

Nr 53



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS

Analizy i Opinie
Analyses & Opinions

**Szanse rozwoju ekonomii
społecznej w Polsce
– zadania stojące przed
nowym rządem**

Tomasz Grzegorz Grosse

Szanse rozwoju ekonomii społecznej w Polsce – zadania stojące przed nowym rządem

Tomasz Grzegorz Grosse

- *Rozwój gospodarki społecznej w Polsce ma uzasadnienie ekonomiczne - będzie sprzyjał budowaniu kapitału społecznego, wzrostowi zatrudnienia, wspierał rozwój przedsiębiorczości. Jest to istotny segment gospodarki, uzupełniający działania wolnego rynku.*
- *Jednym z priorytetów programu operacyjnego „Społeczeństwo obywatelskie”, planowanego do realizacji w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2007-2013 jest wsparcie rozwoju ekonomii społecznej w Polsce. Utrzymanie priorytetów tego programu także w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia, które przygotowuje już nowy rząd - wydaje się nieodzowne dla rozwoju trzeciego sektora i gospodarki społecznej w Polsce.*
- *Liczba sektorowych programów operacyjnych (SPO) przyjętych w NPR jest zbyt duża, co sprawia, że celowe wydaje się skumulowanie poszczególnych priorytetów w kilku (trzech) programach. Priorytety programu „Społeczeństwo obywatelskie” powinny wejść do nowego SPO „Rozwój kapitału społecznego”, wraz z innymi programami odnoszącymi się do tego zakresu spraw publicznych.*
- *Warto zabiegać, aby propozycja konkretnych działań podejmowanych w ramach programu „Rozwój kapitału społecznego” - na etapie przygotowywania samego programu - dawała szersze możliwości stymulowania gospodarki społecznej. Chodzi zwłaszcza o wsparcie lokalnych inicjatyw ekonomicznych, współpracy przedsiębiorców z organizacjami pozarządowymi, w tym świadczenia usług na rzecz przedsiębiorców przez organizacje pozarządowe.*
- *Szczegółowe reguły określające system zarządzania programem „Rozwój kapitału społecznego” mogą zwiększyć lub osłabić możliwości współdziałania między administracją (zwłaszcza samorządową) i organizacjami społecznymi. Mogą się przyczynić do zwiększenia efektywności lub też powodować nieskuteczność podejmowanych działań. System powinien być maksymalnie prosty i przejrzysty, łatwy do monitorowania. Nie powinien być nadmiernie scentralizowany, gdyż jego podstawowym celem jest mobilizowanie aktywności na poziomie lokalnym i współpracy między organizacjami pozarządowymi i władzami samorządowymi.*

Co to jest ekonomia społeczna?

Ekonomia społeczna (gospodarka społeczna) obok celów związanych z osiąganiem zysków stawia również inne, związane z szeroko rozumianym rozwojem społecznym¹. Wśród nich często znajdują się te, dotyczące rozwoju wspólnoty lokalnej. Choć obejmuje wszystkie aspekty działalności ekonomiczno-społecznej, jej szczególnym zainteresowaniem cieszy się m.in. przeciwdziałanie bezrobociu, zwiększanie integracji społecznej, rozwój edukacji. Ważną zasadą działania ekonomii społecznej jest zwiększenie demokratycznego zarządzania w

ramach poszczególnych przedsiębiorstw, a także zwiększanie odpowiedzialności przedsiębiorców za pracowników, ich rodziny, otoczenie biznesowe, w tym społeczność lokalną, i otoczenie przyrodnicze. Podmiotami gospodarki społecznej są zarówno przedsiębiorstwa rynkowe zajmujące się np. skomercjalizowanymi usługami publicznymi, jak i podmioty spółdzielcze (spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, banki spółdzielcze itp.), a także organizacje pozarządowe, w tym również organizacje pożytku publicznego.

Wyzwania stojące przed ekonomią społeczną w Polsce

Do określenia priorytetów polityki rozwojowej państwa i pomocy finansowej UE w Polsce w latach 2007-2013 dominujące znaczenie mają dwa dokumenty strategiczne: Narodowy Plan Rozwoju (NPR) i Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO). Pierwszy został przygotowany i przyjęty przez poprzedni rząd. Drugi będzie musiał być opracowany przez nowy rząd i powinien odnosić się do propozycji zawartych w NPR. Oba dokumenty mają duże znaczenie z punktu widzenia rozwoju ekonomii społecznej w Polsce, gdyż mogą uwzględniać jej rozwój w polityce państwa i realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy unijnych. W propozycji NPR znajduje się program „Społeczeństwo obywatelskie”, skierowany w dużej

mierze do organizacji pozarządowych i obejmujący również zadania z zakresu ekonomii społecznej.

Można sformułować kilka podstawowych wyzwań i zagrożeń dla trzeciego sektora, związanych z rozwojem ekonomii społecznej. Należy o nich pamiętać przy przygotowywaniu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, a także przy podejmowaniu innych działań odnoszących się do gospodarki społecznej.

- Po pierwsze, organizacje pozarządowe i przedsiębiorstwa realizujące cele ekonomii społecznej w Polsce są w porównaniu z innymi krajami europejskimi (np. skandynawskimi czy Benelksu) nieliczne i słabe pod względem finansowym i kadrowym. Z tego punktu widzenia zagrożeniem jest możliwość instrumentalnego

- traktowania instytucji trzeciego sektora, np. przez administrację publiczną i polityków, a także silnie zorganizowane interesy gospodarcze. Wobec tego, wyzwaniem dla NSRO jest wzmocnienie potencjału i niezależności instytucji pozarządowych w Polsce.
- Po drugie, niezadowalający jest poziom współpracy administracji publicznej z trzecim sektorem. Wyrazem tego jest m.in. słabość realizacji zadań publicznych z udziałem podmiotów ekonomii społecznej. Pociąga to za sobą zagrożenie instrumentalnym traktowaniem partnerów społecznych przez administrację, a także możliwość rozwoju nieetycznego współdziałania między oboma sektorami. Dlatego wyzwaniem dla twórców obu wspomnianych dokumentów strategicznych jest poprawa intensywności i jakości tej współpracy, przy zachowaniu przejrzystości i zasad etycznych.
 - Po trzecie, ekonomia społeczna w Polsce, jako stosunkowo młody i słabo rozwinięty nurt polskiej gospodarki, jest zagrożona utratą właściwych proporcji między kategorią zysku i misją społeczną, a więc nadmierną komercjalizacją tego sektora². W szczególności czynnikami negatywnie wpływającym na to zjawisko mogą być: (1) niedobór środków finansowych dla podmiotów realizujących cele ekonomii społecznej oraz (2) przenoszenie do nich metod zarządzania z przedsiębiorstw *stricte* komercyjnych. Z punktu widzenia NSRO wyzwaniem jest więc prostota i jawność systemu zarządzania funduszami publicznymi oraz takie sposoby oceny projektów, które będą uwzględniały nie tylko wydajność funduszy, ale również specyfikę celów społecznych, rozwój współdziałania między różnymi instytucjami i budowanie społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym i regionalnym.

Program „Rozwój kapitału społecznego” szansą dla rozwoju ekonomii społecznej

W roku 2005 trwały intensywne konsultacje projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 z przedstawicielami różnych środowisk społecznych, eksperckich oraz samorządów terytorialnych. Jako sukces organizacji pozarządowych należy uznać to, że w trakcie tych konsultacji przedstawiciele strony rządowej pod przewodnictwem Jerzego Hausnera zgodzili się wprowadzić do projektu NPR program operacyjny „Społeczeństwo obywatelskie”,

kierowany przede wszystkim do organizacji trzeciego sektora. Istotne znaczenie będzie miało utrzymanie priorytetów tego programu w trakcie prac nad NSRO. Celowe wydaje się jednak jego włączenie w szerszy program obejmujący całość zagadnień związanych z rozwojem kapitału społecznego, ludzkiego i społeczeństwa obywatelskiego.

Środowiska pozarządowe są niechętnie włączeniu programu „Społeczeństwo obywatelskie” do innego, większego programu sektorowego, uznając,

że grozi to jego marginalizacją i przedmiotowym traktowaniem organizacji trzeciego sektora. Według mojej opinii, odrębny program operacyjny musi mieć wprawdzie znaczenie prestiżowe, ale źle skonstruowany i wdrażany niekoniecznie może służyć interesom organizacji pozarządowych i rozwojowi ekonomii społecznej. Podstawowe znaczenie ma to, czy priorytety dotyczące rozwoju społeczeństwa obywatelskiego będą programowane i wdrażane przy aktywnym udziale trzeciego sektora. To, w ramach jakiego programu one się znajdują, ma z tego punktu widzenia znaczenie drugoplanowe. Co więcej, faktyczny udział organizacji pozarządowych w zarządzaniu omawianymi priorytetami może się okazać ograniczony także w odniesieniu do wyodrębnionego programu „Społeczeństwo obywatelskie”. Na podział programów operacyjnych należy spojrzeć szerzej, z punktu widzenia całości zarządzania Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia.

Wadą aktualnej propozycji NPR jest powołanie nadmiernej liczby programów sektorowych. Stało się tak w wyniku działania poszczególnych ministrów, którzy dążyli do maksymalizowania własnych wpływów w zakresie dysponowania środkami UE. W rezultacie propozycja zawarta w NPR jest nadmiernie sektorowa, co utrudnia zarządzanie funduszami i prowadzenie skoordynowanych polityk rozwojowych w łonie rządu. Należałoby więc doprowadzić do zintegrowania podobnych do siebie programów, m.in. po to, aby osłabić tendencje do rywalizacji między poszczególnymi ministrami i wzmocnić możliwości realizowania spójnej polityki rządu. Takie rozwiązanie nie uszczupla kompetencji ministrów w zakresie programowania i wdrażania poszczególnych priorytetów, lecz jednocześnie stwarza lepsze

możliwości koordynowania planowania między różnymi ministerstwami w ramach tego samego dużego programu operacyjnego. Ponadto, z punktu widzenia absorpcji środków, istotne znaczenie ma to, by w sytuacji niewystarczającego realizowania jakiegoś priorytetu możliwe było szybkie przesuwanie zagrożonych funduszy do priorytetu cieszącego się większym zainteresowaniem społecznym. Takie możliwości dają jedynie duże programy, finansowane z tego samego funduszu UE. Powołanie nowego i większego programu „Rozwój kapitału społecznego” w ramach NSRO umożliwia poszerzenie współpracy między administracją publiczną i organizacjami pozarządowymi także o inne działania finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto, stwarza możliwości przesuwania środków na priorytety dotyczące ekonomii społecznej i społeczeństwa obywatelskiego, z innych, mniej intensywnie realizowanych działań. Ma to znaczenie zwłaszcza w sytuacji niewielkich funduszy, jakie zostały wstępnie zaproponowane na priorytety dotyczące rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Mały zasięg praktycznego oddziaływania

Na realizację priorytetów zapisanych w NPR – w porównaniu z innymi programami sektorowymi i regionalnymi – przeznaczono obecnie niezbyt wiele środków finansowych: około 0,4% wszystkich środków NPR na lata 2007–2013. Dodatkowo około 30% omawianych funduszy zaproponowano wstępnie, jako alokację na działania wyłącznie krajowe (niepołączone z dofinansowaniem europejskim). Może to oznaczać, że w przypadku wielce prawdopodobnych oszczędności budżetowych – finansowanie tych priorytetów może zostać zmniejszone nawet o 1/3. Środki będą pochodziły z dwóch zasadniczych źródeł: Europejskiego Funduszu Społecznego i budżetu państwa. Nie przewidziano dofinansowania ze strony partnerów społecznych i podmiotów prywatnych. Wykluczenie z realizowania omawianych priorytetów przedsiębiorstw może osłabiać możliwości szerszego zastosowania zasad ekonomii społecznej.

Jednocześnie dofinansowanie wkładu polskiego wyłącznie ze strony rządu może oznaczać osłabienie możliwości bliższej współpracy organizacji pozarządowych z samorządami terytorialnymi, a także zdominowanie procesu planowania tych priorytetów przez stronę rządową.

Priorytety dotyczące społeczeństwa obywatelskiego zostały zaledwie zarysowane, dlatego trudno szczegółowo analizować ich zawartość na tym etapie pracy. Większość zadań skupia się na zwiększaniu aktywności społeczeństwa obywatelskiego, wzmacnianiu infrastruktury organizacji pozarządowych i ukierunkowaniu działań tych organizacji głównie na realizowanie usług społecznych. Priorytety jedynie w „miękkim” i pośrednim sposobie będą przyczyniały się do wzrostu gospodarczego i realizacji ekonomicznych celów NPR 2007–2013. W największym stopniu cele te będzie realizował priorytet „Ekonomia społeczna”.

Kluczowy priorytet

Priorytet „Ekonomia społeczna” wspiera różnorodne działania podejmowane przez podmioty trzeciego sektora. Uwzględnia m.in. usługi społeczne w zakresie opieki społecznej i integracji społecznej, które wprawdzie wspierają rozwój kapitału ludzkiego, ale stosunkowo słabo wspierają procesy wzrostu gospodarczego. Według aneksu 1 do NPR omawiany priorytet

uzyskuje najslabsze finansowanie w porównaniu z pozostałymi priorytetami dotyczącymi rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

W ramach priorytetu „Ekonomia społeczna” przewiduje się np. wspieranie lokalnej przedsiębiorczości i działalności gospodarczej związanej z rozwojem lokalnym i aktywizacją wspólnot lokalnych. W ramach tych zadań mogą

powstawać centra informacji o działalności podejmowanej w obrębie danej wspólnoty lub samorządu lokalnego, można również rozwijać działalność edukacyjną, kulturalną, turystyczną, sportową itp. Szczególnym wymiarem zastosowania ekonomii społecznej mogą być różnorodne formy wspierania rozwoju biznesu lokalnego, np. związane z budową platform informacji i usług dla miejscowych przedsiębiorców, wspólnych przedsięwzięć promocyjnych, np. związanych z miejscową ofertą turystyczną, produkcją towarów regionalnych i tradycyjnych itd.

Ważnym polem rozwoju gospodarki społecznej są obszary wiejskie i możliwość prowadzenia działalności spółdzielczej i wzajemnościowej na rzecz gospodarki rolnej i rozwoju działalności pozarolniczej. Inną szansą aktywizacji lokalnej wspólnoty jest organizowanie ośrodków informacji zawodowej lub pomocy w zakresie aktywizacji bezrobotnych (szkolenia, pomoc prawna itp.). Priorytet „Ekonomia społeczna” przewiduje różnorodne formy działania na rzecz zwiększenia zatrudnienia, np. w spółdzielniach socjalnych oraz samych organizacjach pozarządowych. Jednym z kryteriów oceny tego priorytetu jest właśnie

wskaźnik zwiększenia zatrudnienia w trzecim sektorze. Analizowany priorytet ma także na celu rozwój spółdzielczości, w tym spółdzielni mieszkaniowych.

Ważnym zadaniem priorytetu „Ekonomia społeczna” jest także wspieranie społecznej odpowiedzialności biznesu. Oznacza to m.in. budowanie wizerunku przedsiębiorstw jako podmiotów odpowiedzialnych za losy otoczenia biznesowego, zwłaszcza lokalnej wspólnoty, miejscowej przyrody, kooperantów i lokalnych usługodawców. Sprzyja to pogłębianiu współpracy między organizacjami społecznymi i przedsiębiorstwami, powstawaniu specjalnych programów aktywizujących pracowników na rzecz dobra lokalnej wspólnoty i celów społecznych itp.

Analizowany priorytet ma także na celu promowanie innowacyjnych form gospodarki społecznej. Warto jednak odnotować, że zawartość priorytetu „Ekonomia społeczna” nie przewiduje działań zorientowanych na badania i innowacje w gospodarce, co osłabia możliwości włączenia organizacji pozarządowych do prac badawczych i rozwojowych.

Wdrażanie – istotny czynnik sukcesu

Wstępna propozycja z NPR zakłada, że omawiane priorytety dotyczące rozwoju społeczeństwa obywatelskiego będą zarządzane centralnie przez ministerstwo właściwe ds. zabezpieczenia społecznego. Nie wiadomo, jaki będzie dokładnie sposób ich wdrażania: silnie

scentralizowany - np. poprzez organizowane na poziomie ministerstwa konkursy grantowe, czy też w formie bardziej zdecentralizowanej – przy wykorzystaniu agend terenowych rządu lub struktur samorządu terytorialnego. Jak się wydaje, formuła grantów globalnych (tj. ogólnej puli funduszy powierzanej do wydatkowania

podmiotom pośredniczącym) jest bardziej użyteczna dla małych organizacji i niewielkich projektów, kiedy jest realizowana w systemie zdecentralizowanym. Rozwiązanie scentralizowane będzie prawdopodobnie korzystniejsze dla silnych organizacji pozarządowych, np. pochodzących z dużych miast czy projektów o dużym budżecie. Z punktu widzenia upowszechniania społeczeństwa obywatelskiego i ekonomii społecznej na poziomie lokalnym – nadmierna centralizacja może więc być mało wydajnym sposobem zarządzania.

Priorytety dotyczące rozwoju społeczeństwa obywatelskiego mogą się przyczynić do wzmocnienia potencjału organizacji pozarządowych w Polsce, a także zwiększenia autonomii trzeciego sektora wobec administracji publicznej. Jednocześnie należy rozważyć możliwość wsparcia w większym stopniu liderów wśród organizacji pozarządowych, m.in. poprzez powierzenie im niektórych kompetencji w zakresie programowania i wdrażania wybranych działań omawianego programu.

Priorytety dotyczące rozwoju społeczeństwa obywatelskiego umożliwiają także poprawę relacji między instytucjami pozarządowymi i administracją. Dopiero jednak szczegółowe zasady dotyczące tego współdziałania przedstawione w dokumentach operacyjnych mogą przesądzić o jego jakości i zakresie. Dlatego duże znaczenie ma dbałość o przejrzystość procedur, zachowanie zasad etycznych przy wyborze i realizacji poszczególnych projektów. Szczególnie ważne jest uregulowanie zasad współpracy między ministerstwem zarządzającym programem „Rozwój kapitału społecznego” a przedstawicielami trzeciego sektora, w tym również uzgodnienie sposobu wdrażania, wpływu przedstawicieli organizacji pozarządowych na proces programowania, określenie sposobu

monitoringu programu z udziałem reprezentantów środowisk społecznych itp. System powinien być maksymalnie prosty i przejrzysty, łatwy do monitorowania. Należy dążyć do upraszczania dokumentacji i procedur formalnych przy ubieganiu się o projekty. Jednocześnie duże znaczenie ma wprowadzenie takich sposobów oceny programu, które będą uwzględniać nie tylko wydajność wydatkowanych funduszy, ale również specyfikę celów społecznych, rozwój współdziałania między różnymi instytucjami i budowanie społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym i regionalnym.

Ważnym elementem wzmocnienia instytucji trzeciego sektora, ale również skutecznego realizowania gospodarki społecznej, będzie budowanie sieci współpracy między organizacjami pozarządowymi, władzami lokalnymi i przedsiębiorstwami. Przykładem takiego współdziałania mogą być platformy informatyczne, wspólne akcje szkoleniowe czy współpraca przy wykonywaniu usług publicznych. Innym sposobem może być preferencyjne traktowanie inicjatyw proponowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Wymienione przedsięwzięcia powinny być preferowane w ramach PO „Rozwój kapitału społecznego”.

Budowanie przyjaznego środowiska dla organizacji pozarządowych

Powodzenie realizacji programu operacyjnego „Społeczeństwo obywatelskie”, jak również zwiększenie możliwości rozwoju ekonomii społecznej zależą także od licznych zmian organizacyjnych, prawnych i finansowych niezwiązanych bezpośrednio z samym programem „Rozwój kapitału społecznego”. Warto odnieść się do kwestii finansowania organizacji pozarządowych, np. zwiększając możliwość odpisów podatkowych na te cele. Należałoby również rozważyć wprowadzenie ulg dla przedsiębiorców ściśle współpracujących z organizacjami trzeciego sektora czy realizujących zadania ekonomii społecznej. Odpowiedniej regulacji prawnej wymaga również pogłębienie dialogu społecznego i obywatelskiego w Polsce, a także obowiązkowe konsultowanie wybranych działań administracji z partnerami społecznymi i ich szersze włączanie w realizację usług publicznych. Spośród postulatów środowiska pozarządowego warto przypomnieć o zwiększeniu roli Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz rozszerzeniu form dialogu społecznego na poziomie wojewódzkim o element dialogu obywatelskiego.

Przypisy

¹ Por. E. Leś – *Nowa Ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor”, nr 2, 2005.

² Por. G. J. Dees – *Enterprising Nonprofits*, “Harvard Business Review”, nr 76 (1), 1998.

Dr Tomasz Grzegorz Grosse

– ekspert ISP, ostatnio ukazał się pod jego redakcją raport Instytutu: *Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami strukturalnymi UE w Polsce w latach 2007-2013*. Niniejszy tekst powstał we współpracy z Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych.

**Analizy i Opinie
Nr 53, listopad 2005**

Redagują: dr Jacek Kucharczyk,
Mateusz Fałkowski,
e-mail: mateusz.falkowski@isp.org.pl
Jarosław Cwiek-Karpowicz,
e-mail: jarek.cwiek-karpowicz@isp.org.pl
Projekt graficzny: Andrzej Jasiocha
e-mail: jasio70@interia.pl

Instytut Spraw Publicznych
Adres: ul. Szpitalna 5 lok. 22
00-031 Warszawa, Polska
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl