

Spółdzielnie socjalne - szlachetne idee i problemy funkcjonowania¹⁴²

Julia Jachowska

Wstęp

Polskie spółdzielnie socjalne oparte są na dobrych i sprawdzonych wzorach rodzimej spółdzielczości. Ponadto aby wspierać ich działanie i pomagać na różnych etapach rozwoju utworzono dla nich całe zaplecze prawno-instytucjonalne. Nie mniej jednak w praktyce spółdzielnie socjalne ciągle borykają się z różnymi problemami, które utrudniają ich powstawanie, funkcjonowania a w rezultacie mogą prowadzić nawet do ich upadania. Celem niniejszego artykułu, (bazującego na dostępnej literaturze przedmiotu i dokumentach poświęconych ekonomii społecznej) jest opis praktycznych problemów towarzyszących funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych i ich skonfrontowanie z teoretycznymi założeniami dotyczącymi spółdzielczości i spółdzielni socjalnych.

Idea spółdzielczości jako sprzeciw wobec wyzysku ubogich

Pomimo, iż spółdzielnie socjalne są podmiotami nowej ekonomii społecznej, utworzonymi stosunkowo niedawno, to w swej idei nawiązują do klasycznych spółdzielczych form gospodarowania, które wykrystalizowały się w XIX wieku. Skutkiem rewolucji przemysłowej, dokonującej się w tym czasie, był wyzysk pracowników rozrastających się wówczas fabryk i co za tym idzie rozwarstwienie ówczesnego społeczeństwa - „wzrastała liczba najbiedniejszych utrzymujących się z pracy najemnej, a ich warunki życia i pracy ulegały stopniowemu pogorszeniu wobec bogacenia się nielicznych”¹⁴³. Dodatkowo proletariusze ci egzystując w miastach przemysłowych, jako konsumenci, zmuszeni byli korzystać wyłącznie z zaopatrzenia rynkowego, sam zaś „rozwój przemysłu fabrycznego powodował koncentrację wytwarzania towarów przeznaczonych na zbytnych rynkach nieznanymi producentowi. Przyczyniało się to do narastania łańcucha pośredników, co z kolei powodowało wzrost kosztów obrotu i ułatwiało oszukiwanie...”¹⁴⁴. Oprócz

¹⁴² Artykuł jest oparty na fragmencie pracy magisterskiej pt. « Znaczenie i efektywność poznańskich spółdzielni socjalnych, w kontekście reintegracji społecznej i zawodowej osób długotrwale bezrobotnych » napisanej pod opieką promotora dr hab. prof. UAM A. Żurek

¹⁴³ A. Piechowski, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Tradycje i przykłady* [w:] . E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008, s. 13.

¹⁴⁴ K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1979, s. 42.

tego, rozwinięta w tym samym czasie sprzedaż na kredyt stwarzała warunki dla szczególnie bezwzględnego wyzysku najuboższych ekonomicznie konsumentów.

Taki stan rzeczy spowodował wytworzenie się i rozwój idei kooperatywności zakładającej, że wszelki wyzysk, krzywdy i zło są wynikiem ułomnego systemu ekonomicznego oraz gospodarki prywatnej, dającej przewagę jednej klasie nad pozostałymi. Zdaniem kooperatystów, zniszczenie tego zła jest możliwe przez uspołecznienie handlu oraz wytwórczości, co może nastąpić tylko przy pomocy oddolnych inicjatyw społecznych - stowarzyszeń. Uspołecznienie to nie oznacza jednak zniesienia własności prywatnej, jak głosi idea socjalizmu, lecz zrzeszanie gospodarstw prywatnych oraz własności i tworzenie z nich wielkich gospodarstw i własności wspólnej. Pod wpływem tej idei w wielu państwach Europy i w USA zaczęły pojawiać się organizacje samopomocowe i samoobrony, skupiające najuboższe warstwy społeczeństwa. Organizacje te posiadały wiele cech charakterystycznych dla spółdzielni.

Rola spółdzielczości w historii Polski

W okresie rewolucji przemysłowej tereny dzisiejszej Polski znajdowały się pod jurysdykcją trzech zaborców. Rozwój wspólnotowych form gospodarowania był więc tu zróżnicowany i zależny od nastawienia zaborcy do polskich organizacji i zrzeszeń oraz jego stosunku do ruchu spółdzielczości. Z tego względu, zdecydowanie najlepiej rozwijała się spółdzielczość w zaborze pruskim (na terenach dzisiejszej Wielkopolski), natomiast najslabiej w zaborze rosyjskim. Niezależnie jednak od zaboru, wszędzie istniał ten sam problem rozwarstwienia społecznego Polaków, co wiązało się z ubożeniem i brakiem edukacji dużych grup społecznych. Równoległe z tym problemem pojawiały się pozytywistyczne idee „pracy u podstaw” i „pracy organicznej” oraz patriotyzmu, szerzone przez polskich inteligenckich aktywistów, co spowodowało że, podstawy tworzonej wówczas spółdzielczości stały się równocześnie ostoją polskości.

„Tworzone pod zaborami zręby polskiej gospodarki społecznej mimo strat materialnych przetrwały I wojnę światową. Jeszcze przed uzyskaniem niepodległości w dniach 7-9 lutego 1918 roku, działacze różnych nurtów, z różnych części kraju spotkali się w Lublinie na obradach „Pierwszej Konferencji Przewodników Polskiej Kooperacji”... Uczestnicy snując wizję rozwoju spółdzielczości w wolnej Polsce planowali utworzenie jednej ogólnopolskiej organizacji i jednego banku spółdzielczego finansującego działalność spółdzielni”¹⁴⁵ Pomimo, iż cel nie został osiągnięty, to obrady przyczyniły się do powstania ustawy spółdzielczej w 1920 roku, która pozwoliła na swobodny

¹⁴⁵ A. Piechowski, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Tradycje i przykłady*, [w:] E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne wprowadzenie do problematyki*, Warszawa 2008, s. 33.

rozwój spółdzielczości. W efekcie szacuje się, że w tym czasie, co piąta dorosła osoba będąca obywatelem II Rzeczypospolitej przynależała do jakiejś spółdzielni.

Spółdzielnie istniały również w czasie II wojny światowej, choć były z jednej strony podporządkowane gospodarce wojennej, z drugiej zaś kontrolowane przez komisarzy niemieckich. Mimo tego, stawały się one wsparciem dla podziemia (także i żydowskiego), były przestrzenią konspiracyjnych kontaktów, pracodawcą fikcyjnie zatrudniającym ludzi kultury i nauki, chroniącym ich w ten sposób przed robotami przymusowymi w Rzeszy. Spółdzielnie też nie rzadko ukrywały Żydów oraz inne osoby represjonowane przez Niemców. W ich obrębie prowadzono tajne nauczanie oraz działalność kulturalną. W spółdzielniach warszawskich, w tym czasie, prowadzone były także dyskusje polityczne, mające na uwadze opracowanie wizji przyszłej demokratycznej i wolnej Polski.

Po wojnie, w Polsce wprowadzano jednak ustrój komunistyczny i gospodarkę centralnie planowaną. „Konstytucja z 1952 r. ze zmianami uchwalonymi 10 II 1976 r. stwierdza, że PRL zapewnia obywatelom uczestnictwo w rządzeniu i popiera rozwój różnych form samorządności ludzi pracy (art. 5 pkt. 2)... popiera rozwój różnych form ruchu spółdzielczego w mieście i na wsi oraz udziela mu wszechstronnej pomocy w wypełnianiu jego zadań, a własności społecznej jako własności spółdzielczej, zapewnia szczególną opiekę i ochronę”¹⁴⁶. W praktyce jednak spółdzielnie, aby mogły istnieć, musiały podporządkować się aparatowi partyjno- państwowemu. Te, które chciały pozostać niezależne likwidowano lub represjonowano, co przyczyniało się w efekcie do ich samodzielnej likwidacji, natomiast w ich miejsce powoływano nowe, które jednak miały niewiele wspólnego ze wcześniejszymi spółdzielniami i stawały się legalnym, choć ułomnym, wytworem gospodarki społecznej realizującym interesy ówczesnej władzy, nie zaś swoich członków.

To podporządkowanie wiązało się m.in. z zastąpieniem wcześniejszych różnorodnych ideologii spółdzielczych, („różnicowanych w zależności od środowiska socjalnego, rodzaju spółdzielni, narodowości członków a nawet w zależności od regionu i wpływu różnych partii politycznych czy doktryn społecznych”¹⁴⁷) teorią marksizmu- leninizmu i opartym na niej światopoglądem. Przez to też spółdzielnie stopniowo zatracaly swoją funkcję społeczno- wychowawczą (objawiającą się do tej pory m.in. działaniami oświatowymi i prospołecznymi) i „spółdzielczość została... zredukowana do wymiaru formy gospodarczej”¹⁴⁸. Ostatecznie spowodowało to, że pomimo iż spółdzielnie odgrywały ważną rolę ekonomiczną (wytwarzały bowiem nawet 12% PKB) utraciły zaufanie społeczne wypracowywane przez dekady.

¹⁴⁶ R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1989, s. 28.

¹⁴⁷ B. Stróżek, *Spółdzielczość w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski*, [w:] S. Dyka (red.), *Spółdzielczość w życiu społeczno- gospodarczym PRL*, Warszawa 1985, s. 90.

¹⁴⁸ Tamże.

Po upadku komunizmu, zaczęto powracać do pierwotnych idei spółdzielczych: te spółdzielnie, które przetrwały zmianę systemową przekształciły swoją tożsamość; zaczęły pojawiać się również inne o rozmaitej działalności. Jednak problemem, który stanowił i nadal stanowi obciążenie ich wszystkich, to piętno poprzedniego ustroju. Mało osób kojarzy spółdzielnie z działalnością samopomocową, patriotyczną, kulturową lub oświatową; znacznie więcej widzi w nich element dawnej gospodarki centralnie planowanej.

W rzeczywistości spółdzielnie ogółem stanowią ważny element współczesnej gospodarki kapitalistycznej „Uwagę zwraca typ pracowników zatrudnianych przez spółdzielnie. Okazuje się, że pełnią one ważną rolę społeczną tworząc szczególnie i wrażliwy rynek pracy. Aż 16% spółdzielni deklaruje, że zatrudnia osoby pracujące w ramach tzw. wspomaganego zatrudnienia, zaś kolejnych 15% rozważa możliwość zatrudnienia takich osób... Tezę o istotnej roli spółdzielni pod względem rynku pracy potwierdzają deklaracje dotyczące zatrudnienia w nich osób należących do grup zagrożonych bezrobociem, szczególnie osób starszych”¹⁴⁹ szacuje się że 86% procent spółdzielni zatrudnia osoby w wieku powyżej 50 lat a 43% z nich jest miejscem pracy dla emerytów i rencistów.

Na podstawie klasycznej definicji spółdzielni zawartej w pierwszej polskiej ustawie spółdzielczej z 1920 roku „za spółdzielnię uważa się zrzeszenie nieograniczonej liczby osób o zmiennym kapitale i składzie osobowym, mające na celu podniesienie zarobku lub gospodarstwa członków przez prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa”¹⁵⁰ Spółdzielnie zalicza się do zbioru podmiotów gospodarki (ekonomii) społecznej, określane także mianem gospodarki solidarnej, obywatelskiej lub ekonomii solidarności, definiowanej jako działalność gospodarcza łącząca cele ekonomiczne i społeczne zarazem. Spółdzielnie wpisuje się także w zbiór przedsiębiorstw społecznych, jako elementu specyficznej gospodarki rynkowej, lokującego swoje główne cele poza rynkiem. Działanie przedsiębiorstw społecznych opiera się na generacji sprzężenia zwrotnego, bowiem korzystają „z kapitału społecznego, czyli zasobów ekonomicznych wynikających z więzi społecznych i kontaktów międzyludzkich, których podstawą jest zaufanie, porozumienie się i współpraca, ale jednocześnie... (ich) działalność prowadzi do pomnażania zasobów tego rodzaju kapitału i mobilizacji. To (także) powoduje że przedsiębiorstwo społeczne jest kluczowym ogniwem ekonomii społecznej”¹⁵¹.

Przedsiębiorstwo społeczne według definicji EMES (The Emergence of Social Enterprises in Europe) wyróżnia się spośród innych jej podmiotów dziewięcioma kryteriami (i powinno ono cechować się większością z tych kryteriów).

¹⁴⁹ *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej- wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Justyna Dąbrowska (red.), Warszawa 2008, s. 32.

¹⁵⁰ R. Bierzanek, *Prawo spółdzielcze w zarysie*, Warszawa 1989, s. 36.

¹⁵¹ *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, J. Hausner (red.), Kraków 2008, s. 9.

„Kryteria ekonomiczne: a) prowadzenie w sposób względnie ciągły, regularny, działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne b) niezależność, suwerenność instytucji w stosunku do instytucji publicznych c) ponoszenie ryzyka ekonomicznego d) istnienie choćby nielicznego płatnego personelu.

Kryteria społeczne: a) wyraźna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia;- oddolny, obywatelski charakter inicjatywy b) specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania c) możliwie wspólnotowy charakter działania d) ograniczona dystrybucja zysków.”¹⁵²

Spółdzielnie socjalne w ujęciu teoretycznym

W związku z przemianami systemów socjalnych w powojennej Europie, niedostatkami rynku w dostarczaniu różnorodnych, niezbędnych dóbr i usług oraz zapotrzebowaniem na nie w miejscach zamieszkania, nastąpił rozwój podmiotów ekonomii społecznej wyrażający się wzrostem liczby fundacji, stowarzyszeń i spółdzielni. Rosnące problemy z zatrudnieniem dużych grup społecznych spowodowały pojawienie się nowych typów przedsiębiorstw, takich jak np. w Polsce: Zakłady Aktywizacji Zawodowej oraz już wspomniane przeze mnie w poprzednim rozdziale Centra Integracji Społecznej i Spółdzielnie Socjalne.

Spółdzielnie socjalne jako nowe przedsiębiorstwo społeczne swoje działania kierują, w przeciwieństwie do podmiotów tradycyjnych, nie tylko na swoich członków, lecz także na odbiorców zewnętrznych. Inaczej rzecz ujmując, spółdzielnie socjalne rozwijają „działalność w zakresie reintegracji społeczno– zawodowej, świadczą usługi dla jednostek i społeczności lokalnych, dla których głównymi celami są: produkcja korzyści społecznych oraz przestrzeganie elementarnych zasad: pierwszeństwa pracy przed kapitałem, przestrzeganie demokratycznego podejmowania decyzji, a także umacnianie wiarygodności, jakości oraz trwałości działania”¹⁵³ Przede wszystkim jednak spółdzielnie socjalne dają możliwość zatrudnienia w przestrzeni lokalnej i w obszarach nie obsługiwanych zarówno przez sektor prywatny jak i państwowy.

Idea spółdzielni socjalnych powstała we Włoszech jako potencjalne rozwiązanie problemu zatrudnienia osób niepełnosprawnych. „W 1981 roku rozpoczęto dyskusję nad regulacją prawną dot. spółdzielni socjalnych, która 8 listopada 1991 r. zakończyła się uchwaleniem ustawy o spółdzielniach socjalnych.”¹⁵⁴ Na jej podstawie spółdzielnie te mają być także rozwiązaniem problemu bezrobocia osób narażonych na wykluczenie i innych problemów lokalnej społeczności. Ze względu na swoją

¹⁵²

¹⁵³ E. Leś, *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne*. [w:]: E. Leś (red.), *Przegląd koncepcji i dobrych praktyk*, Warszawa 2008, s. 39.

¹⁵⁴ M. Juszczyk, C. Miżejewski, M. Ołdak, *Tworzenie i działalność spółdzielni socjalnej*, Szczecin 2009, s. 6.

orientację nakierowaną na lokalną społeczność spółdzielnie te dzieli się na 2 typy „A” i „B”, gdzie w spółdzielniach socjalnych typu „A” realizuje się usługi w zakresie opieki społecznej, zdrowotnej lub edukacji. Typ „B” stanowią spółdzielnie, których celem jest zapewnienie miejsca pracy osobom narażonym na wykluczenie społeczne ze względu na ich dyskryminację na rynku pracy: chodzi tu szczególnie o osoby niepełnosprawne fizycznie i psychicznie, uzależnione od alkoholu lub narkotyków, pochodzące ze środowisk problemowych itp. Osoby te otrzymują pomoc w zakładaniu takich spółdzielni, opierającą się na wstępnym dofinansowaniu z pieniędzy publicznych, na ulgach podatkowych, a także zmniejszanej biurokratyzacji i faworyzowaniu ich w kontaktach, zarówno z władzami lokalnymi, jak i centralnymi.

Polska spółdzielczość socjalna czerpie przede wszystkim z własnych wzorów spółdzielczości i przez to nie jest bezpośrednią kalką wzorów włoskich. To co łączy ją z włoskim rozwiązaniem, to wspólna idea walki z bezrobociem i działalnością na rzecz środowiska lokalnego. Nasza spółdzielczość socjalna nie rozwija się tak doskonale jak spółdzielnie włoskie i (jak twierdzą jej krytycy) zawiera dużo złych rozwiązań. Należy tu podkreślić, że uchwalenie w naszym kraju stosownych ustaw dotyczących spółdzielczości socjalnej poprzedzone było protestami opozycji, która widziała w tychże spółdzielniach kolejną furtkę pozwalającą przedsiębiorcom na oszustwa, a także silną konkurencję dla otwartego rynku pracy. Tak więc, pierwsza próba stworzenia ustawy o spółdzielniach socjalnych w 2005 roku nie powiodła się. Została ona dopiero uchwalona w 2006 roku, w atmosferze dalszych konfliktów i kompromisów. Już w 2009 roku uchwalono jej nowelizację jako próbę naprawienia wcześniejszych niedociągnięć. Pośrednio funkcjonowanie spółdzielni socjalnych reguluje także ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w której to również znowelizowano ustawę o prawie spółdzielczym z 16 września 1982 roku.

W oparciu o powyższe ustawy powstały polskie spółdzielnie socjalne, z których większość należy do spółdzielni typu „B” (które, jak to wyżej zostało opisane, służą zapewnieniu zatrudnienia osobom marginalizowanym na otwartym rynku pracy). Przedmiot działalności owych spółdzielni to prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opierającego się na osobistej pracy członków. Zadaniem spółdzielni jest reintegracja społeczna, rozumiana jako wszelakie działania służące podtrzymaniu i odbudowie umiejętności życia w obrębie społeczeństwa (w społeczności lokalnej) oraz pełnienia ról społecznych. Zadaniem spółdzielni socjalnych jest także reintegracja zawodowa, którą w/g ustawy są działania mające odbudować lub podtrzymać zdolność samodzielnego wykonywania pracy w ramach rynku pracy. Spółdzielnia socjalna może także „prowadzić działalność społeczną i oświatowo –

kulturową na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych ...”¹⁵⁵

Spółdzielnię socjalną mogą założyć co najmniej 2 osoby prawne lub 5 osób fizycznych. W tym ostatnim przypadku jej założycielami powinny być osoby wyszczególnione w Ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym; osoby bezrobotne w rozumieniu Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; lub osoby niepełnosprawne wyszczególnione w Ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Z uwagi na powyższe akty prawne spółdzielnię socjalną mogą założyć:

- osoby bezrobotne,
- osoby bezdomne objęte indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności,
- osoby uzależnione od alkoholu, narkotyków i innych środków o podobnym działaniu,
- byli więźniowie mający problem z integracją społeczną,
- osoby niepełnosprawne fizycznie i psychicznie,
- uchodźcy mający trudności z integracją społeczną.

Założycielami spółdzielni socjalnej mogą być także inne osoby pod warunkiem, że nie stanowią one więcej niż połowy liczby ogółu założycieli. Przewidziana jest także możliwość korzystania z pomocy wolontariuszy oraz zatrudnienia „pracowników nie będących członkami spółdzielni, z tym że łączna ilość osób, o których mowa a art. 4 ust 1 nie może być niższa niż 50% w stosunku do ogółu członków spółdzielni i osób zatrudnionych w spółdzielni socjalnej”¹⁵⁶.

Aby spółdzielnia socjalna, ujmowana w ustawach jako przedsiębiorstwo, mogła być konkurencyjna „ustawodawca przewidział szereg przepisów o charakterze preferencyjnym w stosunku do innych typów przedsiębiorstw”¹⁵⁷. Jednym z nich jest zwolnienie założycieli spółdzielni z uiszczenia opłaty sądowej tytułem rejestracji spółdzielni socjalnej w Krajowym Rejestrze Sądowym oraz z ogłoszeń zamieszczanych w Monitorze Sądowym i Gospodarczym. Spółdzielnie te zwolnione są również z podatku dochodowego od osób prawnych. Dodatkowo, osoby bezrobotne zakładające spółdzielnie mogą otrzymać jednorazową dotację z Funduszu Pracy na rozpoczęcie działalności gospodarczej nie przekraczającą jednak czterokrotności przeciętnego krajowego wynagrodzenia. Także i bezrobotni przystępujący do spółdzielni, a nie będący jej założycielami, mogą otrzymać kwotę w wysokości nie przekraczającej trzech stawek średniej krajowej. W przypadku przystąpienia

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651. Art. 2 . 3

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustaw o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustawach Dz. U. z 2009 r. Nr 91, poz. 742. Art. 12. 1a.

¹⁵⁷ A. Sobol, *Społeczne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*, Warszawa 2009, s. 16.

do spółdzielni osób niepełnosprawnych świadczenie to może być wyższe oraz osoby te mogą ubiegać się o pożyczkę z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Z racji, że spółdzielnie socjalne nie są nastawione „na generowanie zysku, ale na powstanie i utrzymanie miejsc pracy dla osób o niskich kwalifikacjach”¹⁵⁸ zakres dystrybucji zysku jest więc ograniczony i wypracowane nadwyżki przeznaczane są na fundusz inwestycyjny, na zwiększenie funduszu zasobowego lub na działania reintegracyjne, przez co zyski te nie mogą zostać rozdzielone między członków spółdzielni. Jedynie w przypadku likwidacji spółdzielni, po spłaceniu ewentualnych dotacji, które spółdzielnia uzyskała z funduszu pracy, jej majątek dzieli się między członków lub może zostać przekazany przez spółdzielców na rzecz wybranej organizacji pozarządowej.

Spółdzielnie socjalne działają w społeczności lokalnej świadcząc na jej rzecz niedrogie usługi, na które pojawia się zapotrzebowanie (np. sprzątanie, opieka nad starszymi osobami itp.) a brakuje instytucji/ przedsiębiorstw mogących je zrealizować. Spółdzielnie niosą więc przez to także korzyści dla samorządu terytorialnego, którego zadaniem jest zabezpieczanie potrzeb lokalnych społeczności. Powoduje to, że całe otoczenie społeczne powinno współpracować na rzecz rozwoju spółdzielni socjalnych i tym samym na rzecz dobra ogółu.

W tym kontekście istotne znaczenie ma partnerstwo lokalne. W ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku jest ono opisane jako instytucja rynku pracy, w piśmiennictwie ekonomii społecznej zaś partnerstwo jest jednym z jej podmiotów. Partnerstwo lokalne można najprościej zdefiniować jako platformę współpracy, która „angażuje władze samorządowe, lokalne organizacje pozarządowe, instytucje publiczne, szkoły, przedsiębiorców, mieszkańców”¹⁵⁹. Platforma ta pozwala „na budowanie zespołów lokalnego rozwoju, które poprzez wspólne podejmowanie inicjatyw pozwalają lokalnym społecznościom na rozwiązywanie ich trudnych problemów”¹⁶⁰. Unia Europejska promuje tego typu współpracę, ponieważ zarówno państwo, rynek i społeczeństwo obywatelskie nigdy nie będą w stanie w pojedynkę poradzić sobie z problemami rozwoju gospodarczego i związanymi z nim przemianami społecznymi.

Dzięki budowie partnerstw lokalnych i wspieraniu przez nie idei spółdzielczości, co roku na terenie Polski powstają nowe spółdzielnie socjalne. Nie mniej jednak ciągle ich całkowita liczba jest bardzo mała i z tego względu „nie stanowią skutecznego instrumentu zwalczania długotrwałego bezrobocia i wykluczenia społecznego.”¹⁶¹

¹⁵⁸ I. Gosk, Huszeza M., Klaus M., Likhtarovch K., *Ekonomia społeczna jako aktor rynku pracy* http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf/2006_22_es_teksty.pdf#zoom=100 25.11.2015, s. 11

¹⁵⁹ H. Babis, *Budowanie lokalnych partnerstw na rzecz integracji społecznej Polskie*, Szczecin 2009, s. 19.

¹⁶⁰ Tamże.

¹⁶¹ *Spółdzielcze formy gospodarowania- tradycja i współczesność*, A. Mironczuk, B. Piechowicz (red.), Siedlce 2007, s. 91.

Problemy funkcjonowania spółdzielni socjalnych

Przyczyn powstawania niewielkiej ilości spółdzielni socjalnych można doszukiwać się w praktycznych problemach determinujących ich zakładanie jak i funkcjonowanie. W tym kontekście warto rozpocząć rozważania od kwestii klauzul społecznych promowanych przez Unię Europejską i odnoszących się do zamówień publicznych. Klauzule społeczne służą polityce społecznej UE oraz krajów członkowskich, pozwalają różnym instytucjom stosować kryteria społeczne przy zamówieniach publicznych i przez to „mają być szansą dla przedsiębiorstw społecznych, które zatrudniają osoby mające szczególne problemy z integracją zawodową i społeczną”¹⁶².

W praktyce jednak klauzule te nie mają większego znaczenia dla wsparcia spółdzielni socjalnych. Przede wszystkim ich stosowanie nie jest obligatoryjne, natomiast wiąże się ze zwiększoną biurokracją. Ponad to klauzule społeczne obecnie dotyczą tylko przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne, a więc nie uwzględnia się w nich innych kategorii społecznych mających także problem z dostępem do rynku pracy. Co prawda w 2014 roku uchwalono nowe dyrektywy unijne, które „znacznie poszerzą możliwości stosowania klauzul społecznych, ale czas pokaże, co z tych możliwości zdecyduje się wykorzystać Polska. Na wdrożenie nowych dyrektyw mamy czas do kwietnia 2016”¹⁶³ i dopiero po tym czasie okaże się, czy klauzule realnie wesprą spółdzielnie socjalne.

Wracając zaś do kwestii partnerstw lokalnych, praktyka ich funkcjonowania pokazuje, że owa platforma współpracy często zawodzi. Gminy dysponujące nie tylko środkami pieniężnymi, ale także rzeczowymi (w postaci narzędzi, urządzeń, lokali lub gruntów) często są oporne względem wdrażania innowacyjnych rozwiązań problemów społecznych. Zdecydowanie ich działania na rzecz osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym ograniczają się do ścisłego wypełniania zarządzeń wypunktowanych w ustawach. Dodatkowo, piętrzenie się barier administracyjnych lub biurokratycznych powoduje, że „po jakimś czasie przychodzi zniechęcenie, a lokalni aktywiści zaczynają zajmować się tym na co aktualnie są pieniądze, korzystając z przetartych ścieżek. Taka banalna przyczyna, jaką jest brak otwartej komunikacji pomiędzy ludźmi zamieszkującymi teren jednej wsi, gminy czy powiatu powoduje zmarnotrawienie energii i tworzącego się lokalnego kapitału społecznego”¹⁶⁴.

¹⁶² T. Schimanek, *Klauzule społeczne w prawie zamówień publicznych w Polsce*, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/615834> 17.12. 2015.

¹⁶³ Tamże.

¹⁶⁴ Z. Weicman, *Dialog i partnerstwo a ekonomia społeczna* http://es.teksty.ekonomiaspoleczna.pl/pdf/2007_9_es_teksty.pdf#zoom=100 25.11.2015, s. 5.

Innym problemem spółdzielni socjalnych jest „dostępność” przywilejów preferencyjnych, które wedle Ustawy uzyskują spółdzielnie socjalne i które mają ułatwić im funkcjonowanie. Praktyka pokazuje, że są one dobrem rzadkim, lub wręcz swoistym mitem. Np. „W dyskusji nad konsekwencjami Ustawy twierdzi się, że spółdzielnie socjalne mogą korzystać z większego wsparcia państwa, aniżeli inne podmioty”¹⁶⁵. Jednak ich członkowie wskazują przykłady, że to nie do końca prawda. Już sama dotacja dla każdej osoby zakładającej spółdzielnię socjalną wynosząca (jak już wcześniej zostało tu wspomniane) mniej niż czterokrotność średniego wynagrodzenia, jest mniejsza niż ustawowa dotacja na założenie własnej działalności gospodarczej, która może nawet stanowić nieco mniej niż pięciokrotność średniej pensji krajowej. Dodatkowo z tą dotacją wypłacaną spółdzielni przez Powiatowy Urząd Pracy wiąże się problem jej limitowania, co powoduje, że wiele grup inicjatywnych nie jest w stanie rozpocząć działalności gospodarczej. Natomiast inne, pomimo braku kapitału początkowego, walczą o założenie spółdzielni socjalnych, jednakże brak tych środków zwiększa ryzyko niepowodzenia tego przedsięwzięcia.

Kwestię przywilejów warto także rozpatrzyć na tle innych podmiotów. Można tu przytoczyć sprawę zwolnienia z prowadzenia pełnej księgowości i opłat wynikających z tego tytułu. Udogodnieniem tym jednak nie zostały objęte spółdzielnie socjalne, które zobligowane są do prowadzenia takiej samej księgowości jak wszystkie inne przedsiębiorstwa. Jednak w przeciwieństwie do nich, osobom rozpoczynającym własną działalność gospodarczą (na zasadzie aktywnej formy przeciwdziałania bezrobociu) przysługuje taka ulga. Również „koszty tzw. pochodnych składników wynagrodzenia w przypadku osoby X, rozpoczynającej działalność gospodarczą są niższe niż członków spółdzielni, będących dla ZUS-u zwykłymi pracownikami”¹⁶⁶.

Ponad to problematyczne są same pensje członków i pracowników spółdzielni socjalnych (co zostało wspomniane w poprzednim podrozdziale), ograniczenie to hamuje rozwój spółdzielni. Ogólnie „Praca w spółdzielniach jest- średnio rzecz biorąc gorzej opłacana niż przeciętnie w gospodarce narodowej”¹⁶⁷, a spółdzielnie socjalne nie wyróżniają się tu pozytywnie, zwłaszcza w początkowej fazie ich działalności. Kilkuosobowa spółdzielnia socjalna, tak jak każda „mała spółdzielnia, może zgromadzić od członków i z bieżącej działalności relatywnie mniejsze środki finansowe, które nie mogą zapewnić modernizacji bazy technologicznej niezbędnej w walce konkurencyjnej. Wielka spółdzielnia szybciej gromadzi środki własne i łatwiej uzyskuje konieczne kredyty rozwojowe. W małych spółdzielniach mniejsza jest na ogół wydajność pracy, koszty stałe są

¹⁶⁵ A. Juros, *Spółdzielnie socjalne a trzeci sektor*, „Trzeci sektor”, nr 7, Warszawa 2006, s. 20.

¹⁶⁶ Tamże, s. 21.

¹⁶⁷ Nałęcz S., Konieczna J., *Sektor spółdzielczy- główny pracodawca gospodarki społecznej w Polsce*, [w:] S. Nałęcz (red.), *Gospodarka społeczna w Polsce. Wyniki badań 2005-2007*, Warszawa 2008, s. 63.

relatywnie wyższe...¹⁶⁸ Pojawia się tu więc stały problem możliwości utrzymania osób pracujących w spółdzielni socjalnej i ich rodzin. Rozwiązaniem mogłaby w tym przypadku okazać się klauzula społeczna towarzysząca przetargom organizowanym choćby przez instytucje publiczne, co rzeczywiście pozwoliłoby słabo rozwiniętym i małym spółdzielniom stać się konkurencyjnymi, jednak jak wskazują sami spółdzielcy, na dzień dzisiejszy jest to kwestia życzeniowa.

Dla prawidłowego działania spółdzielni sprawa zaangażowania jest nie mniej istotna niż relacje wzajemne osób wchodzących w jej skład. F.W. „Raffeinsen, jeden z ojców założycieli spółdzielczości stwierdził, że: „spółdzielnie powinny obejmować niewielką liczbę dobrze znających się osób, darzących się zaufaniem”¹⁶⁹ Jednak w praktyce tworzenia spółdzielni socjalnych kryterium „dobrej znajomości” rzadko jest spełniane. Wiele ze spółdzielni powstaje bowiem z doboru osób obcych i przypadkowych, które się łączą tylko po to, aby uzbierać wymaganych pięciu założycieli, jak nakazuje ustawa. Tym samym, spółdzielcy przynależni do jednego przedsiębiorstwa, to często osoby bardzo różne, na ogół wywodzące się z różnych środowisk, z różną przeszłością i różnymi problemami. Ta różnorodność stanowi problem, bowiem „w warunkach homogenicznego członkostwa identyfikacja członków ze spółdzielnią rodzi się niejako spontanicznie. Przy heterogeniczności więzi członkowskie przekształcają się w stosunek czysto klientowski. Dla utrzymania chociażby minimalnej identyfikacji członków ze spółdzielnią niezbędne są wtedy, dodatkowe, celowe działania, które można nazwać edukacją członków, pracą wychowawczą wśród członków, czy ogólnie działalnością społeczno - wychowawczą spółdzielni”¹⁷⁰. Jednak w stosunku do spółdzielni socjalnych nie prowadzi się żadnych tego typu działań.

Kolejnym problemem spółdzielni socjalnych są relacje ze społecznością lokalną. Istotną kwestią wartą wskazania jest tu kryzys sąsiedztw, który wiąże się też z brakiem zaufania do najbliższego otoczenia społecznego. Anonimowość stała się dobrem pożądanym a „ludzie wykazują ograniczoną gotowość do nawiązania kontaktów...”¹⁷¹. Ponadto przedstawiciele społeczności lokalnej przeważnie preferują usługi oferowane przez szarą strefę. Usługi te są zazwyczaj tańsze, choćby z tej przyczyny, że owi usługodawcy nie odprowadzają podatków, tak jak muszą to czynić spółdzielnie socjalne. Wszystko to nie sprzyja ani integracji społecznej spółdzielców z lokalną społecznością, ani też prawidłowemu funkcjonowaniu spółdzielni, które zgodnie z założeniem istnieją po to, aby działać na rzecz tejże społeczności.

¹⁶⁸ K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1979, s. 69.

¹⁶⁹ A. Juros, *Spółdzielnie socjalne a trzeci sektor*, „Trzeci sektor”, nr 7, Warszawa 2006, s. 18.

¹⁷⁰ K. Boczar, *Spółdzielczość. Problematyka społeczna i ekonomiczna*, Warszawa 1986, s. 223.

Sąsiedztwa i mikroorganizacje w polskiej przestrzeni społecznej – próba diagnozy i rekomendacje, <http://www.pozYTEK.gov.pl/files/pdf/mikroorganizacje.pdf> 25.11.2015, s. 21.

Wnioski

Na podstawie niniejszego opracowania można wskazać trzy podstawowe kwestie determinujące problemy funkcjonowania spółdzielni socjalnych. Pierwszą stanowią rzekome przywileje „o charakterze preferencyjnym w stosunku do innych typów przedsiębiorstw”¹⁷², które w praktyce nie są znaczące. Okazuje się bowiem, że ułatwienia przewidziane dla spółdzielni socjalnych jako przedsiębiorstw są nikłe w porównaniu z tymi, które otrzymują np. osoby rozpoczynające własną działalność gospodarczą. Problemem jest też możliwość uzyskania ustawowych przywilejów przysługujących spółdzielniom socjalnym. W praktyce przywileje te są bowiem dobrem rzadkim i w zasadzie dla wielu spółdzielni niedostępnym.

Drugą kwestią jest często nikłe wsparcie partnerstwa lokalnego, które ogranicza się tylko do wypełniania zobowiązań prawnych. W takich przypadkach spółdzielnie nie mogą liczyć na większą pomoc co mogłoby znacznie wspomóc ich rozwój.

Trzecią kwestią jest problem integracji spółdzielców, w tym integracji wewnątrz spółdzielni i integracji z lokalną społecznością. Jeżeli chodzi o integrację wewnętrzną to brakuje tu działań wspierająco- edukacyjnych budujących tożsamość spółdzielców i ułatwiających im wspólną pracę. Również i integracja z otoczeniem społecznym spółdzielni jest problematyczna. Niedostateczna świadomość konsumencka przedstawicieli lokalnej społeczności powoduje, że chętniej korzysta on z usług szarej strefy. Wydaje się bowiem, że oprócz znacząco niższych cen usług „pracy na czarno” wpływ na wybór usługodawcy ma też stosunek do spółdzielni socjalnych. Nie postrzega się ich przez pryzmat idei kooperatywności, która w Polsce ma bogatą tradycję i do której nawiązują spółdzielnie socjalne, lecz identyfikuje się je z relikami poprzedniego ustroju.

¹⁷² A. Sobol, *Społeczne aspekty działalności spółdzielni socjalnych*, Warszawa 2009, s. 16.

O autorze

Julia Jachowska jest doktorantką w Instytucie Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Zainteresowania naukowe: miasto, bezrobocie, problemy społeczne, ekonomia społeczna.

Streszczenie

Pomimo szlachetnych idei i dobrych wzorów polskiej spółdzielczości, nasze spółdzielnie socjalne nie funkcjonują dobrze. Okazuje się bowiem, że rozwiązania prawne i inne działania wypracowane, aby wspierać funkcjonowanie spółdzielni socjalnych, są nieefektywne lub rzadko stosowane. Dodatkowe problemy to: niska świadomość konsumencka, konkurencyjność szarej strefy i kryzys sąsiedztw, który wiąże się z brakiem zaufania do jednostek i instytucji należących do otoczenia społecznego. Wszystko to powoduje, że spółdzielnie socjalne napotykają wiele przeszkód ograniczających ich działania i hamujących ich rozwój.

Summary

Despite of noble ideas and good models of Polish cooperatives, our social cooperatives do not function properly. It turns out that the law solutions and other actions developed to support the functioning of the social cooperatives are ineffective or are rarely used. Additional problems are also: little consumer awareness, the competitiveness to unofficial market and neighborhoods crisis, involving a lack of reliance to people and institutions belonging to the social environment. All this makes that social cooperatives encounter many problems limiting their activities and impede their development.