

Krystyna Kietlińska

Uniwersytet Łódzki

ROLA INSTYTUCJI GOSPODARKI SPOŁECZNEJ W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

1. Wstęp

Szybki rozwój gospodarczy, jaki nastąpił w ostatnich dziesięcioleciach, należy z ekonomicznego punktu widzenia ocenić pozytywnie. Wywołuje on jednak wiele negatywnych zjawisk społecznych, takich jak: bezrobocie, bieda, patologie społeczne. Rządy wielu państw wysoko rozwiniętych od dawna podejmują próby ograniczenia zasięgu występowania tych negatywnych zjawisk. Jednym z rozwiązań przyjętych w drugiej połowie ubiegłego wieku było przypisanie uzdrawiającej roli organizacjom *non profit*. Ich zadaniem było łagodzenie wad sektorów prywatnego i publicznego w rozwiązywaniu problemów społecznych. W naszym kraju rozwój tych organizacji rozpoczął się w latach 80. ubiegłego wieku. Powstające w tym okresie fundacje [8; 10] i stowarzyszenia [9] zajmowały się świadczeniem usług w zakresie oświaty, kultury, ochrony zdrowia i opieki społecznej, wypełniając w ten sposób lukę w zaspokojeniu potrzeb społecznych przez instytucje publiczne i prywatne. Zakres działalności organizacji *non profit* rozszerzony został w 2004 r. wprowadzeniem nowej kategorii w postaci działalności projektu publicznego [12].

Działalność organizacji *non profit* dotyczyła świadczenia usług społecznych oraz szeroko rozumianej pomocy socjalnej. Tymczasem w gospodarce narastały problemy o charakterze ekonomicznym (bezrobocie, niepełnosprawność, bieda, patologie społeczne). Podstawowym zadaniem w tym obszarze stało się stworzenie miejsc pracy dla osób, które znalazły się w tak niekorzystnej sytuacji.

Jedną z możliwości rozwiązania tego problemu było rozszerzenie sektora *non profit* o podmioty gospodarcze, które tworzyłyby miejsca pracy dla takich osób, otrzymując doraźną lub permanentną pomoc od państwa lub od samorządów lokalnych. Ten poszerzony sektor otrzymał nazwę gospodarki społecznej czy też eko-

nomii społecznej (*social economy*). Od ostatniej dekady ubiegłego wieku obserwuje się rozkwit tego sektora od strony zarówno teoretycznej, jak i praktycznej.

Celem referatu jest prezentacja i ocena organizacji pomocowych w rozwiązywaniu problemów społecznych. Egzemplifikacja dotyczyć będzie instytucji, które w ostatnim okresie zostały wprowadzone w naszym kraju na mocy odpowiednich aktów prawnych.

2. Pojęcie i zakres gospodarki społecznej

Pojęcie „gospodarka społeczna” jest bardzo szerokie, dotyka bowiem wielu sfer życia społecznego. Akcentuje ono prymat działania na rzecz ludzi nad maksymalizacją zysku.

Najogólniej rzecz ujmując, sektor ten odnosi się do wytwarzania dóbr i usług nie tylko przez sektor *non profit*, ale też przez prywatne podmioty gospodarcze, których właściciele przyjmują, iż cele społeczne ich działalności będą przeważać nad gospodarczymi [3]. Do podstawowych cech gospodarki społecznej należą:

- prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałem i zyskiem,
- autonomiczne zarządzanie i niezależność od władz państwowych,
- połączenie interesów grupy społecznej z interesem ogólnym,
- zaspokojenie potrzeb, których nie mogą zaspokoić inne sektory,
- dbałość o tworzenie miejsc pracy,
- zachęcanie do przedsiębiorczości,
- dobrowolne i otwarte członkostwo,
- rozwijanie i przyjmowanie wartości solidarności i odpowiedzialności,
- tworzenie sieci współpracy między obywatelami zamieszkałymi na danym terenie oraz między mieszkańcami i innych terytoriów.

Podmiotowy zakres gospodarki społecznej obejmuje dwie grupy instytucji:

- świadczących usługi społeczne,
- prowadzących szeroko rozumianą działalność gospodarczą.

Oprócz nich w każdym kraju funkcjonują organizacje wspomagające, których zadaniem jest wspieranie działalności podmiotów gospodarki społecznej w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego oraz tworzenia miejsc pracy.

Do podmiotów gospodarczych ekonomii społecznej zalicza się:

- kasy zapomogowo-pożyczkowe,
- towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych,
- spółdzielnie,
- przedsiębiorstwa społeczne,
- spółdzielnie socjalne.

Ze względu na ograniczone ramy tego opracowania przedstawione zostaną wybrane podmioty gospodarcze nastawione na pomoc w rozwiązywaniu problemów

społecznych oraz organizacje je wspomagające, bez pomocy których podmioty te nie mogłyby odgrywać swojej społecznej roli.

Podmiotem rozwiązań będą instytucje, które w szczególny sposób przyczyniają się do ograniczania takich zjawisk społecznych, jak: bezrobocie, niepełnosprawność, i to zarówno fizyczna, psychiczna, jak i społeczna. Należą do nich: przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie socjalne.

3. Przedsiębiorstwo społeczne i spółdzielnia socjalna jako podmioty gospodarki społecznej

Przedsiębiorstwa społeczne (*social enterprises*) są formą stosunkową nową, pojawiły się bowiem w latach 90. ubiegłego wieku. Nazwa ta ma jedynie teoretyczne znaczenie, gdyż w wielu krajach, w tym także w Polsce, formalnie nie jest używana. Najogólniej rzecz ujmując, przedsiębiorstwa społeczne są to organizacje, najczęściej o charakterze lokalnym, które funkcjonując w mechanizmie rynkowym, realizują ważne zadania społeczne, dotyczące osób, które zostały wyłączone z funkcjonującego rynku pracy [17]. Mianem przedsiębiorstwa społecznego określa się inicjatywy spełniające warunki o charakterze ekonomicznym i społecznym [4].

Do warunków ekonomicznych zalicza się:

- nieprzerwaną produkcję i dystrybucję towarów i usług w celu zapewnienia zatrudnienia grupom ludzi, na potrzeby których przedsiębiorstwo zostało powołane,
- wysoki stopień autonomii działania,
- ponoszenie ryzyka ekonomicznego w prowadzeniu działalności,
- możliwość korzystania ze źródeł finansowych i pozafinansowych,
- opieranie działalności na pracy płatnej i społecznej,
- prymat celów społecznych nad maksymalizacją zysku.

Z kolei społeczne są następujące:

- działalność jest czynnikiem zbiorowych wysiłków obywateli należących do danej wspólnoty i mających wspólne potrzeby bądź cele,
- demokratyczne zarządzanie przedsiębiorstwem opiera się na zasadzie: jedno miejsce – jeden głos, czyli nie zależy od udziału kapitałowego,
- odbiorcy usług są reprezentowani w strukturach przedsiębiorstwa.

Termin „przedsiębiorstwo społeczne” odnosi się do różnych rodzajów działalności gospodarczej, których cechą jest to, że nie są one nastawione na maksymalizację zysku, lecz na pomoc w rozwiązywaniu problemów społecznych [1] dotyczących osób, które zostały wyłączone z funkcjonującego rynku pracy z powodu:

- fizycznej i psychicznej niepełnosprawności,
- ekonomicznej niepełnosprawności (osoby bezrobotne, rodziny w trudnej sytuacji ekonomicznej),

– społecznej niepełnosprawności (osoby: bezdomne, długotrwale bezrobotne, uzależnione od alkoholu i narkotyków, po zakończeniu programu leczenia, zwolnione z zakładów karnych) [17].

W gospodarce polskiej można, opierając się na przepisach prawnych, zaliczyć do zakresu zadań przedsiębiorstw społecznych dwie pierwsze grupy problemów, czyli fizycznej i psychicznej oraz ekonomicznej niepełnosprawności. Trzecia grupa zadań, która obejmuje osoby społecznie niepełnosprawne, przypisana jest spółdzielniom socjalnym [15], choć granice zadań realizowanych przez każdy z tych podmiotów są płynne.

Spółdzielnia socjalna to nowy podmiot w polskim systemie prawnym. Jej zamierzeniem jest prowadzenie wspólnej działalności gospodarczej, opartej na osobistej pracy członków, w celu zawodowej i społecznej reintegracji. Spółdzielnia może także prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego.

Przedmiotem działania spółdzielni jest produkcja oraz dystrybucja dóbr i usług. Może też nim być prowadzenie wspólnego gospodarstwa rolnego. Spółdzielnia socjalna nie prowadzi działalności nastawionej na zysk.

4. Przedsiębiorstwo społeczne, jako forma zatrudnienia osób fizycznie i psychicznie niepełnosprawnych

W Polsce w 2002 r. odnotowano ok. 4,5 mln niepełnosprawnych o różnym stopniu niepełnosprawności, z czego:

- osoby o znacznym stopniu niepełnosprawności stanowiły 24%,
- osoby o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności – 32%,
- osoby o lekkim stopniu niepełnosprawności – ok. 35%,
- osoby o nieustalonym stopniu niepełnosprawności – ok. 9% [5].

Przedsiębiorstwa zatrudniające osoby niepełnosprawne istnieją w naszym kraju od dawna. Powstały one z myślą o zapewnieniu miejsc pracy dla tej grupy społecznej. Istnieją dwa rodzaje takich przedsiębiorstw:

- przedsiębiorstwa zatrudniające co najmniej 25 pracowników niepełnosprawnych, którzy powinni stanowić ok. 6% ogółu zatrudnionych,
- zakłady pracy chronionej, które powinny zatrudniać nie mniej niż 40% osób niepełnosprawnych w stosunku do ogółu zatrudnionych.

Każde z tych przedsiębiorstw uzyskuje od państwa określone przywileje. Do końca 2003 r. były one następujące:

- pierwszy rodzaj przedsiębiorstw miał ulgi w podatku dochodowym oraz mógł liczyć na liczne dotacje,
- zakłady pracy chronionej były zwolnione z płacenia podatków dochodowych (10% tej kwoty przekazywały na PERON, a 90% zostawiały u siebie na ZFRON). Miały też wiele dodatkowych źródeł dochodów w postaci dopłat, dotacji i subwencji [11].

Od 1 stycznia 2004 r. zmienione zostały formy wspierania przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne. Zmiany te zostały dokonane na mocy obowiązującego nas Rozporządzenia Komisji Europejskiej [6], dotyczącego zasad pomocy państwa w zakresie zatrudnienia. Mówi ono, jakie formy pomocy są dozwolone, zgodnie z zasadą zachowania konkurencji.

Wprowadzona w naszym kraju zmiana zasad dofinansowania przedsiębiorstw zatrudniających osoby niepełnosprawne polega na tym, że zamiast ulg i zwolnień podatkowych przedsiębiorcy otrzymują dopłaty do wynagrodzeń, uzależnione od stopnia niepełnosprawności osób niepełnosprawnych [14].

Dopłata do wynagrodzenia może być liczona dwiema metodami:

- faktycznie poniesionych, podwyższonych kosztów zatrudnienia osoby niepełnosprawnej (metoda kosztowa),
- ryczałtem.

Rozliczenie faktycznie poniesionych kosztów wprawdzie jest trudne, ale daje pracodawcy większe korzyści finansowe niż ryczałt.

W skład dopłat wchodzi także, oprócz wynagrodzenia, sfinansowanie w całości (przy rozliczeniu kosztowym) lub części (przy rozliczeniu ryczałtowym) składki na ubezpieczenia społeczne.

Jeżeli pracodawca zatrudnia osoby chore psychicznie, upośledzone umysłowo, epileptyków lub niewidomych, to możliwe jest podwyższenie kwot dopłat o 75% (przy rozliczeniu kosztowym) lub o 45% (przy ryczałcie). Środki na dofinansowanie pochodzą z PFRON.

Oprócz tej pomocy dla przedsiębiorstw społecznych zatrudniających niepełnosprawnych pracodawca może ubiegać się o refundację kosztów szkoleń. PFRON zobowiązany jest także do wspierania niepełnosprawnych, którzy prowadzą działalność gospodarczą.

Oprócz pomocy ze środków publicznych PFRON przedsiębiorca społeczny może ubiegać się o dodatkowe środki z Programu Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL [7]. Program ten jest finansowany w 75% przez Europejski Fundusz Społeczny, a w 25% przez budżet państwa. Środki programu przeznaczone są na różne cele; jednym z nich jest możliwość pokrycia podwyższonych kosztów zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych. Dodatkowym źródłem dochodów przedsiębiorcy społecznego mogą być środki uzyskane od organizacji pozarządowych. W 2004 r. opracowana została „Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski” [5], w której przedstawiono kierunki polityki społecznej w naszym kraju, nie zapominając także o niepełnosprawnych.

Działania na rzecz niepełnosprawnych w naszym kraju są objęte przepisami prawa oraz programami pomocowymi. Trudno je wszystkie wymienić, stąd przedstawione zostały tylko te najważniejsze. To, co może budzić niepokój, to wielość programów i instytucji za nie odpowiedzialnych. Trudności w skoordynowaniu działań wszystkich organizacji tego typu mogą prowadzić do nieprawidłowości w

postaci dublowania się ich działań, a także do korzystania przez beneficjentów z wielu form wsparcia dublujących się instytucji jednocześnie.

5. Formy pomocy dla przedsiębiorstw społecznych zatrudniających bezrobotnych (ekonomicznie niepełnosprawnych)

O ile rozwiązywanie problemów zatrudnienia osób niepełnosprawnych da się jednocześnie ująć w zakres działania przedsiębiorstw społecznych, o tyle problem bezrobocia musi być rozpatrywany w szerszym kontekście. Wynika to z tego, że przeciwdziałaniem bezrobociu zajmuje się wiele różnych instytucji, które są pomocne nie tylko w tworzeniu miejsc pracy, ale także w przygotowaniu jej rozpoczęcia. Problem jest tym trudniejszy, że nie sposób oddzielić te dwa obszary działania, wiele bowiem działających instytucji rynku pracy zajmuje się zarówno przygotowaniem do pracy, jak i pomocą w jej znalezieniu oraz w tworzeniu miejsc pracy.

Instytucjami, które zajmują się głównie przygotowaniem bezrobotnych do pracy, są:

1) publiczne służby zatrudnienia, zajmujące się regionalną polityką rynku pracy, których działania dotyczą:

- analiz rynku pracy,
- badania popytu na pracę,
- pozyskiwania i gospodarowania środkami finansowymi na aktywizację rynku pracy,
- łagodzenia problemów związanych ze zwolnieniami grupowymi,
- realizacji zadań wynikających z umów międzynarodowych w sprawie zatrudnienia polskich obywateli za granicą;

2) agencje zatrudnienia, będące prywatnymi instytucjami, które świadczą usługi pośrednictwa pracy na terenie Polski i za granicą, a także zajmują się poradnictwem zawodowym oraz oferowaniem pracy tymczasowej;

3) instytucje szkoleniowe, czyli publiczne i niepubliczne podmioty, organizujące szkolenia dla bezrobotnych i poszukujących pracy;

4) organizacje pozarządowe, współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia i ochotniczymi hufcami pracy w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz osób zagrożonych zwolnieniem z pracy; należą do nich:

- organizacje pozarządowe zajmujące się rynkiem pracy,
- związki zawodowe,
- organizacje pracodawców,
- instytucje szkoleniowe,
- operacje zatrudnienia.

Kolejny problem to tworzenie miejsc pracy dla bezrobotnych. Jest to domena przedsiębiorstw społecznych. Aby zachęcić przedsiębiorcę społecznego do podjęcia takiego zadania, oferuje mu się odpowiednią pomoc materialną w postaci czę-

ściowej refundacji poniesionych kosztów. Środki na ten cel pochodzą przede wszystkim z Funduszu Pracy [16]. Fundusz Pracy jest państwowym funduszem celowym, który gromadzi środki z następujących źródeł:

- obowiązkowej składki,
- dotacji budżetu państwa,
- środków Unii Europejskiej na współfinansowanie projektów,
- środków z budżetu UE na współfinansowanie zatrudnienia w ramach EURES,
- odsetek od środków Funduszu Pracy, samorządów województw i powiatów,

hufców pracy i wojewodów,

- spłaty rent i odsetek od pożyczek udzielanych przez Fundusz Pracy,
- pozostałych.

Środki Funduszu Pracy przeznaczone są na dwie podstawowe grupy zadań:

– inwestycje w kapitał ludzki (koszty szkoleń, przekwalifikowania, doradztwa zawodowego, konferencji, spotkań oraz organów realizujących i kontrolujących te zadania,

- wspieranie zatrudnienia bezrobotnych.

Z punktu widzenia tematu pracy zainteresowanie nasze skierowane będzie na tę drugą grupę zadań.

Wspieranie zatrudnienia bezrobotnych polega na pomocy materialnej dla przedsiębiorstw społecznych tworzących miejsca pracy dla tej kategorii ludzi. W praktyce pomoc tę zróżnicowano, w zależności od wieku bezrobotnych, dzieląc je na dwie grupy: młodzież i osoby dorosłe.

Organizowaniem **zatrudnienia dla młodzieży** zajmują się ochotnicze hufce pracy, czyli państwowe jednostki budżetowe, które wykonują zadania w zakresie zatrudnienia oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu młodzieży, a także zadania dotyczące poradnictwa zawodowego, kształcenia i wychowania. Organizacją zatrudnienia, którą zajmują się ochotnicze hufce pracy, dotyczy przygotowania do zawodu. Programem objęte są następujące osoby:

- młodzież poniżej 15 roku życia, która nie ukończyła szkoły albo nie kontynuuje nauki po ukończeniu szkoły,
- bezrobotnych do 25 roku życia,
- uczniów i studentów.

Pomoc dla pracodawców dotyczy refundacji kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne młodocianych pracowników, którzy zatrudniani są na podstawie umowy o pracę. Środki na ten cel pochodzą z Funduszu Pracy lub z budżetu państwa (w przypadku współfinansowania projektów z funduszy Unii Europejskiej).

Organizacją **zatrudnienia dla dorosłych bezrobotnych** zajmuje się starosta, czyli przedstawiciel powiatowego szczebla administracji lokalnej. Rodzaj wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych zatrudniających bezrobotnych zależy od charakteru zatrudnienia. Każde przedsiębiorstwo społeczne, które chce zatrudniać bezrobotnych, może uzyskać następującą pomoc:

– pokrycie kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, ale pod warunkiem, że pracownik taki będzie zatrudniony na pełnym etacie przez co najmniej 12 miesięcy,

– jednorazową refundację kosztów ubezpieczenia społecznego bezrobotnego (pod takim samym warunkiem).

W przypadku prac interwencyjnych pomoc dla przedsiębiorcy społecznego zależy od okresu zatrudnienia i długości czasu pracy:

1) przy zatrudnieniu na czas do 6 miesięcy:

– na pełnym etacie – zwrot kosztów wynagrodzenia równych zasiłkowi dla bezrobotnych i naliczanych od nich składek na ubezpieczenia społeczne oraz nagród,

– na pół etatu – zwrot połowy kosztów wynagrodzenia równych minimalnemu wynagrodzeniu w gospodarce i naliczonych od nich składek na ubezpieczenia społeczne;

2) przy zatrudnieniu na okres 12 miesięcy na pełnym etacie – zwrot co drugiego miesiąca kosztów wynagrodzeń równych minimalnemu wynagrodzeniu w gospodarce i naliczonych od nich składek na ubezpieczenia społeczne;

3) jeżeli po zakończeniu prac interwencyjnych przedsiębiorca nadal zatrudnia bezrobotnego, to może uzyskać dodatkowo jednorazową refundację wynagrodzenia w wysokości 150% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce;

4) jeżeli prace interwencyjne dotyczą:

– bezrobotnych od 25 roku życia,

– trwale bezrobotnych,

– bezrobotnych niepełnosprawnych,

to refundowany okres zatrudnienia może być wydłużony do 18 i 24 miesięcy, a nawet do 4 lat.

W przypadku robót publicznych pomoc dla przedsiębiorcy społecznego stanowi refundacja połowy wynagrodzenia równego minimalnemu wynagrodzeniu w gospodarce, obliczonych od niego składek na ubezpieczenie społeczne oraz nagród.

Przedstawione rozważania wskazują, że pomoc dla przedsiębiorstw społecznych, które zatrudniają bezrobotnych, ogranicza się do różnych form refundacji kosztów wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne. Przepisy w tym względzie, zawarte w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy [16], są rozproszone i często koncentrują się na nieistotnych szczegółach. Zastanawiające jest także, dlaczego przyjęto w nich różną podstawę refundacji wynagrodzeń: w jednym przypadku jest to minimalne wynagrodzenie w gospodarce, w innym – odpowiednik zasiłku dla bezrobotnych, a w jeszcze innym – przeciętne wynagrodzenie w gospodarce. Powoduje to niepotrzebne komplikacje i może prowadzić do nieprawidłowości.

Na zakończenie tych rozważań warto przedstawić kierunki wydatków Funduszu Pracy, aby unaocznić wpływ aktywnych form wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych na ogół zadań finansowych z tego funduszu.

Tabela 1. Struktura wydatków Funduszu Pracy w latach 2001-2002

Struktura wydatków	2001	2002
Wydatki ogółem	100,0	100,0
Pasywne formy	84,8	89,0
– zasiłki dla bezrobotnych	45,5	43,0
– zasiłki przedemerytalne	25,5	27,5
– świadczenia przedemerytalne	13,8	18,3
Aktywne formy	7,0	5,4
– szkolenia	0,7	0,5
– prace interwencyjne	1,8	1,0
– roboty publiczne	1,3	0,9
– pożyczki	0,8	0,7
– pozostałe	0,3	0,1
Refundacja wynagrodzeń młodocianych pracowników	4,6	3,4
Pozostałe wydatki	3,6	2,2

Źródło: [5].

Jak wynika z tabeli 1, wydatki aktywne Funduszu Pracy, stanowiące niewielki odsetek ogółu wydatków, ulegają obniżeniu.

6. Formy pomocy dla przedsiębiorstw społecznych tworzących miejsca pracy dla osób wykluczonych społecznie (społecznie niepełnosprawnych)

Problem osób wykluczonych społecznie istniał w naszym kraju od zawsze, jednak dopiero od 2004 r. znalazł on wsparcie w odpowiednich przepisach prawnych [13]. Zjawisko wykluczenia społecznego jest trudne do zdefiniowania, składają się na nie bowiem różne problemy marginalizacji społecznej. Najogólniej ujmując, polega ono na niepodejmowaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej lub wypadaniu z niej ze względu na przyczyny o charakterze ekonomicznym (bieda, utrata pracy, brak kwalifikacji) i społecznym (uzależnienia, długotrwałe choroby, niepełnosprawność) [5].

Do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym zalicza się w myśl ustawy o zatrudnieniu socjalnym [13]:

- długotrwałe bezrobotnych,
- bezdomnych,
- uzależnionych od alkoholu, narkotyków i innych środków odurzających, po zakończeniu odpowiednich terapii,
- chorych psychicznie,
- zwolnionych z zakładów karnych,
- uchodźców.

W „Narodowej strategii integracji społecznej” [5] do listy tej dodaje się jeszcze:

- dzieci i młodzież wypadające z systemu szkolnego,
- niektóre kategorie ludności wiejskiej, np. pracowników byłych PGR,
- osoby zagrożone eksmisją z zajmowanych lokali,
- imigrantów.

Problem osób wykluczonych społecznie jest obecnie przedmiotem zainteresowania rządu. Świadczą o tym następujące działania:

- opracowanie „Narodowej strategii integracji społecznej dla Polski”,
- wprowadzenie w życie ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

„Narodowa strategia integracji społecznej” zajmuje się problemem wykluczania społecznego od strony teoretycznego zarysowania problemów, przedstawienia zakresu zjawiska oraz nakreślenia kierunków polityki państwa w tym obszarze. Nie zawiera ona jednak żadnych propozycji rozwiązania problemów wykluczania społecznego, ale daje asumpt do tworzenia takich rozwiązań [5].

Wprawdzie ustawa o zatrudnieniu socjalnym [13] została ogłoszona w 2003 r., ale jej realizację zintensyfikowano dopiero na przełomie lat 2004/05. Być może wynika to z faktu ogłoszenia właśnie w tym czasie „Narodowej strategii...”, która obliguje do podejmowania działań dotyczących ograniczenia negatywnych zjawisk społecznych.

Działania na rzecz wykluczonych społecznie, ujęte w ustawie, dotyczą:

- reintegracji społecznej, która ma na celu odbudowanie umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia funkcji społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu (zajęcia reedukacyjne),
- reintegracji zawodowej, która polega na odbudowaniu zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy (przysposobienie do zawodu),
- zatrudnienia wspieranego, polegającego na udzielaniu pomocy w podjęciu pracy lub rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej.

Na potrzeby realizacji tych zadań powołane zostało Centrum Integracji Społecznej (CIS). Założycielem CIS mogą być wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a także organizacja pożytku publicznego. Status CIS przyznaje wojewoda na wniosek założyciela. CIS działa jako gospodarstwo pomocnicze lub – gdy tworzy je organizacja pożytku publicznego – jako jednostka organizacyjnie i finansowo wyodrębniona. Działania CIS na rzecz osób wykluczonych społecznie realizowane są etapami. Są to:

- reintegracja społeczna,
- reintegracja zawodowa.

W ich trakcie uczestnicy otrzymują świadczenia pieniężne w wysokości 80% zasiłku dla bezrobotnych. Po zakończeniu tych dwóch etapów zajęć CIS może, za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy, może skierować uczestnika do pracy:

- u pracodawcy,
- w CIS.

Uczestnicy mogą także podjąć własną działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej.

Pracodawca, który zatrudni osoby wykluczone społecznie, otrzymuje refundację części ich wynagrodzenia wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne, ale pod warunkiem, że:

- podpisze umowę z CIS,
- zatrudnienie będzie trwało nie krócej niż 18 miesięcy.

Refundacja, płacona przez starostę w okresie 12 miesięcy, wynosi:

– 80% zasiłku dla bezrobotnych, wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne, w pierwszych trzech miesiącach,

- 60% w następnych trzech miesiącach,
- 40% w kolejnych sześciu miesiącach.

Jeśli miejsca pracy tworzy CIS, to zasada jest taka sama.

Ponadto pracodawca może uzyskać z Funduszu Pracy środki na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa w wysokości 80% udokumentowanych kosztów, ale nie przekraczające przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce.

Oprócz CIS, które tworzone są na szczeblu powiatu, ustawa daje gminom możliwość tworzenia klubów integracji społecznej. Organizują one programy zatrudnienia tymczasowego. Ich celem jest pomoc w znalezieniu pracy u pracodawców, z którymi podpisuje się umowę cywilno-prawną. O warunkach pomocy dla pracodawców ustawa milczy [13].

Kolejnym aktem prawnym dotyczącym tworzenia miejsc pracy dla osób wykluczonych społecznie (społecznie niepełnosprawnych) jest ustawa o spółdzielniach socjalnych [15].

Spółdzielnia socjalna powołana jest w celu reintegracji społecznej i zawodowej jej członków. Członkami spółdzielni mogą być wszystkie osoby, które określamy mianem wykluczonych społecznie. Spółdzielnia może także zatrudnić osoby, które wprawdzie do tej grupy nie należą, ale ich praca wymaga szczególnych kwalifikacji, jakich nie posiadają pozostali członkowie spółdzielni.

Aby spółdzielnia socjalna mogła realizować swoje zadania, uzyskuje następujące przywileje:

1) zwolnienie z podatku od czynności cywilno-prawnych, z opłaty skarbowej oraz z opłat sądowych;

2) nabywanie na szczególnych warunkach prawa użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;

3) finansowanie ze środków Funduszu Pracy przez okres 18 miesięcy:

- części kosztów wynagrodzenia, odpowiadających składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe,
- część kosztów osobowych, odpowiadających składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe.

Warunkiem jest podpisanie umowy między starostą, właściwym dla siedziby spółdzielni, a spółdzielnią.

Spółdzielnie socjalne zaczynają zdobywać istotne miejsca wśród organizacji, których celem jest tworzenie miejsc pracy dla osób o różnych rodzajach niepełnosprawności. Świadczy to o potrzebie istnienia pomocy tego typu.

7. Podsumowanie

Koniec XX i początek XXI w. to okres, w którym nasiliły się negatywne zjawiska społeczne, takie jak: bieda, bezrobocie, niepełnosprawność, patologie społeczne. Rządy wielu państw poszukują dróg ograniczenia zakresu tych problemów.

Rozwiązania polegające na tworzeniu organizacji *non profit* jako instytucji łagodzących słabości sektora publicznego i prywatnego okazały się niewystarczające. Koniecznością stało się tworzenie miejsc pracy dla osób doświadczających dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Jednym z przyjętych rozwiązań jest rozszerzenie zakresu sektora *non profit* o podmioty gospodarcze, które będą mogły z pomocą państwa tworzyć miejsca pracy dla takich osób. Ten poszerzony sektor, mający w teorii nazwę gospodarki społecznej (*social economy*), objął swoim zakresem, poza klasycznymi instytucjami sektora *non profit*, także spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, przedsiębiorstwa społeczne oraz spółdzielnie socjalne.

W referacie przedstawiono działalność dwóch ostatnich form organizacji, które od niedawna funkcjonują w naszej gospodarce. W ich ramach występują trzy rodzaje instytucji:

- zatrudniające osoby fizycznie i psychicznie niepełnosprawne,
- zatrudniające osoby bezrobotne (ekonomicznie niepełnosprawne),
- zatrudniające osoby wykluczone społecznie (społecznie niepełnosprawne).

Najbardziej rozwiniętą formą przedsiębiorstw społecznych w naszym kraju są przedsiębiorstwa zatrudniające osoby fizycznie i psychicznie niepełnosprawne. Zmiany metod zasilania tych przedsiębiorstw ze środków publicznych weszły w życie dopiero w 2004 r., stąd trudno dokonać ich oceny.

Najbardziej rozproszone i niejasne są przepisy dotyczące przedsiębiorstw społecznych tworzących miejsca pracy dla bezrobotnych (ekonomicznie niepełnosprawnych). Wyróżniono tu kategorie przedsiębiorstw w zależności od rodzaju zatrudnienia (zatrudnienie w normalnym trybie, w ramach prac interwencyjnych, w ramach robót publicznych). Środki pochodzą z Funduszu Pracy. Najmniejszą pomoc uzyskują pracodawcy, którzy chcą zatrudnić bezrobotnych w normalnym trybie. Dużo większe wsparcie finansowe otrzymują ci, którzy oferują pracę w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych. Ze względu na to, iż tacy przedsiębiorcy wybierani są drogą przetargu, istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia nieprawidłowości.

Zatrudnieniem osób wykluczonych społecznie (społecznie niepełnosprawnych) zajmują się centra integracji społecznej oraz spółdzielnie socjalne. Chociaż spółdzielnie socjalne opierają swoją działalność na dość jasno sformułowanych przepi-

sach, występują pewne trudności w określeniu statusu CIS. Zajmują się one realizacją programu rozwoju kapitału ludzkiego oraz, po jej zakończeniu, oferowaniem zatrudnienia wspieranego. Wątpliwości budzi ta ostatnia rola centrum, czyli rola pracodawcy. W myśl przepisów CIS może prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową, ale nie jest to działalność gospodarcza. Czym zatem jest CIS jako pracodawca: warsztatem szkolnym, warsztatem terapii zajęciowej czy zakładem aktywizacji zawodowej [2]. Skoro funkcję pracodawców dobrze pełnią przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie socjalne, czemu im nie pozostawić tej działalności?

Na podstawie przeprowadzonych rozważań można wymienić wiele barier rozwoju instytucji gospodarki społecznej, powołanych do rozwiązywania palących problemów społecznych w naszym kraju. Do istotnych zaliczyć można:

- wielość instytucji przygotowujących programy pomocy,
- szczegółowe i skomplikowane przepisy prawne,
- niejasny status wielu instytucji,
- bariery administracyjne utrudniające tworzenie przedsiębiorstw społecznych,
- Fundusz Pracy jako jedno z głównych źródeł zasilania przedsiębiorstw społecznych,
- wielość pośredników w dystrybucji środków z Funduszu Pracy,
- zróżnicowanie form i zakresu pomocy w zależności od rodzaju przedsiębiorstwa społecznego.

Literatura

- [1] Defourmey J., *From Third Sector to Social Enterprise*, [w:] C. Borzaga, J. Defourmey, *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London 2001.
- [2] Kaźmierczak T., *Centra integracji społecznej jako pomysł na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu? Refleksje wokół ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, „Ekonomia Społeczna” 2005 nr 2.
- [3] Kaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Ekonomia Społeczna” 2005 nr 2.
- [4] Leś E., *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Ekonomia Społeczna” 2005 nr 2.
- [5] *Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, Warszawa 2004.
- [6] Rozporządzenie Komisji Europejskiej nr 2204 z 5 grudnia 2002 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia, „Rzeczpospolita” z 30 lipca 2004 r.
- [7] Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z 9 sierpnia 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielenia pomocy na zatrudnienie w ramach programu operacyjnego – Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski 2004-2006, DzU 2005 nr 154, poz. 1288.
- [8] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, DzU 1984 nr 21.
- [9] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. „Prawo o stowarzyszeniach”, DzU 1989 nr 202.
- [10] Ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. o zmianie ustawy o fundacjach, DzU 1991 nr 19.

-
- [11] Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu niepełnosprawnych, DzU 1997 nr 123 z późn. zm.
 - [12] Ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, DzU 2003 nr 96.
 - [13] Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, DzU 2003 nr 122, poz. 1143.
 - [14] Ustawa „Nowe zasady dofinansowania z PERON zakładów zatrudniających osoby niepełnosprawne”, DzU 2004 nr 7.
 - [15] Ustawa o spółdzielniach socjalnych z 17 listopada 2004 r.
 - [16] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia w instytucjach rynku pracy, DzU 2004 nr 99, poz. 1001, z późn. zm.
 - [17] Vidal I., *Social Enterprises as an Active Employment Policy Instrument Spanish Case*, Materiały Konferencyjne IRSPM, Erasmus University, Rotterdam 2000.

ROLE OF SOCIAL INSTITUTIONS IN SOLVING SOCIAL PROBLEMS

Summary

Negative social phenomena like poverty, unemployment and disability escalate in many countries, including Poland. Governments activities that were to decrease size of those situations caused not only awakening of nonprofit sector but also awakening of private sector interested in employing marginalized people. It opened doors for social sector with its new functional forms like social companies of co-operative societies. It can work thanks to state and local authorities as well as nonprofit organizations systematic help.

The main purpose of this article is to show new organizational forms as well as to grade them. The analysis will focus on institutions that were introduced in Poland under legislative acts.