

Michał Guć

Ekonomia społeczna – szanse i zagrożenia rozwoju z perspektywy samorządu



Streszczenie

W tekście poddano analizie uwarunkowania wpływające na atrakcyjność idei „ekonomii społecznej” dla władz samorządowych. Na podstawie doświadczeń wdrażania innych nowych programów w samorządach – przedstawiono przeszkody, na jakie mogą natrafiać inicjatorzy tego typu działań na poziomie lokalnym. Uwzględniając specyfikę działania władz samorządowych zaproponowano rozwiązania i sposoby argumentacji, które mogłyby ułatwiać realizację projektów pilotażowych. W oparciu o ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o zamówieniach publicznych oraz o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej opisano również możliwe prawnie formy wsparcia przedsiębiorstw społecznych przez samorządy oraz wady i zalety poszczególnych rozwiązań.

O autorze

Michał Guć – wiceprezydent Gdyni, odpowiedzialny za strategię rozwoju miasta, integrację europejską, administrację architektoniczno-budowlaną, działania na rzecz seniorów, pomoc społeczną, organizacje pozarządowe, rady dzielnic, nowe technologie. Jest inicjatorem i autorem pierwszego w Polsce, modelowego, programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Opublikował sześć książek i kilkadziesiąt artykułów poświęconych tematyce samorządowej oraz pozarządowej. Laureat Nagrody Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej za wybitne osiągnięcia w budowaniu demokracji lokalnej.

Spis treści

Wstęp	4
Opisanie, czyli problemy z czytelną argumentacją na rzecz „ekonomii społecznej”	5
Trudne pytania, czyli dylematy lokalnej polityki wobec „ekonomii społecznej”	7
Jak pomagać, czyli racjonalne formy lokalnego wsparcia dla „ekonomii społecznej”	9
Prawo, czyli formalne uwarunkowania wspierania „ekonomii społecznej”	11
Rewizor, czyli o zewnętrznych ryzykach związanych ze wspieraniem „ekonomii społecznej”	13
Wnioski	14

Wstęp

Zmiany ustrojowe wprowadzone w Polsce w ciągu ostatniego piętnastolecia sprawiły, że samorząd terytorialny jest dziś podstawową jednostką administracji publicznej na poziomie lokalnym. Samorządy, działające w imieniu i na rzecz swoich mieszkańców, wykonują dziś znakomitą większość zadań publicznych, mających wpływ na funkcjonowanie lokalnej społeczności. To właśnie w samorządach narodziło się wiele inicjatyw mających na celu zwiększenie partycypacji społecznej, budowanie lokalnego partnerstwa, włączanie obywateli w system podejmowania decyzji na poziomie lokalnym, wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Często cennym partnerem takich przedsięwzięć były lokalne organizacje pozarządowe. Podejmowane w miastach, gminach i powiatach działania miały różną siłę oddziaływania. Można jednak pokusić się o stwierdzenie, iż suma dokonań władz samorządowych przygotowuje grunt pod implementację przedsięwzięć, które określamy mianem „ekonomii społecznej”.

Biorąc pod uwagę cele, które przyświecają działaniu sektora „ekonomii społecznej”, należy podkreślić, że są one w pełni zbieżne z zadaniami i dążeniami władz samorządowych. Trudno wyobrazić sobie wójta, starostę czy prezydenta miasta, który nie chciałby, żeby bezrobotni mieszkańcy podejmowali działalność gospodarczą, podopieczni pomocy społecznej stawali na nogi, zaś lokalna przedsiębiorczość wzbogacała się o kolejne podmioty. Oznacza to, że władze samorządowe powinny być co najmniej sojusznikiem – lub wręcz inicjatorem – działań mających na celu tworzenie firm społecznych. Czy zatem można się spodziewać, że w najbliższych latach nowe przedsięwzięcia z zakresu „ekonomii społecznej” będą powstawały jak Polska długa i szeroka, w każdej gminie i powiecie, przy aktywnym udziale władz samorządowych? Obawiam się, że mimo niewątpliwej zbieżności celów istnieje szereg negatywnych czynników, które będą hamowały ten proces.

Z wielu powodów, wciąganie władz samorządowych do budowania sektora „ekonomii społecznej” na poziomie lokal-

nym, będzie trudne. Stworzone odgórnie systemowe rozwiązania, wpisane w działalność instytucji rynku pracy, są ze względu na swoje zbiurokratyzowanie kosztowne i mało atrakcyjne dla samorządów. Chciałbym zatem skoncentrować się na nurcie oddolnym, polegającym przede wszystkim na tworzeniu firm społecznych – spółek, spółdzielni lub stowarzyszeń i fundacji prowadzących działalność gospodarczą. Jest to nowa forma aktywności pojawiająca się na styku sektorów pozarządowego i komercyjnego. Dla samorządów taka forma realizacji celów społecznych stanowi nowość w stosunku do dotychczasowych form współpracy z trzecim sektorem.

Dlatego ważne jest, by na zagadnienie, o którym tu mowa, spróbować popatrzeć z perspektywy urzędników, czy też polityków samorządowych, by zdefiniować przyczyny potencjalnych problemów z uzyskaniem ich wsparcia oraz określić sposoby przekonywania i wciągania władz lokalnych do partnerstwa w budowaniu sektora „ekonomii społecznej”.

W tym miejscu należy zrobić zastrzeżenie dotyczące każdej dyskusji o samorządach lokalnych. Podobnie, jak różnią się od siebie poszczególne organizacje pozarządowe, tak różnią się też samorządy. Zdarza się bardzo często, iż w dwóch sąsiadujących ze sobą gminach panują zupełnie inne porządki, wynikające z faktu, iż rządzą tam ludzie o odmiennych zapatrywaniach na sposób funkcjonowania władzy publicznej. Nie chodzi tu tylko o poglądy polityczne, ale również o kulturę organizacji, jaką jest samorząd w konkretnej gminie. Formułując poglądy na temat sektora samorządowego należy zawsze mieć na uwadze zróżnicowanie poszczególnych gmin czy powiatów, ich specyfikę. Formułowane w niniejszym tekście uwagi nie będą zapewne w pełni adekwatne do sytuacji każdej lokalnej władzy. Sądzę jednak, że opisane tu zjawiska znajdą swoje odzwierciedlenie w wielu samorządach.

Opisanie, czyli problemy z czytelną argumentacją na rzecz „ekonomii społecznej”

Pojęcie „ekonomii społecznej” nie jest powszechnie znane. Świadomość czym jest to zjawisko, jest ograniczona do wąskiej grupy osób próbujących dziś dopiero „przebić się” z bardziej powszechnym komunikatem. Implementując przedsięwzięcia z zakresu „ekonomii społecznej” na rynku lokalnym, należy brać pod uwagę fakt, iż większość przedstawicieli władz samorządowych z tym zjawiskiem do tej pory się nie zetknęła. Nawet jeśli mieli z nim do czynienia, nie było ono w ten sposób nazywane. Pierwszy problem w zachęceniu samorządów do wspierania idei „ekonomii społecznej” pojawia się na poziomie komunikatu. Opisów i definicji tego zjawiska mamy wiele¹, jednak jak widać z poniższych przykładów będą one mało zrozumiałe dla osób, które stykają się z tymi pojęciami po raz pierwszy. Według niektórych definicji „ekonomia społeczna” to:

- „Sektor gospodarki, w którym sposób unikatowy kojarzona jest działalność gospodarcza z celami społecznymi”
- „Społeczna, demokratyczna i uczestnicząca przedsiębiorczość”
- „Mniej więcej spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych oraz stowarzyszenia, które prowadzą działalność gospodarczą”
- „Prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałem”

Opierając się na niektórych naukowych definicjach, przedstawiciel samorządu może uznać, iż podmiotami działającymi w sferze „ekonomii społecznej” są np. spółka komunalna, gminny zakład budżetowy czy położna wykonująca indywidualną praktykę w wiejskiej przychodni zdrowia. Inne, bardziej precyzyjne sposoby zdefiniowania „ekonomii społecznej” bazują na zróżnicowanych kryteriach i wymagają wielostronicowych opisów. Osoby niezainteresowane studiowaniem prac naukowych z zakresu nauk społecznych i ekonomii napotykać w tym miejscu pierwszy problem – ze zrozumieniem, o co w „ekonomii społecznej” chodzi

i co się do niej zalicza. Jak przekonywać do idei, która jest nie tylko nowa na polskim rynku, ale również trudno ją czytelnie opisać? W argumentacji na rzecz „ekonomii społecznej” prezentowane są ponadto argumenty dotyczące znaczącego udziału tego sektora w gospodarce i Produkcie Krajowym Brutto krajów Unii Europejskiej. To argument obosieczny – skoro sektor ma się tak dobrze, dlaczego samorządy miałyby go wspierać? I jeszcze jedno – sympatii wśród samorządowców nie przysporzy sektorowi „ekonomii społecznej” fakt, że należą do niego spółdzielnie mieszkaniowe, których relacje z władzami samorządowymi są często trudne.

Jak w takim razie prezentować ideę „ekonomii społecznej” w taki sposób, by zyskać przychyłność przedstawicieli samorządów? Myślę, że odpowiedź tkwi w specyfice samorządu. Samorządowcy to pragmatycy. Działają na rzecz zaspokajania bardzo szerokich lokalnych potrzeb, zmagają się z brakiem środków w budżecie, meandrami polskiego prawa oraz lokalną opozycją, realizują swoje programy wyborcze, które opierają się na zapewnieniu mieszkańcom lepszej jakości życia. Jeśli chcemy, by koncept „ekonomii społecznej” przedarł się do ich świadomości i uzyskał ich poparcie, przede wszystkim należy popracować nad argumentacją. Przedsięwzięcia ekonomii społecznej muszą być definiowane przez pryzmat konkretnego efektu, a nie drogą wyrafinowanych akademicko-urzędniczych dyskusji na temat warunków brzegowych, które muszą spełniać podmioty gospodarcze, by móc się posługiwać tą etykietką. A zatem w działaniu lokalnym – posługiwanie się pojęciem „ekonomii społecznej” należy minimalizować. Projekty, które miałyby być wspierane przez władze lokalne, trzeba prezentować jako konkretne przedsięwzięcia a nie realizację jakiejś ideologii. Fakt, iż dane zamierzenie należy do nurtu „ekonomii społecznej”, może być wzmiankowany, ale nie powinno być to jednak główną osią argumentacji. Na pierwszy plan należy wysunąć projekt, który ma być realizowany dla konkretnych osób i przynieść wymierne efekty – korzystne z punktu widzenia lokalnej społeczności. Efekty te winny być prezentowane wariantowo, to znaczy dla scenariusza opty-

¹ Wszystkie zacytowane określenia zaczerpnąłem z artykułów opublikowanych w kwartalniku „Trzeci Sektor” nr 2, wiosna 2005, poświęconemu zagadnieniom ekonomii społecznej.

mistycznego i realistycznego. Istotnym argumentem będzie szansa na docelowe usamodzielnienie proponowanego przedsięwzięcia i pokazanie perspektywy czasowej, w której przewiduje się uzyskanie pozycji, która pozwoli na rezygnację z jakichkolwiek przyznanych preferencji czy różnego rodzaju form wsparcia. Nie ukrywajmy również możliwości porażki, ale pokazujmy, że poparcie przedsięwzięcia przez władze samorządowe minimalizuje jej ryzyko – co jest zgodne z prawdą.

Trudne pytania, czyli dylematy lokalnej polityki wobec „ekonomii społecznej”

Podjęcie się przez władze lokalne wspierania działalności gospodarczej prowadzonej w ramach nurtu „ekonomii społecznej” jest decyzją, która w wielu przypadkach może spotykać się z trudnościami natury politycznej. Bez względu na stojącą za tym ideę (prymatu celów społecznych nad ekonomicznymi) niezaprzeczalnym przymiotem ekonomii społecznej jest prowadzona działalność gospodarcza. Miałyby być ona wsparta przez władze samorządowe. Nie mówimy tu o jakichś ogólnych działaniach na rzecz rozwoju przedsiębiorczości – takie inicjatywy są podejmowane przez władze lokalne już od wielu lat. Tym razem chcemy zachęcić samorząd do zaangażowania się w udzielenie pomocy konkretnej firmie. Najczęściej władze lokalne przekonały się już do wspierania działalności nienastawionej na zysk i udzielają dotacji na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Jednak jedną z podstawowych reguł współpracy jest dziś niewspieranie działalności gospodarczej fundacji i stowarzyszeń. Nawet jeśli organizacja taką działalność prowadzi, to nie można jej wspierać ze środków publicznych. Również lokal, który organizacja pozarządowa otrzymuje od samorządu, nie może służyć działalności gospodarczej. W tym miejscu wpadamy w pułapkę mechanizmu, który powstał na fali przekonywania władz samorządowych o zasadności wspierania trzeciego sektora. Ponieważ dziesięć lat temu wielu urzędników i polityków było niechętnych rozwojowi współpracy z sektorem pozarządowym, argumentowano, że wykonuje on działania publiczne oraz, w przeciwieństwie do biznesu, nie działa dla zysku, a więc dotowanie go jest ideologicznie i prawnie bezpieczne oraz społecznie chwalebne. W tej chwili dochodzimy do momentu, w którym próbujemy anulować poprzedni komunikat. Przekonując do zmiany utrwalonej już polityki argumentujemy, że również wspieranie działalności gospodarczej jest wskazane, pod warunkiem, że cechuje ją prymat celów społecznych nad kapitałem.

Podpowiadając sposoby na przekonanie władz lokalnych do wsparcia rozwoju podmiotów „ekonomii społecznej”

sugerowałem, by prezentować bardzo konkretne przedsięwzięcia. Jeśli jednak w dyskusjach padnie ze strony samorządowej polityczne pytanie: „dlaczego władza lokalna ma finansować działalność gospodarczą?” – oznacza to, że nasz projekt przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu poprzez tworzenie firm społecznych nie znalazł uznania u naszych potencjalnych samorządowych partnerów. Moim zdaniem, podobnie jak miało to miejsce w przypadku programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, część samorządów przejdzie do porządku dziennego nad tą wątpliwością i postanowi spróbować. Pozostali będą się przyglądać i – w zależności od wyników osiągniętych przez pionierów – otworzą się lub zamkną na wspieranie tego typu przedsięwzięć.

Innym politycznym wątkiem, który również należy rozważyć, są kwestie realnych skutków powstawania subsydiowanych lub preferowanych podmiotów gospodarczych dla „ekosystemu”, jakim jest sektor gospodarczy w gminie. W przypadku dużego miasta powstanie jednej firmy – nawet na warunkach preferencyjnych – nie zburzy (ani nawet nie zaburzy) rynku. Jednak w przypadku mniejszych społeczności wejście takiej firmy na wąski rynek danego produktu czy usługi może spowodować, iż istniejący do tej pory podmiot – czy też podmioty – staną przed widmem upadku. Należy więc liczyć się z pytaniem, czy nowe miejsca pracy, które powstaną w przedsiębiorstwie, nie spowodują likwidacji miejsc pracy w istniejących już firmach. Oznaczałoby to nawet nie grę o sumie zerowej, ale wręcz wynik negatywny skoro inwestując w „ekonomię społeczną” samorząd tworzył subsydiowane miejsca pracy kosztem miejsc opartych wyłącznie na wolności rynkowej. Trzeba mieć również świadomość, iż nawet gdyby utworzenie nowego podmiotu gospodarczego nie prowadziło do bankructwa istniejących firm, zmniejszyłoby rentowność działających na tym samym rynku przedsięwzięć. Samorząd jest emanacją lokalnej społeczności – stąd tego typu próby mogą być pod różnymi pretekstami blokowane przez lokalnych

przedsiębiorców obawiających się konkurencji. Władze lokalne znajdują się pod silną presją wskaźników bezrobocia, według których oceniana jest ich skuteczność. Może to być argument za „ekonomią społeczną”, ale oznacza to również wyczulenie na opinie lokalnych przedsiębiorców. Ich sprzeciw może skutecznie powstrzymać lokalne inicjatywy tworzenia firm społecznych.

Aby zmniejszyć ryzyko blokowania z powodów konkurencyjnych nowych przedsięwzięć, należałoby opracowywać taki biznes plan i strategię firm społecznych, które nie tworzyłyby konkurencji dla istniejących podmiotów, ale obejmowałyby zakresem swojej działalności nisze do tej pory nie zagospodarowane. Dzięki temu, oprócz bezpośrednich korzyści płynących z aktywizacji osób wykluczonych społecznie, długofalowy zysk dla lokalnej społeczności widoczny byłby w podnoszeniu się jakości życia poprzez uruchomienie nowych nieświadczonych do tej pory usług. Inną strategią może być włączanie ekonomii społecznej w „łańcuch pokarmowy” lokalnej przedsiębiorczości – realizacja projektu we współpracy z już istniejącymi na rynku podmiotami poprzez dostarczanie im podzespołów, czy też usług częściowych, dzięki którym ich finalny produkt stanie się bardziej konkurencyjny. Realizacja takiej strategii również znajdzie pozytywne odzwierciedlenie w sytuacji lokalnej społeczności. Oznacza to, że dla sukcesu ekonomii społecznej absolutnie kluczowe jest zakorzenienie w lokalnej społeczności. Przy czym nie chodzi tu o płytkie rozumienie lokalności jako działania na małym obszarze. W tym przypadku ważne jest, by sposób prowadzenia przedsięwzięcia wynikał z precyzyjnej analizy środowiska, z dogłębnie przemyślanych potrzeb lokalnych oraz rozważenia wszelkich, nie tylko społecznych, ale także ekonomicznych, konsekwencji takiego działania. Znaleźnię sojuszników w lokalnym sektorze gospodarczym zdecydowanie wzmocni siłę argumentacji oraz przyczyni się do zwiększenia szansy osiągnięcia sukcesu.

Jak pomagać,

czyli racjonalne formy lokalnego wsparcia dla „ekonomii społecznej”

Nawet jeśli władze lokalne zgadzają się, iż proponowane przedsięwzięcie jest co do zasady słuszne, nie oznacza to, iż udzieli mu finansowego wsparcia. Najbardziej banalnym powodem może być oczywiście brak środków finansowych na działania o charakterze pilotażowym. Mając w ograniczonym budżecie wybór pomiędzy finansowaniem bieżących potrzeb czy też innowacyjnych projektów, większość samorządowców będzie decydowała się na bardziej konwencjonalne działania. Praktyka funkcjonowania administracji publicznej pokazuje niestety, że zdecydowanie łatwiej wydatkować środki na kontynuację zadań wcześniej rozpoczętych niż na zainicjowanie nowych projektów.

Należy jednak mieć na uwadze, że udzielenie bezpośredniego finansowego wsparcia firmie socjalnej nie musi być najlepszą formą pomocy. Biorąc pod uwagę, iż jej celem długofalowym jest przecież usamodzielnienie się i niezależne funkcjonowanie na otwartym rynku, zaryzykowałbym zatem stwierdzenie, iż wsparcie takie byłoby swego rodzaju „grzechem pierworodnym”, który wpływając na kulturę organizacyjną firmy, zmniejszałby jej szansę na osiągnięcie długofalowego sukcesu. W jaki sposób samorządy podchodzą do udzielania bezpośredniego wsparcia, pokazują doświadczenia wdrażania ustawy z 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, która mimo upływu trzyletniego okresu od uchwalenia, przyniosła mizerne efekty. W mojej opinii, głównym powodem jest właśnie wymuszony w niej biurokratyczny mechanizm generujący wysokie koszty, które muszą być pokrywane z budżetu samorządowego. W rezultacie mimo szczytnych celów ta forma działania jest przez samorządy oceniana jako nieefektywna i cieszy się znikomą popularnością.

Inną możliwością, która również została niepotrzebnie obciążona nieprawdopodobną biurokracją, a co za tym idzie kosztami, są fundusze strukturalne, w szczególności Europejski Fundusz Społeczny. Instrument ten umożliwia udzielanie dotacji na potrzeby przedsięwzięć „ekonomii społecznej”.

Niestety, wdrożone procedury, skutkują sytuacją, w której wiele oddolnych działań i pomysłów jest odrzucanych z przyczyn formalnych, wielu projektodawców rezygnuje również ze składania wniosków mając świadomość, iż obciążenie niepotrzebną formalną nadbudową jest tak wielkie, że stawia pod znakiem zapytania efektywność projektu. W chwili obecnej szczególnie uważnie należy przyrzeć się doświadczeniom kończącego się okresu programowania (2004-2006) i wnioski wykorzystać podczas tworzenia dokumentów programowych i procedur na kolejne lata (2007-2013). Analiza rodzajów kosztów w zrealizowanych projektach byłaby cenną wskazówką pokazującą, w jakim stopniu beneficjentami są osoby wykluczone społecznie, a w jakim osoby zatrudnione przy realizacji stworzonych przez siebie projektów. Trudno dziś, bez znajomości ostatecznego kształtu dokumentów programowych i procedur, wypowiadać się w jakim kierunku pójdzie wydatkowanie środków EFS w latach 2007-2013. Można mieć tylko nadzieję, że będą one w większym stopniu służyły beneficjentom oraz że nie będą zachęcały do rozdmuchiwania kosztów do rozmiarów, które powodują, iż po zakończeniu projektu przedsięwzięcie musi upaść o ile nie uzyska kolejnego wsparcia.

Zdecydowanie lepszą niż dotacje, bez względu na ich źródło, formą popierania takich działań, jest udzielanie zamówień. Zlecenia takie, które sfinansowane byłyby z budżetu samorządu, stanowiłoby na początku przychód, ale również ważny na gruncie lokalnym sygnał okazujący zaufanie władz samorządowych. Z kolei prawidłowa realizacja pierwszych zleceń, otworzyłaby drogę do uzyskania od władz lokalnych rekomendacji pomocnych przy pozyskiwaniu kolejnych klientów. Samorządy, bezpośrednio lub przez firmy komunalne, realizują tak ogromną liczbę różnych zleceń, że znalezienie drobnych prac dla nowego podmiotu nie powinno stanowić problemu. Przyjęcie takiego modelu wsparcia jest również korzystne z punktu widzenia budżetu miasta. Zlecenie wykonania usługi, która i tak była planowana, nie obciąża dodatkowo budżetu jednostki samorządu tery-

torialnego. Od strony formalnej takie działanie samorządu nie jest kwalifikowane jako udzielanie wsparcia. Natomiast z perspektywy organizacji uzyskanie pierwszego zamówienia we właściwym momencie daje szansę na wykorzystanie początkowego entuzjazmu pracowników i nabrania rozpędu, który pozwoli łatwiej pokonywać kolejne bariery w funkcjonowaniu. Podobnie jak kilka lat temu, udzielanie grantów na wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe uruchamiało rozwój trzeciego sektora, skutkowało zwiększaniem jego siły oddziaływania i profesjonalizacją, tak obecnie stosunkowo nieduże zlecenia ze strony samorządu mogą rozwijać przedsiębiorstwa społeczne, które z czasem będą się usamodzielniały i funkcjonowały bez udziału władz lokalnych.

Prawo, czyli formalne uwarunkowania wspierania „ekonomii społecznej”

W przyjętych w ostatnich latach ustawach przewidziano instrumenty, które z założenia mają wspierać osoby bezrobotne w powrocie na rynek pracy, także poprzez podejmowanie działalności gospodarczej. Instrumenty te, np. dotacje, są wpisane w szczegółowe procedury realizowane przez powiatowe urzędy pracy. Biurokratyczne mechanizmy, które zostały przy tej okazji narzucone, powodują zmniejszenie atrakcyjności tych form wsparcia, warto przeanalizować, jakie są inne – prawnie dopuszczalne – możliwości wspierania przez samorządy przedsiębiorstw podejmujących inicjatywy na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w formule „ekonomii społecznej”.

W zależności od charakteru wsparcia udzielanego przez samorząd takim podmiotom należy brać pod uwagę różne konsekwencje prawne. Ponieważ tematyka wspierania „ekonomii społecznej” jest dla samorządów nowa, należy liczyć się z różnymi wątpliwościami prawnymi – czy i w jaki sposób tego typu przedsięwzięcia można wspierać.

W przypadku, gdy inicjatywa taka jest prowadzona przez stowarzyszenie, fundację lub inny podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego, w pierwszej kolejności zastosowanie będzie miała ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z konstrukcji ustawy, która wyraźnie oddziela od siebie działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego, widać wyraźnie, iż nie jest możliwe udzielanie dotacji organizacjom pozarządowym na prowadzoną przez nie działalność gospodarczą. Jednak w kontekście celu, jakim jest wsparcie firmy w pierwszym okresie jej działalności, ustawa stwarza pewne możliwości wspierania przedsięwzięć z zakresu „ekonomii społecznej”. Formułą, która pozwala na dotowanie niektórych zbliżonych do działalności gospodarczej form działania jest odpłatna działalność pożytku publicznego. Zgodnie z przywołaną wyżej ustawą (art. 8) działalnością odpłatną pożytku publicznego jest działalność wykonywana przez organizacje pozarządowe w zakresie zadań zaliczonych do sfery

publicznych (art. 4), za którą pobiera się wynagrodzenie. Dochód z tej działalności musi być przeznaczony wyłącznie na realizację zadań publicznych. Kolejnym warunkiem (art. 9) zaliczenia do odpłatnej działalności pożytku publicznego jest taka kalkulacja wynagrodzenia, która wynika wyłącznie z kalkulacji kosztów, a więc nie zawiera narzutu wynikającego z chęci osiągnięcia zysku. Wreszcie ostatni warunek to nieprzekraczanie wynagrodzeń zatrudnionych osób fizycznych równowartości 1,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw.

Ustawa pozwala wprost na udzielanie dotacji na aktywizację zawodową i rozwój przedsiębiorczości, gdyż cele te zostały zaliczone do sfery zadań publicznych. To, że dochód ma być przeznaczony wyłącznie na pokrycie kosztów, w tym na niezbyt wysokie wynagrodzenia dla zatrudnionych pracowników, wynika z założeń „ekonomii społecznej”. Oznacza to, że tak jak samorządy nie mogą wspierać w trybie ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie działalności gospodarczej organizacji pozarządowych, tak mają nieskrępowaną możliwość udzielania w trybie konkursów dotacji na dofinansowywanie odpłatnej działalności pożytku publicznego. Przyjęcie takiego rozwiązania skutkowałoby sytuacją, w której przychody firmy społecznej stanowiłaby dotacja udzielona z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz odpłatność za świadczone usługi. Z kolei mankamentem byłoby tu omawiane wcześniej rozpoczynanie działalności od konsumowania dotacji, co w przyszłości będzie z pewnością utrudniało usamodzielnienie się i zafunkcjonowanie firmy społecznej w rzeczywistości rynkowej. Władze samorządowe mogą ponadto obawiać się, że usamodzielnienie nigdy nie nastąpi i udzielona raz dotacja będzie musiała być w nieskończoność ponawiana – co oznacza, że nowe miejsca pracy są niepełnowartościowe i kosztowne dla budżetu.

Nieco bardziej „rynkową” formułą byłoby utworzenie przez organizację w swoich strukturach rodzaju zakładu i ubiega-

nie się przez nią o dotację na realizację zadania publicznego w trybie zlecenia – w odniesieniu do zadania, które i tak jest przez władze lokalne realizowane. Formuła taka może być realizowana w oparciu o ustawę z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie lub ustawę z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Organizacja będąca firmą socjalną wykonywałaby więc, na przykład, usługi opiekuńcze lub prowadziła punkt informacji turystycznej, wartością dodaną byłby zaś fakt zatrudniania przy tej działalności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przyjęcie tego rozwiązania wymagałoby lepszego przygotowania organizacji i samych podopiecznych, gdyż w konkursach musieliby się wykazać kwalifikacjami do prowadzenia takich działań. Należałoby się również liczyć, zwłaszcza w większych ośrodkach, z konkurencją innych organizacji, które w danej dziedzinie już działają i także przystępowałyby do konkursów.

Kolejnym działaniem, dostępnym wyłącznie dla podmiotów zarejestrowanych jako przedsiębiorcy, jest uzyskanie ze strony samorządu zlecenia na realizację określonego zadania lub usługi. Zakres takich zleceń nie jest już ograniczony do sfery zadań publicznych wynikających z ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ale może obejmować wszelkie usługi, dostawy i roboty budowlane wynikające z aktualnych potrzeb władz samorządowych. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że formuła ta nie jest dostępna dla organizacji pozarządowych, które prowadzą tylko odpłatną działalność pożytku publicznego. Aby być zleceniobiorcą, konieczne jest określenie przedmiotu działalności gospodarczej, który musi być różny od odpłatnej działalności pożytku publicznego, uzyskanie wpisu do rejestru przedsiębiorców oraz dopełnienie wszelkich formalności wynikających z prawa podatkowego, co wiąże się ze znaczącym wzrostem zobowiązań formalnych oraz dodatkowymi kosztami.

Zlecenie udzielane przez samorząd może dotyczyć sprzątania trawników, rozbioru baru czy też wykonania kartek świątecznych. Biorąc pod uwagę brak doświadczenia wchodzących dopiero na rynek firm społecznych trudno sobie wyobrazić, iż będą one w stanie dopełnić wszelkich formalności przetargowych. W pierwszej kolejności należałoby zatem rozważyć zastosowanie możliwości wynikającej z art. 4, ust 8 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Mowa tu o wyłączeniu stosowania tej ustawy dla zamówień, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 6000 euro. Oznacza to, iż organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może bez stosowania skomplikowanych procedur zlecić wykonanie określonej czynności, o wartości nie przekraczającej kwoty około 24 tysięcy złotych, firmie społecznej. Oczywiście cena nie może rażąco odbiegać od innych ofert dostępnych na rynku, w przeciwnym wypadku sprzeciwiałoby się to zasadzie gospodarności. Zaletą takiej formuły jest prosta procedura oraz doraźny charakter wsparcia, który w mniejszym stopniu rodzi pokusę uzależnienia powstającego podmiotu

od wsparcia publicznego. Ponadto mimo iż, jak pisałem wcześniej, realizacja takiego zamówienia jest dużą wartością dla nowo powstałego podmiotu – ułatwia wejście na rynek, uzyskanie referencji, z formalnego punktu widzenia nie jest udzielaniem wsparcia.

Powyższa forma pomocy firmom społecznym jest korzystna również z powodu uwarunkowań wynikających z ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Ustawa ta, wynikająca z regulacji wspólnotowych, dopuszcza co prawda udzielanie takiej pomocy podmiotom gospodarczym, jednak obwarowuje ją szczególnymi warunkami. Oznacza to, że podjęcie przez władze gminy formalnej decyzji o udzieleniu wsparcia firmie społecznej będzie się wiązało z koniecznością zastosowania się do wymaganych ustawą procedur, przedkładania sprawozdań regionalnej izbie obrachunkowej oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydawanie beneficjentowi zaświadczeń, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą de minimis (art. 5, ust. 2). Takim procedurom podlega każda forma wsparcia, a więc nawet użyczenie lokalu, czy też wydzierżawienie go poniżej stawek rynkowych. Jeśli beneficjent wsparcia w ciągu trzech kolejnych lat otrzymał pomoc de minimis, której wartość (liczona, zgodnie z art. 63 ustawy o pomocy publicznej oraz zgodnie z metodologią określoną przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) nie przekracza wartości 100 tysięcy euro, to wartość pomocy de minimis, jaką może jeszcze otrzymać, stanowi różnicę między kwotą 100 tysięcy euro i wartością otrzymanej dotąd pomocy de minimis. Oczywiście, charakter podmiotów, o których mowa, nie rodzi niebezpieczeństwa przekroczenia tego poziomu wsparcia, niemniej jednak, tak czy inaczej, udzielenie pomocy wymaga przeprowadzenia wszystkich kroków formalnych. Te dość skomplikowane procedury na pewno będą studiowały zapłał samorządów do wspierania działalności gospodarczej prowadzonej przez firmy wpisujące się w model „ekonomii społecznej”. Również z tego powodu korzystniejsze wydaje się wspieranie polegające na udzielaniu pierwszych zleceń nowo powstającym podmiotom, gdyż ten sposób pomocy nie jest pomocą publiczną w rozumieniu ustawy.

Jak widać z powyższych rozważań, samorządy mają obok mocno zbiurokratyzowanych instytucji rynku pracy także inne instrumenty, które mogłyby zgodnie z prawem wspierać podejmowanie aktywności ekonomicznej przez organizacje pozarządowe i podmioty gospodarcze, które za główny cel stawiają sobie zmiany społeczne. Zakładając, że po stronie lokalnych polityków i urzędników istniałaby wola podejmowania tego typu działań, to z pewnością można ją zgodnie z prawem zrealizować, pod warunkiem zachowania jasnych procedur, które wykluczą podejrzenia o rozgrywanie własnych interesów.

Rewizor,

czyli o zewnętrznych ryzykach związanych ze wspieraniem „ekonomii społecznej”

Wspieranie rozwoju „ekonomii społecznej” niesie ze sobą jeszcze jedno ryzyko. Z niedoskonałości przyjętych mechanizmów będą chcieli skorzystać nieuczciwi ludzie. Już wcześniej, podczas dyskusji nad preferencjami podatkowymi dla tego typu działań, pojawiały się głosy, że zwolnienia z podatków będą generowały zjawisko polegające na „bankructwie” dobrze prosperujących przedsiębiorców, którzy następnie będą zakładali spółdzielnię socjalną – prowadzącą tę samą działalność, na tym samym rynku, ale już na lepszych zasadach podatkowych. Im mniej czytelne będą kryteria podejmowania decyzji o uruchomieniu środków publicznych, tym szerszy będzie margines patologii i korupcji. W przypadku udzielania wsparcia przedsięwzięciu o takim charakterze bardzo trudno będzie stworzyć jednoznaczny algorytm, który wyeliminuje wszelką uznaniowość. Pod hasłem „przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” nieuczciwy urzędnik będzie mógł zatem, na przykład, oddać lokal na prowadzenie działalności gospodarczej swojemu znajomemu. Nie wspominałbym o tym zjawisku, bo można by je traktować jako margines – w końcu jeśli ktoś jest złodziejem, to wykorzysta każdą okazję, nie tę, to inną, a ponadto samorządy są poddawane permanentnej kontroli, zarówno wewnętrznej, sprawowanej przez komisje rewizyjne, jak i zewnętrznej, prowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe, Najwyższą Izbę Kontroli i urzędy skarbowe, obawiam się jednak, że mając świadomość permanentnego kontrolowania urzędnicy po prostu nie będą podejmować tego typu inicjatyw, bojąc się właśnie posądzenia o korupcję. Pamiętajmy, że w wielu przypadkach kwestionowana może być zasadność podejmowana jakichkolwiek działań. Samorząd udzielając wsparcia staje się współodpowiedzialny za ryzyko wiążące się z prowadzeniem działalności gospodarczej. Trudno z góry ocenić, czy – i w jakim zakresie – przedsięwzięcie się powiedzie. Jeśli upadnie – problemem będzie wytłumaczenie się ze zmarnowania przeznaczonych na wsparcie go środków. Jeśli zbyt dynamicznie się rozwinie – trzeba będzie tłumaczyć, dlaczego wsparcia z publicznych środków udzielono dobrze prosperującemu przedsięwzię-

ciu. Zagrożenie posądzeniem o korupcję może więc budzić obawy przed podejmowaniem decyzji przychylnych dla cennych inicjatyw, co może przełożyć się na paraliż decyzyjny i w rezultacie brak udziału samorządu w promowaniu „ekonomii społecznej”.

Jak wspominałem, istnieje szereg zgodnych z prawem możliwości wspierania firm i organizacji przecierających szlaki „ekonomii społecznej”. By zapewnić czytelność zasad, kluczowe będzie wypracowanie procedur, które pomogą w procesie decyzyjnym oraz dokumentowaniu podjętych działań i ich zasadności. Zadanie to spadnie na barki pionierów i ważne, by później zostało upowszechnione w postaci dobrych praktyk, stanowiących wzór dla innych samorządów.

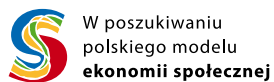
Wnioski

Czy, biorąc pod uwagę wszystkie wymienione wyżej problemy i wątpliwości, władze samorządowe są skazane wyłącznie na działania prowadzone przez urzędy pracy? Myślę że nie. Mimo trudności, które będą pojawiały się na początku, samorządy i lokalne organizacje pozarządowe korzystając z atutu, jakim jest zakotwiczenie w lokalnej społeczności, będą mogły inicjować z sukcesem przedsięwzięcia, które przyczynią się do aktywizacji osób bezrobotnych, wykluczonych społecznie. Na pewno wdrożenie tego modelu nie będzie łatwe. Jednak podejmowane, na zasadach partnerstwa z lokalnymi podmiotami, przedsięwzięcia, nie tylko mają szansę nie wchodzić w kolizję z istniejącymi już firmami, ale mogą również wprowadzać nową jakość w funkcjonowanie lokalnych społeczności. Jestem przekonany, że podobnie jak miało to miejsce z upowszechnianiem kooperacji pomiędzy sektorami, tak i w tym wypadku ostateczny rezultat będzie pozytywny dla rozwoju lokalnego.

EKONOMIA SPOŁECZNA TEKSTY jest serią wydawniczą prezentującą teksty ważne z punktu widzenia dyskusji o ekonomii społecznej. Seria powstała w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”.

Autorzy tekstów to: osoby związane z projektem, osoby aktywnie działające w obszarze ekonomii społecznej, a także przedstawiciele innych środowisk zainteresowanych ekonomią społeczną.

Wszystkie materiały publikowane w serii są dostępne na stronach portalu www.ekonomiaspoleczna.pl.



Niniejszy tekst powstał w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”, realizowanego przy udziale środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Administratorem projektu jest Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.