

Metodologia monitoringu w zarządzaniu publicznym w sferze społecznej w kontekście funkcjonowania spółdzielni socjalnych – ekspertyza¹

Wprowadzenie

W dyskursie o administracji publicznej silny jest nurt krytyczno-reformatorski nazywany nowym zarządzaniem publicznym². W kontekście tego artykułu ważne są dwa wątki tego nurtu. Pierwszy dotyczył skupienia uwagi na usługach, a nie na formie prawnej ich udzielania. Drugi dotyczył większego nacisku na ocenę jakości usług.

Oba wątki są ze sobą dość ściśle powiązane. Dopuszczenie do tego, aby usługi publiczne (za które odpowiada i które finansuje państwo) były świadczone przez podmioty niepubliczne wiąże się z tym, że trzeba określić co najmniej sposób wyboru tych podmiotów oraz sposób publicznej kontroli nad tym, jak będą świadczyć usługi publiczne (jak wydatkowane są publiczne pieniądze). Wybór podporządkowany może być logice konkurencji (przetargi, konkursy), a podstawą kontroli jakości mogą być specyfikacje usług (standardy ich świadczenia) określone w umowach zawieranych z wybranymi usługodawcami.

Standaryzacji może podlegać sposób wykonania usługi i osiągnięte dzięki niej wyniki, np. zleca się usługę aktywizacji zawodowej 200 osób określając: 1) w jaki sposób ma być prowadzona aktywizacja (np. określona liczba godzin określonych usług specjalistycznych); 2) jakie wyniki są oczekiwane (np. co najmniej 50% osób zostanie zatrudnionych na dłużej niż 6 miesięcy)³. Skupienie uwagi wyłącznie na sposobie udzielania usług jest charakterystyczne dla tradycyjnej administracji ze ściśle określonymi procedurami postępowania. Stąd też postulaty, aby rozliczać niepublicznych usługodawców usług publicznych z osiąganymi wynikami, a nie tego, w jaki sposób je osiągnęli.

Skupienie uwagi na wynikach usług, a nie na cechach usług i sposobie ich udzielania, wiąże się z wieloma wyzwaniami, które dobrze zostały rozpoznane w literaturze dotyczącej ewaluacji. Jednym z najważniejszych jest ustalenie związków przyczynowo skutkowych między udzielaniem usług a tym, co uznaje się za ich oczekiwane wyniki (w związku z tym zarówno porażki, jak i sukcesy odbiorców usług mogą być mniej lub bardziej niezależne od tego, że udzielano im określonych usług).

Umiejscowienie w powyższym kontekście spółdzielni socjalnych napotyka na pewne trudności. Po pierwsze, ich charakter jako podmiotu niepublicznego. Obecnie istnieje możliwość założenia spółdzielni socjalnej przez osoby prawne wśród których mogą być organy administracji. Niektóre spółdzielnie socjalne mogą więc mieć charakter publiczny lub częściowo publiczny.

¹ Ekspertyza dla projektu „System wzmocnienia potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej”.

² Przykładowa prezentacja M. Zawicki, Nowe zarządzanie publiczne, PWE, 2011.

³ W tej logice przeprowadzono reformę promocji zatrudnienia w 2014 r.

Po drugie, przedmiot ich działania. Spółdzielnia socjalna jest to szczególna forma prowadzenia przedsiębiorstwa przez jego pracowników (wzorowana na spółdzielni pracy). Przedsiębiorstwo może wybrać dowolny przedmiot swojej działalności, np. sprzątanie, remonty, projektowanie stron internetowych, pośrednictwo pracy w rozmaitych kombinacjach.

Po trzecie, pewne trudności nastrocza również socjalność spółdzielni. Spółdzielnie socjalne pierwotnie miały dwie grupy adresatów: osoby bezrobotne i osoby, dla których przewidziano zatrudnienie socjalne (zagrożone długotrwałym niezatrudnieniem i ubóstwem). W ustawie o spółdzielniach socjalnych dodano jeszcze jako odrębną kategorię osoby niepełnosprawne, które są bezrobotne lub poszukują pracy.

Przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej poza prowadzeniem przedsiębiorstwa przez jej członków jest również działalność na rzecz ich reintegracji społecznej i zawodowej⁴. Pojęcia te zostały wprowadzone i zdefiniowane w ustawie o zatrudnieniu socjalnym jako przedmiot zajęć w centrach integracji społecznej. Spółdzielnie socjalne są tam wspomniane w rozdziale o zatrudnieniu wspieranym, jako jedna z możliwości dla absolwentów tych zajęć. Sugerowałoby to, że spółdzielnie socjalne są jednym z docelowych efektów procesu zatrudnienia socjalnego adresowanego przede wszystkim do bezrobotnych klientów pomocy społecznej. Dodanie jednak jako ich adresatów wszystkich bezrobotnych czyni z nich jeszcze jeden z instrumentów polityki rynku pracy (najbardziej podobny do dotacji na założenie i prowadzenie własnej działalności gospodarczej, w tym przypadku przedsiębiorstwa zbiorowego w formule spółdzielczej). Z kolei późniejsze uwzględnienie niepełnosprawnych sprawia, że stają się one również instrumentem rehabilitacji zawodowej (obok m.in. zakładów aktywności zawodowej).

Do niejasności co do niepublicznego charakteru i przedmiotu działalności przedsiębiorstwa dodać więc należy niejasność co do specyfiki spółdzielni socjalnych jako z jednej strony usługi z zakresu aktywizacji społecznej i zawodowej (na tle usług rynku pracy, zajęć reintegracji społecznej i zawodowej czy rehabilitacji społecznej i zawodowej)⁵, a z drugiej strony jako zatrudnienia wspieranego (na tle innych jego form i ogólniej dofinansowywania zatrudnienia bezrobotnych w podmiotach publicznych, jak i niepublicznych).

Skoro spółdzielnie socjalne mogą mieć też charakter publiczny oraz prowadzić działalność w dowolnym zakresie trudno je umiejscowić w logice konkurencyjnego zlecenia pewnego typu usług publicznym podmiotom niepublicznym według określonych specyfikacji dotyczących sposobu wykonania tych usług oraz oczekiwanego poziomu ich wyników. Dodatkowych trudności nastrocza zdefiniowanie specyficznych celów i w związku z tym oczekiwanych wyników działalności spółdzielni socjalnych, które mogą być traktowane jednocześnie jako przedsiębiorstwo spółdzielcze, forma subsydiowanego zatrudnienia, a także usługodawca usług aktywizacji, reintegracji czy rehabilitacji społecznej i/lub zawodowej dla swoich członków⁶.

⁴ O możliwych napięciach między działalnością gospodarczą a misją reintegracyjną zob. E.E. Garrow, Y. Hasenfeld, *Managing conflicting institutional logics: Social service vs. market*. W: B. Gidron Y. Hasenfeld (red.), *Social enterprises: An organizational perspective*, 2012

⁵ Podział działań rehabilitacyjnych czy reintegracyjnych na społeczne i zawodowe nie jest wolny od wątpliwości co do kryteriów tego podziału, gdy chodzi o osoby niezatrudnione, ale zdolne do pracy. Chyba najbardziej typowe podejście polega na wskazaniu - jako społecznych - problemów czy barier, które przeszkadzają w poszukiwaniu i podejmowaniu pracy, a które nie mają związku z kwalifikacjami zawodowymi.

⁶ Spółdzielnia może też „prowadzić działalność społeczną i oświatowokulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych”.

Poniższa ekspertyza skoncentrowana będzie najpierw na kontekście powstawania spółdzielczości socjalnej, a mianowicie na problemie bezrobocia w warunkach społeczeństw zindustrializowanych, zurbanizowanych i z rozbudowaną polityką społeczną w postaci świadczeń pieniężnych i usług. W kolejnym kroku zostanie przedstawiona orientacja na pomiar wspierana dyskursem o nowym zarządzaniu publicznym. W ostatniej części zostaną omówione dotychczas przeprowadzone próby systematycznego zbierania danych i analizowania spółdzielni socjalnych we Włoszech. Całość zakończą wnioski i rekomendacje oparte na przeprowadzonych analizach.

Kontekst problemu: bezrobocie i niezatrudnienie

Bezrobocie jest od dawna rozpoznawanym wielowymiarowym problemem o charakterze publicznym. Jego znaczenie bywało różne, w latach 60. w gospodarkach zorganizowanych wolnorynkowo i planistycznie było ono marginalne. W latach 70. w tych pierwszych i po 1989 r. w państwach transformujących gospodarki planowane w wolnokonkurencyjne, bezrobocie jako problem publiczny znowu zajmuje miejsce centralne.

Takie miejsce miało ono już przed II wojną światową, ale kontekst był inny. Po pierwsze, udział zatrudnienia w rolnictwie i mieszkańców wsi był jeszcze bardzo duży. Po drugie, instytucje, które uznaje się za charakterystyczne dla współczesnej polityki społecznej wówczas dopiero tworzone lub powstały niedawno. Po II wojnie światowej w warunkach powojennej odbudowy i pełnego zatrudnienia budowano również wszechstronną politykę społeczną.

Bezrobocie w gospodarkach wolnorynkowych i transformujących się w tym kierunku wraca jako problem publiczny w społeczeństwach zindustrializowanych i miejskich z rozbudowaną i wszechstronną polityką społeczną opartą na ubezpieczeniu społecznym i uzupełniających je świadczeniach pieniężnych różnych typów i o różnych adresatach. W takich społeczeństwach dla większości gospodarstw domowych głównym źródłem dochodu jest sprzedaż własnej pracy na rynku pracy. Z tego też powodu problem bezrobocia, w szczególności w większej skali i długotrwałego jest groźniejszy dla stabilności społecznej i ekonomicznej.

Zasadnicza część polityki w tym zakresie ma charakter polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia. Obie mają zapewnić, że gospodarka będzie oferowała wystarczające możliwości zatrudnienia dla pracujących i poszukujących pracy. W przypadku polityki społecznej zasadnicze znaczenie ma polityka edukacyjna, polityka rynku pracy i zabezpieczenia społecznego. Pierwsza ma zapewnić kompetencje dla przyszłych pracowników i przedsiębiorców, druga ułatwiać podejmowanie działalności gospodarczej lub znajdowanie pracy przez osoby bezrobotne. Dla ostatniej kluczowe jest zapewnienie dochodu dla osób, które nie znajdują pracy lub nie mogą pracować. Zabezpieczenie społeczne dla osób bezrobotnych ma zwykle postać ubezpieczenia od bezrobocia i pomocy społecznej dla bezrobotnych. Po wyczerpaniu uprawnień do świadczeń z ubezpieczenia, dla nadal pozostających bez pracy i dodatkowo znajdujących się w ubóstwie, pozostaje pomoc społeczna.

Istotne znaczenie dla tego obrazu ma podział co najmniej płciowy, wiekowy oraz zdrowotno-sprawnościowy. Po pierwsze, kobiety rodzą dzieci i w związku z tym ich kariery zawodowe są przerywane ze względu na macierzyństwo i opiekę nad dziećmi. Po drugie, wchodzące na rynek pracy młode osoby mają specyficzne problemy. Po trzecie, problemy osób w starszym wieku, w wieku przedemerytalnym są również specyficzne. Po czwarte, niezależnie od płci i wieku ludzie chorują (w tym długotrwale somatycznie i psychicznie) i mają lub też nabywają niepełnosprawności.

Pierwszy aspekt uwzględniany jest przez zakazy dyskryminacji ze względu na płeć, urlopy i świadczenia macierzyńskie oraz instytucje opieki nad dziećmi. Kolejny, poprzez rozwiązania w systemie edukacji i instytucji rynku pracy ułatwiające wchodzenie na rynek pracy. Trzeci dotyczy koordynacji rozwiązań pomiędzy usługami rynku pracy, zabezpieczeniem dla osób bezrobotnych i ubezpieczeniem emerytalnym. Czwarty obejmowany jest przez usługi zdrowotne i rehabilitacyjne, ale też usługi rynku pracy oraz subsydiowane zatrudnienie w koordynacji ze świadczeniami rentowymi.

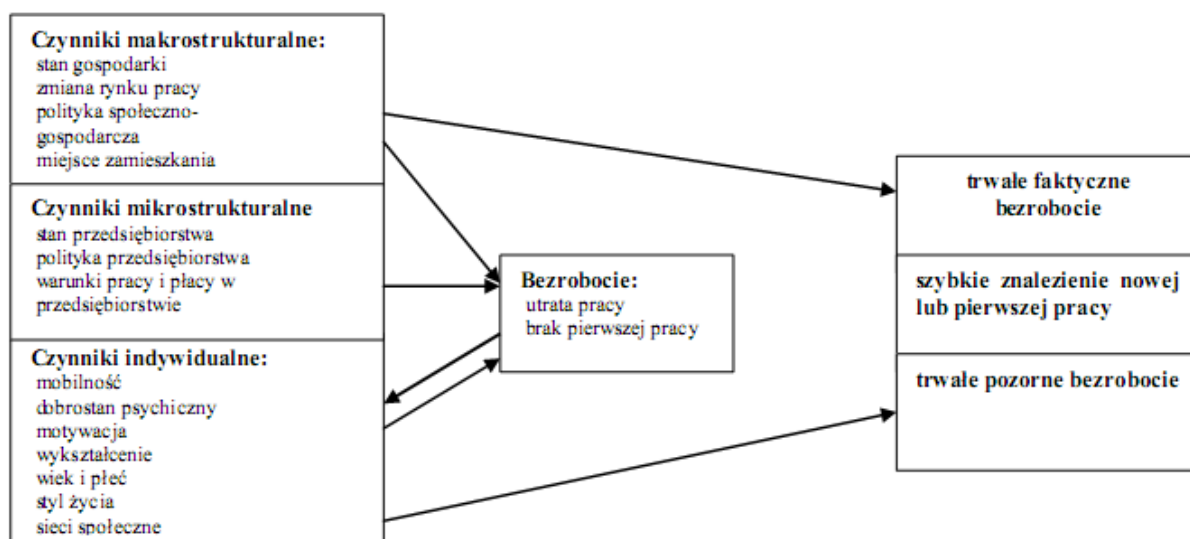
Wyjaśnianie bezrobocia długotrwałego

Spółdzielczość socjalna pojawiła się w Polsce w okresie wysokiego bezrobocia, ale jej głównym uzasadnieniem była walka z wykluczeniem społecznym. Poniżej koncentruję uwagę na długotrwałym bezrobociu i niezatrudnieniu, co z jednej strony nie wyczerpuje zagadnienia wykluczenia społecznego, a z drugiej jednak odpowiada głównemu nurtowi dyskursu i reform nastawionych współcześnie na poprawianie działania rynku pracy (elastyczność prawa pracy, ograniczanie zniechęcających lub niezachęcających do pracy właściwości świadczeń pieniężnych).

Bezrobocie nie jest problemem jeżeli nie ma dużej skali, a w szczególności trwa krótko. Staje się ono problemem indywidualnym i społecznym, gdy przedłuża się. Stąd też szczególne skupienie uwagi w analizach i politykach na bezrobociu długotrwałym. Dodatkowym wątkiem we współczesnych dyskusjach jest również bierność zawodowa. Ma ona szczególne znaczenie w przypadku kobiet np. w gospodarstwach domowych z dziećmi czy innymi osobami wymagającymi opieki, w których pracują mężczyźni, a na dzieci (czy inne osoby wymagające opieki) przyznaje się świadczenia rodzinne i opiekuńcze. Istotna jest też w przypadku osób z niepełnosprawnościami, które mają przyznane świadczenia rentowe na podstawie orzeczenia o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy lub z powodu nabycia niepełnosprawności w wieku przedprodukcyjnym (w tym w czasie nauki po osiągnięciu pełnoletniości).

W polskich i zagranicznych badaniach próbowano tworzyć modele wyjaśniania bezrobocia, w tym długotrwałego. Jedna z takich prób została przedstawiona w raporcie z Diagnozy Społecznej z 2009 r. (patrz schemat).

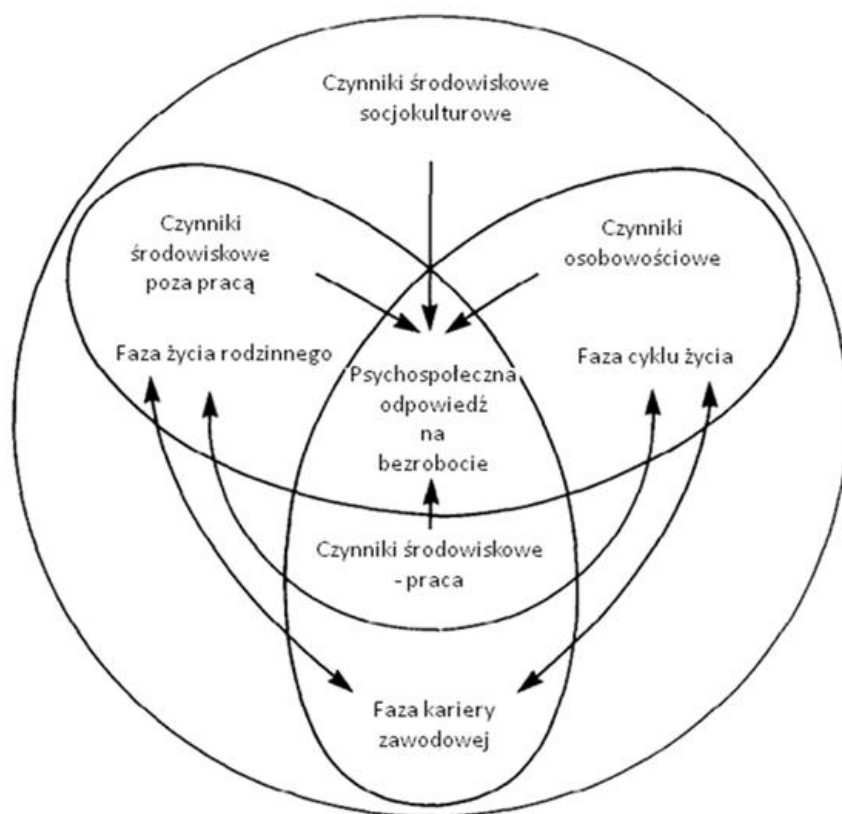
Schemat 1. Model wyjaśniania bezrobocia



Źródło: J. Czapiński, T. Panek (red.), Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków, 2009, s. 323.

Interesujące może być porównanie modelu z Diagnozy Społecznej z modelem, który służył do wyjaśniania psychologicznych reakcji na bezrobocie.

Schemat 2. Model psychologicznych reakcji na bezrobocie

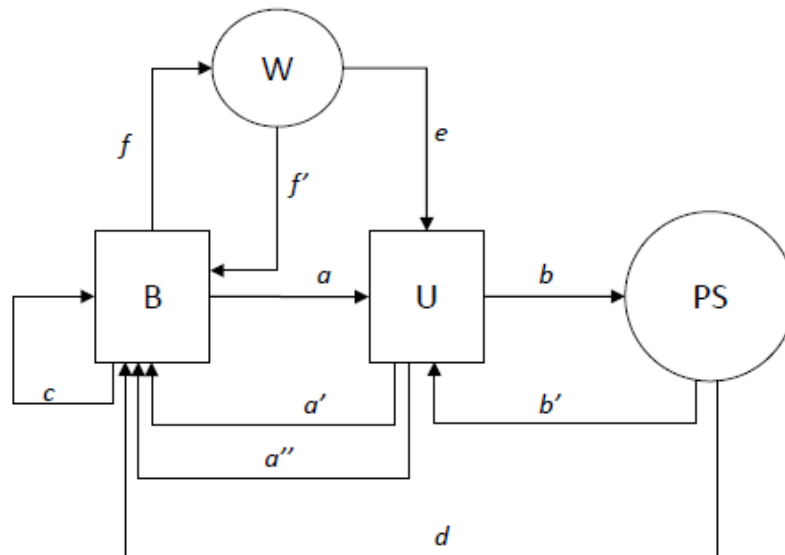


Źródło: M. Bartell, R. Bartell *An integrative perspective on the psychological response of women and men to unemployment*, Journal of Economic Psychology, tom 6, nr 1, 1985.

Oba modele mają wyjaśniać nieco inny aspekt bezrobocia (trwałość bezrobocia lub psychologiczna odpowiedź na bezrobocie), widać, że w modelu Diagnozy brak czynników z zakresu środowiska poza pracą oraz cyklu życia rodzinnego (charakterystyka gospodarstwa domowego), a także cyklu kariery zawodowej. Nie wydaje się, aby wszystkie dało się oddać przy pomocy czynników wieku, wykształcenia i płci.

Jeden z ważnych wątków w badaniach długotrwałego bezrobocia była to hipoteza utrwalania się korzystania z pomocy społecznej (*welfare dependency*). Struktura tego problemu (im dłużej korzysta się z pomocy społecznej, tym mniejsze szanse na wyjście z niej), została pokazana na schemacie.

Schemat 3. Powiązania między bezrobociem, ubóstwem i pomocą społeczną



Źródło: D. Contini, N. Negri, za: R. Szarfenberg, Minimalny dochód gwarantowany i pomoc społeczna, w: R. Szarfenberg, C. Żółędowski, M. Theiss, (red.), *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia*, Elipsa, 2010.

Schemat przedstawia osobę, która traci pracę i staje się bezrobotną (B). W wyniku zmniejszenia lub utraty dochodu może stać się ubogą (U), co przedstawia strzałka a . Dostępność świadczeń dla bezrobotnych (W, innych niż pomoc społeczna PS), pozycja innych członków gospodarstwa domowego na rynku pracy, pomoc krewnych i inne czynniki mogą mniej lub bardziej opóźnić to przejście. Strzałka b symbolizuje sytuację, gdy osoba bezrobotna i uboga zaczyna korzystać z pomocy społecznej. Nie jest to automatyczne przejście ze względu na kryteria i warunki, jakie trzeba spełnić, aby skorzystać z pomocy. Strzałka c przedstawia utrwalający wpływ przedłużającego się bezrobocia na dalsze pozostawanie w bezrobociu. Efekt dochodowy zasiłków z pomocy społecznej zależy od relacji między obecnym i oczekiwanym dochodem po zaprzestaniu korzystania z zasiłków (strzałka a') a dochodem, który one zapewniają (strzałka b'). Psychospołeczne i kulturowe skutki korzystania z pomocy społecznej przedstawia strzałka d . Symbolizuje ona między innymi obniżenie pozycji w społeczeństwie i stygmatyzację, odizolowanie od sieci społecznych stwarzających szanse na znalezienie pracy, demoralizację i wyuczoną bezradność⁷, utratę pewności siebie i obniżenie samooceny, a także w sytuacji trwałej separacji przestrzennej od innych środowisk – przystosowanie do radzenia sobie bez pracy lub na jej marginesach. Na schemacie widać jednak, że samo ubóstwo może mieć także skutki o charakterze psychologicznym (strzałka a''). Na schemacie uwzględniono istnienie zasiłków dla bezrobotnych (W, uogólniając mogą to być wszystkie pozapomocowe świadczenia pieniężne), do których mogą być uprawnieni bezrobotni, ale również po spełnieniu mniej lub bardziej restrykcyjnych warunków (poza kryterium dochodowym), więc nie wszyscy je otrzymują (strzałka f). Jeżeli już je otrzymają, to chronią one przed ubóstwem lepiej niż pomoc społeczna, ponieważ są wyższe (strzałka e). Wpływ tego czynnika na utrwalanie bezrobocia (strzałka f') może być dodatni i potencjalnie silniejszy, z tego samego względu, dla którego lepiej chroni przed ubóstwem (szczególnie chodzi tu o efekty dochodowe świadczeń rodzinnych i rentowych).

⁷ Zachowania bezradnościowe mogą być wyjaśniane na wiele innych sposobów niż tylko za pomocą teorii wyuczonej bezradności. Sześć alternatyw wyliczyli i uzasadnili R. B. Flannery i Mary R. Harvey *Psychological Trauma and Learned Helplessness: Seligman's Paradigm Reconsidered*, *Psychoterapy*, tom 28, nr 2, 1991.

Wiedza naukowa o długotrwałym bezrobociu i bierności zawodowej na poziomie makro (wpływ czynników makro na wskaźniki statystyczne tego problemu) i mikro (trajektorie wchodzenia i wychodzenia z tego stanu) wydaje się niezbędne do tego, żeby właściwie zaprojektować programy, które mają redukować problem i pomagać osobom, które go doświadczają. Każdy program społeczny powinien się opierać na pewnej teorii problemu (związki przyczynowo skutkowe zachodzące w różnych warunkach), na który ma odpowiadać interweniując w rzeczywistość. Spółdzielczość socjalna jest jednym z wielu programów tego rodzaju. Ten wniosek traci nieco swoją wymowę, gdy spółdzielnie socjalne nie będą postrzegane jako jeden z instrumentów reintegracji społecznej i zawodowej (typ A we Włoszech ma inne cele).

Spółdzielczość socjalna a bezrobocie i aktywizacja zawodowa

Gdzie w tym obrazie jest miejsce dla spółdzielczości socjalnej? Spółdzielcza forma prowadzenia działalności gospodarczej ma długie tradycje na świecie i w Polsce. W II RP rozwinęła się dość prężnie przynajmniej do kryzysu lat 30. W PRL była uznawana za drugą po państwowej formę własności socjalistycznej i miała duże znaczenie gospodarcze, choć została podporządkowana gospodarce planowej i panującej ideologii. W okresie transformacji szybko straciła znaczenie, gdyż reformatorzy nie widzieli dla niej miejsca w nowym ustroju⁸. W gospodarkach wolnorynkowych o dłuższych tradycjach nadal występuje, ale jej znaczenie ogólnogospodarcze jest niewielkie lub marginalne. Inne formy prowadzenia działalności gospodarczej są bardziej popularne. Z tego względu spółdzielczość raczej nie może stać się ważnym instrumentem polityki gospodarczej nastawionej na ograniczanie zjawiska bezrobocia w ogóle. Miejsca pracy tworzone są głównie w innych formach prawnych.

W spółdzielczości socjalnej nie chodzi jednak o spółdzielczość w ogóle, ale o spółdzielczość pracy (przedsiębiorstwo będące własnością pracowników) i to zastosowaną do rozwiązywania szczególnego rodzaju bezrobocia: przede wszystkim długotrwałego bezrobocia osób z ubogich gospodarstw domowych, które korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej⁹.

Taki wniosek nasuwa się, gdy weźmie się pod uwagę historię spółdzielczości socjalnej w Polsce¹⁰. Zaprojektowana została ona jako jeden z elementów reformy wprowadzającej do polskiego ustawodawstwa zatrudnienie socjalne. Za jego głównego adresata nie uznano po prostu kategorii długotrwale bezrobotnych korzystających z pomocy społecznej, czy po prostu korzystających z zasiłku okresowego z powodu bezrobocia. Na tą grupę może jednak wskazywać to, że korzystający mieli nie mieć własnych dochodów, a na liście świadczeń, korzystanie z których wykluczało z udziału nie było świadczeń z pomocy społecznej (były tam pierwotnie zasiłek dla bezrobotnych, świadczenie przedemerytalne, zasiłek przedemerytalny, renta socjalna, renta strukturalna, emerytury i renty z tytułu niezdolności do pracy). W ustawie dookreślono uprawnionych poprzez wyliczenie kategorii społecznych, z których trzy według definicji z ustawy o pomocy społecznej (bezdomni, opuszczający zakład karny, uchodźcy). Pozostałe kategorie byli to uzależnieni, chorzy psychicznie i długotrwale bezrobotni (pierwotnie co najmniej 3 lata). Uzależnienia i długotrwale choroby są również w zestawie trudnych sytuacji w ustawie o pomocy społecznej, podobnie jak bezrobocie, choć bez warunku bycia bezrobotnym co najmniej trzy lata (obecnie bezrobotni pozostający w rejestrze powiatowego urzędu ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich dwóch lat). Do tej listy dodano później również osoby

⁸ Spadek zatrudnienia w spółdzielczości w okresie 1989-2010 w Polsce był stały i ogromny: z 2,2 milionów do 278 tys., za: *The first ICSEM Working Paper: Poland*, 2014, s. 18.

⁹ Wczesne rozpoznanie takiej roli spółdzielczości zob. N. Conover, F. Molina, K. Morris, *Creating jobs through cooperative development*, 1993.

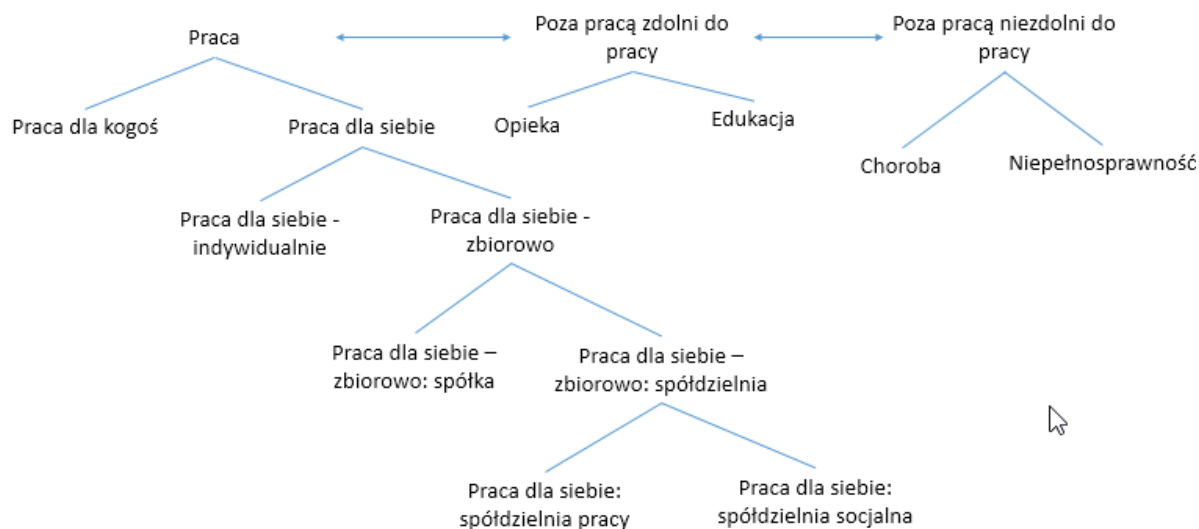
¹⁰ O tej instytucji w Polsce patrz C. Miżejewski, *Przemiany prawa spółdzielczości socjalnej w Polsce*, *Problemy Polityki Społecznej* nr 20, 2013.

niepełnosprawne, niepełnosprawność również jest na liście trudnych sytuacji życiowych w ustawie o pomocy społecznej (osoby nie mające przyznanej renty z tytułu niezdolności do pracy, warunek braku renty socjalnej został usunięty). W ustawie o spółdzielniach socjalnych rozszerzono więc kategorie adresatów na wszystkich bezrobotnych i niepełnosprawnych (a więc również tych mających renty z tytułu częściowej lub całkowitej niezdolności do pracy).

Należy podkreślić, że instytucje zatrudnienia socjalnego to przede wszystkim centra i kluby integracji społecznej. Uczestnicy po zakończeniu zajęć z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej mogą m.in. założyć spółdzielnię socjalną (jedna z form zatrudnienia wspieranego). Zajęcia z reintegracji nie były przeznaczone dla osób zatrudnionych, więc jest to podejście sekwencyjne: najpierw zajęcia reintegracyjne (społeczne i zawodowe) ze świadczeniem integracyjnym (jego wysokość ustalana jest w stosunku do zasiłku dla bezrobotnych), a potem zatrudnienie zwykłe lub wspierane, w tym możliwość samozatrudnienia zbiorowego poprzez utworzenie spółdzielni socjalnej.

Spółdzielnie mogą funkcjonować poza takim sekwencyjnym podejściem, gdyż poza adresatami zatrudnienia socjalnego wskazano jako uprawnionych do założenia też odrębnie bezrobotnych oraz osoby niepełnosprawne. Nie zmienia to jednak perspektywy widzenia spółdzielni socjalnych jako samozatrudnienia zbiorowego w formule spółdzielczej dla różnych kategorii osób, których wspólną cechą wydaje się być przede wszystkim pozostawanie bez zatrudnienia (bezrobotni, niepełnosprawni oraz inni adresaci zatrudnienia socjalnego, czyli bezdomni, uzależnieni, chorzy psychicznie, uchodźcy po spełnieniu dodatkowych warunków).

Schemat 4. Samozatrudnienie zbiorowe na tle stosunku wobec pracy



Źródło: Opracowanie własne

W odróżnieniu od instytucji zatrudnienia socjalnego, gdzie wymagane jest zatrudnienie pracowników wspierających uczestników (np. prowadzący zajęcia z reintegracji, pracownik socjalny, instruktorzy zawodu) w spółdzielniach socjalnych nie ma takiego wymogu. Część spółdzielców mogą stanowić osoby spoza wskazanego katalogu (początkowo nie więcej niż 20%, a potem nie więcej niż 50%), ale nie sprecyzowano ich ról. Zadaniem ustawowym spółdzielni socjalnych jest poza prowadzeniem przedsiębiorstwa działalność na rzecz reintegracji zawodowej i społecznej członków, ale nie sprecyzowano na czym ma ona polegać, ani też nie odesłano w tej sprawie do ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

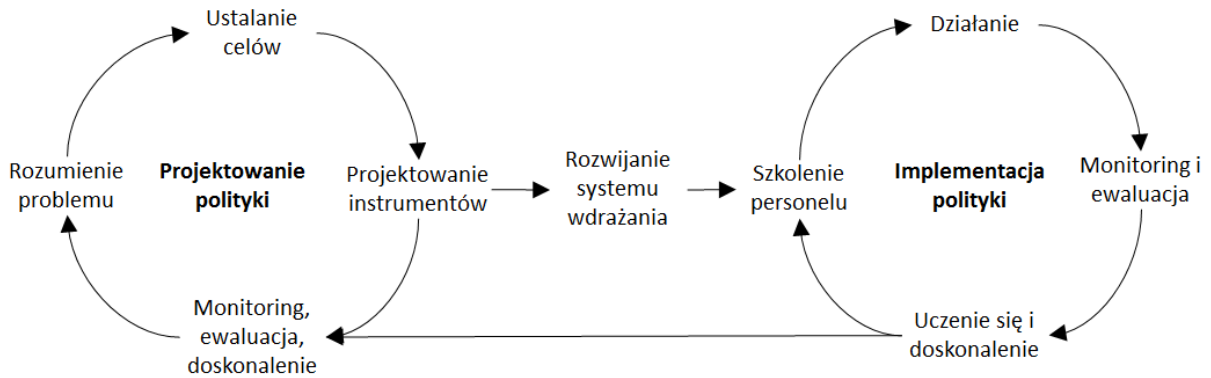
Przyjęcie, że założycielami spółdzielni socjalnej mogą być również bezrobotni i niepełnosprawni spoza listy adresatów zatrudnienia socjalnego może świadczyć o tym, iż pierwotny sens tej instytucji został zmieniony. Upraszczając, pierwotnie była to jedna z form wspieranego zatrudnienia dla osób będących klientami pomocy społecznej, które pomyślnie przeszły program reintegracji zawodowej i społecznej w instytucjach zatrudnienia socjalnego, ale nadal ich szanse na rynku pracy są niewielkie. Specyfiki tej formy można szukać w przedłużeniu procesu reintegracji (patrz cele spółdzielni socjalnej poza prowadzeniem przedsiębiorstwa i brak ograniczeń czasowych działania spółdzielni), ale w postaci samozatrudnienia zbiorowego, a nie uczestnictwa w kolejnych zajęciach. Włączenie do zakresu podmiotowego ogółu bezrobotnych i niepełnosprawnych znacznie poszerzyło sens spółdzielczości socjalnej. Z instrumentu podporządkowanego aktywizacji zawodowej klientów pomocy społecznej (ściśle powiązanie z zatrudnieniem socjalnym) staje się również instrumentem samozatrudnienia zbiorowego dla wszystkich bezrobotnych (obok całej reszty instrumentów aktywnej polityki rynku pracy w tym grantów na indywidualne samozatrudnienie) oraz niepełnosprawnych (tu stanowi uzupełnienie lub alternatywę dla już istniejących formuł rehabilitacji zawodowej i zatrudnienia takich osób, a w szczególności zakładów aktywności zawodowej).

Reasumując, wprowadzenie przepisów o spółdzielniach socjalnych do Prawa spółdzielczego było częścią większego pakietu reformatorskiego, dla którego zasadnicze znaczenie miała ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Ten z kolei był wprowadzany do już istniejącego złożonego zbioru regulacji dotyczących promocji zatrudnienia, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych oraz pomocy społecznej. Była to odpowiedź na problem wykluczenia społecznego osób w wieku produkcyjnym, odpowiedź koncentrująca się na zatrudnieniu indywidualnym (zatrudnienie socjalne, zatrudnienie wspierane) oraz samozatrudnieniu zbiorowym (tu można umieścić spółdzielczość socjalną).

Ustawodawstwa o spółdzielniach socjalnych w perspektywie procesu polityki publicznej

Znaczenie pomocnicze dla analizy ma model procesu polityki społecznej, w którym odpowiedzią na problem społeczny jest diagnoza sytuacji (zestawienie tego co jest z tym co powinno być), z której wyprowadzane są wnioski praktyczne dotyczące kierunku reformowania prawa. W przypadku problemów znanych od dawna diagnoza powinna też uwzględniać ocenę dotychczasowych interwencji ustawodawcy. W tej ocenie zasadnicze znaczenie ma ocena implementacji i tego, co zostało osiągnięte dzięki niej. Kolejne interwencje wiążą się ze zmianami przepisów obowiązujących i dodawaniem nowych, w tym również nowych ustaw. Wnioski z diagnozy problemu i dotychczasowych interwencji na rzecz jego rozwiązywania zgłaszane są demokratycznemu ustawodawcy i upowszechniane w społeczeństwie, co może doprowadzić do ich przyjęcia z mniejszymi lub większymi zmianami. Ogólny model procesu polityki publicznej przedstawiany jest za pomocą schematów, z których jeden został zaprezentowany niżej.

Schemat 5. Proces polityki publicznej – od projektowania do implementacji



Źródło: D. Swanson, S. Bhadwal, za: Szarfenberg, Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej, ekspertyza dla projektu „Kalkulator kosztów zaniechania”, 2013.

Przepisy o spółdzielniach socjalnych początkowo jako rozdział w Prawie spółdzielczym, a następnie jako odrębna ustawa są w takim ujęciu częścią większego zestawu interwencji ustawodawcy (zatrudnienie socjalne) w odpowiedzi na problemy ze znalezieniem zatrudnienia przez szczególne kategorie osób. W ujęciu modelowym poprzedzać tę reformę powinna diagnoza problemu, jak i dotychczasowych interwencji w celu jego rozwiązania. Wnioskiem praktycznym z niej był postulat dodania nowych instytucji, w tym spółdzielni socjalnych, do już istniejących (co wymagało zmian w wielu obowiązujących ustawach). Postulat ten został zrealizowany w postaci ustawy o zatrudnieniu socjalnym i o spółdzielniach socjalnych. Były postulowane zaistniały formalnie jako prawo i realnie jako praktyki podejmowane w ramach i dzięki temu prawu.

Obserwacja i doświadczanie praktyk, które w ramach przyjętych już przepisów przedsięwzięto prowadzi do kolejnych rewizji w postaci zmian w obowiązujących już przepisach. W przypadku spółdzielni socjalnych pierwsza duża zmiana nastąpiła w 2006 r. gdy uchwalono odrębną ustawę, a następnie przy jej dużej nowelizacji w 2009 (mniejsze miały miejsce w 2010 przy zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz w 2011 przy zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym).

W modelu racjonalnej polityki publicznej zarówno wprowadzenie do ustawodawstwa nowej instytucji, jak i jej późniejsze modyfikacje powinny opierać się na diagnozie o co najmniej minimalnej jakości. Trudno jednak określić, czym właściwie ma ona być oraz jakie standardy jakości ma spełniać. Odpowiedzią ustawodawcy na ten problem była standaryzacja uzasadnień projektów aktów prawnych z wymogiem przedstawienia oceny skutków regulacji (OSR) oraz wytyczne dotyczące jej przeprowadzania i sposobu przedstawiania wyników.

Czy diagnoza ma być badaniem naukowym spełniającym podstawowe wymogi metodologii naukowej? Jeżeli tak, potrzebny jest program skoordynowanych badań naukowych na temat zatrudnienia socjalnego i spółdzielczości socjalnej. W takiej perspektywie polityka zatrudnienia socjalnego, a w tym spółdzielczości socjalnej powinna opierać się na wynikach badań naukowych, co jest propagowane i dyskutowane od dawna, obecnie głównie pod nazwą *evidence-based policy*.

W tym podejściu preferowane są metody ilościowe, a w szczególności eksperymentalne, jako najbardziej wiarygodne i rzetelne, np. porównanie zatrudnienia wspieranego u zwykłego pracodawcy i zatrudnienia wspieranego w spółdzielni socjalnej z grupą kontrolną nie objętą tymi działaniami pod względem wpływu na karierę zawodową osób, dla których stworzono zatrudnienie socjalne.

Najlepszej jakości dowodów naukowych dostarczać mają systematyczne przeglądy i metaanalizy wielu badań tego rodzaju.

Między najambitniej zakrojonymi programami badań naukowych w paradygmacie *evidence-based policy* a praktykami administracji publicznej w postaci oceny skutków regulacji przed uchwaleniem aktu prawnego, czy już po tym fakcie (np. kontrole PIP czy NIK dotyczące realizacji już obowiązujących regulacji) różnice mogą być znaczne. Sprawia to, że wnioski formułowane na podstawie praktyk administracji publicznej w procesie tworzenia i realizacji polityki publicznej (OSR, działalność kontrolna, statystyka publiczna) mogą być obciążone dużo większym marginesem błędu niż te, które formułuje się na podstawie badań ściśle naukowych najlepszej jakości.

W praktyce ustawodawca może mieć do czynienia z licznymi wynikami badań naukowych, które jednak nie były najlepszej jakości, ani też nie zostały skoordynowane z procesem polityki publicznej. Do tego ma do dyspozycji wyniki działalności kontrolno-sprawozdawczej prowadzonej przez liczne organy państwa, a obecnie również Unii Europejskiej. Te liczne sygnały można podzielić na takie, które dotyczą implementacji już uchwalonych zmian w prawie (czy w ogóle są wdrażane i w jakiej skali) oraz wpływu implementacji na to, co miało być celem interwencji.

Na przykładzie spółdzielczości socjalnej, gdy już została przyjęta regulacja w tym zakresie. Część sygnałów dotyczy tego, czy powstają spółdzielnie socjalne, z czego można wnioskować o skali tego ruchu oraz porównywać z oczekiwaniami (co wymagałoby ich wcześniejszego sprecyzowania). Otrzymanie tych sygnałów nie wydaje się trudne, gdyż w regulacji przewidziano tryb rejestracji spółdzielni oraz zobowiązano je do udziału w takiej czy innej formie sprawozdawczości publicznej (na tej podstawie można też oceniać, czy spółdzielnie jeszcze funkcjonują, chociaż niewywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych niekoniecznie oznacza, że zaprzestały one działalności).

Gdyby dla ustawodawcy ważne było to, żeby przyrastała liczba spółdzielni i wzrastał średni czas ich działalności (nie tylko powstaje więcej spółdzielni niż się rozpada, ale również coraz większa część spółdzielni działa coraz dłużej), to stwierdzenie, czy ten cel jest osiągany, czy też nie, nie wydaje się być trudne. Trudniejsze jest określenie czynników, które wpływają na poziom tych osiągnięć, gdyż to wymaga już uruchomienia analizy powiązań przyczynowo skutkowych na poziomie makro, np. jakie konfiguracje różnych czynników zewnętrznych i wewnętrznych decydują o powstawaniu nowych spółdzielni i dłuższym działaniu tych, które już powstały.

Sama dynamika powstawania i przetrwania nie mówi wiele o kosztach jakie ponosi społeczeństwo na powstawanie i funkcjonowanie spółdzielni, ani też o korzyściach, które z powstawaniem i funkcjonowaniem spółdzielni mogą być związane. Bezpośrednie koszty może być dość łatwo oszacować, gdyż są one związane z wydatkowanie publicznych pieniędzy. Podobnie z bezpośrednimi korzyściami, które wynikają stąd, że osoby wcześniej niezatrudnione nie tylko znajdują pracę, ale same dla siebie ją tworzą (samozatrudnienie zbiorowe). Jednym z prostszych wskaźników opartych na tej logice jest podzielenie kosztów wsparcia publicznego (zsumowanie różnych form dotacji na powstanie spółdzielni) na liczbę spółdzielców socjalnych (można dodać warunek, że dotyczy to tylko tych spółdzielni, które wykazały się działalnością w przynajmniej średnim okresie). Uszczegółowienie tych zagadnień znajdzie się w kolejnych dwóch punktach.

Monitoring a pomiar wyników i zarządzanie publiczne

W porównaniach tradycyjnej administracji i nowego zarządzania publicznego podkreśla się, że ta pierwsza koncentruje się na zasobach i produktach (*outputs*), a w drugiej perspektywie ważne są

wyniki (*outcomes*)¹¹. Zainteresowanie wynikami charakterystyczne jest też w podejściach o charakterze ewaluacyjnym, gdy ocenia się programy czy projekty reintegracyjne po tym, jakie wyniki osiągnęli ich uczestnicy (ewaluacja *ex-post*). Wśród celów i funkcji ewaluacji wymienia się oczywiście również zarządzanie programami i projektami społecznymi.¹² W modelach procesu polityki publicznej (patrz poprzedni punkt) podkreśla się znaczenie monitoringu i ewaluacji.

Monitoring odróżniany jest od ewaluacji i warto przyrzeć się różnicom między nimi. Przykładowo, K. Olejniczak porównywał ze sobą audyt, monitoring, ewaluację i badania naukowe. Monitoring został przez niego scharakteryzowany za pomocą następujących cech.

Tabela 1. Cechy specyficzne monitoringu

Cecha	Opis
Cel	Zweryfikowanie, czy program postępuje zgodnie z planem. Pomoc przy bieżącym sterowaniu programem.
Zakres	Wąski. Rejestrowanie postępów z prowadzonych operacji. Bieżące weryfikowanie tempa jak i kierunku, w którym zmierza program. Jeżeli występuje element oceny to dotyczy tylko stopnia realizacji założonych celów.
Moment badania	Ciągły – w czasie trwania programu.
Podmioty realizujące badanie	Instytucja zarządzająca programem (przy współpracy z głównym stakeholders).
Używane dane i ich źródła	Zestandaryzowane, zbierane regularnie według określonych wskaźników. Uzyskiwane od realizujących działania – wykonawców projektu. Głównie ilościowe, zdarzają się jakościowe.
Metody badawcze	Oparte na procedurach głównie administracyjnych – zapisanych w dokumentach regulujących funkcjonowanie programu.
Sposób realizacji	Zbieranie danych – weryfikacja. Systematyczne zbieranie ustalonego na początku programu zestawu danych (dotyczących postępu programu). Zestawienie istniejących danych z postępów inwestycji z uprzednio przyjętym planem. Raportowanie.
Efekty – konsekwencje badania	Działanie. Podjęcie decyzji na temat kontynuacji programu w jego bieżącym kształcie lub ewentualnych działań administracyjnych niwelujących odchylenia od planu (np. przesunięcie środków pomiędzy poszczególnymi celami).

Źródło: K. Olejniczak, Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, 2005, (fragment tabeli).

Gdyby ujmować każdy indywidualny plan reintegracji dla poszczególnych członków spółdzielni socjalnych (osoby wykluczone) jako mikroprojekt, każdą spółdzielnię socjalną jako projekt organizacyjny, a wszystkie razem spółdzielnie socjalne jako jeden program, wówczas można sformułować koncepcję wielopoziomowego monitoringu spółdzielczości socjalnej.

Monitoring mikroprojektów reintegracyjnych uczestników służy wtedy systematycznej obserwacji czy realizacja postępuje zgodnie z indywidualnym programem reintegracji. Monitoring poszczególnych spółdzielni socjalnych polegałby na systematycznym zbieraniu danych o postępie w realizacji projektu

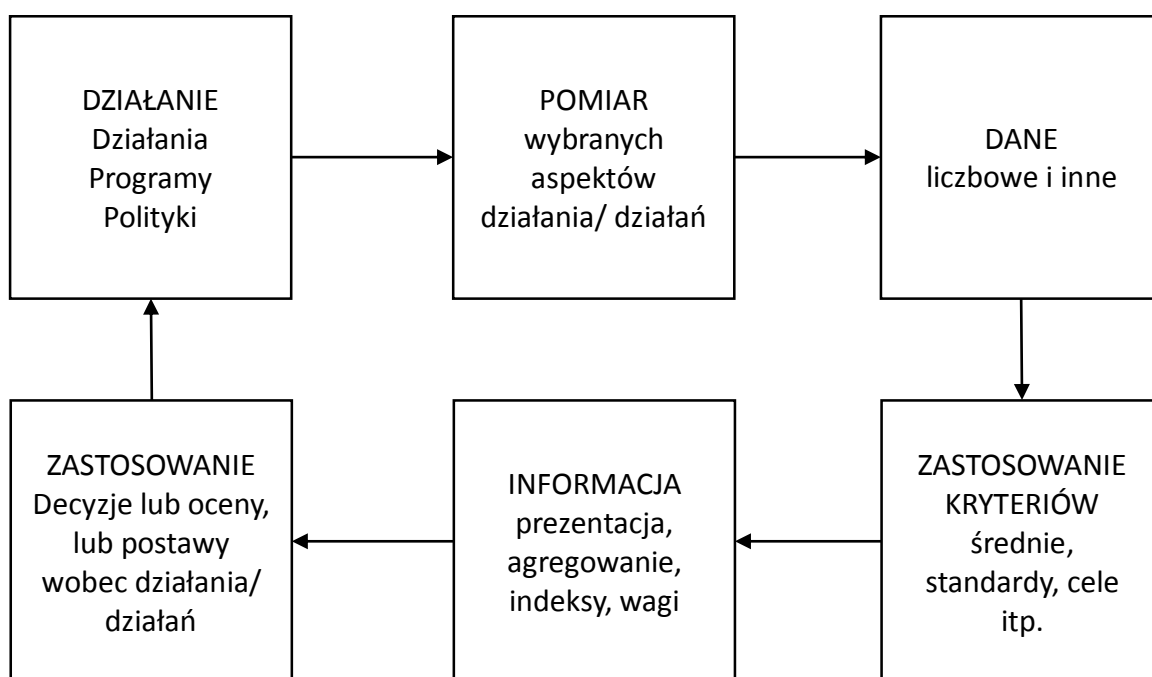
¹¹ Zob. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, 2005, Dodatek B Sztuka mierzenia wyników działalności, s. 465.

¹² Zarządczy i jednocześnie ewaluacyjny sposób myślenia w kontekście programów reintegracji zob. T.J. Bartik, *Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs*, Upjohn Institute Working Paper No. 95-36. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.

założenia i prowadzenia konkretnych spółdzielni socjalnych. I na najwyższym poziomie całego programu spółdzielczości socjalnej mielibyśmy znowu systematyczne zbieranie danych na temat tego, czy realizacja programu jest zgodna z planem, m.in. opartego na informacjach z monitoringu poszczególnych projektów spółdzielni socjalnych.

W ujęciu Olejniczaka monitoring może służyć jako źródło danych do ewaluacji, ale sam ewaluacją nie jest. Pomaga on w bieżącym zarządzaniu programami wieloprojektowymi czy pojedynczymi projektami, ale w ograniczonym zakresie, nie dotyczy to strategicznych decyzji dotyczących wprowadzania innowacji. W tym może leżeć zasadnicza różnica między monitoringiem programów czy projektów a zarządzaniem opartym na monitoringu wyników (czyli ich systematycznym pomiarze i ich wykorzystaniu do zarządzania programem czy projektem). Logika zarządzania poprzez wyniki została pokazana na schemacie.

Schemat 6. Podstawowe elementy zarządzania poprzez pomiar wyników



Źródło: C. Pollitt, *The logics of performance management*, Evaluation 2013

Czy da się stwierdzić różnicę między logiką przedstawioną na schemacie a przedstawioną wyżej charakterystyką monitoringu? Ogólnie rzecz biorąc podstawowy schemat jest taki sam. Monitoring to pomiar i płynące zeń dane (dotyczące realizacji programu), które następnie po zastosowaniu kryteriów (zgodność z planem) przekształcane są w informacje służące podejmowaniu decyzji dotyczących programu. Różnica jest taka, że schemat ma ogólniejszy charakter. Kryterium zgodności z planem jest jednym z wielu kryteriów użytecznych w procesie zarządzania programami i projektami. W zarządzaniu za pomocą pomiaru wyników (*performance management, performance measurement*¹³) takim kryterium są osiągnięcia programów na określonej skali wyników, na której wyznaczono standardy (tzn. pożądane poziomy wyników).

Przykładowo rozważmy w pierwszym bloku działanie spółdzielni socjalnej. Interesuje nas jeden z aspektów jej działania, a mianowicie reintegracja społeczna. Aby dokonywać jej systematycznych

¹³ Zob. m.in. H.P. Hatry, *Transforming-Performance-Measurement-for-the-21st-Century*, 2014.

pomiarów należy ją operacyjnie zdefiniować, a następnie dokonywać pomiarów w określonych odstępach czasu. W ten sposób powstaje baza danych dotyczących reintegracji społecznej wszystkich członków spółdzielni. Kolejny krok wymaga ustalenia kryteriów osiągnięć w reintegracji społecznej, np. na skali reintegracji społecznej zostają wyznaczone przedziały z progiem minimum (poniżej którego poziom reintegracji społecznej lub jej dynamiki uznamy za niedostateczny). Kryteria zastosowane do danych ukazują nam poziom osiągnięć każdego z uczestników na skali reintegracji społecznej. Dane te w ujęciu indywidualnym mogą służyć do oceny postępów w realizacji indywidualnych programów reintegracji, a zagregowane pokazują osiągnięcia całej spółdzielni socjalnej, np. spośród członków kontynuujących udział w spółdzielni socjalnej po dwóch latach 60% osiągnęło co najmniej minimalny poziom reintegracji społecznej. Wyprowadzenie z informacji tego typu ocen (np. ta spółdzielnia socjalna jest bardzo dobra na tle wyników innych spółdzielni socjalnych w tym wymiarze) oraz decyzji na nich opartych oraz ich implementacja to przejście do kolejnego cyklu. Decyzje mogą dotyczyć osób prowadzących indywidualne programy reintegracji, samych tych programów (decyzje zarządu spółdzielni), ale także mogą dotyczyć samej spółdzielni, np. uruchomienie programu naprawczego (decyzje organów kontrolujących poziom wyników spółdzielni socjalnych).

Gdy usuniemy kryterium zgodności z planem narzucone w charakterystyce Olejniczaka wówczas monitoring może być systematycznym pomiarem dowolnych aspektów programów czy projektów, w tym takich które wydawać się mogą kluczowe z perspektywy celów spółdzielni socjalnych (np. osiągnięcia w pracy z osobami długotrwale bezrobotnymi).

Problem jednak w tym, że spółdzielnie socjalne mają jednocześnie wiele celów. Są to ich cele jako przedsiębiorstwa, cele związane z reintegracją (w wymiarze społecznym i zawodowym oraz stosunku między nimi), jak również cele związane z oświatą i kulturą, działaniem na rzecz społeczności lokalnej¹⁴ i wykonywaniem zadań użyteczności publicznej.

Przykłady analiz spółdzielczości socjalnej we Włoszech

Pierwsza z analiz, które zostaną przedstawione w tym punkcie dotyczy spółdzielni socjalnych we Włoszech, na których wzorowano polskie rozwiązania (Borzaga, Deperdi, 2013). W artykule koncentrowano się na ewaluacji skuteczności i efektywności reintegracji zawodowej, która jest głównym zadaniem spółdzielni socjalnych typu B (spółdzielnie dostarczające usług zdrowotnych, socjalnych i edukacyjnych otoczeniu reprezentują typ A)¹⁵. W Polsce nie zastosowano oficjalnej klasyfikacji spółdzielni socjalnych na dwa czy więcej typów.

Dane na temat spółdzielni socjalnych we Włoszech (m.in. ze spisu dokonanego w 2005 r. przez publiczny urząd statystyczny ISTAT) pozwalają na oszacowanie ich liczby, udziału w zatrudnieniu zwykłych pracowników i osób wykluczonych (85 tys. do 30 tys.), przeciętnej wielkości spółdzielni (są to głównie małe i średnie przedsiębiorstwa, chociaż 30% zatrudniało więcej niż 50 zwykłych pracowników), udziału wolontariuszy oraz typu prowadzonej działalności (głównie aranżacja zieleni, sprzątanie, recykling odpadów).

Autorzy proponują jednak głębszą analizę o charakterze ewaluacyjnym, która została podzielona na kilka szerszych kategorii, analizowanych w co najmniej kilku wymiarach.

¹⁴ O trudnościach w ewaluacji rozmaitych inicjatyw budowania społeczności lokalnej, w których spółdzielnie socjalne mogą brać udział zob. R. Szarfenberg, Ewaluacja organizowania i rozwoju społeczności lokalnej, czyli o odmianach i sprawności trzeciej metody pracy socjalnej... 2012.

¹⁵ Niewielki odsetek spółdzielni miał status A i B, zob. Costa et al. przypis 4.

Tabela 2. Analiza ewaluacyjna spółdzielni socjalnych typu reintegracyjnego

Komponent	Wskaźniki
Autonomia	<ul style="list-style-type: none"> – Struktura spółdzielni według inicjatorów ich powstania (dominują inicjatywy własne nad spółdzielniami zakładanymi z inicjatywy władz) – Udział dochodów z prywatnej sprzedaży dóbr i usług (ponad 50%) oraz udział zleceń uzyskanych w konkurencyjnych przetargach – Ogólna kondycja finansowa
Wymiar społeczny	<ul style="list-style-type: none"> – Struktura wspieranej populacji osób wykluczonych pod względem: 1) powodów wykluczenia (niepełnosprawność ponad 46%, uzależnieni 16%); 2) oficjalnego statusu jako osoby wykluczone (mające taki status i nie mające go, np. młodzież z problemami, imigranci, kobiety po okresie wychowywania dzieci – ponad 25%); 3) płci (ponad 56% to mężczyźni) – Jakości oferowanego zatrudnienia dla osób wykluczonych (74% miało umowy na czas nieokreślony, połowa była zatrudniona w niepełnym wymiarze czasu pracy) – Jakości programów reintegracyjnych (zindywidualizowane diagnozy i ścieżki szkolenia i zatrudnienia stosowało 81%) – Obecność zwykłych pracowników mających zadania związane z reintegracją (tutorzy, trenerzy pracy w około 78%, ustalający i prowadzący indywidualne plany reintegracji koordynatorzy byli w 56% spółdzielni)
Zdolność do kreowania możliwości zatrudnienia dla osób wykluczonych	<ul style="list-style-type: none"> – Oferowanie zatrudnienia w spółdzielni lub poza nią (52% zadeklarowało, że mają oferty po szkoleniu i indywidualnej ocenie możliwości pracownika, 30% zatrudniało pracowników na stałe, a 18% zatrudniało czasowo, aby następnie zaproponować zatrudnienie poza spółdzielnią) – Wyniki indywidualnych programów reintegracji i zatrudnienia (większość uczestników kończyła programy reintegracji, spośród nich ponad 64% znalazła pracę poza spółdzielniami, niemniej 25% wykluczonych było nadal bezrobotnymi)
Subiektywny dobrostan życiowy i zawodowy osób wykluczonych	<ul style="list-style-type: none"> – Pytania o samoocenę pod różnymi względami osób zatrudnionych w spółdzielniach (z jednego z badań wynikało, że większość miała pozytywną wielowymiarową samoocenę) – Pytania o ocenę programów reintegracji i zatrudnienia w spółdzielni (m.in. 87% deklaroowało, że ma motywację do dalszej pracy)
Efektywność ekonomiczna	Oszacowanie różnicy między korzyściami i kosztami finansowymi dla budżetu publicznego generowanymi przez reintegrację zawodową w spółdzielniach

Źródło: C. Borzaga, S. Depedri When Social Enterprises do it Better. w: S. Denny, F. Seddon (red.), Social Enterprise: Accountability and Evaluation Around the World, 2013

O ile pierwsze cztery komponenty zostały przedstawione bez szerszej dyskusji metodologicznej, ostatni poprzedza krótki przegląd literatury¹⁶ oraz szczegółowe zaprezentowanie analizy dla 3 lat

¹⁶ Przegląd literatury na temat ewaluacji przedsiębiorstw społecznych o charakterze reintegracyjnym zob. E. Chiaf, D. Giacomini, *The Evaluation in Work Integration Social Enterprises: A Literature Review*, working paper, 2009.

działalności 10 spółdzielni socjalnych z regionu Trento, które zatrudniały początkowo 194 wykluczonych pracowników. Analizy przeprowadzono w perspektywie budżetu publicznego odrębnie dla dwóch poziomów: organizacyjnego (spółdzielnia socjalna) oraz indywidualnego (osoby wykluczone zatrudnione w spółdzielni). Dane dla poziomu organizacyjnego oraz indywidualnego były zbierane od spółdzielni (np. analiza ich transakcji z budżetem publicznym, analiza umów z pracownikami), a dotyczące korzystania z usług socjalnych i zdrowotnych od usługodawców.

Tabela 3. Ewaluacja wpływu spółdzielni socjalnych na budżet publiczny

Korzyści i koszty dla budżetu publicznego - poziom organizacyjny		Korzyści i koszty dla budżetu publicznego - poziom indywidualny	
Korzyści	Koszty	Korzyści	Koszty
<ul style="list-style-type: none"> VAT tworzony przez wykluczonych pracowników 	<ul style="list-style-type: none"> Zwolnienia podatkowe, ulgi podatkowe i przywileje fiskalne Dotacje otrzymane od samorządu Dotacje otrzymane od rządu 	<ul style="list-style-type: none"> Składki płacone od płac Mniejsze koszty świadczeń rentowych Mniejsze koszty pomocy społecznej i dla bezrobotnych Mniejsze korzystanie z usług socjalnych i opieki zdrowotnej 	<ul style="list-style-type: none"> Zwolnienia podatkowe, ulgi podatkowe i inne przywileje fiskalne Dotacje na wykluczonego pracownika od publicznej agencji zatrudnienia Dotacje na pracownika od rządu

Źródło: C. Borzaga, S. Depedri When Social Enterprises do it Better. w: S. Denny, F. Seddon (red.), *Social Enterprise: Accountability and Evaluation Around the World*, 2013

W wyniku analiz stwierdzono, że na poziomie organizacyjnym spółdzielnie socjalne stanowią koszt netto dla budżetu publicznego (czyli otrzymują więcej niż dają). Odwrotna sytuacja miała miejsce na poziomie indywidualnym dzięki zmniejszonym kosztom świadczeń pieniężnych i w szczególności usług socjalnych i zdrowotnych¹⁷. Największe korzyści netto dla budżetu miała reintegracja zawodowa w spółdzielniach byłych więźniów. Autorzy oszacowali całkowite korzyści netto na pracownika rocznie na około 6 tys. euro, co miało dawać 4 miliony łącznych oszczędności netto w ciągu trzech lat. W dłuższym terminie miałyby być to nawet więcej uwzględniając późniejsze przejście na emeryturę i nadal mniejsze korzystanie z usług socjalnych i zdrowotnych, gdy kontynuowane jest zatrudnienie.

Drugi przykład będzie dotyczył analizy skupionej na opisie sektora spółdzielni socjalnych (liczba, rozmieszczenie, czas funkcjonowania oraz branża), kontekstu, w którym działają oraz ich efektywności ekonomicznej (Costa ... 2012). Analiza ta jest też ciekawa z tego względu, że prowadzono ją w oparciu o dane zbierane w odrębnym projekcie, który miał na celu stworzenie systematycznie aktualizowanej bazy danych o spółdzielniach we Włoszech¹⁸. Głównym źródłem danych była włoska baza danych dotyczących podmiotów gospodarczych (dane z rejestracji, handlowe i finansowe). Weryfikacja tych danych odbywała się przy pomocy innych baz: rejestrów firm, bazy danych o firmach Narodowego Urzędu Statystycznego, regionalnych rejestrów spółdzielni socjalnych prowadzonych przez regiony

¹⁷ Przegląd pięciu badań empirycznych na temat dodatniego wpływu przedsiębiorstw społecznych na zdrowie (psychiczne, samoocenę, zachowania zdrowotne) zob. M.J. Roy i in. *The potential of social enterprise to enhance health and well-being: A model and systematic review*, *Social Science and Medicine*, 2014.

¹⁸ Zob. pierwszy raport na temat spółdzielczości (w tym socjalnej) oparty na zebranych danych *La cooperazione in Italia 1° Rapporto Euricse*, European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises, 2011.

oraz danych zbieranych przez zrzeszenia spółdzielcze. Analiza wykluczała m.in. spółdzielnie nieaktywne ekonomiczne i konsorcja spółdzielcze.

Zgromadzone dane pozwoliły autorom na szczegółową charakterystykę spółdzielczości socjalnej we Włoszech głównie w ujęciu regionalnym i branżowym. Ważniejsze dla nas będzie to, jak autorzy podeszli do analizy wyników spółdzielni socjalnych. W pierwszy kroku odrzucili oni typowe miary wyników zwykłych przedsiębiorstw ze względu na społeczny charakter spółdzielni, ale również ich specyficzną politykę dotyczącą zysku z prowadzonej działalności. Autorzy przestrzegają przed popełnieniem dwóch błędów. Pierwszy polega na utożsamieniu organizacji for-profit i not-for-profit a drugi na tym, że te drugie analizuje się wyłącznie pod względem wymiaru społecznego (np. społeczna stopa zwrotu z inwestycji). Analiza opisana w artykule koncentrowała się na czterech wskaźnikach.

Tabela 4. Wskaźniki efektywności ekonomicznej spółdzielni socjalnych

Wskaźnik	Opis i niektóre wyniki
Zysk lub strata do obrotu	Zakres samofinansowania się, wartość produkcji po odjęciu kosztów produkcji i wynagrodzeń. Może być dodatni lub ujemny. Dla około 46% spółdzielni socjalnych wskaźnik był ujemny, 38% miało jednak zyski operacyjne do 6%
Obroty do całkowitych wydatków operacyjnych	Ukazuje potencjał przetrwania organizacji w zależności od generowanej wartości dodanej, gdy mniejsze od 1 jest to zagrożenie dla działalności, a bliskie 1 brak możliwości pokrycie nieprzewidywanych wydatków. 50% spółdzielni miało ten wskaźnik mniejszy niż 1, 44% w przedziale 1-1.2
Kapitał do całkowitych inwestycji netto (equity/total assets)	Pokazuje poziom kapitalizacji i pośrednio poziom zadłużenia (poziom korzystania z zewnętrznego kapitału w celu finansowania inwestycji). 18% spółdzielni miało ujemną kapitalizację, czyli straty operacyjne konsumowały włożony kapitał, 30% było zdolnych do finansowania inwestycji na poziomie 35% swojego kapitału
Kapitał stały do całkowitych aktywów, do zainwestowanego kapitału (fixed assets/total assets)	Elastyczność zasobów, w przypadku branż usługowych nie ma dużego zapotrzebowania na kapitał stały typu maszyny produkcyjne. 55% spółdzielni miało ten wskaźnik niższy niż 20%, co oznacza dużą elastyczność

Źródło: E. Costa, M. Andreaus, C. Carini, M. Carpita, Exploring the efficiency of Italian social cooperatives, Service Business, 2012

Autorzy kończą analizę za pomocą analizy statystycznej (PCA), która pozwoliła im wyodrębnić dwa czynniki odpowiedzialne za dużą część zmienności: rozmiar spółdzielni i jej efektywność ekonomiczną (do analizy wykorzystano zmienne: całkowity kapitał, obrót, liczba pracowników oraz trzy pierwsze wskaźniki z powyższej tabeli). Poza tym, że spółdzielczość na południu Włoch charakteryzowała się mniejszym rozmiarem stwierdzono też, że mimo niewielkich rozmiarów wiele spółdzielni osiąga dobre wyniki ekonomiczne, jednak tylko w przypadku 10% można było mówić o wysokich poziomach tego czynnika.

Wnioski

Problem wykluczenia społecznego na jaki ma odpowiadać między innymi spółdzielczość socjalna jest złożony. Podstawowe pojęcia są tam różnie konceptualizowane i operacjonalizowane, nie ma jednej dobrze potwierdzonej empirycznie teorii.

Spółdzielczość socjalną można przypisać do kilku różnych elementów zbioru rozwiązań nastawionych na zwiększanie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub wykluczonych (promocja zatrudnienia, rehabilitacja społeczna i zawodowa, reintegracja społeczna i zawodowa, zatrudnienie wspierane).

Zastosowanie modeli zarządzania poprzez wyniki w obszarze spółdzielczości socjalnej jest utrudnione ze względu na wielopostaciowość spółdzielni socjalnych (osób fizycznych, osób prawnych), a także wielowymiarowość i trudność w operacjonalizacji wyników ekonomicznych, reintegracyjnych, kulturalnooświatowych, społecznościowych i w zakresie udzielania usług pożytku publicznego.

Są już doświadczenia systematycznego zbierania danych o spółdzielniach socjalnych w ich ojczyźnie (Włochy) oraz prowadzenia analiz za pomocą tych danych. Wymagało to jednak co najmniej kilku projektów ogólnokrajowych, regionalnych i lokalnych.

Rekomendacje ogólne

Należy skoncentrować uwagę na badaniach problemu długotrwałego bezrobocia w powiązaniu z ubóstwem. Potrzebne jest dobre rozpoznanie problemu, na który ma odpowiadać system, którego częścią są spółdzielnie socjalne.

Należy widzieć spółdzielnie socjalne w powiązaniu z całą resztą instrumentów, które można przypisać do aktywnych programów rynku pracy. W szczególności ważne jest, aby wiedzieć komu proponować ścieżkę indywidualnego samozatrudnienia, a komu samozatrudnienia zbiorowego, w tym w postaci spółdzielni socjalnej, a nie innej (zwykłe spółdzielnie, spółki etc.).

Należy wykorzystać doświadczenia włoskie w systematycznym zbieraniu danych o spółdzielniach socjalnych (spis spółdzielni dokonany przez ISTAT), projekt Euricse (łączenie różnych baz danych z przewodnią rolą bazy danych o firmach), mniejsze projekty o charakterze ewaluacyjnym (np. 10 spółdzielni w regionie Trento pod względem efektywności ekonomicznej).

Rekomendacje dotyczące monitoringu spółdzielczości socjalnej

Wyżej wskazywano, że sens spółdzielczości socjalnej nie jest jasny. Doprecyzowanie tego sensu jest konieczne, aby móc monitorować to, co dla oceny spółdzielczości będzie najważniejsze.

Poniżej uwaga zostanie skoncentrowana na specyficznych aspektach działania spółdzielni socjalnych. Pominęte zostaną rekomendacje dotyczące monitorowania ogólnej kondycji spółdzielni socjalnych, np. stosunek liczby nowo powstających do liczby likwidowanych.

Przyjmijmy, że powstała ona głównie po to, aby stanowić jedną z form zatrudnienia wspieranego dla absolwentów instytucji zatrudnienia socjalnego i ogólniej jako droga do zatrudnienia dla osób pobierających przede wszystkim zasiłek okresowy z pomocy społecznej. Przy takim założeniu monitoring powinien skupić się na wpływie spółdzielni socjalnych na sytuację osób długotrwale niezatrudnionych i jednocześnie ubogich.

1. Odsetek absolwentów CIS i KIS wśród założycieli spółdzielni socjalnych. Interpretacja: im niższy ten odsetek, tym gorzej są wyniki spółdzielczości socjalnej w osiągnięciu jej podstawowego celu. Wymaga odpowiednich danych dotyczących założycieli.
2. Odsetek osób, które przed przystąpieniem do spółdzielni pobierały zasiłek okresowy z pomocy społecznej wśród założycieli spółdzielni socjalnych. Interpretacja: im niższy ten odsetek, tym

grosze są wyniki spółdzielczości socjalnej w osiągnięciu jej podstawowego celu. Wymaga odpowiednich danych dotyczących założycieli.

3. Odsetek osób, które spełniają kryterium kwalifikujące do zatrudnienia socjalnego wśród założycieli spółdzielni socjalnych. Interpretacja: im niższy ten odsetek, tym grosze są wyniki spółdzielczości socjalnej w osiągnięciu jej podstawowego celu. Wymaga odpowiednich danych dotyczących założycieli.
4. Odsetek osób należących do ubogich gospodarstw domowych wśród założycieli spółdzielni socjalnych. Interpretacja: im niższy ten odsetek, tym grosze są wyniki spółdzielczości socjalnej w osiągnięciu jej podstawowego celu. Wymaga odpowiednich danych dotyczących gospodarstw domowych założycieli.
5. Średni czas bycia członkiem spółdzielni socjalnej w przypadku osób, które przed uzyskaniem członkostwa uczestniczyły w zatrudnieniu socjalnym lub pobierały zasiłek okresowy z pomocy społecznej (ogólniej były niezatrudnione i ubogie) w stosunku do średniego czasu bycia członkiem przez inne osoby nie należące do tych kategorii. Interpretacja: im ten stosunek jest niższy, tym gorsze są wyniki spółdzielczości socjalnej. Wymaga danych dotyczących indywidualnych okresów aktywności członków założycieli w spółdzielni.
6. Odsetek osób, które były członkami spółdzielni socjalnej i są niezatrudnione i korzystają z zasiłków z pomocy społecznej w ciągu 5 lat. Interpretacja: im ten odsetek jest wyższy, tym gorsze są wyniki spółdzielczości socjalnej. Wymaga danych osób korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia pod względem tego, czy byli w przeszłości spółdzielcami socjalnymi.

Przyjęcie innej interpretacji celu spółdzielczości socjalnej nie wydaje się autorowi tej ekspertyzy przekonujące. Złożmy jednak, że celem jest stworzenie jeszcze jednej formy prawnej dla prowadzenia działalności gospodarczej. Wówczas monitoring powinien koncentrować się na dynamice i strukturze działalności gospodarczej z uwzględnieniem spółdzielczości socjalnej. Przykładowe wskaźniki statystyczne:

1. Odsetek istniejących i działających spółdzielni socjalnych do wszystkich istniejących i działających form prowadzenia działalności gospodarczej. Interpretacja: im niższy ten odsetek, tym gorsze wyniki spółdzielczości socjalnej. Wymaga danych dotyczących aktywnych podmiotów gospodarczych.
2. Odsetek spółdzielni socjalnych założonych w danym roku do wszystkich założonych w tym samym roku podmiotów działalności gospodarczej. Interpretacja: im niższy ten odsetek, tym gorsze wyniki spółdzielczości socjalnej. Wymaga danych dotyczących faktu zakładania wszystkich podmiotów gospodarczych.
3. Udział spółdzielni socjalnych kończących działalność w danym roku, do wszystkich podmiotów gospodarczych, które w danym roku zakończyły działalność. Interpretacja: im wyższy ten odsetek, tym gorsze wyniki spółdzielczości socjalnej. Wymaga danych dotyczących faktu zakończenia działalności gospodarczej w całej gospodarce.

Przy przyjęciu tego drugiego celu pozostaje pytanie o optymalny udział podmiotów spółdzielczości socjalnej w ogóle podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Innymi słowy, czy im większy będzie udział spółdzielczości socjalnej w gospodarce, tym lepiej? Jest to również ważne dla wyznaczania celów rozwoju spółdzielczości socjalnej, np. ile spółdzielni ma dobrze funkcjonować jako samodzielne podmioty gospodarcze, aby stwierdzić, że polityka w tym zakresie osiągnęła swój cel?

Literatura

- E. Chiaf, D. Giacomini, *The Evaluation in Work Integration Social Enterprises: A Literature Review*, working paper, 2009
- N. Conover, F. Molina, K. Morris, *Creating jobs through cooperative development*, 1993.
- J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków*, 2009.
- E. Costa, M. Andreaus, C. Carini, M. Carpita, *Exploring the efficiency of Italian social cooperatives*, Service Business, 2012.
- T.J. Bartik, *Using Performance Indicators to Improve the Effectiveness of Welfare-to-Work Programs*, Upjohn Institute Working Paper No. 95-36. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- M. Bartell, R. Bartell *An integrative perspective on the psychological response of women and men to unemployment*, *Journal of Economic Psychology*, tom 6, nr 1, 1985.
- C. Borzaga, S. Depedri *When Social Enterprises do it Better*. w: S. Denny, F. Seddon (red.), *Social Enterprise: Accountability and Evaluation Around the World*, 2013.
- K. Brozek, *Exploring the Continuum of Social and Financial Returns: When Does a Nonprofit Become a Social Enterprise?* 2009.
- R. B. Flannery, M. R. Harvey *Psychological Trauma and Learned Helplessness: Seligman's Paradigm Reconsidered*, *Psychoterapy*, tom 28, nr 2, 1991.
- E.E. Garrow, Y. Hasenfeld, *Managing conflicting institutional logics: Social service vs. market*. W: B. Gidron Y. Hasenfeld (red.), *Social enterprises: An organizational perspective*, 2012.
- H.P. Hatry, *Transforming-Performance-Measurement-for-the-21st-Century*, 2014.
- La cooperazione in Italia 1° Rapporto Euricse*, European Research Institute on Cooperative and Social Enterprises, 2011.
- C. Miżejewski, *Przemiany prawa spółdzielczości socjalnej w Polsce*, *Problemy Polityki Społecznej* nr 20, 2013.
- K. Olejniczak, *Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich*, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, 2005.
- D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej*, Media Rodzina, 2005.
- B. Pieliński et al, *The first ICSEM Working Paper: Poland*, 2014,
- C. Pollitt, *The logics of performance management*, *Evaluation* 2013.
- M.J. Roy i in. *The potential of social enterprise to enhance health and well-being: A model and systematic review*, *Social Science and Medicine*, 2014
- R. Szarfenberg, *Miejsce polityki społecznej w polityce publicznej, ekspertyza dla projektu „Kalkulator kosztów zaniechania*, 2013.
- R. Szarfenberg, *Ewaluacja organizowania i rozwoju społeczności lokalnej, czyli o odmianach i sprawności trzeciej metody pracy socjalnej*, w: J. Kowalczyk (red.), *Programy Aktywności Lokalnej -*

nowa jakość w pomocy społecznej? Doświadczenia w organizowaniu społeczności lokalnych i aktywizowaniu grup wymagających wsparcia, MOPS, Kraków 2012.

M. Zawicki, Nowe zarządzanie publiczne, PWE, 2011.