

Podmioty ekonomii społecznej w działalności sektora publicznego

Przemiany sektora publicznego, poczynając od drugiej połowy minionego wieku, wprowadziły nową perspektywę polegającą na poszukiwaniu innowacyjnych form współpracy administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi. Reformy administracyjne związane głównie z koncepcją *New Public Management* podejmowane przede wszystkim przez bogate państwa zachodnioeuropejskie charakteryzowało osiągnięcie wydajności ekonomicznej, sprawności oraz efektywności poprzez menedżerskie i rynkowo zorientowane podejście do zarządzania strukturami administracyjnymi oraz adaptowanie instrumentów charakterystycznych dla prawa cywilnego. Niewątpliwie ważnym etapem było także przeprowadzenie pod koniec XX w. reform decentralizacyjnych, co oznaczało włączenie w proces zarządzania sprawami publicznymi społeczności lokalnych i jednostek terytorialnych. W konsekwencji partycypacja obywateli w sferze zarządzania i wykonywania usług publicznych służyła rozwijaniu form dialogu obywatelskiego i uczestnictwa w procesie decyzyjnym, sprzyjała zwiększeniu odpowiedzialności i kontroli administracji publicznej, a także zapewniła jawność i przejrzystość jej działań. Niewątpliwie reformy te przyczyniły się do tego, że organizacje obywatelskie zostały dostrzeżone jako potencjalni partnerzy z uwagi przede wszystkim na fakt wpisywania się z reguły przedmiotu ich działalności, przynajmniej w jakimś stopniu, w zakres spraw publicznych tradycyjnie przypisywanych państwu ¹.

W Europie Środkowo-Wschodniej również zaczyna być dostrzegana potrzeba modernizacji administracji publicznej, zwłaszcza w zakresie świadczenia przez nią usług publicznych. Owa modernizacja może dokonywać się w oparciu o wspomnianą już ideę *New Public Management*, która najogólniej rzecz ujmując wiąże się z prywatyzacją

¹ M. Małecka, Z. Wesołowski, *Modele współpracy podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną*, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, nr 5, 2008, s. 4. Zob. również i por. R. Herbut, *Proces reformowania administracji publicznej (sektora publicznego) – wyzwania i ograniczenia*, [w:] R. Wiszniewski (red.), *Administracja i polityka. Europejska Administracja publiczna*, Wrocław 2008, s. 27; H. Izdebski, *Od administracji publicznej do public governance*, [w:] J. Hausner (red.), *Zarządzanie publiczne*, Kraków 2007, nr 1, s. 12-14. W odniesieniu do reform w polskiej administracji publicznej zob.: J. Blicharz, *W kwestii modelu współczesnej polskiej administracji publicznej*, [w:] B. Banaszak (red.), *Przegląd Prawa i Administracji*, Tom LXXVII, Wrocław 2008.

usług publicznych lub też z rozwijaniem form charakterystycznych dla partnerstwa publiczno-prywatnego. Przeobrażenia w funkcjonowaniu administracji publicznej dokonywać się mogą jednak także inną drogą, a mianowicie na podstawie zasady subsydiarności poprzez budowę partnerstwa obywatelskiego (społecznego)², w którym organizacje obywatelskie są dla administracji publicznej partnerem w dostarczaniu usług publicznych. Zatem fundamentu owej modernizacji upatruje się w partnerstwie publiczno-społecznym, którego podstaw należy szukać w tzw. trzecim sektorze, czy też w podmiotach ekonomii społecznej³. Dobrobyt materialny, wolność polityczna i solidarność mogą stanowić cechy społeczności, w której istnieje współpraca sektora publicznego, prywatnego i tzw. trzeciego, tj. nienastawionego na zysk. W ramach międzysektorowej współpracy możliwe jest niwelowanie określonych wad i ograniczeń poszczególnych sektorów⁴.

W dobie współczesnego polskiego modelu administracji publicznej pojawiające się coraz częściej podmioty ekonomii społecznej stanowią swoistą odpowiedź na kryzys państwa opiekuńczego o scentralizowanym systemie zarządzania, poprzez realizację swoich celów przyczyniają się do wzmacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego, a co za tym idzie – mogą prowadzić do odciążenia sektora publicznego poprzez przejmowanie do wykonania określonych zadań publicznych zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości. Uczestnictwo obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi może stanowić sposób na lepsze, skuteczniejsze dostarczanie usług publicznych.

Termin „ekonomia społeczna” historycznie łączony jest z Francją – *l'économie sociale*, w której to narodził się w początkach XIX w. jako próba zdefiniowania za jego pomocą pewnego obszaru aktywności publicznej, której nie można było zaliczyć ani do sektora publicznego, ani prywatnego. Okazało się, że szereg podmiotów, nie tylko we Francji, nie mieści się w dychotomicznej wizji rynku złożonego z przedsiębiorstw prywatnych i firm państwowych. Zatem aktywność rozmaitych fundacji, stowarzyszeń, spółdzielni czy towarzystw pomocy wzajemnej, których jedną ze swoistych cech jest

² V. Pestoff wskazuje na trzy zasadnicze powody, dla których wiele krajów europejskich poszukuje sposobów angażowania obywateli i organizacji trzeciego sektora do świadczenia usług publicznych. Pierwszym jest starzejące się społeczeństwo, drugim – narastający deficyt demokracji na wszystkich szczeblach, tj. lokalnym, regionalnym, krajowym czy europejskim, i wreszcie trzeci powód to długotrwały kryzys finansów publicznych – zob. szerzej: V. Pestoff, *Demokratyczne rządzenie: współprodukcja, trzeci sektor i udział obywateli w świadczeniu usług społecznych*, [w:] J. Hausner (red.), *Zarządzanie publiczne*, Kraków 2007, nr 2, s. 81.

³ K. Szczerski, *Partnerstwo obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 237-238.

⁴ A. Juros, *Przedsiębiorczość obywatelska w kształtowaniu ekonomii społecznej w Polsce*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003, s. 74-75.

działalność w zakresie produkcji lub usług, co stanowi dla nich swojego rodzaju misję publiczną, którą wykonują bądź to na rynku konkurencyjnym, bądź w formach zbliżonych do podmiotów sektora publicznego, zrodziła konieczność opisanie tego rodzaju aktywności gospodarczej⁵. Należy jednak zauważyć, że termin „ekonomia społeczna” pojawia się w literaturze w różnych kontekstach, co więcej – zróżnicowanie występuje już na poziomie samej nomenklatury. W piśmiennictwie angielskojęzycznym stosowane są terminy: ekonomia wspólnoty (*community development*), ekonomia społeczności lokalnej oraz rozwój wspólnoty. W języku francuskim i holenderskim stosuje się określenie: ekonomia społeczna (*economie sociale*) lub ekonomia współpracy (*economie co-operative*), z kolei w państwach języka hiszpańskiego mówi się o ekonomii popularnej (powszechnej), ekonomii pracy czy ekonomii solidarnościowej. W polskim piśmiennictwie zaś stosowane są terminy „ekonomia społeczna” i „gospodarka społeczna” w zależności od preferencji autorów, niejednokrotnie również zamiennie, wręcz jako synonimy⁶.

Współczesne zainteresowanie zjawiskiem ekonomii społecznej wiąże się z rozwojem tzw. nowej gospodarki społecznej⁷, która stanowi swego rodzaju odpowiedź na kryzys państwa opiekuńczego, a także inne globalne zjawiska. Stanowi też odpowiedź wobec obecnych tendencji do poszukiwania innowacyjnych i modernizacyjnych rozwiązań problemów ekonomicznych, społecznych, a nawet ekologicznych. Nowa gospodarka społeczna czerpie z tradycji sektora spółdzielczego i stowarzyszeniowego, jednakże jej rodowodu należy również szukać w dwóch pozostałych sektorach: publicznym, jak i prywatnym, czego doskonałym przykładem są spółdzielnie socjalne. Nowa gospodarka społeczna, podobnie jak jej poprzedniczka, zorientowana jest na korzyści dla swoich członków, jednakże idzie jeszcze dalej, a mianowicie uwzględnia w swoich inicjatywach cele społeczne, zwłaszcza środowisk marginalizowanych czy najogólniej rzecz ujmując zagrożonych ekskluzją społeczną⁸. Kieruje zatem swoją aktywność, misję, również na zewnątrz, ukierunkowując działalność na rzecz podstawowych usług społecznych oraz usług użyteczności publicznej, wychodząc w swoich działaniach do beneficjentów niekoniecznie będących członkami określonej jej formy instytucjonalno-prawnej.

Jednym ze sposobów definiowania ekonomii społecznej jest tzw. podejście instytucjonalne, polegające na wyliczeniu instytucji wchodzących w obręb ekonomii społecz-

⁵ K. Szczerski, *op. cit.*, s. 238.

⁶ A. Juros, *op. cit.*, s. 75-76.

⁷ „Stara ekonomia społeczna” ukierunkowana jest przede wszystkim na korzyści członków składających się na nią organizacji, H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 155.

⁸ M. Rymsza, *Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich*, Trzeci Sektor 2005, nr 2, s. 4.

nej. Ekonomię społeczną w ujęciu podmiotowym stanowić zatem będzie szereg podmiotów funkcjonujących wedle ściśle określonych cech adekwatnych dla zjawiska ekonomii społecznej. Wydaje się, że podejście instytucjonalne ma jednak charakter niewystarczający ze względu na zróżnicowanie poszczególnych form prawnych w państwach europejskich. W ujęciu podmiotowym do podmiotów ekonomii społecznej można zaliczyć organizacje zbiorczo określone np. stowarzyszeniami, jednakże ich treść prawna będzie różnić się w poszczególnych porządkach prawnych, w związku z tym, jak słusznie zauważa K. Wygnański, podejście instytucjonalne może mieć zastosowanie jedynie w krajach, w których obowiązuje „*civil code*”, a zatem w tych państwach, gdzie określona przez prawo forma wiąże się z określonym rodzajem działalności. Podejście takie ogranicza pojęcie ekonomii społecznej do skatalogowanych form prawnych, które w rzeczywistości mogą okazać się nieadekwatne dla nowych form aktywności obywatelskiej czy rozwiązań instytucjonalnych⁹. Negatywną przesłanką takiego podejścia jest również tzw. lokalne zakorzenienie ekonomii społecznej, co powoduje, że kształtuje się ona zwykle pod wpływem lokalnych, oddolnych czynników, jest pobudzana przez społeczne, kulturalne czy religijne wartości określonych wspólnot, co w konsekwencji powoduje, że trudno jest mówić o jednym modelu ekonomii społecznej, a tym samym o jednolitych jej instytucjach. W konsekwencji, przyjęcie formy prawnej jako kryterium przynależności do ekonomii społecznej jest wątpliwe, gdyż często, jak już zostało wspomniane, formy te w poszczególnych krajach mają odmienną treść ekonomiczną i społeczną¹⁰.

Innym sposobem definiowania ekonomii społecznej w literaturze, powszechnie aprobowanym, jest tzw. podejście normatywne, które polega na skatalogowaniu głównych cech określonych przedsięwzięć, zasad odnoszących się do zjawiska ekonomii społecznej, co pozwala na objęcie swoim zakresem zróżnicowanych w poszczególnych państwach form instytucjonalnych ekonomii społecznej. D. Pieńkowska podkreśla, że ekonomia społeczna dotyczy różnorodnych sfer życia społecznego, zatem określając jej istotę, należy przede wszystkim wskazać na jej cechy charakterystyczne, które będą adekwatne dla tych instytucji. Szczególna misja społeczna, prymat działalności na rzecz ludzi nabierają w kontekście ekonomii społecznej istotnego znaczenia, statuując się obok klasycznego celu, którym jest maksymalizacja zysku niezbędnego dla wyróżnienia przy omawianej kategorii¹¹.

⁹ K. Wygnański przy wsparciu P. Frączaka, *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, *Ekonomia Społeczna Teksty* 2006, s. 15, http://warszawa.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Raport_Otwarcia/Wygnanski_ES.pdf.

¹⁰ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008, s. 218.

¹¹ D. Pieńkowska, *Ekonomia społeczna – podstawowe informacje*, www.ngo.pl.

W dokumencie przygotowawczym Pierwszej Europejskiej Konferencji na temat Ekonomii Społecznej w Europie Środkowo-Wschodniej określono katalog wspólnych cech właściwych dla podmiotów ekonomii społecznej. Przymiotami instytucji ekonomii społecznej w świetle tego dokumentu są: prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałem, autonomiczne zarządzanie i niezależność od władz państwowych, dobrowolne i otwarte uczestnictwo, demokratyczna kontrola sprawowana przez członków (z wyjątkiem fundacji), rozwijanie solidarności i odpowiedzialności oraz przeznaczanie wypracowanych nadwyżek na stały rozwój celów i usług dla członków lub wspólnych zadań¹². Zasady te są podstawowym elementem odróżniającym podmioty ekonomii społecznej od przedsiębiorstw komercyjnych, zatem A. Królikowska również odrzuca kryterium formy prawnej czy podejście instytucjonalne jako decydujące o przynależności do ekonomii społecznej, gdyż to, czy dana instytucja funkcjonuje jako stowarzyszenie czy spółdzielnia, jak już zostało podkreślone, nie przesądza jeszcze o tym, czy działa według zasad charakterystycznych dla ekonomii społecznej, choć niewątpliwie część z tych zasad wynikać będzie z ustawodawstwa dotyczącego określonej formy prawnej¹³. Z kolei według H. Izdebskiego przy określaniu ekonomii społecznej poprzez wskazanie na jej swoiste przymioty, jej istotę można sprowadzić do „zaakcentowania – w ramach modelu społecznej gospodarki rynkowej (...) – społecznego charakteru określonych formuł gospodarowania, przy uwzględnieniu jednak, iż funkcjonują one na rynku”. Jednakże połączenie wymiaru gospodarczego z celami społecznymi w stosunku do członków określonej formy instytucjonalnej czy beneficjentów jej działalności sytuujących się poza jej strukturą rodzi potrzebę przyznania tego rodzaju konstrukcjom określonego wsparcia publicznego. Dlatego też konieczna jest szczegółowa analiza podmiotu i przedmiotu ekonomii społecznej, aby nie doprowadzić do sytuacji, że ze wsparcia publicznego korzystać będą podmioty niebędące w rzeczywistości podmiotami ekonomii społecznej¹⁴.

Do podstawowych zasad ekonomii społecznej należy zaliczyć fakt, że jej celem nie jest generowanie zysku ani jego kapitalizacja, lecz dobrowolność uczestnictwa, które wyrażone zostaje w formie członkostwa, a wyjątkowo tylko w formie zatrudnienia, zarządzanie opiera się na zasadzie jeden członek – jeden głos albo zapewnia szeroko partycypację w procesach decyzyjnych. Wreszcie, w podmiotach ekonomii społecznej w dystrybucji dochodu w pierwszym rzędzie pod uwagę jest brana konieczność zaspokojenia potrzeb społecznych czy pracowniczych, a gromadzony kapitał umożliwiać ma

¹² M. Małecka-Lyszczek, Z. Wesołowski, *op. cit.*, s. 10.

¹³ A. Królikowska, *Finansowanie instytucji ekonomii społecznej*, Trzeci Sektor 2005, nr 2, s. 74.

¹⁴ H. Izdebski, *Spółdzielnie socjalne a organizacje pozarządowe – przewidywane skutki Ustawy o spółdzielniach socjalnych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 5, www.liskow.org.pl/files/Ekspertyza_prof.Izdebskiego.doc.

dalszą egzystencję i służyć rozwojowi działalności na rzecz zaspokojenia potrzeb społecznych¹⁵. Przymioty te pozwalają zbliżyć instytucje ekonomii społecznej do tzw. przedsiębiorstw komercyjnych przy jednoczesnym wyodrębnieniu ich spoza tzw. sektora biznesu.

Zjawisko włączania instytucji ekonomii społecznej w wykonywanie niektórych zadań publicznych oznacza m.in., że administracja przy wykonywaniu swoich zadań w coraz większym stopniu korzysta z narzędzi prawa prywatnego, a zatem, co istotne, w realizację interesu publicznego zaangażowane są również organizacje funkcjonujące poza sektorem publicznym, co więcej – rodzić się mogą trudności w zaliczeniu tych instytucji do jakiegokolwiek sektora (czwarty sektor?)¹⁶. Współcześnie znaczenie instytucji ekonomii społecznej wpisuje się w trendy rozwojowe i modernizacyjne sektora publicznego. Wspólną płaszczyzną styku nowo powstających instytucji ekonomii społecznej i administracji publicznej jest socjalna funkcja państwa¹⁷, a ściślej rzecz ujmując, działalność sektora ekonomii społecznej związana jest w szczególności z poszukiwaniem innowacyjnych rozwiązań narastających problemów bezrobocia i ekskluzji społecznej. W Unii Europejskiej¹⁸ uznano rozwój ekonomii społecznej za jedno z priorytetowych zadań integracji społecznej. Znaczące miejsce ekonomia społeczna odnalazła w Strategii Lizbońskiej w takich obszarach jak: walka z ekskluzją społeczną, spójność społeczna, pełne zatrudnienie oraz budowa demokracji. Akcesja Polski do Unii Europejskiej promującej hasła ekonomii społecznej stanowi niewątpliwy asumpt dla popularyzacji tej idei w państwie polskim. Coraz częściej w dyskursie publicznym¹⁹ pojawiają się hasła ekonomii społecznej. Warto tutaj wspomnieć program Equal czy prace Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej, w ramach których przygotowane zostały najważniejsze postulaty w zakresie omawianej kategorii. Ekonomia społeczna stanowi również istotny punkt dokumentu Polska 2030, wreszcie 15 grudnia 2008 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów powołany został Zespół ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecz-

¹⁵ P. Salustowicz, *Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej*, *Ekonomia społeczna*, nr 2, 2007, s. 8, <http://www.ngo.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/teksty2007/aktualniejsze2007/080414EStesky2007Salustowicz.pdf>.

¹⁶ Szerzej H. Izdebski, *op. cit.*, s. 4.

¹⁷ M. Małecka, Z. Wesołowski, *op. cit.*, s. 22.

¹⁸ Znaczenie ekonomii społecznej zostało po raz pierwszy formalnie uznane przez Unię Europejską w 1994 r. w tzw. Białej Księdze na temat wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia (*White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*), w której wskazano na rolę trzeciego sektora w zapewnieniu miejsc pracy osobom zagrożonym ekskluzją na rynku pracy, S. Kelly, *Ekonomia społeczna i przedsiębiorczość społeczna w Unii Europejskiej*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003, s. 33.

¹⁹ Warto wskazać, że w ostatniej Encyklice Papieża Benedykta XVI „*Caritas in veritate*”, w szczególności w rozdziale III *Braterstwo, rozwój ekonomiczny i społeczeństwo obywatelskie*, odnaleźć można hasła ekonomii społecznej.

nej, którego zadaniem jest opracowanie wdrażania idei ekonomii społecznej w Polsce²⁰. Ekonomia społeczna, obecna w życiu publicznym, pośrednio obecna jest również w polskim porządku prawnym²¹, jednakże w przeciwieństwie do niektórych obcych ustawodawstw, w polskim systemie konstruowanie definicji ekonomii społecznej odbywa się jedynie na polu doktryny – nauk społecznych (socjologicznych, politologicznych), ekonomicznych, w których obrębie spotkać można przeciwstawne poglądy nie tylko co do zakresu pojęcia ekonomii społecznej, ale także, jak już zostało wspomniane, odnośnie do samej nomenklatury – ekonomia społeczna czy gospodarka społeczna?

Ekonomia społeczna łączy społeczne i ekonomiczne aspekty aktywności obywatelskiej jednocześnie. Inicjatywy podmiotów ekonomii społecznej są zorientowane nie tylko na swoich członków, lecz powinny być rozpatrywane w szerszym kontekście, a mianowicie istotne są również w ich działalności korzyści społeczne. Ekonomię społeczną tworzą podmioty niebędące instytucjami sektora publicznego ani też biznesowego, jednakże nie oznacza to, że podmioty ekonomii społecznej to instytucje trzeciego sektora. Podejmując się tylko próby naszkicowania istoty owych sektorów, należy wskazać, że sektor publiczny to sektor władzy państwowej i samorządowej, którego celem jest realizacja zadań publicznych, a przede wszystkim interes publiczny. Z kolei sektor rynkowy (prywatny, przedsiębiorców) to sektor, w którym interes publiczny zastąpiony zostaje interesami partykularnymi, które koncentrują się przede wszystkim na celach komercyjnych. W odniesieniu do tzw. trzeciego sektora w piśmiennictwie funkcjonuje wiele terminów wyznaczających jego istotę już na poziomie samej nomenklatury. Są to m.in. organizacje pozarządowe (ang. *non governmental organization* – NGO) czy sektor *non profit*²². Przyjmując „zasadę pozostałości”, można określić, że trzeci sektor jest tym, co

²⁰ <http://www.equal.org.pl/equal.php?CID=2&lang=pl>, <http://www.polska2030.pl/>

²¹ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 z późn. zm.), ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 99, poz. 1001 z późn. zm.), ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

²² W literaturze wyróżnia się także określenie *not for profit*, które oznacza, że określone instytucje mogą prowadzić działalność gospodarczą z ukierunkowaniem na maksymalizację zysku, jednakże zysk ten przeznaczany jest następnie na realizację określonych celów, np. statutowych, nie może być przeznaczony do podziału między członków danej organizacji. Zob. A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2006, s. 22. Z kolei długotrwałe korzystanie przed organizacje pozarządowe (NGO) ze środków publicznych może powodować upodabnianie się tych organizacji do instytucji sektora publicznego. Stąd wyróżnia się pojęcie QUANGO, czyli *quasi* NGO, przez które rozumie się organizacje w pełni zależne od państwa, jego budżetu, stanowiące niejednokrotnie formę podtrzymywania monopolu jakieś organizacji lub realizowania ukrytej kontroli politycznej – zob. Ż. Woźniak, *Państwo, władza publiczna a trzeci sektor. Między rywalizacją a partnerstwem. Bariery współpracy władz publicznych z organizacjami pozarządowymi*, [w:] P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.) przy współpracy P. Frączaka i R. Skrzypca, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: Trzeci sektor*, Warszawa 2002, s. 114.

nie jest sektorem pierwszym – publicznym i nie jest sektorem drugim, czyli rynkiem. Jednakże wydaje się, że sfera, która pozostaje po zdefiniowaniu sektora publicznego i sektora rynku, jest zbyt szeroka, aby mogła stanowić podstawę definicji sektora trzeciego. Dlatego też konieczne jest określenie cech konstytutywnych tej „sfery pozostałości”. J. Defourney i P. Develtere, powołując się na badania prowadzone przez John Hopkins dotyczące sektora *non profit*, wskazują, że sektor ten stanowią organizacje odrębne od państwa, przybierające określoną formę instytucjonalną, prawną, które samodzielnie określają zasady swojego działania, organizacji oraz władz zarządzających. Obok niezależności i autonomiczności podkreśla się zakaz dystrybucji dochodów pomiędzy członków, a także dobrowolne uczestnictwo w tych organizacjach z udziałem wolontariuszy oraz darczyńców²³. Od początku pojęcie organizacji pozarządowej stosowane było wymiennie z terminem *non profit*, który niejako oznacza odgraniczenie tego sektora od rynku (zysku). Zatem *non governmental organisation* jako odgraniczenie od państwa i *non profit* nie są terminami przypadkowymi, lecz już w samej nazwie wskazują na odrębność tego sektora od dwóch pozostałych. Termin „trzeci sektor” pojawił się w celu uporządkowania tej zróżnicowanej terminologii, stanowiąc pewien rodzaj syntezy obydwu pozostałych, obejmując swym zakresem te dwa pojęcia, które oddają istotę podstaw jego funkcjonowania²⁴. Należy również podkreślić, że cele komercyjne nie są podstawą ich działalności (*non profit*), jednakże nie wyklucza to prowadzenia przez te organizacje działalności gospodarczej, z tym że ewentualny zysk przeznaczany musi być na wypełnianie celów statutowych organizacji²⁵.

Biorąc pod uwagę powyższe, niewątpliwie organizacje pozarządowe w znacznej mierze afirmują się do podmiotów ekonomii społecznej, jednakże nie wszystkie organizacje pozarządowe prowadzą działalność odpłatną, czy wreszcie gospodarczą, a zatem nie wszystkie zdobywają się na tzw. ekonomizację swojej działalności. Ponadto instytucje tradycyjnej gospodarki społecznej – spółdzielnie – są tymi podmiotami, które niewątpliwie należy uznać za plasujące się w obrębie zjawiska ekonomii społecznej (choć też nie wszystkie), a z pewnością nie są instytucjami *non profit*, które kładą nacisk na zakaz dystrybucji zysków. W podejściu *non profit* brak jest demokratycznego charakteru różnorodnych procesów wewnątrz organizacji, które są tak charakterystyczne właśnie dla spółdzielni, a zatem również dla podmiotów ekonomii społecznej. Do instytucji eko-

²³ J. Defourney, P. Develtere, *Ekonomia społeczna. Ogólnoswiatowy trzeci sektor*, [w:] *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*, Warszawa 2006, s. 27-28.

²⁴ K. Wygnański przy wsparciu P. Frączak, *op. cit.*, s. 13.

²⁵ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Kolonia Limited 2005, s. 72.

nomii społecznej należą zatem podmioty, które działają na zasadach spółdzielczych i wzajemności oraz stowarzyszenia i fundacje prowadzące działalność gospodarczą (*non for profit*). Powyższe wyraźnie wskazuje, że określając ekonomię społeczną czy to z punktu widzenia podmiotowego, czy przedmiotowego, odwołujemy się do zasad konstytuujących tę kategorię, dlatego też podejście normatywne jest podejściem, wobec braku jednoznacznej definicji ekonomii społecznej, koniecznym, uzupełniającym podejście instytucjonalne czy zakres przedmiotowy ekonomii społecznej.

Jak podkreśla H. Kaszyński, praktyka ekonomii społecznej jest naturalną konsekwencją procesów deregulacyjnych, będących naturalną reakcją społeczności lokalnych na fakt wycofywania się państwa ze sfery działań opiekuńczych²⁶. Kojarzenie w ramach jednej instytucji więzi o charakterze społecznym, jak i ekonomicznym sprzyja budowaniu nowych mechanizmów demokracji uczestniczącej. Ekonomia społeczna sprzyja budowaniu wspólnot opartych na solidarności, a nie na zależności, stanowi instrument procesu integracji społecznej, a tym samym – co już zostało we wcześniejszych rozważaniach podkreślone – stanowi ona przejaw społeczeństwa obywatelskiego²⁷. Wskazuje się, że organizacje obywatelskie skupiają swą uwagę na wartościach wyższego rzędu, jak np. ochrona zdrowia, środowiska, zapewnienie pracy, a przy tym działają w specyficznych warunkach i w sposób elastyczny. Wszystko to powoduje, że mogą skutecznie uzupełniać luki w bieżącej polityce, a przy tym docierać z pomocą do osób i miejsc nieobjętych polityką państwa. Usługi dostarczane przez te organizacje są w większości przypadków bardziej ekonomiczne i wydajne, co umożliwia odciążenie administracji publicznej od zadań specjalnych, a przy tym stanowią główną siłę innowacyjną w zakresie świadczenia usług publicznych. Wreszcie, stanowią one podstawową formę wyrażania postaw społecznych, wyrażania jego potrzeb, jednocześnie stanowiąc kontrolę nad działalnością administracji publicznej – kontrolę obywatelską²⁸.

W ekonomii społecznej upatruje się możliwość walki z tzw. wykluczeniem społecznym. Jak wskazuje J. Blicharz, zjawisko ekskluzji społecznej, której początki sięgają lat 60. XX w., można definiować jako problem nierównego dostępu do politycznych i prawnych uprawnień, dóbr i usług, podstawowych instytucji, którego źródła mogą być zróżnicowane. Wskazuje się, że najczęściej grupami zagrożonymi wykluczeniem społecznym są: bezrobotni, niepełnosprawni, ludzi ubodzy, nadużywający alkoholu czy nar-

²⁶ H. Kaszyński, *Ekonomia społeczna i praca socjalna. razem czy osobno?*, [w:] J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*, Warszawa 2007, s. 79.

²⁷ C. Mierzejewski, *Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej*, *Polityka Społeczna*, nr 7, 2006, s. 1.

²⁸ K. Szczerski, *op. cit.*, s. 243-244.

kotyków²⁹. W związku z tym w organizacjach ekonomii społecznej poszukuje się partnera do rozwiązywania podstawowych problemów w sferze społecznej, przede wszystkim w polityce wzrostu zatrudnienia, poprzez oferowanie nowych form przedsiębiorczości i rodzajów pracy zwłaszcza dla tych osób, które dla publicznych służb zatrudnienia stanowią największy problem, a zatem osób zagrożonych marginalizacją społeczną³⁰. Podejście to znajduje również swoje podstawy w dokumentach Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z artykułami 136 i 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, celem Wspólnoty jest zwalczanie izolacji społecznej, wspieranie zatrudnienia, zapewnienie ochrony socjalnej. Ponadto z założeń Strategii Lizbońskiej oraz Wspólnotowego Programu Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu wynika obowiązek budowania partnerstwa obywatelskiego dla rozwiązywania problemów społecznych, a zatem pogłębianie form współpracy z organizacjami pozarządowymi czy też instytucjami ekonomii społecznej może stanowić efektywną walkę z ekskluzją społeczną³¹.

Obok walki z ekskluzją społeczną, rozwoju zatrudnienia i budowania demokracji uczestniczącej czy partnerstwa społecznego, w umacnianiu instytucji ekonomii społecznej upatruje się źródło rozwoju lokalnego, gdyż elastyczne organizacje ekonomii społecznej mają większą możliwość bieżącego dostosowywania się do aktualnych, zmieniających się potrzeb danej społeczności lokalnej³².

Zakres działalności podmiotów ekonomii społecznej, przedsiębiorstw społecznych jest szeroki. Przedmiot ich działalności sprowadza się jednak najczęściej do dwóch podstawowych obszarów aktywności, z których pierwszy to usługi społeczne. Istotą drugiego obszaru aktywności przedsiębiorstw społecznych jest zapewnienie integracji społeczno-zawodowej, które w poszczególnych państwach realizowane są w różnorodnych formach instytucjonalnych, aczkolwiek w większości krajów Unii Europejskiej przyjmują one zwykle trzy główne formy prawne, a mianowicie: spółdzielni, stowarzyszeń i fundacji³³. W obu obszarach zakres ten wpisuje się w zadania tradycyjnie przypisywane sektorowi publicznemu.

²⁹ J. Blicharz, *Organizacje społeczne wykonujące funkcje administracji publicznej*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 170.

³⁰ C. Mierzejewski, *op. cit.*, s. 1.

³¹ J. Blicharz, *Organizacje...*, s. 171.

³² E. Leś, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008, s. 47.

³³ Przykładowo w Irlandii przedsiębiorstwa społeczne przyjmują postać prawną spółek z o.o., towarzystw przemysłowych lub oszczędnościowych, spółdzielni bądź trustów. W Finlandii z kolei przyjmują one postać zwykle stowarzyszeń, stowarzyszeń mieszkaniowych i spółdzielni wiejskich. Zob. E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, Trzeci Sektor 2005, nr 2, s. 40-41.

W polskim porządku prawnym, jak już zostało wskazane, trudno poszukiwać definicji legalnej ekonomii społecznej, jednakże analiza polskiego ustawodawstwa pod kątem wskazanych powyżej zasad ekonomii społecznej pozwala wyodrębnić podmioty ekonomii społecznej, co uzasadnia przyjęcie tezy, że pośrednio instytucje te występują w polskim ustawodawstwie. Niewątpliwym przykładem podmiotów ekonomii społecznej są spółdzielnie socjalne stanowiące instrument polityki społecznej państwa. Spółdzielnie socjalne są podmiotami, które w swych założeniach łączą cele społeczne z gospodarczymi, co wyróżnia je spośród sektora spółdzielczego w szerokim tego słowa znaczeniu.

W aktualnym stanie prawnym podstawy normatywne funkcjonowania spółdzielni socjalnych w polskim porządku prawnym odnaleźć można w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych³⁴. Zgodnie z art. 2 ustawy przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków. Zatem spółdzielnia socjalna została określona jako przedsiębiorstwo społeczne. Należy również zauważyć, że spółdzielnie socjalne, tak jak inne spółdzielnie funkcjonujące na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze³⁵, podlegają zasadom charakterystycznym dla przedsiębiorców, tj. prawu pracy, ustawie o rachunkowości, prawu podatkowemu. W związku z tym działalność gospodarcza prowadzona jest na zasadach rachunku ekonomicznego, a za zobowiązania spółdzielnia odpowiada całym swoim majątkiem. Z kolei członek spółdzielni uczestniczy jedynie w pokrywaniu strat do wysokości zadeklarowanych udziałów³⁶. O konsekwentnym statusie przedsiębiorcy przesądzają dalsze zapisy w ustawie o spółdzielniach socjalnych dotyczące m.in. obowiązku uzyskania wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego przy jednoczesnym wprowadzeniu przywilejów w tym zakresie, tj. zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy spółdzielnia socjalna nie uiszcza opłaty sądowej od wniosku o wpis tej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego, a także od wniosków o zmiany wpisu, oraz nie uiszcza opłaty za ogłoszenie tych wpisów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Zwolnienie to stanowi konsekwencję szczególnego celu spółdzielni, jakim jest społeczna i zawodowa reintegracja jej członków (art. 2 ustawy). Cechą wyróżniającą spółdzielnie socjalne spośród przedsiębiorców komercyjnych czy też sektora spółdzielczego *sensu largo* jest zakaz dystrybucji zysków pomiędzy jej członków. Zgodnie z art. 10 ustawy nadwyżka bilansowa podlega podziałowi na podstawie uchwały walnego zgromadzenia i jest przeznaczana na zwiększenie funduszu zasobowego, na społeczną i zawodową reintegrację

³⁴ Dz. U. z 2006 r., Nr 94, poz. 651 z późn. zm.

³⁵ Dz. U. z 2003 r., Nr 188, poz. 1848 z późn. zm.

³⁶ H. Sobocka-Szczapa, *Ekonomia społeczna w Polsce*, Łódź 2010, s. 73.

członków, na działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³⁷ oraz na fundusz inwestycyjny. Nadwyżka bilansowa przeznaczana jest zatem na cele społeczne, co stanowi o istocie przedsięwzięcia społecznego.

Rozrost zadań administracji publicznej, biorąc pod uwagę przede wszystkim kryterium efektywności ekonomicznej i adekwatności, uzasadnia włączanie podmiotów ekonomii społecznej w ich wykonywanie. Kryterium adekwatności pozwala na bieżące reagowanie, dostosowywanie się podmiotów ekonomii społecznej do bieżących, zdyktowanych problemami społecznymi. Efektywność ekonomiczna z kolei wynika z faktu, że w określonych obszarach działalność podmiotów ekonomii społecznej pokrywa się z działalnością sektora publicznego, a zatem uzasadnione jest w tej części odciążenie państwa i samorządu terytorialnego przez organizacje obywatelskie zwłaszcza w obszarach usług społecznych, które z kolei przez tzw. sektor biznesu nie są podejmowane z uwagi na niską opłacalność. Podstawy prawne dla powierzania wykonywania zadań publicznych podmiotom ekonomii społecznej odnaleźć można we wspomnianej już ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 3 ustawy działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona m.in. przez spółdzielnie socjalne w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Dalej, zgodnie z art. 5, organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, tj. m.in. spółdzielniami socjalnymi prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów³⁸.

Współpraca organów administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej odbywać się może w różnych formach – konsultacje, wzajemne informowanie się – jednak istotny z punktu widzenia zagadnienia prywatyzacji zadań publicznych jest fakt, że powierzenie zadania następuje w drodze umowy zawieranej pomiędzy organem administracji publicznej a spółdzielnią socjalną³⁹.

Działalność statutowa spółdzielni socjalnych możliwa jest w dwóch obszarach. Pierwszym jest społeczna i zawodowa reintegracja jej członków. W drugim obszarze spółdzielnie socjalne zmierzać mogą do wypełniania działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie („promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa, pomoc społeczna,

³⁷ Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

³⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2003 r., Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

³⁹ Art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

ochrona i promocja zdrowia, kultura, sztuka, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych”). Działalność w tym ostatnim zakresie podejmowana jest na takich samych zasadach, jak działalność tego rodzaju podejmowana przez sektor organizacji pozarządowych, a zatem zadania tego typu mogą zlecać spółdzielniom socjalnym organy administracji publicznej. Podstawowy jednak cel działalności spółdzielni tożsamy jest z podstawą ich powołania, chodzi o osiągnięcie społecznej i zawodowej reintegracji członków spółdzielni poprzez zatrudnianie osób, które nie mogą odnaleźć się na normalnym rynku pracy, a dla których praca jest jedynym sposobem pokonania marginalizacji społecznej – praca zamiast zasiłku, co stanowi jednocześnie odciążenie, jak i uzupełnienie działań sektora publicznego w tym zakresie⁴⁰.

Konkludując należy stwierdzić, że celem działalności spółdzielni socjalnych czy, szerzej, podmiotów ekonomii społecznej jest aktywizacja rynku pracy, zatrudnienie dla osób, które nie mogą odnaleźć się na konkurencyjnym rynku pracy, a zatem pomoc osobom zagrożonym ekskluzją społeczną, walka z marginalizacją⁴¹. Instytucja spółdzielczości socjalnej realizuje zasady ekonomii społecznej, a zasadnicze cele działalności tych podmiotów wpisują się w pewnym stopniu w zakres zadań tradycyjnie należących do sektora publicznego i przy odpowiednim udoskonaleniu, a następnie pielęgnowaniu ekonomii społecznej w polskim ustawodawstwie podmioty ekonomii społecznej mogą skutecznie przyczyniać się do zwalczania problemów społecznych. Wykorzystanie potencjału działalności podmiotów ekonomii społecznej w sferze wykonywania zadań publicznych uzależnione jest zarówno od stworzenia odpowiednich dla tego celu rozwiązań legislacyjnych, jak i od konieczności dostrzeżenia tego potencjału przez organy administracji publicznej. Potrzeby społeczne są kategorią zdynamizowaną i ulegają zmianom, z kolei działania administracji publicznej powinny być dostosowywane do konieczności ich rozwiązywania, biorąc pod uwagę stały wzrost zadań i ich różnorodność. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera idea współpracy międzysektorowej, partnerstwa publiczno- społecznego, współpracy organów administracji w wykonywaniu zadań publicznych z podmiotami ekonomii społecznej, które poprzez możliwość prowadzenia działalności gospodarczej mogą stanowić silnych ekonomicznie partnerów dla podmiotów sektora publicznego. W związku z tym należy zaryzykować stwierdzenie, że to właśnie podmioty ekonomii społecznej przy skonstruowaniu odpowiednich podstaw prawnych i rozwiązań systemowych stanowią mogą skuteczne uzupełnienie wykonywania zadań publicznych ze względu na ich niezależność organizacyjną i kapi-

⁴⁰ H. Sobocka-Szczapa, *op. cit.*, s. 74-75.

⁴¹ M. Lewandowicz-Machnikowska, *Wykonywanie pracy w spółdzielni socjalnej*, [w:] J. Blicharz, J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Kolonia Limited 2009, s. 661.

tałową. Zależność organizacji pozarządowych od wsparcia publicznego, dotacji, darowizn powoduje, że organizacje te mogą być postrzegane jako tzw. *quasi-rządowe*, co powoduje zatarcie się granic pomiędzy sektorami. Należy jednocześnie podkreślić, że nie można przeciwstawiać sobie organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej, jednakże eksponując element przedsiębiorczości występujący w przymiotach ekonomii społecznej, należy je wyodrębnić, a ich hybrydowa struktura pozwala na sformułowanie koncepcji tzw. czwartego sektora, którego omówienie wykracza poza ramy niniejszego opracowania.

Przedmiot ekonomii społecznej opiera się na kojarzeniu elementów gospodarczych z celami społecznymi i ta cecha stanowi o istocie omawianej kategorii. Zatem organizacje ekonomii społecznej to podmioty aktywne we wszystkich trzech sektorach: publicznym, rynkowym oraz obywatelskim, których cele działalności niejednokrotnie pokrywają się z misją instytucji publicznych, a które z kolei odróżnia fakt, że swoje cele osiągają poprzez prowadzenie działalności gospodarczej, a więc na zasadach rynkowych, charakterystycznych dla przedsiębiorstw komercyjnych. To swoiste skojarzenie celów społecznych i przedsiębiorczości w obrębie podmiotów ekonomii społecznej stanowić może jeden ze sposobów niwelowania problemów współczesnego państwa opiekuńczego poprzez przekazywanie im pewnego zakresu zadań publicznych do wykonania zwłaszcza w zakresie usług socjalnych, ochrony zdrowia, edukacji, kultury, sportu czy rozrywki.