

Dr hab. Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
rszarf.ips.uw.edu.pl
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Spółdzielczość, gospodarka społeczna a polityka społeczna
(wersja 1.0 z 17.08.2012)

Wprowadzenie

Obecnie spółdzielczość włącza się w zakres szerszego znaczeniowo pojęcia gospodarki społecznej, alternatywne nazwy to „ekonomia społeczna”, „przedsiębiorczość społeczna”. Niezależnie od wyboru jednej z nich i niuansów znaczeniowych, ważniejszy wydaje się obecnie dyskurs o gospodarce społecznej, niż o samej tylko spółdzielczości. Ta zaś, ze względu na jej różne formy i obecność w prawie wszystkich sektorach gospodarki, była uznawana za kalejdoskopowo zróżnicowaną i praktycznie nieskończenie zmienną (Emelianoff, 1942, za: Zeuli, 2004).

W pojęciu gospodarki społecznej mieści się jednak coś jeszcze poza rdzeniem spółdzielczym, na przykład stowarzyszenia i fundacje czerpiące przynajmniej część swoich dochodów z własnej działalności gospodarczej; a może nawet zwykłe podmioty gospodarcze, które wykazują znaczne zaangażowanie społeczne np. w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu. Nawet jeżeli te ostatnie wykluczymy, to pozostanie nam zwielokrotniona różnorodność, która w ujęciu naukowym może sprawiać kłopoty definicyjne, eksplanacyjne i pomiarowe, a przy podejściu prawnym - istotny problem regulacyjny. W dyskursie politycznym jest inaczej - im więcej pozytywnych znaczeń uda się nam połączyć z ważną ideą, tym lepiej.

Polityczno-ideologiczna kontrowersyjność gospodarki społecznej jest dość oczywista, szczególnie, gdy to, co gospodarcze utożsamimy z rynkiem, a za głównych aktorów na tym polu uznamy konkurujące ze sobą organizacje (firmy, przedsiębiorstwa), których właścicielami są prywatni inwestorzy, zgodnie z formułą spółki handlowej czy inną o podobnym charakterze. Formuła prawna narzuca tego typu podmiotom, jako podstawowy i zasadniczy obowiązek, generowanie zysku dla właścicieli kapitału, a rola państwa sprowadza się do ochrony i stymulowania konkurencji oraz konsumentów. W ten sposób otrzymujemy podstawowe elementy, z których zbudowany jest kapitalizm. Co by miało oznaczać dołączenie do tak rozumianego kapitalizmu przymiotnika „społeczny”, np. społeczna gospodarka rynkowa?¹

Część czytelników może odpowie, że jest to zafałszowująca prawdę o świecie, sprzeczność w stylu niekapitalistyczny kapitalizm, albo nierynkowy rynek. Spróbujmy jednak poszukać społecznego w gospodarczym. Czy są nim idee i instytucje takie, jak demokracja polityczna, decentralizacja i państwo prawa? Wówczas społeczne oznaczałoby to samo co demokratyczne, zdecentralizowane (federalizm) i podporządkowane regulacjom prawnym. Wyłączając tę odpowiedź jako bardziej określającą ramy polityczne, pozostają nam jeszcze trzy zasady uznawane za konstytutywne dla idei społecznej gospodarki rynkowej: państwo socjalne, subsydiarność oraz solidarność. Pierwsza i trzecia zostały osadzone w kontekście zabezpieczenia społecznego (ubezpieczenie społeczne, pomoc społeczna) z

¹ Charakterystyka tej idei poprzez pięć zasad: państwa demokratycznego, federalnego, prawnego i socjalnego, oraz subsydiarności i solidarności, zob. Auleytner (2001).

odpowiedzialnością państwa za jego działanie. Druga daje priorytet i uzasadnia udział w zabezpieczeniu społecznym organizacji innych niż państwowe (w tym samorządowe).

W ten sposób możemy połączyć społeczną gospodarkę rynkową z gospodarką społeczną, która nie oznacza idei o charakterze ustrojowym, ale szczególny sposób funkcjonowania organizacji spoza sektora publicznego i nie będących kapitalistycznymi firmami (w powyżej przedstawionym sensie). W uproszczeniu zasadniczą cechą wyróżniającą ten szczególny sposób jest strategia zdobywania zasobów na działalność organizacji. O tym, co decyduje o gospodarczym w gospodarce społecznej jest udział w obrocie gospodarczym, czyli sprzedaż dóbr i usług na rynku. Jeżeli jest to związane z nadwyżką przychodów nad kosztami, wówczas organizacja ma dodatkowe źródło finansowania swoich działań. Można w tym wymiarze wyróżnić czyste typy: organizacje, które w całości finansują swoją działalność z darowizn, grantów, dotacji (w pełni donacyjne) oraz te, które w całości finansują ją z wypracowanego na rynku zysku (w pełni komercyjne). Poziom gospodarczości społecznej zależałyby więc od proporcji donacji i zysku z własnej działalności w dochodach budżetu organizacji, im większy udział zysku, tym bardziej jest ona gospodarcza.

Ten artykuł został napisany dla Problemów Polityki Społecznej, czyli zasadniczo nie interesują nas gospodarka społeczna i w szczególności jej część w postaci spółdzielczości jako takiej, ale w kontekście problematyki i zagadnień o charakterze politykospołecznym. Dość oczywisty układ odniesienia stanowi teoria mówiąca, że państwowa polityka społeczna w XX wieku stopniowo zdominowała inne społeczne i gospodarcze formy zabezpieczenia społecznego (np. Beito, 2000), a następnie weszła w fazę kryzysu (przynajmniej dyskursywnego), który przyczynił się do głoszenia w teorii i realizacji w praktyce postulatu wzmocnienia roli trzeciego sektora w polityce społecznej (np. Walzer, 1998; Rodger, 2000). Na dodatkowe pytanie, czy ma być to przede wszystkim jego część donacyjna, czy komercyjna, odpowiedź wydaje się wskazywać przede wszystkim tę drugą, czyli właśnie gospodarkę społeczną. Dlaczego? Obiecuje ona jednocześnie być i samofinansująca się, i działać dla dobra społecznego, czyli łączyć w sobie zalety tego, co gospodarcze i tego, co publiczne, nie mając przy tym ich wad, np. chciwości i arogancji.

Poniżej zostanie przedstawiona problematyka teorii spółdzielczości, a ściślej przedsiębiorstw będących własnością swoich członków oraz jedna z periodyzacji faz jej rozwoju. Następnie zajrzemy do polskich podręczników polityki społecznej z okresu XX wieku w celu odzyskania koncepcji umiejscawiania spółdzielczości w tym kontekście. Uzupełnimy ten obraz w kolejnym punkcie zestawiając ze sobą kilka podejść wyjaśniających wzrost roli gospodarki społecznej w polityce społecznej w ogóle, aby w ostatnim punkcie bardzo wstępnie zastanowić się nad tym, jak to zagadnienie przedstawia się w kontekście poszczególnych dziedzin polityki społecznej, czyli polityki rynku pracy, zabezpieczenia społecznego oraz usług społecznych.

Teorie spółdzielczości i periodyzacja jej rozwoju

Znany badacz spółdzielczości Johnston Birchall proponuje spojrzeć na nią (i inne formy mutualizmu społecznego) z perspektywy różnicy między przedsiębiorstwami będącym własnością członków („biznes zorientowany na ludzi”, przedsiębiorczość członkowska) a tymi, które są własnością inwestorów (2010). Skoncentrowanie uwagi na własności to oczywiście nie jedyna perspektywa czy wymiar analizy, inne to m.in. typ sektora gospodarki, intensywność konkurencji, niedoskonałości rynku, wpływ nowych technologii, ale istnieje kilka argumentów za skoncentrowaniem uwagi właśnie na własności. Birchall twierdzi, że decyduje ona o tym, kto odnosi większe korzyści finansowe, kto

posiada większą kontrolę nad przedsiębiorstwem, jaki zakres regulacji publicznej jest konieczny, a obecność w danym sektorze własności członkowskiej ma pozytywne efekty uboczne, np. zapobieganie monopolom i monopsonom (s. 8-9).

Do przedsiębiorczości członkowskiej należy wiele rodzajów i gatunków, które można podzielić na trzy szerokie klasy, przedsiębiorstwa będące własnością (Birchall, 2010, s. 5):

- konsumentów (w obszarach takich jak handel detaliczny, ubezpieczenia, mieszkalnictwo, media, edukacja i opieka),
- producentów (hurtownie będące własnością detalistów, wspólne usługi dla samozatrudnionych i małego biznesu),
- będące własnością pracowników (typowa spółdzielczość pracy).

Przy czym bankowość spółdzielcza czy kasy kredytowe zostały uznane za hybrydę konsumentko-producentką. Hybrydowość dotyczy oczywiście również rozmaitych kombinacji z innymi formami działalności gospodarczej w postaci między innymi joint ventures z lokalnymi władzami w przypadku dostarczania mediów, czy programami udziału pracowników we własności firm będących spółkami kapitałowymi.

Ze względu na postrzeganie członkowskich form działalności gospodarczej jako alternatywnych dla bardziej typowych dla kapitalizmu, podstawowym pytaniem stało się, jak wyjaśnić ich powstawanie i trwanie w rynkowym otoczeniu. Odnosi się ono do poziomu mikro, pytania z poziomu makro dotyczą całego sektora spółdzielczości i jego ewolucji niezależnie od innych sektorów, oraz na ich tle – jaki jest udział spółdzielczości w gospodarce i dlaczego właśnie taki. Na każdym z tych poziomów możemy też pytać o znaczenie i osiągnięcia organizacji i sektora. Możemy te pytania odnosić do kontekstu jednego kraju, ale również do wielu krajów w ujęciu porównawczym. Pierwszy rodzaj problemów wyjaśniają teorie indywidualnej organizacji spółdzielczej, drugi – teorie demografii całej populacji organizacji tego typu, a trzeci teorie ekologii populacyjnej (Birchall, 2010, s. 20-22).

Wśród przyczyn zróżnicowanego rozwoju przedsiębiorczości członkowskiej na świecie najpierw pojawiały się koncepcje historyków, które można ująć w jedną grupę pod nazwą hipotezy „płodnego podłoża” (Birchall, 2010, s. 23-24). Mógł być to jeden bardzo silny czynnik, albo kombinacja kilku słabszych. Uzasadniano więc, dlaczego wyższe poziomy nacjonalizmu, jednolitości etnicznej, piśmienności, ogólnego egalitaryzmu czy industrializacji i urbanizacji, sprzyjały wzajemnej pomocy w ogóle, co z kolei prowadziło do większego poziomu stowarzyszeniowej aktywności, w tym spółdzielczości. Uprawdopodobnienie powiązań przyczynowo-skutkowych między ogólnymi wskaźnikami poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego a przedsiębiorczością członkowską może być trudne, ale można uciec się do wskazania czynników z niższego poziomu, np. kapitału społecznego. Jego wyższy poziom oraz współwystępowanie głównych form (łączącej wewnątrz bardziej homogenicznej społeczności oraz łączącej pomiędzy takimi społecznościami) sprzyja współpracy i wzajemnej pomocy. Wyjaśnienie zróżnicowania poziomu kapitału społecznego oraz jego struktury mogą z kolei odwoływać się do czynników takich jak zaangażowanie w życie stowarzyszeniowe, społeczna homogeniczność, egalitarna struktura społeczna czy nierówności ekonomiczne (wysoki poziom nierówności zmniejsza poziom kapitału społecznego). W ten sposób można wyjaśniać wysoki poziom kapitału społecznego (np. mierzonego poprzez uogólnione zaufanie i jego dynamikę) w krajach skandynawskich, a przez to fakt, że mamy tam do czynienia z najwyższym poziomem aktywności spółdzielczej na świecie (s. 24-27).

Wyjaśnienie powstania poszczególnych rodzajów i gatunków przedsiębiorczości członkowskiej wymaga odwołania się do koncepcji ekonomicznych. Jedną z najważniejszych jest zawodność lub nieobecność rynku, czego przykładami mogą być odcięcie od rynku, wówczas producenci organizują się w spółdzielnie transportowe i marketingowe; monopolistyczna pozycja pośredników handlowych lub przetwórców, która sprzyja powstawaniu spółdzielni konsumenckich (spożywczych) lub producenckich (przykład wysokich cen utrzymywanych przez młynarzy i zakładania spółdzielczych młynów przez nabywców mąki). Dlaczego w takich sytuacjach nie zawsze powstaje spółdzielcza przedsiębiorczość? Odpowiedzi dostarcza teoria gier kooperatywnych i zidentyfikowane dzięki niej problemy współpracy racjonalnych jednostek, tzn. motywowanych głównie swoim ekonomicznym interesem. Pytanie więc, w jakich warunkach udaje się je przewyciężyć i dlaczego tak się dzieje. Pierwsza odpowiedź jest taka, że w rozwoju spółdzielczości ważną rolę odegrali liderzy i propagatorzy, którzy pochodzili z zamożnych środowisk inteligenckich, co umożliwiało im kierowanie się bardziej pewnymi ideologiami niż własnym interesem. Z drugiej strony założenie o racjonalności jednostek w wielu przypadkach odbiega od rzeczywistości, ludzie kierują się też innymi motywami, np. wspólnymi wartościami, celami czy poczuciem wspólnoty (Birchall, 2010, s. 27-28).

Kolejne teorie wyjaśniające wskazywały na znaczenie czynnika polityki państwa wobec spółdzielczości. Empiryczna krytyka tych koncepcji prowadziła do podkreślania znaczenia czynników, które decydują o tym, czy spółdzielczość w danej formie przetrwa i się rozprzestrzeni przez naśladownictwo i dostosowanie do lokalnych potrzeb, czy też poniesie porażkę. Czynniki sprzyjającej polityki ma charakter zewnętrzny wobec organizacji, o wiele istotniejsze mogą się okazać czynniki o charakterze wewnętrznym, np. przywiązanie członków do celu przedsiębiorstwa czy struktura zarządzania. Jedną ze znanych teorii ekonomicznych przywołanych w tym kontekście wskazywała na znaczenie kosztów transakcyjnych, np. jeżeli koszt przyjęcia interesariuszy (np. konsumentów) w poczet członków danego przedsięwzięcia jest mniejszy, niż koszt zawierania z nimi umów (jak z podmiotami zewnętrznymi), wówczas rośnie prawdopodobieństwo powstania przedsiębiorczości członkowskiej. Jej sukces zależy też od tego w jaki sposób uda się jej zrównoważyć tendencję do odchodzenia członków ze spółdzielni w razie niezadowolenia z jej działania. To znaczy, czy zdoła utrzymać ich lojalność oraz zapewnić, że będzie możliwość wyrażenia krytyki z poczuciem, że miała ona rzeczywiste znaczenie². Ze względu na tendencję organizowania się w związki spółdzielni tych samych rodzajów i pomiędzy nimi, wykorzystanie tej możliwości we właściwy sposób może zwiększyć szansę na sukces, przykładem system spółdzielni Mondragon w Hiszpanii (Birchall, s. 29-31).

Podsumowując swoje rozważania o teoriach przedsiębiorczości członkowskiej, a w szczególności spółdzielczości, Birchall przedstawia w skrócie dziesięć rodzajów teorii wyjaśniających sukcesy i porażki tego rodzaju organizacji (s. 32-33): historia społeczna (solidarność na podłożu nacjonalizmu, rozwój społeczny), historia gospodarcza (industrializacja i jej pochodne), socjologia (kapitał społeczny, więzi), ekonomia (niedoskonałości lub brak rynku), politologia (problem działania zbiorowego), teoria wzajemnych bodźców (tzn. innych motywatorów niż własny interes), teoria wspierającego otoczenia (wsparcie ze strony państwa przy zachowaniu autonomii), teoria zasad działalności kooperatywnej i ich replikacji, teoria własności i kosztów transakcyjnych, teoria zachowania lojalności.

² Birchall odwołał się tu do teorii Alberta Hirshmana.

Teorie powinny być zestawione z opisem rozwoju sektora spółdzielczego, aby można było sprawdzić na ile wyjaśniają również jego ogólną dynamikę (tabela 1).

Tabela 1. Periodyzacja rozwoju przedsiębiorczości członkowskiej

Okres	Główne cechy
Geneza	<ul style="list-style-type: none"> • Niezaspokojone potrzeby, w tym takie, na które nie odpowiadały inne formy przedsiębiorczości • Specyficzny kapitał społeczny: wspólne więzi i sieci • Przywódcy o wszechstronnych umiejętnościach i doświadczeniach • Zdrowy model biznesowy
Wzrost	<ul style="list-style-type: none"> • Model biznesowy, który stanowił wzór do naśladowania i mógł być replikowany • Wzrost prosperity • Długoterminowy kapitał społeczny i upowszechnienie wykształcenia • Wspierające otoczenie polityczne • Pierwszeństwo na rynku • Zdolność do przewycięzania tendencji do tworzenia karteli, obrona przez polityczną krytyką
Konsolidacja	<ul style="list-style-type: none"> • Sprzyjające ustawodawstwo i regulacje • Coraz większa inercja organizacyjna z problemami złego i oligarchicznego zarządzania • Spowalniający wzrost przy zwiększaniu udziału w rynku
Schyłek	<ul style="list-style-type: none"> • Odziedziczenie przestarzałych zasobów i technologii • Niezdolność do konkurencji z innymi typami przedsiębiorstw i do przyciągnięcia zdolnych menedżerów • Utrata udziału w rynku i sprzedaż zasobów w celu pokrycia strat • Łączenie się słabszych przedsiębiorstw • Wzajemne upodobnianie się i utrata zdolności do nagradzania członkostwa • Zarządy nastawione na przetrwanie, przejęcia przez menedżerów, korupcja • Utrata kapitału społecznego
Zgon	<ul style="list-style-type: none"> • Sprzedaż przedsiębiorstw członkowskich lub ich bankructwo, federacje i sieci niezdolne do zatrzymania tych zjawisk lub • Cała branża łączy się w jedną organizację i bankrutuje lub • Państwo nacjonalizuje i niszczy autonomię i ducha spółdzielczości
Demutualizacja	<ul style="list-style-type: none"> • Dyskurs negatywny nastawiony na podzielenie zasobów spółdzielni między członków i dążenie do krótkoterminowego zysku • Dyskurs pozytywny nastawiony na uzyskanie przewagi konkurencyjnej poprzez zmianę formy • Konwersja w formę nieczłonkowską jako strategia na uniknięcie bankructwa
Odnowa	<ul style="list-style-type: none"> • Nowi przywódcy, którzy widzą potencjalną przewagę konkurencyjną, odnowa zainteresowania normami, wartościami i tradycjami z przeszłości • Nowe sposoby zachowania lojalności członków poprzez politykę dywidend • Nowe sposoby zaangażowania członków w rozwiązywanie problemów społecznych

	<ul style="list-style-type: none"> • Sojusze z ruchami społecznymi przyciągają nowych przywódców i członków • Konsolidacja i reorganizacja zasobów umożliwia wynajęcie dobrych menedżerów i inwestycje w nowe produkty i rynki • Koncentracja na rynkach, gdzie są większe szanse na zwiększenie udziału
--	---

Źródło: J. Birchall, *People-centred Businesses: Co-operatives, Mutuals and the Idea of Membership*. Palgrave Macmillan: London, s. 39-40, (skrót R.S.).

W Polskim kontekście można uznać, że okres genezy przypadł w okresie zaborów i był pod dużym wpływem spółdzielczości niemieckiej, ale miał też wsparcie w ruchu pozytywistycznym o podłożu nacjonalistycznym. W okresie międzywojnia mieliśmy do czynienia ze wzrostem i być może konsolidacją w obliczu kryzysu gospodarczego lat 30. Interpretacja okresu PRL jako zgonu sektora wzbudza wątpliwości ze względu na to, że spółdzielczości ilościowo bardzo dobrze się rozwijała osiągając pod koniec lat 80. liczebność 15 tys. z 15 milionami członków (Kowalak, 1993, s. 91). W niektórych sektorach gospodarki, np. zaopatrzenie w artykuły konsumpcyjne czy mieszkalnictwo, miała ona dominujące znaczenie. Problem jednak w tym, że były to podmioty bardziej z nazwy i formy spółdzielcze, niż z przekonania i aktywności swoich członków. Włączone do gospodarki planowej i podporządkowane centralnemu planiście, tracą autonomię i następuje „depresja społecznej wartości ruchu” (tamże). Można uznać, że początek lat 90. to przyspieszone uśmiercenie i demutualizacja w odniesieniu do form spółdzielczych odziedziczonych po PRL (Kowalak, 1993). Z kolei dyskurs z gospodarką (ekonomią, przedsiębiorczością) społeczną w rolach głównych oraz sięganiem do tradycji (w teorii i praktyce, np. projekt Nowy Lisków) i zainteresowaniem ruchów społecznych (np. miejskich) być może zwiastuje okres odnowy.

Podręcznikowy obraz relacji między polityką społeczną a gospodarką społeczną i spółdzielczością – od 1925 do 2009 r.

Gospodarka jest przedmiotem zainteresowania przede wszystkim ekonomistów, więc najpierw należałoby zapytać, jak w ujęciach podręcznikowych omawia się gospodarkę społeczną w postaci spółdzielczości w kontekście różnych idei ekonomicznych, procesów gospodarczych i polityki gospodarczej. Okazuje się, że ten temat zajmował w nich wiele miejsca, ale przed II wojną światową, a później albo w ogóle nie występuje, albo potraktowany zostaje marginalnie (Kalmi, 2007; Hill, 2000). Kalmi poddaje pod rozważenie dwie hipotezy wyjaśniające ten fakt: zmniejszające się znaczenie spółdzielni w gospodarce, zmiana paradygmatu w ekonomii - z instytucjonalizmu na neoklasyczny. Pierwsza nie znajduje potwierdzenia w dostępnych informacjach (aczkolwiek brak porównywalnych danych w skali międzynarodowej). Bardziej przekonująca ma być ta druga (Kalmi, 2007, s. 638-640).

Jeżeli uznalibyśmy politykę społeczną za dotyczącą głównie wątków, które w podręcznikach ekonomii nie występują lub też są ujęte bardzo ogólnie i skrótowo, to właśnie w podręcznikach do polityki społecznej powinniśmy znaleźć obszerne informacje o gospodarce społecznej, a szczególnie o spółdzielczości. Pozostawiając komuś innemu systematyczny przegląd polskiego piśmiennictwa o charakterze podręcznikowym, wskażę tylko po kilka przykładów z okresu międzywojennego, PRL i III RP.

W okresie międzywojennym bardzo silnie eksponowano pracę, jako główny przedmiot nauki o polityce społecznej (Krzeczkowski, 1939, s. 368). W jednym z pierwszych polskich podręczników na

ponad 430 stron, co najmniej 350 było poświęconych różnym zagadnieniom z zakresu pracy (Szymański, 1925). Temat „współdzielczości” autor ten opisał w jednym z punktów niższego rzędu o objętości nieco ponad dwóch stron. Został on umieszczony w rozdziale o teorii i organizacji pracy, w punkcie o tytule „Najemnictwo” i podpunkcie o koncepcjach jego zniesienia. Po krótkim omówieniu zasad spółdzielczości spożywczej i wytwórczej autor konstatuje: „Niestety, współdzielczość nie jest tym silnym, potężnym prądem, któryby mógł stanąć do skutecznego współzawodnictwa z ustrojem kapitalistycznym. Współdzielczość w obu postaciach rozwija się słabo” (tamże, s. 63). Zasadniczym jednak wnioskiem opartym na danych z Francji o liczbie stowarzyszonych i pracowników najemnych w spółdzielniach, było stwierdzenie, że mamy do czynienia z „ewolucją wsteczną”. Polega ona na tym, że szczególnie spółdzielnie wytwórcze, gdy się rozwiną przypominają zwykłe spółki akcyjne. Pierwotni członkowie, którzy przyczynili się do sukcesu i korzystają z zysków, ograniczają dostęp do pełnego członkostwa, a że przedsięwzięcie się rozwija, rośnie też odsetek pracowników najemnych. Ci z kolei traktują spółdzielnię jak zwykłego chlebodawcę i czasem nawet strajkują. Wątek kooperatywizmu wraca nieco dalej w zestawieniu z inną propozycją zniesienia pracy najemnej - socjalizmu gildyjnego, który miał usunąć powody problemów spółdzielczości: dążenie do udziału w zysku (przez jego zupełne zniesienie) oraz zatrudnianie pracowników najemnych (organizacja pracy miała się opierać na związkach zawodowych). Ten wątek kończy jednak w przypisie konstatacja o praktycznych klęskach tego ruchu (tamże s. 74).

Podręcznik z kolejnej dekady, podobnie jak poprzedni skoncentrowany jest na pracy. Przedmowa rozpoczyna się tak: „Polityka społeczna jest nauką o pracy” (Daszyńska-Golińska, 1933, s. I). W tej ponad 430 stronicowej pracy zagadnienie spółdzielczości w ogóle się nie pojawia. Podobnie jak w przypadku Szymańskiego problematyka ta jest jednak obecna w części teoretycznej wydanej rok wcześniej jako tom pierwszy (Daszyńska-Golińska, 1932). Są to ponad dwie strony o kooperatywach w kontekście ideologii ruchu chrześcijańsko-socjalnego w Anglii z konkluzją, że sukcesy spółdzielczości, opartej nie tylko na podstawach religijnych i nie tylko w przemyśle, w różnych krajach, są dowodem na słuszność założeń teoretycznych (tamże, s. 51). W przypadku polskich teoretyków na ponad 5 stronach omówiona została myśl Edwarda Abramowskiego³, z koncentracją na utopizmie koncepcji socjalizmu bezpieczeństwa, z zaznaczeniem jednak jego wpływu na rozwój spółdzielczości na terenach byłego zaboru rosyjskiego (tamże, s. 110).

W obu podręcznikach nieporównanie więcej miejsca poświęcono związkom zawodowym. Inne organizacje obecnie zaliczane do gospodarki społecznej trudno tam znaleźć⁴.

W okresie PRL największym powodzeniem cieszył się podręcznik pod redakcją A. Rajkiewicza pt. „Polityka społeczna” (1973, 1976, 1979). Zagadnienia pracy nie są już tak dominujące jak we wspomnianych podręcznikach z lat 20. i 30. (pięć rozdziałów spośród 22.). W żadnym z trzech wydań spółdzielczość nie została uwzględniona w podstawowej strukturze rozdziałowej. Najbardziej widoczne miejsce zajęła ona w rozdziale dotyczącym podmiotów polityki społecznej autorstwa J. Rosnera. W pierwszym wydaniu w punkcie „Związki zawodowe, organizacje społeczne, przedsiębiorstwa i samorząd mieszkańców” mamy podpunkt „Inne organizacje społeczne i spółdzielczość”, gdzie tej ostatniej poświęcono jedno zdanie z pokreśleniem znaczenia spółdzielczości

³ Zob. m.in. R. Szarfenberg (2007).

⁴ Warto może dodać, że oba podręczniki miały tytuł przetłumaczony na język francuski, w obu przypadkach było to *economie sociale*. Jest to jeszcze jeden przyczynek do argumentu, aby nie mylić ekonomii społecznej, socjoekonomii czy polityki społecznej z gospodarką społeczną.

mieszkaniowej. W dwóch kolejnych wydaniach spółdzielczość uzyskała osobny i ostatni (w wydaniu z 1976, po zakładach pracy) lub przedostatni podpunkt (w wydaniu z 1979, po niej omówiono zakłady pracy), w tej samej części, o objętości około jednej strony tekstu. Własność spółdzielczą zaliczono do drugiej, po państwowej, formy własności socjalistycznej. Poza tym spółdzielczość miała być „specyficzną formą demokracji socjalistycznej” oraz spełniać ważną funkcję socjalną wobec członków i zatrudnionych. Ruch spółdzielczy miał też odgrywać „coraz większą rolę”, przy czym podkreślono, że szczególnie na wsi w kontekście pomocy wzajemnej, dzielenia się doświadczeniami, rozwijania inicjatywy społecznej i solidarności (Rosner, 1976, s. 80). W wydaniu z 1976 na końcu tego punktu znalazło się ogólne zdanie o ważnej pozycji spółdzielczości jako podmiotu polityki społecznej. W ostatnim wydaniu zdanie to zostało usunięte, podobnie jak przypis z danymi ukazującymi liczbę i odsetek zatrudnionych oraz liczbę spółdzielni.

Postęp od jednego zdania do całej strony tekstu, przy stagnacji między wydaniem drugim a trzecim, nie był imponujący, ale mógł być podstawą do nadziei na coś więcej. Czwartego wydania książki jednak już nie było. Przyszły lata 80. z masowym ruchem społeczno-zawodowym na początku, stanem wojennym i stagnacją, a następnie przełomem 1989 r. i rozpoczęciem budowy realnego kapitalizmu na gruzach realnego socjalizmu. Trudno było się spodziewać, aby druga po państwowej forma własności socjalistycznej była hołubiona w tym okresie. Znalazło to też swój praktyczny wyraz w postaci spadku znaczenia gospodarczego spółdzielczości. W podręcznikach do polityki społecznej z lat 90. i wczesnych 2000. ani spółdzielczość, ani gospodarka społeczna, czy trzeci sektor jako taki, nie są uwzględniane na jakimkolwiek poziomie ich struktury (Rajkiewicz i in., 1996; Kurzynowski, 1999; Pisz, 2002; Frąckiewicz, 2002). Dopiero książki z drugiej połowy pierwszej dekady XXI wieku zaczynają bezpośrednio uwzględniać tę problematykę, np. rozdział pt. „Rola trzeciego sektora w polityce społecznej”, gdzie wspomniane są m.in. spółdzielnie, przedsiębiorstwa społeczne (Leś, 2007⁵). Mniej bezpośredni sposób uwzględnienia tej problematyki polega na ujęciu jej w kontekście podmiotów polityki społecznej, tak jak to robił Rosner (Spytek-Bandurska, 2007; Kowalczyk, Kamiński, 2009, rozdz. II).

Spółdzielczość pojawia się oczywiście w ramach tematyki poszczególnych obszarów czy dziedzin polityki społecznej, np. gdy mowa jest o polityce mieszkaniowej uwzględnia się spółdzielczość mieszkaniową, podobnie jest w przypadku rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami i spółdzielczości inwalidów. Tradycyjnie najczęściej podnoszono tematykę roli „organizacji społecznych” (nazwa stosowana w PRL) w kontekście opieki społecznej (nazywanej obecnie pomocą społeczną, zob. odpowiedni rozdział we wszystkich wydaniach podręcznika z lat 70.).

Warto też wspomnieć, że w niektórych wydawnictwach o charakterze leksykonowym z zakresu polityki społecznej uwzględniono hasło dotyczące spółdzielczości (Rysz-Kowalczyk, 2001)⁶. Akurat w tym przypadku jego autor był bardzo kompetentnym znawcą problematyki spółdzielczej – mowa o Tadeuszu Kowalaku (np. 1965, 1975, 1994). Jednak w treści hasła nie było żadnych wskazówek dotyczących związków między spółdzielczością a polityką społeczną. Autor ten we wcześniejszej publikacji napisał dość dużo na temat roli spółdzielczości w polityce społecznej PRL (w tym w polityce tworzenia miejsc pracy, głównym przykładem była spółdzielczość inwalidzka), przewidując jednak, że

⁵ Ten rozdział był w części pt. *Współczesne wyzwania i kierunki rozwoju polityki społecznej*.

⁶ Warto może dodać, że w *Encyklopedii socjologii* (tom 4 i suplement) i w *Encyklopedii pedagogiki* (tom V) czy w bardziej leksykonowym wydawnictwie skoncentrowanym na pedagogice społecznej i pracy socjalnej (Lalak, Pilch, 1999), hasła „spółdzielczość”, „gospodarka społeczna” nie zostały uwzględnione.

w nowej sytuacji będzie ona ograniczona i skoncentruje się w nieco innych obszarach, np. opieki zdrowotnej i społecznej, nie było wśród nich już tworzenia miejsc pracy (1993)⁷.

Ewolucja ujmowania spółdzielczości w wybranych polskich podręcznikach do polityki społecznej polegała na tym, że początkowo uwzględniano tę tematykę w kontekście teorii i idei kooperatywizmu. W PRL ujmowana jest ona bez tych nawiązań, i w związku z tym odpowiednio umniejszona, jako jeden z rodzajów podmiotów polityki społecznej. W III RP można wyróżnić dwa okresy. W pierwszym problematyka spółdzielczości w ogóle zostaje całkowicie pominięta. W drugim wspomina się o niej znowu w kontekście podmiotów polityki społecznej, ale też w ramach odrębnie potraktowanej roli trzeciego sektora (o wielosektorowej polityce społecznej zob. M. Grewiński, 2009). Stawiana jest tam teza o jej zwiększaniu się, co jest wyjaśniane „mankamentami rynku i państwa”. Polegają one na tym, że wiele potrzeb społecznych pozostaje niezaspokojonych, niewłaściwie rozpoznanych, poza tym rosną te potrzeby, których zaspokojenie należałoby raczej powierzyć trzeciemu sektorowi, przytaczane są też korzyści, które mają wynikać ze współdziałania organizacji trzeciego sektora w realizacji zadań publicznych (Leś, 2007, s. 369).

Koncepcje powiązania ekonomii społecznej i polityki społecznej

Dotychczas konceptualizacja zagadnienia związków między gospodarką społeczną a polityką społeczną rzadko była w Polsce poddawana szczegółowym rozważaniom. Większość literatury czyni przedmiotem gospodarkę, ekonomię lub przedsiębiorczość społeczną, koncentrując się na tym, czym one są, jakie są przejawy organizacyjne tych idei w Polsce i w innych krajach, jakie przynoszą korzyści organizacje z tego sektora, czy i jaka polityka powinna być wobec niego prowadzona. Jest to z kolei część dużej już literatury skoncentrowanej na trzecim sektorze jako takim, łącznie z jego podstawami ideowymi, pomiarem empirycznym stanu i dynamiki, oraz strategiami rozwoju (zob. pozycje w dziale biblioteka portalu Ekonomiaspoleczna.pl).

Najpierw zajmijmy się sferą ogólnych rozważań nie wchodzących w dziedziny polityki społecznej, na podstawie trzech artykułów, w których próbowano wyjaśnić wzrost zainteresowania trzecim sektorem, a w szczególności gospodarką społeczną w dyskursie politykospołecznym (Pieliński, 2010; Orczyk, 2012, Rymśa, 2007)⁸.

W pierwszym z nich B. Pieliński przedstawia rozumowanie, które dobrze oddaje następujący cytat: „Zetknięcie struktur welfare state z wyzwaniem społeczeństwa postindustrialnego wymusiło wiele działań adaptacyjnych” (2010, s. 9). W skrócie mówiąc, instytucje państwowe (a ściślej ich konfiguracja nazywana welfare state) powstaje jako odpowiedź na coś, co jest nazywane społeczeństwem, czyli konglomeratem gospodarki, rodziny, polityki i społeczeństwa obywatelskiego. Kiedyś układ zjawisk i procesów w tych sferach stworzył swoistą kombinację, która została nazwana społeczeństwem industrialnym. Wymusiło to na wcześniejszym układzie instytucji państwowych wiele działań adaptacyjnych, których łączny efekt nazwano welfare state. Społeczeństwo się jednak

⁷ Warto jeszcze zwrócić uwagę, że w tym samym zbiorze osobny artykuł poświęcono sektorowi non-profit (Leś, 1993), w którym nie było ani jednej wzmianki o spółdzielczości. Oznacza to, że w tamtym czasie stowarzyszeniowości nie łączono ze spółdzielczością, a przy tym widziano ją głównie w perspektywie finansowania i świadczenia usług (s. 85), a nie zatrudniania.

⁸ Poza tymi tekstami jest też wiele innych omawiających problematykę polityki społecznej z gospodarką społeczną, np. C. Miżejewski podejmuje ten temat głównie postulując określoną politykę społeczną wobec gospodarki społecznej, patrz też pozycje zamieszczone przez niego w literaturze (2006).

zmienia, tzn. mamy do czynienia ze zmianami gospodarczymi, rodziny, politycznymi i w społeczeństwie obywatelskim. One to tworzą coś nowego na wyższym poziomie, co nazywane jest społeczeństwem postindustrialnym. W związku z tym instytucje państwowe dopasowane do poprzedniego układu, muszą popaść w kryzys, który wymusi na nich dopasowanie do nowego otoczenia. Trudno nie uznać, że w takiej stylizacji jest to wyjaśnienie funkcjonalistyczne.

Kryzys przejawia się w wyzwaniach, których Pieliński wylicza siedem: funkcjonalności, skuteczności, efektywności, partycypacji, emancypacji, inkluzyjności, legitymizacji (s. 9). A dalej przedstawia koncepcje, które miały stanowić odpowiedź na ten zestaw - uspołecznienie⁹ i trzy fale demokratyzacji welfare state (uspołecznienie to druga fala, trzecią można nazwać uobywatelnieniem lub ukonsumpcyjnieniem, tzn. już nie tylko organizacje obywatelskie, ale poszczególni obywatele uzyskują wpływ poprzez wybór). Po nastąpieniu uspołeczniającej demokratyzacji welfare state nadal ono istnieje, więc pojawia się problem, w jaki sposób definiować, badać i regulować jego współistnienie i relacje z trzecim sektorem i aktywnymi obywatelami. Odpowiedzią są między innymi koncepcje współprodukcji (współdzielania usług¹⁰) i współpracy, między innymi z dylematami typu: zagrożenie etatyzacją spadające na trzeci sektor vs zagrożenie wzrostem nierówności terytorialnych, gdy decentralizacja w połączeniu z współdzielaniem usług zajdzie za daleko. W tle jest teza o hybrydyzacji, czyli postępującym zamazywaniem granic między sektorami, co sprawia, że koncepcja sektorów jako taka chwieje się¹¹.

Niewiele dowiadujemy się z tego wywodu na temat roli tej części sektora obywatelskiego, który wcześniej był głównie spółdzielczością, a obecnie został nazwany gospodarką czy ekonomią społeczną. Wiemy natomiast, że welfare state napotyka na liczne wyzwania z powodu postindustrializacji¹², a wyjściem jest współprodukcja usług przez trzeci sektor i zaangażowanie pojedynczych obywateli, niosące jednak kolejne problemy (a może nawet wyzwania) w postaci między innymi „wyzwania współpracy” i hybrydyzacji¹³.

Drugi z autorów – J. Orczyk - koncentruje się już na związkach polityki społecznej z ekonomią społeczną, a nie trzecim sektorem w ogóle. Akcentuje on przede wszystkim, że „dalsze zwiększanie świadczeń i usług”, co miało charakteryzować dynamikę welfare state, napotkało na opór i bariery. Jako ich główne źródło autor ten wskazuje koszty podatkowe i ich konsekwencje dla konkurencyjności gospodarki (Orczyk, 2012, s. 180). Pojawia się też wątek podobny do wyliczania wyzwań u Pielińskiego, tu nazwanych po prostu czynnikami. Zostały one podzielone na gospodarcze i społeczne. Do pierwszych zaliczono: globalizację, bez zatrudnieniowy wzrost gospodarczy oraz „dynamiczne przekształcenia w strukturze zatrudnienia i w strukturze dochodowej”. Do drugich: starzenie się populacji¹⁴, zmiany modelu rodziny i wzrost zatrudnienia kobiet, oraz „zwiększenie się luki niedostatku i niedostosowania”. O ile Pieliński konstatuje tylko, że welfare state nie zanikło mimo oczekiwań „wielu badaczy”, to Orczyk przedstawia sprawę nieco jaśniej, stwierdzając, że wymienione

⁹ Pieliński powołuje się wyłącznie na literaturę anglosaską, w tym przypadku na artykuł M. Walzera z 1988 r. W Polsce już w 1985 r. postawiono pytanie o to, na ile upaństwowiona, a na ile uspołeczniona powinna być polityka społeczna, zob. J. Supińska (1985).

¹⁰ W ten sposób proponuje przekładać termin *co-production* R. Szarfenberg (2012).

¹¹ Szerzej o rozmyciu granic między sektorami zob. R. Szarfenberg (2005).

¹² Przeciwnie stanowisko zajmuje Torben Iversen łącząc deindustrializację i rozwój welfare state (2001).

¹³ Dużo więcej wyzwań niesionych przez uspołecznienie zob. R. Szarfenberg (2005)

¹⁴ Warto przypomnieć, że w latach 70. Wilensky uznał starzenie się społeczeństwa jako jeden z dwóch korelatów wzrostu gospodarczego odpowiadających za rozwój welfare state (1975).

przez niego czynniki prowadzą do oczekiwań wzrostu udziału świadczeń społecznych w dochodzie narodowym, przy równoczesnym wzroście niezadowolenia z funkcjonowania systemu tych świadczeń. Nie prowadzi to więc do programu demontażu welfare state, ale jego zmian czy reform, z których kilka wskazano jako istotne w kontekście ekonomii społecznej¹⁵.

Odpowiedzią na problemy welfare state miała być między innymi koncepcja i praktyka workfare state¹⁶, czyli przede wszystkim aktywizacja zawodowa osób długotrwale bezrobotnych (a następnie też nieaktywnych zawodowo) - „wdrożenie do wykonywania prac”, „organizowanie szkoleń”, „aktywizacja pomocy społecznej”. Według Orczyka próby realizacji tego modelu nie przyniosły spodziewanych sukcesów. Spowodowało to „nawrót zainteresowania spółdzielczością i innymi formami świadczenia pracy, niż tylko poprzez etatowe zatrudnienie”, przy czym te alternatywne formy też mają swoje ograniczenia (s. 183). Zaraz potem sytuje on przedsiębiorczość społeczną w kontekście „szans rozwoju usług dla społeczności lokalnych” (ale również z zastrzeżeniami) oraz decentralizacji. Bardziej klarownie zostało to przedstawione dalej jako ząębienie się działań polityki społecznej z działaniami ekonomii społecznej w kontekście dwóch celów: zwiększenia współczynnika aktywności zawodowej i rozwojem usług społecznych (s. 186, przyp. 99).

W tekście Orczyka mamy próbę zestawienia perspektyw rozwoju ekonomii społecznej w różnych modelach polityki społecznej. Wnioski są takie, że w modelu anglosaskim (przykład Wielkiej Brytanii) rola tej części trzeciego sektora jest większa, co było spowodowane wycofywaniem się państwa z udzielania usług i zlecania ich na zewnątrz na zasadach konkurencyjnych. O krajach skandynawskich i kontynentalnych dowiadujemy się tylko tyle, że tu ekonomia społeczna ma mniejszą dynamikę rozwoju ze względu na to, że „świadczenia społeczne są jednak wyraźniej powiązane z zasługami obywatela, a instytucje i usługi społeczne, za które państwo przyjęło odpowiedzialność, są sprawnie realizowane” (Orczyk, 2012, s. 185)¹⁷. Z kolei w państwach Europy południowej (przykład Włoch) mamy do czynienia z dobrze rozwiniętym sektorem spółdzielczości, co miało być efektem niedorozwoju usług społecznych, a także „trudności we wdrażaniu elastycznych form zatrudnienia przy jednoczesnym istnieniu silnej tradycji zrzeszania i pomocy wzajemnej w ramach wspólnot lokalnych” (s. 186).

Jako, że gospodarkę społeczną można postrzegać jako coś komplementarnego lub alternatywnego wobec polityki społecznej, interesujące są argumenty na ten temat zgłaszane w kontekście Polskim. Co ciekawe pierwszy argument za alternatywnością to wątpliwość w skuteczność modelu instytucjonalnego, który przypisywany jest krajom skandynawskim¹⁸. Drugim było lepsze powiązanie świadczeń i usług społecznych z zasadami gospodarki rynkowej, czego wyrazem ma być ich ocena również pod względem efektywności. Ostatni z powodów dotyczy tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości w sferze społecznej na poziomie regionalnym i lokalnym. Tu mowa o „centralnym modelu polityki społecznej” oraz o autonomicznej w stosunku do niego ekonomii społecznej. Podsumowując, wątpliwość w skuteczność i efektywność instytucjonalno-centralnej polityki społecznej, a więc otworzyła się przestrzeń dla modelu alternatywnego - nieinstytucjonalno-niecentralnego, czyli dla sektora niepublicznego świadczeń i usług społecznych w warunkach silnej

¹⁵ O nierealistyczności koncepcji demontażu welfare state oraz o jego przyszłości zob. R. Szarfenberg (2011).

¹⁶ Zob. S. Golinowska o tej idei i praktyce raczej afirmująco (2003) i krytycznie K.W. Frieske (2010).

¹⁷ O tych zagadnieniach w Szwecji zob. Y. Stryjan (2005).

¹⁸ Być może nie chodziło o modele *welfare state*, ale o model funkcjonujący w Polsce, nie ma on jednak wiele wspólnego z modelem instytucjonalnym.

decentralizacji (przeniesienie publicznej odpowiedzialności za udzielanie usług społecznych na poziom samorządu, ale też kreowanie celów przez przedsiębiorstwa społeczne). Dobre podsumowanie tego argumentu: „Rozbudowa sektora non-profit... w Polsce ma dla zwolenników ograniczenia skali polityki społecznej korzyść w postaci zmniejszenia nakładów bezpośrednich państwa na politykę społeczną, co ma doprowadzić do jej większej efektywności” i „ekonomia społeczna ma włączyć się w proces komercjalizacji i prywatyzacji usług społecznych” (s. 187).

Teza o komplementarności z kolei została postawiona w kontekście *workfare state* i charakterystycznej dlań aktywizującej polityki społecznej z warunkowaniem dostępu do świadczeń zachowaniami zdefiniowanymi oficjalnie jako aktywne. Przy czym nie chodzi tu o to, że ekonomia społeczna jest jedną z opcji wymuszonej ekonomicznie aktywizacji, ale wyrazem innowacyjności, kreatywności, dobrowolności i upodmiotowienia, partycypacyjności i demokratyzacji gospodarki rynkowej. Mamy więc kolejną alternatywę (poprzednia to: scentralizowana państwowa polityka społeczna vs zdecentralizowana i autonomiczna ekonomia społeczna) o charakterze politycznym: „wybór pomiędzy *workfare* a przedsiębiorczością społeczną”. W dalszej argumentacji pojawia się jednak już zarys idei komplementarności w postaci następującej: tam gdzie zawodzi *workfare* powinno być zastosowane lokalne wsparcie dla ekonomii społecznej realizującej się w postaci usług społecznych (Orczyk podaje przykłady opieki nie wymagającej specjalistycznej wiedzy, opartej na zaufaniu i życzliwości)¹⁹. Dalej usługi te występują też z dookreśleniem „sąsiedzkie” i zaangażowanie do ich udzielania osób trudnozatrudnialnych w formach ekonomii społecznej ma mieć liczne pozytywne konsekwencje, np. budzenie ducha przedsiębiorczości, tworzenie nowych form zatrudnienia, tworzenie więzi społecznych, zwiększanie poczucia solidarności społecznej, podwyższanie wartości kapitału ludzkiego uczestników, zaspokajanie potrzeb osób pracujących, podwyższanie poziomu życia (razem „walor mnożnikowy”). Wszystko to w kontekście tezy, że ekonomia społeczna ma cechy wspólne z polityką społeczną oraz konstatacji, że działania z tego zakresu mają incydentalny charakter i niewielkie znaczenie społeczno-ekonomiczne. Końcowy wniosek Orczyka podkreśla instrumentalną użyteczność ekonomii społecznej dla celów (odpowiednio zreformowanej) polityki społecznej, stwierdzając, że ta pierwsza nie zastępuje drugiej, ale może przyczynić się do „lepszego rozwiązywania wielu problemów” (s. 191).

Trzeci z autorów – M. Rymsza - od dawna podejmuje temat trzeciego sektora w kontekście przemian polityki społecznej (1995, 2003, 2005, 2007). W latach 90. stawiał między innymi taką tezę: „...w niedługim czasie organizacje te [pozarządowe] staną się podstawowym podmiotem tradycyjnie pojmowanej polityki społecznej” (1995, s. 5). Jego późna argumentacja (2007) przebiega mniej więcej tak: państwo opiekuńcze, wraz ze sporami jego zwolenników i przeciwników, zaczyna być zastępowane (a ściślej „przekraczane”) przez to, co nazywa on „aktywną polityką społeczną”²⁰. Jej podstawowym celem operacyjnym jest powszechna aktywność zawodowa, a więc głównym problemem staje się pozostawanie bez pracy, w szczególności długotrwałe. Jaką rolę w tym kontekście ma trzeci sektor, a w szczególności ekonomia społeczna czy spółdzielczość? Odpowiedź jest prosta: jeżeli nie da się doprowadzić do zatrudnienia w zwykłych przedsiębiorstwach rynkowych, pozostają do dyspozycji podmioty ekonomii społecznej „obudowujące rynek”. Są one częścią zbioru

¹⁹ Wątek usług społecznych silnie został podkreślony w kontekście relacji między polityką społeczną (wielosektorową) a gospodarką społeczną w artykule M. Grewińskiego i S. Kamińskiego (2011), ale wynikające z niego konkluzje nie są zbyt jasne.

²⁰ Jedną z bardziej rozbudowanych charakterystyk w polskiej literaturze zob. A. Karwacki, M. Rymsza (2011).

„różnych form zatrudnienia wspieranego”, do których zostały zaliczone jako przykłady: przedsiębiorczość społeczna i zatrudnienie socjalne.

Rymsza koncentrując uwagę na ekonomii społecznej dzieli ją na starą i nową. Ta nowa ma być „jedną z podstawowych instytucjonalnych reakcji na kryzys państwa dobrobytu”, a do jej typowych podmiotów należą: firmy społeczne, spółdzielnie socjalne (spółdzielnie w ogóle zostały przypisane do starej ekonomii społecznej), organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą. Do jej cech charakterystycznych Rymsza zaliczył między innymi: znaczącą rolę liderów i menedżerów (w odróżnieniu od społeczników w starej) w podejmowaniu i upowszechnianiu inicjatyw, subsydiowanie ze środków publicznych, znaczące udogodnienia prawne. W ten sposób otrzymujemy odpowiedź na pytanie o rolę spółdzielczości w dzisiejszej polityce społecznej w wersji aktywnej. Po pierwsze, nie jest to spółdzielczość w ogóle, ale spółdzielczość pracy²¹ (spółdzielnie socjalne w Polsce traktowane są jako jej rodzaj). Po drugie, ma ona aktywizować zawodowo osoby trudnozatrudnialne w zwykłych podmiotach gospodarczych, w zamian za co otrzymuje specjalny status, subsydia publiczne i przywileje prawne (ustawa o spółdzielniach socjalnych).

Podsumowując, wszyscy wspomniani autorzy podkreślają, że państwowa polityka społeczna przechodziła kryzys, tzn. pojawiły się nowe wyzwania, na które trudno było odpowiedzieć w stary sposób (rozbudowując świadczenia społeczne dostarczane przez sektor publiczny na zasadzie ubezpieczeniowej). Związana z kryzysem krytyka prowadzi do dyskursu reformatorskiego, a jednym z jego nurtów jest właśnie uzasadnianie zwiększenia udziału trzeciego sektora, a w szczególności jego gospodarczej części, która ma zatrudniać tych, których nie udało się zaktywizować do warunków rynkowych i zintegrować ze społeczeństwem konsumpcyjnym.

Zauważmy, że co najmniej równie ważnym, a może nawet ważniejszym, nurtem w teorii i w praktyce było urynkowanie polityki społecznej²². Nie musi być ono sprzeczne z uspołecznieniem, gdyż oba zakładają wycofanie się państwa co najmniej z udzielania usług społecznych. Jakiego rodzaju podmioty wejdą w zwolnioną w ten sposób przestrzeń i jaka ich struktura rynkowo-obywatelska się w końcu ustabilizuje, to już kwestia polityczno-empiryczna. Przekonani o wyższości spółki akcyjnej będą zapewne popierali podmioty tego rodzaju (lub zbliżone), z kolei admiratorzy demokratycznej spółdzielni w niej właśnie będą upatrywać nadziei na efektywne i skuteczne usługi społeczne. Dla sceptyka forma prawna organizacji zatrudniającej profesjonalistów od udzielania danego typu usług może mieć mniejsze znaczenie²³. Płacąc z publicznych środków za ich usługi dysponent tych środków (menedżer publiczny) oczekuje, że stosunek nakładów do wyników uzyskanych dzięki sfinansowanym usługom, będzie minimalnie przyzwoity. Czy system konkursów, przetargów, czy innych instrumentów wyłaniania niepublicznych usługodawców publicznych usług społecznych, w praktyce zapewni dobre wyniki pod tym względem, jest kwestią empiryczną. Zasadniczo jednak sam ten system zdominowany jest przez logikę rynkową, tzn. przekonanie, że poprzez konkurencję między oferentami kontraktujący wybiorą najlepsze oferty. Mamy tu do czynienia z możliwością podwójnego wprowadzenia problematyki politykospołecznej: 1) organizowanie przetargów na usługi społeczne, za

²¹ O stanie polskiej spółdzielczości pracy bez jej socjalnej części patrz: Frączak, Skrzypiec (2011).

²² Wczesne podejścia tego typu związane były z koncepcją quasi-rynków zob. J. Le Grand, W. Bartlett (1993), w Polsce przedstawiał ją M. Rymsza (1998). Zaawansowany stan reform z uwzględnieniem różnych koncepcji rynku i różnych wyników urynkowania w różnych sektorach zob. J.R. Gingrich (2011).

²³ Takie ujęcie nie uwzględnia jednak organizacji samopomocowych i rzeczniczych, chociaż można próbować mówić o ich usługowym charakterze oraz o profesjonalizacji w pewnych wymiarach: profesjonalni animatorzy samopomocy, profesjonalni aktywiści.

których dostarczanie odpowiedzialne jest państwo/samorząd; 2) uwzględnianie w kryteriach wyboru społecznego wymiaru startujących w przetargach podmiotów (w Polsce są to opcjonalne klauzule społeczne)²⁴.

Uspołecznienie urynkowienia?

Dynamika relacji między uspołecznieniem a urynkowaniem wydaje się być kluczowa dla rozumienia postpaństwowej polityki społecznej. W interesującym kontekście zapytali o nią badacze z Australii: „czy aktywne obywatelstwo przetrwa za pośrednictwem organizacji pozarządowych, mimo urynkowienia usług społecznych (welfare provision)” (Brown et al., 2000, s. 201)²⁵. Ich odpowiedź jest umiarkowanie pozytywna, przynajmniej w australijskim kontekście i na czas końca XX wieku. Uznali przy tym, że konieczne jest dokonanie wyboru między „strukturami stowarzyszeniowymi socjalności... w gruntownie urynkowanym środowisku”, przy założeniu niestabilności ówczesnie panującego modelu kontraktualistycznego²⁶ (s. 208). Dla wyróżnienia opcji tego wyboru zestawili ze sobą dwa wymiary obywatelstwa: aktywne / pasywne (pierwsze tworzy się dzięki oddolnym inicjatywom, drugie kształtowane jest odgórnie) oraz konsumenckie / wspólnotowe (pierwsze w ujęciu liberalnym – jednostka negocjuje z państwem swoje prawa i obowiązki, a drugie komunitarystycznym – jednostka i jej status wynika z przynależności do pewnej wspólnotowej tradycji). Rozszerzający układ odniesienia otrzymano przypisując obywatelstwo pasywne do szerszej koncepcji społeczeństwa audytu [Power, 1998] (w Polsce mało znanej, chociaż związana z nim problematyka standaryzacji usług jest obecna), a aktywne do myślenia w kategoriach społeczeństwa ryzyka (Beck, 1986, pol. 2002). Ze względu na to, że urynkowanie zwiększa poziom endogenego ryzyka, reakcją na to są nowe mechanizmy kontroli społecznej (m.in. audyt, kontrola jakości, zindywidualizowanie odpowiedzialności): „Zarówno ryzyko jak i regulacja są fundamentalnymi, ale sprzecznymi ze sobą aspektami współczesnej struktury społecznej” (Brown et al, s. 29)²⁷. W ten sposób uzyskujemy jeszcze jedną klasyfikację reżimów socjalnych (opiekuńczych, dobrobytu, *welfare regime*).

Tabela 2. Reżimy socjalne na podstawie kombinacji koncepcji obywatelstwa

²⁴ Szerzej na temat powiązania przetargów publicznych z celami społecznymi w ten sposób zob. MacCrudden (2007).

²⁵ Część tej publikacji relacjonuje wyniki badań nad jednym z rodzajów organizacji trzeciego sektora (*voluntary welfare organizations*), dla których zasadniczymi obszarami działania były: udzielanie usług (włącznie z edukacyjnymi i z zakresu opieki zdrowotnej), wzajemna pomoc (samopomoc, również w zakresie zdrowia i edukacji) oraz rzecznictwo (s. 126). Stąd, są to organizacje bardziej społeczne niż socjalne, gdyby te drugie ograniczyć do udzielania usług zaspokajających jedynie podstawowe potrzeby materialne (w tle jest dyskusja o różnicach znaczeniowych tego, co społeczne i tego, co socjalne).

²⁶ O tym modelu pisał u nas M. Rymśa (1998, 2003). Wyróżniano wówczas trzy modele współpracy organizacji pozarządowych z samorządem, sponsorski (jednostki samorządu wydzielają globalny budżet współpracy i ogłaszają konkurs), zadaniowy (budżet na współpracę podzielony jest na poszczególne komórki organizacyjne, konkursy też mają sektorowy charakter) i zamówień publicznych, czyli właściwego kontraktowania (Wygnański, 1998).

²⁷ Interesujący wątek to powiązanie audytu z regulacją. Jeżeli za Nicholasem Barrem uznamy, że cele welfare state mogą być osiągnięte za pomocą regulacji, finansowania i udzielania usług, to wycofanie się państwa z ostatniej funkcji może powodować zwiększenie nacisku na dwie pierwsze, stąd wzrost aktywności regulacyjnej oraz ewentualny wzrost wydatków społecznych, który jednak napotyka na silny opór w warunkach kryzysu finansów publicznych. Powoduje to przeciążenie funkcji regulacyjnej, na co reakcją jest z jednej strony hasło i praktyka deregulacji, a z drugiej stymulowanie procesów samoregulacji (np. rosnące znaczenie przyjmowania dobrowolnych standardów i norm jakości). Regulacji jako takiej oraz jej nowym formom poświęca się obecnie więcej miejsca zob. m.in. C. MacCrudden (1999).

	Spółeczeństwo audytu (zakłada podatność na regulację) Obywatelstwo pasywne	Spółeczeństwo ryzyka (zakłada brak podatności na regulację) Obywatelstwo aktywne
Obywatelstwo konsumenckie	McOpiekuńczość	Opiekuńczość.com
Obywatelstwo konsumenckie/wspólnotowe	Opiekuńczość kontraktualistyczna	Stowarzyszeniowość ograniczona przez rynek (stowarzyszeniowość rynkowospółeczna)
Obywatelstwo wspólnotowe	Opiekuńczość socjaldemokratyczna	Stowarzyszeniowość ograniczona przez państwo

Źródło: K.M. Brown, S. Kenny, B.S. Turner, J.K. Prince, *Rhetorics of Welfare: Uncertainty, Choice and Voluntary Associations*, Macmillan Press, 2000, s. 201.

W oryginalnej tabeli występuje słowo *welfare*, które tłumaczę z braku lepszego odpowiednika jako „opiekuńczość”, mimo, że zwykle przekładam *welfare state* jako „państwo powszechnego dobrobytu”. Ostatnie słowo wydaje się jednak mniej poręczne, gdyby użyć właśnie jego, w tabeli mielibyśmy *mcdobrobyt*, *dobrobyt.com*, *dobrobyt kontraktualistyczny*, *dobrobyt socjaldemokratyczny*.

Model socjaldemokratycznej opiekuńczości nie pozostawia wiele miejsca dla społeczeństwa obywatelskiego ze względu na instytucjonalno-redystrybucyjny i kompleksowy charakter oraz silne państwo. Organizacje pozarządowe realizują się głównie w obszarach niezwiązanych z opiekuńczością. Organizacje typowo socjalne występują i ich znaczenie może rosnać w czasie kryzysów, ale generalnie zajmują się niewielką częścią populacji, która wypada poza system państwowy.

Opiekuńczość kontraktualistyczna została stworzona przez pierwszą falę reform *welfare state* i w dłuższej perspektywie ma być trudna do utrzymania ze względu na wewnętrzne napięcia. Z jednej strony system zlecenia usług społecznych na zewnątrz sektora publicznego ma dawać obywatelom większy wybór. Z drugiej, mamy do czynienia z odgórną i pośrednią kontrolą i nadzorem ze strony państwa nad procesem zlecenia i kontraktowania, oraz rynkiem usług społecznych jako takim. Rynek lub quasi-rynek staje się nowym instrumentem kontroli państwowej. Pojawia się więc wewnętrzna sprzeczność między retoryką nieograniczonego rynku i wyboru oraz nadopiekuńczej kontroli i nadzoru.

Typowi konsumencko-pasywnemu odpowiada wizja wystandaryzowanych usług socjalnych dostarczanych przez potężne korporacje dominujące na rynku opiekuńczości. W ten sposób jest to lustrzane odbicie państwa opiekuńczego tyle, że z zapewnieniem, że obywatele mają wybór – iluzoryczny, ale wystarczający, aby preferowali ten model nad klasyczny. Część trzeciego sektora stowarzysza się z tymi korporacjami usług społecznych, które same też tworzą organizacje quasi-pozarządowe dla swoich celów (*astroturfing*). Aktywne obywatelstwo przetrwa tylko w enklawach stowarzyszeniowych dla uciekinierów ze świata *mco*piekuńczości.

Z kolei typ konsumencko-aktywny tym się różni od poprzedniego, że daje odpowiedź na problem standaryzacji usług społecznych, który podważał ideę wyboru rynkowego. Dla przynajmniej części klientów z klasy średniej tworzone są rynki niszowe, na których mogą oni tworzyć dla siebie

indywidualne pakiety usług²⁸. Zasadniczym instrumentem do tego celu ma być internet i jego możliwości. Organizacje pozarządowe częściowo należą do świata mcopekuńczości oferując wystandaryzowane usługi pod kontrolą korporacji. Inna ich część obsługuje klasę średnią pomagając jej w zindywidualizowaniu oferty na rynkach niszowych, a tym samym otwierając możliwości aktywności. Jeszcze inne zajmują się tymi, którzy w ogóle wypadają z systemu.

Stowarzyszeniowość w wersji aktywnej potraktowana zostaje łącznie. Zasadnicza różnica przebiega między typem łączącym obywatelstwo konsumenckie i wspólnotowe a czystowspółnotowym z większą rolą państwa. Szczególne znaczenie autorzy tej koncepcji przypisują temu, co nazywają rynkiem społecznym i z nim wiążą nadzieje na przezwycięzenie sprzeczności kontraktualizmu (poza Skandynawią) oraz uniknięcie mcopekuńczości. Rynkowość tego modelu polega na zachowaniu zasady wyboru i elastyczności w alokacji zasobów, ale nie na podstawie motywu zysku, co wskazuje między innymi na spółdzielcze formy organizacji. Jeden z ostatnich przykładów dotyczył wyboru między kolejką w McDonalddie a przynależnością do sąsiedzkiej spółdzielni gastronomicznej.

Powyższe ujęcie wydaje się interesujące ze względu na naszkicowanie nieco wyraźniejszego obrazu opcji wyboru, które współcześnie stoją przed społeczeństwami. Dyskusje w kontekście poszczególnych krajów są zwykle dużo bardziej zaawansowane jeżeli chodzi o szczegóły techniczne, dotyczące współpracy między stowarzyszeniami a samorządami w obszarze programowania, regulacji, finansowania i udzielania usług społecznych. Wówczas jednak traci się z pola widzenia szersze zagadnienia ustrojowe oraz możliwy wpływ przyjętych rozwiązań na teorię, ideologię, kształt i strukturę sektora.

Spółdzielczość i gospodarka społeczna w tradycyjnych obszarach polityki społecznej

Typowe publikacje z zakresu polityki społecznej koncentrują się na jej poszczególnych obszarach (a nie na dyskursie o niej jako takiej, o czym była mowa wyżej), czyli na polityce rynku pracy i zabezpieczeniu społecznym, w ogóle pomijają zagadnienie trzeciego sektora, nie mówiąc już o spółdzielczości. Dość oczywistym tego powodem jest to, że w klasycznym dla interwencji polityki społecznej obszarze pracy i ubezpieczeń społecznych rola ta jest znikoma (stała się taka po reformach zapoczątkowanych w XIX wieku i kontynuowanych przez prawie cały wiek XX). Zależy to jednak od tego, gdzie wyznaczymy granice tego sektora. Gdyby do niego należały związki zawodowe i organizacje pracodawców, to oczywiście sytuacja całkowicie się zmienia przede wszystkim w pierwszym z obszarów, ale nie tylko. W Polsce stworzono instytucje trójstronnego dialogu społecznego na poziomie centralnym i regionalnym, związki zawodowe mimo niskiego poziomu uzwiązkowienia są aktywne w wielu wymiarach, podobnie rzecz się ma z organizacjami pracodawców. Podział pracy pomiędzy związki zawodowe i organizacje pracodawców a spółdzielnie, stowarzyszenia i fundacje mniej lub bardziej należące do gospodarki społecznej nie jest jasny²⁹. Jeżeli

²⁸ Hasło i praktyka indywidualizacji usług są bardzo nośne i przenikają w postaci indywidualnych planów działania do usług rynku pracy i usług pomocy i integracji społecznej, por. C. Needham (2011), gdzie bardziej popularny jest termin „personalizacja”.

²⁹ Wynika to między innymi z przyjęcia ram interpretacyjnych wychodzących od kilku odrębnych od siebie sektorów: związki zawodowe przynależą do sfery gospodarki, a w szczególności rynku pracy i pracy najemnej związanej umową, nie ma dla nich miejsca w gospodarce spółdzielczej, gdyż ta jest organizowana na zasadzie członkostwa. Z kolei w systemie korporacjonistycznego dialogu społecznego realizuje się polityczność ruchu związkowego, który reprezentuje interesy pracowników najemnych. Na temat odseparowania trzeciego sektora

organizacje trzeciego sektora zatrudniają pracowników, to są one pracodawcami, a ich pracownicy powinni zrzeszać się w związkach zawodowych i korzystać z innych form partycypacji pracowniczej. Z kolei, gdy są to organizacje wyłącznie członkowskie nie oznacza to, ani tego, że nie ma tam zagadnień związanych z wypłacaniem wynagrodzeń członkom w zależności od ich statusu i pracy w organizacji (przenikanie się członkostwa z odpłatną pracą), ani tego, że nie ma problemów z zapewnieniem odpowiedniego poziomu partycypacji członków w wykonywaniu zadań organizacji i zarządzaniu nią. Natura problemów w obu przypadkach jest bardzo podobna.

Poza regulacją rynku pracy i rolą partnerów społecznych w tym zakresie i poza nim (w instytucjach dialogu społecznego typu KT) pozostaje jeszcze instrumentarium nazywane polityką rynku pracy, będące oczywiście również w obszarze zainteresowań organizacji pracodawców i związków zawodowych. Tradycyjnie były to publiczne służby zatrudnienia z ich głównymi usługami polegającymi na nieodpłatnym pośrednictwie pracy i doradztwie zawodowym. Cała reszta tzw. aktywnych programów rynku pracy niekoniecznie musiała być realizowana przez sektor publiczny. Przykładowo, bezrobotny zostaje skierowany na szkolenie zawodowe, kto i dlaczego ma mu dostarczyć tej usługi bezpłatnie? Odpowiedź, że tylko osoba zatrudniona przez rząd czy samorząd, wydaje się obecnie mało przekonująca. Z tych samych powodów doszło do reform, w których również bezpłatne pośrednictwo i doradztwo zawodowe może być świadczone przez organizacje spoza sektora finansów publicznych (np. Australia). Można ten fakt interpretować jako naśladownictwo strategii biznesowej polegającej na zleceniu tego, co wcześniej było w firmie (tzn. wykonywał to jej pracownik) na zewnątrz (outsourcing), typowym uzasadnieniem jest zmniejszenie kosztów, czyli przerzucenie ich na zewnątrz (teraz ktoś inny zatrudnia tego pracownika, albo on sam siebie zatrudnia). Jeżeli ogólnie wyróżnimy usługi aktywizacji zawodowej, to mogą ich udzielać zarówno firmy, jak i podmioty trzeciego sektora. Musi włączyć się dodatkowe uzasadnienie, dlaczego mielibyśmy jako społeczeństwo preferować któryś z sektorów. Ekonomiczna logika wskazuje tego, kto zapewni najlepszy stosunek kosztów do jakości. Jeżeli jednak wybór ma być wielokryterialny, to jakie jeszcze należy uwzględnić, aby nie naruszyć zasady równego traktowania. Wskazanie, że tym dodatkowym kryterium będzie forma prawna prowadzonej działalności zapewne zostanie uznane za jej naruszenie.

Jak ma się do tych uwag wspomniana wcześniej rola gospodarki społecznej jako instrumentu aktywizacji zawodowej, podkreślana przez Orczyka i Rymszę? Jednym ze znanych od dawna instrumentów przeciwdziałania bezrobociu było tworzenie miejsc pracy za publiczne pieniądze. Działanie tego typu, poza polityką robót publicznych, może mieć co najmniej dwie formy: zwolnienia z części obowiązkowych wpłat do budżetu czy funduszy publicznych po zatrudnieniu bezrobotnego (subsydium podatkowe), bezpośrednie przekazywanie z budżetu lub funduszu publicznego mniejszych lub większych kwot w tej samej sytuacji (subsydium finansowe). Problem z tym instrumentem jest taki, że słabo się mieści w polityce społecznej postrzeganej z perspektywy jej końcowego produktu, czyli świadczeń. Czy zatrudnienie publiczne lub subsydiowane bezrobotnego jest to w ogóle świadczenie, a jeżeli tak - usługowe, rzeczowe czy finansowe? Kto i komu tu coś świadczy?

i społeczeństwa obywatelskiego od gospodarki i polityki z wnioskiem, że wówczas lepiej stosować określenie „społeczeństwo opiekuńcze” zob. P.S. Załęski (2012).

Zatrudniający dostaje subsydium po zatrudnieniu bezrobotnego, w perspektywie świadczeniowej jest to świadczenie warunkowane określonym zachowaniem, jeżeli zatrudnisz bezrobotnego, to dostaniesz korzyść finansową. W przypadku spółdzielni pracy chodzi o przyjęcie w poczet członków, o ile wykluczmy zatrudnianie na zwykłych zasadach. Ze względu na to, że świadczenia traktuje się w kategoriach bezpośredniej korzyści osób mających danego typu problem, to w tym przypadku chodzi o oddziaływanie o charakterze pośrednim, tzn. korzyść odniesie bezrobotny, ale pieniądze dostanie zatrudniający. Bezrobotny zwykle traci świadczenia pieniężne z tytułu bezrobocia, gdy zostanie zatrudniony, ale wówczas otrzymuje już wynagrodzenie za pracę. Ten, kto go zatrudnił dostaje jednak z tego powodu subsydium, czyli mniejsza lub większa część wynagrodzenia brutto pochodzi z pieniędzy publicznych.

Zatrudnienie polega na tym, że zatrudniony pracuje na rzecz zatrudniającego, czyli w kalkulacji ekonomicznej: przychody generowane przez dodatkowo zatrudnionego w stosunku do kosztów jego zatrudnienia. Jeżeli subsydium jest pełne, czyli zwraca się pełne koszty zatrudnienia, wówczas zysk zatrudniającego jest maksymalny, tzn. ktoś inny płaci za pracę wykonywaną na jego rzecz, a więc pełna wartość produktów tej pracy przypada dla zatrudniającego. Może nie mieć znaczenia forma prawna zatrudniającego, ale jeżeli ma, wówczas należałoby zestawić ze sobą wspieranie w ten sposób spółek kapitałowych, spółdzielni pracy, stowarzyszeń czy innych zatrudniających lub dających członkostwo z wynagrodzeniem za pracę. Jeżeli środki publiczne nie powinny iść na zwiększanie zamożności udziałowców prywatnych firm, wówczas lepszą formą będzie taki dający pracę, który nie może przekazywać zysku z działalności swoim udziałowcom i musi go inwestować w rozwój swojej działalności. Jeżeli jest to w dodatku działalność o celach społecznych, to wyższość tej formy wydaje się jeszcze wyraźniejsza. Państwo finansuje zatrudnienie bezrobotnego, a zysk osiągnięty dzięki jego pracy przeznaczony jest na finansowanie celów społecznych. Gdyby to rozumowanie było słuszne, wówczas najkorzystniejszą społecznie byłaby nie spółdzielnia pracy (część zysku jest przekazywana udziałowcom, niemniej w ich poczet powinien być włączony bezrobotny), ale zwykłe stowarzyszenie niezależnie od struktury jego przychodów. W dodatku, tym samym państwo wspierałoby trzeci sektor, który ceniony bywa nie tylko dlatego, że mogą tam znaleźć pracę długotrwale bezrobotni. To wszystko przy założeniu, że obowiązek przynoszenia zysku dla inwestorów czy udziałowców wpisany jest w poszczególne formy prawne działalności gospodarczej, jeżeli byłoby inaczej, wówczas wszystkie formy prawne działające nie dla zysku byłyby lepsze od tych działających dla zysku, forma mogłaby być taka sama, czyli spółka kapitałowa for-profit vs ta sama spółka not-for-profit.

W obszarze zabezpieczenia społecznego sytuacja jest diametralnie różna, gdy rozważymy ubezpieczenie społeczne w porównaniu z pomocą społeczną. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z mechanizmem ryzyko-składka-zdarzenie-rozszczenie-kompensata. Ten mechanizm jest uniwersalny i działalność ubezpieczeniowa może być prowadzona przez sektor publiczny lub niepubliczny w wersji for-profit lub not-for-profit. Gdy jednak doszło do wprowadzenia obowiązku ubezpieczenia i ustanowiono instytucje typu Zakład Ubezpieczeń Społecznych, wówczas przestrzeń dla ubezpieczeń prowadzonych przez organizacje z innych sektorów znacznie się zmniejsza. Ponadto w ubezpieczeniach bardzo rozwinął się sektor rynkowy i wielkie firmy finansowe, co też wykorzystano do wprowadzenia ich do zarządzania częścią składki w systemie emerytalnym. Czy ktoś proponował, aby znalazły się tam zamiast nich ubezpieczenia wzajemne czy jakiś rodzaj spółdzielczości oszczędnościowej?

W przypadku pomocy społecznej mamy do czynienia z mechanizmem co najmniej średniowiecznym: potrzeba-prośba-jałmużna. Nic więc dziwnego, że w początkach XX wieku uznawano, że nowoczesna polityka społeczna (czyli przede wszystkim obligatoryjne ubezpieczenie społeczne zatrudnionych) nie ma nic wspólnego z tradycyjną opieką społeczną, która pozostała w doktrynie zabezpieczenia społecznego, jako ostatnia deska ratunku dla wyjątkowych przypadków. Ze względu na to, że ten obszar wypełniała aktywność charytatywna, nawet w PRL traktowano jako oczywistość współdziałanie organizacji dobroczynnych w udzielaniu opieki i pomocy (sam terenowy opiekun społeczny pracował społecznie). Nic więc dziwnego, że w III RP mieliśmy do czynienia raczej z kontynuacją w tym zakresie. Zmiana była związana głównie z tym, że po 1989 r. łatwość zakładania organizacji i motywacja do działalności społecznej wzrosły, podkreślono też bardziej rolę tych organizacji i konieczność współpracy z nimi (patrz dyskusja o tym, czy pomoc społeczna jest instytucją państwa, Szarfenberg 2005).

Spróbujmy wyjść poza obszar pracy i wąsko rozumianego zabezpieczenia społecznego ku polityce głównych usług społecznych, czyli edukacji i opieki zdrowotnej. W przypadku tych pierwszych szybko zaczęły powstawać w Polsce szkoły prywatne i społeczne (z różną konfiguracją w zależności od poziomu edukacji), w sektorze opieki zdrowotnej dopiero ostatnio doszło do oficjalnego potwierdzenia kierunku ku formie spółki prawa handlowego dla szpitali. W obu przypadkach najpierw doszło do komunalizacji jednostek organizacyjnych obu tych usług, ale było to bardziej związane z ogólną reformą decentralizacyjną administracji publicznej. Czy w tym kontekście słysząc coś o gospodarce społecznej? Przejmowanie zamykanych małych szkół wiejskich przez stowarzyszenia rodziców można uznać za krok w tym kierunku, chociaż nie wydaje się on być wspierany przez państwo (albo jest wspierany w sensie negatywnym, tzn. przez doprowadzenie samorządów do decyzji o zamykaniu szkół). Zapewne gorsze perspektywy na tego typu przejęcia są w opiece zdrowotnej, jak mogłoby to wyglądać w przypadku szpitala? Można sobie jednak wyobrazić kryzys finansowy, który spowoduje zamykanie małych przychodni wiejskich, co da impuls do analogicznych działań ze strony stowarzyszeń pacjentów. W przypadku obu tych usług pozostaje rola spółdzielczości pracy, czyli co najmniej spółdzielnie nauczycielskie, lekarskie, pielęgniarskie. Z perspektywy państwa udzielanie usług publicznych przez te podmioty byłoby może nieco tańsze, przy założeniu że motyw zysku jest mniej ważny dla spółdzielni pracy niż dla spółki kapitałowej.

Powyższe uwagi dotyczące związków polityk publicznych w poszczególnych obszarach z gospodarką społeczną mają bardzo wstępny charakter. Analiza form własności w każdym z tych przypadków w perspektywie przedsiębiorczość inwestycyjna vs przedsiębiorczość członkowska wymagałyby odrębnych studiów.

Podsumowanie

Myśląc w kategoriach trzech sektorów: publicznego, rynkowego i stowarzyszeniowego (a często rozszerza się je do czterech czyli łącznie z rodziną)³⁰, i biorąc pod uwagę popularność dyskursu kryzysu roli państwa w polityce społecznej, można było oczekiwać prób przewartościowania. Najbardziej oczywistym kierunkiem było wycofywanie państwa i zachęcanie podmiotów z innych

³⁰ W kontekście brytyjskim propozycja myślenia w takich kategoriach o udzielaniu publicznych usług społecznych pojawiła się pod koniec lat 70. zob. M. Harris, C. Rochester (2001, s. 2). O jej krytyce z argumentem na rzecz traktowania trzeciego sektora jako hybrydy i syntezy państwa i rynku oraz interpretowania jako społeczeństwa opiekuńczego, zob. P.S. Załęski (2012, s. 211).

sektorów, aby ich udział i znaczenie odpowiednio wzrosły, aż do osiągnięcia ideału zrównoważonej wielosektorowości. Włączenie rodziny do tej układanki umożliwia uwzględnienie konsekwencji reform dla dodatkowego obciążenia pracą opiekuńczą kobiet. Jest to jedna z odpowiedzi co wielosektorowość oznacza w praktyce, hipoteza zerowa jest taka, że w większości obszarów prędzej czy później zaczną dominować podmioty rynkowe w postaci spółek kapitałowych. Tam, gdzie z jakichś powodów tak się nie stanie rola trzeciego sektora i rodziny będą większe.

Oczywiście radykalni zwolennicy sektorów niepublicznych mogli mieć nadzieje na ostateczne zwycięstwo i całkowitą dominację któregoś z nich, np. przedsiębiorczości inwestorskiej albo przedsiębiorczości członkowskiej w wersji mniej lub bardziej gospodarczej. Ewentualnie mogli liczyć na zwycięstwo hybrydy rynkowo-stowarzyszeniowej i zepchnięcie na margines państwa, a już w szczególności scentralizowanych jednostek sektora publicznego. Ułatwiał to ruch na rzecz decentralizacji administracji publicznej i komunalizacji własności państwowej, gdyż w miejsce silnego podmiotu centralnego (przynajmniej w założeniach) powstał wielopoziomowy konglomerat licznych władz regionalnych i lokalnych o rozproszonej własności. Wynika stąd, że aktor publiczny został osłabiony, czy tym samym wzmocnił się aktor kapitałowy lub stowarzyszeniowy i na jakim poziomie, oraz jak to wpłynęło na rolę rodziny, to już nieco inna sprawa.

Spółdzielczość i inne formy społeczno-rynkowej przedsiębiorczości musiały znowu znaleźć się w centrum uwagi z co najmniej dwóch dodatkowych powodów: fiksacji polityk na punkcie powszechnej aktywności zawodowej oraz uzdrawiania finansów publicznych poprzez ograniczanie wydatków społecznych. Można odnieść wrażenie, że uwierzono ponownie w te same argumenty, które już w średniowieczu skłaniały światłe umysły do entuzjastycznego popierania przymusowych domów pracy (ewentualnie uzupełnionych środkami karnymi) jako bezkosztowego rozwiązania problemów żebractwa i wólcęgostwa, czyli przekładając na dzisiejszy język: ubóstwa i bezrobocia. Mimo porażek na tym polu, idea przymusowych domów pracy dla ubogich zdolnych do niej zostaje wyparta na dobre dopiero w dobie rozwoju idei i praktyki welfare state z prawami człowieka i obywatela w tle oraz wzrostem znaczenia instytucji korporacjonistycznego dialogu społecznego. Powrót ubóstwa i bezrobocia w latach 80. oraz retoryka kryzysu welfare state i jego krytyka ożywia obawy o powrót filozofii domów pracy i dyscyplinującego podejścia w polityce społecznej.

Nie wydaje się jednak, aby miały one do tej pory większe uzasadnienie. Obecnie nadal mamy do czynienia z obwinianiem długotrwale niezatrudnionych o to, że sami są winni swoich problemów, ale nie prowadzi to do postulatów karania ich za uchylanie się od obowiązku pracy (jak to próbowano uczynić na początku lat 80. w PRL), tylko do wykazywania bezskuteczności pasywnej polityki społecznej (utożsamionej z pomocą finansową dla osób zdolnych do pracy) oraz postulowania jej powiązania i zdominowania przez instrumenty aktywne. Tradycyjnie miały one jednak głównie charakter podaży (wpływ na chęć do pracy), a nie popytowy (wpływ na chęć do zatrudniania pracy mniej wydajnej).

Jeżeli uwaga koncentruje się na długotrwale niezatrudnionych i w argumentacji przyjmie się założenie o ich niskiej zatrudnialności, wówczas przychodzi na myśl gospodarka społeczna. To z kolei prowadzi do wniosku, że mamy tu co najmniej dwie idee: pierwsza to socjalna gospodarka społeczna, a druga to jej przedsiębiorcza wersja. Zwróćmy uwagę, że ani Birchall, ani też współcześni propagatorzy stowarzyszeniowej aktywizacji gospodarczego wymiaru społeczności lokalnej, nie eksponują, albo w ogóle nie wspominają o tym, aby przeznaczeniem popieranym przez nich było zatrudnienie

zwykłe lub członkowskie najmniej zdolnych i chętnych do pracy obywateli czy mieszkańców. Może być to jedynie dodatkowe źródło rekrutacji szeregowych pracowników, za których lub którym zapłaci za pracę na rzecz stowarzyszeniowych form gospodarczych państwo. Trzeba przy tym dodać, że oznaczać to będzie również uczestnictwo w polityce społecznej opartej nie tylko na bodźcach pozytywnych, tzn. jeżeli długotrwale bezrobotny nie zgłosi się lub będzie źle wykonywał swoją pracę na rzecz stowarzyszenia wówczas należy o tym powiadomić dystrybutora środków publicznych, który karnie zawiesi ich wypłatę (nie tylko tę część, która miała pokrywać koszt pracy, ale również i inne, np. zasiłki wypłacane pod warunkiem uczestnictwa w aktywizacji)³¹.

Pytanie, jaką politykę prowadzić wobec problemu długotrwałego niezatrudnienia osób mało i najmniej zdolnych do pracy i / lub chętnych do jej podjęcia, ma inny charakter niż pytanie o przyszłość przedsiębiorczości członkowskiej, a w szczególności spółdzielczości. Jasne jest jednak, że im lepiej będzie się rozwijać gospodarka społeczna i im bardziej będzie się związać sektor publiczny, tym większy będzie potencjał tej pierwszej do występowania w roli zatrudniającego ostatniej instancji. Jak wobec tego potencjału ma się ustosunkować sektor ekonomii społecznej, czyli czy współpracować na tym gruncie z państwem, czy też nie, to kolejne interesujące i strategiczne pytanie.

Literatura

- Auleytner, J. (2001). Społeczna gospodarka rynkowa. Hasło w: B. Rysz-Kowalczyk, red. *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Aspra-JR.
- Beito, D.T. (2000). *From Mutual Aid to the Welfare State: Fraternal Societies and Social Services, 1890 –1967*. London: University of North Carolina Press.
- Birchall, J. (2010). *People-centred Businesses: Co-operatives, Mutuals and the Idea of Membership*. London: Palgrave Macmillan.
- Brown, K.M., Kenny, S., Turner, B.S., Prince, J.K. (2000). *Rhetorics of Welfare: Uncertainty, Choice and Voluntary Associations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Daszyńska-Golińska, Z. (1932). *Podstawy teoretyczne polityki społecznej w zarysie*. Warszawa: Towarzystwo Bratniej Pomocy Studentów Wolnej Wszechnicy Polskiej, Ministerstwo Opieki Społecznej.
- Daszyńska-Golińska, Z. (1933). *Polityka społeczna*. Warszawa: Towarzystwo Bratniej Pomocy Studentów Wolnej Wszechnicy Polskiej, Ministerstwo Opieki Społecznej.
- Frąckiewicz, L. (2002). *Polityka społeczna. Zarys wykładu wybranych problemów*. Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Frączak, P., Skrzypiec R. (2011). *Kondycja spółdzielczości pracy oraz wizje jej rozwoju*. Warszawa: Ośrodek Badania Aktywności Lokalnej, Spółdzielnia Kooperatywa Pozarządowa.
- Frieske, K.W. (2010). Zamienię porsche na gorsze: o biedzie wykluczeniu i reintegracji społecznej. *Polityka Społeczna* nr 10.
- Gingrich, J.R. (2011). *Making Markets in the Welfare State: The Politics of Varying Market Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golinowska (2003). Od państwa opiekuńczego (*welfare state*) do państwa wspierającego pracę (*workfare state*). W: B. Balcerzak-Paradowska red. *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Grewiński, M. (2009). *Wielosektorowa polityka społeczna: o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.

³¹ O roli społeczeństwa obywatelskiego i trzeciego sektora w neoliberalnym projekcie i nie tylko zob. P.S. Załęski (2005, 2012).

- Grewiński, M., Kamiński, S. (2011). Sektor gospodarki społecznej w wielosektorowej polityce społecznej – w kierunku usług społecznych. W: M. Grewiński, M. Rymśza, red. *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.
- Harris, M., Rochester C. red. (2001). *Voluntary Organisations and Social Policy in Britain Perspectives on Change and Choice*. London: Palgrave Macmillan.
- Hill, R. (2000). The case of the missing organizations: co-operatives and the textbooks. *The Journal of Economic Education*, vol. 31, nr 3.
- Iversen, T. (2001). Dynamics of the Welfare State Expansion: Trade Openness, Deindustrialization and Partisan Politics. W P. Pierson red., *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Kalmi, P. (2007). The disappearance of cooperatives from economic textbooks. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, nr 4.
- Kowalak, T. (1965). *Spółdzielczość niemiecka na Pomorzu 1920-1938*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Kowalak, T. (1975). *Dorobek spółdzielczości w trzydziestoleciu Polski Ludowej*. Warszawa: Zakład Wydawnictw CRS.
- Kowalak, T. (1993). Czy schyłek spółdzielczości? W: M. Książkowski, J. Supińska, red., *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Kowalak, T. (1994). State and co-operatives in Socialism, W: E. Düffer, J. Laurinkari red. *International Handbook of Cooperative Organizations*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Kowalczyk, O., Kamiński, S. red. (2009). *Wymiary polityki społecznej*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Krzczkowski, K. (1939). Polityka społeczna. Hasło w: E.J. Reyman, red. *Encyklopedia nauk politycznych (Zagadnienia społeczne, polityczne i gospodarcze)*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Społecznego.
- Kurzynowski, A., red. (1999). *Polityka społeczna globalna i lokalna*. Warszawa: SGH.
- Lalak, D., Pilch, T. (1999). *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Żak.
- Le Grand, J., Bartlett W., red. (1993). *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Leś, E. (1993). Sektor non-profit. W: M. Książkowski, J. Supińska, red., *Zagrożenia i szanse polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*. Warszawa: Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Leś, E. (2007). Rola trzeciego sektora w polityce społecznej. W: M. Szyłko-Skoczny, G. Firlit-Fesnak red. *Polityka społeczna*. Warszawa: PWN.
- MacCrudden, C. red. (1999). *Regulation and Deregulation: Policy and Practice in The Utilities and Financial Services Industries*. Oxford University Press.
- MacCrudden, C. (2008). *Buying Social Justice: Equality, Government Procurement and Legal Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Mizejewski, C. (2006). *Polityka społeczna wobec sektora ekonomii społecznej*. *Ekonomia Społeczna* Teksty, portal Ekonomiaspoleczna.pl.
- Needham, C. (2011). *Personalising Public Services: Understanding the Personalisation Narrative*. Bristol: Policy Press.
- Orczyk, J. (2012). Ekonomia społeczna a polityka społeczna. W: M. Frączak, J. Hausner, S. Mazur red. *Wokół ekonomii społecznej*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Pieliński, B. (2010). Państwo, rynek i organizacje trzeciego sektora w społeczeństwie postindustrialnym. Przegląd koncepcji i synteza dorobku. W: E. Leś, red. *Analiza porównawcza modeli współpracy administracji publicznej z organizacjami not for profit w wybranych państwach Unii Europejskiej*. Warszawa: Projekt Model Współpracy.
- Pisz, Z. red. (2002). *Zadania społeczne*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Rajkiewicz, A. red. (1973, 1976, 1979). *Polityka społeczna*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Rajkiewicz, A., Supińska, J., Książkowski, M. red. (1996, 1998). *Polityka społeczna: materiały do studiowania*. Warszawa: Interart, Katowice: Wydawnictwo "Śląsk".

- Rodger, J.J. (2000). *From a Welfare State to a Welfare Society: The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*. London: Palgrave Macmillan.
- Rosner, J. (1976). Podmioty polityki społecznej. W: A. Rajkiewicz, red. *Polityka społeczna*. Warszawa: PWE.
- Rymsza, M. (1995). Sektor pozarządowy a polityka społeczna państwa: modele współdziałania. *Rocznik. Sektor znany-nieznany*, nr 1.
- Rymsza, M. (1998). Kontraktowanie usług społecznych z podmiotami pozarządowymi – decentralizacja czy urynkowienie sfery publicznej? W: Z. Wejcman, red. *O kulturze kontraktu*. Warszawa: BORIS.
- Rymsza, M. (2003). *Kontraktowanie zadań publicznych jako forma współdziałania państwa i organizacji non-profit*. W: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska red. *Wokół teorii polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej.
- Rymsza, M. (2005). Stara i nowa ekonomia społeczna. Polska na tle doświadczeń europejskich. *Trzeci Sektor* nr 2 (wiosna).
- Rymsza, M. (2007). Rola służb społecznych w upowszechnianiu programów aktywnej polityki społecznej. W: M. Grewiński, J. Tyrowicz red. *Aktywizacja, partnerstwo, partycypacja – o odpowiedzialnej polityce społecznej*. Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Rymsza, M., Karwacki, A. (2011). Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce. W: M. Grewiński, M. Rymsza, red. *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*. Warszawa: Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP.
- Rysz-Kowalczyk, B. red. (2001). *Leksykon polityki społecznej*. Warszawa: Aspra-JR.
- Spytek-Bandurska, G. (2007). Sektory, podmioty, poziomy i organizacja polityki społecznej. W: M. Szyłko-Skoczny, G. Firlit-Fesnak, red. *Polityka społeczna*. Warszawa: PWN.
- Stryjan, Y. (2005). Socjaldemokracja, rynek pracy i trzeci sektor – przypadek szwedzki. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 8.
- Supińska, J. (1985). Polityka społeczna – upaństwowiona czy uspołeczniona. W: A. Piekara, J. Supińska red. *Polityka społeczna w okresie przemian*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Szarfenberg, R. (2005). Słabości trzeciego sektora i partnerstwa publiczno-prywatnego. *Trzeci Sektor*, nr 4.
- Szarfenberg, R. (2007). Niezwykła aktualność myśli Edwarda Abramowskiego. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, nr 10.
- Szarfenberg, R. (2011). Kierunki rozwoju polityki społecznej. Referat wygłoszony na konferencji Komitetu Prognoz „Polska 2000 Plus” pt. *Bogaci i biedni – problemy rozwoju społeczeństwa polskiego*, rszarf.ips.uw.edu.pl.
- Szarfenberg, R. (2012). Ewaluacja organizowania i rozwoju społeczności lokalnej, czyli o odmianach i sprawności trzeciej metody pracy socjalnej. W druku, wersja przed recenzją i redakcją: rszarf.ips.uw.edu.pl.
- Szymański, A. (1925). *Polityka społeczna*. Lublin: Uniwersytet Lubelski.
- Walzer, M. (1988). Socializing the Welfare State. W: A. Gutmann, red. *Democracy and the Welfare State*. Princeton: Princeton University Press.
- Wilensky, H. (1975). *The welfare state and equality*. University of California Press.
- Wygnański, J. (1998). Elementy budowania i uczestnictwa w programach współpracy organizacji pozarządowych z administracją publiczną. W: Z. Wejcman, red. *O kulturze kontraktu*. Warszawa: BORIS.
- Załęski, P.S. (2005). Globalny system pozarządowej administracji. *Geosocjologia trzeciego sektora. Studia Polityczne*, vol. 17.
- Załęski, P.S. (2012). *Neoliberalizm i społeczeństwo obywatelskie*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Zeuli, K. (2004). The Evolution of the Cooperative Model. W: C.D. Merrett, N. Walzer red. *Cooperatives and Local Development*. London: M.E. Sharpe.

Spółdzielczość, gospodarka społeczna a polityka społeczna

Streszczenie

Zagadnienie związków spółdzielczości z polityką społeczną jest słabo rozpoznane w polskiej literaturze. Spółdzielczość dobrze rozwinięta ilościowo i w swoich funkcjach politykospołecznych w PRL jest jednocześnie mało autentyczna i autonomiczna. Transformacja przynosi kryzys takiego modelu, co sprawia, że w koncepcji trzeciego sektora umieszcza się głównie różnego rodzaju niegospodarcze i niespółdzielcze stowarzyszenia. Kariera pojęcia ekonomii społecznej i tezy o ekonomizacji czy komercjalizacji stowarzyszeń sprawiają, że odradza się również retoryka prospółdzielcza czy okołospółdzielcza. Jednocześnie zmienia się myślenie o polityce społecznej, w kierunku jej postpaństwowej postopiekuńczej wersji. Razem daje to interesujące pole do analizy i badania rodzących się znaczeń i nowych kombinacji starych pojęć. Celem artykułu jest wstępna eksploracja tego terenu na podstawie przeglądu literatury zagranicznej i polskiej, w szczególności tej, w której jednocześnie mowa o polityce społecznej i spółdzielczości lub o gospodarce (ekonomii, przedsiębiorczości) społecznej oraz wzajemnych związkach między nimi. Tym samym niektóre idee w Polsce mało znane i dyskutowane mają szansę wejść w obieg akademicki i zainspirować nowe programy badawcze.