

Michał Guć

Wspieranie ekonomii społecznej przez administrację publiczną



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
1. Perspektywy rozwoju ekonomii społecznej w obecnej sytuacji gospodarczej	4
2. Celowość angażowania się władz publicznych we wspieranie ekonomii społecznej	5
3. Jakie inicjatywy wspierać w ekonomii społecznej	7
4. Zasady wspierania przedsiębiorstw społecznych	8
5. Wspieranie ekonomii społecznej przez samorządy lokalne	9
6. Dotacje dla przedsięwzięć ekonomii społecznej	10
7. Kontraktowanie przez podmioty ekonomii społecznej zadań publicznych w formie zlecenia lub powierzenia	13
8. Tworzenie dodatkowych miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie przy zlecaniu, powierzeniu lub wspieraniu realizacji zadań publicznych	16
9. Udzielanie podmiotom ekonomii społecznej zamówień publicznych	17
10. Udzielenie zamówienia publicznego do 14 000 euro oraz w trybie zapytania o cenę	19
11. Udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu	21
12. Udzielanie wsparcia rzeczowego podmiotom ekonomii społecznej	23
13. Tworzenie pozytywnego klimatu dla rozwoju ekonomii społecznej	25
14. Podsumowanie	27

Wstęp

Rozważając zagadnienia dotyczące ekonomii społecznej oraz sposobów, w jaki ta forma działalności mogłaby być wspierana przez administrację publiczną, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na specyfikę tej dziedziny gospodarki oraz nowoczesne tendencje rozwoju sektora pomocy społecznej. „Współczesna polityka społeczna to w znacznym stopniu polityka zdecentralizowana, odwołująca się do zasady pomocniczości państwa i zorientowana na wzmacnianie spójności społecznej „na dole”. Społeczność lokalna jest tu tyleż adresatem, co kreatorem rozwiązań. Dobrze zorganizowana społeczność może bowiem dać swoim członkom unikatowe szanse uczestniczenia w gospodarczej wymianie, także tym, którzy – jak mogłoby się wydawać – na trwałe wypadli z rynku pracy”¹. W tym kontekście kwestie wspierania przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej dotyczą przede wszystkim samorządów lokalnych, w szczególności gminnych i powiatowych. To właśnie władze lokalne powinny w największym stopniu czuć się odpowiedzialne za przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego i one też dysponują najszerszym wachlarzem możliwości wspierania podmiotów ekonomii społecznej. Oczywiście nie zwalnia to pozostałej części administracji publicznej ze wspierania tego typu działań, jednak niniejszy materiał jest skierowany głównie do samorządów lokalnych, wskazując sposoby oraz uwarunkowania prawne dotyczące ich współpracy z podmiotami ekonomii społecznej.

1. Perspektywy rozwoju ekonomii społecznej w obecnej sytuacji gospodarczej

Materiał ten od strony prawnej uwzględnił stan na dzień 1 września 2007. Jednocześnie nie sposób abstrahować od aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej naszego kraju. Szybkie tempo zachodzących na tym polu zmian sprawia, że stosowane instrumenty muszą ulegać modyfikacji. Dynamika przemian na rynku pracy, którą obserwujemy w ostatnim okresie, zaskakuje władze publiczne, pracodawców i pracobiorców. W ciągu ostatnich lat nastąpiły przekształcenia, które w ogromnym stopniu wpływają na możliwości i potencjał rozwoju sektora ekonomii społecznej. Jeszcze niedawno stopa bezrobocia w Polsce dochodziła do 20 procent (grudzień 2003)². Nawet w dużych miastach – gdzie z zasady łatwiej o pracę – poziom bezrobocia wynosił około 10 procent. W tej sytuacji nie tylko osoby bez kwalifikacji, lecz także wielu wykształconych ludzi nie mogło znaleźć pracy. W powia-

towych urzędach pracy jedna oferta zatrudnienia przypadała na kilkuset bezrobotnych. Władze publiczne wydatkowały znaczące środki na wspieranie zatrudnienia, które jednak nie przynosiły efektów ze względu na brak miejsc pracy na rynku – spowodowany tym, że pracodawcy nie byli skłonni do zatrudniania nowych pracowników. Z drugiej strony rynek dostaw i usług był rynkiem zamawiającego – firmy prywatne były skłonne obniżyć swoje ceny do minimum, realizując zamówienia, które nie przynosiły zysku, po to tylko, by utrzymać się w obiegu gospodarczym. Prowadząc wówczas rozważania na temat szans rozwoju ekonomii społecznej, należało brać pod uwagę między innymi możliwość zaburzenia rynku spowodowanego wejściem na niego subsydiowanych podmiotów ekonomii społecznej. Istniało ryzyko, że tworzone przy udziale funduszy publicznych miejsca pracy w podmiotach ekonomii społecznej spowodują upadek już istniejących firm, w dodatku wyjątkowo cennych z punktu widzenia lokalnego, bo opierających swoje działania wyłącznie na mechanizmach rynkowych. Trudno uwierzyć, że w stosunkowo krótkim czasie sytuacja odwróciła się aż tak drastycznie. Stopa bezrobocia zmniejszyła się niemal dwukrotnie. W niektórych miejscach bezrobocie realnie nie występuje. W sektorze usług i w produkcji zleceniobiorcy są uzależnieni od zleceniobiorców, płacąc coraz wyższe ceny za to tylko, by ktokolwiek chciał zrealizować ich zamówienie. Pracownicy mogą dziś przebierać w ofertach i stawiać pracodawcy wymagania, które są często spełniane pod groźbą przejścia na lepszych warunkach do konkurencji. Nic dziwnego, że w tej sytuacji pożądanymi pracownikami stali się na przykład więźniowie czy inne osoby zaliczane do grup wykluczonych społecznie. Oczywiście ta niezwykła koniunktura nie będzie trwała wiecznie. Na pewno jednak z kilku powodów trafiamy w dobry czas na promowanie i upowszechnianie ekonomii społecznej.

- Gwałtowny popyt na rynku usług sprawia, że rosną szanse na inkubację i zaistnienie na rynku nowych przedsiębiorstw. Dotyczy to także podmiotów ekonomii społecznej, których efektywność ekonomiczna jest mniejsza niż przeciętna. W obecnej sytuacji gospodarczej zarówno ich brak doświadczenia, jak i niekonwencjonalne sposoby funkcjonowania nie będą stanowiły znaczącej bariery zaistnienia na rynku.
- Niezaspokojony popyt na rynku pracy sprawia, że pracodawcy są bardziej otwarci na zatrudnianie osób dotychczas wykluczonych. Ich zaistnienie na rynku pracy będzie stanowiło zachętę i dowód dla innych, iż wyrwanie się z kręgu bezradności jest możliwe.
- Znaczące zmniejszenie się poziomu bezrobocia pozwala na przeznaczenie przez instytucje rynku pracy środków na działania kierowane do grup społecznych, które do tej pory w mniejszym stopniu korzystały z tego typu wsparcia. Instrumenty to mogą dziś w większym stopniu służyć osobom, które wcześniej ze względu na różnego rodzaju upośledzenia społeczne stwarzały zbyt duże ryzyko i koszty dla systemu wsparcia.

1 Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśza, wprowadzenie do: *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*

2 Dane Głównego Urzędu Statystycznego

- Rozpoczęcie nowego okresu programowania i doświadczenia z lat 2004–2006 mogą sprawić, że środki Europejskiego Funduszu Społecznego będą wykorzystywane bardziej skutecznie i trafiać do najbardziej wykluczonych grup społecznych także w formie wsparcia dla ekonomii społecznej jako instrumentu efektywnego w długofalowej perspektywie.

Mimo wszystkich wymienionych tu czynników sektor publiczny nie zostanie wyręczony przez „niewidzialną rękę rynku”. Nawet Adam Smith w *Badaniach nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* wskazywał, że istnieją dziedziny, w których niewielka ekonomiczna korzyść sprawia, iż nie są nimi zainteresowane podmioty gospodarcze, stąd powinny być one zabezpieczone przez państwo. Warto tu przypomnieć, że analiza tego typu sytuacji doprowadziła wręcz do sformułowania „teorii zawodności rynku” jako odpowiedzi na idealistyczny model gospodarki doskonale konkurencyjnej, rozwiązującej wszystkie problemy społeczne. Władze publiczne nie mogą czuć się zwolnione od aktywnych działań na rzecz ekonomii społecznej i aktywizacji ekonomicznej grup wykluczonych społecznie. Wręcz przeciwnie – kolejnym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi ekonomii społecznej jest poszukiwanie przez samorządy lokalne nowych form i możliwości efektywnych działań i zacieśnianie współpracy z organizacjami pozarządowymi. W ramach takiego partnerstwa realizowane są coraz poważniejsze i bardziej innowacyjne projekty, między innymi w zakresie polityki społecznej.

O tym, że kwestia aktywizacji osób społecznie wykluczonych nie ma najmniejszej szansy na rozwiązanie w ramach mechanizmów rynkowych, świadczy najlepiej analiza przykładowych, zrealizowanych już w tym zakresie przedsięwzięć. W 2005 roku, w poprawiającej się już sytuacji na rynku pracy, średnia efektywność ekonomiczna³ wsparcia udzielanego przez powiatowe urzędy pracy w województwie pomorskim⁴ wyniosła: 15 045 zł dla robót publicznych, 12 070 zł dla wspierania podejmowania własnej działalności gospodarczej, 10 859 zł dla staży. Przywrócenie lub umieszczenie na rynku pracy jednej osoby bezrobotnej w przypadku tych form działań wyniosło powyżej 10 000 zł. Jednak dla powiatów o wysokim bezrobociu, czyli takich, gdzie najczęściej mamy do czynienia ze zjawiskiem wykluczenia społecznego, koszty aktywizacji są kilkakrotnie wyższe. W powiatach bytowskim, człuchowskim, starogardzkim, nowodworskim dochodziły one do kwot: 76 053 zł dla robót publicznych, 53 326 zł dla działalności gospodarczej i 44 883 zł dla staży. Również analiza zrealizowanych już projektów finansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny pokazuje, że śred-

ni koszt osiągnięcia efektu, jakim jest aktywizacja zawodowa długotrwale bezrobotnego, wynosi ponad 50 000 zł⁵. W sferze działalności na rzecz osób niepełnosprawnych wyniki są zbliżone. Koszt uczestnictwa pojedynczego niepełnosprawnego w warsztacie terapii zajęciowej, który ma go przygotować do funkcjonowania w zakładzie pracy chronionej lub na otwartym rynku pracy, to obecnie kwota ponad 14 000 zł rocznie. Przyjmując – bardzo optymistycznie – że po dwóch latach uczestnik podejmuje pracę oraz że udaje się to co drugiemu podopiecznemu, to koszt takiego jednego miejsca pracy wynosi około 60 000 zł (nie licząc wsparcia udzielanego przez PFRON przyszłemu pracodawcy).

Powyższe dane jednoznacznie pokazują, że pomoc osobom wykluczonym w powrocie na rynek pracy musi być dotowana z funduszy publicznych. Warunkiem rozwoju ekonomii społecznej jest udzielanie znaczącego wsparcia podmiotom realizującym taką aktywność, a dokładniej ich podopiecznym. Dzięki obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej podjęte przez sektor publiczny działania mają tylko większe szanse na osiągnięcie sukcesu. Niezbędna do wyrwania się z orbity bezradności „energia wyjścia” jest mniejsza. Nie znaczy to jednak, że nie trzeba jej będzie dostarczyć, a to właśnie rola współdziałających ze sobą ściśle sektora publicznego i pozarządowego.

Wnioski: Obecna sytuacja społeczno-ekonomiczna, znaczące obniżenie stopy bezrobocia oraz dynamiczny rozwój gospodarczy, którego skutkiem jest wzrost zapotrzebowania na pracowników, sprawiają, że istnieją korzystne warunki do rozwoju przedsięwzięć ekonomii społecznej. Jest to doskonały moment do podejmowania na szerszą skalę działań na rzecz osób wykluczonych społecznie. W interesie władz lokalnych i trzeciego sektora leży skorzystanie z tej koniunktury i doprowadzenie do rozwoju takich form aktywności, które będą wspierały osoby długotrwale bezrobotne w powrocie na rynek pracy. Nakłada się na to również rozpoczęcie nowego okresu programowania i możliwość uruchamiania środków Europejskiego Funduszu Społecznego, które mogą służyć rozwojowi podmiotów ekonomii społecznej.

2. Celowość angażowania się władz publicznych we wspieranie ekonomii społecznej

Przytoczone wyżej przykładowe dane dają wprost odpowiedź na pytanie, czy administracja publiczna powinna promować i wspierać ekonomię społeczną. Przyjmując

3 Jako efektywność ekonomiczną określa się koszt ponownego zatrudnienia – stosunek kwoty poniesionych na dany program wydatków do liczby osób, które uzyskały zatrudnienie w trakcie udziału w programie lub w okresie do 3 miesięcy po jego zakończeniu.

4 Wydatki z Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu oraz ich efektywność w województwie pomorskim w 2005 roku – WUP 2007.

5 Na podstawie projektów EFS na rzecz osób długotrwale bezrobotnych zrealizowanych w województwie pomorskim w latach 2004–2006.

koszt utworzenia miejsca pracy dla osoby wykluczonej społecznie na poziomie 60 000 zł widzimy, iż takie poniesione jednorazowo nakłady zwrócą się społeczeństwu w długim okresie. Przyjmując „wariant zerowy” – niepodejmowania żadnych działań – koszt utrzymywania takiej osoby na poziomie minimum egzystencji przekroczy koszty poniesione na jej aktywizację po latach. Niemniej jednak w pewnym momencie dojdziemy do punktu przełomowego, w którym koszt podtrzymywania na minimalnym poziomie egzystencji osoby bezrobotnej przekroczy koszt jej potencjalnej aktywizacji. Po przekroczeniu tego punktu w sensie finansowym strata, którą ponosi budżet publiczny, tylko się pogłębia. W kalkulacji strat należy dodatkowo uwzględnić wysokie koszty ciągnięte – ryzyko patologii społecznej, wpływ pogarszającego się z powodu bezrobocia stanu psychicznego na zdrowie i związanych z tym kosztów opieki medycznej, zagrożenie wielopokoleniowym uzależnieniem od systemu pomocy społecznej i inne powiązane zjawiska. Dodatkowo elementem bilansu muszą być też utracone korzyści podjęcia pracy – opłacane podatki bezpośrednio, składki na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne, wreszcie wytworzony w nowym miejscu pracy produkt. Private Industry Council – amerykańska organizacja pozarządowa z Bostonu, która we współpracy z władzami miasta prowadzi szeroko zakrojoną działalność na rzecz przygotowywania do pracy i zatrudnienia młodzieży zagrożonej ryzykiem wejścia w konflikt z prawem, szacuje, że roczny koszt pracy z pojedynczym podopiecznym wynosi 29 000 dolarów, jednak koszt pobytu tej samej osoby w więzieniu to już kwota 40 000 dolarów. Ze szczegółowych analiz przeprowadzonych przez tę samą organizację wynika, że koszty ciągnięte zaniechania działań, które musi ponosić w konsekwencji administracja federalna, stanowa i lokalna na rzecz osoby wykluczonej społecznie z powodu nieukończenia szkoły i niepodjęcia pracy, wynoszą ponad 500 000 dolarów.

Nawet jednak biorąc pod uwagę wszystkie wymienione tu czynniki, podjęcie przez dysponenta funduszy publicznych decyzji o uruchomieniu tak znacznych środków na rzecz pojedynczego podopiecznego jest trudne. Musimy uświadomić sobie, że w chwili obecnej ogromne koszty aktywizacji ekonomicznej osób trwale wykluczonych i ich przywracanie do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie sprawiają, że jest to zadanie, którego udźwignięcie jest możliwe tylko dzięki montażowi finansowemu wielu funduszy publicznych i niepublicznych: Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, budżetu państwa, budżetu samorządów różnych szczebli, wreszcie wkładu finansowego i rzeczowego organizacji pozarządowych. Niektóre programy pracy z osobami wykluczonymi, choć są kosztowne, już funkcjonują i nie powinno się z nich rezygnować. Trzeba jednak pamiętać, że grupa osób, które powinny skorzystać z takiego wsparcia, jest nadal liczna, zaś środki publiczne ograniczone. Warto zintensyfikować działania na rzecz uru-

chamiania nowych form pomocy. Wśród potencjalnie dostępnych narzędzi na pierwszym miejscu winny znaleźć się właśnie przedsięwzięcia z zakresu ekonomii społecznej. Ich podstawowe walory to:

- Gotowość do implementacji – przeprowadzone już projekty pilotażowe, w których wypracowano szereg sposobów na rozruch i funkcjonowanie przedsięwzięć ekonomii społecznej, jak również popełniono błędy, których będzie można uniknąć w przyszłości.
- Dostępność wsparcia – duża liczba programów, inicjatyw i funduszy europejskich, krajowych, samorządowych i prywatnych, które umożliwiają montaż finansowy przy tworzeniu i prowadzeniu przedsięwzięć ekonomii społecznej.
- Samopomocowy charakter tego typu działań – oprócz przywracania samodzielności ekonomicznej działalność taka ma również istotny dla podopiecznych walor resocjalizacyjny, a także wzmacniający poczucie więzi w obrębie wspólnoty lokalnej.
- Możliwość osiągnięcia samowystarczalności – w przeciwieństwie do innych stosowanych form pomocy przedsiębiorstwa społeczne mają szansę, po krótszym lub dłuższym okresie wspieranej inkubacji, na osiągnięcie stanu samofinansowania i niesubsydiowanej działalności na rynku.

Ostatni z wymienionych tu czynników wiąże się również z kwestią ekonomicznej efektywności wsparcia. Nie ma w chwili obecnej wystarczająco dużej bazy danych, która pozwoliłaby ocenić efektywność finansową wspierania przez sektor publiczny przedsięwzięć ekonomii społecznej. Biorąc jednak pod uwagę to, że przychody firm społecznych pochodzą częściowo z działalności o charakterze komercyjnym, do zamknięcia ich budżetów wymagana jest mniejsza kwota środków publicznych niż w przypadku form całkowicie subsydiowanych.

Istnieje możliwość tworzenia takich modeli wspierania ekonomii społecznej, które przyniosą oczekiwany efekt, a jednocześnie poniesione przez administrację publiczną koszty będą niższe niż w przypadku projektów niepowiązanych wprost z działalnością gospodarczą. Taki model będzie prowadził do zmniejszania publicznego wsparcia przy tym samym efekcie końcowym, a co za tym idzie – wyższej efektywności wykorzystania środków publicznych. Na marginesie warto wspomnieć, że ta filozofia działania przyjęta już została przez wiele krajów europejskich, które uznały, że gwarantowanie bezpieczeństwa socjalnego przez stałe świadczenia pieniężne jest zarówno niezgodne z zasadą pomocniczości, jak i nieefektywne ekonomicznie. W związku z powyższym w stosunku do osób o tak zwanej niskiej zatrudnialności realizowane są działania w myśl zasady „praca zamiast zasiłku”, wpisujące się w nurt ekonomii społecznej.

Wnioski

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że przywracanie osób długotrwale bezrobotnych na rynek pracy jest przedsięwzięciem niezwykle kosztownym. Rozwinięcie ekonomii społecznej jest dziś dla władz publicznych realną szansą na stworzenie alternatywnych, bardziej efektywnych finansowo i skutecznych merytorycznie form pracy w osobami wykluczonymi społecznie. Obecna sytuacja społeczno-gospodarcza i przeprowadzone z sukcesem pierwsze przedsięwzięcia dobrze rokują w kontekście rozwoju ekonomii społecznej. Zasady ich funkcjonowania muszą być jednak tak konstruowane, by prowadzona przez nie działalność gospodarcza wypracowywała część kosztów, które zwykle pokrywane są przez sektor publiczny. Partnerstwo władz publicznych z trzecim sektorem dawać będzie możliwość objęcia wsparciem szerszej grupy podopiecznych i doprowadzenia do ich samodzielności, na miarę możliwości, w sferze zawodowej, a co za tym idzie – także w sferze socjalnej. Jest to powszechna tendencja, która przynosi pozytywne rezultaty w wielu krajach Unii Europejskiej.

3. Jakie inicjatywy wspierać w ekonomii społecznej

Aby odpowiedzieć sobie na pytanie, jakie działania warto są wsparcia, należy przede wszystkim zastanowić się, kogo, w ujęciu podmiotowym, miałyby wspierać administracja publiczna świadoma szans, które wiążą się z rozwojem sektora ekonomii społecznej. Odpowiedź na to pytanie nie jest prosta, ponieważ ogromnym walorem tego sektora jest jego zróżnicowanie – stąd nie jest możliwe ściśle nakreślenie granic i ustalenie, jakie podmioty się do niego zaliczają. Problem ten mają nawet naukowcy zajmujący się w swych pracach badawczych ekonomią społeczną.

W literaturze przedmiotu pojawiają się dziesiątki bardzo zróżnicowanych definicji, które niewiele powiedzą laikowi. Przypomnę, że dziesięć lat temu podobne problemy definicyjne były związane z zaliczaniem różnego rodzaju podmiotów do trzeciego sektora. Nie budziły wątpliwości stowarzyszenia i fundacje, nieco trudniej było niektórym uznać przynależność do niego organizacji kościelnych, zaś kolejne rodzaje podmiotów, takie jak kluby sportowe, związki zawodowe, organizacje studenckie, były zależne od interpretacji niejasnych przepisów prawa, które były odczytywane inaczej w każdej instytucji publicznej. Świeżym przykładem problemów interpretacyjnych jest zaliczanie sportowych spółek akcyjnych do organizacji pożytku publicznego. Mimo że od trzech lat obowiązuje stosowna ustawa, kwestia ich przynależności oparła się o sąd i budzi bardzo wiele emocji.

Wydaje się, że nie ma racjonalnych podstaw wypracowywania dziś jednej obowiązującej definicji. Walorem ekonomii społecznej jest właśnie różnorodność form podejmowanych działań. Stąd celowa byłaby raczej ocena wyników, która nie bierze pod uwagę tego, jaki podmiot realizuje zadanie, lecz jaki jest zamierzony rezultat. 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. Na uwagę i potencjalne wsparcie ze strony administracji będą mogły liczyć te działania, których efekty są spójne z zadaniami sektora publicznego. Przykładowe funkcjonujące już w Polsce przedsięwzięcia obejmują szeroki wachlarz działań, między innymi⁶:

- produkcję i sprzedaż wytworów rękodzieła artystycznego osób z upośledzeniem umysłowym;
- pracownię krawiecką zatrudniającą osoby po terapii odwykowej;
- gospodarstwo ekologiczne prowadzone przez osoby bezdomne i uzależnione od alkoholu;
- zbieranie surowców wtórnych i ich segregacja przez osoby niepełnosprawne umysłowo i psychicznie chore;
- sklep z używanymi rzeczami prowadzony przez usamodzielnianych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych;
- warsztat samochodowy prowadzony przez osoby, które wyszły z zakładów karnych;
- małą poligrafię obsługiwaną przez osoby autystyczne;
- projektowanie stron www przez osoby niepełnosprawne;
- przetwórstwo owoców prowadzone przez samotne matki;
- motel prowadzony przez osoby zaburzone psychicznie.

Te i wiele innych projektów już prowadzono, umożliwiając osobom wykluczonym społecznie samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie na miarę swoich możliwości. Mimo różnorodności form organizacyjnych – spółdzielnie, spółki, działalność gospodarcza, stowarzyszenia i fundacje, odpłatna działalność pożytku publicznego, zakłady pracy chronionej, zakłady aktywności zawodowej – łączy je bezpośrednie zaangażowanie na rzecz osób wykluczonych, tworzenie dla nich miejsc pracy powiązane z rehabilitacją zawodową i społeczną.

Należy zwrócić uwagę, że są również w sektorze ekonomii społecznej przedsięwzięcia, które, choć interesujące, nie będą mogły i nie powinny uzyskiwać wsparcia organów administracji publicznej. Zaliczam do nich na przykład wynajem nieruchomości będących własnością organizacji pozarządowych czy prowadzenie sklepów w ramach działalności gospodarczej organizacji (o ile nie jest przy tej okazji reali-

6 Przedstawione przykłady pochodzą z materiału *Nasza Pięćdziesiątka, czyli 50 przedsięwzięć ekonomii społecznej współpracujących w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*, Warszawa 2007.

zowana misja dotycząca aktywizacji osób wykluczonych). Środki pozyskane w ten sposób są bezsprzecznie ogromną wartością służącą budowaniu samodzielności finansowej organizacji, jednak nie mogą liczyć na potencjalne zasilenie z funduszy publicznych.

Jak widać z powyższych przykładów, o tym, czy dane przedsięwzięcie może liczyć na wsparcie publiczne, decydować musi rzetelna ocena rezultatów konkretnego projektu, a nie jego forma organizacyjna. To wskaźniki rezultatu, ewentualnie oddziaływania, mają decydujący wpływ na ocenę projektu z punktu widzenia sektora publicznego. Przedsięwzięcie z zakresu ekonomii społecznej powinno przede wszystkim pokazywać realny rezultat, jaki jego realizacja przyniesie podopiecznym, a co za tym idzie społeczności, w której funkcjonują. Istotnym argumentem będzie nie tylko skala środków niezbędnych do zainicjowania działalności, lecz także trwałość rezultatów, czyli możliwość docelowego usamodzielniania się takiego przedsięwzięcia.

Wnioski

Założenia ekonomii społecznej mogą być realizowane przez różne podmioty prawne. Forma ich osobowości prawnej będzie najczęściej wynikała z rodzaju i specyfiki prowadzonej działalności. Przesłanką do podjęcia decyzji o potencjalnym wsparciu podmiotu ekonomii społecznej ze środków publicznych nie powinna być forma organizacyjna przedsięwzięcia. Kluczowym elementem oceny jest zakładana efektywność konkretnego projektu. Stąd, bazując na doświadczeniach wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce, warto w ocenie zarówno przed, jak i po zakończeniu finansowania oceniać wskaźniki rezultatów i oddziaływania oraz trwałość projektu rozumiane w taki sposób, jak dla projektów współfinansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny.

4. Zasady wspierania przedsiębiorstw społecznych

Ze zróżnicowania podmiotów działających na polu ekonomii społecznej wynika konieczność wskazania zróżnicowanych form ich wspierania. W obecnym systemie prawnym nie ma jednolitego narzędzia, które można by przyłożyć do każdego projektu, bez względu na jego formę prawną. O charakterze i rodzaju wsparcia muszą decydować zarówno uwarunkowania prawne, jak i indywidualne potrzeby. Dlatego, w mojej opinii, należy dziś próbować wskazać i upowszechnić kilka lub też kilkanaście najprostszych form pomocy, które stosowane byłyby równoległe lub zamiennie w sposób adekwatny do sytuacji konkretnego podmiotu. Nie wyklucza to bardziej wyrafinowanych form wsparcia, jednak biorąc pod uwagę, że mamy do czynienia z wdra-

żaniem nowatorskich i nietrywialnych rozwiązań, upowszechnienie ekonomii społecznej na poziomie lokalnym musi być oparte na stosunkowo prostych merytorycznie i prawnie receptach. Dzięki temu ekonomia społeczna ma szansę stać się przedmiotem zainteresowania wielu samorządów i trafić pod strzechy.

Właśnie samorzady są potencjalnie najbardziej zainteresowane przeciwdziałaniem negatywnym zjawiskom społecznym, gdyż ich skutki najboleśniej dotyczą lokalną społeczność. To władze samorządowe, częstokroć w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi, podejmowały wiele inicjatyw mających na celu zwiększenie partycypacji społecznej, budowanie partnerstwa, włączanie obywateli w system podejmowania decyzji na poziomie lokalnym, wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Biorąc pod uwagę cele, które przyświecają działaniu sektora ekonomii społecznej, należy podkreślić, że są one w pełni zbieżne z zadaniami i dążeniami władz samorządowych. Ich żywotnym interesem jest podejmowanie działań, w wyniku których bezrobotni mieszkańcy podejmą aktywność ekonomiczną i, porzucając rolę beneficjenta świadczeń socjalnych, osiągną samodzielność ekonomiczną. Głównym powodem, dla którego samorzady nie zaangażowały się powszechnie w tego typu działania, jest w mojej ocenie brak świadomości możliwości, jakie niesie ze sobą ekonomia społeczna oraz niedostatek stosunkowo prostych do wdrożenia mechanizmów wsparcia jej rozwoju.

Tematem dalszych rozważań nie będą te formy wsparcia, które funkcjonują w Polsce od wielu lat, takie jak: dofinansowywanie z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych warsztatów terapii zajęciowej⁷ czy zakładów aktywności zawodowej⁸, jak również dotowanie przez PFRON⁹ czy Fundusz Pracy¹⁰, tworzenia nowych miejsc pracy. Są to działania rozpowszechnione i niewymagające dalszej popularyzacji, powinny być kontynuowane i pełnić rolę wspierającą, uzupełniając budżety przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej, o ile zaistnieje taka potrzeba. Zgodnie bowiem z zasadą pomocniczości państwo powinno wspierać lokalne podmioty w realizacji ich zadań wyłącznie tam, gdzie taka pomoc jest konieczna. Dobrym przykładem właściwego kierunku działań jest niedawna nowelizacja ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, w której (art. 12a) wprowadzono możliwość dofinansowywania ze środków PFRON znajdujących się w dyspozycji powiatu wkładu osoby niepełnosprawnej do spółdzielni socjalnej. Oczywiście

7 Art. 10a-10b ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

8 Art. 29-31 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

9 Art. 11 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

10 Art. 44-61a oraz 73a ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

nie jest to mechanizm, który spowoduje natychmiastowy rozkwit spółdzielczości socjalnej wśród osób niepełnosprawnych. Jednak jest to kolejna możliwość przewidziana w polskim systemie prawnym, która z pewnością ułatwi organizacjom pozarządowym czy samorządom inicjowanie nowych przedsięwzięć ekonomii społecznej na poziomie lokalnym. Obok wspierania rozwoju przedsiębiorstw społecznych rolą władz państwowych pozostaje również tworzenie otoczenia prawnego przyjaznego ekonomii społecznej. Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie jest ustawa z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, która w prosty sposób określa status takich spółdzielni i możliwości uzyskiwania wsparcia, resztę decyzji dotyczących ich funkcjonowania oddając samym spółdzielniom i wspierającym je podmiotom. Również ostatnie zmiany w uchwalonej w 2003 roku ustawie o zatrudnieniu socjalnym inspirowane doświadczeniami centrów integracji społecznej dają szansę na lepsze wykorzystywanie tej formy wsparcia.

Wnioski

Warunkiem upowszechnienia ekonomii społecznej w Polsce jest uzyskanie szerokiego wsparcia dla jej rozwoju ze strony samorządów, przy jednoczesnym utrzymaniu możliwości dofinansowania z funduszy centralnych. Istotnym elementem jest również tworzenie przyjaznego ekonomii społecznej otoczenia prawnego – przepisów ułatwiających podejmowanie takich działań. Mając na uwadze to, iż jest to stosunkowo nowa w Polsce forma działalności, kluczem do sukcesu rozwoju ekonomii społecznej jest prostota rozwiązań. Podmioty realizujące nowe przedsięwzięcia i instytucje wspierające i współpracujące z nimi muszą koncentrować się na pracy z podopiecznymi i na realizacji nowych projektów, a nie na borykaniu się ze skomplikowanymi kwestiami organizacyjno-prawnymi.

5. Wspieranie ekonomii społecznej przez samorządy lokalne

Biorąc pod uwagę to, jakie cele przyświecają ekonomii społecznej, samorządy winny być naturalnym sojusznikiem przedsiębiorstw społecznych i wspierać je w rozwoju. Oczywiście skala tego wsparcia będzie zróżnicowana w zależności od priorytetów władz lokalnych i możliwości budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak wyraźnie stwierdzić, że argumentem przeciw finansowaniu ekonomii społecznej nie może być brak możliwości prawnych. W świetle już obowiązującego prawa samorządy na poziomie gminy, powiatu i województwa posiadają wiele możliwości wspierania podmiotów ekonomii społecznej – począwszy od bardzo sformalizowanych, a skończywszy na miękkich formach pomocy, które również mogą okazać się efektywne. Dla większości władz samorządowych

taka forma realizacji celów społecznych stanowi nowość w stosunku do dotychczasowych form współpracy z trzecim sektorem, stąd wiele będzie zależało od umiejętności argumentacji lokalnych podmiotów, które realizują tego typu programy¹¹.

W dalszym ciągu tekstu nie będę odnosił się do finansowania instytucjonalnych form i ich uczestników działających na podstawie stosownych ustaw – warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej czy centrów integracji społecznej. Z racji procedur ich tworzenia, działania i finansowania, które są w dużej mierze zdeterminowane przepisami prawa, mają one najbardziej uregulowany charakter. Nawet jeśli prowadzą je organizacje pozarządowe, to i tak w dużej mierze są bezpośrednio zależne od struktur administracyjnych. Ich finansowanie jest w znaczącej części oparte na środkach z Funduszu Pracy lub Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i wspierane na zasadach określanych w ustawach i rozporządzeniach. Mogą być też dodatkowo wspierane przez samorządy na zasadach opisanych w dalszej części tego materiału.

Władze lokalne mają też wiele innych możliwości wspierania rozwoju ekonomii społecznej. Tylko niektóre z wymienionych niżej form są wsparciem *expressis verbis*. Część opisanych propozycji działań ma wprost charakter pomocy publicznej¹² lub wsparcia¹³.

Warto jednak zwrócić uwagę, że wiele proponowanych dalej sposobów promowania ekonomii społecznej przez samorząd, mimo że w sposób bardzo efektywny może przyczynić się do jej rozwoju, formalnie nie jest ani pomocą, ani wsparciem. Jest to o tyle istotne, że działania pomocowe podlegają bardziej ścisłym regulacjom, co sprawia, że są mniej atrakcyjne ze względu zarówno na konieczność przeprowadzania określonych procedur, jak i potencjalne kontrole. Do stosunkowo łatwo dostępnych, wartych upowszechniania form wspierania ekonomii społecznej przez samorządy należy zaliczyć:

- a. Dotowanie działających jako odrębne podmioty (spółdzielnie socjalne) lub w ramach innych osób prawnych (odpłatna działalność pożytku publicznego fundacji i stowarzyszeń) przedsięwzięć o charakterze paragono-darczym. Działalność taka może być wspierana przez sektor publiczny na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, po przepro-

11 O samorządowej perspektywie patrzenia na ekonomię społeczną i możliwych sposobach argumentacji pisałem w artykule „Ekonomia społeczna – szanse i zagrożenia rozwoju z perspektywy samorządu” w: Raport otwarcia *W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej* – FISE, Warszawa 2006

12 Udzielenie takiej pomocy jest regulowane przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z 22 marca 1999 r. ustanawiającymi szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE oraz ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

13 Art. 11 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

wadzeniu procedury konkursowej z inicjatywy organu administracji publicznej lub na wniosek organizacji.

- b. Kontraktowanie podmiotom ekonomii społecznej działającym jako organizacje pozarządowe lub spółdzielnie socjalne realizacji zadań publicznych w formie zlecenia lub powierzenia, na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej lub ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- c. Tworzenie dodatkowych miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie przy zlecaniu, powierzaniu organizacjom pozarządowym lub wspieraniu realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie o pomocy społecznej lub ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- d. Udzielanie podmiotom ekonomii społecznej zamówień publicznych, które ułatwiają rozruch i umożliwiają funkcjonowanie podmiotu ekonomii społecznej na otwartym rynku, stanowiąc zarazem dobrą rekomendację dla przyszłych potencjalnych kooperantów przedsiębiorstwa społecznego.
- e. Udzielanie podmiotom ekonomii społecznej wsparcia rzeczowego w postaci udostępniania na preferencyjnych warunkach sprzętu lub nieruchomości na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej lub odpłatnej działalności pożytku publicznego.
- f. Udzielanie niematerialnego wsparcia polegającego na tworzeniu przez władze lokalne pozytywnego klimatu w stosunku do działań ekonomii społecznej. Jest to najprostsza i najmniej obciążająca finansowo pomoc, która może i powinna uzupełniać pozostałe wymienione wcześniej formy, choć z przyczyn oczywistych nie może ich zastąpić.

Wymienione wyżej formy wspierania rozwoju ekonomii społecznej z pewnością nie wyczerpują wszystkich możliwości. Ogromnym atutem funkcjonowania samorządów jest działanie każdego z nich odrębnie, co sprawia, iż lokalnie może pojawiać się szereg nowych, nietypowych rozwiązań związanych z rozwojem ekonomii społecznej. Mając nadzieję, że pojawią się nowe idee i sposoby wspierania ekonomii społecznej, warto również prowadzić swego rodzaju „obserwatorium” analizujące i upowszechniające praktyki dobrej współpracy. Ich wspólnym mianownikiem musi być specjalny wymiar miejsca pracy. Powierzenie organizacji konferencji stowarzyszeniu zawodowemu czy zlecenie wykonania dokumentacji fundacji działającej przy wyższej uczelni, mimo że formalnie wpisuje się w nurt ekonomii społecznej, nie tworzy jakości, jaką jest stworzenie realnej szansy dla osób wykluczonych społecznie.

Wnioski: Władze lokalne w obecnym stanie prawnym dysponują szeregiem narzędzi i możliwości wspierania rozwoju ekonomii społecznej. Działania te mają zastosowanie do wielu

podmiotów: stowarzyszeń, fundacji, organizacji kościelnych¹⁴, spółdzielni socjalnych, warsztatów terapii zajęciowej, zakładów aktywności zawodowej, centrów integracji społecznej, przedsiębiorstw. Ich zróżnicowanie pozwala na dostosowanie form wsparcia do potrzeb powstających i funkcjonujących na lokalnym rynku podmiotów. Różnorodność form wspierania daje również możliwość dostosowywania ich do różnych faz rozwoju podmiotu ekonomii społecznej i wdrażania „strategii wyjścia” polegającej na znaczącym wsparciu na etapie powstawania i rozwoju działalności oraz stopniowym jego ograniczaniu wraz z rozwojem i wzrostem samodzielności konkretnego przedsiębiorstwa.

6.

Dotacje dla przedsiębiorstw ekonomii społecznej

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określająca, czym jest działalność pożytku publicznego, wskazuje (art. 4) szereg zadań, które mogą być realizowane przez przedsiębiorstwa społeczne. Sfera zadań publicznych określona w ustawie to między innymi: wyrównywanie szans rodzin i osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, działania na rzecz osób niepełnosprawnych, aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy, rozwój przedsiębiorczości, przeciwdziałanie patologiom społecznym. Takie zapisy ustawy oznaczają, że organy administracji publicznej mogą wspierać bądź powierzać realizację tych zadań organizacjom pozarządowym – stowarzyszeniom, fundacjom, organizacjom kościelnym (art. 11). W tym miejscu rodzi się wątpliwość, czy w przypadku ekonomii społecznej nie mamy do czynienia z dotowaniem działalności gospodarczej. Zarówno ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 3, ust 1), jak i ustawa o finansach publicznych (art. 176, ust. 1) wyraźnie stwierdzają, iż dotowana może być działalność społecznie użyteczna podmiotów nienastawionych na osiągnięcie zysku. Takie zapisy mogą budzić niepokój w przypadku rozważania wsparcia dla ekonomii społecznej. Kwestie te są jednak jednoznacznie rozstrzygnięte w rozdziale 1 działu II ustawy poświęconym zdefiniowaniu zasad prowadzenia odpłatnej i nieodpłatnej działalności pożytku publicznego. Działalnością odpłatną pożytku publicznego jest działalność wykonywana przez organizacje pozarządowe, za którą pobiera się wynagrodzenie. W myśl zapisów ustawy (art. 6–10) działalność organizacji pozarządowych prowadzących firmy socjalne, w których cele społeczne stawiane są przed celami gospodarczymi, jest, po spełnieniu określonych w ustawie warunków (art. 8–9) odpłatną dzia-

¹⁴ Ilekroć w niniejszym tekście jest mowa o organizacjach kościelnych, należy przez to rozumieć podmioty, o których mowa w art. 3, ust. 3, pkt 1 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

łałością pożytku publicznego i jako taka może być dowana z funduszy publicznych. Warunki, które musi spełnić podmiot, by jego działalność była zaliczona do tej kategorii, są następujące:

- Zakres działalności musi mieścić się w sferze zadań publicznych określonych w ustawie i celach statutowych organizacji lub działalność ta musi być świadczona przez osoby bezpośrednio korzystające z działalności pożytku publicznego (art. 8, ust. 1).
- Dochód z tej działalności musi służyć wyłącznie realizacji zadań należących do sfery zadań publicznych lub celów statutowych organizacji (art. 8, ust. 2).
- Wynagrodzenie pobierane przez organizację za prowadzoną działalność nie może być wyższe niż to, które wynika z kalkulacji bezpośrednich kosztów tej działalności (art. 9, ust. 1, pkt 1).
- Wynagrodzenie osób zatrudnionych przy wykonywaniu tej działalności nie może przekraczać 1,5-krotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedni (art. 9, ust. 1, pkt 2 i ust. 2).
- Przedmiot odpłatnej działalności pożytku publicznego nie może pokrywać się z przedmiotem działalności gospodarczej prowadzonej przez organizację (art. 9, ust. 3).

Jak widać z powyższych warunków, mimo że możliwość wsparcia lub powierzenia realizacji zadania z zakresu ekonomii społecznej i udzielania dotacji na ten cel jest obwarowana pewnymi ograniczeniami, jest to formuła w pełni dopuszczona przez prawo. Trzeba jednak zaznaczyć, że ta forma finansowania została uwzględniona w ustawie nie z chęci wspierania rozwoju ekonomii społecznej, lecz z zupełnie innych powodów. Chodziło o to, by licznej grupie organizacji pozarządowych, które pobierają symboliczną odpłatność za swoje usługi, nie traktować jako przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą. Stąd wprowadzone ograniczenia dotyczące odpłatnej działalności pożytku publicznego, które powodują, że docelowo ta forma nie jest atrakcyjna dla przedsiębiorstw ekonomii społecznej. W pierwszym etapie działalności przedsiębiorstwa społecznego ograniczenia te nie będą szczególnie uciążliwe dla potencjalnych beneficjentów. Jednak wraz z rozwojem podmiotu wykluczanie uzyskiwania jakiegokolwiek zysku oraz ponoszenie kosztów niebezpośrednich tej działalności z budżetu organizacji będzie się stawało ograniczeniem. Z kolei ograniczenie wynagrodzeń (zwłaszcza w obecnej sytuacji na rynku pracy) może skutkować problemami w pozyskiwaniu osób z zacięciem biznesowym, które są niezbędne jako menedżerowie takich przedsięwzięć.

Analogiczne reguły co do odpłatnej działalności pożytku publicznego zostały wprowadzone w ustawie z 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności

pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 2, ust. 3). Ponadto statutowa działalność spółdzielni socjalnej w części obejmującej działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji oraz działalność w sferze zadań publicznych nie jest działalnością gospodarczą i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna, do której stosuje się przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 8). Oznacza to, że spółdzielnie socjalne w zakresie prowadzenia statutowej, odpłatnej działalności pożytku publicznego zostały zrównane ze stowarzyszeniami, fundacjami i organizacjami kościelnymi, i, co za tym idzie, mogą nie tylko prowadzić taką działalność, ale również uzyskiwać na nią dotacje ze środków publicznych.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie przewiduje natomiast możliwości dotacji podmiotowej dla organizacji. Można by zastanawiać się nad zasadnością dotacji, która miałaby prowadzić do wzmocnienia organizacji mających świadczyć usługi społeczne. Tego typu wsparcie prowadziłyby jednak do przekazywania środków publicznych bez realnej możliwości określenia oczekiwanych skutków dotacji. Z tego powodu ustawa wyraźnie wskazuje na możliwość dotowania wyłącznie realizacji zadań, wykluczając zarazem dotacje podmiotowe. Należy zauważyć, że dopuszczanie wsparcia podmiotowego budziłoby poważne wątpliwości wobec działań organów administracji publicznej, które udzielałyby dotacji podmiotom, nie mając określonych wskaźników rezultatów, a więc na zasadzie uznaniowej. Taka formuła wsparcia byłaby także demotywująca dla samej organizacji. Otrzymując dotację tylko z racji tego, że się rozwija, organizacja traci motywację do formułowania i podejmowania realnych projektów. Zapisanie takiej zasady w kulturze organizacyjnej będzie stanowiło barierę rozwoju w przyszłości. *Per saldo* udzielone dotacje mogą nie tylko nie przynieść oczekiwanego rezultatu, ale wręcz spowodować skutki odwrotne do oczekiwanych. Warto natomiast zadbać, by udzielona na odpłatną działalność pożytku publicznego dotacja nie była zakupem usługi, lecz dawała możliwość wzmocnienia samego podmiotu, który z niej korzysta. Dotyczy to zarówno jego bazy materialnej, jak i inwestycji w kapitał ludzki – pomoc w profesjonalizacji podmiotu. Ujęcie w budżecie dotowanego przedsięwzięcia takich form wsparcia jest możliwe i będzie procentowało w dalszym rozwoju przedsiębiorstwa ekonomii społecznej już po ustaniu dotacji.

Udzielenie dotacji na realizację zadań, o których mowa powyżej, musi być zawsze poprzedzone przeprowadzeniem konkursu. W tym zakresie ustawodawca nie przewidział żadnych wyjątków. Na początku obowiązywania ustawy niektóre jednostki publiczne napotykały problemy w odpowiednim sformułowaniu warunków konkursów. Bazując na kilkuletniej praktyce obowiązywania ustawy o działalności pożytku publicznego, stwierdzam, iż ogłaszając kon-

kurs, należy brać pod uwagę następujące uwarunkowania i elementy:

- Jako podmioty, do których kierowane jest ogłoszenie, należy wymieniać wszystkie podmioty mogące prowadzić działalność pożytku publicznego, nie tylko organizacje pozarządowe i organizacje kościelne, ale również spółdzielnie socjalne. W celu jednoznacznego rozwiania wątpliwości, jaka działalność spółdzielni socjalnych może być potencjalnie dotowana, warto w podstawie prawnej ogłoszenia konkursu uwzględnić art. 8 ustawy o spółdzielniach socjalnych.
- Biorąc pod uwagę zamierzony cel, powinien być to konkurs o wsparcie realizacji zadania publicznego. Idea ekonomii społecznej jest wypracowywanie samodzielnie przez jej podmioty części środków, stąd powierzenie, które zasadniczo powinno zakładać całościowe finansowanie zadania przez organ ogłaszający konkurs, nie wchodzi w tym przypadku w grę.
- Kluczową kwestią do rozstrzygnięcia jest określenie, jakie zadanie ma być wspierane w wyniku rozstrzygnięcia konkursu. Podmiot podejmujący zadania z zakresu ekonomii społecznej realizuje w jej ramach dwa zasadnicze wątki. Pierwszy to działalność, za którą pobierana jest odpłatność – usługi lub produkcja, którą wykonują członkowie spółdzielni czy podopieczni organizacji. Ta część aktywności generuje przychody w ramach odpłatnej działalności i nie musi być wcale działalnością o charakterze publicznym (usługi remontowe, uprawa, hodowla, sprzedaż wytworów rzemiosła artystycznego itd.) Oznacza, to, że ta sfera odpłatnej działalności nie może być dotowana. Może się oczywiście zdarzyć, że to, co robią podopieczni, mieści się w katalogu zadań publicznych (np. utrzymanie zieleni w mieście, prace porządkowe), ale wtedy właściwszą formą byłoby zlecenie realizacji zamówienie publicznego, o czym będzie mowa w dalszej części tekstu. Drugim wątkiem funkcjonowania firm społecznych jest aktywizacja zawodowa osób wykluczonych. Właśnie ten element funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej jest zadaniem nawiązującym wprost do katalogu zadań pożytku publicznego (art. 4, ust. 1, pkt 7), który może i powinien być wspierany przez władze publiczne w formie dotacji. Zadaniem w konkursie o wspieranie zadania publicznego może być aktywizacja zawodowa osób, które ze względu na czynniki psychofizyczne i społeczne – niepełnosprawność, długotrwałą chorobę, długotrwałe bezrobocie, niedostosowanie społeczne, konieczność opieki nad osobami zależnymi, konflikt z prawem, uzależnienia – pozostają bez pracy.
- Z tak określonego przedmiotu konkursu wynikają wprost kryteria, którymi należy się kierować przy rozpatrywaniu ofert złożonych w konkursie. Podstawowym czynnikiem będzie w tym wypadku liczba miejsc pracy, ewentualnie liczba beneficjentów oraz trwałość projektu po zakończeniu dotowania zadania. Władze samorządowe mogą obawiać się, że usamodzielnienie nigdy nie nastąpi i udzielona raz dotacja będzie musiała być w nieskończoność ponawiana, co oznacza, że nowe miejsca pracy byłyby

niepełnowartościowe i kosztowne dla budżetu. Dlatego podmiot ubiegający się o wsparcie powinien tak konstruować opis i budżet zadania, by docelowo osoby pracujące mogły się usamodzielniać i by efektywność nakładów ponoszonych przez podmioty publiczne była jak największa. Trzeba oczywiście przypomnieć, iż ogłaszający konkurs nie powinien oczekiwać, iż rezultatem pojedynczej dotacji będzie usamodzielnienie licznej grupy podopiecznych. Każdy z projektów finansowanych w ten sposób powinien od początku opisywać kierunki długofalowych działań, w wyniku których publiczne wsparcie będzie stopniowo ograniczane, co w dłuższej perspektywie prowadzić będzie do realnego usamodzielniania podopiecznych.

Wspieranie podmiotów ekonomii społecznej poprzez dotacje udzielane w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma również określone wady, których nie należy pomijać. Każda organizacja ma wypracowaną pamięć organizacyjną – zespół zasad, sposobów działania, które pozostają niezmienione nawet przy rotacji pracowników. Prowadzenie odpłatnej działalności pożytku publicznego w długofalowym procesie może utrudniać przyszłe usamodzielnienie się i funkcjonowanie firmy społecznej w rzeczywistości rynkowej. Dwa podstawowe elementy, które zakłócają mechanizm rynkowy, to dotacja oraz specyfika odpłatnej działalności pożytku publicznego. Dotacja z czasem może i powinna być ograniczana, jednak istnieje zagrożenie popadania w swego rodzaju uzależnienie dalszej działalności od kontynuacji pomocy. Podmiot uzyskujący dotację i uwzględniający ją na początku w swoim rachunku przychodów, może mieć problem z docelowym odcinaniem się od tej formy wsparcia.

Drugim istotnym elementem jest to, że zgodnie z definicją odpłatnej działalności pożytku publicznego (art. 9, ust. 1, pkt 1) wynagrodzenie pobierane przez organizację nie może być wyższe niż to, które wynika z kalkulacji bezpośrednich kosztów tej działalności. Oznacza to, że podmioty prowadzące taką działalność mają ustawowy zakaz zarabiania na niej. Wprowadza to do działania element antygospodarczy. Zasada ta, uzasadniona tak długo, jak działalność jest dotowana ze źródeł publicznych, nie ma najmniejszego sensu po ustaniu dotacji. Problemem może być konieczność nagłego przejścia przez organizację do innego sposobu funkcjonowania, w którym cenę usługi czy towaru określa nie koszt jego wytworzenia, lecz popyt. Podobnie jak realne jest niebezpieczeństwo uzależniania się od dotacji ze źródeł publicznych, tak i w tym przypadku istnieje zagrożenie, że podmiot ekonomii społecznej po okresie subsydiowania nie będzie mentalnie przygotowany do przejścia w warunki ekonomii rynkowej. Odpowiedzią na opisane wyżej problemy jest na pewno uświadamianie ich osobom i podmiotom, które podejmują tego typu działalność oraz wspieranie ich w tworzeniu długofalowych strategii przechodzenia do rynkowych zasad funkcjonowania.

Tak więc ograniczenia, które są przewidziane dla prowadzenia odpłatnej działalności pożytku publicznego, i możliwości jej dotowania sprawiają, iż dla podmiotów ekonomii społecznej może to być forma użyteczna w początkach ich funkcjonowania. Z czasem jednak, wraz z rozwojem przedsiębiorstwa społecznego, coraz dotkliwsze będą wynikające z niej ograniczenia, które powinny skłaniać do przechodzenia do kolejnych, bardziej zaawansowanych form działalności. Etapem tego przechodzenia może być prowadzenie równoległe przez organizację pozarządową dwóch rodzajów działalności – odpłatnej działalności pożytku publicznego, która może być dotowana, a jednocześnie wchodzenie w działalność gospodarczą, która da organizacji i pracującym w niej ludziom możliwość sprawdzenia się w mechanizmach rynkowych i będzie generowała zysk. Należy tylko pamiętać, iż zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 9, ust. 3) nie można prowadzić odpłatnej działalności pożytku publicznego i działalności gospodarczej w odniesieniu do tego samego przedmiotu działalności.

Podsumowując tę formę udzielania wsparcia, warto na koniec zastanowić się nad pożądanymi zmianami legislacyjnymi, które mogłyby ułatwić działanie podmiotom ekonomii społecznej. Zasady udzielania dotacji są uregulowane w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, i to jej nowelizacja ma największe znaczenie w przypadku tej formy wsparcia. Możliwość dotowania spółdzielni socjalnych została wprowadzona do ustawy stosunkowo niedawno – w 2006 roku, przy uchwalaniu ustawy o spółdzielniach socjalnych. Warto zauważyć, iż spółdzielnie socjalne, mimo że mogą brać udział w konkursach, mają ograniczone w stosunku do pozostałych podmiotów uprawnienia. Spółdzielnia socjalna nie może w obecnym stanie prawnym wnioskować do organów administracji publicznej o przeprowadzenie konkursu. Uprawnienie takie przysługuje wyłącznie organizacjom pozarządowym i organizacjom kościelnym (art. 12). Brak również spółdzielni socjalnych w pozostałych zapisach dotyczących konkursów (art. 13, 15, 16), co warto uzupełnić przy kolejnej nowelizacji ustawy.

Przy pracach nad kolejnymi zmianami w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie należy powrócić do kwestii udziału w konkursach jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowanych. Wprowadzenie do ustawy poprawek, które umożliwią im realny udział w konkursach, da możliwość wspierania tworzenia miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie również u pracodawców publicznych. Taka możliwość istnieje również dziś – organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może zwiększyć budżet podległej jednostki, jednak w praktyce możliwości kontroli, czy środki te zostały wykorzystane do stworzenia miejsca pracy dla osoby długotrwale bezrobotnej, są ograniczone. Stąd formuła konkursów, w której podmiot otrzymujący dotację jest

zobowiązany do rozliczenia się z jej efektów, będzie w tym wypadku dużo skuteczniejsza.

Wnioski

Podmioty publiczne nie mogą wspierać w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie działalności gospodarczej organizacji pozarządowych, organizacji kościelnych i spółdzielni socjalnych. Mają jednak nieskrępowaną możliwość udzielania w trybie konkursów dotacji na dofinansowywanie odpłatnej działalności pożytku publicznego. Przyjęcie takiego rozwiązania skutkuje sytuacją, w której na budżet firmy społecznej składałyby się dotacje udzielone z funduszy publicznych oraz odpłatność za świadczone usługi lub wyprodukowane towary. Rozwiązanie takie niesie ze sobą ograniczone ryzyko „uzależnienia się” podmiotów ekonomii społecznej od wsparcia publicznego oraz niemożność nabycia przez nowo powstające podmioty nawyków funkcjonowania w gospodarce rynkowej. Ryzyko to może być minimalizowane przez wdrażanie długofalowych strategii usamodzielniania się tego typu podmiotów i przechodzenia do bardziej rynkowych form funkcjonowania.

7. Kontraktowanie przez podmioty ekonomii społecznej zadań publicznych w formie zlecenia lub powierzenia

Kolejną możliwością promowania ekonomii społecznej przez administrację publiczną, szczególnie samorządową, jest skorzystanie z możliwości zlecenia lub powierzenia realizacji zadań publicznych. Jest to forma zasadniczo różniąca się od dotowania – podmiot ekonomii społecznej w zamian za przekazane środki wykonuje określone zadanie publiczne. Bezpośrednim powodem udzielenia wsparcia nie jest w tym przypadku chęć kreowania miejsc pracy dla osób wykluczonych, lecz konieczność realizacji określonych publicznych powinności. Z drugiej strony nie jest to całkowicie rynkowa forma działania, gdyż spektrum podmiotów, które mogą rywalizować i realizować zadanie, jest ograniczone do organizacji pozarządowych, organizacji kościelnych oraz spółdzielni socjalnych (te ostatnie poza pomocą społeczną). Podstawę prawną do tego typu działań dają ustawa o pomocy społecznej oraz ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zakres zadań, które mogą być w ten sposób realizowane, jest bardzo szeroki – obejmuje całe spektrum zadań publicznych określonych jako sfera pożytku publicznego. W tego rodzaju zadaniach organ administracji publicznej ma swobodę decyzji, czy chce zlecić ich realizację w przetargu, w wyniku którego realizacji zadania podejmą się przedsiębiorcy, czy też zleci lub powierzy realizację zadania podmiotom o charakterze społecznym.

Podobnie jak w opisanym wcześniej trybie wspierania, obie ustawy przewidują obowiązek organizacji konkursu rozstrzygającego o przyznaniu dotacji. Mimo że zlecenie i powierzenie zadań publicznych są formami bardzo do siebie podobnymi zarówno w sferze generalnych zasad, jak i procedury, to z faktu, że formy te opisane są w różnych ustawach, wynikają różnice, na które należy zwrócić uwagę:

- Jako zlecenie realizacji zadania publicznego określa się tę formę w ustawie o pomocy społecznej (art. 25), z kolei ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mówi o powierzeniu realizacji zadań publicznych (art. 11, ust. 1, pkt 2). W praktyce w obu przypadkach jest to możliwość przekazania do realizacji określonego zadania wraz ze środkami finansowymi na jego realizację.
- Ustawa o pomocy społecznej bardziej ogranicza krąg zleceniobiorców, nazywanych podmiotami uprawnionymi, którymi mogą być tylko organizacje pozarządowe oraz organizacje kościelne prowadzące działalność w zakresie pomocy społecznej. Dla zadań powierzanych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie katalog podmiotów jest taki sam jak dla opisanego wcześniej trybu wspierania realizacji zadań publicznych i obejmuje obok organizacji pozarządowych i organizacji kościelnych także spółdzielnie socjalne. Wynika to z inicjatywy wprowadzenia zmian korzystnych dla spółdzielni socjalnych do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Gdy ustawa ta była uchwalana, poszerzono katalog podmiotów, które mogą uzyskiwać dotację, właśnie o spółdzielnie socjalne. Niestety, analogicznej zmiany nie uwzględniono w ustawie o pomocy społecznej, a szkoda, gdyż na przykład usługi opiekuńcze świadczone przez spółdzielnie socjalne byłyby doskonałym sposobem pozwalającym na aktywizację zawodową osób długotrwale bezrobotnych.
- Obie ustawy i wydane na ich podstawie rozporządzenia wykonawcze¹⁵ przewidują ponadto różnice w sposobie procesowania. Są to na przykład różne wzory druków ofert czy możliwość powoływania zespołu opiniującego, jednak ich szczegółowe opisywanie nie jest przedmiotem niniejszego materiału.

Ogromną zaletą zlecenia czy powierzenia zadań publicznych i główną różnicą w stosunku do wspierania realizacji zadania jest fakt kontraktowania określonej usługi. Dotacja w tym przypadku stanowi *de facto* zapłatę za wykonanie usługi, co sprawia, że relacja pomiędzy administracją publiczną a podmiotami ekonomii społecznej jest bardziej zbliżona do mechanizmów rynkowych. Z drugiej strony ograniczenie spektrum podmiotów uprawnionych do udziału w tego typu konkursach sprawia, iż podmiotom

ekonomii społecznej łatwiej jest pozyskać takie zlecenie. Warto zwrócić uwagę, że organizacja, składając ofertę organowi administracji publicznej i otrzymując od niego dotację, w sensie formalnym nie pobiera wynagrodzenia. Tak więc realizacja zadań w tej formie nie jest działalnością gospodarczą ani odpłatną działalnością pożytku publicznego. Jest to statutowa działalność podmiotu, finansowana lub dofinansowana ze środków publicznych. Oznacza to, że nie obowiązują tu na przykład ograniczenia dotyczące wysokości wynagrodzeń, o ile zostaną zaakceptowane przez podmiot publiczny, który ocenia złożone oferty. Należy brać jednak pod uwagę ograniczenia tej formy finansowania. Nie jest to działalność gospodarcza. Zarabiać na takich projektach mogą zatrudnione w organizacji osoby, w budżecie projektu mogą być ujęte zarówno koszty bezpośrednie jego realizacji, jak i wszelkie koszty pośrednie, co powoduje, że organizacja nie musi do niego dopłacać. Natomiast podmiot realizujący zadanie (organizacja, spółdzielnia) musi zamknąć projekt zerowym wynikiem finansowym – nie może wypracować w takim przedsięwzięciu zysku. Jeśli to zrobi, to o taką kwotę pomniejszona zostaje udzielona dotacja.

Dobrym przykładem, który warto poddać chociaż krótkiej analizie, są usługi opiekuńcze dotyczące osób starszych. Jest to zadanie, które do wczesnych lat dziewięćdziesiątych tradycyjnie było realizowane przez takie organizacje jak Polski Czerwony Krzyż czy Polski Komitet Pomocy Społecznej. Po wejściu w życie w 1994 roku pierwszej ustawy o zamówieniach publicznych wystąpiła w samorządach gminnych¹⁶ dość powszechna tendencja do zlecenia realizacji tego zadania w trybie przetargu. Doprowadziło to do sytuacji, w której znaczącą część tego niemałego rynku przejęły firmy prywatne. W wielu przypadkach powodem wypadnięcia z rynku organizacji pozarządowych był brak zrozumienia dla zupełnie nowych dla nich reguł gry rynkowej. Agencje opiekuńcze przejmowały rynek, konkurując pomiędzy sobą w przetargach coraz niższymi cenami. Oczywiście oznaczało to coraz niższe wynagrodzenia dla opiekunek „przejętych” przez agencje opieki od organizacji społecznych, a co za tym idzie – obniżanie jakości usług. Sytuacja ta po jakimś czasie zaczęła budzić zaniepokojenie, zarówno wśród realizujących to zadanie samorządów, jak i na szczeblu centralnym. Na wniosek jednej z dużych organizacji prezes Urzędu Zamówień Publicznych wydał interpretację wskazującą, iż dla zadań z zakresu usług opiekuńczych stosowanie ustawy o zamówieniach publicznych nie jest obligatoryjne. Z czasem zaczęto również regulować ten rynek, nowelizując stosowne ustawy, w szczególności ustawę o pomocy społecznej. W wyniku tych zmian samorządy gminne mają obecnie swobodę wyboru trybu, w jakim zlecą realizację tego zadania. Jest to niemały rynek, gdyż średni roczny

15 Rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej z 8 marca 2005 r. w sprawie określenia wzoru oferty podmiotu uprawnionego oraz Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 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.

16 Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym.

koszt usług opiekuńczych na jednego podopiecznego przekracza 3 tysiące zł¹⁷. W badanych przez Związek Miast Polskich samorządach wartość świadczeń realizowanych w tej formie wyniosła około 10 zł na mieszkańca, co oznacza, że w mieście liczącym 100 000 mieszkańców na usługi opiekuńcze przeznaczano około miliona zł rocznie. W obecnym stanie prawnym tego typu usługę można zlecać w przetargu przedsiębiorcom lub zlecić w konkursie organizacjom. Zakładając, że pojawiałyby się na gruncie lokalnym inicjatywy szkolenia osób długotrwale bezrobotnych do zawodu opiekuna (opiekunki) osób starszych, byłaby to dla samorządów doskonała okazja do realizacji wręcz modelowych projektów z zakresu ekonomii społecznej. Organizacje, które przygotowywałyby osoby wykluczone do podejmowania pracy opiekunów, miałyby szansę na udział w konkursach i wygrywanie ich (pod warunkiem złożenia dobrej oferty), uzyskując dzięki wieloletnim kontraktom stabilne źródło finansowania organizacji i zatrudnionych w niej osób. Z punktu widzenia systemu pomocy społecznej korzyść jest podwójna, gdyż oprócz lepszej jakości usług opiekuńczych, wynikającej z faktu właściwego przygotowania opiekunów, ta forma działania prowadzi do usamodzielnienia osób pracujących przy świadczeniu tych usług. W przeciwnym wypadku ci sami podopieczni pomocy społecznej pozostawaliby w dużej mierze na utrzymaniu budżetu, zajmując się „zawodowym” pozyskiwaniem różnego rodzaju zasiłków. Oznacza to, iż usługi świadczone w tej formule są *per saldo* mniej obciążające dla budżetu. Dodatkowym atutem tego rodzaju projektu jest możliwość bardzo skutecznego monitoringu podopiecznego w trakcie realizowania programu wychodzenia z bezrobocia – z jednej strony przez pracowników socjalnych pracujących z danym klientem, z drugiej strony poprzez kontrolę jakości świadczonej przez niego pracy w zakresie zadań zleconych przez ośrodek pomocy społecznej.

To tylko jeden z przykładów, w jaki sposób działania pozostające w zakresie zadań władz lokalnych mogą być skutecznie realizowane w ramach przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej. Możliwość zastosowania takiego rozwiązania ma swoje oczywiste ograniczenia. Nie można oczekiwać od władz publicznych, iż będą w ogłoszonym konkursie na świadczenie wybierały źle przygotowane lub niekonkurencyjne oferty wyłącznie dlatego, że dają one możliwość aktywizacji bezrobotnych klientów pomocy społecznej. Stąd powodzenie takiego działania jest warunkowane nie tylko dobrą wolą samorządów gminnych, lecz także przygotowaniem merytorycznym i formalnym organizacji pozarządowych. Możliwość wygrania konkursu nie wynika z faktu, iż zatrudnia się do realizacji zadania osoby wykluczone, lecz

z atrakcyjnej merytorycznie i finansowo oferty realizacji zadania. Kluczowa dla powodzenia takiego projektu jest, obok umiejętności przygotowania przez organizację swoich podopiecznych do pracy z osobami starszymi i chorymi, również umiejętność przygotowania konkurencyjnych ofert.

Analogiczne przedsięwzięcia można realizować nie tylko w zakresie usług opiekuńczych, lecz także w całej sferze działalności pożytku publicznego. Osoby długotrwale bezrobotne mogą być po przeszkoleniu zatrudnione w przedsięwzięciach, których realizację władze publiczne mogą powierzyć w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Projekty mogą dotyczyć szerokiego zakresu działań – od asystentów czy organizacji transportu dla osób niepełnosprawnych do prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt. Dla powodzenia tego typu działań konieczna jest oczywiście dobra, długofalowa współpraca partnerów lokalnych.

Mimo że w obecnym stanie prawnym takie działania są możliwe, z pewnością należałoby doprowadzić do sytuacji, w której spółdzielnie socjalne byłyby równouprawnione w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi i kościelnymi. Najlepszą drogą do osiągnięcia tego celu jest likwidacja *lex specialis*, jakim są artykuły 25–35 ustawy o pomocy społecznej. Pożądaną regulacją byłoby ujednoczenie zasad zlecania i powierzania zadań, co można łatwo osiągnąć przez wykreślenie powyższych artykułów z ustawy o pomocy społecznej i zamieszczenie w ich miejscu odwołania do trybów określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Postulaty takie pojawiały się już w 2003 roku podczas uchwalania ustawy o działalności pożytku publicznego, jednak zostały utracone. Znajdują się one również w obecnym projekcie nowelizacji ustawy, jednak nie jest jasne, czy i kiedy uda się je wprowadzić.

Wnioski

Władze publiczne mają możliwość powierzania lub zlecania zadań ograniczonej grupie podmiotów: organizacjom pozarządowym, organizacjom kościelnym oraz spółdzielniom socjalnym. Tryb konkursów ogłaszanych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (powierzenie) lub ustawy o pomocy społecznej (zlecenie) jest bardziej zbliżony do mechanizmu rynkowego, ponieważ uzyskana dotacja jest wprost powiązana ze świadczeniem usług przez podmiot wygrywający konkurs oraz przez jego podopiecznych, a zarazem pracowników. Warunkiem powodzenia tego typu przedsięwzięć jest składanie przez zainteresowane podmioty ekonomii społecznej poprawnych formalnie oraz atrakcyjnych merytorycznie i finansowo ofert mogących wygrać rywalizację z innymi konkurującymi organizacjami.

¹⁷ Wszystkie przytoczone dane w zakresie usług opiekuńczych dotyczą 67 miast biorących w latach 2000–05 udział w realizowanym przez Związek Miast Polskich projekcie „Pomoc społeczna w miastach członkowskich ZMP. Zasoby i funkcjonowanie w latach 2000–05” w ramach Systemu Analiz Samorządowych.

8. Tworzenie dodatkowych miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie przy zlecaniu, powierzaniu lub wspieraniu realizacji zadań publicznych

Kolejna możliwość budowania rynku pracy dla osób wykluczonych społecznie wiąże się z opisanymi wcześniej trybami wsparcia, powierzenia lub zlecenia realizacji zadania w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawie o pomocy społecznej. Z założenia te tryby wyboru wykonawcy zadania cechują się większą swobodą niż wyłanianie zleceniobiorców na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych. Oba te akty prawne przewidują, iż ogłaszając konkurs, organ administracji publicznej ma swobodę w określaniu kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty. Nie ma prawnych przeciwwskazań, aby w kryteriach wyboru ofert pojawiły się zachęty do tworzenia przy realizacji zadania miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie. Przyjęcie takiego rozwiązania jako powszechnej praktyki mogłoby prowadzić do powstania w skali kraju tysięcy miejsc pracy dla osób wykluczonych.

Obecnie w Polsce do organizacji pozarządowych trafiają w formie dotacji ogromne środki finansowe z sektora publicznego. Liczący obecnie ponad 100 000 podmiotów sektor pozarządowy z roku na rok staje się poważniejszym pracodawcą. Obecnie w Polsce w trzecim sektorze znajduje zatrudnienie około 120 000 osób¹⁸. Dodatkowo na podstawie umów zleceń i umów o dzieło organizacje zatrudniają rocznie kolejne 200 000 osób. Nadal daleko nam jednak do krajów Europy Zachodniej, gdzie pracownicy szeroko rozumianego sektora ekonomii społecznej stanowią nawet ponad 15% (Irlandia, Holandia) ogółu zatrudnionych. Rosnąca liczba zadań publicznych przekazywanych organizacjom oraz dopływ środków z budżetu Unii Europejskiej, przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Społecznego, pozwala przewidywać, że również w Polsce w kolejnych latach obserwować będziemy wzrost wagi sektora pozarządowego jako pracodawcy. To właśnie trzeci sektor ze swoją elastycznością podejścia do pracownika wydaje się najlepszym miejscem do podjęcia zatrudnienia przez osoby, które miały wcześniej trudności ze znalezieniem pracy. W przeciwieństwie do opisanego wcześniej powierzenia czy zlecenia zadania podmiotowi ekonomii społecznej, w tym przypadku miejsca pracy powstawałyby niejako dodatkowo przy okazji realizacji innych projektów przez sektor pozarządowy. Takie miejsca pracy mogą powstawać przy każdym większym

projekcie, który nie jest oparty wyłącznie na wolontariacie, ale przewiduje również zatrudnianie pracowników. Nie chodzi o to, by całość kadry przedsięwzięcia stanowiły osoby wykluczone społecznie. W sytuacji, gdy realizacja zadania wymaga określonych kwalifikacji, byłaby to przeszkoda, a w każdym razie znaczące utrudnienie w wywiązaniu się z terminowej realizacji. Natomiast przy założeniu, że realizacja projektu wymaga zatrudnienia kilku lub kilkunastu pracowników, warto rozważyć, czy choć jedno lub dwa miejsca pracy nie mogłyby być przeznaczone dla osób wykluczonych.

Wśród kryteriów wyboru ofert określanych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 13, ust. 2, pkt 6) oraz ustawy o pomocy społecznej (art. 28, ust. 2, pkt 6) obok takich mierników jak: atrakcyjność i nowatorski charakter projektu, efektywność wykorzystania środków publicznych, liczba beneficjentów zadania, koszty realizacji zadania, wielkość wkładu własnego organizacji, wkład pracy wolontariuszy, kwalifikacje osób zaangażowanych w realizację projektu, posiadane zasoby sprzętowe i lokalowe, można zarekomendować wprowadzenie kryterium utworzenia przy realizacji projektu miejsca/miejsc pracy dla osób długotrwale bezrobotnych lub wykluczonych społecznie. Dodatkową zachętą do tworzenia takich miejsc pracy przez organizacje pozarządowe jest możliwość uzyskania dodatkowych środków na ten cel z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych lub z Funduszu Pracy. Wdrożenie takich rozwiązań w konkursach wymaga również późniejszego monitoringu. Organizacja, która zadeklarowała stworzenie takiego miejsca pracy, powinna być na etapie nadzoru nad realizacją projektu sprawdzana nie tylko pod kątem realizacji podstawowych założeń przedsięwzięcia, ale również pod względem trwałości (co najmniej w trakcie realizacji zadania) zadeklarowanego we wniosku o dotację miejsca pracy dla osoby wykluczonej.

Stosując takie rozwiązanie, musimy mieć świadomość, iż samo wpisanie kryterium do warunków konkursu nie sprawi, że organizacje pozarządowe zatrudnią przy realizacji swoich projektów liczną grupę osób wykluczonych. Należy pamiętać, iż długotrwale pozostawanie bez zatrudnienia jest najczęściej skutkiem wielu złożonych czynników. Powrót takiej osoby na rynek pracy wymaga długofalowego wsparcia i przygotowania. Nie należy oczekiwać, że klub sportowy, organizacja turystyczna czy fundacja zajmująca się organizacją imprez artystycznych będą w stanie wziąć na siebie zadanie przygotowania takich osób do podjęcia pracy. Bez wątplenia muszą to robić wyspecjalizowane instytucje, posiadające doświadczenie i kadrę przygotowaną do pracy z niełatwym przecież klientem. Na lokalnym rynku muszą najpierw zaistnieć organizacje lub projekty, które podejmą trud solidnego przygotowania osób wykluczonych do podjęcia pracy. Dopiero tak przygotowana osoba mogłaby być zatrudniana przez inną organizację, niezwiąza-

¹⁸ Marta Gumkowska, Jan Herbst, *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006”*.

ną wprost z aktywizacją osób długotrwale bezrobotnych. Docelowo należy dążyć do systemu, w którym do osób długotrwale bezrobotnych będzie kierowana oferta przygotowania ich do powrotu na rynek pracy, obejmująca zarówno kwestie związane z podnoszeniem kwalifikacji, jak i przekraczaniem barier mentalnych i fizycznych. Kolejnym elementem tej oferty muszą być miejsca pracy, które mogą powstawać między innymi w sektorze pozarządowym przy realizacji różnorodnych projektów finansowanych ze źródeł publicznych.

Wnioski

Sektor pozarządowy jako pracodawca ma w sobie ogromny potencjał zatrudniania osób wykluczonych społecznie. U uruchomienie go wymaga jednoznacznego komunikatu ze strony władz publicznych, iż oczekują włączenia się szerokiego spektrum organizacji pozarządowych (nie tylko specjalizujących się w aktywizacji osób bezrobotnych) w tego typu inicjatywy. Można tego dokonać, wprowadzając w większych konkursach, w wyniku których udzielane są dotacje dla organizacji, kryterium promujące zatrudnianie osób wykluczonych społecznie. Warunkiem sukcesu jest jednak istnienie zaplecza w postaci organizacji, które będą przygotowywały osoby długotrwale bezrobotne do podjęcia pracy. Stąd jednocześnie władze publiczne – szczególnie samorządy – powinny we współpracy z sektorem pozarządowym zadbać o powstawanie i funkcjonowanie podmiotów przygotowujących osoby wykluczone do powrotu na rynek pracy.

9. Udzielanie podmiotom ekonomii społecznej zamówień publicznych

Ekonomia społeczna jako sposób działania obejmuje dwa równoprawne aspekty, które wzajemnie się dopełniają – wątek społeczny oraz gospodarczy. Mając na uwadze społeczny charakter przedsięwzięć, o których mowa w niniejszym materiale, należało uwzględnić możliwości wynikające z aktów prawnych odnoszących się właśnie do sfery społecznej, omówionych wcześniej ustaw o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o pomocy społecznej czy ustawy o spółdzielniach socjalnych. Przechodząc do wątku gospodarczego i kwestii relacji ekonomii i działalności gospodarczej z sektorem publicznym należy przede wszystkim rozważyć uwarunkowania wynikające z ustawy z 29 stycznia 2004 o zamówieniach publicznych. Kolejną część rozważań będzie poświęcona implikacjom stosowania tej ustawy i wyłączeń z niej dla sektora ekonomii społecznej.

Nie ma niestety danych dotyczących udziału trzeciego sektora w rynku zamówień publicznych. Organizacja pozarządowa, która uzyskuje takie zamówienie, jest, z punktu

widzenia zamawiającego, przedsiębiorcą. Z tego powodu nie prowadzi się odrębnej ewidencji udziału podmiotów pozarządowych w rynku zamówień publicznych. Jednak szacunkowe dane, do których udało się dotrzeć¹⁹, pokazują, że jest to skala znikoma. Na 2323 zamówienia do 6000 euro²⁰ udzielone przez Urząd Miasta Gdyni w 2006 roku do organizacji pozarządowych trafiło zaledwie 66 zamówień, co daje udział ilościowy 2,8%. W ujęciu kwotowym – na łączną sumę 9 721 000 złotych, wydatkowanych w tym trybie, organizacje pozarządowe uzyskały zlecenia na 309 000 zł, czyli około 3,2% środków. Średnia wartość zlecenia dla organizacji pozarządowej wyniosła w badanym okresie 4680 zł. Wskaźniki te pokazują, że udział sektora pozarządowego w zamówieniach publicznych jest dramatycznie niski. Tymczasem należy uwzględnić dodatkowo to, że dane bazujące na zleceniach do 6000 euro tworzą zbyt optymistyczny obraz, gdyż, jeśli przyrównać zlecenia dla organizacji do całości zleceń publicznych, także tych udzielanych w trybach przetargowych, to udział sektora pozarządowego jest praktycznie bliski zeru.

Tak niski udział trzeciego sektora w rynku zamówień publicznych wynika z kilku czynników. Pierwszy z nich to powody formalne – większość organizacji pozarządowych nie może uzyskać zleceń, gdyż nie prowadzi działalności gospodarczej. Ze względu na koszty oraz dodatkowe obowiązki, spora część organizacji nie rejestruje się w Krajowym Rejestrze Sądowym jako przedsiębiorcy²¹. Kolejnym powodem jest łatwe do zaobserwowania zjawisko braku zabiegania o zlecenia. W przeciwieństwie do podmiotów nastawionych na zysk, organizacje pozarządowe w znakomitej większości nie poszukują aktywnie zleceń ze strony administracji publicznej. Organizacje, jeśli w ogóle prowadzą działalność gospodarczą, to w jakimś wybranym przez siebie zakresie, zwykle na rzecz klientów indywidualnych. Nie traktują one sektora publicznego jako potencjalnego zleceniodawcy. W rezultacie znakomita większość zleceń, które pojawiają się w statystyce, to tak naprawdę ukryte dotacje. W niektórych sytuacjach, gdy istnieje potrzeba stosunkowo niedużego i szybkiego zasilenia finansowego organizacji, zaś potencjalny odbiorca prowadzi działalność gospodarczą, władze publiczne udzielają zlecenia zamiast dotacji. Możliwość taką przewiduje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 11, ust. 4). Dzięki takiemu rozwiązaniu przekazując środki, nie trzeba stosować długotrwałej procedury konkursowej, której koszt czasami przekraczałby wartość dotacji. Powyższe oznacza, że w chwili obecnej, poza pojedynczymi wyjątkami, praktycznie sektor pozarządowy

19 Na podstawie „Raportu ze współpracy Gminy Miasta Gdyni z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2006” oraz „Rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach Urzędu Miasta Gdyni w roku 2006”.

20 W 2006 roku kwota 6000 euro była górną granicą, w której nie stosowało się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Obecnie jest to kwota 14 000 euro.

21 Badanie „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006” wskazało, że zaledwie 8% spośród ogółu organizacji pozarządowych prowadzi działalność gospodarczą.

nie uczestniczy w rynku zamówień publicznych udzielanych przez władze lokalne.

Pierwsze pytanie, na które należy odpowiedzieć, to: czy udzielanie zamówień publicznych jest atrakcyjną formą wsparcia dla sektora ekonomii społecznej? Skoro istnieje szereg omówionych wcześniej możliwości udzielania dotacji, wspierania zadań w tym zakresie, rodzi się wątpliwość: czy istnieje dodatkowo potrzeba udzielania podmiotom ekonomii społecznej zamówień publicznych? W mojej opinii ta forma jest najzdrowszą i najbardziej rozwojową perspektywą dla sektora ekonomii społecznej. Przede wszystkim należy podkreślić, że udzielenie zamówienia publicznego z prawnego punktu widzenia nie jest formą wsparcia. Pomiędzy organem administracji publicznej a podmiotem ekonomii społecznej nawiązywany jest stosunek cywilnoprawny, w ramach którego zleceniobiorca – przedsiębiorstwo społeczne – zobowiązuje się do realizacji określonej usługi czy dostawy, zaś zleceniodawca – organ administracji publicznej – do zapłaty za jej wykonanie. Mimo iż udzielenie zamówienia publicznego podmiotowi ekonomii społecznej stanowi bezsprzecznie narzędzie wspierania jej rozwoju, to nie jest to wsparcie w kategoriach prawnych. Mamy tu do czynienia z bardziej wyrafinowaną formą popierania firm społecznych.

Zamówienie udzielone przez podmiot publiczny – samorząd – stanowi przychód przedsiębiorstwa społecznego, ale jednocześnie jest ważnym na gruncie lokalnym sygnałem zaufania do władz samorządowych. Prawidłowa realizacja pierwszych zleceń otwiera przedsiębiorstwu społecznemu drogę do uzyskania od władz lokalnych rekomendacji pomocnych przy pozyskiwaniu kolejnych klientów. W przeciwieństwie do dotacji, udzielenie zamówienia publicznego ma całkowicie rynkowy charakter. Z punktu widzenia długofalowego rozwoju przedsiębiorstwa społecznego kształtuje właściwszy etos tej organizacji jako podmiotu nastawionego na działanie w sferze gospodarki rynkowej. Tego typu zlecenia mają szczególnie istotne znaczenie zwłaszcza na początku funkcjonowania przedsiębiorstwa. Uzyskanie pierwszych zamówień 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 bądź bez udziału władz lokalnych, bądź też jako wartościowy kontrahent dostarczający pożądaných przez samorząd usług wysokiej jakości.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż zlecenie przedsiębiorstwu społecznemu zamówienia publicznego jest nie tylko wsparciem w rozumieniu przepisów prawa, ale jest również neutralne finansowo z punktu widzenia budżetu jednostek publicznych. Zamówienia są udzielane na usługi, których realizacja wynika z obiektywnych potrzeb lokalnej wspólnoty i tak czy inaczej musiałyby być zrealizowane i opłacone. Oznacza to, iż udzielenie takiego zamówienia nie obciąża dodatkowo budżetu. Jedyna zmiana polega na wprężeniu podmiotów ekonomii społecznej w realizację zleceń udzielanych przez władze publiczne – przede wszystkim przez samorządy. Skutkiem takiego postępowania jest dopływ środków finansowych do sektora ekonomii społecznej, a co za tym idzie szanse na jego dynamiczny rozwój i zwiększanie liczby miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie.

Zakres zamówień publicznych, które mogą być zleczone podmiotom ekonomii społecznej, nie jest już ograniczony do sfery zadań publicznych wynikających z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ale może obejmować wszelkie usługi, dostawy i roboty budowlane wynikające z aktualnych potrzeb władz samorządowych. Firma socjalna może podjąć działania dotyczące na przykład robót porządkowych, nasadzeń i utrzymania zieleni, sprzątnięcia lokali użytkowych, prac remontowo-budowlanych, prania flag, przewozu mebli, wykonania kartek świątecznych, produkcji gadżetów promocyjnych, prac poligraficznych lub introligatorskich, przygotowania lokali wyborczych – katalog ten można rozszerzać w sposób nieograniczony. Władze lokalne – bezpośrednio lub przez jednostki, zakłady budżetowe i firmy komunalne – realizują ogromny i bardzo zróżnicowany zakres zleceń, stąd znalezienie robót, które mogłyby być wykonywane przez firmy socjalne, przy dobrej woli zlecającego, nie powinno stanowić najmniejszego problemu.

Oczywiście dobra wola władz samorządowych nie jest jedynym czynnikiem, który będzie wpływał na wykonalność takiego przedsięwzięcia. Podstawowym warunkiem, jaki musi spełnić podmiot ekonomii społecznej, by móc ubiegać się o takie zamówienia, jest odpowiedni status formalny. Dla zamawiającego usługi lub dokonującego zakupu podmiotu publicznego podstawą do zapłaty wynagrodzenia jest faktura lub rachunek. Może on zostać wystawiony wyłącznie przez podmiot, który prowadzi działalność gospodarczą. O udzielenie zamówienia publicznego mogą się ubiegać tylko te podmioty ekonomii społecznej, które prowadzą taką działalność. W przypadku organizacji pozarządowych, zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 9, ust. 3), przedmiot działalności gospodarczej nie może pokrywać się z zakresem prowadzonej przez tę samą organizację odpłatnej działalności pożytku publicznego. Podmiot ubiegający się o zamówienia publiczne musi być wpisany do rejestru przedsiębiorców, jak również musi dopełnić wszelkich formalności wynikających z przepisów

podatkowych, co wiąże się ze znaczącym wzrostem zobowiązań formalnych wynikających z przepisów podatkowych oraz z dodatkowymi kosztami.

Ustawodawca przewidział szereg sposobów udzielania zamówień publicznych. Są to: przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny, negocjacje bez ogłoszenia, zamówienie z wolnej ręki, zapytanie o cenę, licytacja elektroniczna. Ponadto określony został (art. 4) szeroki, obejmujący kilkadziesiąt przypadków, katalog zwolnień – czyli sytuacji, w których nie stosuje się ustawy o zamówieniach publicznych. Wielość przesłanek i zasad stosowania poszczególnych sposobów udzielania zamówień oraz zwolnień ze stosowania ustawy sprawia, że nie jest możliwe określenie zamkniętego katalogu trybów, w jakich firmy społeczne mogą ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego. Jednak nie ma wątpliwości, że na potrzeby niniejszego materiału należy przeanalizować trzy najczęściej występujące sytuacje:

- Udzielenie zamówienia publicznego firmie społecznej, poza regulacjami wynikającymi z ustawy prawo zamówień publicznych, w przypadku zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro (art. 4, pkt 8)²².
- Udzielenie zamówienia publicznego firmie społecznej w postępowaniu w trybie zapytania o cenę (art. 69).
- Udzielenie zamówienia publicznego firmie społecznej w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39) lub przetargu ograniczonego (art. 47).

Wnioski

Z punktu widzenia rozwoju przedsięwzięć ekonomii społecznej korzystniejszą sytuacją niż udzielanie dotacji jest udzielanie im jako przedsiębiorcom zamówień publicznych na wykonywanie usług, dostaw lub robót budowlanych. Ta forma popierania przedsiębiorstw społecznych nie jest formalnie wsparciem, gdyż wiąże się z obustronnymi zobowiązaniami partnerów – wykonaniem zlecenia przez firmę społeczną (wykonawcę) i zapłaty przez publicznego zleceniodawcę (zamawiającego). Jest to również forma, która jest neutralna z punktu widzenia budżetu publicznego, wiąże się z wydatkowaniem środków, które i tak byłyby wykorzystane na opłacenie realizacji konkretnego zlecenia. Fakt jego realizacji przez podmiot ekonomii społecznej generuje wartość dodaną w sferze socjalnej. Ponadto udzielanie firmom społecznym zamówień publicznych ogranicza ryzyko uzależnienia ich dalszego funkcjonowania od stałego wsparcia publicznego.

22 Należy zwrócić uwagę, iż nie jest to, jak częstokroć błędnie sądzą osoby niezwiązane z zamówieniami publicznymi, zamówienie z wolnej ręki. Poprawnym określeniem jest „Zamówienie do 14.000 euro”.

10. Udzielenie zamówienia publicznego do 14 000 euro oraz w trybie zapytania o cenę

Z punktu widzenia powszechności i dostępności dla podmiotów ekonomii społecznej najistotniejsza będzie możliwość uzyskania zamówień o wartości do 14 000 euro. Jest to zarówno dla zamawiającego, jak i dla wykonawcy najprostsza formuła udzielania zamówień publicznych, nie wymagająca rozbudowanej procedury biurokratycznej, dająca dość dużą swobodę kształtowania wymogów realizacji zamówienia. 14 000 euro to równowartość ponad 60 000 zł netto²³. Są to znaczące, zwłaszcza dla początkujących firm, środki. Dla wielu podmiotów ekonomii społecznej uzyskanie od razu większych zamówień byłoby wręcz zagrożeniem w kontekście umiejętności zarządczych, a co za tym idzie – ryzyka nieprawidłowego wywiązania się z realizacji zawartej umowy.

Fakt, iż w przypadku zamówień do 14 000 euro nie stosuje się prawa zamówień publicznych, nie oznacza, że zamawiający ma zupełną dowolność w ich udzielaniu. Podmiot publiczny udzielając takiego zamówienia, jest zobowiązany do przestrzegania zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych (art. 35). Środki publiczne muszą być wydawane w sposób oszczędny, celowy, z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji. Zwolnienie ze stosowania przepisów prawa zamówień publicznych oznacza uproszczenie procedur zamawiania, a nie ich całkowity brak i dowolność działań urzędników. Mimo, że nie wymagają tego przepisy ustaw, zaleca się, by urzędy publiczne posiadały regulaminy udzielania tego typu zamówień²⁴. Przegląd takich regulaminów pokazuje, iż generalnie w kwotach wydatków od zera do górnego pułapu wynikającego z ustawy stosują one dwa sposoby postępowania. Dla najmniejszych zamówień – w poszczególnych urzędach poprzeczka jest ustawiana na różnym poziomie – od 2 000 zł do 6 000 zł, do udzielania zamówień nie stosuje się nawet regulaminów. W stosunku do kwot wyższych, ale mniejszych od równowartości 14 000 euro, przewidziane są analizy rynku, polegające na zbieraniu ofert od kilku wykonawców lub rokowaniach, również prowadzonych z kilkoma podmiotami. Organ administracji jest zobowiązany do wyboru najkorzystniejszej z uzyskanych ofert.

Należy jednak zwrócić uwagę, że o tym, która oferta jest najkorzystniejsza, decyduje się lokalnie. W kontekście regulacji Unii Europejskiej, które szerzej zostały omówione w dalszej części tekstu, możliwe jest stosowanie w takich przypadkach

23 Kurs euro dla obliczania wartości zamówień publicznych wynosi obecnie 4,387 zł.

24 Zamówienia publiczne – „Pieniądże trzeba wydawać oszczędnie nawet bez przetargów” – Sławomir Wikariak, Rzeczpospolita, 11 lipca 2007.

nie tylko kryterium ceny, ale również kryteriów społecznych. Oczywiście uzyskanie przez przedsiębiorstwo społeczne zamówienia będzie wymagało jego konkurencyjności – zaofiarowania 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 społecznej. Oczywiście cena proponowana przez przedsiębiorstwo społeczne nie może drastycznie odbiegać od cen konkurencji. Im większa, bardziej kosztowna będzie oferta przedsiębiorstwa społecznego, tym mniejsza szansa, że „punkty za pochodzenie” nie zrównoważą strat finansowych i oferent taki przegra starania o zlecenie. Dlatego w przypadku chęci realizacji zamówień publicznych kalkulacja ich wykonania nie może być zbyt obciążona kosztem wynikającym z faktu zatrudniania specyficznych kategorii pracowników. Koszt ich przygotowania do pracy czy bardziej wyrafinowanego zarządzania zasobami ludzkimi powinien być pokryty ze środków pochodzących z dotacji udzielonych organizacji na przedsięwzięcie związane z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu lub środków na aktywizację poszczególnych pracowników (PFRON, Fundusz Pracy). Natomiast samo wykonanie zlecenia powinno przede wszystkim bazować na stawkach wynikających z cen określanych przez rynek. Aby takie rozwiązania weszły w życie, konieczne są nie tyle działania prawne, co informacyjne i edukacyjne. Warto w kooperacji pomiędzy sektorem ekonomii społecznej, władzami lokalnymi oraz administracją rządową wypracować wzór kryteriów społecznych, które mogłyby być wpisane do regulaminów udzielania zamówień do 14 000 euro. Szczególnie cenny byłby udział w takich pracach przedstawicieli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, którego zadaniem, określonym w prawie zamówień publicznych, jest między innymi upowszechnianie przykładowych wzorów umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień (art. 154, pkt 10). Wypracowanie i wdrożenie takich rozwiązań byłoby również dobrym wstępem do rozważań nad zmianami w regulacjach ustawowych w kierunku uwzględnienia kryteriów społecznych w polskim systemie zamówień publicznych.

Zupełnie inna sytuacja ma miejsce w przypadku udzielania zamówień publicznych w trybie zapytania o cenę, gdzie z założenia jedynym czynnikiem, który decyduje o wyborze oferty, jest cena (art. 72, ust. 2). Jedynym działaniem zamawiającego na rzecz podmiotu ekonomii społecznej może być skierowanie do niego zapytania jako do jednego z potencjalnych wykonawców. Z kolei dla przedsiębiorstwa społecznego jedyną szansą na uzyskanie zlecenia jest zaproponowanie najniższej ceny.

Przy omawianiu udzielania zamówień do 14 000 euro należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden element ważny w obecnej

sytuacji niedoboru na rynku zleceniodawców i rozwijania się sektora ekonomii społecznej. Coraz częstszą sytuacją, z którą boryka się administracja publiczna, są problemy z pozyskaniem wykonawców. Dotyczy to zarówno wysoko specjalistycznych zleceń, jak i prostych, niewymagających szczególnych kwalifikacji prac. Jest to pochodna problemów pracodawców z pozyskiwaniem pracowników. Mając na uwadze ten fakt, warto przy tworzeniu nowych firm społecznych poszukiwać nisz – sfer funkcjonowania, które nie są obsadzone przez funkcjonujące na rynku lokalnym podmioty lub w których popyt na usługi przewyższa ich podaż. Szczególną niszą dla firm społecznych mogą być przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym. Są one obciążone wyższym ryzykiem lub wymagają niestandardowego podejścia i z tego powodu dość często znajdują się poza sferą zainteresowania podmiotów nastawionych na zysk. Mogłyby być natomiast interesujące dla podmiotów wywodzących się z trzeciego sektora, którego specyfika sprzyja wdrażaniu nowatorskich rozwiązań. Nowo powstające przedsiębiorstwa społeczne przy wyborze rodzaju działalności powinny kierować się nie tylko oceną możliwości swoich podopiecznych, lecz także sytuacją na rynku usług. Podczas tworzenia założeń funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego warto konsultować strategię i biznesplan przedsięwzięcia zarówno z sektorem publicznym, jak i lokalnymi przedsiębiorcami. Dobre rozeznanie w sytuacji umożliwi bowiem sprawniejsze wejście na rynek usług, ponadto pozwoli w pewnej mierze ograniczyć konflikty z przedstawicielami lokalnego biznesu.

Wnioski

Organy administracji publicznej mogą bez stosowania skomplikowanych procedur udzielać zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 14 000 euro podmiotom ekonomii społecznej. Warto podkreślić, że w przypadku takich zamówień organy administracji publicznej mają prawo stosować preferencje dla przedsiębiorstw społecznych. Jednak oferowana przez firmy społeczne cena nie powinna odbiegać zbyt mocno od innych ofert dostępnych na rynku. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku udzielania zlecenia w trybie zapytania o cenę, gdzie nie ma możliwości stosowania kryteriów społecznych. Atrakcyjną z punktu widzenia przedsiębiorstw społecznych możliwością jest również pozyskiwanie zleceń publicznych w dziedzinach, które nie są obsługiwane przez sektor komercyjny. Realizacja zamówień publicznych jest dużą wartością dla nowo powstałych podmiotów – ułatwia wejście na rynek, uzyskanie referencji, które mogą być niezwykle pomocne w dalszej działalności.

11. Udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu

Podmioty ekonomii społecznej mogą się również ubiegać o udzielenie zamówienia publicznego w konkurencyjnych trybach zlecenia opisanych w prawie zamówień publicznych (art. 10). Podstawową formą jest w tym wypadku przetarg nieograniczony, w którym w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu oferty mogą składać wszyscy zainteresowani wykonawcy (art. 39). Rzadziej stosowaną, ale również występującą formą jest przetarg ograniczony, w którym, w odpowiedzi na publiczne ogłoszenie o zamówieniu, wykonawcy składają wnioski o dopuszczenie do udziału w przetargu, a oferty mogą składać wykonawcy zaproszeni do składania ofert (art. 47). Z punktu widzenia podmiotów ekonomii społecznej decydujące znaczenie mają następujące czynniki związane z tymi trybami pozyskiwania zamówień:

- Brak doświadczenia firm społecznych w zakresie udziału w przetargach, w szczególności w przygotowaniu dokumentacji niezbędnej do złożenia oferty. Niespełnienie lub niewłaściwe udokumentowanie spełniania wymogów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia jest częstą przyczyną wykluczenia podmiotów z postępowania przetargowego. Dla stosunkowo niedużych firm społecznych wymogi wynikające z ustawy mogą stanowić poważną barierę utrudniającą bądź uniemożliwiającą udział w postępowaniach przetargowych.
- Ryzyko gospodarcze wynikające z ubiegania się o duże kwotowo zlecenia. Podmioty ekonomii społecznej, którym uda się uzyskać zamówienie publiczne w skali przekraczającej setki tysięcy zł podejmują duże ryzyko, iż w przypadku niezależnej od nich zmiany w sytuacji rynkowej (na przykład wzrost cen materiałów czy kursów walut) zamiast generować zysk, poniosą stratę. W przypadku dużego podmiotu komercyjnego taka strata może być kompensowana dochodami z innych dużych zleceń. Dla firmy społecznej może oznaczać upadłość lub utratę wiarygodności wypracowanej od początku jej funkcjonowania.

Istnieje domniemanie, że powyższe problemy mogłyby być częściowo skompensowane możliwością preferowania firm społecznych w postępowaniach przetargowych. O tym, że takie rozwiązania są możliwe, mogą świadczyć przykłady amerykańskie, gdzie zarówno prawo federalne, jak i stanowe przewiduje stosowanie zasad mających na celu zapewnienie odpowiedniego udziału małego biznesu w zamówieniach publicznych, ze szczególnym naciskiem na udział w rynku firm zatrudniających lub będących własnością osób wyklu-

czonych społecznie²⁵. Na tym tle widoczna jest znacząca odmienność polskiego prawa zamówień publicznych. Jedną z podstawowych i bezwzględnie obowiązujących w tym wypadku reguł jest zasada uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 7, ust. 1). W myśl zapisów ustawy (art. 22, ust. 2) zamawiający nie może określać warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Wprowadzono tym samym zasadnicze ograniczenia w preferowaniu w postępowaniu przetargowym podmiotów ekonomii społecznej, gdyż taka preferencja bez wątplenia może być uznana za naruszenie zasad uczciwej konkurencji. Istotne w tym wypadku są również zapisy ustawy dotyczące kryteriów oceny ofert. Ustawa przewiduje, że odnoszącymi się do przedmiotu zamówienia czynnikami oceny może być cena, ale też: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji, serwis oraz termin wykonania zamówienia (art. 91, ust. 2). Wreszcie, ustawa mówi wprost, że kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy (art. 91, ust. 3). Oznacza to, że możliwości stosowania innych zasad i kryteriów, w szczególności społecznych, są w polskim systemie zamówień publicznych bardzo ograniczone.

Brak preferencji dla firm społecznych w zamówieniach publicznych mógłby pozostać tematem teoretycznych dywagacji nad różnicami między amerykańskim i europejskim systemem prawnym, gdyby nie fakt, iż taką możliwość przewidują Dyrektywy Parlamentu i Rady Europejskiej²⁶. Wątpliwości może budzić kwestia, czy uzyskane w wyniku stosowania takich rozwiązań korzyści społeczne są wystarczająco duże, by zrównoważyć negatywne czynniki, jakimi są zakłócanie konkurencyjności rynku, wzrost cen realizowanych zamówień publicznych oraz ryzyko potencjalnych nadużyć ze strony podmiotów ubiegających się o zamówienia. W chwili obecnej nie ma dostępu do wyliczeń budżetowych dotyczących skutków takich rozwiązań. Bezspornie natomiast zastosowanie konstrukcji prawnej, która będzie dopuszczała do niektórych przetargów wyłącznie firmy społeczne lub ustanowi poważne preferencje dla takich podmiotów, skutkować będzie poszerzeniem możliwości ich działania i rozwoju.

Oczywiście można się zastanawiać, czy zamówienia publiczne są dobrym narzędziem do realizacji celów w zakresie polityki społecznej – dyskusje takie są podejmowane w wielu krajach²⁷. Jest to przede wszystkim dyskusja polityczna, do-

25 Federal Acquisition Regulations System – Socioeconomic Programs, Small Disadvantaged Business Participation Program.

26 Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts

27 Peter Neuman, „Open Cities, Build for All – Experiences of Germany”.

tycząca instrumentów polityki społecznej i środków na ich realizację. Dylemat polega na tym, czy należy w sektorze zamówień publicznych ponieść wyższe koszty, uzyskując jednocześnie znaczący wzrost jakości w sferze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, czy zdecydować się na niepodjęcie takich kroków i kierowanie środków bezpośrednio do systemu socjalnego, za pośrednictwem którego trafiają one do ostatecznych beneficjentów. Jak widać z przytoczonych wcześniej przykładów, decyzja ta została podjęta zarówno przez władze publiczne w Stanach Zjednoczonych, jak i przez instytucje Unii Europejskiej, które mając świadomość skali rynku zamówień publicznych, a jednocześnie skali potrzeb w zakresie działań na rzecz osób wykluczonych, stworzyły regulacje, które długofalowo prowadzą do pozytywnych efektów w sferze społecznej. O wadze tego oddziaływania może świadczyć choćby wielkość rynku zamówień publicznych, które stanowią około 16% unijnego PKB, co sprawia, że wywierają poważny wpływ zarówno na rozwój przedsiębiorstw, jak i na rynek pracy.

Reforma systemu zamówień publicznych w Unii Europejskiej rozpoczęła się w roku 1996, wraz z wydaniem przez Komisję Europejską aktu „Zielona Księga. Zamówienia publiczne w UE – w poszukiwaniu rozwiązań”²⁸. Jedną z poruszanych tam kwestii było połączenie polityki zamówień publicznych z innymi kierunkami działań wytyczonymi przez Wspólnotę, w tym w zakresie polityki społecznej. Zwracano uwagę na to, iż zastosowanie przemyślanych rozwiązań podczas udzielania zamówień publicznych będzie przekładało się na takie dziedziny polityki społecznej, jak integracja wykluczonych grup społecznych ze społeczeństwem czy promowanie zatrudnienia chronionego i wspieranego. W wydanej dwa lata później „Informacji Komisji Europejskiej”²⁹ wskazano między innymi na tak zwane „działania pozytywne”, to jest wykorzystanie zamówienia publicznego jako środka do osiągnięcia danego celu, na przykład stworzenia atrakcyjnego rynku dla zakładów pracy chronionej, od których nie można racjonalnie oczekiwać sprostania konkurencji klasycznych firm komercyjnych o normalnym poziomie wydajności. Następstwem tych dokumentów było rozpoczęcie dyskusji, a następnie przygotowanie w maju 2000 roku przez Komisję Europejską pakietu legislacyjnego – projektu dwóch nowych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych. Jednak dopiero po trzyipółletnich konsultacjach Parlament Europejski przyjął, a Rada Unii Europejskiej zatwierdziła ostateczny tekst tych aktów prawnych. Zostały opublikowane w europejskim Dzienniku Urzędowym z 30 kwietnia 2004 r.: Dyrektywa 2004/17/EC w sprawie ujednoczenia procedur udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach wodnym, energetycznym, transportowym i usług pocztowych oraz Dyrektywa 2004/18/EC w sprawie

ujednoczenia procedur udzielania zamówień publicznych na wykonywanie robót, dostawy towarów oraz wykonywanie usług. Obok innych regulacji wprowadzają także zasady pozwalające na uwzględnianie czynników społecznych w prawie zamówień publicznych. Regulacje zawarte w tych dyrektywach modyfikują zasady udzielania zamówień publicznych w Unii Europejskiej. Niektóre zmiany dotyczą właśnie kwestii przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Uznano, że formy działalności gospodarczej realizujące zatrudnienie chronione lub wspomagane pełnią istotną funkcję w zakresie realizacji polityki równych szans i reintegracji społecznej. Takie podmioty mają oczywiście prawo ubiegać się o zamówienia w trybie konkurencyjnym. Jednak ich specyfika sprawia, że są mniej konkurencyjne i mogą nie być w stanie pozyskiwać kontraktów na normalnych zasadach. Stąd rekomendacja dla państw członkowskich, by wprowadzić w prawie zamówień publicznych preferencje dla tego typu przedsięwzięć. Potencjalne narzędzia w zakresie polityki społecznej możliwe do zastosowania na poziomie prawa krajowego w zakresie polityki społecznej to:

- Stosowanie przez administrację publiczną dodatkowych kryteriów oceny ofert dotyczących właściwości wykonawcy (na przykład liczby zatrudnianych osób niepełnosprawnych), czy wręcz ograniczenie możliwości udziału w przetargu do podmiotów ekonomii społecznej. Warunkiem stosowania takich rozwiązań byłoby ujawnienie tych kryteriów i warunków na etapie zaproszenia do składania ofert.
- Zawarcie w prawie krajowym klauzul zobowiązujących jednostki administracji publicznej wszystkich szczebli do wyboru określonej procentowo liczby ofert rocznie wyłącznie spośród firm realizujących zatrudnienie chronione lub wspomagane.
- Ustalenie progu kwotowego lub procentowego w ogólnym budżecie jednostek administracji publicznej określającego udział zamówień publicznych realizowanych przez podmioty działające na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Polskie prawo zamówień publicznych zostało gruntownie znowelizowane 7 kwietnia 2006 r. w celu dostosowania go do zapisów Dyrektyw 2004/17/EC i 2004/18/EC. Niestety, wypełniając wymogi dostosowania do *acquis communautaire* uwzględniono szereg wymogów dotyczących tworzenia jednolitego rynku zamówień, przejrzystości, korzystania z narzędzi elektronicznych, w minimalnym stopniu odnosząc się do postulatu uwzględnienia elementów społecznych. Polskie prawo zamówień publicznych w sposób bardzo ograniczony realizuje wskazania wymienionych dyrektyw w kwestiach socjalnych. Jedyny element pozwalający na zastosowanie preferencji dla podmiotów ekonomii społecznej to zapisy art. 5, ograniczające wynikający z art. 91, ust. 3 zakaz ustalenia kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy. W myśl przywołanego przepisu kryterium związane z właściwościami wykonawcy można stosować

28 „Green Paper. Public Procurement In the European Union – Exploring the Way Forward”, Bruksela, 1996.

29 Komisja Europejska, DG XV, „Public Procurement In the European Union”, Bruksela, 1998.

w 12 przypadkach (art. 5, ust. 1 pkt 1–12), między innymi dla usług: w zakresie ochrony usług i mienia, socjalnych, hotelarskich i restauracyjnych, rekrutacji lub pozyskiwania personelu, szkoleniowych, edukacyjnych, zdrowotnych, kultury, sportu i rekreacji. Ponadto udzielając zamówień w tym zakresie, zamawiający ma między innymi większą swobodę w stosowaniu zamówienia z wolnej ręki. Oznacza to ograniczoną, ale istniejącą możliwość preferowania firm socjalnych w procedurach realizowanych na podstawie obowiązujących przepisów ustawy prawo zamówień publicznych (ale ograniczoną wyłącznie do dwunastu grup usług określonych w artykule 5 ustawy).

Istnieje pilna konieczność rozważenia kwestii rozszerzenia możliwości promowania przedsiębiorstw społecznych w ramach systemu zamówień publicznych. Możliwości uwzględniania w większym wymiarze wątków społecznych dają wprost opisane dyrektywy UE, jak również przewidziane w nich progi, które przewidują, iż dla zamówień na usługi i dostawy do kwoty 154 000 euro (dla władz centralnych) oraz 236 000 (dla władz lokalnych), kraje członkowskie są zwolnione ze stosowania prawa europejskiego³⁰. Warto też dodać, że regulacje dotyczące możliwości stosowania preferencji dla ekonomii społecznej przewidziane są również w porozumieniu w sprawie zamówień rządowych Światowej Organizacji Handlu (art. XXIII, ust. 2)³¹, którego sygnatariuszami jest 38 krajów, w tym wszyscy członkowie Unii Europejskiej. Potencjalne zmiany wymagają poważnej dyskusji politycznej, w której rozważono by wszelkie argumenty zwolenników i przeciwników takich rozwiązań, biorąc pod uwagę zarówno dotychczasowe doświadczenia polskie, jak i szerokie doświadczenia krajów Unii Europejskiej. Podstawowymi przesłankami przy podejmowaniu decyzji o zmianach prawnych musiałaby być analiza efektywności takich rozwiązań – czy dodatkowe środki skierowane do podmiotów realizujących zatrudnienie wspomagane lub chronione przyniosą efekty adekwatne do nakładów.

Ważny jest również społeczny wymiar takiego mechanizmu, który zdecydowanie przemawia za działaniami wprowadzającymi firmy socjalne na rynek zamówień publicznych. Środki finansowe trafiające do pracownika jako wynik jego aktywności ekonomicznej mają bardzo silny wpływ na budowanie u niego poczucia własnej samodzielności, wartości i godności. Tymczasem, kierując te same środki do tych samych osób w formie zasiłków i rent, utrwalamy ich bezradność, generując w środowisku problemy społeczne, które będą dotyczyły nie tylko osób wykluczonych społecznie, lecz także kolejnych pokoleń w rodzinach uzależnionych od finansowego zasilania z budżetu publicznego. W obecnej sytuacji, gdy liczba podmiotów ekonomii społecznej jest

stosunkowo niewielka, zaś sektor ten jest w początkowej fazie rozwoju, można tę dyskusję prowadzić, wywodząc z niej propozycje zmian legislacyjnych, które mogłyby wejść w życie w perspektywie najbliższych lat. Biorąc pod uwagę stopień skomplikowania i sformalizowania procedur prawa zamówień publicznych, należałoby wypracowywać takie rozwiązania, które znacząco uprościłyby udzielanie zleceń firmom socjalnym, niwelując biurokratyczną barierę, która może być dla wielu z nich niemożliwa do przejścia.

Wnioski

Podmioty ekonomii społecznej mogą się również ubiegać o udzielenie zamówienia publicznego w przetargach. Jednak skomplikowane, wynikające z ustawy prawo zamówień publicznych i wymagania obowiązujące przedsiębiorców przy ubieganiu się o zamówienie sprawiają, że jest to na razie raczej teoretyczna możliwość. Rozwój sektora ekonomii społecznej niesie ze sobą ogromny potencjał zmian w zakresie aktywnego przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Warunkiem jego dynamicznego rozwoju jest zapewnienie mu szerszego dopływu środków finansowych. Stąd konieczna jest dyskusja nad rozwiązaniami prawnymi, które bazując na Dyrektywach 2004/17/EC oraz 2004/18/EC umożliwią podmiotom ekonomii społecznej szerszy dostęp do rynku zamówień publicznych. Obecna liczba przedsiębiorstw społecznych w skali kraju nie uzasadnia natychmiastowych zmian w systemie. Jednak w perspektywie najbliższych lat należałoby przewidzieć nowelizację ustawy prawo zamówień publicznych mającą na celu wprowadzenie narzędzi promujących ten sektor gospodarki.

12. Udzielanie wsparcia rzeczowego podmiotom ekonomii społecznej

Istotnym narzędziem wspierania podmiotów ekonomii społecznej przez władze lokalne może być udostępnienie im na preferencyjnych warunkach nieruchomości znajdujących się w dyspozycji samorządów. Nie będę w tym miejscu omawiał kwestii związanych ze sprzedażą lub oddawaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami przewiduje taką możliwość, jednak uważam, że z punktu widzenia władz publicznych wyzbywanie się władztwa nad nieruchomością jest rozwiązaniem nieracjonalnym. Istnieją inne możliwości, które po stronie podmiotu wspieranego mają ten sam skutek – uzyskuje on za symboliczną opłatą możliwość prowadzenia działalności w oparciu o konkretną nieruchomość. Publiczny właściciel powinien mieć możliwość nadzoru i ewentualnego wycofania się z umowy w przypadku nierealizowania celu, na jaki nieruchomość została przeznaczona. Zbycie nieruchomości takiej możliwości nie daje, zaś ustanowienie użytkowania wieczystego bardzo ją ogranicza. Stąd

30 The CARPE Guide to Responsible Procurement, EUROCITIES, Brussels 2005.

31 Government Procurement Agreement (GPA).

zdecydowanie lepszą możliwością jest najem lub dzierżawa nieruchomości na preferencyjnych warunkach.

Podstawową procedurą oddawania nieruchomości w najem lub dzierżawę jest przetarg (art. 37). Jednak, rozważając możliwości wspierania ekonomii społecznej, należałoby zwrócić uwagę na trzy wynikające z przepisów ustawy procedury:

- Możliwość bezprzetargowego zawarcia umowy w przypadku, gdy okres dzierżawy lub najmu nie przekracza trzech lat (art. 37, ust. 4).
- Możliwość zawarcia umowy na czas dłuższy niż trzy lata za zgodą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub wojewody (dla nieruchomości Skarbu Państwa) na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów (art. 37, ust. 4).
- Możliwość organizacji przez władze publiczne przetargu na dzierżawę lub najem nieruchomości z określeniem jej przeznaczenia na konkretne cele, na przykład na działalność podmiotów ekonomii społecznej (art. 35, ust. 2, pkt 4).

Powyższe przepisy są w pełni wystarczające, by wspierać podmioty ekonomii społecznej poprzez zapewnienie im nieruchomości na prowadzenie działalności. W przypadku nowo powstającego podmiotu najlepszym rozwiązaniem wydaje się krótkoterminowa bezprzetargowa dzierżawa nieruchomości. Prawidłowy rozwój i dobre rezultaty funkcjonowania takiego podmiotu będą stanowiły uzasadnienie dla skierowania wniosku do rady gminy, powiatu lub sejmiku wojewódzkiego o wyrażenie zgody na zawarcie umowy w trybie bezprzetargowym na okres dłuższy niż trzy lata. Uzasadnieniem stosowanym w tego typu przypadkach jest również konieczność zapewnienia wymaganej trwałości realizowanych przez podmiot projektów finansowanych ze źródeł zewnętrznych. Wymagany w projektach okres, w którym beneficjent musi mieć zapewnione korzystanie z nieruchomości, wynosi z reguły od 5 do 10 lat.

W sytuacjach, kiedy na rynku lokalnym funkcjonuje więcej zainteresowanych firm społecznych, istnieje możliwość organizacji przetargu. Organizujący przetarg organ administracji publicznej ma zdecydowanie większe możliwości ukierunkowania oferty dzierżawy lub najmu do podmiotów ekonomii społecznej niż w przypadku zamówień publicznych. Przed ogłoszeniem przetargu ogłaszany jest wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę (art. 35). W wykazie tym określa się między innymi przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania. Przeznaczając nieruchomość na działalność podmiotów ekonomii społecznej, ograniczamy potencjalną konkurencję wyłącznie do firm, które spełniają opisane w wykazie kryteria. Nawet jeśli pojawi się kilka podmiotów zainteresowanych nieruchomością, mogą być wśród nich tylko takie, które zatrudniają osoby wykluczone i nie będą

musiały konkurować z firmami opierającymi swoją działalność na zasadach rynkowych.

Kolejny istotny przepis w ustawie o gospodarce nieruchomościami dotyczy sposobu organizowania przetargów – przewidziane są przetargi ustne oraz pisemne (art. 40, ust. 1). Przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny za dzierżawę bądź najem nieruchomości. Mając na uwadze to, iż uzyskiwanie dochodów z nieruchomości nie powinno być celem władz lokalnych w przypadku współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, większe uzasadnienie ma przetarg pisemny. Jego celem jest wybór najkorzystniejszej oferty. Oznacza to, że czynnikiem decydującym nie musi być cena, lecz na przykład wartość merytoryczna projektu, czy też liczba osób wykluczonych, które zatrudni przedsiębiorstwo społeczne. Oczywiście kryteria i procedura wyboru muszą być jednoznacznie opisane w regulaminie. Ustawa wprost mówi (art. 40, ust. 3), że o tym, jaka forma przetargu zostanie zastosowana, decyduje jego organizator – najczęściej wójt, burmistrz, prezydent lub zarząd powiatu. Jak widać z powyższego krótkiego przeglądu przepisów, władze lokalne mają w zakresie gospodarki nieruchomościami szerokie możliwości wspomagania ekonomii społecznej. Co ważne, ustawa nie ogranicza stosowania opisanych tu szczególnych zasad wyłącznie do organizacji pozarządowych. Z jej dobrodziejstw mogą skorzystać również podmioty gospodarcze, które prospołeczna specyfika działalności lokuje w sferze ekonomii społecznej. Decyzja o skorzystaniu z tej formy wspierania zależy wyłącznie od woli władz samorządowych i od posiadanych możliwości lokalowych.

Również wsparcie w postaci użyczenia sprzętu, narzędzi czy pojazdów może stanowić materialną pomoc dla przedsiębiorstw ekonomii społecznej. Tryb i możliwy zakres wsparcia będzie ściśle uzależniony od statusu prawnego podmiotu wspieranego. Stosunkowo najłatwiej tego typu pomoc może być świadczona organizacjom pozarządowym w zakresie prowadzonej przez nie działalności statutowej (odpłatnej lub nieodpłatnej). Kwestię udostępnienia im sprzętu czy pojazdu będzie regulowała umowa zawarta na podstawie kodeksu cywilnego. Warto przy jej zawieraniu rozważyć kwestie podatkowe – bywa, że Urzędy Skarbowe przy umowie użyczenia żądają wyceny tego świadczenia, stąd niekiedy praktyczniejsza jest dzierżawa za symboliczną złotówkę. W przypadku użyczenia czy też symbolicznej dzierżawy podmiotowi gospodarczemu sytuacja znacznie się komplikuje, ponieważ w grę wchodzi regulacja ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ustawa ta, wynikająca z regulacji wspólnotowych, jest jednym ze skutków naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Co prawda przepisy dopuszczają udzielanie takiej pomocy podmiotom gospodarczym, ale w ograniczonym wymiarze i obwarowując ją szczególnymi warunkami. Oznacza to, że

udzielenie przez samorząd wsparcia podmiotowi gospodarczemu – firmie społecznej – będzie się wiązało z koniecznością zastosowania się do wymaganych ustawą procedur; przedkładania sprawozdań Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pośrednictwem regionalnej izby obrachunkowej, jak również wydawania beneficjentom zaświadczeń, że udzielona pomoc publiczna jest pomocą *de minimis* (art. 5, ust. 3). Takim procedurom podlega każda, nawet drobna forma wsparcia. Jeśli beneficjent wsparcia w ciągu trzech kolejnych lat otrzymał pomoc *de minimis*, której wartość nie przekracza wartości 100 000 euro, to wartość pomocy, jaką może jeszcze otrzymać, stanowi różnicę między kwotą 100 000 euro i wartością otrzymanej dotąd pomocy *de minimis*. Co prawda charakter podmiotów, o których mowa, nie rodzi niebezpieczeństwa przekroczenia tego poziomu wsparcia, niemniej jednak udzielenie pomocy wymaga przeprowadzenia wszystkich kroków formalnych.

Wynikające z ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej procedury ograniczają znacząco możliwości wspierania podmiotów ekonomii społecznej mających status przedsiębiorcy. Ponadto skomplikowanie tych procedur studzi ewentualny zapał władz lokalnych do wspierania działalności gospodarczej prowadzonej przez firmy wpisujące się w model ekonomii społecznej. Należy też zwrócić uwagę, że oprócz utrudnień formalnych, udzielając pomocy publicznej podmiotom gospodarczym, władze lokalne muszą się liczyć z kontrolami ze strony instytucji badających poprawność gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego i koniecznością tłumaczenia zasadności udzielonego wsparcia.

W tym miejscu chciałbym dodatkowo omówić jeszcze jedną potencjalną możliwość wsparcia sektora ekonomii społecznej. W odróżnieniu od wszystkich opisanych wcześniej form, ta jest dopiero projektem zmian w ustawie i będzie mogła być wprowadzona w kolejnej kadencji parlamentu. Niemniej jednak istotne jest już dziś rozważenie, jakie niesie ze sobą możliwości, oraz lobbing na rzecz wprowadzenia stosownej nowelizacji w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która umożliwi realizację partnerstw publiczno-społecznych (Rozdział 2a, art. 19 b-k, wg. rządowego projektu zmian ustawy). Partnerstwo publiczno-społeczne zrzeszające co najmniej trzech partnerów przynależących do sektora publicznego i pozarządowego może być zawiązywane w celu realizacji jednego lub wielu zadań. Działając w formie związku stowarzyszeń, ma formułę nieco podobną do stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Partnerstwo posiada swój fundusz statutowy przeznaczony na realizację jego celów, na który mogą być wnoszone wkłady pieniężne i niepieniężne partnerów. Ustanawiając partnerstwo publiczno-społeczne, partner publiczny może obciążać własność rzeczy lub innych przynależących mu praw, a także dokonywać innych świadczeń na rzecz partnerstwa. Ograniczeniem jest tylko zakaz prze-

noszenia na partnerstwo własności rzeczy ruchomych lub nieruchomości, co, jak pisałem przy omawianiu gospodarki nieruchomościami, nie jest przeszkodą we współpracy. Uchwalenie przez parlament tej nowej formuły współpracy oznaczać będzie dodatkową możliwość podejmowania wspólnych działań przez władze lokalne i sektor pozarządowy, w szczególności w zakresie ekonomii społecznej, dając szansę na wyposażanie na czas realizacji zadania pozarządowych podmiotów ekonomii społecznej w majątek samorządowy. Dodatkowym walorem partnerstwa publiczno-społecznego może być jego formalny status i struktura władz złożonych z przedstawicieli partnerów. W sytuacjach, gdy władze lokalne nie są w pełni przekonane do dotowania lub innych form wspierania zewnętrznych podmiotów, partnerstwo da im poczucie lepszej kontroli nad zaangażowanymi w ekonomię społeczną zasobami, a co za tym idzie – ułatwi podjęcie decyzji o włączeniu się w tego typu przedsięwzięcia. Z powyższych powodów ważne jest, by zarówno władze samorządowe, jak i trzeci sektor zaangażowały się w promowanie tego rozwiązania i doprowadziły do uchwalenia stosownej nowelizacji ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Wnioski

Podmioty ekonomii społecznej mogą otrzymywać pozafinansowe, rzeczowe wsparcie ze strony administracji. Może ono przybierać formę najmu lub dzierżawy na preferencyjnych warunkach sprzętu lub nieruchomości na prowadzenie działalności gospodarczej lub odpłatnej działalności pożytku publicznego. Największe możliwości w tym zakresie daje ustawa o gospodarce nieruchomościami, której zapisy pozwalają zarówno poprzez tryb bezprzetargowy, jak i przetargi kierowane do określonego typu podmiotów udostępniać publiczne nieruchomości firmom społecznym, bez względu na ich status formalny. W przypadku udostępniania sprzętu, narzędzi lub pojazdów istnieją znaczne obostrzenia w udzielaniu wsparcia przedsiębiorcom społecznym wynikające z ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zdecydowanie prostsza jest sytuacja w przypadku wspierania działalności pożytku publicznego, gdyż taka pomoc jest dopuszczalna i nie jest obwarowana szczególnymi ograniczeniami. Obiecującą formą wydają się również partnerstwa publiczno-społeczne, których wprowadzenie jest przewidziane w projektach zmian do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

13. Tworzenie pozytywnego klimatu dla rozwoju ekonomii społecznej

Oprócz wszelkich opisanych wcześniej form udzielania bezpośredniego wsparcia materialnego czy zapewniania zleceń lokalnym podmiotom ekonomii społecznej, kluczowe

jest również zapewnienie politycznego wsparcia dla takich działań. Nie chodzi o wypisywanie promowania ekonomii społecznej na sztandarach, lecz raczej o budowanie poczucia, że tego typu aktywność nie jest zwykłą działalnością gospodarczą, lecz elementem budowania dobrostanu lokalnej społeczności. Działania takie mogą być między innymi przewidziane w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ich zakres powinien wynikać z rozpoznania lokalnych potrzeb przeprowadzonego wspólnie z sektorem pozarządowym, w miarę możliwości przy współpracy również z sektorem lokalnych małych przedsiębiorstw. Składnikiem takich działań będzie promowanie lokalnych liderów ekonomii społecznej – podmiotów inicjujących i koordynujących przedsiębiorczość społeczną na gruncie lokalnym. Niezwykle ważne będzie również budowanie otoczenia, bez którego nie może być mowy o sukcesie tworzenia miejsc pracy dla osób wykluczonych. Obok podmiotów zapewniających miejsca pracy muszą istnieć instytucje wyszukujące i inicjujące pracę z klientem znajdującym się w sytuacji długotrwałego bezrobocia i powiązanych z nim negatywnych skutków społecznych. Stąd w systemie muszą znaleźć swoje miejsce ośrodki pomocy społecznej, które powinny być istotnym elementem koalicji na rzecz wspierania ekonomii społecznej. Ich otwartość i udział w tego typu inicjatywach będzie zależała zarówno od zatrudnionych tam osób, jak i od poparcia gminnych władz samorządowych.

Kluczowym instrumentem, którym dysponują władze powiatowe, są środki Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Powiatowe Urzędy Pracy zmieniają obecnie sposób funkcjonowania, bardziej aktywnie podchodząc do indywidualnych klientów, warto jednak, by uzyskały od starosty zachętę do współpracy z podmiotami ekonomii społecznej. Powiatowe Rady Zatrudnienia z racji swojego składu są gremiami, które powinny dyskutować i wypracowywać rekomendacje dotyczące możliwości wspierania i rozwoju ekonomii społecznej. W zakresie zadań powiatu leżą również kwestie związane z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych. Kompetencją rad powiatów jest z kolei decyzja o podziale środków z PFRON na rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych, w tym na pokrycie wkładu do spółdzielni socjalnej (art. 12a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych). Warto, by problematyka przedsiębiorstw społecznych była poruszana również przez Powiatowe Społeczne Rady do spraw Osób Niepełnosprawnych.

Nawet samorząd województwa, który z założenia w mniejszym stopniu zajmuje się kwestiami dotyczącymi problemów indywidualnych, może mieć tu swoją rolę, o której warto dyskutować na forum Wojewódzkiej Rady Zatrudnienia oraz Wojewódzkiej Społecznej Rady do spraw Osób Niepełnosprawnych.

Władze lokalne mogą również pomagać przedsięwzięciom ekonomii społecznej jako łącznik z sektorem biznesowym³². Istotne będzie wskazywanie podmiotom działającym w sferze rynkowej celów i zasad działania przedsiębiorstw społecznych. Zrozumienie tych odmiennych mechanizmów będzie pomagało uczynić z nich sojuszników, a nie konkurentów w rozwoju ekonomii społecznej. Kolejnym krokiem może być włączanie podmiotów ekonomii społecznej w „łańcuch pokarmowy” lokalnej przedsiębiorczości – realizacja projektów we współpracy z już istniejącymi na rynku podmiotami poprzez dostarczanie im podzespołów czy usług cząstkowych, dzięki którym ich finalny produkt stanie się bardziej konkurencyjny. Realizacja takiej strategii także znajdzie pozytywne odzwierciedlenie w sytuacji lokalnej społeczności. W podejmowaniu takich inicjatyw rola samorządów może być również przełomowa. Natomiast nie ma dziś mechanizmów, w ramach których władze lokalne mogłyby przekonać instytucje bankowe do wspierania rozwoju ekonomii społecznej.

Na zakończenie należy przypomnieć, że w odróżnieniu od wszystkich wcześniej omówionych form pomocy w rozwoju podmiotów ekonomii społecznej, niematerialne wsparcie nie jest ograniczane przepisami prawa. Władze lokalne mają tu dużą dowolność, a co za tym idzie – mogą dostosowywać formy i zakres tej pomocy do realnych potrzeb istniejących na ich terenie podmiotów. Ważne jest, by formy ewentualnego wsparcia były wypracowywane wspólnie z zainteresowanymi, tak by jak najlepiej odpowiadały ich potrzebom, dzięki czemu działania władz lokalnych będą osiągały wyższą skuteczność.

Wnioski

Dla sukcesu ekonomii społecznej absolutnie kluczowe jest zakorzenienie w lokalnej społeczności. Władze samorządowe obok materialnego wspierania ekonomii społecznej mogą i powinny tworzyć pozytywny klimat w stosunku do tego typu działalności. Ważna jest rola gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek organizacyjnych oraz rad działających przy organach wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, które mają możliwości promowania nowatorskich rozwiązań i wspierania ich od strony merytorycznej i organizacyjnej. Władze samorządowe mogą również pomagać nowo powstającym podmiotom ekonomii społecznej w wejściu w krwioobieg lokalnej gospodarki. Są to najmniej kosztowne formy wsparcia, które mogą i powinny uzupełniać opisaną wcześniej pomoc o charakterze materialnym, choć z przyczyn oczywistych nie mogą jej zastąpić.

32. Przykładem takiego modelowego współdziałania przedsiębiorstwa społecznego, władz lokalnych i lokalnego biznesu może być Spółdzielnia Socjalna Usługowo-Handlowo-Produkcyjna w Byczynie w województwie opolskim.

14. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że władze samorządowe są potencjalnie najpoważniejszym partnerem w rozwoju ekonomii społecznej. Wynika to ze wspólnoty interesów – to właśnie gminy i powiaty są najbardziej zainteresowane ograniczeniem zjawiska wykluczenia społecznego. Mają one również najlepsze rozeznanie lokalnych potrzeb spośród różnych szczebli władz publicznych. W ostatnim dziesięcioleciu nastąpił spektakularny wzrost zaangażowania władz lokalnych we współpracę z sektorem pozarządowym. Kolejnym krokiem na tej drodze jest uświadamianie samorządom możliwości, jakie niesie ze sobą ekonomia społeczna. Jest to obecnie równie ważne, jak wypracowywanie dobrych praktyk w prowadzeniu przedsiębiorstw socjalnych. Dlatego należy szeroko informować władze stanowiące i wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego o roli podmiotów ekonomii społecznej w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu.

Walory ekonomii społecznej powinny być także upowszechniane wśród organizacji pozarządowych. To właśnie w tym sektorze ulokowany jest potencjał jej rozwoju. Co prawda już dziś wiele organizacji prowadzących odpłatną działalność pożytku publicznego czy działalność gospodarczą³³ można zaliczyć do podmiotów sektora ekonomii społecznej. Jednak nacisk musi być położony na wskazywanie organizacjom zarówno korzyści wynikających z budowania w oparciu o ekonomię społeczną nowych źródeł finansowania, jak i z realizacji misji społecznej, jaką jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Równoległe do rozwoju przedsięwzięć z zakresu ekonomii społecznej i zacieśniania współpracy pomiędzy sektorami publicznym i pozarządowym należy zadbać o nowelizację przepisów prawnych. Należy zabiegać o zmiany w ustawach, które dodatkowo poprawią warunki realizacji takich przedsięwzięć, choć nie jest to w obecnym stanie prawnym kwestia zasadnicza. W świetle obowiązujących obecnie przepisów istnieje wiele możliwości rozwoju przedsiębiorstw społecznych i ich wspierania przez administrację publiczną. Trzeba jednak mieć na uwadze, że choć dziś wystarczające, nie są one adekwatne do potencjału, jaki tkwi w rozwoju tej sfery gospodarki. Stopniowe dostosowywanie przepisów ustawowych do nowych rozwiązań merytorycznych pozwalać będzie na podtrzymanie dynamiki rozwoju sektora ekonomii społecznej.

Duże znaczenie będzie miało w przyszłości rozszerzenie pozarządowo-samorządowych koalicji na rzecz ekonomii społecznej również na sektor komercyjny. Lokalne podmioty gospodarcze, które zrozumieją misję ekonomii społecznej, mogą być cennym partnerem jej rozwoju. Warto już dziś rozpocząć działalność o charakterze edukacyjnym kierowaną do biznesu w celu rozszerzenia pojęcia „społecznej odpowiedzialności biznesu” także na tę sferę działalności, zapewniając sobie sojusznika w miejsce potencjalnego konkurenta.

W obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej istnieją w Polsce dobre warunki do rozwoju ekonomii społecznej. W ramach obowiązującego prawa sektor pozarządowy dysponuje szeroką gamą możliwości realizacji tego typu przedsięwzięć, zaś sektor publiczny odpowiednio zróżnicowanymi narzędziami pozwalającymi na stosowanie wielu zachęt dla podmiotów podejmujących działalność na rzecz osób wykluczonych społecznie. Kluczową kwestią jest upowszechnianie dobrych praktyk i doprowadzenie do powstawania na poziomie lokalnym samorządowo-pozarządowych – a jeśli to możliwe, włączających również biznes – partnerstw, które będą prowadziły dostosowaną do lokalnych potrzeb politykę przeciwdziałającą wykluczeniu społecznemu i budującą silniejszy sektor obywatelski.

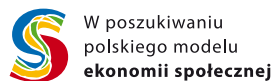
Michał Guć

³³ W badaniu „Kondycja sektora organizacji pozarządowych w Polsce 2006” 14,7% organizacji zadeklarowało, że prowadzi odpłatną działalność pożytku publicznego, zaś ponad 8% organizacji zadeklarowało, iż prowadzi działalność gospodarczą.

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.