



w sieci  
dobrych połączeń

Nowy standard działania w zakresie  
współpracy międzyinstytucjonalnej  
przy wykorzystaniu narzędzi  
ekonomii społecznej

Materiały szkoleniowe

**FISE**➤

(eS) w sieci dobrych połączeń – materiały szkoleniowe

FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych  
www.fise.org.pl

Autorzy tekstów: Joanna Brzozowska-Wabik, Anna Bulka, Oktawiusz Chrzanowski, Krzysztof Cibor, Magdalena Czuchryta, Hug March, Cezary Miżejewski, Przemysław Kozak, Marc Parés, Ewa Rościszewska, Tomasz Schimanek

Redakcja: Krzysztof Cibor

Korekta: Dąbrówka Mirońska

Opracowanie graficzne i skład: Agencja **BW**

Druk: Chromapress

ISBN 978-83-61979-85-2

Warszawa, 2014

Wszystkie teksty opublikowane w materiałach szkoleniowych, z wyłączeniem rozdziału „Ewaluacja”, są dostępne na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL). Pewne prawa zastrzeżone. Zezwala się na wykorzystanie tych tekstów zgodnie z licencją pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów i FISE jako właścicieli praw do tekstów. Pełna treść licencji: <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/legalcode>.

Rozdział „Ewaluacja”: copyright © Marc Parés, Hug March, 2013

Zdjęcia: Aleksdander Prugar, copyright © Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, 2013

Publikacja powstała w ramach projektu „System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Publikacja bezpłatna.

# Spis treści

<i>Cezary Miżejewski</i> <b>Wstęp</b> .....	5
<i>Tomasz Schimanek</i> <b>Społeczność lokalna i jej potrzeby</b> .....	9
Co to jest społeczność lokalna? .....	9
Samorządowe społeczności lokalne .....	11
Samorządowe społeczności lokalne – jak działają .....	13
Potrzeby społeczności lokalnej .....	17
Sposoby diagnozowania potrzeb społeczności lokalnej .....	20
Rola i zadania samorządów w zaspokajaniu potrzeb społecznych .....	22
Podmioty zaspokajające potrzeby społeczne w społeczności lokalnej .....	25
Współpraca międzyinstytucjonalna .....	28
<i>Krzysztof Cibor</i> <b>Usługi społeczne, w interesie ogólnym i użyteczności publicznej</b> .....	33
<i>Ewa Rościszewska</i> <b>Partycypacja publiczna</b> .....	37
Co jest partycypacją, a co nie? .....	38
Konsultacje społeczne .....	39
Po co organizuje się konsultacje społeczne? ..	39
Żeby wypełnić obowiązek .....	39
Żeby edukować .....	39
Żeby rozładować konflikt lub go uniknąć ...	39
Żeby uzyskać poparcie mieszkańców dla jakichś decyzji .....	39
Żeby zwiększyć aktywność mieszkańców ...	39
Żeby zbudować poczucie współodpowiedzialności .....	40
Jakość konsultacji społecznych .....	40
Błędy .....	40
Dyskusja .....	40
Elastyczność .....	40
Kompetencje .....	40
Komunikacja .....	40
Media .....	41
Otwartość .....	41
Planowanie .....	41
Urząd .....	41
Kanon lokalnych konsultacji społecznych ....	41
<i>Oktawiusz Chrzanowski</i> <b>Analiza potrzeb w lokalnej społeczności, czyli podróż w gąszcz danych</b> .....	43
Na poziomie wniosków z diagnozy... .....	43
Rekomendacje diagnostyczne... .....	44
Celem dogłębnej analizy potrzeb... .....	44
<i>Krzysztof Cibor</i> <b>Ekonomia społeczna jako narzędzie aktywizacji społecznej i zawodowej</b> .....	47
Aktywizacja zawodowa i społeczna .....	47
Główne bariery aktywizacji zawodowej i społecznej w Polsce .....	48
Silosowość instytucji .....	48
Ograniczone finanse .....	48
Kompleksowość problemów .....	48
Aktywizacja zawodowa oderwana od potrzeb rynku .....	49
Aktywizacja społeczna bez szans na trwałą zmianę .....	49
Bariery kulturowe .....	49
Jak radzić sobie z tymi wyzwaniami? ....	49
Co to jest ekonomia społeczna (i kilka innych definicji) .....	50
Krótka i nieco dłuższa historia ekonomii społecznej .....	52
System wsparcia ekonomii społecznej .....	53
Podmioty ekonomii społecznej i ich specyfika .....	54
Czy przedsiębiorstwo społeczne jest w Polsce odrębną formą prawną? .....	54
Spółdzielnia socjalna .....	55
Organizacja pozarządowa .....	55
Zakład Aktywności Zawodowej .....	56
Centrum Integracji Społecznej .....	56
Warsztat Terapii Zajęciowej .....	56
Spółka non-profit .....	56
Spółdzielnia pracy .....	57
Spółdzielnia inwalidów i niewidomych ....	57
Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych ...	58
Ekonomizacja a realizacja celów społecznych przez przedsiębiorstwa społeczne .....	58
Kryteria ekonomiczne .....	58
Kryteria społeczne .....	59
Przykłady współpracy przedsiębiorstw społecznych z samorządem .....	60

*Joanna Brzozowska-Wabik, Anna Bulka*

<b>Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorstwo społeczne .....</b>	<b>63</b>
Spółdzielnia socjalna a kryteria EMES .....	65
Akty prawne i inne przepisy regulujące działanie spółdzielni socjalnych .....	67
Realizacja ważnych społecznie celów przez spółdzielnie socjalne a potrzeby społeczności lokalnej .....	71
Kto może zakładać spółdzielnię i z czym to się wiąże? .....	74

*Magdalena Czuchryta*

<b>Działalność gospodarcza spółdzielni socjalnej ....</b>	<b>77</b>
Pomysł na biznes spółdzielni socjalnej ....	80
Pomysł na biznes a zespół spółdzielni ....	81
Oferta spółdzielni a potrzeby rynku ....	84
Cele społeczne, a cele ekonomiczne ....	87
Adekwatne wsparcie .....	90
Biznesplan spółdzielni socjalnej .....	91

*Joanna Brzozowska-Wabik, Anna Bulka*

<b>Procedura zakładania spółdzielni socjalnej .....</b>	<b>93</b>
Procedura likwidacji spółdzielni socjalnej ....	96
Scenariusz 1 .....	96
Scenariusz 2 .....	98
Scenariusz 3 .....	100

*Przemysław Kozak*

<b>Plan działania wykorzystujący narzędzia spółdzielczości socjalnej .....</b>	<b>103</b>
Zdiagnozowane potrzeb i możliwości spółdzielni socjalnych .....	103
Całościowa diagnoza i analiza potrzeb społeczności .....	103
Analiza możliwości grup zagrożonych wykluczeniem społecznym .....	104
Dopasowanie potrzeb społeczności do możliwości i ograniczeń grup zagrożonych wykluczeniem .....	106
Sieciowanie i współpraca .....	106
Powiat i gmina .....	107
Instytucje rynku pracy – PUP .....	108
Jednostki pomocy i integracji społecznej – PCPR i OPS .....	108
Realna współpraca .....	108
Potrzeba lidera .....	108
Korzyści z partycypacyjnego sposobu realizacji usług społecznych .....	109
Beneficjenci .....	109
Rodzaje korzyści .....	110

*Marc Parés, Hug March*

<b>Ewaluacja .....</b>	<b>111</b>
Cele i typy ewaluacji .....	111
Czego dotyczy ewaluacja? .....	112
Kto powinien przeprowadzać ewaluację? Przestrzenie ewaluacji .....	113
Ewaluacja krok po kroku .....	114

*Krzysztof Cibor*

<b>Podsumowanie .....</b>	<b>117</b>
---------------------------	------------

<b>Bibliografia .....</b>	<b>119</b>
---------------------------	------------

<b>Notatki .....</b>	<b>121</b>
----------------------	------------

# Wstęp

Cezary Miżejewski

Od 1990 roku na samorządzie terytorialnym spoczywa szereg zadań publicznych, których z roku na rok przybywa, w odróżnieniu od przekazywanych samorządom wpływów z podatków i pieniędzy budżetu centralnego. Z drugiej strony wciąż wzrastają aspiracje obywateli do otrzymania jak najlepszych usług ze strony samorządu. Władze stoją przed dylematem: jak zapewnić to, co najlepsze, przy zróżnicowanych oczekiwaniach i ograniczonych możliwościach finansowych. Instytucje kontrolne spychają samorządowców do narożnika, oczekując jak największych oszczędności w wydatkach publicznych, co prowadzi do absurdu najniższej ceny. Trudno w tych warunkach wydawać pieniądze naprawdę racjonalnie, trudno też właściwie zaspokajać oczekiwania mieszkańców.

Sytuacja jednak wkrótce może się poważnie zmienić. Coraz większe zainteresowanie samorządowymi zadaniami publicznymi przejawia Unia Europejska. Podnoszenie jakości i zwiększanie zasięgu usług, jeśli będzie powiązane ze wzmacnianiem lokalnych rynków pracy, stanowi szansę na rozwój wspólnot samorządowych. Takie podejście wiązać się będzie również z korzyścią w wymiarze finansowym. Oczywiście aby wykorzystać tę szansę – mającą podstawy prawne, organizacyjne i finansowe – musimy solidnie się przygotować.

Jednym z etapów przygotowań do zmiany podejścia do wydatków publicznych jest podjęcie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej prac nad zasadami współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w realizacji zadań publicznych.

Choć dla nas to nowość, dyskusja na temat zmiany podejścia do zadań publicznych toczy się w Euro-

pie od lat. Debatowano między innymi nad pełną swobodą usług. Jeden zamawia, drugi wykonuje. Liczy się cena, czasem jakość realizowanej usługi. Jeśli nie jesteś w stanie utrzymać się z realizowanych usług, upadasz. Proste? Nie do końca.

Możemy sobie wyobrazić, że producent śrubek bankrutuje, ale na jego miejsce wchodzi następni. Niekiedy od razu, innym razem po jakimś czasie. Istnieje jednak wiele usług, które nie są opłacalne dla przedsiębiorców lub nie są dostarczane w wystarczającej ilości i jakości, ponieważ konsument nie jest w stanie zapłacić za nie pełnej ceny rynkowej, która pozwalałaby mu wypracować odpowiedni dochód. W przypadku takich „nieopłacalnych” usług, które obywatel jako uczestnik wspólnoty powinien otrzymać niezależnie od koniunktury rynkowej, dyskusja o idealnej konkurencyjności jest niemożliwa. Pełna dostępność takich usług jest jednym z kanonów Europejskiego Modelu Społecznego. Nie umiemy sobie wyobrazić, że z kranu przestaje nagle płynąć woda, ponieważ firma, która ją dostarczała, zbankrutowała. To samo dotyczy gazu, poczty, odbierania odpadów, ale również usług o charakterze społecznym, na przykład edukacji, służby zdrowia, kultury.

Zgoda co do tego, że pewne usługi muszą być dostępne dla wszystkich członków wspólnoty, pociągnęła za sobą stworzenie pojęcia „usług świadczonych w interesie ogólnym”. Dokładne zdefiniowanie tego pojęcia pozostawiono krajom członkowskim Unii Europejskiej. W polskim prawodawstwie znany jest termin „usług użyteczności publicznej”, który w zasadzie odpowiada zakresowi tematycznym terminowi europejskiemu.

Ustawa o samorządzie gminnym wskazuje, że zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy określone w stosownym przepisie usta-



Spółdzielnia Socjalna Patron z Jeleniej Góry zajmuje się naprawą i konserwacją mebli, drobnymi pracami stolarskimi, usługami remontowo-budowlanymi, sprzątnięciem mieszkań.

wy, których celem jest „bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

Mamy zatem jasno zdefiniowany obszar usług, które podlegają szczególnej ochronie z uwagi na ich specyficzny charakter dla obywateli. Usług tych dotyczą zmiany prawne inspirowane przepisami europejskimi (na przykład umożliwiające większą pomoc publiczną, co czyni te usługi bardziej opłacalnymi).

Poza zdefiniowaniem obszaru preferowanych usług istotną kwestią jest określenie ich realizatora. To władze publiczne decydują o wyborze sposobu prowadzenia i form usług użyteczności publicznej, jak również o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej. Zgodnie z polskimi przepisami samorząd może takie usługi realizować samodzielnie lub w drodze umowy może powierzać ich świadczenie osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej na podstawie konkretnych ustaw, takich jak Prawo zamówień publicznych czy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jeśli samorząd realizuje usługi samodzielnie, sprawa jest prosta. Jednak taka sytuacja jest coraz rzadsza. Coraz więcej usług użyteczności publicznej przekazuje się do realizacji podmiotom zewnętrznym. Oczywiście powody są różne, jednak tendencja jest coraz bardziej wyraźna.

W tej sytuacji powinniśmy zadać sobie pytanie, **czy jest nam wszystko jedno, KTO i JAK realizuje te usługi**. Aby władze lokalne mogły odpowiedzieć na to pytanie, powinny najpierw zadać sobie dwa pytania pomocnicze. Pierwsze z nich dotyczy jakości realizowanej usługi, przy czym nie chodzi jedynie o to, czy dany usługodawca spełnia wymogi formalne, ale czy daną usługę wykonuje ktoś rzeczywiście zaangażowany, kto jednocześnie otrzymuje za to godne wynagrodzenie. Drugie pytanie dotyczy tego, czy realizacja danej usługi tworzy i utrzymuje miejsca

pracy w naszej wspólnocie samorządowej.

Odpowiedzi na oba pytania mogą mieć oczywiście wymiar polityczny – w takim sensie, w jakim polityka to sposób rządzenia, a nie telewizyjne show. Czy nasze działania na rzecz ogółu mieszkańców wzmacniają naszą wspólnotę samorządową, czy też jesteśmy tylko administratorami, którzy mają realizować to, co się opłaca i co jest zgodne z wymogami ustaw? Musimy sobie sami odpowiedzieć na to pytanie. Warto jednak zwrócić uwagę na dość ważną tendencję, która coraz częściej pojawia się w całej Europie. Otóż w czasach postępującej globalizacji, kiedy kapitał przekracza z łatwością granice, nie istnieje coś takiego jak patriotyzm biznesowy. Dziś przedsiębiorca tworzy miejsca pracy w naszej gminie (przy zapewnieniu przez nas stosownych usług i profitów), ale jutro nie będzie miał skrupułów i zamknie zakład, jeśli znajdzie gdzie indziej lepsze warunki, a najczęściej po prostu tańszą pracę. Dlatego tak ważne jest budowanie samorządności również w wymiarze gospodarczym. Budujmy miejsca pracy oparte o lokalne zasoby, o ludzi, którzy mieszkają w danym miejscu. Oni nie wyjadą, bo ich dzieci chodzą tu do szkoły, tu mieszkają ich rodziny. Oni tu zostaną. Ba! Ich działania muszą być znacznie bardziej staranne, bowiem podlegają oglądowi własnych sąsiadów i znajomych. To dużo lepsza weryfikacja jakości niż to, co mogą zapewnić wszystkie służby kontrolne razem wzięte.

Należy wziąć pod uwagę również wymiar społeczny, który wskazuje, że warto, aby nasze zadania realizował ktoś, kto jest autentycznie zainteresowa-



ny daną kwestią społeczną, a nie ten, kto działa wyłącznie dla zysku. Czy na przykład usługi asystenckie lepiej zlecić lokalnej organizacji lub innemu podmiotowi specjalizującemu się w kwestii wsparcia osób bezrobotnych, czy też komukolwiek, kto zaoferuje najniższą cenę? Jakość wpisana w misję to element nie do przecenienia, zwłaszcza wobec wzrastających – co oczywiście – wymagań obywateli.

Istnieje jeszcze jeden argument, który powinien przemówić nam do wyobraźni. Tworzenie miejsc pracy w społeczności jest oczywiście po prostu opłacalne, również dla samorządu. Każdy pracujący, tak samo jak każdy usługodawca, to płatnik podatku, który częściowo pozostaje w samorządzie. Każdy pracujący to znacznie efektywniejszy konsument, który kupuje w lokalnych sklepach, a tym samym daje pracę innym ludziom. To wreszcie niższe wydatki na pomoc społeczną i inne formy wsparcia. Ludzie mający zatrudnienie, mogący zapewnić byt swoim rodzinom, to bardziej aktywni obywatele, jakże ważni dla sprawności naszej wspólnoty samorządowej.

Dotychczasowy wywód można podsumować jednym słowem: oczywistości. Przecież zrobilibyśmy tak, gdyby były inne warunki, inne możliwości itd. Otóż właśnie. Cała debata o usługach świadczonych w interesie ogólnym, o odbudowie ekonomicznej wspólnot samorządowych, to nie tylko dyskusje polityków w dalekiej Brukseli. Wspomniane tu działania i tendencje będą miały również bardzo praktyczny wymiar dla naszych samorządów w ramach nowej strategii Europa 2020.

Nowy okres programowania 2014–2020, który kojarzy nam się wyłącznie ze środkami europejskimi, to jednak nie tylko pieniądze. Środki finansowe to instrument zmian społecznych, którym towarzyszą działania organizacyjne, edukacyjne oraz regulacje prawne. Zmiany w zakresie usług użyteczności publicznej wsparte będą również regulacjami prawnymi w całej Europie i dotyczyć będą również Polski.

W 2007 roku stwierdzano, że w przypadku usług społecznych najistotniejsi będą usługodawcy „nie



Fundacja Ja Wiśła z Warszawy inicjuje działania rewitalizacyjne i renaturalizacyjne w dolinie Wisły, kultywuje wiślane tradycje żeglugowe.

nastawieni na zysk oraz pracownicy wolontariatu często odgrywający ważną rolę w świadczeniu usług społecznych, wyrażając tym samym postawę obywatelską i przyczyniając się do integracji społecznej, spójności społecznej wspólnot lokalnych oraz do solidarności międzypokoleniowej”. Ale już w dyrektywie o zamówieniach publicznych z lutego 2014 roku, która znajdzie się w polskich przepisach, określono, że państwa członkowskie mogą zastrzec dla niektórych organizacji, takich jak spółdzielnie socjalne, „prawo udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie w odniesieniu do tych usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych”. Oznacza to, że istnieje możliwość kierowania zleceń na określone usługi użyteczności publicznej tylko do spółdzielni socjalnych i innych przedsiębiorstw społecznych. Tym samym możemy budować swój lokalny rynek zamówień publicznych, tworząc niekomercyjne miejsca pracy dla naszych mieszkańców. To tylko jeden z przykładów na to, w jakim kierunku zmierzają europejskie regulacje.

Warto również zauważyć, że w ramach nowych Regionalnych Programów Operacyjnych 2014–2020 jednym z poważnych impulsów finansowych jest priorytet inwestycyjny o nazwie „ułatwienie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym”.

Najbliższe lata będą widownią wielu zmian w wymiarze politycznym, społecznym i ekonomicznym. Możemy być przygotowani na te zmiany,



Dolnośląskie Stowarzyszenie na Rzecz Chorych Długotrwale Unieruchomionych „Niebieski Parasol” z Chojnowa prowadzi Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej, ośrodek rehabilitacyjny oraz wypożycza sprzęt rehabilitacyjny.

które w istocie są niezwykle korzystne dla samorządu, i to zarówno mieszkańców, jak i władz samorządowych.

Jednak aby być do tego przygotowanym, musimy mieć wolę, opracowane rozwiązania oraz przetarte ścieżki zlecenia zadań publicznych czy też zakupu usług świadczonych w interesie ogólnym. To nie jest żadna „czarna magia”. A jeśli dobrze się przygotowujemy, korzyści dla całej wspólnoty samorządowej przyjdą szybciej, a my staniemy się sprawnymi i przewidywalnymi gospodarzami owej wspólnoty.

Jak już wspomniałem, Minister Pracy i Polityki Społecznej pracuje obecnie nad zasadami współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w realizacji zadań publicznych. To pierwszy krok w stronę budowy nowego podejścia do usług użyteczności publicznej. Zasady nie będą miały charakteru nakazu czy zobowiązania. Jednak odpowiednie przygotowanie współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi będzie się samorządomo po prostu opłacać. Każda zaś zmiana wymaga starannego przygotowania. Dlatego chcielibyśmy, aby to przygotowanie miało solidne podstawy metodologiczne.

Musimy spojrzeć na nowo na analizę zasobów i potrzeb. Diagnoza to nie tylko spis „z natury”, to również zdefiniowanie „co pacjentowi dolega”. W tym rozumieniu analiza to nie tylko praca ludzi z urzędu, to również udział obywateli i ich organizacji. Oczywiście, wiemy, że to niełatwe. Partycypacja w pracach programowych to rzecz,

której pewnie wszyscy musimy nauczyć się od początku. Jednak – na marginesie – pamiętajmy, że wiele projektów europejskich będzie opierało się na tej zasadzie.

Musimy też poznać wszystkie możliwości wzajemnego współdziałania ze spółdzielczością socjalną i szerzej – z ekonomią społeczną. Myślicie, że wszystko już wiadomo? Otóż wykorzystujemy dzisiaj jedynie 20 proc. obecnych możliwości prawnych, a nowe właśnie się tworzą. Jeśli jednak nie opanujemy obecnych możliwości, nie będziemy umieli skorzystać

z nowych. A to zostawi nas w końcówce peletonu zmian.

Wreszcie najważniejsza kwestia: jak wykorzystać możliwości w kontekście zdiagnozowanych potrzeb? Jak dokonać wyboru optymalnego rozwiązania? Wszystkiego finansować się nie da. Nie ma takich środków, które zaspokoilyby wszystkie potrzeby społeczne, zwłaszcza w realiach polskich samorządów. Te elementy chcielibyśmy przekazać w procesie edukacyjnym, którego elementem jest prezentowany podręcznik. Procesie, w którym będziemy się uczyć nawzajem tworzenia i realizacji możliwości zmiany.



# Spółeczność lokalna i jej potrzeby

Tomasz Schimanek

*Należć do pododdziału, kochać małą komórkę,  
do której należymy, to pierwszy warunek (niejako zarodek)  
poczucia więzi społecznej.  
Jest to pierwsza z wielu ścieżek,  
którymi dochodzimy do miłości własnego kraju i całej ludzkości.*

**Edmund Burke**

## Co to jest społeczność lokalna?

Człowiek żyje wśród innych ludzi, jest członkiem wielu zbiorowości, na przykład rodziny, wspólnoty sąsiedzkiej, zbiorowości ludzi zamieszkujących w określonej gminie, pracujących w jednym zakładzie pracy lub pracujących w ramach jednego zawodu, uczących się w jednej szkole. W ramach tych grup ludzie tworzą wzajemne relacje po to, by zaspokajać swoje potrzeby. **Jeżeli relacje te są silne i łączy je wspólnota celów, interesów i dążeń, to takie zbiorowości nazywane są społecznościami.**

Od zarania ludzkości **społeczność lokalna** była jedną z podstawowych form życia zbiorowego. Profesor Bohdan Jałowiecki, wybitny polski socjolog, bardzo trafnie ujął rolę, jaką społeczności lokalne przez wieki pełniły w życiu człowieka: „społeczności lokalne władają określonym terytorium, stanowiąc względnie zamknięty system – układ lokalny. Gdzieś ponad nim, w innej przestrzeni, rozgrywała się przyspieszona historia, toczyły się wojny, upadały i powstawały monarchie, kształtowały się polityczne makrostruktury. W układach lokalnych czas biegł powoli w rytmie długiego trwania”<sup>1</sup>.

Spółeczności lokalne tworzyły się w sposób naturalny poprzez poczucie wspólnoty z miejscem zamieszkania, ale także dzięki temu, że **społeczność była głównym, a niekiedy jedynym źródłem zaspokajania potrzeb jej członków**. Tu mieszkali ich rodziny, tu dorastali, tu się uczyli, tu zakładali własne rodziny, tu pracowali, starzeli się i umierali. Społeczność lokalna dla wielu jej członków była całym ich życiem i światem.

Spółeczność lokalna w tradycyjnym rozumieniu to zbiorowość ludzi zamieszkujących określone terytorium, połączonych ze sobą wzajemnymi relacjami oraz wspólnotą celów, interesów i dążeń związanych z miejscem zamieszkania.

Wraz z upływem czasu inne społeczności czy też zbiorowości zaczęły nabierać znaczenia w życiu człowieka. Przede wszystkim istotne stały się zbiorowości związane z organizacją władzy publicznej i z podporządkowanym jej podziałem administracyjnym. W Polsce są to **gminy, powiaty oraz województwa, a wreszcie państwo**. Silne są także społeczności religijne czy społeczności ludzi wykonujących określone zawody, jak również różnego rodzaju **mikrospołeczności**, na przykład organizacje pozarządowe czy społeczności sąsiedzkie.

Jeszcze kilkadziesiąt lat temu kontakty i relacje społeczne ograniczały się głównie do społeczno-

<sup>1</sup> Jałowiecki B., *Lokalność jako czynnik rozwoju społecznego*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2(57), 1987, s. 15.

ści lokalnych, bo budowanie i utrzymywanie stałych relacji z ludźmi spoza nich wymagało dużego wysiłku i nakładów czasowych oraz finansowych. Dzisiaj nie stanowi to problemu. Powszechnie dostępny internet oraz inne współczesne środki komunikacji znacznie ułatwiają relacje ludzi nie tylko z różnych społeczności lokalnych, lecz także z różnych regionów, państw i kontynentów. Dlatego dziś mówimy także o **społecznościach globalnych**, na przykład internetowych. Pojedynczy człowiek współtworzy te zbiorowości, w większym lub mniejszym stopniu angażując swój czas, wiedzę, doświadczenie, pieniądze, a wreszcie emocje w ich funkcjonowanie. One także – w różnym stopniu – oddziałują na niego, tworząc różnego rodzaju możliwości zaspokajania jego indywidualnych potrzeb.

**Globalizacja kontaktów międzyludzkich wymusza zmiany w tradycyjnie zorganizowanych i funkcjonujących społecznościach, zwłaszcza w rodzinie i społecznościach lokalnych.** Nie musi to jednak oznaczać ich końca, a jedynie zmianę dotychczasowych funkcji, jakie te społeczności

pełnią wobec swoich członków. Rozwinięte formy fizycznej komunikacji są stosunkowo drogie (rosnące ceny paliw), szkodliwe dla środowiska (spaliny) i niewystarczająco szybkie (korki na drogach czy przedłużające się kontrole lotniskowe). To powoduje, że ludzie coraz częściej wracają do możliwości zaspokajania potrzeb bez konieczności długich podróży, najlepiej w społeczności lokalnej. Wspiera ich w tym internet, umożliwiający kontakty ze światem bez konieczności opuszczania domu. Niektórzy socjologowie mówią nawet o **renesansie społeczności lokalnych**.

Wróćmy na moment do sformułowanej na początku definicji społeczności lokalnej. Warto zwrócić uwagę na oba człony tego określenia. **Spoleczność** oznacza ludzi połączonych wspólnotą celów, dążeń i interesów i relacji międzyludzkich. Oznacza także formę takiej **samoorganizacji**, która umożliwia działania służące realizacji wspólnych celów. Określenie **lokalna** oznacza zaś, że owa wspólnota celów, dążeń i interesów wiąże się ściśle z miejscem, w którym zamieszkują członkowie społeczności, ich „domem”, małą ojczyzną.

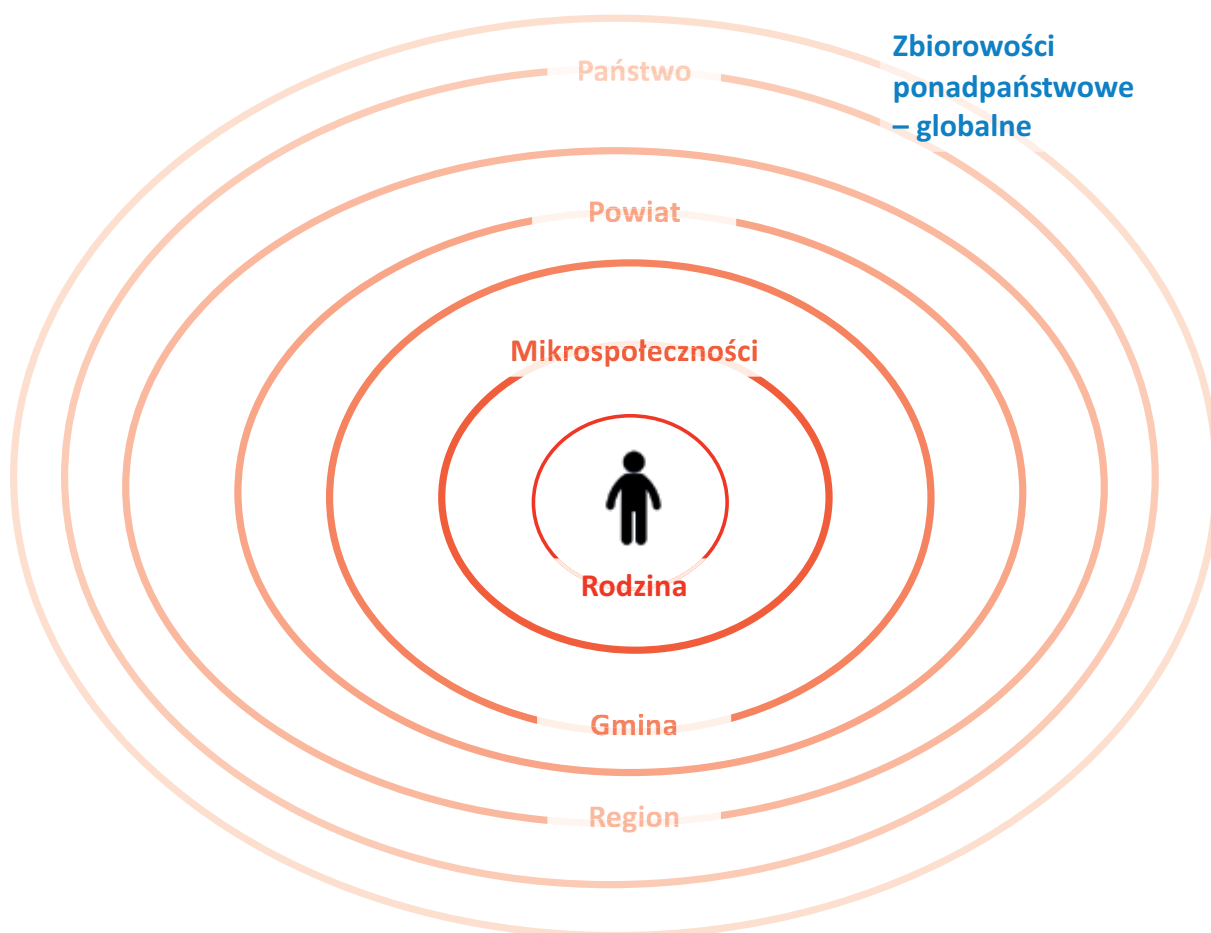


Diagram 1. Jednostka i kolejne kręgi społeczności

## Samorządowe społeczności lokalne

Tradycyjnie rozumiana lokalność to możliwość utrzymywania bezpośrednich relacji pomiędzy członkami wspólnoty, czyli kontaktów „twarzą w twarz”. Współcześnie, przy powszechnie dostępnych nowoczesnych środkach komunikacji, bezpośrednie kontakty, choć nadal ważne, przestały być wyróżnikiem społeczności lokalnej. Ważniejsza staje się zdolność do samoorganizacji społeczności lokalnej i zaspokajania potrzeb jej członków. Ten typ społeczności opiera się przede wszystkim na więziach wynikających z **władczych i administracyjnych kompetencji danej zbiorowości**, a nie na tradycjach, historii czy też bezpośrednich kontaktach jej członków. Dlatego też coraz większe znaczenie mają w Polsce samorządowe społeczności lokalne, czyli takie, które posiadają prawnie określone kompetencje władcze i administracyjne na danym terytorium. W Polsce są to **gminy i powiaty**, którym Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i obowiązujące ustawy przyznają takie uprawnienia.

Samorządowa społeczność lokalna to zbiorowość ludzi zamieszkujących określone, administracyjne wydzielone terytorium, połączonych ze sobą relacjami opartymi na wspólnocie celów, kierowana przez wybierane przez jej mieszkańców władze samorządowe.

Upewnienia władcze społeczności lokalnych mają dwa wymiary. Z jednej strony prawo nadaje im osobowość prawną i kompetencje do (samo) rządzenia gminą czy powiatem. Z drugiej strony nakłada na władze wyłaniane przez wspólnotę odpowiedzialność za realizację zadań makrosocjalności, czyli państwa. Władze gminy czy powiatu pełnią nie tylko rolę samorządu społeczności lokalnej, lecz także – w pewnych zakresach – władzy publicznej na swoim terytorium.

Podstawową **słabością** samorządowych społeczności lokalnych jest to, że tworzone są one przez państwo decyzjami administracyjnymi. Nikt nie pyta mieszkańców, czy czują się związani z daną gminą czy powiatem. Z mocy prawa stają się oni członkami wspólnot samorządowych przez sam fakt zameldowania w danym miejscu. Jednak **więzi formalno-administracyjne nie mogą zastąpić więzi międzyludzkich**, choć z pewnością przyczyniają się do ich zacieśnienia. Bycie członkiem społeczności

gminnej w świetle prawa nie musi przekładać się więc na rzeczywiste poczucie tożsamości i więzi z tą społecznością. Nie musi także oznaczać angażowania się w jej życie i działania na rzecz dobrobytu jej członków. Stąd tak duże znaczenie w działaniach administracji publicznej, a także wielu lokalnych organizacji pozarządowych mają **aktywizacja i integracja społeczności lokalnych**. Chodzi o zbudowanie wśród mieszkańców wspólnot samorządowych więzi ze swoją gminą czy powiatem i ich zaangażowania w życie społeczności lokalnej.

**Drugą istotną słabością** samorządowych społeczności lokalnych jest to, że z reguły liczą one po kilkadziesiąt tysięcy, a niektóre gminy miejskie nawet po kilkaset tysięcy członków. **W tak dużych społecznościach poczucie więzi z miejscem zamieszkania z reguły słabnie** i bardzo trudne jest budowanie relacji opartych na wspólnej tożsamości, wspólnych celach i interesach. Pomocne w tym może być wzmacnianie mniejszych wspólnot, które tworzą większe społeczności. **Siła większej wspólnoty opiera się na integracji i kooperacji mniejszych grup wchodzących w jej skład**. W przypadku powiatu będą to gminy, w przypadku gminy mogą być to tak zwane jednostki pomocnicze, które każda gmina może powoływać. Nie mają one osobowości prawnej, dysponują jedynie częścią uprawnień władczych, które przekazuje im gmina.

Najwięcej jednostek pomocniczych powstaje na wsiach – są to **sołectwa**. W miastach gminy powołują **osiedla** lub **dzielnice**. Podobną, choć nie tak sformalizowaną rolę pełnią także różnego rodzaju mikrosocjalności: **sąsiedzkie, parafialne czy stowarzyszeniowe**.

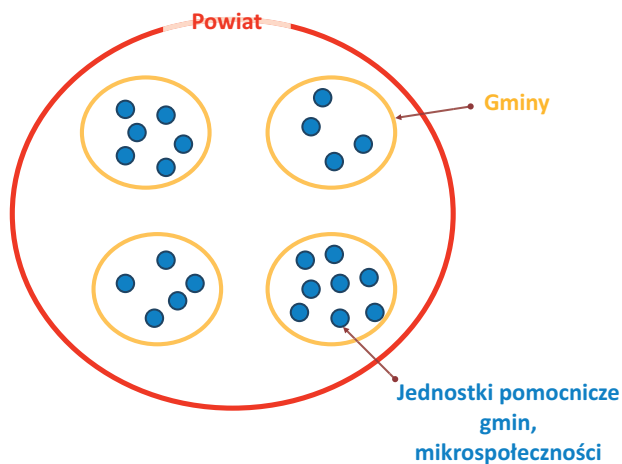


Diagram 2. Samorządowe społeczności lokalne

## Cechy i funkcje społeczności lokalnej

Podstawowe cechy, które powinna mieć każda społeczność lokalna, to:

- **własne, wydzielone terytorium**, najczęściej wyznaczone granicami administracyjnymi, którym zarządzają mieszkańcy społeczności lokalnej poprzez samorządowe formy władzy,
- **władza samorządowa**, wybierana przez mieszkańców, która w granicach wyznaczonych przez prawo organizuje życie społeczności i nim zarządza, a także realizuje zadania powierzone przez państwo lub inne jednostki samorządowe,
- **prawo lokalne** określające zasady i sposoby funkcjonowania społeczności lokalnej i jej instytucji; prawo lokalne nie może być sprzeczne z prawem krajowym i obecnie najczęściej jest prawem stanowionym przez władze uchwałodawcze gmin i powiatów, ale nadal w niektórych sferach życia obowiązuje tak zwane prawo zwyczajowe, czyli niepisane zwyczaje czy normy obowiązujące w relacjach międzyludzkich,
- **więzi emocjonalne**, utożsamianie się mieszkańców z miejscem zamieszkania, poczucie przynależności do społeczności lokalnej,
- **współpraca ludzi i instytucji** oparta na poczuciu identyfikacji ze społecznością lokalną oraz wspólnych celach i dążeniach,
- **ten sam cel, jakim jest dobro wspólne**, czyli to wszystko, z czego korzystają członkowie społeczności lokalnej i za co są współodpowiedzialni, a więc lokalne warunki naturalne, fizyczne, instytucjonalne służące zaspokajaniu potrzeb społecznych.

W praktyce rzadko zdarza się, aby wszyscy członkowie społeczności lokalnej utożsamiali się z nią i angażowali się w jej funkcjonowanie. Jeżeli jednak brak zaangażowania wykazuje większość mieszkańców gminy, mówimy o zbiorowości lokalnej, która nie jest w stanie spełniać funkcji społeczności lokalnej.

**Podstawową funkcją społeczności lokalnej** jest zaspokajanie indywidualnych potrzeb jej członków poprzez **zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczności**, czyli poprzez korzystanie przez nich z dobra wspólnego. Z tego wynikają dwie kolejne ważne funkcje społeczności lokalnej: **dbanie o utrzymywanie i pomnażanie dobra wspólnego** oraz **regulowanie dostępu do tego dobra** w sposób umożliwiający każdemu członkowi społeczności zaspokajanie swoich potrzeb.

Istotną funkcją społeczności lokalnej jest też **integracja jej członków**, czyli budowanie i podtrzymywanie poczucia identyfikacji ze społecznością lokalną – nie tylko z miejscem, lecz także z jej członkami – oraz łączenie członków społeczności pomimo występujących pomiędzy nimi różnic, a nawet powstających na tym tle konfliktów. Te różnice i konflikty są rzeczą naturalną i wynikają z różnych ról społecznych i zawodowych pełnionych przez poszczególnych członków społeczności: ja jestem urzędnikiem, ty petentem; ty jesteś handlowcem, ja konsumentem; ja nauczycielem, ty uczniem. Chodzi jednak o to, aby nie przesłaniały one poczucia wspólnoty wynikającej z przynależności do społeczności lokalnej, aby **poczucie odpowiedzialności za wspólne tworzenie tej społeczności** wzięło górę nad partykularnymi interesami. Czasami określa się tę funkcję społeczności lokal-



Diagram 3. Cechy samorządowej społeczności lokalnej

nej jako tworzenie **społecznie odpowiedzialnego terytorium**, którego cechą jest **współpraca** ludzi i instytucji na rzecz dobra wspólnego.

Kolejną istotną funkcją społeczności lokalnej jest **aktywizowanie jej członków** do działań na rzecz wspólnego dobra, począwszy od aktywności w wyborach władz samorządowych poprzez udział w tych władzach, kończąc na dbaniu o swój dom, wieś czy ulicę. W ramach aktywizacji mieszkańców ważne jest także **wzmacnianie mikrospołeczności**: wspólnot sąsiedzkich, osiedlowych czy stowarzyszeniowych.

Niezwykle ważną funkcją społeczności jest **kontrola społeczna** zachowań jej członków pod kątem realizacji wspólnych zasad, norm i celów. Kontrola ta realizowana jest w oparciu o formalnie obowiązujące w prawie – w tym także lokalnym – nakazy, zakazy i sankcje, jak również w oparciu o niepisane zwyczaje respektowane w relacjach międzyludzkich. Kontrola społeczna pozwala identyfikować działania niekorzystne z punktu widzenia społeczności i na różne sposoby motywować do ich zaniechania.

Realizując swoje funkcje, społeczność lokalna opiera się na wykorzystaniu trzech rodzajów kapitału, które w dużej mierze determinują możliwości działania i rozwoju społeczności lokalnej. Są to: kapitał fizyczny, ludzki i społeczny.

**Kapitał fizyczny** to zarówno potencjał naturalny (środowisko naturalne), rzeczowy (budynki, maszyny), jak i finansowy społeczności lokalnej. **Kapitał ludzki** to członkowie społeczności, ich wiedza, kompetencje, umiejętności i doświadczenia. Im większy kapitał fizyczny, im lepiej wykształceni mieszkańcy, tym większa szansa na dobrze funkcjonującą wspólnotę. Jednak aby zagwarantować sukces, przekuć kapitał fizyczny i ludzki na dobro wspólne społeczności lokalnej, potrzeba jeszcze współpracy i angażowania się mieszkańców w pracę na rzecz tej społeczności. Zapewnia to tak zwany **kapitał społeczny**, czyli poczucie tożsamości ze wspólnotą lokalną, solidarności jej mieszkańców, wzajemnego zaufania ludzi i instytucji. Obecnie coraz częściej wskazuje się, że to właśnie kapitał społeczny, a nie pozostałe dwa, jest podstawą funkcjonowania społeczności lokalnych.

## Samorządowe społeczności lokalne – jak działają

Samorządowe społeczności lokalne to gmina i powiat.

**Gmina** jest podstawową i najważniejszą formą społeczności lokalnej, której funkcjonowanie gwarantuje obywatelom Konstytucja RP. Ta wyższość gminy nad innymi formami samorządu wynika nie tylko z tego, że konstytucja wymienia ją z nazwy, lecz także z tego, że stwierdza ona wyraźnie: „gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego” (art. 164, ust. 3 Konstytucji RP).

Gmina to wspólnota samorządowa i zamieszkiwane przez nią terytorium. Funkcjonowanie gminy reguluje Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Decyzje o tworzeniu gmin podejmuje Rada Ministrów, uwzględniając możliwie jednorodność terytorium gminy ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, więzi społecz-



Diagram 4. Funkcje społeczności lokalnej





Biłgorajskie Przedsiębiorstwo Społeczne – spółka non-profit oferuje usługi porządkowe, pielęgnacji zieleni, remontowe, prowadzi również myjnię samochodową.

ne, gospodarcze i kulturowe oraz zdolność wykonywania zadań publicznych. W Polsce w 2012 roku według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) było 2479 gmin, w tym 1571 gmin wiejskich (takich, na których terenie nie ma miasta), 602 gminy wiejsko-miejskie (takich, na których terenie są miasta i wsie) oraz 306 gmin miejskich. Powierzchnia gmin jest bardzo zróżnicowana, od nieco ponad 3 km<sup>2</sup> do ponad 630 km<sup>2</sup>. Także pod względem liczby mieszkańców zróżnicowanie gmin jest znaczące, od nieco ponad tysiąca do ponad miliona siedmiuset tysięcy mieszkańców.

Głównym zadaniem gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. **Gmina wykonuje zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność**, na zasadach określonych przez ustawy, korzystając z samodzielności chronionej na drodze sądowej. Część zadań gminy ma charakter dobrowolny, część obowiązkowy, a obowiązek ten nakładają na gminę ustawy. **Gmina wykonuje ponadto zadania zlecone jej przez państwo**. W większości mają one charakter obligatoryjny i wynikają z prawa, ale gminy mogą także dobrowolnie wykonywać zadania zlecone na podstawie porozumienia z właściwym organem administracji rządowej.

**Władza w gminie należy do jej mieszkańców**, którzy jednak nie sprawują jej bezpośrednio, tylko przez wybranych przez siebie przedstawicieli tworzących organ uchwałodawczy gminy i organ wykonawczy-zarządzający. Gmina działa w oparciu o prawo krajowe, statut oraz inne akty prawa lokalnego uchwalanego przez organ uchwałodawczy.

Organem uchwałodawczym jest **rada gminy** (rada miasta) wybierana przez mieszkańców co cztery lata w wyborach powszechnych. Rada liczy od 15 do 45 radnych, w zależności od liczby mieszkańców gminy (wyjątkiem jest Warszawa, która ma 60 radnych). Rada podejmuje uchwały dotyczące najważniejszych kwestii dotyczących funkcjonowania gminy, między innymi statutu, budżetu, strategii i programów lokalnych, majątku gminy, podatków lokalnych, a także współpracy z innymi samorządami. Rada pełni także

funkcje kontrolne w stosunku do innych władz gminy, ale nie ma kompetencji ich odwoływania z wyjątkiem skarbnika gminy.

Obecnie w większości gmin bardzo silną pozycję ma władza wykonawcza, którą jednoosobowo pełni **wójt** (w gminie wiejskiej), **burmistrz** (w gminie miejsko-wiejskiej i miejskiej) lub **prezydent** (w miastach liczących powyżej 100 tysięcy mieszkańców lub miastach posiadających tradycyjnie przyjęte nazewnictwo). Silna pozycja wójta, burmistrza i prezydenta wynika z ich szerokich kompetencji oraz z tego, że oni także **są wybierani przez mieszkańców w wyborach powszechnych**. Ich kadencja rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy lub wyboru kandydata przez radę gminy i upływa z dniem upływu kadencji tejże rady.

Wójt, burmistrz czy prezydent wykonują uchwały rady gminy oraz zadania gminy wynikające z ustaw. Do ich zadań należy między innymi przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określanie sposobu ich wykonywania, wykonywanie budżetu, zatrudnianie i zwalnianie swoich zastępców, kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt/burmistrz/prezydent jest także kierownikiem urzędu gminy, reprezentuje gminę na zewnątrz i kieruje jej bieżącymi sprawami.

Prawo, uwzględniając fakt, że najwyższa władza w gminie należy do mieszkańców, przewiduje także możliwość ich **bezpośredniego udziału** w jej sprawowaniu. Taką podstawową możliwością jest oczywiście udział w powszechnych wyborach radnych i wójta, burmistrza lub prezydenta,

a także wypowiedzenie się w sprawach istotnych dla społeczności lokalnej w formie **referendum**. Referendum może zostać ogłoszone z inicjatywy rady gminy lub na wniosek co najmniej 10 proc. mieszkańców uprawnionych do głosowania. Referendum może dotyczyć także odwołania rady gminy lub wójta, burmistrza czy prezydenta – w takim przypadku przeprowadzane jest wyłącznie na wniosek mieszkańców. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30 proc. uprawnionych do głosowania. Wynik jest rozstrzygający, jeżeli na jedno z rozwiązań w sprawie poddanej pod referendum oddano więcej niż połowę ważnych głosów.

Do innych możliwości bezpośredniego udziału mieszkańców w sprawowaniu władzy należy **udział w konsultacjach społecznych** przeprowadzanych przez władze gminy, a także gwarantowane w Konstytucji RP: **wolność zrzeszania się, prawo do uzyskiwania informacji** o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, w tym prawo do dostępu do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Mieszkańcy mogą także wpływać na działania władz samorządowych poprzez **stowarzyszenia i inne organizacje społeczne**, reprezentujące interesy swoich członków. Są one partnerem władz lokalnych, mogą także opiniować ich decyzje w konsultacjach lub w ramach powoływanych przez organ wykonawczy gminnych rad działalności pożytku publicznego.

Gminy mogą także na swoim terenie tworzyć **jednostki pomocnicze**, które nie mają własnej osobowości prawnej i są jedynie wsparciem gminy w realizacji jej zadań. Do tych jednostek należą przede wszystkim **sołectwa** (na wsiach) oraz **dzielnice** i **osiedla** (w miastach). Zdecydowanie najwięcej jest sołectw. W 2012 roku według GUS było ich 40 571.

Obszar, zakres działania tych jednostek i ich organów określa rada gminy w statucie sołectwa, osiedla lub dzielnicy. Zadaniem jednostki pomocniczej jest organizowanie życia swojej społeczności. W tym zakresie sołectwo czy dzielnica ściśle współpracuje z radą gminy oraz wójtem, burmistrzem lub prezydentem, przedstawiając propozycje inicjatyw oraz opiniując decyzje władz gminy dotyczące mieszkańców jednostki.

Najwyższą władzą sołectwa są jego mieszkańcy, podejmujący uchwały jako zebranie wiejskie. Zebranie wiejskie powołuje i odwołuje sołtysa i radę sołecką. Sołtys jest organem wykonawczym, a jego działania wspomaga jako organ opiniotwórczo-doradczy rada sołeczka. Kadencja sołtysa i rady trwa cztery lata. Obecnie gmina może na wniosek mieszkańców sołectwa utworzyć **fundusz sołeczki**, z którego finansowane są inicjatywy zgłoszone przez mieszkańców sołectwa. W przypadku osiedli czy dzielnic władzą uchwałodawczą są albo wszyscy dorośli mieszkańcy, albo wybierana przez nich rada. Organem wykonawczym jest zarząd wybierany przez radę lub przez ogół mieszkańców.

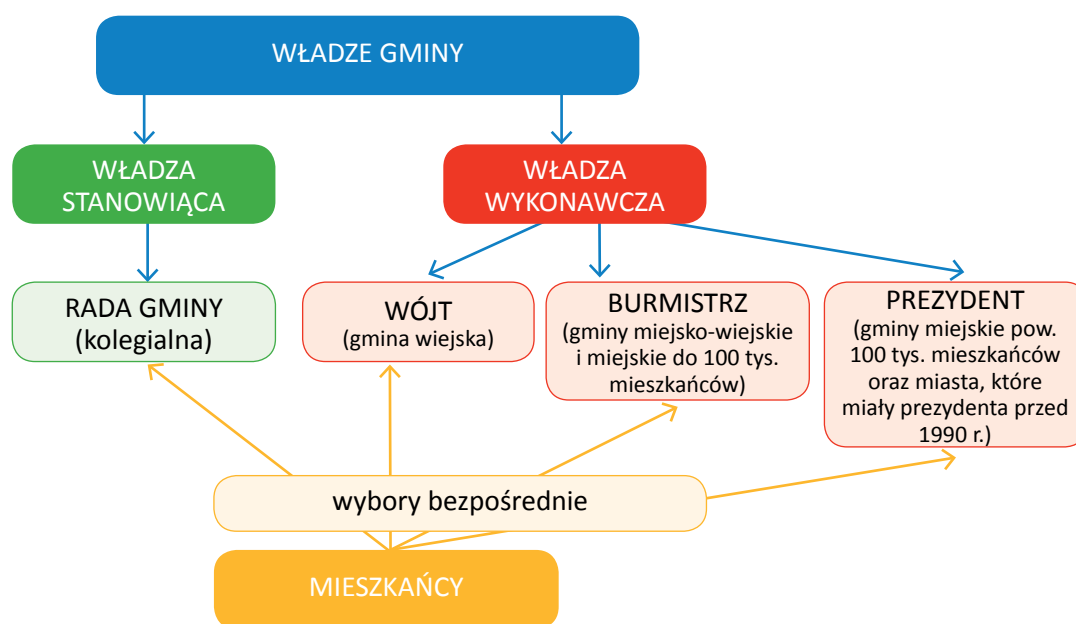


Diagram 5. Struktura władz gminy



Stowarzyszenie Flandria z Inowrocławia oferuje swoim członkom możliwość zamówienia taniej wizyty u lekarza specjalisty, skorzystanie z bezpłatnej opieki pielęgniarskiej dla osób obłożnie chorych, niedrogi wypożyczenie sprzętu medycznego i rehabilitacyjnego oraz możliwość kupienia tańszych leków w aptekach otwieranych przez stowarzyszenie.

**Powiat** jest samorządową społecznością lokalną, której funkcjonowanie określa Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. Powiaty tworzone są przez Radę Ministrów poprzez wskazanie gmin wchodzących w ich skład, a zmiana ich granic dokonywana jest w sposób zapewniający powiatowi terytorium możliwie jednorodnie ze względu na układ osadniczy i przestrzenny, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz zapewniający zdolność wykonywania zadań publicznych.

W Polsce jest 380 powiatów, w tym 66 miast, czyli gmin miejskich, które jednocześnie mają uprawnienia powiatu, nazywanych miastami na prawach powiatu. Podobnie jak w przypadku gmin zróżnicowanie powiatów pod względem powierzchni jest dość duże, od 158 km<sup>2</sup> do prawie trzech tysięcy km<sup>2</sup>. Najmniejszy pod względem liczby mieszkańców powiat w Polsce liczy nieco ponad 21 tysięcy mieszkańców, największy ponad milion siedemset tysięcy.

Powiat wykonuje zadania o charakterze ponadgminnym, między innymi w zakresie: infrastruktury drogowej, technicznej, infrastruktury w sferze pomocy społecznej, edukacji, ochrony zdrowia, wspierania osób niepełnosprawnych czy kultury. Zakres zadań powiatu wynika z ustaw, które nakładają także na powiat obowiązek realizacji zadań zleconych przez państwo. Ustawy określają kompetencje gminy i powiatu w taki sposób, aby się nie pokrywały. Obie struktury samorządowe

są także autonomiczne i nie podlegają sobie wzajemnie.

Podobnie jak w przypadku gminy, **najwyższą władzę w powiecie sprawują jego mieszkańcy** i podobnie jak w gminie robią to za pośrednictwem wybieranych przez siebie organów władzy. Mieszkańcom powiatu przysługują również możliwości bezpośredniego udziału w decyzjach podejmowanych przez wybrane organy, nie mogą oni jedynie w referendum odwołać władz wykonawczych powiatu, gdyż nie są one wybierane przez mieszkańców, tylko przez organ uchwałodawczy. Istotną rolę we wpływaniu na decyzje

władz powiatu mogą, podobnie jak w gminie, odgrywać organizacje pozarządowe. Dla usprawnienia dialogu z organizacjami władze wykonawcze mogą powoływać powiatowe rady pożytku publicznego.

Organem uchwałodawczym powiatu jest **rada powiatu** wybierana co cztery lata przez mieszkańców w wyborach powszechnych. W skład rady wchodzi od 15 do 29 radnych, w zależności od liczby mieszkańców powiatu. Rada powiatu ma zbliżone kompetencje do rady gminy (uchwałodawcze i kontrolne). Podstawową różnicą jest to, że w przeciwieństwie do gminy, rada powiatu powołuje i odwołuje organ wykonawczy. To między innymi powoduje, że organy wykonawcze powiatów mają nieco słabszą pozycję niż organy wykonawcze gmin. Są one także kolegialne w przeciwieństwie do organów wykonawczych gmin.

Organem wykonawczym powiatu jest **zarząd powiatu**, w skład którego wchodzi od trzech do pięciu osób powoływanych przez radę powiatu. Pracami zarządu powiatu kieruje **starosta**. Do zadań zarządu należy między innymi: przygotowywanie projektów uchwał rady, wykonywanie uchwał rady, realizowanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Zarząd wykonuje zadania powiatu z pomocą starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu.

Starosta organizuje pracę zarządu powiatu jako jego przewodniczący, zaś starostwa powiatowe-

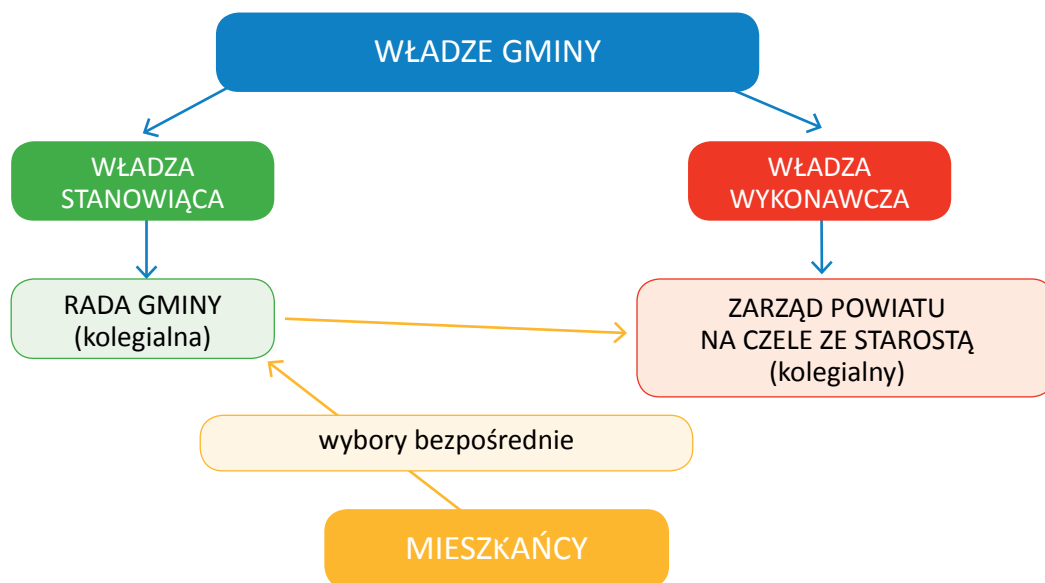


Diagram 6. Struktura władz powiatu

go – jako jego kierownik. Jest zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży; kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz.

Starosta jako zwierzchnik powiatowych służb, inspekcji i straży powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek, w uzgodnieniu z wojewodą zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne prace tych jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje tymi pracami, a w uzasadnionych przypadkach zleca przeprowadzenie kontroli.

Potrzeba to odczuwalny przez człowieka brak czegoś, co jest mu niezbędne do funkcjonowania i rozwoju. Określanie i odczuwanie potrzeb jest zindywidualizowane, zależy od świadomości człowieka, jego psychiki, kondycji fizycznej, a także od sytuacji, w której człowiek się znajduje. Jednak niezależnie od tego większość ludzi odczuwa – według teorii potrzeb Abrahama Maslowa:

- **potrzeby fizjologiczne**, te najbardziej podstawowe, takie jak: jedzenie, picie, ogrze-

### Potrzeby społeczności lokalnej

Siłą społeczności jest możliwość zaspokajania indywidualnych potrzeb każdego jej członka poprzez wspólną pracę na rzecz wspólnych interesów, czyli poprzez pomnażanie i/lub ochronę oraz rozsądne dystrybuowanie **dobra wspólnego**.

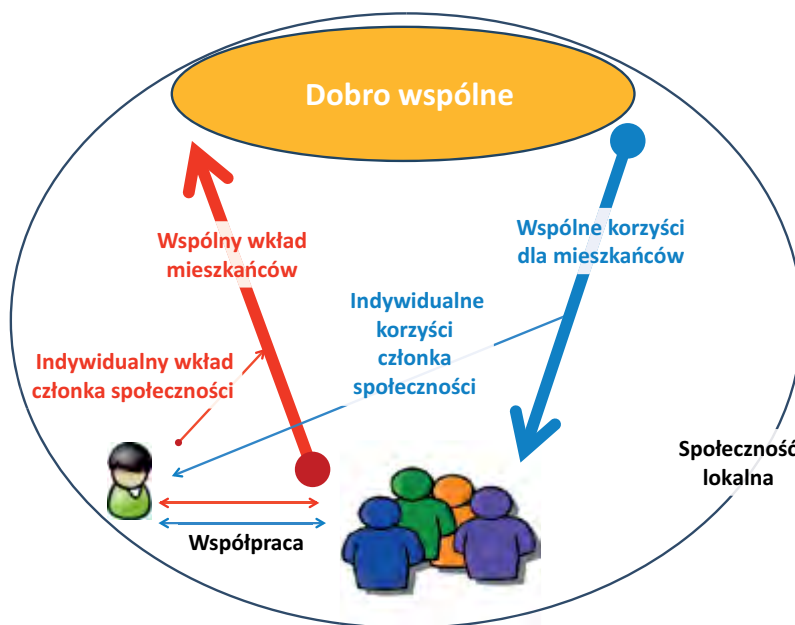


Diagram 7. Dobro wspólne



wanie, schronienie, sen; jeżeli potrzeby te nie są zaspokojone, wówczas człowiekowi trudno jest koncentrować się na innych rodzajach potrzeb,

- **potrzeby bezpieczeństwa**, czyli zapewnienia sobie życia wolnego od zagrożeń związanych na przykład z utratą pracy, utratą dochodów czy utratą zdrowia i życia,
- **potrzeby afiliacji** dotyczące relacji z innymi ludźmi, obejmujące potrzebę akceptacji przez innych, przyjaźni, miłości, przywiązania, także przynależności do społeczności lokalnej,
- **potrzeby szacunku i uznania** we własnych oczach i w oczach innych ludzi, poczucie przydatności dla innych, w tym przydatności dla społeczności lokalnej; każdy ma jakiś talent, każdy może coś zaoferować innym,
- **potrzeby samorealizacji**, czyli zaspokajania własnych dążeń, ambicji, rozwoju własnych umiejętności, poznania, zdobycia wiedzy.

Według Maslowa potrzeby tworzą hierarchię (patrz diagram 8).

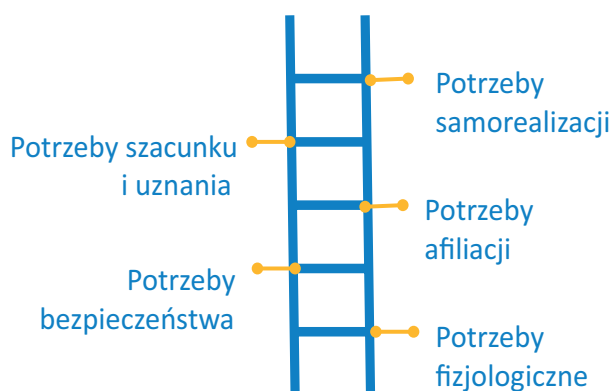


Diagram 8. Hierarchia potrzeb według A. Maslowa

Zaspokojenie potrzeb na niższych szczeblach tej drabiny jest niezbędne do zaspokajania potrzeb na wyższych poziomach. Dążenie do zaspokojenia swoich potrzeb jest główną motywacją działań człowieka, stąd niezwykle trudno oczekiwać, aby ktoś, kto nie ma co jeść albo gdzie mieszkać, aktywnie angażował się w życie swojej społeczności lokalnej. Przy czym najsilniej na działania człowieka oddziałują potrzeby dwóch najniższych szczebli, czyli fizjologiczne i bezpieczeństwa. Ich zaspokojenie jest warunkiem aktywności człowieka w zaspokajaniu potrzeb wyższego rzędu, a więc afiliacji, szacunku i uznania i samorealizacji.

Zaspokajanie potrzeb należy przede wszystkim do jednostki, jednak człowiek nie żyje w próżni,

tak więc udział i wpływ na zaspokajanie jego potrzeb ma też otoczenie: jego bliscy, mikrospołeczności, społeczności lokalne, państwo.

Większość towarów i usług dostarcza rynek, ale niektóre z nich są tak ważne, że społeczności lokalne lub państwo decydują się zagwarantować do nich dostęp tak, aby nie podlegał on grze rynkowej. Są to potrzeby indywidualne ludzi, które nabierają szczególnego znaczenia w wymiarze zbiorowym, na poziomie powiatu, regionu czy państwa. Znaczenia dla obywateli, ale także znaczenia dla społeczności. Są to tak zwane **potrzeby zbiorowe**.

Odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb zbiorowych, którą biorą na siebie samorządy terytorialne lub państwo, nie wynika tylko z tego, że te potrzeby uznawane są za istotne przez społeczeństwo, ale także z tego, że mają one kluczowe znaczenie dla rozwoju gminy, powiatu lub państwa. Obejmują one także takie dobra czy usługi, których człowiek nie może kupić za pieniądze, na przykład czyste środowisko naturalne lub patriotyzm. **Te właśnie dobra i te usługi, które zaspokajają potrzeby zbiorowe, tworzą tak zwane dobro wspólne.**

Odpowiedzialność samorządów i państwa za zaspokajanie potrzeb zbiorowych może być realizowana w różnych formach. Państwo i samorząd mogą na przykład same wytwarzać i dostarczać usługi zaspokajające te potrzeby, mogą regulować ich wytwarzanie przez rynek lub dostęp do nich. Mogą również pokrywać obywatelom całość lub część kosztów zakupu usług.

**Dostęp do fundamentalnych usług zaspokajających potrzeby zbiorowe gwarantowany jest w Polsce w Konstytucji RP.** Zgodnie z nią obywatele naszego kraju mają prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, prawo do ochrony zdrowia czy też prawo do nauki, a ochrona środowiska naturalnego jest obowiązkiem władz publicznych. Usługi służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych mieszkańców nazywane są także usługami wyższej użyteczności publicznej, o czym więcej piszemy w rozdziale drugim.



Sposób realizacji naszych konstytucyjnych praw zależy od bardzo wielu czynników i nie zawsze jest akceptowalny przez społeczeństwo. Obok regulacji prawnych i zdolności instytucjonalnych wpływ na realizację dostępu obywateli do dóbr i usług mają również środki finansowe, którymi dysponują samorządy czy państwo oraz my, którzy także jesteśmy współodpowiedzialni za naszą społeczność i państwo. Wyraźnie określa to już pierwszy artykuł konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Co więcej, Konstytucja RP zobowiązuje **każdego polskiego obywatela do troski o dobro wspólne** (art. 82).

**Jak ocenić, czy potrzeby zbiorowe są należycie zaspokajane?** Najczęściej próbuje się to mierzyć tak zwaną **jakością życia** lub **poziomem życia**. Jakość życia powinna być rozumiana dwojako: z perspektywy makro, obiektywnej oraz indywidualnej, subiektywnej.

W ujęciu działań państwa i samorządów terytorialnych jakość życia określana jest jako obiektywne warunki życia ludzi oceniane poprzez porównywanie podstawowych wskaźników społecznych i ekonomicznych. W ocenie jakości życia brana jest pod uwagę sytuacja materialna człowieka (przykładowy wskaźnik: produkt krajowy brutto per capita), sytuacja zdrowotna (wskaźnik: średnia oczekiwana długość życia), rodzinna (wskaźnik: liczba rozwodów na 1000 mieszkańców), bezpieczeństwo zatrudnienia (wskaźnik: stopa bezrobocia), aktywność społeczna (wskaźniki: przynależność do organizacji społecznych, frekwencja w wyborach lokalnych) i wiele innych. Wskaźniki te w sposób zobiektywizowany pokazują, czy ludzie mają możliwości zaspokajania swoich potrzeb (na przykład produkt krajowy brutto) albo czy są w stanie je zaspokajać (długość życia).

Drugi sposób pojmowania jakości życia to perspektywa indywidualna człowieka. Nie można jej pomijać, także z punktu widzenia działań samorządu czy państwa, bo ta subiektywnie rozumiana jakość życia determinuje ludzkie zachowania. Dla człowieka jakość życia to nie wskaźniki statystyczne, lecz także jego własne odczucia. Jednostka, oceniając subiektywnie jakość swojego życia, przygląda się swojej sytuacji życiowej, poziomowi zaspokajania



Spółdzielnia Socjalna Inicjatywa z Bystrzejowic Trzeczich świadczy usługi w zakresie: docieplania budynków, wstawiania okien, układania kostki brukowej, rozbiórki budynków.

potrzeb w odniesieniu do sytuacji innych. Człowiek może porównywać się z innymi ludźmi należącymi do tej samej grupy zawodowej albo żyjącymi w tej samej społeczności lokalnej, ale porównania mogą dotyczyć także innych społeczności lokalnych czy państw. Ludzie dość często oceniają jakość swojego życia w perspektywie czasowej: jak się żyje teraz, a jak się żyło w przeszłości.

Najlepiej, aby zarówno obiektywna, jak i subiektywna ocena jakości życia były wysokie. Jeżeli tak się dzieje, możemy mówić o **dobrobycie**.

Przeciwieństwem dobrobytu jest sytuacja **wykluczenia społecznego**. Mamy z nią do czynienia wtedy, kiedy człowiek nie jest w stanie przez dłuższy czas uczestniczyć w życiu otaczających go społeczności, przy czym nie wynika to z jego świadomej decyzji. **Osoba wykluczona nie uczestniczy w życiu publicznym, gospodarczym, kulturalnym, ma ograniczone i utrudnione kontakty z innymi ludźmi**. Oznacza to ograniczenie lub niemożność zaspokajania potrzeb człowieka dotkniętego wykluczeniem społecznym. Długotrwałe wykluczenie społeczne może skutkować trwałą niezdolnością człowieka do zaspokajania swoich potrzeb, tak zwaną **wyuczoną bezradnością życiową**.

Przyczyny wykluczenia społecznego mogą być zróżnicowane, ale najczęściej bezpośrednim powodem niemożności zaspokajania potrzeb jest ubóstwo, zwykle spowodowane niemożnością podjęcia pracy. Pośrednią przyczyną wykluczenia może być na przykład niepełnosprawność czy też przynależność do mniejszości narodowej.

Do grup narażonych na wykluczenie społeczne zalicza się w Polsce przede wszystkim:

- osoby niepełnosprawne,
- osoby chorujące psychicznie,
- osoby uzależnione,
- długotrwale bezrobotnych,
- osoby opuszczające zakłady karne i poprawcze,
- kobiety samotnie wychowujące dzieci,
- ofiary patologii życia rodzinnego,
- osoby o niskich kwalifikacjach zawodowych,
- bezdomnych,
- uchodźców, imigrantów oraz członków mniejszości narodowych.

## Sposoby diagnozowania potrzeb społeczności lokalnej

Diagnoza potrzeb społeczności lokalnej najczęściej ma za zadanie zbadać **stopień zaspokojenia potrzeb zbiorowych**, czyli ocenić jakość życia mieszkańców gminy czy powiatu. Najczęściej w takiej diagnozie brane są pod uwagę **zobiektywizowane wskaźniki dotyczące warunków życia**, także dlatego, że tego typu dane zbierane są w ramach statystyki publicznej. Oznacza to, że różne instytucje publiczne są prawnie zobowiązane do zbierania informacji o warunkach życia i przesyłania tych danych do Głównego Urzędu Statystycznego i wojewódzkich urzędów statystycznych, które zbierają je i przedstawiają w postaci wskaźników.

W Bazie Danych Lokalnych GUS można bardzo łatwo wyszukać i porównać ze sobą podstawowe wskaźniki: PKB, stopę bezrobocia, stopę zatrudnienia, liczbę łóżek szpitalnych czy bibliotek. W takiej analizie brane są także pod uwagę wskaźniki obrazujące naturalne warunki zaspokojenia potrzeb, na przykład zanieczyszczenie powietrza, wody, stopień zalesienia, itp.

Porównanie w czasie wartości wskaźników pozwala ocenić, na ile poprawiła się sytuacja w poszczególnych sferach potrzeb i jakość życia w gminie lub powiecie. Oczywiście trzeba porównywać się z tymi, którzy posiadają podobne możliwości. Nie ma sensu, aby wszystkie gminy porównywały się z najbogatszą gminą w Polsce, czyli Kleszczowem, bo jej zamożność wynika z posiadania

zasobów naturalnych – wielkich złóż węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową. Kopalnia i inne zakłady produkcyjne znajdujące się na terenie gminy płacą jej ogromne podatki. W takiej sytuacji jest może kilkanaście, góra kilkadziesiąt gmin w Polsce.

Wnioski z porównań pozwalają ocenić, czy potrzeby są zaspokajane na odpowiednim poziomie, a jeśli nie – dlaczego tak jest. Jeżeli na przykład okazuje się, że w ciągu ostatnich 25 lat poziom zaangażowania mieszkańców powiatu w działalność organizacji społecznych wyraźnie spadł, to **diagnoza powinna odpowiedzieć na pytanie dlaczego tak się stało, co miało na to wpływ**. Jeżeli z kolei zachorowalność na choroby cywilizacyjne wśród mieszkańców gminy co prawda w ciągu kilkunastu lat nie wzrosła, a mimo to jest dwukrotnie wyższa niż średnia w gminach o podobnych warunkach życia, diagnoza powinna dać nam odpowiedź, jakie są możliwe przyczyny takiej sytuacji.

Drugi, trudniejszy, element diagnozy to **zbadanie subiektywnej oceny jakości życia**. Trudniejszy, bo wymagający zapytania o nią samych mieszkańców. Podstawową kwestią jest tutaj zadowolenie, satysfakcja z życia w ogóle i z poszczegól-

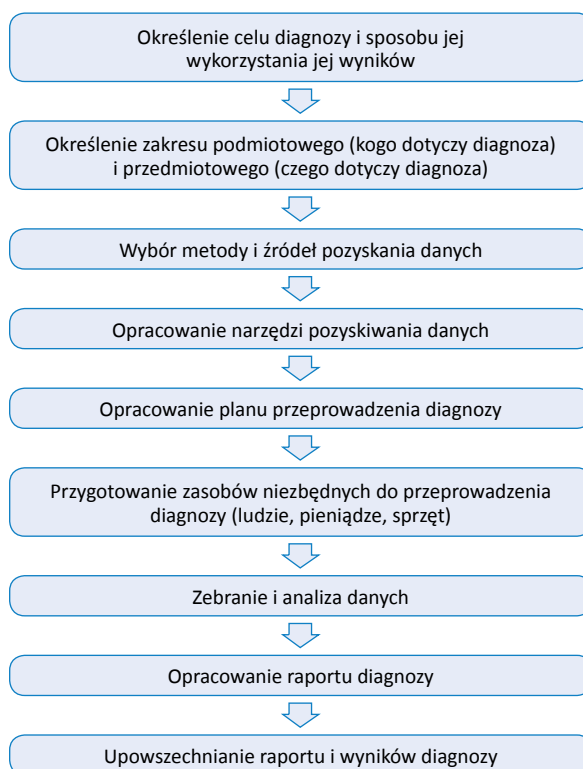


Diagram 9. Główne etapy diagnozowania potrzeb społeczności lokalnej

nych jego aspektów związanych z różnymi rodzajami potrzeb. Możemy także zapytać mieszkańców, czy są zadowoleni z usług zaspokajających ich potrzeby, na przykład z opieki zdrowotnej. To daje ogólną orientację w poziomie ich życia, ale próba dociekania przyczyn takiej, a nie innej oceny jest trudna, bo każdy człowiek ma w tym zakresie bardzo indywidualne zdanie, wynikające z jego osobistej sytuacji i doświadczeń. W związku z tym, aby uzyskać w miarę wiarygodne i porównywalne odpowiedzi, trzeba wiedzieć kogo, jak, o co i kiedy pytać. To wszystko może mieć bowiem wpływ na odczucia i sądy ludzi. Dlatego w bardziej skomplikowanych i złożonych badaniach opinii mieszkańców **warto zasięgać rady specjalistów od badań społecznych**. Ich wiedza przyda się nie tylko do odpowiedniego skonstruowania i przeprowadzenia badania, lecz także do interpretacji jego wyników.

Często spotykanym rozwiązaniem stosowanym w diagnozie potrzeb społecznych jest **identyfikowanie problemów** ludzi w zaspokajaniu potrzeb. To podejście od razu koncentruje się na przyczynach zadowolenia bądź niezadowolenia mieszkańców. Punktem wyjścia wciąż są subiektywne oceny, ale łatwiejsze do porównania, bo odnoszące się do konkretnych sytuacji.

Trzeci element diagnozy potrzeb społeczności lokalnej to **diagnoza instytucjonalnych możliwości** ich zaspokajania w wymiarze ilościowym, a przede wszystkim jakościowym. Wymiar ilościowy częściowo będzie uwzględniony w diagnozie obiektywnej jakości życia, warto go jednak pogłębić diagnozą jakościową.

#### Przykład

Ze statystyki publicznej wiemy, że w przeliczeniu placówek bibliotecznych na 10 tysięcy mieszkańców nasz powiat należy do czołówki krajowej. Jednocześnie wiemy też, że czytelnictwo książek wśród mieszkańców naszego powiatu jest daleko poniżej średniej krajowej. Analiza jakościowa oferty bibliotek w naszym powiecie może pomóc w uzyskaniu odpowiedzi na pytanie o źródła tej dysproporcji. Może się okazać, że bibliotek mamy wprawdzie dużo, ale są one otwarte tylko przez trzy godziny dziennie i to w godzinach przedpołudniowych, są wyposażone w stare księgozbiory albo umiejscowione w lokalizacjach trudno dostępnych dla mieszkańców.

#### Przykład

Powiatowy urząd pracy jest przodujący pod względem liczby oferowanych miejsc pracy w całym województwie. Jednak okazuje się, że nikt nie chce z nich korzystać. W wyniku analizy jakościowej możemy dowiedzieć się, że owszem, oferty pracy są, ale urząd niezbyt aktywnie informuje o nich bezrobotnych, albo że są one całkiem nieadekwatne do ich wykształcenia i umiejętności czy też oczekiwań finansowych.

#### Przykład

Ze statystyki wynika, że ośrodek pomocy społecznej ma w całym powiecie najwięcej podopiecznych przypadających na jednego pracownika socjalnego, ale podopieczni naszego ośrodka są zadowoleni z jego usług. Analiza jakościowa pokazuje, że sytuacja taka wynika z dobrej organizacji pracy ośrodka w ogóle, a pracowników socjalnych w szczególności, jak również ich wysokich kwalifikacji i kompetencji społecznych.

Aby zwiększyć szanse na to, by w wyniku diagnozy zaspokajania potrzeb społecznych uzyskać obraz bliski rzeczywistości, należy zastosować tak zwaną **triangulację**, czyli wykorzystywanie w diagnozie dwóch lub więcej różnych źródeł informacji i sposobów ich zbierania. Lepiej dostrzeżemy rzeczywisty obraz sytuacji, jeżeli naświetlimy ją z dwóch lub trzech stron. Dlatego w diagnozie potrzeb społecznych warto przede wszystkim stosować wymienione wyżej trzy podejścia: wykorzystywać dane ilościowe tworzone przez podmioty działające w sferze zaspokajania potrzeb zbiorowych, oceniać jakościowy wymiar działania tych podmiotów oraz analizować subiektywne odczucia i opinie mieszkańców. Warto także stosować różnicowane metody i narzędzia pozyskiwania danych: statystykę publiczną, dane zbierane przez podmioty niepubliczne, na przykład organizacje pozarządowe, wywiady indywidualne, wywiady grupowe, ankiety czy analizę artykułów w prasie lokalnej.

**W diagnozie najważniejsze jest to, aby wyciągnąć wnioski i udzielić odpowiedzi na pytania dotyczące jakości życia w naszej społeczności (w ogóle i w poszczególnych sferach zaspokajania potrzeb). Czy jest ona satysfakcjonująca zarówno dla mieszkańców, jak i w ujęciu obiektywnym? Co i w jaki sposób wpływa na zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców?**

Efektem diagnozy powinien być **raport** zawierający odpowiedzi na te kluczowe pytania, dostępny dla mieszkańców i wszystkich istotnych podmiotów w społeczności lokalnej. Wyniki diagnozy powinny stanowić punkt wyjścia do dyskusji i zaplanowania działań, które będą służyć poprawie jakości życia mieszkańców.

#### Przykładowy spis treści raportu z diagnozy potrzeb społecznych w gminie

1. Cele i założenia diagnozy
2. Zakres diagnozy i metody oraz narzędzia pozyskiwania danych
3. Informacje o przeprowadzeniu diagnozy
4. Wyniki diagnozy
  - 4.1. Wskaźniki jakości życia w gminie oraz warunków wpływających na poziom jakości życia w kluczowych sferach życia społecznego:
    - Budżet gminy
    - Infrastruktura społeczna gminy
    - Lokalna gospodarka
    - Warunki naturalne
    - Dochody mieszkańców
    - Wyżywienie
    - Zasobność materialna
    - Warunki mieszkaniowe
    - Edukacja
    - Kultura, sport i wypoczynek
    - Opieka zdrowotna
    - Aktywność zawodowa i rynek pracy
    - Pomoc i integracja społeczna
    - Aktywność w życiu społecznym i publicznym
    - Nowe technologie
    - Wykluczenie społeczne
  - 4.2. Zadowolenie mieszkańców, główne problemy społeczne (w wyżej wymienionych obszarach)
  - 4.3. Możliwości zaspokajania potrzeb (w wyżej wymienionych obszarach):
    - Instytucje samorządowe
    - Lokalni przedsiębiorcy
    - Organizacje społeczne
    - Inne podmioty i grupy działające w gminie
5. Wnioski ogólne i w poszczególnych sferach
6. Rekomendacje

Od celów diagnozy i priorytetów jej autorów zależy to, jak szczegółowo są potraktowane poszczególne obszary zaspokajania potrzeb. W omówionym przykładzie autorzy wyróżnili nowe techno-

logie i wykluczenie społeczne, uznając, że są to obszary dla nich istotne. Analogicznie ze sfery integracji społecznej można byłoby dodatkowo wyróżnić obszar ekonomii społecznej, jeżeli akurat on miałby szczególne znaczenie. Co ważne, raport uwzględnia również **rekomendacje, czyli wskazania dotyczące pożądanых kierunków działań** dotyczących lepszego zaspokajania potrzeb społecznych. O tym, jak analizować dane z diagnozy piszemy w rozdziale IV (ss 43–46).

## Rola i zadania samorządów w zaspokajaniu potrzeb społecznych

Jak już wspomniano, samorządy odpowiadają za zaspokajanie zbiorowych potrzeb społecznych swoich mieszkańców. Nie są to wszystkie potrzeby, ale te powtarzające się, typowe potrzeby społeczne. Część z nich określona jest prawem, część wynika z diagnozy potrzeb społeczności lokalnych. Sposób realizacji tych praw oraz dostęp do dóbr i usług określają ustawy. One także określają, jakie **zadania publiczne** w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych należą do samorządu i w jaki sposób są one realizowane. Samorządy, realizując zadania publiczne, dążą do zagwarantowania mieszkańcom jak najwyższego standardu życia, czyli poziomu zaspokajania potrzeb społecznych.

Zadania gminy i powiatu można podzielić przede wszystkim na zadania własne i zadania zlecone przez administrację rządową.

**Zadania własne** samorządy realizują z własnych środków, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Zadania te w całości lub części mogą być przez gminę powierzone jej jednostkom pomocniczym, a przez powiat – w oparciu o porozumienie – powierzone gminie. Zadania własne realizowane są poprzez stanowienie prawa lokalnego, jego realizację, poprzez prowadzenie odrębnych zakładów lub jednostek organizacyjnych. Zadania własne dzielą się na zadania obowiązkowe, od których realizacji samorząd nie może się uchylić, i zadania dobrowolne. Podział na zadania obligatoryjne i fakultatywne określają ustawy.

**Zadania zlecone z zakresu administracji rządowej** są określone przede wszystkim ustawowo. Zgodnie z prawem zlecenie samorządom zadań przez administrację rządową powinno mieć charakter incydentalny i uzasadniony ważnymi



potrzebami państwa. Inną formą zlecenia zadań rządowych jest zawarcie porozumienia pomiędzy administracją rządową i samorządową. Wraz z przekazaniem samorządowi zadania administracja rządowa powinna przekazać mu także środki niezbędne do jego realizacji.

**Zadania własne gminy** zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym obejmują sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego,
- ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- edukacji publicznej,
- kultury, w tym bibliotek gminnych i innych placówek upowszechniania kultury,
- kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- targowisk i hal targowych,
- zieleni gminnej i zadrzewień,
- cmentarzy gminnych,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- promocji gminy,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi,



Spółdzielnia Socjalna Anima prowadzi niepubliczny żłobek „Wesołe Koziołki” w Poznaniu w oparciu o metody Marii Montessori oraz „Dobrego Startu”.

- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Powiaty wykonują zadania publiczne o charakterze lokalnym, których pojedyncze gminy nie są w stanie samodzielnie realizować. Zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gminy i mogą wynikać jedynie z obowiązującego prawa.

**Zadania własne powiatu**, zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, obejmują działania z zakresu:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- pomocy społecznej,
- polityki prorodzinnej,
- wspierania osób niepełnosprawnych,
- transportu zbiorowego i dróg publicznych,
- kultury i ochrony dóbr kultury,
- kultury fizycznej i turystyki,
- geodezji, kartografii i katastru,
- gospodarki nieruchomościami,
- administracji architektoniczno-budowlanej,
- gospodarki wodnej,
- ochrony środowiska i przyrody,
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy,
- ochrony praw konsumenta,
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,



- obronności,
- promocji powiatu,
- współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, na przykład komendy powiatowej policji, komendy powiatowej straży pożarnej, powiatowych inspektoratów weterynarii, powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych.

**Podstawą materialną realizacji zadań własnych gminy i powiatu jest ich majątek, dochody własne z majątku oraz podatków (jedynie gmina) i opłat lokalnych, dochody jednostek budżetowych, udział w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych, subwencje i dotacje z budżetu**

państwa oraz inne dochody określone prawem. Podstawą realizacji zadań gminy i powiatu jest **budżet**, który określa wpływy i wydatki gminy i powiatu w danym roku.

W celu realizacji zadań jednostki samorządu mogą tworzyć **jednostki organizacyjne i zawierać umowy** z innymi podmiotami, w tym również organizacjami pozarządowymi. W przypadku wykonywania zadań publicznych przekraczających możliwości jednostki samorządu terytorialnego może ona skorzystać z różnych form współpracy, to znaczy z porozumień, związków i stowarzyszeń.

Nie sposób szczegółowo omówić wszystkich zadań publicznych należących do gminy i powiatu, dlatego w poniższej tabeli zestawiono **przykładowe** zadania gminy i powiatu w zakresie pomocy społecznej i zatrudnienia, w tym zatrudnienia socjalnego:

**Tabela 1: Przykładowe zadania gminy i powiatu w zakresie pomocy społecznej i zatrudnienia**

Pomoc społeczna	
Gmina	Powiat
<ul style="list-style-type: none"> <li>– opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych,</li> <li>– udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym,</li> <li>– przyznawanie i wypłacanie zasiłków okresowych i stałych,</li> <li>– przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych,</li> <li>– praca socjalna,</li> <li>– organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,</li> <li>– prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych,</li> <li>– dożywianie dzieci,</li> <li>– utworzenie i utrzymywanie ośrodka pomocy społecznej,</li> <li>– prowadzenie i zapewnienie miejsc w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia o zasięgu gminnym oraz kierowanie do nich osób wymagających opieki,</li> <li>– organizowanie i świadczenie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,</li> <li>– prowadzenie specjalistycznego poradnictwa (na przykład psychologicznego, prawnego),</li> <li>– utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie,</li> <li>– prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy oraz powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,</li> <li>– prowadzenie i rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej o zasięgu ponadgminnym oraz umieszczanie w nich skierowanych osób,</li> <li>– pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy,</li> <li>– prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej,</li> <li>– organizowanie opieki w rodzinach zastępczych,</li> <li>– zapewnienie opieki i wychowania dzieciom całkowicie lub częściowo pozbawionym opieki rodziców, w szczególności przez organizowanie i prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych, placówek opiekuńczo-wychowawczych, dla dzieci i młodzieży,</li> <li>– prowadzenie i rozwój infrastruktury ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi,</li> <li>– pomoc cudzoziemcom, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, w zakresie indywidualnego programu integracji, oraz opłacanie za te osoby składek na ubezpieczenie zdrowotne.</li> </ul>

## Zatrudnienie i zatrudnienie socjalne

Gmina	Powiat
<ul style="list-style-type: none"> <li>– współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach,</li> <li>– tworzenie centrum integracji społecznej,</li> <li>– finansowanie działalności centrum integracji społecznej,</li> <li>– prowadzenie klubów integracji społecznej.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– utworzenie powiatowego urzędu pracy,</li> <li>– opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,</li> <li>– udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w jej znalezieniu przez pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy,</li> <li>– udzielanie pomocy pracodawcom w pozyskiwaniu pracowników przez pośrednictwo pracy oraz poradnictwo zawodowe i informację zawodową,</li> <li>– rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy,</li> <li>– inicjowanie, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy,</li> <li>– inicjowanie i metodyczne wspieranie tworzenia klubów pracy działających w innych niż powiatowy urząd pracy instytucjach i organizacjach,</li> <li>– inicjowanie, organizowanie i finansowanie szkoleń i przygotowania zawodowego dorosłych,</li> <li>– inicjowanie i realizowanie przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy,</li> <li>– przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia,</li> <li>– wydawanie decyzji o uznaniu lub odmowie uznania danej osoby za bezrobotną oraz utracie statusu bezrobotnego,</li> <li>– utworzenie centrum integracji społecznej,</li> <li>– finansowanie działalności centrum integracji społecznej,</li> <li>– kierowanie długotrwale bezrobotnych do centrum integracji społecznej,</li> <li>– zawieranie umów z pracodawcą na zatrudnienie uczestnika centrum integracji społecznej oraz częściowa refundacja wynagrodzenia.</li> </ul>

### Podmioty zaspokajające potrzeby społeczne w społeczności lokalnej

W społeczności lokalnej działa szereg podmiotów, które mają znaczenie dla zaspokajania potrzeb społecznych. Wiodącą rolę odgrywają oczywiście władze samorządowe, ale w działaniach praktycznych znaczenie mają instytucje tworzone lub nadzorowane przez samorządy, które realizują określone prawem zadania samorządów.

W przypadku gminy taką instytucją jest przede wszystkim **ośrodek pomocy społecznej**, który poza realizacją swoich podstawowych zadań niekiedy pełni także rolę lokalnego centrum aktywizacji mieszkańców. Jego prowadzenie jest obowiązkową funkcją gminy. Inne gminne instytucje samorządowe to centra kultury, biblioteki publiczne, żłobki, przedszkola, szkoły, teatry, muzea, galerie, domy pomocy społecznej, szpitale i inne placówki służby zdrowia, kluby sportowe, ośrodki sportu i rekreacji, zarządy domów komunalnych,

kluby integracji społecznej, ośrodki wsparcia dla organizacji pozarządowych.

W przypadku powiatu są dwie kluczowe instytucje samorządowe realizujące zadania powiatu w sferze społecznej. Pierwszą jest **powiatowe centrum pomocy rodzinie**, które realizuje zadania powiatu w sferze pomocy społecznej. Drugą jest **powiatowy urząd pracy** realizujący zadania w sferze promocji zatrudnienia i rynku pracy. Urząd pracy jest instytucją specyficzną, bowiem jego utrzymanie spada na barki powiatu, ale realizowane zadania w większości mają charakter programów rządowych. W powiecie działają także inne instytucje samorządowe, na przykład zespoły szkół, biblioteki powiatowe, środowiskowe domy pomocy, poradnie psychologiczne, powiatowe centra edukacji, powiatowe ośrodki sportu i rekreacji, powiatowi rzecznicy konsumentów.

Istotne znaczenie w gminach mają także opisane wcześniej **jednostki pomocnicze**, czyli sołectwa, osiedla i dzielnice.

Usługi na rzecz mieszkańców gmin i powiatów świadczą także **samorządy regionalne**, przede wszystkim urzędy marszałkowskie, regionalne ośrodki pomocy społecznej, wojewódzkie urzędy pracy i inne jednostki samorządu województwa, na przykład szkoły i placówki edukacyjne, biblioteki wojewódzkie, muzea, teatry, szpitale, ośrodki sportu, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego.

Obok instytucji samorządowych w gminach, a przede wszystkim powiatach, pojawiają się także **jednostki administracji rządowej**, na przykład urzędy wojewódzkie, policja czy prokuratora rejonowa oraz jednostki wymiaru sprawiedliwości, czyli sądy rejonowe.

Poza samorządowymi i centralnymi instytucjami publicznymi istotną rolę odgrywają **organizacje społeczne**, działające w bardzo różnych formach. Dla większości z nich głównym obszarem działania jest gmina, ale część działa także w wymiarze ponadlokalnym. Do organizacji społecznych zaliczyć można: stowarzyszenia zarejestrowane, stowarzyszenia zwykłe, fundacje, uczniowskie kluby sportowe, koła gospodyń wiejskich i inne organizacje rolników.

Organizacje społeczne pełnią najczęściej trzy podstawowe funkcje: reprezentują interesy swoich członków lub mieszkańców społeczności lokalnych, na rzecz których działają, zaspokajają ich potrzeby, aktywizują ich do działania.

Niezależnie od stawianych celów organizacje społeczne realizują cele społecznie użyteczne, ważne z punktu widzenia obywateli. Większość organizacji społecznych prowadzi działania w sferze pożytku publicznego, w ramach której współpracują z samorządami gminnymi i powiatowymi.

Zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego oraz o wolontariacie do sfery pożytku publicznego należą działania w zakresie:

- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej,
- działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- działalności charytatywnej,
- podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- działalności na rzecz mniejszości narodowych i etnicznych oraz języka regionalnego,
- ochrony i promocji zdrowia,
- działalności na rzecz osób niepełnosprawnych,
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym,
- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- działalności wspomagającej rozwój techniki, wynalazczości i innowacyjności oraz rozpowszechnianie i wdrażanie nowych rozwiązań technicznych w praktyce gospodarczej,
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,

- nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania,
- wypoczynku dzieci i młodzieży,
- kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- wspierania i upowszechniania kultury fizycznej, ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- turystyki i krajoznawstwa,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego,
- obronności państwa i działalności Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji,
- ratownictwa i ochrony ludności,
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- upowszechniania i ochrony praw konsumentów,
- działalności na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- promocji i organizacji wolontariatu,
- pomocy Polonii i Polakom za granicą,
- działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych,
- promocji Rzeczypospolitej Polskiej za granicą,
- działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka,
- przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym,
- działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów realizujących działalność pożytku publicznego.

Działalność pożytku publicznego mogą także prowadzić **kościoty i związki wyznaniowe**, a także **spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (z o.o.) realizujące cele społecznie użyteczne**. W szczególności znaczenie mają parafie, które silnie oddziałują na lokalne społeczności.

Inną grupą są podmioty prowadzące działalność gospodarczą, która służy realizacji ważnych celów społecznych. Do tej grupy zaliczają się przede wszystkim **przedsiębiorstwa społeczne**, czyli spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe i spółki z o.o. działające nie dla zysku, a także

spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów czy spółdzielnie mieszkaniowe<sup>2</sup>.

Przedsiębiorstwa społeczne często współpracują z podmiotami, których celem jest społeczna i zawodowa integracja osób wykluczonych społecznie, przede wszystkim z klubami integracji społecznej tworzonymi przez gminy, warsztatami terapii zajęciowej tworzonymi przez organizacje pozarządowe oraz centrami integracji społecznej i zakładami aktywności zawodowej, które mogą być tworzone zarówno przez samorządy, jak i przez organizacje pozarządowe.

Działalność organizacji pozarządowych jest wspierana przez różnego rodzaju **ośrodki i centra aktywności lokalnej**. Część z nich prowadzona jest samodzielnie przez organizacje pozarządowe, część przez samorządy, a część przez organizacje na zlecenie samorządu. Podobną rolę, ale w odniesieniu do przedsiębiorstw społecznych, pełnią **ośrodki wsparcia ekonomii społecznej** prowadzone z reguły przez organizacje pozarządowe (choć zdarza się także, że przez samorządy lub inne upoważnione podmioty).

Kolejną ważną grupą z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społecznych są **lokalni przedsiębiorcy**. Zdecydowana większość polskich firm to mikroprzedsiębiorstwa (zatrudniające do dziewięciu pracowników) i takie najczęściej spotkać można w gminie i powiecie. Mali przedsiębiorcy tworzą miejsca pracy, ale mogą także wspierać lokalny rozwój gospodarczy i społeczny.

Warto także zwrócić uwagę na **media lokalne**. W wielu gminach i powiatach odgrywają one istotną rolę informacyjną, opiniotwórczą, a czasami także kontrolną.

Wreszcie jest grupa **mikrosocjeczności** niesformalizowanych (na przykład społeczności sąsiedzkich czy grup współpracujących ze sobą mieszkańców). Czasami skupiają się one w bardziej trwałych formach, na przykład w postaci **klubów seniora** działających przy spółdzielniach mieszkaniowych czy jednostkach pomocniczych gmin, albo też mają zupełnie luźny charakter, jak grupy młodzieżowe.

<sup>2</sup> Więcej na ten temat: rozdział *Ekonomia społeczna jak narzędzie aktywizacji społecznej i zawodowej*, s. 54.



Tabela 2: Główni realizatorzy zadań publicznych w gminie i powiecie

Sektor, rodzaj	Główne podmioty
<b>Sektor publiczny</b>	
Samorząd gminy	Urzędy gmin, jednostki pomocnicze (sołectwa, osiedla, dzielnice), ośrodki pomocy społecznej, żłobki, przedszkola, szkoły, biblioteki, gminne ośrodki kultury, teatry, muzea, galerie, domy pomocy społecznej, szpitale i inne placówki służby zdrowia, kluby sportowe, ośrodki sportu i rekreacji, zarządy domów komunalnych, kluby integracji społecznej, samorządowe media, gminne ośrodki wsparcia dla organizacji pozarządowych, gminne centra integracji społecznej.
Samorząd powiatowy	Starostwa powiatowe, powiatowe centra pomocy rodzinie, powiatowe urzędy pracy, powiatowe ośrodki kultury, zespoły szkół, biblioteki powiatowe, środowiskowe domy pomocy, poradnie psychologiczne, powiatowe centra edukacji, powiatowe ośrodki sportu i rekreacji, powiatowi rzecznicy konsumentów.
Samorząd wojewódzki	Urzędy marszałkowskie, regionalne ośrodki polityki społecznej, wojewódzkie urzędy pracy, szkoły i placówki edukacyjne, biblioteki wojewódzkie, muzea, teatry, szpitale, ośrodki sportu, wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego.
Administracja rządowa	Urzędy wojewódzkie, policja, prokuratura, sądy, itp.
<b>Sektor prywatny</b>	
Przedsiębiorcy i ich organizacje	Głównie mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, w tym także prywatne media oraz lokalne organizacje pracodawców i izby gospodarcze.
<b>Sektor społeczny</b>	
Organizacje społeczne	Stowarzyszenia zarejestrowane, stowarzyszenia zwykłe, fundacje, organizacje rolników, centra integracji społecznej prowadzone przez organizacje, media prowadzone przez organizacje.
Pozostałe organizacje	Kościoty i związki wyznaniowe, spółki non-profit, spółdzielnie socjalne.
Grupy niesformalizowane	Mikrospołeczności, grupy i ruchy nieformalne.

Niezwykle ważni dla społeczności lokalnych są również tak zwani **liderzy lokalni**. To osoby, które mają siłę oddziaływania mobilizującą do działania ludzi i instytucje. Mogą być wszędzie, w każdym z wyżej wymienionych rodzajów podmiotów. Ich siła tkwi w osobistym autorytecie i charyzmie, ale może być wzmocniana poprzez instytucjonalne możliwości ich oddziaływania. Stąd **najsilniej oddziałuje lider, który jest jednocześnie na przykład wójtem**, bo wtedy jego osobiste kompetencje łączą się z możliwościami wynikającymi z piastowanego stanowiska. Liderem może być również prezes lokalnego stowarzyszenia, lokalny przedsiębiorca, ksiądz czy też redaktor lokalnej gazety. **Lider nie tylko mobilizuje społeczność lokalną, lecz także wskazuje cele, do których po-**

**winna dążyć, i podejmuje ryzyko ich realizacji.** To właśnie podejmowanie ryzyka zmian wyróżnia lidera spośród innych.

### Współpraca międzyinstytucjonalna

Jedną z funkcji społeczności lokalnej jest stymulowanie i wspieranie **współpracy na rzecz dobra wspólnego**. Współpraca dotyczy nie tylko obywateli, lecz także instytucji publicznych i innych podmiotów, które przyczyniają się do zaspokajania potrzeb mieszkańców. Podstawą do współpracy jest **wspólny cel: jakość życia mieszkańców**. Każdy członek społeczności ma swoje indywidualne

potrzeby, każda instytucja i organizacja ma własne cele, zadania i sposoby ich realizacji, ale efekty ich działań służą wspólnemu dobru społeczności i podnoszeniu poziomu życia jej mieszkańców.

W praktyce zdarza się, że różnice celów i sposobów działania różnych instytucji czy organizacji przysłaniają im cel nadrzędny i tworzą bariery we wzajemnych relacjach. Siła społeczności lokalnej polega właśnie na tym, aby w poczuciu odpowiedzialności za nią wznieść się ponad tymi różnicami i współpracować dla wspólnego dobra. Ale także z pożytkiem dla siebie.

**Kluczową rolę w animowaniu współpracy ma samorząd lokalny**, który pełni funkcję gospodarza społeczności lokalnej i ma prawne, instytucjonalne oraz finansowe instrumenty umożliwiające inicjowanie, koordynowanie i wspieranie współpracy na rzecz społeczności lokalnej. Praktyka to potwierdza. Współpraca instytucjonalna w społecznościach lokalnych zależy w dużej mierze od otwartości, dobrej woli i wysiłków samorządu.

Współpraca pozwala **łączyć możliwości** różnych instytucji i organizacji w działaniach na rzecz mieszkańców społeczności lokalnej. Im większy potencjał wspólnych działań, tym więcej można w ich wyniku osiągnąć. Współpraca daje również możliwość **koordynowania działań partnerów**, dzięki czemu zasoby zostają wykorzystane bardziej racjonalnie, co prowadzi do osiągnięcia lepszych efektów w krótszym czasie.

Wspomniane **różnice w celach, a zwłaszcza w sposobach działania różnych podmiotów można przekuć w atut** polegający na **wzajemnym uzupełnianiu się działań**, ale jest to możliwe tylko w ramach współpracy. Samorządy często nie mogą robić pewnych rzeczy, nie mając do tego podstawy prawnej. W działaniach tych mogą wyręczyć je organizacje pozarządowe lub przedsiębiorcy. I na odwrót – organizacje społeczne często nie mają zasobów niezbędnych do realizacji określonych działań, ale ma je samorząd. **Dzięki współpracy instytucjonalnej społeczności lokal-**



Stowarzyszenie i Fundacja „Być razem” z Cieszyna produkują meble i designerskie gadzety pod marką WellDone®Dobre Rzeczy, a także prowadzą pralnię. Zatrudnia osoby wychodzące z bezdomności.

**ne mogą szybciej, skuteczniej i efektywniej podnosić poziom życia mieszkańców.**

Współpraca wymaga dostosowania własnych celów i dążeń do celów i dążeń innych partnerów po to, aby wspólnie zrealizować cele, które są ważne dla społeczności lokalnej. Współpraca to wspólne decyzje, działania, wspólna odpowiedzialność, wkład każdego z partnerów i korzyści, które każdy z partnerów osiąga. **Partnerstwo to także równorzędność partnerów**. Nie oznacza to, że na przykład stowarzyszenie nabywa takich uprawnień jak samorząd lokalny tylko dlatego, że są razem w partnerstwie. W zakresie działań realizowanych w ramach partnerstwa głos stowarzyszenia i władzy samorządowej jest bowiem równy. Przede wszystkim jednak chodzi tu o wypracowanie i respektowanie zasad współpracy, które zagwarantują poszanowanie suwerenności, równoprawności i uczciwego traktowania wszystkich partnerów.

Fundamentem współpracy jest oczywiście Konstytucja RP. Najważniejszy jest zapis w preambule konstytucji, który brzmi następująco: „...ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, **współdziałaniu władz, dialogu społecznym** oraz na **zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot**”. Mamy tu zatem wyraźny postulat współpracy władz publicznych i instytucji między sobą, a **dialog społeczny** to nic innego jak współpraca władz publicznych z obywatelami w imię dobra wspólnego. W szczególno-

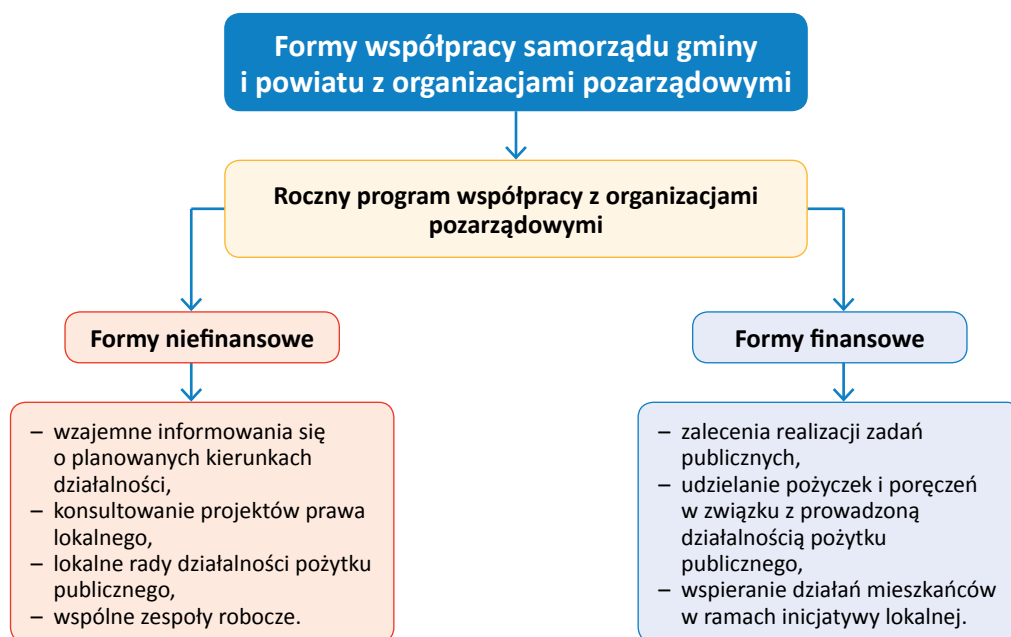


Diagram 10. Wybrane przykłady form współpracy samorządu gminy i powiatu z organizacjami pozarządowymi

ści współpraca ta dotyczy społeczności lokalnych, czemu służyć ma **zasada pomocniczości**, którą najkrócej można wyrazić w następujący sposób: władza publiczna nie powinna przeszkadzać czy też wyręczać osób lub grup społecznych w podejmowaniu ich własnych działań. Aby obywatele mogli brać swoje sprawy w swoje ręce, aby mogli być partnerami dla władz publicznych, konstytucja gwarantuje im również **prawo do zrzeszania się** i tworzenia własnych organizacji, reprezentujących ich interesy.

Te postanowienia konstytucji znajdują odzwierciedlenie w wielu ustawach regulujących poszczególne sfery życia. Przede wszystkim z punktu widzenia społeczności lokalnych istotne są zapisy ustaw samorządowych. Ustawa o samorządzie gminnym i ustawa o samorządzie powiatowym mówią jasno, że w celu realizacji zadań gmina i powiat mogą zawierać umowy, czyli współpracować z innymi podmiotami, w tym organizacjami pozarządowymi, a ponadto może współpracować z innymi samorządami, tworzyć związki komunalne i stowarzyszenia samorządowe.

Obowiązek współpracy jednostek administracji publicznej, w tym samorządowej, z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami określony w ustawie w sferze realizacji zadań pożytku publicznego określa ustawa o działalności pożytku

ku publicznego i o wolontariacie. Współpraca dotyczy 33 zadań sfery pożytku publicznego, które w praktyce są bardzo pojemne<sup>3</sup>. Ustawa natomiast nie przesądza, w jakich formach współpraca jest realizowana, pozostawiając to do decyzji organu administracji publicznej. Jednak niektóre formy współpracy są wymienione, a w przypadku w przekazywania czy też wspierania realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym, opisane w ustawie.

Także w wielu ustawach „branżowych” znajdują się zapisy umożliwiające współpracę. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje na przykład współpracę instytucji rynku pracy, w tym powiatowych urzędów pracy, z partnerami społecznymi, a także uzupełnianie i rozszerzanie oferty usług publicznych służb zatrudnienia przez partnerów społecznych i agencje zatrudnienia. Podobnie w ustawie o pomocy społecznej mowa jest o tym, że podmioty rządowe i samorządowe współpracują w zakresie realizacji zadań pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi, Kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. W ramach tej współpracy podmioty publiczne mogą również zlecać realizację zadań z zakresu pomocy społecznej podmiotom spoza sektora finansów

<sup>3</sup> Patrz s. 26.

publicznych. Także ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych określa, że zadania publiczne administracji rządowej, samorządów województwa i powiatu w tym obszarze są realizowane we współpracy z samorządem gminnym i organizacjami pozarządowymi.

W praktyce współpraca realizowana jest w bardzo różnych formach i konfiguracjach. Dość powszechnie wciela się ją w życie pod hasłem **partnerstwa lokalnego**, które występuje z reguły w trzech formach.

Pierwsza, spotykana najczęściej, to **współpraca/partnerstwo dotyczące określonych problemów** czy też określonej dziedziny życia. Przykładem mogą być partnerstwa na rzecz zatrudnienia, partnerstwa na rzecz rozwoju gospodarczego, partnerstwa na rzecz integracji społecznej czy też lokalne partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej. Tego typu współpraca obejmuje instytucje i organizacje działające w danym obszarze, na przykład partnerstwa na rzecz ekonomii społecznej obejmują gminy, powiaty, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy społecznej, organizacje pozarządowe, kluby i centra integracji społecznej, ośrodki wsparcia ekonomii społecznej, przedsiębiorstwa społeczne i lokalnych przedsiębiorców.

Drugą formą współpracy są **partnerstwa dwustronne**, na przykład pomiędzy gminą/powiatem a organizacjami pozarządowymi czy też pracodawcami albo różnymi grupami społecznymi. Najczęściej spotykaną formą takiej współpracy są rady powoływane przez samorządy, takie jak rady młodzieżowe lub senioralne, rady gospodarcze czy rady działalności pożytku publicznego. Tematyka takich partnerstw jest różna, dotyczy wzajemnych relacji pomiędzy partnerami.

Trzecią formułą, najbardziej pożądaną, ale najrzadziej stosowaną, jest **współpraca wielostronna**, obejmująca całość życia społeczności lokalnej. Takie partnerstwo, otwarte na różne instytucje i organizacje i różne aspekty życia mieszkańców,



Laboratorium Cogito Sp. z o.o z Krakowa zatrudnia osoby po kryzysach psychicznych, oferuje usługi cateringowe.

pozwala w pełni realizować współpracę na rzecz dobra wspólnego. Jednocześnie stanowi wyzwanie. Tego typu partnerstwa realizowane są między innymi w formie rad społeczno-gospodarczych przy samorządach, komitetów monitorujących realizację lokalnych strategii rozwoju lub też partnerstw na rzecz rozwoju gminy czy powiatu.

Współpraca jest realizowana w kilku podstawowych formach. Pierwszą, bez której nie mogą być realizowane inne formy partnerstwa, jest **informowanie się wzajemne** o tym, co robią partnerzy, co planują, jakie są ich potrzeby i możliwości. Druga to wzajemna **wymiana opinii i konsultowanie** działań lub planów partnerów, trzecia to **wzajemne uzgadnianie** tych planów, czwarta to **negocjacje** dotyczące tego, co ma być robione, piąta to **wspólna realizacja działań i jej kontrola**.

Różne formuły, w jakich działają partnerstwa, pozwalają realizować różne formy współpracy. Najbardziej rozpowszechniona (choć bez umocowania prawnego) formuła partnerstwa to **wspólne spotkania** służące głównie wymianie informacji. Formuła bardziej stała i zinstytucjonalizowana to różnego rodzaju **rady** powoływane przez samorządy. Rady takie służą wymianie informacji oraz opiniowaniu a czasem konsultowaniu planowanych działań. Szczególnym przypadkiem są powiatowe rady zatrudnienia, którym ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy daje uprawnienia kontrolne, np. ocenianie okresowych sprawozdań z działalności powiatowych urzędów pracy. **Partnerstwa** na rzecz ekonomii społecznej czy zatrudnienia pozwalają dodat-



kowo też na uzgadnianie i koordynację działań. **Zespoły** opracowujące strategie czy programy rozwoju lokalnego są z kolei przykładem formuły umożliwiającej wspólne wypracowywanie działań. **Partnerstwa na rzecz rozwoju lokalnego** dają także możliwości wspólnej realizacji działań, a komitety monitorujące – strategie rozwoju i kontroli. Partnerstwa obejmujące wspólną realizację działań najczęściej funkcjonują w oparciu o umowy cywilnoprawne zawierane pomiędzy partnerami lub też w formule **partnerstw projektowych**. Rzadziej – w formie fundacji, stowarzy-

szeń czy też spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Specyficzną formą prawną współpracy w realizacji wspólnych działań są także **lokalne grupy działania**, działające jako stowarzyszenie lub fundacja realizujące lokalne strategie rozwoju i finansowane z unijnego Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Inny przykład to **fundusze lokalne** czyli lokalne stowarzyszenia lub fundacje wspierające aktywność społeczną, opierające się na współpracy samorządów, organizacji pozarządowych i lokalnych przedsiębiorców.

**Tabela 3: Formuły działania partnerstwa i realizowane przez nie formy współpracy**

Przykłady różnych formuł działania partnerstwa	Główne realizowane formy współpracy			
	Wymiana informacji	Konsultowanie decyzji	Współdecydowanie	Wspólna realizacja i/lub kontrola
Wspólne spotkania	✓			
Rada działalności pożytku publicznego	✓	✓		
Lokalne partnerstwo na rzecz ekonomii społecznej	✓	✓		
Wspólny zespół ds. wypracowania strategii rozwoju gminy		✓	✓	
Wspólny komitet monitorujący realizację strategii				✓
Powiatowe rady zatrudnienia		✓		✓
Wspólna realizacja projektu			✓	
Umowa o współpracy	✓	✓		✓
Lokalne grupy działania			✓	✓
Fundusze lokalne			✓	✓

# Usługi społeczne, w interesie ogólnym i użyteczności publicznej

Krzysztof Cibor

**W** poprzednim rozdziale zdefiniowaliśmy usługi użyteczności publicznej jako usługi służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych mieszkańców. Jednak sprawa nie jest i nie może być prosta. Jak rozemnić się w gąszczu definicji? Czym są usługi społeczne? Jak się mają do zadań publicznych? Co to jest interes ogólny? Na te i inne pytania postaramy się odpowiedzieć w tym krótkim rozdziale.

Na początku może warto przypomnieć, czym w ogóle cechują się usługi, potężna część naszej ekonomicznej i nieekonomicznej aktywności, służąca zaspokajaniu potrzeb a nie związana z produkcją dóbr. Nie rozwodząc się zbyt długo na ten temat, możemy przyjąć, że usługi:

- są nienamacalne, niematerialne, nieuchwytnie w sensie fizycznym,
- są nierozdzielne od usługodawcy,
- charakteryzują się zbieżnością w czasie wytworzenia i skonsumowania,
- są nietrwałe (nie można ich zmagazynować).

Wielka różnorodność usług nie tylko utrudnia ich prostą definicję, ale również niemal całkowicie uniemożliwia standaryzację i pomiar efektu. Wśród wielkiej ilości usług szczególną uwagę chcemy jednak zwrócić na usługi społeczne. Czym one są? Oto propozycje definicji:

## USŁUGA SPOŁECZNA TO:

*usługa służąca zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek, uzyskiwana bezekwiwalentnie, czyli nie będąca bezpośrednim wynagrodzeniem za pracę.*

Barbara Rysz-Kowalczyk

*działania, czynności skierowane na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie jego zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku których tworzy się kapitał ludzki.*

dr Mirosława Janoś-Kreśło

*grupa usług, które związane są z bezpośrednim zaspokajaniem potrzeb człowieka w celu pozytywnego oddziaływania na jego kondycję fizyczną i intelektualno-kulturalną.*

H. Sochacka-Krysiak

Usługi społeczne należy odróżnić od usług publicznych, które są w naszym rozumieniu terminem nadrzędnym. Usługi publiczne służą bowiem dostarczaniu wszelkich dóbr, z których korzystania nie można wykluczyć żadnego członka wspólnoty. Na te usługi składać się będą usługi administracyjne (czyli zestaw zadań związanych z rządzeniem wspólnotą), usługi techniczne (związane

## Usługi publiczne a usługi społeczne (według klasyfikacji PRI)

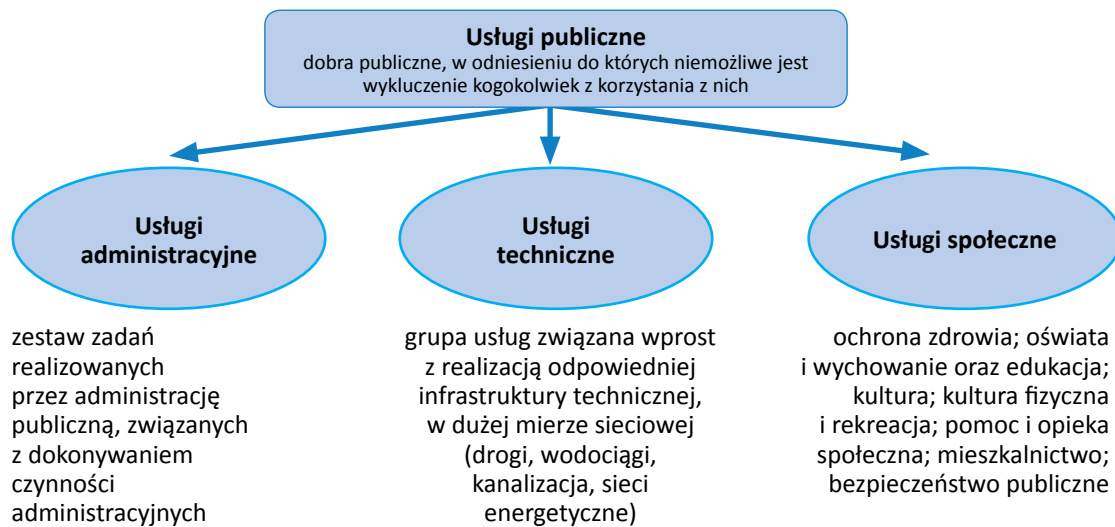


Diagram 11. Usługi publiczne a usługi społeczne

głównie z konieczną do życia infrastrukturą) oraz właśnie usługi społeczne (ochrona zdrowia, edukacja, mieszkalnictwo, pomoc społeczna, bezpieczeństwo publiczne itd.). Podział ten prezentuje diagram 11.

Węższą definicję usług społecznych (niekiedy nazywanych też usługami socjalnymi) zawiera Komunikat Komisji Europejskiej pt. *Wdrażanie wspólnotowego programu lizbońskiego: usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej, COM (2006) 177 wersja ostateczna z 26 kwietnia 2006 r.* W komunikacie czytamy, że usługi socjalne obejmują **ustawowe i uzupełniające systemy zabezpieczenia społecznego** o różnych formach organizacji (wzajemnych lub branżowych) i **inne podstawowe usługi świadczone bezpośrednio osobom fizycznym**, pełniące rolę zapobiegawczą i służące spójności społecznej, takie jak usługi w zakresie opieki, usługi na rzecz zatrudnienia i usługi szkoleniowe, mieszkalnictwo czynszowe, opieka nad dziećmi i usługi opieki długoterminowej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że termin „usługi społeczne” nie występuje na gruncie polskiego prawa, co nie zmienia faktu, że ich dostępność dla obywateli obowiązuje również nasz kraj, jako członka Unii Europejskiej, w której realizowany jest europejski model społeczny. Czym on jest?

### Europejski model społeczny

opiera się na dobrych wynikach gospodarczych, wysokim poziomie ochrony socjalnej, oraz edukacji i dialogu społecznym. U jego podstaw leżą **wartości wspólne dla wszystkich Państw Członkowskich – demokracja, wolność i sprawiedliwość społeczna**. Odwołanie się do tych wartości oraz do społecznej gospodarki rynkowej po raz pierwszy zostało zapisane w przyszłej konstytucji UE, a w szczególności w Karcie Praw Podstawowych UE. Pomimo różnego rozłożenia akcentów wszystkie Państwa Członkowskie posiadają cechy państwa socjalnego, które w sumie tworzą europejski model społeczny. Są to:

- **systemy zabezpieczeń społecznych na wypadek ciężkich zdarzeń losowych, oparte trwale na zasadzie solidarności,**
- **warunki pracy chroniące pracownika i sprzyjające zatrudnieniu, uregulowane ustawowo bądź poprzez zbiorowe układy pracy,**
- **prawo pracowników i ich przedstawicieli do uczestnictwa i współdecydowania w kwestiach ich dotyczących,**
- **systemy stosunków pracy oraz niezależny dialog pomiędzy grupami społecznymi,**
- **usługi użyteczności publicznej.**

**Komisja Europejska w komunikacie *Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej*** z 2006 roku stwierdza, że usługi społeczne charakteryzują się jedną z cech:

- **działanie w oparciu o zasadę solidarności**, wymuszoną szczególnie przez losowy charakter zagrożeń czy brak zrównoważenia wkładu i korzyści na poziomie jednostki,
- **kompleksowy i zindywidualizowany charakter** dostosowany do zróżnicowanych potrzeb, mający na celu zapewnienie podstawowych praw człowieka i ochronę najbardziej podatnych na zagrożenia,
- **działalność nienastawiona na zysk**, a skoncentrowana szczególnie na najtrudniejszych sytuacjach, często należąca do dziedzictwa historii,
- **uczestnictwo wolontariuszy**, dawanie w tym celu potencjału obywatelskiego,
- silne zakorzenienie w (lokalnej) tradycji kulturowej. Ta cecha często uzewnętrznia się w bliskim kontakcie między dostawcą i odbiorcą usług, umożliwiającym uwzględnienie szczególnych potrzeb tego ostatniego,
- **niesymetryczny stosunek dostawcy do odbiorcy usług**, którego nie można sprowadzić do *normalnej* relacji usługodawca-konsument, i który wymaga udziału trzeciej, finansującej strony.

Kolejny termin, z którym należy się zapoznać to usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (*services of general economic interest*). Są to – jak czytamy w Komunikacie Komisji Europejskiej *Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym* z 20 grudnia 2011 roku, usługi w interesie publicznym, które nie byłyby świadczone (lub byłyby świadczone na innych warunkach, jeżeli chodzi o jakość, bezpieczeństwo, przystępność cenową, równe traktowanie czy powszechny dostęp) na rynku bez interwencji publicznej. Obowiązek użyteczności publicznej nakłada się na usługodawcę poprzez powierzenie mu świadczenia danej usługi na podstawie kryterium interesu ogólnego, co gwarantuje, że zadanie usługi będzie wypełnione.

Świadczenie i organizacja tych usług podlega regułom rynku wewnętrznego i konkurencji zawartym w Traktacie UE, ponieważ działalność w ramach tych usług ma charakter gospodarczy. W przypadku wielkich gałęzi przemysłu sieciowego o wyraźnym wymiarze ogólnoeuropejskim, świadczących usługi takie jak usługi telekomu-

nikacyjne, energetyczne, gazowe, transportowe oraz pocztowe, usługi te podlegają regulacjom szczególnych ram prawnych UE. Inne usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, takie jak usługi w dziedzinie gospodarki odpadami, zaopatrzenia w wodę lub oczyszczania ścieków, nie podlegają żadnemu odrębnemu systemowi regulacyjnemu na poziomie UE.

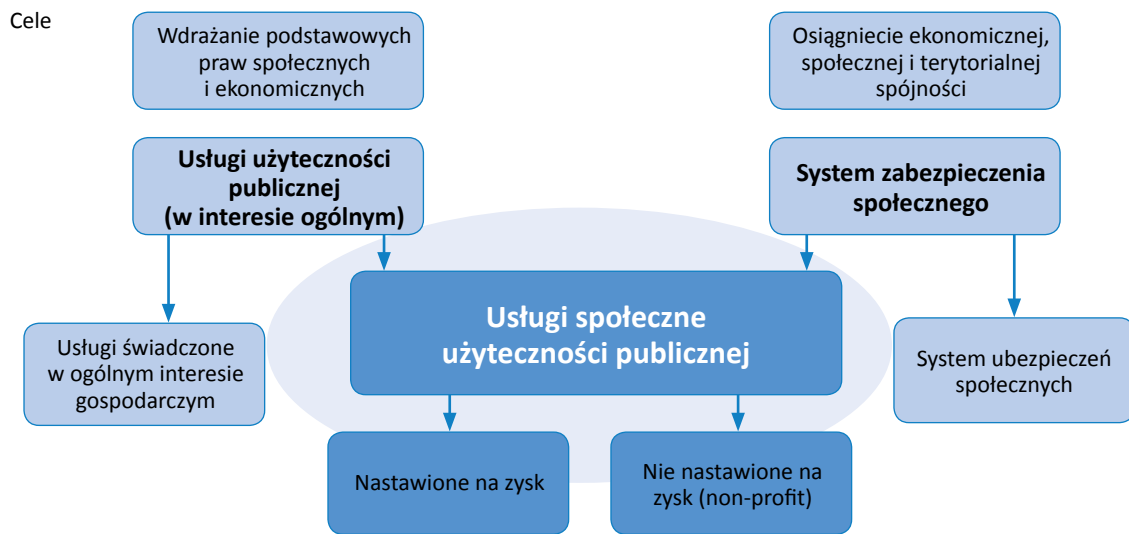
W praktyce krajów Unii Europejskiej, odzwierciedlonej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, **do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zaliczono** między innymi:

- działalność portu rzeczno-obsługującego najważniejszą w danym kraju drogę wodną,
- działalność w zakresie tworzenia i zarządzania sieciami telekomunikacyjnymi,
- dostawę wody,
- dystrybucję energii elektrycznej,
- działalność w zakresie radia i telewizji,
- świadczenie określonych usług transportowych,
- prowadzenie pośrednictwa pracy,
- świadczenie podstawowych usług pocztowych,
- utrzymywanie sieci usług pocztowych na wsi,
- wykonywanie zobowiązań wynikających z Powszechnej Konwencji Pocztowej,
- działalność nakierowaną na rozwój regionalny w ramach danego państwa członkowskiego,
- usługi w zakresie gospodarki odpadami, w tym utylizacji (spalania) odpadów niebezpiecznych,
- usługi cumowania w porcie świadczone w celu zapewnienia bezpieczeństwa na wodach portowych,
- usługi w zakresie uzupełniających ubezpieczeń emerytalnych dla danego sektora gospodarki.

**Kolejne pojęcie o szerszym charakterze to usługi świadczone w interesie ogólnym lub usługi użyteczności publicznej (*services of general interest* – SGI)** – obejmują zarówno usługi interesu ogólnego świadczone na zasadach rynkowych – komercyjnych (*market services of general interest*), jak i nierynkowych – niekomercyjnych (*non-market services general interest*). Usługi świadczone



## Europejski kontekst usług społecznych



**Diagram 12. Usługi społeczne – pola znaczeniowe**

Źródło: EAPN Europe

w interesie ogólnym obejmują szeroki zakres działań, poczynając od usług wielkiego przemysłu sieciowego, takich jak usługi energetyczne, telekomunikacyjne, transportowe, audiowizualne i pocztowe, aż po usługi w dziedzinie edukacji, zaopatrzenia w wodę, gospodarki odpadami, zdrowia i opieki socjalnej. **Usługi w interesie ogólnym na gruncie polskiego prawa zbliżone są do usług użyteczności publicznej. Szczegółowe związki pomiędzy tymi terminami prezentuje diagram 12.**

**Co ważne, Unia Europejska w swoich dokumentach stwierdza, że realizacja usług społecznych, może – ze względu na dobro publiczne – wymagać ograniczenia wolności świadczenia usług gwarantowanych na rynku wewnętrznym. Oznacza to, że dobro publiczne, szczególnie w zakresie polityki społecznej, jest dla UE ważniejsza od zysków wolnego rynku.**

Skoro już wiemy to wszystko, powinniśmy przyjrzeć się, jak diagnozować zbiorowe potrzeby i określać zadania publicznych i niepublicznych podmiotów w realizacji usług społecznych.

### DYREKTYWA 2006/123/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym

#### Preambuła (teza 71)

Procedura wzajemnej oceny przewidziana w niniejszej dyrektywie nie powinna wpływać na swobodę państw członkowskich we wprowadzaniu wysokiego poziomu ochrony interesu publicznego, zwłaszcza w odniesieniu do celów polityki społecznej. Ponadto konieczne jest, by w procedurze wzajemnej oceny **w pełni uwzględnić specyfikę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz szczególne zadania, których realizacji służą.**

Może to uzasadniać określone ograniczenia swobody przedsiębiorczości, w szczególności, gdy ograniczenia te służą ochronie zdrowia publicznego i celom polityki społecznej oraz gdy spełniają one warunki określone w art. 15 ust. 3 lit. a), b) i c). **Przykładowo w odniesieniu do obowiązku przyjmowania określonej formy prawnej w celu świadczenia określonych usług w dziedzinie społecznej, Trybunał Sprawiedliwości uznał już, że zasadne może okazać się nałożenie na usługodawcę wymogu prowadzenia działalności w celu niezarobkowym.**

# Partycypacja publiczna

Ewa Rościszewska

Termin „partycypacja” dotyczy aktywnego udziału obywateli w życiu wspólnoty. Najczęściej rozróżnia się dwa podstawowe pojęcia: partycypację społeczną i partycypację publiczną (obywatelską).

**Partycypacja społeczna**, określana również jako horyzontalna lub wspólnotowa, dotyczy udziału jednostek w działaniach zbiorowych podejmowanych w społeczności, do której przynależą lub w której żyją na co dzień. Szczególnie chodzi tutaj o aktywną obecność w procesie powstawania i funkcjonowania grup obywatelskich i organizacji pozarządowych oraz stałe lub okazjonalne podejmowanie się roli wolontariusza.

**Partycypacja publiczna**, zwana też obywatelską lub wertykalną, dotyczy spraw, w których bierzemy udział jako obywatele, czyli polityk publicznych. Partycypacja publiczna to włączanie obywateli w kształtowanie polityki przez władze, czy to samorządowe, czy administrację centralną. Dzięki temu obywatele uzyskują wpływ na decyzje, które ich dotyczą, i kontrolę nad nimi. Sztandarowym przejawem partycypacji publicznej są **konsultacje społeczne**.

U podstaw partycypacji leży współpraca różnych grup interesów, pozwalająca trafniej diagnozo-

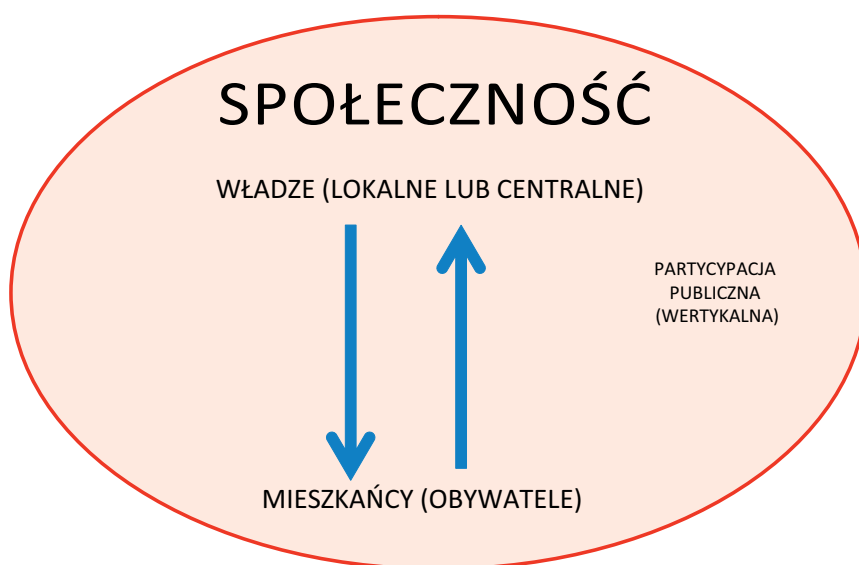


Diagram 13. Partycypacja publiczna w społeczności lokalnej

wać potrzeby społeczności<sup>4</sup>, projektować zaspokajające je działania i efektywniej korzystać z dostępnych zasobów i kapitałów (fizycznego, ludzkiego i społecznego<sup>5</sup>). Głos i aktywność „zwykłych” ludzi pozwala także na uwzględnienie perspektywy grup często wykluczanych z tego procesu. Z kolei skrócenie dystansu między twórcami polityk a ich odbiorcami służy integracji i wzajemnemu rozpoznaniu możliwości oraz ograniczeń.

Co ważne, w prawdziwej partycypacji nie chodzi o jednorazowe zasięgnięcie rady u przedstawicieli społeczności (lokalnej lub ponadlokalnej, zależnie od poziomu działania). Pełna **partycypacja zakłada ich udział na różnych etapach procesu:**

<sup>4</sup> Patrz s. 17.

<sup>5</sup> Patrz s. 13.

planowania projektów, diagnozy potrzeb, formułowania jej wyników, realizacji działań i ich ewaluacji. Jeśli uczestnicy poczują, że władzy zależy na realnym współdziałaniu i wymianie doświadczeń, a poświęcone przez nich czas i energia rzeczywiście są przydatne należycie wykorzystane, obywatelskie zaangażowanie wzrośnie. To z kolei zwiększy poparcie dla podejmowanych w przyszłości działań.

W krajach Europy Zachodniej, części krajów Ameryki Południowej i Północnej, jak również w Australii i Nowej Zelandii włączanie obywateli w procesy decyzyjne coraz częściej staje się codzienną praktyką administracji publicznej. Również w Polsce tak rozumiana partycypacja jest coraz częstszym zjawiskiem. Konkretnie przykłady można znaleźć między innymi w bazie dobrych praktyk stworzonych przez Fundację Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych ([www.partycypacjaobywatelska.pl](http://www.partycypacjaobywatelska.pl) i [dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl](http://dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl)).

### Co jest partycypacją, a co nie?

Działania partycypacyjne zakładają **stworzenie przestrzeni dialogu między przedstawicielami władz a społecznością**. Współpraca ta ma jednak różne formy i również od uczestników wymaga różnych form aktywności. Które z nich możemy

nazywać partycypacyjnymi, a które stanowią raczej wsparcie dla wspólnych działań władzy i społeczności?

Na samej górze (WSPÓLDECYDOWANIE, WSPÓLDZIAŁANIE) umieszczone są te aktywności, w których zachodzi **wymiana zdań między stronami**. W procesie decyzyjnym, opartym na współdecydowaniu, dopuszczony jest głos doradczy strony społecznej. Takie procesy mogą być uzupełnione współdziałaniem obywateli i władz w realizacji uzgodnionych zadań. To najwyższy stopień zaawansowania partycypacji.

Umieszczone w środku piramidy KONSULTOWANIE obejmuje wszystkie formy **wyrażania przez mieszkańców opinii** na temat rozwiązań proponowanych przez samorząd.

Na samym dole znajduje się INFORMOWANIE, bez którego żaden proces partycypacyjny nie będzie skuteczny. **Informowanie musi zachodzić w dwóch kierunkach**: władze powinny odpowiednio przekazywać społeczności informacje o podejmowanych działaniach i jednocześnie uważnie w słuchać się w głos tej społeczności. Skuteczne informowanie wpływa również na stopień zaangażowania mieszkańców w proponowane przez samorząd działania, czy to konsultacyjne, czy też polegające na wspólnym podejmowaniu decyzji.

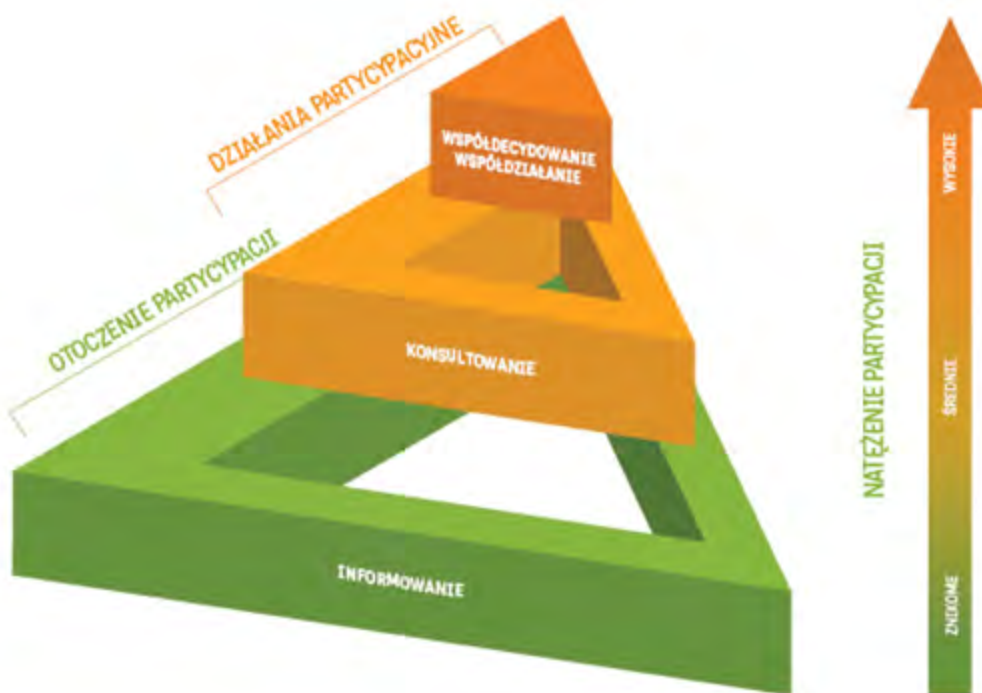


Diagram 14. Drabina partycypacji

## Konsultacje społeczne<sup>6</sup>

Najczęściej spotykaną w Polsce formą partycypacji publicznej są konsultacje społeczne. Konsultacje społeczne są częścią procesu budowania społeczności lokalnej<sup>7</sup>. Polega on na poznawaniu perspektyw i potrzeb innych, na wspólnym namyśle nad konkretnymi rozwiązaniami i działaniami, wreszcie na przekonaniu, że celem tych działań jest dobro wspólne.

### Zorganizowanie konsultacji z mieszkańcami jest dla jednostek samorządu terytorialnego

**obligatoryjne w niektórych wypadkach.** W praktyce każdy samorząd, czy tego chce, czy nie, musi przeprowadzić konsultacje. Często takie obowiązkowe konsultacje ograniczają się do wywieszenia ogłoszenia na stronie internetowej urzędu. Tymczasem mogą i powinny być one zdecydowanie czymś więcej.

## Po co organizuje się konsultacje społeczne?

### Żeby wypełnić obowiązek

W określonych przypadkach konsultacje nakazane są ustawowo. Są również obligatoryjne w przypadku realizacji niektórych projektów finansowanych ze środków unijnych.

### Żeby podjąć optymalną decyzję

Do podjęcia najlepszej możliwej decyzji dotyczącej mieszkańców potrzebne są:

- właściwe zrozumienie interesów i rozpoznanie potrzeb społeczności oraz udzielenie skutecznej odpowiedzi<sup>8</sup>,
- zebranie opinii i przeanalizowanie danego problemu z różnych punktów widzenia,
- zminimalizowanie/wykluczenie błędów.

<sup>6</sup> Na podstawie *Kanonu lokalnych konsultacji społecznych* – praca zbiorowa, FISE, Warszawa 2014.

<sup>7</sup> Patrz s. 12.

<sup>8</sup> Patrz s. 43.



Spółdzielnia Socjalna Cohabitat Built z Warszawy zajmuje się budownictwem naturalnym ze słomy i gliny.

### Żeby edukować

W procesie rządzenia istotna jest wymiana informacji i wiedzy między przedstawicielami władz a obywatelami. Czasami mieszkańcy dysponują unikalną wiedzą ekspercką, która może pomóc w wypracowaniu lepszych rozwiązań.

**UWAGA:** konsultacjami nie są zamknięte spotkania eksperckie, nie istnieją też „konsultacje informacyjne”.

### Żeby rozładować konflikt lub go uniknąć

Dobrze przeprowadzone konsultacje mogą zapobiec potencjalnemu konfliktowi. Jednak w sytuacji konfliktu, który już istnieje, skuteczniejsza będzie mediacja.

### Żeby uzyskać poparcie mieszkańców dla jakichś decyzji

Czasem władza musi przygotować mieszkańców do podjęcia trudnej decyzji lub oswoić ich z jej przewidywanymi skutkami (na przykład cięcia budżetowe). Nawet w takim przypadku, gdy trudne zmiany są konieczne, ważne jest, by mieszkańcy mieli możliwość zgłoszenia własnych rozwiązań.

**UWAGA:** nie można nazywać konsultacjami procesu zabiegania o akceptację społeczną dla podjętych już decyzji.

### Żeby zwiększyć aktywność mieszkańców

A zatem: pobudzić (lub podtrzymać) zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne, nawiązać





Spółdzielnia Socjalna „Spółdzielnia MaM” z Warszawy specjalizuje się w produktach szytych z filcu, między innymi są to torby, piórniki, futerały i biżuteria.

nowe relacje, zbudować (lub wzmocnić) zaufanie. Ważny jest tu przedmiot konsultacji – im bardziej istotny i w widoczny sposób dotyczący obywateli bezpośrednio, tym łatwiej jest osiągnąć wymierzone wcześniej cele.

### Żeby zbudować poczucie współodpowiedzialności

Konsultacje mogą również uświadomić mieszkańcom, że razem tworzymy wspólnotę i że odpowiedzialność za jej los też jest wspólna. Dzięki konsultacjom obywatele zyskują poczucie, że kluczowe decyzje podejmowane są w drodze dialogu i że w związku z tym konsekwencje też będą wspólne.

## Jakość konsultacji społecznych

Co sprawia, że czasem przeprowadzenie konsultacji społecznych jest łatwe, a czasem bardzo trudne? Kiedy konsultacje są udane?

### Błędy

Nie da się uniknąć błędów, jednak również one są potrzebne. Życie społeczności nie kończy się na jednych konsultacjach. Każde kolejne są następnym krokiem do współdecydowania. To proces, który będzie miał sens o tyle, o ile wszyscy będą gotowi na wyciąganie wniosków z własnych działań.

### Dyskusja

Jeśli naprawdę zależy nam na poznaniu potrzeb i argumentów drugiej strony, pamiętajmy o me-

todach, które umożliwiają dialog. Nie zawsze można wykorzystać bezpośrednią komunikację do poznania opinii społeczności. Warto jednak mieć świadomość, jakie ograniczenia mają niebezpośrednie formy komunikowania: badania ankietowe czy informowanie przez stronę internetową. W taki sposób źle się rozmawia, zwłaszcza gdy temat jest trudny.

### Elastyczność

Ponieważ nie wszystko da się przewidzieć (choćbyśmy wzorcowo zaplanowali każdy szczegół), na etapie przepro-

wadzenia konsultacji kluczową zaletą może okazać się elastyczność. Warto zostawić przestrzeń do zmiany ustaleń i nie trzymać się ich zbyt sztywno. Czasem sukces zależy od zmiany miejsca lub terminu konsultacji, wprowadzenia nowej metody czy poszerzenia konsultacji o jakąś grupę społeczną.

### Kompetencje

Oczywiście najlepiej, jeśli procesem konsultacyjnym będzie kierowała osoba doświadczona, dobrze komunikująca się z mieszkańcami, mająca wysokie kompetencje w moderowaniu dyskusji, wiedzę na konsultowany temat, znająca uwarunkowania prawne itd. W praktyce takich omnibusów jest niewielu. Starajmy się zatem:

- poszukać wsparcia merytorycznego i organizacyjnego w urzędzie gminy/powiatu,
- sukcesywnie podnosić własne kwalifikacje,
- korzystać w jak największym zakresie z wiedzy mieszkańców i ekspertów.

### Komunikacja

Dobra polityka informacyjna to zbyt często niedoceniany, a wręcz lekceważony aspekt konsultacji. Tymczasem stanowi ona podstawę relacji ze społecznością. Dobrą praktyką jest zatem:

- zamieszczanie jak największej liczby informacji na stronach internetowych samorządu i w Biuletynie Informacji Publicznej, w tym informowanie o wszystkich plano-

- wanych decyzjach; wiedza na temat decyzji urzędu powinna być ogólnodostępna w każdym momencie,
- dbanie o przejrzystość stron internetowych i klarowność umieszczanych na nich treści,
- informowanie mieszkańców o całym procesie, w którym biorą udział, a także o tym, kiedy mogą się spodziewać namacalnych rezultatów konsultacji,
- rzetelne poszerzanie wiedzy uczestników konsultacji na dany temat, zwłaszcza gdy jest on trudny,
- przystępność formy, w jakiej zwracamy się do mieszkańców; zasada „im prościej, tym lepiej” powinna być stosowana na pierwszym miejscu.

### Media

Media to bez wątpienia ważny sojusznik. Warto pamiętać, że łatwiej je zaangażować, kiedy włączamy je do współpracy na jak najwcześniejszym etapie procesu. To współdziałanie nie powinno ograniczać się do zamieszczania płatnych ogłoszeń. Większą wartość ma merytoryczna współpraca z mediami. Nie zapominajmy przy tym, że media to nie tylko gazeta samorządowa, ale też lokalni blogerzy, portale internetowe itp. To ważne kanały komunikacji, z których na bieżąco korzystają mieszkańcy.

### Otwartość

Otwartość i dobra wola to podstawy każdego dialogu. Oznacza to między innymi, że mieszkańcy mogą zabrać głos na dany temat, zaś organizatorzy są gotowi, by przyjąć nowe rozwiązania, a podejmując ostateczną decyzję, wezmą pod uwagę interes społeczności.

### Planowanie

Do konsultacji warto się dobrze przygotować. Tym dokładniej, im mniej mamy doświadczenia. Autentyczna współpraca będzie możliwa, jeśli zadbamy o:

- jak największy zasięg kampanii informacyjnej, dotarcie do każdego potencjalnego uczestnika,

- właściwy (zgodny z tematem) wybór grup uczestników,
- należyty dobór metod,
- zagwarantowanie odpowiedniej ilości czasu na proces konsultacji,
- wybranie dobrego momentu na konsultacje,
- zagwarantowanie środków na realizację procesu.

### Urząd

Duże znaczenie dla powodzenia konsultacji ma współpraca różnych wydziałów w urzędzie. Przygotowując się do przedsięwzięcia, poszukajmy w naszym urzędzie sojuszników; nie musimy przecież być ekspertami od melioracji czy ochrony zabytków. Sukces przedsięwzięcia często zależy też od tego, czy zadbaliśmy o stałe informowanie o konsultacjach ważnych grup, na przykład radnych, zarówno w fazie przygotowywania procesu, jak i później.

### Kanon lokalnych konsultacji społecznych

Jednym z kroków w kierunku polepszenia partycypacji publicznej w Polsce jest uczytelnienie reguł konsultacji. Na przełomie lat 2012 i 2013 z inicjatywy Kancelarii Prezydenta RP w ramach projektu „Decydujmy razem” powstała grupa ro-



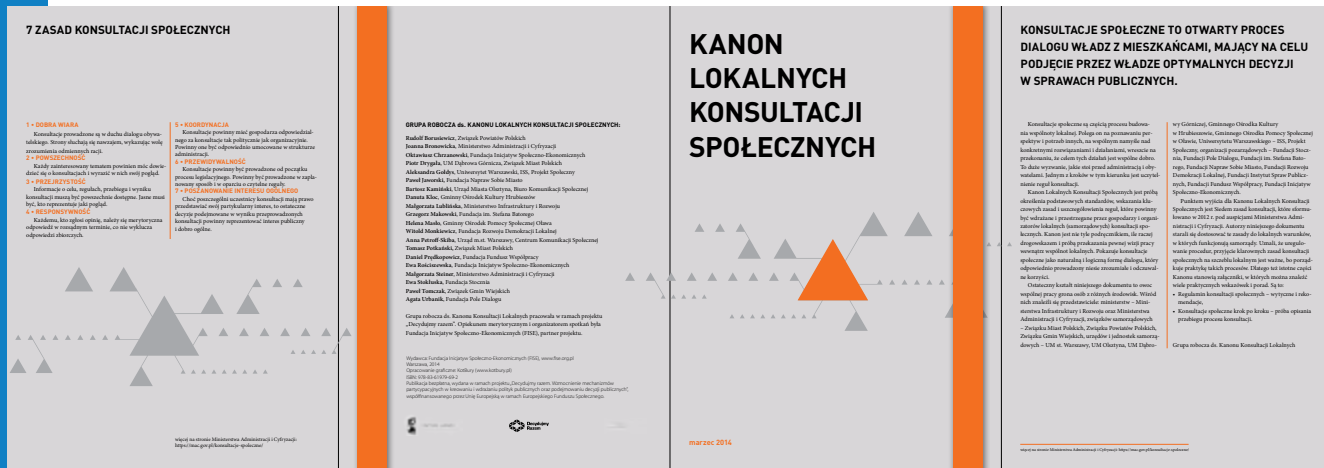
Spółdzielnia Socjalna PANATO z Wrocławia specjalizuje się w aranżacji i dekoracji biur oraz produkcji gadżetów biurowych i konferencyjnych.

bocza, która podjęła się wypracowania **standardów konsultacji lokalnych**. W skład grupy weszli przedstawiciele różnych środowisk: ministerstw (infrastruktury i rozwoju oraz administracji i cyfryzacji), związków samorządowych, urzędów i jednostek samorządowych, Uniwersytetu Warszawskiego, organizacji pozarządowych. Opiekunem merytorycznym procesu była Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Punktem wyjścia dla *Kanonu lokalnych konsultacji społecznych* było siedem zasad konsultacji, które sformułowano w 2012 roku pod auspicjami Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Autorzy *Kanonu* starali się **dostosować te zasady do lokalnych warunków**, w których funkcjonują samorządy.

*Kanon lokalnych konsultacji społecznych* określa podstawowe standardy, wskazuje kluczowe zasady i uszczegóławia reguły, które powinny być wdrażane i przestrzegane przez gospodarzy i organizatorów lokalnych (samorządowych) konsultacji społecznych.

*Kanon* jest nie tyle podręcznikiem, ile raczej drogowskazem i próbą przekazania pewnej wizji pracy wewnątrz wspólnot lokalnych. Pokazuje konsultacje społeczne jako naturalną i logiczną formę dialogu, który odpowiednio prowadzony niesie zrozumiałe i odczuwalne korzyści wszystkim zaangażowanym w proces.



Okładka publikacji *Kanon lokalnych konsultacji społecznych*

# Analiza potrzeb w lokalnej społeczności, czyli podróz w gąszcz danych

Oktawiusz Chrzanowski

**P**rzekrojowa diagnoza potrzeb społeczności lokalnej powinna określać w miarę ogólnie obszary jej potrzeb, problemów i deficytów. Trudno jednak o dogłębną analizę wszystkich obszarów wykonaną w jednym momencie.

*Wiedzieliśmy, że młodzież nie przychodzi, ale dopiero jak zrobiliśmy ankietę wśród młodych i okazało się, że w ich życiu Milanowskie Centrum Kultury zupełnie nie istnieje, to było mocne doświadczenie... Były też trudne momenty, bo badania pokazały nam, że mieszkańcy chcą rzeczy, które w domu kultury już są. Początkowo była frustracja i pytanie „jak to? Przecież to wszystko już jest, dlaczego oni tego nie widzą?”. Potem zaczęliśmy myśleć konstruktywnie – skoro nie widzą, to coś jest nie tak z komunikacją. Wydawało nam się, że skoro używamy wielu kanałów – wieszamy plakaty, mamy newsletter – to ta informacja powinna dotrzeć do wszystkich.*

Anna Osiadacz,  
dyrektorka Milanowskiego Centrum Kultury<sup>9</sup>

## Na poziomie wniosków z diagnozy...

możemy więc dowiedzieć się na przykład, że głównymi problemami, z którymi boryka się społeczność danej gminy, są wysokie bezrobocie wśród ludzi młodych oraz **wykluczenie społeczne** osób niepełnosprawnych z uwagi na brak dostosowania przestrzeni publicznej do ich potrzeb. Anali-

zując powyższy przykład, warto sobie uzmysłowić, że nie każdy problem będzie wynikał z braku zaspokojenia jakiejś potrzeby (realnej czy takiej, której się domyślamy). Niezaspokojenie jakiejś potrzeby nie musi od razu generować problemu. Analiza tego, co jest skutkiem, a co przyczyną, często niedoceniana, może być bardzo przydatnym elementem badania potrzeb społeczności. **Przyczyny i skutki** w rzeczywistości społecznej mogą być od siebie bardzo oddalone. Czasami oczywistość ich związku umyka powierzchownemu spojrzeniu. Odpowiednie rozpoznanie bywa zakłócone przez korzystanie z nieadekwatnych statystyk. Najczęściej jednak relacja przyczynowo-skutkowa jest mylona ze zwykłą korelacją. To, że dwa niezależne fakty występują równolegle w czasie i przestrzeni, niekoniecznie oznacza, że jeden wynika z drugiego.

Niedostrzeżenie przyczyn, które faktycznie generują problemy, oznacza, że trudniej będzie zaproponować skuteczne rozwiązania. Szczególnie jeżeli opieramy się wciąż na tym samym rodzaju danych, uzyskiwanych ciągle w ten sam sposób, nie zestawiając ich w krytyczny i refleksyjny sposób z danymi pochodzącymi z innych źródeł, które mogłyby pobudzić naszą ciekawość i pozwoliłyby zadać nowe pytania. Czyli poszukać nowych rozwiązań.

Dlatego tak ważne jest **świeże spojrzenie** na zebrane w trakcie diagnozy dane i podejrzliwe podejście do zaleceń i rekomendacji. Diabeł tkwi jak zwykle w szczegółach, które często giną na łączach między gminnym ośrodkiem pomocy społecznej, powiatowym urzędem pracy, urzędem gminy, orga-

<sup>9</sup> Za: <http://dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/x/916875>.

nizacjami pozarządowymi i mieszkańcami (wszak jednym z głównych problemów wskazywanych w diagnozach potrzeb w dziale „Zasoby” jest brak współpracy między instytucjami realizującymi zadania własne i zlecone samorządów).

### Rekomendacje diagnostyczne...

oferują najczęściej zestawienie wniosków ogólnych z zasobami gminy i wskazują, jakie działania można podjąć, by zaspokoić potrzeby. Dobrze postawiona diagnoza oferuje również **analizę międzyobszarową**, która przyda się przy przygotowywaniu rozwiązań systemowych. Analiza taka pokaże możliwości rozwojowe i zdefiniuje zagrożenia, problemy oraz deficyty w poszczególnych obszarach działalności samorządu i jego otoczenia, na przykład samorządów wyższego szczebla. Dobrze, by znalazły się w niej również odniesienia do samorządowych strategii rozwiązywania problemów czy lokalnego rozwoju, o ile zostały spisane rzetelnie, ich realizacja jest monitorowana ilościowo i jakościowo oraz są one ze sobą spójne.

### Celem dogłębnej analizy potrzeb...

**jest szczegółowa identyfikacja przyczyn stanu rzeczy, skrupulatne rozpisanie danych dotyczących rozmiaru problemu, zagrożeń i ryzyka związanych z istniejącą sytuacją oraz tego, co zostało zrobione w związku z tym.** Na tej podstawie można dopiero proponować szczegółowy plan działań prowadzący do rozwiązania problemu lub zaspokojenia potrzeb (na przykład poprzez zmiany w świadczonych usługach).

Obszary interwencji wskazane we wcześniejszej diagnozie potrzeb powinny zostać zatem poddane wnikliwej obróbce. Oznacza to, że dla konkretnych obszarów zainteresowania potrzebne są **dotatkowe działania diagnostyczne**. Mogą one dotyczyć wybranych zadań realizowanych przez samorząd, jak na przykład edukacja czy kultura. Jeżeli wskazany problem dotyczy jednak różnych obszarów, dodatkowa, szczegółowa diagnoza powinna wychodzić poza obszar działalności jednej instytucji lub

szeregu instytucji zajmujących się tym samym obszarem. **Zmiany w jednym obszarze będą bowiem wpływać na funkcjonowanie innych – jeżeli nie w perspektywie krótkookresowej, to już na pewno w średniookresowej.** Napływ inwestycji spoza obszaru gminy, tak mile widziany jako szansa na nowe miejsca pracy, równie dobrze może stoperdować istniejącą produkcję lokalną, powodując wzrost bezrobocia. Wystarczy, że zmienią się potoki transportowe na terenie gminy, odsysając dotychczasowych klientów od ich stałych miejsc zaopatrzenia, w których lokalni przedsiębiorcy wystawiali swoje produkty.

Diagram 15, pokazujący ogólny schemat analizy konkretnych potrzeb, został wykonany przy okazji prac analitycznych na potrzeby planu likwidacji barier w hiszpańskim Valdemoro. Więcej na temat przeprowadzonej tam analizy potrzeb osób niepełnosprawnych i możliwości usunięcia barier utrudniających im życie znajdziesz w tekście *Hiszpania, Miejski Plan Likwidacji Barier – Valdemoro* zamieszczonym w *Bazie dobrych praktyk partycypacji publicznej* na stronie: <http://dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/x/758734>.

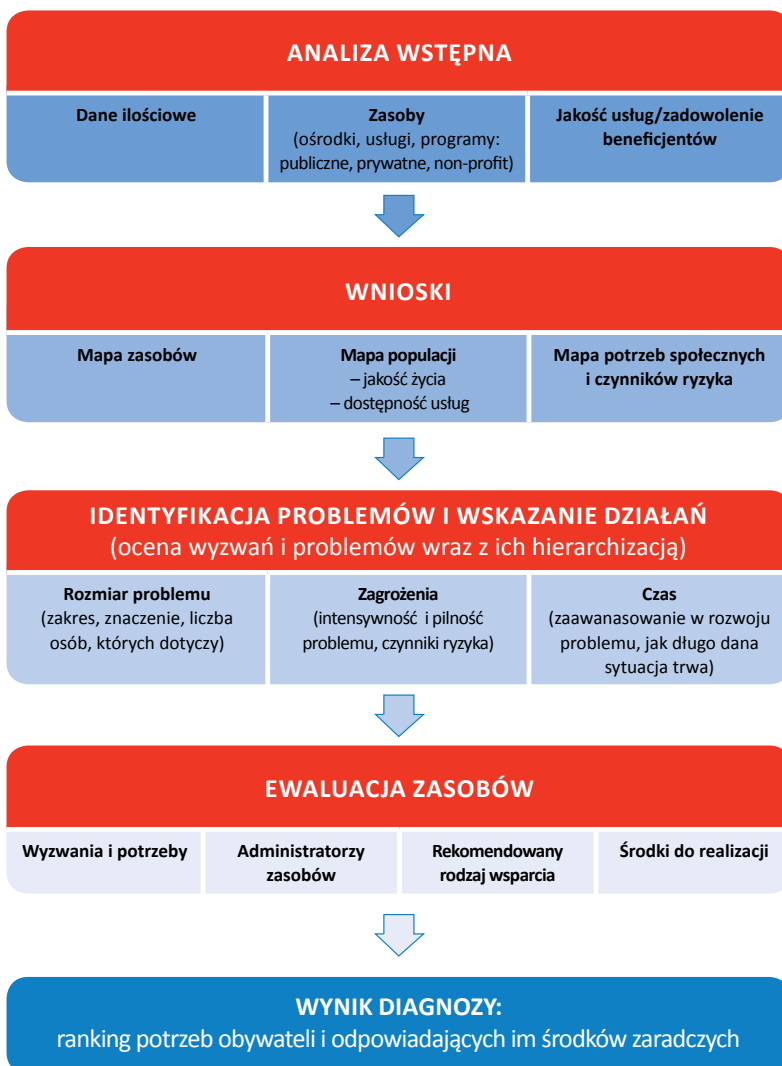


Diagram 15. Etapy diagnozy



Tabela 4. Metody pozyskiwania danych i metodologia analizy całościowej

Cel	Metoda	Technika	Grupa respondentów
Identyfikacja i ocena potrzeb	Ilościowa	Wskaźniki społeczne	
	Ilościowa	Ankieta	Mieszkańcy, beneficjenci usług
	Jakościowa	Grupy dyskusyjne	Mieszkańcy, beneficjenci usług, specjaliści i inni w razie potrzeby
	Jakościowa	Wywiady pogłębione	Kluczowi ustaleni informatorzy
Budowanie konsensusu	Jakościowa	Grupa badana metodą delficką	Kluczowi informatorzy, specjaliści, eksperci
	Jakościowa	Grupa nominalna	Mieszkańcy, beneficjenci usług, specjaliści i inni
	Jakościowa	Grupy fokusowe	Kluczowi informatorzy

#### Przykład

##### Austria, Munderfing, Razem dla zatrudnienia i edukacji

Jest wiele grup docelowych: przedsiębiorcy, szkoły, rodzice, politycy... Kluczowi interesariusze nie doceniają wagi problemu zdiagnozowanego przez samorząd.

Jak działać, żeby połączyć interesy wszystkich w jeden spójny, możliwy do realizacji program?

Co zrobić, żeby wypracowane rozwiązania nie pozostały jedynie śladem na papierze?

Tę i kilka innych lekcji odrobili władze austriackiego Munderfing, tworząc Lokalny Plan na rzecz Zatrudnienia i Edukacji. Jako wprowadzenie niech posłuży wypowiedź jednego z uczestników: „Bez zorganizowanego procesu pojedynczym osobom bardzo trudno wnieść coś nowego i w udany sposób to wdrożyć. Sam proces nie przyniesie jednak żadnego efektu, jeżeli nie jest podparty pomysłami, wizjami i wiedzą. Przyszłość powstaje nie tylko dzięki strukturom i modelom, ale również dzięki ludziom z ich wizjami i myślami” (Ambros Pree, OÖ Technologie- und Marketinggesellschaft).

Innym przykładem analizy sytuacji, potrzeb i kreowania rozwiązań są działania podjęte w jednej z niewielkich gmin austriackich. Międzysektorowa, partycypacyjna analiza miała znaleźć rozwiązania dla szeregu bolączek nękających samorząd i mieszkańców.

Władze austriackiej miejscowości Munderfing postanowiły zacieśnić kontakty między przedsiębiorcami, instytucjami edukacyjnymi i rodzicami, żeby **lepiej reagować na wyzwania stawiane przez rynek pracy i zmieniającą się sytuację demograficzną**. W 2004 roku rozpoczęto prace nad programem Lokalna Sieć na rzecz Zatrudnienia i Edukacji (LABB). W jego tworzeniu ważną rolę odegrały między innymi wywiady indywidualne przeprowadzone przez sekretarza Urzędu Gminy w Munderfing odpowiedzialnego za proces.

Głównym rezultatem programu miała być lepsza współpraca gminy z przedsiębiorcami, a także poprawa stosunków na linii przedsiębiorcy – szkoła – rodzice. Miały temu służyć kolejne etapy tworzenia programu, a także siedem projektów zrealizowanych w jego ramach.

Na etapie tworzenia programu zwrócono się do szeregu instytucji – partnerów programu – o wsparcie merytoryczne i organizacyjne. Były to zarówno instytucje lokalne: szkoła, przedsiębiorstwa, partie polityczne, jak też regionalne, między innymi izba gospodarcza i centrum technologiczne w Braunau, regionalne zrzeszenie pracowników, regionalne centrum szkolenia pracowników, TMG, czyli agencja landowa odpowia-

Tabela 4. wskazuje metody pozyskiwania danych, którymi posłużono się w Valdemoro i metodologię całościowej analizy. Zwróć uwagę na dominację metod jakościowych nad ilościowymi.

dająca za obsługę inwestorów. Zaproszenie do współpracy wielu partnerów pozwoliło nie tylko lepiej przygotować program, lecz także **nadać mu większą rangę, uczynić bardziej oficjalnym**. Zadbano o to, by program został dostrzeżony przez osoby i instytucje spoza Munderfing.

Początkowo sekretarz gminy wyselekcjonował grupę 35 osób kluczowych, uczestników programu. Byli to między innymi lokalni przedsiębiorcy, przedstawiciele szkół i rady rodziców, izby gospodarczej w Braunau oraz urzędu pracy. Z każdą z tych osób Erwin Moser przeprowadził długą indywidualną rozmowę. Przygotowania i rekrutacja uczestników były czasochłonne, trwały cztery–sześć miesięcy. Podczas wywiadów sekretarz prosił rozmówców o zdiagnozowanie problemów, o pomysły i opinie na temat organizacji programu, o wskazanie obszarów priorytetowych, którymi należy się zająć. Dzięki temu udało się zebrać wstępne informacje, niezbędne do lepszego planowania dalszych prac. Przede wszystkim jednak indywidualna rozmowa stanowiła znakomite narzędzie motywowania do uczestnictwa w programie. Dzięki indywidualnym wywiadam udało się przekonać przedsiębiorców o konieczności nawiązania współpracy, zanim skutki kryzysu demograficznego stały się odczuwalne.

**Rozmówcy poczuli się też dowartościowani** tym, że gmina zwraca się do nich o pomoc i pragnie z uwagą wysłuchać tego, co mają do powiedzenia. Wywiady indywidualne przygotowały grunt pod warsztaty i konferencję przyszłościową<sup>10</sup>, podczas których opracowano zręby programu. W czasie konferencji, stanowiącej główny etap całego przedsięwzięcia, uczestnicy byli na tyle dobrze zorientowani w sprawie, że ich praca mogła przebiegać dużo bardziej efektywnie.

Kluczowym punktem procesu było zorganizowanie w marcu 2004 roku Lokalnej Konferencji Zatrudnienia i Edukacji, w której brali udział wszyscy uczestnicy programu.

Konferencję przyszłościową otworzyło przedstawienie i podsumowanie wniosków z indywidualnych rozmów, po czym uczestnicy podzielili się na sześć grup roboczych skupionych wokół trzech obszarów tematycznych: „Zatrudnienie”, „Gospodarka,

<sup>10</sup> Więcej informacji na temat narzędzia, jakim jest konferencja przyszłościowa, można znaleźć w *Bazie dobrych praktyk partycypacji* na stronie: <http://dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl/x/777930>.

przedsiębiorczość i adaptacja” oraz „Równość szans i wspólnota”. Uczestnikom dostarczono informacje i dane statystyczne, które miały pomagać w dyskusji. Na miejscu byli też urzędnicy z powiatów regionu odpowiedzialni za edukację. Każdy przedstawił krótkie wprowadzenie i, w razie potrzeby, udzielał dyskutantom potrzebnych informacji. Silny nacisk położono na dostęp do wiedzy eksperckiej, dzięki czemu możliwe było lepsze ukierunkowanie dyskusji i wyjaśnianie wątpliwości.

Spotkanie odbywało się w sympatycznej, nieformalnej atmosferze – zadbano o dobre jedzenie i piwo, co pozwoliło na szczerą, otwartą rozmowę między uczestnikami pochodzącymi z różnych grup. Jednym z istotniejszych bezpośrednich rezultatów konferencji było zdanie sobie przez uczestników sprawy, że mają o sobie stereotypowe opinie, nie zawsze zgodne z rzeczywistością. Nauczyciele w określony sposób wyobrażali sobie przedsiębiorców, a przedsiębiorcy nauczycieli. Otwarta rozmowa i wspólna praca oraz obmyślanie możliwych działań pozwoliły części stereotypów przełamać, przynajmniej na pewien czas. Na zakończenie konferencji podsumowano rozmowy i zgłoszone pomysły.

Ostatnim elementem diagnozowania lokalnych kwestii gospodarczych była ankieta przeprowadzona wśród przedsiębiorców. Przedstawiono w niej 50 czynników mogących wpływać na atrakcyjność Munderfing dla biznesu i poproszono respondentów o ocenę, na ile są one istotne. Kolejnym punktem programu było zebranie robocze, na którym ostatecznie zadecydowano o uruchomieniu siedmiu lokalnych inicjatyw związanych z ożywieniem relacji między przedsiębiorcami a społecznością lokalną i z aktywizacją osób bezrobotnych. To najważniejszy bezpośredni rezultat LABB.

LABB doprowadziła – przynajmniej na pewien czas – do ściślejszej współpracy na linii przedsiębiorcy – władze lokalne i regionalne – szkoły, a także usprawniła działania, których celem jest doskonalenie kwalifikacji pracowników i wprowadzenie ułatwień pozwalających im godzić życie zawodowe z rodzinnym. Co najważniejsze, pogłębiono kontakty między władzami lokalnymi, instytucjami zewnętrznymi – partnerami projektu, a także uczestnikami programu, co stanowiło dobry punkt wyjścia dla kolejnych inicjatyw partycypacyjnych w Munderfing.

# Ekonomia społeczna jako narzędzie aktywizacji społecznej i zawodowej

Krzysztof Cibor

## Aktywizacja zawodowa i społeczna

Choć bardzo byśmy tego chcieli, nie wszyscy członkowie naszej lokalnej społeczności w równym stopniu zaspokajają swoje potrzeby. Jak to opisaliśmy w rozdziale pierwszym, w przypadku trwałego ograniczenia czy uniemożliwienia realizacji potrzeb w życiu społecznym, gospodarczym, politycznym, kulturowym, mówimy o wykluczeniu społecznym. Aby przeciwdziałać jego skutkom, podejmowane są działania aktywizacyjne.

Jak już zaznaczono w rozdziale pierwszym, zarówno gmina, jak i powiat mają wśród swoich zadań całą długą listę takich, które związane są z aktywizacją, wychodzeniem z ubóstwa czy włączeniem społecznym.

Aktywizacja (czy też integracja społeczna), której celem najczęściej jest właśnie ograniczenie wykluczenia – przynajmniej na gruncie teoretycznym – łączona jest z aktywizacją (lub reintegracją) zawodową. Dlaczego tak się dzieje? Kluczowe znaczenie dla większości ludzi ma tu praca. Jest ona przede wszystkim źródłem dochodów, dzięki którym mogą kupować towary i usługi niezbędne do zaspokajania zarówno potrzeb podstawowych, jak i tych wyższego rzędu. Jednak praca sama w sobie jest także dość często źródłem bezpieczeństwa, przynależności, uznania i samorealizacji. Osoba bezrobotna jest nie tylko zagrożona ubóstwem, lecz także pozbawiona ważnego środowiska społecznego.

Czy zatem wystarczy zapewnić komuś pracę, by mówić o tym, że nastąpiła aktywizacja? Nieste-

ty nie. Wiele osób mimo wykonywania jakiegoś zawodu w dalszym ciągu pozostaje w ubóstwie (mówimy wówczas o pracujących ubogich). Ponadto sam fakt wykonywania pracy nie oznacza, że jednostka czuje, aby jej potrzeby przynależności czy samorealizacji zostały zrealizowane. Co więcej – w określonych przypadkach – praca może wręcz powodować jeszcze większe poczucie wykluczenia.

Stąd aktywizacja społeczno-zawodowa ma służyć wywołaniu motywacji do znalezienia pracy, jej zdobycia, podjęcia i utrzymania, a następnie rozwoju kariery zawodowej, służącej uzyskaniu poczucia samorealizacji oraz zmierzającej do osiągnięcia zaspokojenia innych potrzeb jednostki.

Aktywizacja społeczna ma szczególne znaczenie w „wywołaniu motywacji” do szukania i utrzymania pracy. Osiągane jest ono poprzez specjalistyczne oddziaływania głównie psychologiczne i psychospołeczne, które korygują, kształtują i rozwijają umiejętności osobiste i społeczne osób mających trudności w pełnej integracji społecznej i zawodowej.

Zależność między aktywizacją społeczną i zawodową znajduje swoje odzwierciedlenie między innymi w sposobie, w jaki wdrażany jest w Polsce Europejski Fundusz Społeczny tam, gdzie w jego dokumentach programowych mowa jest o aktywizacji społeczno-zawodowej osób bezrobotnych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym. Niestety w praktyce nie zawsze oba procesy są realizowane łącznie. Dość zauważyć, że instytucje pomocy społecznej i instytucje rynku pracy



Charytatywne Stowarzyszenie Niesienia Pomocy Chorym Misericordia prowadzi Zakład Aktywności Zawodowej w Lublinie, który zatrudnia osoby niepełnosprawne, między innymi w Kawiarni Santiago Cafe.

w Polsce są od siebie oddalone zarówno formalnie, jak i faktycznie. Jest to jedno z ważniejszych wyzwań stojących przed skuteczną aktywizacją społeczno-zawodową.

## Główne bariery aktywizacji zawodowej i społecznej w Polsce

### Silosowość instytucji

Zarówno w gminie, jak i w powiecie istnieje szereg instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu aktywizacji społecznej i zawodowej. Przykłady z innych krajów oraz niektóre polskie doświadczenia pokazują, że aktywizacja ta przebiega najskuteczniej wówczas, gdy powołane do jej realizacji instytucje współpracują ze sobą – przekazują informacje dotyczące klientów, wzmacniają wzajemnie swoje oddziaływanie na nich, dobierają najlepsze narzędzia, jakimi dysponują, oraz tworzą adekwatną ścieżkę aktywizacyjną. Niestety w praktyce do dobrej współpracy bardzo często nie dochodzi. Wynika to między innymi z uwarunkowań prawnych. Instytucje odpowiedzialne za aktywizację realizują swoje działania zarówno na szczeblu gminy (głównie pomoc społeczna), jak i powiatu (kwestie zatrudnienia). Utrudnia to koordynację, przepływ informacji, klientów i współdzielenie innych zasobów. Ustawodawca, tworząc system pomocy społecznej i instytucje rynku pracy, w dużej mierze utrudnił

współpracę między nimi. Na szczęście silosowość jest coraz częściej przełamywana. Służą temu różne międzyinstytucjonalne projekty realizowane w ramach funduszy europejskich, a także dobra wola urzędników i pracowników instytucji publicznych.

### Ograniczone finanse

Choć administracja centralna powierzyła powiatom i gminom szereg zadań, które składają się na aktywizację społeczną i zawodową obywateli, niestety nie zawsze idą za tym odpowiednie fundusze. Z roku na rok samorządy skarżą się na niewystarczające środki na rea-

lizację swoich zadań. Wystarczy wspomnieć Fundusz Pracy, z którego finansowane powinny być zadania związane z aktywizacją zawodową osób bezrobotnych, a który od kilku lat jest zamrożony, co poważnie ogranicza dostępność instrumentów aktywnych polityk rynku pracy. Częściowo niedobory te są zaspokajane przez środki unijne (głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego), ale po pierwsze nie gwarantujemy w ten sposób stabilnych podstaw dla realizacji polityki społecznej przez samorządy (projekty raz są, a raz ich nie ma), po drugie zaś – wcześniej czy później Polska zacznie otrzymywać coraz mniej pieniędzy z EFS.

### Kompleksowość problemów

Bardzo dużym wyzwaniem dla skutecznej aktywizacji społecznej i zawodowej jest kompleksowość problemów, z jakimi mierzą się osoby z grup wykluczonych. Wykluczenie rzadko ma tylko jedno źródło – osoby ubogie mogą zmagać się na przykład z różnymi uzależnieniami, które z jednej strony są czynnikiem pograżającym je w ubóstwie, z drugiej zaś uniemożliwiają im powrót na rynek pracy; osoby niepełnosprawne mają trudność ze znalezieniem pracy, a w związku z tym trudności ze zdobyciem środków, co jeszcze bardziej ogranicza ich udział w życiu społecznym, kulturowym czy gospodarczym. Z reguły, jak to pokazaliśmy wcześniej, rozwiązanie tych problemów leży w kompetencjach różnych instytucji, które często nie widzą wzajemnie swoich działań.



## Aktywizacja zawodowa oderwana od potrzeb rynku

Choć sytuacja ta zmienia się na lepsze, wciąż możemy zaobserwować inicjowane przez różne instytucje (nie tylko publiczne) działania aktywizujące zawodowo, które nie mają żadnego odniesienia do potrzeb lokalnego rynku pracy, a są raczej wynikiem takiej, a nie innej oferty szkoleniowej.

## Aktywizacja społeczna bez szans na trwałą zmianę

Wyzwaniem aktywizacji społecznej jest z kolei także jej przeprowadzenie, aby osoba wychodząca z wykluczenia społecznego miała szansę na dalsze samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie, bez konieczności ponoszenia potężnych nakładów na wydatki socjalne. Co z tego, że w jednostce uda się wzbudzić motywację do szukania pracy, jeśli tej pracy na lokalnym rynku nie ma, a migracja zarobkowa jest niemożliwa ze względów rodzinnych?

## Bariery kulturowe

Dużym problemem w skutecznej aktywizacji są różnego rodzaju bariery kulturowe. Z jednej strony osoby wykluczone, w stanie wyuczonej bezradności, mogą zwyczajnie nie chcieć uczestniczyć w procesie aktywizacji. Dochodzi do tego kwestia pracy w szarej strefie. Z drugiej strony pewna część opinii publicznej często negatywnie ocenia działania aktywizacyjne, uważając, że osoby wykluczone społecznie są same odpowiedzialne za swoją sytuację i w związku z tym powinny same sobie z nią radzić. Takie podejście jest wprawdzie zasadniczo sprzeczne z postawą solidaryzmu, która powinna cechować społeczność, ale wyraźnie obecne wśród opinii publicznej i może wpływać na decyzje podejmowane przez władze publiczne, na przykład tam, gdzie w grę wchodzi inwestycje społeczne.

## Jak radzić sobie z tymi wyzwaniami?

Jedną z dobrych odpowiedzi może być ekonomia społeczna. Dlaczego?

Po pierwsze, ekonomia społeczna z założenia wymaga współdziałania różnych aktorów (zarówno



Zakład Aktywności Zawodowej w Siedlcach oferuje usługi gastronomiczne i zabiegi odnowy biologicznej, a także wynajem sal konferencyjnych.

publicznych, prywatnych, jak i społecznych), ponieważ działa pomiędzy sektorami. Przedsiębiorstwo społeczne założone przez organizację pozarządową zajmującą się danym problemem oraz urząd gminy, przy finansowym i merytorycznym wsparciu powiatowego urzędu pracy, jest doskonałym przykładem takiej kooperacji.

Po drugie, ekonomia społeczna wymaga wprawdzie inwestycji, ale generuje również przychody i w rezultacie może być efektywna kosztowo (więcej zaktywizowanych za te same pieniądze). Jeśli spółdzielnia socjalna założona przez osoby niepełnosprawne na zlecenie ośrodka pomocy społecznej dostarcza posiłki najuboższym mieszkańcom gminy, a zysk ze swojej działalności reinwestuje w turnusy rehabilitacyjne, każda złotówka przeznaczona na wydatki socjalne „pracuje” w ten sposób kilka razy.

Po trzecie, dzięki elastycznemu i międzysektorowemu podejściu do realizacji misji podmioty ekonomii społecznej dość dobrze dają sobie radę ze złożonymi problemami. Co więcej – ta złożoność może być dla nich dodatkowym bodźcem. Jeśli w działalność takiego przedsiębiorstwa włączana jest organizacja pozarządowa, która od wielu lat pracuje z ludźmi o konkretnych problemach i barierach, rozwiązanie kompleksowych problemów może być jeszcze łatwiejsze.

Po czwarte, ekonomia społeczna nie funkcjonuje w oderwaniu od rynku pracy, bo na tym rynku działa. Jej podmioty są przedsiębiorstwami, a więc muszą liczyć się z realiami gospodarczymi. Nie ma tu miejsca na szkolenia, które nie mają



wartości rynkowej. Nie ma również miejsca na podejmowanie działalności bez sprawdzenia, czy jest popyt na dane produkty czy usługi.

Po piąte, przedsiębiorstwa społeczne służą emancypacji społecznej i ekonomicznej osób w nich zatrudnionych. Spółdzielnia socjalna osób bezdomnych, o ile dobrze funkcjonuje i ma zlecenia, nie tylko umożliwia im zdobycie kwalifikacji zawodowych i zarobienie pieniędzy, które pozwolą na powolne wychodzenie z bardzo trudnej sytuacji, lecz także (a może przede wszystkim) przywraca tym osobom poczucie własnej wartości ugruntowanej w pracy.

Może w takim razie czas odpowiedzieć na pytanie, czym jest ekonomia społeczna i przedsiębiorstwo społeczne.

## Co to jest ekonomia społeczna (i kilka innych definicji)

**Ekonomia społeczna** to, krótko mówiąc, taki sposób prowadzenia działalności ekonomicznej, którego głównym celem jest raczej **wywarcie pozytywnego skutku społecznego niż maksymalizacja zysku dla właścicieli czy akcjonariuszy**. Czym ma być ten skutek społeczny? To przede wszystkim odpowiedź na problemy i potrzeby lokalnych społeczności, w których dane przedsiębiorstwo działa.

Lista wyzwań, z którymi mierzą się przedsiębiorstwa społeczne, może być długa. Oto tylko wybrane:

- brak pracy dla osób w trudnej sytuacji życiowej,
- niskie kompetencje zawodowe osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- twardy dostęp do dobrej jakości niedrogich usług medycznych,
- ograniczony dostęp do usług opiekuńczych,
- brak miejsc w przedszkolach,
- wykluczenie przestrzenne (mieszkańcy bez samochodów mają duże trudności z dostaniem się do większych miejscowości),
- wykluczenie cyfrowe (brak dostępu dużej części społeczności do nowoczesnych środków komunikacji),
- niski poziom odzyskiwania surowców wtórnych z odpadów w gospodarstwach domowych.

Nie odnajdujesz na tej liście niczego, co mogłoby dotyczyć sytuacji w twojej społeczności lokalnej? W takim razie **zdefiniuj problem, dopisz go do listy i spróbuj zastanowić się, jak mogłoby poradzić sobie z nim przedsiębiorstwo społeczne**.

Czym ono jest? W polskim prawie wciąż nie ma przyjętej definicji **przedsiębiorstwa społecznego**. Próbę definicji znajdujemy w projekcie ustawy o przedsiębiorczości społecznej, o czym piszemy na str. 54–58. Ze względu na szeroką gamę celów, jakie realizują przedsiębiorstwa społeczne, różne grupy odbiorców towarów i usług oraz różne grupy osób zatrudnionych, **przedsiębiorstwa społeczne przybierają rozmaite formy prawne – dopasowane do rodzaju prowadzonej działalności**. Spis tych form oraz wykaz różnic między nimi zawieramy w dalszej części tego rozdziału.

Poza terminem „ekonomia społeczna” można spotkać się również z terminami „przedsiębiorczość społeczna” lub „gospodarka społeczna”, a także (choć bardzo rzadko) „gospodarka solidarna”. Nie ma jednoznacznego rozróżnienia między tymi terminami. Jak poradzić sobie z tą kłęską urodzaju?

Niektórzy uważają, że obecnie najczęściej stosowany w Polsce termin „ekonomia społeczna” jest kalką językową z języka francuskiego lub angielskiego, w których słowo „ekonomia” nie dotyczy jedynie nauki, ale jest również odpowiednikiem polskiego słowa „gospodarka”. Stąd **gospodarka społeczna** byłaby odpowiednim polskim tłumaczeniem *social economy*.

Zwrot **gospodarka solidarna** to zwrot stosowany w krajach takich jak Hiszpania, Francja czy Belgia. Choć specyfika *social economy* w różnych krajach Europy i świata jest różna, zasadniczo gospodarka społeczna to wszelkie formy aktywności biznesowej nastawionej na cel społeczny (bez względu na to, jaki on jest). Natomiast przez określenie „gospodarka solidarna” w niektórych krajach rozumie się przede wszystkim te formy działalności, których celem jest **włączenie społeczne** (na przykład przedsiębiorstwa zajmujące się aktywizacją zawodową uchodźców lub osób niepełnosprawnych) oraz **działania wzajemnościowe członków społeczności**.

Z kolei **przedsiębiorczość społeczna** najczęściej traktowana jest jako termin nieco węższy zna-

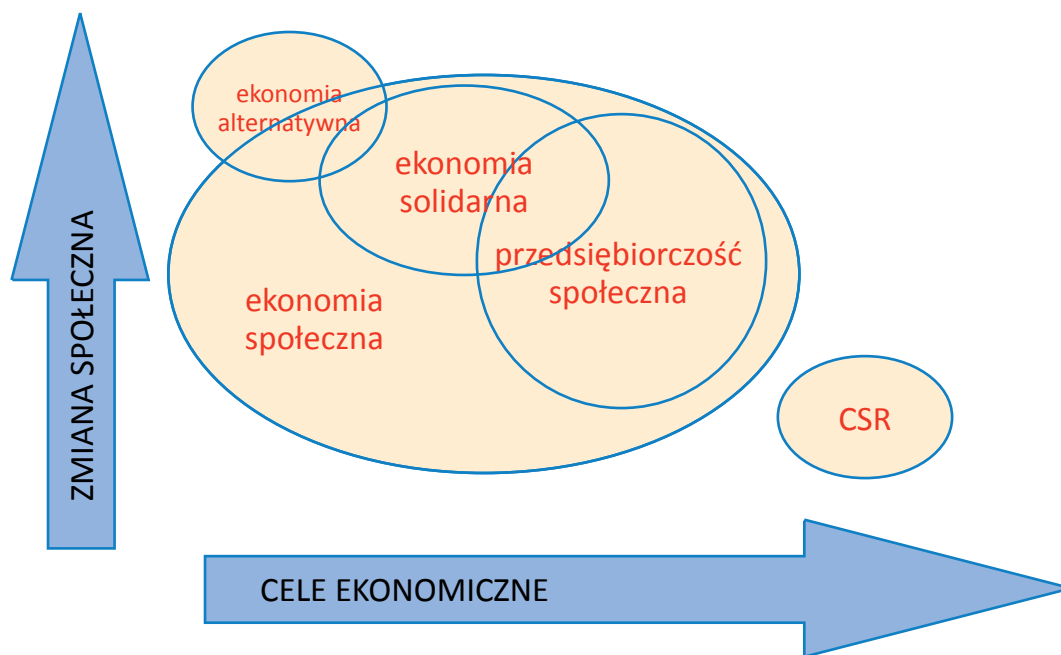


Diagram 16. Ekonomia społeczna i terminy pokrewne

czeniu – odnoszący się stricte do działalności gospodarczej o celach społecznych. Na potrzeby tego podręcznika nie czynimy rozróżnień znaczeniowych między terminami „ekonomia” i „przedsiębiorczość społeczna”.

Często przy okazji ekonomii społecznej pojawia się również termin Corporate Social Responsibility (CSR), czyli społeczna odpowiedzialność biznesu. Czy ekonomia społeczna to CSR? W żadnym wypadku! CSR to takie działania zwykłych przedsiębiorstw (kierujących się maksymalizacją zysku), które mają służyć określonym celom społecznym. Nie są one jednak główną misją przedsiębiorstwa, a jedynie elementem jego szeroko rozumianej strategii marketingowej. W ramach swojego CSR klasyczny przedsiębiorca może współpracować z przedsiębiorstwem społecznym (na przykład zamawiając u niego towary czy usługi, świadcząc wolontariat pracowniczy w takim przedsiębiorstwie lub włączając go do łańcucha swoich dostawców).

Funkcjonuje wreszcie termin **ekonomia alternatywna**, który zasadniczo dotyczy zbioru idei krytycznych wobec istniejącego systemu gospodarczego, opartego między innymi na kreacji pieniądza z niczego, jego oderwaniu od realnych dóbr, pojęciach długu i odsetek. Ekonomia alternatywna proponuje szereg rozwiązań takich, jak

na przykład waluty lokalne, banki czasu, systemy barterowe (wymiany dóbr i usług bez udziału pieniądza) czy inne systemy wymiany bezgotówkowej i usług wzajemnych (świadczonych sobie nawzajem przez członków systemu i rozliczanych bez udziału oficjalnego pieniądza). Ponieważ różne narzędzia ekonomii alternatywnej obywają się bezpiecznie, nie można w ich przypadku mówić o przedsiębiorczości w słownikowym rozumieniu tego pojęcia.

A czym różnią się **przedsiębiorstwa społeczne** od **podmiotów ekonomii społecznej**? Ten pierwszy termin jest węższy – używa się go w odniesieniu do podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą w sposób trwały i w celach społecznych (a zyski z tej działalności reinwestują w misję). Z kolei mianem podmiotu ekonomii społecznej określa stosuje się również takie formy działalności społecznej, przy których stosowane są mechanizmy ekonomiczne, ale które niekoniecznie wiążą się z zarejestrowaną działalnością gospodarczą. W tym znaczeniu zakład aktywności zawodowej lub centrum integracji społecznej są podmiotami ekonomii społecznej, ale nie przedsiębiorstwami społecznymi. Niektóre definicje (rzadko stosowane) włączają do podmiotów ekonomii społecznej wszelkie organizacje społeczne, również takie, które nie prowadzą żadnej aktywności ekonomicznej.

## Krótką i nieco dłuższą historią ekonomii społecznej

Popularność ekonomii społecznej w Polsce wiąże się bardzo mocno z naszą akcesją do Unii Europejskiej i Inicjatywą Wspólnotową EQUAL oraz Programem Operacyjnym Kapitał Ludzki. W obydwu tych programach znalazły się środki finansowe na badanie sektora ekonomii społecznej, jego budowanie, wzmacnianie i promocję. Jednak tradycje tego, co możemy nazwać przedsiębiorczością społeczną, sięgają na terenie dzisiejszej Polski połowy XIX wieku. To wówczas powstawały pierwsze banki spółdzielcze, kooperatywy spożywcze, spółdzielnie mleczarskie i rolnicze, spółdzielnie pracy, spółdzielnie mieszkaniowe oraz wzajemnościowe ubezpieczalnie. Wszystkie one odgrywały **ogromną rolę nie tylko w awansie gospodarczym i społecznym wsi i miast, lecz także kulturalną i patriotyczną** w obronie polskości. Pojawiały się „**wzorowe wsie spółdzielcze**”, w których współistniały i współdziałały ze sobą liczne formy spółdzielni, jak słynny Lisków, Sterdyń, Handzlówka czy Albigowa.

W dwudziestoleciu międzywojennym spółdzielczość rozwijała się dynamicznie i w pewnym momencie wytwarzała około 25 proc. polskiego PKB.

Historia polskiej spółdzielczości załamała się wraz z wybuchem II wojny światowej. Po 1945 roku warunki działania spółdzielczości zostały diamet-

ralnie zmienione i całkowicie podporządkowano ją polityce państwa. W ciągu kilkunastu lat po wojnie poddano ją odgórnym procesom etatyzacji, centralizacji i biurokratyzacji, wymuszono na niej praktyczną monopolizację pewnych sfer życia społeczno-gospodarczego (mieszkalnictwo, handel detaliczny, zaopatrzenie rolników i skup produktów rolnych), co więcej – na przełomie lat 40. i 50. włączono ją w próby siłowej kolektywizacji rolnictwa (poprzez rolnicze spółdzielnie produkcyjne). Wszystko to sprawiło, że mimo bezprecedensowego rozwoju potencjału gospodarczego (udział w PKB pod koniec lat 80. dochodził do 12 proc.) przedsiębiorczość straciła swój samorządny i społeczny charakter, członkowie utracili jakiegokolwiek wpływ na to, co działo się w ich spółdzielniach, w większości przestali utożsamiać się z nimi, traktując je jako element aparatu partyjno-państwowego. Przyczyniło się to do ugruntowania negatywnego wizerunku spółdzielczości po zmianach ustrojowych 1989 roku, kiedy to nastąpiła gwałtowna przebudowa systemu spółdzielczego w Polsce.

W okresie transformacji spółdzielczość traciła na znaczeniu. Z roku na rok udział spółdzielni w życiu społecznym i gospodarczym Polski malał.

Nowym impulsem dla ekonomii społecznej w Polsce była perspektywa wstąpienia do Unii Europejskiej i napływ środków unijnych, a wraz z nimi – pewnych idei, w tym idei aktywnej polityki społecznej. W pierwszej kolejności środki te związane

były z Inicjatywą Wspólnotową EQUAL, która była swoistym **międzynarodowym instrumentem badawczym, poszukującym i testującym sposoby walczenia z wykluczeniem i dyskryminacją na rynku pracy**. To w ramach EQUAL powstały w Polsce pierwsze **spółdzielnie socjalne i inne przedsiębiorstwa społeczne a także partnerstwo** „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”. Jego produktami były między innymi portal [Ekonomiaspoleczna.pl](http://Ekonomiaspoleczna.pl), zwyczaj Ogólnopolskich Spotkań Ekonomii Społecznej czy Atlas Dobrych Praktyk Ekonomii Społecznej.



Spółdzielnia Socjalna Alexis z Łomży zajmuje się produkcją i sprzedażą wyrobów tekstylnych, głównie pościeli oraz artykułów dekoracyjnych.

W stworzonym podczas jednej z konferencji OSES 21-punktowym Manifeście Ekonomii Społecznej zapisano wiele postulatów i rekomendacji, których wspólnym mianownikiem miało być aksjologiczne i praktyczne **zdefiniowanie ekonomii społecznej jako doniosłego, obywatelskiego ruchu, mogącego stanowić istotną część odpowiedzi na stojące przed Polską wyzwania, takie jak wykluczenie społeczne, brak samodzielności finansowej organizacji pozarządowych, wreszcie – zdeintegrowane myślenie o rozwoju społeczności lokalnych.**



Stowarzyszenie Rodziców i Przyjaciół Osób Niepełnosprawnych Radość w Dębicy prowadzi Zakład Aktywności Zawodowej w Woli Żyrakowskiej. Dział stolarski ZAZ-u oferuje: meble biurowe, kuchenne, pokojowe, zestawy meblowe według zamówień dla instytucji.

### System wsparcia ekonomii społecznej

Po doświadczeniach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, w związku z rosnącym zainteresowaniem ekonomią społeczną znalazła ona istotne miejsce w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (finansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego) na lata 2007–2013. W ramach tych środków nie tylko finansowano powstawanie spółdzielni socjalnych (co zaowocowało bardzo intensywnym wzrostem ich liczby szczególnie w drugiej połowie tego okresu), ale również postawiono na budowę systemu wsparcia dla przedsiębiorstw społecznych.

Podstawowym elementem tego systemu były **ośrodki wsparcia ekonomii społecznej** – finansowane przede wszystkim ze środków projektowych instytucje, w których osoby chcące założyć i rozwijać przedsiębiorstwo społeczne mogły liczyć na wsparcie merytoryczne, a od pewnego momentu również finansowe. W wyniku programu w całej Polsce miało powstać ponad 40 funkcjonujących OWES (obecnie jest ich ponad dwa razy więcej), zakładanych i prowadzonych głównie przez organizacje pozarządowe, ale również instytucje samorządowe i biznes.

Niestety nie wszystkie OWES okazały się tym, czym miały być – rzetelnymi miejscami wiedzy, treningu i tworzenia warunków rozwoju dla przedsiębiorstw społecznych. Część z nich ograniczała swoje działania do promowania ekonomii społecznej i podstawowych szkoleń, które nie przekładały się w sposób realny na tworzenie dobrej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych.

Dlatego ważną rolę do odegrania miały również finansowane z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki projekty systemowe – **Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej** oraz **Partnerstwo na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej**. Ten pierwszy miał służyć poprawie kondycji ekonomii społecznej w Polsce. W ramach projektu utworzone miały zostać stałe, zinstytucjonalizowane mechanizmy wsparcia merytorycznego podmiotów ekonomii społecznej i ich otoczenia. Z kolei drugi był projektowym wsparciem dla funkcjonowania Zespołu ds. rozwiązań systemowych w zakresie ekonomii społecznej. Zespół ten jest ciałem doradczo-konsultacyjnym powołanym przez premiera Donalda Tuska zarządzeniem z 15 grudnia 2008 roku. W Zespole pracują przedstawiciele kilku ministerstw, sektora przedsiębiorczości społecznej, organizacji pozarządowych, spółdzielcy, przedstawiciele samorządu terytorialnego, związków zawodowych, pracodawców, świata nauki.

Zespół podzielony został na cztery grupy zadaniowe, którym przydzielono do realizacji konkretne cele:

**Grupa prawna** przygotowała projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wspieraniu ekonomii społecznej. Projekt wprowadza pojęcie przedsiębiorstwa społecznego, definiowanego nie jako odrębna forma prawna, ale jako status nadawany dowolnemu przedsiębiorstwu spełniającemu określone kryteria. W projekcie znajdują się również założenia systemu wsparcia ekonomii społecznej.



**Grupa strategiczna** przygotowała projekt Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, czyli dokumentu strategicznego, który pokazuje najważniejsze kierunki interwencji publicznej tworzące jak najlepsze warunki do rozwoju ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych w celu tworzenia nowych miejsc pracy dla osób w trudnej sytuacji, aktywizacji społecznej, dostarczania deficytowych usług społecznych społecznościom lokalnym. W czerwcu 2014 roku KPRES trafił pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów i powinien zostać przyjęty latem tego roku.

**Grupa finansowa** wypracowała założenia funduszu oferującego preferencyjne pożyczki dla przedsiębiorstw społecznych. Pilotaż funduszu o wartości 30 milionów złotych jest realizowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych SA (szczegóły: [esfundusz.pl](http://esfundusz.pl)).

**Grupa edukacyjna** przygotowała podręcznik *Młody obywatel* oraz program edukacyjny dla szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych na tematy społeczności lokalnych, kapitału społecznego i ekonomii społecznej.

Mocne w ostatnim okresie powiązania ekonomii społecznej ze środkami europejskimi nie powinny jednak przesłaniać faktu, że **zdecydowana większość przedsiębiorstw społecznych (w tym spółdzielni socjalnych) powstała w odpowiedzi na realne potrzeby lokalnych społeczności, a nie w celu zagospodarowania środków projektowych.**

Choć ustawa o przedsiębiorstwie społecznym czy Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej przez część środowiska postrzegane są jako ważne dokumenty, których uchwalenie stworzy wreszcie duże szanse na rozwój sektora, przedsiębiorstwa społeczne powstają i zatrudniają osoby z grup wykluczonych, nie oglądając się na uchwalenie ustawy czy podpisanie KPRES. Dużo ważniejsze od podaży środków europejskich jest bowiem chęć dokonywania zmian, a także umiejętność tworzenia lokalnych partnerstw i uruchamiania niewykorzystanych zasobów. Osoby chcące działać w obszarze ekonomii społecznej mają do wyboru cały katalog form prawnych, których opisy przedstawiamy w kolejnym rozdziale.

## Podmioty ekonomii społecznej i ich specyfika

### Czy przedsiębiorstwo społeczne jest w Polsce odrębną formą prawną?

Nie. W chwili pisania tego podręcznika (czerwiec 2014 roku) ustawa o przedsiębiorczości społecznej wciąż jeszcze nie trafiła do Sejmu, ale nawet w tym dokumencie, który definiuje przedsiębiorstwo społeczne, **nie jest ono oddzielną formą prawną, a jedynie statusem nadawanym każdemu przedsiębiorstwu, które spełni określone w ustawie wymogi** (patrz ramka).

Według projektu ustawy o przedsiębiorstwie społecznym i wsparciu ekonomii społecznej o status przedsiębiorstwa społecznego mogą starać się podmioty, które:

- prowadzą działalność gospodarczą,
- nie są kontrolowane przez instytucje publiczne (państwowe lub samorządowe),
- prowadzą działalność gospodarczą mającą na celu reintegrację osób z grup wykluczonych (szczegółowo opisanych w ustawie) lub wyłączenie w zakresie pomocy społecznej, opieki nad dziećmi, wychowania przedszkolnego, ochrony zdrowia psychicznego, wsparcia osób niepełnosprawnych.

Dlaczego tak? Wiele osób zwraca uwagę na fakt, że siłą i specyfiką ekonomii społecznej jest współwystępowanie różnych form prawnych. Dzięki temu mogą one **w elastyczny sposób odpowiadać na różne wyzwania społeczne.** Innych instrumentów społecznych i gospodarczych będzie wymagało prowadzenie przedsiębiorstwa, w którym zatrudnione są osoby upośledzone umysłowo, działające w branży usług komunalnych i realizujące przede wszystkim zlecenia urzędu gminy, innych – działanie w obszarze energii odnawialnej z myślą przede wszystkim o zaspokojeniu potrzeb członków/pracowników.

W odniesieniu do występujących w Polsce form prawnych przedsiębiorstw społecznych czasami używa się podziału na starą i nową ekonomię społeczną. **Stara ekonomia społeczna** to przede wszystkim różne formy wspólnego prowadzenia przedsiębiorstwa w oparciu o współpracę, a nie



konkurencję (na przykład spółdzielnie pracy, spółdzielnie rolnicze, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, banki spółdzielcze), co w XIX wieku było odpowiedzią na wyzwania ówczesnego kapitalizmu. **Nowa ekonomia społeczna** skupia się nie tyle na zapewnieniu korzyści członkom (zasada wzajemności), ile na zapewnieniu korzyści społecznościom lokalnym i osobom z grup marginalizowanych lub inaczej – zagrożonych wykluczeniem społecznym (spółdzielnie socjalne, zakłady aktywności zawodowej, spółdzielnie inwalidów, organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą).

Może nadszedł więc czas na bardziej szczegółowe omówienie poszczególnych form prawnych przedsiębiorstw społecznych i podmiotów ekonomii społecznej.

Przedstawione poniżej opisy różnych podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych oparte są na materiałach opublikowanych w portalu [Ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl), szczególnie na publikacji „*Ekonomia społeczna – poradnik prawny*” przygotowanym przez Annę Sienicką (<http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/666737>). Polecamy skorzystanie z tych stron wszystkim osobom, które chciałyby pogłębić wiedzę na ten temat.

### Spółdzielnia socjalna

Rodzaj spółdzielni pracy, czyli przedsiębiorstwa opartego na zasadzie osobistego świadczenia pracy przez członków. Członkami (lub pracownikami) spółdzielni socjalnej muszą być co najmniej w 50 proc. osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Celem spółdzielni socjalnej jest integracja społeczna i zawodowa jej członków. Spółdzielnia socjalna może być również zakładana przez osoby prawne – organizacje społeczne i jednostki samorządu terytorialnego. Spółdzielniom socjalnym poświęcamy w całości rozdział *Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorstwo społeczne* od strony 63.

### Organizacja pozarządowa

Organizacja obywatelska (założona przez obywateli lub ich organizacje) działająca z własnej inicjatywy na rzecz wybranego interesu publicznego



Spółdzielnia Socjalna Rybka prowadzi śląską kawiarnię „U Rybki” w katowickiej, zabytkowej dzielnicy Giszowiec, specjalizuje się w obsłudze cateringowej wszelkiego rodzaju imprez: szkoleń, konferencji, przyjęć.

i niedziałająca dla osiągnięcia zysku. Najważniejsze podmioty zaliczające się do tej kategorii to stowarzyszenia i fundacje.

**Fundacja** – organizacja powołana do realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych (przy czym gospodarcze cele nie mogą być celami zarobkowymi). Fundacja jest powoływana przez fundatora, którym może być osoba fizyczna lub osoba prawna. Fundacja może prowadzić działalność gospodarczą służącą realizacji jej celów, przy czym wartość jej środków majątkowych przeznaczonych na działalność gospodarczą nie może być mniejsza niż 1000 złotych. Środki uzyskane z działalności gospodarczej powinny być przeznaczone na działalność statutową. Fundacje prowadzące działalność gospodarczą z chwilą wpisania do rejestru przedsiębiorców stają się przedsiębiorcami w zakresie tej działalności, mogą też zakładać jednoosobowe spółki kapitałowe, to jest spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne.

**Stowarzyszenie** – dobrowolne, samorządne i trwałe zrzeszenie w celach niezarobkowych, opierające swoją działalność na pracy społecznej członków. Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach z zastrzeżeniem, że dochód z tej działalności będzie przeznaczony na cele statutowe, nie będzie zaś przeznaczony do podziału między jego członków. Stowarzyszenia prowadzące działalność gospodarczą z chwilą wpisania do rejestru przedsiębiorców stają się przedsiębiorcami w zakresie tej działalności, mogą też zakładać jednoosobowe spółki kapitałowe, czyli spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne.

### Zakład Aktywności Zawodowej

Zakład aktywności zawodowej jest wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo jednostką (nie oddzielną osobą prawną!), której celem jest zatrudnienie osób niepełnosprawnych ze znacznym stopniem niepełnosprawności (lub osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną). Co najmniej 70 proc. zespołu ZAZ powinny stanowić osoby niepełnosprawne.

Zakłady aktywności zawodowej mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne.

Zyski z działalności ZAZ w całości przeznaczane są na zakładowy fundusz aktywności, który ma zaspokajać potrzeby osób niepełnosprawnych, na przykład na zakup sprzętu i wyposażenia pomagającego osobie niepełnosprawnej w samodzielnym życiu i uczestnictwie w życiu społecznym w lokalnym środowisku, pomoc w przygotowaniu, budowie, remoncie i wyposażeniu indywidualnych i zbiorowych form mieszkalnictwa chronionego dla osób niepełnosprawnych. Środki z funduszu mogą być również wydawane na doksztalcanie, przekwalifikowanie, szkolenia itp. osób zatrudnionych w ZAZ.

### Centrum Integracji Społecznej

CIS to jednostka organizacyjna utworzona przez jednostkę samorządu terytorialnego lub organi-

zację pozarządową. Realizuje ona reintegrację zawodową i społeczną poprzez prowadzenie dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym programów edukacyjnych, obejmujących między innymi nabywanie umiejętności zawodowych, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych oraz nabywanie innych umiejętności niezbędnych do codziennego życia.

CIS nie prowadzi działalności gospodarczej (a tym samym nie generuje zysku), nie jest też samodzielnym podmiotem prawnym, lecz formą prawną adresowaną do instytucji oraz organizacji pozarządowych pracujących z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym.

Uczestnicy CIS wywodzą się z tych samych grup, które mogą założyć spółdzielnię socjalną. Nie są one formalnie pracownikami CIS, przechodzą tam szkolenia zawodowe i proces aktywizacji społecznej.

### Warsztat Terapii Zajęciowej

Wyodrębniona organizacyjnie i finansowo placówka stwarzająca osobom niepełnosprawnym, niezdolnym do podjęcia pracy, możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskiwania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia.

WTZ nie ma osobowości prawnej i nie prowadzi działalności gospodarczej, ale produkty i usługi wytwarzane w ramach zajęć mogą być sprzedawane pod pewnymi warunkami w celu pokrycia kosztów produkcji.

Z założenia WTZ stanowi przygotowanie do zatrudnienia w zakładzie aktywności zawodowej.

### Spółka non-profit

Stosunkowo najmniej znaną formą działań społecznych jest możliwość prowadzenia spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w celach społecznych. Zgodnie z kodeksem spółek handlowych spółka z o.o. może mieć cele inne niż osiągnięcie zysku, to znaczy cele społeczne. Potocznie



Fundacja Pies Przewodnik z Warszawy działa na rzecz osób niewidomych korzystających z pomocy psa przewodnika, między innymi prowadzi szkolenia dotyczące obsługi klientów z dysfunkcją wzroku.

taka forma nazywana jest spółką non-profit, choć nie jest to forma zdefiniowana prawem. Zyski z działalności gospodarczej takiej spółki zwykle nie mogą podlegać podziałowi między udziałowców.

Zasady działalności zazwyczaj są określane w aktach założycielskich spółek.

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością mogą być zakładane przez osoby fizyczne i prawne, w tym przez fundacje i stowarzyszenia.

Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością ma osobowość prawną i odpowiada za swoje zobowiązania całym swoim majątkiem.

Prawo nie wprowadza ograniczeń w sposobie dystrybucji zysku. Tak zwane spółki non-profit „dobrowolnie” mogą wprowadzić zapisy o nakazie przeznaczania całości dochodu na realizację celów statutowych oraz zakazie przeznaczania zysku do podziału między swoich członków, udziałowców, akcjonariuszy i pracowników, do swoich aktów założycielskich.

Zysk spółki, której założycielem i jedynym udziałowcem jest stowarzyszenie, nie będzie opodatkowany, pod warunkiem że celem statutowym stowarzyszenia jest działalność uprawniająca stowarzyszenie do zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych – w części przeznaczonej na te cele i przekazanej organizacji. Zysk spółki, której jedynym udziałowcem jest fundacja, będzie opodatkowany.

### Spółdzielnia pracy

Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, które w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą.

Fundusz udziałowy to łączna kwota wpłaconych przez członków spółdzielni udziałów.

Spółdzielnia pracy ma osobowość prawną. Cechami charakterystycznymi spółdzielni jest prowadzenie przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę jej



Spółdzielnia Socjalna Serce Pogórza z Dzierżanin oferuje usługi cateringowe dla osób prywatnych, instytucji i firm, a także obsługę przyjęć okolicznościowych.

członków oraz obowiązek nawiązania stosunku pracy z wszystkimi członkami spółdzielni (podpisania określonej w przepisach spółdzielczej umowy o pracę).

Spółdzielnię pracy może założyć co najmniej 10 osób fizycznych (nie muszą być to osoby zagrożone wykluczeniem społecznym). Wyjątkiem są spółdzielnie produkcji rolnej, do których założenia wystarczy pięć osób.

Oprócz działalności gospodarczej spółdzielnia może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska.

Członkowie spółdzielni łączą swoje potencjały, umiejętności i dzięki temu dostarczają na rynek towar czy usługę tańszą albo bardziej przetworzoną (a więc bardziej wartościową), niż gdyby każdy z nich dostarczał to w ramach oddzielnej działalności gospodarczej.

### Spółdzielnia inwalidów i niewidomych

Coraz rzadziej występująca forma spółdzielni pracy, która łączy rehabilitację zawodową, społeczną i medyczną. Upowszechniła się w Polsce w latach 50. i 60. XX wieku i stanowiła wówczas ewenement na skalę światową. Międzynarodowa Organizacja Pracy uznawała ten system za modelowy i warty upowszechniania.

W latach 80. spółdzielnie inwalidów zatrudniały ponad 200 tysięcy osób z niepełnosprawnościami, obecnie – poniżej 20 tysięcy. Spółdzielnie inwalidów są likwidowane, przekształcane w spółdzielnie socjalne lub spółki.



## Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych

TUW to forma usług wzajemnych. Ubezpiecza swoich członków i nie jest nastawiony na zysk. Swoim członkom oferuje tanią ochronę ubezpieczeniową w zamian za składki pokrywające jedynie wypłacone świadczenia oraz koszty działalności. Związana w ramach TUW grupa ubezpieczających połączona jest wspólnotą interesów jej członków.

Zdarza się, że przedsiębiorcy społeczni nie ograniczają się do jednej formy prawnej, ale w celu zwiększenia swojego wpływu społecznego wykorzystują kilka różnych form prawnych. Funkcjonują wtedy jako swoiste konsorcja. Pozwala to na wszechstronne, bardziej skuteczne i efektywne działanie (patrz ramka).

### Przykład

Dwa krakowskie stowarzyszenia – Stowarzyszenie Rodzin Zdrowie Psychiczne oraz Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej – podpisały w 2000 roku partnerską umowę o współpracy i postanowiły otworzyć pensjonat, zakład aktywności zawodowej, zatrudniający osoby chorujące psychicznie. Obecnie całe przedsięwzięcie funkcjonuje dzięki działalności konglomeratu złożonego z różnych podmiotów prawnych, ściśle ze sobą współpracujących: ZAZ (Pensjonat u Pana Cogito) powołany przez Stowarzyszenie Rodzin Zdrowie Psychiczne, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (Laboratorium Cogito) i Warsztat Terapii Zajęciowej powstały przy Stowarzyszeniu na rzecz Rozwoju Psychiatrii i Opieki Środowiskowej. Więcej informacji na ten temat znajduje się tutaj: <http://atlas.ekonomiaspoleczna.pl/x/671711>.

## Ekonomizacja a realizacja celów społecznych przez przedsiębiorstwa społeczne

Jak to zostało powiedziane na samym początku, przedsiębiorstwo społeczne służy przede wszystkim wywarciu pozytywnego skutku społecznego. Czy to oznacza, że przedsiębiorców społecznych nie interesują wskaźniki ekonomiczne? Wręcz przeciwnie! Aby przedsiębiorstwo społeczne

funkcjonowało prawidłowo, musi dążyć do **ekonomicznej stabilności**. Co to oznacza w praktyce?

Europejska sieć badawcza EMES, szukając definicji przedsiębiorstwa społecznego, sformułowała **kryteria społeczne i ekonomiczne**, jakimi winno charakteryzować się modelowe przedsiębiorstwo społeczne. Oto przegląd tych kryteriów.

### Kryteria ekonomiczne

***Prowadzenie w sposób względnie ciągły, regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne***

Aby przedsiębiorstwo społeczne było przedsiębiorstwem, musi prowadzić **działalność gospodarczą**. Organizacja pozarządowa opierająca się wyłącznie na dotacjach czy sprzedająca jakieś usługi incydentalnie nie spełnia tego warunku.

***Niezależność, suwerenność instytucji w stosunku do instytucji publicznych***

Ten punkt również wyklucza opieranie się przedsiębiorstwa społecznego jedynie na dotacjach ze środków publicznych. **Jednocześnie dotyczy również jakiegokolwiek zarządczego czy kapitałowego związku z administracją publiczną**. To kryterium pozostaje niespełnione w przypadku spółdzielni socjalnych zakładanych przez jednostki samorządu terytorialnego (instytucja publiczna, którą jest jednostką samorządu terytorialnego, jako członek spółdzielni ma bezpośredni wpływ na jej funkcjonowanie).

***Ponoszenie ryzyka ekonomicznego***

Ponoszenie ryzyka ekonomicznego nie oznacza grania w niebezpieczną grę rynkową. To kryterium spełniają podmioty, które muszą **brać pod uwagę realia rynkowe**, ponosić nakłady inwestycyjne, szukać nowych zleceń itp. Działanie w celach społecznych – owszem, ale tylko w granicach możliwości ekonomicznych przedsiębiorstwa społecznego.

***Istnienie choćby nielicznego płatnego personelu***

Nie ma przedsiębiorstwa bez załogi. **Przedsiębiorstwo społeczne nie może opierać się jedynie na pracy wolontariuszy**. Płatny personel częściowo wynika z opisanego w powyższym punkcie ryzyka ekonomicznego i związanego z nim ra-

chunku przychodów i kosztów. Nie znaczy to jednak, że przedsiębiorstwa społeczne nie mogą – szczególnie w obszarze swojej działalności statutowej – korzystać z wolontariatu.

### Kryteria społeczne

#### Wyraźna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia

Przedsiębiorstwo społeczne nie może funkcjonować bez działań wykraczających **poza indywidualny interes** osób zaangażowanych w jego działalność. Cel społeczny powinien być wyraźnie sformułowany i stanowić główny przedmiot działalności przedsiębiorstwa.

#### Oddolny, obywatelski charakter inicjatywy

Przedsiębiorstwa społeczne powinny być **tworzone przez obywateli**, w odpowiedzi na wskazane przez nich potrzeby.

#### Specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania

Wszyscy pracownicy/członkowie przedsiębiorstwa społecznego powinni mieć zagwarantowane **pełnoprawne i równoprawne uczestnictwo** w podejmowaniu decyzji bez względu na ich wkład finansowy w jego założenie i funkcjonowanie (zasada „jedna osoba – jeden głos”).

#### Możliwie wspólnotowy charakter działania

Przedsiębiorstwa społeczne powinny we wszystkich fazach swojej działalności opierać się na **uczestnictwie różnych interesariuszy** (nie tylko pracowników, lecz także klientów, dostawców, społeczności lokalnych), których dotyczy działalność danego przedsiębiorstwa społecznego.

#### Ograniczona dystrybucja zysków

Członkowie/właściciele przedsiębiorstwa społecznego nie działają w celu maksymalizacji zysku, a jeśli taka sytuacja wystąpi, jego **podział między udziałowców powinien być wyraźnie ograniczony**. Nad-

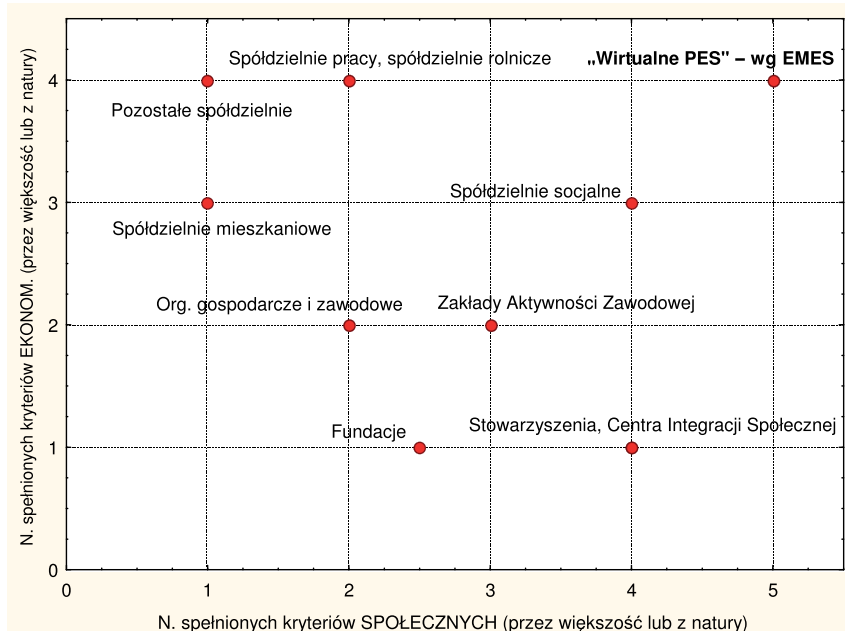


Diagram 17. Formy prawne podmiotów ekonomii społecznej w Polsce a kryteria EMES

Źródło: Herbst J., *Ekonomia społeczna w Polsce. Podstawowe fakty*, Klon/Jawor, 2006

wyżkę bilansową przedsiębiorstwa społeczne mogą przeznaczać na różne fundusze, uzależnione od formy prawnej lub reinwestować w cele społeczne.

Przedstawione kryteria nie są warunkami koniecznymi, a jedynie pokazują kierunki, w których przedsiębiorstwo społeczne powinno zmierzać. Najbliższej realizacji typu idealnego jest dobrze funkcjonująca spółdzielnia socjalna założona z realnej potrzeby i rzetelnie realizująca swoją misję. Spółdzielnia zakładana przez osoby prawne nie spełnia przynajmniej kryteriów niezależności i oddolności. Z kolei stowarzyszenia często nie zatrudniają personelu i nie działają w warunkach ryzyka ekonomicznego, a fundacje dodatkowo pozbawione są demokratycznego zarządzania (patrz diagram 17).

Jaka jest najważniejsza nauka płynąca z dziewięciu kryteriów EMES? W ścisłym splocie poszczególnych zasad naocznie przekonujemy się, że w przedsiębiorstwie społecznym **bez myślenia ekonomicznego nie istnieje działanie społeczne i na odwrót**. Prowadzenie w sposób ciągły sprzedaży dóbr i usług pozwala stworzyć trwałe ramy do realizacji celów społecznie użytecznych. Demokratyczny system zarządzania, a więc zwiększanie współodpowiedzialności pracowników za przedsiębiorstwo, jest jego wzmocnieniem w warunkach ryzyka ekonomicznego. A ograniczona dystrybucja zysku w połączeniu z płatnym personelem daje większe szanse na godne miejsca pracy.



## Przykłady współpracy przedsiębiorstw społecznych z samorządem

Czy zawarta w kryteriach EMES zasada niezależności przedsiębiorstwa społecznego od instytucji publicznych oznacza, że nie może ono w żaden sposób współpracować z administracją publiczną? Oczywiście nie! Idealne przedsiębiorstwo społeczne powinno być niezależne od administracji publicznej w kwestiach zarządzania i podejmowania decyzji ekonomicznych, ale to właśnie **samorząd jest jednym z najważniejszych partnerów i gwarantów rozwoju ekonomii społecznej**. To również samorząd może zyskać najwięcej na tym, że na jego terytorium ekonomia społeczna ma się dobrze.

### Przykład

Brzeziny to kilkudziesięcioletnie miasto niedaleko Łodzi, które na coraz szerszą skalę stosuje **klauzule społeczne w zamówieniach publicznych** oraz kontraktuje usługi komunalne spółdzielniom socjalnym. Działalność ta zaczęła się od przeprowadzonej przez miasto **analizy, z której wynikało, że na lokalnym rynku pracy jest około 300 osób niepełnosprawnych**, które mogłyby zostać zatrudnione przy realizacji zamówień. Miasto zdecydowało się na klauzulę zastrzeżoną, wspierającą osoby niepełnosprawne, gdyż ich ograniczona mobilność daje wysokie gwarancje, że pieniądze wydane na zamówienie trafią do lokalnego przedsiębiorstwa społecznego.

Obecnie w Brzezinach zaczęto stosować **zamówienia „hybrydowe” z obydwoma klauzulami**, aby wzmocnić efekt – dzięki temu mamy nie tylko gwarancję, że dane przedsiębiorstwo zatrudnia osoby niepełnosprawne, ale również, że rzeczywiście osoby z grup wykluczonych pracują przy realizacji zamówienia.

Burmistrz Brzezin Marcin Pluta informował na początku 2014 roku, że już niedługo wartość kontraktów dla spółdzielni socjalnych w Brzezinach osiągnie pułap dwóch milionów zł (przy budżecie 30 milionów zł), co oznacza, że **w Brzezinach poza transportem wszystkie usługi komunalne będą realizowane przez podmioty ekonomii społecznej**. Pluta dodał, że prowadzenie takiej polityki pozwoliło zmniejszyć **wydatki na pomoc społeczną z 80 do 50 tysięcy zł**.

Na czym może polegać współpraca między samorządem a przedsiębiorstwami społecznymi i jakie korzyści obydwie strony (a przede wszystkim lokalna społeczność) mogą z takiej współpracy czerpać? Poniżej prezentujemy garść przykładów różnych form współpracy – od zamówień w spółdzielniach socjalnych i zakładania przedsiębiorstw społecznych, poprzez udostępnianie im lokali i regulacje prawne, po szeroko zakrojoną współpracę na poziomie politycznym. Wszystkie przykłady zaczerpnięte są z materiałów opublikowanych na portalu *Ekonomiaspoleczna.pl* oraz w *Atlasie dobrych praktyk ekonomii społecznej* ([www.atlas.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.atlas.ekonomiaspoleczna.pl)).

### Przykład

W latach 90. ubiegłego wieku w Cieszynie, tak jak w całej Polsce, trudno było w ramach istniejącego systemu skutecznie pomagać osobom wykluczonym: bezdomnym, z problemem alkoholowym, bezrobotnym, a także ich rodzinom. Funkcjonował wówczas nieskuteczny, mało elastyczny i nadmiernie zinstytucjonalizowany system pomocy społecznej. W odpowiedzi na tę sytuację grupa młodych cieszyńskich pracowników socjalnych, pedagogów, psychologów, prawników i studentów powołała Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Być Razem”. Rozpoczęło ono działalność od usług społecznych dla osób z problemem alkoholowym, ich rodzin, a także dzieci i młodzieży ze środowisk dysfunkcyjnych.

W 2000 roku **burmistrz Cieszyna zwrócił się do stowarzyszenia z propozycją opracowania systemu pomocy osobom bezdomnym**. Na potrzeby miejsca-domu dla tych osób **miasto przeznaczyło dwie hale fabryczne** po zakładach „Olza” i przygotowało projekt przebudowy, zgodnie z koncepcją opracowaną przez stowarzyszenie.

Domy zapewniają schronienie osobom bezdomnym, pozwalają im doskonalić umiejętności zawodowe, dają wsparcie psychologiczne. Natomiast życie we wspólnocie uczy je systematyczności, odpowiedzialności za siebie i innych, a także samodzielnego gospodarowania. Byli bezdomni mogą pracować też w przedsiębiorstwie społecznym „Być Razem”, założonym przez stowarzyszenie.

### Przykład

W marcu 2014 roku warszawscy **radni pożytywnie zaopiniowali projekt zmieniający uchwałę w sprawie zasad najmu miejskich lokali użytkowych**. Uchwała wprowadza szereg zmian. Przede wszystkim o przyznaniu miejskiego lokalu poza procedurą przetargową mogą obecnie ubiegać się, obok organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego oraz prowadzących działalność gospodarczą, także spółdzielnie socjalne. Urząd miasta będzie mógł przedłużyć współpracę z najemcą lokalu umową podpisaną na okres do dziesięciu lat zamiast dotychczasowych trzech.

Wprowadzono również możliwość podnajmowania części lokalu organizacjom społecznym i podmiotom komercyjnym.

Zmiany miały na celu ustabilizowanie finansowej i organizacyjnej sytuacji najemców, jak również skłonienie ich do długofalowego planowania działalności i przeprowadzania projektów inwestycyjnych. Miasto przewiduje na wynajem w tym trybie blisko **dziesięć tysięcy lokali**.

### Przykład

12 marca 2008 roku w Krakowie został podpisany Małopolski Pakt na rzecz Ekonomii Społecznej, pierwsze w Polsce **porozumienie instytucji i organizacji deklarujących chęć współpracy na rzecz rozwoju ekonomii społecznej** i jej podmiotów. Wśród sygnatariuszy paktu znajdowali się przedstawiciele samorządu terytorialnego, podmioty ekonomii społecznej, organizacje pozarządowe, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, przedstawiciele biznesu oraz instytucje publiczne – łącznie 24 instytucje z terenu Województwa Małopolskiego.

Celem paktu było promowanie idei ekonomii społecznej oraz wspomaganie i wzmacnianie podmiotów związanych z tą sferą gospodarki. Koncepcja paktu zakłada działania na rzecz regulacji prawnych i rekomendowanie przyjętych rozwiązań. Uruchomione zostały również instrumenty finansowania podmiotów ekonomii społecznej. Dodatkowo wypracowana została dość silna marka małopolskiej ekonomii społecznej.

### Przykład

Piątkowo to 50-tysięczna „sypialnia” Poznania. Część jej mieszkańców to osoby długotrwale bezrobotne, starsze i samotne lub takie, które z powodu niskich kwalifikacji muszą zadowolić się słabo płatnym zajęciem. W 2006 roku kilkaset tutejszych rodzin zalegało z czynszem od wielu miesięcy, a kilkadziesiąt innych z powodu zaległości otrzymało już wyroki eksmisyjne. W tej sytuacji Poznańska Spółdzielnia Mieszkaniowa postanowiła znaleźć jakieś rozwiązanie problemu. Zwróciła się do Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, która **zaproponowała utworzenie (we współpracy ze spółdzielnią i poznańskim Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie) programu aktywizującego bezrobotnych z Piątkowa**. Powstało Centrum Integracji Społecznej, a następnie spółdzielnia socjalna „Tajemniczy ogród”, których celem jest reintegracja zawodowa zadłużonych mieszkańców.

Spółdzielnia nie powstała w próżni: Poznańska Spółdzielnia Mieszkaniowa zobowiązała się zlecić nowej spółdzielni utrzymanie terenów zieleni w części 10-tysięcznego osiedla Bolesława Śmiałego.



# Spółdzielnia socjalna jako przedsiębiorstwo społeczne

Joanna Brzozowska-Wabik, Anna Bulka

Spółdzielnia socjalna jest obecnie jedną z najbardziej popularnych form prawnych przedsiębiorstwa społecznego. Powstaje i działa w oparciu o ustawę z 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych<sup>11</sup> oraz w oparciu o ustawę Prawo spółdzielcze<sup>12</sup>. W lipcu 2014 roku w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowanych było 781 tego rodzaju podmiotów<sup>13</sup>.

**Czym jest spółdzielnia socjalna?** Odpowiedzi na to pytanie należy szukać przede wszystkim w definicji spółdzielni, jaka zawarta jest w Prawie spółdzielczym.

Spółdzielnia jest dobrowolnym zrzeszeniem nieograniczonej liczby osób, o zmiennym składzie osobowym i zmiennym funduszu udziałowym, która w interesie swoich członków prowadzi wspólną działalność gospodarczą.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych nakłada na nie **szereg ograniczeń**, związanych między innymi z członkostwem i sposobem podziału nadwyżki bilansowej. Oznacza to konieczność wprowadzenia wyjątków do ogólnej definicji spółdzielni.

Po pierwsze **nie każdy może założyć spółdzielnię socjalną**. Ustawa wyraźnie określa, że co

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze (Dz. U.2003, nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Dane z dnia 5 listopada 2013 roku na podstawie Krajowego Rejestru Sądowego.

najmniej 50 proc. członków i pracowników spółdzielni musi należeć do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (patrz ramka).

## Grupa docelowa ustawy o spółdzielniach socjalnych:

- zarejestrowani bezrobotni,
- osoby niepełnosprawne, w rozumieniu Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- osoby bezdomne realizujące indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- uzależnieni od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego i uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
- osoby chore psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
- osoby zwalniane z zakładów karnych, mające trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- uchodźcy realizujący indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej.

Po drugie spółdzielnia socjalna jest jedynym typem spółdzielni, w którym **ograniczono maksymalną liczbę członków**. Maksymalnie spółdzielnię socjalną może tworzyć 50 osób.



Poza tymi wyjątkami definicja spółdzielni zaczerpnięta z Prawa spółdzielczego ma zastosowanie do spółdzielni socjalnych. Oznacza to w praktyce między innymi, że spółdzielnia socjalna nie musi być docelowym miejscem pracy dla osób ją tworzących, że przystępować do niej mogą inne osoby, poza członkami-założycielami. Członkowie mogą również spółdzielnię opuszczać, pod warunkiem że utrzymane zostaną limity zatrudnionych określone w ustawie o spółdzielniach socjalnych.

Definicja spółdzielni jednoznacznie określa ją jako przedsiębiorstwo, ponieważ **każda spółdzielnia prowadzi działalność gospodarczą**. Spółdzielnie socjalne w Krajowym Rejestrze Sądowym figurują w rejestrze przedsiębiorstw, nie zaś w rejestrze stowarzyszeń i fundacji.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych dopisuje do definicji zawartej w Prawie spółdzielczym dwa elementy. Po pierwsze, przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest „**osobista praca członków**”, co zdecydowanie przyporządkowuje ten podmiot do sektora **spółdzielni pracy**. Spółdzielnie pracy tym różnią się od innych rodzajów spółdzielni, że **stosunek członkowski bardzo ściśle powiązany jest ze stosunkiem pracy**. Członkowie mają nie tylko prawo, ale i obowiązek pracować w spółdzielni, zaś spółdzielnia ma nie tylko prawo, ale i obowiązek tych członków zatrudniać.

Po drugie wyraźnie w ustawie określono **cel społeczny** działania spółdzielni (patrz ramka).

#### Spółdzielnia socjalna działa na rzecz:

1. **Spółecznej reintegracji jej członków**, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu.
2. **Zawodowej reintegracji jej członków**, przez co należy rozumieć działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku.

W zrozumieniu specyfiki spółdzielni socjalnej może pomóc wpisanie jej w szerszy kontekst dyskusji o koncepcji przedsiębiorstwa społecznego.

Najbardziej spopularyzowane, ale również najbardziej wiarygodne i solidne, bo oparte na analizie autentycznych inicjatyw przedsiębiorczości społecznej, ramy koncepcyjne przedsiębiorstwa społecznego stworzyła Europejska Sieć Badawcza EMES. Sformułowała ona listę kryteriów ekonomicznych i społecznych, jakie spełniać musi idealne przedsiębiorstwo społeczne. Więcej informacji znajduje się na stronie 58.

W 2006 roku Stowarzyszenie Klon/Jawor zbadało, na ile spółdzielnie socjalne realizują ideę przedsiębiorstwa społecznego. Badanie to zostało przeprowadzone w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” finansowanego z Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL<sup>14</sup>. Do odpowiedzi na pytanie, jak blisko spółdzielnia socjalnej do koncepcji przedsiębiorstwa społecznego wykorzystano zestaw pytań sformułowanych przez Mika Aikena, brytyjskiego socjologa związanego z Siecią Badaczy EMES. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż pierwsze spółdzielnie socjalne zaczęły w Polsce powstawać w 2005 roku<sup>15</sup>. W momencie prowadzenia badania istniało niewiele ponad 100 zarejestrowanych podmiotów, z czego 45 zostało poddanych analizie.

Co obecnie wiemy o spółdzielniach socjalnych? Najwięcej danych dostarcza monitoring ustawy o spółdzielniach socjalnych, przeprowadzony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w 2010 roku. W tym czasie w Krajowym Rejestrze Sądowym widniało blisko 300 tego typu podmiotów, natomiast w samym badaniu wzięło udział 112 spółdzielni socjalnych. Szczegółowa analiza wyników badania została opublikowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w raporcie *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych za okres 2010–2011*. Co zmieniło się w sektorze spółdzielni socjalnych? **Czy spółdzielnia socjalna jest dzisiaj bliżej czy dalej koncepcji przedsiębiorstwa społecznego?** Zajrzyjmy jeszcze raz do kryteriów ekonomicznych i społecznych EMES.

<sup>14</sup> Wyniki badania opublikowano w książce *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.

<sup>15</sup> Pierwsza spółdzielnia socjalna w Polsce została zarejestrowana 15 kwietnia 2005 roku w Warszawie pod nazwą „Z MYŚLĄ O TOBIE” Wielobranżowa Spółdzielnia Socjalna.

## Spółdzielnia socjalna a kryteria EMES

Zacznijmy od kryteriów ekonomicznych i spróbujmy na podstawie dostępnych danych odpowiedzieć na pytania:

- W jakim stopniu spółdzielnie socjalne oferują płatną pracę?
- Czy podejmują znaczące ryzyko ekonomiczne?
- Czy są niezależne od instytucji publicznych?
- Czy prowadzą działalność komercyjną?

**Zatrudnianie członków** spółdzielni socjalnej jest nie tylko prawem, lecz także obowiązkiem zapisanym w ustawie. Spółdzielnia socjalna może zatrudniać członków w oparciu o spółdzielczą umowę o pracę, spółdzielczą umowę o pracę nakładczą, umowę o dzieło lub umowę-zlecenie, o ile jest to uzasadnione rodzajem prowadzonej działalności. Ponadto spółdzielnia musi równomiernie rozdzielać pracę pomiędzy swoich członków w miarę ich kwalifikacji i możliwości gospodarczych spółdzielni.

Spółdzielnia może również zatrudniać inne osoby, nie będące jej członkami. Należy jednak pamiętać, aby utrzymać równowagę pomiędzy członkami spółdzielni oraz osobami przez nią zatrudnionymi, które nie spełniają kryteriów ustawy o spółdzielniach socjalnych. Osoby spełniające kryteria ustawy o spółdzielniach socjalnych muszą stanowić co najmniej połowę zespołu (dotyczy to zarówno członków, jak i pracowników nie będących spółdzielcami).

Z przedstawionych w ramach monitoringu ustawy danych wynika, że wszystkie spółdzielnie socjalne poddane weryfikacji zatrudniają przynajmniej

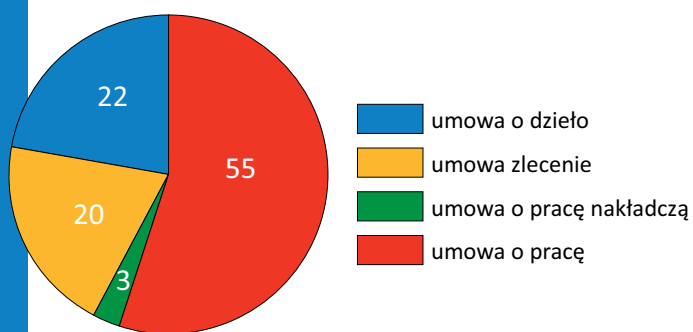
jednego pracownika, podczas gdy w 2006 roku ponad 30 proc. spółdzielni nie spełniało takiego obowiązku. Nadal dominującą formą zatrudnienia jest spółdzielcza umowa o pracę, jednak struktura zatrudnienia uległa zasadniczym zmianom, ponieważ spółdzielnie coraz częściej wykorzystują również inne formy zatrudnienia dostępne w ustawie: umowę o pracę nakładczą, umowę-zlecenie oraz umowę o dzieło. Strukturę zatrudnienia w spółdzielniach socjalnych na podstawie danych za 2009 roku przedstawia wykres 1.

Ponad jedna trzecia badanych spółdzielni zatrudniała dodatkowych pracowników nie będących członkami (średnio powyżej dwóch osób na spółdzielnię)<sup>17</sup>.

Spółdzielnia socjalna jest przedsiębiorstwem, co oznacza, że **prowadząc działania, z definicji podejmuje ryzyko ekonomiczne**. Podlega ona tym samym przepisom co każda inna firma (podatkowym, rachunkowym, prawu pracy, itd.), musi sprostać konkurencji, jeżeli chce się utrzymać na rynku. Jeżeli w branży, w której działa spółdzielnia socjalna, wymagane jest spełnienie określonych wymogów (na przykład kwestie sanitarne w branży gastronomicznej), spółdzielnia musi je spełnić na tych samych zasadach, jak każde inne przedsiębiorstwo, które taką działalność chce prowadzić.

Ma to swoje odzwierciedlenie w rodzaju prowadzonej przez spółdzielnie socjalne działalności gospodarczej. Nie powinno dziwić, że dominują w tym zakresie usługi (patrz ramka poniżej).

W badanej próbie jedynie 14 proc. podmiotów deklarowało, że prowadzi działalność produkcyjną. Dominującym obszarem działalności badanych spółdzielni socjalnych były usługi z zakresu dom i ogród (43 proc.). Drugim najczęściej wskazywanym polem działalności gospodarczej badanych podmiotów było budownictwo (33,3 proc.), to jest usługi elektryczne, elektroniczne, hydrauliczne, konserwatorskie, malarskie, remontowe, spawalnicze, stolarskie, ślusarskie oraz kamieniarskie. Trzecim zaś gastronomia (27,9 proc.), w tym usługi cateringowe, organizacja imprez okolicznościowych oraz prowadzenie lokali gastronomicznych<sup>18</sup>.



**Wykres 1. Formy zatrudnienia w spółdzielniach socjalnych<sup>16</sup>.**

<sup>16</sup> MPiPS, *Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie Ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2010–2011 r.*, Warszawa, 2012, s. 34.

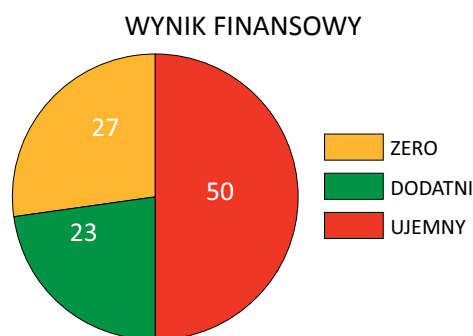
<sup>17</sup> MPiPS, dz. cyt., s. 36.

<sup>18</sup> Tamże, s. 43–44.

Wyniki finansowe badanych spółdzielni kształtują się następująco:

- 25 proc. badanych spółdzielni nie osiągnęło żadnych przychodów,
- 50 proc. badanych podmiotów miało przychodny nie wyższe niż 20 161 zł w skali roku,
- 25 proc. spółdzielni osiągnęło przychód ok. 100 tys. zł lub wyższy<sup>19</sup>.

Wynik finansowy na koniec roku w oparciu o dane z 2009 roku przedstawia wykres 2.



Wykres 2. Wyniki finansowe badanych spółdzielni socjalnych (2009)<sup>20</sup>.

Większość badanych spółdzielni socjalnych jako główne źródło przychodu wskazała **przychody z otwartego rynku** (74 proc.). Co piąta spółdzielnia socjalna uzyskuje przychody pochodzące z realizacji zleconych zadań publicznych. Przychody z innych źródeł w całej puli przychodów stanowiły jedynie 6 proc.

Przedstawiona poniżej struktura odbiorców usług badanych spółdzielni socjalnych pokazuje, w jakim stopniu spółdzielnie prowadzą **działalność komercyjną**<sup>21</sup>:

- osoby fizyczne 37 proc.,
- firmy prywatne 23 proc.,
- instytucje administracji publicznej 22 proc.,
- organizacje pozarządowe 12 proc.,
- inne spółdzielnie socjalne 2 proc.,
- inne osoby, podmioty 4 proc.

A teraz przejdźmy do kryteriów społecznych i spróbujemy zastanowić się:

- **Czy spółdzielnie zostały założone przez obywateli?**

<sup>19</sup> Tamże, s. 67.

<sup>20</sup> Tamże, s. 76

<sup>21</sup> Dane za: tamże, s. 45.

- **Czy proces decyzyjny jest niezależny od interesów zewnętrznych?**
- **Czy spółdzielcy są włączani w procesy zarządzania przedsiębiorstwem?**
- **Czy zysk nie jest dystrybuowany poza spółdzielnię?**
- **Czy przynosi ona wyraźne korzyści społeczne?**

Wśród badanych w ramach monitoringu ustawy spółdzielni zdecydowanie dominują **podmioty założone przez osoby fizyczne** (94 proc.). Załdnie 5 proc. spółdzielni zostało założonych przez osoby prawne, z czego większość – przez organizacje pozarządowe. Spółdzielnie socjalne rzadko powstają w modelu mieszanym i zakładane są przez osoby fizyczne i prawne (jedynie co setna badana spółdzielnia). Przeciętna liczba członków założycieli badanych spółdzielni socjalnych wynosiła 7,75 osoby.

Spółdzielnia jest **przedsiębiorstwem samorządnym** – wynika to z idei wdrożenia w życie spółdzielczych takich zasad, jak demokratyczne zarządzanie czy też ekonomiczne uczestnictwo członków. Pracownicy spółdzielni socjalnej są najczęściej jednocześnie jej członkami. Mogą więc korzystać z wszelkich praw, które zapewnia im prawo spółdzielcze, a dzięki temu posiadać realny wpływ na zarządzanie (w szczególności uczestnictwo w walnym zgromadzeniu, możliwości wybierania i bycia wybieranym do organów spółdzielni, zaznajamiania się z uchwałami tych organów, protokołami obrad, protokołami lustracji, rocznymi sprawozdaniami finansowymi<sup>22</sup>, mają możliwość występowania do organów spółdzielni z określonymi postulatami i wiele innych).

**Zakaz dystrybucji zysku poza organizację** jest z kolei wprost wpisany w ustawę o spółdzielniach socjalnych. Wyraźnie mówi ona, że nadwyżka bilansowa w spółdzielni może być przeznaczona jedynie na fundusz zasobowy (co najmniej 40 proc.), cele społecznej i zawodowej reintegracji (co najmniej 40 proc.) oraz na fundusz inwestycyjny. Co więcej, w ustawę rygorystyczną wpisano sankcję za postępowania wbrew powyższej zasadzie. Jeśli bowiem spółdzielcy socjalni podejmą decyzję o przeznaczeniu nadwyżki na cele inne

<sup>22</sup> Gładoch M., *Partycypacja pracownicza w spółdzielni w perspektywie polskiej*, w: *Szkolenie ku demokracji. Informacja, konsultacja i partycypacja pracowników w przedsiębiorstwach na przykładzie spółdzielni*, ARiPS ZLSP, Kraków 2009, s. 13–14.

niż wskazane w ustawie, jest to podstawa do postawienia spółdzielni w stan likwidacji.

**Działalność społeczna oraz oświatowo-kulturalna** na rzecz członków i środowiska lokalnego jest ustawowym prawem każdej spółdzielni. Wyniki badania pokazują, że większość spółdzielni społecznych realizuje tego typu działania (ponad 62 proc. badanych spółdzielni społecznych). Dodatkowo spółdzielnie takie mają również możliwość realizowania działań w sferze pożytku publicznego<sup>23</sup>.



Spółdzielnia Inwalidów „Tarnospin” z Tarnowa produkuje opakowania z nadrukiem, konfekcję męską i damską, certyfikowaną odzież ochronną i roboczą, miotły, świadczy usługi introligatorskie, wynajmuje pomieszczenia biurowe i produkcyjne.

Spółdzielnia społeczna jest przedsiębiorstwem, w którym członkowie i pracownicy biorą odpowiedzialność za siebie oraz losy stworzonej przez siebie firmy, gdzie pracują. Dlatego też wszystkie jej działania zasadniczo zmierzają do tego, aby prowadząc działalność gospodarczą, realizować cele społeczne zarówno na rzecz swoich członków, jak i społeczności lokalnej.

### Akty prawne i inne przepisy regulujące działanie spółdzielni społecznych

Spółdzielnia społeczna jako forma prowadzenia działalności gospodarczo-społecznej została wprowadzona do polskiego systemu prawnego Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>24</sup>, która wprowadziła do Prawa spółdzielczego Dział V. **27 kwietnia 2006 roku uchwalono natomiast ustawę o spółdzielniach społecznych**<sup>25</sup> (znowelizowaną 7 maja 2009 roku)<sup>26</sup>. Kolejne poprawki do ustawy wprowadzone były jeszcze w 2010

<sup>23</sup> Szerzej opis tych działań zaprezentowano na s. 71–73.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach społecznych (Dz. U. nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2009 roku o zmianie ustawy o spółdzielniach społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 91, poz. 742).

i 2011 roku, choć nie były one tak znaczące jak te z 2009.

Ustawa o spółdzielniach społecznych określa przede wszystkim, kto może założyć tego rodzaju przedsiębiorstwo oraz kto może do niego przystąpić. Jak już pisaliśmy, co najmniej 50 proc. osób fizycznych będących założycielami i członkami spółdzielni społecznej musi pochodzić z grup określonych w ustawie. Ponadto spółdzielnię społeczną mogą założyć, ale również mogą do niej przystępować osoby prawne: jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz kościelne osoby prawne. Jeśli założycielami spółdzielni są osoby fizyczne, musi być ich co najmniej pięć. W przypadku spółdzielni zakładanej przez osoby prawne wystarczy dwóch założycieli.

Ważnym elementem polityki państwa w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej jest **stworzenie warunków umożliwiających pozyskanie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w formie spółdzielni społecznej**. O dotację z Funduszu Pracy w wysokości czterokrotności średniego krajowego wynagrodzenia w przypadku osób zakładających spółdzielnię społeczną oraz trzykrotności średniego krajowego wynagrodzenia w przypadku osób przystępujących do istniejącej spółdzielni społecznej mogą starać się osoby zarejestrowane w Powiatowym Urzędzie Pracy jako bezrobotne. Szczegółowe warunki i tryb przyznawania tej dotacji oraz formy zabezpieczenia zwrotu środków określa Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwiet-



nia 2012 roku<sup>27</sup>. Na podobne wsparcie finansowe przy zakładaniu lub przystępowaniu do spółdzielni socjalnej mogą liczyć również osoby niepełnosprawne. W ich przypadku wysokość wsparcia jest zdecydowanie większa i może sięgać nawet piętnastokrotności średniego krajowego wynagrodzenia, a przyznawana jest ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W tym przypadku szczegółowe zasady przyznawania tych dotacji określa Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej<sup>28</sup>.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych wyraźnie również plasuje ten podmiot wśród przedsiębiorstw, ale przedsiębiorstw o zdecydowanym wymiarze społecznym. Podkreśla bowiem, że **przedmiotem działalności spółdzielni jest osobista praca członków, a działania prowadzone są na rzecz ich społecznej i zawodowej reintegracji**. Ponadto oprócz działalności gospodarczej, która jest i powinna być działalnością podstawową, spółdzielnia może prowadzić **statutową działalność odpłatną i nieodpłatną**, jak również **działalność w sferze pożytku publicznego** na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>29</sup>.

Ważnym aspektem regulacyjnym są zapisy dotyczące zatrudniania pracowników w spółdzielni socjalnej (zarówno członków, jak i osób nie będących członkami spółdzielni). Podstawową formą zatrudnienia jest oczywiście **spółdzielcza umowa o pracę**, przy czym możliwe jest również zatrudnianie na podstawie spółdzielczej umowy o pracę nakładczą, umowy o dzieło lub umowy-zlecenia, pod warunkiem jednak, że jest to uzasadnione rodzajem prowadzonej przez spółdzielnię działalności gospodarczej oraz że jest to określone w statucie spółdzielni. Należy również pamiętać, że spółdzielnia jest zobowiązana równomiernie rozdzielać pracę pomiędzy swoich członków na podstawie ich kwalifikacji oraz możliwości gospodarczych spółdzielni. Spółdzielnia może również korzystać

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 roku w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych (Dz. U. 2012, poz. 456).

<sup>28</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznawania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, rolniczej albo na wniesienie wkładu do spółdzielni socjalnej z dnia 17 października 2007 roku (Dz. U. 2007, nr 194, poz. 1403)

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873 z późn. zm.).

z **pracy wolontariuszy**, przy czym odbywa się to na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Warto pamiętać, że spółdzielnia socjalna może korzystać z tak zwanego **zatrudnienia wspieranego**. Co to oznacza? Dzięki temu rozwiązaniu składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe należne od każdej zatrudnionej w spółdzielni osoby z grupy docelowej ustawy oraz część kosztów osobowych pracodawcy odpowiadająca składce na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe tych osób mogą podlegać refundacji ze środków Funduszu Pracy przez pierwsze 24 miesiące zatrudnienia pracownika w pełnej wysokości, a przez kolejne 12 miesięcy w połowie wysokości. Refundacja dotyczy poziomu minimalnego wynagrodzenia i jest przyznawana na podstawie umowy pomiędzy spółdzielnią a starostą właściwym dla siedziby spółdzielni. Aby taką umowę zawrzeć, spółdzielnia musi złożyć wniosek zgodnie z rozporządzeniem określającym jego wzór<sup>30</sup>.

Wszelkie **sprawy nieuregulowane w ustawie o spółdzielniach socjalnych, uregulowane są w Ustawie Prawo spółdzielcze**<sup>31</sup> z dnia 16 września 1986 roku. Do najważniejszych elementów tej ustawy w kontekście spółdzielni socjalnej należą zapisy mówiące o tym, jak powinien być skonstruowany **statut spółdzielni** oraz jakie elementy obowiązkowo muszą się w nim znaleźć.

Czym zatem jest statut spółdzielni i co musi zawierać?

Statut jest jednym z najważniejszych dokumentów, które tworzymy na etapie zakładania spółdzielni. Reguluje on cele działalności, zasady funkcjonowania, określa prawa i obowiązki członków, zasady prowadzenia gospodarki spółdzielni itd. **Statut jest swego rodzaju umową pomiędzy członkami, w jakim celu i na jakich zasadach chcą oni współpracować**. Zasady tej współpracy oraz swoją świadomą decyzję potwierdzają, składając własnoręczne podpisy pod statutem.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2009 roku w sprawie wzoru wniosku spółdzielni socjalnej o zwrot opłaconych składek oraz trybu dokonywania ich zwrotu (Dz. U. 2009, poz. 1367).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze, tekst jednolity (Dz. U. 2003, nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).

W art. 5 Prawa spółdzielczego zapisano, że statut powinien obowiązkowo zawierać:

- Oznaczenie nazwy z dodatkiem „spółdzielnia” lub „spółdzielczy” i podaniem jej siedziby.
- Przedmiot działalności spółdzielni oraz czas trwania, jeśli została powołana na czas określony.
- Wysokość wpisowego oraz wysokość i ilość udziałów, które członek obowiązany jest zadeklarować; terminy wnoszenia i zwrotu oraz skutki niewniesienia udziału w terminie; jeżeli statut przewiduje wnoszenie więcej niż jednego udziału, może określać także ich górną granicę.
- Prawa i obowiązki członków.
- Zasady i tryb przyjmowania członków, wypowiedzania członkostwa, wykreślenia i wykluczania członków.
- Zasady zwoływania walnych zgromadzeń, obradowania i podejmowania uchwał.
- Zasady i tryb wyboru oraz odwołania członków organów spółdzielni.
- Zasady podziału nadwyżki bilansowej (dochodu ogólnego) oraz pokrywania strat spółdzielni.

**Uwaga!** Spółdzielnia socjalna działa jak każde inne przedsiębiorstwo, dlatego też oprócz przepisów ustawy o spółdzielniach socjalnych i ustawy Prawo spółdzielcze musi się stosować do uregulowań obowiązujących podmioty gospodarcze. Zbiór najważniejszych aktów prawnych wraz z określeniem zakresu ich wpływu na spółdzielnię socjalną znajduje się w tabeli 5.

Tabela ta zawiera tylko przykładowe obowiązki, które muszą wypełniać spółdzielnie socjalne, prowadząc działalność. Nie wspomniano w niej na przykład o sposobie prowadzenia dokumentacji osobowej pracowników<sup>32</sup>, obowiązkach wynikających z ubezpieczenia w ZUS oraz rozliczeń z tym związanych<sup>33</sup>, rozliczania podatku VAT<sup>34</sup>, obowiązkach

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 roku w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz. U. 1996, nr 62, poz. 286 z późn. zm.).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. 2009, nr 205, poz. 1585 ze zm.).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług, art. 96 (Dz. U. 2004, nr 54, poz. 535 ze zm.).

w zakresie ochrony środowiska<sup>35</sup>, opłatach i podatkach lokalnych, w tym podatku od nieruchomości<sup>36</sup> oraz wielu innych zobowiązaniach wynikających ze specyfiki działania konkretnej spółdzielni socjalnej.

**Jeśli członkowie zarządu spółdzielni socjalnej nie dopełnią obowiązków wynikających z poszczególnych przepisów, wywołuje to określone skutki prawne i może być podstawą nałożenia kary.** Już na samym początku działalności zarząd powinien wiedzieć, jakie obowiązki nakłada na niego Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>37</sup>. Dotyczy to między innymi obowiązku zgłaszania wszystkich zmian w określonym terminie, ogłaszania sprawozdań finansowych itp. Za niestosowanie tych przepisów grozi kara pieniężna.

#### Art. 24

1. W razie stwierdzenia, że wnioski o wpis do Rejestru lub dokumenty, których złożenie jest obowiązkowe, nie zostały złożone pomimo upływu terminu, sąd rejestrowy wzywa obowiązanych do ich złożenia, wyznaczając dodatkowy 7-dniowy termin, pod rygorem zastosowania grzywny przewidzianej w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego o egzekucji świadczeń niepieniężnych. W razie niewykonania obowiązków w tym terminie, sąd rejestrowy nakłada grzywnę na obowiązanych. Przepisów art. 1052 zdanie drugie i art. 1053 Kodeksu postępowania cywilnego nie stosuje się.
2. Sąd rejestrowy może ponawiać grzywnę, o której mowa w ust. 1.

Zapisy dotyczące odpowiedzialności członków zarządu, rady nadzorczej i samych spółdzielców (zarówno członków, jak i pracowników) znajdziemy w wielu przepisach ustawowych. Należy pamiętać, że **spółdzielnia jest przedsiębiorstwem, w którym członkowie odpowiadają za jej zobowiązania do wysokości zadeklarowanych udziałów, jednak członkowie zarządu ponoszą pełną odpowiedzialność** z tytułu pełnienia funkcji kierownika firmy.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 62, poz. 627 ze zm.). Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (Dz. U. nr 62, poz. 628 ze zm.).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych art.6 (tekst jednolity – Dz. U. z 2010 r. nr 95, poz. 613).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. 1997, nr 121, poz. 769).

Tabela 5. Akty prawne dotyczące przedsiębiorstw

**PODSTAWA PRAWNA WYBRANYCH DZIAŁAŃ, KTÓRE OBOWIĄZUJĄ SPÓŁDZIELNIĘ JAKO FIRME,  
PRACODAWCĘ, PŁATNIKA, PODATNIKA**

Czynności	Podstawa prawna
<b>OBOWIĄZKI REJESTRACYJNE</b>	
Spółdzielnia, aby uzyskać osobowość prawną, musi się zarejestrować w Krajowym Rejestrze Sądowym. Spółdzielnia, jak każdy inny przedsiębiorca, zobowiązana jest do zgłaszania wszystkich istotnych zmian dotyczących jej sytuacji prawnej: statutu, reprezentacji, składu zarządu, pełnomocników, rady nadzorczej itd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze (Dz. U. 2003, nr 188, poz. 1848 z późn. zm.),</li> <li>– Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych, art. 22 (Dz. U. nr 94, poz. 651 z późn. zm.),</li> <li>– Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 roku o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jednolity: Dz. U. 2001, nr 17, poz. 209).</li> </ul>
Spółdzielnia zobowiązana jest uzyskać wpis do Krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej REGON prowadzonego przez Prezesa GUS.	Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 roku o statystyce publicznej (Dz. U. 1995, nr 88, poz. 439).
Spółdzielnia ma obowiązek zgłoszenia się jako płatnik składek ZUS oraz wyrejestrowania po zakończeniu działalności. Niezbędne druki dostępne są na stronie <a href="http://www.zus.pl">www.zus.pl</a> .	Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity: Dz. U. 2009, nr 205, poz. 1585 ze zm.).
Spółdzielnia ma obowiązek uzyskania NIP i dokonywania aktualizacji danych. Niezbędne druki dostępne są na stronie <a href="http://www.druki.gofin.pl">www.druki.gofin.pl</a>	Ustawa z dnia 30 października 1995 roku o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników.
Spółdzielnia, która zamierza być płatnikiem podatku VAT, jest zobowiązana dokonać zgłoszenia przed pierwszą czynnością podlegającą opodatkowaniu VAT. Niezbędne druki dostępne są na stronie <a href="http://www.druki.gofin.pl">www.druki.gofin.pl</a>	Ustawa z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług, w tym przede wszystkim art. 96 (Dz. U. 2004, nr 54, poz. 535 ze zm.).
<b>OBOWIĄZKI SPÓŁDZIELNI</b>	
Spółdzielnia zobowiązana jest do zwołania Walnego Zgromadzenia w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia roku obrachunkowego, a więc przynajmniej raz w roku.	Ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze, art. 39, par. 1 (Dz. U. 2003, nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).
Spółdzielnia jest zobowiązana poddać się badaniu lustracyjnemu przynajmniej raz na trzy lata, a w trakcie likwidacji corocznie.	Ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze, art. 91, par. 1 (Dz. U. 2003, nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).
Spółdzielnia ma obowiązek założenia rachunku bankowego. Zakłada się go po zarejestrowaniu spółdzielni w KRS.	Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz. U. 1997, nr 137, poz. 926), art. 61.

Czynności	Podstawa prawna
<b>OBOWIĄZKI EWIDENCJONOWANIA DZIAŁALNOŚCI SPÓŁDZIELNI</b>	
Spółdzielnia ma obowiązek prowadzenia dokumentacji księgowej, przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych oraz sporządzenia i przyjmowania sprawozdania finansowego. Sprawozdanie finansowe sporządza się na koniec roku obrachunkowego, nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia bilansowego. Odpowiedzialność spoczywa na zarządzie spółdzielni.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, art. 12, art. 45, art. 52 (Dz. U. 1994, nr 121, poz. 591).</li> <li>– Ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze (Dz. U. 2003, nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).</li> </ul>
<b>OBOWIĄZKI SPÓŁDZIELNI JAKO PRACODAWCY</b>	
Spółdzielnia ma obowiązek zawiadomienia Państwowej Inspekcji Pracy o rozpoczęciu działalności. Zgłoszenia dokonuje się w formie papierowej lub korzystając ze strony internetowej <a href="http://www.pip.gov.pl">www.pip.gov.pl</a> .	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy (Dz. U. 1998, nr 21, poz. 94 ze zm.).
Spółdzielnia zawiera z członkiem/ pracownikiem umowę o pracę. Informuje go o normie czasu pracy, częstotliwości wypłat. Zapoznaje pracownika z regulaminami i obowiązkami.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, art. 25–29 (Dz. U. 1998, nr 21, poz. 94 ze zm.),</li> <li>– Ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze (Dz. U. 2003, nr 188, poz. 1848 z późn. zm.).</li> </ul>
Spółdzielnia nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnych badań lekarskich. Badania lekarskie pracowników wykonywane są na koszt pracodawcy.	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, art. 229, par. 4 (Dz. U. z 1998, nr 21, poz. 94 ze zm.).
Spółdzielnia nie może dopuścić do pracy pracownika bez przeszkolenia BHP. Szkolenie przeprowadza się na koszt pracodawcy.	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, art. 237 (Dz. U. z 1998, nr 21, poz. 94 ze zm.).
Spółdzielnia jako płatnik podatku dochodowego od osób fizycznych zobowiązana jest obliczać i potrącać zaliczki na podatek od wszystkich wypłacanych wynagrodzeń (umowa o pracę, umowa-zlecenie, umowa o dzieło) i do 20. dnia miesiąca po miesiącu rozliczeniowym przekazywać do US oraz po zakończeniu roku. Spółdzielnia zobowiązana jest sporządzić informacje na temat wszystkich pobranych i przekazanych zaliczek do US na druku PIT 4R oraz wystawić dla wszystkich osób pobierających wynagrodzenie PIT 11.	Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. 1991, nr 80, poz. 350 z późn. zm.).

### Realizacja ważnych społecznie celów przez spółdzielnie socjalne a potrzeby społeczności lokalnej

Wartością nadrzędną przedsiębiorstwa społecznego są działania na rzecz realizacji misji społecznej. Wynika to wprost z zasad, jakie przyjmuje

w swoim działaniu sektor ekonomii społecznej, do których należą między innymi: prymat celów indywidualnych i społecznych nad zyskiem, połączenie potrzeb członków i potrzeb ogólnych, obrona i realizacja wartości, takich jak: solidarność i odpowiedzialność, przeznaczanie wypracowanego zysku na realizację celów stabilnego rozwoju, realizację usług dla członków lub usług





Spółdzielnia Socjalna OPOKA w Kluczach rozwija swoje usługi w kilku branżach: cateringowej i gastronomicznej, szkoleniowej, opiekuńczej i budowlanej.

ogólnych<sup>38</sup>. W praktyce tego rodzaju działalność może być realizowana na wiele różnych sposobów.

Przed wszystkim podstawowym celem każdej spółdzielni socjalnej jest wprowadzanie na rynek pracy osób z różnych powodów na nim marginalizowanych. Tym sposobem spółdzielnia socjalna staje się instrumentem polityki rynku pracy poprzez działania na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji jej członków.

#### Ważne!

Ustawodawca skonstruował określone zachęty do podejmowania działań na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji spółdzielców. Przychody spółdzielni socjalnej przeznaczone w danym roku na ten cel są zwolnione z podatku dochodowego.

Dodatkowo, jak już wspomniano, każda spółdzielnia, w tym również spółdzielnia socjalna, może prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków i ich środowiska lokalnego. Jak wynika z *Informacji o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych* łącznie ponad 62 proc. podmiotów podejmuje tego rodzaju działalność. Zdecydowana większość tych działań (86 proc.) skierowana jest wewnątrz na rzecz członków spółdzielni. Wyraźnie mniej, bo 67,1 proc., prowadzi takie działania na rzecz szerszych społeczności we współpracy z innymi podmiotami, natomiast

58,6 proc. realizuje je samodzielnie<sup>39</sup>.

Spółdzielnie socjalne realizują również działalność statutową (odpłatną i nieodpłatną) oraz działalność w sferze pożytku publicznego na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Działalność taka odbywa się na zasadach zlecania spółdzielniom realizacji zadań przez organy administracji publicznej i samorządowej, analogicznie do zleceń, które otrzymują organizacje pozarządowe<sup>40</sup>. Według danych zawartych w *Informacji o funk-*

*cjonowaniu spółdzielni socjalnych* ze zlecania zadań w trybie ustawy o działalności pożytku korzysta ok. 52 proc. badanych spółdzielni. Najwięcej, bo 74,6 proc. spółdzielni, realizuje zlecenia na rzecz integracji i reintegracji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ponadto realizują również działania związane z promocją zatrudnienia i aktywizacją osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy (54,2 proc.), działalność na rzecz organizacji pozarządowych (35,6 proc.), działalność na rzecz osób niepełnosprawnych (35,6 proc.), a w końcu działania z zakresu pomocy społecznej<sup>41</sup>.

Warto również pamiętać, że spółdzielnia, której założycielami i członkami są tylko i wyłącznie jednostki samorządu terytorialnego, może korzystać ze szczególnego trybu zamówień publicznych, tzw. trybu *in house*. Oznacza to, że samorząd może zlecić takiej spółdzielni socjalnej wykonanie określonych usług bez konieczności realizacji procedury przetargowej.

W przypadku zamówień *in house* nie ma obowiązku ogłaszania przetargu nawet wówczas, gdy zleceniobiorca jest podmiotem prawnie odrębnym od instytucji zamawiającej, jeśli spełnione zostaną dwa warunki. Po pierwsze, organ administracji publicznej będący instytucją zamawiającą musi sprawować nad tym odrębnym podmiotem kontrolę analogiczną do kontroli sprawowanej nad swoimi własnymi służbami. Po drugie, podmiot ten musi wykonywać swoją działalność w zasadniczej części na rzecz kon-

<sup>38</sup> Karta CEP-CMAF, w: *Ekonomia społeczna Kraków 2004*, MPS, ZLSP, Warszawa 2005, s. 9.

<sup>39</sup> MPiPS, *Informacja...*, dz. cyt., s. 53.

<sup>40</sup> Sobol A., *Społeczne aspekty funkcjonowania spółdzielni socjalnych*, OZRSS, Warszawa 2009, s. 24.

<sup>41</sup> MPiPS, dz. cyt., s.55

trolującej ją jednostki lub jednostek. W przypadku takich zamówień mamy w istocie do czynienia z powierzeniem wykonywania zadań publicznych własnej jednostce organizacyjnej, realizowanych w imieniu i na rachunek tej jednostki. Nie zmienia to jednak charakteru wykonywanych zadań, których założeniem jest użyteczność publiczna.

Co to znaczy, że jednostka samorządu terytorialnego ma pełną kontrolę nad spółdzielnią socjalną? Warunek ten będzie spełniony, gdy co najmniej dwie jednostki samorządu terytorialnego będą podmiotami tworzącymi spółdzielnię i posiadającymi 100 proc. udziałów. Tylko w takim przypadku jednostki samorządu terytorialnego zachowują wyłączną możliwość decydowania o sprawach spółdzielni (pełną kontrolę nad spółdzielnią).

#### Przykład

Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka”<sup>42</sup> jest wspólną inicjatywą miasta Bydgoszcz i powiatu bydgoskiego. Spółdzielnia powstała w 2010 roku w wyniku podjęcia przez Radę Miasta Bydgoszczy uchwały w sprawie likwidacji Zakładu Robót Publicznych (ZRP). W uchwale tej zobowiązano Prezydenta Miasta do podjęcia działań zmierzających do utworzenia spółdzielni socjalnej, w której zatrudnienie znajdą osoby bezrobotne (byli pracownicy ZRP). Powołaniem spółdzielni zajęły się Miasto i Powiat Bydgoski. Na majątek spółdzielni złożyły się środki pochodzące z wpłat dokonanych przez członków założycieli (wpisowe i udziały). Na mocy par. 26 ust. 2 statutu spółdzielni członkowie-założyciele zadeklarowali następującą liczbę udziałów: Miasto Bydgoszcz – cztery udziały, Powiat Bydgoski – jeden udział. Jednocześnie przepisy statutu umożliwiają członkom zadeklarowanie większej ilości udziałów, niż to wynika z par. 26 ust. 2 statutu. W grudniu 2010 roku spółdzielnia otrzymała dodatkowo 400 tysięcy zł na powiększenie udziałów Miasta Bydgoszcz. 17 listopada 2010 roku spółdzielnia, na podstawie umowy użyczenia, otrzymała od Prezydenta Miasta Bydgoszczy sprzęt drogowy w postaci dwóch równiarek, dwóch walców drogowych i malowarki do oznakowania poziomego, a od 1 grudnia 2010 roku obiekty przy ul. Smoleńskiej 43 (będące siedzibą zlikwidowanego ZRP)

<sup>42</sup> Zob. <http://bydgoszczanka.eu/o-firmie.html>.

oraz sprzęt do realizacji robót, uprzednio eksploatowany przez ZRP<sup>43</sup>. Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka” realizuje między innymi umowy związane ze sprzątnięciem chodników, konserwacją wałów przeciwpowodziowych, remontem chodników i sprzątnięciem dzikich wysypisk. Spółdzielnia świadczy usługi dla osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych oraz firm i zakładów pracy. Są to roboty remontowo-budowlane, rozbiórkowe, nawierzchniowe (między innymi prace brukarskie, układanie kostki, płytek chodnikowych), prace porządkowe w terenie i przy posesjach, zagospodarowywanie terenów (między innymi wykonywanie placów zabaw i skwerów), wykonywanie trawników i nasadzeń, pielęgnacja zieleni, usługi ogrodnicze oraz odśnieżanie.

#### Przykład

Spółdzielnia Socjalna „Przystań” powstała z inicjatywy Gminy Raciechowice oraz Ochotniczej Straży Pożarnej w Kwapince<sup>44</sup>.

W budynku OSP w Kwapince spółdzielnia prowadzi pensjonat, w którym mieści się sala konferencyjna z wyposażeniem multimedialnym oraz zapleczem kuchennym, pięć pokoi gościnnych z łazienkami. Pensjonat posiada łącznie 20 miejsc noclegowych.

Spółdzielnia obecnie zatrudnia 18 osób. Do jej głównych zadań należy dożywianie dzieci i młodzieży oraz utrzymanie porządku w obiektach szkolnych w gminie. Spółdzielnia dziennie przygotowuje i wydaje około 400 obiadów. Bezpośrednimi odbiorcami przygotowywanych posiłków są uczniowie oraz mieszkańcy gminy i osoby pracujące w miejscowych zakładach pracy. Spółdzielnia oprócz prowadzenia działalności gastronomicznej zajmuje się utrzymaniem porządku w czterech szkołach na terenie gminy Raciechowice. Świadczy także usługi cateringowe podczas szkoleń, konferencji, spotkań oraz imprez okolicznościowych organizowanych na terenie powiatu myślenickiego<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Zob. <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/779939>.

<sup>44</sup> Zob. <http://spoldzielnia-przystan.pl/>; <http://kwapinka.osp.org.pl/index.php/2012-09-21-12-29-09/wideo/262-spoldzielnia-socjalna-przystan-w-raciechowicach>.

<sup>45</sup> Zob. <http://spoldzielnia-przystan.pl>.

## Przykład

Spółdzielnia Socjalna Gród w Biskupicach<sup>46</sup> została założona w 2009 roku przez gminę Byczyna, Opolskie Bractwo Rycerskie, Stowarzyszenie Popierania Zaradności Życiowej i Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Pomocy Wzajemnej w Byczynie. Pomysł na założenie spółdzielni zrodził się w odpowiedzi na potrzebę wykorzystania walorów przyrodniczych, miejscowego potencjału społecznego oraz drewnianego grodu usytuowanego w Byczynie. Dziś spółdzielnia świadczy usługi hotelarskie, gastronomiczne, organizuje spotkania firmowe, zloty, konferencje i nietypowe kolonie dla dzieci. Odwiedzając gród, można też samodzielnie wybijać monety, lepić garnki, robić zbroje, szyć stroje średniowieczne, wyplatać kolczugi, wyrabiać świece, strzelać z łuku. Spółdzielnia przygotowała również szereg atrakcji, tak żeby każdy mógł znaleźć coś dla siebie. Można dla przykładu prowadzić badania archeologiczne, szukać skarbu templariuszy, popróbować sił w sokolnictwie czy przekonać się, na czym polegała średniowieczna musztra. Jedną z ciekawszych atrakcji jest jazda na średniowiecznych nartach.

Spółdzielnia prowadzi też działalność handlową, sprzedając balie szwedzkie i drewniane kramy. Zajmuje się także dystrybucją infrastruktury związanej z energią odnawialną (kollektory słoneczne), montuje pompy ciepła, co przyczynia się między innymi do zmniejszenia obciążeń środowiska naturalnego.

Spółdzielnia socjalna daje pracę kilkunastu osobom z terenu gminy, przynosi zyski, rozwija się, rocznie przyjmuje około 60 tysięcy gości i jest już znana niemal na całym świecie. Obsługa grodu w większości składa się z mieszkańców powiatu kluczborskiego, którzy jeszcze do niedawna byli bezrobotni. Dzięki działaniu spółdzielni rozwinęła się także okoliczna mała agroturystyka. Spółdzielnia na stałe współpracuje z różnymi biurami podróży, promującymi „turystykę historyczną”<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Zob. <http://spoldzielniagrod.pl/tl/Strona-startowa.htm>.

<sup>47</sup> Spółdzielnia socjalna GRÓD w Biskupicach – opis dobrej praktyki, REGIONALNY OŚRODEK POLITYKI SPOŁECZNEJ W OPOLU (<http://ois.rops-opole.pl/download/Spol.%20socjal.%20Grod-dobra%20praktyka.pdf>); [www.grod.pl/tl](http://www.grod.pl/tl); <http://spoldzielniagrod.pl/tl>.

## Kto może zakładać spółdzielnię i z czym to się wiąże?

Jak już pisaliśmy, spółdzielnię socjalną można powołać na trzy różne sposoby. Najpopularniejsze jest wciąż **zakładanie tego rodzaju spółdzielni przez osoby fizyczne**. Musi ich być co najmniej pięć, przy czym przynajmniej połowa musi spełniać warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych, a więc należeć do grupy docelowej tej ustawy.

Nowelizacja ustawy o spółdzielniach socjalnych z 2009 roku dała możliwość **zakładania spółdzielni socjalnych przez osoby prawne**, w tym jednostki samorządu terytorialnego. Do założenia spółdzielni w taki sposób potrzeba co najmniej dwóch osób prawnych.

Istnieje również możliwość, że **spółdzielnia od samego początku ma w swoim gronie i osoby prawne, i fizyczne**. Z czasem też może stać się tak, że spółdzielnia założona przez osoby fizyczne na swoich członków przyjmie osoby prawne i odwrotnie. Jak już bowiem pisaliśmy, spółdzielnia dopuszcza możliwość zmiany składu członkowskiego, może ewoluować w różnych kierunkach w zależności od potrzeb rynkowych i sytuacji jej członków.

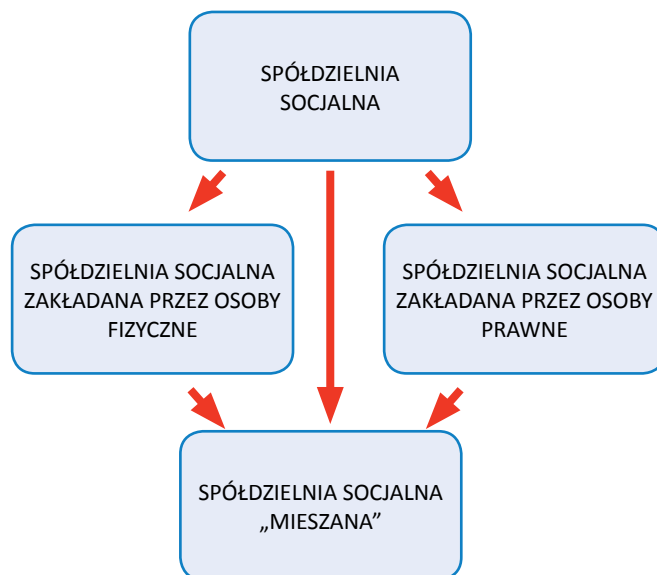


Diagram 18. Kto może zakładać spółdzielnię socjalną

Źródło: Opracowanie własne

Czym się różnią spółdzielnie zakładane przez osoby fizyczne od tych, których założycielami są osoby prawne? Czy są między nimi podobieństwa? Obrazuje to tabela 6.

**Tabela 6. Różnice i podobieństwa pomiędzy spółdzielnią zakładaną przez osoby prawne a spółdzielnią zakładaną przez osoby fizyczne**

	<b>Osoby prawne</b>	<b>Osoby fizyczne</b>
Liczba założycieli	Przynajmniej dwie osoby prawne.	Przynajmniej pięć osób fizycznych.
Członkowie założyciele	<ul style="list-style-type: none"> <li>– jednostki samorządu terytorialnego,</li> <li>– organizacje pozarządowe,</li> <li>– kościelne osoby prawne.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– osoby bezrobotne,</li> <li>– osoby, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym,</li> <li>– osoby niepełnosprawne,</li> <li>– inne osoby, o ile ich liczba nie stanowi więcej niż 50 proc. ogólnej liczby założycieli.</li> </ul>
Szczególne wymagania stawiane przed spółdzielnią związane z zatrudnianiem	Są zobowiązane do zatrudnienia w spółdzielni co najmniej pięciu osób spośród osób wymienionych w art. 4 ust. 1. ustawy o spółdzielniach socjalnych, w terminie sześciu miesięcy od dnia wpisu spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stosunek pracy pomiędzy spółdzielnią a jej członkiem nawiązuje się na podstawie spółdzielczej umowy o pracę oraz w formach określonych w art. 201 Ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze,</li> <li>– może zatrudniać pracowników nie będących członkami spółdzielni, z tym że łączna liczba osób, o których mowa w art. 4 ust. 1, nie może być niższa niż 50 proc. w stosunku do ogółu członków spółdzielni i osób zatrudnionych w spółdzielni socjalnej.</li> </ul>
Wkład	Może polegać na przeniesieniu lub obciążeniu własności rzeczy lub innych praw, a także na dokonaniu innych świadczeń na rzecz spółdzielni socjalnej, w szczególności na wykonywaniu świadczeń przez wolontariuszy lub pracowników jednostek samorządu terytorialnego, kościelnych osób prawnych lub organizacji pozarządowych.	Nie jest wymagany, może polegać na wniesieniu środków uzyskanych przez członków ze środków publicznych na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub innych źródeł, w tym własnych.
Inne	Może udzielić poręczenia pożyczek, kredytów lub zabezpieczenia zwrotu otrzymanej refundacji lub środków na podjęcie działalności gospodarczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej.	
Do wniosku o wpis spółdzielni socjalnej do Krajowego Rejestru Sądowego dołącza się:	Uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, kościelnej osoby prawnej lub organizacji pozarządowej o powołaniu spółdzielni socjalnej, w przypadku gdy organem założycielskim jest organizacja pozarządowa, kościelna osoba prawna lub jednostka samorządu terytorialnego.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) zaświadczenie powiatowego urzędu pracy potwierdzające posiadanie statusu osoby bezrobotnej,</li> <li>2) zaświadczenie potwierdzające spełnienie przez osoby zamierzające założyć spółdzielnię socjalną warunków, o których mowa w art. 4, ust. 1, pkt. 2,</li> <li>3) orzeczenie o stopniu niepełnosprawności osoby zamierzającej założyć spółdzielnię socjalną.</li> </ol>



Opłaty sądowe	Nie uiszcza opłaty sądowej od wniosku o wpis tej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego, a także od wniosków o zmiany wpisu oraz nie uiszcza opłaty za ogłoszenie tych wpisów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.	Nie uiszcza opłaty sądowej od wniosku o wpis tej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego, a także od wniosków o zmiany wpisu oraz nie uiszcza opłaty za ogłoszenie tych wpisów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.
Podział nadwyżki bilansowej	1) zwiększenie funduszu zasobowego – nie mniej niż 40 proc., 2) cele, o których mowa w art. 2 ust. 2 i 3 – nie mniej niż 40 proc., 3) fundusz inwestycyjny.	1) zwiększenie funduszu zasobowego – nie mniej niż 40 proc. 2) cele, o których mowa w art. 2 ust. 2 i 3 – nie mniej niż 40 proc., 3) fundusz inwestycyjny.
Wsparcie, które może uzyskać spółdzielnia	1) dotacje, 2) pożyczki, 3) poręczenia, o których mowa w art. 5a ust. 6, 4) usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym, 5) zrefundowanie kosztów lustracji.	1) dotacje, 2) pożyczki, 3) poręczenia, o których mowa w art. 5a ust. 6, 4) usługi lub doradztwo w zakresie finansowym, księgowym, ekonomicznym, prawnym i marketingowym, 5) zrefundowanie kosztów lustracji.  Refundacja składek ZUS zatrudnionych członków spółdzielni.

**Możliwość zakładania spółdzielni socjalnych przez osoby prawne od początku wzbudzała wiele dyskusji, wątpliwości i obaw.** Obecnie coraz więcej spółdzielni zakładanych jest w ten właśnie sposób.

Członkowie i pracownicy tych spółdzielni z perspektywy czasu podkreślają, że powstanie takiej firmy to obopólna korzyść: i dla osób, które znajdują pracę w spółdzielni, i dla gminy czy organizacji pozarządowej, która poprzez spółdzielnię realizuje swoje zadania.

Przykłady spółdzielni socjalnych zakładanych przez osoby prawne:

Spółdzielnia Socjalna „Kino Marzenie”, Kozy, założona przez Gminę Kozy wraz z Fundacją „Dobry Dom” z Bielska-Białej,

Spółdzielnia Socjalna „Razem do Sukcesu”, Kramsk, założona przez Gminę Kramsk i Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Gminy Kramsk, kramsk.spoldzielnie.org,

Spółdzielnia Socjalna „Nasza Firma”, Stobno, powołana przez Gminę Godziesze Wielkie i Ochotniczą Straż Pożarną w Stobnie, nasza-firma.spoldzielnie.org.

*Powstanie Spółdzielni Socjalnej „Przystań” w Raciechowicach jest przykładem i owocem współpracy samorządu gminnego z organizacjami pozarządowymi. W wyniku tej współpracy powstały nowe miejsca pracy, zrodził się pomysł na zagospodarowanie budynku dawnej szkoły w Kwapince, a sami strażacy mają możliwość pozyskania nowego źródła dochodu dla swojej jednostki.*

Członkowie i pracownicy spółdzielni socjalnej „Przystań”.

<http://www.es.malopolska.pl/aktualnosci/od-pomyslu-do-sukcesu-spoldzielnia-socjalna-przystan.html>

# Działalność gospodarcza spółdzielni socjalnej

Magdalena Czuchryta

Zgodnie z ustawą o spółdzielniach socjalnych przedmiotem działalności tego rodzaju spółdzielni jest **prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa w oparciu o osobistą pracę członków**. Oznacza to, że spółdzielnia socjalna **nie może nie prowadzić działalności gospodarczej**. Obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej ma swoje odzwierciedlenie w ustawie Prawo spółdzielcze, zgodnie z którym spółdzielnia przechodzi w stan likwidacji, jeśli co najmniej od roku nie prowadzi działalności gospodarczej.

Przypomnijmy, że spółdzielnia socjalna działa na rzecz społecznej i zawodowej reintegracji jej członków. Zgodnie z art. 2 pkt. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych działania te **nie są wykonywane** w ramach prowadzonej przez spółdzielnię socjalną działalności gospodarczej. Działalność w zakresie społecznej i zawodowej reintegracji **nie jest działalnością gospodarczą** również w świetle Ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej.

Jak należy rozumieć powyższe zapisy?

O ile przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej mówią o tym, jakie działania mogą być podejmowane w ramach działalności gospodarczej, o tyle przepisy ustawy o spółdzielniach socjalnych określają cel, w jakim działalność gospodarcza będzie podejmowana – tym celem jest społeczna i zawodowa reintegracja członków.

**Praca to dokonywanie zmian w naszym otoczeniu w celu osiągnięcia zamierzonego rezultatu.** W toku pracy sami również podlegamy zmianie. Mierzymy

się z wyznaczonymi zadaniami, poszukujemy rozwiązań, pokonujemy trudności, komunikujemy się i uczymy. Jeśli chcemy osiągnąć pozytywne rezultaty, nasze zachowanie będzie musiało uwzględniać zmieniające się wymogi rzeczywistości. Musimy rozwijać się i dostosowywać zarówno samych siebie do środowiska zewnętrznego, jak i środowisko zewnętrzne do naszych oczekiwań.

To wyjaśnia dwoistą rolę działalności ekonomicznej: prowadzimy zarobkową działalność wytwórczą, handlową, usługową itd. ukierunkowaną na konkretne rezultaty (art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), a zarazem zmieniamy samych siebie. Ewoluuje nasza społeczna lub zawodowa relacja z otoczeniem (art. 2 pkt. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych).

**Spółdzielnia socjalna może prowadzić działalność statutową, która również może przyczynić się do społecznej i zawodowej reintegracji członków spółdzielni.** Należy jednak pamiętać, że prowadzenie działalności statutowej nie zwalnia spółdzielni socjalnej z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej, która w ten sposób staje się warunkiem funkcjonowania spółdzielni.

## Pamiętaj:

Spółdzielnia socjalna musi prowadzić działalność gospodarczą i może prowadzić również działalność statutową.

Działalność statutowa jest formą działalności przewidzianą w ustawie o działalności pożytku

publicznego i wolontariacie dla celów realizacji działań społecznie użytecznych przez podmioty wymienione w artykule 3, pkt. 2 oraz 3 ustawy, w tym spółdzielnie socjalne. Ustawa w artykule 4 określa sferę zadań publicznych, w ramach której możliwe jest prowadzenie działalności pożytku publicznego (pkt. 2 wymienia działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym).

Spółdzielnie socjalne należą do podmiotów uprawnionych do prowadzenia działalności w sferze pożytku publicznego, jednak zgodnie z art. 2 pkt. 3a nie mogą one uzyskać statusu organizacji pożytku publicznego (OPP), a więc korzystać z praw przysługujących organizacjom pożytku publicznego, w tym otrzymania środków finansowych pochodzących z 1 proc. podatku dochodowego od osób fizycznych.

Kolejnym elementem odróżniającym działalność gospodarczą od działalności statutowej jest fakt, że w działalności gospodarczej nie mogą być zatrudniani wolontariusze.

Prowadząc działalność gospodarczą, spółdzielnia socjalna podlega przepisom prawa na takich samych zasadach jak inne przedsiębiorstwa. Podstawową regulacją w tym zakresie jest Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którą przedsiębiorstwo prowadzi działalność gospodarczą w sposób zorganizowany i ciągły, a działalność ta podlega zasadom rachunku ekonomicznego.

Rozważmy szczegółowo powyższe dwa wymogi.

### **Spółdzielnia socjalna prowadzi działalność gospodarczą w sposób zorganizowany i ciągły.**

Należy o tym pamiętać w kontekście wyboru potencjalnej branży i przedmiotu działalności spółdzielni.

#### **Przykład**

Grupa osób niepełnosprawnych w ramach zajęć plastycznych organizowanych przez organizację pozarządową wykonuje ciekawe produkty rękodzielnicze, na które – jak mogłoby się wydawać – będzie popyt w przypadku oferowania ich w sprzedaży. Organizacja pozarządowa rozważa założenie spółdzielni socjalnej. Czy to dobra decyzja?

Przede wszystkim należy zadać pytanie, czy na produkty będzie popyt stały, zapewniający sprzedaż przez cały rok. Popyt na dany produkt może być zmienny (na przykład ozdoby świąteczne ofertowane tylko przez kilka tygodni w roku), ale oferta spółdzielni powinna być wystarczająco różnorodna i tak zaplanowana w cyklu rocznym, aby zapewnić stałe dochody i ciągłość prowadzenia działalności. Czy niepełnosprawni będą w stanie pracować intensywniej, tak aby utrzymać właściwą skalę produkcji?

Odpowiedź negatywna na powyższe pytania nie oznacza konieczności zrezygnowania z pomysłu założenia spółdzielni socjalnej. W przypadku niektórych pomysłów na biznes możliwa jest taka organizacja pracy spółdzielni, że na wymaganą liczbę godzin pracy tygodniowo składać się będzie zatrudnienie więcej niż jednej osoby w niepełnym wymiarze czasu pracy. Należy jednak pamiętać, że jest to spore wyzwanie organizacyjne.

Alternatywnym rozwiązaniem będzie oferowanie produktów w ramach działalności statutowej odpłatnej prowadzonej przez organizację pozarządową, która obejmuje osoby niepełnosprawne wsparciem. Działalność statutowa odpłatna w przeciwieństwie do działalności gospodarczej nie jest działalnością ekonomiczną o charakterze stałym.

#### **Przykład**

Spółdzielnia Socjalna „Terra” prowadzi działalność cateringową. Zatrudnione osoby to migranci przymusowi. Większość zatrudnionych przybyła do Polski z rejonów świata objętych konfliktami zbrojnymi lub klęskami żywiołowymi, znacząca część to kobiety mające dzieci w wieku szkolnym.

W tym przypadku również nie jest możliwe ani celowe zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy. Równoległe z zatrudnieniem w spółdzielni socjalnej uchodźcy realizują indywidualne programy adaptacji w Polsce, udzielane jest im wsparcie psychologiczne. Sprawia to, że na tym etapie możliwe jest zatrudnienie maksymalnie do kilku godzin dziennie, pozwalające osiągnąć założone cele spółdzielni, związane ze społeczną i zawodową reintegracją.

## Przykład

Spółdzielnia Socjalna przy Zakładzie Poprawczym w Studzieńcu „Perspektywa” oferuje usługi w pięciu branżach działalności: catering, usługi remontowo-budowlane, usługi porządkowe i pielęgnacji zieleni, usług stolarskie oraz usługi ślusarskie. W ciągu pierwszego roku działalności spółdzielnia zatrudniła 38 wychowanków zakładu. Przeciętnie miesięcznie zatrudniała osiem osób. Każdy z wychowanków był zatrudniony przy średnio dwóch, trzech zleceniach.

Jest to przykład działalności, w której mamy do czynienia z dużą, ale zamierzoną rotacją pracowników. Mimo to możliwe jest utrzymanie takiej skali działania, jakiej wymagają pozyskane zlecenia. Wychowankowie przebywają w zakładzie czasowo. Podczas pobytu kontynuują edukację oraz uczestniczą w zajęciach ukierunkowanych na poprawę ich funkcjonowania społecznego przewidzianych przez zakład poprawczy. Na pracę w spółdzielni zostaje niewiele czasu. Jednak już kilkugodzinne zatrudnienie w skali tygodnia i idące za tym stosunkowo niewielkie wynagrodzenie stanowią realizację celu spółdzielni, to jest wsparcie procesu resocjalizacji. Wychowankowie uczą się pracy w realnych warunkach realizacji usług dla klientów zewnętrznych, po zakończeniu pobytu w zakładzie i zakończeniu pracy w spółdzielni otrzymują świadectwo pracy wydane przez podmiot gospodarczy, a środki finansowe, jakie zgromadzą w trakcie pracy w spółdzielni, pozwolą im na lepszy start w dorosłość.

Obie powyższe spółdzielnie mogą działać z sukcesem dzięki przemyślanemu przedmiotowi działalności oraz wysiłkowi organizacyjnemu osób zarządzających spółdzielnią. Wspomniane przedsięwzięcia realizowane są w modelu spółdzielni socjalnej osób prawnych, co ma w tym przypadku kluczowe znaczenie. Kompetencje organizacji założycielskich, a zwłaszcza znajomość problematyki grup docelowych, z których wywodzą się pracownicy, stanowią istotny czynnik sukcesu.

## Wyzwania i zagrożenia

Jeżeli spółdzielnia socjalna nie jest w stanie prowadzić działalności gospodarczej w sposób ciągły, istnieje ryzyko, że nie będzie w stanie wywiązać się ze zobowiązań finansowych oraz realizować funkcji integracyjnych. Należy wówczas rozważyć inne formy łączenia aktywności ekonomicznej z dążeniem do realizacji celów społecznych.

### **Działalność spółdzielni socjalnej podlega zasadom rachunku ekonomicznego.**

Ten warunek oznacza, że spółdzielnia ponosi ryzyko gospodarcze. Zaciągnięte zobowiązania wobec kontrahentów oraz pracowników nie mogą zostać zaspokojone dzięki dotacjom, darowiźnie czy w innej formie wykraczającej poza ramy rachunku ekonomicznego, a więc przychodów, kosztów, dochodu, zysku i straty działalności gospodarczej.

Spółdzielnia może prowadzić działalność statutową, jednak **w żaden sposób działalność ta nie może być rozumiana jako uzupełnienie w stosunku do „niedomykającego” się rachunku ekonomicznego działalności gospodarczej**. Osoby zaczynające przygodę ze spółdzielczością społeczną często zgłaszają taką propozycję jako rozwiązanie w sytuacji, kiedy analiza kosztów i przychodów z działalności gospodarczej niesie ze sobą takie ryzyko, że podmiot, który chcą powołać, nie będzie ekonomicznie samodzielny.

**Działalność statutowa objęta jest odrębnym rachunkiem ekonomicznym**, w którym przychody pokrywają koszty, a wynagrodzenie pracowników dotyczy zadań wykonanych w ramach działalności statutowej.

### **Pamiętaj:**

Spółdzielnia socjalna ponosi ryzyko gospodarcze i w każdym przypadku odpowiada za zaciągnięte zobowiązania.

Czy spółdzielnia socjalna musi wypracować zysk?

W procesie przygotowań lub w początkach działalności spółdzielni, kiedy natrafiamy na problemy i rodzą się wątpliwości, pada czasem argument: przecież spółdzielnia nie działa dla zysku. Owszem, podstawowym celem spółdzielni jest społeczna



i zawodowa reintegracja członków, w formie wybranej przez grono założycielskie. Należy jednak zapytać, czy realizacja tego założenia będzie możliwa, jeśli spółdzielnia nie będzie wypracowywać zysku.

**Zysk**, a więc nadwyżka bilansowa, może być w spółdzielni socjalnej przeznaczony na:

- fundusz zasobowy (minimum 40 proc.),
- cele społecznej i zawodowej reintegracji jej członków (minimum 40 proc.),
- fundusz inwestycyjny (do 20 proc.).

Strata jest pokrywana z funduszu zasobowego, a jeżeli środki okażą się niewystarczające, wówczas korzysta się z funduszu udziałowego oraz w dalszej kolejności – z innych funduszy własnych.

Jeżeli pojawią się przejściowe trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej, brak środków na **funduszu zasobowym** może spowodować, że spółdzielnia nie będzie w stanie pokryć straty. Bez realnej **reintegracji** członków praca w spółdzielni może stać się podobną do innych niskopłatną pracą bez możliwości rozwoju. Pusty **fundusz inwestycyjny**, a więc brak możliwości inwestowania w rozwój działalności gospodarczej, oznacza, że spółdzielnia może nie nadążać za zmieniającymi się potrzebami rynku oraz rozwojem oferty konkurencji.

### Wyzwania i zagrożenia

Wypracowanie zysku oznacza zwiększenie bezpieczeństwa prowadzenia działalności na zmiennym i konkurencyjnym rynku.

## Pomysł na biznes spółdzielni socjalnej

Sukces w prowadzeniu każdej działalności ekonomicznej wynika ze spełniania przez firmę szeregu warunków równocześnie. Nie inaczej jest w przypadku spółdzielni socjalnych. Być może nawet sukces takiej spółdzielni wymaga zharmonizowania większej liczby czynników niż w przypadku innej formy działalności ekonomicznej.

Wpływa na to:

- specyficzny cel działalności spółdzielni, o którym mówimy w podrozdziale *Spółdzielnia socjalna a kryteria EMES* (s. 65),

- szczególna forma prawna, mająca odzwierciedlenie w relacjach pomiędzy członkami spółdzielni, opartymi na równości i demokratycznym współdecydowaniu,
- grupy, z których rekrutują się osoby zatrudniane w spółdzielni, zakładające lub przystępujące do spółdzielni.

Sukces działalności podmiotu jest miarą wzajemnego dopasowania i zrównoważenia szeregu elementów.



**Część I:** Pomysł na biznes i organizacja działalności muszą być dopasowane do zespołu spółdzielni.

**Część II:** Oferta spółdzielni musi być adekwatna do potrzeb rynku.

**Część III:** Muszą być zrealizowane zarówno cele społeczne, jak i ekonomiczne.

**Część IV:** Wsparcie, jakie zostanie udzielone spółdzielni, musi być adekwatne i ukierunkowane na uzyskanie przez podmiot samodzielności.

Trudność układanki polega na tym, że kiedy zaczynamy ją układać, nie możemy być pewni, czy istotnie mamy przed sobą właściwe i pasujące do siebie elementy. Musimy zdecydować, jakie składowe będą tworzyć nasz wymarzony obraz, a następnie sprawdzić, czy elementy, jakimi dysponujemy, wpisują się w tę wizję i czy można je do siebie dopasować.

Proces ten to przede wszystkim praca nad koncepcją biznesową. W naszym przekonaniu jest to najważniejszy etap powoływania spółdzielni

socjalnej. Efektem tej pracy powinien być spójny i kompletny biznesplan.

#### **Pamiętaj:**

Ustalenia poczynione w czasie tworzenia biznesplanu będą miały wpływ na zapisy statutu spółdzielni socjalnej, dlatego warto zacząć z pisaniem statutu do momentu, kiedy grupa zakładająca spółdzielnię wypracuje zasadnicze założenia biznesowe działalności.

Jakie zagadnienia w ramach poszczególnych elementów „biznesowej układanki” należy rozważyć w toku przygotowań?

#### **Pomysł na biznes a zespół spółdzielni**

Analizując, czy pomysł na działalność jest dopasowany do zespołu, który chce założyć spółdzielnię, warto rozważyć następujące pytania:

- a. Czy pomysł jest możliwy do realizacji w danym zespole?
- b. Czy pracownicy mają adekwatne umiejętności?
- c. W jakim zakresie możliwe jest podniesienie kompetencji pracowników przed rozpoczęciem działalności?
- d. Czy członkowie/pracownicy będą mogli pracować tyle godzin miesięcznie, ile jest wymagane?
- e. Czy na drodze do wykonywania przez pracowników zadań przewidzianych dla nich w spółdzielni nie staną przeszkody takie jak brak możliwości dojazdu do miejsca wykonywania pracy, opieka nad osobami zależnymi?
- f. Czy kluczowe role dla prowadzenia danego typu działalności obejmą członkowie spółdzielni, czy też będzie konieczne zatrudnienie pracowników zewnętrznych?
- g. Czy wszyscy planowani członkowie-założyciele lub pracownicy znajdą rzeczywiście zatrudnienie w spółdzielni?

Przyjrzyjmy się powyższym zagadnieniom na przykładach.

Pan Mirosław Sztumski ma 55 lat i jest osobą bezrobotną. Jeszcze kilka lat temu z sukcesem prowadził punkt małej gastronomii zlokalizowany przy giełdzie samochodowej w Łodzi. Dwa

lata temu zawiesił działalność, aby opiekować się ciężko chorą żoną. Obecnie stara się powrócić do czynnego życia zawodowego. Jest człowiekiem niezwykle pogodnym, wzbudza zaufanie, łatwo nawiązuje kontakty. To urodzony lider i niezłomny optymista. Chce powołać spółdzielnię socjalną. Planowany przedmiot działalności gospodarczej to prowadzenie baru mlecznego w Warszawie. Urząd jednej z dzielnic wyraził zainteresowanie tą inicjatywą. Pan Mirosław znalazł lokal będący własnością gminy, który nadaje się na działalność baru mlecznego. Lokal jest w bardzo złym stanie technicznym, ale za to w dobrej lokalizacji. Grupę inicjatywną, myślącą o założeniu spółdzielni, stanowią:

- pan Mirosław,
- pięciu bezrobotnych kolegów pana Mirosława: Adam (z zawodu murarz), Stanisław (elektryk), Ryszard (elektryk), Zbyszek (ślusarz-spawacz), Jakub (kierowca); trzech panów to osoby niepełnosprawne,
- dwie koleżanki żony pana Mirosława: pani Joanna (bezrobotna, kończy kurs z zakresu księgowości) oraz pani Barbara (były pracownik socjalny, obecnie bezrobotna),
- Michał (bezrobotny, absolwent administracji, pracował krótko jako referent w jednostce samorządu terytorialnego), Rafał (absolwent pedagogiki, jak dotąd niezatrudniony).

Wszyscy oprócz Joanny i Barbary obecnie mieszkają w Warszawie. Obie panie na stałe mieszkają w Łodzi i nie planują przeprowadzki do Warszawy. Osiem spośród dziesięciu osób uwielbia gotować.

Przykład jest fikcyjny, niemniej jednak odzwierciedla inicjatywę, z jakimi w rzeczywistości możemy mieć do czynienia.

Czy w przypadku tej grupy pomysł na biznes jest dobrze dopasowany do grona założycielskiego?

Przed zapoznaniem się z dalszą częścią opracowania zachęcamy do samodzielnej odpowiedzi na poniższe pytania.

Czy zdecydowałibyscie się na wsparcie powołania spółdzielni socjalnej zgodnie z powyżej przedstawionym pomysłem? Co przesądza o waszej decyzji? Jakie scenariusze alternatywne waszym zdaniem warto rozważyć?

Tabela do pracy samodzielnej

LP.	Pytanie	Odpowiedź, argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy pomysł jest możliwy do realizacji w danym zespole osób?	
b.	Czy pracownicy będą w stanie oferować produkty takie, jakich oczekuje rynek? Bierzymy tu pod uwagę zarówno jakość, jak i możliwości wytwórcze przedsiębiorstwa.	
c.	Czy pracownicy mają adekwatne umiejętności?	
d.	W jakim zakresie możliwe jest podniesienie kompetencji pracowników przed rozpoczęciem działalności?	
e.	Czy członkowie lub pracownicy będą mogli pracować tyle godzin dziennie, ile jest wymagane?	
f.	Czy na drodze do wykonywania przez pracowników zadań przewidzianych dla nich w spółdzielni nie staną przeszkody takie jak brak możliwości dojazdu do miejsca wykonywania pracy, opieka nad osobami zależnymi?	
g.	Czy kluczowe role dla prowadzenia danego typu działalności obejmą członkowie spółdzielni, czy też będzie konieczne zatrudnianie pracowników zewnętrznych?	
h.	Czy wszyscy planowani członkowie-założyciele lub pracownicy znajdą rzeczywiście zatrudnienie w spółdzielni?	

### Analiza przypadku

W omawianej sytuacji mamy do czynienia z gronem osób, które są potencjalnie zagrożone wykluczeniem społecznym. Są to zarówno osoby w wieku 50+, w tym osoby niepełnosprawne, jak i osoby młode, posiadające niewielkie doświadczenie zawodowe. Na lokalnym rynku istnieje potrzeba oferty domowych obiadów w przystępnej cenie. Inicjatywa ma charyzmatycznego lidera i może liczyć na poparcie samorządu. Dziesięciu członków-założycieli to możliwość pozyskania do 200 tysięcy zł dotacji (zakładając dofinansowanie z Funduszu Pracy lub środków z Europejskiego Funduszu Społecznego), co powinno pozwolić na remont lokalu, zwłaszcza że w gronie założycielskim są osoby posiadające kwalifikacje, aby taki remont przeprowadzić. Znaczna większość grupy lubi gotować. Pan Mirosław prowadził lokal małej gastronomii, aczkolwiek oferta obejmowała jedynie zapiekanki, kiełbaski z grilla itp. W grupie mamy osobę doświadczoną w prowadzeniu działalności gospodarczej, potencjalną księgową oraz dwie osoby z przygotowaniem administracyjno-biurowym. To wszystko są **argumenty przemawiające na rzecz inicjatywy**.

Jakie poważne **zagrożenia** możemy wskazać? W gronie założycielskim nie ma kucharza. Potencjalnym kandydatem na menedżera baru jest pan Mirosław, którego jego kompetencje wymagają

uzupełnienia. Nikt z uczestników grupy nie gotował wcześniej zawodowo. Dziesięć dotacji oznacza stworzenie dziesięciu miejsc pracy, ale dodatkowo trzeba będzie zatrudnić kucharza z doświadczeniem. Czy podmiot utrzyma 11 miejsc pracy? Kandydatka na księgową jeszcze nie pracowała w tym zawodzie. Jeżeli inicjatywa zostanie uruchomiona, a kucharz zrezygnuje, w gronie założycielskim zabraknie osoby, która będzie mogła go zastąpić. W ten sposób inicjatywa jest zależna od osób z zewnątrz w zakresie kompetencji kluczowych do prowadzenia działalności, co dodatkowo podnosi ryzyko całego przedsięwzięcia.

Posługując się metaforą układanki, można powiedzieć, że **mamy już sporo właściwych puzzli, ale kilku kluczowych brakuje**, ponadto nie wszystkie puzzle dobrze do siebie pasują. W omawianym przypadku przedmiot działalności nie jest dopasowany do grupy inicjatywnej w stopniu dającym szansę na uruchomienie podmiotu z sukcesem, dlatego należałoby poszukać scenariuszy alternatywnych w zakresie przedmiotu działalności.

Rozważmy teraz inny przykład. Szóstka młodych, pozostających bez stałego zatrudnienia osób pragnie założyć spółdzielnię socjalną prowadzącą bar i usługi cateringowe. Wszyscy członkowie grupy są

LP.	Pytanie	Odpowiedź, argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy pomysł jest możliwy do realizacji w danym zespole osób?	Chyba nie. Osoby nie mają przygotowania zawodowego.
b.	Czy pracownicy będą w stanie oferować produkty takie, jakich oczekuje rynek? Bierzemy tu pod uwagę zarówno jakość, jak i możliwości wytwórcze przedsiębiorstwa.	Trudno powiedzieć. Osoby nie mają przygotowania zawodowego w zakresie proponowanego przedmiotu działalności.
c.	Czy pracownicy mają adekwatne umiejętności?	Trudno powiedzieć. Patrzy wyżej.
d.	W jakim zakresie możliwe jest podniesienie kompetencji pracowników przed rozpoczęciem działalności?	Należałoby kandydatów skierować na staż, a takiej możliwości nie mamy w ramach prowadzonego przez nas programu. Zaleca się sprawdzenie oferty Powiatowego Urzędu Pracy.
e.	Czy członkowie lub pracownicy będą mogli pracować tyle godzin dziennie, ile jest wymagane?	Prawdopodobnie tak.
f.	Czy na drodze do wykonywania przez pracowników zadań przewidzianych dla nich w spółdzielni nie staną przeszkody takie jak brak możliwości dojazdu do miejsca wykonywania pracy, opieka nad osobami zależnymi?	Tak. Dwie osoby spoza Warszawy.
g.	Czy kluczowe role dla prowadzenia danego typu działalności obejmą członkowie spółdzielni, czy też będzie konieczne zatrudnienie pracowników zewnętrznych?	Będzie konieczne zatrudnienie osób z kluczowymi kompetencjami z zewnątrz.
h.	Czy wszyscy planowani członkowie-założyciele lub pracownicy rzeczywiście znajdą zatrudnienie w spółdzielni?	Trudno powiedzieć. Przed przyjęciem grupy do programu przygotowującego do założenia spółdzielni należy przeprowadzić kalkulację. Warto porównać planowaną skalę działalności i zatrudnienia z podmiotami już istniejącymi na rynku.

wegetarianami (nie jedzą mięsa ani ryb) lub weganami (nie jedzą żadnych produktów pochodzących od zwierząt – również nabiału), wszyscy to aktywiści działający od lat na rzecz zrównoważonego rozwoju, ekologii i ochrony praw zwierząt. Są przyjaciółmi lub mają wspólnych przyjaciół. Wszyscy są zafascynowani kuchnią wegańską i mają doświadczenie pracy w restauracjach oferujących tego rodzaju menu. Część członków grupy preferuje przygotowywanie dań obiadowych oraz deserów, część specjalizuje się w posiłkach typu fast food oraz przekąskach. Nikt z nich nie był wcześniej odpowiedzialny za organizację pracy kuchni i zarządzanie restauracją. Jedna z osób ma doświadczenie w zajmowaniu się dokumentacją finansową w działalności gospodarczej oraz organizacji pozarządowej, jakkolwiek samodzielnie nie poprowadzi księgowości. Inicjatywa w zasadzie nie ma lidera, a raczej w każdym kluczowym aspekcie działalności (oferta, logistyka,

kontakty z otoczeniem, gotowanie, przygotowywanie sałatek, remont lokalu) liderem jest ktoś inny, a członkowie inicjatywy wzajemnie się uzupełniają.

Przed zapoznaniem się z dalszą częścią opracowania zachęcamy do dokonania samodzielnej analizy dopasowania przedmiotu działalności do grupy inicjatywnej. Pomocna w tym celu będzie tabela na stronie 82.

Czy zdecydowałibyście się na wsparcie powołania spółdzielni socjalnej zgodnie z powyżej przedstawionym pomysłem? Co przesądza o waszej decyzji? Jakie scenariusze alternatywne waszym zdaniem warto rozważyć?

### **Analiza przypadku**

Powyższy przykład opisuje prawdziwą grupę inicjatywną, która w grudniu 2013 roku powołała Spółdzielnię Socjalną „Margines”.



LP.	Pytanie	Odpowiedź, argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy pomysł jest możliwy do realizacji w danym zespole osób?	Tak, wszyscy gotują i mają praktykę zawodową w tym zakresie.
b.	Czy pracownicy będą w stanie oferować produkty takie, jakich oczekuje rynek? Bierzymy tu pod uwagę zarówno jakość, jak i możliwości wytwórcze przedsiębiorstwa.	Trudno powiedzieć. W miarę możliwości warto przed powołaniem spółdzielni wynająć przestrzeń kuchenną i sprawdzić produkty grupy.
c.	Czy pracownicy mają adekwatne umiejętności?	Tak.
d.	W jakim zakresie możliwe jest podniesienie kompetencji pracowników przed rozpoczęciem działalności?	Wskazane są dodatkowe szkolenia uzupełniające. Ważne jest, że członkowie grupy nie będą uczyć się pracy w kuchni od podstaw.
e.	Czy członkowie lub pracownicy będą mogli pracować tyle godzin dziennie, ile jest wymagane?	Tak.
f.	Czy na drodze do wykonywania przez pracowników zadań przewidzianych dla nich w spółdzielni nie staną przeszkody takie jak brak możliwości dojazdu do miejsca wykonywania pracy, opieka nad osobami zależnymi?	Nie.
g.	Czy kluczowe role dla prowadzenia danego typu działalności obejmą członkowie spółdzielni, czy też będzie konieczne zatrudnianie pracowników zewnętrznych?	Kluczowe role zostaną objęte przez członków inicjatywy. Księgowość będzie zewnętrzna.
h.	Czy wszyscy planowani członkowie lub pracownicy znajdą rzeczywiście zatrudnienie w spółdzielni?	Tak, spółdzielnia planuje zatrudnienie sześciu osób. Dodatkowo na etapie przygotowań warto porównać plany działalności i zatrudnienia z już funkcjonującymi na rynku, podobnymi podmiotami.

### Wyzwania i zagrożenia

Niedostosowanie przedmiotu działalności do grupy inicjatywnej stanowi poważne zagrożenie szans na uruchomienie działalności.

Jakość produktów i usług nie może odbiegać od oczekiwań klientów.

Niektóre kwalifikacje kandydatów można uzupełnić na etapie przygotowań.

Najkorzystniej jest jeśli kluczowe kompetencje związane z przedmiotem działalności posiadają członkowie grupy. Pewnym ryzykiem obarczone są natomiast sytuacje, w których pracownicy przedsiębiorstwa nie mają kluczowych dla powodzenia przedsięwzięcia kompetencji i muszą je „kupować” na zewnątrz.

Tworzenie spółdzielni socjalnych wielobranżowych jest wyzwaniem z perspektywy budowania wizerunku dostawcy posiadającego kompetencje w danej branży („jeśli ktoś zajmuje się wszystkim, pewnie nie zna się na niczym”).

Konieczność stałej rewizji założeń działalności i dostosowywania oferty może być wyzwaniem dla części kandydatów do spółdzielni, którzy na danym etapie życia potrzebują w pierwszej kolejności stabilizacji i utrwalenia nawyków pracy.

### Oferta spółdzielni a potrzeby rynku

Analizując zagadnienie adekwatności spółdzielni do potrzeb rynku, warto poszukać odpowiedzi na następujące pytania:

- Czy na dane usługi istnieje popyt na rynku?
- Czy wielkość popytu na dane produkty lub usługi pozwoli utrzymać ciągłość działalności i zatrudnienia?
- Czy na rynku jest miejsce na kolejny podmiot oferujący dane usługi?
- Czy pracownicy będą w stanie oferować produkty, takie jakich oczekuje rynek? Czy jakość i ilość oferowanych produktów oraz

czas realizacji zlecenia spełnią oczekiwania klientów?

- e. Czy cena, za jaką spółdzielnia zamierza oferować swoje usługi, będzie konkurencyjna?

Odnieśmy się do powyższych zagadnień w świetle kolejnych przykładów.

Pięć młodych osób z doświadczeniem pracy w mediach i reklamie postanowiło założyć Spółdzielnię Socjalną „Agencja reklamowa FOX”. Do tej pory byli zatrudniani na umowy cywilnoprawne lub pozostawali bez pracy. Grupę połączyła niechęć do pracy w firmach komercyjnych, które ich zdaniem dążą do zysku ponad wszystko, czerpią korzyści z namawiania do zakupu produktów niezdrowych lub szkodliwych dla środowiska oraz propagują postawy bezmyślnego konsumpcjonizmu, oddziałując negatywnie zwłaszcza na dzieci. Chcieli to zmienić, wykorzystać swoje umiejętności na rzecz reklamowania wysokiej jakości produktów i postaw prospołecznych.

Spółdzielnia chce pracować dla organizacji pozarządowych oraz samorządów. Rozesłała oferty, proponując pakiety ambitnych działań, którymi można realnie wpływać na zmianę postaw społecznych.

Członkowie grupy nie zajmowali się wcześniej reklamą kompleksowo, nie mieli też doświadczenia w analizowaniu potrzeb klienta i budowaniu strategii. Ich umiejętności w zakresie wykorzystania narzędzi i technologii wymaganych przez rynek były na poziomie średnim.

Pozyskali kilka zleceń, jednak wartość pracy włożonej w realizację zamówienia była dwukrotnie większa od uzyskanego wynagrodzenia. Złożyli

swoje oferty na realizację kilku ogólnokrajowych kampanii społecznych, niestety przegrali w konkurencji z dużymi agencjami reklamowymi, doświadczeniymi we współpracy zarówno z korporacjami, jak i organizacjami społecznymi.

Pojawiły się rozczarowanie i frustracja wynikające z niskich zarobków. Zasady pracy w Spółdzielni FOX nie zabraniają podejmowania pracy poza spółdzielnią w tej samej branży działalności oraz komercyjnego wypożyczenia sprzętu zakupionego przez spółdzielnię z dotacji. Poszczególne osoby zaczęły realizować indywidualne zlecenia poza spółdzielnią, co zaczęło kolidować z planami pozyskania kolejnych wspólnych klientów. Jeden z kolegów rozpoczął regularną współpracę z lokalną masarnią, której działalność od lat wzbudza kontrowersje, co spotkało się z protestem pozostałych członków spółdzielni.

Przykład jest fikcyjny, jednak odzwierciedla inicjatywę, z jakimi w rzeczywistości możemy mieć do czynienia.

Czy w tym przypadku oferta spółdzielni jest adekwatna do potrzeb rynku?

Przed zapoznaniem się z dalszą częścią opracowania zachęcamy do przemyślenia samodzielnej odpowiedzi na poniższe pytania.

Czy zdecydowalibyście się na wsparcie powołania spółdzielni socjalnej zgodnie z wyżej przedstawionym pomysłem? Co przesądza o waszej decyzji? Jakie scenariusze alternatywne waszym zdaniem warto rozważyć?

**Tabela do pracy samodzielnej. Część II: Oferta spółdzielni musi być adekwatna do potrzeb rynku.**

LP.	Pytanie	Odpowiedź, argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy na dane usługi istnieje popyt na rynku?	
b.	Czy wielkość popytu na dane produkty lub usługi pozwoli utrzymać ciągłość działalności i zatrudnienia?	
c.	Czy na rynku jest miejsce na kolejny podmiot oferujący dane usługi?	
d.	Czy pracownicy będą w stanie oferować produkty takie, jakich oczekuje rynek? Czy jakość i ilość oferowanych produktów oraz czas realizacji zlecenia spełnią oczekiwania klientów?	
e.	Czy cena, za jaką spółdzielnia zamierza oferować swoje usługi, będzie konkurencyjna?	

## Analiza przypadku

Niewątpliwym atutem tego zespołu jest motywacja do podejmowania działań ukierunkowanych na dobro społeczne. Wielką szkodą byłoby tę motywację zmarnować. Dlatego tak ważne jest, aby przed powołaniem spółdzielni przeprowadzić analizę, czego oczekują klienci, do których chcemy skierować naszą ofertę i jakie są w stanie oferować wynagrodzenie za nasze usługi. Ponadto w omawianym przykładzie umiejętności naszych spółdzielców okazały się niewystarczające, a kon-

kurencja na rynku – zbyt silna. Pamiętajmy, że spółdzielnia chce działać w branży, w której liczą się przede wszystkim: doświadczenie, umiejętności, kreatywność i efektywność. Z perspektywy klienta fakt, że są przedsiębiorstwem społecznym, będzie miał drugorzędne znaczenie. Doświadczenia pierwszych miesięcy działalności zmusiły spółdzielców do ponownego podjęcia dyskusji i ustalenia, czego oczekują od pracy, jakich chcą obsługiwać klientów i na jaki kompromis są gotowi pójść w stosunku do wyznawanych wartości.

LP.	Pytanie	Odpowiedź, argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy na dane usługi istnieje popyt na rynku?	Istnieje popyt na usługi agencji reklamowych wśród organizacji pozarządowych oraz samorządów, jednak ze względu na skromny budżet podmioty te prowadzą ograniczone działania promocyjne. Warto rozważyć rozszerzenie grupy klientów, do których skierujemy naszą ofertę.
b.	Czy wielkość popytu na dane produkty lub usługi pozwoli utrzymać ciągłość działalności i zatrudnienia?	Nie zbyt mało zleceń od klientów preferowanych (spółdzielnia w początkowych założeniach nie chciała pracować dla wszystkich klientów). Niskie wynagrodzenie oferowane wykonawcy.
c.	Czy na rynku jest miejsce na kolejny podmiot oferujący dane usługi?	Prawdopodobnie tak. Podmiot musi jednak być w stanie konkurować jakością i ceną z już istniejącymi podmiotami.
d.	Czy pracownicy będą w stanie oferować produkty, takie jakich oczekuje rynek? Czy jakość i ilość oferowanych produktów oraz czas realizacji zlecenia spełnią oczekiwania klientów?	Grupa nie posiada doświadczeń adekwatnych do planowanego zakresu działalności. Warto rozważyć współpracę z innymi agencjami przy zleceniach, w których spółdzielnia może być podwykonawcą.
e.	Czy cena, za jaką spółdzielnia zamierza oferować swoje usługi, będzie konkurencyjna?	Zaproponowana cena okazała się za niska w stosunku do potrzeb zatrudnionych w spółdzielni osób.

### Wyzwania i zagrożenia

Spółdzielnia socjalna może poszukiwać niszy niezagospodarowanej przez innych dostawców lub oferować usługi powszechne, na które istnieje stały popyt na rynku.

W przypadku oferty wymagającej specjalistycznych umiejętności i wysokich kompetencji fakt, że dostawca jest przedsiębiorstwem społecznym, będzie miał drugorzędne znaczenie.

Niedostosowanie skali działalności do potrzeb rynku może spowodować, że podmiot nie zdobędzie klientów (spółdzielnia oferuje 100 gadżetów reklamowych, klient chciałby kupić trzy tysiące).

Warto rozważyć tworzenie konsorcjów przedsiębiorstw społecznych lub działanie spółdzielni jako partnera dostawcy komercyjnego.

Tworzenie spółdzielni socjalnej ze względu na dostępność i wolę współpracy tylko jednego klienta jest scenariuszem ryzykownym.

A oto drugi przykład. Trzy koleżanki postanowiły stworzyć dla siebie miejsca pracy, wykorzystując doświadczenia z pracy w wolontariacie, w którą są zaangażowane od lat. Wszystkie są mieszkankami niewielkiej miejscowości i znają się od czasów szkolnych. Znane są również mieszkańcom. To organizatorki wielu imprez okolicznościowych, rzetelne, zawsze uśmiechnięte i chętne do pomocy. Zachęciły dwie kolejne panie, aby przyłączyły się do inicjatywy. Ich pomysł na działalność to przede wszystkim usługi opiekuńcze. W gminie jest wielu seniorów, którzy mieszkają samotnie i potrzebują wsparcia. Dwie panie skończyły profesjonalny kurs opiekuna. Spółdzielnia chce współpracować z osobami indywidualnymi oraz Ośrodkiem Pomocy Społecznej. Dodatkowe elementy oferty to usługi cateringowe, obsługa imprez okolicznościowych, usługi porządkowe.

Przed zapoznaniem się z dalszą częścią opracowania zachęcamy do dokonania samodzielnej analizy adekwatności oferty spółdzielni do po-

trzeb rynku. Pomocna w tym celu będzie tabela zamieszczona na stronie 85.

Czy zdecydowałibyście się na wsparcie takiej spółdzielni socjalnej? Co przesądza o waszej decyzji? Jakie scenariusze alternatywne waszym zdaniem warto rozważyć?

Powyższy przykład opisuje prawdziwą grupę inicjatywną, która w listopadzie 2013 roku powołała Spółdzielnię Socjalną „Wspólnie”.

### Cele społeczne, a cele ekonomiczne

Dotychczas mówiliśmy o potrzebie **dopasowania** szeregu elementów pomysłu na biznes. Teraz porozmawiamy o **równowadze**, jaka powinna istnieć pomiędzy celami społecznymi i ekonomicznymi. Dobrze działająca spółdzielnia socjalna to taka, w której interesy poszczególnych członków – zarówno w zakresie ich potrzeb społecznych, jak i ekonomicznych – są realizowane w sposób zrównowa-

LP.	Pytanie	Odpowiedź, argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy na dane usługi istnieje popyt na rynku?	Tak. Istnieje popyt na główną ofertę spółdzielni, to jest usługi opiekuńcze. Istnieje również stały popyt na drobne usługi porządkowe oraz organizację imprez okolicznościowych.
b.	Czy wielkość popytu na dane produkty lub usługi pozwoli utrzymać ciągłość działalności i zatrudnienia?	Tak (pokazała to praktyka). Na etapie projektowania spółdzielni należy dokonać rzetelnego rozeznania rynku co do ilości potencjalnych klientów oraz ceny za usługę. Uwaga: należy uwzględnić konkurencję tak zwanej szarej strefy, realizującą usługi bez umów, podatków i składek na ubezpieczenie społeczne.
c.	Czy na rynku jest miejsce na kolejny podmiot oferujący dane usługi?	Na rynku lokalnym nie było podmiotu oferującego usługi opiekuńcze. Organizatorkami imprez okolicznościowych były do tej pory inicjatorzy spółdzielni („choinka” dla dzieci, Dzień Babci, Dzień Dziecka, dożynki itp.). Powstanie spółdzielni pozwala realizować inne imprezy okolicznościowe, w tym również odpłatne (urodziny, obsługa spotkań i szkolenia w Urzędzie gminy itp.).
d.	Czy jakość i ilość oferowanych produktów oraz czas realizacji zlecenia spełnią oczekiwania klientów?	Tak. Inicjatorzy zaproponowały ofertę w zakresie tego, co potrafią robić i robią od lat jako wolontariuszki. W zakresie usług opiekuńczych dwie ukończyły kurs jeszcze przed uruchomieniem działalności.
e.	Czy cena, za jaką spółdzielnia zamierza oferować swoje usługi, będzie konkurencyjna?	Tak (pokazała to praktyka), cena została oszacowana adekwatnie.



Tabela do pracy samodzielnej

LP.	Pytanie	Odpowiedź. argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy są realizowane cele społeczne przedsiębiorstwa?	
b.	Czy są realizowane cele ekonomiczne przedsiębiorstwa?	

żony. Potrzeby społeczne należy w tym przypadku rozumieć w kontekście celu spółdzielni, którym jest, przypomnijmy, społeczna i zawodowa reintegracja członków. Inaczej mówiąc, celem spółdzielni jest rozwijanie umiejętności, które pozwolą jej członkom i pracownikom na przywrócenie lub nabycie umiejętności uczestnictwa w życiu społecznym, zarówno w samej spółdzielni, jak i poza nią.

Rozważmy możliwe relacje pomiędzy realizacją celów ekonomicznych i społecznych.

Spółdzielnia Socjalna „Realizacja” została powołana przez Stowarzyszenie działające na rzecz osób niepełnosprawnych oraz Stowarzyszenie na rzecz rozwoju gminy Załężek. Gmina Załężek znajduje się w atrakcyjnym turystycznie rejonie Beskidu Sądeckiego. Spółdzielnia socjalna pozyskała dotację z PFRON na utworzenie miejsc pracy dla sześciu osób niepełnosprawnych w kwocie blisko 40 tysięcy zł na osobę. Planowany przedmiot działalności to prowadzenie kempingu. Wydzierżawiono teren nad jeziorem. Przygotowania udało się zakończyć przed sezonem letnim. Zainteresowanie turystów przekroczyło najśmielsze oczekiwania. Spółdzielnia zakończyła sezon z zyskiem. Po roku spółdzielnia wzięła pożyczkę dla ekonomii społecznej na preferencyjnych warunkach. Podwojono obszar dzierżawionego terenu, zorganizowano szkółkę żeglarską. W pierwszym roku działalności spółdzielnia zatrudniała sześć osób niepełnosprawnych. W drugim roku nie zdecydowano się na zwiększenie zatrudnienia, a jedynie na bardziej profesjonalną organizację pracy już zatrudnionego zespołu. W połowie kolejnego intensywnego sezonu osoby zarządzające zaobserwowały **istotny wzrost absencji pracowników**.

Przykład jest fikcyjny, niemniej jednak odzwierciedla problemy, z jakimi w rzeczywistości możemy mieć do czynienia.

Przed zapoznaniem się z dalszą częścią opracowania zachęcamy do dokonania samodzielnej analizy realizacji celów społecznych i celów ekonomicznych przez spółdzielnię. Pomocna może być w tym powyższa tabela.

### **Analiza przypadku**

Czy są powody do niepokoju?

W opisie tego fikcyjnego przedsięwzięcia zwraca uwagę brak informacji o rodzaju niepełnosprawności, jaki dotyczy osób zatrudnionych. Fakt zatrudnienia niepełnosprawnych ma tu znaczenie ekonomiczne – pozwolił pozyskać pierwsze środki inwestycyjne, co czyni podmiot podobnym do innych przedsiębiorstw, które zatrudniają osoby niepełnosprawne, jeśli to się gospodarczo opłaca. Z podanych informacji trudno wywnioskować, czy działalność jest dostosowana do możliwości pracowników i czy służy ich rozwojowi. Pojawienie się absencji pracowników niepełnosprawnych po znaczącym wzroście skali działalności powinno zaalarmować przedstawicieli organizacji założycielskich. Należy zadać pytanie, czy przypadkiem skala działalności nie przekracza możliwości zatrudnionych osób. Jeżeli mamy do czynienia z osobami niepełnosprawnymi chorującymi psychicznie, dodatkowy stres może powodować nawrót choroby.

Być może, aby zrealizować cel społeczny, należy rozważyć prowadzenie kameralnego kempingu? A może warto zatrudnić większą liczbę osób, co wprawdzie zmniejszy zysk, ale jednocześnie zabezpieczy realizację celu społecznego? Czy pracownicy są objęci wsparciem psychologicznym? Należałoby zbadać, czy osoby zarządzające podmiotem mają adekwatną wiedzę o potrzebach i ograniczeniach zatrudnionych w spółdzielni osób z określonymi niepełnosprawnościami.

LP.	Pytanie	Odpowiedź, argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy są realizowane cele społeczne przedsiębiorstwa?	Tak. Spółdzielnia daje zatrudnienie osobom niepełnosprawnym.
b.	Czy są realizowane cele ekonomiczne przedsiębiorstwa?	Tak. Działalność gospodarcza przynosi zysk i się rozwija.

### Wyzwania i zagrożenia

Planując działalność spółdzielni, powinniśmy szukać równowagi między realizacją celów społecznych i celów ekonomicznych.

Skala działalności musi pozwalać na wygenerowanie wymaganych przychodów, a zarazem musi być dostosowana do możliwości grup docelowych zatrudnianych w przedsiębiorstwie.

A oto kolejny przykład. Stowarzyszenie „Felix” na co dzień zajmuje się wsparciem mężczyzn ofiar przemocy. Stowarzyszenie zorganizowało roczne warsztaty psychologiczne dla kilkunastu panów. Pod koniec programu powstał pomysł, aby wykorzystać kapitał wzajemnego zaufania zbudowany w ciągu roku i założyć spółdzielnię socjalną. Panowie chcieli utrzymać kontakt, a większość z nich pozostawała bez pracy. Zdecydowali się na otwarcie pracowni ceramiki użytkowej produkującej elementy wyposażenia domowego: donice, wazon, misy, gliniane kominki ogrodowe. Pomysł nie był przypadkowy – przez cały rok panowie mieli warsztaty ceramiczne. Spokojna praca manualna była ważnym elementem wspierającym ich powrót do równowagi psychicznej. Z dotacji na utworzenie ośmiu miejsc pracy wyremontowano i wyposażono lokal. Powstała spółdzielnia socjalna osób fizycznych. Stowarzyszenie „Felix” pełniło rolę doradczą na etapie organizowania spółdzielni, po uruchomieniu działalności pracownicy nadal są objęci wsparciem psychologicznym.

Sprzedaż produktów pozwala finansować utrzymanie lokalu oraz zakup surowców. Wynagrodzenia pracowników utrzymują się na poziomie 200 złotych netto miesięcznie. Na spotkaniach grupy wsparcia ponownie pojawił się wątek poczucia upokorzenia, wstydu, ukrywania prawdy o swojej

sytuacji osobistej, z którymi to problemami panowie zgłosili się na warsztaty psychologiczne blisko dwa lata wcześniej.

Przykład jest fikcyjny, niemniej jednak odzwierciedla inicjatywę, z jakimi w rzeczywistości możemy mieć do czynienia.

Przed zapoznaniem się z dalszą częścią opracowania zachęcamy do dokonania samodzielnej analizy realizacji celów społecznych i celów ekonomicznych przez spółdzielnię. Pomocna w tym celu będzie tabela zamieszczona na stronie 88.

### Analiza przypadku

W ciągu rocznych warsztatów psychologicznych **udało się osiągnąć pozytywną zmianę w życiu uczestników**. Warto pamiętać, że mężczyźni są stereotypowo spostrzegani jako sprawcy przemocy i rzadko szukają pomocy, jeśli są jej ofiarami. Wypowiedzi pracowników w ramach grupy wsparcia po roku od rozpoczęcia działalności powinny zaalarmować organizację wspierającą, że to, co dzieje się w podmiocie, nie służy poprawie jakości życia panów.

Należy zadać pytanie o to, jakie są aktualne potrzeby uczestników warsztatów. Na etapie warsztatów psychologicznych była to poprawa funkcjonowania psychicznego i cel ten został osiągnięty. Spółdzielnię powołano, aby poprawić ich sytuację materialną. Jednak sposób organizacji spółdzielni jest taki, jakby nic się nie zmieniło i panowie nadal uczestniczyli w warsztatach terapeutycznych. A tak przecież nie jest.

Niska efektywność ekonomiczna podmiotu nie pozwala wykonać kolejnego kroku. W omawianym przypadku warto rozważyć rozszerzenie, być może także zmianę oferty lub skorzystanie z pożyczki dla podmiotów ekonomii społecznej na cele inwestycyjne, która pozwoli na zwiększenie skali działalności i przychodów.

LP.	Pytanie	Odpowiedź, argumenty za i przeciw, scenariusze alternatywne, uwagi
a.	Czy są realizowane cele społeczne przedsiębiorstwa?	Tak. Spółdzielnia daje zatrudnienie osobom, które były bez pracy. Oferuje wsparcie w integracji społecznej i zawodowej.
b.	Czy są realizowane cele ekonomiczne przedsiębiorstwa?	Wydaje się, że tak. Działalność ekonomiczna pokrywa koszty, pracownikom wypłacane jest wynagrodzenie.

Oba przykłady wyraźnie pokazują, że **zaniedbanie jednego z celów prowadzi do zagrożenia realizacji drugiego**. Zaniedbanie realizacji celu społecznego w przykładzie pierwszym grozi tym, że spółdzielnia nie będzie w stanie wykonywać swojej działalności gospodarczej – pracownicy przebywają na zwolnieniach lekarskich, brakuje „rąk do pracy”. Zaniedbanie realizacji celu ekonomicznego w przykładzie drugim stanowi zagrożenie dla już osiągniętej pozytywnej zmiany w życiu osób objętych wsparciem – podniesienia poczucia własnej wartości i poczucia wpływu na swoje życie. Dlatego tak istotne jest, aby na poszczególnych etapach powoływania i działalności spółdzielni socjalnej powracać do pytania, jakie są cele spółdzielni, a cele te mogą się zmieniać, tak jak zmieniać się będzie życie uczestników inicjatywy.

#### Pamiętaj:

Zaniedbanie realizacji celu społecznego spółdzielni może prowadzić do zagrożenia realizacji celu ekonomicznego. Zaniedbanie realizacji celu ekonomicznego może z kolei spowodować zagrożenie realizacji celu społecznego.

#### Adekwatne wsparcie

Wsparcie, jakie zostanie udzielone spółdzielni, musi być adekwatne i ukierunkowane na uzyskanie przez podmiot samodzielności.

Do warunków sprzyjających dobremu przygotowaniu podmiotu do prowadzenia działalności należą:

#### 1. Elastyczność i indywidualizacja wsparcia.

Szkolenia ogólne, wprowadzające w zagadnienia spółdzielczości socjalnej i biznesplanu, mogą stanowić dobry wstęp przed podjęciem decyzji o powołaniu spółdzielni. W kolejnym kroku tak często jako to jest możliwe należy prowadzić pracę indy-

widualną z daną grupą. Pozwoli to budować spójność i współpracę grupy, a także z wyprzedzeniem dostrzec zagrożenia wymagające korekty w sposobie pracy z grupą lub w zakresie pomysłu na biznes. Lista proponowanych zagadnień szkoleniowych i doradczych znajduje się na str. 91.

#### 2. Praktyka przede wszystkim.

Warto w każdym przypadku rozważyć praktyczne formy pracy z grupą. Wbrew pozorom nie zawsze oznacza to wzrost kosztu inkubacji przedsiębiorstwa. Jeżeli spółdzielcy planują prowadzić restaurację, warto, aby przynajmniej w części zajęć salą szkoleniową była wynajęta kuchnia, materiałami szkoleniowymi produkty spożywcze, a trenerem – doświadczony kucharz. Dobrze jest wyjść poza ramy standardowej oferty szkoleniowo-doradczej. Praktyczne doświadczenie będzie pomocne w ocenie szans na powodzenie działalności zarówno dla osoby opiekującej się procesem szkoleniowo-doradczym, jak i dla samych uczestników, zwłaszcza jeśli przystąpienie do spółdzielni lub zatrudnienie w niej będzie oznaczać zmianę zawodu. O ile program, w ramach którego realizowane jest przygotowanie, na to pozwala, warto rozważyć skierowanie uczestników na otwarte szkolenia zawodowe.

#### 3. Oddolny charakter inicjatywy, niezależność.

Pracownicy instytucji rynku pracy i organizacji pozarządowych odgrywają istotną rolę we wspieraniu powstania spółdzielni socjalnej. Jednak inicjatywa powinna być zawsze po stronie tych, którzy będą członkami-założycielami. Stanowi to zarazem spełnienie warunku niezależności podmiotu od innych instytucji. Jasne przypisanie odpowiedzialności za postępy prac członkom-założycielom to dobry punkt wyjścia do budowania demokratycznego systemu zarządzania wewnątrz spółdzielni. Jak to rozumiemy? Jeżeli „siłą napędową” przygotowań będzie pracownik ośrodka wsparcia ekonomii społecznej lub doradca zawodowy po-

wiatowego urzędu pracy we współpracy z jedną lub dwiema osobami z inicjatywy, warto rozważyć, czy nie spowoduje to polaryzacji, a następnie rozłamu wewnątrz grupy spółdzielczej. Część osób może nie utożsamiać się z wypracowaną koncepcją spółdzielni. Możemy spotkać się z zarzutami, że od początku była „grupa trzymająca władzę”. Przygotowania powinny mieć możliwie wspólnotowy charakter i musi być jasne, kto do tej wspólnoty należy, a kto jest wspierającym kibicem.

### Wyzwania i zagrożenia

Zawsze rozważajmy możliwie indywidualne i praktyczne formy pracy z grupą.

Działanie spółdzielni socjalnej nie może być uzależnione od stałego wsparcia z zewnątrz.

## Biznesplan spółdzielni socjalnej

Dokumentem podsumowującym pracę nad przygotowaniem koncepcji biznesowej przedsięwzięcia jest biznesplan.

**Pisanie biznesplanu w przypadku spółdzielni socjalnych powinno być procesem grupowym.** Każda osoba fizyczna będąca kandydatem na członka spółdzielni socjalnej powinna być włączona w proces przygotowania biznesplanu. Oczywiście różne mogą być zadania, zależnie od planowanej roli, doświadczeń zawodowych czy choćby poziomu umiejętności obsługi komputera. Wyłączenie kogokolwiek z procesu przygotowania biznesplanu należy traktować jako ryzyko, że dana osoba będzie podobnie wyłączona z istotnych spraw spółdzielni już po jej powołaniu.

W przypadku spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne koncepcję biznesową będą opracowywać przedstawiciele instytucji czy organizacji założycielskich. Jednak jeżeli znane jest grono pracowników planowanych do zatrudnienia w spółdzielni, warto włączyć te osoby do dyskusji lub opracowania wybranych aspektów.

Proces przygotowania biznesplanu rzadko bywa procesem liniowym. Prawdopodobnie często będziemy wracać do już przerobionych fragmentów i teoretycznie rozstrzygniętych kwestii, ponieważ kolejne etapy dyskusji lub nowa wiedza o warunkach prowadzenia działalności mogą wywrócić do góry nogami koncepcję, która posłużyła nam za punkt wyjścia.

W toku prac nad biznesplanem należy zwiększać motywację uczestników do tego, by byli otwarci na pytania i wątpliwości. Paradoksalnie jest to warunek bezpieczeństwa inicjatywy. Podając w wątpliwość przyjęte założenia, czyli **szukając dziury w całym, testujemy pomysł**. Przeciwną postawą jest myślenie życzeniowe, a więc zakładanie, że coś jest prawdą, ponieważ tego sobie życzymy. W przypadku działalności podejmowanych dla osiągnięcia celów społecznych myślenie życzeniowe jest pułapką, w którą niestety łatwo wpaść: „uda nam się, ponieważ chcemy dobrze dla świata”.

Kolejnym problemem, jaki może się pojawić w pracy nad biznesplanem, jest postawa „wypełnić, wygrać, wyrzucić”. Czasami motywacja członków inicjatywy przypomina trochę motywację studentów przygotowujących się do egzaminu z bardzo nie lubianego przedmiotu, o którego praktycznej przydatności w ich przyszłej pracy zawodowej mają umiarkowane przekonanie. Podobnie jak studenci chcą „zakuć, zdać i zapomnieć”, tak i uczestnicy grupy inicjatywnej chcą po prostu wypełnić dokument i uzyskać akceptację komisji oceny biznesplanów. Zadaniem doradcy jest tak **dostosowywać wzór biznesplanu i sposób pracy tak, aby uczestnicy nie tracili przekonania, że to, co robią, przyda im się w praktyce**. Dobrze przygotowany biznesplan to swego rodzaju mapa działalności. Jeśli część finansowa jest dobrze przygotowana, powinna stanowić punkt wyjścia do zarządzania finansami spółdzielni.

### Wyzwania i zagrożenia

W grupowej pracy nad biznesplanem wyzwaniem jest unikanie myślenia życzeniowego oraz komunikacji, w której słowo stanowi potwierdzenie założeń (Pomożecie? Pomożemy. Zrobicie? Zrobimy. Dacie radę? Damy radę).

O czym powinniśmy móc się dowiedzieć z dobrze przygotowanego biznesplanu?

### Informacje o grupie inicjatywnej:

- Czy inicjatywa ma wymagany prawem skład założycielski?
- Czy członkowie inicjatywy mają kompetencje potrzebne do uruchomienia działalności ekonomicznej w danym przedmiocie działalności?
- Czy inicjatywa ma lidera?



### Planowana działalność społeczna:

- a. Czy planowana działalność gospodarcza będzie służyć realizacji celów społecznych?
- b. Czy i jakie korzyści społeczne może przynieść przedsięwzięcie:
  - i. dla osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie,
  - ii. dla otoczenia przedsiębiorstwa?

### Planowana działalność ekonomiczna:

- a. Czy inicjatywa określiła potrzebę rynku, na jaką chce odpowiedzieć swoim produktem?
- b. Czy inicjatywa ma sprecyzowany produkt?
- c. Czy produkt jest innowacyjny?
- d. Czy produkt będzie wytwarzany z zachowaniem zasad *fair trade*, ekologii i zrównoważonego rozwoju?
- e. Czy inicjatywa przygotowała wiarygodną analizę konkurencji?
- f. Czy inicjatywa określiła potencjalnych klientów i ich oczekiwania wobec produktu?
- g. Czy inicjatywa przygotowała wiarygodną i realną analizę cen?
- h. Czy inicjatywa przygotowała adekwatną strategię promocji?
- i. Czy inicjatywa przygotowała wiarygodną i realną strategię dystrybucji produktów?
- j. Czy inicjatywa opracowała wiarygodną i realną strategię pozyskania rynku?
- k. Czy dane zawarte w biznesplanie wskazują na rozwojowy charakter branży?

- l. Czy inicjatywa przedstawiła źródła pozyskania materiałów lub usług koniecznych do wytworzenia produktu?
- m. Czy inicjatywa przygotowała wiarygodną i realną analizę szans, ograniczeń i zagrożeń rozwoju przedsięwzięcia oraz przewidziała plan działań alternatywnych, pozwalających osiągnąć zaplanowane cele?

### Analiza ekonomiczna przedsięwzięcia:

- a. Zestawienie kosztów i przychodów w pierwszym i drugim roku działalności.
- b. Przepływy finansowe w ujęciu miesięcznym i rocznym.
- c. Nakłady początkowe wymagane do uruchomienia przedsięwzięcia.
- d. Ceny produktów i usług.
- e. Koszty bezpośrednie i pośrednie.
- f. Prognoza sprzedaży w ujęciu ilościowym i wartościowym.
- g. Prognoza przychodów i podsumowanie wyników.



Fundacja Vlep[v]net z Warszawy prowadzi dom kultury V9, a także oferuje usługi tworzenia dekoracyjnych malunków naściennych we wnętrzach.

# Procedura zakładania spółdzielni socjalnej

Joanna Brzozowska-Wabik, Anna Bulka

Przebieg procesu zakładania spółdzielni może się różnić w zależności od sytuacji i bardzo trudno jest określić uniwersalne kroki, które powinny prowadzić do realizacji takiego przedsięwzięcia. Wynika to z faktu, że spółdzielnie mogą tworzyć się samoistnie (wyrastają z potrzeby lokalnego środowiska oraz ich założycieli) lub zosta-

ją zainspirowane poprzez różnego rodzaju działania animacyjne, na przykład centrum integracji społecznej lub ośrodka wsparcia ekonomii społecznej. Kluczowe jest jednak to, aby znalazła się odpowiednia grupa członków-założycieli, którzy wspólnie podejmą działania i trud przygotowania podwalin przyszłej firmy.

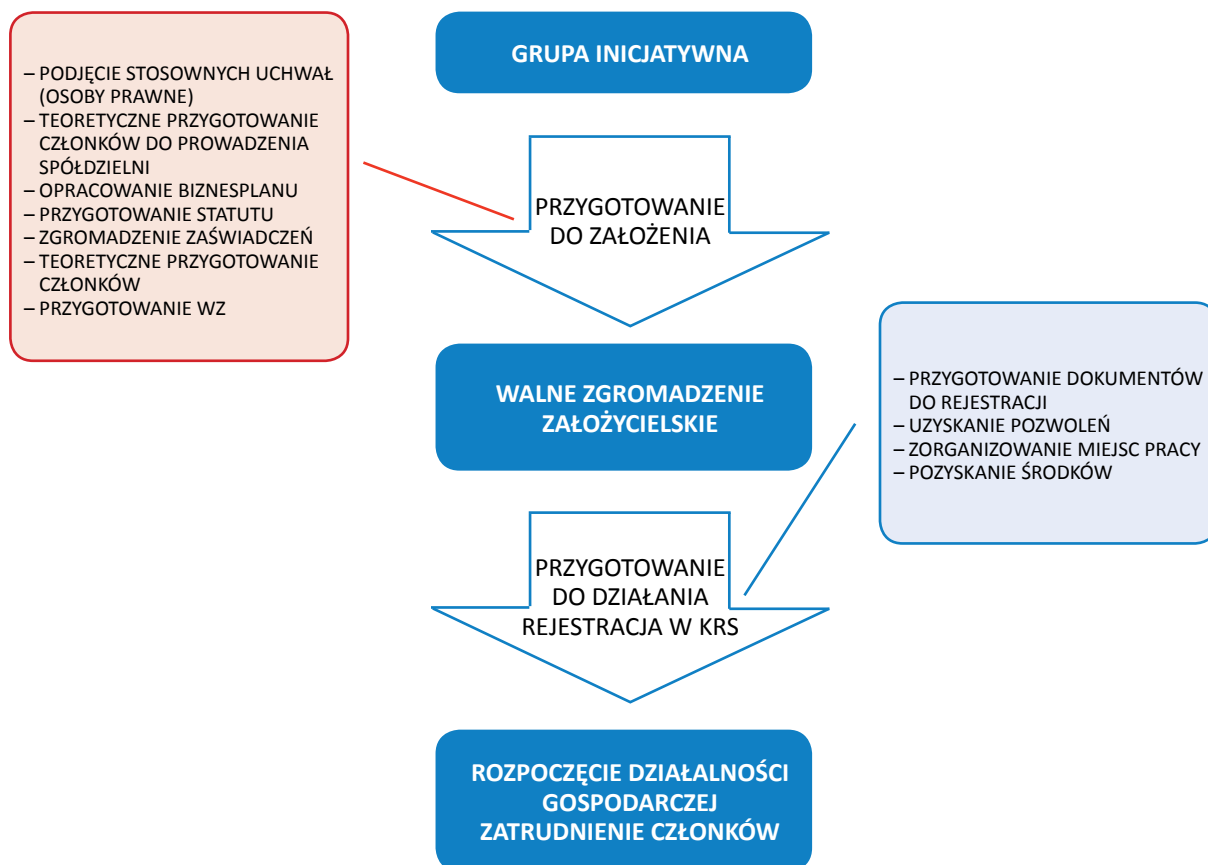


Diagram 19. Etapy zakładania spółdzielni socjalnej



Fundacja Studio Skit z Warszawy pracuje z trudną młodzieżą przy wykorzystaniu muzyki. Fundacja prowadzi nieodpłatne sesje nagraniowe. Ich celem jest nie tylko tworzenie i nagrywanie piosenek, ale przede wszystkim profilaktyka zachowań niebezpiecznych.

się tylko z tego powodu, że albo nie było osoby, która znalazłaby autorytet u wszystkich i miała odpowiednie predyspozycje do pokierowania spółdzielnią, albo było tych osób za dużo i nie potrafiły one poradzić sobie z demokratycznym charakterem zarządzania spółdzielnią. Nie chodzi o to, aby członkami spółdzielni były same wyjątkowe osoby, bo jak powiedział Thomas Fowell Buxton, „Dysponując zwykłymi talentami i niezwykłą wytrwałością, możesz osiągnąć wszystko”. Ważne jest, aby zrozumieć zasady działania spółdzielni, przyjmując do wiadomości fakt, że jest to firma, w której obowiązują określone zasady, których należy konsekwentnie przestrzegać.

Zakładanie spółdzielni powinno obejmować kilka etapów wspólnego działania. Jeżeli przedsięwzięcie zostanie starannie przygotowane, to jego powodzenie jest większe. Dlatego też proponujemy, aby przygotowanie się do założenia spółdzielni obejmowało **nie tylko przygotowanie teoretyczne, lecz także naukę wspólnego działania i rozwiązywania problemów przez grupę, pracy zespołowej i poczucia odpowiedzialności za przedsięwzięcie**. Najważniejsze jest dobranie grupy założycieli. Kolejne kroki, które powinny przybliżyć do powstania spółdzielni, to:

- Gruntowna analiza rynku i zasobów.
- Uzupełnienie/pozyskanie informacji na temat specyfiki działania przedsiębiorstwa spółdzielczego i wymogów, które musi spełniać.
- Pomysł na biznes i jego weryfikacja.
- Zrealizowanie wspólnej inicjatywy.
- Zdefiniowanie ról w grupie.
- Przygotowanie biznesplanu.
- Nawiązanie kontaktu z PUP/institucjami wspierającymi.

Oczywiście nie we wszystkich przypadkach kolejność działania będzie jednakowa.

**Jednym z największych problemów w spółdzielniach jest brak liderów** (osób, które poprowadzą spółdzielnię). Wiele pomysłów i bardzo dobrze zapowiadających się grup inicjatywnych rozpadło

Jeżeli spółdzielnia będzie tworzona przy wsparciu ośrodka wsparcia ekonomii społecznej (OWES), to etap przygotowania do jej założenia będzie zgodny ze scenariuszem realizacji projektu. W okresie szkoleń grupa ma świetną okazję, aby się lepiej poznać, sprawdzić w konkretnym działaniu oraz zdobyć wiedzę teoretyczną i pod okiem fachowców przygotować dokumenty niezbędne do założenia oraz plan dalszego działania po zarejestrowaniu spółdzielni.

Jeżeli spółdzielnia tworzy się bez wsparcia szkoleniowego, jej członkowie-założyciele muszą przede wszystkim pamiętać, że uruchamiają przedsiębiorstwo, które podlega wszystkim obowiązkom prawnym związanym z prowadzoną działalnością. Ostatnimi działaniami przed założeniem spółdzielni jest **opracowanie statutu i przygotowanie walnego zgromadzenia założycielskiego**.

Na walnym zgromadzeniu założycielskim oprócz uchwały powołującej spółdzielnię socjalną następuje przyjęcie statutu i wybór władz spółdzielni. Do najczęściej popełnianych błędów należy albo powierzenie przygotowania statutu pojedynczemu spółdzielcy, albo też zlecenie tej pracy zewnętrznym ekspertom. W takim przypadku może się zdarzyć, że nie wszyscy członkowie spółdzielni będą mieli pełną świadomość zobowiązań, jakich się podejmują, co z kolei spowoduje problemy w dalszej pracy spółdzielni.

Napisanie statutu jest zadaniem wymagającym sporego wysiłku, ale nie jest to zadanie niewykonalne. Tym bardziej, że dość łatwo jest zdobyć przykładowy statut spółdzielni. Wystarczy zgłosić się na przykład do najbliższego OWES lub skorzystać ze statutow spółdzielni już istniejących i z powodzeniem zarejestrowanych. Eksperti OWES mogą również pomóc spółdzielcom, konsultując gotowy dokument.

Wybrany zarząd jest zobowiązany do dokonania:

- Rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym, uzyskania NIP i REGON.
- Wystąpienia z wnioskiem o przyznanie dotacji na rozpoczęcie działalności w formie spółdzielni socjalnej, jeżeli spółdzielnia się o taką dotację stara.
- Zorganizowania pracy spółdzielni.

Spółdzielnia socjalna rejestruje się w Krajowym Rejestrze Sądowym w rejestrze przedsiębiorców. Oddziały KRS znajdują się we wszystkich miastach wojewódzkich. Dokumenty należy złożyć w KRS właściwym ze względu na siedzibę spółdzielni socjalnej.

Za rejestrację spółdzielni socjalnej odpowiedzialny jest zarząd wybrany na walnym zebraniu (zgromadzeniu) założycielskim. Jest on zobowiązany złożyć dokumenty do KRS w ciągu siedmiu dni od momentu zakończenia walnego zgromadzenia założycielskiego.

Wniosek o rejestrację spółdzielni składany jest na specjalnych formularzach wraz załącznikami i niezbędnymi dokumentami. Formularze dostępne są w siedzibie KRS, a także na stronie internetowej Ministra Sprawiedliwości: [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl).

Wypełnia się je drukowanymi literami, w formie elektronicznej lub ręcznie, a pola niewypełnione należy przekreślić.

Wszystkie formularze muszą być podpisane przez osoby uprawnione, czyli przez wszystkich członków zarządu spółdzielni socjalnej. W tym miejscu należy zaznaczyć, że wymagane jest, aby podpisy członków zarządu były złożone w obecności przedstawiciela KRS albo uwierzytelnione notarialnie, jeżeli członkowie zarządu nie składają osobiście wniosku.

Formularze niezbędne do zarejestrowania spółdzielni socjalnej<sup>48</sup>:

- KRS – W5 – podstawowy formularz służy do zgłoszenia/rejestracji powołanej spółdzielni socjalnej.
- KRS – WK – załącznik do formularza KRS – W5, służy do zgłoszenia organów podmiotu (zarządu oraz rady nadzorczej). Wypełniając go, wpisujemy konkretne osoby wchodzące w skład tego organu z podaniem ich funkcji oraz podajemy, cytując zapis statutu, kto podpisuje oświadczenie woli. Jeśli została wybrana rada nadzorcza, wówczas składamy dwa formularze KRS – WK (jeden wypełniamy dla zarządu, a drugi dla członków organu rady nadzoru wewnętrznego, czyli rady).
- KRS – WM – załącznik do formularza KRS – W5, służy do zgłoszenia zakresu działalności gospodarczej (formularz ten wypełniamy, posługując się kodami PKD – Polskiej Klasyfikacji Działalności, które opisują w usystematyzowany sposób rodzaje usług i towarów).

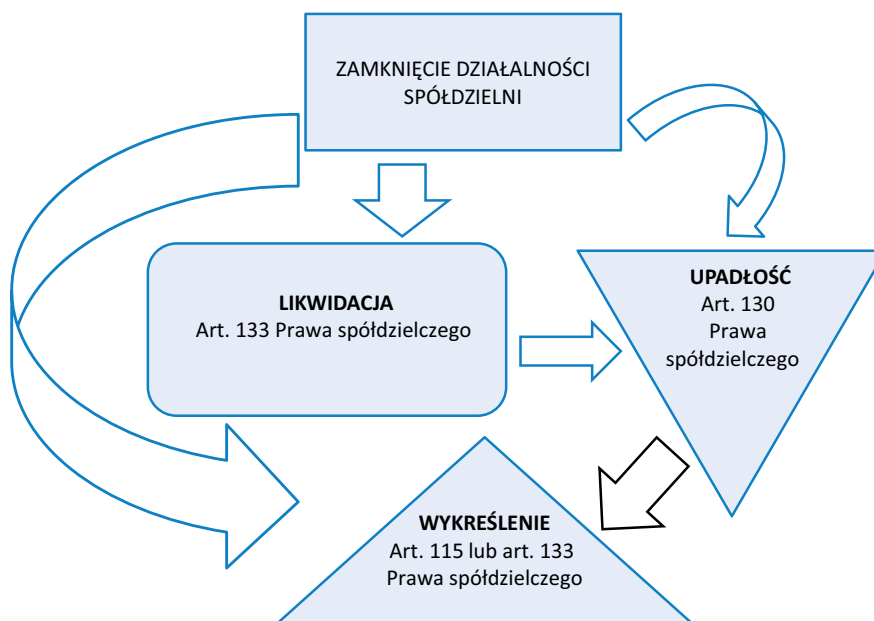
Dokumenty dołączane do formularzy:

- Lista członków założycieli z oryginalnymi podpisami wszystkich osób.
- Protokół z zebrania założycielskiego podpisany przez przewodniczącego i sekretarza zebrania, lista obecności.
- Niezbędne uchwały podjęte na zebraniu założycielskim (wszystkie uchwały muszą być podpisane przez przewodniczącego i sekretarza zebrania, uchwały powinny być numerowane oraz mieć nadawany tytuł, na przykład Uchwała nr 1/2013 o powołaniu Spółdzielni Socjalnej „XYZ”) – uchwała o powołaniu spółdzielni socjalnej, uchwała o przyjęciu statutu, uchwała o wyborze władz (zarządu i rady nadzorczej, jeśli ta została wybrana).
- Statut.
- Zaświadczenia potwierdzające, że założyciele należą do grupy uprawnionych do założenia spółdzielni socjalnej (osoby prawne dołączają dokumenty potwierdzające ich status prawny, jak również stosowną uchwałę o woli założenia spółdzielni socjalnej).

Przy rejestracji sąd sprawdza, czy wniosek o wpisanie spółdzielni do rejestru odpowiada wymogom ustawowym, a więc czy został zgłoszony we właściwym terminie, czy został podpisany przez właściwe osoby i czy jest kompletny (czy zostały dołączone wszystkie wymagane dokumenty).

<sup>48</sup> Druki niezbędne do zarejestrowania spółdzielni socjalnej dostępne są na stronie <http://bip.ms.gov.pl/pl/rejestry-i-ewidencje/okrajowy-rejestr-sadowy/formularze-wnioskow-wykorzystywanych-w-kr>.





**Diagram 20. Scenariusze zakończenia działalności spółdzielni socjalnej**

**Stwierdzenie braków lub wad nie daje podstawy do natychmiastowej odmowy wpisu.** Sąd w takim wypadku powinien żądać uzupełnienia braków lub zmiany zgłoszenia, wyznaczając stosowny termin. Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu sąd odmawia wpisu.

Spółdzielnia socjalna nie uiszcza opłaty sądowej od wniosku o wpis tej spółdzielni do Krajowego Rejestru Sądowego, a także od wniosków o zmiany wpisu oraz nie uiszcza opłaty za ogłoszenie tych wpisów w Monitorze Sądowym i Gospodarczym.

Sąd rejestrujący spółdzielnię działa obecnie zgodnie z zasadą „jednego okienka”, a zatem oprócz dokumentacji niezbędnej do powołania i rejestracji spółdzielni należy przygotować i załączyć druki do Urzędu Skarbowego (NIP-2), zgłoszenie oraz wnioski o nadanie numeru REGON (RG-1) oraz zgłoszenie do ZUS-ZPA<sup>49</sup>.

**Pamiętaj:**

Uzyskanie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego nadaje spółdzielni osobowość prawną. Od momentu uzyskania wpisu spółdzielnia może zawierać umowy, zatrudniać pracowników i rozpocząć działalność gospodarczą.

**Procedura likwidacji spółdzielni socjalnej**

Ustawa Prawo spółdzielcze nie przewiduje „rozwiązania spółdzielni”, dlatego też pojawia się wiele problemów z chwilą ustania jej działalności. Należy wiedzieć, że w zależności od zaistniałej sytuacji przebieg wykreślenia spółdzielni z Krajowego Rejestru Sądowego będzie inny.

W uproszczonej formie można przewidzieć trzy scenariusze, które mogą się wydarzyć: wykreślenie, likwidacja lub upadłość<sup>50</sup>.

Spółdzielnia nie zawsze samodzielnie może zdecydować, jaką drogę zakończenia działalności wybiera. Ustawa Prawo spółdzielcze, ustawa o spółdzielniach socjalnych oraz Prawo upadłościowe wyznaczają pewne drogi postępowania, które w danych okolicznościach należy zastosować.

**Scenariusz 1**

Spółdzielnia socjalna powstała z inicjatywy pięciu bezrobotnych osób, zarejestrowała się i starała o dotację na założenie spółdzielni. Członkowie nie znaleźli poręczycieli i nie mogli uzyskać wsparcia. Mimo podejmowanych starań stwierdzili, że samodzielnie nie są w stanie zgromadzić wystarczającej ilości środków, które umożliwiłyby im rozpoczęcie działalności (zakup maszyn i materiałów niezbędnych do wyprodukowania pierwszej partii wyro-

<sup>49</sup> Druki można pobrać ze strony [www.druki.gofin.pl](http://www.druki.gofin.pl).

<sup>50</sup> Ustawa Prawo spółdzielcze, art. 113–137.

bów). Po roku starań i poszukiwań inwestorów dali za wygraną i postanowili się rozstać, tym samym kończąc działalność spółdzielni. Podczas roku, który minął od dnia zarejestrowania, spółdzielnia nie rozpoczęła działalności gospodarczej, nie otrzymała też żadnego wsparcia i nie posiada żadnego majątku.

W opisanym wypadku spółdzielnię można wykreślić z Krajowego Rejestru Sądowego na mocy art. 115 ustawy Prawo spółdzielcze. Należy zwrócić jednak uwagę na to, że w tym wypadku spółdzielnia nie może samodzielnie składać wniosku do Krajowego Rejestru Sądowego, tylko musi skorzystać z pomocy albo związku rewizyjnego (jeżeli spółdzielnia się do niego zapisała), albo Krajowej Rady Spółdzielczej. Ustawa wyraźnie mówi, że **spółdzielnia może być wykreślona na wniosek związku rewizyjnego**. Jeżeli spółdzielnia nie jest zrzeszona, obowiązki związku pełni Krajowa Rada Spółdzielcza.

#### Art. 115

Jeżeli spółdzielnia nie rozpoczęła działalności gospodarczej w ciągu roku od dnia jej zarejestrowania i nie posiada majątku, może ulec wykreśleniu z Krajowego Rejestru Sądowego na wniosek związku rewizyjnego.

Krajowa Rada Spółdzielcza, po otrzymaniu od spółdzielni prośby o wykreślenie spółdzielni wraz z kompletem dokumentów, podejmuje uchwałę i przygotowuje wniosek do Krajowego Rejestru Sądowego na specjalnym druku KRS-X2. Do wniosku składanego do Krajowej Rady Spółdzielczej spółdzielnia zobowiązana jest dołączyć następujące dokumenty:

- aktualne sprawozdanie finansowe spółdzielni, to jest bilans, rachunek zysków i strat oraz informację dodatkową,
- aktualny odpis z Krajowego Rejestru Sądowego,
- dokument potwierdzający zabezpieczenie dokumentacji spółdzielni (umowa o archiwizację dokumentów lub dokument poświadczający ich przekazanie) bądź oświadczenie, że dokumentacja taka nie została wytworzona,
- oświadczenie, że spółdzielnia nie znajduje się w żadnym sporze sądowym lub wskazanie następcy procesowego i jego zgody,
- dowód wpłaty kwoty w wysokości 550 zł (kwota powyższa jest opłatą za dokonanie wykreślenia spółdzielni z rejestru oraz za zamieszczenie ogłoszenia w Monitorze Sądowym i Gospodar-

- czym, pobierana przez sąd zgodnie z ustawą o kosztach sądowych), na konto bankowe Krajowej Rady Spółdzielczej, lub wniosek skierowany do Sądu rejestrowego o zwolnienie Spółdzielni z kosztów postępowania sądowego,
- formularz ZUS ZWPA, czyli wniosek o wyrejestrowanie płatnika składek,
- formularz RG-2, to jest wniosek o skreślenie podmiotu z krajowego Rejestru Urzędowego Podmiotów Gospodarki Narodowej,
- formularz NIP-2 oraz VAT-Z (jeżeli Spółdzielnia była płatnikiem VAT), czyli wniosek o wykreślenie podatnika.

Do Krajowej Rady Spółdzielczej dokumenty składa się w **oryginale lub w kopiach notarialnie poświadczonych za zgodność z oryginałem**. Jest to warunek konieczny do właściwego przygotowania dokumentacji do Krajowego Rejestru Sądowego.

Prawo spółdzielcze przewiduje inną możliwość wykreślenia spółdzielni z Krajowego Rejestru Sądowego w przypadku, gdy spółdzielnia nie ma majątku na przeprowadzenie procesu upadłości/likwidacji, a działalność podjęła i prowadziła. Wtedy spółdzielnia może zostać wykreślona z Krajowego Rejestru Sądowego zgodnie z art. 133 ustawy Prawo spółdzielcze.

#### Art. 133

Jeżeli ze sprawozdania finansowego sporządzonego przez zarząd lub przez likwidatora wynika, że majątek spółdzielni, która zaprzestała swej działalności, nie wystarcza na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego, a wierzyciele nie wyrażą zgody na ich pokrycie, sąd na wniosek wierzycieli lub Krajowej Rady Spółdzielczej zarządzi wykreślenie spółdzielni z Krajowego Rejestru Sądowego, zawiadamiając o tym wierzycieli i Krajową Radę Spółdzielczą. W takim wypadku nie przeprowadza się postępowania upadłościowego.

W tym wypadku tryb postępowania jest bardzo podobny, dodatkowo należy jednak przedstawić dokumenty dotyczące podejmowanych działań związanych z zakończeniem działalności spółdzielni i zaspokojeniem wierzycieli, w tym między innymi:

- w przypadku uprzedniego składania przez spółdzielnię wniosku o ogłoszenie upadłości

- postanowienie Sądu o oddaleniu wniosku z uwagi na brak środków na pokrycie kosztów takiego postępowania,
- wykaz wierzycieli wraz ich adresami do korespondencji oraz wysokością należnych im wierzytelności,
- pisma do wierzycieli oraz ich odpowiedzi w sprawie odmowy pokrycia kosztów postępowania upadłościowego (najskuteczniejszą formą jest przestanie korespondencji za potwierdzeniem odbioru przez adresata, przy jednoczesnym zawarciu w pismach klauzuli, iż brak odpowiedzi w terminie 14 dni od jej otrzymania uznany będzie tożsamo z brakiem wyrażenia zgody na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego)<sup>51</sup>.

## Scenariusz 2

Spółdzielnia socjalna zarejestrowała się w Krajowym Rejestrze Sądowym, podjęła działalność gospodarczą, ale z różnych przyczyn nie chce lub nie może jej kontynuować.

Prawo spółdzielcze i ustawa o spółdzielniach socjalnych wyraźnie wskazują, kiedy spółdzielnia powinna poddać się likwidacji. Likwidacja spółdzielni może rozpocząć się, gdy zachodzi jedna z przesłanek:

- minął okres, na który, w myśl statutu, spółdzielnię utworzono,
- członkowie spółdzielni na dwóch walnych zgromadzeniach podjęli uchwały większością trzech czwartych głosów o likwidacji,
- spółdzielnia zaprzestała używania w nazwie oznaczenia „spółdzielnia socjalna”,
- liczba członków spółdzielni jest mniejsza niż pięć lub większa niż 50<sup>52</sup>;
- został przekroczony limit, o którym mowa w art. 5 ust. 6<sup>53</sup>,

<sup>51</sup> Zob. [http://www.krs.org.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=158&Itemid=345](http://www.krs.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=158&Itemid=345).

<sup>52</sup> Z zastrzeżeniem art. 5 ust. 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych.

<sup>53</sup> Liczba osób, o których mowa w ust. 5 (członkostwo w spółdzielni socjalnej mogą nabyć także inne osoby niż wskazane w art. 4 ust. 1 i ust. 2 pkt. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych, jeżeli ich praca na rzecz spółdzielni socjalnej wymaga szczególnych kwalifikacji, których nie posiadają pozostali członkowie tej spółdzielni) nie może być większa niż 50 proc. ogólnej liczby członków spółdzielni socjalnej. Przekroczenie tego limitu, trwające nieprzerwanie przez sześć miesięcy, stanowi podstawę do postawienia spółdzielni socjalnej w stan likwidacji.

- naruszono zasadę podziału nadwyżki bilansowej,
- w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne nie zatrudniono pięciu osób zgodnie z wymogami ustawowymi.

Spółdzielnia może także zostać postawiona w stan likwidacji na podstawie uchwały związku rewizyjnego, w którym jest zrzeszona. Związek rewizyjny może podjąć uchwałę o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji, jeżeli:

- działalność spółdzielni wykazuje rażące i uporczywe naruszenia prawa lub postanowień statutu,
- spółdzielnia została zarejestrowana z naruszeniem prawa,
- spółdzielnia co najmniej od roku nie prowadzi działalności gospodarczej (art. 114 Prawa spółdzielczego).

Spółdzielnia może zaskarżyć uchwałę związku rewizyjnego do sądu w ciągu sześciu tygodni od dnia jej doręczenia wraz z uzasadnieniem. Niezaskarżenie uchwały w ustawowym terminie lub uprawomocnienie się orzeczenia oddalającego powództwo albo umarzającego postępowanie w sprawie powodują, że związek rewizyjny zgłasza do Krajowego Rejestru Sądowego wniosek o otwarcie likwidacji, wyznaczając jednocześnie likwidatora.

Najbardziej typowym sposobem przeprowadzania likwidacji jest likwidacja inicjowana przez członków i rozpoczynająca się od podjęcia uchwał o likwidacji.

### Art. 113

§ 1. Spółdzielnia przechodzi w stan likwidacji:

- 1) z upływem okresu, na który, w myśl statutu, spółdzielnię utworzono;
- 2) wskutek zmniejszenia się liczby członków poniżej wskazanej w statucie lub w ustawie, jeżeli spółdzielnia w terminie jednego roku nie zwiększy liczby członków do wymaganej wielkości;
- 3) wskutek zgodnych uchwał walnych zgromadzeń zapadłych większością 3/4 głosów na dwóch kolejno po sobie następujących walnych zgromadzeniach, w odstępie co najmniej dwóch tygodni.

## LIKWIDACJA SPÓŁDZIELNI

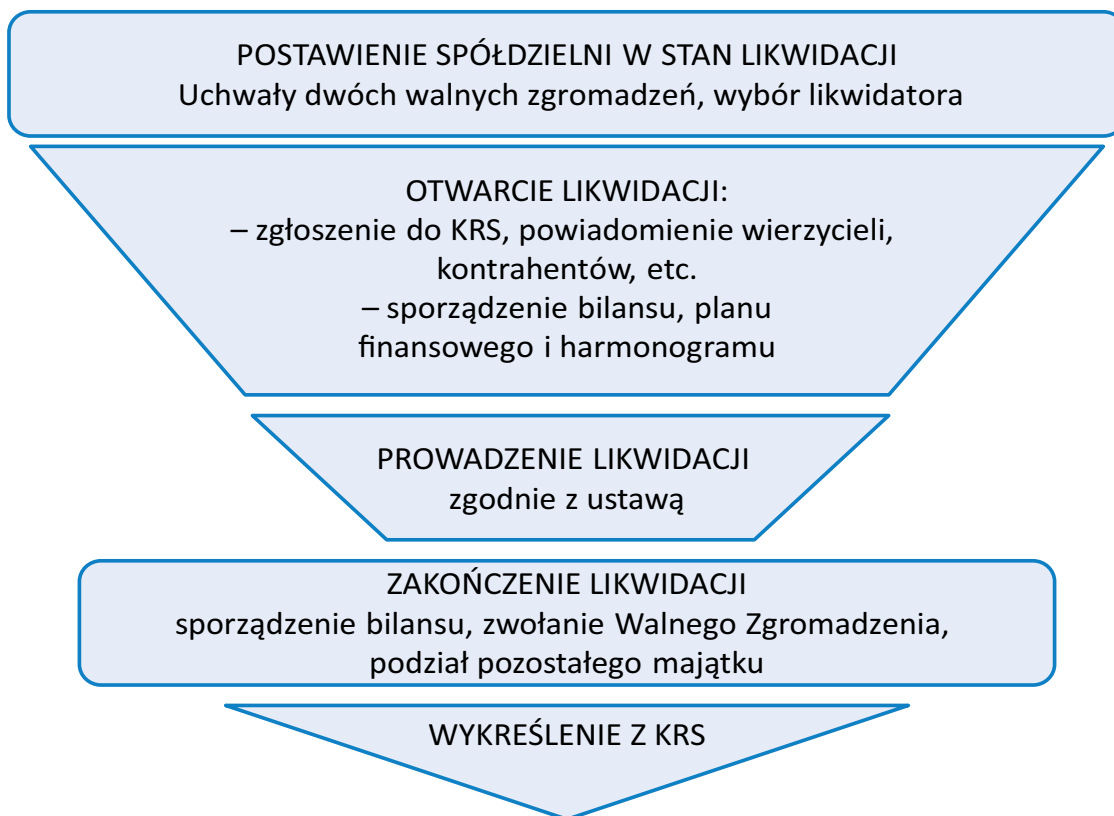


Diagram 21. Etapy likwidacji spółdzielni

Proces likwidacji zaczyna się od zwołania przez zarząd, zgodnie z postanowieniami statutu, walnego zgromadzenia, w którego porządku obrad znajduje się **podjęcie uchwały o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji**. Uchwała musi zostać przyjęta większością trzech czwartych głosów. Następnie w terminie nie wcześniej niż po upływie 14 dni od pierwszego walnego zgromadzenia (likwidacyjnego) odbywa się drugie walne zgromadzenie, na którym zapada druga uchwała **o postawieniu spółdzielni w stan likwidacji**, wybierany jest likwidator, a następnie podejmowana jest uchwała upoważniająca go do zbycia majątku spółdzielni.

Likwidator przejmuje swoje obowiązki i zgodnie z art. 122 ustawy Prawo spółdzielcze zobowiązany jest:

1. zgłosić do Krajowego Rejestru Sądowego wnioski o wpisanie otwarcia likwidacji spółdzielni (między innymi druk KRS-Z61, KRS-ZK, KRS-ZR oraz inne druki pozwalające uaktualnić dane w US, ZUS, GUS) oraz zawiadomić o tym związek rewizyjny, w którym

spółdzielnia jest zrzeszona, a także Krajową Radę Spółdzielczą,

2. powiadomić banki finansujące spółdzielnię,
3. ogłosić w Monitorze Spółdzielczym zawiadomienie o otwarciu likwidacji spółdzielni i wezwać wierzycieli do zgłoszenia wierzytelności w terminie trzech miesięcy od dnia tego ogłoszenia,
4. przystąpić do sporządzenia sprawozdania finansowego na dzień otwarcia likwidacji oraz listy należności i zobowiązań spółdzielni,
5. sporządzić harmonogram, plan finansowy likwidacji i plan zaspokojenia zobowiązań. Spółdzielnia w stanie likwidacji podlega co-rocennie badaniu lustracyjnemu, dlatego też przygotowując harmonogram i plan finansowy likwidator musi o tym pamiętać.

Zadaniem likwidatora jest sprawne przeprowadzenie procesu likwidacji, który ma być realizowany zgodnie z wytycznymi zawartymi w dziale XII Prawa spółdzielczego.

W trakcie likwidacji, czy to przy sporządzaniu planu finansowego, czy później, **może się okazać, że**





Stowarzyszenie Rodzin Zdrowie Psychiczne prowadzi w Krakowie w formie Zakładu Aktywności Zawodowej Pensjonat i Restaurację „U Pana Cogito”, zatrudnia osoby chorujące psychicznie.

### **zobowiązania przekraczają majątek spółdzielni.**

Jeśli tak się stanie, likwidator zobowiązany jest do postawienia spółdzielni w **stan upadłości**.

W trakcie likwidacji zadaniem likwidatora jest sprzedać majątek spółdzielni, zaspokoić wszystkie wierzytelności w sposób określony w art. 125 ustawy Prawo spółdzielcze, zabezpieczyć przechowywanie dokumentacji likwidowanej spółdzielni (przekazanie dokumentów po likwidacji do archiwum), wypłacić udziały członkom, a pozostały majątek podzielić zgodnie z przepisami prawa i uchwałą członków spółdzielni.

**Czy majątek likwidowanej spółdzielni może zostać podzielony między jej członków?** W przypadku likwidacji spółdzielni socjalnej, której powstanie zostało sfinansowane ze środków publicznych, środki pozostające po spłaceniu zobowiązań, złożeniu do depozytu stosownych sum zabezpieczających należności sporne lub niewymagalne i po wydzieleniu kwot przeznaczonych na wypłaty udziałów, dzieli się między jej członków, jednak **nie więcej niż 20 proc. środków**, w pozostałej części przekazuje się na Fundusz Pracy.

W przypadku likwidacji spółdzielni socjalnej, która nie korzystała ze środków Funduszu Pracy, środki pozostające po spłaceniu zobowiązań, złożeniu do depozytu stosownych sum zabezpieczających należności sporne lub niewymagalne i po wydzieleniu kwot przeznaczonych na wypłaty

udziałów dzieli się w całości pomiędzy jej członków.

W przypadku likwidacji spółdzielni socjalnej walne zgromadzenie może podjąć **uchwałę o przekazaniu środków** pozostających po spłaceniu zobowiązań, złożeniu do depozytu stosownych sum zabezpieczających należności sporne lub niewymagalne i po wydzieleniu kwot przeznaczonych na wypłaty udziałów **na rzecz organizacji pozarządowych**, realizujących zadania określone Ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, właściwego **związku rewizyjnego spółdzielni socjalnych** lub **innych spółdzielni socjalnych**.

Na zakończenie procesu likwidacyjnego, po zatwierdzeniu bilansu na zakończenie likwidacji, likwidator zobowiązany jest przygotować wniosek o wykreślenie spółdzielni z Krajowego Rejestru Sądowego. Po otrzymaniu prawomocnego postanowienia powiadamia Krajową Radę Spółdzielczą, bank, w którym był prowadzony rachunek i według potrzeb jeszcze inne instytucje.

### **Scenariusz 3**

Spółdzielnia socjalna, prowadząc działalność gospodarczą, znalazła się w bardzo złej kondycji finansowej, zaprzestała płacić swoim kontrahentom, a wartość zobowiązań przekracza wartość aktywów spółdzielni.

#### **Art. 130**

§ 1. Ogłoszenie upadłości spółdzielni następuje w razie jej niewypłacalności.

§ 2. Jeżeli według sprawozdania finansowego spółdzielni ogólna wartość jej aktywów nie wystarcza na zaspokojenie wszystkich zobowiązań, zarząd powinien niezwłocznie zwołać walne zgromadzenie, na którego porządku obrad zamieszcza sprawę dalszego istnienia spółdzielni.

**Spółdzielnię, która ma długi, w stan upadłości mogą postawić także jej wierzyciele.** Wniosek

o upadłość składany jest do rejonowego sądu gospodarczego. Przygotowanie wniosku o upadłość należy do zarządu lub likwidatora spółdzielni. Zgodnie z art. 22 i 23 prawa upadłościowego i naprawczego wniosek o ogłoszenie upadłości powinien zawierać:

1. Nazwę, siedzibę, reprezentantów spółdzielni (zarząd lub likwidatorów, jeżeli są ustanowieni).
2. Oznaczenie miejsca, w którym znajduje się spółdzielnia lub inny majątek spółdzielni (dłużnika).
3. Wskazanie okoliczności, które uzasadniają wniosek i ich uprawdopodobnienie.
4. Odpis z KRS.

We wniosku należy też dodatkowo określić, czy spółdzielnia (dłużnik) wnosi o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu, czy też o ogłoszenie upadłości obejmującej likwidację jego majątku. Ponadto do wniosku spółdzielnia powinna dołączyć:

1. Aktualny wykaz majątku z szacunkową wyceną jego składników.
2. Aktualne sprawozdanie finansowe, a jeżeli na podstawie odrębnych przepisów nie ma obowiązku sporządzania takiego sprawozdania – bilans sporządzony dla celów tego postępowania, na dzień nie późniejszy niż trzydzieści dni przed złożeniem wniosku.
3. Spis wierzycieli z podaniem ich adresów i wysokości wierzytelności każdego z nich oraz terminów zapłaty, a także listę zabezpieczeń dokonanych przez wierzycieli na jego majątku wraz z datami ich ustanowienia.
4. Oświadczenie o spłatach wierzytelności lub innych długów dokonanych w terminie sześciu miesięcy przed dniem złożenia wniosku.
5. Spis podmiotów zobowiązanych majątkowo wobec spółdzielni (dłużnika) wraz z adresami,

z określeniem wierzytelności, daty ich powstania i terminów zapłaty.

6. Wykaz tytułów egzekucyjnych oraz tytułów wykonawczych przeciwko spółdzielni (dłużnikowi).
7. Informację o postępowaniach dotyczących ustanowienia na majątku spółdzielni (dłużnika) hipotek, zastawów, zastawów rejestrowych i zastawów skarbowych oraz innych obciążeń podlegających wpisowi w księdze wieczystej lub w rejestrach, jak również o prowadzonych innych postępowaniach sądowych lub administracyjnych dotyczących majątku spółdzielni (dłużnika).
8. Miejsce zamieszkania i adresy reprezentantów spółdzielni.

Jeżeli spółdzielnia (dłużnik) wnosi o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu, powinien ponadto dołączyć do wniosku:

1. Propozycje układowe wraz z propozycjami finansowania wykonania układu.
2. Rachunek przepływów pieniężnych za ostatnie 12 miesięcy, jeżeli obowiązany był do prowadzenia dokumentacji umożliwiającej sporządzenie takiego rachunku.

Postępowanie upadłościowe toczy się zgodnie z procedurą przewidzianą w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze.



Spółdzielnia Socjalna „Droga do domu” z Kobyłki prowadzi schronisko i hotel dla psów.



# Plan działania wykorzystujący narzędzia spółdzielczości socjalnej

Przemysław Kozak

## Zdiagnozowane potrzeb i możliwości spółdzielni socjalnych

Tak jak każdy z mieszkańców danej społeczności ma określone potrzeby, tak istnieją również potrzeby społeczności lokalnej. Te ostatnie nie są jednak sumą potrzeb indywidualnych, gdyż potrzeby pojedynczych mieszkańców mogą być wzajemnie przeciwstawne, a ich realizacja może naruszać interesy innych osób. Jaka jest zatem różnica między nimi?

Zaspokojenie potrzeb indywidualnych ma na celu realizację interesu konkretnej osoby lub niewielkiej grupy osób. Korzyści wynikające zatem z zaspokojenia potrzeb indywidualnych mają wyraźnie charakter partykularny i znajdują odzwierciedlenie w jakości życia i zadowoleniu nie ogółu mieszkańców, ale wybranej, wąskiej grupy lub konkretnego człowieka. Zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej służy interesowi szerszej grupy odbiorców lub wręcz całej społeczności. Korzyści w ten sposób osiągnięte mają przede wszystkim charakter społeczny – beneficjentem jest społeczność lokalna jako taka, a nie wąska grupa osób.

Rolą samorządu sprawującego władzę w społeczności lokalnej jest zaspokajanie w pierwszej kolejności tych potrzeb, które odnoszą się do społeczności. Na tym polega między innymi służebny charakter sprawowanej władzy. Rolą samorządu jest wykonywanie woli mieszkańców, przez których został wybrany i umocowany do ich reprezentowania.

W skutecznym zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej mogą pomóc podmioty ekonomii społecznej, w tym spółdzielnie socjalne. Aby tak się stało, należy odpowiednio zdiagnozować potrzeby społeczności, możliwości i ograniczenia różnych form przedsięwzięć społecznych, dopasować te możliwości do potrzeb itd.

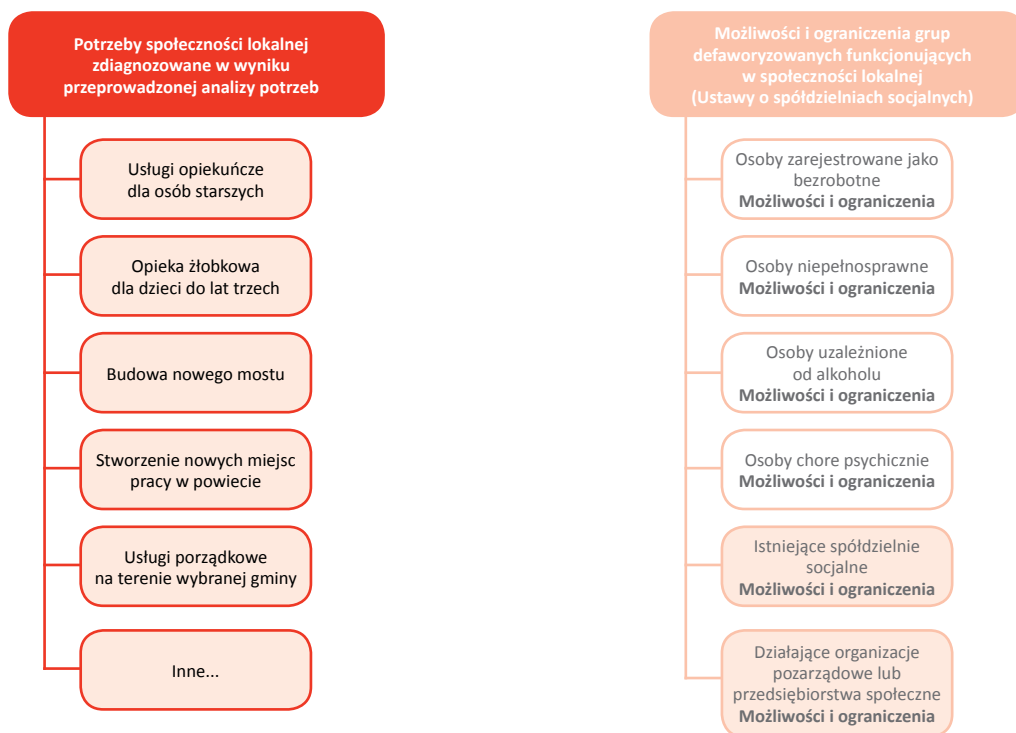
## Całościowa diagnoza i analiza potrzeb społeczności

W pierwszej kolejności musimy się dowiedzieć, czego potrzebują mieszkańcy. Chociaż krok ten wydaje się oczywisty, w praktyce głosu mieszkańców często nie uwzględnia się wcale albo robi się to w minimalnym stopniu. Powodów takiej sytuacji może być kilka. Po pierwsze przedstawiciele władzy samorządowej z chwilą uzyskania mandatu przyjmują założenie, że oni wiedzą lepiej, czego potrzebuje lokalna społeczność. Po drugie, startując w wyborach, reprezentują określone grupy wyborców, których interesy starają się zabezpieczyć. Zapominają przy tym, że z chwilą wyboru stają się przedstawicielami ogółu. Po trzecie, nie wiedzą, w jaki sposób włączyć mniej zaangażowanych społecznie i politycznie współobywateli w procesy decydowania.

Opracowanie solidnej diagnozy potrzeb społeczności lokalnej powinno zakładać udział wszystkich interesariuszy, w tym:

- samorządu terytorialnego,
- publicznych i niepublicznych instytucji rynku pracy (w tym powiatowego urzędu pracy),
- jednostek pomocy i integracji społecznej,





**Diagram 22. Analiza potrzeb społeczności lokalnej**

- innych instytucji publicznych (na przykład oświatowych),
- organizacji pozarządowych,
- biznesu,
- obywateli.

o tym, w jaki sposób przeprowadzić ten proces, wspomniano na stronach 20–21. Ważne jest, aby jego efektem była lista potrzeb, najlepiej ułożona pod względem hierarchii priorytetów wyznaczonych przez lokalną społeczność.

### Analiza możliwości grup zagrożonych wykluczeniem społecznym

Dysponując listą potrzeb społeczności lokalnej, możemy przejść do kolejnego kroku, którym będzie rzetelna analiza potencjału i ograniczeń kandydatów na członków spółdzielni socjalnych. Ustawa o spółdzielniach socjalnych ściśle definiuje grupy osób, które mogą zakładać spółdzielnię socjalną. Dlatego analizę tę powinniśmy przeprowadzić w odniesieniu do tych właśnie grup, szczegółowo opisując każdą z nich nie tylko pod względem wskaźników ilościowych, lecz także jakościowych. Jakościowa analiza grup zagrożonych wykluczeniem w społeczności lokalnej powinna uwzględniać zarówno **możliwości** osób do nich należących, jak i – co wydaje się nawet ważniejsze – ich **ograniczenia**.

### Minimalizacja ryzyka spółdzielni socjalnych

Brak sukcesu wielu spółdzielni socjalnych, a co za tym idzie – pojawiająca się krytyka spółdzielczości socjalnej jako narzędzia aktywnej integracji – wynika w dużej mierze z przeszacowania możliwości osób tworzących spółdzielnię i niedoszacowania ich deficytów. Duża liczba bezzwrotnych dotacji udzielanych nowo tworzonym spółdzielniom socjalnym w ramach różnorodnych projektów doprowadziła do obniżenia wymagań stawianych przyszłym spółdzielcom. Koncentracja na realizacji wskaźników wydatkowania środków i liczby powstałych spółdzielni socjalnych przyniosła negatywne efekty w postaci wielu braków: umiejętności konkurowania na wolnym rynku przez spółdzielnie socjalne, umiejętności zarządzania, umiejętności współpracy w zespole czy rozwiązywania konfliktów.

Na etapie zakładania spółdzielni socjalnej kluczowa jest realistyczna ocena:

- Potencjału, czyli możliwości członków – ich zdolności, umiejętności i indywidualnych talentów.
- Deficytów, czyli ograniczeń – dysfunkcyjnych nawyków, przyzwyczajzeń, braku wiedzy i umiejętności w określonych dziedzinach.

Wiele ciekawych pomysłów na spółdzielnię socjalną zakończyło się porażką dlatego, że niedostatecznie uwzględniono ograniczenia osób je tworzących. Można zatem powiedzieć, że nieodpowiednio oszacowano ryzyko wynikające głównie z niskiego kapitału społecznego i ludzkiego tychże osób. Chcąc poważnie myśleć o wykorzystaniu spółdzielczości socjalnej jako narzędzia aktywnej integracji, nie można pomijać tego czynnika na etapie planowania działań.

Analizując możliwości i ograniczenia osób z grup zagrożonych wykluczeniem, należy pamiętać, że **powołanie do istnienia nowej spółdzielni socjalnej nie jest celem samym w sobie**. Być może w społeczności lokalnej funkcjonują już tego typu podmioty i warto sprawdzić, w jakiej są one kondycji. Być może lepsze efekty od powoływania nowej spółdzielni przyniesie współpraca z istniejącymi podmiotami. Najprawdopodobniej przeszły już one przez cały proces rejestracyjny, mają za sobą pierwsze kryzysy i wypracowały własny model działania. Mogą zatem rozwijać się i tworzyć kolejne miejsca pracy, o ile otrzymają wsparcie ze strony odpowiednich instytucji.

### Współpraca samorządu z organizacjami pozarządowymi

Traktując spółdzielczość socjalną jako narzędzie aktywnej integracji, należy pamiętać, że jest ona tylko jedną z potencjalnych form przedsiębiorstwa społecznego. Inną formą może być działalność organizacji pozarządowej. W praktyce wiele organizacji pozarządowych (stowarzyszeń i fundacji) zajmuje się aktywizacją społeczną i zawodową grup zagrożonych wykluczeniem. Duża część organizacji pozarządowych nie prowadzi jednak działalności gospodarczej (a jedynie statutową), co może przyczyniać się do ich braku stabilności. Rozwiązaniem tego problemu mogłaby być współpraca z instytucjami samorządowymi, z której obie strony mogłyby czerpać wymierne korzyści.

Innym rozwiązaniem jest nawiązanie współpracy z organizacjami pozarządowymi. Może się okazać, że z punktu widzenia jakości oferowanych usług będzie to lepszy i mniej ryzykowny partner niż nowo utworzona spółdzielnia socjalna. Tego typu organizacje warto również uwzględnić na etapie poszukiwania najlepszych rozwiązań.

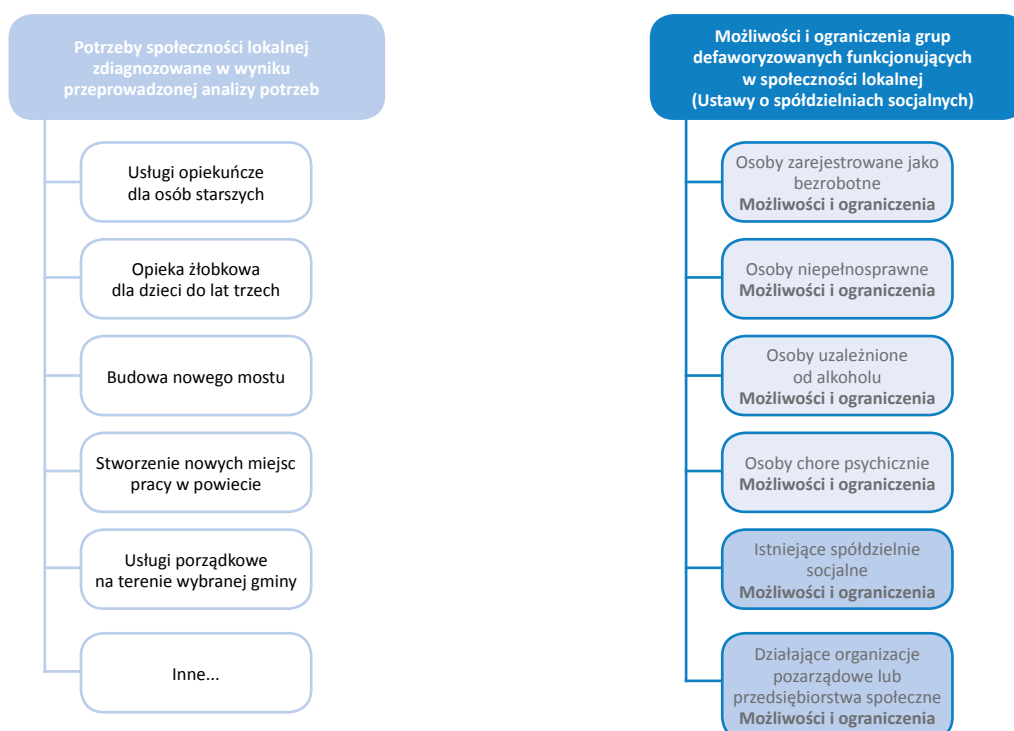


Diagram 23. Ocena możliwości i ograniczeń grup zagrożonych wykluczeniem oraz działających organizacji

## Dopasowanie potrzeb społeczności do możliwości i ograniczeń grup zagrożonych wykluczeniem

Dysponując rzetelnie opracowanym katalogiem potrzeb mieszkańców społeczności lokalnej oraz dokładną analizą możliwości i ograniczeń grup zagrożonych wykluczeniem, a także istniejących spółdzielni socjalnych i organizacji pozarządowych, możemy przejść do kolejnego etapu, jakim jest proces **dopasowania**. Na tym etapie chodzi o to, aby zastanowić się, które z potrzeb społeczności i w jakim stopniu mogą zostać zaspokojone przez utworzoną lub istniejącą spółdzielnię socjalną (lub działającą już organizację pozarządową albo inne przedsiębiorstwo społeczne).

Niemal równoległe z procesem dopasowania należy zastanawiać się, jak praktycznie mogłaby wyglądać współpraca z podmiotem, który miałby zająć się dostarczeniem odpowiednich usług odpowiadających konkretne potrzeby społeczności lokalnej. Innymi słowy, w jakim trybie usługi mogłyby być realizowane, aby interes wszystkich stron mógł być zabezpieczony na jak najwyższym poziomie. Do wyboru jest kilka podstawowych form współpracy:

- zamówienia publiczne z wykorzystaniem klauzul społecznych,
- zakupy podprogowe,

- procedura *in house*,
- zlecenie zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego.

Każda z wymienionych form współpracy ma pozytywne strony, ale ma także ograniczenia. Dokonując wyboru odpowiedniej formy, należy pamiętać, że nadrzędnym celem jest realizacja określonej potrzeby społecznej.

## Sieciowanie i współpraca

Po przeprowadzeniu diagnozy potrzeb społeczności lokalnej, analizy mocnych i słabych stron grup zagrożonych wykluczeniem oraz dopasowaniu ich do siebie, kolejnym etapem jest wybór działań do realizacji.

Jest bardzo prawdopodobne, że dopasowań na naszej roboczej mapie będzie więcej niż jedno – ważne potrzeby społeczne mogą być zaspokajane przez kilka rodzajów podmiotów i odwrotnie – jeden podmiot może realizować kilka zdiagnozowanych potrzeb społecznych.

Decydując się na wybór określonego rozwiązania (na przykład utworzenia spółdzielni socjalnej osób prawnych w celu realizacji usług opiekuńczych dla osób starszych, na które jest zapotrze-

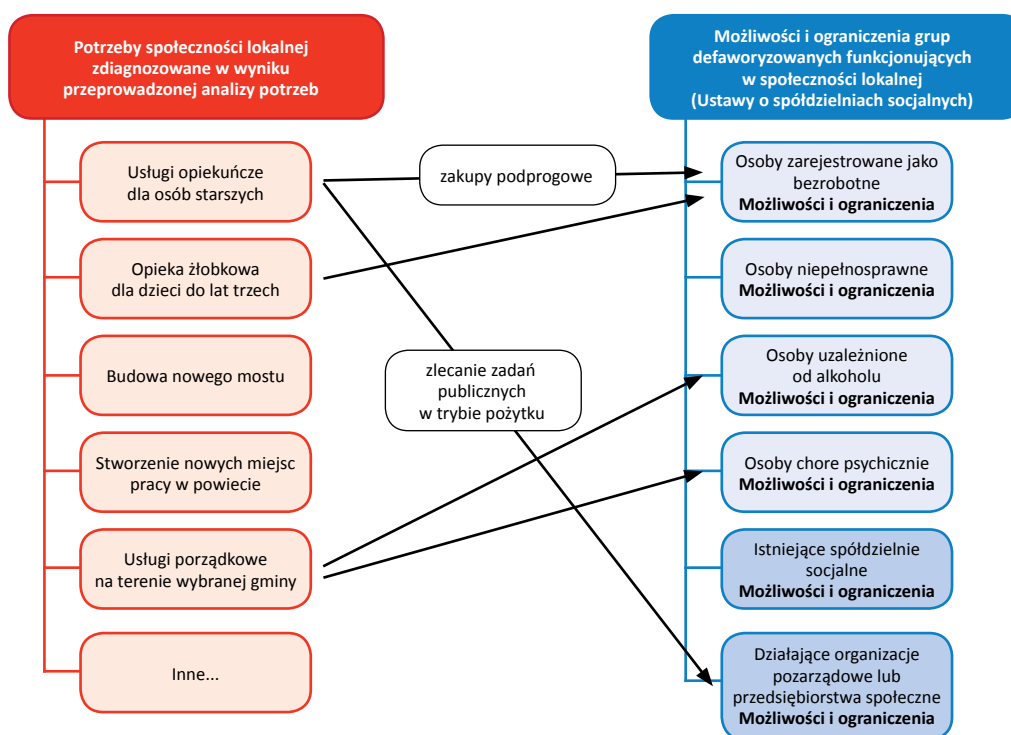


Diagram 24. Dopasowanie zdiagnozowanych potrzeb społeczności do możliwości grup zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz organizacji pozarządowych

bowanie w lokalnej społeczności), należy wziąć pod uwagę kilka istotnych aspektów:

1. W społeczności lokalnej istnieją osoby należące do grup zagrożonych wykluczeniem, które są w stanie realizować określone usługi (na przykład opiekuńcze) na zadowalającym poziomie.
2. Osoby te są na tyle zmotywowane, aby podjąć zobowiązanie i zaangażować się w pracę w spółdzielni socjalnej.
3. Istnieje co najmniej dwóch partnerów-założycieli spółdzielni (jeśli myślimy o zakładaniu spółdzielni socjalnej przez osoby prawne).
4. Kandydatom na członków/pracowników spółdzielni zostanie zapewniona odpowiednia pomoc doradcza i szkoleniowa przygotowująca ich do prowadzenia spółdzielni, w tym do prowadzenia działalności gospodarczej i podejmowania konkurencji na otwartym rynku.
5. W przypadku braku odpowiednich kwalifikacji zawodowych przyszli spółdzielcy otrzymają możliwość odbycia odpowiednich szkoleń i kursów zawodowych przygotowujących ich do świadczenia usług, na które jest zapotrzebowanie w społeczności lokalnej.
6. Zostanie zgromadzona określona pula środków finansowych pozwalająca na rozpoczęcie działalności spółdzielni (w tym środki inwestycyjne w zależności od profilu działalności spółdzielni) i zostanie ona przekazana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa (na przykład w formie bezzwrotnej dotacji czy niskooprocentowanej pożyczki lub kredytu).
7. Zostanie jasno określona forma współpracy z instytucjami samorządowymi, w tym tryb realizacji usług (na przykład zlecenie lub wykorzystanie klauzul społecznych).
8. Na pierwszym etapie działalności spółdzielni socjalnej zostanie zapewniona możliwość skorzystania z odpowiedniej pomocy doradczej mającej na celu większą profesjonalizację działań gospodarczych.
9. Kandydaci na członków spółdzielni opracują szczegółowy biznesplan przedsięwzięcia pod kierunkiem i z pomocą odpowiednio przygotowanych profesjonalistów.
10. Zaplanowana zostanie długofalowa strategia rozwoju spółdzielni socjalnej pozwalająca w przyszłości na uniezależnienie się od

zleceń pochodzących z instytucji samorządowych.

Wymienione powyżej aspekty planowania działalności spółdzielni socjalnej są ściśle powiązane z etapami procesu, jaki przechodzi zdecydowana większość spółdzielni socjalnych. Aby proces ten zakończył się sukcesem i nie doprowadził do upadku spółdzielni, zwiększając tym samym ryzyko jeszcze poważniejszego wykluczenia społecznego i zawodowego jej członków lub pracowników, powinien być uporządkowany, przygotowany i konsekwentnie realizowany.

Już pobieżna obserwacja nasuwa wnioski, że aby proces ten skutecznie przeprowadzić, potrzebne są:

1. Zaangażowanie więcej niż jednego partnera instytucjonalnego.
2. Koordynacja działań polegająca na pełnieniu roli lidera.

Obecność partnerów instytucjonalnych jest bardzo istotna na etapie tworzenia spółdzielni socjalnej realizującej ważne potrzeby społeczne mieszkańców. Z tego względu dobrym rozwiązaniem może być założenie spółdzielni socjalnej przez zaangażowane w życie społeczności lokalnej osoby prawne, organizacje lub jednostki samorządowe. W praktyce, co pokazują doświadczenia z różnych miejsc Polski, o **jakości współpracy z samorządem decyduje nie tyle sposób założenia spółdzielni, ile wola współpracy i jakość oferowanych przez spółdzielnię usług**. Istnieje wiele dobrych przykładów kupowania produktów i zlecenia przez samorząd usług spółdzielniom socjalnym tworzonym przez osoby fizyczne, całkowicie niezależnym od administracji publicznej.

**Zaangażowanie instytucji samorządowych wydaje się bardziej wskazane ze względu na możliwości**, jakie posiada każda z tych instytucji, a które przydadzą się na różnych etapach tworzenia i działalności spółdzielni socjalnej.

#### Powiat i gmina

Starostwo powiatowe czy urząd gminy mogą pełnić rolę współzałożyciela spółdzielni. Jednak co ważniejsze, samorząd ma największe możliwości zlecenia zadań spółdzielniom socjalnym. To on jest dysponentem środków publicznych i to w jego gestii są decyzje o trybie zlecenia oraz wybór usługodawców.





Strzelecka Spółdzielnia Socjalna świadczy usługi hotelarskie i restauracyjne w prowadzonym przez siebie zajeździe, w tym wynajem sal bankietowych. Prowadzi także bufet na pływalni w Strzelcach Opolskich.

## Realna współpraca

Na temat możliwości współpracy urzędów pracy z jednostkami pomocy i integracji społecznej z pewnością napisać można bardzo wiele. Można też powiedzieć, że w wielu miejscach, pomimo sprzyjających okoliczności, w dalszym ciągu ona nie istnieje albo funkcjonuje słabo. Jak to zmienić? Nie poradzą na to kolejne konferencje i seminaria na temat współpracy. Sytuacja może poprawić się tylko i wyłącznie dzięki konkretnym ludziom, którzy pracując w tych instytucjach, zaczną się ze sobą spotykać, rozmawiać, planować wspólne działania i je realizować.

## Instytucje rynku pracy – PUP

Aktywizacja osób biernych zawodowo to jedno z kluczowych zadań powiatowego urzędu pracy. Repertuar narzędzi, jakimi PUP dysponuje w przypadku tworzenia spółdzielni socjalnej, jest bardzo szeroki: szkolenia z zakresu przedsiębiorczości, szkolenia zawodowe, doradztwo, pomoc w opracowaniu biznesplanu, środki finansowe. Także na etapie analizy potrzeb społeczności lokalnej czy analizy grup zagrożonych wykluczeniem wkład PUP będzie bardzo potrzebny.

## Jednostki pomocy i integracji społecznej – PCPR i OPS

Kandydaci na członków spółdzielni bardzo często, z racji swojej sytuacji społecznej i zawodowej, to klienci Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie i Ośrodków Pomocy Społecznej. Część z nich, zanim będzie mogła wziąć udział w aktywizacji zawodowej, wymagać będzie reintegracji społecznej. Wiedza i znajomość lokalnego środowiska, w tym konkretnych osób należących do grup defaworyzowanych, czyni z PCPR i OPS ekspertów, których w działaniach partnerskich na rzecz spółdzielni socjalnych nie może zabraknąć. Ta ekspercka wiedza z pewnością przyda się na etapie analizy ilościowej i jakościowej grup zagrożonych wykluczeniem, ale także na etapie diagnozy potrzeb społeczności lokalnej czy w pierwszych miesiącach funkcjonowania spółdzielni.

Nie inaczej jest w przypadku wykorzystania spółdzielczości socjalnej jako narzędzia aktywnej integracji społecznej i zawodowej. Potrzeba zaangażowania wszystkich partnerów: poczynając od jednostek samorządu terytorialnego, poprzez urzędy pracy, PCPR-y i OPS-y, a na organizacjach pozarządowych, organizacjach kościelnych i podmiotach biznesowych skończywszy. Wszystkie one razem będą w stanie stworzyć skuteczną **lokalną sieć współpracy na rzecz spółdzielczości socjalnej**.

## Potrzeba lidera

Im większa liczba partnerów, tym proces włączania spółdzielni socjalnych w realizację usług użyteczności publicznej ma większe szanse powodzenia. Wymaga jednak bardziej starannego planowania, dokładnego podziału zadań oraz ich koordynacji. Potrzeba zatem solidnego lidera, który w ramach partnerskich działań weźmie na siebie obowiązek przewodzenia. Kto nim powinien zostać?

Z punktu widzenia skuteczności działań nie ma to większego znaczenia. Liderem równie dobrze może być jednostka samorządu terytorialnego, urząd pracy, jak i PCPR albo OPS. Ważne jest, aby wybór lidera nie był dla danej instytucji przymusem i aby jej przewodnictwo zostało zaakceptowane i uznane przez innych partnerów instytucjonalnych.

## Korzyści z partycypacyjnego sposobu realizacji usług społecznych

Wykorzystanie spółdzielczości socjalnej jako narzędzia aktywnej integracji przy jednoczesnym zaspokajaniu ważnych potrzeb mieszkańców generuje szereg korzyści. Ich uchwycenie i przeliczenie na konkretne oszczędności budżetowe nie jest łatwe. Warto jednak zdawać sobie sprawę, jakiego rodzaju są to korzyści i kogo dotyczą.

Analizę uzyskanych korzyści można rozpatrywać na co najmniej dwóch płaszczyznach:

1. Beneficjentów, czyli tych, którzy odnoszą korzyść.
2. Rodzaju korzyści.

### Beneficjenci

O korzyściach w odniesieniu do ich beneficjentów możemy mówić:

- na poziomie społeczności lokalnej,
- na poziomie instytucjonalnym,
- na poziomie osobistym.

Na poziomie społeczności lokalnej możemy mówić o takich korzyściach, jak:

- wzrost kapitału społecznego społeczności lokalnej,
- poprawa jakości życia mieszkańców dzięki zaspokojeniu ważnych potrzeb społecznych, a co za tym idzie – wzrost ich zadowolenia,
- wzrost zamożności mieszkańców jako całości dzięki aktywizacji zawodowej części z nich,
- wzmocnienie więzi społecznych,
- poprawa dobrostanu obywateli.

Korzyści na poziomie instytucjonalnym to między innymi:

- wzrost kooperacji,
- większa skuteczność instytucji,
- komplementarność działań,

- pełniejsze wykorzystanie potencjału instytucji,
- wzrost prestiżu instytucji w społeczności lokalnej,
- większa efektywność wydawanych środków.

Na poziomie osobistym wydzielimy korzyści pracowników instytucji i członków/pracowników spółdzielni:

Korzyści pracowników instytucji:

- wzmocnienie poczucia sensu wykonywanej pracy,
- satysfakcja osobista,
- świadomość sukcesu,
- zwiększone poczucie wpływu,
- rozwój zawodowy,
- poprawa relacji wynikająca ze współpracy międzyinstytucjonalnej.

Korzyści członków spółdzielni socjalnej:

- zwiększenie poczucia bycia przydatnym i potrzebnym,
- wzrost dochodów,
- poprawa relacji rodzinnych związana ze wzrostem dochodów i zatrudnieniem,
- możliwość rozwoju zawodowego,
- poprawa stanu zdrowia fizycznego i psychicznego związana ze zdobyciem zatrudnienia,
- zwiększenie poczucia sensu,
- wzrost dobrostanu jednostki.



Spółdzielnia socjalna Wspólnie z Puszczy Mariańskiej świadczy przede wszystkim usługi opiekuńcze – nad dziećmi i nad osobami starszymi.

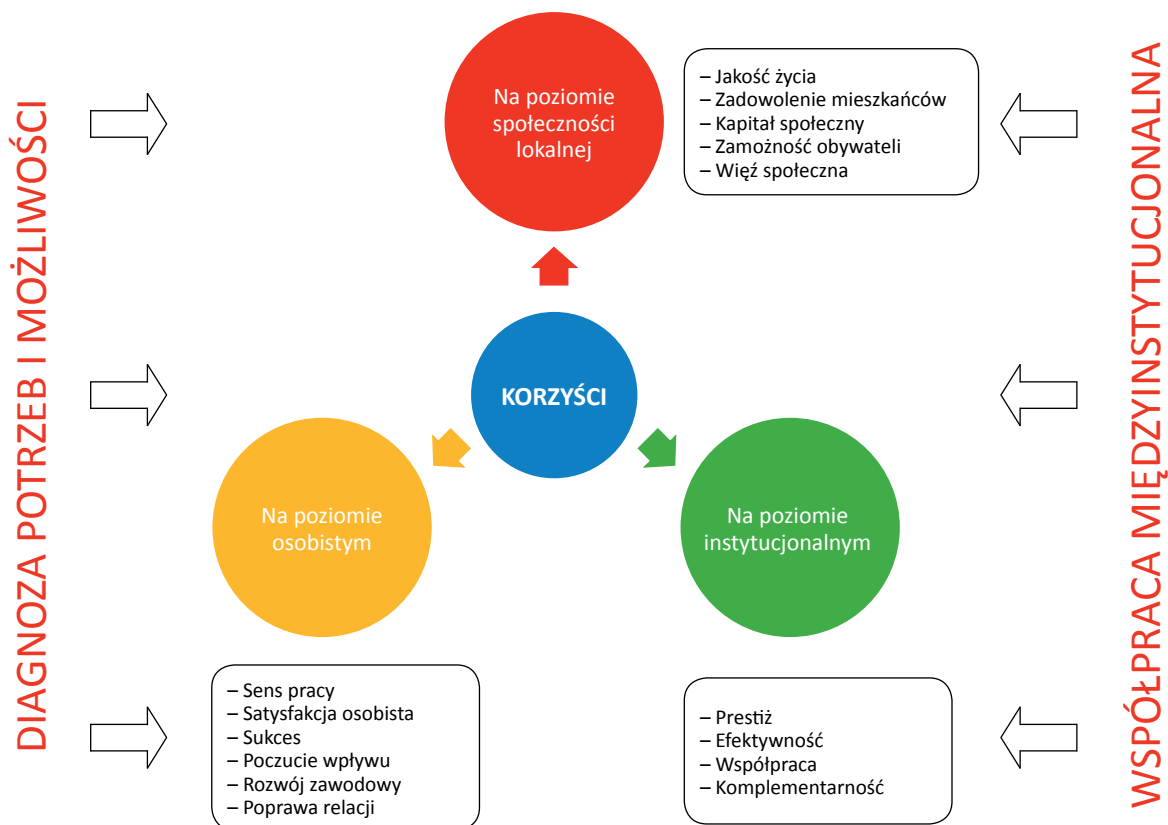


Diagram 25. Korzyści wynikające z realizacji usług społecznych w wykorzystaniu spółdzielczości społecznej

### Rodzaje korzyści

W odniesieniu do rodzaju warto uzyskane korzyści rozpatrywać jako korzyści:

- finansowe,
- społeczne.

Korzyści finansowe dotyczą efektywnego gospodarowania finansami publicznymi. W przypadku zlecenia zadań spółdzielniom socjalnym przez samorząd nie wystarczy proste porównanie cen świadczonych usług z cenami podmiotów komercyjnych. Należy pamiętać, że **nie chodzi jedynie o bezpośrednio wydatkowane środki na zakup konkretnych usług, ale o całościowy bilans zysków i strat**. Gdyby członkowie spółdzielni socjalnej nie uzyskali zatrudnienia, prawdopodobnie staliby się klientami urzędu pracy i/lub pomocy społecznej. Ich obsługa i uzyskane przez nich świadczenia zwiększyłyby obciążenia samorządu i należałoby je uwzględnić po stronie kosztów.

Korzyści społeczne dotyczą głównie jakościowych zmian w społeczności lokalnej i trudniej poddają się przeliczeniu na środki materialne. Związane są w szczególności ze zmniejszeniem skali zjawisk niepożądanych i negatywnych, takich jak: bezro-

bocie, przestępczość, ubóstwo, problemy edukacyjne czy zanieczyszczenie środowiska.

### Pamiętaj!

Spółdzielczość socjalna to dobre narzędzie integracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem. Pozwala też na zaspokojenie przynajmniej niektórych istotnych potrzeb społeczności lokalnej i przez to skuteczną pomocą dla samorządów w wypełnianiu ich zadań ustawowych. Wymaga jednak odpowiedniego zaplanowania oraz dopasowania do możliwości osób, które będą w niej pracować lub ją współtworzyć. Nie uda się dobrze wykorzystać spółdzielni socjalnej bez rzeczywistej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, instytucji rynku pracy oraz jednostek pomocy i integracji społecznej.

# Ewaluacja

Marc Parés, Hug March

Przez ewaluację rozumiemy systematyczny proces pozyskiwania informacji, którego celem jest ocena wartości badanego przedmiotu w oparciu o ustalone kryteria. Ewaluacja nie będzie zatem ograniczać się do stwierdzenia, że ten bądź inny proces przeprowadzono dobrze lub źle, lecz dążyć do oceny stopnia zgodności procesu z kryteriami z wykorzystaniem wybranej wcześniej strategii. Oznacza to, że przeprowadzenie ewaluacji wymaga planowania i ustalenia co, jak i gdzie będziemy oceniać.

Zaplanowanie ewaluacji jest jednym z najważniejszych zadań początkowych przy złożonych procesach przeprowadzanych przez administrację. Wymaga zastanowienia się nad celami każdorazowego doboru kryteriów oceny, rodzaju potrzebnych informacji i sposobów ich pozyskiwania, a także określenia, kto ma dokonać oceny i jaka będzie rola tej osoby lub instytucji w całym procesie. W tym rozdziale przyjrzymy się bliżej tym kwestiom. Opis dotyczy ewaluacji procesów partycypacyjnych, ale w analogiczny sposób może być stosowany do jakichkolwiek działań samorządu. W przypadku kwestii opisanych w tym podręczniku jest to tym ważniejsze, że jak kilkakrotnie wykazywaliśmy, efektywne rozwiązywanie problemów społecznych wymaga włączenia jak największej

Niniejszy tekst jest fragmentem publikacji *Short Guides for Citizen Participation. No 3, Guide to Evaluating Participatory Process* autorstwa Marca Parés i Hug March wydanej przez Government of Catalonia, Department of Governance and Institutional Relations Innovation and Democratic Quality Programme (Barcelona 2013). W oryginale tekst dotyczy ewaluacji procesów partycypacyjnych. Taki opis działań ewaluacyjnych jest znakomitym przewodnikiem dla urzędników i pracowników instytucji samorządowych zajmujących się tworzeniem warunków rozwoju społeczności lokalnych na zasadach współpracy międzysektorowej otwartej na dialog z lokalną społecznością. Tekst został przetłumaczony z języka angielskiego i zredagowany na potrzeby polskiego wydania.

liczby zainteresowanych stron w planowanie, decydowanie i realizację polityk publicznych.

Cele ewaluacji i różne sposoby jej przeprowadzania decydują o kształcie każdego ze wspomnianych elementów. Dlatego też to od nich zaczniemy opis.

## Cele i typy ewaluacji

W odniesieniu do celów ewaluacji możemy wyróżnić co najmniej pięć obszarów tematycznych, **które są niezależne od celów ocenianego procesu partycypacyjnego**. Są to:

**Zgodność z przyjętymi normami:** przeprowadzanie ewaluacji czasem jest podyktowane koniecznością zaspokojenia zewnętrznych lub oficjalnych wymogów. Innymi słowy, jej celem może być zaspokojenie wymagań prawnych lub regulaminowych definiujących ewaluację jako ostatni krok w procesie. W takich przypadkach jej wartość jest oczywiście bardzo ograniczona.

**Legitymacja:** ewaluacja może też służyć uzasadnieniu praktyk partycypacyjnych, prezentując je jako neutralne i wartościowe. Ten typ ewaluacji często kontrolują wyłącznie osoby odpowiedzialne za realizację procesu, ale może on być użyteczny jako środek pozyskiwania argumentów do podjęcia działań politycznych oraz zapewnienia większej transparentności procesowi zmian politycznych.

**Efektywność:** celem ewaluacji może być ciągłe ulepszanie procesów i tworzenie skuteczniejszych mechanizmów i metod działania.

**Współodpowiedzialność:** innym celem ewaluacji może być rozdzielenie odpowiedzialności za



Tabela 6. Typy ewaluacji

	Ewaluacja jako dokonywanie pomiaru	Ewaluacja jako narzędzie zarządzania	Ewaluacja jako wydawanie sądów	Ewaluacja jako sposób negocjacji
Co to znaczy „poddanie ewaluacji”?	Mierzenie namacalnych rezultatów.	Analiza relacji między kryteriami, rezultatami i przyczynami.	Ocena jakości procesu i/lub jego rezultatów w odniesieniu do założonego ideału.	Wypracowanie wspólnej definicji sukcesu – czym jest i jakie są jego elementy składowe?
Cele ewaluacji	Sprawdzenie, czy cele zrealizowano.	Ulepszenie procesów i rezultatów.	Zaznajomienie się z ideałem.	Zbiorowa refleksja, negocjacje i osiągnięcie konsensusu.
Podejście do ewaluacji	Podejście pozytywistyczne.	Podejście pozytywistyczne.	Podejście regulacyjne.	Podejście konstruktywistyczne.
Rola osób dokonujących ewaluacji (ewaluatorów)	Ewaluator jako naukowiec.	Ewaluator jako urzędnik.	Ewaluator jako sędzia.	Ewaluator jako mediator.

Źródło: Jorba L., Anduiza E., *Por qué y cómo evaluar la participación*, Barcelona 2009

działania i decyzje podejmowane w konkretnej sprawie między strony i położenie nacisku na zbiorowe zarządzanie procesem oraz współpracę obywateli z administracją publiczną. W tym przypadku ewaluacja oznacza poddanie refleksji sposobu przeprowadzania i sensu całego procesu.

**Budowanie społeczeństwa obywatelskiego:** ewaluacja może służyć pobudzeniu obywateli do refleksji na temat możliwości ich uczestnictwa w życiu publicznym indywidualnie i grupowo. Może być zatem częścią szerszej strategii, której celem jest edukacja, przeszkolenie i zaangażowanie obywateli w działania w sferze publicznej.

Poza wymienionymi celami ewaluacji, w licznych publikacjach poświęconych prowadzeniu polityki publicznej znajdziemy wiele odmiennych punktów patrzenia na to zagadnienie.

Cztery opisane modele koncentrują się na odmiennych aspektach przedmiotu ewaluacji i opierają na różnych koncepcjach oceny. Jeśli skupiamy się wyłącznie na ewaluacji procesów partycypacyjnych, powinniśmy pamiętać o następujących elementach:

1. Aby umożliwić pełną i obiektywną ocenę, należy zastosować strategię umożliwiającą uczestnictwo wszystkim stronom, które były zaangażowane w proces partycypacyjny. **Ewaluacja partycypacyjna** stwarza

wszystkim uczestnikom procesu partycypacyjnego szansę nauki i podzielenia się odpowiedzialnością.

2. Jeśli posługujemy się ewaluacją jako narzędziem zarządzania, dynamika **ciągłej ewaluacji** musi umożliwiać ulepszanie procesu w miarę jego rozwoju.
3. **Ewaluacja musi rozpocząć się wraz z zainicjowaniem procesu**, a nie na jego końcu – przynajmniej jeśli chodzi o jego zaplanowanie i sprecyzowanie. Ewaluacja wymaga zebrania danych i informacji różnymi kanałami, co oznacza, że musimy określić wcześniej, czego i jak chcemy się dowiedzieć, a także, jakie kryteria oceny będziemy stosować.

### Czego dotyczy ewaluacja?

Przed rozpoczęciem ewaluacji musimy precyzyjnie zdefiniować, czego ma ona dotyczyć, a następnie określić, jakie aspekty chcemy poddać ocenie, jakimi kryteriami będziemy się posługiwać i z jakiej metodologii skorzystamy.

Podczas oceny partycypacji, a zwłaszcza procesów partycypacyjnych, można wyróżnić przynajmniej trzy główne pola oceny:

- **Kontekst, w jakim przebiegał proces.** Niektóre techniki ewaluacji skupiają się na badaniu tego, czy kontekst, w jakim miał miejsce proces partycypacyjny, sprzyjał jego powo-

dzeniu i czy zmiana kontekstu zwiększa tę szansę. Taka ewaluacja może skupiać się na: lokalnym kapitale społecznym, charakterystyce miejscowych instytucji, wcześniejszym doświadczeniu w zakresie partycypacji itp. Celem jest zatem analiza czynników zewnętrznych wobec procesu, które mogły decydować o jego powodzeniu lub porażce.

- **Sam proces i wykorzystane w nim instrumenty.** W większości przypadków ewaluacja skupia się na procesie partycypacyjnym: liczbie i rodzajach uczestników, sposobie funkcjonowania zastosowanych technik deliberacji, wpływie uczestników na ostateczne rezultaty itd. Ocena może obejmować cały proces – całościowo lub z podziałem na fazy, albo skupiać się na konkretnych narzędziach – warsztatach, konsultacjach, sondażu deliberatywnym itd.
- **Konsekwencje i oddziaływanie procesu.** Najbardziej ambitny typ ewaluacji ocenia wpływ procesu partycypacyjnego na rzeczywistość. Dokonuje się go zazwyczaj *post factum*, badając dwa rodzaje oddziaływania: wymierny – dotyczący treści procesu, oraz niewymierny – dotyczący podniesienia jakości relacji powstałych w wyniku procesu. Ocena pierwszego z nich wymaga często odczekania, aby efekty stały się widoczne, natomiast drugi rodzaj wpływu można poddać ewaluacji natychmiast po zakończeniu procesu. Ewaluacja może też dotyczyć wyłącznie bezpośrednich rezultatów procesu, innymi słowy tego, czy przeprowadzono określone działania. Inni idą krok dalej i starają się sprawdzić, czy proces może osiągnąć konkretne cele związane ze zmianą środowiska społecznego, miejskiego lub systemu demokratycznego, czyli określić, czy działania doprowadziły do realizacji celów na tych polach.

### Pamiętaj!

Proces partycypacyjny jako taki jest narzędziem poprawy relacji pomiędzy obywatelami i administracją publiczną. Ewaluacji nie można zatem ograniczyć do jego efektów lub relacji między celami a wypracowanymi rezultatami, lecz musi ona korzystać ze strategii zorientowanych na proces.



Osiedlowa Spółdzielnia Socjalna „PRAGA” z Warszawy oferuje sprzątnięcie klatek schodowych i otoczenia budynków oraz drobne usługi remontowe.

### Kto powinien przeprowadzać ewaluację? Przestrzenie ewaluacji

Każdy proces ewaluacji powinien angażować odpowiedzialnych urzędników zewnętrznych lub uczestniczących w procesie partycypacyjnym, zadaniem których jest koordynacja metodologiczna procesu i jego różnorodnych przestrzeni roboczych, a także tworzenie instrumentów do gromadzenia istotnych danych i poddawanie ich analizie.

Osobami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie ewaluacji mogą być urzędnicy zatrudnieni przy procesie partycypacyjnym bądź pracownicy instytucji administracji publicznej patronujących procesowi (**ewaluacja wewnętrzna**), albo też osoby niezwiązane z procesem partycypacyjnym (**ewaluacja zewnętrzna**). Jednak bez względu na typ ewaluacji zawsze należy zdefiniować rolę, którą w jej przebiegu mają odegrać uczestnicy działań partycypacyjnych.

Niezależnie od tego, jak bardzo partycypacyjny jest proces ewaluacji, nie każdy uczestniczy w nim na wszystkich etapach. Należy również pamiętać, że ewaluacja posiada własną dynamikę i odbywa się w środowisku kształtowanym przez inny proces, w którym działają już mechanizmy partycypacji. Dlatego najlepszym scenariuszem jest obranie za punkt wyjścia sytuacji, z którą mamy do czynienia, i dostosowanie zasad organizacji do konkretnego kontekstu. Jeśli już zapamiętaliśmy powyższe uwagi, możemy przejść do opisu przestrzeni ewaluacji cechujących się różnym stopniem zaangażowania uczestników i funkcjami, które pełnią w procesie.

Tabela 7. Przestrzenie ewaluacji

	Uczestnicy	Charakterystyka	Funkcje
Zespół ds. ewaluacji	Urzednicy zarzadzajacy procesem. Administracja odpowiedzialna za proces. Grupa obywateli zaangażowanych w prace przy procesie.	Mały zespół, który może zająć się koordynacją i przeprowadzeniem ewaluacji. Częste spotkania, aby przeprowadzić ewaluację. Codzienne konsultacje z członkiem zespołu urzędników odpowiedzialnych za proces.	Przeprowadzenie całościowej, systematycznej ewaluacji. Określenie kryteriów ewaluacji. Całościowa ocena ostatecznych rezultatów ewaluacji. Określenie, jakie działania należy podjąć.
Przestrzenie monitoringu	Pracownicy i uczestnicy procesu, którzy chcą bardziej zaangażować się w ewaluację, otrzymując informacje i wnosząc własny wkład.	Licniejsze przestrzenie lub organy/ciała o rzadszej częstotliwości spotkań. Stałe zespoły spotykające się w określonych fazach procesu ewaluacyjnego, aby sprawdzić jego poprawność i wnieść własny wkład w prace.	Zespół osób dysponujących zawsze aktualną wiedzą na temat stanu procesu ewaluacji. Wkład w prace ewaluacyjne i gwarantowanie poprawności dynamiki, treści i wyników procesu ewaluacji.
Mechanizmy ewaluacji	Potencjalnie wszyscy uczestnicy procesu. Przynajmniej najważniejsi uczestnicy procesu. Można również uwzględnić strony/obywateli, którzy nie brali udziału w procesie.	Czasami używa się wybranych narzędzi (kwestionariuszy, wywiadów, grup dyskusyjnych, warsztatów itp.), aby pogłębić ewaluację i dotrzeć do większej grupy osób.	Zbieranie opinii i spostrzeżeń uczestników i/lub innych obywateli.

Należy unikać dublowania organów i struktur. Jest to ważne, ponieważ wyróżnione przestrzenie mogą często zostać przypisane do istniejących już organów funkcjonujących w ramach procesu partycypacyjnego. Obowiązki grupy dokonującej ewaluacji można powierzyć zespołowi kierującemu procesem partycypacyjnym. Przestrzeń monitorowania może przejść zespół monitorujący działania partycypacyjne, jeśli taki istnieje. W procesie oceny można też uwzględnić wykorzystanie niektórych narzędzi prowadzenia konsultacji w odpowiednim momencie, na przykład planując rozdanie uczestnikom kwestionariuszy ewaluacyjnych na koniec procesu partycypacyjnego.

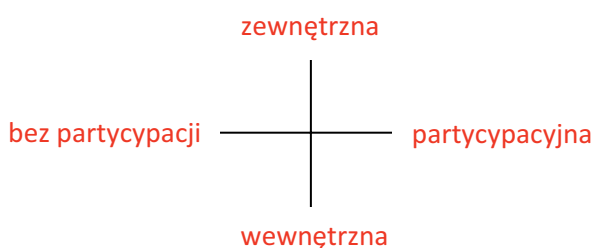


Diagram 26. Rodzaje ewaluacji

### Ewaluacja krok po kroku

Pierwszy krok, który powinniśmy zrobić, przeprowadzając ewaluację, to starannie się do niej przygotować. We wstępnej fazie procesu musimy zdefiniować jego **ogólne ramy**, odpowiadając na pytania:

- Dlaczego chcemy dokonać ewaluacji?
- Co dokładnie chcemy ocenić?
- Kto przeprowadzi ewaluację?

Kiedy już na nie odpowiemy, kolejnym etapem będzie określenie **kryteriów i pytań ewaluacyjnych**. To najważniejsze zadanie, ponieważ odpowiedzi na powyższe pytania są podstawą oceny. Nie wszystkie kryteria da się zastosować w każdym procesie ewaluacji. Może okazać się, że lepiej dobrać inny zestaw, bardziej pasujący do konkretnych celów, które chcemy osiągnąć. W każdym przypadku wybrane kryteria muszą odpowiadać i celom ocenianego procesu partycypacyjnego, i tym wyznaczonym przez zespół ds. ewaluacji. Podczas układania listy kryteriów dobrze jest mieć na uwadze kilka aspektów:

- **Prostota.** Należy uwzględnić wszystkie kryteria potrzebne do tego, by ewaluacja wyglądała tak, jak sobie życzymy, ale tylko wówczas, jeśli są one niezbędne. Ocenianie na podstawie zbyt obszernego zestawu kryteriów może oznaczać dużo męczącej, a przy tym zbędnej pracy. Lepiej pozostać przy krótkiej liście jasnych, precyzyjnie określonych warunków.
- **Zachowanie specyfiki.** Kryteria muszą odpowiadać konkretnym potrzebom oceniającego procesu, być łatwe do zaobserwowania i zmierzenia.
- **Konsensus.** Dobrane kryteria powinny być dostosowane do potrzeb stron zaangażowanych w proces partycypacyjny i ewaluacji.

Po określeniu listy kryteriów każdemu z nich należy przypisać odpowiadające mu **pytania ewaluacyjne**, które pozwolą zmierzyć stopień ich zgodności z rzeczywistością. W niektórych przypadkach można posłużyć się wskaźnikami ilościowymi, w innych trzeba używać określeń jakościowych. Pytania powinny być zawsze:

- **Proste.** Ułatwiają dokonywanie oceny i pozyskiwanie informacji.
- **Konkretne.** Gwarantują uzyskanie odpowiedzi.
- **Dostępne.** Dotyczą informacji dostępnych dla osoby dokonującej ewaluacji.
- **Ważne i wiarygodne.** I dla uczestników, i dla osób dokonujących oceny.

Na tym etapie należy **określić strategię pozyskiwania informacji**. Oznacza to zaplanowanie, jakich narzędzi będziemy używać i do jakich źródeł się odwołamy, aby zdobyć potrzebną wiedzę. Zatem każdemu z pytań ewaluacyjnych musi towarzyszyć jeden lub kilka instrumentów do zdobywania informacji oraz jedno lub kilka źródeł. W części dotyczącej kryteriów ewaluacji szerzej omawiamy kwestię potencjalnych narzędzi do gromadzenia danych.

Kiedy już zaplanujemy proces ewaluacji, możemy zabrać się do pracy, przechodząc do fazy **pozyskiwania i przetwarzania informacji**. Naturalnie powinniśmy dotrzeć do tego miejsca przed rozpoczęciem procesu partycypacyjnego. Jak już wspominaliśmy, lepszym sposobem dokonywania ewaluacji jest rozpoczęcie jej równoległe z procesem przy zachowaniu zasad partycypacji i ciągłości. Zatem w chwili rozpoczęcia działań partycypacyjnych powinniśmy dysponować jasno zdefiniowanymi ramami ewaluacji, listą kryteriów i pytań oraz strategią zdobywania da-

nych. Co więcej, równoległe planowanie procesu partycypacyjnego i jego ewaluacji może być pożyteczne dla tego pierwszego, dzięki możliwości uwzględnienia kryteriów jego późniejszej oceny.

Etap zdobywania i przetwarzania informacji jest momentem, w którym sprawdzamy w praktyce działanie strategii wybranych w fazie planowania. Wcześniej powinniśmy jednak sformułować protokół postępowania dla każdego z nich. Należy też zaplanować szczegóły dotyczące gromadzenia wiedzy: sposoby i moment podejmowania działań. Zgromadzone dane poddajemy obróbce.

Kiedy już to zrobimy, możemy przejść do ostatniej fazy procesu. **Uzyskane informacje należy poddać ewaluacji, a działania trzeba ponownie zdefiniować**, aby uzupełnić ewentualne braki zaobserwowane w trakcie ewaluacji. Należy pamiętać o tym, że powinien być to proces ciągły. Informacje służące ewaluacji należy gromadzić podczas procesu partycypacyjnego, aby umożliwić ulepszenie przyszłych procesów, przy czym ich ocena musi odbywać się w sposób ciągły, co pozwoli wprowadzać korekty i ulepszenia już w trakcie procesu. Na tym etapie prac powinniśmy:

- Przedyskutować i ocenić wyniki analizy.
- Uzgodnić działania poprawiające proces partycypacyjny.

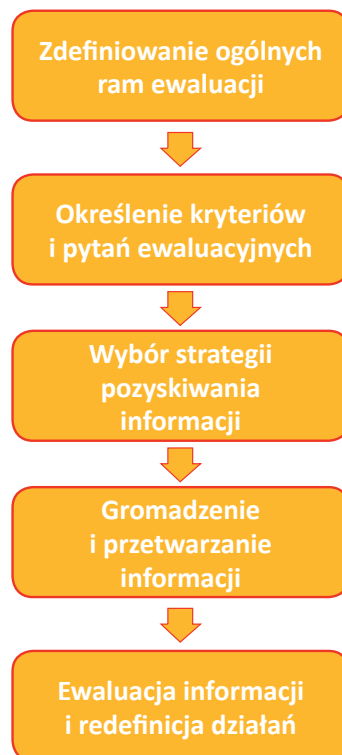


Diagram 27. Fazy procesu ewaluacyjnego





# Podsumowanie

Krzysztof Cibor

**M**ateriały szkoleniowe, które oddajemy do rąk czytelników, mają na celu jak najlepsze przygotowanie ich do optymalnego wykorzystania lokalnych zasobów przedsiębiorczości społecznej przy realizacji zadań publicznych, do których zobowiązane są samorządy. Przemysłana realizacja tych zadań może przyczynić się do wzmocnienia lokalnej wspólnoty, budowania mocnych podstaw lokalnej gospodarki oraz przynieść oszczędności samorządowemu budżetowi. Pozostaje również w zgodzie z europejskimi tendencjami, które wcześniej czy później przełożą się na zmiany obowiązujących w Polsce przepisów.

Zgodnie z naszymi doświadczeniami i wiedzą, którymi dzielimy się w niniejszym podręczniku, realizacja usług publicznych sensowna z punktu widzenia wspólnoty samorządowej powinna uwzględniać etapy:

## 1. DEFINICJA

Określenie usług mających charakter społeczny, zgodnie z normami, które znajdują się w zapisach o zamówieniach publicznych, oraz zgodnie z przepisami o działalności pożytku publicznego.

## 2. IDENTYFIKACJA AKTORÓW

Określenie, kto jest odbiorcą zdefiniowanych usług, kto może je świadczyć, a na kogo będzie wpływała ich realizacja. Dotyczy to grup ludzi oraz osób prawnych – po stronie publicznej, prywatnej i społecznej.

## 3. DIAGNOZA POTRZEB

W porozumieniu i współpracy ze zidentyfikowanymi aktorami należy dokonać diagnozy zbiorowych potrzeb oraz usług społecznych istotnych do ich zaspokojenia.

## 4. BUDOWANIE SIECI

Na podstawie postawionej diagnozy i w oparciu o zidentyfikowanych aktorów powstają partnerstwa służące optymalnemu wykorzystaniu zasobów w celu jak najlepszej realizacji usług. W razie potrzeby należy wziąć pod uwagę udział samorządu w tworzeniu nowych podmiotów.

## 5. REALIZACJA USŁUG

Dostarczanie usług niezbędnych do zaspokojenia potrzeb, w oparciu o zasoby, zgodnie z przepisami polskiego prawa.

## 6. EWALUACJA

Analiza następujących kwestii: czy jakość usług została zapewniona? Czy potrzeby zostały zaspokojone? Czy wzrasta jakość życia? Czy osiągnięta została społeczna wartość dodana? Co i jak należy poprawić?



# Bibliografia

- Arbter K., Handler M., Purker E., Tappeiner G., Trattnigg R., *The Public Participation Manual. Shaping the future together*, Austrian Society for Environment and Technology, Federal Ministry for Agriculture and Forestry, the Environment and Water Supply, Wiedeń 2007.
- Brzozowska J., Bulka A., *Spółdzielnie socjalne. Vademecum powstania i funkcjonowania spółdzielni socjalnych*, Caritas Diecezji Kieleckiej, Kielce 2010.
- Bulka A., Okraszewska A., Kwiatkowski J., *Spółdzielnia socjalna krok po kroku. Poradnik dla osób, które chcą założyć spółdzielnię socjalną*, MISTiA, Kraków 2008.
- Drozd-Jaśniewicz, *Społeczny wymiar działalności spółdzielni*, Prezentacja wyników badań w trakcie konferencji organizowanej przez ZLSP pod nazwą „Wsparcie członków Rad Nadzorczych spółdzielni w procesie zarządzania spółdzielnią”, która odbyła się w Warszawie w dniu 1 lipca 2013 r.
- Ekonomia społeczna: Kraków 2004*, MPS, ZLSP, Warszawa 2005.
- Gładoch M., *Partycypacja pracownicza w spółdzielni w perspektywie polskiej*, w: *Szkolenie ku demokracji. Informacja, konsultacja i partycypacja pracowników w przedsiębiorstwach na przykładzie spółdzielni*, ARiPS ZLSP, Kraków 2009.
- Godlewska-Bujok B., Miżejewski C. *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*, ZWP MPiPS, Warszawa 2012.
- Herbst J., *Kondycja ekonomii społecznej w Polsce 2006*, Klon/Jawor, Warszawa 2006.
- Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2010–2011 r.*, MPiPS, Warszawa sierpień 2012.
- Jałowicki B., *Lokalność jako czynnik rozwoju społecznego*, „Wieś i Rolnictwo”, nr 2 (57), 1987.
- Jorba, L. I Anduiza, E., *Por qué y cómo evaluar la participación*, w: *M. Parés, Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participative*, Barcelona 2009.
- Juszczak M., Miżejewski C., Ołdak M., *Jak założyć i prowadzić spółdzielnię socjalną? – Poradnik*, Warszawa 2009.
- Kaczmarek B.M. *Jak założyć spółdzielnię socjalną*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2010.
- Kanon lokalnych konsultacji społecznych*, praca zbiorowa, FISE, Warszawa 2014.
- Kompendium wiedzy dla lustratorów. Zeszyt 6*, Warszawa 2008.
- Kwapisz K., *Prawo spółdzielcze. Komentarz*, Lexis-nexis, Warszawa 2012.
- Miżejewski C., *Dlaczego warto założyć spółdzielnię socjalną?*, Poznań 2009.
- Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2008.
- Parés M., March H., *Short Guides for Citizen Participation. No 3, Guide to Evaluating Participatory Processes*, Government of Catalonia, Department of Governance and Institutional Relations Innovation and Democratic Quality Programme, Barcelona 2013.
- Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, Kraków 2008.



Radecki P., Brożyna E., Kryjom P., *Podręcznik organizatora i kierownika spółdzielni socjalnej*, KIG-R, Warszawa 2007.

Sadura P., Probosz M., *Konsultacje w społeczności lokalnej: planowanie, przygotowanie, prowadzenie konsultacji społecznych metodą warsztatową*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

Sobol A., *Społeczne aspekty funkcjonowania spółdzielni socjalnych*, OZRSS, Warszawa 2009.

*Spółdzielnia socjalna osób niepełnosprawnych. Poradnik*, KZRSIiSN, Warszawa 2011.

Stefaniak A., *Prawo Spółdzielcze oraz Ustawa o Spółdzielniach Mieszkaniowych. Komentarz – orzecznictwo*, Wydanie XII, OWSP „DELTA”, Warszawa 2013.

*Vademecum likwidatora. Zeszyt 10*, Warszawa 2009.

### Wykaz stron internetowych:

[www.atlas.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.atlas.ekonomiaspoleczna.pl)

[www.bip.ms.gov.pl/pl/rejstry-i-ewidencje-okrajowy-rejestr-sadowy/formularze-wnioskow-wykorzystywanych-w-krs](http://www.bip.ms.gov.pl/pl/rejstry-i-ewidencje-okrajowy-rejestr-sadowy/formularze-wnioskow-wykorzystywanych-w-krs)

[www.bgk.com.pl](http://www.bgk.com.pl)

[www.dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl](http://www.dobrepraktyki.decdujmyrazem.pl)

[www.druki.gofin.pl](http://www.druki.gofin.pl)

[www.ekonomiaspoleczna.pl](http://www.ekonomiaspoleczna.pl)

[www.es.malopolska.pl](http://www.es.malopolska.pl)

[www.fundacja.e-gap.pl](http://www.fundacja.e-gap.pl)

[www.grod.pl.tl](http://www.grod.pl.tl)

[isap.sejm.gov.pl](http://isap.sejm.gov.pl)

[www.kramsk.spoldzielnie.org/](http://www.kramsk.spoldzielnie.org/)

[www.krs.org.pl](http://www.krs.org.pl)

[www.kwapinka.osp.org.pl/index.php/2012-09-21-12-29-09/wideo/262-spoldzielnia-socjalna-przystan-w-raciechowicach](http://www.kwapinka.osp.org.pl/index.php/2012-09-21-12-29-09/wideo/262-spoldzielnia-socjalna-przystan-w-raciechowicach)

[www.marr.pl](http://www.marr.pl)

[www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)

[www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl)

[www.msap.uek.krakow.pl](http://www.msap.uek.krakow.pl)

[www.myslenice-itv.pl/spoldzielnie-socjalne-w-gminie-raciechowice-przyklad-dla-innych-samorzadow/](http://www.myslenice-itv.pl/spoldzielnie-socjalne-w-gminie-raciechowice-przyklad-dla-innych-samorzadow/)

[www.naszafirma.spoldzielnie.org/](http://www.naszafirma.spoldzielnie.org/)

[www.ngo.pl](http://www.ngo.pl)

[ois.rops-opole.pl/download/Spol.%20socjal.%20Grod-dobra%20praktyka.pdf](http://ois.rops-opole.pl/download/Spol.%20socjal.%20Grod-dobra%20praktyka.pdf)

[www.ozrss.pl](http://www.ozrss.pl)

[www.pip.gov.pl](http://www.pip.gov.pl)

[www.rynekpracy.org](http://www.rynekpracy.org)

[www.spoldzielniagrod.pl.tl/Strona-startowa.htm](http://www.spoldzielniagrod.pl.tl/Strona-startowa.htm)

[www.spoldzielnia-przystan.pl](http://www.spoldzielnia-przystan.pl)

[www.spoldzielnie.org](http://www.spoldzielnie.org)

[www.spoldzielnie.org.pl](http://www.spoldzielnie.org.pl)

[www.spoldzielniesocjalne.org](http://www.spoldzielniesocjalne.org)

[www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks)

[www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl)

[www.wortales.rops.krakow.pl](http://www.wortales.rops.krakow.pl)

[www.zus.pl](http://www.zus.pl)

# Notatki

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

A series of horizontal dotted lines for writing.



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.



A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.





A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.









A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

Lined writing area with horizontal dotted lines for text entry.

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.