

Dr Ryszard Szarfenberg
Instytut Polityki Społecznej
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej
www.ips.uw.edu.pl/rszarf/
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Opinia na temat projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych (wersja 1, 23.10.07)

Wstęp

W polskim prawie spółdzielnia socjalna zaczęła funkcjonować od połowy 2004 roku wraz z wejściem w życie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzającej odpowiednie przepisy do ustawy Prawo spółdzielcze (wejście w życie 1 czerwca 2004). Początkowo pomyślana głównie jako „nowa instytucja aktywizacji bezrobotnych”, mająca na celu „aktywizację zawodową i ułatwienie zaistnienia na rynku pracy” również bezrobotnym w trudniejszej sytuacji, czyli uprawnionym do zatrudnienia socjalnego (np. bezdomni, długotrwale bezrobotni, uzależnieni), a także jako instrument odrodzenia „bardzo słabej spółdzielczości polskiej” (cytaty z uzasadnienia projektu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). Pierwszy wątek uzasadniany był dodatkowo zmianą filozofii wspomagania bezrobotnych: „Chodzi o odwrócenie stwierdzenia <<brak pracy – zasiłek>> i jego zamianę na <<praca zamiast zasiłku>>” (Zasady konkursu MPiPS „Promocja ekonomii społecznej oraz spółdzielni socjalnych jako formy przeciwdziałania bezrobociu” z 2004). Drugi wątek z kolei wskazuje na większe nadzieje, które widoczne są również w takiej wizji spółdzielni socjalnych: „W spółdzielni socjalnej praca opierać się będzie na wspólnym zaufaniu członków, ich wzajemnej współpracy i bliskich relacjach. Celem tworzenia spółdzielni socjalnych jest nie tylko tworzenie miejsc pracy, ale też społeczna reintegracja jej członków” (uzasadnienie do ustawy o promocji zatrudnienia...). Szybko też powiązано je, razem z zatrudnieniem socjalnym, z tzw. ekonomią społeczną¹, m.in. w Krajowym Planie Działań na rzecz Integracji Społecznej 2004-2006. Już w czerwcu 2004 roku powstał dokument MPiPS zawierający zasady konkursu na projekty mające na celu promowanie spółdzielczości socjalnej.

Sytuacja i oczekiwania

W wyniku powyższych i zapewne innych działań na koniec 2005 roku było zarejestrowanych 40 spółdzielni socjalnych. W kolejnym programie promocji tej formy prawnej na rok 2006 zakładano, że powstanie kolejne 30. W 2006 roku została uchwalona nowa ustawa o spółdzielniach socjalnych (weszła w życie 6 lipca 2006). W której uzasadnieniu napisano m.in. „Spółdzielczość socjalna nie tylko wpisuje się w politykę walki z wykluczeniem społecznym, ale też jest istotnym elementem ruchu spółdzielczego”. Akurat w tym ostatnim przypadku można zastanawiać się nad tym, czy wyłączenie spółdzielni

¹ Wolę używać pojęcia „gospodarka społeczna”, które nie zawiera odwołania do dyscypliny nauki nazywanej ekonomią, a przed II wojną światową także „ekonomią społeczną”. Z ekonomią ma tyle wspólnego ta współczesna „ekonomia społeczna”, że jest to jeszcze jeden rodzaj podmiotów stosunków rynkowych, a te są przedmiotem badań ekonomicznych. Czasem można usłyszeć, że gospodarka społeczna realizuje ekonomię społeczną, co by mogło znaczyć tyle samo, co stwierdzenie, że przedsiębiorstwo prywatne realizuje ekonomię. Wynika stąd, że „ekonomia społeczna” nie jest dziedziną wiedzy, ale raczej pewną ideą, polegającą na prowadzeniu działalności gospodarczej, której celem nie jest prywatne wzbogacenie właścicieli przedsiębiorstwa.

socjalnych (w dodatku będących spółdzielniami pracy) z Prawa spółdzielczego wzmocniło spółdzielczość jako taką. Można jednak uznać, że jest mało istotne dla ruchu, gdzie i jaki element spółdzielczości jest uregulowany (osobnymi ustawami regulowane są też spółdzielnie mieszkaniowe, banki spółdzielcze, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe). W uzasadnieniu projektu nowej ustawy napisano: „Konieczność stworzenia odrębnej ustawy dotyczącej spółdzielni socjalnych wynika z niezwykle istotnej roli, jaka przypada spółdzielniom socjalnym w polityce rynku pracy i systemu zabezpieczenia społecznego” oraz ustawa „rozbudowuje instytucję spółdzielni socjalnych, wzmocniając ich pozycję w systemie instytucji rynku pracy, rozszerzając wolumen dotyczących ich regulacji”. Można mieć wątpliwości, czy „niezwykle istotna rola” 40 spółdzielni socjalnych oraz rozbudowywanie „wolumenu regulacji” mają jakąkolwiek wartość uzasadniającą.

Poza tym nadal bardzo wiele oczekuje się od tej formy prawnej: „Społeczna odpowiedzialność spółdzielni, ich innowacyjność i wspólnotowy charakter, wzmocniający więzi społeczne, stanowią o ważnej roli tego elementu ekonomii społecznej”. Zapewne nie były to stwierdzenia wynikające z badania dopiero co powstałych spółdzielni socjalnych, tzn. mamy tu do czynienia z nadziejami, że spółdzielnie socjalne takie będą, a nie z pewnością, że większość z nich taka właśnie jest. Można nawet oczekiwać, że spółdzielczość osób z większymi niż inne kłopotami na rynku pracy wynikających z niskich kwalifikacji, chorób, niepełnosprawności, marginalizacji itp. raczej nie będzie się wyróżniać szczególną innowacyjnością, chyba że uznamy, iż poszukiwanie popytu na proste usługi w gospodarce opartej na wiedzy będzie wymagało nowatorskich pomysłów. Być może chodziło o to, że sama spółdzielnia socjalna jest innowacją, niemniej większość jej cech, z którymi wiąże się tyle nadziei dzieli ona ze zwykłymi spółdzielniami pracy. Jest interesujące, dlaczego spółdzielczość socjalna nie miałaby być również spożywcza, kredytowo-oszczędnościowa czy mieszkaniowa. Prawdopodobnie ta jednostronność wynika z postrzegania spółdzielczości socjalnej wyłącznie w kontekście rozwiązywania problemów rynku pracy zgodnie z hasłem „praca zamiast zasiłków” z pominięciem tego, że wykluczenie społeczne to zjawisko wielowymiarowe.

Sytuacja więc jest taka, że po wprowadzeniu nowej instytucji w połowie 2004 roku, istotnych zmian dokonano w połowie 2006 roku i obecnie planuje się kolejne, będące przedmiotem tej opinii (miały wejść w życie od 1 stycznia 2008²). Dynamika powstawania spółdzielni socjalnych jest następująca: od połowy 2004 do końca 2005 roku zarejestrowano ich 40, a od początku 2006 do połowy maja 2007 liczba ta wzrosła do 99, czyli przybyło 59 spółdzielni. Osiągnięto więc cel wyznaczony w programie MPiPS na 2006 rok (kolejnych 30 spółdzielni) i powstało jeszcze 19 następnych. Nie wiadomo przy tym ile z zarejestrowanych spółdzielni już przestało działać. W każdym razie dynamika wzrostu zarejestrowanych spółdzielni nie jest duża, przez pierwsze półtora roku - 40, a przez następne 150% więcej - 59. Jeżeli założymy, że liczba spółdzielców osiągnie maksimum we wszystkich przypadkach (w ustawie mamy ograniczenie od 5 do 50 członków z wyjątkiem spółdzielni inwalidów przekształcających się w spółdzielnie socjalne, w uzasadnieniu nie ma informacji, czy doszło do tego rodzaju konwersji), to łącznie zaangażowanych w cały ten ruch byłoby obecnie 4950 osób. Prawdopodobnie liczba ta jest o co najmniej połowę mniejsza, przy czym 80% z tej liczby to będą osoby wykluczone, czyli ok. 1900 osób. Gdyby nawet wszystkie spółdzielnie wypełniły maksymalne limity członkostwa, to liczba ta wzrośnie do 3960 osób, co stanowi jednak niecałe 0,09% wykluczonych, czyli ok. 4 mln, 10,7 społeczeństwa według Diagnozy Społecznej 2007).

Nie dziwi więc, że ustawodawca wiążący tak wielkie nadzieje ze spółdzielczością socjalną nie jest zadowolony i próbuje po raz kolejny zmienić regulacje, aby podmiotów tego

² Pamiętając niechęć posła A. Szejnfelda do spółdzielczości socjalnej oraz biorąc pod uwagę zwycięstwo partii, do której on należy w ostatnich wyborach dalsze losy nowelizacji są bardzo niepewne.

typu powstawało więcej. O ile więcej? Jeżeli założyć, że wykluczonych jest 10,7% populacji, a z tego gotowych do podjęcia działalności w spółdzielczości socjalnej 10% - 400 tys. (chyba dość pesymistyczne założenie), to musiałyby powstać 16 tys. spółdzielni socjalnych (przy progu 50% wykluczonych) lub 10 tys. (przy obecnym progu 80% wykluczonych). Przy obecnym tempie - co półtora roku ponad 150% przyrostu - osiągnięcie pierwszej liczby zajęłoby ponad 21 lat, a drugiej tylko nieco krócej, bo ok. 20 lat. Okresy te ogromnie się wydłużą, jeżeli inaczej będziemy liczyć dynamikę powstawania spółdzielni. W ciągu trzech lat powstało 99 spółdzielni socjalnych, a więc przyrost roczny wynosił 33, gdyby się on utrzymał, to osiągnięcie choćby 1000 spółdzielni zajęłoby nam 30 lat.

Trudno powiedzieć, czy projektodawcy przeprowadzali takie kalkulacje (w uzasadnieniu mowa, że powstanie 350 spółdzielni w najbliższych latach). Jeżeli by je jednak zrobili, to musiało z nich wynikać, że przyrosty półtoraroczne w wysokości 150% to zbyt niskie tempo powstawania spółdzielni (nie mówiąc o tych 33 na rok) lub, że nie powtórzą się już w przyszłości, co znacznie wydłuży okres tworzenia się optymalnej liczby spółdzielni socjalnych (nie została ona nigdzie określona).

Pytanie tylko, czy jedynym powodem niewielkiego zainteresowania spółdzielczością socjalną jest dotychczasowa regulacja. Jeżeli są jakieś inne tego powody o większym znaczeniu, to nie ma co liczyć na to, że zmiana prawa zasadniczo zmieni sytuację. W uzasadnieniu projektu nowelizacji nie znajdujemy informacji o niezależnych badaniach na temat dotychczasowego stanu spółdzielczości socjalnej i przyczyn oraz uwarunkowań jej ewentualnego niedorozwoju. Napisano jedynie, że lista kilku postulatów jakie ma nowelizacja realizować została zgłoszona przez sam sektor spółdzielczości socjalnej i przez pracujące na jego rzecz środowiska naukowe. Oczekiwania formułowane przez sektor wydają się być jednak dużo większe (patrz A. Juros, K. Płowiec red. „Raport z konsultacji. Rozwiązania prawno-instytucjonalne dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych”, WRZOS, 2007, s. 25).

Nie jest więc dziwne, że wskazano na to, iż należy zliberalizować prawo, ułatwić powstawanie i działalność, dać dodatkową pomoc finansową i inne przywileje. W ten sposób postąpiłby zapewne każdy sektor poddawany regulacji i zapytany, jak te regulacje zmienić, żeby się lepiej rozwijał. Wydaje się jednak, że ustawodawca powinien wykazać się krytycyzmem i nie występować bezpośrednio jako przedstawiciel interesów pewnego sektora, nawet takiego, który ma w intencjach bezpośrednie wspieranie przedsiębiorczości wykluczonych. Można te argumenty odłożyć na bok twierdząc, że spółdzielczość socjalna jest jeszcze w powijakach, a więc krytycznie na nią spojrzymy dopiero wtedy, gdy już się rozwinie i okrzepnie (podobnie jak to było m.in. z zakładami pracy chronionej). W każdym razie wspieranie przedsiębiorczości wykluczonych wydaje się być szerszym zagadnieniem od wspierania szczególnej formy przejawiania się tej przedsiębiorczości (spółdzielczość pracy).

Progi dla udziału i zatrudnienia wykluczonych i niewykluczonych

Pierwsze ułatwienie, jakie wprowadza nowelizacja dotyczy bezpośrednio udziału samych wykluczonych w tworzeniu i składzie członkowskim spółdzielni. Zakładać spółdzielnie socjalną będą mogły też osoby, które nie są wykluczone, o ile liczba tych osób nie stanowi więcej niż 50% ogólnej liczby założycieli. Dodano też możliwość tworzenia spółdzielni socjalnej przez osoby prawne (organizacja pozarządowa lub gmina i co najmniej dwie), co oznacza, że wśród założycieli niekoniecznie musi się znaleźć jakakolwiek osoba wykluczona. Mam wątpliwość, czy ograniczenie liczby członków do 50 nie będzie przeszkadzało w powoływaniu spółdzielni przez osoby prawne mające więcej członków, zależy to od tego, czy członkiem spółdzielni socjalnej są wszyscy należący do tworzących ją osób prawnych, czy też jest to tylko pusty twór prawny, który dopiero ma się wypełnić

członkami w postaci osób fizycznych. Na tę drugą możliwość wskazuje zapis, że osoby prawne tworzące spółdzielnię socjalną „zobowiązane do zatrudnienia” w niej osób spośród wykluczonych, którzy mają prawo te spółdzielnie zakładać.

Nie wiem dlaczego projektodawcy nie posunęli się dalej, uznając, że każdy (osoba prawna lub fizyczna) może założyć spółdzielnię socjalną, a warunki udziału osób wykluczonych powinny być osiągnięte w trakcie jej późniejszej działalności. Warunek taki rzeczywiście sformułowano w przypadku spółdzielni powoływanych przez osoby prawne – zatrudnienie co najmniej 5 osób wykluczonych w ciągu 3 miesięcy od założenia, po 12 miesiącach mają one prawo do uzyskania członkostwa. Nie jest chyba zbyt istotne, kto zakłada spółdzielnię socjalną, ale to, że później ma ona służyć włączeniu osób wykluczonych. Chyba, że założymy, iż bardzo więziotwórczy i integrujący jest sam proces zakładania spółdzielni, ale zakładanie pustych form prawnych przez osoby prawne nie jest zgodne z tym założeniem.

Spółdzielnie socjalne zatrudniają swoich członków, ale mogą też zatrudniać nieczłonków. Dotychczas obowiązywał warunek dotyczący wyłącznie członkostwa, który wynosił 80% wykluczonych. Jego przekroczenie w ciągu dłuższym niż trzy miesiące spotyka się z bardzo surową sankcją w postaci postawienia spółdzielni w stan likwidacji. Poza wszystkim sankcja ta wydaje się być zbyt surowa i formalistyczna. W projekcie nowelizacji sytuacja się komplikuje. Pierwszy wymóg 50% dotyczy członków założycieli nie będących wykluczonymi (art. 4a u1, nie obowiązuje on przy zakładaniu spółdzielni przez osoby prawne), drugi wymóg nieprzekraczania 50% przez niewykluczonych (art. 5 u6 dot. art. 4a u1) dotyczy prawdopodobnie składu członkostwa po założeniu spółdzielni i to właśnie jego nieprzestrzeganie zagrożone jest sankcją (w innym przypadku mielibyśmy powtórzony wymóg pierwszy z dodaną sankcją). Trzeci wymóg 50% odnosi się do członkostwa i zatrudnienia osób wykluczonych w spółdzielni socjalnej i znajduje się w art. 12 u1a. Jego nieprzestrzeganie nie zostało powiązane z żadną sankcją.

Rozważmy przykład, maksymalnie spółdzielnia może mieć 50 członków (pomijam wyjątek spółdzielczości inwalidzkiej), w tym najwyżej 25 niewykluczonych, zatrudniła jednak jeszcze 20 pracowników, a więc włącza się warunek trzeci, tzn. 50% wykluczonych dotyczy teraz 70 osób. Gdyby wszyscy zatrudnieni nieczłonkowie byli niewykluczeni, to sytuacja byłaby taka: 25 wykluczonych do 50 członków (spełniony wymóg drugi), do 70 wszystkich członków i zatrudnionych, czyli wymóg trzeci nie został spełniony (brakuje co najmniej 10 wykluczonych do 50% z 70; nie zmieniając składu członków można to osiągnąć tylko poprzez zatrudnienie takiej właśnie liczby wykluczonych). Gdyby spółdzielnia zatrudniała 50 osób (razem 100), to brakowałoby już 25 wykluczonych wśród członków i zatrudnionych łącznie. Celem wprowadzenia trzeciego progu 50% było zapewne skłonienie spółdzielni socjalnych zatrudniających nieczłonków do wybierania ich również spośród wykluczonych. Może być to hamulcem rozwoju działalności spółdzielni socjalnych, np. zewnętrzne zatrudnienie wynika z rosnących zamówień, brakuje jednak odpowiedniej liczby wykluczonych z odpowiednimi kwalifikacjami, trzeba więc odmówić potencjalnym klientom.

Uzasadnienie zmniejszenia wymogu dla członków do 50% sformułowano tak: „umożliwi [to] skuteczne prowadzenie działalności reintegracyjnej i da szansę na pełną realizację zadań”, co wymaga „wiedzy i doświadczenia”. W domyśle mamy hipotezę, że wiedza i doświadczenie 20% niewykluczonych nie wystarczy, np. wiedza i doświadczenie 10 osób w stosunku do niewiedzy i braku doświadczenia pozostałych 40 osób (na 50 wszystkich). Po nowelizacji będzie to maksymalnie 25 osób z wiedzą do 25 pozostałych, czyli 1 do 1. Trudno oprzeć się wrażaniu, że te odsetki są wzięte z sufitu (ewentualnie z praktyki funkcjonowania spółdzielni włoskich). Dlaczego nie 35% czy 65% ludzi z wiedzą i doświadczeniem, albo nawet i 80%, gdy pozostałymi członkami spółdzielni będą osoby z

dużym poziomem niepełnosprawności czy najbardziej wykluczone? Progi te powinny być określone bardziej elastycznie.

Uzasadnienie trzeciego wymogu 50% w stosunku do członków jak i zatrudnionych nieczłonków mamy następujące: „należy jednak zachować zasadę więzi między spółdzielnią i osobami pracującymi na jej rzecz. W przeciwnym wypadku istniałoby ryzyko stworzenia kategorii pracowników spółdzielni”. Ryzykiem jest już wprowadzenie 50% niewykluczonych z doświadczeniem do składu członkowskiego, mogą oni bowiem uzyskać szybko przemożny wpływ na wykluczonych (niezależnie od zasady 1 członek 1 głos, dotyczy to zresztą i warunku 20%, jednak wtedy trzeba przekonać co najmniej 40% wykluczonych do uzyskania zwykłej większości, natomiast przy spełnionym wymogu 50%, wystarczy przekonać tylko jednego). Spółdzielnia zatrudniając zewnętrznych pracowników tworzy nowe miejsca pracy, a warunek, aby wśród nich były również osoby wykluczone nie ma żadnego związku z tworzeniem więzi między spółdzielnią a osobami przez nią zatrudnionymi (o ile nie założymy, że pojawia się jakaś więź między członkami spółdzielni, którzy są wykluczeni a osobami, które zostały przez nią zatrudnione i też należą do wykluczonych, jest to jednak mało prawdopodobne biorąc pod uwagę zróżnicowane sytuacje wykluczanych, tzn. sama przynależność do kategorii wykluczonych nie wydaje się być szczególnie więziotwórcza).

Ułatwieniom polegającym na zmniejszeniu wymogów dotyczących składu członków założycieli, członków oraz członków i zatrudnionych nieczłonków towarzyszy w projekcie nowelizacji bardzo interesująca propozycja stworzenia możliwości preferencji dla spółdzielni socjalnych przy zamówieniach publicznych. Ma to zostać osiągnięte przez następującą zmianę ustawy Prawo zamówień publicznych (jeden z ustępów art. 91): „Zamawiający... może określić szczególne kryteria oceny ofert dotyczące zatrudniania przez wykonawcę co najmniej 50% osób o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym”. Nie ma tu mowy bezpośrednio o spółdzielniach socjalnych, ale osoby uprawnione do zatrudnienia socjalnego uprawnione są też do tworzenia spółdzielni socjalnych i do nich zostanie zastosowany wymóg 50% omawiany wcześniej. W ten sposób otwiera się też droga do zachęcania zatrudniania wykluczonych, bo dać to może lepszą pozycję w konkursie ofert. Rozwiązanie nie jest obligatoryjne dla zamawiających, ale fakultatywne, co znacznie osłabia jego znaczenie, niemniej wprowadzenie kryteriów społecznych do oceny ofert na korzystanie z zamówień publicznych jest bardzo istotne i godne poparcia oraz rozszerzenia na inne poza zatrudnieniem kryteria społeczne. W ten sposób stworzymy nowy instrument finansowania celów społecznych za pomocą środków publicznych.

Pomoc publiczna

W projekcie nowelizacji przewidziano również uszczegółowienie i zmianę zasad wsparcia finansowego dla spółdzielni socjalnych, co ma na celu zwiększenie pomocy dla tych podmiotów. Do tej pory o wsparciu spółdzielni na zasadach *de minimis* mowa była w ustawie w kontekście zwolnienia z dwóch opłat związanych z rejestracją w KRS oraz fakultatywnego zwrotu składek przez starostę (możliwość przewidziana dotąd w ustawie o zatrudnieniu socjalnym i adresowana do uczestników zajęć w CIS skierowanych do pracy i zawierających spółdzielczą umowę o pracę).

W projekcie nowelizacji dodano szeroki katalog fakultatywnych instrumentów wsparcia dla spółdzielni finansowanych ze środków publicznych: 1) dotacje; 2) pożyczki i kredyty; 3) poręczenia; 4) usługi w zakresie w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym; 5) doradztwo w zakresie, o którym mowa w pkt. 4; 6) zrefundowanie części kosztów lustracji w pierwszych trzech latach funkcjonowania spółdzielni. Dopuszczono finansowanie 1 oraz 4 i 5 z środków EFS. Przy czym wsparcie publiczne w tych formach przeznaczone na działalność spółdzielni socjalnej w zakresie

społecznej i zawodowej reintegracji oraz „działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych” uznano za nie podlegające zasadom pomocy publicznej. Projektodawca założył, że łatwo będzie odróżnić działalność gospodarczą spółdzielni od działalności reintegracyjnej, społeczno-oświatowej i społecznie użytecznej, co niekoniecznie musi być możliwe w praktyce. O ile reintegracja zawodowa i społeczna zostały zdefiniowane w prawie, to mam wątpliwości czy to samo dotyczy działalności społeczno-oświatowej, a w szczególności „społecznie użytecznej” (np. zwykły przedsiębiorca zaspokajając potrzeby swoich klientów i kooperujący z innymi przedsiębiorcami, wypracowujący zysk i inwestujący go w rozwój swojego przedsiębiorstwa zapewne również prowadzi działalność użyteczną dla społeczeństwa; odróżnianie usług interesu ogólnego od innych usług też może być trudne).

Podobnie, zasady udzielania pomocy publicznej mają być wyłączone w przypadku usług w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym udzielanych przez gminy lub organizacje pozarządowe będące członkami spółdzielni socjalnej. W pewnym sensie jest to rozsądne, gdyż przepływy środków pomiędzy poszczególnymi jednostkami danej organizacji trudno uznać za pomoc jednego podmiotu dla różnego od niego innego podmiotu (brak więzi organizacyjnej służyłby tu do odróżnienia pomocy od przepływów wewnętrznych). Stwarza to silny bodziec, aby do każdej spółdzielni socjalnej należała też gmina, gdyż wtedy wszystkie usługi związane z prowadzoną działalnością obciążą nie budżet spółdzielni, ale budżet gminy.

W ten sposób projektodawcy chcą zapewne ominąć przepisy dotyczące pomocy publicznej, które ograniczają możliwość wsparcia publicznego dla podmiotów gospodarczych ze względu na ochronę konkurencji. Należy jednak zauważyć, że wsparcie publiczne dla podmiotów niepublicznych realizujących ważne cele społeczne w dobie ograniczania socjalnych funkcji państwa może być jednym z niewielu instrumentów pozostałych w rękach społeczeństwa w tym zakresie. Ponadto w UE toczy się dyskusja nad miejscem usług społecznych interesu ogólnego na wspólnotowym rynku w kontekście zasad ochrony konkurencji, zmierzająca do konkluzji, że usługi te nie powinny być traktowane tak, jak pozostała działalność gospodarcza. W przypadku spółdzielni socjalnych sprawa jest o tyle trudniejsza, że mają one zajmować się głównie działalnością gospodarczą jako spółdzielnie pracy, a niejako przy okazji spełniać cele społeczne (reintegracja, oświata, kultura i działalność społecznie użyteczna), głównie ze względu na uprzednią sytuację swoich członków (wykluczenie).

Wsparcie w innym zakresie niż ten nie zaliczony do pomocy publicznej ma być świadczone na zasadach *de minimis*, a więc założono, że nie przekroczy ona w ciągu trzech lat 200 tys. euro. Wyjątkiem są przedsiębiorstwa zatrudniające osoby niepełnosprawne, co wprowadzono rozporządzeniem RM w sprawie udzielania pomocy przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne z lutego 2007. Powstaje pytanie, dlaczego tylko ponoszenie większych kosztów zatrudnienia niepełnosprawnych ma być w ten sposób rekompensowane, a już innych wykluczonych nie. Stąd wniosek, że to rozporządzenie mogłoby mieć szerszy zakres (przedsiębiorcy to też spółdzielnie socjalne, zwiększone koszty zatrudnienia wszystkich wykluczonych), co służyłoby zwiększeniu progów dozwolonej pomocy.

Kolejne instrumenty finansowe

Poza tym wzmocniono i rozszerzono działanie instrumentów finansowych obecnie obowiązujących w ustawie o zatrudnieniu socjalnym (art. 17, który zostaje przez nowelizację uchylony) i w ustawie o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy (art. 46). W

pierwszym przypadku zaproponowano wpisanie do ustawy o spółdzielniach socjalnych zasad refundacji składek (pracowniczych i pracodawczych od najniższego wynagrodzenia z możliwością zaliczkowania w ciąg dwóch pierwszych kwartałów) i zaproponowano wydłużenie okresu, za który mogą być one zwracane ze środków Funduszu Pracy w pełnym wymiarze z 12 do 24 miesięcy, plus jeszcze możliwość kolejnych 12 miesięcy z refundacją połowy składek. Projektodawca nie zaproponował w związku z wprowadzeniem tych dogodnych zasad refundacji składek żadnych mechanizmów kontroli, np. zagrożenie sankcją odmowy refundacji, jeżeli spółdzielnia socjalna nie wypełnia swoich funkcji społecznych. Być może postanowił tak ze względu na zachowaną fakultatywność wsparcia, ale nawet w takim przypadku można stosować środki kontroli po wydaniu decyzji o refundacji.

W przypadku również fakultatywnej refundacji podmiotowi gospodarczemu kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego zaproponowano wyszczególnienie możliwości udzielenia jej spółdzielni socjalnej - maksymalnie do 3-krotności przeciętnego wynagrodzenia w odróżnieniu od innych podmiotów gospodarczych, gdzie wyznaczono maksimum refundacji na 5-krotność. Nie wiem, dlaczego zróżnicowano maksymalną wysokość tej refundacji, w uzasadnieniu tego nie wyjaśniono. W obowiązujących przepisach wszystkie podmioty gospodarcze zatrudniające skierowanego bezrobotnego mogą otrzymać to drugie maksimum (możliwe, że wyszczególniono spółdzielnie ze względu na wątpliwości, czy są podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą). Być może powodem było to, co opiszę w następnym akapicie.

Obecnie na pomoc mogą liczyć też bezrobotni podejmujący działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej. W projekcie nowelizacji z 3-krotności do 5-krotności przeciętnego wynagrodzenia zwiększa się maksymalną wysokość jednorazowej pomocy dla bezrobotnego lub bezrobotnych na rozpoczęcie takiej działalności, czyli zapewne na jej przygotowanie zakończone rejestracją spółdzielni. A gdy bezrobotny przyłącza się do już działającej spółdzielni socjalnej może liczyć na pomoc w wysokości maksimum 3-krotności przeciętnej (obecnie dwukrotność). Dodatkowo wyszczególniono, na co może być przeznaczona ta pomoc: „w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności oraz kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy”. Interesujące, że tu również pojawiają się koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, być może z tego względu, że rozpoczęcie działalności w formie spółdzielni wymagać będzie takich kosztów. Może być więc tak, że spółdzielnia socjalna wystąpi o refundację tych kosztów na podstawie pierwszego przepisu (może dostać maksymalnie 3-krotność przeciętnego wynagrodzenia) zatrudniając skierowanego bezrobotnego, a następnie przyłączy się on do niej i wystąpi o pomoc na podstawie drugiego przepisu (maksymalnie może dostać 3-krotność). Spółdzielnia zyskuje w ten sposób 6-krotność przeciętnego wynagrodzenia z dwóch tytułów (ok. 16 tys. zł) na jednego zatrudnionego skierowanego bezrobotnego, następnie włączonego do spółdzielni. Jeżeli postąpi w ten sposób z pięcioma bezrobotnymi mogłaby hipotetycznie uzyskać ok. 80 tys. zł pomocy. Gdyby najpierw innych pięciu bezrobotnych założyło tę spółdzielnię mogliby liczyć na maksymalnie 13,5 tys. zł jednorazowej pomocy (5-krotność przeciętnej na rozpoczęcie działalności gospodarczej), a przy tym jeszcze na świadczenia integracyjne, jeżeli byliby uczestnikami zajęć w CISach.

Dodatkowo w projekcie nowelizacji przewidziano również pomoc na sfinansowanie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem działalności dla bezrobotnych, którzy zgłoszą chęć założenia spółdzielni socjalnej, maksymalnie do wysokości przeciętnej. W przykładzie, gdy pięciu bezrobotnych chce założyć spółdzielnię socjalną, zakłada ją, a potem zatrudnia pięciu skierowanych bezrobotnych i następnie przyjmuje ich w skład spółdzielni łączna wartość maksymalnej pomocy wyniosłaby: $2,7+13,5+80=96,2$ tys. zł. Przy obecnie obowiązujących przepisach nie przewidziano

możliwości zatrudnienia nieczłonków przez spółdzielnię socjalną, ale nowelizacja już to uwzględnia, stąd też pojawiają się takie hipotetyczne możliwości.

Zatrudnienie wspierane

W projektowanej nowelizacji znalazła się też propozycja znacznego rozszerzenia koncepcji zatrudnienia wspieranego (poprzez zmianę ustawy o zatrudnieniu socjalnym), co ma być kolejnym instrumentem wsparcia dla spółdzielczości socjalnej. Obecnie zatrudnienie wspierane zdefiniowano jako udzielanie pomocy osobom wykluczonym w podjęciu pracy na podstawie stosunku pracy lub w podjęciu działalności gospodarczej. W projekcie nowelizacji dodano, jaki ma lub może być charakter tej pomocy: „organizacyjna, doradcza i finansowa”, a „działalność gospodarczą” zastąpiono „działalnością w formie spółdzielni socjalnej lub w organizacji pozarządowej” zawężając w ten sposób zakres adresatów pomocy. Ostatnia zamiana w definicji jest bardziej znacząca, otóż pomoc ta może być udzielana już nie tylko osobom wykluczonym (choć refundacja płac jest też faktycznie pomocą dla zatrudniającego, tzn. dzięki niej wydaje mniej na płace, a więc ma więcej na co innego), ale również „podmiotom, w których osoba podjęła zatrudnienie lub działalność”. W uzasadnieniu niewiele napisano na temat tej zmiany, ale otwiera ona kolejny kanał pomocy dla osób wykluczonych zakładających lub przyłączających się do spółdzielni socjalnej, a także pomocy dla spółdzielni socjalnych jako takich oraz organizacji pozarządowych. Wszystkie inne podmioty gospodarcze zmiana wyłącza z takiej pomocy, czego nie uzasadniono.

Kolejne projektowane zmiany w zakresie zatrudnienia wspieranego wprowadzają jego trzy formy: 1) zatrudnienie dofinansowywane; 2) wsparcie rzecznicze i poradnicze dla osób podejmujących zatrudnienie; 3) pomoc prawną, finansową, konsultacje i doradztwo w podjęciu działalności w formie spółdzielni socjalnej. Pierwsza forma dofinansowywana jest z Funduszu Pracy, a pozostałe „mogą być wsparte ze środków budżetu samorządu województwa współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej”. Ze względu na to, że w projekcie nowelizacji dopuszczono zatrudnienie nieczłonków przez spółdzielnię socjalną, wszystkie te formy razem z środkami publicznymi przeznaczonymi na zatrudnienie wspierane oraz tym wskazanymi wyżej mogą być wykorzystane przez spółdzielnie, np. pomoc finansowa z budżetu samorządu województwa na założenie spółdzielni socjalnej lub przyłączenie się do niej („podjęcie działalności w formie” nie przesądza czy chodzi tylko o założenie, czy też również o przyłączenie się, które z perspektywy przyłączającego się też jest „podjęciem działalności w formie”), a następnie dofinansowanie z FP zatrudnienia osób wykluczonych (nieczłonków) przez spółdzielnię socjalną w ramach wspieranego zatrudnienia oraz pomoc finansowa omówiona wyżej.

Nie jest przy tym jasne, jak mają się do siebie te formy i obecne rozwiązania w zakresie zatrudnienia wspieranego (nie planuje się zmiany art. 16 ustawy o zatrudnieniu socjalnym), np. refundacja części wynagrodzenia wypłacanego przez pracodawcę skierowanym do pracy osobom wykluczonym. Z konstrukcji tych przepisów może wynikać, że ustawodawca nie przewidywał możliwości zatrudnienia skierowanego u pracodawcy, którym miałyby być spółdzielnia socjalna. W projekcie nowelizacji została już jednak uwzględniona możliwość zatrudnienia nieczłonków przez spółdzielnię socjalną, która tym samym staje się przynajmniej faktycznym pracodawcą. Prowadzi to do możliwości dublowania się pomocy dla spółdzielni socjalnych z dwóch tytułów: pomoc dla zakładających i przyłączających się oraz pomoc dla zatrudnianych osób wykluczonych nie będących członkami, których skierowano do pracy (spółdzielnia socjalna jako pracodawca) w ramach zatrudnienia wspieranego.

Poza formami zatrudnienia wspieranego nowelizacja ma wprowadzić również fakultatywne „zadania w zakresie zatrudnienia wspieranego”, które mogłyby realizować

CISy, OPSy, związki spółdzielcze i organizacje pozarządowe. Nie jest jasne, jaki związek mają ze sobą wymienione wcześniej formy i te zadania (doradztwo jest zarówno formą, jak i zadaniem). Prawdopodobnie intencją projektodawcy było zachęcenie wyszczególnionych podmiotów do działalności na rzecz spółdzielczości socjalnej. Trzy spośród zadań dotyczą bowiem spółdzielni socjalnych: 1) doradztwo dla chcących podjąć działalność w tej formie; 2) doradztwo w ciągu 12 miesięcy po jej uruchomieniu; 3) wsparcie finansowe w formie dotacji. Pozostałe zadania dotyczyły doradztwa dla osób chcących podjąć zatrudnienie oraz świadczeniu usług w zakresie finansowym, księgowym, prawnym i marketingowym, co równie dobrze może także dotyczyć spółdzielni socjalnych jako korzystających z tych usług.

Ogólnie zaś te zadania są zadaniem, którego częścią ma być również tworzenie partnerstwa lokalnego (instytucja z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, koszty ich organizowania są finansowane z FP) lub partnerstwa publiczno-społecznego (ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), którego celem jest „wspieranie działań osób, organizacji pozarządowych i spółdzielni socjalnych w ramach zatrudnienia wspieranego”. Intencją projektodawcy było tu zapewne skłonienie podmiotów, które będą mogły realizować zadania zatrudnienia wspieranego do działania metodą partnerską. Nie jest jednak jasne, czy partnerstwa mają być obowiązkowe przy realizacji tych zadań, czy jak inne zadania są fakultatywne (patrz dalej).

Partnerstwo lokalne ma w miarę jasne określenie ustawowe, w przeciwieństwie do partnerstwa publiczno-społecznego (takie pojęcie nie występuje w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie). Być może projektodawca miał tu na myśli współpracę między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami w sferze zadań publicznych (art. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego...). Interesujące, że wśród tych zadań nie ma pomocy osobom wykluczonym w integracji ze społeczeństwem. Najbliższa byłaby jej może „promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy”, gdyż można założyć, że wszystkie kategorie osób wykluczonych wymienione w ustawie o spółdzielniach socjalnych jako uprawnione do ich zakładania łączy to, że są bez pracy. Należy jednak wziąć pod uwagę, że „promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa” nie obejmuje pozazatrudnieniowych aspektów misji gospodarczej i społecznej spółdzielni socjalnych. Podobnie za wąska jest formuła zadania „działania na rzecz osób niepełnosprawnych”, gdyż jest to tylko jedna z kilku grup, w których integracji ma pomagać spółdzielczość socjalna. Poza tym do działań na rzecz tych osób można zaliczyć równie dobrze ich dezaktywizację zawodową, tzn. „działania na rzecz” mogą być definiowane w kategoriach niezgodnych z ideologią integracji przez aktywizację zawodową polegającą na zatrudnieniu lub działalności gospodarczej.

Dopiero z uzasadnienia dowiadujemy się, o co chodzi, gdy mowa, że tworzenie partnerstw jest częścią zadania w zakresie zatrudnienia wspieranego. Intencją jest realizowanie zadań wyszczególnionych wyżej przez partnerstwa, a także o ich finansowanie z EFS: „Zadania te powinny być realizowane w partnerstwie. Stworzona jest również możliwość dofinansowania zadania - zatrudnienie wspierane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego”. O funduszach europejskich w projekcie nowelizacji mowa przy określeniu rodzajów wsparcia z budżetu publicznego oraz źródeł finansowania dwóch z trzech form zatrudnienia wspieranego (kluczowa jest zapewne forma trzecia, gdzie mowa m.in. o pomocy finansowej). W ten sposób ma zrealizować się jeden z trzech głównych celów nowelizacji: „umożliwienie wsparcia podmiotów gospodarki społecznej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego”.

W uzasadnieniu wspomniano o możliwościach wsparcia rozwoju spółdzielni socjalnych w ramach działań określonych w Priorytecie VII Promocja integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, np. „Dostarczanie finansowego i organizacyjnego wsparcia podmiotów i instytucji zamierzających utworzyć jednostkę ekonomii społecznej, w

tym wspieranie instytucji oferujących pomoc jednostkom ekonomii społecznej” czy „Promowanie i wspieranie zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej”. Brakuje jednak bezpośredniego powiązania EFS z zadaniami w zakresie zatrudnienia wspieranego, tzn. nie jest jasne w jaki sposób właśnie tutaj stworzono możliwość dofinansowania europejskiego. Prawdopodobnie projektodawca ma nadzieję, że zadania realizowane przez wyszczególnione podmioty na zasadzie projektowej zostaną uznane za działania zgodne z Priorytetem VII POKL („wspieranie instytucji oferujących pomoc jednostkom ekonomii społecznej”).

Przy okazji planowania zmian w zatrudnieniu wspieranym wprowadzono instrumenty jego indywidualizacji, planowania, a także wykorzystania w pomocy społecznej - ma być włączone do indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego lub kontraktów socjalnych. Sprawia to, że zatrudnienie wspierane staje się również instrumentem pomocy społecznej. Dodano również możliwość przedłużenia o 6 miesięcy (czyli do 17 miesięcy łącznie) zajęć w CIS (a więc również przedłużenie wypłacania świadczenia integracyjnego, a także premii motywacyjnej) dla uczestników, którzy zakładają spółdzielnię socjalną. Jest to więc kolejne źródło wsparcia finansowego dla wykluczonych, którzy chcieliby zostać spółdzielcami socjalnymi.

Ostatnim ułatwieniem dla spółdzielczości socjalnej, jakie planuje się wprowadzić nowelizacją jest możliwość skorzystania z uproszczonej rachunkowości. Środkiem do tego celu ma być dodanie do wyłączeń podmiotowych ze stosowania ustawy o rachunkowości również spółdzielni socjalnych o ile ich przychody netto nie przekroczą 800 tys. euro.

Ocena uzasadnienia projektu

Autorzy nowelizacji postawili przed nią trzy cele: 1) ułatwienie tworzenia i funkcjonowania spółdzielni socjalnych; 2) stworzenie nowych regulacji na rzecz budowy systemu wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym podejmujących zatrudnienie oraz działalność w sektorze gospodarki społecznej; 3) umożliwienie wsparcia podmiotów gospodarki społecznej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Pomijając ogólnikowość tych celów, 1 i 3 nie wzbudzają większych wątpliwości, ale 2 powinien być przeformułowany, gdyż „stworzenie nowych regulacji” jest raczej formalnym instrumentem do celu, a nie celem samym w sobie. Poza tym wyrażenie „na rzecz budowy systemu wsparcia” przekracza chyba dopuszczalny poziom ogólnikowości, nie mówiąc już o tym, że ten system już chyba powstał, a więc został już zbudowany. Być może nadal powstaje, chodziło więc o jego dalszą budowę, ewentualnie rozbudowę. Cel ten mógłby brzmieć tak: „rozbudowa instrumentów wspomagających zatrudnienie i spółdzielczą działalność gospodarczą wykluczonych”. Niezależnie od sformułowania cel 2 obejmuje cel 1, tzn. ułatwienie tworzenia i funkcjonowania spółdzielni socjalnych jest też jednocześnie pomaganiem tym zagrożonym wykluczeniem, którzy chcą je założyć, a także tym, którzy ewentualnie chcieliby się do nich przyłączyć lub mogliby być przez nie zatrudnieni. Co prawda w celu drugim mowa już o gospodarce społecznej, a nie o spółdzielniach socjalnych, więc można by sądzić, że chodzi o coś więcej. Zdecydowana większość zaproponowanych rozwiązań dotyczy jednak spółdzielni.

W ocenie skutków regulacji dla sektora finansów publicznych dokonano hipotetycznych obliczeń obciążeń dla refundacji składek na ubezpieczenie społeczne (nie uwzględniono tu wzrostu poziomu płacy minimalnej) oraz zwiększenia poziomu dotacji dla bezrobotnego na założenie spółdzielni socjalnej (nie uwzględniono wskazanych wyżej możliwości łączenia różnych form wsparcia finansowego w tym zakresie). Należy zauważyć, że nie uwzględniono wydatków na programy promocji spółdzielczości socjalnej, chyba że nie będą już potrzebne. Obliczenia te są mało przekonujące i bardzo pobieżne, a także niespójne z dalszą częścią oceny. Przewidywano tam, że w wyniku wejścia w życie nowelizacji,

zatrudnienie w nowopowstałych 350 spółdzielniach socjalnych osiągnie „w najbliższych latach” 7 tys. osób bezrobotnych, a do obliczania skutków finansowych wzięto 2 tys. osób (rocznie) dla refundacji składek i 1 tys. osób dla zwiększenia poziomu dotacji.

Być może nic więcej poza tymi pobieżnymi rachunkami nie należało zrobić, ze względu na to, co napisano dalej: „wydatki na ten cel finansowane są na zasadach fakultatywnych” i „w ramach limitów przyznanych powiatom”, a więc nie spowoduje to „żadnych dodatkowych skutków budżetowych dla Funduszu Pracy”. Sens tego argumentu polegać może na tym, że nie przewidziano tego rodzaju wydatków w budżecie FP, a więc jeżeli będą jakieś niewykorzystane środki, to tylko wtedy mogą zostać one wydatkowane na pomoc dla spółdzielczości socjalnej. Przy tym nie muszą być wydatkowane, a tylko mogą, więc, jeżeli nawet nie będzie na to zbywających środków w budżecie FP to i tak nic się w związku z tym nie stanie. Podważałoby to sens całej regulacji, gdyby jej celem było rzeczywiste zwiększenie pomocy dla spółdzielni socjalnych. Sytuacja wygląda więc tak, jakby dano nowe możliwości korzystania ze środków publicznych na aktywizację i integrację zawodową bezrobotnych bez ich zwiększenia.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku finansowania wsparcia dla spółdzielczości socjalnej z EFS, gdyż w POKL przewidziano na to środki w ramach Priorytetu VII. Projektodawca ma nadzieję, że zostaną one wykorzystane w ramach konkursów projektów i nie przewiduje tu żadnych dodatkowych kosztów dla finansów publicznych. Należy się z tym zgodzić, ewentualne koszty tego rodzaju powinny być oszacowane w uzasadnieniu POKL (gdyby go potraktować tak, jak inne ustawy).

Wspomniana wyżej liczba 350 spółdzielni socjalnych zatrudniających 7 tys. bezrobotnych, która ma zostać w najbliższych osiągnięta dzięki nowelizacji też jest nieprecyzyjna. Po pierwsze, ile lat mają najbliższe lata? Gdyby obecne tempo (w kolejnym półtoraroczniu 150% tego, co osiągnięto w poprzednim) utrzymało się to za 3 lata (licząc od czerwca 2007) mielibyśmy 215 nowych spółdzielni socjalnych. Inaczej licząc tempo (średnio 33 rocznie powstawało do tej pory od czerwca 2004 do połowy maja 2007), za trzy lata mielibyśmy 99 nowych spółdzielni. Z tego wynika, że projektodawcy przewidują, iż dzięki ich pomysłom powstanie w ciągu trzech lat dodatkowo 135 (przy liczeniu tempa dotychczasowego wzrostu pierwszą metodą) lub 251 (druga metoda) spółdzielni socjalnych.

Po drugie, nie wiadomo, czy zatrudnienie oznacza tu tylko członków spółdzielni, czy też zarówno członków spółdzielni, jak i zatrudnionych przez nią pracowników zagrożonych wykluczeniem. Prawdopodobnie chodziło tylko o tych pierwszych, gdyż z podzielnia przewidywanych liczb wychodzi po 20 osób na jedną spółdzielnię. Jeżeli założymy, że obecnie w spółdzielniach socjalnych zatrudnionych jest też średnio 20 osób uprzednio wykluczonych (wymagany odsetek 80% zostanie zmniejszony do 50%, więc nawet, gdyby obecnie ta liczba była nieco większa, to prawdopodobnie spadnie), to za kilka lat osiągniemy poziom nieco ponad 9 tys. (w tym dzięki nowym rozwiązaniom dodatkowo od 2,7 tys. do 5,02 tys.) W stosunku do szacowanej obecnie liczby wykluczonych będzie to stanowiło 0,002%. Trudno oprzeć się wrażeniu, że sami projektodawcy nie wierzą w to, aby rozwiązania, które zaproponowali zmieniły radykalnie sytuację. Być może jest tak dlatego, że wszystkie one są fakultatywne i nie przewiduje się na nie dodatkowych środków poza tymi, które są w POKL na promowanie gospodarki społecznej. Skoro tak, można by uznać, że oczekiwanie, iż powstanie dodatkowo dzięki nowelizacji od 135 do 251 spółdzielni socjalnych w ciągu trzech lat też jest bardzo wygórowane.

Jeżeli dzięki nowelizacji uzyskamy dodatkowo od 2,7-5,02 tys. zatrudnionych bezrobotnych w ciągu trzech najbliższych lat, to nie dziwi, że wpływ nowelizacji na integrację społeczną ma się głównie przejawiać w zwiększaniu zainteresowania samorządów gmin i organizacji pozarządowych rozwojem spółdzielczości socjalnej oraz przyrostem chęci do podejmowania aktywności ekonomicznej w formie spółdzielni socjalnej u osób

zagrożonych wykluczeniem. Od tego do istotnego zmniejszenia obszarów wykluczenia społecznego dzięki spółdzielczości socjalnej droga daleka.

O ile śladowy szacunek kosztów wystąpił w ocenie regulacji, to już zupełnie brak szacunku korzyści finansowych, np. ile zostanie zaoszczędzone na rozmaitych świadczeniach z których korzystają wykluczeni, gdy nie są aktywni zawodowo, po tym, jak staną się członkami spółdzielni socjalnej lub jej pracownikami.

Konkluzja

Spółdzielczość socjalna w Polsce rozwija się powoli, szczególnie w stosunku do nadziei, jakie są w niej pokładane oraz nawet bardzo ostrożnych szacunków potrzeb – 400 tys. wykluczonych ewentualnie zainteresowanych prowadzeniem działalności gospodarczej w formie spółdzielczej (10% z szacunkowej całkowitej liczby wykluczonych według DS 2007). Jeżeli powolny rozwój spowodowany jest niedostatecznym wsparciem publicznym, to należałoby je drastycznie zwiększyć. Projektowana nowelizacja to jeden z wielu kroków, które należy zrobić w tym kierunku. Stwarza ona wiele nowych fakultatywnych instrumentów oraz zwiększa siłę działania już istniejących, co może przyczynić się do niewielkiej poprawy sytuacji w zakresie powstawania spółdzielni socjalnych.

Zagadnienie przedsiębiorczości wykluczonych należy potraktować szerzej i nie tylko w kontekście jednego tylko sektora gospodarki społecznej. Prawo do przedsiębiorczości niezależnie od tego czy społecznej, czy też niespołecznej, prawo do działalności gospodarczej pożytecznej dla innych ma każdy obywatel, a nierówności w dostępie do dobrej jakości w tym względzie są potężne. Spółdzielczość socjalna jest więc tylko jednym z instrumentów ich łagodzenia, ale na pewno nie jedynym. W nowelizacji pojawia się potwierdzenie takiego punktu widzenia, gdyż ma ona wprowadzić możliwość stosowania kryteriów społecznych przy zamówieniach publicznych. W ten sposób może być promowana przedsiębiorczość wykluczonych lub z udziałem wykluczonych. Oczywiście fakultatywność osłabia ten instrument, ale już samo jego wprowadzenie będzie istotnym krokiem naprzód.

Projekt nowelizacji ma uporządkować dotychczasowy stan prawny, ale przy okazji pojawiają się dzięki niemu nowe problemy regulacyjne, które należy uwzględnić obecnie lub w dalszych pracach legislacyjnych. Po pierwsze, chodzi o konsekwencje ustalenia, że zakładać spółdzielnie mogą też osoby prawne. Po drugie, jest to możliwość, iż spółdzielnie socjalne będą zatrudniały pracowników niekoniecznie jako swoich członków. W ten sposób stają się one również pracodawcą ze wszystkimi tego prawnymi konsekwencjami wykraczającymi poza regulacje dotyczące spółdzielczości jako takiej i spółdzielczości socjalnej. Autorzy projektu uznają to za ryzyko, zapewne dlatego, że członkostwo w spółdzielni wydaje im się mieć większą wartość dla celów integracyjnych niż zatrudnienie bez bycia członkiem. Czy tak jest rzeczywiście to raczej kwestia empiryczna, członkostwo w spółdzielni chyba nie zapewni tego, co bardziej zaawansowane życie wspólnotowe oferowane np. przez wspólnoty Barki. Z kolei w perspektywie węższej aktywizacji zawodowej bezrobotnych pod hasłem „praca zamiast zasiłku” nie ma tu większej różnicy.

Uzasadnienie nowelizacji, a w tym ocena skutków regulacji są bardzo niskiej jakości, dlatego należy je zasadniczo rozszerzyć i poprawić. Mam nadzieję, że projektodawcy chcą przekonać do swoich pomysłów nie tylko entuzjastów spółdzielczości socjalnej, chociaż i ci pewnie będą zawiedzeni. Im lepszej jakości będzie uzasadnienie, tym większe szanse na to, że większość obywateli zostanie przekonana, iż warto wydawać pieniądze publiczne na wspieranie przedsiębiorczości wykluczonych w formie spółdzielczości socjalnej.