

 proeS³profesjonalne służby zatrudnienia
na rzecz ekonomii społecznej
i trzeciego sektora

Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy

poradnik

pod redakcją

Stanisława Mazura i Agnieszki Pacut



Spis treści

Przedmowa	7
Wstęp	10
Rozdział I. Ekonomia społeczna. Konceptualizacja (J. Hausner)	14
1. Wprowadzenie	14
2. Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej	14
3. Cechy wyróżniające ekonomii społecznej	19
4. Funkcje i rozwój ekonomii społecznej	21
5. Istota przedsiębiorstwa społecznego	23
6. Cechy przedsiębiorstwa społecznego	26
7. Formy przedsiębiorstwa społecznego	29
8. Definicja przedsiębiorstwa społecznego	31
9. Ekonomia społeczna a rozwój społeczno-gospodarczy	32
10. Ekonomia społeczna a rozwój lokalny	36
11. Podsumowanie	40
Rozdział II. Charakterystyka rynku pracy w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji grup defaworyzowanych (M. Frączek)	41
1. Wprowadzenie	41
2. Sytuacja na polskim rynku pracy w świetle wskaźników do monitorowania wytycznych w sprawie zatrudnienia	42
3. Grupy defaworyzowane na polskim rynku pracy – analiza skali i struktury bezrobocia rejestrowanego	64
4. Pozainstytucjonalne źródła informacji o grupach defaworyzowanych na polskim rynku pracy	74
5. Podsumowanie	76
Rozdział III. Instrumenty prawne z zakresu ekonomii społecznej (H. Izdebski, M. Małek)	78
1. Wprowadzenie	78
2. Ekonomia społeczna – próba definicji prawnej	79
3. Instrumenty prawne o charakterze instytucjonalnym	86
4. Instrumenty prawne w znaczeniu materialnym	94
5. Instrumenty prawne w znaczeniu funkcjonalnym	104
6. Podsumowanie	106

Rozdział IV. Publiczne służby zatrudnienia – formy partnerstwa (A. Mituś)	108
1. Wprowadzenie	108
2. Publiczne służby zatrudnienia	109
3. Usługi rynku pracy wykonywane i zlecane przez publiczne służby zatrudnienia	115
4. Instytucje rynku pracy – charakterystyka, zakres i rodzaje zadań oraz formy współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia	123
5. Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy – podstawa działania publicznych służb zatrudnienia	131
6. Podsumowanie	139
Rozdział V. Publiczne służby zatrudnienia a instytucje pomocy społecznej (J. Kowalczyk)	142
1. Wprowadzenie	142
2. Nowoczesna pomoc społeczna	143
3. Obszary współdziałania publicznych służb zatrudnienia i instytucji pomocy społecznej	150
4. Ustawowe narzędzia wspólnych działań publicznych służb zatrudnienia i instytucji pomocy społecznej	163
5. Wdrażanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: nowe wyzwania i szanse	165
6. Podsumowanie	168
Rozdział VI. Ekonomia społeczna a rynek pracy (M. Węgrzyn, A. Wiśniewska)	169
1. Wprowadzenie	169
2. Ogólne założenia funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej w kontekście rynku pracy	169
3. Wybrane dobre praktyki IW EQUAL	190
4. Podsumowanie	192
Rozdział VII. Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe (R. Chrabąszcz)	194
1. Wprowadzenie	194
2. Uwarunkowania instytucjonalne i funkcjonalne współpracy publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych	196
3. Formy współpracy	199
4. Współpraca publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi – przykłady rozwiązań zagranicznych	207
5. Bariery współpracy publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi	212
6. Podsumowanie	215

Rozdział VIII. Finansowanie inicjatyw ekonomii społecznej	
(H. Guz, T. Bogdan)	219
1. Wprowadzenie	219
2. Typologia źródeł finansowania podmiotów ekonomii społecznej	220
3. Charakterystyka źródeł finansowania	220
4. Finansowanie zwrotne	240
5. Inne instrumenty finansowe	244
6. Bariery w finansowaniu ekonomii społecznej	247
7. Podsumowanie	249
Rekomendacje	251
Załącznik (J. Brzozowska)	255
Literatura	284
Autorzy	294



Przedmowa

Szanowni Państwo,

Idea projektu „Profesjonalne służby zatrudnienia na rzecz ekonomii społecznej i trzeciego sektora” pojawiła się w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, w Departamencie Pożytku Publicznego jesienią 2006 r. Decyzja o skierowaniu działań edukacyjno-szkoleniowych w obszarze ekonomii społecznej i trzeciego sektora właśnie do pracowników publicznych służb zatrudnienia była spowodowana nowymi wyzwaniami, które stanęły przed tą grupą zawodową.

Spadek bezrobocia w Polsce związany z poprawą sytuacji gospodarczej w kraju oraz migracjami zarobkowymi ujawnił, czy raczej potwierdził, istnienie grupy osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, do których klasyczne instrumenty aktywizacji zawodowej (szkolenia, zatrudnienie subsydiowane) stosowane dotychczas przez pracowników urzędów pracy są niewystarczające.

Jednocześnie, w ciągu ostatnich lat pojawiły się nowe rozwiązania prawno-organizacyjne wspierające rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz ekonomii społecznej. Takie akty prawne jak ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o zatrudnieniu socjalnym czy ustawa o spółdzielniach socjalnych dały impuls licznym inicjatywom (zarówno obywatelskim, jak i publicznym), mającym na celu, z jednej strony, integrację społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, z drugiej zaś wzmocnienie potencjału sektora obywatelskiego. Nowe inicjatywy oddolne, inspirowane przez m.in. organizacje obywatelskie, potrzebowały i potrzebują silnego wsparcia ze strony partnerów reprezentujących administrację publiczną. Aby stworzyć efektywne partnerstwo służące skutecznej realizacji zadań z zakresu aktywnych polityk rynku pracy, publiczne służby zatrudnienia powinny zostać wyposażone w odpowiedni zasób wiedzy z zakresu ekonomii społecznej i trzeciego sektora. Konieczność współpracy międzysektorowej i poszerzenie katalogu realizowanych zadań wskazuje na potrzebę przygotowania programów edukacyjnych dedykowanych pracownikom publicznych służb zatrudnienia.

Misją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej jest edukacja i upowszechnianie dobrych praktyk w taki sposób, aby uzupełnić oraz przybliżyć innowacyjne rozwiązania problemów społecznych. Projekt „Profesjonalne służby zatrudnienia na rzecz ekonomii społecznej i trzeciego sektora” wydaje się być tego znakomitym przykładem.

Za cel przedmiotowego projektu uznano stworzenie i wdrożenie nowatorskiego programu szkoleniowego, głównie poprzez przeprowadzenie szkoleń dla 450 pra-

owników powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy. Uzupełnieniem programu szkoleniowego jest niniejszy poradnik, który zawiera wszelkie istotne treści potrzebne do realizacji zadań związanych z ekonomią społeczną i trzecim sektorem. Dodatkowo, w toku realizacji przedsięwzięcia, postanowiono wzbogacić program o grę strategiczną uzupełniającą materiał z zakresu ekonomii społecznej. Warto zaznaczyć, że elementem wspierającym projekt „Profesjonalne służby zatrudnienia na rzecz ekonomii społecznej i trzeciego sektora” są telefoniczna infolinia oraz interaktywna strona internetowa, przeznaczona do bieżącego kształcenia pracowników publicznych służb zatrudnienia, zawierająca aktualne informacje, komentarze i porady w zakresie stosowania nowych usług i instrumentów ekonomii społecznej. Szczególnie platforma e-learningowa okazała się niezwykle skutecznym miejscem aktywnego poszerzania wiedzy oraz wymiany doświadczeń uczestników projektu. Przeprowadzone dwie konferencje (otwierająca oraz podsumowująca rezultaty projektu) wraz z warsztatem służącym pogłębieniu i usystematyzowaniu wiedzy z zakresu ekonomii społecznej potwierdziły zasadność realizacji projektów w tym obszarze.

Projekt „Profesjonalne służby zatrudnienia na rzecz ekonomii społecznej i trzeciego sektora” realizowany był przez Departament Pożytku Publicznego we współpracy z Fundacją Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Mamy nadzieję, że przekazywana do Państwa rąk publikacja stanie się dla Państwa zarówno cennym źródłem informacji, jak również przydatnym narzędziem w codziennej pracy.

Krzysztof Więckiewicz
Dyrektor Departamentu Pożytku Publicznego
Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, kwiecień 2008 r.

Departament Pożytku Publicznego (DPP) powstał 1 kwietnia 2003 r. w ówczesnym Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, jako jednostka odpowiedzialna za wdrożenia i promocję rozwiązań przyjętych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Ponadto Departament Pożytku Publicznego odpowiada za tworzenie warunków zarówno dla rozwoju organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, jak i rozwoju wolontariatu oraz współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem. DPP wspiera organizacje pozarządowe finansowo i merytorycznie w tworzeniu instytucji ekonomii społecznej z wykorzystaniem środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, Europejskiego Funduszu Społecznego (w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), poprzez udział w Partnerstwach na Rzecz Rozwoju IW Equal „Tu jest Praca” i „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, tworzących warunki dla rozwoju ekonomii społecznej, m.in. poprzez działania edukacyjne, promocyjne i informacyjne. Do zadań DPP należą także sprawy związane ze współpracą międzynarodową w obszarze działalności pożytku publicznego, wolontariatu i ekonomii społecznej oraz inicjowanie i organizowanie badań dotyczących dialogu obywatelskiego. Dyrektorem Departamentu jest Krzysztof Więckiewicz. W ramach DPP działają dwa wydziały: Wydział Programów, Analiz i Współpracy oraz Wydział Spraw Prawnych, Organizacji Pozarządowych i Nadzoru.

www.pozytek.gov.pl

Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych (FISE) jest niezależną organizacją działającą nie dla zysku. Utworzona została w 1990 r. przez osoby, które w okresie PRL związane były ze środowiskiem opozycyjnym. Przez lata w Radzie Fundacji zasiadał Jacek Kuroń, do dziś jej członkiem jest Henryk Wujec. Misją organizacji jest działanie na rzecz wzrostu zatrudnienia, w szczególności wśród grup biernych zawodowo. Działania Fundacji koncentrują się wokół problematyki usług rynku pracy i zatrudnienia. Dotychczas przeszkoliliśmy około 7 tys. pracowników publicznych i prywatnych instytucji rynku pracy, wydaliśmy kilkadziesiąt publikacji z zakresu usług rynku pracy, prowadzimy portal poświęcony tym zagadnieniom: www.bezrobocie.org.pl. Poszukujemy też nowych narzędzi aktywizacji zawodowej. Od 2005 r. animujemy dyskusje w środowisku organizacji pozarządowych oraz administracji publicznej na temat rozwoju sektora ekonomii społecznej w Polsce: organizujemy debaty, targi, konferencje, szkolenia, wydaliśmy kilkadziesiąt opracowań z tego zakresu, uczestniczymy w prowadzeniu portalu www.ekonomiaspoleczna.pl. Od 1994 r. prowadzimy także Szkołę Przedsiębiorczości FISE, w ramach której organizowane są szkolenia z zakresu rynku pracy, ekonomii społecznej, aktywizacji zawodowej i przedsiębiorczości dla pracowników instytucji rynku pracy.

www.fise.org.pl

www.bezrobocie.pl

Wstęp

Ekonomia społeczna nie jest zjawiskiem nowym. Pojęcie to oraz związane z nim sposoby działania na rzecz rozwiązywania problemów społecznych, oparte na zasadach solidaryzmu społecznego i dobra wspólnego, są znane od wieków.

Renesans, który obecnie przeżywa ekonomia społeczna wynika z szeregu przesłanek. Do ich katalogu zaliczyć należy m.in. erozję koncepcji państwa dobrobytu oraz narastające niezadowolenie ze sposobów i efektów rozwiązywania problemów społecznych przez władze publiczne. Niezadowoleniu temu towarzyszy spadające zaufanie do rynku jako mechanizmu zdolnego do zapewnienia pełnego wachlarza wysokiej jakości usług i dóbr, w tym tych o charakterze społecznym. Na zjawiska te nakładają się – potęgując ich negatywne skutki – zmiany demograficzne (starzenie się społeczeństw) oraz deficyt finansów publicznych występujący w wielu współczesnych państwach. Nie bez znaczenia dla wzrostu zainteresowania ekonomią społeczną pozostaje również kwestia poszukiwania mechanizmów autentycznego obywatelskiego zaangażowania w bieg spraw publicznych – to reakcja na zjawisko określane mianem deficytu demokracji, spokrewnione ideowo z nurtem filozofii politycznej określanej mianem komunitaryzmu.

Zarysowane powyżej przesłanki konstituują podłoże dla poszukiwania takich form aktywności – w wymiarze jednostkowym i wspólnotowym – które służyłyby niwelowaniu negatywnych konsekwencji wskazanych powyżej zjawisk. Przy czym, nie mają one na celu konstruowania systemowych, alternatywnych rozwiązań względem państwa lub rynku, a jedynie korygowanie ich niesprawności i budowanie zasobów względem nich komplementarnych. Ekonomia społeczna to zatem dopełnienie państwa i rynku a nie ich negacja.

Istnieje wiele podejść do definiowania pojęcia ekonomii społecznej (do zagadnienia tego odnosimy się w dalszej części publikacji). Tutaj przywołujemy jej szerokie rozumienie propagowane przez OECD (LEED, Centre for Local Development): *Ekonomia społeczna, często kojarzona z pojęciami takimi jak trzeci sektor i sektor non-profit, odnosi się do szerokiej gamy organizacji usytuowanych pomiędzy państwem a rynkiem, które realizują misję zarówno ekonomiczną, jak i społeczną, i których ostatecznym celem jest nie redystrybucja zysków, lecz reinwestowanie ich w organizację w celu poszerzenia i ugruntowania jej działalności oraz jej ogólnej misji. Formy organizacyjne przyjmowane przez podmioty ekonomii społecznej zależą od krajowych ram prawnych i obejmują stowarzyszenia, tradycyjne spółdzielnie, spółdzielnie społeczne, instytucje charytatywne, fundacje oraz inne typy organizacyjne. Niezależnie od różnych definicji i form organizacyjnych elementem łączącym ten zróżnicowany zbiór podmiotów jest ich rola we wspieraniu spójności społecznej w obszarach, w których tradycyjne schematy działania prywatnego lub publicznego mają ograniczoną możliwość skutecznego działania. Or-*

ganizacje ekonomii społecznej działają głównie na szczeblu lokalnym, ponieważ mają one korzenie w społecznościach lokalnych, opierając się na i przyczyniając się do rozwoju formalnych i nieformalnych sieci ludzi, wiedzy i zasobów¹.

W ekonomii społecznej upatruje się korzyści, zarówno utylitarnych, jak i aksjologicznych. Dostrzega się w niej możliwość kreowania miejsc pracy dla osób dotkniętych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, tworzenia wysokiej jakości, dobrze adresowanych usług publicznych, w szczególności tych o charakterze społecznym, budowania kapitału społecznego, racjonalizowania wydatków publicznych oraz ewolucyjnej, oddolnej modernizacji klasycznych założeń państwa opiekuńczego. W wymiarze aksjologicznym wskazuje się na jej potencjał dla budowania demokracji uczestniczącej i redefiniowania roli obywateli oraz ich zbiorowości w zakresie tworzenia i dostarczania usług publicznych.

Podmioty ekonomii społecznej posiadają cechy konstytutywne, wyróżniające je na tle innych aktorów wpływających na procesy zachodzące na rynku pracy - w obszarze integracji społecznej i tworzenia tkanki kapitału społecznego. Do zbioru tych wyróżników zaliczyć należy m.in. prymat społecznej użyteczności nad zyskiem pojmowanym w sposób monetarny, konsensualny i demokratyczny sposób podejmowania decyzji, realokację zysku na rzecz realizacji celu społecznego. Należy również zwrócić uwagę na ich lokalne zakorzenienie. Inicjatywy podejmowane przez podmioty ekonomii społecznej rodzą się wokół nierozwiązanych problemów i niezaspokojonych potrzeb społeczności lokalnej. Istota ich działania polega na integracji i aktywizacji rozproszonych zasobów lokalnych, wprężeniu pasji, energii i determinacji wspólnot lokalnych w rozwiązywanie problemów, z którymi nie radzą sobie samodzielnie ani obywatele, ani instytucje publiczne. Znaczącym wyróżnikiem tych podmiotów jest także waga, którą przywiązują one do sposobu radzenia sobie z różnymi problemami społecznymi i gospodarczymi – jest to równie ważne jak samo rozwiązanie problemu. Ponadto w zbiorze tym ująć należy aspekt godzenia racjonalności społecznej i ekonomicznej poprzez podejmowanie działalności gospodarczej na rzecz realizacji celów społecznych. Owa dualność celów podmiotów ekonomii to ich kolejna cecha konstytutywna.

Prezentowana publikacja - *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy* - jest adresowana do osób, środowisk i instytucji zainteresowanych wykorzystaniem możliwości tkwiących w ekonomii społecznej, w szczególności tych związanych z animowaniem przedsiębiorczości osób dotkniętych lub zagrożonych różnymi formami wykluczenia społecznego.

¹ www.oecd.org/dataoecd/46/0/34955534.pdf (s. 2).

Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu „Profesjonalne służby zatrudnienia na rzecz ekonomii społecznej i trzeciego sektora” realizowanego przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych na zlecenie Departamentu Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Intencją pomysłodawców i autorów tej publikacji nie jest całościowe i wyczerpujące opisanie idei ekonomii społecznej. Celem jest przedstawienie tych jej aspektów, które wprost wiążą się z działaniami inicjowanymi przez publiczne służby zatrudnienia i instytucje pomocy społecznej w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej. Staramy się wykazać, że potencjał tkwiący w formule ekonomii społecznej to zasób cenny i komplementarny względem przedsięwzięć podejmowanych przez te służby. Podmioty ekonomii społecznej, w szczególności organizacje pozarządowe, to naturalny partner instytucji publicznych dla rozwiązywania problemu bezrobocia i wykluczenia społecznego.

Nasza publikacja adresowana jest do szerokiego kręgu odbiorców. Z jednej strony to publiczne służby zatrudnienia, pomoc społeczna i samorządy terytorialne. Z drugiej zaś, to podmioty ekonomii społecznej oraz osoby i środowiska, dla których sposób rozwiązywania problemów społecznych promowany przez ekonomię społeczną jest wartościowy i użyteczny.

W rozdziale pierwszym poświęconym zagadnieniu definiowania ekonomii społecznej przywołano szereg podejść definicyjnych i w oparciu o nie skonstruowano autorski katalog wyróżników ekonomii społecznej oraz opisano jej podstawowe funkcje. Przedstawiono w nim również usytuowanie ekonomii społecznej w lokalnych procesach rozwoju społeczno-gospodarczego, eksponując jej lokalne zakorzenienie.

W rozdziale drugim przedstawiono charakterystykę rynku pracy w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji grup defaworyzowanych. Wskazano przesłanki występowania tego negatywnego zjawiska oraz jego skalę i konsekwencje. Podstawę opisu stanowiły wskaźniki monitorowania wytycznych w sprawie zatrudnienia zalecane przez Komisję Europejską.

W kolejnym rozdziale opisano instrumenty prawne dotyczące ekonomii społecznej – w świetle prawa obowiązującego (*de lege lata*) i z punktu widzenia postulatów na przyszłość (*de lege ferenda*). Autorzy tego rozdziału omówili trzy zasadnicze grupy instrumentów, a mianowicie: instytucjonalne, materialne, funkcjonalne. Opis ten poprzedza refleksja nad definiowaniem pojęcia ekonomii społecznej na gruncie prawa oraz rozważania nad „starą” i „nową” ekonomią społeczną.

Zagadnienie partnerstwa – opartego o dialog społeczny - publicznych służb zatrudnienia z podmiotami działającymi na rzecz ekonomii społecznej uczyniono przedmiotem rozdziału czwartego. Zaprezentowano formy prawne współdziałania tych

służb z podmiotami ekonomii społecznej oraz opatrzone je komentarzem służącym ich praktycznemu wykorzystaniu.

W kolejnym rozdziale opisano zakres oraz formy współpracy publicznych służb zatrudnienia i instytucji pomocy społecznej w sferze inicjowania i wspierania przedsięwzięć ekonomii społecznej. Rozważania zawarte w tym rozdziale uzmysławiają, że ekonomia społeczna nie jest formułą alternatywną względem publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej - wręcz przeciwnie, jest formułą względem nich komplementarną.

W dalszej części publikacji omówiono relacje zachodzące między sferą podmiotów ekonomii społecznej a rynkiem pracy. Przedstawiono wpływ organizacji ekonomii społecznej na rynek pracy oraz opisano mechanizmy ich współdziałania z publicznymi służbami zatrudnienia. Istotą relacji zachodzących między nimi jest zarówno ich współdziałanie na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy dedykowanych osobom zagrożonym społeczną marginalizacją lub nią dotkniętych, jak i podnoszenie kompetencji tych osób.

Możliwość wykorzystania ekonomii społecznej dla potrzeb aktywizacji społecznej i zawodowej poprzez inicjatywy podejmowane przez publiczne służby zatrudnienia i organizacje pozarządowe uczyniono przedmiotem rozdziału siódmego. To zagadnienie o ogromnym znaczeniu, bowiem to organizacje pozarządowe przełamując opór względem ekonomizowania się w coraz większej mierze budują swoją misję i tożsamość poprzez animowanie i kreowanie przedsięwzięć posiadających cechy uzasadniające ich przypisanie do sfery ekonomii społecznej.

Dopełnieniem rozważań zamieszczonych w naszej publikacji jest rozdział poświęcony problematyce finansowania przedsięwzięć podejmowanych przez podmioty ekonomii społecznej.

Integralnym elementem publikacji jest załącznik zawierający słowniczek najważniejszych pojęć stosowanych w niniejszej publikacji, opis dobrych praktyk oraz informacje o przydatnych stronach internetowych i wykaz najważniejszych, dla omawianej problematyki, aktów prawnych.

Rozdział I

Ekonomia społeczna.

Konceptualizacja

Jerzy Hausner

1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań zawartych w tym rozdziale jest konceptualizacja zjawiska ekonomii społecznej. Na wstępie zarysowano systemowe usytuowanie ekonomii społecznej oraz jej relacje z gospodarką rynkową, społeczeństwem obywatelskim i państwem demokratycznym wskazując na komplementarność tych relacji. Następnie przedstawiono cechy konstytutywne ekonomii społecznej, w oparciu o które opisano jej funkcje (w tym przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, promocję alternatywnych formy finansowania przedsięwzięć społecznych, konsolidację i aktywizację kapitału społecznego, modernizację systemów świadczenia usług publicznych, wzmacnianie mechanizmów demokracji uczestniczącej).

W dalszej perspektywie przedstawiono istotę przedsiębiorstwa społecznego oraz zaprezentowano jego najistotniejsze wyróżniki, w tym prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałem, dobrowolne i otwarte członkostwo, demokratyczną kontrolą sprawowaną przez jego członków, rozwijanie solidarności i odpowiedzialności oraz autonomiczne zarządzanie.

Dopełnieniem rozważań nad konceptualizacją zjawiska ekonomii społecznej jest refleksja na temat jej lokalnego zakorzenienia oraz jej znaczenia dla rozwoju wspólnot lokalnych, w szczególności tych, w których nierozwiązane i kumulujące się społeczne problemy blokują aktywność i rozwój.

2. Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej

Posługiwanie się pojęciem „ekonomii społecznej” jest dyskusyjne. Nie próbuję jednak rewidować tej kwestii. Tak się uartało i tak pewnie już zostanie, że w Polsce używamy tego bezrefleksyjnego tłumaczenia. Trzeba jednak stale pamiętać, że w przypadku „ekonomii społecznej” nie tyle idzie o jakieś nowe podejście do ekonomii, czy jej odrębną gałąź, ile o określony segment działalności gospodarczej ulokowany w trójkącie, którego boki wyznaczają – gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne.

Wpisując „ekonomię społeczną” w ten trójkąt, sygnalizujemy, że z założenia ma ona – jak to ujmuje Witold Kwaśnicki² – sprzyjać godzeniu odmiennych racjonalności przypisywanych rynkowi (racjonalność alokacyjna), państwu (racjonalność dystrybucyjna) i społeczeństwu (racjonalność solidarności).

Za takim podejściem zdaje się też opowiadać Jan Jakub Wygnański³ w „Raporcie Otwarcia” sztandarowego projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”. Można tam przeczytać, że z punktu widzenia relacji do państwa i rynku ekonomię społeczną możemy pozycjonować na kilka sposobów:

Po pierwsze, jako alternatywę zarówno w stosunku do rozwiązań czysto rynkowych, jak i nadmiernej etatyzacji gospodarki. W tym nurcie mieszczą się też specyficznie rozumiane zasady wymiany, które mają być radykalną alternatywą dla rynku.

Po drugie, ekonomię społeczną można widzieć jako specyficzną metodę uczestnictwa w rynku. W tym przypadku chodzi raczej o ewolucyjne niż rewolucyjne zmiany, które mają pojawić się tam, gdzie ujawniają się słabe strony rynku i nieskuteczność działań administracyjnych.

Przy czym autor tego kluczowego raportu dodaje, że prezentowane w nim rozważania poświęcone będą praktycznie tylko temu drugiemu spojrzeniu.

Segment gospodarki nazywany „ekonomią społeczną” próbowano wielokrotnie charakteryzować i definiować. Czyni się to zazwyczaj przez odwołanie do: wartości, które stanowią punkt odniesienia dla działania podmiotów tego sektora, ich specyficznych celów oraz właściwych im form prawnych.

Takie podejście przedstawił m.in. Bruno Roelants⁴, syntetyzując zresztą propozycje innych autorów. W wymiarze wartości – jego zdaniem – „ekonomię społeczną” charakteryzują:

- » solidarność i spójność społeczna,
- » odpowiedzialność społeczna i zaangażowanie,
- » demokracja i uczestnictwo,
- » autonomia i niezależność.

W odniesieniu do celów Roelants podkreśla, że podmioty ekonomii społecznej są nastawione na zaspokajanie potrzeb, których nie mogą wypełnić inne sektory. Są to: spójność społeczna i równowaga oraz konstrukcje społeczeństwa pluralistycznego,

Ekonomia społeczna to segment działalności gospodarczej ulokowany w trójkącie, którego boki wyznaczają – gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne.

2 W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005, s. 12.

3 J. J. Wygnański (przy wsparciu P. Frączaka), *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, (w:) Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006, s. 39-41.

4 B. Roelants, *Defining the Social Economy?*, (w:) Preparatory Dossier to the First European Social Economy Conference in the EU Candidate Countries, Praha 2002.

uczestniczącego, demokratycznego i opartego na solidarności. Natomiast za typowe formy ekonomii społecznej autor ten uznaje – spółdzielnie, stowarzyszenia ubezpieczeń wzajemnych oraz prowadzące działalność gospodarczą stowarzyszenia.

Wydaje się, że tego typu ujęcia niezbyt precyzyjnie określają specyfikę ekonomii społecznej i odróżniają ją od gospodarki prywatnej oraz gospodarki publicznej. Pod wieloma określeniami mającymi charakteryzować ekonomię społeczną kryje się mało treści. Takie nieprecyzyjne i rozszerzające podejście cofa nas do dziewiętnastowiecznego rozumienia ekonomii społecznej jako pojęcia obejmującego wszystko, co będąc zjawiskiem ekonomicznym ma społeczny wymiar oraz będąc zjawiskiem społecznym ma ekonomiczny wymiar, a więc rozumienia ekonomii społecznej jako specyficznego podejścia do ekonomii politycznej⁵.

Specyfika ekonomii społecznej tkwi w tym, że społeczne są cele działania jej podmiotów i mechanizmy kontrolowania działalności.

Od gospodarki prywatnej odróżnia ekonomię społeczną przede wszystkim to, że jej podmioty nie są nastawione na zysk, lecz na realizację celów społecznych, z których najważniejszym jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Natomiast od gospodarki publicznej ekonomię społeczną odróżnia to, że jej podmioty nie są kontrolowane przez administrację publiczną, lecz przez obywateli i/lub organizacje obywatelskie oraz że zasadniczo nie oferują dóbr i usług publicznych, dostępnych dla wszystkich obywateli, lecz dobra i usługi, które bezpośrednio lub pośrednio (dochody przeznaczane na cele społeczne) przynoszą korzyści określonej grupie beneficjentów, którymi z zasady są osoby defaworyzowane. Specyfika ekonomii społecznej tkwi w tym, że społeczne są cele działania jej podmiotów i mechanizmy kontrolowania działalności.

Jeżeli – jak czyni to Rafał Towalski⁶ - przyjmuje się, że ekonomia społeczna:

- » generuje miejsca pracy o wysokiej jakości i ulepsza poziom życia,
- » oferuje ramy dla nowych form przedsiębiorczości i pracy,
- » odgrywa bardzo ważną rolę w rozwoju lokalnym i spójności społecznej,
- » bierze udział w tworzeniu stabilności i pluralizmu ekonomii rynkowej,
- » odpowiada wartościom i strategicznym celom Unii Europejskiej, takim jak: spójność społeczna, pełne zatrudnienie i walka przeciwko biedzie i wykluczeniu społecznym, demokracja uczestnicząca, lepsze rządy i stały rozwój -

to powstaje pytanie, czy tego wszystkiego nie da się podłożyć pod „małą i średnią przedsiębiorczość”, a może i nowoczesną gospodarkę opartą na wiedzy w ogóle.

O obrazie i znaczeniu ekonomii społecznej decyduje nie tyle wzniosłość, ile przyziemność. To nie jest gospodarka wielkich gabarytów i ambicji. To najczęściej dzia-

5 J. Defourny, P. Develtere, *Ekonomia społeczna: ogólnościowy trzeci sektor*, (w:) Trzeci sektor dla zaangażowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, 2006.

6 R. Towalski, *Rozwój sektora gospodarki społecznej w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski* (mimeo), 2004, s. 5.

łałość w skali mikro, lokalnie zakorzeniona i podejmowana z myślą o bezradnych i wykluczonych, to działalność gospodarcza dla tych i z tymi, którzy o równości szans - nawet jeśli słyszeli - mogą jedynie pomarzyć.

Tym bardziej zdumiewa frazeologia, która przypisuje ekonomii społecznej konkurencyjność⁷. Gdyby rzeczywiście jej podmioty miały uczestniczyć w rynkowej konkurencji i być konkurencyjne, to z pewnością nie byłyby społeczne w żadnym z wyróżnionych sensów. To nie oznacza, że ekonomia społeczna nie może być przedsiębiorcza, innowacyjna i wykazywać przewagę efektywności wobec innych form gospodarowania, ale to wszystko odnosi się tylko do tych obszarów społecznych, z którymi sektor publiczny sobie nie radzi a sektor prywatny nie jest zainteresowany, bo nie generują trwałego zysku.

Relatywna przewaga ekonomii społecznej wynika m.in. ze specyficznych dla jej organizacji form zatrudnienia (w tym wolontariatu), które znacznie obniżają koszty pracy. Jednocześnie przedsiębiorcy społeczni generują innowacje związane wykorzystaniem zasobów dotychczas nie spożytkowanych lub niedocenionych (szczególnie związanych z kapitałem społecznym) oraz kreowaniem nowych usług społecznych lub nowych sposobów dostarczania tradycyjnych usług⁸.

Zwolennicy ekonomii społecznej nie powinni przeciwstawiać jej gospodarce rynkowej i demokratycznemu państwu. Nie powinni odrzucać tych instytucji jako liberalnych w odróżnieniu do ekonomii społecznej i społeczeństwa obywatelskiego jako instytucji solidarnych. Jeśli ma rację Ilona Iłowiecka-Tańska⁹, iż: *Wolny rynek jest zatem z perspektywy społeczników podobnym zagrożeniem dla programu społecznej zmiany, jakim w innym wymiarze, jest aparat administracji państwowej. I konkurencja swobodnego kapitalizmu, i styl działania administracji centralnej, w świecie pojęciowym działaczy uznawane są za instytucje niszczące międzyludzkie więzi*, to tak myślący orędownicy ekonomii społecznej schodzą na pozycje doktrynerskie i utopijne. A wówczas jak Peter Wolkowski¹⁰ lansują pogląd, że ekonomia społeczna jako „*ekonomia solidarnościowa*” *poprowadzi ludzkość od relacji „pieniądz za pieniądz” w kierunku „prawdziwych relacji wzajemnościowych”*.

W moim przekonaniu w ekonomii społecznej nie idzie o to, aby gospodarkę prywatną oraz gospodarkę publiczną przenieść na „społeczną modłę” i zmienić kapitalizm właścicieli (*shareholding capitalism*) w kapitalizm interesariuszy (*stakeholding capitalism*), co się marzyło wielu starym i nowym socjalistom (w tym brytyjskim labourystom u progu rządów Tony Blaira), ale aby umożliwić rozwiązywanie, a przy-

Ekonomia społeczna umożliwia łagodzenie problemów społecznych, które generuje rynek i państwo.

7 *Ekonomia społeczna. Kraków 2004*, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

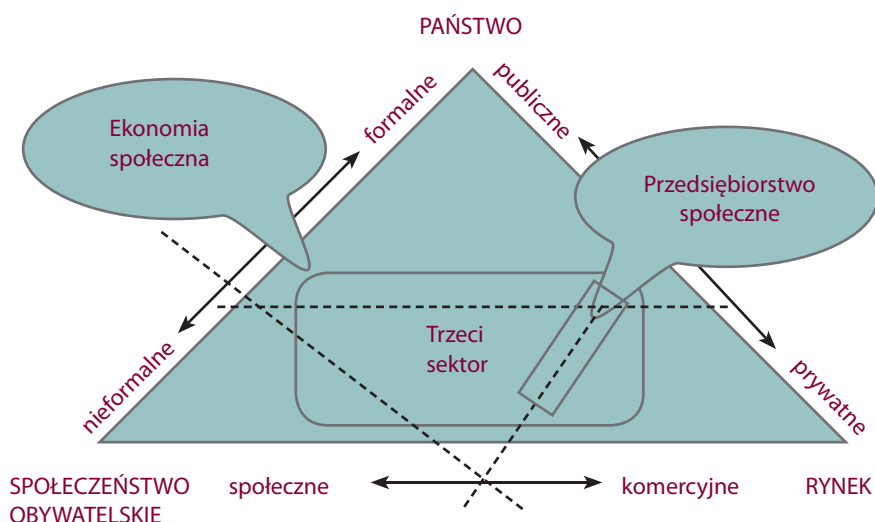
8 Ch. Leadbeater, *The Rise of the Social Entrepreneur*, Demos, London 1997.

9 I. Iłowiecka-Tańska, *Pieniądze a tożsamość społeczników*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia ..., dz. cyt.

10 P. Wolkowski, *Dobre rządzenie – wspólnym zarządzaniem? – wybrane fragmenty*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia ..., dz. cyt.

najmniej łagodzenie problemów społecznych, które nieuchronnie generuje rynek i państwo. I jeśli to się udaje, choćby częściowo, to niewątpliwie ekonomia społeczna może przyczynić się także do jakiejś modyfikacji (ewolucji) gospodarki prywatnej i gospodarki publicznej, a tym samym długotrwałego rozwoju społeczno-gospodarczego. Trafnie podkreśla Kwaśnicki¹¹, że ekonomia społeczna jest komplementarna w relacji do rynku i państwa. Nie jest więc odrębnym typem gospodarowania, systemową alternatywą gospodarki prywatnej, lecz jej stosunkowo wąskim uzupełnieniem. I taką musi pozostać, aby być społeczną; nie może ani substytuować, ani wypierać rynku. Co także dotyczy gospodarki publicznej.

Rysunek I. 1. Systemowe usytuowanie ekonomii społecznej



Źródło: Opracowanie własne, przy wykorzystaniu schematu zaproponowanego przez Victora Pestoffa. Zob. V. A. Pestoff, *Social Enterprises & Civil Democracy in Sweden: Enriching Work Environment and Empowering Citizens as Co-Producers*, Stockholm University School of Business: Stockholm 1996, s. 9.

Powyższy rysunek sygnalizuje, że ekonomia społeczna jest obszarem, w którym przenikają się podstawowe segmenty systemu społecznego. Choć najmocniej związana jest z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego (trzeci sektor), to jednocześnie mieszczą się w niej określone działania sektora publicznego (np. polityka

¹¹ W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy ...*, dz. cyt., s. 11.

zatrudnienia i polityka integracji społecznej) oraz sektora prywatnego (np. społeczna odpowiedzialność biznesu)¹².

3. Cechy wyróżniające ekonomii społecznej

Stała Europejska Konferencja Spółdzielni, Towarzystw Ubezpieczeń Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji uznała, że: *Organizacje gospodarki społecznej są podmiotami gospodarczymi i społecznymi aktywnymi we wszystkich sektorach. Wyróżniają się celami i szczególną formą przedsiębiorczości. Gospodarka społeczna obejmuje organizacje takie, jak spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje. Ich aktywność jest wyraźna zwłaszcza w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, wyżywienia, bankowości, ubezpieczeń, produkcji rolnej, spraw konsumenckich, aktywności zrzeszeń oraz organizowania zaplecza handlowego, rzemiosła, mieszkalnictwa, usług w miejscu zamieszkania, edukacji, szkoleń w dziedzinie kultury, sportu i aktywności w czasie wolnym*¹³.

Propozycję definicji nowej gospodarki społecznej przedstawiło także flamandzkie Konsorcjum na rzecz Gospodarki Społecznej (YOSEC). W ujęciu tym mianem „nowej gospodarki społecznej” określa się inicjatywy i przedsiębiorstwa, dla których jednym z głównych celów jest tworzenie korzyści społecznych i przestrzeganie następujących elementarnych zasad: pierwszeństwo pracy przed kapitałem, demokratyczne podejmowanie decyzji, realizacja usług dla społeczności lokalnych jako cel nadrzędny, a także umacnianie wiarygodności, jakości oraz trwałości działania¹⁴.

Jeżeli ekonomia społeczna jest silnie społecznie zakorzeniona, bo wynika z lokalnej inicjatywy, to nieuchronnie jest ona pobudzana i kształtowana przez społeczne, kulturalne i religijne wartości wspólnot lokalnych¹⁵. Z natury więc trudno mówić o jedynym czy dominującym, uniwersalnym wzorcu ekonomii społecznej. Każdorazowo formuje się on pod wpływem lokalnych czynników. Stąd Jerzy Wilkin¹⁶ podkreśla, że gospodarka społeczna kojarzy się ze stosowanym przez austriackiego ekonomistę i filozofa Karla Polanyi’ego pojęciem „gospodarki społecznie zakorzenionej”.

Pewne ogólne idee, upowszechniane w globalnej skali – jak na przykład idea ekologiczna – mogą wpływać na rozwój form ekonomii społecznej, ale zawsze będzie się to odbywało w lokalnym kontekście i w pryzmacie lokalnej samowiedzy. Z drugiej

12 M. Rymysza, *Stara i nowa ekonomia społeczna, Polska na tle doświadczeń europejskich*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005, s. 4.

13 E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005, s. 37.

14 Tamże, s. 38.

15 J. Defourny, P. Develtere, *Ekonomia społeczna: ogólnościowy ...*, dz. cyt.

16 J. Wilkin, *Przekształcenia własnościowe, zawodowe i społeczne na obszarach wiejskich*, ekspertyza dla Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (mimeo), 2005, s. 84.

strony, współcześnie mamy do czynienia z nowymi czynnikami wykluczenia społecznego bądź wielką skalą patologicznych zjawisk. Dotyczy to m.in.: ubóstwa pracujących (*working poor*), osamotnienia ludzi starszych, dziecięcej przestępczości czy degradacji ekologicznej. Stopień zagrożenia takimi zjawiskami wspólnot lokalnych jest bardzo zróżnicowany. To zróżnicowanie ryzyka dotyczy również często różnych grup w ramach danej wspólnoty. To powoduje, że w coraz większym stopniu inicjatywy z zakresu ekonomii społecznej odzwierciedlają potrzeby i aktywność raczej poszczególnych grup społecznych niż całych wspólnot¹⁷.

Położenie nacisku na lokalne zakorzenienie ekonomii społecznej wyklucza przyjęcie formy prawnej jako kryterium przynależności do niej¹⁸. Hurtowe uznanie spółdzielni, stowarzyszeń czy towarzystw wzajemnościowych za podmioty ekonomii społecznej nie ma sensu m.in. dlatego, że te formy prawne w różnych krajach, w których występują, mają często odmienną ekonomiczną i społeczną treść.

Cechy charakteryzujące podmioty ekonomii społecznej:

- » nadrzędność świadczenia usług dla członków lub wspólnoty względem zysku,
- » autonomiczne zarządzanie,
- » demokratyczny proces decyzyjny,
- » prymat ludzi i pracy w stosunku do kapitału przy podziale dochodu.

Definiowanie ekonomii społecznej przez wskazywanie na specyficzne dla niej formy prawno-organizacyjne (podejście prawno-instytucjonalne) jest w takim razie niewłaściwe. Słuszne jest natomiast rozpoznanie wspólnych zasad charakteryzujących różne podmioty uczestniczące w ekonomii społecznej (podejście normatywne). Za takie zasady, wyróżniające podmioty ekonomii społecznej, Jacques Defourny i Patrick Develtere¹⁹ uznali:

- » nadrzędność świadczenia usług dla członków lub wspólnoty względem zysku,
- » autonomiczne zarządzanie,
- » demokratyczny proces decyzyjny,
- » prymat ludzi i pracy w stosunku do kapitału przy podziale dochodu.

Podkreślając, że organizacje ekonomii społecznej wyróżnia autonomia zarządzania, uznajemy w ten sposób, że nie są one kontrolowane ani przez państwo, ani przez prywatnego właściciela. Z kolei demokratyczna procedura decyzyjna oznacza, że stosują one zarządzanie partycypacyjne, umożliwiając wywieranie wpływu na ich funkcjonowanie przez różne grupy interesariuszy, w tym członków, zatrudnionych, wolontariuszy, konsumentów i beneficjentów.

Do powyższego zestawienia dodać trzeba jeszcze cechę lokalnego zakorzenienia i działania na rzecz wspólnoty lokalnej. Jej mocne przeze mnie akcentowanie wynika z oceny doświadczeń innych krajów, zwłaszcza jednak brytyjskich. Najmocniejsze i najbardziej innowacyjne organizacje ekonomii społecznej formują się wówczas, gdy nie są one sztywno oddzielone od swego lokalnego otoczenia. Przeciwnie, są

17 J. Defourny, P. Develtere, *Ekonomia społeczna: ogólności i specyfiki*, dz. cyt.

18 A. Królikowska, *Finansowanie instytucji ekonomii społecznej*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005, s. 74.

19 J. Defourny, P. Develtere, *Ekonomia społeczna: ogólności i specyfiki*, dz. cyt.

maksymalnie otwarte w relacjach ze swoimi użytkownikami i partnerami, niejako razem z nimi w organiczny sposób rozwijają się, ewoluują.

Wymienione cechy (pięć) determinują określone relacje społeczne:

1. Cel społeczny – relacja między organizacją ekonomii społecznej (oes) a beneficjentami jej działania: nie dla zysku a dla społecznej użyteczności.
2. Autonomiczne zarządzanie – relacja między interesariuszami oes: żaden z nich nie może narzucić zmiany jej statutowego celu.
3. Demokratyczne decydowanie – relacja między członkami oes: każdy uczestnik może praktycznie wywierać wpływ na jej funkcjonowanie.
4. Praca przed kapitałem – relacja między interesariuszami i członkami oes: wypracowana nadwyżka ekonomiczna nie jest dystrybuowana, ale służy realizacji celu społecznego.
5. Lokalne zakorzenienie – relacja między oes a wspólnotą lokalną: działanie w ramach lokalnej wspólnoty i dla niej.

Odwołując się do tego zestawienia cech, proponuję przyjąć, że ekonomia społeczna jest sektorem gospodarki, w którym organizacje są zorientowane na społeczną użyteczność a wypracowywana przez nie nadwyżka służy realizacji celu społecznego. Taka ich misja wynika z i jest chroniona przez autonomię zarządzania, demokratyczne decydowanie oraz lokalne zakorzenienia tych organizacji.

4. Funkcje i rozwój ekonomii społecznej

Nadrzędną funkcją ekonomii społecznej jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Przy czym za grupy zagrożone wykluczeniem społecznym podmioty ekonomii społecznej uznają w szczególności: długotrwale bezrobotnych, bezdomnych, uzależnionych i izolowanych. Aktywizując ich i włączając do gospodarki rynkowej przyczyniają się one do podniesienia spójności społecznej i czynią to w tych obszarach marginalizacji, z którymi nie radzi sobie administracja publiczna.

Tradycyjna polityka społeczna jest także zorientowana na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Z tym, że jej osiągnięcia w tej mierze są ograniczone. Stąd ekonomia społeczna oferuje zupełnie inne podejście do tego problemu. Tę różnicę trafnie wychwytuje Tomasz Sadowski²⁰; jego zdaniem w tradycyjnym modelu pomocy postrzega się beneficjentów jako biernych odbiorców świadczeń/usług dostarczanych przez wyspecjalizowane grupy profesjonalistów. Model ten często nie zakłada aktywnego uczestnictwa w procesie reintegracji samych zainteresowanych

Ekonomia społeczna wzmacnia kapitał społeczny, sprzyja urzeczywistnieniu idei obywatelskości, ułatwia reformowanie sektora usług publicznych.

20 T. Sadowski, *Ekonomia społeczna w Polsce – nowe perspektywy w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu* (mimeo), 2005.

i w dużej mierze opiera się o środki pozyskane z budżetu i od innych darczyńców. Podmioty ekonomii społecznej z założenia natomiast są zorientowane na integrację społeczną przez aktywizację zawodową i usamodzielnienie osób wykluczonych. I aby móc autonomicznie osiągać te cele, muszą generować dochody.

Należy jednak podkreślić, że ekonomia społeczna spełnia szereg dodatkowych funkcji prorozwojowych, a mianowicie²¹:

- » tworzy materialną bazę dla działania organizacji obywatelskich,
- » promuje alternatywne formy kredytowania,
- » wzmacnia kapitał społeczny,
- » służy regeneracji lokalnej przestrzeni publicznej,
- » sprzyja urzeczywistnieniu idei obywatelskości,
- » ułatwia reformowanie sektora usług publicznych.

Ciekawie te rozwojowe funkcje ekonomii społecznej ujmuje Charles Leadbeater²², łącząc je z rolą społecznego przedsiębiorcy, który:

- » w krótkim okresie tworzy miejsca pracy, które tworzą dodatkową wartość lub powodują oszczędności wydatków publicznych,
- » w średnim okresie wprowadza rozwiązania, które prowadzą do reformowania tradycyjnego państwa opiekuńczego,
- » w długim okresie kreuje i spożytkowuje kapitał społeczny.

W kwestii funkcji ekonomii społecznej warto też przytoczyć poglądy Cezarego Miżejewskiego²³. Jego zdaniem: *Ekonomia społeczna spełnia trzy najważniejsze przesłanki, mające istotne znaczenie w myśleniu o nowej polityce społecznej. Po pierwsze, znakomicie wkomponowuje się w ideę budowania demokracji uczestniczącej poprzez nową wizję ładu społecznego oraz integrację społeczności lokalnych. Po drugie (...) może stanowić istotny element polityki wzrostu zatrudnienia poprzez wypełnianie przestrzeni lokalnej w sferze usług społecznych oraz umożliwienie zatrudnienia grup szczególnie zagrożonych na rynku (niepełnosprawni, długotrwale bezrobotni). Po trzecie (...) stanowi również istotny instrument procesu integracji społecznej, kreujący przewartościowanie ról zawodowych i społecznych (budowanie wspólnot opartych na solidarności, nie na zależności) oraz stanowi reakcję na praktyczne urzeczywistnianie idei prymitywnie pojmowanego workfare state (dobrowolność podejmowanych działań zamiast restrykcji związanych z przymusem aktywizacyjnym).*

21 M. Woolcock, *Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework*, "Theory and Society" Vol. 27, 1998; J. Defourny, M. Simon, S. Adam, *The Co-operative Movement in Belgium: Perspectives and Prospects*, Editions Luc Pire 2002; *Social Enterprise. A Strategy for Success*, Department of Trade and Industry, London 2002 (www.dti.gov.uk/socialenterprise/strategy.htm).

22 Ch. Leadbeater, *The Rise of ...*, dz. cyt., s. 25.

23 C. Miżejewski, *Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej*, (w:) Raport Otwarcia ... dz. cyt., s. 5.

Jeszcze inaczej ogólnorozwojowe funkcje ekonomii społecznej ujmuje Wygnański w cytowanym już powyżej *Raporcie Otwarcia*²⁴, zaliczając do nich:

1. Społeczną kontrolę rynku - szczególne „mitygowanie” rynku (zarówno w formie ochrony konsumentów, jak i szerzej rozumianej odpowiedzialności za skutki działań sektora komercyjnego).
2. Kompensowanie deficytów rynku - to znaczy dostarczanie dóbr, których rynek samoczynnie nie dostarczałby, albo dostarczanie dóbr tym, którzy z różnych względów w rynku nie uczestniczą.
3. Poszukiwanie nowych kierunków - alternatywne formy organizacji rynku.
4. Zasada wzajemności i zaufania jako czynnik obniżający koszty transakcyjne.
5. Holistyczne podejście do bilansowania zysków i strat.
6. Zastosowanie mechanizmów zarządczych i innowacyjnych właściwych dla rynku w działaniach społecznych.

5. Istota przedsiębiorstwa społecznego

Pojęcie „przedsiębiorstwa społecznego” łączy w sobie dwa atrybuty: „przedsiębiorczość” i „społeczność”. Pierwszy z nich sygnalizuje, że idzie o organizację, która prowadzi działalność gospodarczą, a więc wytwarza produkty lub usługi, łącząc dostępne zasoby materialne i intelektualne w taki sposób, który prowadzi do wytworzenia wartości dodanej, ekonomicznej nadwyżki. Rozumiana po „schumpeterowsku” przedsiębiorczość implikuje innowacyjność i efektywność. Bez tych cech działalność gospodarcza nie jest przejawem przedsiębiorczości, a organizację trudno uznać za przedsiębiorstwo. Tym samym przedsiębiorstwo społeczne prowadzi działalność, która wiąże się ryzykiem gospodarczym i ekonomiczną weryfikacją efektów tej działalności.

Atrybut „społeczności” wskazuje z jednej strony na podstawowe zasoby, które wykorzystuje przedsiębiorstwo, z drugiej zaś – na jego misję. Jeśli chodzi o zasoby, sedno tkwi w bazowaniu na kapitale społecznym, ukształtowanym w ramach określonej społeczności lokalnej. W odniesieniu do misji – podstawowe jest to, że działanie przedsiębiorstwa jest ukierunkowane na integrację społeczną w skali danej społeczności lokalnej, a patrząc z innej strony – jego głównym celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, poprzez aktywizację zawodową i gospodarczą.

Przedsiębiorstwo społeczne jest częścią gospodarki rynkowej, ale specyficzną, ponieważ lokuje swoją misję i cele poza rynkiem.

Spoglądając na „przedsiębiorstwo społeczne” w ten sposób dostrzegamy, że generuje ono swoiste sprzężenie zwrotne. Działa korzystając z kapitału społecznego, czyli zasobów ekonomicznych wynikających z więzi społecznych i kontaktów mię-

24 J. J. Wygnański (przy wsparciu P. Frączaka), *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, (w:) *Raport Otwarcia...*, dz. cyt., s. 43-46.

dzyludzkich, których podstawą jest zaufanie, porozumiewanie się i współpraca, ale jednocześnie jego działalność prowadzi do pomnożenia zasobów tego rodzaju kapitału i jego mobilizacji.

To powoduje, że „przedsiębiorstwo społeczne” jest kluczowym ogniwem „ekonomii społecznej”. Jego funkcją nie jest tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale też mobilizacja kapitału społecznego, generowanie innowacyjności oraz poszerzanie rynku przez włączanie do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Przedsiębiorstwo społeczne jest częścią gospodarki rynkowej, ale specyficzną, bowiem lokującą swoją misję i cele poza rynkiem. Uczestniczy w gospodarce rynkowej, ale według specyficznych reguł, co różni je od przedsiębiorstwa prywatnego.

Przedsiębiorstwo społeczne generuje dodatkową podaż dóbr i usług, ale, co chyba ważniejsze, także dodatkowy popyt rynkowy po stronie osób w nim zatrudnionych, który w innym przypadku nie wystąpiłby. Oczywiście przedsiębiorstwo takie nie może być dominującą formą gospodarki rynkowej, ale jest niezbędne jako forma uzupełniająca, komplementarna, bez której rynek prowadzi do masowego wykluczenia i samozwężenia. Celem przedsiębiorstw społecznych nie jest rynkowa ekspansja, ale bez nich z czasem rynek nie może się rozszerzać i rozwijać

Wiązanie „społeczności” przedsiębiorstwa społecznego z lokalnym kapitałem społecznym oznacza, że w praktyce takie przedsiębiorstwo charakteryzuje się uczestnictwem w jego działaniach wielu różnego rodzaju aktorów-partnerów, takich jak: przedsiębiorcy (menedżerowie) społeczni, pracownicy, wolontariusze, użytkownicy, organizacje obywatelskie, lokalne instytucje publiczne. W przypadku tego rodzaju przedsiębiorstwa mniej istotne są relacje własnościowe między tymi partnerami, większe znaczenie mają natomiast relacje funkcjonalne, związane z odgrywaną rolą społeczną, a nie z prawem własności. Stąd przedsiębiorstwo społeczne jest przede wszystkim organizacją zainteresowanych, a nie udziałowców, interesariuszy, właścicieli. Stosunki własnościowe są w nim podporządkowane partnerstwu interesariuszy, nie na odwrót – jak w przypadku przedsiębiorstwa prywatnego.

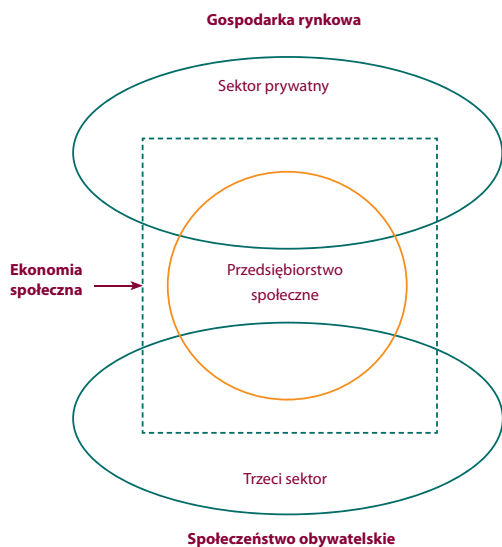
Jednocześnie podział ról między interesariuszmi w przedsiębiorstwie społecznym nie może mieć sztywnego charakteru. Jego innowacyjność i adaptacyjność bierze się zwłaszcza z możliwości w miarę elastycznego kształtowania form partnerstwa między interesariuszami. Poszukiwania w tym zakresie doprowadziły m.in. do pojawienia się takich form organizacyjnych, w których łączone są role wytwórcy i konsumenta (co ma miejsce w przypadku „żłobków rodzicielskich” rozpowszechnionych w Szwecji czy we Francji). Tym samym w przypadku przedsiębiorstwa społecznego mamy do czynienia z odmienną kulturą zarządzania niż w przypadku przedsiębiorstwa prywatnego; jest ona osadzona bardziej na partnerstwie i partycypacji niż na

Przedsiębiorstwo społeczne łączy trzeci sektor z sektorem prywatnym, stając się jedną z instytucjonalnych form powiązania społeczeństwa obywatelskiego z gospodarką rynkową.

kierownictwie i podporządkowaniu²⁵. Niezbywalnym warunkiem rozwoju przedsiębiorczości społecznej jest pojawienie się przedsiębiorców społecznych. Interesujące przemyślenia na ich temat przedstawia Leadbeater²⁶ w opracowaniu opublikowanym przez niezależny brytyjski ośrodek badawczy „Demos”. Punktem wyjścia dla działania przedsiębiorcy społecznego jest kapitał społeczny, aktywizowany przez niego poprzez sieć współdziałania z różnymi osobami, grupami, organizacjami i instytucjami. Dzięki temu uzyskuje on dostęp do kapitału fizycznego i finansowego, który służy mu do kreowania i rozwijania organizacji.

Przedsiębiorstwo społeczne łączy trzeci sektor z sektorem prywatnym, stając się tym samym jedną z ważnych instytucjonalnych form powiązania społeczeństwa obywatelskiego z gospodarką rynkową. Przedsiębiorstwo społeczne jest jednocześnie istotnym segmentem ekonomii społecznej, która obejmuje różne formy organizacyjne i instytucje. Te relacje obrazuje rysunek I.2.

Rysunek I. 2. Systemowe usytuowanie przedsiębiorstwa społecznego



Źródło: Opracowanie własne.

Ten rysunek pokazuje, że ze swej istoty przedsiębiorstwo społeczne jest odrębną formą ekonomii społecznej oraz specyficzną organizacją gospodarki rynkowej. Prezentując takie ujęcie nie podzielam poglądów tych autorów, którzy tej odrębności

25 J. Defourny, *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja i rzeczywistość*, (w:) *Ekonomia społeczna*. Kraków 2004 ..., dz. cyt.

26 Ch. Leadbeater, *The Rise of ...*, dz. cyt.

i specyfiki nie dostrzegają i są gotowi je zacierać. Dotyczy to zarówno tych, którzy przedsiębiorstwo społeczne zrównują z prywatnym, jak i tych, którzy przedsiębiorstwo społeczne utożsamiają z ekonomią społeczną. Nie każda osoba, która wywołuje zmianę społeczną w swoim otoczeniu jest przedsiębiorcą społecznym, jak uważają Ryszard Praszkie i Andrzej Nowak²⁷, bowiem nie każdy innowator społeczny jest zarazem przedsiębiorcą i nie każdy przedsiębiorca jest bezpośrednio innowatorem społecznym. Nie rezerwuję także powiązania działalności gospodarczej z kapitałem społecznym wyłącznie dla ekonomii społecznej. Przedsiębiorczość w ogóle odwołuje się do kapitału społecznego, i nie jest to wyróżnik przedsiębiorczości społecznej, jak chce Tomasz Kaźmierczak²⁸. Przedsiębiorczość społeczna bazuje natomiast na właściwym dla niej kapitale społecznym, który jest zakorzeniony w trzecim sektorze i umieszczony w lokalnym, wspólnotowym kontekście.

6. Cechy przedsiębiorstwa społecznego

Dosyć powszechnie przyjęło się uznawać, że cechami przedsiębiorstwa społecznego, wiążącego je silnie z ekonomią społeczną, są²⁹:

- » prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałem,
- » dobrowolne i otwarte członkostwo,
- » demokratyczna kontrola sprawowana przez członków (z wyjątkiem fundacji),
- » połączenie interesów członków, użytkowników i interesu ogólnego,
- » rozwijanie i przyjmowanie wartości solidarności i odpowiedzialności,
- » autonomiczne zarządzanie i niezależność od władz państwowych,
- » podstawowe nadwyżki przeznaczone są na stały rozwój celów i usług dla członków lub wspólnych zadań.

Najbardziej dojrzałą systematyzację cech przedsiębiorstwa społecznego opracowano w ramach projektu EMES (*The Emergence of Social Enterprises in Europe*) realizowanego na zlecenie Komisji Europejskiej. Systematyzacja ta obejmuje szereg kryteriów (lub wskaźników) wyodrębniania i oceny takich przedsiębiorstw, z jednej strony ujmujących ich aspekt gospodarczy (atrybut przedsiębiorczości), a z drugiej – aspekt społeczny (atrybut uspołecznienia).

27 R. Praszkie, A. Nowak, *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005.

28 T. Kaźmierczak, *Centra integracji społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu? Refleksje wokół Ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005.

29 *Ekonomia społeczna 2002. Dokument przygotowawczy. Pierwsza Europejska Konferencja na temat Ekonomii Społecznej w Europie Środkowo-Wschodniej* (Praga, 24-25 października 2002), s. 6.

Dla opisanego pierwszego z tych atrybutów w omawianej propozycji przyjęto cztery elementy³⁰:

1. Ciągła działalność w zakresie produkcji dóbr i/lub usług

Dla przedsiębiorstw społecznych, w odróżnieniu od niektórych tradycyjnych organizacji non-profit, obrona interesów czy redystrybucja pieniędzy nie stanowią przedmiotu działalności podstawowej (jak ma to miejsce, na przykład, w wielu fundacjach), natomiast są one bezpośrednio zaangażowane w sposób ciągły w produkcję dóbr i (lub) oferowanie usług. Działalność produkcyjna stanowi zatem rację bytu – lub przynajmniej ważny element funkcjonowania – przedsiębiorstw społecznych.

2. Wysoki stopień niezależności

Przedsiębiorstwa społeczne zostały utworzone przez grupę osób na podstawie ich własnego projektu i są one przez te osoby kontrolowane. Mogą one zależeć od subsydiów publicznych, jednak nie są kierowane ani bezpośrednio, ani pośrednio przez instytucje publiczne czy inne organizacje (federacje, przedsiębiorstwa prywatne itd). Mają one prawo zarówno do wyrażania swoich opinii (*voice*), jak i do zakończenia swojej działalności (*exit*).

3. Podejmowanie ryzyka ekonomicznego na znaczącym poziomie

Twórcy przedsiębiorstwa społecznego ponoszą w całości lub w części ryzyko. Ryzyko to jest z działalnością przedsiębiorstwa nieodłącznie związane. W odróżnieniu od większości instytucji publicznych – ich drożność finansowa zależy od wysiłków dokonywanych przez ich członków i pracowników w celu zapewnienia przedsiębiorstwu wystarczających zasobów.

4. Minimalny poziom zatrudnienia za wynagrodzeniem

Podobnie jak tradycyjne organizacje „non-profit”, przedsiębiorstwa społeczne mogą korzystać z zasobów pieniężnych lub innych, z pracowników odpłatnych oraz z wolontariuszy. Jednak działalność przedsiębiorstwa społecznego wymaga minimalnego poziomu zatrudnienia za wynagrodzeniem.

30 J. Defourny, *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie ...*, dz. cyt., s. 52-53.

Dla opisanego drugiego atrybutu przyjęto pięć elementów³¹:

1. Wyraźnie określony cel służenia wspólnocie

Jednym z podstawowych celów przedsiębiorstw społecznych jest służenie wspólnocie lub specyficznej grupie osób. W tej samej perspektywie na charakterystykę przedsiębiorstw społecznych składa się ich wola promowania znaczenia odpowiedzialności społecznej na poziomie lokalnym.

2. Inicjatywa pochodząca od grupy obywateli

Przedsiębiorstwa społeczne wywodzą się ze zbiorowości osób należących do danej wspólnoty lub grupy dzielącej te same, wyraźnie określone potrzeby lub cele; wymiar zbiorowego zaangażowania jest, w taki czy inny sposób, podtrzymywany, choć nie oznacza to braku przywództwa często sprawowanego przez jedną osobę lub ograniczone grono kierujących.

3. Moc decyzyjna, która nie jest oparta na własności kapitału

Kryterium to odsyła na ogół do zasady „jeden członek, jeden głos”, a przynajmniej do procesu decyzyjnego, w którym prawa głosu w ramach zgromadzenia posiadającego ostateczną moc decyzyjną nie są podzielone w zależności od ewentualnego udziału w kapitale. Ponadto, nawet jeśli właściciele kapitału społecznego są istotni, moc podejmowania decyzji na ogół dzielona jest przez nich z innymi podmiotami.

4. Dynamika oparta na uczestnictwie, obejmująca poszczególne strony, których dotyczy działalność

Reprezentowanie użytkowników lub klientów, sprawowanie władzy decyzyjnej przez poszczególne strony uczestniczące w projekcie oraz zarządzanie oparte na uczestnictwie stanowią istotne cechy charakterystyczne przedsiębiorstw społecznych. W wielu przypadkach jednym z celów przedsiębiorstwa społecznego jest promowanie demokracji na poziomie lokalnym poprzez działalność ekonomiczną.

5. Ograniczenie dystrybucji zysków

Przedsiębiorstwa społeczne mogą być organizacjami, których cechą charakterystyczną jest absolutne zobowiązanie do niedokonywania podziału zysków, mogą one jednak, podobnie jak spółdzielnie w wielu krajach, mieć prawo do dokonywania podziału zysków, jednak w sposób ograniczony – co pozwala uniknąć zachowań, których celem jest wyłącznie maksymalizacja zysku.

31 Tamże, s. 53-54.

Omówione kryteria w syntetyczny sposób zestawione zostały poniżej (tab. I.1.).

Tabela I. I. Charakterystyka przedsiębiorstwa ekonomii społecznej – dziewięć kryteriów

» Kryteria ekonomiczne	» Kryteria społeczne
1. Czy organizacja oferuje płatną pracę?	5. Czy organizacja została założona przez obywateli?
2. Czy organizacja podejmuje znaczące ryzyko ekonomiczne?	6. Czy proces decyzyjny jest niezależny od interesów zewnętrznych?
3. Czy organizacja ma charakter autonomiczny?	7. Czy organizacja ma partycypacyjny styl zarządzania w miejscu pracy?
4. Czy organizacja prowadzi działalność komercyjną?	8. Czy zysk nie jest dystrybuowany poza organizację?
	9. Czy organizacja przynosi wyraźne korzyści społeczne?

Źródło: M. Aiken, *Przedsiębiorstwo społeczne w ekonomii społecznej. Rozwiązania brytyjskie na tle tradycji europejskiej*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005, s. 67, na podstawie: C. Borzaga, J. Defourny, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London 2001.

7. Formy przedsiębiorstwa społecznego

Na ogół za podstawowe formy przedsiębiorstw społecznych uważa się spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje. Niektórzy autorzy – jak, np. Kwaśnicki³² – wyrażają jednak wątpliwość, czy spółdzielnie i towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych należy zaliczać do podmiotów ekonomii społecznej.

Przyjmując sugestię Kwaśnickiego należałoby uznać, że spółdzielnie mogą, ale nie muszą być przedsiębiorstwami społecznymi. Nie rozstrzyga o tym wyłącznie ich prawna forma, lecz także sposób funkcjonowania – praktyczne zasady działania. Do takich zasad Międzynarodowy Ruch Spółdzielczy (*International Co-operative Alliance*) zalicza:

- » dobrowolne i otwarte członkostwo,
- » demokratycznie sprawowaną kontrolę,
- » ekonomiczne uczestnictwo członków,
- » autonomię i niezależność,
- » edukację, szkolenie i informację,
- » współpracę pomiędzy spółdzielniami,
- » troskę o wspólnotę.

32 W. Kwaśnicki, *Gospodarka społeczna z perspektywy...*, dz. cyt., s. 31.

Rozwój przedsiębiorczości społecznej wynika z oddolnej potrzeby obywateli.

Rozwój przedsiębiorczości społecznej wynika przede wszystkim z oddolnej potrzeby i inicjatywy, ale z czasem wymaga sprzyjającej mu legislacji. Taką sekwencję zdarzeń obserwujemy w szeregu krajów europejskich. W 1991 r. wprowadzono we Włoszech status spółdzielni socjalnych. W 1995 r. w Belgii ustanowiono „spółkę o celu społecznym”. W 1999 r. w Portugalii wprowadzono prawną formę „spółdzielni socjalnej z ograniczoną odpowiedzialnością”. Od początku obecnej dekady we Francji mogą działać „spółki spółdzielcze interesu zbiorowego”. Ogólnie ramy prawne mają podmiotom ekonomii społecznej umożliwić połączenie przedsiębiorczości i zmysłu handlowego z przedsięwzięciami o charakterze społecznym³³.

Monica Loss³⁴ podaje, jakie kategorie członkostwa przewiduje włoska ustawa o spółdzielniach socjalnych. Są to: członkowie pracownicy, członkowie użytkownicy, członkowie wolontariusze, członkowie subwencjonujący oraz osoby prawne (publiczne i prywatne).

Ewa Leś³⁵ przytacza warunki, które – zgodnie z belgijską ustawą o spółkach o celu społecznym – musi spełniać przedsiębiorstwo, aby móc przyjąć taki status:

- » partnerzy są zgodni działać nie dla zysku lub ograniczyć osiąganie zysku,
- » przedsiębiorstwo ściśle precyzuje cele społeczne, których zadaniem nie może być pośrednie przysparzanie zysku partnerom,
- » polityka przedsiębiorstwa w zakresie przeznaczania zysków i tworzenia rezerw musi odpowiadać jego celom społecznym,
- » przedsiębiorstwo ma obowiązek wydania rocznego raportu zawierającego informację, w jaki sposób zrealizowało cele społeczne (w tym dane na temat wydatków na inwestycje, kosztów operacyjnych i kosztów personelu),
- » każdy pracownik, po roku nienagannej pracy, ma prawo stać się partnerem w przedsiębiorstwie,
- » każdy pracownik, który rozwiąże kontrakt z przedsiębiorstwem, traci status partnera,
- » w razie likwidacji przedsiębiorstwa społecznego nadwyżka po wypłaceniu wszystkich należności ciążących na przedsiębiorstwie jest przeznaczana na cele społeczne przez przekazanie pozostałych funduszy na rzecz innego przedsiębiorstwa o celu społecznym.

Ważną nową inicjatywą z 2003 r. jest brytyjska propozycja tworzenia spółek interesu publicznego (*Community Interest Companies – CIC*)³⁶. Podstawowym celem w tym przypadku jest wprowadzenie nowego sposobu wykonywania usług publicznych, który zarazem wiązałby się ze wspomaganiami przedsiębiorców społecznych, tworzących możliwości aktywności zawodowej dla osób, które takiej możliwości prak-

33 J. Defourny, *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie...*, dz. cyt., s. 50.

34 M. Loss, *Spółdzielnie socjalne we Włoszech*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005, s. 48.

35 E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna...*, dz. cyt., s. 41.

36 *Civil Renewal: A New Agenda*, The CSV Edith Kahn Memorial Lecture, 11th June 2003, by David Blunkett 2003.

tycznie nie mają. CIC przeznaczają swoje zyski dla dostarczania dóbr publicznych i jednocześnie mają narzucone pewne ograniczenia co do wykorzystywania swoich zasobów.

Misją przedsiębiorstw społecznych mających charakter spółek interesu publicznego jest zasadniczo umacnianie wspólnot lokalnych poprzez kreowanie i odnawianie przestrzeni publicznych, z których korzystają obywatele. Idzie tu przede wszystkim o place, parki i budynki, z których ludzie chcą korzystać, o ile są czyste, bezpieczne i estetyczne. Wspierając celowo spółki użyteczności publicznej rząd brytyjski wspomaga praktycznie realizację takiej misji.

Analizy przeprowadzone w ramach projektu EMES doprowadziły do wyodrębnienia dwóch podstawowych modeli przedsiębiorstw społecznych:

1. Przedsiębiorstwa społeczne wytwarzające usługi komunalne – spółki pożytku publicznego.
2. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące przez pracę.

Przy czym, przy wykorzystaniu przedstawionej wyżej systematykacji w odniesieniu do dwunastu analizowanych krajów UE udało się wyróżnić aż 39 kategorii przedsiębiorstw społecznych zaliczonych do modelu przedsiębiorstwa społecznego integracji zawodowej (*Work Integration Social Enterprise – WISE*)³⁷.

8. Definicja przedsiębiorstwa społecznego

Różne środowiska i autorzy próbują sformułować definicję „przedsiębiorstwa społecznego” i doprowadzić do jej przyjęcia. Jedną z takich prób jest propozycja zawarta w dokumencie rządu brytyjskiego opublikowanym w 2002 r., zgodnie z którą³⁸: *przedsiębiorstwo społeczne to działalność gospodarcza, która wyznacza sobie cele ściśle społeczne i która inwestuje ponownie nadwyżki zależnie od tych celów w działalność lub we wspólnotę, zamiast kierować się potrzebą osiągnięcia maksymalnego zysku na rzecz akcjonariuszy lub właścicieli.*

Z kolei John Pearce³⁹ sformułował następującą definicję przedsiębiorstwa ekonomii społecznej: *Jest to ogólne określenie wszystkich podmiotów gospodarczych, które mają społeczny cel, nie są zorientowane na tworzenie i dystrybucję kapitału oraz mają demokratyczną, wymierną i opartą na wspólnym zarządzaniu strukturę.*

Cechy przedsiębiorstwa społecznego:

1. wytwarzanie dóbr lub usług związane z ryzykiem gospodarczym,
2. ukierunkowanie działalności na integrację społeczną,
3. podporządkowanie stosunków własnościowych interesariuszom,
4. kultura zarządzania osadzona na partnerstwie i partycypacji,
5. demokratyczna kontrola ze strony interesariuszy.

37 J. Defourny, *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie ...*, dz. cyt., s. 54.

38 Tamże, s. 51.

39 J. Pearce, *Social Enterprise in Anytown*, Calouste Gulbenkian Foundation, London 2003, s. 190.

Wcześniejsze rozważania i analiza przedstawionych definicji pozwala na wyodrębnienie kilku podstawowych komponentów przedsiębiorstwa społecznego, do których należy zaliczyć:

- » wytwarzanie produktów lub usług wiążące się z ryzykiem gospodarczym i ekonomiczną weryfikacją efektów tej działalności,
- » ukierunkowanie działalności na integrację społeczną w skali danej społeczności lokalnej,
- » podporządkowanie stosunków własnościowych interesom interesariuszy,
- » kultura zarządzania osadzona na partnerstwie i partycypacji,
- » demokratyczna kontrola ze strony interesariuszy.

9. Ekonomia społeczna a rozwój społeczno-gospodarczy

Alternatywność ekonomii społecznej wobec dotychczasowych rozwiązań trzeba postrzegać we właściwym kontekście, relacyjnym a nie dychotomicznym. Nie jest bowiem tak, że ekonomia społeczna znosi potrzebę pomocy socjalnej, jest jej systemowym substytutem. Ale z drugiej strony wyraźnie jest tak, że współcześnie zwracamy się w kierunku ekonomii społecznej w reakcji na kryzys i krytykę „państwa opiekuńczego”. Nie jest przypadkiem, ale regułą, że tam gdzie „państwo opiekuńcze” się rozrosło, a za tym upowszechniły się publiczne systemy zabezpieczenia społecznego, tradycyjne formy ekonomii społecznej słabły i zanikały, co w szczególności dotyczy wszelkich towarzystw wzajemnościowych⁴⁰. W skrajnych przypadkach etatyzacji gospodarki i życia społecznego (faszyzm, komunizm), formy te zasadniczo zmieniają swój charakter, tracąc swój obywatelski ryt i stając się częścią państwowego organizmu.

Po II wojnie światowej „ekonomia społeczna” zniknęła ze słownictwa ekonomicznego. Jej renesans jest też swoistą reakcją na neoliberalną rewolucję ostatnich dekad XX w. Na przestrzeni kilku dziesięcioleci rozwinięte społeczeństwa doświadczyły tego, że ani państwo (władza publiczna), ani rynek (gospodarka prywatna) nie są w stanie wytworzyć form organizacyjnych, które mogły zaspokoić wiele tradycyjnych, zaś zwłaszcza nowych potrzeb społecznych, wynikających m.in. ze zmiany modelu rodziny i starzenia się populacji.

Nie sądzę jednak, aby można było mówić obecnie o powrocie do starych idei. Zwrot w kierunku ekonomii społecznej nie jest przejawem wahadłowego przesunięcia – od ekonomii rynkowej do ekonomii solidarnej oraz od scentralizowanego państwa

⁴⁰ C. Borzaga, E. Tortia, *Social Economy Organisations in the Theory of the Firm*, (w:) A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*, OECD, Paris 2007.

do komunitaryzmu. To co obserwujemy jest natomiast przejawem długotrwałej ewolucji, której obiektem jest i państwo i rynek. Dzisiejsza ekonomia społeczna nie świadczy o ich odwróceniu, lecz o stopniowym przeobrażaniu się, nie prowadzi do ich ograniczania, lecz ich instytucjonalnej przemiany i rozwoju. Jednym z przejawów i mechanizmów napędowych tej ewolucji stało się ukształtowanie trzeciego sektora – sektora organizacji pozarządowych, co nadało nowy wymiar społeczeństwu obywatelskiemu. To właśnie te organizacje przede wszystkim animują formowanie podmiotów ekonomii społecznej, znajdując w tym drogę dla zachowania autonomii i pozyskania środków na realizację swej misji. Długo wzbierały się one od wkraczania w obszar działalności gospodarczej, widząc w tym raczej zagrożenie niż szansę – robienie pieniędzy, moralnie kolidowało ze społeczną misją. Zresztą najczęściej wzbierały im podejmowania działalności gospodarczej państwowe regulacje. Nie sądzono, że „gospodarka społeczna” jest potrzebna i może się rozwijać obok „gospodarki prywatnej” oraz „gospodarki publicznej”⁴¹. Dla szerokiego spektrum polityków ekonomia społeczna pachniała komunizmem w przebraniu.

Dlatego współczesna ekonomia społeczna powoli szuka swej przestrzeni, oddolnie pobudzana przez nierozwiązane problemy społeczne i niezaspokojone potrzeby, zwłaszcza grup wykluczonych i wspólnot zmarginalizowanych. To tam na dole, a nie w wielkich programach politycznych wykuwa się miejsce i rola ekonomii społecznej, rodzą się innowacyjne pomysły i rozwiązania, formuje się jej potencjał i dynamizm. I dobrze, bo to świadczy najlepiej o jej potrzebie oraz naturalnym, organicznym rozwoju.

Ekonomia społeczna nie jest ani nowym zjawiskiem, ani nową kategorią. W przeszłości jednak doktrynalnie przeciwstawiano ją gospodarce rynkowej i państwu. Albo ją od tych sfer konsekwentnie separowano, albo ją fałszywie traktowano jako ustrojową alternatywę. Zwraca na to uwagę Polanyi⁴², komentując filozofię i doświadczenia „owenizmu”, w którego przypadku chodziło w szczególności o uformowanie społeczeństwa rynkowego, wolnego i odseparowanego od polityki.

Na ogół propagatorzy „nowej ekonomii społecznej” nie przyjmują tak daleko idących doktrynalnych założeń, a tym samym nie przeciwstawiają jej na ogół rynkowi czy państwu.

Ekonomia społeczna w takim ujęciu oznacza niewątpliwie generowanie alternatywnych rozwiązań, ale nie ustrojowej alternatywy. Nie jest pomyślana jako idea i droga odrzucenia rynku i państwa, ale jako ścieżka systemowej ewolucji. Z jednej strony jest ona pomyślana jako praktyczny sposób rozwiązywania problemów społecznych

41 C. Borzaga, A. Santuari, *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 2003.

42 K. Polanyi, *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston 1957.

w skali lokalnej (ekonomia sąsiedztwa i solidarności, lokalne usługi pożytku publicznego), ale z drugiej jako mechanizm głębszych ogólnosystemowych zmian, w tym odnoszących się do gospodarki rynkowej (społeczna odpowiedzialność biznesu) i państwa (współzarządzanie, partnerstwo publiczno-społeczno-prywatne).

Można więc do ekonomii społecznej podchodzić zarówno narzędziowo, jak i systemowo, widzieć jej praktyczne zalety, jak i dalekosiężne następstwa⁴³. Stąd, oczekiwania w stosunku do ekonomii społecznej mogą odnosić się do wielu wymiarów życia społecznego. Problem w tym, aby nie były one przesadne. Nie jest ona bowiem receptą na wszystkie nasze bolączki, cudownym sposobem rozwiązywania wszelkich problemów. Choć z drugiej strony, błędem jest widzieć w niej odbicie w sferze społecznej neoliberalnej rewolucji, dążącej do maksymalnego poszerzenia rynku; naiwne uczestnictwo społeczników w „okrążającej strategii” kapitału, wkraczającego w domenę usług społecznych i sektora organizacji pozarządowych⁴⁴.

Ekonomia społeczna z pewnością nie wyeliminuje tradycyjnej pomocy społecznej i nie jest rozwiązaniem umożliwiającym aktywizację zawodową wszystkich osób z grup defaworyzowanych. Jednakże zadaniem podmiotów ekonomii społecznej nie musi być wyłącznie aktywizowanie i integracja takich osób poprzez ich zatrudnianie. Mogą one pomagać osobom wykluczonym na wiele sposobów, zapewniając im różnego rodzaju usługi, w tym opiekuńcze, każdorazowo włączając je w jakąś społeczność. I w tym sensie warto zawsze rozważyć, czy tego, co oferuje pomoc społeczna wprost nie może skuteczniej zapewnić podmiot ekonomii społecznej, zwłaszcza jeżeli równocześnie jest zdolny do wypracowania środków własnych. Przy takim spojrzeniu szeroko rozumiana pomoc społeczna staje się perspektywą władzy publicznej, która - wypełniając pomocową funkcję i kierując się zasadą pomocniczości - postrzega ekonomię społeczną jako jeden ze sposobów osiągania społecznych celów i rozwiązywania problemów.

Z jednej strony podmioty władzy publicznej mogą traktować podmioty ekonomii społecznej instrumentalnie, powierzając im wypełnianie określonych zadań, na przykład poprzez konkursy grantów czy zlecenie wykonywania usług. Ważniejsze wydaje się jednak to, aby dostrzegły one w podmiotach ekonomii społecznej autonomicznego partnera, który - o ile tylko ma odpowiednie warunki i wsparcie - może stać się ważnym aktorem rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym rozumieniu ekonomia społeczna jest potrzebna nie tylko, po to, aby w miarę możliwości ekonomizować wypełnianie określonych zadań publicznych ze sfery pomocy społecznej, ale przede wszystkim po to, aby rozwijać działalność gospodarczą, która bezpośrednio spełnia

43 P. Lloyd, *The Social Economy in the New Political Economic Context*, (w:) A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*, OECD, Paris 2007.

44 J. Peck, A. Tickell, *Neo-Liberalizing Space, "Anitipode"* Vol. 34, No. 3, 2002.

cel społeczny. Zarówno przez to, na co przeznaczają się wygospodarowane środki, jak i przez to, w jaki sposób taka działalność jest prowadzona.

Społeczny charakter „ekonomii społecznej” nie bierze się tylko z tego, co jest misją jej działalności gospodarczej (nie dla zysku), ale również i z tego, w jaki sposób jest ona prowadzona. Gdybyśmy odrzucili ten drugi wymiar analizy, to musielibyśmy uznać, za podmiot ekonomii społecznej, każdy podmiot gospodarczy, który przeznaczając znaczącą część swego zysku na definiowane przez siebie cele społeczne, niezależnie od tego jak działa, czyli - na czym i w jaki sposób zarabia. Również taki podmiot, który prowadząc działalność gospodarczą, niszczy określone wartości, np. środowisko przyrodnicze, ale część zysku przeznaczając na ich ochronę i promowanie.

Rozpatrując ekonomię społeczną tylko przez kontekst celu działalności gospodarczej, trywializujemy jej koncept, w skrajnej postaci sprowadzając ją do charytatywnych odruchów, tyle, że na poziomie organizacji gospodarczej, a nie jednostki. Co nie znaczy, że charytatywnych odruchów nie należy doceniać czy przyjmować. Konstytuuje ekonomię społeczną nie tylko jej cel (misja), ale także przyjęcie określonych fundamentalnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej. Należy z pewnością dyskutować, jakie są to zasady, jak je praktycznie stosować, jakie są kryteria oceny przestrzegania tych zasad i jakie powinny w związku z tym być prawne wymogi wobec podmiotu, który chce korzystać z określonych przywilejów, przypisanych przez ustawodawcę podmiotom ekonomii społecznej. Dyskursywne ustalenie tych zasad i uzgodnienie wynikających z nich konsekwencji nie jest proste. Tym niemniej nie można tego uniknąć, jeśli ekonomia społeczna ma się stać liczącym się sektorem (podsystemem) gospodarki.

Obszar działania podmiotów ekonomii społecznej wyznaczają dwa wektory: oferowanie usług społecznych oraz tworzenie miejsc pracy dla osób z grup dewaforyzowanych. Każdorazowo kompozycja tych zmiennych jest zależna od warunków i możliwości działania poszczególnych organizacji. Działając w tym obszarze nie tylko generują nadwyżkę, która może zostać użyta dla realizacji celów społecznych, ale też ich działalność generuje określone wartości społeczne. Gdy więc w skrócie mówimy o podmiotach ekonomii społecznej, że działają „nie dla zysku”, to nie chodzi tylko o to, że wypracowanego zysku nie można dzielić między uczestników organizacji, ale też i o to, że wypracowywanie zysku nie jest ich celem, a jest nim tworzenie określonych wartości. Jeśli przy tym pojawia się zysk, to jest to efekt wtórny, a nie cel.

Obszar działania podmiotów ekonomii społecznej wyznaczają dwa wektory: oferowanie usług społecznych oraz tworzenie miejsc pracy dla osób z grup dewaforyzowanych.

Ekonomia społeczna rozwija się w określonej przestrzeni, którą określa m.in. funkcjonowanie gospodarki rynkowej (sektora prywatnego) i państwa (sektora publicznego). Przestrzeń ta nie jest jednak formowana jednostronnie, lecz jest następstwem relacji zachodzących między interesującymi nas sektorami. W odniesieniu do relacji zachodzących między ekonomią społeczną i sektorem prywatnym, wydaje się, że mogą się one kształtować według jednej z trzech reguł: konkurencyjności, koegzy-

Podmioty ekonomii społecznej powinny współdziałać z podmiotami władzy publicznej, korzystać z publicznego wsparcia, zachowując przy tym autonomię, możliwość dysponowania własnymi środkami oraz innowacyjność.

stencji i komplementarności. Sądzę, że dla rozwoju ekonomii społecznej najkorzystniejsze warunki stwarza komplementarność, która otwiera przestrzeń współpracy i wymiany. Natomiast w odniesieniu do relacji między ekonomią społeczną i sektorem publicznym możliwe reguły to – wrogość, obojętność, klientelizm i partnerstwo. Wydaje się, że tylko partnerstwo stwarza podmiotom ekonomii społecznej dobre warunki rozwoju. Klientelizm oznacza bowiem, z jednej strony instrumentalne wykorzystywanie tych podmiotów, zaś z drugiej prowadzi do ich uzależnienia od władzy publicznej. W konsekwencji, mając nawet środki materialne, nie będą one zdolne to kreatywnego wypełniania swojej misji. Podmioty ekonomii społecznej oczywiście powinny współdziałać z podmiotami władzy publicznej, a tym samym korzystać z publicznego wsparcia. Ale należy dbać o to, aby odbywało się to w taki sposób, który nie pozbawia je autonomii, możliwości dysponowania środkami własnymi oraz innowacyjności. Tracąc to, tracą niezależność i swą naturę.

Dla określenia miejsca ekonomii społecznej ważne jest także określenie związków między nią a sektorem organizacji pozarządowych. To nie są z pewnością pojęcia tożsame i nie można jednego z nich wpisać w drugie. Nie wszystkie organizacje pozarządowe prowadzą działalność gospodarczą, są tym samym podmiotami ekonomii społecznej oraz nie wszystkie podmioty ekonomii społecznej są organizacjami pozarządowymi.

10. Ekonomia społeczna a rozwój lokalny

Jedną z bardziej znanych i często przywoływanym koncepcji rozwoju lokalnego opracował Angelo Pichierri⁴⁵, który wyróżnił cztery podstawowe typy rozwoju lokalnego:

1. Rozwój endogeniczny, oparty na maksymalizowaniu wykorzystania zasobów lokalnych przez lokalnych aktorów. Taki typ może być realizowany na obszarze posiadającym możliwości instytucjonalne, organizacyjne do samomobilizowania zasobów ludzkich, finansowych, surowcowych, które występują na danym terenie w odpowiedniej ilości i jakości.
2. Rozwój egzogeniczny - proces, który polega na wykorzystywaniu zasobów zewnętrznych przez zewnętrznych uczestników. Ten typ rozwoju występuje na obszarach, gdzie brakuje podmiotów lokalnych zdolnych do zmobilizowania miejscowych zasobów pracy, gdzie nie ma odpowiednich zasobów finansowych i surowcowych. Rozwój egzogeniczny opiera się na wykorzystywaniu zewnętrznych czynników, takich jak: technologia, kapitał, czasami surowce, przy jedno-

45 A. Pichierri, *Concertation and Local Development*, „International Journal of Regional Research”, Vol. 26, No. 4, 2002, za: J. F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, „Prace habilitacyjne” nr 25, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006.

czesnym eksploataowaniu lokalnego rynku pracy, głównie ze względu na niskie koszty. Także rynek zbytu jest głównie zewnętrzny.

3. **Rozwój pobudzający (zasoby wewnętrzne)** – jest to sytuacja, gdy rozwój lokalny wynika z zaangażowania aktorów zewnętrznych, wykorzystujących zasoby danego obszaru. Przykładowo zewnętrzne firmy dzięki własnemu kapitałowi i technologii mogą zaangażować miejscowych pracowników o potrzebnych kwalifikacjach, a także lokalne surowce. Skuteczność firm zewnętrznych o charakterze globalnym wynika często z posiadanych przez nie powiązań gospodarczych, zapewniających promocję i sprzedaż na zewnętrznych rynkach.
4. **Rozwój przyciągający (zasoby zewnętrzne)** - ten typ polega na zaktywizowaniu miejscowych aktorów dzięki udostępnieniu zasobów zewnętrznych, którymi najczęściej mogą być środki finansowe oraz tzw. know how, czyli wiedza, metody, szkolenie.

Ta klasyfikacja wynika z kombinacji czterech zmiennych – uczestników i zasobów rozwoju; wewnętrznych oraz zewnętrznych, co dobrze obrazuje poniższy rysunek (rys. I.3.).

Rysunek I. 3. Typy rozwoju lokalnego ze względu na wykorzystywane zasoby i uczestników

		Uczestnicy	
		wewnętrzni	wewnętrzni
Zasoby	wewnętrzne	rozwój endogeniczny	rozwój pobudzający (zasoby wewnętrzne)
	zewnętrzne	rozwój przyciągający (zasoby zewnętrzne)	rozwój egzogeniczny

Źródło: A. Pichierri, *Concer*

Ekonomia społeczna jest niewątpliwie właściwa dla rozwoju endogenicznego, bowiem bazuje na lokalnych zasobach, rozpoznawanych i mobilizowanych przez lokalnych aktorów. Przy czym ma ona to szczególne znaczenie dla obszarów zapaści społeczno-gospodarczej, w których nierozwiązane i kumulujące się społeczne deficyty blokują aktywność i rozwój. W takich okolicznościach ekonomia społeczna

Ekonomia społeczna bazuje na lokalnych zasobach, rozpoznawanych i mobilizowanych przez lokalnych aktorów.

może być istotnym czynnikiem rewitalizacji a jej podmioty niezbędnymi uczestnikami procesu ożywiania społeczno-gospodarczego.

Podmioty ekonomii społecznej mogą stosunkowo łatwo i przy niedużych nakładach aktywizować osoby i nieaktywne zasoby. Przy czym może się to dokonywać zarówno przez integracyjne zatrudnienie, jak i dostarczanie usług, które generują kapitał społeczny oraz podnoszą i pobudzają kapitał ludzki.

Każda społeczność lokalna ma swoje specyficzne wyznaczniki czasowo-przestrzenne, które są częścią jej szeroko rozumianej kultury. W tym sensie lokalność jest społecznie konstruowana i w zależności od tego jak się to dokonuje, odpowiednio są rozpoznawane i aktywizowane dostępne zasoby⁴⁶. Bob Jessop⁴⁷ wprost podkreśla, że podmioty ekonomii społecznej, które są zorientowane na tworzenie wartości użytkowych (społecznych), a niekoniecznie wymiennych (pieniężnych) mogą w szczególności służyć takiej regeneracji czasowo-przestrzennej wyznaczników funkcjonowania społeczności lokalnych, która będzie implikować zaufanie, współdziałanie i upodmiotowienie aktorów lokalnych. Mogą one mieć taki wpływ na społeczność lokalną, o ile przyczynią się do przekwalifikowania, aktywizacji i integracji osób wykluczonych i nieaktywnych, a tym samym wykreowania dodatkowego popytu, jak też i wtedy, gdy będą w stanie dostarczać specyficzne usługi, np. w zakresie mieszkalnictwa socjalnego czy oszczędzania energii.

Przydatność podmiotów ekonomii społecznej w regeneracji i rewitalizacji społeczności lokalnych bierze się m.in. stąd, że łatwo mogą one sięgnąć po lokalną wiedzę i lokalnie znane technologie. W ten sposób zagospodarowują one lokalne dziedzictwo, które poza lokalnym kontekstem może nie mieć znaczących wartości ekonomicznych. Ten aspekt od strony teoretycznej eksponują różne koncepcje konkurencyjności, które akcentują znaczenie budowania przez nowe formy organizacyjne przewagi konkurencyjnej poprzez zakorzenienie i eksploatację zlokalizowanej wiedzy. Carlo Borzaga i Ermanno Tortia⁴⁸ słusznie zwracają uwagę, że te koncepcje dostarczają mocnych argumentów na rzecz ekonomii społecznej, i wyjaśniają, w czym może tkwić zdolność konkurencyjna jej podmiotów. To także argumenty za tym, aby widzieć ich aktywność w środowiskowym, lokalnym kontekście. Relacje między ekonomią społeczną a lokalną społecznością nie są ani przypadkowe, ani niekonieczne. Są one przede wszystkim wyraziste w odniesieniu do usług, które wymagają bliskości geograficznej między odbiorcami a dostawcami usług. I dlatego mogą być najlepiej oferowane przez małe i lokalnie zakorzenione podmioty ekonomii społecznej, tworzące przy tym dodatkowe miejsca pracy⁴⁹.

46 M. Halamska, *Uwagi do strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013* (mimeo), IRWIR PAN, Warszawa 2004.

47 B. Jessop, *Liberalism, Neo-Liberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, "Antipode" Vol. 34, No. 3, 2002.

48 C. Borzaga, E. Tortia, *Social Economy Organisations...*, dz. cyt.

49 C. Borzaga, A. Santuari, *New Trends in the Non-profit...*, dz. cyt.

Wydaje się, że podmioty ekonomii społecznej mogą się okazać – obok usług opiekuńczych - przydatne zwłaszcza do uruchamiania takich usług, w których przypadku powodzenie wiąże się ściśle ze zmianami postaw i zachowań małych społeczności lokalnych, w których lokalna więź i identyfikacja jest silna. Wydaje się to szczególnie odnosić do usług ekologicznych, w tym zbierania i zagospodarowania odpadów. W tym przypadku przezwyciężenie utrwalonych nawyków ma fundamentalne znaczenie, i nie da się tego łatwo uzyskać ani perswazją, ani rygorami. Gama takich proekologicznych usług oferowanych potencjalnie przez podmioty ekonomii społecznej może w moim odczuciu być szersza i obejmować, np. tworzenie i ochronę terenów zielonych czy wykorzystywanie lokalnych źródeł odnawialnej energii.

To podejście może się okazać bardzo obiecujące w przypadku obszarów wiejskich. W Europie koncepcja ich rozwoju w coraz większym stopniu oddala się od komercyjnie rozumianej działalności rolniczej w kierunku „rozwoju wielofunkcyjnego”. Wilkin⁵⁰ podkreśla, że idzie w tym przypadku, w szczególności, o pozarynkowe funkcje rolnictwa (m.in. związane z zachowaniem walorów środowiska naturalnego, ochroną pejzażu kulturowego wsi oraz znaczeniem rolnictwa dla funkcjonowania społeczności wiejskich). Taką filozofię rozwoju mocno wspiera Unia Europejska, wspomagając wynikające z niej działania znacznymi środkami strukturalnymi.

Xavier Greffe⁵¹ analizując wprost relacje między ekonomią społeczną i rozwojem lokalnym, podkreśla przede wszystkim, że po 2000 r. w praktyczno-politycznym podejściu do rozwoju lokalnego nastąpiły zasadnicze modyfikacje. Polegające na położeniu innego akcentu z jednej strony w odniesieniu do czynników, zaś z drugiej do instytucjonalnych uwarunkowań rozwoju. W tym pierwszym wymiarze za najistotniejsze uważa się obecnie: nowe usługi i nowe miejsca pracy, miękką infrastrukturę, zasoby ludzkie, jakość życia, kulturowy wizerunek, włączanie środków prywatnych w inwestycje pożytku publicznego. Natomiast w tym drugim wymiarze znaczenie zyskują takie działania, które prowadzą do: strategicznego powiązania ekonomicznych i społecznych czynników rozwoju, partnerstwa dla rozwoju, formowania lokalnych sieci koordynacji i współpracy, tworzenia klastrów, wykorzystujących lokalne dziedzictwo. Takie podejście wzmacnia endogenizację rozwoju lokalnego, ale nie oznacza samoizolacji, autarkicznego zamknięcia i skansenizacji. Lokalne wielopodmiotowe partnerstwo i współzarządzanie wzmacnia i upodmiotawia społeczność lokalną, ale jednocześnie wielostronnie otwiera ją na zewnątrz. Swoją rolę w formowaniu takiego wzorca rozwoju lokalnego mają do odegrania podmioty ekonomii społecznej.

50 J. Wilkin, *Przekształcenia własnościowe ...*, dz. cyt.

51 X. Greffe, *The Role of the Social Economy in Local Development*, (w:) A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*, OECD, Paris 2007.

Przy czym, o ile dotychczas ekonomię społeczną umiejscawiano głównie w obszarze aktywizacji i integracji zawodowej osób wykluczonych, to wydaje się, że jej powiązanie z powyższą koncepcją rozwoju lokalnego czyniłoby ekonomię społeczną rozwiązaniem ukierunkowanym na powstrzymanie degradacji i wykluczenia, czyli pierwszą linią aktywnej i aktywizującej polityki społecznej.

11. Podsumowanie

Świadome kierunkowanie rozwoju ekonomii społecznej na tworzenie lokalnych systemów usług społecznych – w mojej ocenie – jest z wielu powodów w Polsce bardzo obecnie potrzebne. Z jednej strony przyspieszy bowiem rozwój ekonomii społecznej, w tym na tych obszarach kraju, w których jest dzisiaj nieobecna. W dodatku taka orientacja pomoże podmiotom ekonomii społecznej zachować swój społeczny charakter, który będzie podtrzymywany przez ich zakorzenienie lokalne i więź z lokalną społecznością. Warto bowiem dostrzec narastające niebezpieczeństwo ekonomizacji i oligarchizacji organizacji pozarządowych, które coraz bardziej działań mogą w interesie swoich pracowników i czynić z trzeciego sektora strukturę korporacyjną i lobbingową. Z drugiej natomiast, przyczyni się do wykorzystania lokalnych zasobów, w tym zasobów pracy, co ożywi społeczności lokalne i przyspieszy rozwój społeczno-gospodarczych obszarów depresyjnych i zmarginalizowanych. Będzie to miało spore znaczenie dla rozwoju ogólnokrajowego, bowiem podmioty ekonomii społecznej mogą się okazać efektywne tylko wówczas, jeżeli bazować będą na wzajemności i solidarności, jeśli bazować będą na kapitale społecznym i ten kapitał będą pomnażać. Ten kapitał, który jest funkcją współdziałania, współwytwarzania i współzarządzania.

Rozdział II

Charakterystyka rynku pracy w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji grup defaworyzowanych

Maciej Frączek

1. Wprowadzenie

Na polskim rynku pracy zachodzi w ostatnich latach (2004-2007) wiele pozytywnych zmian: wzrasta liczba zatrudnionych i zdecydowanie spada odsetek bezrobotnych, tworzone są nowe miejsca pracy (np. dzięki wzrostowi inwestycji zewnętrznych), szybko rosną wynagrodzenia. Wyraźnie dostrzegalne, pozytywne efekty wzrostu gospodarczego, utrzymującego się m.in. dzięki wejściu Polski do Wspólnoty Europejskiej, powodują, paradoksalnie, że w głównym nurcie debaty publicznej wiele istotnych problemów jest pomijanych. Jednym z takich zjawisk jest sytuacja grup defaworyzowanych na rynku pracy.

Sytuacja i problemy grup defaworyzowanych na rynku pracy są pomijane w głównym nurcie debaty publicznej w Polsce.

Nasilające się na rynku pracy procesy segmentacji⁵² sprawiają, że w istocie mamy w Polsce do czynienia z klasycznym dualnym rynkiem pracy, czyli:

1. Pierwszy jego segment tworzą osoby pracujące na pierwotnym (pierwszorzędym, podstawowym) rynku pracy, gdzie miejsca pracy są stabilne, wysoko opłacane, umożliwiają rozwój i awans zawodowy, a bezrobocie ma charakter krótkotrwały i zazwyczaj dobrowolny.
2. Do drugiego segmentu należą osoby związane z wtórnym (drugorzędym, pobocznym) rynkiem pracy, gdzie fluktuacja zatrudnienia jest bardzo wysoka, warunki pracy (wynagrodzenie, podnoszenie kwalifikacji itd.) zdecydowanie gorsze, a okresy bezrobocia częstsze (wielokrotne bezrobocie) i/lub dłużej trwające (długotrwałe bezrobocie)⁵³.

52 Rozwój segmentacji na rynkach pracy w wielu krajach UE, europejska i międzynarodowa integracja gospodarcza, rozwój nowych technologii oraz starzenie się społeczeństwa zostały zdefiniowane przez Komisję Europejską jako 4 fundamentalne czynniki gwałtownych zmian dotyczących życia i pracy, którymi dotknięci są mieszkańcy Europy. Równocześnie były one powodem rozpoczęcia prac nad zredefiniowaniem europejskiej polityki zatrudnienia i stworzeniem modelu *flexicurity* (elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy). Zob.: *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM/2007/0359 final, European Commission 2007.

53 Patrząc szerzej na problem segmentacji rynku pracy należy dodać, że wtórny rynek pracy charakteryzuje się nie tylko wyższą intensywnością bezrobocia, ale i biernością zawodowej wśród osób z nim związanych.

Wychodząc z przywołanych powyżej konstatacji opisana zostanie sytuacja na polskim rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki grup defaworyzowanych, a zatem osób związanych w dużej mierze z wtórnym rynkiem pracy. Autor intencjonalnie posługuje się pojęciem grup defaworyzowanych a nie terminem osób/grup wykluczonych społecznie, który jest często stosowany na gruncie ekonomii społecznej. Przemawia za tym fakt, że kategoria grup defaworyzowanych jest dobrze ugruntowana w analizach rynku pracy (często mówi się także o osobach/grupach będących w trudnej sytuacji/położeniu na rynku pracy, czy też grupach problemowych na rynku pracy). Zastosowane podejście umożliwi w konsekwencji wykorzystanie źródeł instytucjonalnych do przedstawienia wybranych zjawisk i trendów (zwłaszcza w sferze bezrobocia rejestrowanego) dotyczących osób o niższych możliwościach rozwoju zawodowego.

W pierwszej części opisane zostaną najważniejsze mierniki charakteryzujące sytuację na rynku pracy w Polsce. Pochodzą one z zestawu wskaźników służących do monitorowania wytycznych w sprawie zatrudnienia (*Indicators for monitoring Employment Guidelines*) – zwanych dalej wskaźnikami do monitorowania wytycznych⁵⁴. Wartości poszczególnych wskaźników rynku pracy zostaną zestawione z wartościami średnimi dla krajów UE. Szczególną uwagę zwrócono na te wskaźniki, które odnoszą się do sytuacji grup defaworyzowanych na rynku pracy. W części kolejnej zaprezentowane zostaną wyniki analizy skali i struktury bezrobocia rejestrowanego wśród osób defaworyzowanych. Podstawą analizy będą dane statystyczne pochodzące z powiatowych urzędów pracy. W części końcowej przywołane zostaną wybrane przedsięwzięcia badawcze, podejmowane w Polsce w obszarze studiów nad zjawiskiem wykluczenia z rynku pracy.

2. Sytuacja na polskim rynku pracy w świetle wskaźników do monitorowania wytycznych w sprawie zatrudnienia

Podstawą analizy zjawisk zachodzących na polskim rynku pracy będą wybrane wskaźniki do monitorowania wytycznych⁵⁵ (*monitoring indicators*), uzupełnione kilkoma dodatkowymi wskaźnikami służącymi do analizy (*analysis indicators*).

Głównym źródłem informacji do analizy przedmiotowych wskaźników były ostatnie opracowania Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Rów-

54 Zbiór tych wskaźników opracowany został przez unijny Komitet ds. Zatrudnienia.

55 W tekście pominięte zostały niektóre wskaźniki służące do monitorowania, dla których nie były dostępne polskie dane.

ności Szans⁵⁶, z których pochodzą zaprezentowane w tekście wartości wskaźników. Więcej informacji na temat wskaźników można znaleźć w źródłowym dokumencie Komitetu ds. Zatrudnienia⁵⁷ - nie wszystkie z nich bowiem są powszechnie znane, a przedstawienie obowiązujących definicji, czy też algorytmów ich obliczania zdecydowanie wykracza poza ramy tematyczne niniejszej publikacji.

Większość prezentowanych danych pochodzi z 2006 r. (co pozwoliło zachować możliwości porównawcze z innymi krajami UE), w przypadku trzech wskaźników (stopa zatrudnienia, stopa bezrobocia, współczynnik aktywności zawodowej) zamieszczono dodatkowo dane dotyczące 2007 r. (pochodzą one z zasobów GUS).

2.1. Wybrane wskaźniki rynku pracy w Polsce i UE

Stopa zatrudnienia

Polska charakteryzuje się najniższym poziomem stopy zatrudnienia wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej – w 2006 r. wynosiła ona tylko 54,5% (lider Dania - 77,4%, średnia dla UE-27 - 64,3%). Słaba pozycja naszego kraju jest szczególnie widoczna na tle celów lizbońskich i sztokholmskich dotyczących zatrudnienia do 2010 r. (osiągnięcie stopy zatrudnienia równej 70%, stopy zatrudnienia kobiet - 60%, stopy zatrudnienia starszych pracowników w wieku 55-64 lat - 50%). Zaniepokojenie wzbudzać powinna sytuacja wśród osób znajdujących się w wieku przedemerytalnym (55-64 lata), gdzie tylko nieco ponad 1/4 tej populacji posiada pracę, podczas gdy w UE to ponad 43%. Osoby najstarsze mają największe problemy z utrzymaniem swoich miejsc pracy (lub znalezieniem nowych), gdyż traktowane są – często niesłusznie – jako pozbawione umiejętności i kwalifikacji wymaganych przez nowoczesną gospodarkę. Do wyjścia z rynku pracy skłaniają ich także obowiązujące regulacje prawne, które wielu grupom zawodowym umożliwiają wcześniejsze korzystanie ze świadczeń emerytalnych. Jeszcze niższy poziom zaangażowania w pracę można dostrzec wśród osób najmłodszych (15-24 lata), gdzie stopa zatrudnienia wynosi tylko 24%. W tym przypadku podstawową determinantą takiego stanu rzeczy jest bardzo wysoki odsetek młodzieży kontynuującej edukację na poziomie wyższym. Kobiety z całą pewnością można określić jako grupę defaworyzowaną na polskim

Polska charakteryzuje się najniższym poziomem stopy zatrudnienia wśród wszystkich krajów Unii Europejskiej.

56 *Indicators for monitoring the Employment Guidelines/2007 compendium*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2007 (23-10-2007); *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis/2007 compendium*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2007 (23-10-2007).

57 *Employment Guidelines (2005-2008) - indicators for monitoring and analysis*, The Employment Committee 2007 (27-06-07). Szczegółowy opis wskaźników stosowanych w UE, jak również innych zestawów wskaźników służących do monitorowania sytuacji na rynku pracy można znaleźć w: M. Frączek, N. Laurisz, *Portfele wskaźników do monitorowania rynku pracy*, (w:) J. Górniak, S. Mazur (red.), *Wybrane wskaźniki wykluczenia społecznego i sytuacji na rynku pracy: definicje, sposób liczenia, zastosowanie*, MSAR, Kraków 2007.

ryнку pracy – poziom stopy zatrudnienia we wszystkich kategoriach wiekowych jest wśród kobiet zdecydowanie niższy niż wśród mężczyzn. Wynika to z wielu czynników: braku możliwości pogodzenia życia rodzinnego i zawodowego (nieodstatek instytucji i rozwiązań związanych z opieką nad dzieckiem), ukrytej dyskryminacji kobiet (niższe zarobki na porównywalnych stanowiskach pracy, ograniczony dostęp do wyższych stanowisk).

Tabela II. 1. Stopa zatrudnienia według grup wiekowych i płci

	15-64 lata			15-24 lata			25-54 lata			55-59 lat		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k	o	m	k
EU-27	64,3	71,6	57,1	36,3	39,3	33,2	78,0	85,9	70,0	55,9	65,6	46,7
PL	54,5	60,9	48,2	24,0	26,9	21,0	71,8	78,3	65,3	34,2	46,0	23,6
	55-64 lata			60-64 lata			65-69 lat			20-64 lata		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k	o	m	k
EU-25	43,5	52,6	34,8	28,0	36,3	20,2	9,2	12,3	6,4	68,9	76,8	61,0
PL	28,1	38,4	19,0	17,9	25,2	11,8	9,6	13,9	6,6	60,1	67,3	53,1

Dane z 2006 r. (w %)

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Indicators for monitoring the Employment Guidelines/2007 compendium (23-10-2007)*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2007.

Jak pokazują ostatnie dane GUS w 2007 r. nastąpił znaczący wzrost stopy zatrudnienia w Polsce – w IV kwartale wskaźnik osiągnął poziom 58,1%⁵⁸.

Wzrost zatrudnienia

W 2005 r. nastąpił w Polsce 3-krotnie wyższy przyrost liczby pracujących mężczyzn w porównaniu do kobiet.

Przyrost zatrudnienia odnotowany w 2006 r. (jak również w poprzednich dwóch latach) lokuje Polskę w czołówce krajów Unii. Warto także podkreślić fakt, że był on wygenerowany w równym stopniu przez mężczyzn i kobiety. Podczas gdy w 2005 r. wystąpił 3-krotnie wyższy przyrost liczby pracujących mężczyzn w porównaniu do kobiet. W bazach Eurostatu wskaźnik ten nie jest zdekomponowany, co uniemożliwia precyzyjne określenie źródła wzrostu zatrudnienia. Opierając się na polskich źródłach instytucjonalnych (GUS) można stwierdzić, że w ostatnich latach zdecydowanemu wzrostowi zatrudnienia w sektorze przemysłowym towarzyszy nieco wolniejszy wzrost zatrudnienia w usługach oraz wyraźny spadek zatrudnionych w rolnictwie.

⁵⁸ *Kwartalna informacja o rynku pracy*, GUS, Departament Pracy i Warunków Życia, Warszawa, luty 2008.

Tabela II. 2. Wzrost zatrudnienia ogółem według płci i w głównych sektorach ekonomicznych

	Ogółem			W głównych sektorach		
	ogółem	mężczyźni	kobiety	rolnictwo	przemysł	usługi
EU-27	1,6	1,3t	1,9t	0,4	1,0	2,0
PL	3,3s	3,4s	3,2s	3,3	3,3	3,3

Dane z 2006 r. (w %)

t - wartości tymczasowe, s - wartości szacunkowe

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Stopa bezrobocia

Niestety Polska wciąż lokuje się w czołówce krajów unijnych pod względem wysokości stopy bezrobocia. Poziom bezrobocia w naszym kraju (13,8% w 2006 r.) ponad 1,5-krotnie przekracza średnią dla wszystkich krajów UE, a 3,5-krotnie wartości dla krajów o najniższej stopie bezrobocia – Danii i Holandii, gdzie wynosi ona 3,9%. Podkreślić należy jednak zdecydowany spadek poziomu bezrobocia w Polsce, który miał miejsce w ciągu ostatnich lat. Trend ten potwierdzają najnowsze dane Eurostatu pochodzące z 2007 r., według których wyższy poziom stopy bezrobocia niż w Polsce odnotowano na Słowacji⁵⁹.

Kobiety w Polsce dotknięte są w większym stopniu brakiem pracy, co pokazują wyższe wartości stopy bezrobocia w porównaniu do mężczyzn. Tylko w najstarszych grupach wiekowych wskaźniki dla kobiet są niższe, wynika to jednak z faktu wcześniejszego wieku ich wyjścia z rynku pracy, przez co zmniejsza się wśród kobiet populacja aktywnych zawodowo (będąca podstawą obliczania stopy bezrobocia).

Bardzo wysoki poziom stopy bezrobocia wśród najmłodszych osób (blisko 30%) nie jest wynikiem strukturalnych problemów tej kategorii na rynku pracy, lecz odbiciem ogólnej sytuacji na rynku pracy. Jeżeli stopa bezrobocia ogółem, jak ma to miejsce w Polsce, utrzymuje się ciągle na relatywnie wysokim poziomie, znajduje to odzwierciedlenie w zdecydowanie wyższym poziomie wskaźnika wśród młodzieży. Najmłodsze osoby na rynku pracy, w porównaniu do starszych pracowników, dysponują z reguły mniejszym doświadczeniem zawodowym, mają niższy poziom kwalifikacji i wymagają często dodatkowych szkoleń, stąd też nim osiągną pożądany poziom stabilizacji często zmieniają miejsca pracy. Ta wysoka mobilność

59 Według wstępnych szacunków Eurostatu w 2007 r. stopa bezrobocia wynosiła w Polsce 9,6%, podczas gdy na Słowacji 11,3% (średnia stopa bezrobocia w krajach UE-27 była równa 7,1%). W IV kwartale 2007 r. – jak podała ostatnio GUS – stopa bezrobocia była równa w naszym kraju 8,6%.

na początku kariery zawodowej nieodłącznie powiązana jest z częstszymi okresami bezrobocia – mającymi jednak głównie charakter krótkotrwały.

Tabela II. 3. Stopa bezrobocia według grup wiekowych

	15+			15-24 lata			25-54 lata			55-59 lat		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k	o	m	K
EU-27	8,2	7,6	9,0	17,4	17,1	17,9	7,2	6,5	8,2	6,6	6,6	6,6
PL	13,8	13,0	14,9	29,8	28,3	31,6	12,2	11,2	13,4	9,4	10,9	6,7
	55-64 lata			60-64 lata			20-64 lata					
	o	m	k	o	m	k	o	m	k			
EU-27	6,2	6,2	6,1	5,1	5,3	4,8	7,9	7,3	8,7			
PL	8,5	9,8	6,2	5,4	5,9*	b.d.	13,8	12,9	14,8			

Dane z 2006 r. (w %)

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

* niska wiarygodność związana z małą liczebnością próby

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Współczynnik aktywności zawodowej

Odsetek osób aktywnych zawodowo wynosi w Polsce 63%, co lokuje nasz kraj na czwartym od końca miejscu wśród krajów UE.

Pod względem odsetka aktywnych zawodowo Polska lokuje się na czwartym od końca miejscu wśród krajów Unii, ze wskaźnikiem na poziomie 63,4%. Stosunkowo dobrze wygląda sytuacja w kategorii osób w wieku 25-54 lat, gdzie wartości tego wskaźnika są bardzo zbliżone do średnich europejskich. Nie wolno jednak zapominać o tym, że na poziom tego wskaźnika oprócz liczby pracujących ma wpływ także liczba bezrobotnych, która znacznie podwyższa w przypadku Polski poziom aktywności zawodowej. Bardzo niski poziom aktywności zawodowej osób w wieku 55-64 lat to potwierdzenie istotnych problemów, z którymi muszą borykać się na polskim rynku pracy osoby starsze.

Bardzo duże zaniepokojenie powinny wywoływać przede wszystkim długoletnie trendy związane z poziomem współczynnika aktywności zawodowej. Otóż według danych Eurostatu od 2000 r. w naszym kraju poziom tego wskaźnika obniżył się o blisko 3 punkty procentowe, tymczasem średnia wartość dla wszystkich krajów UE-27 wzrosła w tym samym czasie o ponad 1,5 punktu procentowego. W analizach rynku pracy często pomija się kwestie poziomu bierności zawodowej (opierając się przede wszystkim na dwóch wskaźnikach: stopie zatrudnienia i stopie bezrobocia), tymczasem to wskaźnik nieaktywności zawodowej pokazuje rzeczywistą sferę wykluczenia z rynku pracy. Wiadomo, że pewna część osób biernych zawodowo nigdy nie będzie w stanie, ze względów zdrowotnych, prowadzić aktywnego życia zawo-

dowego. Tym niemniej opinia specjalistów jest jednoznaczna – uwarunkowania systemowe prowadzą w naszym kraju do „wypychania” z rynku pracy dużej części osób, które mogłyby kontynuować swoje życie zawodowe, a równocześnie umożliwiają wielu osobom uzyskiwanie świadczeń społecznych (np. z tytułu renty inwalidzkiej lub z pomocy społecznej), które nie zawsze im się należą. Reasumując, należy stwierdzić, że populacja biernych zawodowo musi być uznana za jedną z istotniejszych, pod względem poziomu natężenia zjawiska oraz jego konsekwencji, grup problemowych w Polsce.

Tabela II. 4. Współczynnik aktywności zawodowej według grup wiekowych

	15-64 lata			15-24 lata			25-54 lata			55-59 lat		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k	o	m	k
EU-27	70,1	77,5	62,8	44,0	47,4	40,5	84,1	91,9	76,2	59,9	70,2	50,0
PL	63,4	70,1	56,8	34,2	37,5	30,7	81,7	88,2	75,4	37,7	51,6	25,3
	55-64 lata			60-64 lata			65-69 lat			20-64 lata		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k	o	m	k
EU-27	46,3	56,1	37,1	29,5	38,3	21,3	9,3	12,5	6,6	74,8	82,8	66,8
PL	30,7	42,6	20,3	18,9	26,8	12,3	9,8	14,3	6,7	69,7	77,3	62,4

Dane z 2006 r. (w %)

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Rok 2007 nie przyniósł istotnego przełomu, jeśli chodzi o poziom analizowanego wskaźnika – w IV kwartale wyniósł on w Polsce 63,6%⁶⁰. Jak widać spadek bezrobocia równoważony jest wzrostem zatrudnienia, natomiast nie zmniejsza się liczba osób biernych zawodowo.

Wzrost wydajności pracy

Bardzo ważnym wskaźnikiem, z punktu widzenia wyrównywania dysproporcji rozwojowych pomiędzy naszym krajem a „starymi” członkami UE, jest poziom wzrostu produktywności pracy. Polska ze wzrostem bliskim 2,5% (w przeliczeniu na 1 osobę zatrudnioną jest to 2,4%, a na 1 godzinę przepracowaną - 2,3%) lokuje się nieco powyżej średniej europejskiej wynoszącej 1,5%. Warto jednak wspomnieć o tym, że w przypadku obydwu ujęć tego wskaźnika wyprzedzają nas wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Na tle „nowych” członków UE sytuacja wygląda zatem już mniej optymistycznie. Jako negatywny symptom należy określić sytuację, która

W Polsce obserwuje się w ostatnich latach negatywne zjawisko polegające na tym, że dynamika wzrostu poziomu wynagrodzeń zaczyna być wyższa od wzrostu wydajności pracy.

⁶⁰ *Kwartalna informacja...*, dz. cyt.

ma miejsce w naszym kraju ostatnio – dynamika wzrostu poziomu wynagrodzeń zaczyna być wyższa od wzrostu wydajności pracy. Przy utrzymywaniu się tego stanu polskiej gospodarce może grozić wysoka inflacja (co już można zaobserwować na podstawie informacji Ministerstwa Finansów i NBP), a w konsekwencji osłabienie dynamiki wzrostu gospodarczego.

Dysproporcje regionalne – regiony o niskim poziomie rozwoju

W przypadku tego wskaźnika, obrazującego regionalne zróżnicowanie na rynku pracy państw członkowskich, wartości dla Polski zostały porównane z danymi dotyczącymi europejskiego rynku pracy. Jeśli chodzi o poziom stopy zatrudnienia, to w żadnym z polskich regionów (NUTS II⁶¹) nie odnotowano takiej sytuacji, aby wartości tego wskaźnika były niższe od 90% średniej krajowej (w UE-27 taki stan rzeczy wystąpił w 10% wszystkich regionów). Z kolei na poziomie NUTS III 3 polskie podregiony (6,7% wszystkich w kraju) zostały zakwalifikowane do grupy o niskim poziomie rozwoju – osiągnęły one bowiem średni poziom 82,7% poziomu ogólnej stopy zatrudnienia w całym kraju.

Analiza poziomu stopy bezrobocia, według danych Eurostatu, pokazuje, że aż w 14 polskich województwach oraz 35 podregionach poziom stopy bezrobocia był wyższy o ponad 150% od średniej krajowej. Jest to jednak najprawdopodobniej pomyłka, która powstała w trakcie publikowania danych, gdyż rok wcześniej (2005) sytuacja taka dotyczyła tylko 2 podregionów (natomiast ani jednego regionu) – co odpowiadało polskiemu danym pochodzącym z GUS.

61 Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej (*Nomenclature of Units for Territorial Statistics*) jest to uniwersalna regionalizacja obowiązująca w Unii Europejskiej, która obejmuje 27 państw członkowskich. Wyróżnia się pięć poziomów, a w europejskiej polityce regionalnej najistotniejsze znaczenie mają NUTS II i NUTS III. W Polsce na poziomie NUTS II mamy 16 województw, na poziomie NUTS III mamy 45 podregionów, na poziomie NUTS IV mamy 379 powiatów oraz na poziomie NUTS V mamy 2.478 gmin.

Tabela II. 5. Dysproporcje regionalne*

	Zatrudnienie								
	Odsetek regionów o stopie zatrudnienia poniżej 90% średniej krajowej		Liczba dotkniętych regionów/liczba regionów ogółem		Odsetek ludności w wieku prod. ogółem (15/64) zamieszkałej w dotkniętych regionach		Stopień rozbieżności dotkniętych regionów ze średnią krajową (średnia stopa zatrudnienia w dotkniętych regionach jako % średniej krajowej)		Stopa zatrudnienia w 2006 r.
	NUTS II	NUTS III	NUTS II	NUTS III	NUTS II	NUTS III	NUTS II	NUTS III	
EU-27	10,4	13,3	(28/268)	(170/1283)	10,0	15,2	80,6	80,5	64,3
PL	0,0	6,7	(0/16)	(3/45)	0,0	5,3	–	82,7	54,5
	Bezrobocie								
	Odsetek regionów o stopie bezrobocia powyżej 150% średniej krajowej		Liczba dotkniętych regionów/liczba regionów ogółem		Odsetek ludności aktywnej zawodowo ogółem (w wieku 15/64) zamieszkałej w dotkniętych regionach		Stopień rozbieżności dotkniętych regionów ze średnią krajową (średnia stopa bezrobocia w dotkniętych regionach jako % średniej krajowej)		Stopa bezrobocia w 2006 r.
	NUTS II	NUTS III	NUTS II	NUTS III	NUTS II	NUTS III	NUTS II	NUTS III	
EU-27	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	8,2
PL	87,5	77,8	(14/16)	(35/45)	82,8	76,4	102,7	108,6	w

Dane z 2006 r.

* wartości średnioroczne

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Generalnie, poziom dysproporcji regionalnych w Polsce na poziomie NUTS II i NUTS III należy ocenić jako bardzo niski w porównaniu do pozostałych krajów unijnych. Oczywiście, polski rynek pracy nie ma charakteru homogenicznego, a liczne badania i analizy pokazują, że sytuacja w poszczególnych regionalnych czy też powiatowych rynkach pracy jest bardzo zróżnicowana (rynk „dynamiczne” versus rynki „stagnacyjne”). Szczególnie na poziomie powiatów (NUTS IV) pojawiają się bardzo mocne odchylenia od średniej, co można zaobserwować na przykładzie kształtowania się poziomu stopy bezrobocia rejestrowanego (dane z BAEL nie pozwalają

Polski rynek pracy nie ma charakteru homogenicznego; sytuacja w poszczególnych regionach i powiatach jest bardzo zróżnicowana.

niestety na określenie poziomu stopy zatrudnienia i bezrobocia na szczeblu powiatowym). W ostatnim miesiącu 2007 r. średnia stopa bezrobocia rejestrowanego w całym kraju osiągnęła poziom 11,4%. Najniższe bezrobocie rejestrowane występowało w 3 miastach na prawach powiatu, tj.: Sopocie (2,4%), Gdyni (2,5%) oraz Poznaniu (2,9%). Na drugim biegunie znalazły się z kolei powiaty:

- » braniewski - podregion elbląski, województwo warmińsko-mazurskie (33,8%),
- » szydlowiecki - podregion radomski, województwo mazowieckie (33,6%),
- » białogardzki - podregion koszaliński, województwo zachodniopomorskie (32,0).

Przedstawione powyżej dane pozwalają dostrzec olbrzymie zróżnicowanie pomiędzy skrajnymi wartościami stóp bezrobocia w polskich powiatach. Natężenie bezrobocia, mierzone ilorazem maksymalnej i minimalnej stopy bezrobocia, osiągnęło wartość 14 (tyle razy poziom stopy bezrobocia w powiecie braniewskim był wyższy od poziomu odnotowanego w Sopocie). Porównanie wartości brzegowych ze średnią dla kraju także pokazuje duże rozpiętości: najwyższa stopa bezrobocia odnotowana w Polsce była większa blisko 3-krotnie od średniej, natomiast najniższa była mniejsza o blisko 5 razy⁶².

Istotnym czynnikiem determinującym możliwość zaliczenia określonej grupy osób do kategorii osób defaworyzowanych na rynku pracy jest ich miejsce zamieszkania - definiowane nie przez poziom regionu, ale powiatu.

Reasumując rozważania na temat zróżnicowania sytuacji na regionalnych rynkach pracy w Polsce należy stwierdzić, że istotnym czynnikiem determinującym możliwość zaliczenia określonej grupy osób do kategorii osób defaworyzowanych na rynku pracy jest ich miejsce zamieszkania (definiowane jednak nie przez poziom regionu lub podregionu, ale powiatu). Wynika to przede wszystkim z ciągle niskiego w Polsce poziomu mobilności przestrzennej – relatywnie mało osób jest skłonnych do zmiany swojego miejsca zamieszkania w związku z możliwością podjęcia pracy (na co oczywiście wpływ mają także bardzo wysokie koszty wynajmu mieszkań, zwłaszcza w największych aglomeracjach).

Wskaźnik bezrobocia młodzieży

W Polsce wśród wszystkich osób w wieku 15-24 lata ponad 10% miało status bezrobotnego. Był to niestety drugi w kolejności najwyższy poziom wskaźnika wśród wszystkich krajów UE (wyższe wartości odnotowano w Szwecji). Brak aktywności tak dużej części młodych Polaków może przyczynić się do zwiększenia zagrożenia wykluczeniem społecznym wśród tej grupy osób i trwałego oderwania ich od rynku pracy. Nie można jednak zapominać o tym, że wysoki poziom tego wskaźnika wynika w dużym stopniu z kontynuacji nauki przez młodzież po zakończeniu gimnazjum. Elementem pozytywnym jest konsekwentny spadek poziomu wskaźnika bezrobocia młodzieży (w 2002 r. był on równy aż 16,1%), dzięki czemu po kilku latach Polska opuściła miejsce niechlubnego lidera w tej statystyce.

62 Obliczenia własne na podstawie: *Informacja o bezrobociu w grudniu 2007 roku*, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa, styczeń 2008.

Tabela II. 6. Wskaźnik bezrobocia młodzieży według płci

	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
EU-27	7,7	8,1	7,2
PL	10,2	10,6	9,7

Dane z 2006 r. (w %)

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

W Polsce 10% młodych ludzi w wieku 15–24 lata jest bezrobotnych – to może przyczynić się do zwiększenia zagrożenia wykluczeniem społecznym wśród tej grupy osób i trwałego oderwania od rynku pracy.

Różnica między poziomem wynagrodzeń kobiet i mężczyzn

Według danych z 2005 r. polskie kobiety zarabiałły przeciętnie o 10% mniej niż mężczyźni, natomiast w całej UE-27 różnica ta była większa i wynosiła 15% (według danych szacunkowych). Mimo relatywnie niskiego poziomu zróżnicowania wynagrodzeń kobiet i mężczyzn w Polsce wskaźnik ten w ograniczonym stopniu oddaje rzeczywiste dysproporcje występujące na polskim rynku pracy. Oprócz wynagrodzenia istotnym elementem życia zawodowego jest bowiem możliwość rozwoju, awansu i realizacji aspiracji zawodowych. Liczne bariery, przed którymi stoją kobiety pragnące realizować się w tych sferach (określane mianem „szklanego sufitu”) zostały bardzo trafnie opisane w monografii Anny Titkow⁶³. Warto także pokreślić, że istniejące regulacje prawne nie zawsze wspomagają kobiety w próbie łączenia życia rodzinnego z zawodowym, czego jednym z licznych przykładów jest brak możliwości korzystania z urlopów macierzyńskich przez kobiety prowadzące własną działalność gospodarczą.

Przywołane powyżej spostrzeżenia przemawiają na rzecz tezy, że przy zastosowaniu szerokiego podejścia do definiowania grup problemowych na polskim rynku pracy kobiety z pewnością można zaliczyć do kategorii osób, które napotykać szereg barier o charakterze legislacyjnym, ekonomicznym i kulturowym – co mocno ogranicza ich życie zawodowe (bądź też całkowicie eliminuje z rynku pracy).

Na polskim rynku pracy kobiety napotykać na bariery o charakterze legislacyjnym, ekonomicznym i kulturowym – co mocno ogranicza ich życie zawodowe lub eliminuje z rynku pracy.

63 A. Titkow, *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003. Wśród innych analiz sytuacji kobiet na polskim rynku pracy warto wymienić: M. Gawrycka, J. Wasilczuk, P. Zwiech, *Szklany sufit i ruchome schody – kobiety na rynku pracy*, CeDeWu Sp. z oo., Warszawa 2007.

Opieka nad dziećmi

W przypadku tego wskaźnika⁶⁴ dostępne dane pochodzą z 2005 r. Wówczas tylko 2,0% polskich dzieci (to najniższy wynik, wraz z Czechami, wśród krajów, dla których dane były dostępne) w wieku 0-2 lat objętych było opieką sprawowaną przez instytucje i placówki opieki (dla porównania - w Danii aż 73,0%). W populacji dzieci w wieku od 3 lat do obowiązkowego wieku szkolnego wskaźnik ten wynosił 30,0% (zdecydowanie najniższy wynik wśród krajów UE). Wskaźnik uzupełniający, pokazujący liczbę miesięcy urlopu macierzyńskiego ze świadczeniami zastępującymi przy najmniej 2/3 wynagrodzenia, był jednym z najniższych w UE i wynosił 4 miesiące.

Opisane powyżej miary pokazują tło o wiele szerszego zjawiska, jakim jest podejście państwa do polityki prorodzinnej (rozumianej jako wspierająca łączenie życia zawodowego i rodzinnego). Istniejące rozwiązania prawne i instytucjonalne powodują, że często (zwłaszcza na terenach wiejskich i w małych ośrodkach miejskich) praktycznie niemożliwe jest skorzystanie z oferty państwowych instytucji opieki nad dzieckiem. Część polskich rodzin korzysta zatem z pomocy rodziny (jeśli to możliwe) lub komercyjnych usług (w tym przypadku barierą mogą być jednak kwestie finansowe). Szczególnie trudna jest sytuacja osób samotnie wychowujących dzieci (najczęściej są to matki) – ta grupa niewątpliwie może być zaliczona do grup problemowych na polskim rynku pracy.

Grupą problemową na polskim rynku pracy są osoby samotnie wychowujące dzieci.

Średni wiek wyjścia z zasobu siły roboczej

Polska w przypadku tego wskaźnika lokuje się na 5 od końca miejscu w UE (wśród kobiet jest to niestety ostatnia pozycja)⁶⁵. Wpływ na taką sytuację mają niewątpliwie regulacje prawne umożliwiające w stosunkowo młodym wieku przejście na wcześniejszą emeryturę (przede wszystkim kobietom, ale i licznym grupom zawodowym). Konsekwencją tych rozwiązań jest bardzo niski poziom aktywności zawodowej najstarszych grup polskiego społeczeństwa – z jednej strony mający charakter dobrowolny (duża część osób preferuje takie rozwiązanie, zwłaszcza w obliczu relatywnie nieznacznego zmniejszenia poziomu swoich świadczeń emerytalnych), w wielu wypadkach spowodowany jest on jednak brakiem zaufania pracodawców do pracowników w zaawansowanym wieku.

Polski rynek pracy charakteryzuje bardzo niski poziom aktywności zawodowej najstarszych grup społeczeństwa.

W ciągu najbliższych lat problem funkcjonowania osób starszych na rynku pracy będzie z pewnością jedną z kluczowych kwestii do rozwiązania. Zmiany w systemie emerytalnym wprowadzone pod koniec XX w. spowodowały bowiem, że wysokość wypłacanych emerytur będzie w bardzo dużym stopniu uzależniona od długości

64 Pokazuje on odsetek dzieci objętych opieką przez formalne instytucje i placówki opieki (inne niż opieka gwarantowana przez rodzinę).

65 Tymczasem jednym z celów w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia jest podniesienie do 2010 r. rzeczywistego wieku opuszczania rynku pracy do poziomu 65 lat.

życia zawodowego i zgromadzonego przez ten okres kapitału początkowego (oraz oczywiście od dodatkowego kapitału zgromadzonego, np. w III filarze). Wszyscy kluczowi aktorzy rynku pracy: pracodawcy, pracownicy, jak i państwo muszą być więc odpowiednio przygotowani na zmiany, które będą prowadziły do zredefiniowania obecnego modelu życia zawodowego.

Problem funkcjonowania osób starszych polskim na rynku pracy będzie jedną z kluczowych kwestii do rozwiązania

Tabela II. 7. Średni wiek wyjścia z zasobu siły roboczej według płci

	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
EU-25*	60,9	61,4	60,4
PL	59,5	62,0	57,4

Dane z 2005 r. (w latach)

* wartości szacunkowe

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Stopa długotrwałego bezrobocia

Wśród wszystkich państw UE tylko Słowacja posiada wyższy od Polski poziom stopy długotrwałego bezrobocia. Długotrwałe bezrobocie stanowi ogromne wyzwanie dla polityki gospodarczej i społecznej, ponieważ tak duży odsetek ludności aktywnej zawodowo - 7,8% w 2006 r. - jest bardzo mocno zagrożony wykluczeniem społecznym. Sytuacja w Polsce przedstawia się szczególnie niekorzystnie jeśli odnieść ją do europejskich liderów: Danii, Szwecji, czy też Wielkiej Brytanii, gdzie wartość tego wskaźnika oscyluje w granicach 1%. Na szczęście dzięki poprawie sytuacji na polskim rynku pracy wartość tego wskaźnika już od kilku lat systematycznie maleje.

Tabela II. 8. Stopa długotrwałego bezrobocia według płci

	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
EU-27*	3,6	3,3	4,0
PL	7,8	7,1	8,6

Dane z 2006 r. (w %)

* wartości tymczasowe

Źródło *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Długotrwałe bezrobotni są w Polsce od początku transformacji „klasyczną” grupą problemową. Pozostawanie bez pracy przez okres ponad 12 miesięcy w dobie bardzo dynamicznych zmian na rynku skutkuje bardzo istotnym osłabieniem poziomu ich kapitału ludzkiego. Z upływem czasu kwalifikacje i umiejętności takich osób mogą być niewystarczające dla potencjalnego pracodawcy, a równocześnie bardzo trudno je zdobyć poza zakładem pracy (bezrobotni rzadziej angażują się

Od początku transformacji osoby długotrwałe bezrobotne są klasyczną grupą problemową na polskim rynku pracy.

w edukację ustawiczną w porównaniu do osób pracujących). Długotrwały brak pracy skutkuje także spadkiem samooceny oraz osłabieniem więzi społecznych, co dodatkowo ogranicza szanse na powrót do zatrudnienia.

Wysoki poziom stopy bezrobocia długotrwałego w Polsce nie oddaje skali całego problemu związanego z tą grupą osób. Analiza struktury bezrobotnych pokazuje dodatkowo odsetek długotrwanie bezrobotnych w całej populacji osób poszukujących pracy. Według danych z BAEL (IV kwartał 2007 r.)⁶⁶ osoby długotrwanie bezrobotne stanowią ok. 43% całego zasobu bezrobocia. Sam poziom tego udziału nie wydaje się być rażąco wysoki, tym niemniej, gdy skonfrontujemy go z przeciętnym czasem poszukiwania pracy (czyli pozostawania na bezrobociu) wynoszącym dla całej populacji bezrobotnych 16,8 miesiące, wnioski są bardzo pesymistyczne – średni czas pozostawania bez pracy w kategorii osób długotrwanie bezrobotnych przekracza okres 2,5 lat.

Długotrwały brak pracy skutkuje istotnym osłabieniem kapitału ludzkiego i społecznego, co dodatkowo ogranicza szanse na powrót do zatrudnienia.

Zjawisko to znajduje również odzwierciedlenie w rejestrach prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy. W grudniu 2007 r. 45% wszystkich osób zarejestrowanych w PUP pozostawało bez pracy powyżej 12 miesięcy – 243 tys. osób przez okres 12-24 miesięcy, a 544 tys. osób powyżej 24 miesięcy, co dawało łącznie 787 tys. osób (z 1,747 mln wszystkich bezrobotnych). Przy uwzględnieniu rozszerzonej definicji osoby długotrwanie bezrobotnej, stosowanej w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶⁷, liczba zarejestrowanych długotrwanie bezrobotnych wzrasta do 1,094 mln, co stanowi już blisko 63% ogółu bezrobotnych.

Osoby długotrwanie bezrobotne stanowią trzon polskiego bezrobocia strukturalnego.

Długotrwanie bezrobotni stanowią trzon polskiego bezrobocia strukturalnego⁶⁸ – są najgorzej wykształceni, brakuje im kwalifikacji i umiejętności oczekiwanych przez pracodawców, bardzo niska jest ich motywacja do podjęcia zatrudnienia (preferowane jest utrzymywanie się z rozmaitego rodzaju transferów socjalnych). Niższy poziom kapitału ludzkiego skutkuje tym, że relatywnie szybko tracą pracę (jeśli ją podjęli) i powracają do rejestrów (fenomen wielokrotnego bezrobocia)⁶⁹.

66 *Kwartalna informacja...*, dz. cyt.

67 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.) w art. 2, ust. 1, pkt 5 określa długotrwanie bezrobotnego jako „bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego w miejscu pracy”.

68 Wnikliwą analizę strukturalnego bezrobocia w Polsce można znaleźć w: M. Socha, U. Sztanderska, *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa 2000.

69 Więcej na temat wielokrotnego bezrobocia w Polsce zob.: M. Frączek, *Bezrobocie wtórne. Uwarunkowania i skala zjawiska*, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie” nr 667, 2004; M. Frączek, *Bezrobocie wielokrotne w Polsce w latach 2001-2004*, „Zeszyty Naukowe UEK” nr 759, 2007.

Zróznicowanie sytuacji na rynku pracy w odniesieniu do grup znajdujących się w trudnym położeniu (defaworyzowanych).

Dzięki danym Eurostatu pochodzącym z 2005 r. można określić poziom tego wskaźnika (a precyzyjnie mówiąc subwskaźników: luki zatrudnienia, aktywności i bezrobocia) dla wybranych grup dotkniętych problemami na rynku pracy w Polsce (zdefiniowanie tych grup leży w kompetencjach poszczególnych państw członkowskich, stąd też bardzo często niemożliwe są porównania pomiędzy krajami). W przypadku kryterium stopy zatrudnienia najmniej korzystnie przedstawia się sytuacja w odniesieniu do osób w wieku 15-24 lat, najniższy poziom aktywności zawodowej wykazują osoby niepełnosprawne, a luka bezrobocia jest najwyższa w kategorii najmłodszych osób na rynku pracy.

Analizując stopę zatrudnienia najmniej korzystnie przedstawia się sytuacja osób w wieku 15-24 lat, najniższy poziom aktywności zawodowej wykazują osoby niepełnosprawne, a luka bezrobocia jest najwyższa w kategorii najmłodszych osób na rynku pracy.

Tabela II. 9. Sytuacja grup problemowych na polskim rynku pracy

	Luka zatrudnienia			Luka aktywności			Luka bezrobocia		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k
bez kwalifikacji	38,1	40,1	36,2	40,9	41,3	40,5	13,2	11,6	12,4
niepełnosprawni	39,2	43,5	35,4	46,7	51,2	42,8	3,6	3,3	4,5
15-24 lat	40,8	45,4	36,5	39,5	43,3	36,1	22,4	22,1	22,2
50-64 lat	15,7	12,5	18,0	22,7	18,0	26,5	-3,9	-7,6	-5,6

Dane z 2005 r. (w punktach procentowych)

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Stopa opodatkowania nisko zarabiających: pułapka niskich płac⁷⁰

Wskaźnik ten pokazuje wysokość marginalnej efektywnej stopy opodatkowania dochodu z pracy. Uwzględnia ona połączony efekt wzrostu opodatkowania dochodów z pracy i pozbawienia świadczeń (np. socjalnych), wynikający ze zwiększenia zaangażowania w pracę (zwiększenie liczby przepracowanych godzin lub zmiana pracy na lepiej płatną). Innymi słowy, wskaźnik ten pokazuje, jak duża część przyrostu wynagrodzenia brutto (z poziomu 34% do 66% przeciętnego wynagrodzenia) jest „tracona” na skutek zwiększonych podatków i zmniejszonych świadczeń. W Polsce poziom pułapki ubóstwa należy do jednego z wyższych w krajach UE, dlatego też niewiele najmniej zarabiających osób będzie zainteresowanych, np. dłuższą pracą.

W Polsce poziom pułapki ubóstwa należy do jednego z wyższych w krajach UE.

⁷⁰ W polskiej literaturze przedmiotu bardzo często używana jest stosowana wcześniej przez UE nazwa tego wskaźnika, czyli „pułapka ubóstwa”.

Osoby uzyskujące najniższe dochody z pracy uznać należy za kolejną grupę problemową na rynku pracy, ponieważ rozwiązania fiskalne obowiązujące w naszym kraju nie sprzyjają ich rozwojowi zawodowemu. Wysoki poziom pułapki ubóstwa nie tylko nie będzie stymulował zwiększenia zaangażowania w pracę osób najniższej zarabiających, ale może wręcz prowadzić do sytuacji, gdy zdecydują się one na wyjście z rynku pracy i wejście w sferę świadczeń socjalnych (np. korzystanie ze świadczeń z tytułu bezrobocia), przy równoczesnym zaangażowaniu się w pracę nieewidencjonowaną.

Tabela II.10. Pułapka ubóstwa

	Para z jedną osobą zarobkującą i dwojgiem dzieci	Osoba samotna
EU-25	62,3	47,3
PL	75,0	65,0

Dane z 2005 r. (w %)

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Stopa opodatkowania nisko zarabiających: pułapka bezrobocia

System transferów socjalnych nie motywuje polskich bezrobotnych do zmiany swojego statusu.

Konstrukcja tego wskaźnika jest bardzo zbliżona do omawianej powyżej pułapki ubóstwa. W tym jednakże przypadku badane są zmiany w dochodzie rozporządzalnym związane z przejściem ze stanu bezrobocia do zatrudnienia (do pracy z płacą równą 67% przeciętnego wynagrodzenia). W 2005 r. wartość tego wskaźnika wynosiła dla krajów UE-25 75,5%, natomiast dla Polski była wyższa - 81,0%. Tak wysoki poziom pułapki bezrobocia oznacza, że osoby korzystające z zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń związanych z brakiem pracy nie są zainteresowane podejmowaniem zatrudnienia (z finansowego punktu widzenia).

System transferów socjalnych nie motywuje polskich bezrobotnych do zmiany swojego statusu, bardzo niewielki przyrost dochodu rozporządzalnego po podjęciu zatrudnienia jest silną destymulantą dla podejmowania jakichkolwiek aktywnych działań na rynku pracy.

Pracujący zagrożeni ubóstwem

Jako uzupełnienie prowadzonych rozważań przedstawiony zostanie dodatkowy wskaźnik – pracujący zagrożeni ubóstwem. Do pracujących zagrożonych ubóstwem⁷¹ zalicza się pracowników najemnych i samozatrudnionych, których ekwiwalentny dochód do dyspozycji jest niższy od 60% wartości mediany dochodów ekwi-

⁷¹ W literaturze przedmiotu często określa się takie osoby jako „ubogich pracujących” (*working poor*).

walentnych w danym kraju. W 2005 r. Polska wraz z Portugalią posiadała najwyższy wśród krajów UE-25 (bez Rumunii i Bułgarii) odsetek pracujących zagrożonych ubóstwem – wynosił on 14% wszystkich pracujących (wśród mężczyzn było to 15%, a wśród kobiet 12%). Średnia dla wszystkich krajów unijnych była zdecydowanie niższa i wynosiła według szacunków Eurostatu 8%.

W 2005 r. Polska i Portugalia posiadały najwyższy wśród krajów UE-25 odsetek pracujących zagrożonych ubóstwem.

Poziom tego wskaźnika pokazuje „jakość” miejsc pracy w polskiej gospodarce. Jego wysoka wartość oznacza, że mimo faktu posiadania pracy jakość życia części pracowników jest niska. Wysoki poziom tego wskaźnika może też być sygnałem poważnych problemów społecznych i gospodarczych w przyszłości, gdy część osób zrezygnuje z niskopłatnego zatrudnienia na rzecz świadczeń pochodzących, np. z systemu opieki społecznej.

W związku z powyższym, grupa pracowników osiągających najniższe dochody również może być uznana za kategorię defaworyzowaną na polskim rynku pracy.

Różnorodność możliwości dotyczących umów i czasu pracy oraz ich powody

Wskaźnik ten pokazuje udział niestandardowych form zatrudnienia oraz samozatrudnienia w ogóle pracujących. Według danych z 2006 r. w Polsce blisko 43% osób pracowało w niepełnym wymiarze godzin i/lub na czas określony lub posiadało status samozatrudnionego. W UE poziom tego wskaźnika był niższy i wynosił 38,7%. Co ciekawe, w naszym kraju to mężczyźni częściej decydują się na takie formy zatrudnienia, podczas gdy w całej UE widać przewagę kobiet.

Zdecydowanie mniej Polaków pracuje w niepełnym wymiarze godzin w porównaniu do średniej europejskiej (odpowiednio: 3,0% i 14,4%), z kolei w Polsce bardziej popularna jest praca na czas określony (23,4% i 10,7%). Częściej też, niż statystyczny Europejczyk, polski pracownik posiada status samozatrudnionego⁷².

72 Wytłumaczeniem tego faktu jest bardzo wysoki udział pracujących w rolnictwie indywidualnym. Nie bez znaczenia są także często występujące na polskim rynku pracy sytuacje, gdy na pracowników wywierana była/jest presja, aby charakter stosunku pracy nie był oparty o rozwiązania kodeksu pracy, lecz kodeksu cywilnego („wymuszanie” świadczenia pracy jako 1-osobowy podmiot gospodarczy, a nie pracownik najemny).

Tabela II. 11. Pracujący w niestandardowych formach i samozatrudnieni

OGÓŁEM	Ogółem		Mężczyźni		Kobiety	
	UE-27	PL	UE-27	PL	UE-27	PL
1. Ogółem pracujący w niepełnym wymiarze godzin i/lub na czas określony + ogółem samozatrudnieni jako % ogółu pracujących	38,7	42,8	33,5	45,6	45,2	39,3
2. Pracujący w niestandardowych formach zatrudnienia (w niepełnym wymiarze godzin i/lub na czas określony) jako % ogółu pracujących						
2.1. pracujący tylko w niepełnym wymiarze godzin, z powodu:						
2.1.1. nauka i szkolenie	1,3	0,1	1,0	0,1	1,6	0,1
2.1.2. własna choroba lub niepełnosprawność	0,6	0,3	0,4	0,3	0,8	0,2
2.1.3. niemożność znalezienia pracy w pełnym wymiarze godzin	2,4	0,9	1,0	0,4	4,1	1,5
2.1.4. opieka nad dziećmi lub innymi osobami zależnymi	5,4	0,1	0,3	b.d.	11,3	0,3
2.1.5. inne powody	3,3	1,5	1,4	0,9	5,4	2,3
A. OGÓŁEM pracujący tylko w niepełnym wymiarze godzin (suma 2.1.1.-2.1.5.)	14,4	3,0	4,4	1,8	25,8	4,4
2.2. pracujący tylko na czas określony, z powodu:						
2.2.1. nauka i szkolenie	1,9	2,0	2,0	1,9	1,8	2,2
2.2.2. niemożność znalezienia pracy na czas nieokreślony	5,9	18,1	6,3	20,0	5,4	15,8
2.2.3. brak chęci do pracy na czas nieokreślony	0,9	1,2	0,9	1,4	0,8	0,9
2.2.4. okres próbny	0,8	2,2	0,9	2,3	0,6	2,0
2.2.5. bez powodu	1,3	b.d.	1,5	b.d.	1,1	b.d.
B. OGÓŁEM pracujący tylko na czas określony (suma 2.2.1.-2.2.5.)	10,7	23,4	11,6	25,6	9,6	20,9
C. pracujący w niepełnym wymiarze godzin oraz na czas określony	3,5	3,9	2,1	2,9	5,1	5,1
D. OGÓŁEM Pracujący w niestandardowych formach zatrudnienia (A+B+C)	28,7	30,3	18,2	30,2	40,8	30,4
3. Ogółem samozatrudnieni jako % ogółu pracujących	15,2	19,9	19,2	23,4	10,3	15,5
- z tego w niepełnym wymiarze godzin	2,2	2,4	1,7	2,1	2,8	2,8

b.d. – brak danych

Dane z 2006 r. (w %)

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Wypadki przy pracy

Zmiana wartości wskaźnika wypadkowości, definiowanego jako liczba wypadków przy pracy na 100 tys. pracujących, jest w Polsce bardzo podobna do średniej europejskiej. Przyjmując 1998 r. jako rok bazowy (100), wartość indeksu tego wskaźnika dla poważnych wypadków w 2004 r. wynosiła w UE-25 w kategorii ogółem 79 (mężczyźni - 81, kobiety - 89), natomiast w Polsce odpowiednio 84, 82 i 92. Jeśli chodzi o wypadki śmiertelne, to w 2004 r. analogicznie skonstruowany indeks osiągnął w UE-25 wartość 76, natomiast w Polsce - 86.

Praca nierejestrowana

Szara strefa zatrudnienia jest jednym ze słabiej rozpoznanych wymiarów polskiego rynku pracy. Dostępne dane pokazują jednak, że skala tego zjawiska w naszym kraju jest na tyle duża, iż osoby pracujące „na czarno” należy uznać za grupę problemową na polskim rynku pracy. Według danych Eurostatu z 2004 r. szara strefa odpowiadała w Polsce za wytworzenie 14,4% PKB. Z kolei badania GUS⁷³ pokazały, że w tym samym roku ok. 9,6% wszystkich pracujących wykonywało pracę nierejestrowaną. Bez względu na przyjętą definicję szarej strefy nie ulega wątpliwości, że osoby pracujące „na czarno” są defaworyzowane na rynku pracy. Jak podkreśla *Raport o pracy* Konfederacji Pracodawców Polskich: *pracownik wykonujący pracę nierejestrowaną nie uzyskuje prawa do korzystania z ubezpieczenia społecznego i korzystania ze świadczeń społecznych, okresu takiej pracy nie zalicza się mu jako okresu składkowego w ZUS*⁷⁴. Doraźne korzyści, jakie wynikają z zatrudnienia szarostrefowego (np. wyższe dochody pracownika i mniejsze obciążenie finansowe pracodawcy), w dłuższym horyzoncie czasowym mogą prowadzić do poważnych zaburzeń społeczno-gospodarczych (bardzo niskie świadczenia emerytalne osób pracujących nielegalnie, niskie wpływy do budżetu z tytułu podatków, składek itd.).

Problem szarej strefy nie sprowadza się wyłącznie do braku umowy sankcjonującej nawiązanie stosunku pracy przez pracownika czy też prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek bez wywiązywania się ze swoich obowiązków wobec państwa (m.in. podatkowych). W szerszym znaczeniu o szarej strefie możemy bowiem mówić także w sytuacjach, gdy tylko część wynagrodzenia jest obciążona wszystkimi koniecznymi składkami (często jest to ustawowe wynagrodzenie minimalne), a jego reszta wypłacana jest pracownikowi „pod stołem”. Podobnie jest w przypadku fikcyjnego zatrudnienia osób na część etatu, podczas gdy pracownik w rzeczywistości pracuje w pełnym wymiarze godzin. Na lokalnych, płytkich rynkach pracy takie sytuacje bywają w określonych branżach stosunkowo częste – pra-

Osoby pracujące „na czarno” należy uznać za grupę problemową na polskim rynku pracy.

73 *Praca nierejestrowana w Polsce*, GUS, Warszawa 2005.

74 *Raport o pracy*, KPP, Warszawa 2007, s. 78-79.

codawcy wykorzystują swoją pozycję przetargową do forsowania nieformalnych rozwiązań, niekorzystnych z punktu widzenia praw pracownika.

Praca nieewidencjonowana bardzo silnie skorelowana jest z poziomem kapitału ludzkiego – najczęściej decydują się na nią pracownicy z najniższym poziomem wykształcenia i kwalifikacji. Brak świadomości konsekwencji pracy „na czarno” i chęć doraźnego zwiększenia swoich dochodów decydują o wyborze takiej ścieżki aktywności na rynku pracy przez dużą część pracowników – co w przyszłości będzie powodowało nasilenie się negatywnych skutków pracy nierejestrowanej zarówno wśród osób ją wykonujących, jak i w skali całej gospodarki.

Wzrost jednostkowych kosztów pracy

W 2006 r. wartość tego wskaźnika w krajach UE-27 zmalowała o 0,7%, natomiast w Polsce spadek ten wynosił 1,6% (prognoza). Spadek wartości tego wskaźnika w Polsce trwa już nieprzerwanie od 5 lat, co niewątpliwie należy odnotować jako zjawisko pozytywne. Obniżenie kosztów pracy (jak i ich relatywnie niski poziom) jest bowiem silnym atutem naszego kraju w kontekście przyciągania nowych inwestycji zagranicznych oraz zwiększania zatrudnienia w już istniejących oddziałach zagranicznych firm, zlokalizowanych na terenie Polski.

Stopa opodatkowania nisko zarabiających: klin podatkowy

Klin podatkowy⁷⁵, obliczony dla osoby osiągającej 67% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, wynosił w Polsce w 2006 r. 42,5% (średnia dla UE-25 wynosiła w 2005 r. 39,7%). Wśród krajów UE, dla których dostępne były dane za 2006 r., w 6 z nich (Belgii, Niemczech, Szwecji, Francji, Austrii, Węgrzech) wartość tego wskaźnika była wyższa niż w naszym kraju. Wysoki poziom klina podatkowego jest jedną z głównych przyczyn utrzymywania się w Polsce szarej strefy. Pracodawcy (najczęściej w sektorze MSP) wybierają często formę zatrudnienia osób bez sformalizowanej umowy (mimo grożących im konsekwencji prawnych), zwłaszcza w przypadku osób najsłabiej wykwalifikowanych (a zatem najniżej zarabiających), ponieważ nie są w stanie (nie chcą) pokryć wszystkich kosztów pracy związanych z oficjalnym zatrudnieniem pracowników.

Wydatki na zasoby ludzkie (wydatki publiczne na edukację)

Według danych z 2004 r.⁷⁶ w Polsce wydatki publiczne ogółem na edukację wyniosły 5,4% PKB. Średnia dla UE-27 wynosiła wg szacunków Eurostatu 5,1% PKB (najwięcej na edukację przeznaczają Duńczycy - 8,5% PKB, a najmniej Rumuni - 3,3% PKB).

⁷⁵ Relacja pomiędzy obciążeniami z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne a wynagrodzeniem brutto.

⁷⁶ Ostatnie opublikowane dane.

Poziom osiągnięć edukacyjnych młodzieży

Polska należy, wraz z Czechami i Słowacją, do liderów wśród krajów UE pod względem odsetka osób w wieku 20-24 lat, które ukończyły szkołę średnią drugiego stopnia (*upper secondary education*). Nasz kraj już osiągnął cel postawiony w Europejskiej Strategii Zatrudnienia⁷⁷ – co pokazują dane w poniższej tabeli.

Tabela II. 12. Młodzież w wieku 20-24 lat z wykształceniem średnim wyższym

	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
EU-27	77,8	74,8	80,7
PL	91,7	89,6	93,8

Dane z 2006 r. (w %)

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Uczniowie wcześniej porzucający szkołę

Również w przypadku tego wskaźnika Polska należy do czołówki krajów Unii. Osób w wieku 18-24 lat posiadających wykształcenie średnie niższe (*lower secondary education*) lub niższe i nie kontynuujących dalszej edukacji lub szkolenia jest w Polsce tylko 5,5% – jest to poziom znacznie lepszy od wartości docelowej, ustalonej w kolejnym z celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia⁷⁸.

Tabela II. 13. Młodzież w wieku 18-24 lat z wykształceniem średnim niższym

	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
EU-27	15,3	17,5	13,2
PL	5,6	7,2	3,8

Dane z 2006 r. (w %)

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Kształcenie ustawiczne

W przypadku wskaźnika dotyczącego uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie Polska wypada bardzo niekorzystnie na tle innych państw Unii. Poniżej zaprezentowano dane z 2006 r. w przekrojach związanych z wiekiem, statusem na rynku pracy i poziomem wykształcenia. W 2006 r. tylko niepełne 5% Polaków w wieku 25-64 lata uczestniczyło w jakiegokolwiek formie edukacji pozaszkolnej⁷⁹. Na tle średnich war-

77 Do roku 2010 co najmniej 85% osób w wieku 22 lat w UE powinno ukończyć szkołę średnią.

78 Średnia liczba uczniów wcześniej porzucających szkołę w UE wynosząca nie więcej niż 10%.

79 Według Europejskiej Strategii Zatrudnienia przeciętny poziom uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie powinien wynosić w UE przynajmniej 12,5% dorosłej populacji w wieku produkcyjnym – grupa wiekowa w przedziale 25-64 lata.

tości europejskich Polska szczególnie słabo wypada w kategorii osób po 55 roku życia.

Sklonność do podnoszenia swoich kwalifikacji zdecydowanie powiązana jest ze statusem na rynku pracy; w Polsce, podobnie jak w całej UE, pracujący częściej decydują się na inwestowanie w swój rozwój, w odróżnieniu od bezrobotnych i biernych zawodowo. Dysproporcje między tymi kategoriami są jednak zdecydowanie mniejsze w UE jako całości – Polacy pozostający bez pracy są zdecydowanie mniej aktywni, jeśli chodzi o działania podejmowane w celu polepszenia swojej pozycji na rynku pracy.

Sklonność do podnoszenia swoich kwalifikacji jest powiązana ze statusem na rynku pracy, wiekiem i wykształceniem.

Poziom wykształcenia równie mocno determinuje skłonność do kształcenia pozaszkolnego - podobnie jak wiek i status na rynku pracy. Jak pokazują dane, w Polsce dysproporcje pomiędzy osobami z wyższym wykształceniem a tymi z wykształceniem podstawowym są o wiele większe niż wynoszą średnie wartości odchyłek dla UE.

Tabela II. 14. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według grup wiekowych

	25-64			25-34			35-44			45-54			55-64		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k	o	m	k	o	m	k
EU-27	9,6	8,8	10,4	15,5	14,8	16,3	9,7	8,6	10,8	7,6	6,6	8,5	4,6	4,0	5,1
PL	4,7	4,3	5,1	10,6	10,1	11,0	4,2	3,1	5,4	2,0	1,6	2,4	0,8	0,9*	0,7*

Dane z 2006 r. (w %)

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

* niska wiarygodność danych z powodu małej próby

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Tabela II. 15. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według statusu na rynku pracy

	Pracujący			Bezrobotni			Bierni		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k
EU-27	10,6	9,0	12,5	7,8	6,4	9,1	7,1	8,4	6,5
PL	5,9	4,8	7,2	3,7	2,8	4,7	2,4	3,1	2,0

Dane z 2006 r. (w %)

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

Tabela II. 16. Uczestniczący w kształceniu ustawicznym według poziomu wykształcenia

	Wyższe			Średnie			Podstawowe		
	o	m	k	o	m	k	o	m	k
EU-27	18,7	16,5	20,8	8,9	8,2	9,5	3,7	3,4	4,1
PL	13,1	11,7	14,1	3,3	3,3	3,4	0,6*	0,6*	0,5*

Dane z 2006 r. (w %)

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

* niska wiarygodność danych z powodu małej próby

Źródło: *Indicators for monitoring ...*, dz. cyt.

2.2. Syntetyczna ocena polskiego rynku pracy na tle krajów UE

Przeprowadzona analiza porównawcza, przy wykorzystaniu zestawu wskaźników do monitorowania wytycznych UE w sprawie zatrudnienia, pozwala na określenie pozycji polskiego rynku pracy na tle państw Unii⁸⁰.

Do negatywnych zjawisk występujących na polskim rynku pracy zaliczyć należy:

- » najniższą stopę zatrudnienia w całej UE (szczególnie niskie wartości wskaźnika wśród osób w wieku 55-64 lat),
- » jedną z najwyższych stóp bezrobocia,
- » bardzo wysoki odsetek osób biernych zawodowo,
- » jeden z najwyższych wskaźników bezrobocia młodzieży⁸¹,
- » zbyt wolny wzrost wydajności pracy (niższy od wszystkich nowych członków UE),
- » bardzo słabo rozwiniętą instytucjonalną opiekę nad dziećmi, szczególnie w wieku 0-2 lat,
- » niski wiek wychodzenia z rynku pracy (zwłaszcza wśród kobiet),
- » jedną z najwyższych stóp bezrobocia długotrwałego (2 miejsce wśród krajów UE),
- » system fiskalny, który nie sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy (bardzo wysoki klin podatkowy),
- » system transferów społecznych, który wpływa demotywująco na chęć podjęcia zatrudnienia (wysoki poziom „pułapki bezrobocia”),
- » duży udział osób pracujących zagrożonych ubóstwem,

80 Jest to ocena ogólnej sytuacji panującej na polskim rynku pracy. W dalszej części zdefiniowane zostaną z kolei podstawowe grupy defaworyzowane na polskim rynku pracy.

81 W dużej mierze wynikający z aktywności edukacyjnej młodych Polaków.

- » bardzo niski odsetek ludności uczestniczącej w edukacji ustawicznej.
- Z kolei w katalogu zjawisk pozytywnych ująć należy:
 - » utrzymujący się od kilku lat szybki wzrost zatrudnienia,
 - » zdecydowany spadek stopy bezrobocia,
 - » brak bardzo głębokich różnic międzyregionalnych pod względem poziomu stopy zatrudnienia i bezrobocia⁸²,
 - » niższe dysproporcje zarobkowe pomiędzy płciami w porównaniu do średniej w UE,
 - » utrzymujący się od kilku lat wyższy od średniej unijnej spadek jednostkowych kosztów pracy,
 - » bardzo wysoki, w porównaniu do wartości średnich, odsetek młodzieży kończącej szkołę średnią.

3. Grupy defaworyzowane na polskim rynku pracy – analiza skali i struktury bezrobocia rejestrowanego

W tym punkcie analizie poddana zostanie sytuacja w wybranych grupach bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. Podstawą jej przeprowadzenia będą dane zagregowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 49 definiuje 7 grup osób, określaną jako „osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy”. Są to:

1. Bezrobotni do 25 roku życia.
2. Bezrobotni długotrwale lub kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka.
3. Bezrobotni powyżej 50 roku życia.
4. Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego.
5. Bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia.
6. Bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia.
7. Bezrobotni niepełnosprawni.

Przyjmuje się, że pojęcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy jest tożsame z kategorią osób, grup defaworyzowanych na rynku pracy.

Przyjmuje się, że pojęcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy jest tożsame z kategorią grup/osób defaworyzowanych na rynku pracy. Z punktu widzenia prowadzonej analizy zaprezentowane dane instytucjonalne będą stanowiły egzemplifikację wybranych aspektów badanej problematyki⁸³. W tym punkcie opisane

82 Dotyczy to sytuacji, w której punktem odniesienia jest poziom regionalny. W przypadku rynków lokalnych zróżnicowanie bywa już bardzo wysokie.

83 Ponieważ w październiku 2007 r. w ustawie o promocji zatrudnienia dokonane zostały zmiany, skutkujące nieco innym zdefiniowaniem kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, poniższa analiza bazuje na klasyfikacji obowiązującej na początku 2007 r. (według niej skonstruowane zostały formularze sprawozdawcze stosowane przez PUP w tym roku).

zostaną skala i struktura bezrobocia w wybranych grupach problemowych zarówno w ujęciu dynamicznym (analiza napływu do bezrobocia), jak i w ujęciu statycznym (analiza zasobu bezrobotnych).

W 2007 r. do rejestrów powiatowych urzędów pracy napłynęło łącznie blisko 2,5 mln osób (1,25 mln kobiet i 1,24 mln mężczyzn). Tradycyjnie miesiącem najwyższego poziomu rejestracji był styczeń, natomiast najmniejsza liczba napływających bezrobotnych odnotowana została w kwietniu. W przypadku zasobu bezrobocia, którego średnioroczny stan wyniósł 1,96 mln osób, przez cały rok można było obserwować systematyczny spadek liczby bezrobotnych. Tylko w grudniu, z przyczyn sezonowych, wzrosła nieznacznie liczba zarejestrowanych bezrobotnych.

Tabela II. 17. Napływ i zasób bezrobotnych w 2007 r. (ogółem)

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	260 234	119 554	140 680	2 365 806	1 321 175	1 044 631
II	186 716	84 792	101 924	2 331 142	1 296 270	1 034 872
III	185 979	92 005	93 974	2 232 459	1 250 412	982 047
IV	170 618	82 853	87 765	2 103 066	1 193 855	909 211
V	180 805	90 585	90 220	1 985 064	1 143 926	841 138
VI	184 157	97 819	86 338	1 895 063	1 107 735	787 328
VII	221 490	118 786	102 704	1 856 059	1 095 835	760 224
VIII	204 730	109 478	95 252	1 821 878	1 084 325	737 553
IX	226 965	125 597	101 368	1 777 763	1 059 030	718 733
X	237 752	123 553	114 199	1 720 899	1 024 906	695 93
XI	227 930	108 968	118 962	1 719 432	1 011 864	707 68
XII	203 866	99 669	104 197	1 746 573	1 017 348	729 25
Roczny napływ / Średni roczny zasób	2 491 242	1 253 659	1 237 583	1 962 934	1 133 890	829 044

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: *Informacja o bezrobociu w styczniu-grudniu 2007 r.*, MPIPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2007, 2008.

Osoby do 25 roku życia w ciągu całego roku stanowiły nieco ponad 36% napływu ogółem (kobiety - 38,5%, a mężczyźni - 33,5%). Te wysokie wartości nie znajdują jednak odzwierciedlenia w strukturze populacji zarejestrowanych bezrobotnych – już tylko niecałe 20% całego średniorocznego zasobu należało do grupy najmłodszych bezrobotnych. Oznacza to umacnianie się w Polsce tendencji znanych z zachodnio-europejskich rynków pracy, polegających na tym, że w początkowej fazie aktywności na rynku pracy osoby najmłodsze relatywnie często doświadczają okresów bezrobocia, później jednak w wyniku wzrostu ich doświadczenia zawodowego rzadziej trafiają do rejestrów urzędów pracy.

Tabela II. 18. Napływ i zasób bezrobotnych osób do 25 roku życia w 2007 r.

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	83 503	41 659	41 844	486 018	277 025	208 993
II	68 709	31 648	37 061	472 931	267 360	205 571
III	65 742	34 702	31 040	439 708	250 707	189 001
IV	59 000	29 523	29 477	403 658	231 907	171 751
V	69 434	37 877	31 557	379 370	223 798	155 572
VI	67 765	39 191	28 574	358 645	216 730	141 915
VII	85 374	47 969	37 405	355 558	216 317	139 241
VIII	76 564	43 500	33 064	348 923	214 887	134 036
IX	89 637	52 554	37 083	347 024	213 691	133 333
X	87 801	49 079	38 722	333 205	204 778	128 427
XI	78 218	39 426	38 792	330 390	199 886	130 504
XII	65 824	36 109	29 715	332 669	200 234	132 435
Roczny napływ / Średni roczny zasób	897 571	483 237	414 334	382 342	226 443	155 898
Udział w napływie / zasobie ogółem (w %)	36,03	38,55	33,48	19,48	19,97	18,80

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Informacja o bezrobociu...*, dz. cyt.

Pozytywną informacją jest fakt, że osoby do 27 roku życia posiadające wykształcenie wyższe stanowią tylko 1% wszystkich polskich bezrobotnych. Poziom wykształcenia jest zatem pozytywnie skorelowany z sytuacją zawodową polskiej młodzieży. Umiejętności zdobyte w trakcie studiów połączone z wysokim popytem na pracowników umożliwiają praktycznie każdemu absolwentowi uzyskanie zatrudnienia w krótkim czasie po zakończeniu edukacji. Analizując udział najmłodszych osób z wykształceniem wyższym w napływie do bezrobocia należy stwierdzić, że jego wyższy poziom w porównaniu do zasobu wynika z opisanego wcześniej cyklu kariery zawodowej młodych osób – na początku poszukiwania optymalnego miejsca zatrudnienia są intensywne i skutkują częstymi zmianami pracy (a tym samym licznymi okresami krótkotrwałego bezrobocia, co znajduje odzwierciedlenie w statystykach). Wpływ na 4-procentowy udział w napływie tej grupy bezrobotnych ma też bez wątpienia bardzo wysoki odsetek młodzieży kontynuującej swoją edukację na poziomie wyższym – co statystycznie zwiększa liczbę rejestrujących się w tej ustawowej kategorii osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Tabela II. 19. Napływ i zasób bezrobotnych osób, które ukończyły szkołę wyższą do 27 roku życia w 2007 r.

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	8 614	5 791	2 823	26 815	18 555	8 260
II	6 737	4 719	2 018	24 308	16 794	7 514
III	7 656	5 543	2 113	21 115	14 689	6 426
IV	6 627	4 597	2 030	18 852	13 139	5 713
V	5 442	3 773	1 669	16 732	11 711	5 021
VI	6 932	5 158	1 774	13 626	9 571	4 055
VII	12 757	9 756	3 001	17 377	12 708	4 669
VIII	9 706	7 275	2 431	20 462	15 097	5 365
IX	9 019	6 658	2 361	19 028	13 723	5 305
X	10 419	7 307	3 112	19 604	13 969	5 35
XI	8 548	5 787	2 761	19 926	13 856	6 070
XII	7 585	5 391	2 194	20 707	14 441	6 266
Roczny napływ / Średni roczny zasób	100 042	71 755	28 287	19 879	14 021	5 858
Udział w napływie / zasobie ogółem (w %)	4,02	5,72	2,29	1,01	1,24	0,71

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Informacja o bezrobociu...*, dz. cyt.

Osoby długotrwale bezrobotne stanowią główne wyzwanie dla polityki zatrudnienia w Polsce.

Osoby długotrwale bezrobotne stanowią główne wyzwanie dla polityki zatrudnienia w Polsce – ich prawie 65-procentowy udział w populacji bezrobotnych ogółem oznacza istotną strukturalną barierę dla zmian na rynku pracy. W 2007 r. średnio 1,27 mln osób pozostawało bez zatrudnienia powyżej 12 miesięcy, co w obliczu korzystnej sytuacji na rynku pracy należy interpretować jako trwałe wykluczenie z rynku pracy bardzo dużej grupy osób (ze względu na brak umiejętności, kwalifikacji, czy też chęci podjęcia pracy).

Tabela II. 20. Napływ i zasób długotrwale bezrobotnych w 2007 r.

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	115 273	58 277	56 996	1 534 285	909 794	624 491
II	82 525	41 886	40 639	1 512 132	895 057	617 075
III	88 338	46 867	41 471	1 462 578	869 665	592 913
IV	77 864	41 293	36 571	1 386 426	833 941	552 485
V	78 219	41 251	36 968	1 307 236	795 440	511 796
VI	80 019	43 752	36 267	1 245 028	765 643	479 385
VII	88 732	49 869	38 863	1 202 137	746 228	455 909
VIII	85 770	48 662	37 108	1 172 164	733 204	438 960
IX	94 364	55 495	38 869	1 138 690	714 224	424 466
X	95 740	52 900	42 840	1 097 066	688 409	408 657
XI	92 493	49 370	43 123	1 084 960	677 254	407 706
XII	87 098	47 854	39 244	1 094 052	679 933	414 119
Roczny napływ / Średni roczny zasób	1 066 435	577 476	488 959	1 269 730	775 733	493 997
Udział w napływie / zasobie ogółem (w %)	42,81	46,06	39,51	64,69	68,41	59,59

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Informacja o bezrobociu...*, dz. cyt.

W 2007 r. osoby mające więcej niż 50 lat stanowiły mniej niż 14% całego napływu do bezrobocia, niestety w przypadku zasobu wartość ta jest już wyższa – 20,5%. W tej kategorii bezrobotnych dominują mężczyźni – co jest uwarunkowane przede wszystkim ich późniejszym wychodzeniem z rynku pracy (kobiety wcześniej korzystają ze świadczeń emerytalnych lub też przechodzą do grupy biernych zawodowo). Bez wątplenia ta grupa problemowa wymaga zdecydowanych działań aktywizacyjnych (uzupełnianie kwalifikacji starszych osób z jednej strony, z drugiej zaś stworzenie zachęt dla pracodawców do zatrudniania takich pracowników, np. poprzez bodźce podatkowe), ponieważ często z rynku pracy wykluczani są pracownicy posiadający duże doświadczenie zawodowe, które może być wykorzystane w wielu firmach.

Grupa problemowa „50+” wymaga zdecydowanych działań aktywizacyjnych.

Tabela II. 21. Napływ i zasób bezrobotnych powyżej 50 roku życia w 2007 r.

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	36 062	12 960	23 102	447 631	193 344	254 287
II	24 294	9 407	14 887	447 538	193 149	254 389
III	25 433	10 392	15 041	439 487	191 098	248 389
IV	24 602	9 816	14 786	423 502	187 004	236 498
V	25 696	10 317	15 379	409 492	183 338	226 154
VI	25 205	10 656	14 549	398 050	180 532	217 518
VII	26 592	11 174	15 418	389 379	178 293	211 086
VIII	25 005	10 509	14 496	382 404	176 181	206 223
IX	27 474	11 704	15 770	375 082	172 875	202 207
X	33 161	13 220	19 941	368 017	169 061	198 956
XI	33 604	12 483	21 121	370 299	168 024	202 275
XII	33 437	12 731	20 706	379 826	170 238	209 588
Roczny napływ / Średni roczny zasób	340 565	135 369	205 196	402 559	180 261	222 298
Udział w napływie / zasobie ogółem (w %)	13,67	10,80	16,58	20,51	15,90	26,81

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Informacja o bezrobociu...*, dz. cyt.

Kluczowym problemem polskiego rynku pracy jest wysoki odsetek bezrobotnych, którzy nie posiadają kwalifikacji zawodowych.

Kluczowym problemem polskiego rynku pracy jest wysoki odsetek bezrobotnych, którzy nie posiadają kwalifikacji zawodowych⁸⁴. Ta grupa problemowa ma trudności z uzyskaniem zatrudnienia przede wszystkim z powodu niskiego poziomu wykształcenia (gimnazjalne lub niższe). Niski poziom kwalifikacji zawodowych stanowi w ich przypadku podstawową barierę wejścia na rynek pracy. Jeżeli dodatkowo osoby te są w starszym wieku, wówczas bez intensywnych programów aktywizujących szanse na uzyskanie ich trwałego zatrudnienia są minimalne.

Tabela II. 22. Napływ i zasób bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych w 2007 r.

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	70 497	33 298	37 199	707 498	409 721	297 777
II	51 889	24 269	27 620	702 665	404 447	298 218
III	52 228	26 957	25 271	678 868	393 056	285 812
IV	46 078	23 876	22 202	640 522	375 949	264 573
V	53 770	30 043	23 727	609 715	364 669	245 046
VI	52 724	30 319	22 405	582 030	353 513	228 517
VII	58 614	33 268	25 346	569 202	349 380	219 822
VIII	57 059	32 244	24 815	558 073	344 960	213 113
IX	64 577	37 461	27 116	548 472	339 676	208 796
X	70 819	38 780	32 039	537 114	331 244	205 870
XI	66 793	33 613	33 180	536 179	327 259	208 920
XII	58 751	30 487	28 264	544 695	329 457	215 238
Roczny napływ / Średni roczny zasób	703 799	374 615	329 184	601 253	360 278	240 975
Udział w napływie / zasobie ogółem (w %)	28,25	29,88	26,60	30,63	31,77	29,07

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Informacja o bezrobociu...*, dz. cyt.

⁸⁴ Bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych to osoby nie posiadające kwalifikacji poświadczonych dyplomem, świadectwem, zaświadczeniem instytucji szkoleniowej lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu.

Istniejące w Polsce uwarunkowania kulturowe sprawiają, że w zdecydowanej większości przypadków dzieci wychowywane tylko przez jednego z rodziców pozostają pod opieką kobiet. Mężczyźni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko stanowią tylko nieco ponad 0,5% populacji bezrobotnych mężczyzn – u kobiet udział ten wynosi blisko 7%. W tej grupie osób (zwłaszcza w przypadku kobiet) dochodzi do kumulacji wielu czynników utrudniających życie zawodowe, w rezultacie ich szanse na zdobycie i utrzymanie miejsca pracy są niewielkie. Brak pracy utrudnia utrzymanie dzieci, a konieczność opieki nad nimi uniemożliwia często podjęcie zatrudnienia – mamy zatem tutaj do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym negatywnych czynników.

Tabela II. 23. Napływ i zasób bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko w 2007 r.

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	7 659	6 656	1 003	89 973	84 153	5 820
II	5 654	4 944	710	89 685	83 912	5 773
III	6 289	5 586	703	88 232	82 689	5 543
IV	5 530	4 969	561	85 508	80 481	5 027
V	5 611	5 008	603	82 314	77 730	4 584
VI	6 082	5 472	610	80 230	76 013	4 217
VII	7 298	6 550	748	79 321	75 241	4 080
VIII	7 035	6 361	674	79 007	75 087	3 920
IX	7 738	7 029	709	77 669	73 825	3 844
X	10 895	9 678	1 217	78 707	74 595	4 112
XI	7 601	6 735	866	79 458	75 028	4 430
XII	6 399	5 705	694	77 220	73 035	4 185
Roczny napływ / Średni roczny zasób	83 791	74 693	9 098	82 277	77 649	4 628
Udział w napływie / zasobie ogółem (w %)	3,36	5,96	0,74	4,19	6,85	0,56

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Informacja o bezrobociu...*, dz. cyt.

Brak rozwiniętego systemu rehabilitacji zawodowej, utrudnienia architektoniczne, obawy pracodawców oraz nieskuteczne instrumentarium to elementy decydujące o niskich możliwościach rozwoju zawodowego wśród osób niepełnosprawnych w Polsce.

Osoby niepełnosprawne stanowią ok. 3,5% całej populacji bezrobotnych, co nie wydaje się być wielkością znaczącą. Zupełnie inaczej wygląda jednak sytuacja tej grupy osób, jeżeli spojrzeć się na poziom ich aktywności zawodowej – w Polsce osoby niepełnosprawne najczęściej wypychane są z rynku pracy do sfery bierności zawodowej, która jest w ich przypadku zdecydowanie szersza niż w przypadku osób bez dysfunkcji. Brak rozwiniętego systemu rehabilitacji zawodowej, utrudnienia architektoniczne, nieuzasadnione obawy pracodawców przed zatrudnianiem „niepełnowartościowych” w ich rozumieniu pracowników, czy też nieskuteczne instrumentarium mające wspierać zatrudnianie osób niepełnosprawnych – to tylko nieliczne elementy decydujące o bardzo małych możliwościach rozwoju zawodowego w tej grupie defaworyzowanej.

Tabela II. 24. Napływ i zasób bezrobotnych niepełnosprawnych w 2007 r.

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	8 533	3 950	4 583	74 773	37 535	37 238
II	6 043	2 767	3 276	74 358	37 240	37 118
III	6 558	3 071	3 487	72 964	36 625	36 339
IV	7 046	3 395	3 651	70 686	35 916	34 770
V	7 674	3 684	3 990	68 408	34 918	33 490
VI	7 949	3 878	4 071	67 034	34 491	32 543
VII	8 549	4 240	4 309	66 527	34 425	32 102
VIII	8 038	3 963	4 075	66 061	34 267	31 794
IX	8 689	4 344	4 345	65 543	33 954	31 589
X	9 630	4 643	4 987	64 877	33 444	31 433
XI	9 315	4 355	4 960	65 714	33 623	32 091
XII	8 543	4 157	4 386	67 284	34 418	32 866
Roczny napływ / Średni roczny zasób	96 567	46 447	50 120	68 686	35 071	33 614
Udział w napływie / zasobie ogółem (w %)	3,88	3,70	4,05	3,50	3,09	4,05

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Informacja o bezrobociu...*, dz. cyt.

Ostatnią grupą defaworyzowaną na polskim rynku pracy, która została opisana w tym rozdziale, jest kategoria osób dotkniętych wielokrotnymi rejestracjami w urzędach pracy. Nie jest ona wprawdzie wymieniona w opisywanym katalogu ustawowym, tym niemniej zamieszczone poniżej dane jednoznacznie wskazują, że wielokrotnie bezrobotni to obecnie ponad 3/4 całej populacji osób bez pracy (zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy). Funkcjonująca w Polsce sprawozdawczość rynku pracy niestety bardzo mocno ogranicza możliwości obiektywnego zdiagnozowania rzeczywistej skali powtórnego bezrobocia⁸⁵. Dopiero sięgnięcie do danych jednostkowych znajdujących się w zasobach poszczególnych powiatowych urzędów pracy umożliwia precyzyjne określenie czy dany wielokrotnie bezrobotny posiada kilka/kilkanaście rejestracji (których łączna długość przekracza kilka lat), czy też jest to osoba, która na przestrzeni kilkunastu lat miała tylko dwa krótkotrwałe okresy pozostawania bez pracy (kiedy zmieniała swoje miejsce zatrudnienia). Ta ostatnia sytuacja jest czymś normalnym na współczesnym rynku pracy, gdzie pracownicy z własnej woli lub też w wyniku zwolnień często zmieniają swoje miejsca pracy. W związku z tym, zwłaszcza w okresach dekonjunktury, takim przepływom towarzyszą także rejestracje w urzędach pracy (w celu uzyskania zasiłku dla bezrobotnych lub, przede wszystkim, ubezpieczenia zdrowotnego). Jednak wyniki analiz poświęconych badaniu zjawiska wielokrotnego bezrobocia jednoznacznie wskazują, że znaczącą część tej populacji stanowią osoby, które dotknięte są „efektem karuzeli”. Polega on na tym, że osoby trafiające do urzędu pracy uczestniczą po pewnym czasie w programach aktywizujących (np. szkolenia, przekwalifikowania, prace interwencyjne), co skutkuje skreśleniem ich z ewidencji bezrobotnych. Gdy programy te się kończą, większość uczestniczących w nich osób ponownie trafia do rejestrów bezrobotnych. Niska efektywność aktywnych programów rynku pracy w Polsce skutkuje zatem istnieniem dużej grupy osób dotkniętych trwałym, strukturalnym bezrobociem – pozostających przez długi czas poza otwartym rynkiem pracy.

W Polsce osoby wielokrotnie bezrobotne to obecnie ponad 3/4 całej populacji osób bez pracy.

Niska efektywność aktywnych programów rynku pracy w Polsce skutkuje istnieniem dużej grupy osób dotkniętych trwałym, strukturalnym bezrobociem.

⁸⁵ Do wielokrotnie bezrobotnych zalicza się w Polsce wszystkie osoby, które od początku prowadzenia statystyk bezrobocia rejestrowanego (1990 r.) posiadają co najmniej dwie udokumentowane rejestracje w urzędach pracy.

Tabela II. 25. Napływ i zasób bezrobotnych zarejestrowanych po raz kolejny w 2007 r.

Miesiąc	Napływ do bezrobocia			Zasób bezrobotnych		
	o	k	m	o	k	m
I	21 499	97 647	117 852	1 769 764	950 492	819 272
II	151 307	68 471	82 836	1 750 657	935 746	814 911
III	154 328	76 464	77 864	1 680 235	906 395	773 840
IV	142 342	69 222	73 120	1 580 469	866 582	713 887
V	137 430	66 028	71 402	1 479 647	823 357	656 290
VI	142 440	73 307	69 133	1 409 966	796 899	613 067
VII	170 855	89 181	81 674	1 381 870	790 332	591 538
VIII	159 860	83 414	76 446	1 359 470	784 624	574 846
IX	174 817	95 637	79 180	1 326 792	768 154	558 638
X	190 340	97 682	92 658	1 290 701	747 653	543 048
XI	189 347	90 014	99 333	1 303 576	745 011	558 565
XII	178 779	87 731	91 048	1 342 520	758 901	583 619
Roczny napływ / Średni roczny zasób	2 007 344	994 798	1 012 546	1 472 972	822 846	650 127
Udział w napływie / zasobie ogółem (w %)	80,58	79,35	81,82	75,04	72,57	78,42

o - ogółem, m - mężczyźni, k - kobiety

Źródło: *Informacja o bezrobociu...*, dz. cyt.

4. Pozainstytucjonalne źródła informacji o grupach defaworyzowanych na polskim rynku pracy

Oprócz źródeł instytucjonalnych (przede wszystkim zasoby GUS oraz urzędów pracy) do analizy sytuacji grup defaworyzowanych można stosować badania i opracowania tworzone przez inne podmioty: szkoły wyższe, obserwatoria rynku pracy, organizacje pracodawców, podmioty ekonomii społecznej itp. Liczba podejmowanych inicjatyw (mających charakter szkoleniowy, badawczy, czy też wspierających tworzenie nowych miejsc pracy) związanych z grupami problemowymi na polskim

rynku pracy w ostatnich latach znacząco wzrosła, zwłaszcza dzięki środkom z funduszy strukturalnym (głównie z EFS). Projekty te najczęściej dotyczyły sytuacji na lokalnych lub regionalnych rynkach pracy. Podstawowe informacje na temat wybranych projektów i publikacji przedstawiono w ramce poniżej.

Tytuł projektu: „Małopolski system analiz i programowania polityki rynku pracy”

Wykonawcy: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytet Jagielloński, Małopolski Wojewódzki Urząd Pracy
Projekt realizowano w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006, Działanie 2.1 Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie (Badania i analizy)

Strona internetowa: www.rynekpracy.msap.pl

W ramach projektu skatalogowano i szczegółowo opisano zestawy wskaźników używanych przez najważniejsze instytucje międzynarodowe do monitorowania sytuacji na rynku pracy oraz analizowania zjawiska wykluczenia społecznego⁸⁶. To nowatorskie połączenie traktowanych zazwyczaj odrębnie wymiarów – rynku pracy i wykluczenia społecznego – wykorzystano także w trakcie badań empirycznych obejmujących 2 500 gospodarstw domowych w Małopolsce. Wśród wielu wyników badań⁸⁷, na uwagę zasługuje kształtowanie się poziomu bierności zawodowej w gospodarstwach domowych – okazuje się, że w Małopolsce odsetek osób w wieku 0-17 lat, żyjących w gospodarstwach domowych, w których żadna z osób w wieku produkcyjnym nie jest aktywna zawodowo, wynosi 5%, natomiast wśród osób w wieku 18-59 lat jest to 8%. Sam poziom bierności zawodowej nie jest więc wysoki, gdy jednak spojrzy się na te wyniki w szerszym kontekście okazuje się, że tego typu gospodarstwa domowe są bardziej narażone na zagrożenie wykluczeniem społecznym (w tym ubóstwem), w porównaniu do gospodarstw domowych zamieszkałych przez osoby pracujące lub poszukujące pracy.

Tytuł projektu: „Bezrobocie co robić?”

Wykonawca: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych

Strona internetowa: www.bezrobocie.org.pl

W latach 2005-2006 FISE opracowała 9 raportów dotyczących sytuacji grup defaworyzowanych na polskim rynku pracy⁸⁸. Szczególnie ważne z punktu widzenia ekonomii społecznej było osadzenie prowadzonych tam analiz w kontekście funkcjonowania organizacji pozarządowych – ich roli oraz możliwości wykorzystania

86 J. Górniak, S. Mazur (red.), *Wybrane wskaźniki wykluczenia ...*, dz. cyt.

87 J. Górniak, S. Mazur (red.), *Diagnoza rynku ...*, dz. cyt.

88 Raporty dostępne są na następującej stronie internetowej: www.bezrobocie.org.pl/x/235325.

własnego potencjału do poprawy sytuacji osób zmarginalizowanych. Przyjęty schemat analityczny umożliwił wyszczególnienie dziewięciu grup defaworyzowanych, do których autorzy wspomnianych opracowań zaliczyli: młodzież, kobiety, osoby powyżej 50 roku życia, mieszkańców obszarów wiejskich, osoby niepełnosprawne, osoby chore psychiczne, imigrantów i mniejszości narodowe, bezdomnych i osoby opuszczające zakłady karne. Pewnego rodzaju syntezą zebranych przez FISE doświadczeń (w ramach realizowanego programu „Bezrobocie – co robić?”) jest także publikacja pt. *Jak odnaleźć się na rynku pracy? Przykłady modelowych działań na rzecz grup defaworyzowanych*⁸⁹, gdzie opisane zostały rozwiązania skierowane do czterech wybranych grup defaworyzowanych: kobiet, osób niepełnosprawnych, osób chorych psychicznie oraz przedstawiciele społeczności romskiej.

Problematyka grup defaworyzowanych była poruszona także w wielu innych polskich publikacjach, z których warto wymienić m.in. o opracowanie UNDP pt. *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*⁹⁰, gdzie znaleźć można interesującą analizę sytuacji osób niepełnosprawnych na polskim rynku pracy.

Nieocenionym źródłem wiedzy dla badaczy problemów społecznych w Polsce (w tym uwzględniających problematykę rynku pracy) są wyniki projektu „Diagnoza społeczna”. Badania pod kierownictwem Janusza Czapińskiego i Tomasza Panka prowadzone są od 2000 r. i dostarczają wielu cennych informacji, także z punktu widzenia diagnozowania sytuacji grup defaworyzowanych na rynku pracy. W ostatnich badaniach, prowadzonych w 2007 r., uwagę zwraca analiza przepływów z aktywności do stanu bierności zawodowej. W okresie 2005-2007 ponad połowę osób (52%), które wycofały się z rynku pracy stanowiły osoby w wieku 45-59 lat (39%) oraz kobiety w wieku 25-34 lata. Prawdopodobieństwo odpływu ze stanu bezrobocia do bierności zawodowej wynosiło wśród kobiet w wieku 25-34 lata aż 0,373, a wśród kobiet w wieku 45-59 lat - 0,308⁹¹. Kobiety, mimo dobrej ogólnej sytuacji na rynku pracy, nadal dotknięte są więc większym ryzykiem pozostawania poza światem pracy.

5. Podsumowanie

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza sytuacji grup defaworyzowanych na polskim rynku pracy pozwala na wyodrębnienie określonych kategorii osób,

89 I. Gosk, M. Huszcza, M. Klaus (red.), *Jak odnaleźć się na rynku pracy? Przykłady modelowych działań na rzecz grup defaworyzowanych*, FISE, Warszawa 2006.

90 Zob. zwłaszcza rozdział IX Praca dla grup specjalnego ryzyka na rynku pracy, (w:) *W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004*, UNDP, Warszawa 2004.

91 J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Vizja Press&IT, Warszawa 2007, s. 114.

które mają problemy z uzyskaniem i utrzymaniem pracy. Zostały one umieszczone w poniższej tabeli, wraz z syntetycznym zestawem przyczyn i skutków takiego stanu rzeczy.

Tabela II. 26. Grupy defaworyzowane na polskim rynku pracy

Grupy defaworyzowane	Przyczyny	Skutki
<ul style="list-style-type: none"> » kobiety, » osoby starsze (powyżej 50 roku życia), » mieszkańcy wsi („bezrobocie ukryte”), » mieszkańcy małych miasteczek, » osoby zamieszkujące powiaty o wysokiej stopie bezrobocia, » bierni zawodowo (zwłaszcza w gospodarstwach domowych, gdzie żadna osoba nie jest aktywna zawodowo), » długotrwale bezrobotni, » wielokrotnie bezrobotni (których łączna długość bezrobocia przekracza 2 lata), » osoby samotnie wychowujące dzieci (zwłaszcza kobiety), » osoby pracujące zagrożone ubóstwem (zwłaszcza żyjące w rodzinach wielodzietnych), » osoby niepełnosprawne (ruchowo oraz mentalnie), » osoby bez kwalifikacji zawodowych (zwłaszcza starsze), » osoby, które nie uczyły się w edukacji ustawicznej, » osoby związane z „szarą strefą” gospodarki. 	<p>CZYNNIKI INDYWIDUALNE</p> <ul style="list-style-type: none"> » niższy poziom kapitału ludzkiego (m.in. niższy poziom wykształcenia formalnego i mniejsza aktywność w obszarze edukacji ustawicznej), » niższy poziom kapitału społecznego (m.in. brak lub słabo wykształcone więzi społeczne, ułatwiające uzyskanie zatrudnienia), » postawa (niższa aktywność, zaangażowanie, samoocena itd.). <p>CZYNNIKI NA POZIOMIE PRZEDSIĘBIORCÓW</p> <ul style="list-style-type: none"> » selektywne podejście pracodawców (traktowanie pracowników z grup defaworyzowanych jako gorszych, mniej wydajnych), » pozycja rynkowa przedsiębiorców (branże/sektory słabsze, mniej rozwojowe, bardziej podatne na dekonjunkturę) <p>CZYNNIKI SPOŁECZNE</p> <ul style="list-style-type: none"> » wzorce kulturowe (np. pozycja kobiet w życiu rodzinnym i zawodowym) i stereotypy (np. obawy dotyczące zatrudniania osób niepełnosprawnych), » wpływ rodziny i najbliższego środowiska (np. dziedziczenie ubóstwa, bezrobocia). <p>CZYNNIKI SYSTEMOWE</p> <ul style="list-style-type: none"> » koniunktura gospodarcza, » polityka rynku pracy, » polityka społeczna, » polityka fiskalna 	<p>INDYWIDUALNE</p> <ul style="list-style-type: none"> » brak pracy (bezrobocie lub bierność zawodowa), » brak stabilności zawodowej i życiowej (częstsze przepływy pomiędzy zatrudnieniem, bezrobociem i biernością), » niższe wynagrodzenia, » mniejsze możliwości awansu i podniesienia kwalifikacji, » brak możliwości korzystania ze wszystkich świadczeń związanych z oficjalnym lub stałym zatrudnieniem (np. zdrowotnych lub emerytalnych). <p>SPOŁECZNO-GOSPODARCZE</p> <ul style="list-style-type: none"> » wyższy poziom bezrobocia i bierności zawodowej oraz niższa stopa zatrudnienia, » zwiększenie zasięgu marginalizacji i wykluczenia społecznego, » zwiększone transfery społeczne, » zmniejszone dochody państwa (z tytułu podatków i składek).

Źródło: Opracowanie własne.

Rozdział III

Instrumenty prawne z zakresu ekonomii społecznej

Hubert Izdebski, Monika Małek

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego rozdziału są kwestie prawne związane z problematyką ekonomii społecznej - zarówno w świetle prawa obowiązującego (*de lege lata*), jak i z punktu widzenia postulatów na przyszłość (*de lege ferenda*).

Instrumenty prawne o charakterze instytucjonalnym – formy instytucjonalne, w jakich przejawia się działalność zaliczana do ekonomii społecznej.

Instrumenty prawne ekonomii społecznej, o których mowa w tytule, obejmują szeroki obszar zjawisk prawnych związanych z pojęciem ekonomii społecznej – w kategoriach prawnych wciąż silnie nieostrym, o czym będzie dalej mowa. Instrumenty te można podzielić na trzy zasadnicze grupy :

1. Instrumenty prawne o charakterze instytucjonalnym – za które można uważać wszelkiego rodzaju formy instytucjonalne, w jakich przejawia się działalność zaliczana do sfery ekonomii społecznej, np. spółdzielnie (nowego typu – spółdzielnie socjalne - i tradycyjne), organizacje pozarządowe, towarzystwa pomocy wzajemnej itd.
2. Instrumenty prawne w znaczeniu materialnym – którymi są instrumenty merytorycznego regulowania tej działalności, zawarte w aktach normatywnych regulujących sferę ekonomii społecznej, w tym w ustawach ustrojowych dla jej podmiotów; dla potrzeb niniejszego rozdziału, celem większej przejrzystości proponowanego podziału, w punkcie opisującym te instrumenty skupimy się na podstawach prawnych działania form nowych, tj. spółdzielni socjalnych i projektowanych przedsiębiorstw społecznych, oraz na nowych rozwiązaniach legislacyjnych odnoszących się nie tyle do samych form, co do podstaw aktywności z zakresu ekonomii społecznej – zatrudnieniu socjalnym oraz działalności pożytku publicznego i wolontariacie; akty prawne regulujące „stare” instytucje mogące prowadzić działalność ze sfery ekonomii społecznej przedstawione zostaną w ramach opisu instytucjonalnych form prowadzenia omawianej działalności, jednak pamiętać należy, iż one również stanowią instrumenty prawne w materialnym znaczeniu tego pojęcia.
3. Instrumenty prawne w znaczeniu funkcjonalnym – przez które będzie się rozumieć narzędzia służące prowadzeniu działalności z zakresu ekonomii społecznej i tę działalność ułatwiające, a niekiedy wręcz umożliwiające, tj. różne formy bez-

Instrumenty prawne w znaczeniu materialnym – instrumenty merytorycznego regulowania działalności z zakresu ekonomii społecznej, zawarte w aktach normatywnych.

zwrotnego i zwrotnego wsparcia, np. dotacje (z funduszy strukturalnych i ze źródeł zagranicznych), kredyty i pożyczki czy zwolnienia i ulgi podatkowe.

W takiej też kolejności zostaną one przedstawione – z tym jednak, że ich prezentacja powinna być poprzedzona ustaleniem treści terminu „ekonomia społeczna”, niezbędnym dla zakreślenia ram przedmiotowych.

Instrumenty prawne w znaczeniu funkcjonalnym – narzędzia służące prowadzeniu działalności z zakresu ekonomii społecznej.

2. Ekonomia społeczna – próba definicji prawnej

Poniżej wskażemy niektóre z prób definiowania omawianego pojęcia oraz te cechy wspólne, których wystąpienie można uznać za powód kwalifikowania danej działalności jako działalności z zakresu ekonomii społecznej.

I tak, w swym szerokim znaczeniu ekonomia społeczna to wszelkiego rodzaju działalność w sferze gospodarczej, która podporządkowana jest choćby w części celom społecznym, rozumianym czy jako „dobro wspólne”, czy też jako „interesy zbiorowe” (wspólnoty, społeczności). Aktywności tej przypisuje się również najczęściej cechę zespołowości oraz demokratyczności mechanizmów zarządzania. Zastosowane w powyższej definicji wyrażenie „działalność w sferze gospodarczej” nie ma, należy podkreślić, charakteru prawnego ani prawniczego; ma ono określać taką działalność, która ma przynajmniej pewne cechy lub zbliża się do działalności gospodarczej.

„Działalność gospodarcza” jest z kolei terminem i prawnym, i prawniczym; występuje w różnych aktach ustawowych (niestety, także w różnym znaczeniu) i jest przedmiotem zarówno orzecznictwa sądowego, jak i opracowań doktryny prawniczej. Podstawowe znaczenie ma definicja działalności gospodarczej sformułowana w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹²: *działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły*. Kluczową rolę w tej definicji odgrywa wyrażenie „działalność zarobkowa”, które było i jest przedmiotem różnego tłumaczenia, z tym jednak że utrwała się przekonanie, że działalność zarobkowa nie polega na pobieraniu jakiegokolwiek przychodu z tytułu prowadzonej przez siebie działalności usługowej, wytwórczej czy handlowej, lecz na ukierunkowaniu tej działalności na osiągnięcie zysku, tj. nadwyżki przychodu nad kosztami działalności⁹³. Konieczne jest wskazanie, że ustawodawca wyraźnie odróżnia od siebie działalność gospodarczą organizacji pozarządowej od – nie będącej działalnością gospodarczą

Ekonomia społeczna to wszelkiego rodzaju działalność w sferze gospodarczej, która podporządkowana jest choćby w części celom społecznym, rozumianym jako dobro wspólne.

92 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.).

93 Tak np.: A. Powalowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007 (komentarz do art. 2).

w razie spełnienia wymogów ustawowych – statutowej odpłatnej działalności pożytku publicznego, która jest odpłatna, a więc przynosi przychód, ale wynagrodzenie z jej tytułu jest kalkulowane na poziomie nie wyższym niż bezpośrednie koszty działalności danego rodzaju (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹⁴); kwestia ta będzie przedmiotem dalszych rozważań w punkcie 4. Statutową odpłatną działalnością pożytku publicznego, nie będącą z mocy prawa działalnością gospodarczą, można, przynajmniej w określonych sytuacjach, uważać za „działalność w sferze gospodarczej”.

Należy przy tym podkreślić, że działalność gospodarcza – to działalność prowadzona przez dany podmiot (który staje się tym samym przedsiębiorcą) we własnym imieniu, tzn. jest to, używając terminologii prawnej sprzed 1989 r., działalność bezpośrednia. Dawniej wyróżniano również działalność gospodarczą pośrednią – w formie udziału w spółce kapitałowej (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna) albo spółdzielni; obecnie udział w spółce czy spółdzielni nie stanowi działalności gospodarczej wspólnika czy członka spółdzielni, bowiem działalność gospodarczą, będąc w rezultacie przedsiębiorcą, prowadzi jedynie dana spółka czy spółdzielnia.

Wyróżnia się dwa kolejne wydania ekonomii społecznej: tzw. starą ekonomię społeczną i nową ekonomię społeczną, a przedstawienie ich szczególnych cech może mieć istotne znaczenie dla wydobycia ogólnych cech omawianego zjawiska.

Do instytucji starej ekonomii społecznej zalicza się spółdzielnie, towarzystwa pomocy wzajemnej, instytucje oszczędnościowo-pożyczkowe.

„Stara ekonomia społeczna”, rozwijająca się już w XIX w. pod wpływem różnych kierunków myślenia społeczno-politycznego: od „socjalizmu utopijnego” do myślenia konserwatywnego, oznaczała poszukiwanie odpowiednich dla niej rozwiązań wychodząc w istocie od kategorii ekonomicznych (korzyści członków spółdzielni - podstawowych formuł tej ekonomii - czy innych organizacji gospodarczych tworzonych przez osoby nie mogące w inny sposób wyjść ze stanu marginalizacji społecznej i ekonomicznej). Instytucje tego wydania ekonomii społecznej - poza spółdzielniami (spożywców, producentów, finansowymi), były to towarzystwa pomocy wzajemnej czy inne instytucje oszczędnościowo-pożyczkowe – stanowiły instrument samoorganizacji osób, które chciały sobie radzić w realiach rynkowych nie posiadając wystarczających środków finansowych dla działalności osobistej czy podejmowanej w formule spółek, czy też (spółdzielnie spożywców) chcąc zapewnić sobie minimalny standard konsumpcji.

Misję społeczną realizowały zatem zasadniczo poprzez i w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej. Nie jest zatem kwestią przypadku, że część z nich upodobniła się następnie w krajach zachodnich do typowych przedsiębiorców – najwyżej przy zachowaniu dotychczasowej formy prawnej. W państwach „realnego socjalizmu”

⁹⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

instytucje te utraciły swoją tożsamość z innego powodu, a mianowicie z powodu faktycznej nacjonalizacji, czyniącej z nich niższą formę „jednostek gospodarki uspołecznionej”.

„Nowa ekonomia społeczna”, kształtująca się w ciągu ostatnich dekad, nastawiona jest w dużej mierze nie na zbiorowe działanie rynkowe, lecz na wartości i kategorie społeczne; stara się rozwiązywać określone problemy społeczne (wykluczenie, marginalizacja, delokalizacja) dotyczące w znacznej mierze osób znajdujących się niejako na zewnątrz podmiotów tej gospodarki. Nową gospodarkę społeczną cechuje zatem odchodzenie od działań ukierunkowanych wyłącznie na swoich członków, jak to było w przypadku tradycyjnych instytucji gospodarki społecznej, i skierowanie aktywności w kierunku beneficjentów/odbiorców zewnętrznych⁹⁵.

„Nowa ekonomia społeczna” nastawiona jest na wartości, rozwiązywanie określonych problemów społecznych, działania skierowane do odbiorców zewnętrznych.

Odchodzenie to może oznaczać także odchodzenie od prowadzenia działalności gospodarczej w podanym wyżej znaczeniu. Podmioty „nowej ekonomii społecznej” mogą, w rezultacie, być zaliczane do przedsiębiorców, tj. podmiotów prowadzących działalność gospodarczą (taki status mają, w szczególności, wytworzone w ramach tego wydania „ekonomii społecznej”, spółdzielnie socjalne), ale mogą też mieć, przynajmniej jako zasadniczy, status organizacji pozarządowych, a więc podmiotów „trzeciego sektora”.

Zasadnicza różnica pomiędzy tymi dwoma wydaniem ekonomii społecznej polega, w rezultacie, na tym, iż stara ekonomia społeczna była ekonomią o udziale społecznym, nowa zaś chce być bardziej działalnością społeczną wykorzystującą instytucje gospodarki. W tej sytuacji staje się dość jasne, dlaczego nowa ekonomia społeczna miesza się w różny sposób, a może tylko przeplata, z misją i instytucjami „trzeciego sektora”- który to sam z siebie nie może być przecież zaliczany do sfery gospodarki, sfery przedsiębiorczości. Ze wskazanego pomieszania wynika również, wciąż występująca w Polsce, przewaga myślenia w kategoriach społecznych nad myśleniem w kategoriach ekonomicznych, a w pewnych skrajnych wydaniach włączanie do ekonomii społecznej znacznej części pomocy społecznej, nastawionej na wykorzystywanie pracy jako instrumentu zapewnienia godności życia osób trwale niezdolnych do świadczenia pracy na zasadach rynkowych. Pomoc społeczna należy do dziedziny zadań organów władzy publicznej – które, przy takich najszerszych ujęciach ekonomii społecznej musiałyby być istotnymi organizatorami podmiotów tej ekonomii.

Pomimo utrzymującej się chaotyczności koncepcji ekonomii społecznej, podejmuje się – w skali europejskiej i w Polsce – próby zdefiniowania i poprzez to ujednolicenia stosowania tego terminu. Na szczególną uwagę ze względu na jasność sformułowania i pojemny charakter może zasługiwać definicja zaproponowana

95 E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna ...*, dz. cyt.

podczas odbywającej się w 2005 r. w Trydencie (Trento) konferencji, zorganizowanej przez OECD (LEED, Centre for Local Development), pod hasłem *The Social Economy in Central, East and South-East Europe: Emerging Trends of Social Innovation and Local Development*. Jest to definicja o następującej treści:

Ekonomia społeczna, często kojarzona z pojęciami takimi jak trzeci sektor i sektor non-profit, odnosi się do szerokiej gamy organizacji usytuowanych pomiędzy państwem a rynkiem, które realizują misję zarówno ekonomiczną, jak i społeczną, i których ostatecznym celem jest nie redystrybucja zysków, lecz reinwestowanie ich w organizację w celu poszerzenia i ugruntowania jej działalności oraz jej ogólnej misji. Formy organizacyjne przyjmowane przez podmioty ekonomii społecznej zależą od krajowych ram prawnych i obejmują stowarzyszenia, tradycyjne spółdzielnie, spółdzielnie społeczne, instytucje charytatywne, fundacje oraz inne typy organizacyjne. Niezależnie od różnych definicji i form organizacyjnych elementem łączącym ten zróżnicowany zbiór podmiotów jest ich rola we wspieraniu spójności społecznej w obszarach, w których tradycyjne schematy działania prywatnego lub publicznego mają ograniczoną możliwość skutecznego działania. Organizacje ekonomii społecznej działają głównie na szczeblu lokalnym, ponieważ mają one korzenie w społecznościach lokalnych, opierając się na i przyczyniając się do rozwoju formalnych i nieformalnych sieci ludzi, wiedzy i zasobów⁹⁶.

Na gruncie polskim, próbę zdefiniowania ekonomii społecznej podejmuje się m.in. w Sektorowym Programie Operacyjnym Społeczeństwo Obywatelskie; ustala się tam, że ekonomia społeczna jest kategorią złożoną, łączącą społeczne i ekonomiczne aspekty aktywności obywatelskiej, a jej miejsce i rolę w społeczeństwie obywatelskim wyznacza szczególnie, wynikający z inicjatywy obywatelskiej, charakter przedsiębiorczości i zaradności społecznej.

Program stanowi adaptację odpowiednich polityk wspólnotowych, gdzie misja właściwa dla „trzeciego sektora” wydaje się ważniejsza niż zadanie rozwijania przedsiębiorczości.

Przedstawione wyżej szerokie rozumienie ekonomii społecznej, dotyczące wielu sfer życia społecznego, można odbierać intuicyjnie jako przyjazne ludziom w tym sensie, iż człowiek jest priorytetowym elementem pojęcia. Ekonomia społeczna, która oparta jest na głębokich wartościach solidarności, partycypacji i samorządności, może odegrać kluczową rolę w społecznym rozwoju lokalnym. Pozwala wykorzystywać zasoby ludzkie w sposób komplementarny do sektora publicznego i prywatnego, zapobiega wykluczeniu i łagodzi społeczne napięcia, przez co istotnie wspomaga proces budowania społeczeństwa obywatelskiego.

96 www.oecd.org/dataoecd/46/0/34955534.pdf (s. 2).

Tym niemniej, jeżeli podejmuje się próbę zdefiniowania ekonomii społecznej w kategoriach języka prawniczego, za konieczne trzeba uznać odpowiednie zawężenie tego pojęcia. Z zakresu ekonomii społecznej należy wyłączyć pomoc społeczną dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Nawet jeżeli jest to pomoc udzielana przez organizacje pozarządowe, należy ona do sfery zadań organów władzy publicznej; organizatorzy działań o charakterze pomocy społecznej nie są ani organizatorami podmiotów ekonomii społecznej, ani takimi podmiotami. Nie odrzucając oczywistego faktu, że ekonomia społeczna leży na styku trzech sektorów: publicznego, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, konieczne jest przyjęcie, że ekonomia społeczna należy do sfery gospodarki, że jest szczególną formułą przedsiębiorczości. Szczegółość polega na tym, że obok realizacji celów typowo partykularnych, charakterystycznych dla sektora przedsiębiorców, podmioty ekonomii społecznej spełniają określone misje społeczne, w ich działalności wpisany jest dualizm celów – ale właśnie po to, aby spełniać taką misję, muszą prowadzić działalność gospodarczą. Muszą zatem odpowiadać podstawowym cechom sektora przedsiębiorców. Wbrew tendencjom wyrażanym w ramach „nowej ekonomii społecznej”, powinno to oddalać conceptualnie ekonomię społeczną od „trzeciego sektora”.

Nie oznacza to, że organizacje tego sektora nie mogą być inicjatorami i organizatorami tej formuły przedsiębiorczości – tak jak mogą one być, w granicach wynikających z właściwych dla nich ustaw ustrojowych, „pełnymi” przedsiębiorcami w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej; przez „pełnych” przedsiębiorców rozumie się tu podmioty nie tylko działające wedle normalnych zasad rynkowych, a zatem kierujące się względami zysku, racjonalizacji kosztów i rachunku ekonomicznego (to bowiem dotyczy wszystkich przedsiębiorców), ale i mogące wykorzystywać zysk uzyskany w wyniku prowadzenia działalności gospodarczej na dowolnie wybrane przez siebie cele – bez konieczności stosowania się do wskazanych wyżej wymogów przypisywanych podmiotom ekonomii społecznej.

Obowiązujące ustawodawstwo przewiduje możliwość prowadzenia działalności gospodarczej, w szczególności, przez stowarzyszenia i fundacje, co będzie przedmiotem dalszych rozważań. Konieczne jest jednak podkreślenie, że nie każda działalność gospodarcza organizacji pozarządowej należy do sfery ekonomii społecznej – tylko ta, która spełnia określoną misję oraz odpowiada innym cechom działalności z zakresu ekonomii społecznej.

Co zatem powinno charakteryzować przedsiębiorczość czy przedsiębiorców, aby można było – w ich ramach – mówić o ekonomii społecznej? Ogromne zróżnicowanie poglądów w odniesieniu do samej ekonomii społecznej, nie stoi na przeszkodzie udzielaniu na tak postawione pytanie stosunkowo zbliżonych odpowiedzi. Za podstawowe cechy podmiotów ekonomii społecznej można uznać (i takie jest też

Z zakresu ekonomii społecznej należy wyłączyć pomoc społeczną dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Nie każda działalność gospodarcza organizacji pozarządowej należy do sfery ekonomii społecznej – tylko ta, która spełnia określoną misję oraz odpowiada innym cechom działalności z zakresu ekonomii społecznej.

stanowisko Komisji Europejskiej) to, że ich głównym celem nie jest uzyskanie zysków z zainwestowanego kapitału (co nie oznacza jednak, naturalnej dla przedsiębiorcy, konieczności uzyskania dodatniego wyniku finansowego), lecz zaspokajanie potrzeb tych, którzy je tworzą, jak również potrzeb o charakterze ogólnospołecznym; podstawową zasadą zarządzania jest formuła „jeden członek – jeden głos”; powinny one elastycznie i innowacyjnie reagować na potrzeby, które mają zaspokajać; opierają się na dobrowolności uczestnictwa, którego podstawą jest członkostwo, a tylko w szczególnych przypadkach zatrudnienie. W innym układzie, za cechy podmiotów ekonomii społecznej uznaje się pierwszeństwo celów indywidualnych i społecznych ponad zyskiem, otwarte i dobrowolne członkostwo, autonomiczne zarządzanie i niezależność od władz publicznych, obrona i realizacja wartości solidarności i odpowiedzialności, połączenie potrzeb członków lub użytkowników i potrzeb ogólnych, demokratyczna kontrola, przeznaczanie wypracowanego zysku do realizacji celów stabilnego rozwoju, realizacji usług dla członków lub usług ogólnych.

We Włoszech popularną formą przedsiębiorstwa społecznego jest spółdzielnia socjalna.

Istnieją w tym zakresie dość znaczne już doświadczenia niektórych państw Europy Zachodniej, przede wszystkim Włoch, w których zarówno ugruntowała się instytucja spółdzielni socjalnej, jak i podjęto – niestety, jak dotąd, pozostającą tylko *in-the-books*, a nie w działaniu (*in action*) – próbę kompleksowego unormowania zjawiska przedsiębiorczości społecznej. Mowa o ustawie z dnia 13 czerwca 2005 r. wprowadzającej do systemu prawa Włoch instytucję przedsiębiorstwa społecznego; spółdzielnie socjalne stałyby się, w rezultacie, szczególną postacią takiego przedsiębiorstwa.

Ponieważ faktyczne wejście w życie ustawy wymagało wydania istotnych przepisów wykonawczych, a silny ruch spółdzielni socjalnych był nowej instytucji przeciwny, poprzez spowodowanie powstrzymania się rządu od wydania aktów wykonawczych udało mu się zablokować zastosowanie przepisów ustawy. Ustawa sytuowała przedsiębiorstwo społeczne jako prywatną organizację nie nastawioną na uzyskanie zysku, prowadzącą stałą działalność gospodarczą z udziałem osób społecznie defaworyzowanych lub związaną z produkcją, wymianą dóbr i świadczeniem ważnych usług społecznych, której celem jest rozwiązywanie problemów społecznych. Godne uwagi jest też rozumienie przedsiębiorstwa społecznego w Wielkiej Brytanii, gdzie nie jest ono definiowane poprzez formę prawną, w jakiej jest prowadzone, ale poprzez misję społeczną, która z kolei warunkuje sposób zarządzania, własności oraz dystrybucji zysku wypracowywanego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą; przedsiębiorstwo społeczne – to przedsiębiorstwo o głównie społecznych celach, którego zyski w założeniu są reinwestowane w jego cele lub we wspólnotę, a nie w celu maksymalizacji zysku lub zwiększenia dochodu właścicieli. Przedsiębiorstwa społeczne w Anglii przyjmują, w konsekwencji, bardzo różne formy działania: zwykłych spółek kapitałowych, spółek działających na rzecz dobra wspólnoty (CIC – *Community Interest Companies*), niezarejestrowanych i zarejestrowanych stowarzyszeń, towarzystw i organizacji dobroczynnych (*charities*).

W oparciu o te ogólne sformułowania i doświadczenia, cechy wspólne działalności z zakresu ekonomii społecznej można próbować dzielić na obligatoryjne i fakultatywne.

Do cech obligatoryjnych, które muszą wystąpić w każdym podmiocie, by móc go zaliczyć do organizacji ekonomii społecznej, należy, co wynika już z całości dotychczasowych rozważań:

- » podejmowanie inicjatywy ekonomicznej,
- » funkcjonowanie na rynku jako przedsiębiorca,
- » priorytetowy charakter celów społecznych, wykraczających poza prosty interes ekonomiczny uczestników organizacji,
- » dobrowolność udziału zainteresowanych tą działalnością (interesariuszy – termin ten odpowiada angielskiemu wyrazowi *stakeholders*),
- » specyfika podziału zysków, polegająca na pozostawieniu go w organizacji, przy powiązaniu jego przeznaczenia z zasadniczym celem aktywności.

Wśród cech fakultatywnych – takich, co do których występują wątpliwości dotyczące ich zawsze koniecznego występowania, choć trzeba je uznać za co najmniej zalecane – wyróżnić można:

- » demokratyczne mechanizmy zarządzania,
- » pozyskiwanie środków również ze źródeł pozarynkowych,
- » zatrudnianie osób zmarginalizowanych na rynku pracy i zwiększanie przez to potencjału rynkowego tej grupy społecznej oraz innych grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem,
- » zaspokajanie potrzeb, przede wszystkim lokalnych, czego podejmowanie się nie leży w sferze zainteresowania władz publicznych lub znajduje się poza sferą oddziaływania mechanizmów rynkowych.

Wszystko to oznacza zarazem, że podmioty ekonomii społecznej można wyodrębnić od innych kategorii przedsiębiorców na zasadzie funkcjonalnej, pod kątem spełniania powyższych kryteriów, a nie na zasadzie odrębności formy organizacyjno-prawnej, chyba że ustawodawca wprowadził w danym państwie określoną odrębną formę. Odrębną formą organizacyjno-prawną jest w tym zakresie w Polsce jedynie spółdzielnia socjalna, o czym będzie dalej mowa.

Przedsiębiorstwa społeczne w Wielkiej Brytanii przyjmują formy spółek kapitałowych, spółek działających na rzecz dobra wspólnoty, niezarejestrowanych i zarejestrowanych stowarzyszeń, towarzystw i organizacji dobroczynnych.

3. Instrumenty prawne o charakterze instytucjonalnym

Niniejszy punkt jest poświęcony, wedle przyjętej na wstępie systematyki, formom instytucjonalnym, w jakich prowadzona może być aktywność z zakresu ekonomii społecznej. Instytucje te, jak wyżej nadmieniono, mogą przybierać różne – różne do tego w różnych krajach – formy prawne. Podmioty ekonomii społecznej są szczególnie aktywne w takich obszarach jak usługi socjalne, zdrowie, bankowość, ubezpieczenia, produkcja rolnicza, sprawy konsumenckie, praca stowarzyszona, rzemiosło, sektor mieszkaniowy, dostawy, usługi dla mieszkańców, szkolenie i edukacja oraz sport i rozrywka.

Komisja Europejska, określając instytucjonalne granice sektora ekonomii społecznej, wymieniła pięć typów inicjatyw, do których to określenie ma się odnosić: spółdzielnie, towarzystwa oparte na zasadzie wzajemności, organizacje pozarządowe (stowarzyszenia i fundacje) w zakresie prowadzonej przez siebie działalności usługowej i wytwórczej oraz przedsiębiorstwa społeczne⁹⁷. W praktyce jednak inicjatywy tworzące każdy z tych zbiorów bywają w poszczególnych częściach Europy odmienne, tak przez wzgląd na funkcje ekonomiczne oraz charakter prowadzonych przez nie działań, jak i ze względu na formalnoprawne uwarunkowania ich działalności.

Należy też pamiętać, wymieniając instytucje z zakresu ekonomii społecznej, że obszar ten zajmują też nieformalne ruchy przedsięwzięcia i sieci służące współpracy ekonomicznej i zwiększeniu potencjału ekonomicznego lub poprawie sytuacji społecznej niektórych grup (których z powodu ich nieformalnego charakteru nie można klasyfikować pod względem prawnym).

W świetle obowiązujących przepisów prawa polskiego, do sektora ekonomii społecznej należy zaliczyć następujące formy instytucjonalne:

- » podstawowe typy organizacji pozarządowych, a mianowicie stowarzyszenia i fundacje,
- » spółdzielnie,
- » spółdzielnie socjalne,
- » inne formy „starej ekonomii społecznej”,
- » inne inicjatywy gospodarcze i organizacje lokalne.

97 Por. H. Izdebski, *Fundamenty państw współczesnych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 156-157.

3.1. Stowarzyszenia i fundacje

Te dwie podstawowe formy samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego, wymienione w art. 12 Konstytucji RP, jak już wspomniano, mogą – choć nie muszą – prowadzić bezpośrednią (a nie tylko pomocniczą) działalność w zakresie ekonomii społecznej jedynie w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, dochody z której przeznaczane są na realizację celów statutowych.

Podkreślić trzeba, że choć obie pełnią zbliżoną funkcję społeczną, instytucje fundacji i stowarzyszenia bardzo różnią się od siebie pod względem prawnym. Stowarzyszenie jest korporacją, tj. dobrowolnym zrzeszeniem osób chcących realizować określone wspólne zadania (które mogą mieć wymiar społeczny, lecz mogą także ograniczać się do zbiorowego zaspokajania partykularnych interesów członków stowarzyszenia) - o celach niezarobkowych. Czynnikiem podstawowym dla stowarzyszenia są zatem członkowie i stosunek członkostwa. Fundacja natomiast nie jest korporacją i nie ma członków. Jej podstawą, substratem, jest majątek przeznaczony przez fundatora (fundatorów) na określony cel, który musi być „społecznie lub gospodarczo użyteczny”, przy czym „użyteczność gospodarcza” w żaden sposób nie może oznaczać zaspokajania interesu gospodarczego ani żadnego innego interesu o charakterze partykularnym⁹⁸.

Z formalnego punktu widzenia istnieje jednak pewne podobieństwo między stowarzyszeniem a fundacją. Obie instytucje działają na podstawie statutu, aktu wypracowanego przez założycieli (odpowiednio zwanych członkami - założycielami i fundatorami), poddanego następnie kontroli właściwego sądu rejestrowego. Obie posiadają, w wyniku wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego, osobowość prawną. Cech tych nie wykazuje tylko szczególna, uproszczona forma stowarzyszenia, jaką stanowi stowarzyszenie zwykłe (zamiast statutu ma ono regulamin i pozbawione jest osobowości prawnej, jak też niektórych innych praw przysługujących tzw. stowarzyszeniom zarejestrowanym).

Inną cechą wspólną instytucjom fundacji i stowarzyszenia jest to, iż - mimo że tworzy się je w celach niezarobkowych - mogą one, na zasadach określonych we właściwych im ustawach ustrojowych (tj. ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach⁹⁹ oraz ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach¹⁰⁰), prowadzić działalność gospodarczą. W rezultacie, stowarzyszenie i fundacja stanowią również formę prowadzenia działalności gospodarczej – obok, koniecznej dla ich tożsamości prawnej, a zatem podstawowej, tzw. działalności statutowej, tj. określonej w statucie działalności z istoty swojej niezarobkowej.

Stowarzyszenia i fundacje mogą prowadzić bezpośrednią działalność w zakresie ekonomii społecznej jedynie w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, dochody z której przeznaczane są na realizację celów statutowych.

Stowarzyszenia i fundacje w Polsce są tworzone w celach niezarobkowych, ale mogą one prowadzić działalność gospodarczą.

98 Por. np. H. Izdebski, *Fundacje i stowarzyszenia*, wyd. 12, AJP, Krasnobród 2004.

99 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 z późn. zm.).

100 Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.).

Konieczne jest zaznaczenie, że zysk wypracowany w działalności gospodarczej ma być jedynie środkiem do realizacji celów statutowych. W postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 19 czerwca 1996 r. (III CZP 66/96), dotyczącym fundacji, lecz mającym także znaczenie dla stowarzyszeń, stwierdza się, że działalność gospodarcza może mieć jedynie uboczny, służebny charakter w stosunku do działalności głównej, jaką jest działalność statutowa. Stowarzyszenia i fundacje mogą zatem być przedsiębiorcami, w tym przedsiębiorcami społecznymi – lecz są nimi tylko na zasadzie dodatkowej, obok spełniania podstawowej dla siebie misji prowadzenia działalności statutowej. Misja ta może jednak obejmować wspieranie rozwoju ekonomii społecznej, co stwarza możliwość wykorzystywania formuły stowarzyszenia albo fundacji do prowadzenia działalności zarówno gospodarczej, jak i statutowej odnoszącej się do ekonomii społecznej.

Stowarzyszenia i fundacje mogą zatem być przedsiębiorcami społecznymi – na zasadzie dodatkowej, obok spełniania podstawowej dla siebie misji prowadzenia działalności statutowej.

Zgodnie z przepisami swej ustawy ustrojowej, fundacja może prowadzić działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji jej celów statutowych (przy czym w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że rozmiary te można ocenić dopiero po rozwinięciu działalności gospodarczej, a nie „z góry”), o ile działalność ta zostanie przewidziana w statucie fundacji. Oznacza to poddanie przewidywanej działalności gospodarczej fundacji kontroli sądu rejestrowego, który, jak zaraz zobaczymy, starał się tu narzucić dodatkowe wymogi materialnoprawne. Nie ma natomiast obecnie żadnego praktycznego znaczenia inne ograniczenie przewidziane w tym zakresie przez ustawę o fundacjach, iż, mianowicie, jeżeli fundacja ma prowadzić działalność gospodarczą, wartość środków majątkowych na nią przeznaczonych nie może być mniejsza niż 1 tys. zł.

Gdy idzie o ograniczenia możliwości podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez fundacje mające źródło w orzecznictwie sądowym, podkreślić trzeba, że przez wiele lat po 1990 r. sądy zakładały istnienie niedopuszczalności prowadzenia przez fundację działalności gospodarczej i działalności statutowej w jakikolwiek sposób pokrywającym się zakresie przedmiotowym – nie mając do tego bezpośredniego umocowania ustawowego i czyniąc to wbrew przyjmowanej na ogół w innych krajach zasadzie pozostawania działalności gospodarczej w ścisłym związku z działalnością statutową. Od postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 30 listopada 2000 r. (I KKN 886/98) przyjmuje się jednak, że przedmiot działalności gospodarczej może pokrywać się (choć nie musi) z przedmiotem działalności statutowej. Jest to stanowisko o dużej doniosłości z punktu widzenia ekonomii społecznej. W praktyce daje bowiem przyzwolenie na realizację celów statutowych z wykorzystaniem dowolnie wybranej działalności gospodarczej – co rozszerza możliwości podwójnego wykorzystywania działalności gospodarczej dla realizacji celów ekonomii społecznej: z jednej strony, jeżeli celem statutowym jest wspieranie rozwoju ekonomii społecznej, zwiększa się szansę uzyskania dochodu na realizację tego celu, z drugiej strony – samą działalność gospodarczą można, skoro ma szerszy dopuszczalny zakres, łatwiej urządzić na zasadach właściwych ekonomii społecznej.

Tego rodzaju ograniczenie nie wystąpiło w odniesieniu do stowarzyszeń. Ustawa – Prawo o stowarzyszeniach stanowi, iż stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą, według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach (tj. obecnie wspomnianej już ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, w powiązaniu z przepisami o Krajowym Rejestrze Sądowym). Oznacza to pełną swobodę podejmowania i prowadzenia działalności tzw. nieregulowanej, tj. takiej, której podjęcie wymaga uzyskania zezwolenia, i niekoncesjonowanej, jak również prawo prowadzenia na zasadach równych z innymi podmiotami działalności wymagającej zezwolenia albo koncesji – pod warunkiem dokonania odpowiednich czynności w obrębie stowarzyszenia (w szczególności uchwały właściwej władzy statutowej o podjęciu określonej działalności) oraz po zarejestrowaniu tej działalności w rejestrze przedsiębiorców. Działalność gospodarcza stowarzyszeń może o tyle budzić pewne wątpliwości, że są one ustawowo zdefiniowane jako dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenia o celach niezarobkowych. W konsekwencji, w niektórych państwach, jak we Włoszech, w ogóle nie przewiduje się możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez stowarzyszenia (co tym bardziej spowodowało poszukiwanie innej prawnej formy działalności z zakresu ekonomii społecznej – formą tą stała się spółdzielnia socjalna), a w wielu innych – działalność ta jest na różne sposoby silnie ograniczona ustawowo.

3.2. Spółdzielnie

Spółdzielczość, jak była o tym mowa, stanowi najbardziej charakterystyczną z form „starej ekonomii społecznej”, nawiązującą do rozwiązań przyjętych dla spożywczej spółdzielni Sprawiedliwych Pionierów w angielskiej miejscowości Rochdale w 1844 r. (tzw. zasady roczdelskie: dobrowolność, samorządność, wspólnotowość, demokratyczne kierownictwo, „otwarte drzwi” dla nowych członków, zmienny skład osobowy i zmienny fundusz udziałowy, niepodzielność funduszu zasobowego, równoczesna działalność społeczno-kulturalna).

Rozwiązania te znalazły wyraz w siedmiu współczesnych zasadach spółdzielczości, przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne Międzynarodowego Związku Spółdzielczego w Manchesterze w 1995 r.:

1. Demokratyczne i otwarte członkostwo.
2. Demokratyczna kontrola członkowska.
3. Ekonomiczne uczestnictwo członków.
4. Autonomia i niezależność.
5. Kształcenie, szkolenie i informacja.
6. Współpraca między spółdzielniami.
7. Troska o społeczność lokalną.

Należy zaznaczyć, że występuje prawna formuła spółdzielni europejskiej, zrzeszającej członków z co najmniej dwóch państw członkowskich Unii Europejskiej – przewidziana w prawie wspólnotowym (rozporządzenie Rady nr 1435/2003/WE z dnia 22 lipca 2003 r. o statucie spółdzielni europejskiej) i w ustawie z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej¹⁰¹.

Ustawowa polska definicja spółdzielni, sformułowana w art. 1 §1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze¹⁰², stanowi że spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą; spółdzielnia może również prowadzić na rzecz swoich członków działalność społeczną i oświatowo-kulturalną, co oznacza zalecenie, ale już nie polecenie prowadzenia takiej działalności, odpowiadającej w pewnym zakresie statutowej działalności organizacji pozarządowych.

Obecnie w Polsce działa około 13 tys. spółdzielni w 13 spółdzielczych branżach, z czego najbardziej liczne to spółdzielnie mieszkaniowe, spółdzielnie spożywców Społem (konsumenckie), spółdzielnie pracy, spółdzielnie kółek rolniczych, spółdzielnie rolnicze Samopomoc Chłopska oraz spółdzielnie uczniowskie, działające w różnych typach placówek oświatowych.

Spółdzielnie prowadzą działalność na podstawie ustawy – Prawo spółdzielcze, innych ustaw oraz zarejestrowanego statutu, określającego zasadnicze kwestie związane z powstaniem i funkcjonowaniem danej spółdzielni. Majątek spółdzielni jest ustawowo określony jako prywatna własność jej członków. Członkowie spółdzielni obowiązani są do pokrycia jej strat, jednakże w wysokości nie większej niż wysokość zadeklarowanych udziałów. Członek spółdzielni nie odpowiada wobec wierzycieli spółdzielni za jej zobowiązania. Osoby zamierzające założyć spółdzielnię uchwalają statut spółdzielni, potwierdzając jego przyjęcie poprzez złożenie pod nim swoich podpisów oraz dokonują wyboru organów spółdzielni, których wybór należy w myśl statutu do kompetencji walnego zgromadzenia lub komisji organizacyjnej w składzie, co najmniej 3 osób. Liczba założycieli spółdzielni nie może być mniejsza niż 10 osób, jeżeli założycielami są osoby fizyczne, i trzech, jeżeli założycielami są osoby prawne. W spółdzielniach produkcji rolnej liczba założycieli – osób fizycznych nie może być mniejsza od pięciu. Spółdzielnia podlega obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego i nabywa osobowość prawną z chwilą jego uzyskania.

O ile statut spółdzielni nie wymaga liczby większej, musi ona liczyć co najmniej dziesięciu członków, a spółdzielnia produkcji rolnej – pięciu. Członkiem spółdzielni

101 Ustawa z dnia 22 lipca 2006 r. o spółdzielni europejskiej (Dz.U. Nr 149, poz. 1077).

102 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz.U z 2003 r. Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).

może być każda osoba o pełnej zdolności do czynności prawnych, odpowiadająca wymaganiom określonym w statucie. Warunkiem przyjęcia członka spółdzielni jest złożenie deklaracji. Powinna być ona złożona w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Założyciele spółdzielni, którzy podpisali statut, stają się członkami spółdzielni z chwilą jej zarejestrowania. Przystępujący do spółdzielni po jej zarejestrowaniu stają się członkami spółdzielni z chwilą ich przyjęcia przez spółdzielnię. Każdy członek obowiązany jest do wniesienia wpisowego oraz zadeklarowanych udziałów stosownie do postanowień statutu. Członek zobowiązany jest zadeklarować jeden udział, jeżeli statut nie zobowiązuje członków do zadeklarowania większej liczby udziałów. Statut może przewidywać wnoszenie przez członków wkładów na własność spółdzielni lub do korzystania z nich przez spółdzielnię na podstawie innego stosunku prawnego. W tym wypadku statut powinien określać charakter i zakres przysługującego spółdzielni prawa do wkładów, wysokość wkładów i ich rodzaj, jeżeli są to wkłady niepieniężne termin ich wnoszenia, zasady wyceny i zwrotu w wypadku likwidacji spółdzielni, wystąpienia członka lub ustania członkostwa z innych przyczyn, a także w innych wypadkach przewidzianych w statucie.

Spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego przy zapewnieniu korzyści członkom spółdzielni. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24 maja 1995 r. (I CRN 63/95), w ramach stosunków wewnętrznych (między spółdzielnią a członkami) spółdzielnia, prowadząc działalność gospodarczą na zasadach rachunku ekonomicznego, zapewniać ma korzyści swoim członkom, każdemu zaś członkowi przysługuje podstawowe prawo korzystania ze świadczeń spółdzielni, i prawo to, jak każde prawo podmiotowe, pozostaje pod ochroną.

Za swoje zobowiązania spółdzielnia odpowiada całym majątkiem. Zysk spółdzielni, po pomniejszeniu o podatek dochodowy i inne obowiązkowe obciążenia stanowi nadwyżkę bilansową. Nadwyżka ta podlega podziałowi na podstawie uchwały walnego zgromadzenia. Co najmniej 5% nadwyżki przeznaczają się na zwiększenie funduszu zasobowego, jeżeli fundusz ten nie osiąga wysokości wniesionych udziałów obowiązkowych. Jeżeli zadeklarowane przez członka udziały nie zostały w pełni wniesione, kwoty przypadające członkowi z tytułu podziału nadwyżki zalicza się na poczet jego niepełnych udziałów. Zasadniczymi funduszami własnymi tworzonymi w spółdzielni są: fundusz udziałowy, powstający z wpłat udziałów członkowskich, odpisów na udziały członkowskie z podziału nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach oraz fundusz zasobowy powstający z wpłat przez członków wpisowego, części nadwyżki bilansowej lub innych źródeł określonych w odrębnych przepisach. Straty bilansowe pokrywa się z funduszu zasobowego, a w części przekraczającej fundusz zasobowy – z funduszu udziałowego i innych funduszy własnych spółdzielni według kolejności ustalonej przez statut. Gdyby fundusze własne nie wystarczyły na pokrycie strat, walne zgromadzenie może podjąć uchwałę zobowiązującą członków do wcześniejszego wpłacenia udziałów niż przewiduje to statut.

Spółdzielnia - podstawowa forma instytucjonalna „starej ekonomii społecznej” - może obecnie służyć różnym celom, także odległym od ekonomii społecznej.

Spółdzielnia - podstawowa forma instytucjonalna „starej ekonomii społecznej” - może obecnie służyć różnym celom, także (jak spółdzielnie mieszkaniowe) odległym od ekonomii społecznej. Najbliższej ekonomii społecznej może znajdować się jedna z kategorii spółdzielczości, mianowicie spółdzielnia pracy, albowiem to ona może realizować społecznie doniosły cel rozwiązywania problemów osób z trudnościami na rynku pracy, walki z biedą i wykluczeniem społecznym poprzez organizowanie się osób dotkniętych tym problemem.

Przepisy art. 181 Prawa spółdzielczego stanowią, że przedmiotem gospodarczej działalności spółdzielni pracy jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Cecha ta odróżnia ją od innych typów i rodzajów spółdzielni. Osobista praca członków spółdzielni jest niezbędna dla realizacji celu gospodarczego każdej spółdzielni pracy i z tych względów członkowie spółdzielni powinni być w niej zatrudniani w pierwszej kolejności. Nie oznacza to jednak zakazu zatrudniania osób, które nie są członkami spółdzielni. Ustawa wprost dozwala na ich zatrudnianie, a uzasadnieniem w takim wypadku może być rodzaj prowadzonej działalności lub kwalifikacje zawodowe niezbędne do wykonywania pracy na określonych stanowiskach. Uwzględniając realizację społecznie doniosłych celów przez pewne rodzaje spółdzielni pracy, ustawodawca stworzył normatywne podstawy do ich realizacji określając dla nich szczególny rodzaj aktywności. I tak np. dla spółdzielni inwalidów i niewidomych obok pracy osobistej członków równie istotne znaczenie posiada ich rehabilitacja zawodowa i społeczna, która musi być realizowana w procesie działalności spółdzielni. Natomiast dla spółdzielni rękodzieła ludowego i artystycznego obok pracy zawodowej równie doniosłe znaczenie posiada tworzenie nowych i kultywowanie tradycyjnych wartości kultury materialnej, organizacja i rozwój rękodzieła ludowego i artystycznego, sztuki i przemysłu artystycznego.

3.3. Spółdzielnie socjalne

Spółdzielnia socjalna – instytucja „nowej ekonomii społecznej”, funkcjonuje w Polsce na podstawie odrębnych przepisów od 2006 r. (a na podstawie przepisów Prawa spółdzielczego od 2004 r.).

Spółdzielnie socjalne – instytucja wypracowana w ramach „nowej ekonomii społecznej”, funkcjonuje od 2006 r., tj. od wejścia w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o tych spółdzielniach¹⁰³ jako forma prawna odrębna od spółdzielni pracy, posiadająca szczególne prawa i obowiązki o charakterze materialnoprawnym (w rezultacie, zostanie ona omówiona w następnym punkcie).

103 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651).

3.4. Inne formy „starej ekonomii społecznej”

Do tzw. form starej ekonomii społecznej możemy zaliczyć szczególne formuły spółdzielczości w postaci rolniczych spółdzielni produkcyjnych i pewnych spółdzielczych instytucji finansowych (banki spółdzielcze¹⁰⁴, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe¹⁰⁵), a także towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych¹⁰⁶ czy kółka rolnicze¹⁰⁷. Instytucje te, których podstawowe rozwiązania ustrojowe mają, choć w różnych proporcjach, charakter dualistyczny: gospodarczo-społeczny (poza kółkami rolniczymi mają one status przedsiębiorców), mogą w różny sposób wspomagać rozwój ekonomii społecznej (co, gdy idzie o wsparcie finansowe czyni się także w ramach rządowego programu „Fundusz Inicjatyw Obywatelskich”¹⁰⁸), a ich potencjalna rola w tej dziedzinie jest trudna do przecenienia. Trudno jednak uznać je obecnie wprost za formy instytucjonalne prowadzenia działalności z zakresu ekonomii społecznej.

3.5. Inne inicjatywy gospodarcze i organizacje lokalne

Działalność z zakresu ekonomii społecznej może być prowadzona także w innych prawnie dostępnych formach instytucjonalnych. Są to formy bardzo różne: od spółek cywilnych, tj. wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej przez formalnie indywidualnych przedsiębiorców, do spółek kapitałowych (przy czym, zgodnie z przepisami Kodeksu spółek handlowych, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością i spółki akcyjne, choć są wpisane do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, mogą w ogóle być powołane do prowadzenia działalności innej niż gospodarcza), od zrzeszeń przedsiębiorców: cechów rzemieślniczych¹⁰⁹, izb gospodarczych¹¹⁰ czy grup producentów rolnych¹¹¹ do zrzeszeń właścicieli nieruchomości (wspólnoty gruntowe, spółki wodne, wspólnoty mieszkaniowe), od podmiotów formalnych do nieformalnych sieci współpracy ekonomicznej i społecznych mechanizmów finansowania przedsięwzięć gospodarczych.

Działalność z zakresu ekonomii społecznej może być prowadzona w innych prawnie dostępnych formach instytucjonalnych, np. spółki cywilnej, spółki kapitałowej.

104 Ustawa z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (Dz.U. Nr 119, poz. 1252 z późn. zm.).

105 Ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 1996 r., Nr 1, poz. 2 z późn. zm.).

106 Rozdział 4 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. Nr 124, poz. 1151 z późn. zm.).

107 Rozdział 3 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o społeczno-zawodowych organizacjach rolników (Dz.U. Nr 32, poz. 217 z późn. zm.).

108 Por. opracowanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej *Informacja o stanie i kierunkach rozwoju w Polsce przedsiębiorczości społecznej* (luty 2008 r.), s. 8 i nast.

109 Rozdział 3 ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 979 z późn. zm.).

110 Ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 195 z późn. zm.).

111 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o grupach producentów rolnych i ich związkach oraz o zmianie innych ustaw (Dz.U. Nr 88, poz. 983 z późn. zm.).

Ocena, czy dany podmiot istotnie prowadzi taką działalność i czy odpowiada on wskazanym w punkcie 2 cechom podmiotu ekonomii społecznej, może być dokonana tylko na gruncie faktycznym.

4. Instrumenty prawne w znaczeniu materialnym

Niniejszy punkt jest poświęcony omówieniu materialnoprawnych instrumentów ekonomii społecznej, pod którym to pojęciem rozumieć należy materialne treści aktów prawnych odnoszących się bezpośrednio do sfery ekonomii społecznej.

Akty te można podzielić na trzy rodzaje:

1. Ustawy ustrojowe, tworzące ramy instytucjonalne dla tworzenia także podmiotów ekonomii społecznej (są to w szczególności, omawiane już w odpowiednim zakresie, ustawy: z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach i z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze).
2. Ustawy ustrojowe, tworzące określony prawny typ podmiotu ekonomii społecznej (jest to obecnie jedynie ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych).
3. Akty prawne stwarzające istniejącym bytom prawnym możliwości prawne do realizowania zadań należących do sfery ekonomii społecznej; za takie można uznać: wspomnianą już ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz ustawę z dnia 13 kwietnia 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹¹² (w części odnoszącej się do centrów integracji społecznej), a podstawowe znaczenie dla całej sfery może mieć, w razie przyjęcia, rozpatrywany obecnie zatem jedynie *de lege ferenda*, projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej.

Ze względu na fakt, że o pierwszej kategorii aktów prawnych była już mowa, w niniejszym punkcie omówione zostaną odpowiednie treści aktów należących do dwóch kolejnych kategorii, tj.:

- » ustawy o spółdzielniach socjalnych,
 - » ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
 - » ustawy o zatrudnieniu socjalnym,
- a także:
- » założeń projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej.

¹¹² Ustawa z dnia 13 kwietnia 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).

4.1. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych

Ustawa o spółdzielniach socjalnych weszła w życie w dniu 6 lipca 2006 r. stanowiąc istotne, jak sądzą jej autorzy, uzupełnienie obowiązujących regulacji w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej¹¹³. Akt ten, należy podkreślić, nie wprowadził do ustawodawstwa polskiego instytucji spółdzielni socjalnej, uczyniła to już bowiem ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹⁴, która dodała do ustawy - Prawo spółdzielcze przepisy art. 203a-203d, dotyczące właśnie spółdzielni socjalnych (obowiązujące od 1 czerwca 2004 r.). Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. zastąpiła te przepisy Prawa spółdzielczego, nie zmieniając zbyt istotnie ich treści, ale jednak znacznie je rozbudowując – tworząc stosunkowo obszerną odrębną materialnoprawną konstrukcję spółdzielni socjalnej.

Przyjęcie nowej ustawy wynikało z – popartego doświadczeniami niektórych krajów oraz dokumentami wspólnotowymi mającymi służyć realizacji założeń Strategii Lizbońskiej oraz programu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – przekonania, że spółdzielnie socjalne stworzą szansę na skuteczne rozwiązywanie problemów osób, które mają największe trudności z funkcjonowaniem w życiu społecznym i zawodowym (w tym głównie na rynku pracy) i zapewnią warunki do powstawania nowych podmiotów społeczno-gospodarczych będących alternatywnymi miejscami pracy dla osób wymagających integracji społecznej.

Ustawa stwierdza, że przedmiotem działalności spółdzielni jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków przy równoczesnym działaniu na rzecz zawodowej i społecznej reintegracji jej członków, traktowanym jako działalność statutowa spółdzielni, a nie działalność gospodarcza. Przez reintegrację społeczną rozumie się działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu, a przez reintegrację zawodową – działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy. Połączono w ten sposób ze sobą prowadzenie działalności gospodarczej (przedsiębiorstwo) i realizowanie celu społecznego, niegospodarczego (reintegracja zawodowa i społeczna), przy czym ten ostatni może być realizowany jako statutowa działalność odpłatna w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co jest wyjątkowo mało zrozumiałe (czy oznacza to, że członkowie mają płacić spółdzielni za reintegrację po kosztach bezpośrednich?).

113 Por. H. Izdebski, *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, „Trzeci Sektor” nr 7, 2006.

114 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz.1001).

W rezultacie, spółdzielnie mogą być tworzone jedynie przez następujące grupy osób:

4. Osoby bezrobotne, w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
5. Osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1-4, 6 i 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, tj:
 - » bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności,
 - » 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, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
 - » zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem,
 - » uchodźców realizujących indywidualny program integracji.
6. Niepełnosprawnych, w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Istotnym *novum* było wprowadzenie możliwości refundacji składek na ubezpieczenie społeczne dla osób tworzących spółdzielnię. Spółdzielnia socjalna powinna liczyć nie mniej niż 5 i nie więcej niż 50 członków. Przewidziano możliwość zatrudnienia także osób spoza wyżej wskazanych grup społecznie defaworyzowanych - przy pracach wymagających szczególnych kwalifikacji, których nie posiadają członkowie spółdzielni - przy zachowaniu relacji 1:5 (specjalista na pięciu członków spółdzielni), możliwość wykonywania pracy przez osoby skazane (bez prawa do członkostwa) oraz uprawnienie spółdzielni socjalnych do angażowania wolontariuszy (przy generalnym rozstrzygnięciu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym ze świadczeń wolontariuszy nie wolno korzystać przy prowadzeniu działalności gospodarczej).

Zasadniczą różnicą w stosunku do regulacji odnoszących się do tradycyjnej spółdzielczości jest – zgodne z ideami ekonomii społecznej - wyłączenie podziału zysku między członków spółdzielni socjalnej. Całość nadwyżki bilansowej z działalności gospodarczej ma być przeznaczana na fundusz zasobowy – nie mniej niż 40% - oraz na cele związane z reintegracją społeczno-zawodową jej członków i cele związane z działalnością oświatowo-kulturalną również nie mniej niż 40%. Nowa ustawa przyznała również spółdzielniom socjalnym prawo wykonywania zadań na rzecz administracji publicznej na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, a zatem przyrównała je pod tym względem do organizacji pozarządowych – mimo utrzymywania ich statusu (szczególnych oczywiście) przedsiębiorców. Na uwagę zasługują też odrębności w regulacjach dotyczących

likwidacji spółdzielni socjalnej. Likwidacja następuje także w wypadku naruszenia zasad ustawy, zasad zarządzania spółdzielnią i wykorzystywania nadwyżki bilansowej. Przy likwidacji spółdzielni socjalnej środki uzyskane ze sprzedaży jej majątku dzielone są w relacji: 20% – członkowie oraz 80% – Fundusz Pracy.

Przedstawiona forma zbiorowej działalności z zakresu ekonomii społecznej nie okazała się zbyt atrakcyjna¹¹⁵. Spośród zarejestrowanych w grudniu 2007 r. 134 spółdzielni socjalnych (z których część może być dawnymi spółdzielniami inwalidów albo spółdzielniami niewidomych, ponieważ ustawa o spółdzielniach socjalnych ułatwiła takie przekształcenie) większość (wprawdzie nieznaczna) powstała jeszcze pod rządami Prawa spółdzielczego; obecnie w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowanych jest 146 spółdzielni socjalnych. Spółdzielnie socjalne są przy tym małe – aż 2/3 z nich powstało z członkostwem minimalnym, tj. pięcioosobowym. Spowodowało to rozważanie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej nowelizacji ustawy, polegające na uelastycznieniu jej rozwiązań, m.in. poprzez zmianę proporcji członkowskich pomiędzy osobami defaworyzowanymi społecznie i pozostałymi na 1 : 1, oraz umożliwienie tworzenia spółdzielni przez jednostki samorządu terytorialnego lub organizacje pozarządowe¹¹⁶.

Dostrzega się zatem określone niedostatki ustawy, która, jak widać, w nieznacznym tylko stopniu rozwiązuje problemy właściwe ekonomii społecznej – z tym jednak, że, po pierwsze, za konieczne należy uznać nie dalsze mieszanie, lecz rozdzielanie od siebie działalności pożytku publicznego prowadzonej przez organizacje pozarządowe od działalności statutowej jakiegokolwiek spółdzielni, w tym spółdzielni socjalnej oraz po wtóre, przede wszystkim powinno się poszukiwać funkcjonalnych, a nie instytucjonalnych i przy okazji materialnoprawnych instrumentów promowania przedsiębiorczości społecznej.

Konieczne wydaje się zatem przyjęcie następującego założenia – mianowicie, jeżeli oddziela się od siebie instytucje pomocy społecznej i instytucje ekonomii społecznej, trzeba również, przy zauważeniu, że do podstawowych funkcji tych ostatnich należy tworzenie warunków aktywizacji zawodowej przede wszystkim osób społecznie defaworyzowanych (funkcja określana jako *jobmachine*), a przez to kompensowanie skutków zawodności czy niewydolności rynku (*market failure*), ale też mającej wiele wymiarów i skutków, zawodności państwa socjalnego, przyjmować, że podmioty ekonomii społecznej mogą być trwałe jako podmioty prawa (fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie socjalne, ale też i spółki kapitałowe), ale grono ich interesariuszy, może, a czasem wręcz powinno, być zmienne. Ekonomia społeczna dlatego ma być społeczna, że daje przysłowiową wędkę tym, którzy nie mieli dotąd

115 Por. dane zawarte w powołanym opracowaniu Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej *Informacja o stanie ...*, dz. cyt., s. 13 i nast.

116 Tamże, s. 31-32.

ryby, ale są zdolni do tego, by ją w perspektywie samodzielnie złapać. Ucząc zachowań rynkowych, w istocie przygotowuje ona tym samym do działania w obrębie po prostu ekonomii jako gospodarki rynkowej.

Powyższe założenie stanowiło jedną z podstaw założeń projektu ustawy o przedsiębiorstwach społecznych, który zostanie przedstawiony jako końcowa część niniejszego punktu, posłuży ono jednak także do oceny z punktu widzenia przyjętej definicji ekonomii społecznej materialnoprawnych treści ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

4.2. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Działalność pożytku publicznego jest to działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych ustawowo.

Omawiana ustawa definiuje (w art. 3 ust. 1) działalność pożytku publicznego jako działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.

W związku z tym, podstawowe znaczenie dla ustalenia treści tego pojęcia ma ustalenie treści dwóch powołanych wyrażen: terminu „organizacja pozarządowa” oraz wyrażenia „sfera zadań publicznych określona w ustawie”. Ustawa stwierdza (w art. 3 ust. 2), iż organizacjami pozarządowymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku (a więc nie będące, przynajmniej z punktu widzenia podstawowej kwalifikacji prawnej, przedsiębiorcami) osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym, co wyraźnie zaznaczono, stowarzyszenia i fundacje. Nie są organizacjami pozarządowymi w rozumieniu ustawy (argument z art. 3 ust. 3) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów dotyczących stosunku Państwa do kościołów i związków wyznaniowych, jak również stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, choć stosuje się do nich wiele przepisów ustawy; z kolei istotnych przepisów ustawy, w tym dotyczących uzyskiwania statusu organizacji pożytku publicznego, nie stosuje się do, uważanych jednak co do zasady za organizacje pozarządowe, partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji Skarbu Państwa i samorządowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne oraz spółek działających na podstawie przepisów o kulturze fizycznej.

Do sfery zadań publicznych – które, jeżeli podejmowane są przez organizacje pozarządowe, stanowią jednocześnie sferę działalności pożytku publicznego – zaliczono (w art. 4) m.in. pomoc społeczną, działalność charytatywną, ochronę i promocję zdrowia, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych, działalność wspomagającą rozwój przedsiębiorczości, działalność na rzecz nauki, edukacji, oświaty i wychowa-

nia, jak również, co może mieć szczególne znaczenie z punktu widzenia przedmiotu niniejszego rozdziału, promocję zatrudnienia i aktywizację zawodową osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy. W tej sferze, właściwe organy administracji publicznej mogą zlecać organizacjom pozarządowym – odpłatnie, lecz w formie dotacji, a nie wynagrodzenia o charakterze cywilnoprawnym – realizację określonych zadań publicznych.

Organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, mogą uzyskać, na swój wniosek, szczególny status organizacji pożytku publicznego, co wymaga spełnienia wszystkich określonych ustawą warunków. Wyłączną działalnością statutową podmiotów ubiegających się o uzyskanie statusu musi być – społecznie użyteczna -działalność w zakresie realizacji określonych w ustawie zadań publicznych, na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa (przyjąć należy, że społecznością w rozumieniu tego przepisu jest zbiorowość mieszkająca na określonym obszarze powiązana więzami społecznymi, wspólnotą warunków życia, tradycjami, kulturą itp.). Podmiot, ubiegający się o uzyskanie statusu organizacji pożytku publicznego musi legitymować się prowadzoną już wcześniej działalnością; mimo, że nie przewidziano minimalnego okresu prowadzenia takiej działalności, ciężar udowodnienia jej prowadzenia przez odpowiednio długi czas spoczywa na wnioskodawcy i obciążony jest sankcją oddalenia wniosku jako złożonego przedwcześnie. Omawiany status mogą uzyskać podmioty, które nie prowadzą działalności gospodarczej lub prowadzą ją w rozmiarach służących realizacji celów statutowych, a także m.in. posiadają statutowy kolegialny organ kontroli wewnętrznej lub nadzoru, odrębny i niezależny od organu zarządzającego. Status łączy się ze szczególnymi obowiązkami, ale i ze szczególnymi uprawnieniami, w tym podmiotowym, a nie przedmiotowym, zwolnieniem z podatku dochodowego – ale tylko w odniesieniu do działalności statutowej, a nie gospodarczej.

W ustawie przyjęto ogólne rozumienie działalności gospodarczej, wyrażone, jak wiemy, w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Zarazem wprowadzono pojęcie – nie będącej działalnością gospodarczą w razie spełnienia wymogów ustawowych – statutowej odpłatnej działalności pożytku publicznego, która *ex definitione* ma przynosić przychód, ale nie dochód, bowiem wynagrodzenie z jej tytułu winno być kalkulowane na poziomie nie wyższym niż bezpośrednie koszty działalności danego rodzaju (art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy). W myśl przepisów ustawy statutowa działalność pożytku publicznego – a więc cała statutowa działalność organizacji pożytku publicznego i cała lub częściowa działalność statutowa wielu organizacji pozarządowych, które nie chcą lub nie mogą uzyskać tego statusu (ale nie całość działalności fundacji, które mogą, jak wiemy, być tworzone także w celach „gospodarczo użytecznych” i tym bardziej nie całość działalności stowarzyszeń, które w ogóle nie muszą orientować się na cele społecznie użyteczne) – może przybrać

Rozróżnienie odpłatnej działalności statutowej pożytku publicznego i działalności gospodarczej nakazuje dużą ostrożność przy traktowaniu organizacji pozarządowych, w tym także organizacji pożytku publicznego, jako naturalnych podmiotów ekonomii społecznej.

formę działalności odpłatnej lub nieodpłatnej. Co do zasady, odpłatna działalność pożytku publicznego nie jest uważana za działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, chyba że wynagrodzenie organizacji jest w odniesieniu do działalności danego rodzaju wyższe od tego, jakie wynika z kalkulacji bezpośrednich kosztów tej działalności, lub wynagrodzenie osób fizycznych z tytułu zatrudnienia przy wykonywaniu statutowej działalności nieodpłatnej lub odpłatnej przekracza półtorakrotność przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa GUS za rok poprzedni.

Organizacje pozarządowe mają możliwość prowadzenia działalności gospodarczej o cechach właściwych ekonomii społecznej oraz działalności statutowej na rzecz wspierania rozwoju ekonomii społecznej.

Rozróżnienie odpłatnej działalności statutowej pożytku publicznego i działalności gospodarczej nakazuje dużą ostrożność przy traktowaniu organizacji pozarządowych, w tym także organizacji pożytku publicznego, jako naturalnych podmiotów ekonomii społecznej. Ekonomia społeczna, jak była o tym mowa, stanowi szczególną formułę prowadzenia działalności gospodarczej, a tymczasem działalność gospodarcza organizacji pozarządowych jedynie może, lecz nie musi, odpowiadać wymogom formułowanym w stosunku do podmiotów ekonomii społecznej; z kolei odpłatna działalność pożytku publicznego ma tylko pewne cechy działalności gospodarczej, nie będąc jednak tą działalnością. Organizacje pozarządowe mają jednak możliwość połączenia w sobie, prowadzonej jednak odrębnie, działalności gospodarczej o cechach właściwych ekonomii społecznej oraz działalności statutowej (nieodpłatnej, lecz w pewnym zakresie także odpłatnej) na rzecz wspierania rozwoju ekonomii społecznej. Może być to połączenie lepsze niż przyjęte w ustawie o spółdzielniach socjalnych, gdzie, jak była o tym mowa, występuje pewne pomieszanie celów w odniesieniu w istocie do tej samej działalności.

4.3. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym

Ustawa tę można rozważać z punktu widzenia materialnoprawnych instrumentów ekonomii społecznej w zakresie wprowadzonej przez nią instytucji centrum integracji społecznej. Ustawa umożliwia tworzenie przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) oraz – co może być szczególnie istotne – przez organizacje pozarządowe w ramach ich działalności statutowej centrów integracji społecznej w celu reintegracji zawodowej potrzebujących tego osób, przede wszystkim osób bezrobotnych i innych osób określonych w art. 1 tejsze ustawy. Odpowiedniej jednostce organizacyjnej status centrum nadaje w drodze decyzji administracyjnej wojewoda, po zasięgnięciu opinii marszałka województwa. Status nadawany jest na okres 3 lat. Poza różnego rodzaju pomocą w znalezieniu zatrudnienia, centrum może prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie (z ograniczeniami przedmiotowymi określonymi w art. 9 ust. 1 ustawy), która to działalność nie jest, z mocy ustawy, działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Nie oznacza to, że nie może ona mieć cech

działalności gospodarczej przy wykorzystaniu potencjału osób, których reintegracji centrum ma służyć. Konieczne jest wskazanie, że centrum jest w znaczącej części finansowane na zasadzie dotacji ze środków publicznych, co nakazuje z ostrożnością oceniać je jako instytucję ze sfery przedsiębiorczości.

Nie będąc wprost podmiotem ekonomii społecznej, centrum integracji społecznej może jednak zbliżyć się w pewnym zakresie do pełnienia roli takiego podmiotu – przy czym ważne jest także to, że służyć ono może rozwiązaniu problemu zatrudnienia określonych kategorii bezrobotnych tylko czasowo, nie stanowiąc stałego pracodawcy. Odpowiada to wskazanej przez nas ogólnej misji ekonomii społecznej – dostarczaniu wędki, a nie ryby.

Nie będąc wprost podmiotem ekonomii społecznej, CIS może zbliżyć się w pewnym zakresie do pełnienia roli takiego podmiotu.

4.4. Projekt ustawy o przedsiębiorczości społecznej

Zważywszy na prawie już pięcioletni okres obowiązywania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która przyniosła rozwiązania mogące odnosić się do ekonomii społecznej, ale od strony „trzeciego sektora”, a nie od strony sektora przedsiębiorczości, jak również na fakt i coraz lepszemu poznawaniu doświadczeń innych państw, i coraz intensywniejszego przejawiania się rozmaitych podmiotów z zakresu ekonomii społecznej, za konieczne można uznać ustawowe unormowanie przedsiębiorczości społecznej – w kategoriach nie instytucjonalnych, lecz, na wzór unormowania działalności pożytku publicznego, w kategoriach materialnoprawnych, bez tworzenia zupełnie nowych bytów prawnych.

Wychodząc z tego rodzaju założeń, od 2006 r. prowadzi się prace nad społecznym projektem ustawy o przedsiębiorczości społecznej, poczynając od opracowania tzw. założeń do ustawy, które stały się przedmiotem dyskusji zainteresowanych środowisk (w styczniu 2008 r. Jerzy Hausner i Hubert Izdebski przedstawili już nie założenia do projektu, lecz, odpowiadające praktyce legislacyjnej, założenia projektu).

Od 2006 r. trwają prace nad projektem ustawy o przedsiębiorczości społecznej.

Zasadniczym jego celem jest wprowadzenie podstaw prowadzenia opłacalnej działalności gospodarczej w celach społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne nie ma być nowym typem osoby prawnej, lecz stanowi określenie, uzyskiwanego na zasadach i w trybie określonym w ustawie, statusu istniejącego podmiotu lub jego szczególnej jednostki organizacyjnej. Za podstawowe cechy wyróżniające przedsiębiorstwo społeczne uznaje się:

- » wytwarzanie produktów lub usług, wiążące się z ryzykiem gospodarczym i ekonomiczną weryfikacją efektów tej działalności,
- » ukierunkowanie działalności na integrację społeczną w skali społeczności lokalnej,
- » zarządzanie osadzone na partnerstwie i partycypacji,

- » demokratyczną kontrolę ze strony interesariuszy,
- » regułę, że wytworzona nadwyżka i zakumulowany kapitał nie są przywłaszczane indywidualnie, lecz służą wypełnieniu określonej misji społecznej.

Przedsiębiorstwem społecznym byłaby zatem jednostka organizacyjna, spełniająca warunki określone w ustawie, utworzona przez podmiot spełniający warunki określone w ustawie – która, na wniosek tego podmiotu, uzyskaby status przedsiębiorstwa społecznego na zasadach i w trybie określonym w ustawie. Przedsiębiorstwem społecznym mogłaby być także, utworzona na podstawie odpowiednich dla niej przepisów, osoba prawna, jeżeli spełniałaby warunki określone w ustawie i uzyskała, na swój wniosek, status przedsiębiorstwa społecznego; dotyczy to przede wszystkim spółdzielni socjalnej, ale może dotyczyć niektórych innych osób prawnych, w tym odpowiednich spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Tak rozumiane przedsiębiorstwo społeczne mogłoby być utworzone przez szeroki krąg podmiotów, takich jak większość organizacji pozarządowych posiadających osobowość prawną oraz przez przedsiębiorców nie będących organizacjami pozarządowymi (z wyłączeniem jednakże samorządowych lub państwowych osób prawnych i przedsiębiorców prowadzących wyłącznie działalność zawodową w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

Podstawowym aktem ustrojowym przedsiębiorstwa społecznego byłby jego statut, przy czym istotne jest postanowienie, że podmiot, który utworzył przedsiębiorstwo nie może w stosunku do niego wykonywać innych uprawnień niż określone w statucie. Uprawnienia te nie mogą obejmować czynności bieżącego zarządzania, stać na przeszkodzie realizacji zasad partnerstwa i partycypacji - z tym że podmiot założycielski byłby również interesariuszem tego przedsiębiorstwa.

Proponuje się, aby – w celu zachowania lokalnej skali działania - przedsiębiorstwo społeczne prowadziło działalność gospodarczą na obszarze jednostki samorządu lokalnego (gmina, powiat) lub nie więcej niż trzech sąsiadujących ze sobą jednostek. Działalność ta - zgodnie z misją społeczną przedsiębiorstwa społecznego - miałaby na celu wyłącznie:

- » zawodową reintegrację pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji w rozumieniu odpowiednich unormowań wspólnotowych, jak również pracowników niepełnosprawnych,
- » wytwarzanie lub wymianę dóbr i usług, wytworzonych lub wymienionych w zakresie pomocy społecznej, opieki zdrowotnej, ochrony środowiska, usług o charakterze użyteczności publicznej na rzecz społeczności lokalnych oraz usług na rzecz przedsiębiorstw społecznych w zakresie ich działalności (przy czym pracownicy, o których była właśnie mowa, stanowić powinni wówczas ponad 1/3 ogółu pracowników przedsiębiorstwa).

Istotną cechą przedsiębiorstwa społecznego powinna być, kilkakrotnie już podkreślana w niniejszym rozdziale, zasada partnerstwa i partycypacji w zarządzaniu przedsiębiorstwem oraz demokratycznej kontroli ze strony interesariuszy. W przedsiębiorstwie powinno zatem występować, obok organu zarządzającego, ogólne zebranie, w skład którego wchodziłoby pracownicy i przedstawiciele innych interesariuszy. W przedsiębiorstwach zatrudniających ponad 100 pracowników (a w pozostałych, gdy przewiduje to statut), powinien być też organ nadzoru wybierany przez pracowników i przedstawicieli innych interesariuszy - odrębny od organu zarządzającego i nie podlegający mu w zakresie wykonywania nadzoru; członkowie organu nadzoru nie mogą być członkami organu zarządzającego ani pozostawać z nimi w związku małżeńskim, stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa, ani w bezpośredniej podległości z tytułu zatrudnienia.

Dochód przedsiębiorstwa społecznego podlegałby podziałowi na podstawie uchwały ogólnego zebrania, z tym że mógłby być przeznaczony wyłącznie na cel tego przedsiębiorstwa i nie mógłby być podzielony między pracowników ani innych interesariuszy przedsiębiorstwa.

Ze statusem przedsiębiorstwa społecznego wiązałyby się określone uprawnienia, stanowiące pewien odpowiednik uprawnień organizacji pożytku publicznego w ramach organizacji pozarządowych: możliwość korzystania ze świadczeń wolontariuszy, zwolnienie podmiotowe od podatku dochodowego od osób prawnych, uzyskiwanie 1% podatku dochodowego przekazanego przez podatnika będącego osobą prawną lub osobą fizyczną – przedsiębiorcą, uzyskiwanie zamówień publicznych w zakresie odpowiadającym jego celowi w szczególnym trybie. Uprawnienia te należałyby do zakresu prawnych instrumentów ekonomii społecznej o charakterze funkcjonalnym, o których będzie jeszcze mowa w następnym punkcie.

Nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa społecznego w zakresie przestrzegania przepisów ustawy sprawowałby marszałek województwa, który byłby ponadto organem decyzyjnym w zakresie nadawania statusu przedsiębiorstwa społecznego. Oznacza to, że organem odwoławczym byłoby w tym zakresie samorządowe kolegium odwoławcze, a gwarantowane przez Konstytucję RP prawo do sądu zapewniałaby kontrola zgodności z prawem decyzji nadzorczych sprawowana przez sądy administracyjne.

W razie opowiedzenia się na obecnym etapie dyskusji nad proponowanymi rozwiązaniami, możliwe jest szybkie przedstawienie projektu ustawy celem poddania go stosownej procedurze ustawodawczej.

5. Instrumenty prawne w znaczeniu funkcjonalnym

Przez instrumenty prawne ekonomii społecznej w ich aspekcie funkcjonalnym rozumieć należy rozmaitego rodzaju narzędzia, które służą instytucjom realizującym zadania z obszaru ekonomii społecznej do prowadzenia działalności w tej dziedzinie. Pod pojęciem tym kryją się instrumenty tę aktywność ułatwiające, a niekiedy wręcz umożliwiające działanie odpowiednich podmiotów - stąd też określenie „funkcjonalne”.

Wobec tego, że podmioty ekonomii społecznej w znaczeniu ściślejszym są przedsiębiorcami, należy sobie zdawać sprawę z tego, że instrumenty te, o ile nie odnoszą się do środków pochodzących bezpośrednio lub pośrednio spoza systemu finansów publicznych, należą zarazem do sfery pomocy publicznej dla przedsiębiorców, a zatem podlegają one istotnym ograniczeniom wynikającym z treści prawa wspólnotowego, które stanowi materialne prawo pomocy publicznej. Niezależnie od tego, ekonomia społeczna z istoty swojej może się rozwijać tylko wówczas gdy przedsiębiorstwa społeczne będą miały możliwość pozyskiwania środków przede wszystkim spoza sektora publicznego. Tylko wtedy bowiem podmioty ekonomii społecznej nie uzależnią się od władzy publicznej i będą w stanie realizować swoje społeczne, autonomicznie przyjmowane cele. Wskazywać to powinno na ograniczony zakres i rozmiary zastosowania instrumentów prawnych w znaczeniu funkcjonalnym w odniesieniu do podmiotów ekonomii społecznej.

Współpraca podmiotów ekonomii społecznej z instytucjami publicznymi i innymi instytucjami buduje sieć instytucjonalną, która jest niezbędna do prowadzenia dialogu społecznego.

Podmioty ekonomii społecznej to jednakże nie tylko bierni „biorcy”, wykorzystujący do swoich celów różne funkcjonalne instrumenty prawne, ale także partnerzy wspomagający wspierające je instytucje. Oficjalne stanowiska rządu RP i Unii Europejskiej wyraźnie wskazują na ekonomię społeczną jako partnera w zwalczaniu bezrobocia oraz wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego. Ekonomia społeczna oznacza większe zaangażowanie społeczności lokalnych, co z kolei przełożyć się może na bardziej demokratyczne funkcjonowanie rządu i samorządów oraz wzmocnienie gospodarki lokalnej. Współpraca podmiotów ekonomii społecznej z instytucjami publicznymi i innymi instytucjami buduje sieć instytucjonalną, która jest niezbędna do prowadzenia dialogu społecznego.

Omawiane instrumenty można ogólnie podzielić – nie różniąc w tym zakresie stanu *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda* - na trzy zasadnicze rodzaje:

1. Instrumenty wsparcia materialnego o charakterze bezzwrotnym i zwrotnym (do pierwszych zaliczamy dotacje, np. z funduszy strukturalnych czy źródeł rządowych, do drugich - pożyczki i kredyty).
2. Instrumenty prawnopodatkowe – zwolnienia podatkowe i ulgi podatkowe dla podmiotów prowadzących aktywność w obszarze ekonomii społecznej oraz szczególne przywileje podatkowe, np. możliwość przekazywania 1% podatku dochodowego na rzecz tych podmiotów.
3. Inne przywileje.

5.1. Instrumenty wsparcia materialnego

Ekonomia społeczna jest szansą na rozwiązanie tych problemów, z którymi nie radzi sobie tradycyjna pomoc społeczna i gospodarka wolnorynkowa. Stwarza możliwości efektywnego zwalczania długotrwałego bezrobocia, wykluczenia czy marginalizacji społecznej. Wszystkie te problemy leżą w obszarze zainteresowania nie tylko administracji państwowej i jednostek samorządu terytorialnego, ale też Unii Europejskiej, której zaangażowanie może oznaczać także bezzwrotne wsparcie materialne dla powstających przedsięwzięć ekonomii społecznej.

Europejskie fundusze strukturalne mogą być m.in. źródłem bezzwrotnego finansowania tych działań z obszaru ekonomii społecznej, których celem jest umożliwienie powstania przedsiębiorstwa społecznego i przygotowanie jego funkcjonowania. Wsparcie tego rodzaju inicjatyw możliwe jest w ramach wielu działań (zob. rozdział VIII niniejszej publikacji).

Organizacje ekonomii społecznej, korzystając z pomocy bezzwrotnej, mogą wspierać swoją bieżącą działalność, np. pożyczką lub kredytem bankowym. Taki swoisty montaż finansowy stanowi uzupełnienie finansów organizacji i zapewnia ciągłość w realizacji zadań.

Odrębnie należy wskazać możliwość uzyskiwania dotacji z budżetu państwa lub z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań publicznych – także z zakresu walki z wykluczeniem społecznym. Organizacje pozarządowe i spółdzielnie socjalne mogą uzyskiwać dotacje na podstawie przepisów omawianej już ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, chyba że obowiązują w tym zakresie przepisy szczególne, np. dotyczące rehabilitacji zawodowej i zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przedsiębiorcy, co do zasady, mogą korzystać ze środków publicznych na podstawie umów zawieranych w trybie zamówień publicznych, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

5.2. Instrumenty prawnopodatkowe

Omawiając założenia projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej, wskazano, że przewidują one uzyskanie przywilejów podatkowych odpowiadających przywilejom przyznany organizacjom pożytku publicznego – choć niekoniecznie z przywilejami tymi tożsamych. Na zasadzie zilustrowania zakresu możliwych przywilejów przedsiębiorstw społecznych, wymienić można następujące przywileje organizacji pożytku publicznego:

- » podmiotowe zwolnienie od podatku dochodowego od osób prawnych, które dotyczy dochodów przeznaczonych na cele statutowe – z wyłączeniem działalności gospodarczej,
- » całkowite zwolnienie od podatku od nieruchomości w części zajętej na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego oraz ograniczenie stawek tego podatku w razie, gdy nieruchomości są zajęte na prowadzenie odpłatnej działalności statutowej,
- » zwolnienie od podatku od czynności cywilnoprawnych, ale tylko wówczas, gdy dokonana czynność cywilnoprawna dotyczy nieodpłatnej działalności pożytku publicznego,
- » możliwość otrzymania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych.

Należy podkreślić, że zwolnienie od podatku dochodowego już obecnie obejmuje, przy spełnieniu ustawowo określonych warunków, niektóre kategorie podmiotów, które mogą być zaliczane do sfery ekonomii społecznej (jak spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe i spółdzielnie socjalne).

5.3. Inne przywileje

Do tej kategorii można zaliczyć szeroki wachlarz narzędzi, które mogłyby ułatwić i usprawnić funkcjonowanie organizacji ekonomii społecznej, takich jak zwolnienia z określonych danin publicznoprawnych o charakterze niepodatkowym (w tym opłaty sądowe), preferencyjne zasady nabywania określonych praw rzeczowych oraz udzielania zamówień publicznych. Z przywilejów tych – poza odnoszącymi się do zamówień publicznych – korzystają, ale poza zakresem prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, organizacje pożytku publicznego.

W ramach prac nad projektem ustawy o przedsiębiorczości społecznej, wskazane będzie również rozważenie zakresu takich ewentualnych przywilejów przedsiębiorstwa społecznego prowadzącego działalność zgodnie z przepisami ustawy.

6. Podsumowanie

Ustawodawstwo RP zawiera stosunkowo dużo przepisów, które dotyczą materii instytucjonalnej, materialnoprawnej i funkcjonalnej podmiotów, które można zaliczyć do sfery ekonomii społecznej, bowiem, będąc przedsiębiorcami, realizują one ważne cele społeczne. Przepisy te nie składają się jednak w wystarczający sposób na system prawnych instrumentów ekonomii społecznej. Niedostosowana w pełni do otoczenia prawnego w postaci, w szczególności, Prawa spółdzielczego, przepi-

sów o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o spółdzielniach socjalnych nie przyczyniła się do uporządkowania unormowania omawianych instrumentów, a jej stosunkowo niewielka atrakcyjność, co wynika z dotychczasowej jej praktyki, wskazuje na pewną peryferyjność tej ustawy w stosunku do potrzeb odczuwanych w dziedzinie prawnej regulacji sfery ekonomii społecznej.

Prawne instrumenty ekonomii społecznej

Instrumenty o charakterze instytucjonalnym:	<ul style="list-style-type: none"> » stowarzyszenia i fundacje » spółdzielnie » spółdzielnie socjalne » inne formy „starej ekonomii społecznej” » inne inicjatywy gospodarcze i organizacje lokalne
Instrumenty o charakterze materialnym – odpowiednie treści ustaw	<ul style="list-style-type: none"> » ustrojowych poszczególnych instrumentów o charakterze instytucjonalnym » działalności pożytku publicznego i o wolontariacie » zatrudnieniu socjalnym
Instrumenty o charakterze funkcjonalnym:	<ul style="list-style-type: none"> » wsparcia materialnego: <ul style="list-style-type: none"> › o charakterze bezzwrotnym › o charakterze zwrotnym » prawnopodatkowe » inne przywileje

W tej sytuacji, celowe może okazać się zinventaryzowanie, a w konsekwencji systematyzowanie prawnych instrumentów ekonomii społecznej w ramach przygotowywania, a w perspektywie wprowadzania w życie proponowanej ustawy o przedsiębiorczości społecznej. Nie ma ona zasadniczo tworzyć nowych rozwiązań instytucjonalnych, lecz, podobnie do instytucji organizacji pożytku publicznego w odniesieniu do trzeciego sektora, powinna umożliwić podmiotom lub jednostkom organizacyjnym prowadzącym działalność, które można zaliczyć do sfery ekonomii społecznej, uzyskanie szczególnego statusu przedsiębiorstwa społecznego. Ze statusem tym byłyby związane szczególne wymogi, odpowiadające wyższym standardom przedsiębiorczości społecznej, co umożliwiłoby przyznanie im szczególnych uprawnień z dziedziny instrumentów funkcjonalnych.

Rozdział IV

Publiczne służby zatrudnienia – formy partnerstwa

Ambroży Mituś

1. Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego rozdziału jest opis porządku prawnego konstytuującego ramy działania publicznych służb zatrudnienia, zwłaszcza w zakresie podejmowanych form współpracy. W tym celu, w aspekcie rodzaju i zakresu wykonywanych zadań, zostali scharakteryzowani partnerzy (instytucje rynku pracy) współpracujący lub mogący współpracować z publicznymi służbami zatrudnienia.

Publiczne służby zatrudnienia wykonując zadania publiczne wykorzystują różnego rodzaju instrumenty prawne, formy współpracy, zarówno z podmiotami publicznymi, jak i z podmiotami prywatnymi.

Publiczne służby zatrudnienia wykonując zadania publiczne wykorzystują różnego rodzaju instrumenty prawne, w tym różne formy współpracy, zarówno z podmiotami publicznymi, jak i z podmiotami prywatnymi. W tym ostatnim przypadku publicznym służbom zatrudnienia przypada rola koordynatora określającego standardy usług i zapewniającego odpowiednie ich finansowanie.

Rozdział składa się z czterech zasadniczych punktów, na łamach których została dokonana analiza istniejących rozwiązań prawnych (jurysdyczna egzegeza tekstów normatywnych) w zakresie funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia.

W punkcie pierwszym omówione zostały zadania i kompetencje podmiotów publicznych tworzących publiczne służby zatrudnienia. Szczegółowo określone zostały zadania samorządu powiatowego i wojewódzkiego w zakresie polityki rynku pracy (m.in. promocja zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacja zawodowa), wykonywane odpowiednio przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy.

Punkt drugi został poświęcony problematyce usług rynku pracy, do których zalicza się: pośrednictwo pracy, usługi EURES, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, organizację szkoleń oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy. Analizie poddane zostały zarówno poszczególne usługi, jak i warunki ich wykonywania, z uwzględnieniem obowiązujących standardów.

Punkt trzeci to część pracy, w której analizie poddane zostały regulacje prawne dotyczące funkcjonowania instytucji rynku pracy (Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe). Scharakteryzowano ich status prawny, zakres i rodzaje wykonywanych zadań.

Punkt czwarty dotyczy dialogu społecznego i partnerstwa jako podstawy działania publicznych służb zatrudnienia. Omówiono tutaj zagadnienia współpracy publicznych służb zatrudnienia z partnerami społecznymi i lokalnymi, m.in. organizacjami pozarządowymi, w tym organizacjami pożytku publicznego. W punkcie tym wskazane zostały także podstawy prawne dotyczące obowiązku dialogu i współpracy z partnerami społecznymi w odniesieniu do realizacji zadań państwa z zakresu rynku pracy.

W podsumowaniu zamieszczone zostały zasadnicze tezy i wątki zawarte w niniejszym rozdziale.

2. Publiczne służby zatrudnienia

2.1. Publiczne służby zatrudnienia jako instytucja rynku pracy

Publiczne służby zatrudnienia (PSZ) – w myśl art. 6 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹⁷ – tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą.

Publiczne służby zatrudnienia – obok Ochotniczych Hufców Pracy (OHP), agencji zatrudnienia, instytucji szkoleniowych, instytucji dialogu społecznego i instytucji partnerstwa lokalnego – są instytucją rynku pracy, podejmującą współpracę z wszystkimi pozostałymi instytucjami rynku pracy na różnych płaszczyznach, o różnym zakresie i przy wykorzystaniu różnorodnych instrumentów prawnych.

Publiczne służby zatrudnienia są centralną instytucją rynku pracy.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, poszczególne instytucje rynku pracy definiuje następująco:

- » Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do 25 roku życia.
- » Agencje zatrudnienia są niepublicznymi jednostkami organizacyjnymi świadczącymi usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej.

¹¹⁷ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001).

- » Instytucjami szkoleniowymi są publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną.
- » Instytucjami dialogu społecznego na rynku pracy są: związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe – pod warunkiem, że wśród zadań statutowych tych instytucji znajduje się realizacja zadań z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.
- » Instytucjami partnerstwa lokalnego są grupy instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy.

Instytucje rynku pracy winny dążyć do pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej.

Realizując zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, instytucje rynku pracy winny dążyć m.in. do pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz wzmacniania integracji oraz solidarności społecznej (art. 1 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Obowiązujące przepisy prawne, przewidują dwa sposoby realizacji zadań PSZ, a mianowicie:

- » bezpośredni – poprzez wykorzystanie (zaangażowanie) własnych struktur (tj. podmiotów wchodzących w skład PSZ),
- » pośredni – poprzez zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego, organizacjom pozarządowym, instytucjom szkoleniowym, organizacjom związków zawodowych, organizacjom pracodawców oraz agencjom zatrudnienia niektórych zadań określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 6 ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

Koordinacją publicznych służb zatrudnienia, która obejmuje możliwość wpływania na pracę publicznych służb zatrudnienia poprzez różnorodne instrumenty koordynacyjne, w tym z zakresu kontroli i nadzoru, zajmuje się minister właściwy do spraw pracy. Do jego kompetencji należy, w szczególności:

- » realizowanie zadań wynikających z funkcji dysponenta Funduszu Pracy,
- » określanie instrumentów stymulujących rozwój kształcenia ustawicznego,
- » tworzenie narzędzi i metod na potrzeby poradnictwa zawodowego, pośrednictwa pracy, organizacji szkoleń bezrobotnych, aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy oraz usług EURES¹¹⁸,
- » realizowanie zadań wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami UE/EOG, w szczególności przez realizowanie i koordynowanie

118 Usługi EURES to usługi rynku pracy realizowane przez publiczne służby zatrudnienia oraz związki zawodowe i organizacje pracodawców, obejmujące w szczególności pośrednictwo pracy wraz z doradztwem z zakresu mobilności na rynku pracy Rzeczypospolitej Polskiej oraz państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które nie należą do Unii Europejskiej, a także państw nie będących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, ale których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi (art. 2 ust. 1 pkt 39 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), zwane dalej jako państwa UE/EOG.

działań w województwach i powiatach w zakresie udziału publicznych służb zatrudnienia w sieci EURES,

- » reprezentowanie publicznych służb zatrudnienia wobec publicznych służb zatrudnienia innych państw,
- » realizowanie postanowień i koordynowanie działań wynikających z umów międzynarodowych i innych porozumień zawartych z partnerami zagranicznymi w zakresie przepływu pracowników.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej osób wykluczonych są realizowane na podstawie Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia powstałego w oparciu o inicjatywy samorządu terytorialnego i partnerów społecznych.

Także na podstawie Krajowego Planu Działań, samorząd województwa uwzględniając strategię rozwoju województwa oraz strategię wojewódzką w zakresie polityki społecznej przygotowuje corocznie - po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych - regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, określający preferowane programy regionalne, projekty lokalne, priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej osób wykluczonych są realizowane na podstawie Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia.

2.2. Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie polityki rynku pracy

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują wiele zadań z zakresu polityki pracy, w tym o charakterze partnerstwa i współpracy zarówno z podmiotami publicznymi, jak i niepublicznymi, przy pomocy własnych struktur (w szczególności wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy).

2.2.1. Zadania i kompetencje samorządu województwa

W myśl art. 8 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy:

- » określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy,
- » podział posiadanych środków Funduszu Pracy, z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonych w regionalnym planie działań,
- » opracowywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- » współdziałanie z wojewódzką radą zatrudnienia w określaniu i realizacji regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich,
- » badanie efektywności projektów lokalnych,

- » programowanie i wykonywanie zadań realizowanych przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) przez opracowywanie, realizację i finansowanie programów regionalnych i projektów lokalnych wspierających rynek pracy oraz wykonywanie zadań wynikających z programów, o których mowa w ustawie o Narodowym Planie Rozwoju¹¹⁹,
- » inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy,
- » organizowanie i koordynowanie oraz świadczenie i rozwijanie usług poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej,
- » opracowywanie, gromadzenie, aktualizowanie i upowszechnianie informacji zawodowych na terenie województwa,
- » koordynowanie działań w zakresie kształcenia ustawicznego i szkolenia bezrobotnych i poszukujących pracy, w szczególności prowadzenie dialogu społecznego w zakresie polityki zatrudnienia i kształcenia ustawicznego pracowników i poszukujących pracy,
- » organizowanie, prowadzenie i finansowanie szkoleń pracowników wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy,
- » określanie, na podstawie klasyfikacji zawodów i specjalności, wykazu zawodów, w których za przygotowanie zawodowe młodocianych pracowników może być dokonywana refundacja,
- » współdziałanie z właściwymi organami oświatowymi w harmonizowaniu ustawicznego kształcenia zawodowego z potrzebami rynku pracy,
- » prowadzenie rejestru agencji zatrudnienia oraz wydawanie certyfikatów wstępnych i certyfikatów o dokonaniu wpisu do rejestru agencji zatrudnienia.

2.2.2. Wojewódzki urząd pracy

Zadania samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy realizowane są przez wojewódzki urząd pracy.

Zadania samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy realizowane są przez wojewódzki urząd pracy będący jednostką organizacyjną samorządu województwa.

Na mocy upoważnienia udzielonego w formie pisemnej marszałek województwa może upoważnić dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w jego imieniu spraw, w tym wydawania decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym. Przy czym, w zakresie zadań wynikających z programów współfinansowanych z Funduszu Pracy w imieniu marszałka województwa zadania wykonuje tylko i wyłącznie dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy.

119 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz.U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1206).

W ramach wojewódzkich urzędów pracy funkcjonują tzw. centra informacji i planowania kariery zawodowej będące wyspecjalizowanymi komórkami organizacyjnymi, które w szczególności:

- » wspomagają powiatowe urzędy pracy w prowadzeniu poradnictwa zawodowego przez świadczenie wyspecjalizowanych usług w zakresie planowania kariery zawodowej na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy,
- » we współpracy z powiatowymi urzędami pracy opracowują i aktualizują informacje zawodowe oraz inne zasoby informacji pomocne w aktywnym poszukiwaniu pracy i upowszechniają je na terenie województwa,
- » prowadzą zajęcia aktywizacyjne na rzecz bezrobotnych i poszukujących pracy,
- » współpracują przy świadczeniu usług EURES,
- » współdziałają z powiatowymi urzędami pracy w opracowywaniu i realizowaniu indywidualnych planów działania.

Oceny sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy dokonuje, co najmniej raz w roku, sejmik województwa.

2.2.3. Zadania i kompetencje samorządu powiatu

Do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy:

- » opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- » pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- » udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy przez pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy,
- » udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy oraz poradnictwo zawodowe i informację zawodową,
- » rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy,
- » inicjowanie, wdrażanie oraz finansowanie usług i instrumentów rynku pracy,
- » inicjowanie i wspieranie metodyczne tworzenia klubów pracy działających w innych niż powiatowy urząd pracy instytucjach i organizacjach,
- » inicjowanie, organizowanie i finansowanie projektów lokalnych oraz innych działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych,
- » opracowywanie analiz i sprawozdań, w tym prowadzenie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, oraz dokonywanie ocen dotyczących rynku pracy na potrzeby powiatowej rady zatrudnienia oraz organów zatrudnienia,
- » inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy,

- » współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy,
- » współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego na podstawie odrębnych przepisów,
- » przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia,
- » wydawanie decyzji w zakresie realizowanych zadań,
- » organizowanie i finansowanie szkoleń pracowników powiatowego urzędu pracy,
- » opracowywanie i realizowanie indywidualnych planów działania,
- » realizowanie projektów w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, wynikających z programów operacyjnych współfinansowanych ze środków EFS i Funduszu Pracy.

2.2.4. Powiatowy urząd pracy

Zadania samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy są wykonywane przez powiatowy urząd pracy.

Zadania samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy są wykonywane przez powiatowy urząd pracy wchodzący w skład powiatowej administracji zespolonej.

Starosta, w formie pisemnej, może upoważnić dyrektora powiatowego urzędu pracy lub na jego wniosek innych pracowników tego urzędu do załatwiania w imieniu starosty spraw, w tym do wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w postępowaniu administracyjnym.

Powiatowy urząd pracy realizujący zadania w zakresie polityki rynku pracy, obejmujący obszarem swojego działania kilka powiatów, jest współfinansowany z budżetów tych powiatów. Przy czym, powiat prowadzący, otrzymuje dotacje celowe na wydatki bieżące z budżetów pozostałych powiatów (powiaty dotujące), których zadania realizuje.

Powiaty dotujące oraz powiat prowadzący zawierają dwustronne porozumienia określające wysokość, terminy i zasady przekazywania dotacji celowej na współfinansowanie kosztów funkcjonowania powiatowego urzędu pracy. W przypadku niezawarcia porozumienia wysokość roszczenia przysługującego powiatowi prowadzącemu jest ustalana określonym ustawowo algorytmem.

Powiatowe urzędy pracy prowadzą pośrednictwo pracy dla zarejestrowanych osób, a w razie braku możliwości zapewnienia odpowiedniego zatrudnienia:

- » świadczą usługi poradnictwa zawodowego,
- » umożliwiają udział w zajęciach klubu pracy,
- » inicjują, organizują i finansują szkolenia dla bezrobotnych i innych uprawnionych osób oraz przyznają i wypłacają dodatki szkoleniowe lub stypendia,
- » inicjują i dofinansowują tworzenie dodatkowych miejsc pracy,

- » inicjują oraz finansują w zakresie określonym w ustawie inne instrumenty rynku pracy,
- » inicjują i realizują projekty lokalne,
- » przyznają i wypłacają zasiłki i inne świadczenia z tytułu bezrobocia.

Na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, minister właściwy do spraw pracy przekazuje samorządom powiatowym z Funduszu Pracy (do dnia 31 grudnia 2013 r.) 7% kwoty środków (limitu) Funduszu Pracy ustalonej na rok poprzedni.

2.3. Zadania i kompetencje wojewody w zakresie polityki rynku pracy

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad działalnością samorządu powiatu i województwa, realizującego zadania przy pomocy odpowiednio powiatowego i wojewódzkiego urzędu pracy w obszarze:

- » wdrażania i stosowania standardów usług rynku pracy,
- » spełniania wymogów kwalifikacyjnych określonych dla pracowników urzędów pracy,
- » kontroli realizacji zadań, wynikających z przestrzegania przepisów ustawy, wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad działalnością samorządu powiatu i województwa.

Do zadań wojewody należy także:

- » ustalanie, po zasięgnięciu opinii marszałka województwa, kryteriów wydawania przyrzeczeń i zezwoleń na pracę cudzoziemców oraz wydawanie tych przyrzeczeń i zezwoleń,
- » organizowanie i finansowanie szkoleń pracowników urzędu wojewódzkiego i powiatowych urzędów pracy,
- » wydawanie licencji pośrednikom pracy i doradcom zawodowym,
- » realizacja zadań organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia.

3. Usługi rynku pracy wykonywane i zlecane przez publiczne służby zatrudnienia

Podstawowymi usługami rynku pracy są:

- » pośrednictwo pracy,
- » usługi EURES,
- » poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa,

- » organizacja szkoleń,
- » pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Istnieją prawnie określone standardy usług rynku pracy.

Usługi rynku pracy wykonywane na podstawie przepisów ustawy przez PSZ są realizowane zgodnie ze standardami usług rynku pracy. Na mocy art. 35 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie standardów usług rynku pracy¹²⁰, realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia. PSZ mają obowiązek dostosować się do nich do dnia 30 czerwca 2008 r.

Natomiast szczegółowe warunki prowadzenia przez PSZ usług rynku pracy określa Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy¹²¹.

3.1. Pośrednictwo pracy

Pośrednictwo pracy polega w szczególności na:

- » udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o stosownych kwalifikacjach zawodowych,
- » pozyskiwaniu i upowszechnianiu ofert pracy,
- » udzielaniu pracodawcom informacji o kandydatach do pracy, w związku ze zgłoszoną ofertą pracy,
- » informowaniu bezrobotnych i poszukujących pracy oraz pracodawców o aktualnej sytuacji i przewidywanych zmianach na lokalnym rynku pracy,
- » współdziałaniu powiatowych urzędów pracy w zakresie wymiany informacji o możliwościach uzyskania zatrudnienia i szkolenia na terenie ich działania,
- » informowaniu bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach.

Prowadzenie pośrednictwa pracy polegające na pozyskiwaniu i upowszechnianiu ofert pracy może być prowadzone w formie:

- » indywidualnych kontaktów pośrednika pracy z bezrobotnym lub poszukującym pracy,
- » targów pracy, będących zbiorową prezentacją ofert pracy zawierających dane umożliwiające identyfikację pracodawcy,
- » giełdy pracy, umożliwiającej bezpośredni kontakt pracodawcy z kandydatami do pracy dobranymi przez pośrednika pracy.

120 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz.U. z 2007 r., Nr 47, poz. 314).

121 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy (Dz.U. z 2007 r., Nr 47, poz. 315).

Powiatowy urząd pracy przyjmuje od pracodawcy zgłoszenie oferty pracy lub informacji o wolnym miejscu zatrudnienia, które obejmuje szczegółowe dane dotyczące pracodawcy oraz zgłoszonego miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej.

Oferta pracy jest podawana do wiadomości bezrobotnym lub poszukującym pracy w terminie uzgodnionym z pracodawcą, w szczególności przez umieszczenie na tablicy ogłoszeń w powiatowym urzędzie pracy z jednoczesnym przekazaniem jej do internetowej bazy ofert pracy udostępnianej przez ministra właściwego do spraw pracy.

Po upowszechnieniu oferty pracy powiatowy urząd pracy rozpoczyna poszukiwanie kandydata do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Wojewódzki urząd pracy w przypadku pozyskania od pracodawcy informacji o ofercie pracy na terenie województwa lub wybranego powiatu kieruje pracodawcę do właściwego terytorialnie powiatowego urzędu pracy oraz informuje ten urząd o potrzebie nawiązania kontaktu z pracodawcą.

Powiatowy urząd pracy podejmuje i utrzymuje kontakty z pracodawcami z obszaru swojego działania. Prowadzi karty i rejestr pracodawców z obszaru swojego działania, obejmujący w szczególności tych, którzy zgłosili oferty pracy.

3.2. Usługi EURES

Usługi EURES są realizowane na terenie państw UE/EOG i polegają w szczególności na:

- » udzielaniu bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia zgodnie z prawem swobodnego przepływu pracowników w UE,
- » udzielaniu pracodawcom pomocy w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych,
- » inicjowaniu i organizowaniu kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami,
- » informowaniu o warunkach życia i pracy oraz sytuacji na rynkach pracy, z uwzględnieniem występujących tam zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- » przeciwdziałaniu i zwalczaniu pojawiających się przeszkód w mobilności w dziedzinie zatrudnienia,
- » inicjowaniu projektów o zasięgu międzynarodowym i zarządzaniu nimi.

Usługi EURES realizuje się zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej oraz krajowym planem działania EURES, uwzględniającym zaakceptowane przez ministra wojewódzkie plany działania EURES.

Usługi EURES to usługi rynku pracy realizowane przez PSZ oraz związki zawodowe i organizacje pracodawców, obejmujące w szczególności pośrednictwo pracy wraz z doradztwem z zakresu mobilności na rynku pracy RP, UE i EOG.

Powiatowy i wojewódzki urząd pracy prowadzą, w formie elektronicznej, rejestr ofert pracy rozpowszechnianych w ramach sieci EURES. Rejestr zawiera informacje dotyczące ofert pracy od:

- » pracodawców z państw UE/EOG otrzymane od przedstawicieli sieci EURES,
- » pracodawców z kraju, zainteresowanych rekrutacją bezrobotnych lub poszukujących pracy ze wskazanych przez tych pracodawców państw UE/EOG.

3.3. Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa

Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa są realizowane zgodnie z zasadami dostępności usług poradnictwa zawodowego, dobrowolności, równości, swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia, bezpłatności i poufności.

Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa polega na:

- » udzielaniu bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia, a w szczególności na udzielaniu informacji o możliwościach szkolenia i kształcenia; udzielaniu porad ułatwiających wybór zawodu lub zmianę kwalifikacji,
- » udzielaniu pracodawcom pomocy w doborze kandydatów do pracy, a w szczególności na udzielaniu informacji i doradztwie w tym zakresie.

Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa są realizowane zgodnie z zasadami dostępności usług poradnictwa zawodowego, dobrowolności, równości, swobody wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia, bezpłatności i poufności.

Doradca zawodowy w powiatowym urzędzie pracy świadczy poradnictwo zawodowe i informację zawodową, w szczególności na wniosek pośrednika pracy, specjalisty do spraw rozwoju zawodowego, lidera klubu pracy lub po otrzymaniu informacji o potrzebie udzielenia porady od bezrobotnego albo poszukującego pracy.

Bezrobotny lub poszukujący pracy może zostać skierowany przez starostę, na wniosek doradcy zawodowego z powiatowego urzędu pracy, na:

- » specjalistyczne badania lekarskie lub psychologiczne umożliwiające wydanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia,
- » zajęcia z zakresu poradnictwa zawodowego, w przypadku gdy odbywają się one poza miejscem stałego zamieszkania.

W ramach poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej bezrobotny lub poszukujący pracy może korzystać z:

- » porady indywidualnej polegającej na bezpośrednim kontakcie z doradcą zawodowym, który stosuje postępowanie wspomagające proces podejmowania decyzji zawodowej przez bezrobotnego lub poszukującego pracy,
- » porady w formie grupowej prowadzonej przez doradcę zawodowego, podczas której uczestnicy zajęć, w liczbie nie większej niż 16 osób, mają możliwość do-

konania samooceny oraz rozwijania umiejętności podejmowania decyzji związanych z planowaniem swojej kariery zawodowej,

- » informacji zawodowej dotyczącej zawodów, rynku pracy, możliwości szkolenia i kształcenia, które mogą mieć formę materiałów drukowanych, audiowizualnych oraz komputerowych lub internetowych baz danych, udostępnianych bezrobotnym lub poszukującym pracy indywidualnie lub podczas grupowego spotkania informacyjnego.

Pracodawcy mogą natomiast korzystać z pomocy w doborze kandydatów do pracy przez:

- » doradztwo w określaniu wymagań dotyczących stanowiska pracy zgłoszonego w ofercie pracy do urzędu pracy,
- » dobór kandydatów spośród bezrobotnych lub poszukujących pracy na zgłoszone w ofercie pracy stanowisko pracy.

Doradca zawodowy dokumentuje udzielenie poradnictwa zawodowego świadczonego bezrobotnemu lub poszukującemu pracy, gromadząc określone dane, w tym informacje o usługach świadczonych w zakresie informacji zawodowej dla bezrobotnych lub poszukujących pracy.

Doradca zawodowy, świadcząc poradnictwo zawodowe i informację zawodową, wykorzystuje różne narzędzia i metody poradnictwa zawodowego, autorskie programy z zakresu poradnictwa i informacji zawodowej, standaryzowane narzędzia diagnostyczne służące do badania zainteresowań, uzdolnień oraz predyspozycji zawodowych itp.

3.4. Organizacja szkoleń

Powiatowy urząd pracy realizuje usługi rynku pracy w zakresie organizacji szkoleń we współpracy z pracodawcami, instytucjami szkoleniowymi i instytucjami dialogu społecznego. Usługi w zakresie organizacji szkoleń mogą także być realizowane z wykorzystaniem nowoczesnych technologii teleinformatycznych (e-learning).

Przy dokonywaniu wyboru instytucji szkoleniowych, którym zostanie zlecone przeprowadzenie szkoleń, powiatowy urząd pracy uwzględni w szczególności:

- » zakres i jakość oferowanych programów szkoleń,
- » kwalifikacje kadry dydaktycznej,
- » dostosowanie do potrzeb określonego szkolenia liczby i jakości pomieszczeń oraz wyposażenia w sprzęt i pomoce dydaktyczne,
- » posiadanie przez instytucję szkoleniową certyfikatu jakości usług,

Powiatowy urząd pracy realizuje usługi rynku pracy w zakresie organizacji szkoleń we współpracy z pracodawcami, instytucjami szkoleniowymi i instytucjami dialogu społecznego.

- » rodzaj dokumentów potwierdzających ukończenie szkolenia i uzyskanie kwalifikacji,
- » koszty szkolenia,
- » zaangażowanie instytucji szkoleniowej w pozyskiwanie miejsc pracy dla przeszkolonych osób.

Starosta ustala kryteria wyboru instytucji szkoleniowych do przeprowadzenia szkolenia w taki sposób, aby zapewnić najwyższą jakość szkolenia przy najbardziej konkurencyjnej cenie.

Powiatowy urząd pracy monitoruje przebieg szkoleń przez:

- » wizytację szkoleń przeprowadzanych przez instytucję szkoleniową,
- » analizę wyników ankiet wypełnionych przez uczestników,
- » analizę dokumentacji dotyczącej szkolenia przeprowadzonego przez instytucję szkoleniową.

3.5. Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy

Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy polega na przygotowywaniu bezrobotnych i osób poszukujących pracy do sprawnego poruszania się na rynku pracy.

Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy polega na przygotowywaniu bezrobotnych i poszukujących pracy do sprawnego poruszania się na rynku pracy, w szczególności przez:

- » uczestnictwo w szkoleniach z zakresu umiejętności poszukiwania pracy,
- » uczestnictwo w zajęciach aktywizacyjnych,
- » dostęp do informacji i elektronicznych baz danych, które ułatwią uzyskanie umiejętności poszukiwania pracy i samozatrudnienia.

Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy jest udzielana przez powiatowe urzędy pracy w ramach klubów pracy oraz przez centra informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy.

Koszty utworzenia klubu pracy i prowadzonych w nim działań są finansowane ze środków przeznaczonych na funkcjonowanie powiatowego urzędu pracy oraz ze środków Funduszu Pracy, jeśli chodzi o wyposażenie oraz koszty prowadzenia zajęć przez osoby nie będące pracownikami powiatowego urzędu pracy.

Starosta inicjuje i wspiera tworzenie klubów pracy przez instytucje lub organizacje, udzielając im pomocy organizacyjnej i merytorycznej.

Starosta może zawrzeć ze szkołą wyższą lub organizacją studencką umowę przewidującą sfinansowanie z Funduszu Pracy części kosztów wyposażenia nowo otwar-

tego akademickiego biura karier, w wysokości nie przekraczającej piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia.

Szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy są przeznaczone dla bezrobotnych lub poszukujących pracy, w tym w szczególności dla osób, które:

- » nie posiadają doświadczenia w poszukiwaniu pracy,
- » utraciły motywację do poszukiwania pracy w związku z wcześniejszymi niepowodzeniami w tej materii,
- » chcą powrócić na rynek pracy po długim okresie braku aktywności zawodowej.

Zajęcia aktywizacyjne w klubie pracy są prowadzone w formie warsztatów na których osobom bezrobotnym lub poszukującym pracy prezentowane są zagadnienia, mające na celu uzupełnienie ich wiedzy i umiejętności potrzebnych do aktywnego poszukiwania pracy.

Szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy i zajęcia aktywizacyjne w klubie pracy prowadzi lider klubu pracy. W przypadkach wymagających wiedzy specjalistycznej lider klubu pracy może współpracować z innymi pracownikami urzędu pracy lub osobami.

3.6. Formy zlecenia wykonywania usług rynku pracy

Na mocy art. 24 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu mogą zlecić realizację usług rynku pracy:

- » jednostkom samorządu terytorialnego,
- » organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy,
- » związkom zawodowym,
- » organizacjom pracodawców,
- » instytucjom szkoleniowym,
- » agencjom zatrudnienia.

Zlecenie wykonywania usług rynku pracy odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert albo przez zakup tych usług na zasadach i określonych w przepisach o zamówieniach publicznych¹²². Zlecając usługi rynku pracy marszałek województwa lub starosta zapewnia ich realizację zgodnie ze standardami usług rynku pracy.

Nie można zlecić realizacji usług rynku pracy, gdy dotyczą:

- » spraw podlegających rozstrzygnięciu w drodze decyzji administracyjnej,
- » wydatkowania i gospodarowania środkami Funduszu Pracy.

¹²² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj.: Dz.U. z 2007 r., Nr 223, poz. 1655).

Z uwagi na fakt, że w przypadku zlecenia zadań w drodze zamówień publicznych szczegółowe zasady ich udzielania określa ustawa Prawo zamówień publicznych, w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określono tylko tryb przeprowadzenia otwartego konkursu ofert, który winien odbyć się przy uwzględnieniu zasad pomocniczości, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Marszałek województwa lub starosta zamierzający zlecić realizację usług rynku pracy ogłasza otwarty konkurs ofert z terminem składania ofert nie krótszym niż 30 dni. W takim ogłoszeniu określa się:

- » rodzaj zleczanych usług rynku pracy,
- » wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację usług i warunki ich przekazywania,
- » termin i warunki realizacji usług rynku pracy,
- » termin składania ofert i tryb wyboru oferty oraz kryteria stosowane przy wyborze.

Ogłoszenie otwartego konkursu ofert, w zależności od rodzaju usług rynku pracy, zamieszcza się:

- » w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub lokalnym,
- » w Biuletynie Informacji Publicznej,
- » na tablicy ogłoszeń w siedzibie organu zlecającego, w miejscu przeznaczonym na ogłoszenia.

Ogłoszenie może być ponadto rozpowszechniane w inny sposób zapewniający dostęp do informacji potencjalnym oferentom, w tym, w miarę możliwości, z użyciem powszechnie dostępnych sieci teleinformatycznych.

Oferta podmiotu ubiegającego się o realizację usługi rynku pracy powinna zawierać:

- » szczegółowy zakres rzeczowy proponowanej do realizacji usługi,
- » termin i miejsce realizacji usługi,
- » informacje o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających realizację usługi,
- » kalkulację przewidywanych kosztów oraz informacje o wysokości środków finansowych na realizację danej usługi - własnych albo pozyskanych z innych źródeł,
- » informację o wcześniejszej działalności podmiotu składającego ofertę w zakresie, którego dotyczy usługa rynku pracy.

Marszałek województwa lub starosta przy rozpatrywaniu ofert bierze pod uwagę:

- » zgłoszone możliwości realizacji usługi rynku pracy,
- » przedstawioną we wniosku kalkulację kosztów realizacji usługi,
- » zadeklarowany udział środków finansowych własnych albo pozyskanych z innych źródeł,

- » analizę i ocenę realizacji usług rynku pracy zleconych w okresie poprzednim, z uwzględnieniem rzetelności i terminowości ich realizacji oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków,
- » wysokość środków finansowych niezbędnych do realizacji usługi rynku pracy.

Wyniki otwartego konkursu ofert oraz warunki zlecenia realizacji usług rynku pracy podaje się do wiadomości publicznej.

Podmiot przyjmujący zlecenie realizacji usługi rynku pracy zobowiązuje się do wykonania zadania w zakresie i na warunkach określonych w umowie o realizację usługi rynku pracy, a marszałek województwa lub starosta zlecający realizację usługi rynku pracy - do przekazania, w trybie określonym odrębnymi przepisami, środków własnych samorządu terytorialnego.

Umowa o realizację usługi rynku pracy sporządzona w formie pisemnej pod rygorem nieważności powinna w szczególności określać:

- » szczegółowy opis usługi rynku pracy i termin jej realizacji,
- » wysokość środków finansowych, tryb i terminy ich przekazywania,
- » tryb sprawdzania sposobu realizacji usługi rynku pracy,
- » sposób rozliczenia przyznanych środków finansowych i warunki ich zwrotu,
- » konsekwencje niezgodnego z przeznaczeniem wykorzystania środków finansowych lub niedotrzymania innych warunków umowy.

Umowę o realizację usługi rynku pracy zawiera się na czas określony, uzależniony od rodzaju zleconej usługi, nie dłuższy jednak niż 3 lata.

4. Instytucje rynku pracy – charakterystyka, zakres i rodzaje zadań oraz formy współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia

4.1. Ochotnicze Hufce Pracy

Ochotnicze Hufce Pracy (OHP) są państwową jednostką budżetową wykonującą zadania państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania w zakresie jej kształcenia i wychowania.

OHP są państwową jednostką budżetową wykonującą zadania państwa w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania w zakresie jej kształcenia i wychowania.

Działalność OHP jest uzupełnieniem działań podejmowanych przez PSZ i pozwala objąć wsparciem osoby z grup, które ze względu na wiek nie są uprawnione do korzystania ze standardowych usług rynku pracy oferowanych przez publiczne służby zatrudnienia¹²³.

W zakresie kształcenia i wychowania młodzieży OHP prowadzi działania mające na celu:

- » umożliwienie młodzieży, która nie ukończyła szkoły podstawowej lub gimnazjum albo nie kontynuuje nauki po ukończeniu tych szkół, zdobycie kwalifikacji zawodowych oraz uzupełnienie wykształcenia podstawowego lub gimnazjalnego,
- » umożliwienie młodzieży uzupełniania ponadgimnazjalnego wykształcenia ogólnego i zawodowego.

W zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, OHP w szczególności¹²⁴:

- » organizuje zatrudnianie: młodzieży w wieku powyżej 15 lat, która nie ukończyła szkoły podstawowej lub gimnazjum albo nie kontynuuje nauki po ukończeniu tych szkół; bezrobotnych do 25 roku życia; uczniów i studentów,
- » prowadzi pośrednictwo pracy oraz poradnictwo zawodowe dla młodzieży oraz mobilne centra informacji zawodowej,
- » przygotowuje młodzież do aktywnego zachowania na rynku pracy,
- » podejmuje i wspiera inicjatywy służące przeciwdziałaniu bezrobociu i wychowaniu w procesie pracy,
- » prowadzi agencje zatrudnienia bez konieczności uzyskania wpisu do rejestru zatrudnienia,
- » refunduje koszty poniesione przez pracodawcę na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego w ramach szkoleń ogólnych w rozumieniu przepisów o dopuszczalności pomocy publicznej dla przedsiębiorców.

OHP współpracują w szczególności z jednostkami administracji rządowej, z PSZ i innymi instytucjami rynku pracy oraz jednostkami samorządu terytorialnego.

OHP współpracują w szczególności z jednostkami administracji rządowej, z PSZ i innymi instytucjami rynku pracy oraz jednostkami samorządu terytorialnego.

Współdziałanie OHP z jednostkami samorządu terytorialnego odbywa się na warunkach określonych w zawieranych umowach lub porozumieniach, precyzujących cele, zadania do realizacji na rzecz młodzieży oraz wzajemne zobowiązania organi-

123 A. Lato, *Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w regionie świętokrzyskim*, Kongres Stowarzyszeń Województwa Świętokrzyskiego (Kielce, 10 września 2007 r.), Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach, Kielce 2007, s. 13.

124 Szczegółowe zadania i organizację OHP, mając na względzie zapewnienie efektywności i skuteczności realizacji zadań określa Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych zadań i organizacji Ochotniczych Hufców Pracy (Dz.U. z 2005 r., Nr 6, poz. 41).

zacyjne i finansowe w tym zakresie (art. 13 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy).

4.2. Agencje zatrudnienia

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 18 ust. 1 stanowi, że działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług w zakresie pośrednictwa pracy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych obywateli polskich, doradztwa personalnego i poradnictwa zawodowego oraz pracy tymczasowej jest działalnością regulowaną w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹²⁵, i wymaga wpisu do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia. Rejestr jest jawny i prowadzi go marszałek województwa właściwy dla siedziby agencji zatrudnienia.

Do agencji zatrudnienia zalicza się agencje pośrednictwa pracy, agencje doradztwa personalnego oraz agencje pracy tymczasowej.

Usługi w zakresie pośrednictwa prowadzą agencje pośrednictwa pracy. Usługi w zakresie doradztwa personalnego i poradnictwa zawodowego prowadzą agencje doradztwa personalnego. Natomiast usługi w zakresie pracy tymczasowej wykonują agencje pracy tymczasowej. Wszystkie te podmioty określane są wspólnie „agencjami zatrudnienia”.

Działalność w zakresie pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego i poradnictwa zawodowego (z wyłączeniem działalności w zakresie pracy tymczasowej), może być wykonywana także przez jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, stowarzyszenia, fundacje, organizacje społeczne i zawodowe oraz inne organizacje, których statutowym celem jest świadczenie tych usług, pod warunkiem uzyskania wpisu do rejestru.

Nie wymaga wpisu do rejestru prowadzenie w/w działalności m.in. przez publiczne służby zatrudnienia, centra integracji społecznej oraz kluby integracji społecznej, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym¹²⁶.

Podmiot zamierzający wykonywać lub świadczący usługi z zakresu pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego i pracy tymczasowej winien spełniać następujące warunki:

- » nie może posiadać zaległości z tytułu podatków, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, o ile był obowiązany do ich opłacania,

125 Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1807).

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

- » nie może być karany za przestępstwa lub wykroczenia, o których mowa w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- » musi być podmiotem, w stosunku do którego nie została otwarta likwidacja lub nie ogłoszono jego upadłości,
- » musi posiadać lokal przeznaczony na biuro, zapewniający poufność prowadzonych rozmów,
- » musi posiadać wyposażenie techniczne umożliwiające prowadzenie działalności agencji zatrudnienia,
- » do obsługi klientów musi zapewnić osoby posiadające stosowne kwalifikacje.

W zakresie realizacji polityki rynku pracy, agencja zatrudnienia ma obowiązek współpracować z organami zatrudnienia. W dokumentach, ogłoszeniach i ofertach agencja zatrudnienia podaje numer wpisu do rejestru, a agencja pracy tymczasowej podaje ponadto określenie „agencja pracy tymczasowej”.

Agencjami zatrudnienia są w szczególności agencje pracy tymczasowej. Ich tworzenie i funkcjonowanie określają: ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych¹²⁷.

Usługi w zakresie kierowania pracownikami lub osobami niebędącymi pracownikami do wykonywania pracy tymczasowej wykonują wyłącznie agencje pracy tymczasowej (podmioty niepubliczne), będące przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Agencje pracy tymczasowej wykonują także wiele innych zadań, m.in. zajmują się działalnością w zakresie doradztwa personalnego.

Pracownikiem tymczasowym jest pracownik zatrudniony przez agencję pracy tymczasowej wyłącznie w celu wykonywania pracy tymczasowej na rzecz i pod kierownictwem pracodawcy użytkownika (art. 2 pkt 2 ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych).

Pracownicy tymczasowi zatrudniani są na podstawie umowy o pracę na czas określony lub umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy¹²⁸. Takie zatrudnienie ma najczęściej miejsce w okresach wzmożonego zapotrzebowania na pracę (np. prace sezonowe) oraz w przypadku zastępstwa osoby nieobecnej. Forma zatrudnienia tymczasowego jest korzystna nie tylko dla pracodawców użytkowników, ale także dla osób podejmujących zatrudnienie w agencjach pracy tymczasowej. Zatrudnienie bowiem uzyskują często osoby bezrobotne (osoby wykluczone), które następnie, po wygaśnięciu umowy o pracę tymczasową, zawierają umowę z dotych-

127 Ustawa z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz.U. z 2003 r., Nr 166, poz. 1608).

128 Ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych ma zastosowanie zarówno do zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, jak i do zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych (zezwała na to art. 26).

czasowym pracodawcą użytkownikiem¹²⁹. Dlatego, ustawa o zatrudnianiu pracowników tymczasowych *expressis verbis* zakazuje uzgodnień pomiędzy agencją pracy tymczasowej i pracodawcą użytkownikiem, pod sankcją nieważności, dotyczących niezatrudniania pracownika tymczasowego przez pracodawcę użytkownika, po zakończeniu wykonywania pracy tymczasowej. Niewątpliwie regulacja ta chroni takich pracowników przed blokowaniem możliwości zatrudnienia u pracodawców, dla których wcześniej wykonywali pracę jako pracownicy tymczasowi¹³⁰.

Umowa o pracę zawarta między agencją pracy tymczasowej a pracownikiem tymczasowym winna określać:

1. Strony umowy, rodzaj umowy i datę jej zawarcia.
2. Pracodawcę użytkownika.
3. Okres wykonywania pracy tymczasowej na rzecz pracodawcy użytkownika.
4. Warunki zatrudnienia pracownika tymczasowego, w szczególności:
 - » rodzaj pracy, która ma być powierzona pracownikowi tymczasowemu,
 - » wymiar czasu pracy pracownika tymczasowego,
 - » miejsce wykonywania pracy tymczasowej,
 - » wynagrodzenie za pracę oraz termin i sposób wypłacania tego wynagrodzenia przez agencję pracy tymczasowej.

W umowie o pracę zawartej na czas określony strony mogą przewidzieć możliwość wcześniejszego rozwiązania tej umowy przez każdą ze stron:

- » za trzydniowym wypowiedzeniem, gdy umowa o pracę została zawarta na okres nieprzekraczający 2 tygodni,
- » za jednodniowym wypowiedzeniem, gdy umowa o pracę została zawarta na okres dłuższy niż 2 tygodnie.

Umowę o pracę zawiera się na piśmie. Jeżeli umowa o pracę nie została zawarta na piśmie, agencja pracy tymczasowej potwierdza pracownikowi tymczasowemu w formie pisemnej rodzaj zawartej umowy o pracę i jej warunki, nie później niż w drugim dniu wykonywania pracy tymczasowej.

Charakterystyczną cechą instytucji zatrudnienia pracowników tymczasowych jest to, że stosunek pracy jest nawiązywany pomiędzy agencją pracy tymczasowej (pra-

129 Zob.: S. Driczinski, *Ogólna charakterystyka agencji pracy tymczasowej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1038313 (wersja luty 2008).

130 S. Driczinski, *W jaki sposób kształtują się relacje pomiędzy agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem?*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1038442 (wersja luty 2008).

codawcą), pracodawcą użytkownikiem¹³¹ a pracownikiem. Powoduje to, że z konieczności obowiązki pracodawcy zostały częściowo *ex lege*, a częściowo na mocy wzajemnych uzgodnień, podzielone pomiędzy agencję pracy tymczasowej a pracodawcę użytkownika¹³². Dlatego, w celu zawarcia umowy o pracę między agencją pracy tymczasowej a pracownikiem tymczasowym pracodawca użytkownik uzgadnia z agencją na piśmie:

- » rodzaj pracy, która ma być powierzona pracownikowi tymczasowemu,
 - » wymagania kwalifikacyjne pracownika tymczasowego konieczne do wykonywania pracy,
 - » przewidywany okres wykonywania pracy tymczasowej,
 - » wymiar czasu pracy pracownika tymczasowego,
 - » miejsce wykonywania pracy tymczasowej.
- Pracodawca użytkownik informuje agencję pracy tymczasowej na piśmie o:
- » wynagrodzeniu za pracę, która ma być powierzona pracownikowi tymczasowemu,
 - » warunkach wykonywania pracy tymczasowej w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa i higieny pracy.

Ustawa o pracownikach tymczasowych nakazuje jednoznacznie określić, które obowiązki - należące w klasycznym stosunku pracy do pracodawcy - pozostaną w gestii agencji pracy tymczasowej, a które przejdą na pracodawcę użytkownika¹³³. Dlatego w zakresie nieuregulowanym w ustawie, prawa i obowiązki pracodawcy użytkownika i agencji pracy tymczasowej, określa zawarta między nimi umowa.

Pracownikowi tymczasowemu nie może być powierzone wykonywanie na rzecz pracodawcy użytkownika pracy:

- » szczególnie niebezpiecznej w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 237¹⁵ Kodeksu pracy¹³⁴ – prace te zostały określone w Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹³⁵ oraz w kilku innych aktach prawnych określających fragmentarycznie szczególne rodzaje prac niebezpiecznych,

131 Pracodawcą użytkownikiem nie może być pracodawca, który w okresie ostatnich 6 miesięcy poprzedzających przewidywany termin rozpoczęcia wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego wypowiedział pracownikom stosunki pracy lub rozwiązał te stosunki na mocy porozumienia stron z przyczyn nie dotyczących pracowników, jeżeli liczba zwolnionych z tych przyczyn pracowników odpowiada liczbie określonej w art. 1 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników (Dz.U. z 2003 r., Nr 90, poz. 844).

132 W zakresie nieuregulowanym odmiennie przepisami ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych i przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do agencji pracy tymczasowej, pracodawcy użytkownika stosuje się przepisy prawa pracy dotyczące odpowiednio pracodawcy.

133 Zob.: S. Driczinski, *W jaki sposób...*, dz. cyt.

134 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks Pracy (tj.: Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.).

135 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (tj.: Dz.U. z 2003 r., Nr 69, poz. 1650 z późn. zm.).

- » na stanowisku pracy, na którym jest zatrudniony pracownik pracodawcy użytkownika, w okresie uczestniczenia tego pracownika w strajku,
- » na stanowisku pracy, na którym, w okresie ostatnich 3 miesięcy poprzedzających przewidywany termin rozpoczęcia wykonywania pracy tymczasowej przez pracownika tymczasowego, był zatrudniony pracownik pracodawcy użytkownika, z którym został rozwiązany stosunek pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników.

Pracodawca użytkownik wykonuje obowiązki i korzysta z praw przysługujących pracodawcy, w zakresie niezbędnym do organizowania pracy z udziałem pracownika tymczasowego, a w szczególności jest obowiązany zapewnić bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz prowadzić ewidencję czasu pracy w zakresie i na zasadach obowiązujących w stosunku do pracowników.

Odpowiedzialność pomiotów w stosunku pracy tymczasowej uregulowana jest w sposób szczególny, a mianowicie pracownikowi tymczasowemu, wobec którego pracodawca użytkownik naruszył zasadę równego traktowania, przysługuje prawo dochodzenia od agencji pracy tymczasowej odszkodowania w wysokości określonej w przepisach Kodeksu pracy dotyczących odszkodowania należnego pracownikowi od pracodawcy z tytułu naruszenia zasady równego traktowania pracowników w zatrudnieniu.

Podobnie za szkodę wyrządzoną pracodawcy użytkownikowi przez pracownika tymczasowego, przy wykonywaniu pracy tymczasowej, odpowiedzialność ponosi agencja pracy tymczasowej na zasadach i w granicach obowiązujących pracownika zgodnie z przepisami o odpowiedzialności materialnej pracowników.

Oczywiście, w obu przypadkach agencja pracy tymczasowej ma roszczenia regresowe (zwrotne) odpowiednio w stosunku do pracownika i pracodawcy użytkownika.

Umowa o pracę zawarta z pracownikiem tymczasowym rozwiązuje się z upływem ustalonego między stronami okresu wykonywania pracy tymczasowej na rzecz danego pracodawcy użytkownika.

Pracodawca użytkownik, który zamierza zrezygnować z wykonywania pracy przez pracownika tymczasowego przed upływem okresu wykonywania pracy tymczasowej uzgodnionego z agencją pracy tymczasowej, zawiadamia na piśmie daną agencję o przewidywanym terminie zakończenia wykonywania pracy.

KIS mogą prowadzić gmina lub organizacja pozarządowa, zajmujące się reintegracją zawodową i społeczną dla osób wykluczonych społecznie.

4.3. Kluby integracji społecznej

Zgodnie z art. 18 ust 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, gmina lub organizacja pozarządowa prowadzące reintegrację zawodową i społeczną dla osób wykluczonych społecznie, mogą prowadzić klub integracji społecznej.

Utworzenie i działalność klubów integracji społecznej może być finansowana w szczególności:

- » ze środków z Unii Europejskiej,
- » z dotacji pochodzących z dochodów własnych gminy.

W klubach integracji społecznej można organizować:

- » działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia,
- » prace społecznie użyteczne i roboty publiczne,
- » poradnictwo prawne,
- » działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych.

Uczestnictwo w klubach integracji społecznej jest dobrowolne. Głównym warunkiem uczestnictwa w klubie integracji społecznej jest realizacja kontraktu socjalnego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej¹³⁶. Okres uczestnictwa w klubie integracji społecznej jest ustalany indywidualnie z każdym z uczestników.

4.4. Instytucje szkoleniowe

Instytucja szkoleniowa oferująca szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy może uzyskać zlecenie finansowane ze środków publicznych na prowadzenie tych szkoleń po wpisie do rejestru instytucji szkoleniowych, prowadzonego przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej.

Instytucja szkoleniowa, która posiada akredytację wydaną przez kuratora oświaty na podstawie przepisów o systemie oświaty, uzyskuje na wniosek wpis do rejestru instytucji szkoleniowych. Wraz z wnioskiem o wpis dołącza się informację o:

- » tematyce prowadzonych szkoleń,
- » kadrze prowadzącej szkolenia,
- » bazie lokalowej, jej wyposażeniu i środkach dydaktycznych,

¹³⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593).

- » metodach oceny jakości szkoleń,
- » liczbie bezrobotnych i poszukujących pracy objętych szkoleniami w okresie ostatniego roku,
- » udzielanej pomocy w uzyskaniu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej po ukończeniu szkolenia.

Potwierdzeniem dokonania wpisu do rejestru instytucji szkoleniowych jest zaświadczenie o wpisie do rejestru wydane przez wojewódzki urząd pracy.

Instytucja szkoleniowa ma obowiązek każdorazowo informować wojewódzki urząd pracy o zmianie siedziby, otwarciu i likwidacji oddziałów lub filii oraz o kontynuowaniu działalności szkoleniowej w kolejnym roku kalendarzowym.

5. Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy – podstawa działania publicznych służb zatrudnienia

Zgodnie z zasadą zawartą w art. 21 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne winna opierać się na „dialogu i współpracy z partnerami społecznymi”, w szczególności w ramach partnerstwa lokalnego oraz uzupełniania i rozszerzania, przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia, oferty usług wykonywanych przez publiczne służby zatrudnienia.

Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne powinna opierać się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi.

Od wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r.¹³⁷, dialog społeczny jest jedną z zasad ustrojowych w niej zapisanych. Już w jej Preambule czytamy: *my, Naród Polski (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot*. Dalej art. 20 Konstytucji stanowi, że: *Spółeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej*.

5.1. Instytucje dialogu społecznego - rady zatrudnienia

Instytucjonalną formą dialogu pomiędzy PSZ a innymi podmiotami są rady zatrudnienia, będące organami opiniodawczo-doradczymi w sprawach polityki rynku

¹³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

W sprawach polityki rynku pracy rady zatrudnienia są instytucjonalną formą dialogu pomiędzy PSZ a innymi podmiotami.

pracy. Wynika to ze składu osobowego rad zatrudnienia, do której są powoływane osoby:

- » ze struktur każdej reprezentatywnej organizacji związkowej i każdej reprezentatywnej organizacji pracodawców,
- » ze społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym izb rolniczych,
- » z jednostek samorządu terytorialnego,
- » z organizacji pozarządowych zajmujących się statutowo problematyką rynku pracy.

Do zadań Naczelnej Rady Zatrudnienia, będącej organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy, należy w szczególności:

- » inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich,
- » opiniowanie projektów Krajowego Planu Działań i regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia.

Do zadań wojewódzkich rad zatrudnienia jako organów opiniodawczo-doradczych marszałka województwa, należy:

- » inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia w województwie,
- » ocena racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy,
- » opiniowanie kryteriów podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa,
- » składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie,
- » ocenianie okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkich urzędów pracy,
- » opiniowanie wniosków o odwołanie lub wnioskowanie o odwołanie dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy.

Do instytucji partnerstwa lokalnego zalicza się: organizacje pozarządowe, samorządy zawodowe, gminne centra informacji, lokalne ośrodki wspierania przedsiębiorczości, szkolne oraz akademickie ośrodki i biura karier, poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz instytucje oświatowe.

Powiatowe rady zatrudnienia, będące organami opiniodawczo-doradczymi starosty realizują na szczeblu powiatu odpowiednio podobne zadania do wojewódzkich rad zatrudnienia.

5.2. Instytucje partnerstwa lokalnego

Instytucjami rynku pracy są instytucje partnerstwa lokalnego, które tworzy grupa instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy¹³⁸.

138 Szerzej zob.: A. Sobolewski (red.), *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007, s. 11, dostępne na stronie: Lokalne Partnerstwo Społeczne, www.dialogospoleczny.pl (07-03-2008).

Do instytucji partnerstwa lokalnego można zaliczyć m.in.: organizacje pozarządowe, samorządy zawodowe, gminne centra informacji, lokalne ośrodki wspierania przedsiębiorczości, szkolne oraz akademickie ośrodki i biura karier, poradnie psychologiczno-pedagogiczne oraz instytucje oświatowe.

Na czoło tych instytucji niewątpliwie wysuwają się organizacje pozarządowe, którymi - w myśl art. 2 ust. 1 pkt 18 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - są nie będące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia. Podobną definicję podaje w art. 3 ust. 2 ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹³⁹.

Ponieważ przywołane definicje legalne nie są w pełni miarodajne do wyodrębniania wszystkich organizacji pozarządowych (podmiotów tzw. trzeciego sektora, związanego z konstytucyjną „zasadą pomocniczości”), przyjęło się uznawać za organizacje pozarządowe podmioty o następujących przymiotach:

- » utworzone dobrowolnie, w celu niezarobkowym,
- » nie będące jednostkami sektora finansów publicznych,
- » nie będące spółkami prawa handlowego oraz uczelniami niepublicznymi,
- » nie działające w celu osiągnięcia zysku i przeznaczające uzyskany dochód na realizację celów statutowych,
- » osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia¹⁴⁰.

Regulacją pomocną w dookreśleniu, jakie podmioty należy zaliczyć do organizacji pozarządowych jest Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach¹⁴¹. Według tego rozporządzenia do organizacji pozarządowych można w szczególności zaliczyć stowarzyszenia, związki stowarzyszeń i fundacje; kółka rolnicze; rolnicze zrzeszenia branżowe; związki zawodowe; cechy rzemieślnicze, izby rzemieślnicze; zrzeszenia handlu i usług i ich ogólnokrajowe reprezentacje; zrzeszenia transportu i ich krajowe reprezentacje; organizacje przedsiębiorców, związki i konfederacje pracodawców; związki sportowe¹⁴².

139 Ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873).

140 W. Lachiewicz, *Kogo zalicza się do organizacji pozarządowych?*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1377314 (wersja luty 2008).

141 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestrów wchodzących w skład Krajowego Rejestru Sądowego oraz szczegółowej treści wpisów w tych rejestrach (Dz.U. 2000 r., Nr 117, poz. 1237).

142 W. Lachiewicz, *Kogo zalicza się...*, dz. cyt.

W tej grupie instytucji rynku pracy szczególna rola przypada stowarzyszeniom i fundacjom koncentrującym swoje działania na ochronie interesów grup defaworyzowanych i reintegracji społecznej osób wykluczonych¹⁴³. Szerokie określenie podmiotów rynku pracy w tej grupie, przesądza o woli ustawodawcy, aby *na poziomie regionalnym tworzyć jak najszersze partnerstwa wykorzystujące różnorodne zasoby podmiotów publicznych i pozarządowych dla inicjatyw prozatrudnieniowych oraz promujących aktywizację zawodową*¹⁴⁴. Niemniej jednak, z uwagi na to, że instytucją partnerstwa lokalnego jest się wówczas, gdy realizuje się przedsięwzięcia i projekty rynku pracy na podstawie umowy, warunkiem *sine qua non* posiadania w tym przypadku statusu instytucji rynku pracy jest współpraca z publicznymi służbami zatrudnienia.

Ponadto organizacje pozarządowe mogą uzyskać status organizacji pożytku publicznego, jeżeli spełniają łącznie następujące wymagania:

- » prowadzą działalność statutową na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, wyodrębnionej ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa,
- » prowadzą działalność, która jest wyłączną statutową działalnością organizacji pozarządowej i dotyczy realizacji zadań publicznych na rzecz ogółu społeczności lub grupy podmiotów, w sferze zadań publicznych określonych ustawą w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- » w odniesieniu do stowarzyszeń i klubów sportowych działających w formie stowarzyszenia mogą one również prowadzić działalność na rzecz swoich członków,
- » nie prowadzą działalności gospodarczej albo prowadzą działalność gospodarczą w rozmiarach służących realizacji celów statutowych,
- » cały dochód przeznaczają na działalność statutową,
- » mają statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i nie podlegający mu w zakresie wykonywania kontroli lub nadzoru,
- » statut lub inne akty wewnętrzne organizacji pozarządowych zabraniają:
 - » udzielania pożyczek lub zabezpieczania zobowiązań majątkiem organizacji w stosunku do jej członków i osób im bliskim,
 - » wykorzystywania (chyba, że to wykorzystanie bezpośrednio wynika ze statutowego celu organizacji) lub przekazywania ich majątku na rzecz ich członków i osób im bliskim, w szczególności jeżeli przekazanie to następuje bezpłatnie lub na preferencyjnych warunkach,
 - » zakupu na szczególnych zasadach towarów lub usług od podmiotów, w których uczestniczą członkowie organizacji, członkowie jej organów lub pracownicy oraz osoby im bliskie.

143 A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe w realizacji usług rynku pracy - uwarunkowania prawne*, FISE, Warszawa 2006, s. 6.

144 Tamże, s. 6.

Organizacja pozarządowa wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego uzyskuje status organizacji pożytku publicznego z chwilą wpisu do rejestru informacji o spełnieniu powyższych wymagań, na zasadach i w trybie określonych w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym¹⁴⁵.

Mając na uwadze powyższe, warto także zaznaczyć, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 13 stycznia 2006 r. (III CZP 122/2005; OSNC 2006/12 poz. 200), status organizacji pożytku publicznego może nabyć także spółka akcyjna, prowadząca działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jednakże nie może ona działać w celu osiągnięcia zysku.

5.3. Formy współpracy PSZ z partnerami społecznymi i lokalnymi

W myśl art. 63 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, starosta, samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy, w celu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy, inicjuje i realizuje projekty lokalne, które stanowią zespół działań łączących usługi rynku pracy oraz instrumenty rynku pracy. Chociaż starosta w tym przypadku nie ma obowiązku podjęcia współpracy, to jednak projekty lokalne winny być przygotowywane i realizowane na zasadzie partnerstwa, polegającego w szczególności na stworzeniu odpowiednich warunków organizacyjnych dla realizacji projektów z udziałem partnerów społecznych oraz na zapewnieniu wsparcia finansowego.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wskazuje na różne możliwe formy współpracy PSZ i organizacji pozarządowych w zakresie usług rynku pracy; jednak nie przesądza, która z tych form winna być realizowana.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, choć wskazuje różne możliwe formy współpracy PSZ i organizacji pozarządowych (w tym także podmiotów ekonomii społecznej) w zakresie usług rynku pracy, to jednak nie przesądza, która z tych form winna być realizowana - pozostawia możliwość wyboru formy współdziałania publicznym służbom zatrudnienia¹⁴⁶. Natomiast nie pozostawia możliwości zaniechania dialogu i współpracy z partnerami społecznymi (organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej) w odniesieniu do realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, co *expressis verbis* wynika m.in. z art. 3 ust 1 i art. 21 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Obowiązek współpracy zawarty jest także w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określającej zasady *prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe i korzystania z tej działalności przez organy administracji publicznej w celu*

145 Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 168, poz. 1186 z późn. zm.).

146 Zob.: A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia ...*, dz. cyt., s. 8.

wykonywania zadań publicznych (art. 1 ust. 1 pkt 1). Właśnie m.in. w tym celu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z pozostałymi podmiotami mogącymi realizować zadania pożytku publicznego.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie w art. 4.

W sferze zadań publicznych znalazły się także zadania z zakresu promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy. Ponadto do zadań mogących mieć wpływ na podejmowane partnerstwa przez PSZ, można także zaliczyć działania na rzecz osób niepełnosprawnych dotyczące ich reintegracji społecznej, czy też zadania w zakresie nauki, edukacji, oświaty i wychowania służące realizacji polityki rynku pracy.

Działalność społecznie użyteczna może być także prowadzona przez:

- » osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- » stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego.

Przepisów dotyczących działalności pożytku publicznego nie stosuje się do:

- » partii politycznych,
- » związków zawodowych i organizacji pracodawców,
- » samorządów zawodowych,
- » fundacji, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego, chyba że:
 - › przepisy odrębne stanowią inaczej,
 - › majątek tej fundacji nie jest w całości mieniem państwowym, mieniem komunalnym lub mieniem pochodzącym z finansowania środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych,
 - › fundacja prowadzi działalność statutową w zakresie nauki, w szczególności na rzecz nauki,
- » fundacji utworzonych przez partie polityczne,
- » klubów sportowych będących spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o kulturze fizycznej¹⁴⁷.

147 Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (tj.: Dz.U. z 2001 r., Nr 81, poz. 889 z późn. zm.).

Konieczność włączenia organizacji pozarządowych w realizację zadań publicznych wynika już z Preambuły Konstytucji RP, która podkreśla znaczenie zasady pomocniczości (subsydiarności) sprowadzającej się do tego, że wykonawstwo zadań publicznych, jeśli to możliwe, winno znajdować się jak najbliżej docelowego adresata tych usług. Natomiast w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie został określony już sam obowiązek współpracy organów administracji publicznej, w tym PSZ, z organizacjami pozarządowymi.

Artykuł 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że *organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, (...) we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów*. Współpraca ta - w myśl tej regulacji - może odbywać się w następujących formach:

- » zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w tej ustawie,
- » wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- » konsultowania z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- » tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Z uwagi na fakt, że są to tylko przykładowe formy współpracy, ustawodawca nie wykluczył innych form współdziałania sektora publicznego z podmiotami niepublicznymi.

Zasada obowiązku współpracy, oprócz art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, została umiejscowiona także w ustawach ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego. Należy tu wskazać art. 7 ust. 1 pkt 19-20 ustawy o samorządzie gminnym¹⁴⁸, art. 4 ust. 1 pkt 22 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁴⁹ oraz art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie województwa¹⁵⁰.

W przypadku zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, partycypują one wówczas w realizacji zadań publicznych, a organom publicznym (PSZ) przypada rola koordynatora. Pozwala to na efektywniejsze wykonywanie za-

148 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

149 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592).

150 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj.: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590).

dań, gdyż przy braku bezpośredniego wykonywania zadań (usług) publicznych, administracji publicznej pozostaje tylko określanie standardów wykonywanych usług i zapewnienie odpowiedniego ich finansowania.

Każdy organ administracji publicznej zobowiązany jest do współpracy z działającymi na jego terenie organizacjami pozarządowymi, a współpraca ta winna opierać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Mając na uwadze powyższe regulacje, raczej można ogólnie stwierdzić, iż każdy organ administracji publicznej zobowiązany jest do współpracy z działającymi na jego terenie organizacjami pozarządowymi¹⁵¹, a współpraca ta winna opierać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności¹⁵².

Istnienie obowiązku współpracy, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego z partnerami lokalnymi i społecznymi, powoduje, że brak takiej współpracy - przy wykazywaniu inicjatywy do współpracy ze strony organizacji pozarządowych - może być wraz z innymi powtarzającymi się naruszeniami prawa, powodem (przesłanką) do rozwiązania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub do odwołania organu wykonawczego przez Sejm lub Prezesa Rady Ministrów¹⁵³.

Zlecenie realizacji zadań publicznych - jako zadań zleconych w rozumieniu art. 106 ust. 2 pkt 1 lit. d, art. 131 ust. 1 oraz art. 176 ustawy o finansach publicznych¹⁵⁴ - może mieć formy:

- » powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na całościowe finansowanie ich realizacji,
- » wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Procedura zlecenia i wykonywania zadań określona w art. 11-19 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie składa się z następujących czynności¹⁵⁵:

- » ogłoszenie i przeprowadzenie otwartego konkursu ofert,
- » zawarcie umowy i realizacja zadania zleconego do realizacji,
- » finansowanie zadania przez organ administracji publicznej dotacją budżetową,
- » kontrola administracyjna w okresie trwania umowy,
- » sporządzenie sprawozdania końcowego i rozliczenie się z otrzymanej dotacji.

151 W. Lachiewicz, *Zakres obowiązku współpracy organu administracji z organizacjami pozarządowymi*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1393714 (wersja luty 2008).

152 Zob.: W. Lachiewicz, *Zasady współpracy organu administracji z organizacją pozarządową*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1393937 (wersja luty 2008).

153 W. Lachiewicz, *Zakres obowiązku współpracy...*, dz. cyt.

154 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104).

155 Szerzej zob.: W. Lachiewicz, *Istota oraz źródła prawa regulujące zlecenie zadań organizacjom pozarządowym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1401326 (wersja luty 2008).

6. Podsumowanie

Analizując zagadnienia dotyczące instytucji rynku pracy, a w ich ramach pozycję publicznych służb zatrudnienia, można postawić generalną tezę, że pomiędzy tymi podmiotami istnieje, przynajmniej teoretyczno-prawna, rozległa sieć powiązań, stwarzająca różnorodne możliwości tworzenia partnerstw i form współpracy. Dlatego trudno jest wyczerpująco określić wszystkie możliwe układy i szczegółowe zasady współpracy pomiędzy tymi instytucjami. Wynika to także z faktu istnienia wielości podmiotów tworzących instytucje rynku pracy.

Struktura instytucji rynku pracy

INSTYTUCJE RYNKU PRACY						
PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA	OCHOTNICZE HUFCE PRACY	AGENCJE ZATRUDNIENIA			INSTYTUCJE SZKOLENIOWE	INSTYTUCJE DIALOGU SPOŁECZNEGO
		AGENCJE POŚREDNICTWA PRACY	AGENCJE PRACY TYMCZASOWEJ	AGENCJE DORADZTWA PERSONALNEGO		
						INSTYTUCJE PARTNERSTWA LOKALNEGO

Struktura publicznych służb zatrudnienia

PUBLICZNE SŁUŻBY ZATRUDNIENIA				
ORGANY ZATRUDNIENIA	URZĘDY PRACY		MINISTERSTWO PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ	URZĄD WOJEWÓDZKI
	POWIATOWE	WOJEWÓDZKIE		

Instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego

INSTYTUCJE DIALOGU SPOŁECZNEGO I PARTNERSTWA LOKALNEGO										
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE, W TYM FUNDACJE I STOWARZYSZENIA (ORGANIZACJE POŻYTKU PUBLICZNEGO)	RADY ZATRUDNIENIA	ORGANIZACJE BEZROBOTNYCH	ORGANIZACJE PRACODAWCÓW	GMINNE CENTRA INFORMACJI	LOKALNE OŚRODKI WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI	SZKOLNE I AKADEMICKIE OŚRODKI I BIURA KARIER	PORADNIE PSYCHOLOGICZNO- PEDAGOGICZNE	ZWIĄZKI ZAWODOWE, ORGANIZACJE ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH	INNE	

Reasumując, warto przytoczyć najważniejsze tezy niniejszego rozdziału:

1. Instytucje rynku pracy, w tym PSZ winny dążyć m.in. do pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej.
2. Wykonując zadania z zakresu rynku pracy, podmioty wchodzące w skład PSZ mogą współpracować, zarówno między sobą, jak i z podmiotami zewnętrznymi, głównie w zakresie zlecania zadań z zakresu rynku pracy.
3. Współpraca może polegać m.in. na inicjowaniu tworzenia partnerstw i wspieraniu samych partnerów poprzez udzielanie im pomocy organizacyjnej i merytorycznej.
4. Realizacja zadań z zakresu rynku pracy odbywa się przy wykorzystaniu różnych instrumentów prawnych, zarówno o charakterze administracyjnym (zlecenie zadań podmiotom podległym lub wykonywanie zadań na podstawie porozumień administracyjnych), jak i o charakterze cywilnym (zlecenie zadań do wykonania na podstawie umowy).
5. Zlecenie wykonywania usług rynku pracy odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, m.in. na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie albo przez zakup tych usług na zasadach i w trybach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych.
6. Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne, w tym PSZ winna opierać się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi.
7. Na poziomie regionalnym można tworzyć różnorodne partnerstwa wykorzystujące zarówno zasoby podmiotów publicznych, jak i pozarządowych, w celu realizacji inicjatyw prozatrudnieniowych oraz promujących aktywizację zawodową.

8. Postuluje się, aby programy i projekty lokalne były przygotowywane i realizowane na zasadzie partnerstwa.
9. W odniesieniu do realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej istnieje prawny obowiązek dialogu i współpracy z partnerami społecznymi (m.in. organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej).
10. Każdy organ administracji publicznej zobowiązany jest do współpracy z działającymi na jego terenie organizacjami pozarządowymi, a współpraca ta winna opierać się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.
11. Usługi rynku pracy są wykonywane zgodnie ze standardami usług rynku pracy (obowiązek dostosowania się do nich przez PSZ upływa dnia 30 czerwca 2008 r.).

Rozdział V

Publiczne służby zatrudnienia a instytucje pomocy społecznej

Jacek Kowalczyk

1. Wprowadzenie

Publiczne służby zatrudnienia i instytucje pomocy społecznej to kluczowe instrumenty państwa do prowadzenia polityki w obszarach społecznie wrażliwych.

Publiczne służby zatrudnienia i instytucje pomocy społecznej to kluczowe instrumenty państwa dla prowadzenia dobrej polityki – zorientowanej na spójność społeczną, w tym reintegrację zawodową – w obszarach społecznie wrażliwych i złożonych. Polityki, której celem jest wyzwalenie potencjału tkwiącego w osobach i społecznościach określanych mianem defaworyzowanych. Tak pojmowana polityka jest zaprzeczeniem polityki pogłębiającej apatię i uzależnienie od transferów socjalnych ich adresatów. Innym jej wyróżnikiem jest harmonizacja działań podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia i instytucje pomocy społecznej na rzecz osób i grup wykluczonych lub zagrożonych tym zjawiskiem. Uzgadnianie, współdziałanie i koordynacja tych działań jest szczególnie istotna w kontekście rozważań nad ekonomią społeczną. Dla rozwoju tego subsystemu gospodarki równie ważne są zarówno działania zwyczajowo przypisywane instytucjom pomocy społecznej, jak i te, które przynależą do publicznych służb zatrudnienia. Ich harmonijna współpraca w sposób bezpośredni wpływa zatem na warunki i perspektywy rozwoju ekonomii społecznej.

Przedmiotem rozważań zawartych w tym rozdziale są zagadnienia współdziałania publicznych służb zatrudnienia i instytucji pomocy społecznej w sferze wspierania podmiotów ekonomii społecznej, w szczególności przedsiębiorstw społecznych. Na wstępie omówiono podstawowe cechy pomocy społecznej w kontekście jej znaczenia dla podmiotów ekonomii społecznej. Opisano cele i zasady pomocy społecznej oraz scharakteryzowano świadczenia, które mają szczególne znaczenie dla współpracy publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej. Przedstawiono wybrane rozwiązania z obszaru pracy socjalnej, z uwzględnieniem kontraktu socjalnego i poradnictwa specjalistycznego. Ponadto wskazano na projektowane rozwiązania w sferze instrumentarium prowadzenia aktywnej polityki społecznej. W dalszej części, zarysowano potencjalne obszary współpracy publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej oraz przedstawiono wybrane rozwiązania z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W części końcowej, jako przykład, przedstawiono problematykę wdrażania projektów systemowych adresowanych do instytucji pomocy społecznej w ramach Priorytetu VII „Promocja integracji społecznej”

Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz wyeksponowano ich współdziałanie w tym zakresie z publicznymi służbami zatrudnienia.

2. Nowoczesna pomoc społeczna

Celem wielu inicjatyw podejmowanych przez podmioty ekonomii społecznej jest zmiana sytuacji jednostek i grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przez wykluczenie społeczne rozumiemy sytuację uniemożliwiającą lub znacznie utrudniającą jednostce lub grupie pełnienie ról społecznych (m.in. rodzinnych, zawodowych, obywatelskich, towarzyskich), korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej (m.in. dobra kultury), gromadzenie zasobów i uzyskiwanie godziwych dochodów.

Wykluczenie społeczne to sytuacja uniemożliwiająca jednostce lub grupie pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych, gromadzenie zasobów i uzyskiwanie godziwych dochodów.

2.1. Cele i zasady pomocy społecznej

Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.) definiuje jej podstawowe cele i zasady w następujący sposób (art. 2-3): *Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest także zapobieganie trudnym sytuacjom, o których mowa wyżej, przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia pomocy społecznej powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.*

Głównym celem pomocy społecznej jest przywrócenie osób, rodzin i grup, do pełnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Głównym zatem celem pomocy społecznej jest przywrócenie osób, rodzin i grup, które weszły w obszar jej oddziaływania, do funkcjonowania w sposób przyjęty i aprobowany przez wzorce kulturowe determinujące określony ład społeczny. Idzie zatem o stworzenie przestrzeni dla realizacji jednostkowych oraz grupowych zamierzeń i aspiracji wynikających z normatywnych uwarunkowań społecznych.

Cechy konstytutywne pomocy społecznej to współdziałanie i indywidualizacja działań samopomocowych.

Analiza rozstrzygnięć ustawowych pozwala wskazać na pewne cechy konstytutywne pomocy społecznej. Pierwszą z nich jest zasada obowiązku współdziałania¹⁵⁶. Wynika z niej, że osoby objęte pomocą społeczną powinny same poszukiwać sposobów wyjścia z trudnej sytuacji i podejmować działania mogące tę sytuację poprawić. Od wypełnienia tych wymogów może zależeć, czy i w jakiej skali będzie świadczona pomoc. Warto zaznaczyć, że zasada współdziałania bywa często rozumiana w sposób zawężający współpracę do wykonywania zadań wskazanych przez pracowników pomocy społecznej. Tymczasem nie ma współdziałania bez co najmniej dwóch współpracujących osób (ten aspekt zasady współdziałania rozwinięty zostanie przy omawianiu kontraktu socjalnego).

Drugą zasadą jest zasada indywidualizacji działań pomocowych. Ustawodawca mówi: *Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia pomocy społecznej powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy*. Ten ogólny przepis, obudowany wieloma klauzulami generalnymi typu „szczególnie uzasadniony przypadek” (art. 41), pozwala na dostosowanie działań instytucji pomocy społecznej do specyficznej i jednostkowej sytuacji, nie ujmując ich w sztywnych, zamkniętych ramach. Pozwala to, ale równocześnie nakłada zobowiązanie, na wyjście z utartych schematów poznawczych i definicyjnych, podjęcie próby rzeczywistego zrozumienia sytuacji, w jakiej znalazła się osoba lub rodzina¹⁵⁷.

2.2. Praca socjalna – istota pomocy społecznej

W nowoczesnej pomocy społecznej świadczenia pieniężne są narzędziem ułatwiającym wychodzenie z trudnej sytuacji, a nie celem działań.

Pomoc społeczna często bywa postrzegana wyłącznie przez pryzmat świadczeń pieniężnych. To bez wątpienia bardzo istotna funkcja pomocy społecznej. Warto jednak zwrócić uwagę, że nie powinna to być funkcja centralna. Idzie bowiem o to, aby z jednej strony pomoc materialną, w tym finansową, dobrze adresować względem zdefiniowanych potrzeb, z drugiej zaś, aby pomoc ta skłaniała do zmiany niekorzystnej sytuacji (rozwiązania problemu) a nie do jej ugruntowania. Jeśli pomimo wsparcia finansowego nie pojawiają się: poczucie odpowiedzialności za własny los i gotowość podjęcia działań na rzecz rozwiązywania problemów, jej dalsze utrzymywanie może wywoływać efekt uzależnienia. Niestety często zdarza się, że korzystający, a czasami również pracownicy pomocy społecznej, skupiają się wyłącznie na tym obszarze. Następuje wtedy odwrócenie logiki nowoczesnie pojmowanej

156 Szerzej określa się ją jako zasadę subsydiarności; zob.: S. Golinowska, *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*, (w:) E. Leś (red.) *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2002/2003, s. 25.

157 Warto tu zaznaczyć, że praktyczna realizacja tak postawionych celów nie jest jeszcze zasadą w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych pomocy społecznej; zob.: I. Rybka, *Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1991-2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej*, FISE, Warszawa 2006.

pomocy społecznej: świadczenia pieniężne zamiast stać się narzędziem umożliwiającym wychodzenie z trudnej sytuacji, stają się celem samym w sobie, a uzależnienie od pomocy społecznej jest realnym zagrożeniem. Aktywność i pomysłowość osób/rodzin ukierunkowana jest wtedy na przekonanie przedstawicieli instytucji pomocy społecznej o braku możliwości zmiany trudnej sytuacji w sposób inny niż przyznanie świadczeń finansowych. To prowadzi do petryfikacji problemu - pracownicy pomocy społecznej zaczynają koncentrować się na badaniu przesłanek do korzystania z pomocy finansowej, a istota interakcji zachodzących między nimi a osobami korzystającymi ze świadczeń pomocy społecznej ogniskuje się wokół kwestii „co, komu i w jakiej skali przysługuje”, a nie wokół tego, jak wyjść z trudnej sytuacji. Niewątpliwie ciężko jest wówczas o realizację celów i zasad pomocy społecznej. Instrumentem służącym minimalizacji tego negatywnego zjawiska jest formuła pracy socjalnej.

*Praca socjalna – kwintesencja pomocy społecznej – to wiedza i sztuka równocześnie¹⁵⁸ – to zdanie pokazuje jej szczególną złożoność. Definicja ustawowa (art. 6 pkt 12) brzmi następująco: *praca socjalna to działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.* Ponadto ustawa doprecyzowuje (art. 45): *Praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Praca socjalna prowadzona jest:**

- » z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej,
- » ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności.

W praktyce praca socjalna polega m.in. na:

- » udzielaniu informacji, wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania problemów życiowych osób, które dzięki tej pomocy będą zdolne uporać się z problemami będącymi przyczyną ich trudnej sytuacji życiowej,
- » pomocy w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa i wsparcia w rozwiązywaniu problemów w powołanych do tego instytucjach państwowych, samorządowych i organizacjach pozarządowych,
- » pobudzaniu społecznej aktywności i inspirowaniu działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych¹⁵⁹.

Szeroko zakreślona definicja ustawowa pozwala na podejmowanie wielu innowacyjnych działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb i kontekstu ich wystę-

Praca socjalna to działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie.

Intencją ustawodawcy jest podmiotowe i partnerskie postrzeganie osób korzystających ze wsparcia instytucji pomocy społecznej.

158 J. Starega-Piasek, *Ekonomia społeczna ku pomocy społecznej*, (w:) J. Starega-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2007, s. 15.

159 Szerzej zob.: C. de Robertis, *Metodyka działania w pracy socjalnej*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998, s. 167 i nast.

powania. Ustawodawca przyznając możliwość elastycznego działania podkreśla jednak, że *w pracy socjalnej wykorzystuje się właściwe tej działalności metody i techniki, stosowane z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia*. Zapis ten *expressis verbis* wyraża intencję ustawodawcy, jaką jest konieczność podmiotowego i partnerskiego postrzegania osób korzystających ze wsparcia instytucji pomocy społecznej.

2.3. Kontrakt socjalny – podmiotowe i partnerskie podejście do osób i rodzin w pomocy społecznej

Kontrakt socjalny to praktyczne narzędzie realizacji ustawowej zasady współdziałania, narzędzie aktywnej polityki społecznej.

Kontrakt socjalny ma charakter partnerski. Stanowi narzędzie, które znajduje coraz szersze zastosowanie w organizowaniu działań pomocy społecznej, w tym pracy socjalnej, szczególnie w odniesieniu do osób – potencjalnych adresatów działań instytucji ekonomii społecznej.

Kontrakt socjalny to według ustawy (art. 6 pkt 6) *pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Zawierany jest w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej* (art. 108). Jest to więc praktyczne narzędzie realizacji ustawowej zasady współdziałania. Ogólne ramy unormowania ustawowego (uzupełnione wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego) wymagają uzupełnienia.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że kontrakt to przede wszystkim narzędzie wywoływania zmiany. Kontrakt będzie narzędziem skutecznym, jeżeli będzie oparty na: budowaniu poczucia prawdziwej współpracy osoby/rodziny oraz pracownika socjalnego, realnej diagnozie sytuacji, zaakceptowanej przez strony kontraktu, oraz na właściwym określaniu celów, jako przyszłych stanów uznawanych za pożądane przez osoby/rodziny. Kontrakt jest więc szczególnym narzędziem formułowania i porządkowania tego, do czego osoba/rodzina dąży, oraz sposobu, w jaki może to osiągnąć.

Dla osiągnięcia zakładanych celów kontrakt socjalny powinien być zawierany wspólnie z wszystkimi pełnoletnimi członkami rodziny, którzy mogą podjąć działania w celu poprawy sytuacji swojej rodziny. Ma to na celu podkreślenie podejścia systemowego do rodziny i zwrócenie uwagi na fakt, że wyjście z trudnej sytuacji możliwe jest poprzez podjęcie działań przez wszystkich jej członków, a nie wyłącznie osobę delegowaną do ubiegania się o świadczenie z pomocy społecznej. Kontrakt socjalny

ma również na celu wykształcenie umiejętności współpracy i podejmowania wspólnych działań u członków rodziny.

W praktyce osoby i rodziny wymagają stałego wspierania i zachęty do realizacji kontraktu socjalnego. Stosuje się więc często techniki pomocnicze, zwiększające prawdopodobieństwo wykonania zadań zawartych w kontrakcie. Szczegółowe określanie „krok po kroku” tych działań, za pomocą np. techniki „dzielenia” problemu, pomaga zmniejszyć poczucie bezradności, zachęca do podejmowania działań czy analizy trudności – osoba rozpatruje ewentualne trudności, jakie mogą pojawić się w realizacji kontraktu, jak również możliwe negatywne konsekwencje niewykonania zadania¹⁶⁰.

W realizację kontraktu socjalnego, oprócz pracowników socjalnych i osób/rodzin, mogą być także zaangażowane publiczne służby zatrudnienia. Projektowane zmiany w ustawie o pomocy społecznej (szerzej zob.: punkt 2.5) zakładały instytucjonalne powiązanie pomocy społecznej i publicznych służb zatrudnienia w przypadku korzystania z kontraktu socjalnego. Nowy art. 53a zakładał, że *w przypadku, gdy elementem kontraktu socjalnego są instrumenty aktywizacji zawodowej kontrakt socjalny może być zawarty po uzgodnieniu z właściwym powiatowym urzędem pracy*. Być może już w najbliższym czasie współpraca w zakresie realizacji kontraktu socjalnego będzie prowadzona w o wiele szerszym zakresie. Wydaje się to tym bardziej prawdopodobne, że podobne zindywidualizowane i planowe podejście do organizowania pomocy przewiduje ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.). Tym narzędziem jest indywidualny plan działania *obejmujący podstawowe usługi rynku pracy wspierane instrumentami rynku pracy w celu zatrudnienia bezrobotnego lub poszukującego pracy*. Stosowanie w większym wymiarze tego typu narzędzi wydaje się być szansą służb pomocy społecznej na bardziej skuteczne działania.

2.4. Poradnictwo specjalistyczne

Pośród wielu działań przewidzianych w ramach pomocy społecznej istotnym uzupełnieniem pracy socjalnej, również tej ujętej w ramy kontraktu, są działania w zakresie specjalistycznego poradnictwa. Ustawa wyróżnia trzy jego rodzaje (art. 46): prawne, psychologiczne i rodzinne. Problemem jest fakt ujęcia tego zadania jako zadania realizowanego na szczeblu powiatu. To ogranicza zakres terytorialny oddziaływania tego instrumentu.

Poradnictwo specjalistyczne jest istotnym uzupełnieniem pracy socjalnej.

¹⁶⁰ Szerzej o umowach zawieranych z osobami i rodzinami w pomocy społecznej w: C. de Robertis, *Metodyka...*, dz. cyt., s. 157 i nast.

Poradnictwo prawne zgodnie z ustawą *realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów*. Rzeczywiste potrzeby wykraczają jednak poza prawnie określone obszary poradnictwa i dotyczą m.in. przygotowania pism procesowych dotyczących prawa spadkowego, prawa karnego itp.

Poradnictwo psychologiczne ujęte jest bardzo ogólnie (żeby nie powiedzieć ogólnikowo), gdyż według ustawy *realizuje się przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii*. W praktyce więc jego zakres wynika z uwarunkowań danej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej. W świetle problemów, jakie są udziałem analizowanej tu grupy potencjalnych adresatów działań instytucji ekonomii społecznej, ten rodzaj poradnictwa jest szczególnie ważny, gdyż np. długotrwałe bezrobocie niesie za sobą bardzo poważne zmiany w strukturze psychiki osób dotkniętych tym problemem.

Poradnictwo rodzinne według ustawy *obejmuje szeroko rozumiane problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy wychowawcze w rodzinach naturalnych i zastępczych oraz problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną*. W zakresie podmiotowym tego rodzaju poradnictwa mieszczą się rodziny z problemami wychowawczymi. Ta forma pomocy pomyślana jest bowiem jako działanie profilaktyczne mające zapobiegać konieczności umieszczenia dzieci w całodobowej opiece zastępczej (rodziny zastępcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze). Poradnictwo to może mieć zastosowanie do wspierania rodzin, których członkowie podejmują wysiłek zmiany dotychczasowego trybu i stylu życia oraz rozpoczynają aktywność zawodową, szczególnie w ramach różnych form ekonomii społecznej. W przypadku osób wykluczonych lub zagrożonych społecznie zrównoważenie ról społecznych w domu i w pracy jest szczególnie ważne i wyjątkowo trudne.

2.5. Instrumenty aktywnej integracji i program aktywności lokalnej – nowe narzędzia pomocy społecznej

Zgodnie z założeniami polityki społecznej podstawową funkcją pomocy społecznej powinno być budowanie aktywnych postaw osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji

Podejście zakładające, że jedna z podstawowych funkcji pomocy społecznej to budowanie aktywnych postaw osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji, wydaje się wytyczać kierunek zmian w zakresie pomocy społecznej. *Nowa polityka integracji społecznej zmierza do reformy narzędzi i instrumentów aktywizacji zawodowej i społecznej, które umożliwią bardziej efektywne działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy i integracji społecznej oraz budowy sektora usług społecznych w oparciu o podmioty ekonomii społecznej*¹⁶¹.

161 *Krajowy Program - Integracja Społeczna i Zabezpieczenie Społeczne 2006-2008* (przyjęty przez Radę Ministrów 9 października 2006 r.), s. 37, strona internetowa: www.mps.gov.pl/_download.php?f=userfiles%2FFile%2FDepartament%2520Ko-ordynacji%2FNAP_2006_10_16_poRM.doc (15-03-2008).

Ustawowym wyrazem takiego podejścia był złożony w Sejmie poprzedniej kadencji projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej¹⁶². Zgodnie z art. 1 projektu ustawa miała określać *zasady planowania, realizacji i oceny polityki społecznej prowadzonej w ramach polityki rozwoju oraz w ramach przedsięwzięć Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich i integracji społecznej, a także podmioty realizujące tę politykę*. Oprócz tych kwestii ustawa miała dokonać znaczących zmian w ustawie o pomocy społecznej. Wśród najważniejszych zmian można wymienić wprowadzenie dwóch nowych form działania w pomocy społecznej: programu aktywizacji lokalnej i instrumentów aktywnej integracji.

Zgodnie z definicją ustawową program aktywizacji lokalnej miał oznaczać *program realizowany w partnerstwie samorządowych jednostek organizacyjnych, a w szczególności instytucji zajmujących się problematyką pomocy społecznej, kultury, edukacji, służby zdrowia oraz organizacji pozarządowych skierowany do grupy osób w ramach konkretnego środowiska lub członków danej społeczności*. Taka forma dawałaby szansę na przełamanie zjawiska niespójnych działań i braku współpracy, wielokrotnie obserwowanych w poczynaniach instytucji pomocy społecznej.

Jeszcze większą rangę nadano w projekcie drugiej z wymienionych powyżej form działania. Zakładano uzupełnienie ustawy o całkiem nowy rozdział, zatytułowany „Narzędzia i instrumenty aktywnej integracji”. Proponowany katalog przedstawiał się następująco:

1. Instrumenty aktywizacji zawodowej (w tym: roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, uczestnictwo w zajęciach centrum integracji społecznej lub klubu integracji społecznej, zatrudnienie w zakładzie aktywności zawodowej, uczestnictwo w warsztatach terapii zajęciowej, szkolenia i staże w celu przygotowania zawodowego w miejscu pracy, zatrudnienie w ramach spółdzielni socjalnej, podjęcie świadczenia jako wolontariusz w organizacji pozarządowej).
2. Instrumenty aktywizacji edukacyjnej.
3. Instrumenty aktywizacji zdrowotnej (w tym m.in. badania profilaktyczne lub specjalistyczne w związku z możliwością podjęcia zatrudnienia).
4. Instrumenty aktywizacji społecznej (ośrodki dziennego wsparcia, świetlice i kluby, środowiskowe domy samopomocy lub rodzinne domy pomocy, usługi wspierające, w tym tłumacz osoby głuchoniemej, przewodnik osoby niewidomej, asystent personalny osoby upośledzonej umysłowo lub osoby na wózku, świadczenia w ramach wolontariatu, grupy i kluby samopomocowe).

Takie uporządkowane zestawienie form pomocowych mogłoby stanowić istotną wskazówkę dla organizujących i realizujących pomoc społeczną.

162 Strona internetowa Sejmu RP: www.orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/1548 (15-03-2008).

Rozwiązania przywoływanego projektu, chociaż nie przeobraził się w obowiązujące prawo są warte zaprezentowania ze względu na fakt wykorzystania tej koncepcji w określaniu wytycznych wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Społecznego (zwanych dalej *Wytycznymi*), w ramach projektów systemowych instytucji pomocy społecznej (ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie) Priorytetu VII, Działanie 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹⁶³. Zadania realizowane w projektach systemowych adresowane są do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Mają służyć ich reintegracji zawodowej oraz integracji społecznej. Realizacja tych celów następować ma m.in. poprzez stosowanie instrumentów aktywnej integracji obejmujących działania w sferze aktywizacji zawodowej, społecznej, edukacyjnej i zdrowotnej¹⁶⁴.

Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że w ślad za przyjętymi zasadami dotyczącymi wydatkowania środków unijnych, zmienione zostaną również przepisy rangi ustawowej. Przedstawione powyżej wybrane informacje na temat pomocy społecznej pozwalają na stwierdzenie, że profesjonalne realizowanie zadań pomocy społecznej, takiej której można przypisać cechę nowoczesności¹⁶⁵, jest tym czynnikiem, który może spowodować wzrost znaczenia podmiotów ekonomii społecznej w działaniach na rzecz reintegracji zawodowej i społecznej wykluczonych lub zagrożonych tym zjawiskiem.

3. Obszary współdziałania publicznych służb zatrudnienia i instytucji pomocy społecznej

Współpraca służb zatrudnienia i pomocy społecznej w obszarze ekonomii społecznej, może dotyczyć przede wszystkim tych podmiotów, dla których ograniczanie zjawiska wykluczenia społecznego jest zadaniem podstawowym. Chodzi tu o te podmioty, które mają na celu integrację społeczną i zawodową osób defaworyzowanych na rynku pracy, czyli przywracają te osoby na otwarty rynek pracy, a co za tym idzie prowadzą do ich społecznej reintegracji. W ostatnich latach w Europie pojawił się termin, określający inicjatywy gospodarki społecznej mające na celu in-

163 *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 25 lutego 2007, strona internetowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/BA3CAA27-7C63-40A8-B95A-8AD83AF36C5D/44369/ZasadyrealizacjioprojektwsystemowychwPVIIPOKL4.pdf (15-03-2008).

164 Szerzej na ten temat zob.: punkt 4.

165 J. Starega-Piasek, *Ekonomia społeczna ku ...*, dz. cyt., s. 17.

tegrację przez pracę. Chodzi mianowicie o przedsiębiorstwa społeczne pracy integracyjnej¹⁶⁶.

Przedsiębiorstwa te różnią się co do formy prawnej, sposobu organizowania i zasad działania. Na ogół dzieli się je na cztery kategorie:

1. Przedsiębiorstwa działające na rzecz integracji zawodowej wykorzystujące mechanizmy stałego subsydiowania. Są one przeznaczone dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, których integracja na otwartym rynku pracy jest mało prawdopodobna. Do tej grupy należą te, które pomagają osobom niepełnosprawnym. Takie organizacje istnieją w większości krajów europejskich (np. Zakłady Pracy Chronionej, Zakłady Aktywności Zawodowej w Polsce) i mają na celu zniwelowanie rozbieżności pomiędzy wymaganiami otwartego rynku pracy, a możliwościami i potrzebami osób niepełnosprawnych.
2. Przedsiębiorstwa, które zapewniają osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym i osobom o niskiej pozycji na rynku pracy stałe i samowystarczalne zatrudnienie, tzn. stałą pracę, w miarę zrównoważoną ekonomicznie. W początkowej fazie przyznaje się publiczną pomoc, aby zrekompensować mniejszą produktywność grupy docelowej. Te subsydia są często czasowe, a ich wysokość jest ograniczana wraz z ze wzrostem umiejętności zawodowych i pozycji na otwartym rynku pracy. Wtedy przedsiębiorstwa społeczne muszą utrzymać się z własnych środków. Fundusze pozyskuje się głównie ze działań rynkowych, czyli ze sprzedaży usług i dóbr wytworzonych przez te przedsiębiorstwa (np. spółdzielnie socjalne w Polsce).
3. Przedsiębiorstwa, których głównym celem jest (re)integracja poprzez aktywność zawodową. W trakcie pracy uczestnicy mają możliwość podnoszenia swoich personalnych, społecznych i zawodowych kompetencji. Celem jest nie tylko integracja na rynku pracy, ale (re)integracja przez kontakty grupowe, przestrzeganie zasad, niejako przy okazji wykonywania pracy. W ten sposób pracownicy zwiększają swoje szanse zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Pracownicy, chociaż wykonują pracę i otrzymują wynagrodzenie, nie zawsze są zatrudniani w formalnym tego słowa znaczeniu (w rozumieniu kodeksu pracy) (np. centra integracji społecznej w Polsce, częściowo łączące przejściowe zatrudnienie i stałe samowystarczalne zatrudnienie).
4. Przedsiębiorstwa, które oferują przejściowe, tymczasowe zatrudnienie lub praktyki. Oferują one pomoc w znalezieniu pracy na otwartym rynku pracy, umożliwiają grupom defaworyzowanym zdobycie doświadczenia zawodowego (przejściowe zatrudnienie) lub poprawę swoich umiejętności poprzez trening przywarsztatowy (praktyki).

Przedsiębiorstwa społeczne pracy integracyjnej są szczególnie interesujące z punktu widzenia pomocy społecznej. *Organizator pomocy społecznej powinien patrzeć na*

166 T. Kaźmierczak, *Zrozumieć ekonomię społeczną*, (w:) T. Kaźmierczak, M. Rymśza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, ISP, Warszawa 2007, s. 114.

społeczne otoczenie działań pomocowych pragmatycznie i utylitarnie: czy da się włączyć w proces pomagania i osiągania celów pomocy społecznej jeszcze jakiś „aktorów”. Ten główny cel to przywrócenie osób i rodzin, które weszły w obszar oddziaływania pomocy społecznej, do społecznego funkcjonowania w sposób przyjęty i aprobowany w naszym społeczeństwie, a jednocześnie dający tym osobom największe poczucie satysfakcji i spełnienia. Powstałe i rozwijające się instytucje i inicjatywy w obszarze ekonomii społecznej są dla pomocy społecznej niesłychanie obiecujące i atrakcyjne. (...) Pracownik socjalny obok swojego zaangażowania, wsparcia, porady i pomocy finansowej może proponować pracę albo aktywność, która do pracy przygotowuje, zmienia to w zasadniczy sposób sytuację w pomocy społecznej¹⁶⁷.

Skuteczność działań wobec bezrobotnych „klientów” urzędów pracy będzie decydować o społecznej i politycznej ocenie efektywności działania służb zatrudnienia.

Podobny może być wpływ tych instytucji na funkcjonowanie służb zatrudnienia, szczególnie w odniesieniu do bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym. Działania wobec tej grupy były do tej pory narażone na trudności. Czasami więc grupa ta była wręcz oceniana jako utrudniająca właściwą realizację zadań służb zatrudnienia. Tymczasem zmiany społeczno-gospodarcze zachodzące w ostatnich latach wskazują, że wśród bezrobotnych „klientów” urzędów pracy, grupa ta staje się dominująca i można przypuszczać, że właśnie skuteczność działań wobec niej decydować będzie o ocenie społecznej i politycznej efektywności działania służb zatrudnienia.

Warto więc dokonać przeglądu instytucji, które uznane zostały w polskim ustawodawstwie za narzędzia integracji i reintegracji społecznej osób „najbardziej oddalonych” od rynku pracy, a jednocześnie są silnie związane z instytucjami i zadaniami pomocy społecznej. W pierwszej kolejności chodzi tu o rozwiązania przyjęte w ustawie z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz.U., Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.).

3.1. Centrum integracji społecznej

Sztandarową instytucją zatrudnienia socjalnego w Polsce jest CIS.

Kluczową, najpełniej uregulowaną, wręcz sztandarową instytucją zatrudnienia socjalnego jest centrum integracji społecznej (CIS). Ustawa określa je jako propozycję dla bezrobotnych, którzy podlegają wykluczeniu społecznemu - ze względu na sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

¹⁶⁷ J. Kowalczyk, *Ekonomia społeczna z perspektywy pomocy społecznej*, (w:) „Ekonomia Społeczna” nr 1, MSAP, Kraków 2007, s. 58.

Zgodnie z założeniami oferta CIS jest kierowana głównie do tych osób, których sytuacja na rynku pracy jest najtrudniejsza, a poziom wykluczenia największy. Dlatego głównym priorytetem dla CIS jest integracja społeczna, a integracja zawodowa jest tylko narzędziem do osiągnięcia tego celu.

Oferta CIS jest kierowana głównie do tych osób, których sytuacja na rynku pracy jest najtrudniejsza, a poziom wykluczenia największy.

CIS powinien wypełniać następujące podstawowe funkcje:

- » społeczno-wychowawczą, rozumianą jako lokalna aktywność w sferze integracji społecznej - kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom podlegającym wykluczeniu społecznemu,
- » ochronną, czyli zabezpieczenia odpowiednich warunków i czasu pracy, wyżywienia oraz zapewnienia ekwiwalentu (świadczenia integracyjnego) za wykonywaną pracę. Uczestnik CIS ma prawo do jednego posiłku dziennie oraz do świadczenia integracyjnego w wysokości zasiłku dla bezrobotnych,
- » ekonomiczną, rozumianą jako statutowa działalność o charakterze produkcyjnym lub usługowym. Centrum w ramach reintegracji zawodowej może prowadzić działalność wytwórczą, handlową, usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie,
- » edukacyjną, związaną nie tylko z reorientacją zawodową uczestników centrum, ale przede wszystkim służącą uczeniu ich gospodarowania własnymi dochodami uzyskiwanymi w wyniku świadczonej pracy,
- » terapeutyczną, realizowaną w celu wyeliminowania źródeł, objawów i psychologiczno-społecznych skutków dysfunkcji¹⁶⁸.

Wniosek o przyjęcie do centrum mogą składać osoby zainteresowane (bezpośrednio), organizacje pozarządowe, ale również instytucje pomocy społecznej (powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej) oraz powiatowe urzędy pracy. W ten sposób ustawodawca stworzył możliwość dla służb zatrudnienia i pomocy społecznej do wykorzystywania tego narzędzia aktywizacji w odniesieniu do osób znajdujących się w zakresie ich aktywności.

Wniosek o przyjęcie do centrum opiniuje, na podstawie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego, pracownik socjalny ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu kandydata. Ponadto pracownik socjalny podpisuje z osobą kierowaną do centrum kontrakt socjalny i może uzależnić przyznanie pomocy od realizacji tego kontraktu.

Podejście do uczestników CIS jest zindywidualizowane, każdy z nich realizuje swój własny indywidualny program zatrudnienia socjalnego zarówno w płaszczyźnie społecznej, jak i zawodowej. Opracowanie programu powinno być poprzedzone

168 P. Chodyra, *Centrum Integracji Społecznej jako podmiot gospodarki społecznej i element rozwoju lokalnego*, (w:) E. Leś, M. Oldak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Collegium Civitas, Warszawa 2007, s. 106.

pogłębioną analizą potrzeb i możliwości uczestnika - należy określić jego predyspozycje zawodowe i scharakteryzować osobowość. Ten etap jest zasadniczy dla całego procesu tworzenia programu, ponieważ nadaje kierunek reintegracji społecznej i zawodowej uczestnika CIS. Dlatego już na tym etapie konieczne jest włączenie się specjalistów, czyli: pracownika socjalnego, psychologa, doradców zawodowych i instruktorów zawodu. W programie tym powinien być zawarty zarówno plan rozwoju indywidualnego, jak i informacje dotyczące edukacji zawodowej oraz planowanego zatrudnienia.

Aby proces reintegracji społecznej i zawodowej był efektywny konieczne jest zaangażowanie ośrodka pomocy społecznej i powiatowego urzędu pracy w opracowywanie i realizację indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego.

Integrację zawodową realizuje się w CIS poprzez doradztwo zawodowe, szkolenia zawodowe oraz wykonywanie pracy. Organizowanie miejsc pracy może odbywać się na różne sposoby, a mianowicie:

- » organizowanie własnych warsztatów zawodowych i sprzedawanie wytworzonych w CIS towarów i usług,
- » organizowanie miejsc pracy bezpośrednio poprzez sprzedawanie usług,
- » wykonywanie nieodpłatnie usług na rzecz instytucji publicznych, np. jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego czy organizacji pozarządowych.

Proces reintegracji uczestników CIS może obejmować trzy etapy:

1. Uczestnictwo w zajęciach CIS.
2. Zatrudnienie na wspieranym rynku pracy, w tym również w ramach samego CIS, ale już jako pracownik a nie uczestnik.
3. Wyjście na otwarty rynek pracy i znalezienie zatrudnienia albo podjęcie działalności gospodarczej, samodzielnie lub w formie spółdzielni socjalnej.

Rolę, którą mogą tu odegrać służby zatrudnienia i pomoc społeczna należy rozpatrywać w dwóch wymiarach: indywidualnym i organizacyjnym.

Współdziałanie pracowników urzędów pracy i pracowników ośrodków pomocy społecznej, centrów pomocy rodzinie z pracownikami CIS w wymiarze indywidualnym powinno dotyczyć konkretnego uczestnika CIS na etapie tworzenia indywidualnego programu oraz na etapie jego realizacji (zarówno w okresie uczestnictwa w zajęciach CIS, jak i po ich zakończeniu). Oczywiście większą rolę do odegrania po zakończeniu uczestnictwa w CIS mają urzędy pracy. To pracownicy urzędów pracy mogą skutecznie pomóc w znalezieniu zatrudnienia, w szczególności w formie zatrudnienia wspieranego.

W wymiarze organizacyjnym rola urzędów pracy jest jeszcze większa. Urzędy pracy mogą pełnić rolę pośredników pomiędzy CIS a przedsiębiorcami i propagować idee

społecznego zaangażowania biznesu. Przykładami działań podejmowanych przez urzędy pracy w tej sferze mogą być:

- » propagowanie idei zatrudnienia wspieranego i pozyskiwanie pracodawców dających miejsca pracy „absolwentom” CIS,
- » pozyskiwanie przedsiębiorców zlecających wykonanie usług CIS i w ten sposób dających możliwość odbycia praktyki zawodowej uczestnikom CIS,
- » poszerzanie wiedzy pracodawców na temat funkcjonowania i postępowania z osobami, które są w trakcie procesu reintegracji społecznej i zawodowej.

3.2. Prace społecznie użyteczne i roboty publiczne jako narzędzia organizowania zatrudnienia socjalnego

Wartościową ofertą dla bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym są narzędzia przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, łączące sferę społeczną ze sferą zawodową, takie jak prace społecznie użyteczne i roboty publiczne. Choć nie są formalnie zaliczane do zatrudnienia socjalnego mają wiele cech, które pozwalają na traktowanie ich właśnie w takich kategoriach. Według definicji ustawowej prace społecznie użyteczne to:

- » prace wykonywane przez osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, korzystające z pomocy społecznej,
- » prace organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej¹⁶⁹.

Analiza definicji ustawowej pozwala stwierdzić, że prace społecznie użyteczne to najbardziej „pomocowo-społeczne” narzędzie w obszarze promocji zatrudnienia. Rozwiązania organizacyjne w nim przewidziane tworzą mechanizmy współpracy publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej. Prace społecznie użyteczne są wykonywane w miejscu zamieszkania lub pobytu osób je wykonujących, w wymiarze do 10 godzin tygodniowo. Świadczenie z tytułu wykonywania prac wynosi co najmniej 6,30 zł za godzinę (wartość ta podlega waloryzacji w trybie art. 72 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Na podkreślenie zasługuje fakt, że świadczenie to nie wlicza się do dochodu ustalanego na potrzeby pomocy społecznej, nie musi więc powodować zmniejszenia wysokości świadczeń pieniężnych.

Obowiązek wykonywania pracy pomyślany był przede wszystkim jako narzędzie dyscyplinowania bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej. Powoduje to,

Prace społecznie użyteczne i roboty publiczne to narzędzia skierowane do bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym, łączące sfery społeczną i zawodową.

Prace społecznie użyteczne to najbardziej „pomocowo-społeczne” narzędzie w obszarze promocji zatrudnienia.

169 Artykuł 2 ust. 1 pkt 23a ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

że charakter prawny tych prac ma wymiar administracyjnego skierowania: gmina (a więc w praktyce ośrodek pomocy społecznej) wnioskuje, a starosta kieruje do wykonywania takich prac. Pomiędzy podmiotem, w którym są organizowane prace społecznie użyteczne a osobą bezrobotną nie nawiązuje się stosunek pracy oraz nie jest zawierana umowa. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest modelowe dla wspierania integracji społecznej i zawodowej, budowania samodzielności i odpowiedzialności osoby bezrobotnej.

Podstawową kwestią dla skutecznego stosowania tego instrumentu, jest pozyskanie instytucji i organizacji pozarządowych, które podejmą się organizacji prac społecznie użytecznych. Aby się to udało konieczne jest przekonanie tych podmiotów, że rozwiązanie to jest społecznie użyteczne i korzystne zarówno dla bezrobotnych, jak i dla nich samych. Pozyskanie dodatkowych „rąk do pracy” nie będzie atrakcyjne, jeśli organizujący miejsca pracy nie będą mieli wpływu na dobór osób, a w konsekwencji nie dostrzegą w tym możliwości zidentyfikowania i pozyskania potencjalnych, już pełnoprawnych, pracowników. Takie podejście wymaga zbudowania odpowiedniego trybu współpracy ośrodka pomocy społecznej z innymi podmiotami samorządu lokalnego zaangażowanymi w organizację prac społecznie użytecznych oraz urzędu pracy.

Na przykładzie województwa śląskiego można powiedzieć, że w większości powiatów już w 2006 r. (przepis wprowadzono w październiku 2005 r.), głównie w małych gminach poniżej 10 tys. mieszkańców, zorganizowano prace społecznie użyteczne. Praca na rzecz środowiska lokalnego powoduje, że pomoc społeczna nie kojarzy się tylko z przyznawaniem zasiłków i wzrasta przekonanie o większej zasadności wydawania środków publicznych. Najbardziej widoczne jest to w małych gminach, gdzie praca na rzecz mieszkańców jest bardziej widoczna, a i klienci pomocy społecznej są bardziej rozpoznawalni. W opinii samorządów gminnych, pracowników ośrodków pomocy społecznej oraz samych zainteresowanych, ten instrument okazał się cennym narzędziem aktywizacji społeczno-zawodowej. Pomógł on w wielu przypadkach „wyciągnąć z domu”, osoby bezrobotne korzystające ze świadczeń pomocy społecznej i włączyć je w „rytm dnia pracy”. To pierwsza zaleta tej formy pomocy. Drugą jest kontakt takich osób z pracodawcami, a głównie możliwość „bliższej obserwacji” przez pracodawców postaw osób skierowanych do programów pracy społecznie użytecznej. Pozytywne oceny dotyczące postaw osób wykonujących prace społecznie użyteczne doprowadziły w wielu przypadkach do uzyskania przez te osoby zatrudnienia¹⁷⁰.

170 B. Kowalczyk, *Skuteczność aktywnych form integracji społecznej osób bezdomnych i bezrobotnych wykorzystywanych w pomocy społecznej*, (w:) A. Wiktorska-Swięcka (red.) *Wyprawadzić na prostą. Innowacyjne metody aktywizacji społecznej i zawodowej na przykładzie wdrażania modelu lokalnej sieci wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, Partnerstwo „Wyprawadzić na prostą”, Katowice 2008, s. 87.*

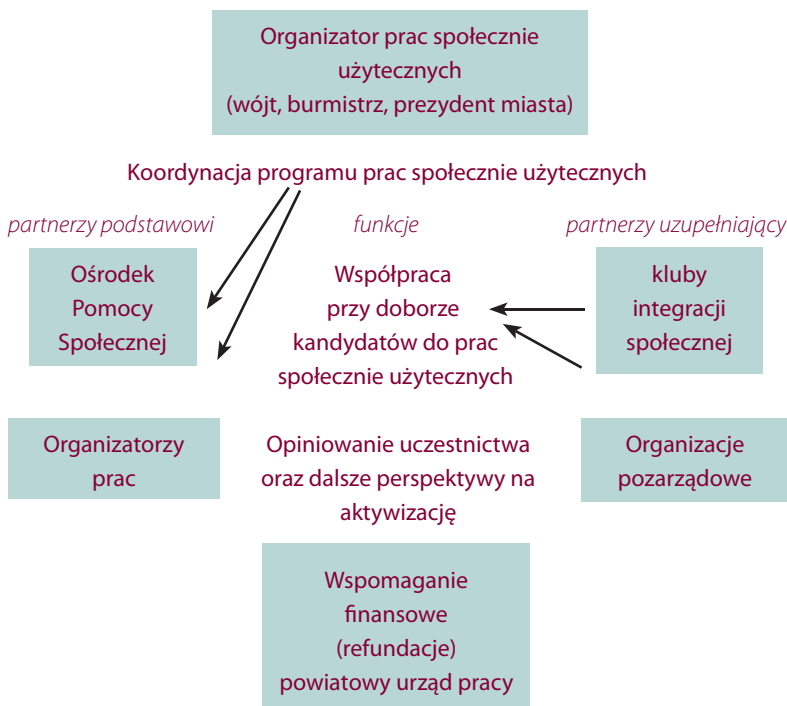
Prace społecznie użyteczne mogą być organizowane przez gminę w:

- » jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, tj. ośrodkach pomocy społecznej, domach pomocy społecznej, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, ośrodkach wsparcia, ośrodkach interwencji kryzysowej,
- » organizacjach pozarządowych statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej (te ogólne sformułowania pozwalają na zaliczenie do tej kategorii zdecydowanej większości organizacji pozarządowych),
- » instytucjach działających na rzecz społeczności lokalnej, m.in. w urzędzie gminy i jednostkach organizacyjnych utworzonych przez gminę nie posiadających osobowości prawnej, jeżeli są one jednostkami budżetowymi lub zakładami budżetowymi, np. szkołach, domach kultury, bibliotekach, żłobkach i przedszkolach.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wyodrębniło następujące modele zarządzania programem prac społecznie użytecznych:

1. Model *synergii administracyjnej*. Występuje w nim komplementarność wykorzystania funkcji i zadań statutowych poszczególnych instytucji biorących udział w organizacji lokalnego (gminnego) programu prac społecznie użytecznych.

Rysunek V. 1. Model synergii administracyjnej



Źródło: *Program Prac Społecznie Użytecznych – Dobre praktyki*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Warszawa 2007, s. 20.

Model ten charakteryzuje się m.in.:

- » jednym ośrodkiem koordynującym – urząd gminy,
- » podziałem zadań administracyjnych programu prac społecznie użytecznych, z uwzględnieniem aspektu statutowych zadań poszczególnych instytucji,
- » udziałem organizacji pozarządowej lub innego podmiotu reprezentującego interesy lokalnej społeczności (np.: klub integracji społecznej).

Model ten odzwierciedla zasadę synergii (całość to więcej niż suma części).

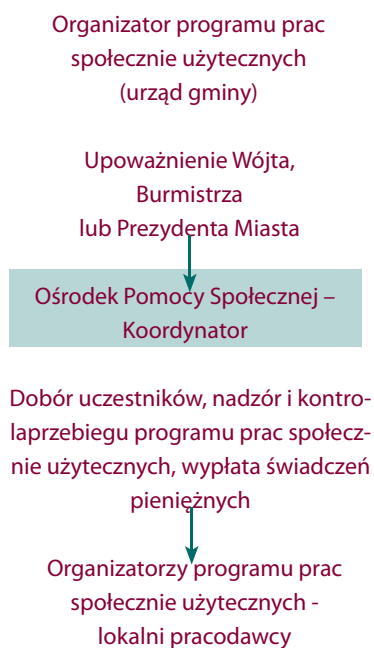
Podstawowe zadania instytucji współdziałających w ramach tego modelu administrowania sprowadzają się w przypadku poszczególnych partnerów do:

- » Koordynator programu prac społecznie użytecznych:
 1. Opracowanie okresowego planu przebiegu programu prac społecznie użytecznych (tj. czas realizacji zadań, wykaz pracodawców, rodzaj prac itp.).
 2. Określenie środków finansowych na realizację programu prac społecznie użytecznych.
 3. Wypłata świadczenia pieniężnego uczestnikom programu prac społecznie użytecznych.
 4. Nadzór i kontrola nad przebiegiem programu prac społecznie użytecznych, w tym: zawiadomienia starosty o naruszeniu dyscypliny udziału.
- » Ośrodek Pomocy Społecznej:
 1. Przygotowanie listy osób, które mogą być skierowane do programu prac społecznie użytecznych.
 2. Zawarcie kontraktów socjalnych z uczestnikami programu prac społecznie użytecznych.
 3. Przeprowadzenie wstępnego szkolenia dotyczącego uczestnictwa w programie prac społecznie użytecznych (np. o konsekwencjach przerywania uczestnictwa).
- » Organizacja pozarządowa/klub integracji społecznej:
 1. Współdziałanie w typowaniu osób do programu prac społecznie użytecznych, zwłaszcza pod kątem aktywnych postaw społecznych.
 2. Współdziałanie w określaniu rodzaju prac społecznie użytecznych z punktu widzenia lokalnych potrzeb środowiska.
 3. Przygotowywanie kolejnych grup uczestników poprzez zajęcia z reintegracji społecznej i zawodowej.
- » Organizatorzy prac społecznie użytecznych:
 1. Przygotowanie stanowisk pracy, szkolenie bhp.
 2. Opiniowanie postaw uczestników w trakcie trwania programu prac społecznie użytecznych.

Drugim wyodrębnionym modelem jest model, w którym występuje jeden ośrodek administracyjny programu prac społecznie użytecznych - najczęściej jest to ośrodek pomocy społecznej, uzyskujący upoważnienie od wójta, burmistrza lub prezydenta

miasta do prowadzenia wszystkich spraw związanych z organizacją oraz przebiegiem programu prac społecznie użytecznych. Model ten charakteryzuje się skoncentrowaniem wszystkich funkcji, począwszy od prowadzenia rozmów z lokalnymi pracodawcami, poprzez przygotowywanie list uczestników oraz wypłatę świadczeń pieniężnych, a na rozliczaniu ewidencji oraz nadzorze i kontroli uczestnictwa skończywszy. W tym modelu rzadko występuje partner społeczny (np. klub integracji społecznej).

Rysunek V. 2. Model „jednego ośrodka” administracyjnego



Źródło: *Program Prac Społecznie Użytecznych – Dobre praktyki...*, dz. cyt., s. 21.

Dostrzec należy, że model ten cechuje się zbyt dużym obciążeniem dotyczącym prac społecznie użytecznych w stosunku do statutowych obowiązków wyznaczonej instytucji (ośrodka pomocy społecznej)¹⁷¹. Można natomiast pokusić się o twierdzenie, że taki model daje szansę na bardziej zintegrowane działania, a jeżeli działalność ośrodka pomocy społecznej nastawiona jest na pozyskiwanie jak największej liczby partnerów – organizatorów prac społecznie użytecznych, to może przynieść to szereg pozytywnych efektów.

¹⁷¹ *Program Prac Społecznie Użytecznych – Dobre praktyki...*, dz. cyt.

W obu przedstawionych modelach ważną rolę odgrywają ośrodki pomocy społecznej natomiast rola urzędów pracy sprowadza się do refundacji. Czy publiczne służby zatrudnienia mogłyby odgrywać większą rolę? Wydaje się, że takim obszarem mogłyby być współpraca z ośrodkami pomocy społecznej przy doborze uczestników – urzędy pracy mogłyby również wskazywać bezrobotnych, oczywiście za pośrednictwem ośrodków pomocy społecznej (uczestnicy prac społecznie użytecznych muszą być klientami pomocy społecznej). Drugim obszarem mogłyby być aktywność w pozyskiwaniu organizatorów prac społecznie użytecznych, a kolejnym promowanie osób uczestniczących w pracach społecznie użytecznych wśród pracodawców otwartego rynku pracy.

Kolejną formą łączącą integrację zawodową i społeczną są roboty publiczne, czyli zatrudnienie bezrobotnego (...) przy wykonywaniu prac mających na celu reintegrację zawodową i społeczną, określoną na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym¹⁷². Taka formuła robót publicznych podkreśla cel ich organizowania, czyli: zatrudnienie jest tylko narzędziem dla reintegracji zawodowej i społecznej. Odesłanie do przepisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym wskazuje na konieczność współpracy w realizacji robót publicznych z instytucjami zatrudnienia socjalnego oraz pomocy społecznej. Istotny jest też fakt, że w przeciwieństwie do uczestnictwa w CIS czy skierowania do prac społecznie użytecznych reintegracja ma się dokonywać z wykorzystaniem formuły zatrudnienia – umowy o pracę. Osoba bezrobotna, szczególnie jeżeli okres bezrobocia był bardzo długi, a wcześniejsza praca była wykonywana „na czarno”, może poznać uwarunkowania formalne i organizacyjne funkcjonowania jako pełnoprawny pracownik. Może wpłynąć to na podniesienie jej poziomu samooceny i stanowić impuls do zmiany postawy na rynku pracy.

Formule organizacyjnej robót publicznych nadano kształt, który zbliżony jest do istoty zatrudnienia socjalnego, a więc także ekonomii społecznej. Grupa podmiotów, które mogą organizować roboty publiczne to:

- » gminy¹⁷³,
- » organizacje pozarządowe oraz organizacje statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury i oświaty, sportu i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej.

Instytucje pomocy społecznej mogą również wykorzystywać możliwość organizowania robót publicznych w celu aktywizowania osób, które obejmują swoim wsparciem. Mogą być ich inicjatorami w formułach podobnych do prac społecznie użytecznych: ośrodek sam może być pracodawcą, ale również może współdziałać

172 Artykuł 2 ust. 1 pkt 32 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

173 Warto zaznaczyć, że idea połączenia zadań pomocy społecznej i służb zatrudnienia była widoczna jeszcze wyraźniej w pierwotnym brzmieniu regulacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, gdy jednostką organizacyjną gminy realizującą roboty publiczne miał być ośrodek pomocy społecznej.

z innymi jednostkami gminnymi i organizacjami pozarządowymi, organizując zajęcia z zakresu reintegracji społecznej.

Urzędy pracy, ze względu na to, że zawierają umowy z organizatorami robót publicznych, mogą podejmować działania służące temu, aby w programach takich robót były uwzględnione wszystkie istotne elementy, ważne dla integracji społecznej. Powinnością urzędów pracy jest sprawowanie kontroli, aby zapobiegać przekształceniu robót publicznych w praktyki polegające na eksploatacji taniej, niewykwalifikowanej siły roboczej.

3.3. Klub integracji społecznej

Klub integracji społecznej jest instytucją przewidzianą w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. Nowelizacja art. 18 ustawy z 2007 r. (Dz.U. Nr 115, poz. 793) pozwala na postawienie tezy, że ustawodawca po raz kolejny podkreślił konieczność integrowania działań w trzech przywołanych wyżej obszarach.

KIS jest atrakcyjnym narzędziem pracy socjalnej z osobą bezrobotną.

Kluby prowadzić mogą gminy (jednostki organizacyjne gminy, a więc także ośrodki pomocy społecznej) oraz organizacje pozarządowe prowadzące reintegrację zawodową i społeczną. Zgodnie z ustawą o zatrudnieniu socjalnym (...) *w klubach integracji społecznej można organizować w szczególności:*

- » *działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia,*
- » *prace społecznie użyteczne,*
- » *roboty publiczne,*
- » *poradnictwo prawne,*
- » *działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i społecznych.*

Ustawa określa wymagania wobec uczestników klubu: *warunkiem uczestnictwa w klubie integracji społecznej jest realizacja kontraktu socjalnego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej.* Uczestnictwo w klubie i różnych formach aktywności tam organizowanych staje się więc jednym z elementów osiągnięcia celów pomocy społecznej: przywrócenia do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym. Połączenie oddziaływania klubu z efektem zastosowania kontraktu socjalnego (w tym formami wsparcia przewidzianymi w ustawie o pomocy społecznej) daje szansę na rzeczywiste scalenie działania dla reintegracji osób nimi objętych. Klub wykorzystujący wszystkie te formy, ujęte w programy dostosowane do poszczegół-

nych grup uczestników, współdziałający prężnym ośrodkiem pomocy społecznej, może stać się skuteczną formą reintegracji społecznej i zawodowej.

KIS pomaga swoim członkom:

- » w integracji grupy osób o podobnych trudnościach i problemach życiowych,
- » w uzyskaniu bezpieczeństwa socjalnego poprzez aktywizację zawodową,
- » w osobistym rozwoju,
- » w samoorganizowaniu się i podejmowaniu przez nich wspólnych inicjatyw i przedsięwzięć w zakresie aktywizacji zawodowej, w tym w tworzeniu własnych miejsc pracy,
- » w przygotowaniu do zajęć w CIS.

KIS posiada formułę, która predestynuje go do współdziałania ze społecznością lokalną oraz reagowania na potrzeby środowiska lokalnego. Efekt taki może osiągnąć m.in. poprzez organizowanie wykonywania prac w zakresie poprawy stanu środowiska naturalnego, rozwoju usług na rzecz mieszkańców.

Porównanie dwóch instytucji zatrudnienia socjalnego, czyli KIS i CIS, pozwala stwierdzić, że KIS ma bardziej elastyczną formułę organizacyjną i procedury finansowania (zapisy w ustawie o zatrudnieniu socjalnym są bardzo ogólne) oraz, na ogół, dużo niższe koszty funkcjonowania. Wiele gmin czy organizacji pozarządowych, którym nie wystarcza środków finansowych na utworzenie CIS decydują się na utworzenie klubów, wykorzystując przy tym potencjał lokalny i łącząc działania samopomocowe z aktywnością na rzecz społeczności lokalnej. To wszystko sprzyja innowacyjności i poszukiwaniu nowych efektywnych metod reintegracji społeczno-zawodowej.

Szczególnie zainteresowane tą formą aktywizacji bezrobotnych są ośrodki pomocy społecznej, które traktują KIS jako atrakcyjne narzędzie w pracy socjalnej z osobami bezrobotnymi. Lokalna formuła i swoboda organizacyjna sprawia, że kluby są „skazane” na współpracę z lokalnymi organizacjami i instytucjami. Szczególnie ważnym obszarem współdziałania pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a pomocą społeczną może być pomoc uczestnikowi KIS w znalezieniu zatrudnienia na wspieranym lub otwartym rynku pracy.

3.4. Spółdzielnie socjalne – wspieranie, tworzenie i prowadzenie

Spółdzielnia socjalna to podmiot ekonomii społecznej, który prowadzi działalność łączącą cele gospodarcze i społeczne.

Spółdzielnia socjalna została pomyślana jako podmiot ekonomii społecznej, czyli jako instytucja, która prowadzi działalność łączącą cele gospodarcze i społeczne. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651) stwarza podstawy prawne do wspólnego prowadzenia przedsiębiorstwa przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, którym szczególnie trudno by-

łoby rozpocząć i prowadzić działalność gospodarczą samodzielnie. Członkowie spółdzielni socjalnej tworzą dla siebie miejsca pracy, zapewniając dochód sobie i swoim rodzinom, a poprzez wspólne działania zmieniają siebie i środowisko, w którym żyją – tworzą coś, co staje się ich wspólnym dobrem, za co są odpowiedzialni, od czego zależy przyszłość każdego z nich. W tym celu muszą ze sobą współpracować, ucząc się podtrzymywania więzi międzyludzkich, odnajdowania w rolach społecznych. Zdobywają również umiejętności, które mogą w przyszłości pozwolić im na usamodzielnienie zawodowe. Dwa podstawowe cele powstania i działania spółdzielni socjalnej to:

1. Wspólne prowadzenie przedsiębiorstwa.
2. Włączanie spółdzielców w życie społeczne i zawodowe, odbudowywanie ich umiejętności tworzenia i podtrzymywania relacji międzyludzkich zarówno w pracy, w rodzinie, jak i w szerszej grupie społeczności lokalnej¹⁷⁴.

Założenie spółdzielni socjalnej nie jest zadaniem prostym. Jeszcze trudniejsze jest jednak prowadzenie dochodowej działalności gospodarczej na otwartym rynku pracy. Dlatego bez wsparcia środowiska lokalnego oraz służb społecznych, rozwój spółdzielni socjalnych będzie niemożliwy. Nie oznacza to jednak, że szczególnie zde-terminowane jednostki nie są w stanie samodzielnie stworzyć dobrze prosperują- cych spółdzielni (np. Spółdzielnia Socjalna „Pomocna Dłoń” w Sosnowcu¹⁷⁵).

Najważniejszymi podmiotami w środowisku lokalnym, które mogą przyczynić się tworzenia spółdzielni socjalnych są:

- » instytucje pomocy społecznej (ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie),
- » publiczne służby zatrudnienia (powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy),
- » organizacje pozarządowe,
- » organizacje spółdzielcze,
- » instytucje ekonomii społecznej (np. CIS).

4. Ustawowe narzędzia wspólnych działań publicz- nych służb zatrudnienia i instytucji pomocy spo- łecznej

Wspólne planowanie i realizowanie działań przez służby pomocy społecznej i zatrud- nienia wpisane jest w obowiązujący stan prawny. Rozwiązania takie przewidziane są na poziomie, który może być szczególnie istotny z punktu widzenia współdziałania

174 B. Kwiatkowska, M. Chrzczonowicz, *Jak założyć spółdzielnię socjalną*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2007, strona internetowa: www.prawo.ngo.pl/files/prawo.ngo.pl/public/3w_pdf/nowsze_pdf/spoldz_socjalne.pdf

175 W. Pastwa, *Spółdzielnia socjalna „Pomocna Dłoń” w Sosnowcu*, (w:) E. Leś, M. Oldak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju ...*, dz. cyt.

tych służb, w tym również w obszarze ekonomii społecznej. Tym poziomem jest przygotowywanie i realizacja programów i strategii. Takie zadania ujęte są zarówno w ustawie o pomocy społecznej, jak i ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Ustawa o pomocy społecznej wprowadza jako zadanie obowiązkowe, zarówno na szczeblu gminy, jak i powiatu opracowanie i realizację strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 17 pkt 1 i art. 19 pkt 1). Na poziomie gminy obowiązkowymi elementami takiej strategii mają być programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, natomiast na poziomie powiatu, oprócz pomocy społecznej uwzględnione muszą być programy wspierania osób niepełnosprawnych. W obydwu przypadkach ustawa zakłada możliwość uwzględnienia programów, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Niewątpliwie wszelkie programy związane z promowaniem i rozwijaniem ekonomii społecznej będą się wpisywać w ten typ programów .

Tematykę, której powinna dotyczyć strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie powiatowym uzupełnia ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, (...) *nakładając na samorząd powiatowy obowiązek opracowania i realizacji programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, który ma być częścią powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych (art. 9 ust. 1 pkt 1)*. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje, że obszary te są ze sobą ściśle powiązane i w ten sposób samorządy powinny do nich podchodzić. Warto wspomnieć, że ze względu na fakt, że szereg zadań dotyczących organizowania działań wobec osób bezrobotnych należy do zadań gminy (np. prace społecznie użyteczne), szczególnie ważne będzie uzgodnienie zapisów strategii na poziomie powiatowym i gminnym.

Konieczne jest zwrócenie uwagi, że przywołane przepisy mówią o opracowaniu i realizacji strategii. Zdolność do realizacji strategii w przypadku większości jednostek jest niewystarczająca. Ustawodawca wypowiedział się również w kwestii instytucji, które są zobowiązane do koordynowania realizacji strategii. Są nimi zarówno na poziomie gminy i powiatu jednostki organizacyjne pomocy społecznej: ośrodek pomocy społecznej i powiatowe centrum pomocy rodzinie (art. 110 ust. 4 i 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej). Realizacja strategii stwarza również płaszczyznę do budowania obszarów współpracy.

Przepisy ustaw o pomocy społecznej oraz o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dają wskazówki w zakresie budowania współpracy pomiędzy służbami pomocy społecznej i służbami zatrudnienia także w innych obszarach, nie tylko w „strategicznym”. Obydwie ustawy mówią też o codziennym, praktycznym obszarze współpracy. W ustawie o pomocy społecznej jest nim upowszechnianie przez ośrodek pomocy społecznej wśród odbiorców jego usług informacji dotyczących działań urzędu pracy, ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, infor-

macji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach. Analogiczne zadanie przewiduje ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 9 ust. 1 pkt 12) w postaci współpracy z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego na podstawie odrębnych przepisów.

Kolejnym impulsem może być zadanie inicjowania, organizowania i finansowania projektów lokalnych i innych działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych, sformułowane w sposób pozwalający urzędowi pracy na realizowanie zróżnicowanych działań – w tym również we współpracy z innymi podmiotami, a więc również z ośrodkami pomocy społecznej i innymi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej.

Podstawy prawne do współdziałania służb pomocy społecznej i służb zatrudnienia oraz ich współdziałania z podmiotami ekonomii społecznej istnieją, pozostaje ich umiejętność wykorzystanie i odpowiednie komponowanie w warunkach lokalnych.

5. Wdrażanie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: nowe wyzwania i szanse

Czynnikiem mającym istotny wpływ na kierunki działań podejmowanych przez służby pomocy społecznej będzie miało realizowanie przez nie projektów w ramach Działania 7.1. w Priorytecie VII - Promocja integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Priorytet ten obejmuje działania z zakresu polityki integracji społecznej, których celem jest zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, wykluczonym oraz dyskryminowanym na rynku pracy, a także podwyższenie ich statusu zawodowego i społecznego, poprzez przygotowanie ich do wejścia lub powrotu na rynek pracy. W ramach Priorytetu VII, obok projektów konkursowych, przewiduje się również realizację projektów systemowych polegających na dofinansowaniu zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach. Przyjęto m.in. założenie, że zadania określone w projekcie systemowym realizowane będą przez regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz ośrodki pomocy społecznej, a także partnerów społeczno-gospodarczych uczestniczących w przedsięwzięciach partnerskich. Zadania określone w projekcie systemowym adresowane są do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, na rzecz przywrócenia im zatrudnienia lub uzyskania przez nich zdolności do zatrudnienia oraz jednoczesnej integracji ze społeczeństwem¹⁷⁶.

176 Zasady przygotowania ..., dz. cyt., s. 4.

Beneficjenci (czyli ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie) mają realizować projekty systemowe w Działaniu 7.1 w zakresie rozwoju form aktywnej integracji za pomocą kontraktu socjalnego, programu aktywności lokalnej oraz wspierania działań na rzecz integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych. W ramach wykorzystywania tych metod przewiduje się możliwość stosowania i finansowania zestawu instrumentów o charakterze aktywizacyjnym, mających doprowadzić do przywrócenia osób wykluczonych na rynek pracy oraz do ich reintegracji społecznej.

Dla oznaczenia tych typów działań przyjęto określenie instrumenty aktywnej integracji obejmujące działania w sferze aktywizacji zawodowej, społecznej, edukacyjnej i zdrowotnej. Z punktu widzenia zagadnienia współdziałania służb zatrudnienia i pomocy społecznej w obszarze ekonomii społecznej warto zwrócić uwagę, jakie typy przedsięwzięć zaliczono do działań w zakresie aktywizacji zawodowej. Są to:

- » uczestnictwo w zajęciach centrum integracji społecznej,
- » uczestnictwo w zajęciach klubu integracji społecznej,
- » uczestnictwo w zajęciach reintegracji zawodowej u pracodawcy lub podmiotu nie będącego pracodawcą¹⁷⁷,
- » dofinansowanie usamodzielnienia ekonomicznego lub zmiany miejsca zamieszkania,
- » usługi wspierające aktywizację zawodową, w postaci organizacji i finansowania usług wspierających, w tym: trenera pracy, doradcy zawodowego.

Dla efektywnego wykorzystania tych instrumentów przewiduje się rozwiązania instytucjonalne w postaci porozumienia z powiatowym urzędem pracy, które określać będzie zasady współpracy dotyczącej realizacji zadań na rzecz aktywnej integracji¹⁷⁸.

177 Ta forma przygotowana jest w zmianach do ustawy o pomocy społecznej od 2008 roku. Do czasu uregulowania nie może być wykorzystywana, natomiast warto przytoczyć tu jej założenia (*Zasady przygotowania ...*, dz. cyt., s. 21): Po odbyciu zajęć w CIS lub KIS, lub w ramach kontraktu socjalnego kierownik ośrodka pomocy społecznej (powiatowego centrum pomocy rodzinie) na wniosek pracownika socjalnego realizującego kontrakt socjalny, mógłby skierować osobę do odbycia u pracodawcy lub podmiotu nie będącego pracodawcą zajęć w zakresie reintegracji zawodowej bez nawiązania stosunku pracy w zakresie: zdobycia przygotowania i doświadczenia zawodowego do stałego wykonywania pracy, stażu potwierdzającego nabycie umiejętności zawodowych lub stwierdzenia gotowości do aktywizacji zawodowej. Wykonywanie zajęć odbywałoby się na podstawie porozumienia pomiędzy kierownikiem ośrodka pomocy społecznej lub kierownikiem powiatowego centrum pomocy rodzinie a pracodawcą lub podmiotem, u którego realizowane są zajęcia. Koszty badań profilaktycznych pokrywane są w ramach kontraktu socjalnego, zaś szkolenie bhp finansowane jest ze środków podmiotu, u którego odbywają się zajęcia. Zajęcia odbywałyby się w wymiarze od 10 do 40 godzin tygodniowo przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy. Decyzję o wymiarze czasu zajęć oraz o okresie uczestnictwa niezbędnego dla reintegracji zawodowej podejmowałby pracownik socjalny podpisujący kontrakt socjalny. Za wykonywanie zajęć przysługuje stypendium integracyjne, w wysokości 80% minimalnego miesięcznego wynagrodzenia - proporcjonalne do liczby godzin uczestnictwa w zajęciach. Nadzór nad przebiegiem zajęć sprawowałby pracownik socjalny, a pracodawca lub podmiot po zakończeniu realizacji zajęć wydawałby opinię zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez osobę i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie zajęć oraz o zadaniach realizowanych przez osobę, kwalifikacjach lub umiejętnościach zawodowych pozyskanych w trakcie przygotowania zawodowego.

178 Warto wspomnieć, że w poprzedniej wersji *Zasad realizacji projektów...* (z września 2007 r.), porozumienie to było wymogiem formalnym w projekcie – zmiana formuły wskazuje jasno na trudności, jakie w praktyce napotyka współpraca służb pomocy społecznej i zatrudnienia.

Porozumienie może obejmować:

1. Zasady współpracy w zakresie procedur postępowania publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej z osobami objętymi pomocą społeczną, w tym:
 - » wymiany informacji o klientach i realizowanych działaniach
 - » procedurę dotyczącą współpracy ośrodka pomocy społecznej i powiatowego urzędu pracy;
2. Zasady współpracy dotyczącej realizacji i finansowania prac społecznie użytecznych.
3. Zasady współpracy dotyczącej upowszechniania ofert pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego.

Porozumienie może obejmować wielu partnerów oraz określać inne zadania związane ze współpracą publicznych służb zatrudnienia, jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w szczególności zadań związanych z realizacją gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Proces nawiązywania współpracy pomiędzy jednostkami pomocy społecznej a powiatowymi urzędami pracy inicjować ma regionalny ośrodek polityki społecznej (jednostka organizacyjna pomocy społecznej na szczeblu samorządu wojewódzkiego), współpracując w tym zakresie z Regionalnymi Ośrodkami Europejskiego Funduszu Społecznego oraz innymi podmiotami. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej organizować ma spotkania lub konferencje z udziałem potencjalnych partnerów. Celem tych spotkań ma być wypracowanie skutecznych mechanizmów współpracy, promocja dobrych praktyk i rozwijanie działań partnerskich¹⁷⁹.

Omawiane powyżej porozumienie nie wyczerpuje obszarów współpracy publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej przewidzianych w *Wytycznych*. Takim polem może być również program aktywności lokalnej. Program realizowany jest jako działania na rzecz aktywizacji społecznej i rozwiązywania problemów społeczności lokalnej, w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności lokalnej. Inicjatorem partnerstwa lokalnego może być ośrodek pomocy społecznej, inna jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego lub organizacja pozarządowa. Program aktywności lokalnej kierowany ma być do społeczności lokalnych. Oznacza to, że w ramach programu będzie można prowadzić działania aktywizacyjne adresowane do ludzi mieszkających na pewnej przestrzeni obejmującej obszar gminy, tj. dzielnicy, osiedla, sołectwa, wsi. Może to być także środowisko zawodowe lub społeczne (np. osób niepełnosprawnych, osób wychodzących z placówek opiekuńczo-wychowawczych), mieszkańców bloku czy nawet kilku rodzin mieszkających w okolicy.

179 *Zasady przygotowania...*, dz. cyt., s. 13.

6. Podsumowanie

Kończąc rozważania dotyczące zadań i działań publicznych służb zatrudnienia i instytucji pomocy społecznej w kontekście ekonomii społecznej, można pokusić się o twierdzenie, że istniejące ramy prawne pozwalają na budowanie wspólnych przedsięwzięć w tym obszarze. Czego zatem potrzeba, aby potencjalne możliwości przekształcić w rzeczywiste partnerstwo o szerokim zakresie oddziaływania. Wydaje się, że kluczowe będzie zidentyfikowanie wspólnych odbiorców usług oraz programowe zintegrowanie przedsięwzięć podejmowanych przez instytucje pomocy społecznej i publiczne służby zatrudnienia - zintegrowanie, którego istotą nie będzie wypełnienie proceduralnych powinności wynikających z rozstrzygnięć ustawowych, ale działanie zorientowane na osiągnięcie rzeczywistych rezultatów opartych o zasady partnerstwa i synergii. Kryterium ostatecznym leżącym u podstaw osądu co do efektywności i skuteczności współdziałania pomocy społecznej i publicznych służb zatrudnienia będzie miernik opisujący stopień ograniczenia zjawiska wykluczenia społecznego. Poniżej zamieszczono zestawienie obrazujące podstawowe obszary współpracy publicznych służb zatrudnienia i pomocy społecznej.

Podmioty współdziałania	Formy współdziałania
<p>Publiczne służby zatrudnienia i instytucje pomocy społecznej</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. tworzenie dokumentów programowych i ich realizacja (strategia rozwiązywania problemów społecznych oraz program promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy) 2. przekazywanie informacji do gmin przez powiatowe urzędy pracy oraz udostępnianie informacji o niektórych usługach i ofertach powiatowego urzędu pracy przez ośrodek pomocy społecznej) 3. kierowanie do instytucji zatrudnienia socjalnego (centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej) 4. organizowanie prac społecznie użytecznych 5. organizowanie robót publicznych 6. realizacja projektów systemowych dla pomocy społecznej w ramach Priorytetu VII Działanie 7.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Rozdział VI

Ekonomia społeczna a rynek pracy

Marcin Węgrzyn, Aneta Wiśniewska

1. Wprowadzenie

Celem niniejszego rozdziału jest opisanie wpływu ekonomii społecznej na rynek pracy. W pierwszej części zarysowano ogólny kontekst funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej i ich związek z rynkiem pracy. Przedstawiono także podstawowe definicje dla omawianej problematyki. W dalszej części opisano relacje zachodzące pomiędzy działaniami publicznych służb zatrudnienia a działaniami podmiotów ekonomii społecznej, wskazując na ich komplementarny charakter. Następnie zarysowano funkcje podmiotów ekonomii społecznej, ze szczególnym wyeksponowaniem ich funkcji zatrudnieniowej. Przedstawiono również rozwiązania innowacyjne dotyczące reintegracji społecznej oraz zawodowej osób i grup zagrożonych wykluczeniem lub wykluczonych.

2. Ogólne założenia funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej w kontekście rynku pracy

2.1. Publiczne służby zatrudnienia oraz ich rola w rozwoju ekonomii społecznej

PSZ mogą współpracować z podmiotami ekonomii społecznej, w co najmniej czterech wymiarach. Są to następujące sfery:

- » instytucjonalno-regulacyjna,
- » programowanie polityk publicznych,
- » usługi,
- » finansowanie¹⁸⁰.

180 C. Miżejewski, *Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej*, (w:) „Polityka Społeczna” nr 7 (388), IPISS, Warszawa 2006, s. 10.

Tabela VI. 1. Możliwe formy wsparcia podmiotów ekonomii społecznej przez PSZ

Obszar wsparcia	Formy wsparcia
instytucjonalno – regulacyjny	1. kształtowanie rozwiązań prawnych korzystnych dla podmiotów ES (formy organizacji i ich funkcjonowania, możliwość i sposób korzystania ze środków publicznych)
	2. włączanie podmiotów ES do zespołów o charakterze doradczym celem konsultacji projektów aktów prawnych
	3. wspieranie rozwiązań prawnych mających na celu włączanie podmiotów ES do działań na rzecz rynku pracy
programowanie polityk publicznych	1. włączanie podmiotów ES w powstawanie dokumentów programowych celem: <ul style="list-style-type: none"> › wykorzystania potencjału podmiotów ES dla rozwiązywania problemów społecznych › artykulacji problemów dostrzegalnych przez podmioty ES znajdujących się poza obszarem działania PSZ
	2. pozyskiwanie informacji od podmiotów ES celem właściwego adresowania polityki rynku pracy
	3. pozyskiwanie dobrych praktyk oraz testowanie nowych rozwiązań - wykorzystanie doświadczeń oraz włączenie w główny nurt innowacyjnych rozwiązań
	4. zlecenie realizacji zadań publicznych PSZ innym podmiotom (pośrednictwo pracy, usługi EURES, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy oraz organizacja szkoleń)
usługi	1. powierzanie realizacji zadań stanowiących uzupełnienie oferty PSZ
	2. wspólna realizacja zadań na rzecz zatrudnienia i reintegracji m.in. poprzez realizację projektów
	3. udzielanie podmiotom ES zamówień, które ułatwią rozruch i funkcjonowanie oraz stanowiąc będą dla podmiotów ES ceną rekomendację przy staraniach o inne zamówienia (w tym stosowanie form preferencji dla podmiotów ES, poprzez wprowadzenie w postępowaniach kryteriów pozacenowych np. związanych z utworzeniem przy realizacji zamówienia miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie)
finansowanie	1. przekazywanie środków finansowych budżetu państwa na działalność podmiotów ES (głównie MPiPS)
	2. finansowanie działań rozwojowych trzeciego sektora (m.in. z Działania 5.4 Rozwój Potencjału Trzeciego Sektora PO KL) (głównie MPiPS)
	3. przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej dla osób zrzeczających się w spółdzielnie socjalne (głównie PUP)

Źródło: Opracowanie własne.

W obszarze instytucjonalno-regulacyjnym, rozumianym jako kształtowanie rozwiązań prawnych, kluczową rolę pełni administracja centralna. Na poziomie centralnym powstają projekty ustaw oraz rozporządzeń, które następnie poddawane są konsultacjom społecznym. Konsultacje odbywają się w szerokim gronie instytucji, zarówno na poziomie centralnym (np. w ramach Naczelnej Rady Zatrudnienia, w której mogą zasiadać przedstawiciele instytucji pozarządowych), jak również regionalnym i lokalnym. Jedną z form konsultacji społecznych jest zaangażowanie osób z poziomu regionalnego i lokalnego, wśród których znaleźć się powinny osoby z organizacji pozarządowych. Artykuł 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁸¹ wskazuje, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, m.in. w sferze promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej, wśród których wymieniane jest konsultowanie projektów aktów prawnych i tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym.

W obszarze instytucjonalno-regulacyjnym wsparcia PSZ dla podmiotów ekonomii społecznej kluczową rolę pełni administracja centralna.

Drugim z wymienionych obszarów wsparcia jest programowanie polityk publicznych. Wśród zadań przypisanych przez ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy PSZ, mieści się na poziomie regionalnym *określanie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy przez przygotowanie i realizację regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia*¹⁸² oraz na poziomie lokalnym *opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w odrębnych przepisach*¹⁸³. Przywołana ustawa to najważniejszy dokument, którego przygotowanie leży po stronie PSZ, stanowiący podstawę programowania polityki rynku pracy. Dodatkowo, PSZ uczestniczą w powstawaniu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych oraz wielu innych dokumentów, których zapisy mają wpływ na pomoc dla grup defaworyzowanych¹⁸⁴. Ważnym partnerem w przygotowaniu oraz realizacji polityki rynku pracy na poziomie regionalnym i lokalnym są niepubliczne instytucje rynku pracy.

Ważnym partnerem w przygotowaniu oraz realizacji polityki rynku pracy na poziomie regionalnym i lokalnym są niepubliczne instytucje rynku pracy.

Jednym z najważniejszych dokumentów strategicznych w Polsce jest Narodowa Strategia Spójności (NSS)¹⁸⁵, dokument określający priorytety i obszary wykorzysta-

181 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96 poz. 873 z późn. zm.).

182 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm., art. 8, ust. 1).

183 Tamże, art. 9, ust. 1.

184 Na poziomie centralnym powstaje szereg dokumentów strategicznych dotyczących rynku pracy. Wśród nich wymienić należy: Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015, Krajowy Program Reform na lata 2005-2008, czy Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnienia na 2008. Wskazane dokumenty stanowią ramy dla prowadzenia polityki państwa w dziedzinie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, w które wpisują się działania realizowane regionalnie i lokalnie na rzecz rynku pracy.

185 Zdecydowanie największą część NSS była przygotowana i zarządzana jest przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Na poziomie poszczególnych województw we wdrażaniu Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki uczestniczą m.in. WUP jako instytucje pośredniczące.

nia oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu UE na lata 2007–2013. Celem strategicznym NSS jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej¹⁸⁶. Wśród sześciu celów szczegółowych, najważniejszym w kontekście zadań stojących przed instytucjami rynku pracy znajduje się: *Poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej*. Wspomniane cele będą realizowane przez sześć programów operacyjnych oraz 16 regionalnych programów operacyjnych. Jednym z programów operacyjnych jest PO Kapitał Ludzki, którego Priorytety VI - Rynek pracy otwarty dla wszystkich oraz VII - Promocja integracji społecznej, wdrażane na poziomie regionalnym oraz komplementarny w stosunku do nich Priorytet I – Zatrudnienie i integracja społeczna, wdrażany na poziomie centralnym bezpośrednio odnoszą się do zakresu opisywanych działań z pogranicza instytucji rynku pracy i podmiotów ekonomii społecznej.

Opisane powyżej obszary wsparcia ze strony publicznych służb zatrudnienia dla podmiotów ekonomii społecznej zakładają tworzenie rozwiązań prawnych oraz strategiczno-programowych, które następnie będą podstawą do działania zarówno dla samych PSZ, jak i podmiotów ekonomii społecznej. Stąd ważne jest włączanie podmiotów niepublicznych w prace nad tymi rozwiązaniami, gdyż w ramach konsultacji społecznych mogą weryfikować zgodność proponowanych rozwiązań z własnymi celami i zamierzeniami. Ma to tym większe znaczenie, że są ważnym partnerem na rynku pracy. Ponadto współudział w pracach na poziomie strategiczno-programowym pozwala na wyeksponowanie różnych wymiarów analizowanych zjawisk, często niedostrzeganych przez publiczne podmioty.

Polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach działalności rad zatrudnienia, partnerstwa lokalnego oraz uzupełniania i rozszerzania oferty usług PSZ przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia.

Trzecim obszarem, w którym PSZ mogą korzystać z usług sektora ekonomii społecznej, a przez to w znaczący sposób go wspierać, są usługi. Jak wspomniano, podmioty ekonomii społecznej mogą w myśl ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy występować jako instytucje rynku pracy. Artykuł 21 tej ustawy wskazuje, że polityka rynku pracy realizowana przez władze publiczne opiera się na dialogu i współpracy z partnerami społecznymi, w szczególności w ramach: działalności rad zatrudnienia, partnerstwa lokalnego oraz uzupełniania i rozszerzania oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia¹⁸⁷.

Fundacje oraz stowarzyszenia działające na rzecz osób z grup defaworyzowanych na rynku pracy oraz ich reintegracji społecznej mogą starać się o wykonywanie zadań

186 *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, MRR, Warszawa 2007.

187 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm., art. 21).

zleczanych przez PSZ na warunkach określanych w ustawie. Dodatkowo, jak wynika z ustawy o spółdzielniach socjalnych¹⁸⁸ podmioty te mogą przystępować do konkursów dotyczących zlecenia zadań publicznych (tak jak organizacje pozarządowe).

Celem zapewnienia właściwego standardu usług realizowanych przez instytucje rynku pracy na rzecz PSZ określone zostały standardy usług rynku pracy¹⁸⁹. Standardy te określają sposób wykonania usług oraz warunki, które muszą być spełnione dla ich realizacji. Wśród zadań najczęściej zleczanych są te, których PSZ nie są w stanie samodzielnie zapewnić. Jak podają Anna Sienicka i Joanna Tyrowicz¹⁹⁰ najczęściej są wśród nich szkolenia, badania lekarskie, staże i prace interwencyjne. Dodatkowo, przywołany artykuł 21 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy mówi o możliwości realizacji usług przez partnerów społecznych, które stanowią uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług publicznych służb zatrudnienia. Jak wskazują Sienicka i Tyrowicz¹⁹¹ pierwotnie ustawodawca planował wprowadzanie takich usług rynku pracy, które nie były dotąd stosowane, czyli rozwiązania innowacyjne, lecz zamknięty katalog usług (w przywołanym rozporządzeniu) sugeruje ograniczenie katalogu usług do tych wskazanych w ustawie.

Na ciekawą formę wspierania spółdzielni socjalnych wskazuje Michał Guć¹⁹². Z jego rozważań wnioskować można, że przy udzielaniu zamówień publicznych do 14 tys. euro możliwe jest stosowanie obok ceny innych kryteriów, w tym kryteriów społecznych. *Oczywiście uzyskanie przez przedsiębiorstwo społeczne zamówienia będzie wymagało jego konkurencyjności – zaoferowania cen i warunków, które będą porównywalne do tych oferowanych przez inne podmioty funkcjonujące na rynku. Jednak stosując dodatkowo kryteria pozafinansowe, ujęte w regulaminie, władze publiczne mogłyby wybierać nieco droższe oferty, jeśli wyższa cena byłaby skompensowana przez wartość dodaną w sferze społecznej¹⁹³.* Spółdzielnie mogłyby się starać o wykonanie robót porządkowych, utrzymania zieleni, sprzątnięcia lokali, prac remontowo-budowlanych, przewozu mebli, czy prac poligraficznych i introligatorskich.

Jednym ze sposobów transferowania środków z PSZ do podmiotów ekonomii społecznej jest zakładanie spółdzielni socjalnych.

Kolejna forma wspomagania podmiotów ekonomii społecznej to finansowanie, które dotyczy możliwości korzystania ze źródeł finansowania będących w dyspozycji administracji publicznej. Z punktu widzenia działań podejmowanych przez instytucje w obszarze ekonomii społecznej wyróżnić można środki: Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Pracy, Europejskiego

188 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651).

189 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 roku w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz.U. z 2007 r., Nr 47, poz. 314).

190 A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia ...*, dz. cyt.

191 Tamże.

192 M. Guć, *Wspieranie ekonomii społecznej przez administrację publiczną*, FISE, Warszawa 2007.

193 Tamże, s. 20.

Wspólne działanie PSZ i podmiotów ekonomii społecznej na rzecz lokalnych społeczności może wyzwolić efekt synergii, niemożliwy do osiągnięcia w odosobnionym działaniu.

Dobrym przykładem wspólnych działań PSZ i podmiotów ekonomii społecznej jest realizacja projektów partnerskich w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Funduszu Społecznego, budżetu państwa oraz budżetów samorządów każdego szczebla. Jednym ze sposobów transferowania pieniędzy z PSZ (czyli Funduszu Pracy) do podmiotów ekonomii społecznej jest zakładanie spółdzielni socjalnych. Instytucja spółdzielni socjalnej została w Polsce wprowadzona ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy - poprzez zapis, mówiący, że starosta może ze środków Funduszu Pracy przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie¹⁹⁴. Dalej ustawa wskazuje, jakie warunki muszą być spełnione dla ich przyznania oraz w jakiej kwocie.

Tytułem podsumowania tego punktu warto wskazać, że pomiędzy władzami samorządowymi, a lokalnie działającymi podmiotami ekonomii społecznej istnieje szeroka wspólnota interesów. Wspólne działanie na rzecz lokalnych społeczności może wyzwolić efekt synergii, niemożliwy do osiągnięcia w odosobnionym działaniu tych podmiotów.

Dobrym przykładem wspólnych działań jest realizacja projektów partnerskich w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. W Polsce do realizacji zakwalifikowano 107 projektów. Realizowane są one przez Partnerstwa na rzecz Rozwoju – utworzone specjalnie w tym celu porozumienia różnych podmiotów zainteresowanych rozwiązaniem określonego problemu rynku pracy. Obecnie realizowanych jest 99 projektów. Na ich finansowanie w latach 2004-2008 przewidziano łącznie 133,99 mln euro z EFS i 44,64 mln euro z budżetu państwa¹⁹⁵. Na 739 instytucji biorących udział w tych projektach, aż 32 stanowią powiatowe urzędy pracy (na 339 w Polsce) oraz 10 wojewódzkie urzędy pracy.

2.2. Funkcje podmiotów ekonomii społecznej w kontekście rynku pracy

Ekonomia społeczna stwarza możliwość nabycia kompetencji oraz umiejętności, ułatwiających znalezienie oraz utrzymanie pracy.

Ekonomia społeczna z punktu widzenia rynku pracy może zaproponować osobom, które nie mają szans na zatrudnienie na otwartym rynku pracy możliwość nabycia kompetencji oraz umiejętności, ułatwiających znalezienie oraz utrzymanie pracy. Możliwe jest wyróżnienie pięciu funkcji podmiotów ekonomii społecznej realizowa-

194 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm., art. 46 ust. 1 pkt. 2).

195 D. Begiej, L. Laskowska-Pańków, T. Mrozek, A. Bogdańska, *EQUAL. Projekty i ich realizacja*, Krajowa Struktura Wsparcia PIW EQUAL, Warszawa 2007.

nych na rzecz rynku pracy. Jak wskazuje Ilona Gosk¹⁹⁶ podmioty ekonomii społecznej mogą pełnić następujące funkcje:

- » pracodawcy,
- » instytucji wspierającej zatrudnienie,
- » dostawcy usług rynku pracy,
- » rzecznika,
- » instytucji testującej nowe rozwiązania dla rynku pracy.

2.2.1. Podmiot ekonomii społecznej jako pracodawca

Na tym polu podmioty ekonomii społecznej traktowane są głównie jako instytucje, które tworzą miejsca pracy dla swoich członków. Funkcja ta celowo została odróżniona od funkcji wspierającej zatrudnienie, gdyż w tym przypadku chodzi o miejsca pracy na „otwartym rynku pracy”. Jak wynika z badań¹⁹⁷, obecnie w Polsce w sektorze pozarządowym zatrudnienie znajduje ok. 120 tys. osób, natomiast kolejne 200 tys. angażowane jest w oparciu o umowy zlecenia oraz umowy o dzieło. Poziom zatrudnienia w polskim sektorze ekonomii społecznej jest bardzo niski, szczególnie odnosząc go do państw o długoletnich tradycjach tego subsektora gospodarki – podmioty ekonomii społecznej są pracodawcą dla 9,5% pracowników w Holandii, czy 9% pracowników w Irlandii¹⁹⁸.

Podmioty ekonomii społecznej odgrywają istotną rolę w kreowaniu nowych miejsc pracy. W krajach UE zatrudnienie znajduje w nich ok. 11 mln osób, co stanowi blisko 6% ogółu ludności czynnej zawodowo. W Polsce wskaźnik ten wynosi zaledwie 3,9%, co oznacza, iż w naszym kraju ciągle nie są w pełni wykorzystywane możliwości, jakie stwarza gospodarka społeczna¹⁹⁹.

Sektor ekonomii społecznej w Polsce jest dość zróżnicowany. Za podmioty ekonomii społecznej, można uznać zarówno fundacje, stowarzyszenia, jak i podmioty sektora spółdzielczego, czy też towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Dane na temat poszczególnych instytucji są fragmentaryczne. Szacunkowo można przyjąć, iż w Polsce funkcjonuje ok. 75 tys. instytucji działających w obszarze ekonomii społecznej, zatrudniających blisko 600 tys. osób²⁰⁰. Najliczniejszą grupę stanowią organizacje pozarządowe i z tej racji im zostanie poświęcone w niniejszym rozdziale najwięcej uwagi.

Sektor ekonomii społecznej w Polsce jest dość zróżnicowany. Według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, w Polsce funkcjonuje ok. 75 tys. instytucji działających w tym obszarze, z czego najliczniejszą grupę stanowią organizacje pozarządowe.

196 I. Gosk, *Ekonomia społeczna jako aktor rynku pracy*, FISE, Warszawa 2006. W przywołanym artykule wskazane zostały cztery funkcje, wymienione jako pierwsze. Testowanie nowych rozwiązań uznane zostało za bardzo ważną funkcję i uzupełniono o nią listę zaproponowaną przez Gosk. Ponadto z uwagi na fakt, iż podmioty wspierające zatrudnienie często świadczą również usługi rynku pracy, funkcje te zostały omówione w niniejszym rozdziale łącznie.

197 M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006”*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.

198 R. Chaves Ávila, J. L. Monzón Campos, *The Social Economy In The European Union*, CIRIEC, 2007, s. 46.

199 R. Chaves Ávila, J. L. Monzón Campos, *The Social Economy ...*, dz. cyt., s. 46.

200 J. Herbst, *Kondycja ekonomii społecznej w Polsce, 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006, s. 6

Trzeci sektor to z jednej strony uzupełnienie opiekuńczych działań państwa, a z drugiej przeciwwaga dla komercyjnych firm prywatnych. Siła podmiotów non-profit tkwi m.in. w ich specjalizacji (często działania organizacji pozarządowych są nakierowane na specyficzną grupę odbiorców), a także w doskonałej znajomości potrzeb osób wymagających wsparcia, co pozwala na oferowanie zindywidualizowanej i kompleksowej pomocy. W Polsce na koniec III kwartału 2006 r. zarejestrowanych było ok. 63 tys. takich instytucji, jednakże można przypuszczać, iż z tej grupy aktywne działa ok. 40 tys.²⁰¹

Ok. 70% stowarzyszeń i fundacji w Polsce realizuje zadania statutowe bazując na wolontariacie.

Cechą charakterystyczną organizacji pozarządowych jest bazowanie na społecznym zaangażowaniu jej członków bądź przedstawicieli jej władz. Potwierdziły to przeprowadzone w 2006 r. badania Stowarzyszenia Klon/Jawor, które wykazały, iż zaledwie 26% organizacji zatrudnia płatny personel. W podmiotach tych zatrudnienie znajduje ok. 120 tys. osób, co w przeliczeniu na pełne etaty daje ok. 65 tys. miejsc pracy. Stanowi to niespełna 1% osób pracujących. Jest to wskaźnik znacznie niższy, niż w krajach Europy Zachodniej, gdzie osoby zatrudnione w sektorze pozarządowym stanowią średnio 7% ogółu zatrudnionych. Prym wiodą tu Holandia i Irlandia, gdzie wskaźnik ten kształtuje się na poziomie ok. 12%²⁰². Organizacje pozarządowe chętniej zlecają realizację zadań w ramach umów cywilno-prawnych – badania z 2006 r. wykazały, iż rocznie pracę w tej formie na rzecz trzeciego sektora świadczy dodatkowo co najmniej 200 tys. osób. Oznacza to, że $\frac{2}{3}$ stowarzyszeń i fundacji realizuje zadania statutowe opierając się na wolontariacie. W skali całego sektora liczba osób zaangażowanych w nieodpłatną pracę na rzecz organizacji wynosi ok. 1,6 mln²⁰³.

Może to stanowić zarówno zaletę, jak i ograniczenie trzeciego sektora. Zaangażowanie przedstawicieli władz organizacji i ich członków, posiadających często bogate doświadczenie zawodowe, umożliwia ukierunkowanie działań na rozwiązywanie istotnych problemów społecznych. Często założycielami organizacji pozarządowych są osoby bezpośrednio zainteresowane wsparciem określonej grupy, z uwagi na swoje osobiste doświadczenia. Dzięki temu posiadają silną motywację wewnętrzną i z tym większym zaangażowaniem i efektywnością realizują zadania statutowe. Ponadto wolontariat, oprócz ewidentnych korzyści dla organizacji w postaci darmowej pracy, jest też ważny z punktu widzenia samych wolontariuszy. Dla osób pochodzących z zewnątrz organizacji może to być jedyny sposób na zdobycie doświadczenia zawodowego i zwiększenie swoich szans na rynku pracy. Dla pracujących - jest to interesujące miejsce na realizację swoich marzeń, pasji i rozwijanie zainteresowań.

201 M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty ...*, dz. cyt., s. 11, 20.

202 S. Toepler, L. M. Salamon, S. W. Sokolowski, E. Leś, S. Nałęcz, J. J. Wygnański i inni, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* (Rozdział: Poland: A Partial View), MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore 1999, s. 330, 331.

203 M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty ...*, dz. cyt., s. 27, 31, 33.

Jednak opieranie swej aktywności tylko i wyłącznie na nieodpłatnej pracy może również stanowić zagrożenie dla organizacji pozarządowych. Skutkiem takiego podejścia może być brak systematyczności działań i niedostateczny profesjonalizm realizowanych przedsięwzięć. Warto zatem przeanalizować, jakie są główne bariery utrudniające zatrudnianie pracowników w trzecim sektorze.

Nie dziwi fakt, że przedstawiciele organizacji non-profit wskazują jako główną przyczynę rezygnacji z posiadania odpłatnego personelu brak środków finansowych na jego utrzymanie²⁰⁴. Niepokojące są prognozy dotyczące zmiany zatrudnienia w trakcie następnego roku - ok. trzy czwarte organizacji nie zamierza zwiększać poziomu zatrudnienia w tym okresie. Plany związane ze wzrostem płatnej kadry częściej mają organizacje, których działalność wpisuje się w polityki UE – tzn. realizujące zadania z obszaru polityki społecznej i aktywizacji zawodowej. Są to bowiem, potencjalni projektodawcy EFS, którzy w środkach unijnych upatrują szansę na poprawienie swojej kondycji rynkowej. Dlatego można mieć nadzieję, iż obecny okres programowania wzmocni potencjał kadrowy organizacji realizujących zadania z obszaru rynku pracy.

Rozwój działalności i zwiększenie zatrudnienia planują także organizacje prowadzące działalność gospodarczą oraz odpłatną działalność statutową (stanowią one ok. 18% podmiotów sektora)²⁰⁵. Można więc wysnuć tezę, iż „urynkowienie” trzeciego sektora, przy jednoczesnym zachowaniu prymatu celów społecznych nad ekonomicznymi, wzmocni organizacje pozarządowe a także zwiększy zasięg ich oddziaływania. Należy przy tym pamiętać, że organizacje pozarządowe z założenia nie działają dla zysku. A zatem sugerowane „urynkowienie” oznacza jedynie zwiększenie przychodów z prowadzonej działalności i przeznaczanie w ten sposób wypracowanej nadwyżki na realizację zadań statutowych. Jest to uwaga szczególnie istotna z punktu widzenia dyskusji nad kierunkami rozwoju ekonomii społecznej w Polsce.

Sektor spółdzielczy w Polsce przybiera różne formy. Są wśród nich popularne spółdzielnie mieszkaniowe, spółdzielnie pracy, konsumentów, mleczarskie, banki spółdzielcze, czy też spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe. Podmioty te funkcjonują na podstawie ustawy Prawo spółdzielcze²⁰⁶. Wachlarz działalności spółdzielni jest szeroki – począwszy od przetwórstwa artykułów spożywczych, po produkcję odzieży, mebli, wyrobów metalowych, aż do budownictwa i pośrednictwa finansowego. W ciągu ostatnich lat zmniejszyło się znaczenie sektora spółdzielczego.

Można mieć nadzieję, że obecny okres programowania UE wzmocni potencjał kadrowy organizacji realizujących zadania z obszaru rynku pracy.

W ostatnich latach wyraźnie spadło znaczenie sektora spółdzielczego w Polsce.

204 Tamże, s. 29.

205 Tamże, s. 45.

206 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 1982 r., Nr 30, poz. 210, z późn. zm.).

Przyczyną tego jest likwidacja tych podmiotów, które w okresie przemian gospodarczych, na skutek pozbawienia ulg i preferencji, nie potrafiły odnaleźć się w realiach gospodarki rynkowej. Szacunkowo w latach 1989-2000 zatrudnienie w sektorze spółdzielczym zmniejszyło się blisko 5-krotnie. Obecnie na rynku funkcjonują te podmioty, które zdołały dostosować się do nowej rzeczywistości gospodarczej. W 2004 r. w Polsce zarejestrowanych było blisko 18,5 tys. spółdzielni, skupiających ok. 6 mln członków. Tworzyły one miejsca pracy dla ok. 440 tys. osób. Spółdzielnie małe, zatrudniające do 50 pracowników, stanowią jedną czwartą wszystkich spółdzielni. Ponad 50% podmiotów tego sektora zatrudnia od 51 do 100 osób. Zaledwie 3% spółdzielni zatrudnia więcej niż 200 osób²⁰⁷.

Spośród wszystkich krajów UE sektor spółdzielczy jest najbardziej rozwinięty we Włoszech.

Spośród wszystkich krajów UE sektor spółdzielczy jest najbardziej rozwinięty we Włoszech. Zatrudnienie znajduje w nim blisko 840 tys. osób²⁰⁸. Obok tradycyjnych spółdzielni, funkcjonują tam od ponad 25 lat tzw. spółdzielnie społeczne. Wśród nich zostały wyodrębnione dwa rodzaje podmiotów – świadczące usługi społeczne, głównie dla grup defaworyzowanych (spółdzielnie typu A) oraz prowadzące działania w zakresie reintegracji osób będących w trudnej sytuacji na rynku pracy (spółdzielnie typu B). Model spółdzielni typu B stał się inspiracją do wprowadzenia w Polsce nowej formy działalności spółdzielczej, jaką jest spółdzielnia socjalna. Jednak należy przyznać, że cieszą się one małą popularnością i jak dotąd, odgrywają niewielką rolę na rynku pracy. Jednakże ich zasadniczą zaletą jest to, że oferują zatrudnienie osobom będącym w trudnej sytuacji życiowej.

Perspektywy rozwoju sektora spółdzielczego w Polsce są bardzo duże. Ich potencjał może być budowany głównie na wieloletnim doświadczeniu, a także, co się z tym wiąże, na znajomości lokalnego rynku. Jednakże w celu poprawy ich sytuacji ekonomicznej, konieczne jest wprowadzenie niezbędnych usprawnień w systemie zarządczym spółdzielni, a także położenie nacisku na działania marketingowe²⁰⁹.

Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych opierają swoją działalność na idei solidarnej pomocy.

Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych opierają swoją działalność na idei solidarnej pomocy. Świadczone usługi ubezpieczeniowe są nakierowane na zaspokojenie potrzeb osób ubezpieczonych, a nie na maksymalizację zysku. Podstawowym celem ich działania jest zapewnienie członkom Towarzystwa kompleksowej ochrony ubezpieczeniowej po przystępnej cenie²¹⁰. W Polsce obecnie działa 9 TUW (ich obroty w 2005 r. wynosiły ok. 200 mln zł), zatrudniających ok. 500 pracowników. Ponadto w naszym kraju funkcjonuje także ok. 900 innych instytucji o charakterze wzajemnościowym (są to głównie kasy zapomogowo-pożyczkowe przy zakładach pracy)²¹¹.

207 I. Krysiak, *Informacja o sektorze spółdzielczym w Polsce*, FISE, Warszawa 2006, s. 4, 5.

208 R. Chaves Ávila, J.L. Monzón Campos, *The Social Economy ...*, dz. cyt., s. 45.

209 I. Krysiak, *Informacja o sektorze ...*, dz. cyt., s. 7.

210 Strona Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych, www.tuw.pl/tow.html (8-03-2008).

211 J. Herbst, *Kondycja ekonomii ...*, dz. cyt., s. 6, 7.

Z powyższych rozważań wynika, iż podmioty ekonomii społecznej posiadają duży potencjał, który można i należy rozwijać w celu skutecznej walki z bezrobociem.

2.2.2. Podmioty ekonomii społecznej jako Instytucje wspierające zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz usługodawcy rynku pracy

Wspieranie zatrudnienia dotyczy przede wszystkim pozyskiwania i tworzenia miejsc pracy dostosowanych do możliwości i potrzeb osób z grup defaworyzowanych. Aktywność podmiotów na tym polu oparta jest o zasadę „praca zamiast zasiłku” i ma na celu rehabilitację zawodową oraz społeczną odbiorców wsparcia. Działalność tego typu podmiotów ma za zadanie umożliwić osobom z grup defaworyzowanych uzyskanie kwalifikacji i kompetencji pozwalających na zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Wśród instytucji, które pełnią funkcję instytucji wspierających zatrudnienie wymienić można spółdzielnie socjalne, a także organizacje pozarządowe prowadzące kluby i centra integracji społecznej oraz zakłady aktywności zawodowej.

Nadzieje związane z sektorem ekonomii społecznej dotyczą głównie tego, iż może on oferować usługi w zakresie aktywizacji zawodowej, a także generować nowe miejsca pracy dla osób będących w najtrudniejszej sytuacji życiowej. Działania te nie mają na celu zastępowania, a jedynie uzupełnienie usług świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia.

W aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym istotną rolę odgrywają organizacje pozarządowe, działające w obszarze rynku pracy. Elastyczność oraz zindywidualizowane podejście instytucji non-profit do podopiecznego pozwala na udzielenie mu wsparcia dostosowanego do jego potrzeb. Niewątpliwą zaletą organizacji pozarządowych jest ich mniejsze biurokratyzowanie, co ułatwia funkcjonowanie, skraca czas realizacji poszczególnych zadań, umożliwia szybkie podejmowanie decyzji i niemal natychmiastowe reagowanie na zmiany w otoczeniu. Instytucje trzeciego sektora mogą ze swoimi działaniami dotrzeć tam, gdzie administracja publiczna ma ograniczony dostęp. Wiele osób będących w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy nie figuruje w rejestrach prowadzonych przez PUP i tym samym nie korzysta z ich wsparcia. Do tej grupy należą z całą pewnością niepełnosprawni (według danych GUS w IV 2007 r. zaledwie 2,3% osób niepełnosprawnych powyżej 15 roku życia było zarejestrowanych jako bezrobotni), czy też bezdomni. Zaletą urzędów pracy jest posiadanie wykwalifikowanej kadry, a także stabilność finansowania, umożliwiająca planowanie i realizację zadań w perspektywie długofalowej. Publiczne służby zatrudnienia często jednak nie posiadają wystarczających zasobów, aby podjąć działania na rzecz osób wykluczonych, a wysoka stopa bezrobocia skłania ich do objęcia wsparciem w pierwszej kolejności tych grup, które stosunkowo najłatwiej jest zaktywizować. Dlatego mając na uwadze słabe i mocne strony zarówno podmiotów pozarządowych, jak i urzędów pracy, należy podkreślić,

Podmioty ekonomii społecznej w Polsce posiadają duży potencjał, który można rozwijać w celu skutecznej walki z bezrobociem.

Wspieranie zatrudnienia przez podmioty ekonomii społecznej dotyczy przede wszystkim pozyskiwania i tworzenia miejsc pracy dostosowanych do możliwości i potrzeb osób z grup defaworyzowanych.

Podmioty ekonomii społecznej oferują usługi w zakresie aktywizacji zawodowej dla osób będących w najtrudniejszej sytuacji życiowej.

że jedynie przy ich współpracy możliwe jest wygenerowanie rozwiązań skutecznie przeciwdziałających bezrobociu.

Liczba organizacji pozarządowych w Polsce działających na rzecz aktywizacji społecznej i zawodowej jest stosunkowo niewielka. Badania nad kondycją trzeciego sektora, przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w 2006 r., wykazały, iż ok. 9% wszystkich organizacji podejmuje działania z obszaru rynku pracy, natomiast zaledwie 2,3% wskazuje „usługi rynku pracy, zatrudnienie i aktywizację zawodową” jako główny obszar działalności²¹². Stanowi to ok. 6 tys. podmiotów pozarządowych, realizujących zarówno działania związane z aktywizacją zawodową, jak i z kształceniem ustawicznym.

Ok. 1300 organizacji pozarządowych w Polsce świadczy usługi rynku pracy w sposób ciągły i aktywny, oferując szkolenia, doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy dla osób bezrobotnych.

Jednakże dogłębna analiza niniejszych podmiotów, przeprowadzona w ramach projektu FISE „Bezrobocie – co robić?”, wykazała, iż zaledwie 1300 z nich świadczy usługi rynku pracy w sposób ciągły i aktywny. W głównej mierze angażują się one w organizowanie szkoleń, doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy dla osób bezrobotnych. W tej grupie można wyróżnić agencje zatrudnienia (ok. 120 organizacji) oraz instytucje szkoleniowe zarejestrowane przy WUP (ok. 400 organizacji)²¹³.

Zaledwie 3,6% wszystkich organizacji tworzy miejsca pracy (stałe, tymczasowe, lub chronione), organizuje praktyki lub staże zawodowe dla osób będących w niekorzystnej sytuacji²¹⁴. W przypadku pozarządowych instytucji rynku pracy, taką deklarację złożyło ok. 25% badanych podmiotów²¹⁵. Jest to niewielki odsetek, który w przypadku odpłatnych stanowisk jest częściowo usprawiedliwiony, gdyż zapewne wynika z braku środków na zatrudnienie. Natomiast wydaje się, że wzrost zainteresowania przyjmowaniem stażystów, czy praktykantów rekrutowanych spośród grup defaworyzowanych, przyniósłby obustronne korzyści.

Ok. 50% organizacji pozarządowych działających w obrębie rynku pracy w Polsce realizuje wspólne projekty i przedsięwzięcia w partnerstwie z miejscowymi urzędami pracy.

Organizacje trzeciego sektora chętnie współpracują z publicznymi służbami zatrudnienia w zakresie realizowanych zadań, i to nie tylko w ramach pozyskiwania informacji o poziomie bezrobocia i ofertach pracy. Znamienny jest fakt, że aż 50% podmiotów pozarządowych działających w obrębie rynku pracy realizuje wspólne projekty i przedsięwzięcia w partnerstwie z miejscowymi urzędami pracy.

Dodatkowo należy podkreślić, iż większość z nich ocenia tę współpracę dobrze i bardzo dobrze²¹⁶. Może to oznaczać zarówno otwartość i wzrost zaufania ze strony urzędników do przedstawicieli trzeciego sektora i docenienie ich roli na rynku pracy,

212 M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...*, dz. cyt., s. 22.

213 J. Herbst, *Organizacje pozarządowe w systemie usług rynku pracy 2005, raport z badania ilościowego*, FISE, Warszawa 2006, s. 7, 10.

214 J. Herbst, *Kondycja ekonomii...*, dz. cyt., s. 26.

215 J. Herbst, *Organizacje pozarządowe...*, dz. cyt., s. 10.

216 Tamże, s. 23.

jak również wzrost profesjonalizmu w działaniu organizacji pozarządowych, które stają się atrakcyjnym i wiarygodnym partnerem dla instytucji publicznych. Oczywiście w temacie współpracy na rzecz rynku pracy pomiędzy sektorem publicznym a pozarządowym jest jeszcze wiele do zrobienia, zarówno po stronie urzędów pracy, jak i trzeciego sektora. Organizacje pozarządowe zarzucają urzędnikom brak zrozumienia specyfiki działań sektora pozarządowego. Z drugiej strony instytucje dysponujące środkami publicznymi stoją na straży ich prawidłowego wykorzystania, co wiąże się z przestrzeganiem określonych procedur. Konieczny jest zatem wzrost wzajemnego zrozumienia, prowadzący do przyjmowania rozwiązań mieszczących się w obowiązujących uregulowaniach prawnych i jednocześnie ułatwiających w możliwie największym stopniu działalność trzeciego sektora na rzecz rynku pracy.

Czynnikiem odróżniającym podmioty pozarządowe od innych pracodawców jest to, iż często oferują elastyczne formy zatrudnienia, obejmujące pracę w niepełnym wymiarze, czy też telepracę. Jest to szczególnie istotne dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, dla których korzystne jest stopniowe wchodzenie na rynek pracy. Jednocześnie należy podkreślić, że organizacje pozarządowe działając lokalnie, doskonale znają swoje otoczenie oraz grupę docelową, do której kierują działania. Dzięki temu wsparcie w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej udzielane przez organizacje pozarządowe jest dostosowane do specyficznych potrzeb odbiorców. Jest to istotny argument przemawiający za włączaniem podmiotów trzeciego sektora do świadczenia usług rynku pracy.

Organizacje pozarządowe często oferują elastyczne formy zatrudnienia, obejmujące pracę w niepełnym wymiarze godzin, czy też telepracę.

Zakres oddziaływania organizacji pozarządowych świadczy o ich dużej roli w przeciwdziałaniu bezrobociu. Szacunkowo w 2005 r. podmioty trzeciego sektora objęły usługami rynku pracy od 200 tys. do 300 tys. osób²¹⁷. Należy przy tym pamiętać, iż organizacje pozarządowe najczęściej kierują usługi do osób, którym najtrudniej jest się odnaleźć na rynku pracy. Ponad 1/3 podmiotów działa na rzecz osób niepełnosprawnych, natomiast ok. 30% organizacji obejmuje wsparciem osoby długotrwale bezrobotne²¹⁸.

W 2005 r. podmioty trzeciego sektora w Polsce objęły usługami rynku pracy ok. 300 tys. osób.

Często przywoływanym problemem organizacji pozarządowych jest ich niewystarczający potencjał kadrowy oraz finansowy. Jednakże badania przeprowadzone w ramach projektu „Bezrobocie – co robić?” wykazały, iż organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką rynku pracy są znacznie silniejsze niż inne podmioty trzeciego sektora – połowa badanych podmiotów w 2005 r. uzyskała przychody nie mniejsze niż 300 tys. zł²¹⁹. Dla porównania przychody 50% organizacji pozarządowych ogółem w 2005 r. nie przekroczyły 10 tys. zł²²⁰. Ponadto aż 85% badanych pod-

217 J. Herbst, *Organizacje pozarządowe...*, dz. cyt., s. 19.

218 Tamże, s. 11.

219 Tamże, s. 14.

220 M. Gumkowska, J. Herbst, *Podstawowe fakty...*, dz. cyt., s. 35.

miotów zatrudniała płatny personel (dla wszystkich organizacji wskaźnik ten wynosi 26%).

Część organizacji pozarządowych świadczy usługi rynku pracy w ramach prowadzonych przez siebie klubów integracji społecznej (KIS) i centrów integracji społecznej (CIS), czy też zakładów aktywności zawodowej (ZAZ).

Wiele organizacji pozarządowych świadczy usługi rynku pracy w ramach prowadzonych przez siebie klubów integracji społecznej, centrów integracji społecznej i zakładów aktywności zawodowej.

Doświadczenia Stowarzyszenia na rzecz Wspierania Przedsiębiorczości i Inicjatyw Lokalnych STOPIL z Nowego Sącza, które założyło pierwsze centrum integracji społecznej w Małopolsce, prowadząc wcześniej przez kilka lat KIS, pokazują, iż osoby, które ukończyły proces reintegracji społecznej mają znacznie większe szanse na utrzymanie się w miejscu pracy. Przez okres ok. 3,5 roku od początku działalności Stowarzyszenia, z ich usług skorzystało ok. 500 osób bezrobotnych. Osobie uczestniczącej w KIS lub CIS kilka tygodni zajmuje nabycie podstawowych nawyków i umiejętności związanych z pełnieniem ról społecznych i zawodowych, takich jak komunikacja interpersonalna, praca w grupie, punktualność, poczucie odpowiedzialności za realizowane zadania, organizacja czasu pracy. To wszystko zapewnia reintegracja społeczna, która w połączeniu z możliwością zdobycia doświadczenia zawodowego znacznie zwiększa szanse osoby wykluczonej na rynku pracy. Niestety, organizacje prowadzące kluby i centra borykają się z licznymi problemami, świadczącymi o niedoskonałości tego narzędzia. Należą do nich ryzyko utraty płynności finansowej, w przypadku finansowania działalności głównie ze środków unijnych i opóźnień w przekazywaniu kolejnych transz, a także trudności z pozyskaniem klientów, którzy wolą korzystać z systemu pomocy społecznej. Dlatego, w celu zwiększenia efektywności działań klubów i centrów, należałoby przeanalizować i odpowiednio zmodyfikować funkcjonujący obecnie system przyznawania świadczeń socjalnych i dążyć do powiązania go z aktywną postawą ich odbiorców. Konieczny jest również rozwój stałej współpracy instytucji pomocy społecznej i rynku pracy, który umożliwi udzielenie wsparcia w sposób skuteczny, zintegrowany i kompleksowy²²¹. Problemem jest także niedostateczne stosowanie systemowych rozwiązań związanych z przejściem klientów KIS i CIS na otwarty rynek pracy.

Klienci CIS i KIS wymagają zintensyfikowanego wsparcia także ze strony pracowników PSZ.

Kontynuowanie aktywności zawodowej po zakończeniu udziału w CIS jest konieczne, w celu utrzymania umiejętności nabytych w procesie reintegracji. Dlatego klienci CIS i KIS wymagają zintensyfikowanego wsparcia zarówno ze strony personelu centrum, jak i pracowników publicznych służb zatrudnienia. Dzięki temu wysiłek włożony w reintegrację zawodową, nie pójdzie na marne²²².

221 I. Rybka, *Diagnoza pomocy społecznej...*, dz. cyt., s. 33.

222 Opracowane na podstawie wywiadu z Andrzejem Muzykiem, Prezesem Zarządu oraz Aliną Marek, Sekretarzem Zarządu, koordynatorem projektów oraz trenerem przedsiębiorczości Stowarzyszenia na Rzecz Wspierania Przedsiębiorczości i Inicjatyw Lokalnych STOPIL, a także strony Stowarzyszenia, www.stopil.org.pl (8-03-2008).

Zakład aktywności zawodowej to podmiot mający na celu rehabilitację zawodową i społeczną osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, poprzez stworzenie dla nich „chronionych” miejsc pracy.

Zakład aktywności zawodowej to podmiot mający na celu rehabilitację zawodową i społeczną osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności.

W 2006 r. w całym kraju funkcjonowało 35 takich zakładów, najwięcej w Małopolsce i w Wielkopolsce (po 5). Niemal połowa z nich została utworzona przez organizacje pozarządowe²²³. Podmiotowi prowadzącemu ZAZ przysługują liczne przywileje, zapewniające utrzymanie płynności finansowej. Jednakże formuła ZAZ nie jest wolna od ograniczeń. Wskazują na to doświadczenia wzorcowego ZAZ, jakim jest Pensjonat „U Pana Cogito”, prowadzony przez Stowarzyszenie Rodzin „Zdrowie Psychiczne” przy współpracy Stowarzyszenia na Rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej w Krakowie. Podstawowe wady tego narzędzia to sztywna formuła działalności, uniemożliwiająca elastyczne podejście do zmian zachodzących na rynku, a także ograniczenia w dysponowaniu zyskiem z działalności²²⁴. Jest to sprzeczne z ideą zakładu, który podlega prawom wolnego rynku.

Problemem z punktu widzenia samodzielności funkcjonowania podmiotów trzeciego sektora jest fakt, iż niespełna 85% organizacji działających w obszarze rynku pracy finansowało podejmowane inicjatywy w części, bądź w całości ze środków publicznych – zarówno ze środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji PUP i WUP, jak i z funduszy strukturalnych²²⁵. Z punktu widzenia wykorzystania środków publicznych przeniesienie części działań z instytucji publicznych na organizacje trzeciego sektora, przypuszczalnie tańsze i skuteczniejsze w wybranych obszarach aktywności, jest zjawiskiem korzystnym. Jednocześnie organizacje z założenia nie działają dla zysku, więc nie można od nich oczekiwać, aby w pełni wpisywały się w zasady wolnej konkurencji. W konsekwencji, w dłuższej perspektywie mogłyby zgubić podstawowy społeczny cel swojego istnienia i dążyć jedynie do maksymalizacji zysku i wzmocnienia pozycji na rynku. Jednakże częściowe „urynkowanie” podmiotów trzeciego sektora byłoby korzystne zarówno dla samych organizacji, jak i ich podopiecznych. Odpłatne świadczenie usług przez osoby aktywizowane dla klientów z zewnątrz z jednej strony miałyby działanie terapeutyczne, a z drugiej przyniosłyby realne korzyści finansowe oraz zwiększyłyby płynność finansową i stabilność funkcjonowania.

Rozwiązaniem godnym polecenia jest model przedsiębiorstwa społecznego wypracowany przez Chrześcijańskie Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych, Ich Rodzin i Przyjaciół „Ognisko”, w ramach projektu IW EQUAL: „Krakowska Inicjatywa na Rzecz Gospodarki Społecznej COGITO”. Funkcjonuje ono jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, której jedynym udziałowcem i właścicielem jest Stowarzyszenie.

223 J. Herbst, *Kondycja ekonomii...*, dz. cyt., s. 6, 8

224 I. Gosk, M. Huszcza, M. Klaus, *Jak odnaleźć się na rynku...*, dz. cyt., s. 68.

225 J. Herbst, *Organizacje pozarządowe...*, dz. cyt., s. 15.

Zatrudnia ono osoby chore psychicznie, które m.in. świadczą usługi w zakresie utrzymania czystości w obiektach. Jest to rozwiązanie szczególnie interesujące z punktu widzenia połączenia celów społecznych (gwarantuje to posiadanie wszystkich udziałów firmy przez organizację non-profit) oraz aktywności ekonomicznej generującej przychody²²⁶.

Spektrum działań sektora spółdzielczego jest bardzo szerokie i może się wydawać, iż mało związane z reintegracją zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jednakże badania nad kondycją sektora ekonomii społecznej, przeprowadzone przez Stowarzyszenie Klon/Jawor, przyniosły nieco odmienne rezultaty²²⁷. Wynika z nich, iż ponad 12% spółdzielni wskazuje aktywizację zawodową jako główny obszar podejmowanych działań. Dodatkowo, aż 16% tworzy miejsca pracy w ramach tzw. zatrudnienia wspomaganego. Powyższe dane napawają optymizmem i oznaczają, że ruch spółdzielczy stwarza realne szanse na aktywizację zawodową grup defaworyzowanych.

Spółdzielnie socjalne są podmiotami powołanymi w celu społecznej i zawodowej reintegracji osób mających trudności z powrotem na rynek pracy.

Podmiotami powołanymi w celu społecznej i zawodowej reintegracji osób mających trudności z powrotem na rynek pracy są spółdzielnie socjalne, funkcjonujące na mocy ustawy o spółdzielniach socjalnych²²⁸. Głównym celem ich działalności jest społeczna i zawodowa reintegracja ich członków. Przez blisko dwa lata od wejścia w życie Ustawy, zostało zarejestrowanych zaledwie 140 takich podmiotów²²⁹. Warto zastanowić się, z jakich powodów forma, która miała w sposób istotny zmienić zatrudnienie wśród grup wykluczonych, okazała się jak dotąd mało popularna.

Spółdzielnię socjalną, zgodnie z ustawą, mogą założyć osoby będące w trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym osoby bezrobotne, bezdomne, uzależnione od alkoholu lub narkotyków, chore psychicznie, niepełnosprawne, byli więźniowie. Obowiązkiem jest, żeby osoby reprezentujące powyższe grupy stanowiły co najmniej 80% wszystkich członków spółdzielni socjalnej. Dodatkowo członkostwo mogą nabyć inne osoby, niż przedstawiciele ww. grup, jeśli praca w spółdzielni wymaga szczególnych kwalifikacji. Można przypuszczać, że 4 na 5 osób prowadzących spółdzielnię stanowią osoby posiadające niskie kwalifikacje, które często od wielu lat nie podejmowały żadnej aktywności zawodowej. Jednocześnie należy pamiętać, iż z założenia spółdzielnia socjalna ma funkcjonować na wolnym rynku na zasadach zbliżonych do przedsiębiorstwa prywatnego. Istnieje zatem realne zagrożenie, że bez wsparcia osób z zewnątrz, posiadających odpowiednie umiejętności zarządcze, taki podmiot nie utrzyma się na konkurencyjnym rynku. W psychice osób biernych zawodowo, w ramach reintegracji społecznej, należy w pierwszej kolejności przełamać opór

226 Strona projektu: Krakowska Inicjatywa na rzecz Gospodarki Społecznej - COGITO www.cogito-equal.org/ognisko.php (8-03-2008).

227 J. Herbst, *Kondycja ekonomii ...*, dz. cyt., s. 32.

228 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651).

229 Strona Zarskiej Spółdzielni Socjalnej, www.socjalna.pl/aktualnosci.html (3-03-2008).

związany z podjęciem pracy. Jest to z reguły proces długotrwały. Dla osoby funkcjonującej od wielu lat poza rynkiem pracy samodzielne przejście z dnia na dzień z poziomu klienta pomocy społecznej do przedsiębiorcy, wydaje się wręcz niemożliwe. Można przypuszczać, że jest to jeden z czynników, dla których ta forma działalności nie cieszy się zbyt dużym zainteresowaniem. Dlatego w celu zwiększenia konkurencyjności działania spółdzielni socjalnych należałoby zmniejszyć wymagany wskaźnik zatrudnienia osób z grup defaworyzowanych. Dla porównania można podać przykład spółdzielni społecznych we Włoszech, w których minimalny wskaźnik zatrudnienia osób będących w niekorzystnej sytuacji wynosi 30% (w praktyce osiąga on poziom 48,5%). W zasadzie od początku wprowadzenia w życie ustawy regulującej ich funkcjonowanie (1991 r.), ta forma prawna cieszyła się dużym zainteresowaniem. Przez pierwszy rok obowiązywania prawa, zostało zarejestrowanych prawie 2 tys. podmiotów²³⁰.

Ekspertyza sporządzona przez Agencję Rozwoju Spółdzielczości pokazuje, iż największym problemem polskich spółdzielni socjalnych jest ich niezdolność do pokrycia wysokich kosztów zatrudnienia pracowników. Jest to problem szczególnie dotkliwy w pierwszym etapie działalności i w celu jego rozwiązania konieczne jest wprowadzenie odpowiednich zmian systemowych²³¹.

Szansą na rozwój spółdzielni socjalnych jest prowadzenie przez nie działalności w obszarze zidentyfikowanej lokalnej niszy rynkowej. Osoby zagrożone wykluczeniem społecznym mogą dostrzegać te problemy i potrzeby otoczenia, które dla innych grup są niewidoczne, i poprzez oferowane usługi je zaspokajać. Jednocześnie, w celu zapewnienia profesjonalizmu działania, założyciele spółdzielni socjalnej potrzebują wsparcia zarówno w opracowaniu biznes planu, jak i w prowadzeniu działalności, zwłaszcza w pierwszym okresie funkcjonowania.

Rozwój ekonomii społecznej w Polsce może z pewnością przyśpieszyć wykorzystanie dobrych praktyk z tego obszaru z zagranicy. Godne uwagi są doświadczenia Wielkiej Brytanii w zakresie funkcjonowania organizacji ochotniczych, przedsiębiorstw społecznych oraz spółdzielni, odgrywających ważną rolę w aktywizacji zawodowej oraz tworzeniu miejsc pracy dla grup będących w niekorzystnej sytuacji. Celem ich działalności jest integracja przez pracę, co jest postrzegane jako najsukcesowniejszy sposób wyjścia z ubóstwa. Interesującą formą łączenia działalności społecznej i ekonomicznej są firmy socjalne, które mają obowiązek wypracowywania ponad 50% przychodów ze sprzedaży usług, zatrudniając przy tym osoby niepełnosprawne lub zagrożone wykluczeniem w wymiarze co najmniej 25% łącznego

230 C. Borzaga, A. Santuari, *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, MPIPS, Warszawa 2005, s. 28.

231 J. Brzozowska, A. Bulka, *Spółdzielnie socjalne*, FISE, Warszawa 2006, s. 14.

płatnego personelu²³². Wymóg osiągnięcia minimalnego pułapu zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem jest bardzo ważny z punktu widzenia realizacji celów społecznych. Z pewnością jest to jedno z ciekawszych rozwiązań, których wprowadzenie do polskich realiów miałyby korzystny wpływ na wzrost zatrudnienia wśród grup defaworyzowanych.

2.2.3. Rzecznik

Podmioty ekonomii społecznej występują często w roli rzecznika interesu osób z grup defaworyzowanych, zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Występowanie podmiotów ekonomii społecznej w imieniu osób z grup defaworyzowanych zagrożonych wykluczeniem społecznym stawiają te podmioty w naturalnej roli rzecznika tych osób. Podmioty te, poprzez prezentację udanych działań integrujących osoby zagrożone wykluczeniem na niwie zawodowej i społecznej, kształtują postawy przychylne zarówno osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, jak również instytucjom działającym na rzecz tych osób. Często zmiana postaw nie jest tylko elementem dodanym podejmowanych działań, lecz immanentną częścią pracy tych instytucji. Przykładem może być instytucja pośrednictwa pracy dla osób niepełnosprawnych. Dla uzyskania miejsca pracy dla osoby niepracującej często trzeba przekonać pracodawcę, że dana osoba spełnia kryteria rekrutacyjne, a schorzenie tej osoby nie będzie żadnym utrudnieniem w realizacji zadań zawodowych. Jak wskazuje Agnieszka Żychalak kierownik projektu Centrum Karier Osób Niepełnosprawnych *promujemy naszych niepełnosprawnych klientów nie poprzez plakaty i spoty reklamowe, lecz wysyłając pracodawcom CV wyłącznie tych niepełnosprawnych kandydatów, którzy są w pełni gotowi do podjęcia pracy i spełniają wszystkie kryteria określone w ofercie pracy (...)* Robimy wszystko, aby nie psuć wizerunku niepełnosprawnych pracowników. Nie wysyłamy pracodawcom nieodpowiednich kandydatów²³³. Podobnie, promocji postaw przychylnych podmiotom ekonomii społecznej oraz ich beneficjentom mogą służyć działania uświadamiające korzyści płynące z aktywności tych podmiotów.

2.3. Testowanie nowych rozwiązań dla rynku pracy

Opracowanie i weryfikacja innowacyjnych narzędzi służących aktywizacji zawodowej jest domeną instytucji ekonomii społecznej.

Podmioty ekonomii społecznej działające dla grup o utrudnionej zatrudnialności mogą stosować dużo większy zasób narzędzi dla ich aktywizacji, niż publiczne instytucje, które zazwyczaj posługują się ograniczoną liczbą narzędzi, wyrażonych ustawowo w zamkniętym katalogu. Z tego powodu, trudno jest instytucjom publicznym samodzielnie poszukiwać innowacyjnych rozwiązań, a co za tym idzie ich zdolność do stosowania innowacyjnych narzędzi służących aktywizacji zawodowej osób

232 M. Aiken, *Przedsiębiorstwa społeczne w Wielkiej Brytanii: prozatrudnieniowa funkcja trzeciego sektora*, (w:) „Trzeci Sektor” nr 9, ISP, Warszawa 2007, s. 9, 14.

233 I. Gosk, M. Huszcza, M. Klaus, *Jak odnaleźć się na rynku ...*, dz. cyt., s. 27.

z grup defaworyzowanych jest ograniczona. Szukanie, opracowanie i weryfikacja nowych rozwiązań na rzecz osób z grup defaworyzowanych jest domeną instytucji ekonomii społecznej.

a) Model zatrudnienia wspieranego

Wraz z rozwojem ekonomii społecznej w Polsce, do katalogu świadczonych usług na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem, wprowadzane są nowe, innowacyjne rozwiązania w zakresie ich aktywizacji. Poprzedni okres programowania, w tym zwłaszcza realizacja projektów w ramach IW EQUAL, stwarzał możliwości testowania i wdrażania modelowych rozwiązań, często zaczerpniętych z krajów Europy Zachodniej.

Jednym z takich rozwiązań jest model Trenera Zatrudnienia Wspieranego, wypracowany przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie w ramach projektu: „Akademia Przedsiębiorczości. Rozwój alternatywnych form zatrudnienia”, którego Administratorem jest Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie²³⁴. Model został wypracowany w celu aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych. Obejmuje on m.in. profil kompetencyjny trenera, zadania, które ma on realizować a także modułowy program szkolenia w tym zakresie. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, jako partner odpowiedzialny za ten rezultat projektu, bazując na posiadanym doświadczeniu w pracy z osobami nieaktywnymi zawodowo, a także korzystając ze wsparcia eksperckiego, wypracował innowacyjne i kompleksowe rozwiązanie, które z pewnością może usprawnić pracę nie tylko urzędów pracy, ale także instytucji pomocy i integracji społecznej, działających w skali regionu i całego kraju. Wysoka jakość opracowania została osiągnięta m.in. dzięki współpracy służb zatrudnienia, bezpośrednio wspierających osoby bezrobotne, jak i innych specjalistów z instytucji partnerskich działających w obszarze pomocy społecznej, reintegracji społecznej i zawodowej, ale także na rzecz rozwoju przedsiębiorczości.

Model został przetestowany wśród osób długotrwale bezrobotnych, objętych wsparciem w ramach projektu. Zbliżone rozwiązania, dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych intelektualnie, są wdrażane przez Wrocławski Sejmik Osób Niepełnosprawnych²³⁵. Model zatrudnienia wspieranego jest z dużym powodzeniem stosowany w Anglii przez Radę Miasta Southampton, w celu aktywizacji osób niepełnosprawnych, byłych więźniów, i innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

234 Strona projektu „Akademia Przedsiębiorczości. Rozwój alternatywnych form zatrudnienia”, www.akademia-equal.pl (8-03-2008).

235 Strona Wrocławskiego Sejmiku Osób Niepełnosprawnych, www.wson.wroc.pl (8-03-2008).

Zatrudnienie wspierane może być zdefiniowane jako podjęcie płatnej pracy na otwartym rynku przez osobę będącą w trudnej sytuacji życiowej, przy zindywidualizowanym wsparciu nastawionym na osiągnięcie długookresowych rezultatów.²³⁶

Model zatrudnienia wspieranego składa się z następujących elementów (etapów)²³⁷:

1. Rekrutacja klientów – odbiorców pomocy.

Rekrutacja odbywa się głównie za pośrednictwem placówek pomocy społecznej, ośrodków dziennego pobytu, a także organizacji pozarządowych wspierających osoby zagrożone wykluczeniem.

2. Poznanie klienta i środowiska, w którym żyje - określenie profilu zawodowego.

Na początku współpracy organizowane są spotkania, mające na celu poznanie klienta i jego najbliższego otoczenia. Mogą one odbywać się zarówno w biurze, jak i w mniej formalnych miejscach, gdzie można m.in. zaobserwować samodzielność klienta, jego zachowanie w miejscu publicznym i sposób podejmowania decyzji.

Podczas spotkań gromadzone są informacje na temat.:

- » preferencji zawodowych i zainteresowań,
- » wykształcenia i doświadczenia zawodowego,
- » umiejętności, zainteresowań, zdolności,
- » rodziny, środowiska, w którym żyje, sposobu spędzania wolnego czasu,
- » rodzaju świadczeń społecznych z których korzysta,
- » zdrowia, opieki lekarskiej²³⁸.

Ważnym elementem pracy z klientem jest zbudowanie pozytywnego systemu współpracy, opartego na zaufaniu i uczciwości.

3. Warsztaty aktywnego poruszania się po rynku pracy, pomoc w opracowaniu dokumentów aplikacyjnych, w przygotowaniu do rozmowy o pracę.

4. Współpraca z pracodawcami, pomoc w pozyskaniu ofert pracy, wolontariatu.

Pierwszym etapem współpracy z pracodawcą jest pozyskanie możliwie najszerszej wiedzy na temat danej organizacji lub firmy, kierownika i pracujących w niej osób, jak również na temat branży, w której działa. Te informacje pomogą w wyjściu naprzeciw potrzebom danego pracodawcy. Należy także poznać proces podejmowania decyzji dotyczących zatrudniania nowych osób – obecne wakaty, stosowane metody rekrutacji i selekcji, kryteria rekrutacji, kto podejmuje ostateczną decyzję i w jakim czasie²³⁹.

236 T. Philips, *Diploma in Supported Employment, Introductory Modul*, Cheshire County Council, 1998, s. 57.

237 Opracowane na podstawie materiałów zebranych podczas stażu w Radzie Miasta Southampton, UK (V-VII 2007 r.).

238 D. Lavin, A. Everett, *Working on the Dream. A Guide to Career Planning and Job Success*, Beth De Point, Minnesota 1996, s. 29.

239 E. Fabian, R. Luecking, G. Tilson, *A Working Relationship. The Job Development Specialist's Guide to Successful Partnership with Business*, London 1994, s. 72-75.

Współpraca z pracodawcami obejmuje:

- » zachęcanie pracodawców do przeprowadzenia „praktycznej” rozmowy o pracę, polegającej na wykonaniu przez kandydata określonych czynności, zamiast rozmowy, lub też przyjęcia go na okres próbny,
 - » analizę wszystkich czynności wykonywanych na stanowisku pracy, wspólne ustalanie zakresu obowiązków klienta, dostosowanych do oczekiwań pracodawcy i możliwości klienta, wprowadzenie odpowiednich zmian do zakresu obowiązków,
 - » podnoszenie świadomości pracodawcy oraz współpracowników na temat zatrudnienia wspieranego.
5. Wsparcie w miejscu pracy (*job coaching*) – oznacza pomoc w opanowaniu zadań na stanowisku pracy, wyegzekwowanie punktualności, odpowiedzialności za zleczone zadania. Ważnym zadaniem *coacha* (trenera) jest także pomoc w integracji klienta ze współpracownikami, co obejmuje uczestniczenie w zwyczajach panujących w miejscu pracy (np. wspólny posiłek o wyznaczonej godzinie). Wsparcie w miejscu pracy zapewniane jest już na etapie okresu próbnego, a następnie stopniowo zmniejszane, aż do pełnego usamodzielnienia pracownika. Należy wspierać klienta tylko wówczas, gdy jest to konieczne i dążyć do usamodzielnienia najszybciej, jak to możliwe²⁴⁰.
 6. Ciągły monitoring pracy i ewaluacja – poprzez kontakt z pracownikiem oraz pracodawcą. Po miesiącu od usamodzielnienia się klienta w miejscu pracy należy skontaktować się z pracodawcą i pracownikiem, przeanalizować rezultaty pracy, ewentualnie wynegocjować zmianę zakresu zadań, warunków pracy. Następnie pracę należy monitorować regularnie, w zależności od konieczności, np. najpierw w odstępach miesięcznych, następnie kwartalnych, półrocznych. Regularne kontakty z pracodawcami budują atmosferę zaufania, zrozumienia i otwartości²⁴¹.
 7. Szkolenia, zgodnie z zapotrzebowaniami rynku pracy i zainteresowaniami klienta.
 8. Działania towarzyszące - zapewnienie dojazdu na zajęcia, praktyki, wolontariat.
 9. Zatrudnienie w firmach socjalnych lub w samodzielnie prowadzonych firmach prywatnych.

Model zatrudnienia wspieranego jest szansą na rzeczywistą integrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z otoczeniem, zapobiega wykluczeniu i dyskryminacji, nadaje rolę i wartość osobie, która nie potrafi odnaleźć się w społeczeństwie i w środowisku zawodowym.

240 D. Di Leo, R. Luecking, S. Hathaway, *Natural Support in Action*, Training Resource Network, Inc., St. Augustine, USA, 1995, s. 8.

241 P. Wehman, C. Hughes, E. Carter, *The Transition Handbook*, Paul H. Brooks Publishing Co., Inc, Baltimore 2000, s. 32-33.

3. Wybrane dobre praktyki IW EQUAL

Głównym celem Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL jest poszukiwanie oraz testowanie nowych rozwiązań. W trakcie realizacji projektów poszukiwane są takie innowacyjne rozwiązania, które w przyszłości będą sprzyjać wyrównywaniu szans znalezienia zatrudnienia przez grupy społeczne doświadczające nierówności w dostępie do rynku pracy. Działania w ramach IW EQUAL ukierunkowane są m.in. na ułatwianie powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją, wzmocnienie gospodarki społecznej, pomoc w godzeniu życia rodzinnego i zawodowego, rozwój bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy, działań towarzyszących oraz wsparcie integracji społecznej i zawodowej osób ubiegających się o status uchodźcy. W tym punkcie zostaną opisane rezultaty wybranych projektów²⁴², w których zaangażowane były PSZ. Jednym z nich jest opisywana wcześniej „Akademia Przedsiębiorczości. Rozwój alternatywnych form zatrudnienia”, którego Administratorem jest Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, a partnerem Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie zostaną także: projekt „Praca w posagu”, którego Administratorem jest Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie oraz projekt „Twarzą w twarz z rynkiem pracy – model zatrudnienia przejściowego”, administrowany przez Zespół Regionalny Koalicji na Rzecz Zdrowia Psychicznego, gdzie jednym z partnerów jest Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach.

Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie realizuje przedsięwzięcie „Praca w posagu” – model wychodzenia z bezrobocia rodzinnego na wsi²⁴³, w którym pełni rolę administratora. Projekt ukierunkowany jest na aktywizację zawodową grup dotkniętych bezrobociem rodzinnym i pokoleniowym, występującym na obszarach wiejskich, szczególnie tam, gdzie istniały PGR. W ramach projektu kierowane jest wsparcie do 100 rodzin, przejawiających tzw. syndrom wyuczonej bezradności. W projekcie zaplanowano bezpośrednie oddziaływanie na rodziny (indywidualnie świadczone doradztwo zawodowe celem określenia potrzeb, oczekiwań i możliwości, bezpośrednia praca opiekunów z rodzinami, budowanie planów działań dla członków rodzin itp.). Innowacyjnym rozwiązaniem w ramach projektu jest oferowanie kompleksowej pomocy rodzinom, dostarczanej w sposób skoordynowany. Dodatkowo pomoc nie jest udzielana tylko jednej osobie – głowie rodziny, ale wszystkim domownikom. Wśród rezultatów wymieniane są: aktywizacja zawodowa osób z rodzin zagrożonych bezrobociem pokoleniowym oraz upowszechnianie modelowych rozwiązań wypracowanych w ramach projektu. Jedną z form upowszechniania efektów prac jest lobbing na rzecz włączania nowych usług i rozwiązań do krajowego prawa i dokumentów strategicznych.

242 D. Begiej, L. Laskowska-Pańków, T. Mrozek, A. Bogdańska, *EQUAL. Projekty i ich realizacja...*, dz. cyt., s. 18, 103, 83.

243 Projekt nr A0140 PL-111 „Praca w posagu – model wychodzenia z bezrobocia rodzinnego na wsi”, realizowany przez Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie, Instytut Organizacji Przedsiębiorstw i Technik Informatycznych InBIT Sp. z o.o., Pomorską Akademię Kształcenia Zawodowego Sp. z o.o. w Szczecinie, Stowarzyszenie Rozwoju Regionalnego „Pomerania” oraz Wyższą Szkołę Administracji Publicznej w Szczecinie.

Drugim z prezentowanych przedsięwzięć jest projekt „Twarzą w twarz z rynkiem pracy – model zatrudnienia przejściowego”²⁴⁴, którego jednym z partnerów jest Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach. Projekt zakłada pomoc osobom chorym psychicznie w powrocie na rynek pracy. Pomocne w tym jest zatrudnienie przejściowe, związane z aktywnością w tzw. Domach-Klubach, które realizuje działanie aktywizacyjne. W placówkach tych, osoby chore mogą sprawdzić swoje możliwości zawodowe w warunkach zbliżonych do środowiska pracy. Aktywność na jednym stanowisku pracy nie może przekroczyć 9 miesięcy. Po tym czasie osoba kierowana jest do kolejnego stanowiska, przez co może gromadzić różnorodne doświadczenie na różnych stanowiskach pracy. Przez zmiany tego rodzaju osoba doświadcza sytuacji podobnych do tych związanych z wejściem w nowe środowisko pracownicze, jak również ma możliwość weryfikować swoje preferencje na różnych stanowiskach pracy. Po okresie zatrudnienia przejściowego, osoba może starać się o pracę na otwartym rynku. Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach w projekcie odpowiadał za zatrudnienie przejściowe 4 osób oraz prowadził kampanię promującą model zatrudnienia przejściowego wśród pracodawców. PUP, posiadający liczne kontakty z pracodawcami (wynikające m.in. z prowadzonego pośrednictwa pracy), miał za zadanie upowszechniać rozwiązania projektu, zachęcać pracodawców do zatrudnienia osób chorych psychicznie, jak również przełamywać stereotypy.

Rezultaty zaprezentowanych projektów realizowanych w ramach IW EQUAL dotyczą bezpośredniej pomocy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym. Z punktu widzenia pomocy udzielanej tym osobom ważne jest nie tylko umożliwienie uzyskania zatrudnienia, ale również jego utrzymanie. Miarą powodzenia przedsięwzięć podejmowanych na rzecz osób z grup defaworyzowanych powinna być trwałość rezultatów, czyli możliwość utrzymywania kontaktu z pracą beneficjentów pomocy w długim okresie czasu. W przypadku niektórych projektów nie będzie możliwe osiągnięcie tak długotrwałych rezultatów, przede wszystkim ze względu na eksperymentalny charakter podejmowanych działań, gdzie ryzyko fiaska jest bardzo duże. Szukanie nowych rozwiązań, bardziej niż działania standardowe obarczone jest możliwością popełniania błędów. Dlatego projekty realizowane w ramach IW EQUAL powinny być poddawane wnikliwej ewaluacji.

Projekty realizowane w ramach IW EQUAL zakładały wypracowywanie rozwiązań, które poddawałyby się implementacji na szerszą skalę. Służyć temu miał ich modelowy charakter, czyli takie ujęcie doświadczeń płynących z realizacji projektu, aby możliwe było zastosowanie najlepszych rozwiązań w innym miejscu. Modele

244 Projekt nr A0733 PL-19 „Twarzą w twarz z rynkiem pracy – model zatrudnienia przejściowego”, realizowany przez Zespół Regionalny Koalicja na rzecz Zdrowia Psychicznego, Agencję Turystyki Językowej „Lingwista”, Biuro Turystyczne „Abex”, Burmistrza Dzielnicy Wola m. st. Warszawy, Miasto Kielce, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach, Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Śródmieście m. st. Warszawy, Powiatowy Urząd Pracy w Kielcach, Staropolską Izba Przemysłowo-Handlowa w Kielcach, Stowarzyszenie Rodzin i Przyjaciół Osób Chorych Psychicznie „Szansa”, Świętokrzyski Zespół Regionalny Koalicji na rzecz Zdrowia Psychicznego, Świętokrzyskie Biuro Brokerskie oraz Urząd Pracy m. st. Warszawy.

wypracowane w ramach projektów powinny być przedmiotem szerokiej promocji oraz implementacji w innych instytucjach. Działania tego rodzaju pozwolą na dodatkowe przetestowanie wypracowanych rozwiązań oraz ich udoskonalenie. Korzystanie z dobrych praktyk powinno zminimalizować ryzyko popełnienia błędu w przypadku inicjatyw podejmowanych w obszarach podobnych tematycznie do projektów IW EQUAL.

W prezentowanych projektach niebagatelną rolę odgrywały PSZ. W pierwszym, WUP Szczecin pełnił rolę administratora. WUP Kraków odpowiedzialny był za wypracowanie modelu trenera zatrudnienia wspieranego. PUP Kielce miał za zadanie stworzyć 4 stanowiska pracy dla osób zatrudnianych przejściowo, zachęcać pracodawców do zatrudnienia osób chorych psychicznie oraz przełamywać stereotypy dotyczące tych osób. Każdy z wymienionych podmiotów zajmował się działaniami w obszarach, w których PSZ mają dużą wiedzę i doświadczenie (kontakty z pracodawcami w ramach pośrednictwa pracy, doradztwo i informacja zawodowa świadczone na rzecz bezrobotnych, czy pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy), a które uzupełnione o działania innych podmiotów mogą dać nową jakość i przyczynić się do uporania się z problemami dotychczas uznawanymi za nierozwiązywalne.

4. Podsumowanie

Wpływ podmiotów ekonomii społecznej na rynek pracy jest istotny, jednak ich potencjał ciągle nie jest w pełni wykorzystany. Korzystna wydaje się być różnorodność form prawnych i narzędzi, które mogą być zastosowane w celu poprawy sytuacji na rynku pracy. Niepokojące są mimo to liczne słabości wprowadzonych rozwiązań, które powodują, że sektor ekonomii społecznej nie rozwija się tak szybko, jak w innych krajach europejskich. W kontekście wyzwań stojących przed podmiotami działającymi na rzecz integracji zawodowej i społecznej ważne jest podejmowanie takich kroków, które pozwolą na udoskonalenie dotychczasowych rozwiązań zarówno prawnych, instytucjonalnych jak również w zakresie programowania polityk publicznych. Ważne jest również korzystanie z dorobku podmiotów działających w ramach inicjatyw zorientowanych na wypracowywanie rozwiązań dla osób będących w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Trud poniesiony przez te instytucje służył przetestowaniu innowacyjnych sposobów radzenia sobie z problemami re-integracji zawodowo-społecznej oraz ujęcia ich w taki sposób, by możliwe było ich powszechne stosowanie.

Szanse rozwoju podmiotów ekonomii społecznej stwarza obecny okres programowania, w tym zwłaszcza możliwość aplikowania o środki EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Ważne jest zatem, aby zostały dobrze wykorzystane szanse rozwoju sektora ekonomii społecznej przy wsparciu środków unijnych. Należy mimo to pamiętać, że nie oznacza to jedynie realizacji działań z obszaru aktywnej integracji, ale również wypracowanie takich rozwiązań w zakresie aktywizacji osób wykluczonych, które będą kontynuowane także po zakończeniu finansowania z EFS.

Rozdział VII

Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe

Robert Chrabąszcz

1. Wprowadzenie

Współpraca organizacji pozarządowych z publicznymi służbami zatrudnienia podlega nieustannej ewolucji.

Omawiając zagadnienie współpracy organizacji pozarządowych z publicznymi służbami zatrudnienia, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, iż podlega ona nieustannej ewolucji. Rozwiązania prawne, otoczenie społeczno-ekonomiczne oraz uwarunkowania polityczne nie tylko Polski, nie tylko Unii Europejskiej, ale całego świata podlegają dynamicznym zmianom. To, co wydawało się trwałe i niezmiennie jeszcze kilka lat temu, obecnie często nie wywiera większego wpływu na kształt danych rozwiązań instytucjonalnych. Przedstawiona poniżej, analiza w swego rodzaju mikroskali, jest mocno osadzona we współczesnym zglobalizowanym społeczeństwie początku XXI w.

Istotnym fundamentem prezentowanych rozważań jest koncepcja społeczeństwa obywatelskiego. Dla Johna Locke'a w przypadku aktywności publicznej, jak i w przypadku aktywności gospodarczej fundamentalnymi przesłankami powstania społeczeństwa obywatelskiego były motywy moralne: obywatele zawiązują społeczeństwo obywatelskie, tworząc umowę społeczną jako podstawę dobrego rządu po to, aby zapobiec konsekwencjom walki nierównych sił. Cnoty obywatelskie miały polegać na uczestnictwie w funkcjonowaniu sfery publicznej, rozumianej przede wszystkim jako sfera polityczna, a dokładnie parlament, oraz na obywatelskim pełnieniu urzędów, rozumianych jako spełnianie obowiązków wobec obywateli, co zostało określone jako służba publiczna²⁴⁵. Społeczeństwo obywatelskie miało być bowiem efektem rozwoju cywilizacyjnego i ujęte zostały jako społeczeństwo cywilizowane, charakteryzujące się łagodnością obyczajów, szacunkiem dla przeciwników. Do tych koncepcji w dużej mierze nawiązują autorzy współcześni, identyfikujący społeczeństwo obywatelskie z debatą publiczną. Do nich należy przede wszystkim Jürgen Habermas, dla którego sfera publiczna to zinstytucjonalizowany obszar interakcji komunikacyjnych, miejsce wymiany krytycznych poglądów na tematy publiczne²⁴⁶.

245 G. Skąpska, *Społeczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania*, (w:) J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, MSAP, Kraków 2008, s. 51.

246 Tamże, s. 51.

Debata w sferze publicznej pełni w społeczeństwie funkcje pośredniczące między społecznie przeżywanym porządkiem wartości, norm i instytucji a procesami podejmowania decyzji politycznych i ekonomicznych w ramach państwa oraz organizacji ponadpaństwowych. Dla Alexis de Tocqueville'a społeczna samoorganizacja, lokalne inicjatywy, lokalna prasa stanowią czynnik chroniący społeczeństwo, w tym przede wszystkim wolności i prawa do spontanicznego rozwoju, przed wszechwładzą biurokratycznej maszyny eliminującej, w imię równości czy też bezpieczeństwa, spontaniczne inicjatywy społeczne. Zdaniem tego autora na skutek rozrostu aparatu biurokratycznego, którego celem jest zapewnienie równości, wolności obywatelskie ulegają daleko idącym ograniczeniom²⁴⁷. Dla Wilhelma Hegla państwo miało stanowić końcowy etap rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jego najdoskonalszą formę, zapewniającą pełną realizację praw i wolności obywatelskich, organizację chroniącą prawa jednostki przed zakusami zorganizowanych interesów (tzw. korporacji). Państwo miało też zapewnić autonomię poszczególnych części składowych społeczeństwa obywatelskiego – prawa, moralności, gospodarki. A zatem państwo i społeczeństwo obywatelskie, chociaż przeciwstawiane, uzupełniały się jednak wzajemnie, a państwo gwarantowało przestrzeń działania społeczeństwu obywatelskiemu, ograniczając możliwe patologie, w tym egoizmy grupowe.

Współcześni autorzy wskazują, iż tradycje, historia, w tym historia walki o obywatelskie prawa i wolności, stanowią istotny kapitał z jakim społeczeństwa wkraczają na drogę budowania demokracji. W najnowszej literaturze dotyczącej omawianego pojęcia pojawia się koncepcja kapitału społecznego, jako zasobu, który wzmacnia efektywność działań jednostek lub grup²⁴⁸. Jednym z istotnych zasobów indywidualnych jest tu wykształcenie, umiejętności, wiedza, a także innowacyjność, elastyczność i twórcze myślenie. Należą tu też takie zasoby indywidualne, jak: pasje, poczucie misji, poczucie obywatelskiego obowiązku. Kolejne zasoby mają charakter grupowy. W tym przypadku zasoby, jakie budują kapitał społeczny, to obowiązujące normy, kanały informacji i zaufanie, decydujące, np. o tym, że jednostki będą wywiązywać się z podjętych zobowiązań. Optymalizują one wymierne skutki podejmowanych działań.

Idea społeczeństwa obywatelskiego wydaje się odpowiadać na współczesne potrzeby, gdy w sytuacji społecznej próżni, spowodowanej zanikiem tradycyjnych wspólnotowych więzi rodzinnych, sąsiedzkich czy przyjacielskich, wkraczają organizacje obywatelskie, zapełniając lukę i wpływając na funkcjonowanie jednostki we współczesnym świecie, zwłaszcza w płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej. Dotyczy to gospodarki rozumianej w szczególności sposób: jako czynnik, który przyczynia się do redukcji społecznego wykluczenia, dając szansę na samodzielność oraz uczestniczenie we wzroście gospodarczym możliwie jak największej liczbie obywateli.

247 Tamże, s. 52.

248 E. Załuska, J. Boczoń, *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, ISP, Warszawa 1998, s. 35.

Obecnie gospodarka stała się sferą autonomiczną w stosunku do społeczeństwa, funkcjonującą bez zwracania uwagi na problemy i zadania społeczne. Tę lukę starają się wypełnić organizacje pozarządowe w swoich staraniach o połączenie rynkowej działalności z aktywnością na rzecz społeczeństwa. Podejmują tym samym działania ukierunkowane na ograniczanie bezrobocia czy zwalczanie wykluczenia pewnych grup z życia społecznego i zawodowego²⁴⁹.

Dla osiągnięcia swoich celów organizacje pozarządowe muszą współdziałać z administracją publiczną.

Dla osiągnięcia swoich celów organizacje pozarządowe muszą współdziałać a jednym z ich najważniejszych partnerów jest administracja publiczna. Najczęściej wymienianym partnerem organizacji zajmujących się problematyką zatrudnienia są powiatowe urzędy pracy. Wśród najważniejszych partnerów takich organizacji wymienia się także wojewódzkie urzędy pracy, samorząd lokalny, ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie – 86% organizacji pozarządowych określa jako takiego partnera powiatowe urzędy pracy, 56% mówi o kontaktach z wojewódzkimi urzędami pracy a 70% wspomina samorząd lokalny²⁵⁰.

Jednocześnie sama jakość kontaktów z publicznymi służbami zatrudnienia określana jest przez organizacje pozarządowe jako dobra lub średnia – w obu przypadkach ponad jedna trzecia badanych (odpowiednio 36% i 34%) tak właśnie opisuje wzajemne relacje. Za największą przeszkodę w prawidłowych i efektywnych relacjach, ułatwiających organizacjom pozarządowym funkcjonowanie na rynku pracy wspomina się brak środków finansowych zarówno po stronie urzędów pracy jak i ich partnerów społecznych (odpowiednio ok. 52% i 49%)²⁵¹. Często podnoszone są także zarzuty małego zainteresowania urzędów prowadzeniem takiej współpracy (38%) i niskiej jakości procedur, które ją instytucjonalizują (38,5%)²⁵². Wydaje się jednak, że współpraca publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi, choć w pewnym stopniu utrwalona, ma charakter doraźny i jednokierunkowy, nie koncentrując się na strategicznych aspektach określających pożądany model współistnienia i współdziałania w realizacji usług rynku pracy.

Uregulowania prawne umożliwiające współpracę publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi zostały wpisane do Konstytucji RP.

2. Uwarunkowania instytucjonalne i funkcjonalne współpracy publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych

Uregulowania prawne umożliwiające współpracę publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi wpisane zostały do Konstytucji RP - w Preambule znajduje się sformułowanie odnoszące się zasady subsydiarności, - określające ją

249 G. Skąpska, *Spoleczeństwo obywatelskie...* dz. cyt., s. 53.

250 J. Herbst, *Organizacje pozarządowe ...*, dz. cyt., s. 22.

251 Tamże, s. 23.

252 Tamże, s. 24.

jako realizację zadań publicznych możliwie najbliższej ich adresata, natomiast w art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zapisano obowiązek takiej współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Konkretnie przepisy odnoszące się do możliwych form współpracy publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi można odnaleźć także w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁵³. W art. 3 ustawa ta określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, które są realizowane przez instytucje rynku pracy, działające w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy, wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej. Te zadania są realizowane na podstawie Krajowego Planu Działań oraz w oparciu o inicjatywy samorządu, gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych. Pomimo istnienia definicji instytucji rynku pracy z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wśród których znalazły się organizacje pozarządowe spełniające pewne kryteria, w art. 23 tej ustawy używa się także pojęcia „organizacja pozarządowa statutowo zajmująca się problematyką rynku pracy”.

Dla publicznych służb zatrudnienia współpraca z organizacjami pozarządowymi jest obligatoryjna, a formalna inicjatywa leży po stronie publicznych służb zatrudnienia lub jednostek samorządu terytorialnego, lecz kryteria w takiej sytuacji mogą być jedynie formalne, a nie merytoryczne. Jednak pozostawianie w wielu kwestiach swobody wyboru formy współpracy po stronie władz samorządowych rodzi często przekonanie, że sama współpraca ma charakter fakultatywny. Ta praktyka powoduje, iż wiele narzędzi współpracy pozostaje niewykorzystanych lub wykorzystanych w stopniu minimalnym.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 24 wskazuje konkretne formy współpracy publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych w obszarze rynku pracy. Nie nakłada na publiczne służby zatrudnienia obowiązku realizacji wszystkich form współpracy, daje im możliwość wyboru formy współdziałania, nie zwalniając ich z obowiązku współpracy z organizacjami pozarządowymi. Uwarunkowania współpracy na różnych poziomach, wskazują na niejasności oraz różnorodność dopuszczalnych rozwiązań prawnych. Dowolność wyboru form nie zmienia faktu, że sama współpraca z trzecim sektorem jest obowiązkiem administracji publicznej. Jednak w praktyce pożądane jest, aby to organizacje pozarządowe nawiązywały współpracę, nie czekając na inicjatywę administracji publicznej.

W myśl art. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, instytucjami rynku pracy są nie tylko publiczne służby zatrudnienia, które definiowane są jako organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskazuje konkretne formy współpracy publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych na obszarze rynku pracy.

253 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001).

obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone w ustawie oraz Ochotnicze Hufce Pracy. Do tej grupy zaliczane są również następujące podmioty: agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe (publiczne i niepubliczne), instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego²⁵⁴.

Organizacje pozarządowe spełniają kryteria instytucji rynku pracy i można uznać je za odpowiednich partnerów do współpracy przy realizacji usług rynku pracy.

Organizacje pozarządowe spełniają kryteria instytucji rynku pracy i można uznać je za odpowiednich partnerów do współpracy przy realizacji usług rynku pracy. Spójna i legalistyczna definicja organizacji pozarządowej, zgodnie z art. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określa je jako nie będące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia, z wyjątkiem partii politycznych i utworzonych przez nie fundacji²⁵⁵.

Pomimo wspomnianych zapisów o obowiązku współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi organizacje nie mają praktycznie gwarancji takiej współpracy ani gwarancji miejsca wśród instytucji rynku pracy. Wydaje się również, że brak jest instrumentów egzekwowania tego uprawnienia. Organizacje pozarządowe spełniają ustawowe kryteria partnera dla administracji publicznej nie tylko poprzez świadczenie usług jako agencja zatrudnienia lub instytucja szkoleniowa. Instytucjami rynku pracy są również stowarzyszenia i fundacje koncentrujące swoje działania na rzecz interesów grup defaworyzowanych i reintegracji społecznej. Są nimi również organizacje zajmujące się diagnozowaniem lokalnych problemów społecznych oraz te, które swoją działalność koncentrują w obszarze szeroko rozumianych działań edukacyjnych²⁵⁶.

Organizacje pozarządowe występują w relacjach z PSZ przede wszystkim jako odbiorcy informacji – aż 70% ich przedstawicieli tak określa prowadzoną współpracę, rzadziej jako partnerzy w przedsięwzięciach, a bardzo rzadko jako współtwórcy lokalnych polityk rynku pracy – tylko niecałe 30% widzi siebie w roli dostawcy informacji dla publicznych służb zatrudnienia²⁵⁷. Mowa tu o organizacjach stosunkowo dużych i stabilnych, prowadzących regularną działalność, które mogłyby być dla publicznych służb atrakcyjnym partnerem. W pozostałych przypadkach współpraca ta pozostawia wiele do życzenia - organizacje często narzekają na dotyczącą

254 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

255 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

256 A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia...*, dz. cyt., s. 6

257 J. Herbst, *Organizacje pozarządowe ...*, dz. cyt., s. 23.

go regulacje oraz postawy urzędników Zdaniem wielu odgrywają we wzajemnych relacjach raczej rolę petenta niż partnera.

Charakter współpracy organizacji pozarządowych z urzędami pracy najczęściej polega na uzyskiwaniu od urzędników informacji na temat struktury bezrobocia, ofert pracy, nowych szkoleń, konkursów lub zmian legislacyjnych. Rzadko występuje odwrotna sytuacja – gdy same organizacje dostarczają urzędowi informacji na temat bezrobotnych, ofert pracy itp. Można zatem stwierdzić, że współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi – przynajmniej tymi największymi – i publicznymi służbami zatrudnienia jest dosyć dobrze rozwinięta, chociaż ma przede wszystkim charakter informacyjny, a nie strategiczny.

Współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi i publicznymi służbami zatrudnienia ma przede wszystkim charakter informacyjny, a nie strategiczny.

W przypadku regulacji zawartych w art. 24 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi mamy do czynienia z sytuacją, w której bardzo wiele pozostawiono do interpretacji podmiotom, które nie posiadają takiej delegacji (jak np. publiczne służby zatrudnienia na poziomie powiatowym i wojewódzkim)²⁵⁸. Regulacje te poddawane są przez urzędników dowolnym, niespójnym interpretacjom, miejscami zastępującymi prawo. Powoduje to, że możliwe prawnie formy współpracy są często jedynie formalnymi zapisami, które nie przekładają się na codzienną praktykę.

3. Formy współpracy

Jak już wspomniano powyżej, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, choć wskazuje różne możliwe formy współpracy publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych w zakresie usług rynku pracy, to jednak nie przesądza, która z tych form powinna być realizowana. Pozostawia w tym zakresie możliwość wyboru formy współdziałania publicznym służbom zatrudnienia, natomiast sam dialog i współpraca z partnerami społecznymi traktowany jest jako obowiązek administracji publicznej.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stwierdza, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Współpraca ta - w myśl art. 5 - może odbywać się, w szczególności, w następujących formach:

- » zlecenia organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w tej ustawie,

Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych może przybierać formę: zlecenia zadań, informowania się, konsultowania aktów prawnych, tworzenia wspólnych zespołów roboczych.

258 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

- » wzajemnego informowania się o planowanych kierunkach działalności i współdziałania w celu zharmonizowania tych kierunków,
- » konsultowania z organizacjami pozarządowymi, odpowiednio do zakresu ich działania, projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- » tworzenia wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej²⁵⁹.

Z uwagi na fakt, że są to tylko przykładowe formy współpracy (katalog otwarty), ustawodawca nie wykluczył innych form współdziałania sektora publicznego z podmiotami niepublicznymi. Uregulowania zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dają publicznym służbom zatrudnienia, nie wymienione w tym miejscu, inne możliwości współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Jednym z wymiarów współpracy publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi jest zlecenie podmiotom niepublicznym zadań, za zapewnienie których odpowiada administracja publiczna. Innymi słowy, jest to rozdzielenie płatnika od dostawcy usługi publicznej – podstawowe narzędzie poprawy efektywności sektora publicznego jako rezultat współpracy na szczeblu lokalnym i wojewódzkim. Ustawa definiuje preferowane przez ustawodawcę formy tej współpracy, wskazując przede wszystkim na zlecenia realizacji usług rynku pracy.

PSZ mogą zlecać organizacjom pozarządowym zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Ustawa daje publicznym służbom zatrudnienia możliwość (nie obowiązek) zlecenia innym podmiotom niektórych zadań. Wśród tych podmiotów znalazły się m.in. organizacje pozarządowe, występujące jako agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego czy instytucje partnerstwa lokalnego. Formalnie wykonanie takiego zadania powierza marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu zlecając wykonanie zadań organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy, instytucjom szkoleniowym, agencjom zatrudnienia.

Publiczne służby zatrudnienia powierzając, czy też zlecając, organizacjom pozarządowym zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, powinny kierować się przede wszystkim innowacyjnością proponowanych przez organizacje pozarządowe usług rynku pracy²⁶⁰. Wydaje się, że przez uzupełnianie i rozszerzanie oferty można rozumieć wprowadzanie takich usług rynku pracy, które nie były dotąd stosowane, np. na wprowadzanie rozwiązań innowacyjnych.

259 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

260 A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia...*, dz. cyt., s. 11.

Katalog usług rynku pracy jest zamknięty do pięciu wskazanych rodzajów działań. Działania te wymienione są w art. 35 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy enumeratywnie, jako katalog zamknięty i należy do nich pośrednictwo pracy, usługi EURES, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizacja szkoleń²⁶¹.

Tę niewielką liczbę zadań można zrozumieć o tyle, że pojęcia takie jak „pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy” są dość szerokie i można w ich zakresie realizować wiele różnorodnych działań, w tym działań innowacyjnych. Z drugiej jednak strony, powszechną praktyką jest wyznaczanie przez administrację publiczną zawężających interpretacji. Wspólnym mianownikiem takich interpretacji jest zwykle koncentracja na działaniach związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu, czy to związanemu z ubóstwem, czy wynikającemu z niepełnosprawności lub choroby, czy wreszcie będącemu konsekwencją szczególnej sytuacji życiowej odbiorców (np. osoby samotnie wychowujące dzieci).

Sam proces zlecenia wykonywania usług rynku pracy odbywa się w trybie procedury przetargowej na zakup tych usług, na zasadach i w trybie określonym w Prawie Zamówień Publicznych. Warunki ogłoszenia konkursu ofert na realizację usług rynku pracy, zawartość składanej oferty, zasady i warunki rozpatrzenia oferty, zostały szczegółowo uregulowane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 27-32, są jednak wyłącznie powtórzeniem uregulowań ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 11-19. W przypadku rozpatrywania otwartego konkursu ofert (będącego analogicznym do zlecenia usług rynku pracy powtórzeniem przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), marszałek województwa lub starosta bierze pod uwagę:

- » zgłoszone możliwości realizacji usługi rynku pracy,
- » przedstawioną we wniosku kalkulację kosztów realizacji,
- » usługi rynku pracy, uwzględniając relację przedstawionych kosztów do zakresu rzeczowego,
- » usługi rynku pracy,
- » zadeklarowany udział środków finansowych własnych albo pozyskiwanych z innych źródeł na realizację usługi rynku pracy,
- » analizę i ocenę realizacji usług rynku pracy zleconych w okresie poprzednim, z uwzględnieniem rzetelności i terminowości ich realizacji oraz sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków,
- » wysokość środków finansowych niezbędnych do realizacji usługi rynku pracy²⁶².

261 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

262 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

Uogólniając, można powiedzieć, iż ustawa nie nakłada obowiązku oceny merytorycznej treści złożonej oferty w przypadku konkursu inicjowanego przez publiczne służby zatrudnienia – jedynie jej ocenę formalną i finansową. Brak oceny merytorycznej dokonywanej przez organ rozpatrujący ofertę nie sprzyja tworzeniu klimatu współpracy i nawiązywaniu relacji partnerskich. Jeśli weźmiemy pod uwagę, że ok. 80% zleceń publicznych służb zatrudnienia to szkolenia, nietrudno uznać zapisy o zlecaniu zadań za martwe. Urzędy pracy, starostwa i urzędy marszałkowskie rozpisują konkursy na realizację poszczególnych zadań głównie w obszarach, gdzie same nie są w stanie zapewnić realizacji usługi (jak np. szkolenia, badania lekarskie, staże i prace interwencyjne).

Organizacje pozarządowe, instytucje szkoleniowe i agencje zatrudnienia mogą z własnej inicjatywy wystąpić z ofertą realizacji zadania publicznego.

Organizacje pozarządowe, instytucje szkoleniowe i agencje zatrudnienia mogą też z własnej inicjatywy wystąpić z ofertą realizacji zadania. W takiej sytuacji, organizacja wypracowuje program, opisuje go, projektuje i realizuje jako zadanie publiczne. Pomimo braku odpowiedniego przepisu w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, na mocy art. 12 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, uzasadnione wydaje się umożliwienie organizacjom pozarządowym złożenie własnej inicjatywy oferty realizacji zadania publicznego, w tym także realizacji usług rynku pracy, także tych, które były realizowane dotychczas w inny sposób, w tym przez organy administracji publicznej²⁶³.

W przypadku złożenia takiej oferty organ administracji publicznej rozpatruje celowość realizacji określonego zadania publicznego przez organizację pozarządową, biorąc pod uwagę: czy stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, daje gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania, oraz jakie korzyści wynikają z realizacji danego zadania publicznego przez organizację pozarządową. Także Program Operacyjny Kapitał Ludzki stwarza możliwości realizacji partnerskich przedsięwzięć, których uczestnikami są publiczne służby zatrudnienia i organizacje pozarządowe. Jak do tej pory, nie ma zbyt wielu przesłanek pozwalających stwierdzić, że korzystają one z tej formy realizacji zadań, jednak odpowiednie zapisy Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki mogą się przełożyć na zaprojektowanie i wdrożenie takich przedsięwzięć.

Może również zaistnieć sytuacja, kiedy sama organizacja wypracowuje program, opisuje go, projektuje i przekazuje do realizacji władzom samorządowym. Przykładem takiego działania może być praca z uchodźcami, gdzie środowisko pozarządowe ze względu na zgromadzone doświadczenie ma relatywnie lepsze rozeznanie w problemie i lepiej potrafi diagnozować potrzeby, natomiast urzędy mają więcej możliwości działania.

263 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

Mianem współpracy ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa również działanie na rzecz zharmonizowania procesu świadczenia i rozwoju usług publicznych. Z założenia ma to być proces wzajemnych dostosowań w ramach partnerstwa, wspólne wypracowywanie diagnozy potrzeb lokalnych, a następnie podział zadań pomiędzy poszczególne instytucje dialogu społecznego. Partnerzy nie postrzegają się jako rywale przy ubieganiu się o fundusze na realizację projektów, lecz rozdzielają między siebie zadania zgodnie z pozyskanymi kompetencjami tak, by maksymalizować skuteczność oddziaływania na beneficjentów. *Fundamentem współpracy jest nie tylko wymiana korzyści, lecz przede wszystkim wzajemne zaufanie*²⁶⁴. Współpraca jest produktem wzajemnej wymiany korzyści, niezależnie od tego, że w ramach partnerstw powinna nastąpić specjalizacja.

Z chwilą pojawienia się w Polsce funduszy unijnych organizacje pozarządowe mogą pełnić nie tylko rolę podwykonawców w projektach realizowanych przez powiatowe urzędy pracy, ale także samodzielnie składać wnioski w konkursach dotyczących zwalczania bezrobocia. Z formalnego punktu widzenia do rozstrzygnięcia pozostaje jeszcze kwestia, czy wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego można rozpatrywać w kategoriach współpracy publicznych służb zatrudnienia (na poziomie wojewódzkich urzędów pracy) oraz władz publicznych (w postaci urzędów marszałkowskich) z sektorem pozarządowym. Informowanie o warunkach i przeprowadzanie konkursów, choć należy do obowiązków instytucji wdrażających, można określać mianem współpracy z sektorem pozarządowym.

Z chwilą pojawienia się w Polsce funduszy UE organizacje pozarządowe mogą samodzielnie składać wnioski w konkursach dotyczących zwalczania bezrobocia.

Obowiązki instytucji wdrażającej Europejski Fundusz Społeczny nie należą do elementów funkcjonowania rad zatrudnienia, nie jest zlecaniem zadania ani partnerstwem lokalnym. Można je jednak potraktować jako uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług publicznych służb zatrudnienia. Zasadne staje się więc przyjęcie założenia, że realizowanie zadań instytucji wdrażającej można określić mianem współpracy, choć nie jest to żaden z rodzajów współpracy, który jako obowiązkowy *explicite* wymieniony jest w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Samo przeprowadzanie konkursów nie jest działaniem wystarczającym, by spełnić ustawowy obowiązek współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednak towarzyszące im działania publicznych służb zatrudnienia, które mają charakter informacyjny oraz szkoleniowy można zakwalifikować jako przejaw takiej współpracy²⁶⁵, choć niewątpliwie mający charakter jednokierunkowy.

Wsparcie oferowane organizacjom pozarządowym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki dotyczy szeregu działań, które są ich domeną. Za najistotniejsze należy uznać zapisane w nim działania Priorytetów regionalnych: VI „Rynek pracy

264 M. Rogaczewska, J. Tyrowicz, *Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje?*, FISE, Warszawa 2005, s. 33.

265 A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia...*, dz. cyt., s. 5.

otwarty dla wszystkich”, VII „Promocja integracji społecznej” i IX „Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach”:

- » realizacja usług i wykorzystanie instrumentów aktywizacji zawodowej w regionie, skierowanych do różnych grup lub osób nie pozostających w zatrudnieniu lub poszukujących pracy (w tym przede wszystkim do kobiet, osób młodych, niepełnosprawnych, osób po 50 roku życia),
- » upowszechnianie elastycznych form zatrudnienia oraz alternatywnych metod organizacji pracy,
- » działania wspierające podnoszenie, uzupełnienie lub zmianę kwalifikacji zawodowych, zgodnie ze specyfiką lokalnego rynku pracy,
- » rozwijanie różnorodnych form wsparcia udzielanego osobom bezrobotnym i poszukującym pracy,
- » tworzenie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia rozwój form zatrudnienia, aktywizacji zawodowej i miejsc pracy dla osób z dysfunkcjami utrudniającymi integrację,
- » wsparcie wolontariatu jako formy integracji osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- » poradnictwo psychologiczne, psychospołeczne i zawodowe prowadzące do integracji społecznej i zawodowej,
- » akcje i kampanie promocyjno-informacyjne w zakresie równości szans, mobilności i elastyczności zawodowej oraz promowania aktywnych postaw na rynku pracy,
- » promowanie i wspieranie zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej,
- » wsparcie dla tworzenia i działalności podmiotów aktywizujących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym²⁶⁶.

Do pozostałych form współpracy publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi należą wzajemne informowanie się o podejmowanych działaniach, tworzenie zespołów analityczno-doradczych oraz konsultowanie z partnerami społecznymi nowych aktów regulacyjnych. Wyrazem tego typu współpracy są lub mają być zadania będące w kompetencji rad zatrudnienia. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w Rozdziale 8 „Dialog społeczny i partnerstwo na rynku pracy” określa kompetencje rad zatrudnienia, których finansowanie zabezpieczone jest w Funduszu Pracy²⁶⁷. Dla samych rad zatrudnienia, zgodnie z zasadą subsydiarności, zdefiniowano trzy poziomy: powiatowy, wojewódzki oraz krajowy.

Naczelna Rada Zatrudnienia jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw pracy w sprawach polityki rynku pracy. Zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do zakresu jej działań należy: inspirowanie przedsięwzięć zmierzających do pełnego i produktywnego zatrudnienia

266 Por. strona internetowa Europejskiego Funduszu Społecznego, www.efs.gov.pl, Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007-2013.

267 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

nia i rozwoju zasobów ludzkich, opiniowanie projektów Krajowego Planu Działań i regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia, opiniowanie rocznych sprawozdań z działalności Funduszu Pracy, ocena racjonalności gospodarki środkami tego funduszu, opiniowanie okresowych sprawozdań z realizacji Krajowego Planu Działań, opiniowanie projektów ustaw dotyczących promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Naczelna Rada Zatrudnienia pełni głównie funkcje doradcze, ponieważ trudno określić sformułowanie „inspirowanie przedsięwzięć” w kategoriach aktywnego prowadzenia polityki rynku pracy lub precyzyjnie funkcję opiniotwórczą oraz rzeczniczą.

Inaczej sprawa przedstawia się na poziomie wojewódzkim i powiatowym. Wojewódzkie są organami opiniodawczo-doradczymi marszałka województwa w sprawach polityki rynku pracy. Poza inspirowaniem przedsięwzięć oceniają racjonalność gospodarki środkami Funduszu Pracy. Opiniują kryteria podziału środków Funduszu Pracy dla samorządów powiatowych danego województwa, przeznaczonych na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia i innych fakultatywnych zadań, jak również propozycje przeznaczenia środków Funduszu Pracy będących w dyspozycji samorządu województwa opracowane przez wojewódzkie urzędy pracy. Weryfikują także sprawozdania z ich wykorzystania. Te działania mają bezpośrednie przełożenie na politykę zatrudnieniową w danym województwie, na kierunki jej rozwoju oraz dystrybucję środków pomiędzy powiaty, ale również cele i priorytety działań. Do prerogatyw wojewódzkich rad zatrudnienia należy również składanie wniosków i wydawanie opinii w sprawach dotyczących kierunków kształcenia, szkolenia zawodowego oraz zatrudnienia w województwie. Mają również prawo do oceny okresowych sprawozdań z działalności wojewódzkich urzędów pracy oraz opiniują wnioski o odwołanie lub powołanie dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

Członkowie wojewódzkich rad zatrudnienia mogą opiniować kandydata na dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy. Przedstawiają także Naczelnej Radzie Zatrudnienia okresowe sprawozdania i wnioski w sprawach zatrudnienia oraz delegują przedstawiciela do Naczelnej Rady Zatrudnienia. Do zakresu działania powiatowych rad zatrudnienia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące rad wojewódzkich.

Powiatowe i wojewódzkie rady zatrudnienia mają zatem szerokie kompetencje. Ich wpływ nie został ograniczony do opiniowania programów i sprawozdań z rozwoju sytuacji, składanych przez przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia. Nie są jedynie ciałem opiniodawczo-doradczym, ale w sposób realny kształtują sytuację w swoim regionie. Mają realną możliwość kształtowania gospodarki środkami Funduszu Pracy i dystrybuowania środków finansowych pomiędzy regiony i na cele społeczne. Z mocy prawa mogą również sprawować kontrolę merytoryczno-formalną nad działalnością urzędów pracy, z prawem wnioskowania o dymisję dyrektora i bezpośrednim wpływem na wybór nowego włącznie. I choć są to ciała z samej

swojej natury kolegialne, ich uczestnictwo w procesie decyzyjnym może mieć bezpośrednie przełożenie na politykę zatrudnieniową na poziomie województwa i powiatu.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą wchodzić w skład rad zatrudnienia.

Rady zatrudnienia powoływane są przez ministra, marszałka lub starostów i w ich skład mogą wchodzić przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego. Przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą zatem wchodzić w skład rad zatrudnienia. O składzie rady zatrudnienia decyduje odpowiednio minister, marszałek oraz starosta – ustawa określa tylko grupy potencjalnych kandydatów, nie nakładając obowiązku włączenia przedstawicieli każdej z nich. Taki zapis pozwala na dowolność kształtowania składu rad zatrudnienia, i teoretycznie rada zatrudnienia może składać się np. wyłącznie z przedstawicieli administracji państwowej.

Najistotniejszą kwestią wydaje się to, że aby móc ubiegać się o powołanie do rady zatrudnienia, organizacja musi statutowo zajmować się problematyką rynku pracy. Nie istnieje wciąż oficjalna wykładnia, co oznacza sformułowanie „problematyka rynku pracy”. *W większości przypadków władze wojewódzkie i samorządowe przychylają się do interpretacji, że niezbędne jest zapisanie w statucie działań na rynku pracy*²⁶⁸.

Powyższe przepisy dają organizacjom pozarządowym jedynie możliwość kandydowania do rady, ale nie zapewniają miejsca w tych organach. Zatem skorzystanie z możliwości włączenia organizacji pozarządowych w dialog i współpracę przy realizacji polityki rynku pracy ostatecznie zależy od decyzji administracji publicznej. *Organizacje pozarządowe mogą się jedynie ubiegać o włączenie ich do dialogu i współpracy*²⁶⁹.

Znane są przykłady organizacji pozarządowych, które uzyskały certyfikat instytucji szkoleniowej, ale nie zostały zaproszone do powiatowej rady zatrudnienia w swoim powiecie, bo w ich statucie nie znajdował się zapis o działalności na rynku pracy. Interpretacja taka jest o tyle wątpliwa, że „problematyka rynku pracy” jest pojęciem bardzo szerokim. Zatem jeśli zdaniem odpowiednich organów (ministerstwa, urzędu marszałkowskiego lub starosty) organizacje trzeciego sektora spełniają kryterium formalne oraz zostaną powołane przez te organy do rady zatrudnienia na poziomie krajowym, wojewódzkim lub powiatowym, mogą stać się ich członkami.

Oprócz działalności rad zatrudnienia na regionalnym i lokalnym rynku pracy ważną rolę odgrywają instytucje partnerstwa lokalnego, które realizują inicjatywy partnerów rynku pracy na rzecz realizacji ustawowych zadań, wspieranych przez organy samorządu terytorialnego. Inicjowanie i realizowanie projektów lokalnych jest zadaniem starosty. Współpraca z innymi organami i organizacjami w inicjowaniu i realizo-

268 A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia...*, dz. cyt., s. 9.

269 Tamże, s. 9.

waniu projektów lokalnych nie jest dla starosty obowiązkowa – starosta może, lecz nie musi jej podejmować. Pomimo braku obowiązku współpracy ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w art. 63-64 ustanawia obowiązek przygotowania i realizowania projektów lokalnych na zasadzie partnerstwa²⁷⁰.

Na regionalnym i lokalnym rynku pracy istotną rolę odgrywają instytucje partnerstwa lokalnego.

Projekty lokalne są przygotowywane i realizowane na zasadzie partnerstwa, polegającego w szczególności na stworzeniu odpowiednich warunków organizacyjnych dla realizacji projektów z udziałem partnerów społecznych oraz na zapewnieniu wsparcia finansowego. Zadanie to starosta może realizować samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy, w celu promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy. Przykładem partnerstwa jest stworzenie odpowiednich warunków organizacyjnych dla realizacji projektów z udziałem partnerów społecznych oraz zapewnienie wsparcia finansowego.

Środki na funkcjonowanie partnerstw lokalnych pochodzić powinny z Funduszu Pracy. Staroście nie wolno jednak finansować z niego usług rynku pracy, więc działania partnerstw lokalnych nie mogą ich obejmować. Katalog usług rynku pracy jest jednak w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy bardzo ograniczony, nie obejmując działań diagnostycznych ani programowania rozwoju lokalnego. Dlatego też, na mocy zapisów o partnerstwach lokalnych, starosta może zlecić partnerom lokalnym przeprowadzenie badań, przygotowanie ekspertyz oraz wypracowanie lokalnych strategii działań aktywizacyjnych i zmniejszających negatywne skutki bezrobocia.

4. Współpraca publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi – przykłady rozwiązań zagranicznych

W przypadku niniejszego rozdziału celowe wydaje się wskazanie takich modeli współdziałania publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych, które mogą choć w części być adaptowane do rozwiązań przyjętych lub rozważanych do przyjęcia w Polsce. Jednocześnie ukazane zostały przypadki stosunkowo najbardziej reprezentatywne dla obecnych trendów w ewolucji modelu funkcjonowania zarówno publicznych służb zatrudnienia jak i organizacji pozarządowych²⁷¹.

270 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

271 Zob.: Z. Szymańska, *Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach*, FISE, Warszawa 2005.

W Holandii reforma systemu pomocy socjalnej i związanych z tym usług zatrudnienia została sformułowana w ustawie o strukturze realizacji polityki zatrudnienia, która weszła w życie w 2002 r. Pomysł, aby wprowadzić taką reformę powstał już w 1995 r. i od tego czasu ewoluował, włączając pierwsze zmiany poczynając od 2000 r. (wówczas tradycyjną instytucję PSZ rozbito na pięć niezależnych od siebie oddziałów oraz zaczęto ogłaszać przetargi, w których mogły brać udział organizacje pozarządowe)²⁷².

Przed wprowadzeniem reformy PSZ same wykonywały około 75% wszystkich usług zatrudnienia. Dwa główne cele reformy to prewencja przed napływem nowych beneficjentów zasiłków z tytułu ubezpieczeń społecznych oraz reintegracja bieżących beneficjentów ze społeczeństwem oraz rynkiem pracy. Odpowiedzialność za prewencję i reintegrację została przesunięta bardziej w stronę pracowników i pracodawców, a rynek usług zatrudnienia całkowicie sprywatyzowano.

W gestii instytucji publicznych została zaledwie mała część usług zatrudnienia. Rząd postanowił zachować publiczną kontrolę jedynie nad zarządzaniem zasiłkami z ubezpieczeń społecznych oraz profilowaniem bezrobotnych – działalnością, która według polityków nie powinna zależeć od komercyjnych interesów organizacji pozarządowych. Pozostałe usługi zostały w pełni sprywatyzowane, a reintegracyjne jednostki byłych PSZ obecnie konkurują o kontrakty z organizacjami pozarządowymi na zasadzie równości.

Organizacje pozarządowe znajdują się w Holandii w takiej samej sytuacji, jak pozostali aktorzy na rynku pracy, a ich doświadczenia mogą być zbieżne z ogólnymi wrażeniami pozostałych aktorów na rynku pracy.

Organizacje pozarządowe nie są w Holandii traktowane jako odrębna instytucja rynku pracy. Fakt ich istnienia pomijają publikacje o doświadczeniach Holandii w reformowaniu publicznych służb zatrudnienia. Należy uznać, że organizacje pozarządowe znajdują się w Holandii w takiej samej sytuacji, jak pozostali aktorzy na rynku pracy, a więc ich doświadczenia mogą być zbieżne z ogólnymi wrażeniami wszystkich aktorów na rynku pracy.

Organizacjom pozarządowym doświadczenia holenderskie oferują kilka cennych wskazówek. Przede wszystkim pokazują ogólne tendencje na liberalnym rynku usług zatrudnienia, czyli: nasilenie komercyjnego podejścia oraz koncentracja na rynku (zmniejszanie się liczby usługodawców). Okazuje się, że z biegiem czasu zaczynają dominować duże firmy o ogromnym kapitale w szerokim pojęciu (gwarancje finansowe, środki kadrowe i lokalowe). Duże organizacje często wygrywają konkurencję, także ze względu na to, że mogą rozkładać ryzyko finansowe, korzystać z efektów skali i, w konsekwencji, oferować niższe ceny. Jest to problem dla mniejszych firm, w tym prawdopodobnie mniejszych organizacji pozarządowych. Dla jego przezwyciężenia można tworzyć układy partnerskie i wspólnie z innymi organizacjami pozarządowymi składać jedną ofertę przetargową. Rozwiązanie to daje wiele możliwości,

272 Tamże, s. 17.

ale jest trudne do realizacji. Istnieje także możliwość specjalizowania się w roli podwykonawcy większych agencji. Organizacje pozarządowe nie tracą wtedy swojego charakteru i misji, a jednocześnie mają swój udział w rynku. Nie zmienia to faktu, że w warunkach konkurencji również organizacje pozarządowe muszą być bardziej zorientowane rynkowo. Rynek usług zatrudnienia jest tak specyficzny ze względu na swój społeczny charakter, że z drugiej strony komercyjne instytucje muszą nauczyć się pewnej wrażliwości i społecznego podejścia do swoich zadań.

W Australii usługi zatrudnienia były zlecane na zewnątrz w ograniczonym zakresie już od lat 70. XX w. W 1994 r. wprowadzono *Working Nation Package* – pakiet regulacji dotyczących polityki zatrudnienia, w tym system *casemanagement'u* dla bezrobotnych. W celu realizacji zaproponowanego systemu powołano dwie instytucje: *Commonwealth Employment Service* (CES) – publiczną instytucję odpowiedzialną za realizację polityki zatrudnienia, oraz biuro do obsługi zleceniobiorców kontraktów na usługi zatrudnienia. W programach reintegracyjnych nacisk położono na zwalczanie bezrobocia długotrwałego oraz na szkolenia²⁷³.

Od 1998 r. wprowadzono całkowity obowiązek kontraktowania wszystkich usług. Wdrożono wówczas system zwany *Job Network*, w którym CES zastąpione zostało siecią komercyjnych i społecznych organizacji oraz publicznych instytucji zajmujących się świadczeniem usług zatrudnienia, które w Australii traktowane są nie jako agencje zatrudnienia, lecz jako osobna grupa usługodawców. Obok *Job Network* stworzono publiczną instytucję pośrednictwa pracy *Centrelink*, do której obowiązków należy obsługa bezrobotnych na zasadzie *one-stop*. Zasada *one-stop* oznacza kompleksową obsługę bezrobotnego w jednym miejscu, obejmującą załatwienie wszelkich formalności związanych z zasiłkami, pośrednictwem pracy oraz uczestnictwem w programie reintegracyjnym.

Publiczne finansowanie aktywnych programów rynku pracy zostało zastąpione poprzez kontraktowanie usług zatrudnienia na wolnym rynku. Przetargi na kontrakty przeprowadza Ministerstwo Pracy i Stosunków Pracy, choć to *Centrelink* zgłasza zapotrzebowanie na dane usługi i klasyfikuje bezrobotnych. Jednak nie uczestniczy w samym procesie przetargowym. Do wzięcia udziału w przetargach zapraszane są wszystkie agencje oraz organizacje samorządowe i rządowe. Do przetargów staje również rządowa agencja zatrudnienia *Employment National*, lecz nie jest ona subsydiowana z budżetu państwa i nie posiada uprzywilejowanego statusu. Zwykle *Employment National* spełniał swoją rolę, gdy żadna agencja nie zgłosiła oferty spełniającej standardy – wówczas *Employment National* jest wykonawcą usługi. Przyczyną całkowitej deregulacji rynku usług zatrudnienia było przekonanie, że prywatne agencje będą osiągały lepsze wyniki od instytucji publicznych oraz spowodują spadek obciążeń budżetowych związanych z zasiłkami.

Zasada *one-stop*, stosowana w Australii, oznacza kompleksową obsługę bezrobotnego w jednym miejscu, obejmującą załatwienie wszelkich formalności związanych z zasiłkami, pośrednictwem pracy oraz uczestnictwem w programie reintegracyjnym.

273 Tamże, s. 30.

Wprowadzenie pełnej konkurencji na rynek usług zatrudnienia miało w Australii ogromny wpływ na funkcjonowanie organizacji pozarządowych.

Wprowadzenie pełnej konkurencji na rynek usług zatrudnienia w Australii miało ogromny wpływ na funkcjonowanie organizacji pozarządowych.

Główna zmiana polegała na przejściu od modelu partnerstwa i współpracy z instytucjami publicznymi (w tym samorządowymi), opartego na systemie przyznawania funduszy na realizację danych przedsięwzięć/projektów (grantów), do modelu wzajemnej rywalizacji o kontrakty w środowisku o charakterze biznesowym. Przeprowadzone badania ujawniły, że pracownicy organizacji pozarządowych nie byli zadowoleni z przejścia ze stosunków partnerskich z instytucjami publicznymi, samorządowymi, a także innymi organizacjami pozarządowymi do rywalizacji o kontrakty i wakaty.

Wszystkie organizacje społeczne stają przed często wykluczającym się wyborem: chęcią niesienia pomocy i przyczynienia się do ogólnego dobra społecznego oraz pragnieniem utrzymania się na rynku. Założenie, że jakość usług świadczonych przez organizacje pozarządowe wzrośnie, nie sprawdziło się w ich mniemaniu. Jako największy problem określają one to, że po części musiały zrezygnować z ideałów i społecznikowskiego aspektu działalności i skoncentrować się na przetrwaniu w warunkach wolnorynkowych oraz pozyskiwaniu wystarczających funduszy.

W 2002 r. w Danii rozpoczęły się prace nad wprowadzeniem reformy rynku usług zatrudnienia, która miała polegać na częściowym sprywatyzowaniu tego rynku. Kontraktowanie usług zatrudnienia w Danii zostało zorganizowane na podstawie doświadczeń holenderskich. Odzwierciedlone jest to w budowie systemu kontraktowania usług zatrudnienia. Z jednej strony, nabywcami usług na rynku pracy są PSZ, mające czternaście centrów w całym kraju. PSZ odpowiedzialne są za udostępnianie bezrobotnym pobierającym zasiłek pośrednictwa pracy oraz szkoleń. Oprócz tego udostępniają niewielką liczbę usług służących promocji zatrudnienia wśród niepełnosprawnych na rynku pracy pobierających zasiłek²⁷⁴.

Z drugiej strony, nabywcami usług zatrudnienia są samorządy lokalne. Samorządy są odpowiedzialne za pośrednictwo pracy, szkolenie i reintegrację osób chorych pobierających zasiłek oraz innych osób ze społecznymi lub zdrowotnymi problemami. W zarządach publicznych służb zatrudnienia zasiadają przedstawiciele związków zawodowych, organizacji pracodawców, samorządów oraz prowincji. Z kolei, gminy korzystają z doradztwa partnerów społecznych. W ostatnich latach nastąpiła harmonizacja segmentów rynku usług zatrudnienia podzielonych według nabywcy, tj. na segment samorządowy oraz PSZ. Oba rodzaje instytucji oferują takie same usługi, a mianowicie: pośrednictwo pracy, kształcenie zawodowe, edukację dla dorosłych, naukę zawodu poprzez wykonywanie pracy, pracę wolontarystyczną bądź nieodpłatną oraz przywrócenie do rynku pracy.

274 Tamże, s. 42.

Zarówno publiczne służby zatrudnienia, jak i samorząd lokalny zlecają wykonanie usług zatrudnienia (pojedynczych usług lub całych programów reintegracyjnych) na zewnątrz, ponieważ mają w tym pewne doświadczenie, np. przy realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych. W związku z tym, reforma rynku usług zatrudnienia z 2003 r. przyniosła jedynie intensyfikację procesu prywatyzacyjnego. Reforma miała zagwarantować usługi wyższej jakości przy niższych kosztach. Główne założenia nowego systemu opierają się na przejrzystości rynku, wolnej konkurencji, mechanizmach rynkowych, intensywniejszej współpracy między prywatnymi i publicznymi usługodawcami, systemie płatności opartym na rezultatach oraz większym nacisku na osiąganie rezultatów.

Reforma rynku usług zatrudnienia w Danii przyniosła intensyfikację procesu prywatyzacyjnego.

Współpraca między prywatnymi i publicznymi usługodawcami generowała, jak się okazuje, najwięcej problemów. Pozarządowe instytucje rynku pracy były postrzegane przez urzędników gmin i PSZ bardziej jako konkurenci niż partnerzy. Wprowadzenie reformy było poprzedzone konsultacjami z placówkami PSZ oraz gminami dotyczącymi tego, które usługi mogłyby być sprywatyzowane. Wynikało z nich, że organizacje pozarządowe powinny świadczyć raczej proste, standardowe usługi (usługi innowacyjne, daleko zindywidualizowane dla tzw. trudnych beneficjentów miały być nadal świadczone przez instytucje publiczne).

W takiej bardziej przyjaznej formie prywatyzacji łatwiej odnaleźć się organizacjom pozarządowym. Konkurencyjność w Danii nie niszczy zjawiska partnerstwa. Samorządy pozwalają sobie na preferencje wobec organizacji, z którymi wcześniej blisko współpracowały. Organizacje pozarządowe nie muszą budować swojej pozycji zupełnie od nowa w mniej przyjaznym otoczeniu konkurencyjnym.

W 2001 r. w Wielkiej Brytanii w celu koordynacji całego systemu publicznych służb zatrudnienia stworzono nową instytucję – *Jobcentre Plus*, która jako pierwsza ma kontakt z bezrobotnym. Tutaj udostępnia się chętnym bazę wakatów oraz świadczy podstawowe usługi pośrednictwa pracy. Ponadto w *Jobcentre Plus* następuje rejestracja osób bezrobotnych, a także jest składany wniosek o przyznanie zasiłku. Poszczególne programy rynku pracy są zarządzane i częściowo realizowane przez publiczne instytucje partnerskie.

Rynek usług zatrudnienia w Wielkiej Brytanii jest oceniany jako mało przejrzysty. Indywidualni doradcy personalni z *Jobcentre Plus* narzekają na niedobór informacji o możliwościach realizacji programów reintegracyjnych danych organizacji pozarządowych oraz na ograniczone możliwości wyboru usługodawców i jakość usług²⁷⁵.

Informacje o organizacjach pozarządowych są w publikacjach dotyczących Wielkiej Brytanii ograniczane do organizacji wolontarystycznych. Są one nie tylko od

275 Tamże, s. 45.

Organizacje pozarządowe w Wielkiej Brytanii są wykorzystywane do pełnienia podwójnej roli – usługodawców oraz instytucji, w których bezrobotni mogą poprawiać swój poziom zatrudnialności poprzez wolontariat.

dawna powszechna w tym kraju, ale również preferowane jako dostawcy usług zatrudnienia. Organizacje pozarządowe są wykorzystywane do pełnienia podwójnej roli – usługodawców oraz instytucji, w których bezrobotni (zwłaszcza młodzież) mogą poprawiać swój poziom zatrudnialności poprzez wolontariat. W Wielkiej Brytanii rynek usług zatrudnienia nie jest całkowicie sprywatyzowany, więc organizacje pozarządowe mogą kontynuować sposób działania i zarządzania z okresu sprzed prywatyzacyjnych reform..

5. Bariery współpracy publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi

Współpraca między organizacjami trzeciego sektora a administracją publiczną ogranicza się najczęściej do realizowania zamawianych przez PSZ szkoleń lub prowadzenia klubów pracy.

Współpraca między organizacjami trzeciego sektora a administracją publiczną wydaje się być w obszarze usług rynku pracy tym trudniejsza, im bardziej organizacje pozarządowe odczuwają jej potrzebę²⁷⁶. Ogranicza się ona jednak najczęściej do realizowania zamawianych przez publiczne służby zatrudnienia szkoleń lub prowadzenia klubów pracy. Postrzegane często jako roszczeniowe oraz wymagające, stwarzające z dużym trudem przełamują stereotyp organizacji charytatywnych, niosącym pomoc potrzebującym, nie zważając na regulacje prawne, swoją sytuację finansową i możliwości kadrowe. Wymienione powyżej problemy ewidentnie stają się podczas współpracy przy wdrażaniu Europejskiego Funduszu Społecznego.

W miarę napływu środków unijnych publiczne służby zatrudnienia są coraz mniej zainteresowane partnerską współpracą z organizacjami pozarządowymi. Niektóre urzędy nie dostrzegają potencjalnych korzyści współpracy z lokalnymi partnerami przy realizacji zadań publicznych, ponieważ konieczność ubiegania się przez urzędy pracy o fundusze w ramach EFS powoduje, iż postrzegają one organizacje pozarządowe jako rywali, a nie partnerów. Równocześnie nadmiernie skomplikowane procedury powodują, że same organizacje zaczynają przyjmować postawy konkurentów. Obawa publicznych służb zatrudnienia przed współpracą z organizacjami pozarządowymi ma podstawy w stereotypach mówiących o tym, że organizacje pozarządowe nie potrafią same prowadzić zaawansowanej księgowości, że z powodu mobilności i niedostatku kadr mogą opóźniać rozliczenia i sprawozdania oraz że nie dysponują własnym satysfakcjonującym zapleczem kadrowym i infrastrukturalnym. Innego rodzaju obawa, związana z kwestią przewidywalności, to niestabilność instytucjonalna organizacji pozarządowych – przy dużych, kilkuletnich projektach, zdaniem urzędów pracy, to sama organizacja powinna wziąć na siebie ciężar udo-

276 P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa 2001, s. 54.

wodnienia, że posiada wystarczające zabezpieczenie swego funkcjonowania, nie zaś jedynie wykonuje ów projekt w celu przetrwania.

Tradycyjny klimat nieufności i uprzedzeń lub równie częsty klimat rywalizacji wynika z niedostatecznej wiedzy o sobie nawzajem i względnej łatwości zamknięcia się w stereotypach.

Prowadzi jednak do zaniedbywania potrzeb beneficjentów, i minimalizując możliwości skutecznego rozwiązywania problemów społecznych w przyszłości. Wśród barier utrudniających wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w sferze usług związanych z zatrudnieniem można wymienić: zadaniowy, doraźny charakter ich relacji z publicznymi służbami zatrudnienia (choć trzeba tu zaznaczyć, że niektóre organizacje angażują się także we współpracę na poziomie tworzenia lokalnych strategii rynku pracy), deficyt środków finansowych, czy to po stronie urzędów pracy, których nie stać na finansowanie działań organizacji, czy po stronie organizacji, których nie stać na udział we wspólnych przedsięwzięciach, a także niedoskonałe przepisy prawne oraz zbyt skomplikowane procedury regulujące relacje pomiędzy urzędami pracy a organizacjami, dominujące przekonanie, iż urzędnicy nie rozumieją specyfiki działania sektora pozarządowego i trudności, z którymi się boryka. Zapewne nie bez znaczenia dla wzajemnych relacji jest również zbyt optymistyczne postrzeganie własnej organizacji, które przeceniają swój potencjał i kompetencje w dziedzinie rynku pracy.

Zwolennicy zwiększania roli sektora organizacji pozarządowych w dostarczaniu usług rynku pracy często odwołują się do argumentu, że organizacje, w odróżnieniu od instytucji publicznych oraz komercyjnych, orientują się w swoich działaniach na ściśle określone grupy odbiorców lub typy działań, dzięki czemu są skuteczniejsze w pomocy osobom doświadczającym szczególnych trudności na rynku pracy.

Takie przekonanie wydaje się być także podstawą autodefinicji organizacji pozarządowych jako instytucji rynku pracy. Organizacje potrafią działać na rzecz grup, które nie mają szans na pomoc ze strony innych instytucji w konkretnych obszarach aktywności, w których ich zdaniem sektor pozarządowy sprawdzałby się lepiej niż inne instytucje rynku pracy. Te obszary definiowano zarówno poprzez odniesienie do różnych kategorii odbiorców działań organizacji, jak i wskazując rozmaite typy usług związanych z zatrudnieniem.

W niektórych regionach czy obszarach można jednak zaobserwować zmianę instytucjonalną w postaci stworzenia faktycznie funkcjonującego modelu partnerskiego sposobu rozwiązywania problemów społecznych wspólnymi siłami organizacji pozarządowych i publicznych służb zatrudnienia. Systemowa przebudowa w skali kraju wymaga nie tylko czasu, ale również aktywnej polityki państwa. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na to, że dopiero stworzenie sytuacji, w których w sposób

Współpracę PSZ i organizacji pozarządowych cechuje klimat nieufności, uprzedzeń lub rywalizacji – co wynika z niedostatecznej wiedzy o sobie nawzajem i stereotypowego postrzegania.

Organizacje pozarządowe orientują się w swoich działaniach na ściśle określone grupy odbiorców lub typy działań, dzięki czemu są skuteczniejsze w pomocy osobom doświadczającym szczególnych trudności na rynku pracy.

powtarzalny poszczególni aktorzy zmuszeni są do komunikowania się i ciągłego aktualizowania swojego sposobu postrzegania pozostałych graczy, umożliwiają przełamanie pierwotnych negatywnych stereotypów i stworzenie płaszczyzny do skutecznej i nakierowanej na pomoc bezrobotnym komunikacji.

Analizując sposoby funkcjonowania obu typów organizacji można mówić, o zderzeniu dwóch kultur organizacyjnych, z których jedna sprowadza się do: *stacynnego modelu regulacji poprzez procedury, a druga – bardziej dynamicznego modelu rozwoju przez spontaniczny porządek*²⁷⁷. Pracownicy powiatowych urzędów pracy odwołują się do innej, niż w przypadku organizacji pozarządowych, hierarchii ważności celów. Wynika ona wprost z właściwego im instytucjonalnego modelu działania. Naczelny wartościami publicznych służb zatrudnienia są przewidywalność i wiarygodność, co oznacza, że wyjątkowo trudno jest im współpracować w warunkach, gdy nie istnieją jasno określone standardy sprawozdawczości, raportowania lub rozliczania.

Urzednicy i działacze organizacji pozarządowych mają trudności we współpracy i porozumieniu, co wynika z wielu przekonań i praktyk, wywodzących się ze skumulowanych i trudno podatnych na zmianę doświadczeń. Sytuacja, w której działacze organizacji pozarządowych nie chcą uznawać tej odmiennej hierarchii celów, lekceważą ją lub uznają za efekt złej woli, nie służy efektywnej współpracy. Wynika to ze znacznej nieporównywalności formuły działania organizacji pozarządowych i urzędów pracy, która stanowi spore utrudnienia, jeśli chodzi o współpracę przy dużych projektach. Pochodzi ona przede wszystkim z głębokiej różnicy „kultur organizacyjnych”, stylu pracy, stosunku do pracy z beneficjentem, a nawet różnicy w poziomie zasobów ludzkich. *Wszystkie te elementy doprowadziły do sytuacji, w której podstawowe instrumenty rozwiązywania problemów lokalnych (...) pozostają w większości przypadków martwymi zapisami*²⁷⁸.

Zagrożeniem dla przewidywalności jest też odmienne w przypadku obu partnerów podejście do kwestii zarządzania zmianą. Zgodnie z modelem działania według procedur, zmiana powinna doprowadzić do z góry założonych, realistycznych celów. Natomiast model „spontanicznego porządku” przewiduje, że najlepsza zmiana to taka, która prowadzi do uruchomienia dalszych zmian, co znaczy w praktyce, że można modyfikować cele w trakcie trwania działania, dodawać nowe komponenty, łączyć różne nurty działania, nawet jeśli może to oznaczać odejście od pierwotnych założeń²⁷⁹.

277 M. Rogaczewska, J. Tyrowicz, *Organizacje pozarządowe na rynku pracy...*, dz. cyt., s. 30.

278 A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Publiczne służby zatrudnienia...*, dz. cyt., s. 17.

279 M. Rogaczewska, J. Tyrowicz, *Organizacje pozarządowe na rynku pracy...*, dz. cyt., s. 30.

6. Podsumowanie

Istnieje szereg utrwalonych przekonań wyrażanych przez organizacje pozarządowe na temat stylu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia. Organizacje pozarządowe uważają, że urzędy pracy nie są w stanie stosować zindywidualizowanego podejścia do beneficjenta, że zbyt dużo uwagi poświęcają procedurom biurokratycznym i nie generują rozwiązań innowacyjnych. Często zarzutem jest także niedostateczne diagnozowanie sytuacji na rynku pracy, a zwłaszcza położenia grup wysokiego ryzyka, najbardziej zagrożonych wykluczeniem. W publicznych służbach zatrudnienia dochodzi jednak coraz częściej do świadomie wdrażanej zmiany stylu funkcjonowania, możliwej m.in. dzięki współpracy z organizacjami pozarządowymi. Odmienność hierarchii celów w przypadku organizacji pozarządowych i publicznych służb zatrudnienia oznacza jedynie, że należy synergicznie scalić najlepsze cechy obu kultur organizacyjnych, podzielić się zadaniami tak, aby każdy mógł, realizując ważne dla siebie cele, zarazem korzystać z tego, co jest mocniejszą stroną partnera.

Cele, misja i charakter organizacji pozarządowych sprawiają, że część osób, które w nich pracują, identyfikując się z misją, jest skłonna „ofiarowywać” więcej, niż wynikałoby to z prostego rachunku osobistych kosztów i korzyści. Nie oznacza to oczywiście, że tego typu zachowanie nie występuje w publicznych służbach zatrudnienia czy w podmiotach komercyjnych świadczących usługi rynku pracy. Można chyba jednak stwierdzić, że w trzecim sektorze jest to cecha systemowa, natomiast mechanizm funkcjonowania administracji publicznej i przewidziane tu sankcje powodują, że podstawowym celem osób zatrudnionych w tym sektorze jest zrealizowanie sformalizowanych wymogów. Kontrola administracyjna polega przede wszystkim na sprawdzaniu zasadności formalnej, a nie na rzeczywistych efektach podjętych działań. Ich sensowność ma mniejsze znaczenie, ponieważ w systemie hierarchicznym odpowiada się za spełnienie zdefiniowanych prawem i rozporządzeniami kryteriów.

W kontekście odmiennych uwarunkowań, celów i sposobów funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i organizacji pozarządowych można wymienić trzy główne obszary, w których potrzeby zmian są szczególnie istotne. Są to:

1. Deficyt w relacjach organizacji pozarządowych z publicznymi służbami zatrudnienia oraz w generowaniu mechanizmów motywujących do lepszej współpracy.
2. Realizacja przez publiczne służby zatrudnienia działań na rzecz osób bezrobotnych, wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy.
3. Podział odpowiedzialności i współodpowiedzialność poszczególnych aktorów na rynku pracy.

Zmiany w tych obszarach mogą dokonać się poprzez odpowiednie funkcjonalne dostosowanie kompetencji wszystkich aktorów rynku pracy, w powiązaniu z ich rze-

czywistym potencjałem i możliwościami kształtowania sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy. Biorąc pod uwagę okoliczności funkcjonowania obu sektorów wydaje się, że w ramach istniejących uwarunkowań instytucjonalnych wiele dostępnych rozwiązań nie jest stosowanych ze względu na niewystarczające wsparcie jednostek wdrażających – zarówno od strony prawnej, jak i metodologicznej. Uzupełnienie tych braków oraz wypracowanie metod postępowania może znacząco zwiększyć efektywność działań na rynku pracy, m.in. poprzez umożliwienie głębszej penetracji tego rynku przez organizacje pozarządowe i instytucje komercyjne.

Postulat zapewnienia budżetowania zadaniowego w administracji publicznej można sprowadzić ewolucyjnie do określenia listy zadań zarezerwowanych dla publicznych służb zatrudnienia. Pozostałe usługi publiczne byłyby świadczone przez służby zatrudnienia tylko wówczas, gdyby nie znalazł się żaden inny podmiot – komercyjny lub pozarządowy – skłonny podjąć się ich realizacji. Lista ta mogłaby stopniowo obejmować coraz mniej obszarów, przeorientowując publiczne służby zatrudnienia w kierunku dziedzin, gdzie ich kompetencje mają charakter kluczowy. Jako że rozwój sektora komercyjnego oraz pozarządowego w obrębie usług rynku pracy jest silnie zróżnicowany regionalnie, wprowadzanie takiej listy dla całego kraju wydaje się być nieuzasadnione i powinno mieć charakter regionalny²⁸⁰.

Rozwiązanie takie umożliwi lokalnym publicznym służbom zatrudnienia wspieranie się autorytetem urzędów wojewódzkich w negocjacjach z jednostkami samorządu terytorialnego, dotyczących wsparcia finansowanego w każdym roku budżetowym. Zlecenie zadań na zewnątrz, poprzedzone rzetelną ich wyceną, doprowadzi stopniowo do określenia faktycznych kosztów poszczególnych działań na rynku pracy – od obowiązków sprawozdawczych do aktywnego wspomagania w poszukiwaniu pracy przedstawicieli grup wysokiego ryzyka.

Inną propozycją są usługi kontraktowane przez urzędy pracy na zewnątrz. Można je podzielić na usługi kierowane do ogółu oraz specyficzne, dotyczące osób bezrobotnych (wymagają zaangażowania realizującego zadanie). Rejestracja bezrobotnych czy kurs języka obcego są reprezentatywne dla pierwszej kategorii, natomiast poradnictwo psychologiczne i doradztwo zawodowe dla drugiej. Możliwe staje się zatem wypracowanie klasyfikacji usług rynku pracy ze względu na intensywność i specyfikę świadczonych usług. Wypracowanie takiej typologii na poziomie centralnym, miałyby służyć wypracowaniu schematów kryteriów oceny na potrzeby procedury zamówień publicznych. Należy stworzyć katalog określający specyfikacje istotnych warunków zamówień w zależności od rodzaju usługi. Należy także zastanowić się nad wprowadzaniem monitoringu w trakcie realizacji programów (przez niezależ-

280 Por. A. Sienicka, J. Tyrowicz, *Aktorzy rynku pracy – ujęcie instytucjonalne*, FISE, Warszawa 2005, s. 9.

nych audytorów lub same publiczne służby zatrudnienia jako zleceniodawców) oraz stosowanie wskaźników ewaluacji opartych o opinie końcowych beneficjentów²⁸¹.

W Polsce udział sektora pozarządowego w realizacji polityki rynku pracy jest jak dotąd znikomy. Nie oznacza to, że polskie organizacje nie mają w tej sferze nic do zaproponowania, ani że realizując działania związane z rynkiem pracy nie współpracują z publicznymi służbami zatrudnienia. Jednak tę współpracę, póki co, trudno nazwać obustronną. Sprowadza się ona jak dotąd przede wszystkim do korzystania przez organizacje z informacji dostępnych w urzędach pracy. Rządziej, polega na ubieganiu się o dystrybuowane przez urzędy środki publiczne, w tym pochodzące z europejskich funduszy strukturalnych. Jednak specyficzne kompetencje sektora pozarządowego nie były dotąd wpisane w politykę rynku pracy w Polsce, choć w ostatnich latach pojawiło się kilka inicjatyw ustawodawczych zmierzających do zmiany tego stanu rzeczy. Wprowadzenie znowelizowanych ustaw: o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także o zatrudnieniu socjalnym, przyczyniło się w sposób znaczący do pobudzenia zainteresowania sektora pozarządowego działalnością w sferze usług rynku pracy (choć z pewnością równie ważną rolę odegrało tu pojawienie się innych możliwości finansowania tego typu działalności w ramach funduszy strukturalnych ujętych w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki). Nie zmienia to jednak tego, że wciąż duża część potencjału sektora pozarządowego w sferze polityki rynku pracy pozostaje niewykorzystana. Jest tak nie tylko dlatego, że rozwiązania, o których wyżej wspomniano, dopiero zaczynają funkcjonować w praktyce, ale również dlatego, że nie zawsze funkcjonują prawidłowo, a samo ich wprowadzenie nie daje jeszcze nadziei na rozwiązanie kluczowego problemu utrudniającego skorzystanie ze specyficznych kompetencji sektora pozarządowego w sferze polityki rynku pracy – problemu jego nierównej pozycji w relacjach z publicznymi służbami zatrudnienia, silnego osadzenia organizacji w roli odbiorców pomocy publicznej lub ewentualnie usługodawców.

Ważne także jest, aby wykorzystywać potencjał wiedzy i kompetencji zgromadzony przez organizacje pozarządowe, zapraszając je do dialogu społecznego poprzez współuczestnictwo w pracach rad zatrudnienia. Proces taki może wspomóc jednostki samorządu terytorialnego, obciążone obowiązkiem prowadzenia polityki zatrudnieniowej po reformie administracyjnej, które w wielu obszarach czują się niekompetentne.

Opisane powyżej mechanizmy mają, zdaniem wszystkich aktorów rynku pracy, decydujący wpływ na kształtowanie się aktywnych polityk rynku pracy w Polsce. Aby trwale je wspierać potrzebna jest zmiana postrzegania takich polityk przez publiczne służby zatrudnienia oraz zwiększenie przejrzystości funkcjonowania or-

281 Tamże, s 10.

ganizacji pozarządowych. Dostrzeżenie i docenienie roli, jaką trzeci sektor może odgrywać w przeciwdziałaniu bezrobociu i jego skutkom, jest procesem długotrwałym. Relacje między publicznymi służbami zatrudnienia a organizacjami pozarządowymi nie będą zapewne nigdy w pełnej symbiozie, jednak naturalnie wspierając się i uzupełniając mogą wyznaczyć nowe pozytywne trendy kształtujące nowoczesny rynek pracy.

Rozdział VIII

Finansowanie inicjatyw ekonomii społecznej

Hubert Guz, Tomasz Bogdan

1. Wprowadzenie

Celem tego rozdziału jest prezentacja źródeł finansowania, z których mogą korzystać podmioty sektora ekonomii społecznej. Pojęcie sektora ekonomii społecznej jest bardzo szerokie. Dokonując jego dekompozycji należy wskazać na dwa zasadnicze komponenty. Pierwszy tworzą podmioty ekonomii społecznej (rozumiane bardzo szeroko), ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw społecznych, na drugi natomiast składają się podmioty wchodzące w skład instytucjonalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej. W strukturze tego ostatniego działają m.in. publiczne służby zatrudnienia. Ich systemowe usytuowanie, posiadane przez nie zasoby merytoryczne i finansowe oraz instrumenty oddziaływania na procesy zachodzące na rynku pracy sytuują je w pozycji jednego ze strategicznych partnerów podmiotów sektora ekonomii społecznej. Podobną uwagę sformułować należy w odniesieniu do służb pomocy społecznej.

Podmioty ekonomii społecznej, podejmując decyzję o rozpoczęciu starań zmierzających do pozyskania środków finansowych na realizację planowanych przedsięwzięć (realizowanych samodzielnie lub we współpracy, np. z publicznymi służbami zatrudnienia), powinny dokonać rzetelnej samooceny swojego potencjału. Na zakres przedmiotowy tej samooceny powinny składać się:

- » potencjał merytoryczny, rozumiany jako zasób wiedzy, umiejętności oraz doświadczeń posiadanych przez członków organizacji,
- » potencjał organizacyjny, czyli zdolność organizacji do efektywnego i skutecznego działania,
- » potencjał ekonomiczny pojmowany jako zasoby finansowe i materialne niezbędne do podejmowania nowych przedsięwzięć.

Przedstawione powyżej kryteria samooceny pozwolą podmiotowi ekonomii społecznej na uzyskanie odpowiedzi na pytania o jego rzeczywistą zdolność do pozyskania środków finansowych oraz, co ważniejsze, o zdolność do wykonania zobowiązań wynikających z podjęcia się realizacji określonego przedsięwzięcia.

Podmioty ekonomii społecznej, podejmując decyzję o rozpoczęciu starań zmierzających do pozyskania środków finansowych, powinny dokonać rzetelnej samooceny swojego potencjału pod kątem potencjału merytorycznego, organizacyjnego i ekonomicznego.

2. Typologia źródeł finansowania podmiotów ekonomii społecznej

Dla potrzeb tego rozdziału dokonano rozróżnienia potencjalnych źródeł finansowania podmiotów ekonomii społecznej na źródła własne i zewnętrzne, a następnie w przypadku źródeł zewnętrznych wyróżniono środki zwrotne i bezzwrotne.

U podstaw tego podziału leży przekonanie o przedsiębiorczości podmiotów sektora ekonomii społecznej (w szczególności przedsiębiorstw społecznych) jako istotnej właściwości tworzącej ich zdolność do wypracowywania zysków, a następnie ich specyficznego spożytkowania. Owa specyficzność polega na reinwestowaniu znaczącej części zysków na rozwijanie działalności statutowej. Zważywszy, iż sektor ekonomii społecznej w Polsce wciąż znajduje się *in statu nascendi*, liczba podmiotów ekonomii społecznej zdolnych do generowania zysków w wysokości umożliwiającej ich rozwój jest bardzo ograniczona, dlatego ta forma finansowania nie będzie przedmiotem dalszego komentarza.

W ramach środków bezzwrotnych skupiono się w szczególności na programach operacyjnych Unii Europejskiej ze względu na wielkość alokowanych w ich ramach środków finansowych. W analizie źródeł finansowania podmiotów ekonomii społecznej ujęto również Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, mechanizm 1% oraz Ośrodki Wspierania Spółdzielczości Socjalnej.

W rozdziale zarysowano również możliwości pozyskiwania przez podmioty ekonomii społecznej środków ze źródeł zwrotnych. Do tej grupy zaliczono m.in. kredyty, pożyczki, fundusze mikropożyczkowe, fundusze poręczeniowe.

3. Charakterystyka źródeł finansowania

3.1. Finansowanie bezzwrotne

3.1.1. Regionalne programy operacyjne 2007-2013

Wśród publicznych źródeł finansowania, Europejski Fundusz Społeczny stanowi podstawowe, największe zaplecze finansowe dla przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej.

Analiza unijnych źródeł finansowania mogłaby wskazywać głównie na Europejski Fundusz Społeczny, jako podstawowe zaplecze finansowe dla przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej. W istocie tak jest, nie należy jednak zapominać, że równoległe wdrażany jest Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który również może wspierać finansowo rozwój ekonomii społecznej. W analizie skoncentrowano się na szesnastu regionalnych (wojewódzkich) programach operacyjnych, nie

uwzględniono natomiast krajowych programów operacyjnych, również współfinansowanych środkami funduszu regionalnego – bowiem ze względu na specyfikę i zakres wsparcia absolutnie nie mogą one wesprzeć projektów dotyczących ekonomii społecznej.

Interesujących informacji dostarcza przegląd regionalnych programów operacyjnych²⁸², które oprócz dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego, oferują pomoc finansową dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, a także dla organizacji pozarządowych i instytucji działających w obszarze rozwoju przedsiębiorczości. Generalnie rzecz ujmując, opierając się na katalogu potencjalnych beneficjentów, na wsparcie z programów regionalnych mogą liczyć te podmioty funkcjonujące w ekonomii społecznej, które jednocześnie spełniają kryteria określone dla mikro, małego lub średniego przedsiębiorcy, lub są organizacją pozarządową, lub też instytucją otoczenia biznesu działającą na rzecz rozwoju i promocji przedsiębiorczości. Jakże zatem projekty mogą uzyskać dofinansowanie?

Pierwszy obszar to projekty *stricte* inwestycyjne, obejmujące dofinansowanie majątku trwałego przedsiębiorcy (mikro, małego lub średniego). W ramach inicjatyw inwestycyjnych możliwości ubiegania się o dotację w poszczególnych regionach są bardzo podobne pod względem zakresu rzeczowego projektu (różnice dotyczą głównie możliwego poziomu dofinansowania). Wsparcie inwestycyjne dotyczy głównie budowy przedsiębiorstwa, jego rozbudowy lub przebudowy celem podniesienia jakości jego funkcjonowania i wzrostu rynkowej konkurencyjności. Ujęte w programach regionalnych oferty dotacyjne umożliwiają dokonanie inwestycji, związanych z modernizacją wyposażenia przedsiębiorstwa.

Drugi obszar to możliwość ubiegania się o dotację na projekty związane ze świadczeniem na rzecz przedsiębiorców specjalistycznych usług doradczych, dotyczących m.in. wykorzystywania IT w przedsiębiorstwie, budowy nowej strategii rozwoju firmy, czy też pozyskiwania zewnętrznego wsparcia finansowego na bieżące funkcjonowanie i dalszy rozwój działalności. W tym obszarze, poza sektorem przedsiębiorstw, wnioskodawcami mogą być również organizacje pozarządowe oraz instytucje statutowo działające dla rozwoju przedsiębiorczości, co stwarza potencjalne możliwości na pozyskiwanie dotacji przez i dla sektora ekonomii społecznej – przy założeniu spełnienia kryteriów określonych dla beneficjentów.

Obszar trzeci wydaje się niezwykle istotny z punktu widzenia rozwoju instytucji otoczenia ekonomii społecznej. W każdym regionie istnieje bowiem wiele możliwości stworzenia w ramach wspierania przedsiębiorczości funduszu pożyczkowego lub poręczeniowego, lub innych alternatywnych, pozabankowych funduszy służących

282 Lista adresowa Urzędów Marszałkowskich odpowiedzialnych za realizację Regionalnych Programów Operacyjnych znajduje się na końcu publikacji.

rozwijaniu przedsiębiorczości. O wsparcie tego typu przedsięwzięć, np. stworzenie funduszu poręczeniowego, mogą ubiegać się nie tylko przedsiębiorcy, lecz przede wszystkim organizacje pozarządowe lub partnerstwa instytucji działające na rzecz wspierania przedsiębiorczości.

Ważnym źródłem finansowania inicjatyw z obszaru ekonomii społecznej będą środki finansowe skoncentrowane w szesnastu regionalnych (wojewódzkich) programach operacyjnych.

Poniżej w sposób syntetyczny opisano możliwość pozyskania przez podmioty ekonomii społecznej środków finansowych z regionalnych programów operacyjnych.

1. Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego zawiera wiele form wsparcia różnorodnych inicjatyw gospodarczych. Oferta finansowego wsparcia projektów zawiera się w Priorytecie I Wzrost innowacyjności i wspieranie przedsiębiorczości w regionie²⁸³. Wsparcie obejmuje m.in.: tworzenie warunków dla rozwoju innowacyjności i przedsiębiorczości, promocję gospodarczą regionu, wsparcie instytucji otoczenia biznesu oraz bezpośrednie wsparcie inwestycyjne przedsiębiorstw. W ramach powyższych możliwości, mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie firmy, a także organizacje pozarządowe mają możliwość ubiegania się o bezzwrotne dofinansowanie własnych inicjatyw gospodarczych, na warunkach określonych szczegółowo w zapisach programu operacyjnego. Równie interesująco rysuje się możliwość ubiegania się przez agencje, fundacje i stowarzyszenia o dofinansowanie utworzenia funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, które stanowić mają alternatywę dla bankowych źródeł finansowania inwestycji gospodarczych.
2. Województwo dolnośląskie, w ramach bezzwrotnej pomocy unijnej oferuje swoim przedsiębiorcom cztery obszary wsparcia²⁸⁴: inwestycje dla przedsiębiorstwa, doradztwo dla firm oraz wsparcie dla instytucji otoczenia biznesu, wsparcie odnawialnych instrumentów finansowych dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz tworzenie infrastruktury wspierającej innowacyjność i przedsiębiorczość w regionie. Zwłaszcza dwa pierwsze obszary stanowią interesujące źródło rozwijania przedsięwzięć społecznych, gdyż mogą dotyczyć m.in.: doradztwa dla sektora MSP związanego z opracowaniem strategii rozwoju przedsiębiorstwa; projektowaniem, wdrażaniem i doskonaleniem nowego produktu/usługi lub opracowywaniem planów marketingowych; łączenia się przedsiębiorstw czy też pozyskiwaniem zewnętrznego finansowania na rozwój działalności gospodarczej. Spełniając warunki wskazanych w programie kryteriów kwalifikacyjnych, potencjalny wnioskodawca ma możliwość uzyskania dofinansowania w formie wsparcia doradczego, wynikiem którego będzie specjalistyczne opracowanie wskazujące jak prowadzić i rozwijać określoną aktywność gospodarczą, oraz w formie bezpośredniej dotacji inwestycyjnej w celu zwiększania wartości materialnej przedsiębiorstwa.

283 Zarząd Województwa Podlaskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego, Białystok 2007.

284 Zarząd Województwa Dolnośląskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2007.

3. Analiza możliwości pozyskania dofinansowania na inicjatywy gospodarcze w województwie mazowieckim wskazuje²⁸⁵, iż akcent w tym zakresie został zdecydowanie postawiony na rozwój przedsiębiorczości – i to dosłowny, gdyż wsparcie finansowe mogą uzyskać firmy zarówno nowo powstałe, jak i funkcjonujące na rynku, w tym przedsiębiorstwa tak z branż tradycyjnych, jak i innowacyjnych. Przedsiębiorcy, bez względu na strukturę, rozmiar działalności i formę własności mogą uzyskać bezpośrednie wsparcie finansowe na inwestycje w majątek trwały przedsiębiorstwa oraz wartości niematerialne i prawne związane z utworzeniem lub rozbudową firmy, czy też dywersyfikacją źródeł dochodu. Szczegółowe wymagania kwalifikacyjne i warunki uzyskania dofinansowania opisane są w Uszczegółowieniu Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, Priorytet I Tworzenie warunków dla rozwoju potencjału innowacyjnego i przedsiębiorczości na Mazowszu. W tym programie operacyjnym wyraźnie formułuje się oczekiwanie dotyczące rozbudowy instytucji otoczenia biznesu, dzięki którym zwiększony zostanie dostęp sektora MSP do usług doradczych i eksperckich.
4. Program Regionalny Województwa Warmińsko-Mazurskiego w sposób bardzo systemowy podchodzi do rozwoju społeczno-gospodarczego. Oferta²⁸⁶ finansowego wsparcia projektów organizacji pozarządowych, mikroprzedsiębiorstw oraz sektora MSP obejmuje m.in. rozwój inicjatyw badawczo-rozwojowych, tworzenie lokalnych i regionalnych ośrodków badawczych, bezpośrednie inwestycje w przedsiębiorstwa, przygotowanie terenów pod inwestycje, tworzenie stref przedsiębiorczości, a także budowa sieci wsparcia doradczego dla biznesu. Wsparcie zostanie skierowane również na dofinansowanie istniejących instrumentów zewnętrznego finansowania przedsiębiorstw w postaci funduszy poręczeniowych i/lub gwarancyjnych oraz pożyczkowych. Szczegółowe zapisy programu operacyjnego preferują w różnych układach instytucjonalnych partnerstwo, którego zawiązanie już na etapie przygotowywania konkretnego projektu ma przyczynić się do nawiązywania i rozwijania współpracy pomiędzy środowiskami społeczno-gospodarczymi.
5. Projektując wsparcie finansowe dla sektora gospodarczego, Zarząd Województwa Wielkopolskiego dokonał formalnego podziału pomocy oferowanej mikroprzedsiębiorcom oraz sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw. Regionalny Program Operacyjny²⁸⁷, rozwój mikroprzedsiębiorstw ujmuje w dwóch schematach: projektach inwestycyjnych (dotacje na inwestycje w majątek trwały oraz wartości niematerialne i prawne), a także specjalistycznych projektach doradczych, dotyczących jakości produkcji lub świadczonych usług, wykorzystywania IT w przedsiębiorstwie, budowania nowej strategii rozwoju, czy też pozyskania

285 Zarząd Województwa Mazowieckiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2007.

286 Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007.

287 Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2008.

zewnętrznych źródeł finansowania działalności gospodarczej. Podział ten dowodzi nadania wyjątkowego znaczenia mikroprzedsiębiorczości w Wielkopolsce, a w konsekwencji sporych możliwości na uzyskanie dofinansowania dla projektów w obszarze mikroprzedsiębiorczości. Natomiast wsparcie finansowe dla sektora MSP zdefiniowane zostało w trzech schematach merytorycznych: dwóch pierwszych identycznych z mikroprzedsiębiorstwami, i w schemacie trzecim związanym z wdrażaniem w przedsiębiorstwach nowych rozwiązań technologicznych. Pozostałe formy wsparcia dedykowane sektorowi MSP dotyczą tworzenia warunków do aktywności gospodarczej (budowa stref), wsparcia przedsięwzięć powiązanych z realizacją regionalnej strategii innowacji oraz promocji gospodarczej województwa.

- Dotacje dla przedsiębiorców województwa lubelskiego zostały podzielone ze względu na ich przeznaczenie: dla nowo powstałych mikroprzedsiębiorstw²⁸⁸, funkcjonujących mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw oraz dotacje dla przedsiębiorców działających w dziedzinie turystyki. Podział ten, w zakresie bezpośredniego wsparcia finansowego dla sektora MSP, czyni źródło finansowania przejrzyste i czytelne dla potencjalnego wnioskodawcy. Jako przykładowe rodzaje projektów, Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego wskazuje możliwość uzyskania wsparcia na wyposażenie, celem podniesienia zdolności inwestycyjnej firmy, wprowadzenie do przedsiębiorstwa nowej produkcji/usług, wprowadzenie innowacji technicznych, technologicznych oraz organizacyjnych. Interesującym uzupełnieniem tych możliwości jest wydzielona specjalna pula środków z przeznaczeniem na dotacje inwestycyjne w sektor turystyki i rekreacji. Przewidziano tu m.in. projekty z zakresu budowy i rozbudowy obiektów noclegowych, przystosowanie infrastruktury zabytkowej dla celów turystycznych, a także rozbudowę infrastruktury rekreacyjno-sportowej oraz kompleksową przebudowę obiektów gastronomicznych²⁸⁹. Ostatnim obszarem aktywności dotacyjnej dla mikroprzedsiębiorstw i sektora MSP w regionie lubelskim są specjalistyczne usługi doradcze obejmujące doradztwo w zakresie: zasad prowadzenia przedsiębiorstwa na terytorium Unii Europejskiej; jakości; innowacji i nowych technologii; wprowadzania przez przedsiębiorcę produktów na nowe rynki zagraniczne; tworzenia sieci kooperacyjnych przedsiębiorstw; łączenia się przedsiębiorstw; pozyskiwania zewnętrznego finansowania na rozwój działalności przedsiębiorstw. Specjalistyczne usługi doradcze będą świadczone przez akredytowanych (wybranych w konkursie) wykonawców, co stwarza podmiotom gospodarczym możliwość pozyskania dofinansowania na rozszerzenie swoich aktywności usługowych.

288 Zarejestrowanych do 24 miesięcy przed datą złożenia wniosku o dofinansowanie

289 Zarząd Województwa Lubelskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego, Lublin 2008.

7. Pierwsza możliwość na uzyskanie dofinansowania przez organizacje pozarządowe oraz sektor mikro i MSP w województwie opolskim²⁹⁰ dotyczy sfery rozwijania instytucji otoczenia biznesu. Możliwa jest realizacja zarówno projektów inwestycyjnych związanych z budową, przebudową i remontem instytucji otoczenia biznesu, jak również projektów zakupowych, podnoszących standard świadczonych przez nie usług. Zapisy regionalnego programu operacyjnego ukierunkowane są również na podniesienie konkurencyjności mikroprzedsiębiorstw (w tym nowo powstałych) poprzez dofinansowanie projektów inwestycyjnych. Dofinansowanie uzyskują projekty dotyczące inwestycji, które przyczynią się do zwiększenia zdolności przetrwania i kontynuacji działania mikroprzedsiębiorstw, unowocześnienia ich sposobu funkcjonowania oraz wyposażenia. Na szczególną uwagę zasługuje możliwość ubiegania się osób fizycznych o dotację (do 80 tys. zł) na uruchomienie mikroprzedsiębiorstwa. Organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i fundacje, które działają m.in. w obszarze rozwoju przedsiębiorczości mają także możliwość ubiegania się o dokapitalizowanie zakładanych w ramach projektu lub już funkcjonujących funduszy poręczeniowych i pożyczkowych. Wzrost znaczenia usług turystycznych w regionie opolskim zdecydował również o specjalnym potraktowaniu różnych form prowadzenia działalności gospodarczej w tym obszarze. O specjalne dotacje inwestycyjne oraz na zakup wyposażenia mogą ubiegać się wszelkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą w obszarze turystyki, rekreacji i sportu, a także organizacje pozarządowe, fundacje i stowarzyszenia prowadzące statutową działalność non profit w wymienionym obszarze.
8. Analiza Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego wskazuje na dwa główne obszary²⁹¹, w których sektor organizacji pozarządowych, mikro oraz MSP może ubiegać się o dofinansowanie swoich projektów. Pierwszy z nich dotyczy kwestii podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw – program oferuje bezpośrednie wsparcie finansowe w formie dotacji na inwestycje w majątek trwały beneficjenta oraz promocję jego działalności. Drugi z nich umożliwia ubieganie się o dofinansowanie projektów związanych z rozwojem instytucji otoczenia biznesu, a także dokapitalizowaniem lub tworzeniem odnawialnych instrumentów finansowych, w szczególności funduszy mikropożyczkowych lub poręczeniowych dla MŚP działających na rynku lokalnym i regionalnym.
9. W województwie zachodniopomorskim wsparcie przewidziane dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw koncentruje się na trzech obszarach merytorycznych: bezpośrednim wsparciu inwestycyjnym, rozwoju instytucji otoczenia biznesu oraz zaawansowanych usług wsparcia dla przedsiębiorstw²⁹².

290 Zarząd Województwa Opolskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, Opole 2008.

291 Zarząd Województwa Łódzkiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego, Łódź 2007.

292 Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2007.

W ramach bezpośrednich dotacji inwestycyjnych dla mikroprzedsiębiorstw pomoc skierowana będzie na wspieranie zarówno inwestycji w początkowej fazie funkcjonowania mikroprzedsiębiorstw, w celu umocnienia ich pozycji rynkowej, jak i projektów zwiększających potencjał i zdolność inwestycyjną mikroprzedsiębiorstw już działających na rynku. Możliwe będzie zatem nie tylko rozszerzenie zakresu działalności przedsiębiorstwa funkcjonującego, ale również uruchomienie działalności nowo powstałej mikro-firmy. Priorytetowo mają być traktowane projekty mikroprzedsiębiorców, spełniające trzy kryteria: innowacyjne, tworzące miejsca pracy oraz zlokalizowane na obszarach o szczególnie niekorzystnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Zwłaszcza to ostatnie kryterium może premiować mikroprzedsiębiorców działających w obszarze ekonomii społecznej. Z kolei mali i średni przedsiębiorcy będą mogli składać wnioski o dofinansowanie projektów wprowadzających nowe produkty lub usługi, a także dotyczące zmian w procesach produkcyjnych i świadczenia usług. Również dla sektora MSP przypisano premię punktową dla inicjatyw spełniających kryteria identyczne jak dla sektora mikroprzedsiębiorstw. Dla zwiększenia konkurencyjności firm województwa zachodniopomorskiego, program regionalny przewiduje również specjalistyczną pomoc doradcą związaną m.in. z: wykorzystywaniem IT w przedsiębiorstwie, budową nowej strategii rozwoju firmy, czy też pozyskiwaniem zewnętrznego wsparcia finansowego.

10. W województwie pomorskim – w programie regionalnym – bardzo szeroko określono katalog potencjalnych wnioskodawców w zakresie tworzenia i rozwijania pozabankowych instrumentów wsparcia sektora MSP. W ramach tej możliwości, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, partnerzy społeczno-gospodarczy, czy też podmioty działające w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne mogą ubiegać się o dotację na wsparcie kapitałowe tworzonych funduszy poręczeniowych lub pożyczkowych, a także innych nowoczesnych instrumentów finansowych. W ten sam sposób określone beneficjenci mają również możliwość ukierunkowania swojej aktywności projektowej na kompleksowe działania w skali regionalnej, poprawiające jakość, zakres i dostępność usług informacyjnych i doradczych, świadczonych dla przedsiębiorców przez instytucje otoczenia biznesu. Działania te mają przyczynić się do podniesienia standardu świadczonych przez różne instytucje usług doradczych i informacyjnych na rzecz mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Uzupełnieniem oferty finansowej dedykowanej już samym przedsiębiorcom, jest zestaw dotacji zorientowany na inwestycje w majątek trwały firm, sprzęt, wyposażenie oraz rozwój bazy niematerialnej i prawnej²⁹³.
11. Województwo lubuskie oferuje sektorowi przedsiębiorczości – podobnie jak większość już opisanych regionów – trzy obszary wsparcia: inwestycje, doradztwo i wsparcie działań marketingowych oraz pakiet działań zmierzających do rozwoju

293 Zarząd Województwa Pomorskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2008.

regionalnych i lokalnych instytucji otoczenia biznesu. Wydzielono również specjalną pulę środków tylko dla mikroprzedsiębiorstw, uznając rozwój tego sektora za kluczowe wyzwanie. W ramach dostępnych środków, mikroprzedsiębiorcy mogą ubiegać się o dofinansowanie rozbudowy firmy, rozszerzenia zakresu działalności, wprowadzania nowych produktów i usług, unowocześnienia wyposażenia i sprzętu oraz o inwestycje w aktywa niematerialne. Podobny zestaw dotacji oferowany jest małym i średnim przedsiębiorcom. Projekty planowane do realizacji przez sektor MSP powinny być inwestycjami w środki trwałe lub wartości niematerialne i prawne. Każda z tych inwestycji musi spełniać kryterium nowej inwestycji²⁹⁴ (inwestycji początkowej), czyli takiej, która nie prowadzi do odtworzenia zdolności produkcyjnych. Wszyscy przedsiębiorcy regionu lubuskiego mają możliwość ubiegania się o dofinansowanie projektów doradczych związanych z poprawą jakości, wdrażaniem systemów zarządzania, planowaniem strategicznym i operacyjnym, analizami ekonomicznymi, finansowymi i sektorowymi. Natomiast organizacje pozarządowe czy też instytucje otoczenia biznesu powinny ukierunkowywać swoje działania na: tworzenie nowych i rozwój istniejących instytucji otoczenia biznesu (również zrzeszonych w sieci), inkubatorów przedsiębiorczości, parków przemysłowych i wspieranie rozwoju oraz powstawania funduszy pożyczkowych, poręczeń kredytowych.

12. Regionalny Program Operacyjny dla Kujaw i Pomorza określa sześć obszarów pozyskiwania środków na rozwój przedsiębiorczości, przy czym wsparcie dla sektora mikro, MSP oraz organizacji pozarządowych i partnerów społeczno-gospodarczych koncentruje się wokół dotacji inwestycyjnych oraz szeroko rozumianego rozwoju instytucji otoczenia biznesu²⁹⁵. Ma on być realizowany poprzez dofinansowanie m.in. projektów mających na celu wydatki na nabycie usług doradczych, służących zwiększeniu zdolności do świadczenia usług dla przedsiębiorców; tworzenie inkubatorów przedsiębiorstw czy też dokapitalizowanie funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Przykładowe projekty inwestycyjne dla przedsiębiorstw będących beneficjentami programu regionalnego charakteryzowane są jako: nabycie nieruchomości przeznaczonej na działalność gospodarczą; budowa, rozbudowa lub modernizacja budynków; unowocześnienie, zakup nowych lub używanych urządzeń lub maszyn, przy jednoczesnym utrzymaniu (w przypadku mikroprzedsiębiorstw) lub zwiększeniu (MSP) zatrudnienia. Atrakcyjnym, z projektowego punktu widzenia, rozwiązaniem oferowanym organizacjom pozarządowym, zrzeszeniom przedsiębiorców lub jednostkom samorządu terytorialnego jest stworzenie możliwości pozyskania dotacji na działania związane z promowaniem i rozwojem markowych produktów regionu kujawsko-pomorskiego.

294 Zarząd Województwa Lubuskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubuskiego, Zielona Góra 2008.

295 Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Bydgoszcz 2007.

13. Województwo małopolskie skoncentrowało pomoc dla sektora przedsiębiorstw (mikro, małych i średnich) w jednym priorytecie²⁹⁶ oznaczonym jako rozwój i podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw. Zawartość merytoryczna tego priorytetu wskazuje, że przedsiębiorczość w Małopolsce z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego rozwijać się będzie poprzez dotowanie bezpośrednich inwestycji w przedsiębiorstwo, zakup i świadczenie usług doradczych dla sektora MSP oraz dofinansowanie inicjatyw polegających na tworzeniu sieci powiązań merytorycznych współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi, biznesem oraz sektorem nauki i szkolnictwa wyższego. Szczególnie interesująco – w kontekście rozwijania systemu wsparcia dla obszaru ekonomii społecznej – rysuje się możliwość realizacji projektów polegających na opracowaniu koncepcji nowych sieci instytucji otoczenia biznesu, zasad ich funkcjonowania, rodzajów świadczonych usług, określaniu grup docelowych. Uzupełnieniem małopolskiej oferty dotacyjnej pozostaje możliwość ubiegania się o wsparcie tworzenia lub rozwijania funduszy poręczeniowych lub pożyczkowych, a także innych alternatywnych, pozabankowych źródeł finansowania rozwoju przedsiębiorstw.
14. Celem przygotowanych w ramach regionalnego programu operacyjnego przez województwo śląskie form pomocy dla sektora mikro oraz małych i średnich firm jest ich wsparcie²⁹⁷, służące osiągnięciu przez firmy przewagi konkurencyjnej oraz wzrostowi zatrudnienia. W ramach tych możliwości wspierane będą inwestycje bezpośrednio z zakresu rozbudowy i modernizacji przedsiębiorstw. Wspierany będzie również udział firm w targach i wystawach międzynarodowych oraz misjach gospodarczych. Silny akcent położony został na innowacyjność podejmowanych inicjatyw inwestycyjnych, tak aby poziom i jakość konkurencyjności przedsiębiorstw z regionu śląskiego był jak najwyższy. Dlatego też na Śląsku, obok standardowych działań inwestycyjnych, wydzielono również specjalną pulę środków przeznaczoną tylko i wyłącznie na aktywność innowacyjną, związaną z zastosowaniem w planowanych projektach nowoczesnych rozwiązań technicznych i technologicznych.
15. Regionalny Program Operacyjny Województwa Świętokrzyskiego przewiduje wsparcie finansowe sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w formie dofinansowania inwestycji dotyczących budowy i rozbudowy przedsiębiorstw, inwestycji związanych z ich technologicznym oraz organizacyjnym unowocześnieniem, a także dofinansowanie utworzenia oraz wyposażenia nowych miejsc pracy. Wzmacniane będą powiązania kooperacyjne przedsiębiorstw poprzez dofinansowanie wspólnych projektów realizowanych m.in. przy użyciu technologii elektronicznych, informatycznych i komunikacyjnych oraz zakup rezultatów prac badawczo-rozwojowych. Planowane jest również dokapitalizowanie działań zwią-

296 Zarząd Województwa Małopolskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego, Kraków 2007.

297 Zarząd Województwa Śląskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego, Katowice 2007.

zanych z utworzeniem i rozbudową funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz wsparcie inwestycyjne dla instytucji otoczenia biznesu, szczególnie w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury otoczenia biznesu oraz powstawania i rozwoju parków przemysłowych, parków naukowo-technologicznych oraz inkubatorów technologicznych i centrów innowacyjności. Preferowane będzie wsparcie przedsiębiorstw działających w sektorze produkcyjnym i usługowym, w tym w branży turystycznej oraz rozwijających innowacyjne technologie i tworzących nowe miejsca pracy.

16. Województwo podkarpackie przygotowało dla swoich przedsiębiorców trzy obszary²⁹⁸, w ramach których mogą oni ubiegać się o wsparcie finansowe. Pierwszy z nich to obszar kapitałowego wsparcia przedsiębiorczości, obejmujący bezpośrednie dotacje inwestycyjne oraz dokapitalizowanie istniejących funduszy/instytucji otoczenia biznesu, działających na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Przewiduje się również utworzenie całkowicie nowych funduszy pożyczkowych czy też poręczeniowych. Drugi z przewidywanych obszarów wsparcia dedykowany jest w całości instytucjom otoczenia biznesu i szkołom wyższym – umożliwi im z jednej strony uzyskanie dofinansowania na unowocześnienie wyposażenia i majątku trwałego, a z drugiej, na świadczenie usług i promocję podejmowanych aktywności doradczych i eksperckich. Obszar trzeci to wsparcie sfery innowacyjności, nowoczesnych rozwiązań technologicznych, budowanie sieci współpracy pomiędzy światem nauki a biznesem oraz przestrzenią naukowo-badawczą.

3.1.2. Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013 (PO KL)

W poprzedniej perspektywie finansowej w Polsce wdrażane były trzy programy operacyjne²⁹⁹ finansowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. W obecnym okresie programowania (zgodnie z zasadą koncentracji) utworzono tylko jeden program, który skupia dotychczasowe typy wsparcia w dziedzinie społecznej. Zdefiniowano w nim sześć celów strategicznych:

1. Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo.
2. Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego.
3. Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce.
4. Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy.

PO KL jest szczególnie atrakcyjnym i użytecznym programem - biorąc pod uwagę potrzeby przedsiębiorstw społecznych, inicjatyw obywatelskich oraz kwestie dotyczące promocji zatrudnienia w organizacjach społecznych.

298 Zarząd Województwa Podkarpackiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2008.

299 Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (Priorytet II) oraz Program Operacyjny Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

5. Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa.
6. Wzrost spójności terytorialnej.

Cały program podzielono na dwa komponenty: centralny i regionalny. W ramach komponentu centralnego wdrażanych będzie pięć priorytetów o horyzontalnym (ogólnokrajowym) charakterze:

- I. Zatrudnienie i integracja społeczna.
- II. Rozwój zasobów ludzkich i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw oraz poprawa stanu zdrowia osób pracujących.
- III. Wysoka jakość systemu oświaty.
- IV. Szkolnictwo wyższe i nauka.
- V. Dobre rządzenie.

W ramach komponentu regionalnego zaprogramowano 4 priorytety:

- VI. Rynek pracy otwarty dla wszystkich.
- VII. Promocja integracji społecznej.
- VIII. Regionalne kadry gospodarki.
- IX. Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach.

Generalnie program zakłada dwie ścieżki wyboru projektów. Pierwsza z nich to tzw.: projekty systemowe realizowane przez szeroko rozumianą administrację (beneficjenci imiennie wskazani są w dokumentach programowych), druga natomiast jest standardową ścieżką konkursową. W ramach ścieżki konkursowej następuje publiczne ogłoszenie naborów projektów (wniosków), które po złożeniu przez beneficjentów podlegają procesowi oceny, będącej podstawą wyboru projektów do dofinansowania.

Podkreślić należy, iż pomimo ogólnokrajowego charakteru PO KL, w ramach komponentów regionalnych następuje swoista regionalizacja poprzez plany działań przyjmowane na poziomie województw. Oznacza to, iż poprzez typy projektów, kryteria, szczegółowe itp. możliwe będzie sterowanie strumieniem projektów, co przekłada się na różne możliwości (a w pewnych zakresach także warunki) uzyskania wsparcia w poszczególnych województwach.

Wsparcie w ramach PO KL może dotyczyć tworzenia nowych podmiotów ekonomii społecznej oraz dofinansowania działań i podmiotów już funkcjonujących

PO KL stwarza możliwości finansowania podmiotów ekonomii społecznej w ramach trzech priorytetów, wsparcie to może dotyczyć zarówno tworzenia nowych podmiotów, jak i wsparcia już funkcjonujących.

Pierwszy z nich to Priorytet I (centralny) - Zatrudnienie i integracja społeczna - jednakże przewiduje on wsparcie o charakterze systemowym, co oznacza, iż indywidualni wnioskodawcy nie będą uprawnieni do korzystania z tych środków. Wsparcie

ma charakter systemowy i jego celem jest stworzenie odpowiednich struktur i środowiska do podniesienia stopy zatrudnienia i integracji społecznej m.in. poprzez formułę ekonomii społecznej. Działanie 1.1 przewiduje wsparcie systemowe instytucji rynku pracy (publicznych i niepublicznych) – szkolenia, doskonalenie zawodowe, nowoczesne technologie, polityka informacyjna. Jeden z typów projektów dotyczy przedsięwzięć obejmujących upowszechnianie idei równych szans (w tym m.in. poprzez organizowanie ogólnopolskich kampanii informacyjno-promocyjnych z wykorzystaniem dostępnych środków masowego przekazu oraz nowoczesnych metod komunikacji, identyfikację i promocję najlepszych praktyk oraz prowadzenie działalności informacyjno – doradczej w obszarze równego dostępu do zatrudnienia). Oznacza to, że istnieje możliwość uzyskania wsparcia systemowego przez PSZ na realizację działań promujących ekonomię społeczną. Minimalna wartość projektu z tego zakresu została ustalona na poziomie 50 tys. zł, natomiast łączna wartość dostępnych środków finansowych wynosi prawie 112 mln euro.

Pośrednio wsparcie sektora społecznego przewidziano także w ramach Priorytetu V (centralnego) – Dobre rządzenie. Jeden z celów częściowych tego priorytetu zdefiniowano jako: Budowa potencjału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych ukierunkowana na wzmocnienie ich aktywnego uczestnictwa w procesie realizacji Strategii Lizbońskiej. Cel ten realizowany będzie m.in.: poprzez działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, w ramach którego przewidziano dwa poddziałania:

Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora – którego beneficjentem jest Minister właściwy ds. pracy - Departament Pożytku Publicznego oraz Poddziałanie 5.4.2 Rozwój dialogu obywatelskiego, gdzie przewidziano projekty konkursowe.

Typy projektów mogących starać się o wsparcie:

- » wypracowanie, upowszechnianie i wdrażanie standardów działania trzeciego sektora, zapewniających wysoką jakość realizacji zadań publicznych oraz uzgadniania polityk publicznych we współpracy z administracją publiczną,
- » tworzenie regionalnych i lokalnych centrów informacji i wspomagania organizacji pozarządowych oraz wsparcie działalności nowo utworzonych oraz już istniejących centrów w zakresie pomocy doradczo-szkoleniowej dla organizacji pozarządowych,
- » tworzenie i wspieranie porozumień (sieci) organizacji pozarządowych o charakterze terytorialnym oraz branżowym,
- » tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego,
- » tworzenie i wdrażanie programów z zakresu społecznego nadzoru nad funkcjonowaniem administracji publicznej.

Z perspektywy rozwoju i finansowania idei ekonomii społecznej w ramach PO KL. Kluczowe znaczenie mają: Priorytet V „Dobre rządzenie”, Priorytet VI „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” i Priorytet VII „Promocja integracji społecznej”.

Minimalna wartość projektu z tego zakresu została ustalona na poziomie 50 tys. zł, natomiast łączna wartość dostępnych środków finansowych (na całe działanie) wynosi około 100 mln euro.

W ramach części regionalnej wsparcie przewidziano w Priorytecie VI – Rynek pracy otwarty dla wszystkich, a przede wszystkim w Priorytecie VII - Promocja integracji społecznej.

Priorytet VI - Rynek pracy otwarty dla wszystkich – to zasadniczo projekty z zakresu aktywizacji bezrobotnych (w szczególności długotrwale bezrobotni, osoby młode, osoby z terenów wiejskich), narzędzia realizacji celów to: szkolenia, praktyki, staże, promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia.

Działanie 6.1 – poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie koncentruje się na wsparciu wolontariatu, staży i szkoleń, natomiast działanie 6.2 – wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia dotyczy z jednej strony tworzenia miejsc pracy, z drugiej - kreowania przedsiębiorczego środowiska.

Działanie przewiduje wsparcie finansowe dla osób zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą, także w formie spółdzielni socjalnej (do 20 tys. zł na osobę), doradztwo na etapie zakładania działalności i w początkowym okresie funkcjonowania podmiotów.

Celem wsparcia w ramach Priorytetu VII jest zapobieganie wykluczeniu społecznemu oraz zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom i grupom dyskryminowanym na rynku pracy poprzez aktywne formy integracji oraz wspieranie zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej.

Priorytet VII - Promocja integracji społecznej – celem wsparcia jest zapobieganie wykluczeniu społecznemu oraz zapewnienie równego dostępu do zatrudnienia osobom/grupom dyskryminowanym na rynku pracy poprzez aktywne formy integracji oraz wspieranie zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej.

Działanie 7.2 - Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej, którego celem jest integracja społeczna realizowana m.in. poprzez kształcenie umiejętności w zakresie pełnienia ról społecznych, wspieranie samodzielności, budowanie kwalifikacji zawodowych; bezpośrednio dotyczy ekonomii społecznej, która wskazywana jest jako jedno z głównych narzędzi realizacji celów działania.

Alokacja finansowa na to działanie to prawie 435 mln euro w skali całego kraju (środki UE oraz środki publiczne), założono minimalną wartość projektu na poziomie 50 tys. zł, środki będą przekazywane beneficjentom w formule zaliczki.

Przewidziano dwa poddziałania:

1. Poddziałanie 7.2.1 – Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
2. Poddziałanie 7.2.2 – Wsparcie ekonomii społecznej.

Poddziałanie 7.2.2 skupia się na wsparciu finansowym dla funkcjonowania instytucji otoczenia sektora ekonomii społecznej, świadczących następujące usługi:

- » usługi prawne, finansowe, marketingowe,
- » doradztwo, szkolenia w zakresie zakładania i prowadzenia działalności w obszarze ekonomii społecznej,
- » rozwój partnerstwa lokalnego na rzecz ekonomii społecznej,
- » promocja ekonomii społecznej i zatrudnienia w jej ramach.

W przypadku korzystania ze wsparcia, które oferuje PO KL sekwencja działań będzie następująca:

1. Ogłoszony zostaje na bór projektów w ramach danego działania w Programie.
2. Potencjalny beneficjent opracowuje wniosek aplikacyjny wraz z dokumentacją towarzyszącą (wniosek wypełniany jest w wersji papierowej oraz w wersji elektronicznej).
3. Wniosek składany jest w Wojewódzkim Urzędzie Pracy, odpowiednim dla województwa³⁰⁰.
4. Projekt (opisany we wniosku) poddawany jest ocenie formalnej (w oparciu o kryteria ogólne oraz kryteria dostępu), wnioskodawca może zostać poproszony o uzupełnienia/wyjaśnienia.
5. Projekt oceniany jest merytorycznie (w oparciu o kryteria merytoryczne oraz o kryteria strategiczne).
6. W oparciu o uzyskaną liczbę punktów tworzona jest lista rankingowa projektów.
7. Z wnioskodawcami, których projekty uzyskały wystarczającą liczbę punktów podpisywana jest umowa dofinansowania (liczba dofinansowanych projektów uzależniona jest od dostępnej alokacji finansowej w ramach konkretnego konkursu); /wnioskodawca staje się beneficjentem/.
8. Beneficjenci realizują projekty (składają sprawozdania, wnioski o płatność, poddają się kontrolom, rozliczają poszczególne etapy projektu).
9. Beneficjenci po realizacji projektu odpowiadają za zachowanie trwałości jego rezultatów.

Wnioskodawca jest zobowiązany do przygotowania wniosku aplikacyjnego, którego minimalny zakres obejmuje co najmniej następujące elementy: podstawowe informacje o projekcie (priorytet, działanie, poddziałanie, okres realizacji, miejsce realizacji); podstawowe informacje o wnioskodawcy (dane teleadresowe, formalne, prawne); uzasadnienie, analiza potrzeb, cele, grupy docelowe, działania, harmonogram, logika interwencji, polityki horyzontalne, potencjał, doświadczenia, budżet, montaż finansowy, wydatki, trwałość projektu, zarządzanie projektem.

300 Lista adresowa Wojewódzkich Urzędów Pracy odpowiedzialnych za wdrażanie regionalnych komponentów PO KL znajduje się na końcu publikacji.

Szczegóły dotyczące finansowania³⁰¹ projektów w ramach PO KL, precyzuje umowa dofinansowania. Po zawarciu umowy beneficjent zobowiązany jest wnieść zabezpieczenie należytego wykonania umowy (przy projektach gdzie wartość dofinansowania wynosi do 1 mln zł, zabezpieczenie wnoszone jest w formie weksla a tam gdzie przekracza 1 mln zł może przyjąć jedną z form wskazanych w umowie).

Środki dotacji mogą być przekazywane beneficjentowi w formie zaliczki (przy krótkich projektach nawet 100%), przy większych projektach beneficjent rozlicza co najmniej 70% przekazanych środków aby otrzymać kolejną transzę.

Generalnie, w ramach projektów konkursowych wkład własny nie jest wymagany, w uzasadnionych przypadkach może być jednak konieczne zabezpieczenie wkładu własnego przez określonych beneficjentów (wkład może mieć charakter finansowy lub niepieniężny).

Podmioty ekonomii społecznej to nie jedynie potencjalni beneficjenci działań bezpośrednio do nich skierowanych w ramach PO KL. Mogą one także ubiegać się - w formule konkursów - o status realizatorów projektów³⁰² (np. prowadzenie szkoleń, usługi dla przedsiębiorców oraz inne działania). Co więcej podmioty te mogą także brać udział w przetargach, w ramach których kontraktowane są usługi w projektach (w tym także w projektach systemowych).

Powodzenie w ubieganiu się o rolę wykonawcy projektów warunkować będzie poziom profesjonalizmu, rozumiany jako potencjał merytoryczny, finansowy, organizacyjny oraz doświadczenie. Biorąc pod uwagę nabory pilotażowe (2007) oraz nabory rozpoczęte w 2008 r. uznać należy, że zainteresowanie nimi było bardzo wysokie, co w naturalny sposób oznacza wysokie wymagania stawiane wobec wnioskodawców.

Podmioty ekonomii społecznej mogą ubiegać się o dofinansowanie działalności i realizowanych projektów w ramach konkursów organizowanych przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej.

3.2. Źródła zagraniczne

W zakresie źródeł zagranicznych pojawiają się różne programy grantowe, konkursy itp. Na uwagę w szczególności zasługują konkursy ogłaszane przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej.

Dyрекcja ta ogłasza konkursy, w ramach których o wsparcie ubiegać się mogą m.in. podmioty z sektora ekonomii społecznej. Szczegółowe informacje publikowane są

301 Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 25 lutego 2008 r.

302 I. Gosk, *Fundusze unijne 2007-2013 – szansa na rozwój sektora ekonomii społecznej* (mimeo), Warszawa 2007.

na stronach internetowych Dyrekcji³⁰³. Środki przeznaczone na konkursy sięgają kwot rzędu kilku mln euro, wnioski rozpatrywane są bezpośrednio w Brukseli, a projekty mają zwykle miękki charakter (szkolenia, wymiana doświadczeń, współpraca).

Sytuacja w obszarze wsparcia zagranicznego jest dynamiczna, okresowo pojawiają się inicjatywy, w ramach których możliwe jest pozyskanie wsparcia, zwykle mają one jednak niewielką skalę, zarówno pod względem dostępnych środków, jak i okresu ich funkcjonowania.

3.3. Środki publiczne – Fundusz Pracy

Fundusz Pracy również może stać się narzędziem finansowania inicjatyw z obszaru ekonomii społecznej, a w szczególności spółdzielczości socjalnej. Środki skierowane bezpośrednio do osób bezrobotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej mogą przyczynić się do utworzenia bądź wsparcia istniejącej spółdzielni socjalnej.

Zgodnie z zapisami art. 46 ust.1 pkt 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy „starosta może ze środków Funduszu Pracy przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej (...) a w przypadku, gdy działalność ta jest podejmowana na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, wysokość przyznanych bezrobotnemu środków nie może przekraczać 3-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz 2-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu”.

Fundusz Pracy również może stać się narzędziem finansowania inicjatyw z obszaru ekonomii społecznej, a w szczególności spółdzielczości socjalnej.

3.4. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich

Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) jest rządowym programem wieloletnim³⁰⁴. Generalny cel programu to wsparcie inicjatyw obywatelskich realizowanych w szczególności poprzez organizacje pozarządowe. Program funkcjonował w latach 2005-2007. Rząd podjął decyzję o jego kontynuacji, argumentując to nadal dużymi potrzebami w zakresie wsparcia trzeciego sektora. Opracowano projekt Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich - na lata 2008-2013. FIO w nowej formule, w perspektywie finansowej 2007-2013, stanowić będzie przedsięwzięcie komplementarne do Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Projekt PO FIO 2008-

Fundusz Inicjatyw Obywatelskich to rządowy program, w ramach którego organizacje pozarządowe mogą uzyskać wsparcie.

303 www.ec.europa.eu/employment_social

304 Podstawa prawna funkcjonowania programu to uchwała nr 193/2004 Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Rządowy Program - Fundusz Inicjatyw Obywatelskich”.

2013 nie został jeszcze ostatecznie zatwierdzony – ale, aby umożliwić wydatkowanie środków w 2008 r. przyjęto „Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie dokonywania wydatków budżetu państwa w 2008 r. pochodzących ze środków rezerwy celowej - Fundusz Inicjatyw Obywatelskich”.

Z punktu widzenia perspektywy wieloletniej, której dotyczy PO FIO 2008-2013 zasadne jest przeanalizowanie kluczowych zapisów w projekcie programu. PO FIO przewiduje następujące priorytety:

- » Priorytet I. Aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne.
- » Priorytet II. Sprawne organizacje pozarządowe w dobrym państwie.
- » Priorytet III. Integracja i aktywizacja społeczna. Zabezpieczenie społeczne.
- » Priorytet IV. Rozwój Przedsiębiorczości społecznej.

Cel główny PO FIO 2008-2013 to zwiększenie udziału organizacji pozarządowych oraz podmiotów kościelnych i związków wyznaniowych prowadzących działalność pożytku publicznego w wykonywaniu zadań publicznych, w ramach kształtowanych i realizowanych na zasadach partnerstwa i pomocniczości polityk publicznych. Natomiast jednym z planowanych celów szczegółowych jest wspieranie rozwoju polskiego modelu ekonomii społecznej. Cel ten będzie realizowany w ramach Priorytetu IV, gdzie wspierane projekty powinny w różnych formach promować ideę łączenia aktywności ekonomicznej z aktywnością społeczną.

Priorytet przewiduje 2 obszary wsparcia. Są to:

1. Przedsiębiorczość społeczna i upowszechnianie idei partnerstwa trójsektorowego - szkoleniowo-doradcze wsparcie rozwoju różnych form przedsiębiorczości społecznej inicjowanej i prowadzonej przez organizacje pozarządowe, promowanie i upowszechnianie idei przedsiębiorczości społecznej oraz dobrych praktyk w tym obszarze, promowanie i upowszechnianie idei społecznego zaangażowania przedsiębiorców oraz współpracy organizacji pozarządowych, biznesu i administracji publicznej, promowanie nowych form gospodarowania i tworzenia własnych miejsc pracy - spółdzielczość socjalna.
2. Wolontariat pracowniczy, rozumiany jako formy bezinteresownej i nieodpłatnej aktywności społeczno-zawodowej pracowników, realizowany w oparciu o koncepcję społecznej odpowiedzialności biznesu we współpracy z organizacjami pozarządowymi - w szczególności inicjatywy łączące bezinteresowne działania z kształtowaniem więzi społecznych opartych na zaufaniu i solidarności społecznej.

Alokację finansową na realizację tego priorytetu zaplanowano na poziomie 15% alokacji całego programu i wyniesie ona około 9 mln zł rocznie.

W związku z faktem, że PO FIO 2008-2013 funkcjonuje jedynie jako projekt, w 2008 r. wdrażanie FIO (wyjątkowo) warunkuje wspomniane już „Rozporządzenie Rady Mi-

nistrów w sprawie dokonywania wydatków budżetu państwa w 2008 r. pochodzących ze środków rezerwy celowej - Fundusz Inicjatyw Obywatelskich". Przewiduje ono wsparcie:

- » działań inicjowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie realizacji zadań publicznych,
- » wspólnych inicjatyw obywatelskich w ramach partnerstwa publiczno-społecznego,
- » wspólnych działań podejmowanych w ramach partnerstw wewnątrz sektora pozarządowego,
- » promocji dobrych praktyk, modelowych rozwiązań w zakresie funkcjonowania zasady pomocniczości, standardów współpracy, kształtowania demokratycznego ładu społecznego.

Alokacja finansowa na 2008 r. wynosi 60 mln zł. Do aplikowania uprawnione są podmioty będące organizacjami pozarządowymi, kościelne osoby prawne i jednostki organizacyjne działające w sferze zadań publicznych (zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Ze środków programu finansowane mogą być jedynie działania mieszczące się w zakresie działalności statutowej nieodpłatnej i odpłatnej (zawarte w limitach określonych w art. 9 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) - oznacza to, że program nie może finansować działalności gospodarczej.

Na 2008 r. przyjęto kilkanaście głównych kierunków wsparcia w 5 obszarach. Część z nich, zwłaszcza w ramach obszaru: „Integracja i aktywizacja społeczna” jest pośrednio związana z sektorem ekonomii społecznej. Natomiast kierunek działań: „Porozumienia na rzecz aktywizacji zawodowej” rozumiany jako inicjatywy promujące oryginalne formy pobudzania aktywności na rynku pracy (przede wszystkim dla grup w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy) oraz poradnictwo i doradztwo zawodowe dla młodzieży - bezpośrednio przewiduje wsparcie ekonomii społecznej. Oznacza to, że w 2008 r. wnioskodawcy mogli ubiegać się o dofinansowanie projektów z obszaru ekonomii społecznej.

FIO zarządza Minister Pracy i Polityki Społecznej, a wdrażanie działań (obsługa beneficjentów) realizowane jest przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Rada Działalności Pożytku Publicznego funkcjonuje w systemie realizacji FIO jako instytucja dialogu obywatelskiego, będąca organem opiniodawczo-doradczym Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Finansowanie działań (wybór najlepszych projektów do wsparcia) odbywa się w trybie otwartego konkursu ofert zgodnie z zapisami ustawy o działalności pożytku pu-

blicznego i o wolontariacie³⁰⁵. Realizacja projektów musi być zakończona do końca 2008 r.

Nabór wniosków prowadzony był w okresie od 28 marca do 28 kwietnia 2008 r. (wyniki konkursu zostaną opublikowane w lipcu 2008 r.). Wnioskodawcy uprawnieni byli do złożenia tylko jednego wniosku, przy czym minimalna wysokość wnioskowanej dotacji wynosiła 5 tys. zł, a maksymalna 250 tys. zł. Konieczne było zapewnienie wkładu własnego w następujących wysokościach:

- » dla projektów o wnioskowanej dotacji od 5 tys. zł do 25 tys. zł - co najmniej 10% wartości projektu w formie finansowej lub niefinansowej,
- » dla projektów o wnioskowanej dotacji od 25 tys. zł do 150 tys. zł – co najmniej 10% wartości projektu jedynie w formie finansowej,
- » dla projektów o wnioskowanej dotacji od 150 tys. zł do 250 tys. zł - co najmniej 20% wartości projektu jedynie w formie finansowej.

Powyższe warunki konkursowe zostały ustalone na 2008 r., jednak co do zasady w kolejnych latach będą one formułowane w sposób analogiczny. Jednocześnie powinien zostać ostatecznie przyjęty Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich - na lata 2008-2013, gdzie zgodnie z zapisami jego projektu wsparcie przedsiębiorczości społecznej uznano za obszar priorytetowy, co z pewnością przełoży się na większe możliwości finansowania tego typu przedsięwzięć.

3.5. Mechanizm 1%

Mechanizm 1% jest specyficzną, zinstytucjonalizowaną formą darowizny prywatnej.

Z punktu widzenia podmiotów ekonomii społecznej darowizny prywatne są niełatwą formą finansowania przedsięwzięć ze względu na trudność w ich pozyskaniu. Specyficzną, zinstytucjonalizowaną formą darowizny prywatnej jest mechanizm 1%.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadziła możliwość przekazania 1% podatku dochodowego od osób fizycznych dla organizacji pozarządowych posiadających status organizacji pożytku publicznego (OPP). Rozwiązanie to zostało także unormowane w prawie podatkowym³⁰⁶.

305 Wzór oferty, ramowy wzór umowy oraz wzór sprawozdania z wykonania zadania, określone zostały Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. Nr 264, poz. 2207).

306 Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r., Nr 14, poz. 176), ustawa z 24 kwietnia 2003 r o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873).

Analizując dane dotyczące przekazywania 1% podatku, rozpatrzyć należy dwa aspekty. Pierwszy odnosi się do wiedzy podatników w zakresie istnienia i sposobu funkcjonowania tego instrumentu, drugi natomiast obrazuje konkretne przekazane kwoty.

Opierając się na badaniach z 2007 r.³⁰⁷, w trzecim roku funkcjonowania mechanizmu 1% jedynie niewiele ponad 50% Polaków wie o jego istnieniu i sposobie funkcjonowania. Biorąc pod uwagę, iż faktycznie instrument ten działa dopiero 3 lata, ten 50% wskaźnik może wydawać się wysoki, jednak świadczy o niezadowalającej skuteczności kampanii informacyjnych w tym zakresie.

Znacznie gorzej przedstawiają się wartości środków realnie przekazanych przez podatników, w rozliczeniach składanych w 2006 r. jedynie 4,85% uprawnionych podatników przekazało 1% swojego podatku na OPP, co łącznie oznacza kwotę 62 mln zł. Porównując to z 2004 r. nastąpił 6-krotny wzrost, jednak wartości bezwzględne świadczą o tym, iż to źródło finansowania powinno być znacznie intensywniej promowane aby można było w pełni wykorzystać jego potencjał. Doprowadzenie do sytuacji, kiedy nie kilka, ale kilkadziesiąt procent podatników korzystałoby z tego mechanizmu, co spowodowałoby, iż wpływy do OPP wynosiłyby kilkaset mln zł.

Podkreślić należy także dużą różnicę pomiędzy odsetkiem podatników deklarujących chęć skorzystania z mechanizmu 1% a odsetkiem tych, którzy to faktycznie robią³⁰⁸. Wprowadzona w 2008 r. zmiana prawa podatkowego, która czynność dokonania przelewu na rzecz OPP przeniosła z podatnika na urząd skarbowy, powinna spowodować wzrost odsetka podatników dokonujących przekazania 1% podatku.

3.6. Program Ministra Pracy i Polityki Społecznej wspierania rozwoju spółdzielni socjalnych.

Począwszy od 2005 r. minister właściwy ds. pracy i polityki społecznej podejmuje inicjatywy na rzecz rozwoju spółdzielczości socjalnej w Polsce, uruchamiając rokrocznie programy grantowe dedykowane tej formie aktywności w zakresie ekonomii społecznej.

Resortowy Program „Wspieranie Rozwoju Spółdzielczości Socjalnej”³⁰⁹ zakłada uzyskanie następujących celów:

Aktywność Ośrodków Wspierania Spółdzielczości Socjalnej koncentruje się na trzech sferach: wsparciu finansowym grup zakładających spółdzielnie socjalne, pomocy doradczej oraz edukacyjnej.

307 J. Herbst, M. Gumkowska, *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006.

308 Zgodnie z informacjami zamieszczonymi na www.ngo.pl (marzec 2008), 83% podatników wie o mechanizmie 1%, a aż 43% deklaruje chęć skorzystania z niego.

309 *Ocena stanu spółdzielczości socjalnej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.

- » kontynuowanie działań z 2005 r. propagujących idee spółdzielczości socjalnej, jako alternatywnego sposobu tworzenia miejsc pracy przez grupy osób, zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- » udzielanie bezpośredniego wsparcia finansowego grupom założycielskim spółdzielni socjalnych, które podjęły decyzje o rozpoczęciu działalności w 2006 r., tak aby powstało w kraju co najmniej 30 kolejnych spółdzielni,
- » zdiagnozowanie katalogu profili działalności spółdzielni socjalnych, a więc obszarów gospodarczo-społecznych, które podmioty te podejmują w swej działalności, wypełniając luki rynkowe i dając szanse osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym,
- » monitoring działalności nowo powstałych spółdzielni socjalnych, które uzyskały wsparcie w formie grantu w okresie minimum 12 miesięcy od daty uzyskania tego wsparcia.

W ten sposób pomyślany w swej merytorycznej warstwie „Program” realizowany jest przez grupę wytypowanych Regionalnych Ośrodków Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej, które zostały wybrane w drodze konkursowej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej

Dzięki aktywności Ministerstwa Pracy, do dnia dzisiejszego na terenie Polski funkcjonuje 12 takich ośrodków (zob.: załącznik).

Aktywność Ośrodków Wspierania Spółdzielczości Socjalnej (OWSS) koncentruje się na trzech sferach: wsparciu finansowym grup zakładających ośrodki (granty na „pierwsze” wyposażenie spółdzielni socjalnych, rzadziej pożyczki i poręczenia); pomocy doradczej, głównie prawnej i ekonomicznej (najczęściej związanej z przygotowaniem dokumentacji założycielskiej) oraz edukacyjnej (promocja i upowszechnianie idei ekonomii społecznej i spółdzielczości socjalnej). Analiza podejmowanych przez OWSS inicjatyw wskazuje, iż wielokrotnie podejmowały one współpracę z urzędami pracy, a także instytucjami składającymi się na infrastrukturę pomocy społecznej. Wydaje się, że jest to jednoznaczny kierunek dalszego rozwoju i zaangażowania publicznych służb zatrudnienia w kontekście budowania paktów i partnerstw na rzecz rozwoju ekonomii społecznej w Polsce.

4. Finansowanie zwrotne

Podmioty społeczne mogą skorzystać także z tzw. zwrotnych źródeł finansowania.

Uwarunkowania w zakresie finansowania zwrotnego, czyli różnych form pożyczania, stawiają je na znacznie gorszej pozycji niż finansowanie na zasadzie bezzwrotnych dotacji. Jednakże w zależności od potrzeb danego podmiotu oraz jego potencjału w danym momencie, finansowanie zwrotne może okazać się efektywną, a w pewnych sytuacjach jedyną, metodą finansowania rozwoju.

Za wyborem takiej formy finansowania przemawia m. in:

- » większa dowolność w dysponowaniu środkami finansowymi w porównaniu np. z dotacją unijną (nie ma problemu np. kosztów niekwalifikowalnych),
- » okres finansowania może być lepiej dopasowany do potrzeb podmiotu, cele podmiotu nie muszą wpisywać się w cele instytucji udzielającej wsparcia (np.: obowiązek realizacji celów programu, z którego uzyskujemy dotację),
- » mniej skomplikowane procedury administracyjne (formalne) dotyczące rozliczenia wydatkowanych środków.

Niewątpliwie, coraz częściej finansowanie zwrotne staje się koniecznością w przedsięwzięciach realizowanych przy wsparciu środków pomocowych, np. funduszy strukturalnych.

W celu uruchomienia projektu często konieczne jest zapewnienie wkładu własnego. O ile wnioskodawca posiada własne środki, nie stwarza to problemu, jednak dla części beneficjentów konieczne będzie zaciągnięcie kredytu. Kolejny przypadek to konieczność zapewnienia płynności finansowej, która zniweluje ryzyko związane z opóźnieniami w płatnościach w ramach projektu. W projektach mogą wystąpić także tzw. koszty niekwalifikowalne do dofinansowania, co powtórnie oznacza, iż ciężar tych wydatków spadnie na beneficjenta. W ten sposób środki bezzwrotne generują potrzebę uruchomienia równoległego finansowania zwrotnego.

Zaletą finansowania zwrotnego jest m.in. większa dowolność w dysponowaniu środkami finansowymi i mniej skomplikowane procedury formalne dotyczące rozliczenia wydatkowanych środków.

Warto także podkreślić, iż tradycyjnie rozumiany sektor społeczny był w stosunkowo trudnej sytuacji w zakresie ubiegania się o kredyty. Przedsięwzięcia realizowane np. przez NGO's ze swojej natury nie przynosiły dochodów, w związku z czym ich kredytowanie (czyli oczekiwanie, iż koszt inwestycji zostanie spłacony z przyszłych dochodów) było niemożliwe. Jednak w przypadku przedsiębiorstw społecznych, w których zysk jest elementem naturalnym, możliwości kredytowania mogą docelowo być znacznie szersze (oczywiście zakładając odpowiedni potencjał podmiotu i dopasowany do jego potrzeb produkt bankowy).

4.1. Kredyty

Najpopularniejszym narzędziem finansowania zwrotnego jest kredyt bankowy. Bardzo szeroka oferta dostępnych instrumentów kredytowych sprawia, iż potencjalny kredytobiorca przed znalezieniem odpowiedniej oferty musi dokonać szczegółowej analizy. Punktem wyjścia takiej analizy jest odpowiedź na pytania: jaką posiadamy zdolność kredytową, na co przeznaczone będą środki pozyskane w ramach kredytu, na jaki okres zaciągniemy kredyt, w jaki sposób będzie on zabezpieczony, jaka jest forma spłaty i najważniejsze, jaka jest jego cena.

Najpopularniejszym narzędziem finansowania zwrotnego jest kredyt bankowy.

Proces uzyskania kredytu zawsze rozpoczyna się od sprawdzenia czy posiadamy zdolność kredytową rozumianą jako potencjał do spłacenia w przyszłości zaciągniętego zobowiązania. Oznacza to, iż nie tylko kredytobiorca musi spełniać pewne warunki, ale także przedsięwzięcie, które chce sfinansować, musi być zyskowne.

Bank bada zdolność kredytową w oparciu o dokumenty finansowe (bilans, rachunek wyników, przepływy finansowe, dane z ksiąg rachunkowych i formalne zaświadczenia np. ZUS, US, oraz wniosek kredytowy precyzujący przedsięwzięcie, które chcemy sfinansować oraz nasz potencjał).

Biorąc pod uwagę okres kredytowania wyróżnia się kredyty krótkoterminowe (do 1 roku), średnioterminowe (od 1 roku do 3 lat) i kredyty długoterminowe (od 3 lat).

Natomiast ze względu na przeznaczenie kredytu, można wyróżnić: kredyt inwestycyjny (finansowanie inwestycji), kredyt obrotowy (finansowanie bieżących potrzeb związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą), kredyt pomostowy (na przedsięwzięcia refinansowane ze środków Unii Europejskiej).

Kredyt jako instrument finansowania zwrotnego poza kosztem odsetek generuje także szereg kosztów dodatkowych m.in.: opłaty za czynności bankowe, prowizję bankową, dodatkowe opłaty, np. za aneksowanie umowy, wcześniejszą spłatę.

Podjęcie decyzji o skorzystaniu z konkretnej usługi (wybór banku i rodzaju kredytu) konieczna jest metodyczna analiza czynników charakteryzujących dostępną ofertę.

4.2. Pożyczki

Pożyczka jest narzędziem w zakresie finansowania zwrotnego.

Pożyczka jest również narzędziem bankowym w zakresie finansowania zwrotnego. W przypadku finansowania działalności gospodarczej jest mało popularna; częściej stosowana jest w przypadku wydatków konsumpcyjnych (indywidualne osoby fizyczne). Koszty pożyczki bankowej są analogiczne do kosztów kredytu (tzn.: prowizje, oprocentowanie, zabezpieczenia), jednak przewagą pożyczki jest większa łatwość jej uzyskania, dowolność celu na jaki zostanie przeznaczona, a także forma gotówkowa.

Mikropożyczki to zwykle narzędzia „parabankowe” polegające na wsparciu pewnych grup odbiorców na preferencyjnych warunkach. Środki dostępne w takiej formule są zwykle niewielkie, wsparcia udzielają instytucje o zasięgu lokalnym lub regionalnym (rzadko ogólnokrajowym) – najczęściej agencje rozwoju regionalnego, fundacje prorozwojowe itp. Środki takie obwarowane są konkretnymi wymogami, zarówno

w zakresie podmiotowym (kto z nich może skorzystać), jak i przedmiotowym (na co mogą być przeznaczone).

Najpopularniejszym funduszem mikropożyczkowym w Polsce jest Fundusz Mikro założony w 1994 r. przez Polsko-Amerykański Fundusz Przedsiębiorczości jako narzędzie wspierające rozwój małych przedsiębiorstw³¹⁰. Obecnie fundusz posiada 37 oddziałów na terenie całego kraju. Fundusz oferuje dostęp do kapitału na uproszczonych warunkach, przy określonych kwotach bez obowiązku wnoszenia zabezpieczenia pożyczki. Oferuje pożyczki od 1 tys. do 150 tys. zł z okresem spłaty od 12 do 36 miesięcy. Na koszt pożyczek składa się oprocentowanie oraz opłata administracyjna i jest on uzależniony od kwoty pożyczki oraz rodzaju zabezpieczenia.

Podobną funkcję spełnia Polsko-Amerykański Fundusz Pożyczkowy Inicjatyw Obywatelskich, który również działa jako fundusz pożyczkowy. Jest on dedykowany specjalnie dla organizacji pozarządowych i jako źródło finansowania przedsięwzięć nie nastawionych na zysk. Zaletą tego instrumentu jest stosunkowo prosta i szybka procedura uruchomienia środków, jednak opłaty za korzystanie z funduszu są bardzo wysokie.

Fundusz Mikro i Polsko-Amerykański Fundusz Inicjatyw Obywatelskich mają charakter ogólnopolski, jednakże podobne instrumenty występują na poziomie regionalnym a nawet lokalnym, wielokrotnie zarządzają nimi agencje rozwoju regionalnego, fundacje i stowarzyszenia działające w obszarze rozwoju przedsiębiorczości (czyli szeroko rozumiane otoczenie biznesu).

4.3. Gwarancje

Gwarancja bankowa jest swego rodzaju potwierdzeniem wiarygodności instytucji, na którą jest wystawiona (ma ona formę zobowiązania banku, który gwarantuje, że jeśli klient nie spłaci swoich zobowiązań wobec innego podmiotu w wymaganym terminie, to uczyni to za niego bank).

Gwarancja bankowa jest potwierdzeniem wiarygodności instytucji.

Narzędzie to jest szczególnie przydatne w przypadku, gdy podmiot korzysta ze wsparcia bezzwrotnego, np. funduszy europejskich, ponieważ konieczne jest wtedy wniesienie tzw. zabezpieczenia wykonania umowy (beneficjent gwarantuje, że zrealizuje projekt zgodnie z zapisami umowy). Jedną z dopuszczalnych form, w której można wnieść zabezpieczenie jest gwarancja bankowa.

W przypadku gwarancji koszty jej udzielenia (prowizja) zależą od kwoty oraz okresu, których dotyczy.

310 Łączna wartość udzielonych pożyczek wynosi ponad 760 mln zł, około 46 tys. klientów, dane z www.funduszmikro.pl

4.4. Fundusze poręczeniowe

Usługa funduszu poręczeniowego przydatna jest w sytuacji, kiedy podmiot posiada zbyt małą wiarygodność dla banku i zbyt małe zabezpieczenie kredytu.

W zbliżony sposób do mechanizmu gwarancji bankowej funkcjonują fundusze poręczeniowe, które podobnie jak w przypadku funduszy pożyczkowych działają na różnych poziomach (lokalnym, regionalnym, krajowym). Fundusze poręczeniowe to instytucje parabankowe wspomagające lokalny rozwój społeczno-ekonomiczny. Te na poziomie lokalnym i regionalnym bardzo często funkcjonują przy agencjach rozwoju i stowarzyszeniach przedsiębiorców. W Polsce działa około 60 funduszy poręczeniowych³¹¹ (największy z nich przy Banku Gospodarstwa Krajowego). Około 30 zarządza kapitałem nie przekraczającym 1 mln zł w przypadku największych kapitał sięga 10 mln zł.

Wartość kapitału przekłada się na poziom udzielanych poręczeń, który wynosi od kilkudziesięciu tys. do kilkunastu mln zł.

Usługa funduszu poręczeniowego przydatna jest w sytuacji, kiedy podmiot posiada zbyt małą wiarygodność dla banku i zbyt małe zabezpieczenie kredytu. Wówczas może zwrócić się do funduszu o udzielenie poręczenia, które zwykle obejmuje od 50% do 70% wartości kredytu. Najczęstszym zabezpieczeniem stosowanym przez fundusze jest weksel (czyli instrument nie wymagający posiadania kapitału, majątku a bazujący jedynie na zobowiązaniu). Koszt poręczenia to zwykle 2-3 procentowa prowizja uzależniona od długości okresu poręczenia.

5. Inne instrumenty finansowe

Leasing, franchising, factoring są formami finansowania zwrotnego.

Formami finansowania zwrotnego są także takie instrumenty, jak:

- » leasing – w ramach leasingu leasingodawca przekazuje leasingobiorcy prawo do korzystania z określonego dobra materialnego na pewien uzgodniony w umowie leasingu okres, w zamian za ustalone ratalne opłaty (raty leasingowe),
- » franchising – system sprzedaży towarów, usług lub technologii, który jest oparty na ścisłej i ciągłej współpracy pomiędzy prawnie i finansowo odrębnymi i niezależnymi przedsiębiorstwami – franczyzodawcą i jego indywidualnymi franczyzobiorcami (np. sieć Mc Donald),
- » factoring – narzędzie pozyskiwania środków obrotowych na zasadzie specjalistycznego pośrednictwa handlowego, w którym wyspecjalizowana instytucja nabywa w drodze cesji od przedsiębiorstw roszczenie o zapłatę należnych im kwot z różnego rodzaju zobowiązań, a zwłaszcza sprzedaży.

311 Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, www.ksfp.org.pl

5.1. Partnerstwo publiczno-prywatne

Realizację zadań w formule kooperacji sektora publicznego z prywatnym umożliwia w Polsce ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, którą można scharakteryzować jako „nowe instrumentarium” dla inicjatyw publiczno-prywatnych. Umożliwia ona bowiem zlecenie podmiotom innym niż publiczne (lub konsorcjom tych dwóch sektorów gospodarki) długoterminową realizację zadań publicznych. Z kolei, na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organizacje pozarządowe mogą przyjmować w drodze umowy powierzenie im wykonywania konkretnych zadań publicznych. A zatem z formalnego punktu widzenia, istnieje sprzyjająca sytuacja w zakresie możliwości współpracy sektora publicznego z sektorem organizacji pozarządowych. Zważywszy na dotychczasowe doświadczenia Polski, w zakresie stosowania kooperacji publiczno-prywatnej opartej o wspomnianą ustawę, trzeba zauważyć jednak sporą trudność w jej podejmowaniu. Przede wszystkim dlatego, że owe „zlecenie”, zadań publicznych dotyczy głównie poważnych, z organizacyjnego i ekonomicznego punktu widzenia zadań komunalnych z obszaru ochrony środowiska, infrastruktury drogowej i komunikacyjnej, czy też zarządzania lokalnym systemem ochrony zdrowia. Przeprowadzenie procedury wyłonienia partnera prywatnego jest w takich przypadkach niezwykle skomplikowane i utrudnione. Formuła partnerstwa nie jest jednak zarezerwowana tylko i wyłącznie dla takich skomplikowanych przedsięwzięć – można sobie wyobrazić porozumienie jednostki samorządu terytorialnego z wybraną organizacją pozarządową na wykonywanie zadań z zakresu edukacji, sportu czy rekreacji. I być może to jest szansa na zdobycie doświadczenia w zakresie PPP - właśnie na małych projektach kooperacyjnych, umożliwiających wzajemną elastyczność w zachowaniu i postępowaniu, testowanie procedur przewidzianych w ustawie i sprawdzenie realnych korzyści wynikających z wyboru tej formy współpracy z sektorem publicznym.

5.2. Szwajcarsko – Polski Program Współpracy

Na podstawie porozumienia zawartego przez Szwajcarską Radę Federalną oraz Wspólnotę Europejską 27 lutego 2006 r., na mocy którego Szwajcaria przeznacza 1 mld franków szwajcarskich na zmniejszenie różnic społeczno-gospodarczych w obrębie rozszerzonej UE, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Federalna Szwajcarii zawarły umowę ramową w sprawie przeznaczenia dla Polski 489 mln franków bezzwrotnej pomocy realizującej cele wymienionego wyżej porozumienia. Prace nad procedurami aplikacyjnymi zostały już zakończone, choć nie znane są jeszcze szczegółowe kryteria stosowane w procesie oceny składanych projektów – z informacji uzyskanych bezpośrednio w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego wynika, iż pierwsze nabory wniosków planowane są w II kwartale br. Procedura wnioskowania o dofinansowanie składa się z dwóch etapów, co umożliwia uzyskanie pomocy

Szwajcarsko-Polski Program Współpracy to potencjalne źródło finansowania działalności organizacji pozarządowych.

w przygotowywaniu zarysu projektu w początkowej fazie procesu aplikowania. W pierwszym etapie przedkładany jest zarys projektu, co do którego zostaje podjęta decyzja o jego dalszych losach. Po wydaniu pozytywnej decyzji w pierwszej fazie, rozpoczyna się etap drugi. W trakcie drugiego etapu przedstawiana jest kompletna propozycja projektu, co do której decyzję podejmuje Szwajcaria. Szwajcarsko-Polski Program Współpracy obejmuje krajowe i międzynarodowe projekty, które mają na celu wspieranie rozwoju zrównoważonego pod względem ekonomicznym i społecznym.

W ramach stworzonych możliwości, w programie skonstruowano tzw. alokacje specjalne, które w formie grantu dedykowane są m.in. organizacjom pozarządowym działającym głównie w obszarze opieki społecznej i ochrony środowiska, umożliwiające wzmocnienie ich zdolności organizacyjnych.

5.3. Europejski Obszar Gospodarczy

Polska, przystępując do UE stała się również członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), tworzonego przez Norwegię, Islandię oraz Lichtenstein. W oparciu o umowę przystąpienia do EOG, przyznano najmniej zamożnym krajom UE, w tym także Polsce, określoną pomoc finansową. Od 2004 r. istnieją formalne dokumenty, które umożliwiają korzystanie z dodatkowych – oprócz funduszy strukturalnych – źródeł bezzwrotnej pomocy finansowej, udzielanej w ramach dwóch instrumentów finansowych EOG: Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Przyznana Polsce kwota w wysokości 533,51 mln euro jest wykorzystywana w latach 2004-2009.

Wdrażanie Mechanizmów Finansowych w Polsce odbywa się na podstawie Programu Operacyjnego, który przewiduje m.in. następujące obszary wsparcia: inwestycje w ochronę środowiska, promowanie zrównoważonego rozwoju, ochronę dziedzictwa kulturowego, rozwój zasobów ludzkich, opiekę zdrowotną (w tym nad dzieckiem), politykę regionalną i działania transgraniczne. O środki w ramach wskazanych obszarów merytorycznych ubiegać się mogą wszystkie podmioty publiczne, prywatne i organizacje pozarządowe utworzone w Polsce i działające w interesie publicznym. Szczególnie interesujący z punktu widzenia organizacji pozarządowych powinien być Fundusz Organizacji Pozarządowych zarządzany przez Fundację „Fundusz Współpracy”, umożliwiający realizację następujących typów projektów:

- » inwestowanie w zasoby ludzkie organizacji wnioskodawcy (szkolenia, doradztwo i konsultacje),
- » inwestowanie w infrastrukturę i aktywa organizacji wnioskodawcy,
- » poprawianie jakości usług księgowych, ewaluacji oraz efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi i finansowymi w instytucji wnioskodawcy,
- » rozwój długookresowych strategii działania.

Każde z wymienionych powyżej źródeł wymaga poniesienia konkretnych kosztów, jednak spełniają one określone potrzeby przedsiębiorstw, ich stosowanie uwarunkowane jest potencjałem danego przedsiębiorstwa oraz etapem jego rozwoju. Narzędzia te mogą również być stosowane z powodzeniem w przypadku przedsiębiorstw społecznych.

W ramach środków EOG organizacje pozarządowe mogą skorzystać ze środków Funduszu Organizacji Pozarządowych.

6. Bariery w finansowaniu ekonomii społecznej

Podmiot ekonomii społecznej, funkcjonujący zwłaszcza w obszarze działalności gospodarczej, musi efektywnie zarządzać finansami. Proces ten jest szczególnie skomplikowany i wymaga dużych kompetencji, a także doświadczenia. Podmioty funkcjonujące w obszarze społecznym spotykają się z szeregiem czynników, które wpływają negatywnie na ten proces. Część z tych czynników ma charakter zewnętrzny, ale są też takie, które w pełni zależą od danego podmiotu.

Zarządzanie finansowe to jedynie w części zarządzanie środkami finansowymi, proces ten jest znacznie szerszy i obejmuje takie obszary jak budżetowanie, przygotowywanie montażu finansowych, płynność finansową, analizę ryzyka, analizę kosztową czy wreszcie księgowość. W każdym z tych obszarów konieczne jest zachowanie profesjonalizmu.

Jednym z następstw niewystarczającej wiedzy w zakresie zarządzania finansami jest wielokrotnie spotykane podejście do montażu finansowego przedsięwzięć, kiedy podmiot zabezpiecza środki w 100%, przy czym część (a najczęściej całość) stanowi zewnętrzne finansowanie bezzwrotne. W takim przypadku konieczna jest odpowiednia rezerwa środków, która umożliwi zachowanie płynności finansowej, co oznacza, iż z punktu widzenia montażu podmiot musi mieć świadomość, że do efektywnego zarządzania finansowego potrzebuje faktycznie więcej niż 100% pokrycia w źródłach finansowania.

Niewątpliwie, jednym z istotnych problemów w pozyskiwaniu środków zewnętrznych, a szczególnie środków zwrotnych (kredytów) są bariery psychologiczne. Panuje przekonanie, iż przedsiębiorstwa społeczne z założenia są nierentowne, w związku z czym kredyt jest dla nich niedostępny. Podobne bariery występują generalnie w zakresie podejścia NGO do prowadzenia działalności gospodarczej, tzn. organizacje pozarządowe odnoszą się niechętnie do prowadzenia działalności gospodarczej. Z jednej strony podejście to znajduje swoje uzasadnienie w specyfice tych organizacji i celach, dla których je powołano, z drugiej jednak, właśnie prowadzenie działalności gospodarczej, a szczególnie w formule „ekonomii społecznej” może generować dochody, które pozwolą na realizację celów danego podmiotu.

Podmiot ekonomii społecznej funkcjonujący zwłaszcza w obszarze działalności gospodarczej musi efektywnie zarządzać finansami, tj. sprawnie koordynować wiele procesów od budżetowania, przygotowywania montażu finansowych, do księgowości.

Wbrew pozorom, finansowanie przedsięwzięć (o społecznym charakterze) środkami pomocowymi Unii Europejskiej może paradoksalnie negatywnie wpływać na efektywność tych przedsięwzięć. Zgodnie z unijnymi zasadami udzielania wsparcia, jeżeli dany projekt generuje przychody to przekazywana dotacja powinna zostać pomniejszona o wartość tych przychodów. Sytuacja taka powoduje, iż np. przedsiębiorstwa społeczne, które korzystały ze wsparcia w programie EQUAL uruchamiano w ostatniej fazie funkcjonowania projektu, lub też starano się ukryć zyski, które przynoszą.

Finansowanie podmiotów ekonomii społecznej za pomocą dotacji unijnych, miało także drugi negatywny aspekt: beneficjenci, wydając przekazane im dotacje stosowali tzw. podejście nastawione wyłącznie na rezultaty. Co do zasady, podejście to ocenić należy pozytywnie, ale jednak należy zwrócić uwagę, że nie zawsze w tym podejściu wydatkowanie środków finansowych cechowało się ekonomiczną racjonalnością (prymat osiągania wartości określonych wskaźników nad kalkulacją ekonomiczną). W takim przypadku znacznie efektywniejsza jest formuła finansowania łączonego, tzn. takiego, gdzie konieczny jest wkład własny beneficjenta i to na poziomie porównywalnym z poziomem udziału dotacji, czyli 50%/50%.

Jednym z kluczowych problemów podmiotów funkcjonujących w sektorze społecznym są zabezpieczenia. Bariera ta pojawia się, co jest naturalne, w przypadku zaciągania kredytów, ale również w przypadku podpisywania umów dotyczących dofinansowania dotacjami UE, kiedy wielokrotnie konieczne jest wniesienie tzw. zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Źródłem problemu jest bardzo niski potencjał finansowy NGO (w Polsce w 2006 r. funkcjonowało około 50 tys. organizacji pozarządowych z czego 50% miało roczny budżet mniejszy niż 10 tys. zł, a 80% nie posiadało żadnego majątku³¹²), który praktycznie oznacza, iż nie istnieje majątek, na którym można ustanowić zabezpieczenia. Dlatego też, jednym z rozwiązań jest korzystanie z instrumentów bankowych (gwarancje).

Odnosząc się do finansowania zwrotnego, a szczególnie do oferty bankowej podkreślić należy, iż praktycznie nie istnieją produkty bankowe skierowane bezpośrednio do sektora społecznego. Banki oferują obsługę finansową i możliwość lokowania wolnych środków, jednakże nie zapewniają dostępu do kredytów dopasowanych do potrzeb podmiotów funkcjonujących w obszarze społecznym. Problem ten przekłada się na jeden kluczowy element, mianowicie przy ocenie przedsięwzięć, które mają być kredytowane brana jest pod uwagę ich rentowność ekonomiczna, natomiast efekty społeczne (traktowane często jako niemierzalne) są pomijane. Oznacza to, iż przedsięwzięcia te zawsze będą na gorszej pozycji w porównaniu z przedsięwzięciami o wyłącznie komercyjnym charakterze.

312 *Ekonomia Społeczna – Teksty 2006*, Stowarzyszenie na rzecz Forum Inicjatyw Pozarządowych, Doświadczenia organizacji pozarządowych z dwóch ostatnich lat aplikowania o fundusze strukturalne, dane na podstawie badań Stowarzyszenia Klon/Jawor.

Opisany powyżej aspekt kooperacji sektora społecznego z sektorem bankowym warunkuje możliwości korzystania z finansowania zwrotnego w formie kredytów, ale także innych instrumentów. Z jednej strony konieczne jest zbudowanie odpowiedniej oferty (potraktowanie sektora społecznego jako specyficznej grupy klientów), z drugiej natomiast podmioty muszą przekonać się, iż finansowanie zwrotne jest efektywnym narzędziem finansowania. Obecnie proces ten rozpoczyna się i jest obserwowany w dużych i bogatych organizacjach. Zwykle początkowo traktują one finansowanie zwrotne jako narzędzie zabezpieczenia płynności finansowej, jednak wielokrotnie staje się on źródłem finansowania rozwoju.

7. Podsumowanie

Bez względu na to, czy dane przedsięwzięcie finansuje bank, Unia Europejska czy fundusz pożyczkowy, to zawsze przed zainwestowaniem środków finansowych konieczna jest analiza czy inwestycja jest celowa, czy jest opłacalna, czy poziom ryzyka zarówno w aspekcie finansowanego podmiotu, jak i przedmiotu jest bezpieczny. Podmioty ekonomii społecznej, w szczególności te prowadzące działalność gospodarczą, muszą o tym pamiętać. Zatem osiąganie zysku staje się kluczowym elementem w ocenie danego przedsięwzięcia i podmiotu, który chce uzyskać finansowanie na jego realizację.

Doświadczenia wskazują, że niestety w przedsięwzięciach uzależnionych od dotacji zanika bardzo szybko przedsiębiorczość. Finansowanie dotacyjne ekonomii społecznej jest znamienne dla modelu europejskiego, natomiast model amerykański kładzie dużo większy nacisk na samodzielność podmiotów, czyli finansowanie z zysków.

Oczywiście finansowanie w formie dotacji jest celowe w początkowym okresie funkcjonowania. Nie może jednak dojść do sytuacji, kiedy podmiot jest w pełni uzależniony od dotacji, ponieważ brak wsparcia oznacza koniec jego funkcjonowania. Poza faktem, iż sytuacja taka nie prowadzi do rozwoju, to na domiar złego „psuje” rynek, gdyż nieefektywny dotowany podmiot może konkurować, np. niższymi cenami, z podmiotami w pełni rynkowymi.

W aspekcie finansowania rozwoju podmiotów ekonomii społecznej konieczne jest rozważenie także kryterium trwałości, rozumianej jako regularność przychodów oraz kryterium swobody dysponowania środkami. Swoboda ta jest zupełnie inna w przypadku wypracowanych zysków, inna jeśli finansujemy rozwój kredytem, a jeszcze inna w przypadku korzystania z dotacji. Konkluzja odnosząca się do analizy dostępnych źródeł wyraźnie wskazuje, że źródła finansowania muszą być łączone, bo tylko wtedy możliwe jest pełne dostosowanie ich do potrzeb podmiotu.

Analiza różnorodnych instrumentów współfinansowania przedsięwzięć ekonomii społecznej wskazuje na dwa główne źródła pozyskiwania wsparcia: publiczne krajowe i publiczne wspólnotowe. W podsumowaniu dotyczącym publicznych krajowych form wsparcia, ze względu na ocenę ich znaczenia dla rynku i możliwe kierunki rozwoju, ograniczono się tylko do tych najważniejszych (FIO oraz OWSS). W przypadku źródeł wspólnotowych (programy operacyjne) poruszone zostały wątki dotyczące zarówno funduszu społecznego, jak i funduszu rozwoju regionalnego. W zakresie instrumentów finansowania zwrotnego, rola publicznych służb zatrudnienia powinna być dwójaka, tzn. po pierwsze zapewnienie informacji podmiotom ekonomii społecznej, z jakich źródeł zwrotnych mogą skorzystać, a po drugie (co wymaga większego zaangażowania) doradztwo w zakresie wyboru konkretnych ofert. Doradztwo ma szczególne znaczenie, gdyż finansowanie zwrotne zwykle generuje wysokie koszty, co oznacza bardzo duże ryzyko dla podmiotu, który podejmie zobowiązanie bez wcześniejszej gruntownej analizy warunków.

Tabela VIII.1. Główne źródła finansowania ekonomii społecznej

Źródło	Forma finansowania
16 Regionalnych Programów Operacyjnych 2007-2013	Bezzwrotne dotacje
Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007-2013	Bezzwrotne dotacje
EOG	Bezzwrotne dotacje
Źródła zagraniczne	Bezzwrotne dotacje
Fundusz Pracy	Bezzwrotne dotacje
Fundusz Inicjatyw Obywatelskich	Bezzwrotne dotacje
Mechanizm 1%	Darowizny
Program Wspierania Spółdzielni Socjalnych	Bezzwrotne dotacje
Kredyty	Zwrotne współfinansowanie
Pożyczki	Zwrotne współfinansowanie
Gwarancje	Zabezpieczenie kredytu
Fundusze poręczeniowe	Zabezpieczenie kredytu
Inne instrumenty	-
PPP	Wynagrodzenie za usługi

Źródło: Opracowanie własne.

Rekomendacje

Kolejność rekomendacji odzwierciedla strukturę publikacji. Odstępstwem od tej reguły jest ich pominięcie w przypadku rozdziału I. *Ekonomia społeczna. Konceptualizacja*. Wynika to z teoretycznego (konceptualnego) charakteru tej części publikacji.

Charakterystyka rynku pracy w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji grup defaworyzowanych

Praktyka ostatnich lat pokazuje, że znaczący odsetek osób z grup defaworyzowanych nawet w okresie koniunktury gospodarczej nie jest w stanie poprawić swojej pozycji na rynku pracy. Ich problemy o charakterze strukturalnym mogą zostać przewyżczone wyłącznie dzięki skoordynowanym, wielokierunkowym działaniom realizowanym przez instytucje publiczne m.in. w sferze polityki rynku pracy, polityki społecznej i polityki fiskalnej, przy równoczesnym aktywnym współdziałaniu podmiotów społecznych (także podmiotów ekonomii społecznej) oraz gospodarczych. Wychodząc z tego założenia postuluje się podjęcie działań zorientowanych na:

- » zmianę filozofii działania państwa - odejście od tradycyjnego modelu transferów socjalnych (*welfare*) na rzecz działań zmierzających do zdobycia i utrzymania zatrudnienia (*workfare*). Wiąże się to z przejściem od pasywnej do aktywnej i aktywizującej polityki społecznej,
- » zwiększenie intensywności i skuteczności aktywnych programów rynku pracy - zarówno o charakterze ogólnokrajowym, jak i na poziomie lokalnym - ukierunkowanych na grupy defaworyzowane,
- » wspieranie inicjatyw z obszaru ekonomii społecznej (m.in. rozwój przedsiębiorczości społecznej),
- » rozwój instytucjonalnego systemu opieki nad dziećmi, umożliwiającego godzenie życia rodzinnego z życiem zawodowym,
- » eliminowanie barier legislacyjnych i rozwiązań zniechęcających do podjęcia zatrudnienia (m.in. zmniejszenie klina podatkowego).

Instrumenty prawne z zakresu ekonomii społecznej

Pomimo tego, że obowiązujące ustawodawstwo zawiera stosunkowo dużo przepisów dotyczących materii instytucjonalnej, materialnoprawnej i funkcjonalnej podmiotów, które – przy konieczności zaznaczenia, że chodzi o termin nie mający umocowania w języku prawnym - można zaliczyć do sfery ekonomii społecznej, przepisy te nie składają się na spójny system prawnych instrumentów ekonomii społecznej. Ustawa o spółdzielniach socjalnych, niedostosowana w pełni do otoczenia prawnego w postaci, w szczególności Prawa spółdzielczego, przepisów o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie przyczyniła się do uporządkowania unormowania omawianych

instrumentów, a jej stosunkowo niewielka dotychczasowa atrakcyjność wskazuje na potrzebę:

- » poszukiwania innych prawnych instrumentów ekonomii społecznej - potrzebne jest pełne zinwentaryzowanie, a w konsekwencji systematyzowanie prawnych instrumentów ekonomii społecznej,
- » w oparciu wspomnianą inwentaryzację w ramach przygotowywania, a w perspektywie wprowadzania w życie, proponowanej ustawy o przedsiębiorczości społecznej – uznania szczególnego przedsiębiorcy, który wraz z prowadzeniem działalności gospodarczej spełnia ustawowo określoną misję społeczną.

Publiczne służby zatrudnienia - formy partnerstwa

Skala współdziałania publicznych służb zatrudnienia z organizacjami pozarządowymi jest coraz większa. Wciąż jednak nie jest to poziom zadawalający. Celem intensyfikacji tej współpracy oraz nadania jej charakteru systemowego postuluje się:

- » wprowadzenie motywacyjnego systemu zarządzania w publicznych służbach zatrudnienia - gwarantującego zatrudnienie osób o wysokich kwalifikacjach zawodowych, zainteresowanych poszukiwaniem innowacyjnych sposobów rozwiązywania problemów rynku pracy,
- » doskonalenie i ugruntowywanie partnerskich zasad współdziałania publicznych i niepublicznych (organizacji pozarządowych, partnerów społecznych) instytucji rynku pracy,
- » eliminowanie barier biurokratycznych celem podniesienia efektywności i jakości obsługi usługobiorców (w tym organizacji pozarządowych) działań publicznych służb zatrudnienia,
- » znaczący wzrost udziału organizacji pozarządowych w wykonywaniu usług rynku pracy,
- » wzrost reprezentacji organizacji pozarządowych w radach zatrudnienia.

Publiczne służby zatrudnienia a instytucje pomocy społecznej

Istnieje szerokie pole współpracy publicznych służb zatrudnienia i instytucji pomocy społecznej. Pełne wykorzystanie możliwości ustawowych istniejących w tym zakresie wymaga:

- » intensyfikacji współpracy w sferze programowania dokumentów strategicznych i operacyjnych (np. strategii rozwiązywania problemów społecznych, programów promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy),
- » wprowadzania instytucjonalnych rozwiązań, pozwalających na wymianę pełnych i aktualnych informacji pomiędzy tymi służbami (np. organizowanie spotkań przeglądowych celem integracji działań tych służb),
- » pełniejszego współdziałania w zakresie kierowania do instytucji zatrudnienia socjalnego, organizowania prac społecznie użytecznych, robót publicznych.

Ekonomia społeczna a rynek pracy

Podmioty ekonomii społecznej posiadają cenne zasoby, których odpowiednie spożytkowanie prowadzić będzie do wzrostu skuteczności i efektywności działań podejmowanych na rzecz reintegracji zawodowej, w szczególności osób wykluczonych lub zagrożonych tym zjawiskiem. Aby podmioty ekonomii społecznej mogły stać się znaczącymi aktorami na rynku pracy, konieczne są:

- » zmiana sposobu ich postrzegania przez publiczne służby zatrudnienia – dostrzeżenie w nich ważnego sojusznika w radzeniu sobie ze szczególnie złożonymi problemami rynku pracy,
- » profesjonalizacja podmiotów społecznych, tak aby były one w stanie spełniać standardy wykonywania określonych zadań z zakresu rynku pracy,
- » tworzenie systemowych rozwiązań stymulujących współdziałania tych podmiotów z instytucjami rynku pracy,
- » wykorzystanie zatrudnienia subsydiowanego, staży zawodowych lub prac społecznie użytecznych dla realizacji misji podmiotów ekonomii społecznej, zorientowanych na działania w zakresie reintegracji zawodowej,
- » promowanie i zwiększenie dostępności środków strukturalnych dla organizacji pozarządowych na działania, które podejmują na rzecz reintegracji zawodowej, w szczególności osób i grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem.

Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe

W kontekście budowania rzeczywistego partnerstwa i współpracy między publicznymi służbami zatrudnienia i organizacjami pozarządowymi podstawowymi barierami są przede wszystkim wzajemne niezrozumienie specyfiki działania partnera, brak odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych oraz ugruntowanych nawyków współdziałania. Te niekorzystne zjawiska mogą zostać wyeliminowane (ograniczone) poprzez:

- » funkcjonalne dostosowanie kompetencji aktorów rynku pracy, w powiązaniu z ich rzeczywistym potencjałem i możliwościami kształtowania sytuacji na lokalnym i regionalnym rynku pracy,
- » określenie listy usług świadczonych przez organizacje pozarządowe na rzecz rozwiązywania problemów rynku pracy,
- » wzrost kontraktowania usług rynku pracy na rzecz organizacji pozarządowych, w szczególności tych, których realizacja wiąże się z potrzebą działań wykraczających poza standardowe formy aktywności PSZ,
- » modyfikacja ustawy o zamówieniach publicznych pod kątem zwiększenia szans organizacji pozarządowych na realizację zadań z zakresu rynku pracy.

Finansowanie inicjatyw ekonomii społecznej

Wzrasta liczba źródeł finansowania aktywności podmiotów społecznych angażujących się w działania na rzecz integracji społecznej i aktywizacji zawodowej. Nie oznacza to jednak, że znacząco zwiększa się możliwość pozyskiwania przez podmioty te środków finansowych na realizację celów statutowych. Istnieje bowiem wiele barier (tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych), które ograniczają rzeczywistą dostępność tych środków. W celu ich ograniczenia proponuje się podjęcie czterech rodzajów działań:

- » upraszczanie zasad i mechanizmów pozyskiwania środków finansowych przez podmioty ekonomii społecznej, w szczególności środków strukturalnych,
- » tworzenie infrastruktury finansowanej dla wsparcia przedsięwzięć ekonomii społecznej (np. fundusze pożyczkowe, fundusze gwarancyjne tworzone z udziałem środków publicznych i prywatnych, rozbudowania ośrodków wspierania spółdzielczości socjalnej),
- » tworzenie przejrzystych i spójnych regulacji prawnych dotyczących możliwości ekonomizowania się podmiotów ekonomii społecznych (np. ustawa o przedsiębiorczości społecznej),
- » wprowadzenie mechanizmów audytu przedsiębiorstw społecznych ubiegających się o wsparcie finansowe ze strony tak podmiotów publicznych, jak i komercyjnych.

Załącznik

Joanna Brzozowska

1. SŁOWNICZEK
2. DOBRE PRAKTYKI
3. PRZYDATNE STRONY INTERNETOWE
4. AKTY PRAWNE

1. SŁOWNICZEK

- » **agencje zatrudnienia** – niepubliczne jednostki organizacyjne świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej.
- » **aktywna polityka społeczna** - podejście zakładające, że jedna z podstawowych funkcji pomocy społecznej to budowanie aktywnych postaw osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji. Zmierza ona do reformy narzędzi i instrumentów aktywizacji zawodowej i społecznej, które umożliwią bardziej efektywne działania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pomocy i integracji społecznej oraz budowy sektora usług społecznych w oparciu o podmioty ekonomii społecznej.
- » **centrum integracji społecznej** - jednostka organizacyjna, tworzona przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta i organizację pozarządową, która realizuje reintegrację społeczną i zawodową przez takie usługi, jak: kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom, które nie podlegają wykluczeniu społecznemu, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczanie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych, naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi. Centrum, w ramach reintegracji zawodowej, może prowadzić działalność wytwórczą, handlową i usługową oraz działalność wytwórczą w rolnictwie, z wyłączeniem jednak niektórych działalności. Działalność ta nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

- » **długotrwale bezrobotne osoby** - w tradycyjnym ujęciu są to osoby, które pozostają bezrobotne (nieprzerwanie) przez okres dłuższy niż 1 rok. Z kolei według art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są to *bezrobotni pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego w miejscu pracy.*
- » **działalność odpłatna pożytku publicznego** – działalność w zakresie wykonywania zadań należących do sfery zadań publicznych, w ramach realizacji przez organizację pozarządową celów statutowych, za którą pobiera wynagrodzenie. Jest to również sprzedaż towarów lub usług wytworzonych lub świadczonych przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego, w szczególności w zakresie rehabilitacji oraz przystosowania do pracy zawodowej osób niepełnosprawnych, a także sprzedaż przedmiotów darowizny na cele prowadzenia działalności pożytku publicznego. Dochód z działalności odpłatnej pożytku publicznego przeznaczany jest na realizację zadań publicznych lub celów statutowych.
- » **działalność nieodpłatna pożytku publicznego** - świadczenie na podstawie stosunku prawnego usług, za które organizacja pozarządowa nie pobiera wynagrodzenia.
- » **ekonomia społeczna** – inaczej zwana gospodarką społeczną, ekonomią solidarnościową, trzecim sektorem. Należą do niej podmioty, dla których zysk nie jest celem podstawowym, ale instrumentem w celu osiągnięcia zysku ważniejszego, czyli misji społecznej, np. społecznej oraz zawodowej reintegracji. W szerszym rozumieniu sektora należą do niego spółdzielnie, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i fundacje, natomiast w węższym - przedsiębiorstwa społeczne.
- » **Equal** – Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL jest programem realizowanym od 2001 r. w 25 krajach Unii Europejskiej, finansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz bezpośrednio z budżetów państw biorących udział w Inicjatywie. Głównym jej celem jest testowanie oraz popieranie nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.
- » **Eures (usługi Eures)** - usługi EURES to usługi rynku pracy realizowane przez publiczne służby zatrudnienia oraz związki zawodowe i organizacje pracodawców, obejmujące w szczególności pośrednictwo pracy wraz z doradztwem z zakresu mobilności na rynku pracy Rzeczypospolitej Polskiej oraz państw członkowskich Unii Europejskiej, państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego, które nie należą do Unii Europejskiej, a także państw nie będących stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, ale których obywatele mogą korzystać ze swobody przepływu osób na podstawie umów zawartych przez te państwa ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi (art. 2 ust. 1 pkt 39 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy), zwane dalej jako państwa UE/EOG.
- » **fundacja** – może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata

i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami. Mogą ją ustanowić osoby fizyczne niezależnie od obywatelstwa oraz osoby prawne krajowe i zagraniczne.

- » **grupy defaworyzowane** – często mówi się także o osobach, grupach będących w trudnej sytuacji/położeniu na rynku pracy, czy też grupach problemowych na rynku pracy. Są to osoby związane z tzw. „wtórnym” (drugorzędnym, pobocznym) rynkiem pracy, gdzie fluktuacja zatrudnienia jest bardzo wysoka, warunki pracy (wynagrodzenie, podnoszenie kwalifikacji itd.) zdecydowanie gorsze, a okresy bezrobocia częstsze (wielokrotne bezrobocie) i/lub dłużej trwające (długotrwałe bezrobocie). Definicja - art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- » **inkluzja społeczna** – inaczej „włączenie społeczne” to aktywizowanie i przywracanie do społeczeństwa grup wykluczonych społecznie, w szczególności osób długotrwałe bezrobotnych, bezdomnych, uzależnionych i izolowanych.
- » **instytucje dialogu społecznego** – związki zawodowe lub organizacje związków zawodowych, organizacje pracodawców, organizacje bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe, pod warunkiem, że wśród zadań statutowych tych instytucji znajduje się realizacja zadań z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.
- » **instytucje partnerstwa lokalnego** – grupy instytucji realizujących na podstawie umowy przedsięwzięcia i projekty na rzecz rynku pracy.
- » **klub integracji społecznej** - to jednostka organizacyjna zakładana przez gminę lub, na jej zlecenie, ośrodek pomocy społecznej albo organizację pożytku publicznego. W klubach można prowadzić w szczególności programy zatrudnienia tymczasowego, mające na celu pomoc w znalezieniu pracy na czas określony lub na czas wykonania określonej pracy, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy, u pracodawców, wykonywania usług na podstawie umowy cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia zatrudnienia, poradnictwo prawne czy też działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i społecznych. Uczestnictwo w KIS jest dobrowolne.
- » **kontrakt socjalny** - pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny. Zawierany jest w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej.
- » **niepełnosprawność** – trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy.
- » **„nowa ekonomia społeczna”** – kształtuje się zasadniczo w ciągu ostatnich dekad, nastawiona jest w dużej mierze na wartości i kategorie społeczne, znacznie mniej natomiast na zbiorowe działania rynkowe. Podmioty „nowej ekonomii społecznej” mogą być zaliczane do sektora przedsiębiorstw, ale mogą również realizo-

wać cele w formie tradycyjnie rozumianej organizacji pozarządowej. Definiowane one są poprzez cel swojej działalności, którym jest rozwiązywanie określonych problemów społecznych (wykluczenie, marginalizacja, delokalizacja).

- » **OHP** – Ochotnicze Hufce Pracy są państwową jednostką wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do 25 roku życia.
- » **organizacja pozarządowa** – podmiot nie będący jednostką sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i nie działający w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia.
- » **pośrednictwo pracy** – polega ono w szczególności na udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników o stosownych kwalifikacjach zawodowych pozyskiwanie i upowszechnianie ofert pracy, udzielanie pracodawcom informacji o kandydatach do pracy, w związku ze zgłoszoną ofertą pracy itp.
- » **praca socjalna** - działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.
- » **prace społecznie użyteczne** - prace wykonywane przez osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku, korzystające z pomocy społecznej; prace organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się działalnością charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej.
- » **przeciętne wynagrodzenie** – przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w poprzednim kwartale od pierwszego dnia następnego miesiąca po ogłoszeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w formie komunikatu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.
- » **przedsiębiorstwo społeczne/przedsiębiorczość społeczna** – działalność gospodarcza, która wytycza sobie ściśle społeczne cele i która inwestuje nadwyżki zależnie od tych celów, nie kierując się zasadą maksymalizacji zysku dla właścicieli. Do podstawowych cech przedsiębiorstwa społecznego zaliczyć należy: wytwarzanie produktów i/lub usług wiążących się z ryzykiem gospodarczym i ekonomiczną weryfikacją efektów tej działalności, ukierunkowanie działalności na integrację społeczną w skali danej społeczności lokalnej, podporządkowanie stosunków własnościowych interesom interesariuszy, kultura zarządzania osadzona na partnerstwie i partycypacji, demokratyczna kontrola ze strony interesariuszy.
- » **publiczne służby zatrudnienia (PSZ)** – zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy do PSZ należą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą.

- » **Rada Działalności Pożytku Publicznego** – organ pomocniczy i opiniodawczo-doradczy ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, powołany ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w którego skład wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych.
- » **rehabilitacja osób niepełnosprawnych** – zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej.
- » **reintegracja społeczna** – działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu.
- » **reintegracja zawodowa** – działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy.
- » **roboty publiczne** - mogą one być organizowane przez gminy lub organizacje pozarządowe oraz organizacje statutowo zajmujące się problematyką ochrony środowiska, kultury, oświaty, sportu, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej. Polegają na zatrudnieniu osoby bezrobotnej przy wykonywaniu prac mających na celu reintegrację zawodową i społeczną, określoną na podstawie przepisów o zatrudnieniu socjalnym.
- » **spółdzielnia** - jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą.
- » **spółdzielnia socjalna** – jest to zrzeszenie osób o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które prowadzi wspólną działalność gospodarczą. Działa ona na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji członków. Członkami założycielami spółdzielni socjalnej mogą być osoby bezrobotne, zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy, osoby niepełnosprawne, osoby, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1-4, 6 i 7 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.
- » **stopa bezrobocia** - procentowy udział liczby bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo (tzn. pracującej i bezrobotnej).
- » **stopa (wskaźnik) zatrudnienia** - procentowy udział ludności pracującej w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej.
- » **stowarzyszenie** – zgodnie z ustawą z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach jest to dobrowolne, samorządne, trwałe zrzeszenie o celach niezarobkowych, które samodzielnie określa swoje cele, programy działania, i struktury organizacyjne oraz uchwała akty wewnętrzne dotyczące jego działalności. Opiera ono swoją działalność na pracy społecznej członków, natomiast do prowadzenia spraw może zatrudniać pracowników.
- » **świadczenie integracyjne** – świadczenie pieniężne wypłacane uczestnikowi centrum integracji społecznej w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego.

- » **„stara ekonomia społeczna”** – rozwinęła się w pierwszej połowie XIX w. pod wpływem różnych kierunków myślenia społeczno-politycznego i miała stanowić instrument samoorganizacji osób, które chciały sobie radzić w realiach rynkowych, nie posiadając jednak wystarczających zasobów, aby realizować działalność w pojedynkę. Formy tej samoorganizacji były następujące: spółdzielnie (spożywców, producentów, finansowe), towarzystwa pomocy wzajemnej, stowarzyszenia i fundacje. Elementem scalającym te podmioty był fakt, iż misję społeczną rozumiano w szczególności jako zapewnienie realizacji różnorodnych potrzeb członków tych organizacji, a dokonywano tego poprzez prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej.
- » **uczestnictwo w życiu społecznym** – możliwość pełnienia ról społecznych oraz pokonywania barier, w szczególności psychologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, transportowych oraz w komunikowaniu się.
- » **warsztat terapii zajęciowej** – wyodrębniona organizacyjnie i finansowo placówka stwarzająca osobom niepełnosprawnym, niezdolnym do podjęcia pracy możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskiwania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia.
- » **wolontariusz** – osoba, która ochotniczo i bez wynagrodzenia wykonuje świadczenia na rzecz organizacji pozarządowych w zakresie ich statutowej działalności, w szczególności w obszarze działalności pożytku publicznego, organów administracji publicznej, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej, jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy, z wyłączeniem prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.
- » **wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych** – przeciętny miesięczny udział procentowy osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu ogółem, w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.
- » **współczynnik aktywności zawodowej** - procentowy udział ludności aktywnej zawodowo (pracujący + bezrobotni) w ogólnej liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej lub danej grupy.
- » **wykluczenie społeczne** – zjawisko polegające na tym, iż osoby ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.
- » **zakład aktywności zawodowej (ZAZ)** – jednostka wyodrębniona organizacyjnie lub finansowo z gminy, powiatu, fundacji, stowarzyszenia lub innej organizacji społecznej, której statutowym obowiązkiem są działania na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji, m.in. jeżeli co najmniej 70% ogółu zatrudnionych w tej jednostce stanowią osoby niepełnosprawne (w szczególności skierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy), przeznacza wypracowane środki na zakładowy fundusz aktywności czy też uzyska pozytywną opinię starosty. Z prowadzeniem ZAZ wiążą się określone przywileje, m.in. zwolnienia z niektórych obciążeń podat-

kowych, ale również ograniczenia, określone w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

- » **zatrudnienie socjalne** – zdefiniowane w ustawie o zatrudnieniu socjalnym; ma na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym przy wsparciu centrum integracji społecznej.
- » **zatrudnienie wspierane** – udzielenie pomocy osobom, do których skierowana jest ustawa o zatrudnieniu socjalnym, w podjęciu pracy na podstawie stosunku pracy lub rozpoczęciu działalności gospodarczej. W przypadku skierowania absolwenta CIS do pracy na podstawie umowy zawartej pomiędzy starostą a pracodawcą, w której pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia skierowanej osoby przez okres nie krótszy niż 18 miesięcy, a starosta do refundowania pracodawcy części wypłaconego wynagrodzenia przez okres pierwszych 12 miesięcy, w wysokości: 80% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne w pierwszych 3 miesiącach, 60% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne w 3 kolejnych miesiącach, 40% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne w następnych 6 miesiącach. W przypadku rozpoczęcia działalności gospodarczej w formie spółdzielni socjalnej w stosunku do osób zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, część wynagrodzenia odpowiadająca składce należnej od zatrudnionego na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i chorobowe oraz część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe za zatrudnionego, na podstawie umowy zawartej między starostą właściwym dla siedziby spółdzielni a spółdzielnią może podlegać refundacji ze środków Funduszu Pracy przez pierwsze 12 miesięcy zatrudnienia.

2. DOBRE PRAKTYKI

Spółdzielnia

Spółdzielnia Inwalidów ZGODA w Konstantynowie Łódzkim powstała w 1951 r., a status Zakładu Pracy Chronionej otrzymała w 1984 r. Obecnie spółdzielnia produkuje środki ochrony indywidualnej, choć w pierwszej fazie swego istnienia jej działalność koncentrowała się na produkcji wyrobów włókienniczych.

W latach 70. nastąpiły duże zmiany w zakresie produkowanego asortymentu i obecnie spółdzielnia wytwarza półmasksi filtrujące, rękawice ochronne oraz bieleźną roboczą. Produkty oferowane przez spółdzielnię posiadają znaki CE (nadane przez jednostkę certyfikującą, potwierdzające, że wyroby spełniają wymagania zawarte w prawie Unii Europejskiej dla tego typu ochron). Spółdzielnia otrzymała wiele nagród i wyróżnień potwierdzających jakość i innowacyjność produkowanych wyrobów.

Przy spółdzielni funkcjonuje jeden z najstarszych w Polsce warsztat terapii zajęciowej, utworzony 25 listopada 1992 r. Ze względu na fakt, iż spółdzielnia była pionierem przecierającymi niełatwy szlak niesienia pomocy osobom najbardziej poszkodowanym i potrzebującym wsparcia, jak informują władze spółdzielni, trudności napotykała już w momencie sporządzenia listy kandydatów (brak było odpowiednich rejestrów osób niepełnosprawnych). Poprzez spotkania w różnych stowarzyszeniach i innych organizacjach zrzeszających tę grupę osób, członkowie spółdzielni docierali do ludzi, przekonywali o celu istnienia warsztatu i o szansie, jaką może on dać osobom skazanym na zamknięcie w domu, bez możliwości podjęcia pracy, często nie posiadającym nawet podstawowego wykształcenia. Dodatkową trudnością był brak wzorców, spółdzielcy sami tworzyli niezbędne dokumenty (plany, programy itp.) Opracowali formy i metody zajęć. W początkowym okresie funkcjonowania Warsztatu w zajęciach uczestniczyło 20 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Obecnie Warsztat liczy 40 uczestników, a zajęcia z nimi prowadzi 11 osób fachowej kadry. W 9 pracowniach: Artystycznej, Stolarskiej, Komputerowej, Gospodarstwa Domowego, Rękodzieła, Malarskiej, Krawieckiej, Hafciarsko-Bukieciarskiej i Ceramicznej młodzież uczy się życia - tego, co jest najbardziej istotne w samodzielnej egzystencji, zdobywa nowe umiejętności, utrwała te już posiadane, dokonuje wyborów, podejmuje decyzje i jest za nie odpowiedzialna, pełni różne role społeczne, wchodzi w interakcje z innymi odnajdując własne miejsce w społeczeństwie. Dodatkową jednostką funkcjonującą przy spółdzielni jest Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej „ZGODA”, który oferuje usługi rehabilitacyjno-medyczne w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, pielęgniarstwa środowiskowego oraz usługi specjalistyczne w zakresie psychologii, psychiatrii i rehabilitacji.

Dane kontaktowe:

Spółdzielnia Inwalidów „ZGODA” Zakład Pracy Chronionej
95-050 Konstancinów Łódzki
ul. 8-go Marca 1
Telefon: (042) 211 11 62
www.zgoda.pl

Spółdzielnia uczniowska „Pszczółka” w Paszczynie

Spółdzielczość uczniowska jako ruch masowy rozwinęła się w Polsce i we Francji. Pierwsza polska spółdzielnia uczniowska powstała w Paszczynie (zabór rosyjski) w 1900 r. Akcja zakładania spółdzielni uczniowskich zwłaszcza przy szkołach rolniczych rozwinęła się szczególnie po 1905 r.

Spółdzielnia uczniowska „Pszczółka” działa w Zespole Szkół w Paszczynie. Obecnie do spółdzielni należy 126 członków. Szkoła podstawowa liczy 126 uczniów, w gimnazjum uczy się 57 uczniów. Paszczyna jest miejscowością, która wchodzi

w skład gminy Dębica. Gmina Dębica położona jest w północno-zachodniej części województwa podkarpackiego. Historia spółdzielni uczniowskiej „Pszczółka” sięga 1946 r., kiedy to dotychczasowy sklepik szkolny przeorganizowano w spółdzielnię uczniowską.

Dzisiaj do podstawowej działalności spółdzielni należy:

- » prowadzenie sklepiku z przyborami szkolnymi i słodyczami,
- » zbiórka surowców wtórnych - makulatury i puszek aluminiowych,
- » działalność kulturalno-oświatowa i turystyczno-krajoznawcza,
- » prace społeczno-użyteczne na rzecz szkoły i środowiska,
- » udział w konkursach (m.in. konkurs „Zdrowa przyroda, zdrowy człowiek, zdrowa żywność”, konkurs o puchar MEN na najlepiej pracującą spółdzielnię w kraju, konkurs ogłoszony przez Zarząd i RN Gminnej Spółdzielni „SCH” w Dębicy pod hasłem „Zaopatrujemy spółdzielnie uczniowskie w placówkach handlowych Gminnej Spółdzielni”, udział w akcji „Sprzątanie świata”, udział w Gminnym Konkursie Ekologicznym).

Oprócz działalności handlowej dużo czasu członkowie spółdzielni poświęcają działalności ekologicznej. Z roku na rok ich działania są ciekawsze i bardziej dojrzałe. Jak deklarują uczniowie, czują po prostu potrzebę pracy na rzecz promowania zdrowego stylu życia i ochrony środowiska.

W przypadku spółdzielni uczniowskich bardzo wyraźnie widać, że jest realizowana w praktyce jedna z Międzynarodowych Zasad Spółdzielczych, tzn. współpraca pomiędzy spółdzielniami. Ogromnymi orędownikami spółdzielczości uczniowskiej są m.in. spółdzielnie spóżywców SPOŁEM, banki spółdzielcze. W Paszczynie rewelacyjnie rozwija się np. współpraca z Gminną Spółdzielnią „SCH” w Dębicy, która sprawuje patronat nad spółdzielnią uczniowską „Pszczółka”.

Dane kontaktowe:

Spółdzielnia uczniowska „Pszczółka”

Zespół Szkół w Paszczynie

Paszczyna 241

39-207 Brzeźnica

Telefon: (014) 682 56 89

e-mail: j_swiatek@interia.pl

www.su-pszczolka.republika.pl/index.html

Spółdzielnia socjalna

Spółdzielnia socjalna „UL” powstała w kwietniu 2007 r. we Wrześni, w województwie wielkopolskim w ramach projektu o tej samej nazwie, finansowanego ze środków Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Członkami założycielami spółdzielni było 25 osób niepełnosprawnych (uczestników projektu). Celem podstawowym przedsiębiorstwa jest rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych, nie tylko członków spółdzielni. Innowacyjnym rozwiązaniem, który zastosowano w projekcie jest utworzenie w ramach struktury organizacyjnej spółdzielni centrum doradczo-administracyjnego jako wydzielonej komórki, której zadaniem będzie obsługa księgowo-administracyjna oraz doradztwo prawno-biznesowe w zakresie bieżących problemów, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Oprócz w/w zadań centrum wspiera spółdzielnię w działaniach o charakterze integracyjnym, kulturalno-oświatowym, szkoleniowym. Docelowo centrum może służyć pomocą przy zakładaniu następujących firm socjalnych, a także w celu maksymalnego obniżania kosztów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jako wyspecjalizowana w tym zakresie komórka, centrum może wykonywać swoje usługi również na zewnątrz.

Spółdzielnia „UL” świadczy bardzo szeroki wachlarz usług. Specyficznym elementem oferty jest zapewnienie opieki nad grobami bliskich. Usługa polega przede wszystkim na myciu nagrobków, porządkowaniu terenu wokół nich, woskowaniu pomników, zapalaniu zniczy, układaniu kwiatów i obsadzaniu grobów roślinami. Inne usługi to kompleksowe czyszczenie dywanów, wykładzin oraz tapicerki, kompleksowe sprzątanie, utrzymanie zieleni, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, drobne prace remontowo-instalacyjne. Ponadto Spółdzielnia realizuje wszelkiego rodzaju zlecenia polegające na pracy chałupniczej i innych pracach fizycznych. Spółdzielnia Socjalna „UL” prowadzi również działalność społeczną na rzecz swoich członków i środowiska lokalnego. Zadanie to „UL” realizuje m.in. poprzez utworzenie klubu integracji społecznej” - pierwszego i jedyne do tej pory na terenie powiatu wrzesińskiego. KIS powstał dzięki wsparciu Wielkopolskiego Ośrodka Wsparcia Spółdzielczości Socjalnej finansowanego ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach programu „Wspierania Spółdzielczości Socjalnej”.

Dane kontaktowe:
Spółdzielnia Socjalna UL
ul. Wojska Polskiego 1
62-300 Września
Telefon: (061) 640 45 62
www.spoldzielnia-ul.pl

Przedsiębiorstwo społeczne

Karpackie Centrum Turystyki Aktywnej „Zielony Rower”

Karpackie Centrum Turystyki Aktywnej „Zielony Rower” działa przy Fundacji Bieszczadzkiej Partnerstwo dla Środowiska. Zostało stworzone jako przedsiębiorstwo społeczne w ramach projektu „Gospodarka społeczna na bursztynowym szlaku”, realizowanego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL. Celem projektu było opracowanie i przetestowanie modelu przedsiębiorstwa społecznego.

Swoją ofertę centrum opiera o zasoby dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego Bieszczad oraz współpracę z kilkudziesięcioma organizacjami i przedsiębiorstwami, które otrzymały certyfikat jakościowy „Zielony Rower”.

Wykorzystuje ideę Szlaku Zielony Rower - Greenway Karpaty Wschodnie jako doskonałą bazę do przygotowania oryginalnych programów przeznaczonych dla dzieci i młodzieży uczestniczących w tzw. „zielonych szkołach”, osób zainteresowanych turystyką rowerową i dla tych, którzy szukają pomysłu na aktywne spędzenie czasu w Bieszczadach. Międzynarodowy szlak rowerowy R-61 „Greenway Karpaty Wschodnie” należy do sieci szlaków dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego, zwanych GREENWAYS. Są to trasy poprowadzone wzdłuż „zielonych korytarzy” (rzek, tradycyjnych, historycznych tras handlowych, naturalnych korytarzy przyrodniczych itd.), które łączą regiony, atrakcje turystyczne oraz lokalne inicjatywy. Ich celem jest rozwój turystyki przyjaznej dla środowiska, promocja regionów, ich walorów przyrodniczych i kulturowych oraz lokalnych produktów, pobudzanie współpracy międzyregionalnej, a także wspieranie ochrony dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego.

W ofercie przedsiębiorstwa znajduje się m.in. organizacja wycieczek rowerowych, wędrowek pieszych i konnych urozmaiconych wizytami w oryginalnych przedsięwzięciach ekoturystycznych i kulturalnych, tj. Ekomuzeum „Śladami Cerkwi”, Ekomuzeum w Baligrodzie „W ogniu paleniska bieszczadzkiej kuźni”, czy też Ekomuzeum „Trzy Kultury”. Wśród przedsięwzięć nawiązujących do lokalnych tradycji rękodzielniczych znajdują się m.in. warsztaty ceramiki artystycznej, bibułkarstwa i ikonopisania.

Dane kontaktowe:
Karpackie Centrum Turystyki Aktywnej „Zielony Rower”
Pl. Konstytucji 3 Maja 7, 38-600 Lesko
Telefon: (013) 469 62 90
e-mail: biuro@zielonyrower.pl
www.zielonyrower.pl

Stowarzyszenie

Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Debrzno

Inicjatorem podjęcia działań na rzecz rozwoju społeczności Debrzno była Rada Miasta i Gminy, która biorąc pod uwagę problemy dotyczące mieszkańców, w szczególności bardzo wysokie bezrobocie (w 1998 r. osiągnęło ono poziom 37%), opracowała strategię rozwoju gminy, w której zawarto działania dotyczące gospodarki, edukacji, ekologii, sfery społecznej, kultury i wielu innych dziedzin. Punktem przełomowym było zorganizowanie spotkania z ok. 70 przedstawicielami lokalnych instytucji: banków, firm, szkół, kościoła. W spotkaniu wzięli również udział rolnicy, bezrobotni i wszyscy zainteresowani mieszkańcy gminy. Powstało Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Debrzno, które zostało zarejestrowane w lipcu 1998 r., a jako cel postawiono „współdziałanie wielu partnerów oraz wspólne realizowanie przez nich projektów i inicjatyw służących uczynieniu z gminy Debrzno gminy rolniczo-przemysłowej oraz atrakcyjnego miejsca wypoczynku i rekreacji o europejskim standardzie życia i rozwoju”.

Ogromnym sukcesem stowarzyszenia jest obudzenie wiary mieszkańców we własne siły i możliwości, co przyczyniło się do tego, że stowarzyszenie z lokalnej, małej organizacji stało się dużą, profesjonalną organizacją dającą miejsca pracy.

W swojej dziesięcioletniej już historii stowarzyszenie zrealizowało wiele projektów. Część z nich finansowana była z dotacji pochodzących z gminy i z reguły skierowane były na działania związane z rozwojem przedsiębiorczości i ekologii. Pierwszym projektem zrealizowanym przez stowarzyszenie było stworzenie ośrodka przedsiębiorczości, w którym małe, lokalne firmy mogły korzystać z ulg w opłatach za wynajmowanie pomieszczeń, mogły uzyskać pomoc prawną oraz obsługę biurową. Z oferty ośrodka korzystały również małe firmy zakładane przez osoby bezrobotne, które korzystały z dotacji z urzędu pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Jedną z najważniejszych inicjatyw realizowanych przez stowarzyszenie było powołanie w 2004 r. Fundacji „Naszynnik Północy”, a następnie Lokalnej Grupy Działania „Naszynnik Północy”. Celem tych działań jest wykorzystanie walorów turystycznych dla rozwoju lokalnego, rozwój turystyki przyjaznej środowisku, zaangażowanie samorządów i lokalnych społeczności w ochronę dziedzictwa przyrodniczego, historycznego i kulturalnego. Wszystkie te działania prowadzą do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, a dzięki powstawaniu nowych i rozwój istniejących firm do likwidacji ogromnego bezrobocia.

Dane kontaktowe:

Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Debrzno
ul. Ogrodowa 26
77-310 Debrzno
e-mail: stowdeb@pro.onet.pl
www.stowdeb.pl

Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Być razem” powstało w 1996 r. z inicjatywy młodych osób (pedagogów, psychologów, terapeutów, pracowników socjalnych, prawników oraz studentów). Pomysł powołania organizacji zrodził się z niewydolności publicznego systemu opieki społecznej i chęci zrealizowania w tym obszarze przedsięwzięć innowacyjnych i potrzebnych. .

W 1997 r. Stowarzyszenie przy współpracy z Gminą Cieszyn i holenderskimi fundacjami uruchomiło swój pierwszy całodobowy ośrodek, który z dużym powodzeniem działa do dzisiaj pod nazwą Centrum Profilaktyki Edukacji i Terapii „KONTAKT”. Ośrodek oferuje pomoc psychologiczną, prawną, grupy terapii zajęciowej, grupy wsparcia, grupy socjoterapeutyczne, grupy samopomocowe i zajęcia dla całych rodzin. W 1999 r. w ramach programu rządowego i ONZ stowarzyszenie uruchomiło kolejne miejsce - Hostel dla kobiet i dzieci, ofiar przemocy i innych przestępstw „Przeciw Przemocy - Wyrównać Szanse”.

W czerwcu 2006 r. stowarzyszenie uruchomiło Dom Matki i Dziecka, w październiku 2006 r. Młodzieżowy Klub „Graciarnia” oraz Centrum Wolontariatu. Ze stowarzyszeniem stale współpracuje około 100 wolontariuszy (głównie studentów pracy socjalnej). Biorą oni udział w różnych programach m.in. Starszy Brat - Starsza Siostra - program dla dzieci z rodzin niepełnych, „Nie bądź sam” - dla osób starszych; organizują ogólnopolski Festiwal Sztuki Bezdomej (w ubiegłym roku około 1.700 uczestników z Polski i Europy), wypoczynek letni dla dzieci, wydają magazyn społeczno-kulturalny „Kwadrat”.

W latach 2005-2006 stowarzyszenie realizowało program pomocy ofiarom przemocy seksualnej w ramach inicjatywy wspólnotowej UE „Daphne II” (jako jedna z czterech organizacji w Polsce). Obecnie przygotowuje wspólnie z Gminą Cieszyn i innymi partnerami przedsięwzięcie socjalno - edukacyjne dla osób bezrobotnych, bezdomnych, niepełnosprawnych.

Inicjatywą, która okazała się ogromnym sukcesem było stworzenie w 2001 r. - we współpracy z Gminą Cieszyn i Fundacją Pomocy Wzajemnej „Barka” - Centrum Edukacji Socjalnej (CES). Misją CES jest readaptacja społeczna osób bezdomnych poprzez zapewnienie im mieszkania, leczenia, wyuczenia zawodu oraz pomoc w znalezieniu miejsca pracy. Działalność centrum koncentruje się przede wszystkim na pomocy osobom bezdomnym, bezrobotnym poprzez zapewnienie im

podstawowych środków do życia – mieszkania i żywienia, a także własnych dochodów. Celem działań jest zmiana postaw podopiecznych poprzez stworzenie i możliwości wykonywania określonego zajęcia oraz podejmowania odpowiedzialności za wspólny dom, konieczność utrzymania go i współorganizowania sobie w nim życia. Centrum działa również na rzecz integracji społeczności lokalnej wobec problemów wykluczenia i marginalizacji.

Dane kontaktowe:
 Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Być Razem”
 ul. Ks. Janusza 3
 43-400 Cieszyn
 Telefon: (033) 479 54 54
 e-mail: byczrazem@wp.pl
 www.free.ngo.pl/byczrazem

Zakład Aktywności Zawodowej

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne Teatr Grodzki powstało w 1999 r. Skupia artystów, pedagogów i animatorów kultury działających na rzecz grup zagrożonych społecznym wykluczeniem, takich jak: osoby niepełnosprawne fizycznie i umysłowo, młodzież sprawiająca kłopoty wychowawcze, osoby uzależnione, wychowankowie domów dziecka oraz placówek resocjalizacyjnych i opiekuńczych. Stowarzyszenie utworzyło w grudniu 2004 r. Zakład Aktywności Zawodowej. Kapitałem zakładowym stała się część dotacji uzyskanej przez stowarzyszenie w projekcie Pracowni Aktywizacji Społecznej „Jesteś potrzebny”, finansowanym w ramach Funduszu PHARE 2001 „Rozwój Społeczeństwa Obywatelskiego”. Już w 2004 r. w ramach pracowni uruchomiono warsztaty aktywności zawodowej wykonujące usługi introligatorskie, drukarskie, grafiki komputerowej oraz animacji komputerowej. W warsztatach wzięło udział ok. 100 osób w wieku 16-30 lat.

Cele powołanego przez stowarzyszenie ZAZ, który swą działalność rozpoczął z początkiem 2005 r. były następujące:

- » reintegracja społeczna osób niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie poprzez aktywizację zawodową, pracę twórczą, dostęp do kultury,
- » zmiana sposobu postrzegania osób niepełnosprawnych, zainteresowanie społeczności lokalnej ich problemami,
- » stworzenie swoistego „ruchu” na rzecz osób niepełnosprawnych, wymiana doświadczeń, nawiązywanie kontaktów,
- » budowanie społeczeństwa obywatelskiego – tolerancji i równych szans w dostępie do kultury i twórczości artystycznej.

W ZAZ „Zakład Introligatorsko-Drukarski Stowarzyszenia Teatr Grodzki” zatrudnionych jest 40 osób niepełnosprawnych oraz 16 pracowników kadry obsługowo-rehabilitacyjnej. Zespół ZAZ wydaje książki, foldery, broszury, wizytówki, kalendarze, torby, pudełka oraz ręcznie wykonuje karty okolicznościowe. Dodatkowo w pracowni Warsztatu Terapii Zajęciowej, prowadzonego przez stowarzyszenie funkcjonują pracownie: mody, sztuki użytkowej, dziennikarstwa, pracownia stolarska i introligatorska, angażujące ok. 30 osób. Jeszcze inną formą wsparcia jest prowadzone poradnictwo zawodowe dla niepełnosprawnych bezrobotnych, gdzie uczą się oni jak być asertywnym, w jaki sposób zaprezentować się przed pracodawcą, jak skutecznie radzić sobie ze stresem, w jaki sposób rozpocząć własną działalność gospodarczą. Prowadzone są również warsztaty teatralne dla osób niepełnosprawnych.

Zakład Aktywności Zawodowej „Centralna Kuchnia” w Stargardzie Szczecińskim

Zakład Aktywności Zawodowej jest placówką Koła Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym w Stargardzie Szczecińskim. Celem zakładu jest zatrudnianie osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz przygotowanie ich do pełnego i niezależnego życia. Zadania te realizowane są poprzez rehabilitację zawodową, społeczną i leczniczą niepełnosprawnych pracowników. Dzięki działalności ZAZ „Centralna Kuchnia” zatrudnienie znalazło 60 osób, w tym 41 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Jak deklaruje kierownictwo ZAZ, stanowiska pracy są tak zorganizowane, aby niepełnosprawny pracownik mógł w pełni wykorzystać swój potencjał psychomotoryczny oraz miał szansę zdobywania nowych umiejętności. Dzięki rehabilitacji zawodowej osoby niepełnosprawne mają szansę uzyskania i utrzymania pracy, posiadają pełne prawa i obowiązki jako pracownicy, przygotowują się do pracy na otwartym rynku pracy. ZAZ „Centralna Kuchnia” posiada bardzo szeroką gamę ofert cateringowych. Oprócz serwowania posiłków, oferuje również organizację imprez, takich jak wesela, bankiety, imprezy okolicznościowe, imprezy firmowe, przyjęcia świąteczne, ale również kameralne imprezy domowe. W ofercie znajduje się również organizacja imprez plenerowych, pikników i spotkań przy ognisku.

W tym zakładzie prowadzona jest również rehabilitacja społeczna - pracownicy uczą się samodzielności, odpowiedzialności, umiejętności zachowania w trudnych sytuacjach, rozwiązywania konfliktów, uczestniczą w treningu zachowań społecznych. Organizowane są dyskoteki, wyjazdy do teatru, opery, kina oraz na interesujące wydarzenia kulturalne odbywające się w kraju.

Funkcjonowanie zakładu na terenie miasta pokazuje jego mieszkańcom, że osoby niepełnosprawne intelektualnie nie muszą być dla nich obciążeniem – potrafią pracować, a ich praca może mieć bardzo wymierne efekty.

Dane kontaktowe:
 Zakład Aktywności Zawodowej „Centralna Kuchnia”
 ul. Władysława Broniewskiego 2
 73-110 Stargard Szczeciński
 Telefon: (091) 577 54 47
 e-mail: zaz.ck@wp.pl
 www.centralnakuchnia.pl

Centrum integracji społecznej

Centrum integracji społecznej „INTEGRO”, jako gospodarstwo pomocnicze Urzędu Miasta Lublin, działa od 27 grudnia 2005 r. Nadrzędnym celem CIS jest usamodzielnienie osób wykluczonych społecznie, wyprowadzenie poza system pomocy społecznej, przez doprowadzenie do samodzielnego powrotu na rynek pracy. Kompleksowe działania zmierzają do zapewnienia uczestnikom CIS pomocy w uzyskaniu bezpieczeństwa socjalnego przy zastosowaniu oddziaływań profilaktycznych, aktywizacji zawodowej oraz wsparcia w rozwoju osobistym. Realizacja celu strategicznego odbywa się poprzez:

- » kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozytywnych pozycji społecznych,
- » nabywanie umiejętności zawodowych w zakresie teoretycznej i praktycznej nauki zawodu w formie przekwalifikowania lub podwyższenia kwalifikacji zawodowych;
- » rozwijanie aspiracji oraz wyznaczanie celów życiowych przez uczestników,
- » trening umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami finansowymi.

Charakter przedsięwzięć zakłada kompleksowe powiązanie usług doradczych i szkoleniowych opartych na indywidualnym planie rozwoju uczestników centrum.

Działalność bieżąca centrum jest finansowana z Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, z wkładu własnego w związku z prowadzoną działalnością i funduszy europejskich.

Uczestnicy CIS przez 12 miesięcy realizują Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego. Jeśli z analizy jego przebiegu wyniknie potrzeba przedłużenia okresu udziału w zajęciach, Dyrektor, na wniosek lub po zasięgnięciu opinii pracownika socjalnego, będzie mógł przedłużyć go do kolejnych 6 miesięcy.

Uczestnictwo w zajęciach CIS „Integro” w pierwszym roku działalności rozpoczęły 34 osoby, a ukończyło 15. W trakcie edycji realizację indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego przerwało bądź zakończyło z różnych przyczyn 19 osób (na wolne miejsca przyjęto 12 osób z listy uzupełniającej).

Dużym sukcesem jest powstanie pierwszej w Lublinie Spółdzielni Socjalnej „KO-ZIOŁEK”, którą założyła piątka absolwentów I edycji CIS „INTEGRO” (2 uczestniczki grupy opiekuńczo-porządkowej, 1 osoba z grupy kulinarnej i 2 uczestników grupy budowlano-porządkowej). Członkowie założyciele spółdzielni uczestniczyli w następujących szkoleniach: ABC przedsiębiorczości, księgowość komputerowa z obsługą kadr, profesjonalna obsługa klienta, techniki sprzedaży oraz negocjacji handlowych. Grupa inicjatywna założenia spółdzielni socjalnej odbyła również kursy teoretyczne i praktyki zawodowe w specjalnościach: opiekun osoby zależnej, posadzkarz, sucha zabudowa Knauffa. Dodatkowo uczestniczyła w 5-dniowym warsztacie z przedsiębiorczości społecznej oraz w szkoleniu dotyczącym zagadnień zawartych w ustawie o spółdzielniach socjalnych. Prace nad opracowaniem statutu nadzorował radca prawny centrum. Od grudnia 2006 r. do marca 2007 r. grupa inicjatywna pracowała dwa razy w tygodniu ze specjalistą ds. przedsiębiorczości społecznej.

Ważną rolę w kształtowaniu przyszłego wizerunku spółdzielców odegrały odbyte praktyki zawodowe, które odbywały się m.in. w Lubelskim Ośrodku Samopomocy, Ośrodku Usług Opiekuńczych „PULS”, Fundacji Dom Dzieci Benjamin, Młodzieżowym Domu Kultury. Innym przykładem działalności szkoleniowej była realizacja kursu „Architektura i projektowanie ogrodów” przeznaczonego dla grupy ogrodniczo-porządkowej, którego celem było przyuczenie uczestników do samodzielnego projektowania ogrodów oraz wykonywania wszelkich prac związanych z zakładaniem, pielęgnacją i utrzymaniem terenów zieleni. Wymiar kursu to 60 godzin, w ciągu których uczestnicy zapoznają się z: historią ogrodów, klasyfikacją i rodzajami ogrodów ozdobnych, materiałami budowlanymi stosowanymi w terenach zieleni (beton, metal, drewno i wyroby ceramiczne), elementami architektury ogrodowej (schody, drogi ogrodowe, kąciki wypoczynkowe, ogrodowe kąciki zabaw dla dzieci, pergole i trejaże, murki oporowe, ogrodzenia, oświetlenie, pawilony, meble i rzeźby ogrodowe, sadzawki, fontanny, wodospady, strumienie, oczka wodne).

Dane kontaktowe:
Centrum integracji społecznej „INTEGRO”
ul. Radości 8
20-530 Lublin
Telefon: (081) 443 74 74, (081) 443 74 75
www.cisintegro.eu
e-mail: cis@cisintegro.eu

Klub integracji społecznej

Klub integracji społecznej w Brzeszczach (województwo małopolskie) jest komórką organizacyjną Ośrodka Pomocy Społecznej działającą od kwietnia 2006 r.

Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzeszczach od kilku lat bierze aktywny udział w przeciwdziałaniu problemowi bezrobocia na terenie gminy. W tym celu utworzono stanowisko konsultanta ds. bezrobocia, którego zadaniem jest pomoc klientom ośrodka w pozyskiwaniu ofert pracy, nawiązywaniu kontaktów z potencjalnymi pracodawcami, inicjowaniu rozmów kwalifikacyjnych, pozyskiwaniu informacji na temat nowych firm, przygotowaniu aplikacji zawodowych, organizowaniu lokalnej giełdy pracy itp. Z jego wsparcia może skorzystać każdy mieszkaniec gminy. Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzeszczach wziął udział w drugiej edycji konkursu na tworzenie i funkcjonowanie klubów integracji społecznej ogłoszonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Podstawowym celem KIS jest przeciwdziałanie zjawisku bezrobocia wśród mieszkańców gminy Brzeszcze, ze szczególnym uwzględnieniem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Klub integracji społecznej umożliwia wszystkim zainteresowanym:

- » dostęp do aktualnych ofert pracy,
- » samodzielne korzystanie z komputera z dostępem do Internetu, drukarki, skanera, telefonu, w celu poszukiwania pracy,
- » dostęp do informacji niezbędnych do samodzielnego przygotowania aplikacji zawodowych oraz pomoc w ich sporządzeniu,
- » dostęp do informacji na temat funkcjonujących w regionie zakładów pracy, powstających firm i ich reorganizacji,
- » uzyskanie pomocy w przygotowaniu pism urzędowych,
- » uzyskanie informacji na temat aktualnych ofert jednostek szkolących i edukacyjnych.

Klub integracji społecznej realizuje m.in. warsztaty dla osób długotrwale bezrobotnych. Celem warsztatów jest nabywanie praktycznej wiedzy poprzez ćwiczenia, symulowanie sytuacji zdarzających się w życiu codziennym, testowanie zdobytych informacji w kontaktach z innymi członkami grupy. Duże znaczenie odgrywa edukacja nieformalna, gdyż uczestnicy poprzez dzielenie się swoimi doświadczeniami oraz możliwość wypróbowania nowych zachowań w atmosferze zaufania, poszanowania indywidualności i sympatii stają się dla siebie nauczycielami. Tematyka zajęć dotychczas zrealizowanych to m.in.: zajęcia integracyjno-poznawcze, praca – ogólne założenia, komunikacja interpersonalna, asertywność, sposoby poszukiwania pracy, jak sobie radzić w sytuacji konfliktu, dokumenty aplikacyjne oraz autoprezentacja.

KIS współrealizował również projekt „Doświadczenie zawodowe”, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (Działanie 1.2 „Perspektywy dla młodzieży” Schemat A) „Wspieranie młodzieży na rynku pracy” Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwoju Zasobów Ludzkich 2004-2006. W ramach działań projektowych realizowano staże i przygotowanie zawodowe.

Dane kontaktowe:

Klub integracji społecznej

ul. Mickiewicza 2

32-620 Brzeszcze

Telefon: (032) 737 19 19

kis@brzeszcze.pl

Instytucje edukacyjne

Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie prowadzone przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (RCES). Zostało ono utworzone w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Misją Regionalnego Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie jest profesjonalne i skuteczne działanie na rzecz sektora ekonomii społecznej w Małopolsce poprzez integrowanie i motywowanie jego podmiotów do wspólnego działania oraz kreowanie mechanizmów i tworzenie narzędzi umożliwiających wzmocnienie regionalnej infrastruktury działającej na rzecz tego sektora.

RCES stara się angażować w dyskusję przedstawicieli różnych środowisk zainteresowanych działalnością sektora ekonomii społecznej, m.in.: przedstawicieli środowisk organizacji pozarządowych i spółdzielni, podmiotów gospodarczych, ośrodków akademickich, regionalnych i lokalnych władz samorządowych oraz studentów i absolwentów szkół wyższych.

Nadrzędnym celem działalności Centrum jest integrowanie i wzmacnianie aktywności środowisk zainteresowanych budowaniem sektora ekonomii społecznej, czyli tworzenie regionalnego partnerstwa na rzecz jej rozwoju.

Cele szczegółowe to:

- » budowa instytucjonalnych form współpracy środowiska akademickiego, władz regionalnych i podmiotów gospodarki społecznej,
- » podniesienie poziomu działalności edukacyjnej, służącej kształtowaniu otwartych, innowacyjnych i przedsiębiorczych postaw w zakresie infrastruktury społecznej,
- » wzmacnianie zasobów ludzkich i infrastruktury społecznej,
- » kreowanie i wspieranie nowatorskich rozwiązań o charakterze systemowym, inkubowanie przedsięwzięć społecznych.

Wśród podstawowych usług świadczonych przez RCES znajdują się usługi szkoleniowo-doradcze dla podmiotów ekonomii społecznej oraz osób zainteresowanych budowaniem kompetencji w tym zakresie oraz prowadzenie działalności informacyjnej dla studentów w obszarze ekonomii społecznej (udzielanie porad, wspomaganie rozwoju pomysłów na projekty tworzenia firm społecznych oraz inne działania prospołeczne). Dotychczas zrealizowano m.in. następujące szkolenia: zarządzanie projektami i przedsiębiorstwami społecznymi, zarządzanie zespołem w organizacji społecznej, public relations i komunikacja w podmiotach ekonomii społecznej, ocena projektów i przedsięwzięć społecznych, elastyczne formy zatrudnienia w podmiotach ekonomii społecznej, prawo pracy w instytucjach społecznych, zarządzanie konfliktem w przedsiębiorstwach społecznych czy też zarządzanie personelem.

Dane kontaktowe:

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
 Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
 ul. Szewska 20/3
 31-009 Kraków
 Telefon: (012) 292 68 99
 e-mail: rcesk@msap.pl
 www.msap.ae.krakow.pl

Instytucje wsparcia

Ośrodek Wsparcia Spółdzielni Socjalnych (OWSS) jest podmiotem o charakterze doradczo-opiniodawczym. Działalność OWSS polega na prowadzeniu działań wobec grup założycielskich spółdzielni socjalnych, w takich obszarach, jak: edukacja w zakresie prawa spółdzielczego, prowadzenie działalności gospodarczej w formule spółdzielczej, księgowości i rachunkowości, marketingu, a także świadczenie usług reintegracji społecznej i zawodowej. Sieć Ośrodków Wsparcia Spółdzielni Socjalnych została stworzona w ramach „Programu Wspierania Spółdzielczości Socjalnej”, ogłoszonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

w 2006 r. Dotychczas rozstrzygnięto III edycje konkursu grantowego. W ostatniej, edycji (ogłoszonej w lutym 2008 r.) wyłoniono 16 podmiotów, które będą realizować zadania powierzone tego typu podmiotom. Do zadań tych należy:

1. Działalność doradcza – obejmująca usługi doradcze w zakresie restrukturyzacji profilu działalności spółdzielni socjalnych dla uzyskania poprawy ich sytuacji finansowej, poradnictwo prawne oraz księgowo-finansowe;
2. Udzielanie wsparcia finansowego spółdzielniom socjalnym, przeznaczanego na:
 - » poręczenia – w przypadku wspierania osób bezrobotnych zamierzających utworzyć spółdzielnię socjalną i ubiegających o środki na ten cel z Funduszu Pracy,
 - » pożyczki – na opłatę składek ubezpieczeniowych spółdzielców, którym Fundusz Pracy będzie je refundował na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. Nr 94, poz. 651),
 - » pożyczki – na zakup materiałów i narzędzi niezbędnych do wykonania udzielonego zamówienia publicznego lub wykonania powierzonej realizacji zadania publicznego zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.),
 - » pożyczki - na wadium składane podczas uczestnictwa w przetargu oraz na wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o których mowa w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.),
 - » granty dla działających spółdzielni socjalnych, które podejmą proces restrukturyzacji profilu swojej działalności oraz dla nowo powstałych.
3. Przeprowadzenie kampanii edukacyjno-informacyjnej na obszarze co najmniej 2 województw w zakresie możliwości ubiegania się przez spółdzielnie socjalne o środki finansowe EFS w ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” 2007-2013.

Lista OWSS (2008 r.):

- » Regionalne Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych w Wałbrzychu – OWSS na woj. dolnośląskie.
- » Agencja Rozwoju Spółdzielczości ZLSP w Krakowie oraz Ośrodek Pomocy Społecznej w Kluczach – OWSS na woj. małopolskie.
- » Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielni Inwalidów i Spółdzielni Niewidomych w Warszawie – OWSS na woj. kujawsko- pomorskie i mazowieckie.
- » Stowarzyszenie NOWA SZANSA w Zamościu – OWSS na woj. lubelskie.
- » Ośrodek Pomocy Społecznej w Zaborze – OWSS na woj. lubuskie i zachodniopomorskie.
- » Stowarzyszenie Wsparcia Społecznego JA – TY – MY w Łodzi – OWSS na woj. łódzkie.

- » Urząd Miejski w Byczynie oraz Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej BARKA – CIS w Strzelcach Opolskich – OWSS na woj. opolskie.
- » Rzeszowska Agencja Rozwoju Regionalnego – OWSS na woj. podkarpackie.
- » Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Spółdzielczości Socjalnej „WAMA – COOP” w Olsztynie – OWSS na woj. podlaskie i pomorskie.
- » Powiatowy Urząd Pracy w Rudzie Śląskiej – OWSS na woj. śląskie.
- » Caritas Diecezji Kieleckiej – OWSS na woj. świętokrzyskie.
- » Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej – OWSS na woj. warmińsko-mazurskie.
- » Stowarzyszenie na Rzecz Spółdzielni Socjalnych w Poznaniu – OWSS na woj. wielkopolskie.

3. PRZYDATNE STRONY INTERNETOWE

Wybrane portale ekonomii społecznej:

- » www.ekonomiaspoleczna.pl – portal wiedzy na temat sektora ekonomii społecznej. Zawiera informacje o aktualnych wydarzeniach, bazy danych, raporty z badań, artykuły na temat sektora, przegląd prasy, przegląd aktów prawnych, słowniczek pojęć i wiele innych materiałów poglądowych na temat ekonomii społecznej w Polsce i zagranicą.
- » www.ngo.pl – Ogólnopolski Portal Organizacji Pozarządowych zajmujący się tematyką społeczeństwa obywatelskiego. Można w nim znaleźć m.in.: aktualny serwis wiadomości oraz zaproszenia na szkolenia i konferencje, informacje o grantach, artykuły, serwisy tematyczne dotyczące m.in. księgowości, funduszy strukturalnych, prawa, pomocy społecznej, serwisy regionalne zawierające informacje na temat tego, co dzieje się w trzecim sektorze w poszczególnych województwach oraz największą w Polsce bazę organizacji i instytucji sektora pozarządowego.
- » www.pozytek.gov.pl – serwis informacyjny Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Zawiera aktualności, publikacje, badania, przegląd aktów prawnych, odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania związane z działalnością pożytku publicznego i wolontariatem.
- » www.skcs.pl – strona internetowa Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej (SKES), powołanej w trakcie II Europejskiej Konferencji Ekonomii Społecznej dla Krajów Europy Środkowo-Wschodniej. SKES ma stanowić miejsce spotkań i dyskusji, a także uzgadniania stanowisk w kwestiach istotnych dla całego środowiska ekonomii społecznej.
- » www.bezrobocie.org.pl – portal organizacji pozarządowych świadczących usługi rynku pracy. Jest to baza informacji o bezrobociu, rynku pracy (statystyki, definicje, badania, analizy i prawo) - omawiane są tam ważne tematy związane z bezrobo-

ciem i rynkiem pracy, zamieszczane są informacje o aktualnych szkoleniach czy konkursach grantowych.

- » www.spoldzielnie.org.pl – Portal Rozwoju Spółdzielczości. Zawiera informacje o działaniach Agencji Rozwoju i Promocji Spółdzielczości, o szkoleniach, doradztwie, inicjatywach podejmowanych przez sektor spółdzielczy.
- » www.pracujw.org – portal zawiera kolekcję filmów o działaniach wybranych organizacji pozarządowych z Polski i ze świata, przewodnik ze wskazówkami jak włączyć się w działania trzeciego sektora oraz interaktywną mapkę z przykładami przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej w Polsce.
- » www.ekonomiaspoleczna.msap.pl – portal prowadzony przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, na którym znajdują się informacje na temat działań edukacyjnych i szkoleniowych podejmowanych w obszarze ekonomii społecznej w Małopolsce. Zawiera m.in. elektroniczne wersje publikacji, w tym kwartalnik „Ekonomia Społeczna”, Syllabusy do szkoleń oraz informacje o działaniach podejmowanych przez Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej

Strony internetowe Partnerstw na rzecz Rozwoju Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL realizowanych w ramach Tematu D – Ekonomia Społeczna.

- » www.es.ekonomiaspoleczna.pl – strona internetowa projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, którego administratorem jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych. W ramach projektu podjęto działania zmierzające do zdefiniowania sektora ekonomii społecznej w Polsce, określenia i na bieżąco monitorowania jego rozmiarów oraz aktualnego i potencjalnego wkładu trzeciego sektora w rozwiązywanie istotnych problemów społecznych.
- » www.ces.net.pl – strona internetowa projektu „Ekonomia Społeczna w praktyce”, którego administratorem jest Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”. Projekt miał na celu wsparcie inicjatyw w obszarze trzeciego sektora poprzez utworzenie Centrów Ekonomii Społecznej, jako instytucji pośredniczących w integracji z rynkiem pracy osób długotrwale bezrobotnych. Efektem projektu było utworzenie 3 centrów, których celem jest wsparcie grup w zakładaniu spółdzielni socjalnych lub w samozatrudnieniu.
- » www.cyber-reka.tratwa.org – strona internetowa projektu „Cyber - Ręka lidera. Wspieranie liderów społecznych przemian w Polsce”, którego administratorem było Centrum ds. Katastrof i Klęsk Żywiolowych TRATWA. Projekt skierowany był do absolwentów dolnośląskich szkół wyższych, którzy w wyniku projektu mają znaleźć zatrudnienie w organizacjach pozarządowych.
- » www.akademia-equal.pl – strona internetowa projektu „Akademia Przedsiębiorczości. Rozwój alternatywnych form zatrudnienia”, którego administratorem był Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie. Celem projektu było opracowanie, wdrożenie i rozwój innowacyjnych, modelowych form zatrudnienia socjal-

nego i wspieranego dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w oparciu o możliwości lokalnego rynku pracy.

- » www.mistia.org.pl/mozemywiecej - strona internetowa projektu „Możemy więcej – Partnerstwo na rzecz spółdzielni socjalnych”, którego administratorem był Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji MISTIA. Celem projektu było stworzenie praktycznego modelu spółdzielni socjalnej dla osób wykluczonych lub marginalizowanych społecznie (w oparciu o doświadczenia krajów realizujących takie przedsięwzięcia).
- » www.liskow.org.pl – strona internetowa projektu „W stronę polskiego modelu gospodarki społecznej – budujemy nowy Lisków”, którego administratorem była Fundacja Instytut Spraw Publicznych. Celem projektu było wypracowanie i sprawdzenie w praktyce modelowej strategii mobilizowania społeczności lokalnych do tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Strategię tę realizowano w społecznościach lokalnych zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym, zlokalizowanych w powiatach z przewagą ludności wiejskiej. Strategię tę nazwano strategią interwencji partnerskiej.
- » www.partnerstwo-synapsis.pl – strona internetowa projektu „Partnerstwo dla Rain Mana – Rain Man dla Partnerstwa”, którego administratorem była Fundacja SYNAPSIS. Celem projektu była aktywizacja zawodowa i społeczna osób dorosłych z autyzmem poprzez wypracowanie modelu zatrudnienia tych osób w przedsiębiorstwie społecznym.
- » www.tujestpraca.pl/www.gospodarkaspoleczna.pl – strona internetowa projektu „Tu jest praca”, którego administratorem był Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego. Celem projektu było stworzenie i wdrożenie systemu wsparcia gospodarki społecznej, tj. stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni rozwijających nowe usługi i tworzących nowe miejsca pracy w Polsce, w tym dla osób wykluczonych społecznie.
- » www.equal.szlakbursztynowy.pl – strona internetowa projektu „Gospodarka Społeczna na Bursztynowym Szlaku”, którego administratorem była Fundacja Partnerstwo dla Środowiska. Celem projektu było opracowanie i przetestowanie modelu przedsiębiorstwa społecznego, które powstaje w oparciu o organizacje pozarządowe a działalność swoją koncentruje w obszarze wykorzystania walorów przyrodniczych i kulturowych.
- » www.cogito-equal.org – strona internetowa projektu „Krakowska Inicjatywa na rzecz Gospodarki Społecznej – COGITO”, którego administratorem był Dom Maklerski PENETRATOR. Celem projektu było wypracowanie i przetestowanie mechanizmu tworzenia oraz promocji przedsiębiorstw społecznych jako metody integracji społeczno-zawodowej stosowanej w ramach gospodarki społecznej.
- » www.klos.tpn.org.pl – strona internetowa projektu „Koalicja Łamania Oporów Społecznych KŁOS”, którego administratorem było Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych. Projekt skierowany był do mieszkańców terenów wiejskich Gminy Zgierz i miał na celu stworzenie koalicji podmiotów działających na rzecz osób chorych psychicznie i długotrwale bezrobotnych, m.in. poprzez utworzenie

i przetestowanie Ośrodka Wsparcia Gospodarki Społecznej, stanowiącego instytucjonalne zaplecze dla tworzenia firm społecznych.

- » www.muflon.org.pl – strona projektu „Partnerstwo Muflon”, którego administratorem była Fundacja „Merkury”. Partnerstwo miało charakter lokalny oraz ponadnarodowy, a jego celem było wypracowanie oraz przebadanie modelu gospodarki społecznej wykorzystującego specyficzne lokalne uwarunkowania, wspierającego proces likwidacji dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, na przykładzie regionu wałbrzyskiego.
- » www.widlytrzechrzek.pl – strona internetowa projektu „W widłach trzech rzek”, którego administratorem był Urząd Miasta Nowy Dwór Mazowiecki. Celem partnerstwa była rewitalizacja istniejących i pomoc w tworzeniu nowych organizacji i struktur sektora gospodarki społecznej, co w zamyśle autorów projektu miało prowadzić do zmniejszenia bezrobocia strukturalnego.
- » www.cezr.org.pl/projtransfer.htm – strona projektu „Transfer doświadczeń w zakresie gospodarki społecznej z Europy Zachodniej do Polski”, którego administratorem było Stowarzyszenie Centrum Europejskie Zrównoważonego Rozwoju. Zadaniem Partnerstwa było przetestowanie nowatorskich form prowadzenia działalności gospodarczej przez organizacje pozarządowe, ze szczególnym uwzględnieniem działań w obszarze ekologii.
- » www.nafali.caritas.pl – strona internetowa projektu „Na fali”, którego administratorem była Caritas Archidiecezji Gdańskiej. Celem projektu było opracowanie nowatorskiej strategii wspierania osób długotrwale bezrobotnych w wyjściu lub powrocie na rynek pracy, opartej na maksymalnie zindywidualizowanej i kompleksowej metodzie treningu zawodowego, połączonego z systematycznym wsparciem psychologicznym oraz podnoszeniem kompetencji.
- » www.fundacja.knurow.pl/owp/wsip/wsip.html – strona internetowa projektu „Wirtualny inkubator gospodarki społecznej – model funkcjonowania w sieci współpracy”, którego administratorem było Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej. Celem projektu było opracowanie systemu procedur, narzędzi i instrumentów, które będą wykorzystywane do inicjowania przedsięwzięć zmierzających do powstawania i wspierania działalności podmiotów trzeciego sektora.
- » www.mazurskifeniks.4pl.pl – strona internetowa projektu „Mazurski Feniks”, którego administratorem było Starostwo Powiatowe w Kętrzynie. Realizatorzy projektu oparli swoją strategię na marce produktu lokalnego, tworząc lokalne inkubatory przedsiębiorczości wspierające beneficjentów w rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej.
- » www.trzecisektor.pl – strona internetowa projektu „Partnerstwo na Rzecz Profesjonalizacji Trzeciego Sektora”, którego administratorem było Śląskie Forum Organizacji Socjalnych KaFOS. Celem projektu była profesjonalizacja i instytucjonalizacja organizacji pozarządowych w celu zwiększenia ich roli w lokalnych procesach rozwoju społeczno-gospodarczego.
- » www.pin.nowa-huta.net – strona internetowa projektu „Nowa Huta – Nowa Szansa. Partnerstwo na Rzecz Rozwoju Nowej Huty”, którego administratorem był

Ośrodek Kultury im. Cypriana Kamila Norwida. Celem partnerstwa było wypracowanie modelu partnerskiej interwencji dla rozwoju usług lokalnych metodą manufaktur integracyjnych.

- » www.partnerstwoul.org.pl – strona internetowa projektu „Spółdzielnia socjalna – UL”, którego administratorem było Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie we Wrzesni. Projekt skierowany był do środowiska osób niepełnosprawnych z powiatu wrzesińskiego, a jego celem było powołanie do życia przez osoby niepełnosprawne spółdzielni socjalnej.
- » www.antidotum.org.pl – strona internetowa Fundacji Antidotum, realizującej projekt „Przedsiębiorstwo społeczne dla osób niewidomych”, którego nadrzędnym celem było wzmocnienie krajowej gospodarki społecznej i włączenie w społeczeństwo osób niepełnosprawnych, ze szczególnym uwzględnieniem osób z dysfunkcją wzroku oraz bezrobotnych i poszukujących pracy poprzez stworzenie modelowej spółdzielni socjalnej.
- » www.cigg.pl/niepelnosprawnym - strona internetowa projektu „Kluczowa rola gminy w aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych”, którego administratorem był Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Celem projektu było pobudzenie aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych mieszkańców wsi i małych miejscowości oraz aktywności samorządów gminnych i lokalnych organizacji pozarządowych w tym zakresie, poprzez wypracowanie modelu spółdzielni socjalnej.
- » www.spoldzielnieromskie.pl – strona internetowa projektu „Partnerstwo dla aktywizacji zawodowej Romów poprzez narzędzia gospodarki społecznej”, którego administratorem była Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM). Celem projektu było zwiększenie aktywności zawodowej Romów poprzez stworzenie integracyjnych przedsiębiorstw społecznych działających w lokalnych społecznościach romskich.
- » www.feniks-equal.pl – strona internetowa projektu „Fenix”, którego administratorem była Fundacja „Pomocna dłoń”. Celem projektu było przebadanie nowego sposobu aktywizacji zawodowej poprzez tworzenie spółdzielni socjalnych zakonienionych w społecznościach lokalnych.

Światowe i europejskie portale ekonomii społecznej:

- » www.emes.net – strona internetowa Europejskiej Sieci Badawczej EMES (*The Emergence of Social Enterprises in Europe*), prowadzącej badania na temat trzeciego sektora.
- » www.cedag-eu.org – strona internetowa Europejskiej Rady Organizacji Pozarządowych CEDAG.
- » www.efc.be – strona internetowa Europejskiego Centrum Fundacji.
- » www.cep-cmaf.org – strona internetowa Europejskiej Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej.

- » www.ensie.org – strona internetowa Europejskiej Sieci Przedsiębiorstw Integracji Poprzez Pracę ENSIE.
- » www.vssn.org.uk – strona internetowa Sieci Badań nad Sektorem Woluntarystycznym VSSN.
- » www.ica.coop – strona internetowa Międzynarodowego Związku Spółdzielczego.
- » www.revesnetwork.net – strona internetowa Sieci Miast i Regionów na rzecz Ekonomii Społecznej.
- » www.crisis.uqam.ca – strona internetowa Centrum Badań nad Innowacyjnymi Przedsięwzięciami Społecznymi.
- » www.istr.org – strona internetowa Międzynarodowego Stowarzyszenia Badań nad Trzecim Sektorem.
- » www.ciriec.es – strona internetowa Międzynarodowego Centrum Badań i Informacji na temat Gospodarki Publicznej, Społecznej i Spółdzielczej.

4. AKTY PRAWNE

Zbiór podstawowych aktów prawnych odnoszących się do sektora ekonomii społecznej wraz z krótką informacją, w jaki sposób przyjęte rozwiązania wpływają na sektor.

- » Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 27 kwietnia 2006 r. (Dz.U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651) – definiuje polski model spółdzielni socjalnej, określa kategorie osób mogące założyć taki podmiot, przywileje, na jakie mogą liczyć członkowie założyciele, ograniczenia, jakie muszą wziąć pod uwagę, wewnętrzne zasady funkcjonowania, zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz gminami.
- » Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 października 2004 r. w sprawie wzorów dokumentów niezbędnych do utworzenia spółdzielni socjalnej (Dz.U. z 2004 r., Nr 240, poz. 2411 i 2412) – określa wzory dokumentów, zaświadczających spełnienie przez osoby zakładające spółdzielnie socjalne warunków określonych w ustawie o spółdzielniach socjalnych, wydawanych przez powiatowy urząd pracy, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie oraz centrum integracji społecznej.
- » Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 listopada 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu dokonywania refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków (Dz.U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2002).
- » Ustawa Prawo Spółdzielcze z 16 września 1982 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.) – definiuje podmiot gospodarczy, jakim jest spółdzielnia, określa zasady tworzenia, funkcjonowania, definiuje instytucje wsparcia dla sektora spółdzielczego w Polsce.

- » Ustawa o zatrudnieniu socjalnym z 13 czerwca 2003 r. (Dz.U. z 2003 r., Nr 122, poz. 1143) – stwarza ona podstawy do kompleksowych działań mających na celu przywrócenie społeczeństwu osób dotkniętych dysfunkcjami społecznymi ze względu na bezrobocie, bezdomność, uzależnienie, chorobę psychiczną itp. Ustawa określa zasady zatrudnienia socjalnego, przez które rozumie się zapewnienie wyróżnionym podmiotom możliwość uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra integracji społecznej lub kluby integracji społecznej, które mogą być tworzone przez wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, organizacje pożytku publicznego oraz organizacje pozarządowe. Ustawa formułuje zasady tworzenia i działalności CIS.
- » Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie wzoru wniosków o zwrot opłacanych składek oraz trybu dokonywania ich zwrotu (Dz.U. z 2004 r., Nr 3, poz. 18) – określa wzór wniosku o zwrot opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne przez pierwsze 12 miesięcy zatrudnienia pracownika będącego absolwentem CIS lub pełnoprawnym członkiem spółdzielni socjalnej, należącym do jednej z kategorii określonych w ustawie o spółdzielniach socjalnych.
- » Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 24 kwietnia 2003 r. (Dz.U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.) – ustawa reguluje działalność pożytku publicznego w zakresie prawnym, finansowym oraz instytucjonalnym. Regulacje ustawy dotyczą w szczególności działalności pożytku publicznego, statusu organizacji pożytku publicznego, sprawowania nadzoru nad opp oraz wolontariatu, określa formy i zasady współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi oraz powołuje Radę Działalności Pożytku Publicznego.
- » Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz.U. z 2004 r., Nr 147, poz. 1431) – określa tryb powoływania członków Rady Działalności Pożytku Publicznego, organizację i tryb działania Rady oraz zasady uczestnictwa w jej pracach przedstawicieli organizacji pozarządowych i innych podmiotów.
- » Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty na realizację zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2003 r., Nr 193, poz. 1891).
- » Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001) – ustawa określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, które realizowane są przez instytucje rynku pracy działające w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, osiągnięcia wysokiej jakości pracy oraz wzmocnienia integracji oraz solidarności społecznej.
- » Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855) – ustawa potwierdza prawo obywateli polskich do zrzeszania się, zagwarantowane w Konstytucji RP oraz prawo stowarzyszeń do wypowiedania się w sprawach publicznych. Ustawa określa definicję stowarzyszenia, rodzaje stowarzyszeń,

kategorie członków, zasady tworzenia i funkcjonowania takich podmiotów oraz nadzór nad nimi.

- » Ustawa z 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203 z późn. zm.) - określa definicję fundacji, rodzaje kategorii członków, zasady tworzenia i funkcjonowania takich podmiotów oraz nadzór nad nimi.
- » Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 1997 r., Nr 123, poz. 776 z późn. zm.) – ustawa określa definicję osoby niepełnosprawnej, jej uprawnienia, definicję rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, instrumentów integracji oraz zasady zatrudniania osób niepełnosprawnych przez pracodawców prywatnych i publicznych.

Literatura

Aiken M., *Przedsiębiorstwa społeczne w Wielkiej Brytanii: prozatrudnieniowa funkcja trzeciego sektora*, (w:) „Trzeci Sektor” nr 9, ISP, Warszawa 2007

Begiej D., Laskowska-Pańków L., Mrożek T., Bogdańska A., *EQUAL. Projekty i ich realizacja*, Krajowa Struktura Wsparcia PIW EQUAL, Warszawa 2007

Borzaga C., Santuari A., *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 2003

Borzaga C., Santuari A., *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, MPIPS, Warszawa 2005

Borzaga C., Tortia E., *Social Economy Organisations in the Theory of the Firm*, (w:) A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*, OECD, Paris 2007

Brzozowska J., Bulka A., *Spółdzielnie socjalne*, FISE, Warszawa 2006

Civil Renewal: A New Agenda, The CSV Edith Kahn Memorial Lecture, 11th June 2003, by David Blunkett 2003

Chaves Ávila R., Monzón Campos J. L., *The Social Economy In The European Union*, CIRIEC, 2007

Chodyra P., *Centrum Integracji Społecznej jako podmiot gospodarki społecznej i element rozwoju lokalnego*, (w:) E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Collegium Civitas, Warszawa 2007

Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2007. Warunki i jakość życia Polaków*, Vizja Press&IT, Warszawa 2007

Defourny J., *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja i rzeczywistość*, (w:) *Ekonomia społeczna*. Kraków 2004, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005

Defourny J., Develtere P., *Ekonomia społeczna: ogólnowiatowy trzeci sektor*, (w:) *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa, 2006

Defourny J., Simon M., Adam S., *The Co-operative Movement in Belgium: Perspectives and Prospects*, Editions Luc Pire 2002; de Robertis C., *Metodyka działania w pracy socjalnej*, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1998

Di Leo D., Luecking R., Hathaway S., *Natural Support in Action, Training Resource Network*, Inc., St. Augustine, USA, 1995

Driczinski S., *Ogólna charakterystyka agencji pracy tymczasowej*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1038313 (wersja luty 2008)

Driczinski S., *W jaki sposób kształtują się relacje pomiędzy agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem?*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1038442 (wersja luty 2008)

Ekonomia społeczna 2002. Dokument przygotowawczy. Pierwsza Europejska Konferencja na temat Ekonomii Społecznej w Europie Środkowo-Wschodniej (Praga, 24-25 października 2002)

Ekonomia społeczna. Kraków 2004, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005

Employment Guidelines (2005-2008) - indicators for monitoring and analysis, The Employment Committee 2007

Fabian E., Luecking R., Tilson G., *A Working Relationship. The Job Development Specialist's Guide to Successful Partnership with Business*, London 1994

Frączek M., *Bezrobocie wtórne. Uwarunkowania i skala zjawiska*, „Zeszyty Naukowe AE w Krakowie” nr 667, 2004

Frączek M., *Bezrobocie wielokrotne w Polsce w latach 2001-2004*, „Zeszyty Naukowe UEK” nr 759, 2007

Frączek M., Laurisz N., *Portfele wskaźników do monitorowania rynku pracy*, (w:) J. Górniak, S. Mazur (red.), *Wybrane wskaźniki wykluczenia społecznego i sytuacji na rynku pracy: definicje, sposób liczenia, zastosowanie*, MSAP, Kraków 2007

Gawrycka M., Wasilczuk J., Zwiech P., *Szklany sufit i ruchome schody – kobiety na rynku pracy*, CeDeWu Sp. z oo., Warszawa 2007

Gliński P., Lewenstein B., Siciński A., *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM, Warszawa 2001

Golinowska S., *System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform*, (w:) E. Leś (red.) *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Wydawnictwo Aspra, Warszawa 2002/2003

Gosk I., Huszcza M., Klaus M. (red.), *Jak odnaleźć się na rynku pracy? Przykłady modelowych działań na rzecz grup defaworyzowanych*, FISE, Warszawa 2006

Gosk I., *Ekonomia społeczna jako aktor rynku pracy*, FISE, Warszawa 2006

Gosk I., *Fundusze unijne 2007-2013 – szansa na rozwój sektora ekonomii społecznej* (mimeo), Warszawa 2007

Grefe X., *The Role of the Social Economy i Local Development*, (w:) A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*, OECD, Paris 2007

Guć M., *Wspieranie ekonomii społecznej przez administrację publiczną*, FISE, Warszawa 2007

Gumkowska M., Herbst J., *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006”*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006

Halamska M., *Uwagi do strategii rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa na lata 2007-2013* (mimeo), IRWiR PAN, Warszawa 2004

Herbst J., *Kondycja ekonomii społecznej w Polsce, 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006

Herbst J., *Organizacje pozarządowe w systemie usług rynku pracy 2005, raport z badania ilościowego*, FISE, Warszawa 2006

Herbst J., Gumkowska M., *Wolontariat, filantropia i 1%. Raport z badań 2006*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2006

Ilowiecka-Tańska I., *Pieniądże a tożsamość społeczników*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006

Indicators for monitoring the Employment Guidelines/2007 compendium, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2007

Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis/2007 compendium, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities 2007

Informacja o bezrobociu w grudniu 2007 roku, MPiPS, Departament Rynku Pracy, Warszawa, styczeń 2008

Informacja o stanie i kierunkach rozwoju w Polsce przedsiębiorczości społecznej, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (luty 2008 r.)

Izdebski H., *Fundacje i stowarzyszenia*, wyd. 12, AJP, Krasnobród 2004

Izdebski H., *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, „Trzeci Sektor” nr 7, ISP, Warszawa 2006

Izdebski H., *Fundamenty państw współczesnych*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007

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

Kaźmierczak T., *Centra integracji społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu? Refleksje wokół Ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, „Trzeci Sektor” nr 2, ISP, Warszawa 2005

Kaźmierczak T., *Zrozumieć ekonomię społeczną*, (w:) T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, ISP, Warszawa 2007

Kowalczyk B., *Skuteczność aktywnych form integracji społecznej osób bezdomnych i bezrobotnych wykorzystywanych w pomocy społecznej*, (w:) A. Wiktorska-Święcka (red.) *Wyprowadzić na prostą. Innowacyjne metody aktywizacji społecznej i zawodowej na przykładzie wdrażania modelu lokalnej sieci wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością*, *Partnerstwo „Wyprowadzić na prostą”*, Katowice 2008

Kowalczyk J., *Ekonomia społeczna z perspektywy pomocy społecznej*, (w:) „*Ekonomia Społeczna*” nr 1, MSAP, Kraków 2007

Krajowy Program - Integracja Społeczna i Zabezpieczenie Społeczne 2006-2008 (przyjęty przez Radę Ministrów 9 października 2006 r.) strona internetowa: www.mps.gov.pl/_download.php?f=userfiles%2FFile%2FDepartament%2520Koordynacji%2FNA-P_2006_10_16_poRM.doc (15-03-2008)

Królikowska A., *Finansowanie instytucji ekonomii społecznej*, „Trzeci Sektor” nr 2, ISP, Warszawa 2005

Krysiak I., *Informacja o sektorze spółdzielczym w Polsce*, FISE, Warszawa 2006

Kwartalna informacja o rynku pracy, GUS, Departament Pracy i Warunków Życia, Warszawa, luty 2008

Kwiatkowska B., Chrzczonowicz M., *Jak założyć spółdzielnię socjalną*, Stowarzyszenie Klon/Jawor 2007, strona internetowa: www.prawo.ngo.pl/files/prawo.ngo.pl/public/3w_pdf/nowsze_pdf/spoldz_socjalne.pdf

Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” nr 2, ISP, Warszawa 2005

Lachiewicz W., *Istota oraz źródła prawa regulujące zlecenie zadań organizacjom pozarządowym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1401326 (wersja luty 2008)

Lachiewicz W., *Kogo zalicza się do organizacji pozarządowych?*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1377314 (wersja luty 2008)

Lachiewicz W., *Zakres obowiązku współpracy organu administracji z organizacjami pozarządowymi*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1393714 (wersja luty 2008)

Lachiewicz W., *Zasady współpracy organu administracji z organizacją pozarządową*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, *LexPolonica* Nr 1393937 (wersja luty 2008)

Lato A., *Doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy w regionie świętokrzyskim*, Kongres Stowarzyszeń Województwa Świętokrzyskiego (Kielce, 10 września 2007 r.), Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach, Kielce 2007

Lavin D., Everett A., *Working on the Dream. A Guide to Career Planning and Job Success*, Beth De Point, Minnesota 1996

Leadbeater Ch., *The Rise of the Social Entrepreneur*, Demos, London 1997

Leś E., *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” nr 2, 2005

Lloyd P., *The Social Economy in the New Political Economic Context*, (w:) A. Noya, E. Clarence (red.), *The Social Economy. Building Inclusive Economies*, OECD, Paris 2007

- Loss M., *Spółdzielnie socjalne we Włoszech*, „Trzeci Sektor” nr 2, ISP, Warszawa 2005
- Miżejewski C., *Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej*, (w:) Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006
- Miżejewski C., *Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej*, (w:) „Polityka Społeczna” nr 7 (388), IPISS, Warszawa 2006
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Narodowa Strategia Spójności*, MRR, Warszawa 2007
- Ocena stanu spółdzielczości socjalnej*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007
- Pastwa W., *Spółdzielnia socjalna „Pomocna Dłoń” w Sosnowcu*, (w:) E. Leś, M. Ołdak (red.), *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Collegium Civitas, Warszawa 2007
- Powałowski A., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007 (komentarz do art. 2)
- Pearce J., *Social Enterprise in Anytown*, Calouste Gunbelkian Foundation, London 2003
- Peck J., Tickell A., *Neo-Liberalizing Space*, „Anitipode” Vol. 34, No. 3, 2002
- Phillips T., *Diploma in Supported Employment, Introductory Modul*, Cheshire County Council, 1998
- Pichierri A., *Concertation and Local Development*, „International Journal of Regional Research”, Vol. 26, No. 4, 2002, (za:) J. F. Nowak, *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, „Prace habilitacyjne” nr 25, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006
- Polanyi K., *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston 1957
- Praca nierejestrowana w Polsce*, GUS, Warszawa 2005
- Praszkiec R., Nowak A., *Zmiany społeczne powstałe pod wpływem działalności przedsiębiorców społecznych*, „Trzeci Sektor” nr 2, ISP, Warszawa 2005

Raport o pracy, KPP, Warszawa 2007

Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006

Roelants B., *Defining the Social Economy?*, (w:) Preparatory Dossier to the First European Social Economy Conference in the EU Candidate Countries, Praha 2002

Rogaczewska M., Tyrowicz J., *Organizacje pozarządowe na rynku pracy: unikatowe grupy czy uniwersalne kompetencje?*, FISE, Warszawa 2005

Rybka I., *Diagnoza pomocy społecznej w Polsce w latach 1991-2006. Możliwości i bariery zastosowania instrumentów ekonomii społecznej w pomocy społecznej*, FISE, Warszawa 2006

Rymsza M., *Stara i nowa ekonomia społeczna, Polska na tle doświadczeń europejskich*, „Trzeci Sektor” nr 2, ISP, Warszawa 2005

Sadowski T., *Ekonomia społeczna w Polsce – nowe perspektywy w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu* (mimeo), 2005

Sienicka A., Tyrowicz J., *Aktorzy rynku pracy – ujęcie instytucjonalne*, FISE, Warszawa 2005

Sienicka A., Tyrowicz J., *Publiczne służby zatrudnienia a organizacje pozarządowe w re-alizacji usług rynku pracy - uwarunkowania prawne*, FISE, Warszawa 2006

Skąpska G., *Spółczeństwo obywatelskie: kontekst i płaszczyzny funkcjonowania*, (w:) J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, MSAP, Kraków 2008

Sobolewski A. (red.), *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007 - dostępne na stronie: Lokalne Partnerstwo Społeczne, www.dialogspoleczny.pl (07-03-2008)

Socha M., Sztanderska U., *Strukturalne podstawy bezrobocia w Polsce*, PWN, Warszawa 2000

Social Enterprise. A Strategy for Success, Department of Trade and Industry, London 2002 (www.dti.gov.uk/socialenterprise/strategy.htm)

Staręga-Piasek J., *Ekonomia społeczna ku pomocy społecznej*, (w:) J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2007

Szymańska Z., *Raport dotyczący organizacji i działania rynku usług zatrudnienia w warunkach wolnej konkurencji oraz doświadczeń niekomercyjnych organizacji pozarządowych działających na tym rynku w poszczególnych krajach*, FISE, Warszawa 2005

Titkow A., *Szklany sufit. Bariery i ograniczenia karier kobiet*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003

Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, COM/2007/0359 final, European Commission 2007

Toepler S., Salamon L. M., Sokolowski S. W., Leś E., Nałęcz S., Wygnański J. J. i inni, *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector* (Rozdział: Poland: A Partial View), MD: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore 1999

Towalski R., *Rozwój sektora gospodarki społecznej w krajach Unii Europejskiej. Wnioski dla Polski* (mimeo), 2004

Wehman P., Hughes C., Carter E., *The Transition Handbook*, Paul H. Brooks Publishing Co., Inc, Baltimore 2000

Wilkin J., *Przekształcenia własnościowe, zawodowe i społeczne na obszarach wiejskich*, ekspertyza dla Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (mimeo), 2005

Wolkowski P., *Dobre rządzenie – wspólnym zarządzaniem? – wybrane fragmenty*, referat będący załącznikiem do: Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa 2006

Woolcock M., *Social Capital and Economic Development: Towards a Theoretical Synthesis and Policy Framework*, "Theory and Society" Vol. 27, 1998

W trosce o pracę. Raport o Rozwoju Społecznym Polska 2004, UNDP, Warszawa 2004

Wygnański J. J. (przy wsparciu P. Frączaka), *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, (w:) Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, FISE, Warszawa, 2006

Zaluska E., Boczoń J., *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, ISP, Warszawa 1998

Zarząd Województwa Podlaskiego, *Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego*, Białystok 2007

Zarząd Województwa Dolnośląskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2007

Zarząd Województwa Mazowieckiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego, Warszawa 2007

Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007

Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2008

Zarząd Województwa Lubelskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego, Lublin 2008

Zarząd Województwa Opolskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego, Opole 2008

Zarząd Województwa Łódzkiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego, Łódź 2007

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2007

Zarząd Województwa Pomorskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego, Gdańsk 2008

Zarząd Województwa Lubuskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubuskiego, Zielona Góra 2008

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Bydgoszcz 2007

Zarząd Województwa Małopolskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego, Kraków 2007

Zarząd Województwa Śląskiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego, Katowice 2007

Zarząd Województwa Podkarpackiego, Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2008

Zasady finansowania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 25 lutego 2008 r.

Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 25 lutego 2007, strona internetowa Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: www.mrr.gov.pl/NR/rdonlyres/BA3CAA27-7-C63-40A8-B95A-8AD83AF36C5D/44369/Zasadyrealizacjiprojektwsystemowychw-PVIIPOKL4.pdf (15-03-2008)

Autorzy

Joanna Brzozowska

absolwentka Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim (2003), doktorantka w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kieruje Agencją Rozwoju Spółdzielczości Związku Lustracyjnego Spółdzielni Pracy w Krakowie, realizując projekty na rzecz walki z bezrobociem i tworzenia nowych miejsc pracy (np. „Spółdzielnie uczniowskie i spółdzielnie pracy w procesie walki z bezrobociem wśród absolwentów”, „Regionalny Fundusz Ekonomii Społecznej”, „Promocja spółdzielczości socjalnej”, „Wzmacnianie organizacji spółdzielczych w Krajach Europy Środkowo-Wschodniej – SCOPE”, „Ośrodek Wsparcia Spółdzielni Socjalnych” itd.), finansowanych ze środków budżetu państwa, jak również funduszy unijnych.

Tomasz Bogdan

pracownik administracji szczebla regionalnego, zarządza procesem wdrażania regionalnego programu operacyjnego, wcześniej realizował Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004-2006. Posiada 10-letnie doświadczenie w zakresie zarządzania projektami współfinansowanymi ze źródeł krajowych i zagranicznych (dotacje i granty krajowe, fundusze przedakcesyjne, strukturalne, Banku Światowego). Od ponad czterech lat trener i ekspert Krajowego Systemu Przygotowań do Funduszy Strukturalnych. Prowadzi zajęcia warsztatowe z zarządzania projektami na studiach podyplomowych krakowskich i warszawskich uczelni wyższych. Współpracownik firm szkoleniowych i doradczych w zakresie pozyskiwania ze źródeł zewnętrznych środków na rozwój organizacji. Angażuje się również w tworzenie procedur w zakresie realizacji projektów w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Aktualnie kontynuuje studia z zarządzania biznesem w Wyższej Szkole Zarządzania / The Polish Open University w Warszawie oraz w The Oxford Brooks University w Londynie. Autor ekspertyz dotyczących tworzenia warunków dla ekonomii społecznej, współautor instrumentów oraz narzędzi ewaluacji i monitoringu przedsięwzięć ekonomii społecznej.

Robert Chrabąszcz

absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego (1993). Politolog, specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących ustroju politycznego Wielkiej Brytanii oraz transformacji polityczno-administracyjnej w krajach Europy Środkowowschodniej. W 1994 r. otrzymał tytuł Master of Arts in Politics Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego w Budapeszcie. W latach 1995-1997 współpracownik Ośrodka Badań Publicznych UJ. W latach 1997-2004 pracownik Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Tarnowie. Koordynator Zespołu Ekspertów Lokalnych oraz ekspert ds. zarządzania strategicznego w powiecie

gryfińskim, w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich realizowanego ze środków Banku Światowego (w okresie od 2003 do 2004). W latach 2005-2007 pełnił funkcję wicedyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie, odpowiedzialnego za przygotowanie i przeprowadzenie konkursów na projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz nadzorował kwestie związane z odbywaniem zastępczej służby wojskowej. Współpracownik Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Współautor m.in. następujących publikacji *Administracja publiczna w wybranych krajach Europy Środkowowschodniej*, *Obraz kampanii prezydenckiej 1995 r. w prasie polskiej*.

Maciej Frączek

absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie, obecnie Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (2000). Asystent w Katedrze Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. W swojej działalności naukowej zajmuje się problematyką funkcjonowania rynków pracy (w tym kwestią bezrobocia) oraz analizą polityk publicznych. Autor i współautor publikacji z dziedziny rynku pracy. Uczestnik wielu projektów związanych z rynkiem pracy, rozwojem lokalnym i instytucjonalnym, ekonomią społeczną.

Hubert Guz

absolwent Akademii Ekonomicznej w Krakowie, obecnie Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (2000) oraz studiów podyplomowych z zakresu nadzoru i kontroli w administracji publicznej. Od 8 lat zaangażowany we wdrażanie projektów i programów pomocowych na szczeblu regionalnym, odpowiedzialny za monitoring i obsługę finansową projektów realizowanych w ramach programu Banku Światowego „Aktywizacja Obszarów Wiejskich”. Obecnie kierownik Zespołu Zarządzania Finansowego Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013 (Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego). Wykładowca na studiach podyplomowych krakowskich uczelni wyższych, prowadzi zajęcia dotyczące rozwoju regionalnego i zarządzania projektami. Posiada doświadczenie w zakresie wdrażania projektów realizowanych w ramach IW EQUAL, w tym opracowania systemów monitoringu i ewaluacji oraz prowadzenia monitoringu (Lider Jednostki Monitorującej w projekcie „Krakowska Inicjatywa na Rzecz Gospodarki Społecznej - COGITO”). Autor i współautor publikacji dotyczących zarządzania projektami współfinansowanymi środkami UE oraz monitoringu, a także z obszaru ekonomii społecznej, w szczególności na temat narzędzi zarządzania i finansowania przedsięwzięć społecznych.

Jerzy Hausner

profesor zwyczajny w Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie (Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych), kierownik Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Koordynował szereg projektów badawczych. Uczestniczył w 6 stypendiach naukowych. W 1994 r. otrzymał tytuł profesora nauk ekonomicznych, a w 1998 r. został mianowany profesorem zwyczajnym. Członek Komitetu Nauk Ekonomicznych PAN. W latach 90. pełnił funkcję szefa zespołu doradców wicepremiera ds. gospodarczych, pełnomocnika rządu ds. reformy zabezpieczenia społecznego oraz członka Zespołu Doradców Ekonomicznych Prezydenta RP. W latach 2001–2005 był posłem na Sejm RP. W październiku 2001 r. wszedł w skład gabinetu Leszka Millera jako minister pracy i polityki społecznej. Od stycznia 2003 r. minister gospodarki, pracy i polityki społecznej, a od czerwca 2003 r. także wiceprezes Rady Ministrów. Przygotował plan naprawy finansów publicznych (tzw. plan Hausnera). W rządzie Marka Belki (od maja 2004 r. do marca 2005 r.) był wicepremierem i ministrem gospodarki i pracy. Koordynował wówczas prace nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013. Laureat wielu nagród, m.in. nagrody Kisielewskiego oraz nagrody im. Władysława Grabskiego. Redaktor naczelny kwartalnika „Zarządzanie Publiczne”. Ma w swym dorobku ponad 250 publikacji naukowych.

Hubert Izdebski

profesor nauk prawnych, profesor zwyczajny w Uniwersytecie Warszawskim (Wydział Prawa i Administracji), kierownik Katedry Historii Doktryn Polityczno-Prawnych, Dyrektor Instytutu Nauk o Państwie i Prawie (od 1993 r.). Radca prawny, adwokat – partner w Spółce Prawniczej I & Z s.c. w Warszawie; członek Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (od 2003 r.). Od 1989 r. zaangażowany w prace legislacyjne, w szczególności w zakresie administracji publicznej - autor lub współautor projektów ustaw, w tym ustawy z zakresu reformy „centrum Rządu” oraz ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Autor wielu książek, w tym m.in.: *Fundamenty współczesnych państw*, *Historia administracji* (5 wydań), *Historia myśli politycznej i prawnej* (4 wydania), *Samorząd terytorialny – podstawy ustroju i działalności* (5 wydań), *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne* (3 wydania), *Introduction to Public Administration and Administrative Law*.

Jacek Kowalczyk

absolwent Wydziału Historii (1996) oraz Prawa i Administracji (1987) Uniwersytetu Jagiellońskiego. Ukończył następujące studia podyplomowe: organizacja i zarządzanie w pomocy społecznej na Akademii Humanistyczno-Technicznej w Bielsku-Białej oraz doradca europejski w Wyższej Szkole Filozoficzno-Pedagogicznej „IGNATIANUM” w Krakowie. Od 1999 r. zastępca dyrektora w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Krakowie - jest odpowiedzialny m.in. za realizację projektów w ramach programu

EQUAL oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich oraz zadania z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej. Od 9 lat prowadzi szkolenia i seminaria dla pracowników administracji samorządowej, w tym pomocy społecznej, oraz zajęcia dydaktyczne m.in. dla słuchaczy Uniwersytetu Jagiellońskiego, Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej (Oddziały Katowice i Kraków), Lubuskiego Centrum Edukacji Samorządowej i Specjalistycznej w Gorzowie, Wojewódzkiego Ośrodka Doskonalenia Kadr Administracji Publicznej w Kielcach.

Monika Małek

absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (1995). Asystent prawny w Spółce Prawniczej I & Z s.c. w Warszawie (1993-1999), legislator w Rządowym Centrum Legislacji (2000-2003), radca prawny (od 2003 r.). Współautorka komentarza do Kodeksu cywilnego (3 wydania) oraz autorka m.in. zbioru *Prawo cywilne. Wybór aktów prawnych do nauki prawa cywilnego*.

Ambroży Mituś

absolwent Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego (2000), absolwent Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie (Centrum Edukacji Menedżerskiej - Rachunkowość i Zarządzanie Finansami) oraz Studium Prawa Europejskiego. W latach 2001–2005 pracownik samorządowy (Wydział Inwestycji i Zamówień Publicznych, Biuro Prawne). Adiunkt w Katedrze Prawa Publicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz współpracownik Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor publikacji z zakresu administracji, samorządu terytorialnego, zamówień publicznych i gospodarki.

Aneta Wiśniewska

absolwentka Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (2003) oraz studiów podyplomowych na kierunku „Ekonomia Społeczna” Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Pracownik Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie, gdzie koordynuje opracowanie i realizację projektów partnerskich, głównie z obszaru ekonomii społecznej. Uczestnik staży zagranicznych w Wielkiej Brytanii - w organizacji pozarządowej Cystic Fibrosis Trust oraz w Radzie Miasta Southampton - związanych z pozyskiwaniem funduszy na działalność społeczną oraz inkluzją osób będących w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

Marcin Węgrzyn

absolwent Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego (2002). Pracownik Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie, gdzie współtworzy zespół realizujący projekt Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji. W sferze jego zainteresowań badawczych znajdują się: rynek pracy, ubóstwo oraz wykluczenie społeczne.



