

Paweł Mikołajczak, Waldemar Czternasty

Wspieranie rozwoju przedsiębiorstw ekonomii społecznej w Polsce przez fundusze europejskie

Ekonomiczne Problemy Usług nr 116, 420-432

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*PAWEŁ MIKOŁAJCZAK**WALDEMAR CZTERNASTY*

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

WSPIERANIE ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW EKONOMII SPOŁECZNEJ W POLSCE PRZEZ FUNDUSZE EUROPEJSKIE

Streszczenie

Idee i wartości ekonomii społecznej znajdują swój wyraz w celach przedsiębiorstw społecznych oraz w sposobie realizowanych przez nie działań, jednak nie tylko one są wyznacznikiem ich społecznych zachowań. Niezbędne stają się również określone środki finansowe stymulujące powstawanie oraz rozwój tych przedsiębiorstw. Fundusze Unii Europejskiej mogą stanowić jeden z istotnych determinantów rozwoju ich potencjału oraz czynnik ograniczający lukę kapitałową w sektorze przedsiębiorstw społecznych.

Słowa kluczowe: przedsiębiorstwa społeczne, luka kapitałowa, fundusze europejskie

Wprowadzenie

Podstawową ideę ekonomii społecznej, w ogólnej interpretacji, stanowi prymat działania na rzecz ludzi nad maksymalizacją zysku. Zatem kluczowe znaczenie ma dla niej misja społeczna, która jest oparta na wartościach solidarności, partycypacji, samorządności i odgrywa ważną rolę w rozwoju społecznym na różnych szczeblach gospodarowania w poszczególnych krajach niezależnie od poziomu ich zamożności, systemu politycznego czy dominującej religii. W konsekwencji realizacja wartości ekonomii społecznej pozwala angażować zasoby ludzkie w sposób komplementarny do sektora prywatnego i publicznego, a także zapobiegająco wpływać na występujące w każdym społeczeństwie gospodarcze, społeczne i kulturowe obszary zagrożone szeroko rozumianą marginalizacją, generującą patologie społeczne, których ujemne konsekwencje odczuwa cała społeczność.

Wskazane wyżej idee i wartości ekonomii społecznej znajdują swój wyraz w celach przedsiębiorstw społecznych, w sposobie realizowanych przez nie działań. Nie tylko one są jednak wyznacznikiem ich społecznych zachowań; niezbędne stają się również określone środki finansowe stymulujące powstawanie oraz rozwój tych przedsiębiorstw. Małe i średnie prywatne firmy dość powszechnie korzystają z finansowego unijnego wsparcia między innymi w celu rozwoju, poprawy innowacyjności czy wzmocnienia konkurencyjności rynkowej. A przedsiębiorstwa społeczne?

Istotne poznawczo, w świetle tego pytania, jako cel opracowania staje się rozpoznanie dotychczasowego i przewidywanego dostępu przedsiębiorstw społecznych w Polsce do funduszy Unii Europejskiej, mogących stanowić jeden z istotnych determinantów rozwoju ich potencjału. W tym świetle istotną hipotezą jest twierdzenie, że współczesne nurty ekonomii dają impuls do rozwoju przedsiębiorstw ekonomii społecznej, jednak ich rzeczywisty stan i ograniczone możliwości rozwojowe w gospodarce Polski są w dużym stopniu rezultatem niedostatecznego unijnego wsparcia.

Rozważania na ten temat poprzedzono identyfikacją przedsiębiorstw społecznych w kontekście ich cech i prawnych form funkcjonowania w rzeczywistości gospodarczej.

Kryteria wyróżniania przedsiębiorstw społecznych

Dokonując identyfikacji przedsiębiorstwa społecznego należy uznać, że stanowi ono przede wszystkim kluczowe ogniwo ekonomii społecznej. Celem jego funkcjonowania nie jest tylko wytwarzanie określonych dóbr i usług, ale także poprzez bazowanie na kapitale społecznym, generowanie innowacyjności i efektywności oraz poszerzanie rynku przez włączanie do uczestnictwa w nim osób dotychczas wykluczonych. Stanowi ono zatem integralną część gospodarki rynkowej pomimo ulokowania swojej misji i celów poza rynkiem¹.

B. Jaruszek-Kopacz z kolei uważa, że przedsiębiorstwo społeczne to każda instytucja działająca na rynku dla realizacji celów ekonomicznych i społecznych. Stanowi część wspólną wszystkich trzech sektorów, ponieważ działa na rzecz dobra publicznego z silnym poczuciem misji społecznej, ale stosując wszelkie zasady myślenia biznesowego².

Celem przedsiębiorstw społecznych w ujęciu E. Leś jest osiągnięcie równowagi ekonomicznej dzięki udanemu połączeniu rynkowych i nierynkowych źródeł finansowania oraz zasobów niepieniężnych i dochodów z ofiarności prywatnej³ lub z góry zamierzone efekty podejmowanego działania⁴. Jednostki te są podmiotami gospodarczymi i społecznymi, aktywnymi we wszystkich sektorach. Przedsiębiorstwa społeczne są często postrzegane jako podgrupa ekonomii społecznej zorientowana na rynek oraz odpowiedź instytucjonalna organizacji trzeciego sektora na ich problemy z finansowaniem swojej działalności⁵.

¹ J. Defourny, *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja i rzeczywistość*, Ekonomia Społeczna, Kraków 2004, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005, s. 51.

² B. Jaruszek-Kopacz, *Ekonomia społeczna a biznes. Współistnienie, konkurencja, współpraca*, Ekonomia Społeczna – Teksty 2008, Warszawa 2008, s. 5.

³ E. Leś, *Nowa gospodarka społeczna. Wybrane koncepcje*, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 37.

⁴ B. Kożuch, *Nauki o organizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011, s. 55.

⁵ E. Leś, *Nowa gospodarka społeczna...*, s. 38.

Cele przedsiębiorstwa można również ująć jako pożądany stan spraw, które organizacja chce zrealizować⁶. Ich sprecyzowanie przez PES bywa często stosunkowo trudne, głównie z uwagi na rozbieżności między celami deklarowanymi a rzeczywiście realizowanymi przez organizację. W sytuacjach zaistnienia kolizji i konfliktu, zarządzający przedsiębiorstwem społecznym powinni mieć świadomość i wiedzę, co jest priorytetowym celem firmy i jakie podjąć decyzje, które doprowadzą do realizacji rozbieżnych celów⁷.

Na zasady, jakie powinny występować w przedsiębiorstwie społecznym w relacjach między pracownikiem a kapitałem i zarządzaniem oraz celami, na jakie przeznaczają się wypracowany zysk, wskazuje rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 lutego 2009 roku w sprawie gospodarki społecznej. Przede wszystkim działalność podmiotów społecznych stawia cele społeczne nad priorytetami ekonomicznymi. Ich funkcjonowanie oparte na zasadach solidarności i odpowiedzialności opiera się głównie na łączeniu interesów ich członków z dobrem ogółu. Jedną z najważniejszych cech przedsiębiorstw społecznych jest również ich samorządność i niezależność od władz publicznych⁸.

Europejska sieć badawcza EMES sformułowała dziewięć kryteriów wyróżniających przedsiębiorstwa ekonomii społecznej, z których cztery mają charakter ekonomiczny, a pozostałe pięć wymiar społeczny. Z jednej strony mają one wymiar uniwersalny, z drugiej jednak budzą rozliczne wątpliwości interpretacyjne. Kryteriów EMES nie należy jednak traktować jako warunków koniecznych, które powinna spełniać organizacja, aby zyskać miano podmiotu społecznego⁹.

W zakresie wyróżników ekonomicznych podmioty społeczne prowadzone są w sposób ciągły, regularny oraz na podstawie instrumentów ekonomicznych. Dokonują sprzedaży wytwarzanych dóbr i/lub usług o charakterze rynkowym oraz publicznym. Nabywcą tych pierwszych są głównie konsumenci indywidualni, rzadziej przedsiębiorstwa. Publiczne natomiast nabywane są przez np. administrację państwową lub samorządową. Aspekt ciągłości w działalności produkcyjnej i/lub usługowej wyraża się natomiast w tym, że podmioty ekonomii społecznej nie mogą działać incydentalnie w realizacji swoich celów społecznych¹⁰.

Wysoki stopień niezależności w stosunku do instytucji publicznych to kolejna cecha przedsiębiorstwa ekonomii społecznej. Przede wszystkim wiąże się ona z suwerennością w zakresie podejmowania decyzji dotyczących swoich działań. Nie

⁶ A. Etzioni, *Modern Organizations*, Prentice-Hall, New York 1964, s. 6.

⁷ E. Bogacz - Wojtanowska, *Przedsiębiorstwa ekonomii społecznej i ich wpływ na gospodarkę lokalną*, w: D. Strahl, *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 1161, Wrocław 2007, s. 229–235.

⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19.02.2009 r. w sprawie gospodarki społecznej (2008/2050).

⁹ <http://pdsc.pl/pl/ blogi/ malgorzata- kaliszewska/264- cechy- swoiste- ekonomii -spoecznej> (30.11.2014).

¹⁰ K. Wygnański, P. Frączak, *Ekonomia społeczna w Polsce – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, Ekonomia Społeczna – Teksty 2006, Warszawa 2006, s. 22.

dotyczy to zależności od subsydiów publicznych, jednak nie są one kierowane ani bezpośrednio, ani pośrednio przez instytucje publiczne czy inne organizacje¹¹.

Ryzyko ekonomiczne stanowi, podobnie jak w przypadku każdej firmy, immanentną cechę działalności PES. Ich finansowa kondycja zatem uzależniona jest w sposób bezpośredni od możliwości zbywania wytwarzanych produktów lub/i usług. Nie oznacza to jednocześnie ich pełnej ekonomicznej samowystarczalności.

Ostatnim sformułowanym przez European Research Network kryterium ekonomicznym, cechującym podmioty ekonomii społecznej, jest minimalna ilość pracy odpłatnej. Podobnie jak w przypadku większości tradycyjnych stowarzyszeń nienastawionych na zysk, przedsiębiorstwa społeczne mogą łączyć finansowe i niefinansowe źródła dochodu oraz pracę wolontariacką z odpłatną. Podejmowana przez podmioty społeczne działalność wymaga jednak ograniczenia do minimum liczby odpłatnych pracowników¹².

Wśród kryteriów o charakterze społecznym pierwszoplanowy wydaje się cel, dla którego powoływane jest przedsiębiorstwo ekonomii społecznej. Podmiot ten bowiem nie tylko jest zorientowany na osiągnięcie zysku, ale przede wszystkim na działalność istotnie społecznie użyteczną. Dotyczy to zarówno przedsięwzięć związanych z dostarczaniem dóbr lub/i usług publicznych, czy komunalnych, jak i działalności na rzecz integracji oraz aktywizacji osób wykluczonych społecznie.

Przedsięwzięcia podejmowane przez podmiot ekonomii społecznej powinny mieć również oddolny i obywatelski charakter, co oznacza, że są one wynikiem współdziałania i zdefiniowanej wspólnie inicjatywy na rzecz szeroko rozumianej wspólnoty¹³.

Istotnym kryterium wyróżniania przedsiębiorstw ekonomii społecznej jest także możliwie demokratyczna struktura jego zarządzania, w której moc decyzyjna nie jest oparta na własności kapitału. Najbardziej pożądana jest zasada „jeden członek – jeden głos”, wprost zakorzeniona w tradycji ruchu spółdzielczego, gdzie siła głosu nie wiąże się z wielkością udziałów. W konsekwencji tworzy to mechanizm współodpowiedzialności i motywuje uczestników organizacji aktywnej działalności na rzecz rozwoju przedsiębiorstwa.

Możliwie partycypacyjny charakter prowadzonej działalności oraz zobowiązanie do niedokonywania podziału zysków między członków to kolejne wyróżniki przedsiębiorstw społecznych. Ten pierwszy polega na włączaniu władz lokalnych, pracowników oraz klientów we współdecydowanie, a nawet zarządzanie organizacją. Drugi zaś stanowi warunek konieczny istnienia podmiotu ekonomii społecznej. Jest to zobowiązanie do niedokonywania podziału zysków między jego członków. Stanowi jedno z najważniejszych i najtrudniejszych do operacjonalizacji kryteriów.

¹¹ J. Hausner, N. Laurisz, *Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja*, w: *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Hausner, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008, s. 11.

¹² C. Davister, J. Defourny, O. Gregoire, *Przedsiębiorstwa społeczne integracji zawodowej WISE w Unii Europejskiej: przegląd kategorii*, w: *Antologia tekstów kluczowych – przedsiębiorstwo społeczne*, red. J. Wygnański, Wyd. FISE, Warszawa 2008, s. 253–292.

¹³ K. Wygnański, P. Frączak, *Ekonomia społeczna...*, s. 23.

Nie oznacza ono, że rachunek ekonomiczny tych podmiotów powinien być zawsze ujemny, gdyż takie działanie może być niebezpieczne dla organizacji z ekonomicznego punktu widzenia, a przede wszystkim oddziaływać demotywująco pod względem efektywności podejmowanych działań. Ewentualny zysk służyć może rozwojowi przedsiębiorstw ekonomii społecznej i realizacji ich celów statutowych¹⁴.

Reasumując, przedsiębiorstwa ekonomiczne to podmioty, dla których leżący we wspólnym interesie cel socjalny lub społeczny stanowi kryterium działalności komercyjnej, która często charakteryzuje się wysokim poziomem innowacyjności społecznej. Ich zyski są w większości reinwestowane w realizację tego celu społecznego, a sposób organizacji lub system własności odzwierciedla ich misję, opierając się na demokratycznych lub partycypacyjnych zasadach lub mając na celu sprawiedliwość społeczną¹⁵.

Na podstawie kryteriów wyróżniania podmiotów ekonomii społecznej podjęto próbę analizy poszczególnych form prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorstw społecznych w Polsce oraz wskazano te, których ramy prawne wpisują się w definicję Parlamentu Europejskiego (por. tab. 1).

Jedną z podstawowych form prawnych ekonomicznej aktywności przedsiębiorstw jest działalność gospodarcza prowadzona przez osobę fizyczną. Zasadne wydaje się zatem pytanie, czy ten rodzaj funkcjonowania firmy można zakwalifikować do przedsiębiorstw ekonomii społecznej. Dokonując analizy wyżej zasygnalizowanych kryteriów wyróżniania tych ostatnich należy uznać, że nie ma takiej możliwości, przede wszystkim z powodu braku wpływu pracowników na sposób podziału zysku oraz zarządzanie przedsiębiorstwem. O sposobie kierowania firmą i podziału zysku decyduje bowiem wyłącznie właściciel. Podobna sytuacja odnosi się do spółek osobowych. W spółce cywilnej, jawnej czy partnerskiej, podział zysku jest indywidualny i utrudnia realizowanie celów społecznych.

Problem wydaje się nieco bardziej skomplikowany w przypadku spółek prawa handlowego, takich jak spółka z ograniczoną odpowiedzialnością oraz akcyjna. Uzależnienie zarządzania oraz podziału zysku tych podmiotów od posiadanego kapitału wskazuje na wykluczenie tego rodzaju form prawnych z możliwości ich zakwalifikowania do przedsiębiorstw ekonomii społecznej. Niemniej jednak istnieją pewne wyjątki. Występują one, gdy jedynym udziałowcem spółki kapitałowej jest stowarzyszenie, fundacja lub spółdzielnia socjalna, która realizuje określone cele społeczne. Zatrudnione w niej osoby mają natomiast realny wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem oraz sposób podziału zysku.

¹⁴ M. Eichner, P. Bańczyk, *Czar partnerstw. Tworzenie partnerstw i zarządzanie nimi*, Wyd. Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice 2011, s. 9–10.

¹⁵ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji. Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji*, Bruksela 2011, s. 2–3.

Tabela 1

Formy prawne przedsiębiorstw ekonomii społecznej

Forma prawna	Charakterystyka
Spółdzielnia socjalna	powołana na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej oraz wykorzystująca osobistą pracę jej członków; zakres prowadzonej działalności obejmuje działalność społeczną, oświatowo-kulturalną na rzecz swoich członków oraz ich środowiska lokalnego, a także działalność społecznie użyteczną w sferze zadań publicznych; członkami spółdzielni mogą być np. osoby bezrobotne, niepełnosprawne czy bezdomne
Spółdzielnia pracy	przedmiotem działalności spółdzielni socjalnej jest prowadzenie wspólnego przedsiębiorstwa opartego na osobistej pracy członków, ukierunkowanej na realizację celu gospodarczego; spółdzielnia i wszyscy jej członkowie mają obowiązek nawiązywania i pozostawania w stosunku pracy
Spółdzielnia inwalidów	szczególny rodzaj spółdzielni pracy, której celem jest zawodowa i społeczna rehabilitacja inwalidów przez pracę w prowadzonym wspólnie przedsiębiorstwie
Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością/spółka akcyjna	jedynym udziałowcem jest partner lub partnerzy społeczni; umowa spółki lub statut zawiera zapis dotyczący realizacji celów społecznych i podziału zysku; osoby zatrudnione w spółce mają wpływ na sposób, w jaki przeznaczany jest wypracowany zysk oraz mają wpływ na zarządzanie przedsiębiorstwem
Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych	zakład ubezpieczeń, który ubezpiecza swoich członków na zasadzie wzajemności; zyski z działalności przeznaczone zostają na obniżenie kosztów ubezpieczenia swoich członków w zamian za składki pokrywające jedynie wypłacone świadczenia oraz koszty działalności

Zródło: opracowanie własne.

Wsparcie dla przedsiębiorstw społecznych w unijnej polityce spójności na lata 2014–2020

W programowaniu 2004–2006 bardzo niewiele podmiotów ekonomii społecznej wzięło udział w konkursach, w których mogły otrzymać dotację na swoją działalność. Jeszcze mniej z nich uzyskało wsparcie. Prawie wszyscy beneficjenci mieli trudności ze sprawozdawczością i rozliczeniem projektów¹⁶. Sytuacja w obszarze PES w 2008 roku była trudna. Głównym problemem był brak wystarczającej wiedzy na temat przedmiotu oraz sposobów kierowania wsparcia unijnego, bowiem problematyka związana z sektorem podmiotów ekonomii społecznej była jeszcze relatywnie słabo rozpoznana. Brakowało instytucji oferujących pomoc PES, a także odpowiednich instrumentów wsparcia, w tym finansowego. Mimo że Program Operacyjny Kapitał Ludzki zakładał delegowanie zadań na poziom regionalny, jednak brak kompetencji i wiedzy na temat ekonomii społecznej podmiotów zaangażowanych

¹⁶ http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/gosk_fundusze_unijne_2007-2013.pdf (26.12.2014).

w dystrybuowaniu i monitorowaniu środków PO KL przyczyniły się do słabego stanu „trzeciego sektora”.

Doświadczenia tego okresu stanowiły motywację do podjęcia działań naprawczych. Istniały bowiem w Polsce grupy przedsiębiorstw i organizacji społecznych, których działalność była dowodem na możliwość sprawnego funkcjonowania PES na rynku. Ich wiedza i kapitał intelektualny mogły stanowić natomiast inspirację dla lepszego wykorzystania środków w kolejnej perspektywie finansowej 2007–2013, tym bardziej, że oczekiwania wobec ekonomii społecznej były bardzo duże¹⁷. Wyrazem tego okazał się między innymi Manifest ekonomii społecznej zaprezentowany podczas Gdańskiej Konferencji „Ekonomia Solidarności” w 2008 roku. Zwrócono w nim uwagę na następujące kwestie bezpośrednio lub pośrednio związane z działalnością przedsiębiorstw społecznych:

- brak dyskryminacji przedsiębiorstw społecznych w stosunku do tradycyjnych podmiotów przy jednoczesnym zagwarantowaniu nienaruszalności zasad uczciwej konkurencji poprzez nieuzasadnione uprzywilejowanie PES oraz konieczność przyjęcia aktu prawnego określającego jasne zasady funkcjonowania i wspierania przedsiębiorstw społecznych,
- stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, w których wyrażano przekonanie, że wybór najtańszej oferty nie zawsze oznacza gospodarność w dysponowaniu środkami publicznymi,
- dostęp PES do narzędzi finansowania zwrotnego adekwatnych dla przedsiębiorstw społecznych (szczególnie w zakresie sposobów oceny ich wiarygodności kredytowej),
- konieczność zachowania równowagi pomiędzy sektorem publicznym, prywatnym i społecznym oraz przywrócenie znaczenia pojęciu partnerstwa publiczno-społecznego,
- znaczenie współpracy międzynarodowej.

W zakresie zagadnień w obszarze wykorzystywania funduszy unijnych przede wszystkim uwypakowano konieczność:

- wypracowania płaszczyzny sprawnej współpracy pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za dystrybuowanie i monitorowanie wykorzystania funduszy europejskich na poziomie krajowym i regionalnym a instytucjami ekonomii społecznej,
- dostosowania funduszy strukturalnych do potrzeb i możliwości podmiotów ekonomii społecznej i uproszczenia procedur,
- ustalenia zasad finansowania, które powinno być proporcjonalne do osiągniętych rezultatów,
- uwzględnienia wyższego ryzyka inwestycji w ekonomię społeczną oraz rozłożenie interwencji w czasie,
- ułatwienia dostępu do środków podmiotom, które potrafią uzyskiwać trwałe rezultaty, a nie instytucjom działającym oportunistycznie – wyłącznie z uwagi na dostępność środków,

¹⁷ Coffey International Development, raport końcowy, *Badanie ewaluacyjne pt. Ocena wsparcia w obszarze ekonomii społecznej udzielonego ze środków EFS w ramach PO KL*, Warszawa 2009, s. 24.

- wykorzystania dorobku PIW EQUAL – wypracowanych modeli, które nadają się do upowszechnienia oraz potencjału i doświadczenia instytucji uczestniczących w realizacji projektów¹⁸.

Fundusze europejskie w programowaniu 2007–2013 miały stać się zatem szansą na rozwój sektora ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych. Ponad 60% środków Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczono do dystrybuowania i administrowania przez regiony, co dawało szansę na lepsze ich wykorzystanie. Większość z nich ukierunkowano na wsparcie ekonomii społecznej. Mimo że znaczna część działań adresowana była do przedsiębiorców, jedynie w Działaniu 6.2 w Priorytecie VI PO-KL wskazano literalnie spółdzielnie i spółdzielnie socjalne jako przedsiębiorstwa (por. tab. 2).

Analizując poszczególne działania w ramach priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, wsparcie w największym stopniu dotyczyło instytucji zajmujących się promocją przedsiębiorczości społecznej, a nie bezpośrednio przedsiębiorstw społecznych. Przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych badania ewaluacyjne wskazują zaś, że taki model niestety nie funkcjonuje efektywnie.

Polska wydała znaczne środki na budowę systemu wsparcia ekonomii społecznej. Mimo bardzo dobrych wyników w ocenie wskaźnikowej, które udało się wypracować, nie osiągnięto zadowalających, długofalowych efektów. W ramach perspektywy 2007–2013 pieniądze na prowadzenie działalności uzyskało wiele podmiotów ekonomii społecznej, gdyż do połowy 2013 roku podpisano 400 umów na prowadzenie ośrodków wsparcia ekonomii społecznej. Obecnie funkcjonuje tylko 90 z nich. Ośrodki przyczyniły się do powstania 193 spółdzielni socjalnych. Stworzono także rozbudowany system wsparcia tych podmiotów. Jak pokazują m.in. badania przedsiębiorstw społecznych przeprowadzone przez ISP, nie udało się jednocześnie ukształtować całego systemu w sposób, który pozwalałby na jego funkcjonowanie po zakończeniu finansowania z pieniędzy publicznych. Z początkiem 2014 roku formalnie zakończył się okres realizacji unijnej perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Zgodnie z zasadą n+2 faktycznie koszty w ramach już podpisanych umów o dofinansowanie będą mogły być ponoszone i rozliczone do 2015 roku¹⁹.

Obecnie trwają prace nad formułą wydatkowania funduszy strukturalnych w związku z nową unijną perspektywą budżetową 2014–2020. Polski rząd przygotowuje założenia do przyszłych krajowych programów operacyjnych, określając między innymi ich cele oraz kwoty wsparcia. Trwają również konsultacje społeczne związane z wdrażaniem programów regionalnych.

Fundusze strukturalne mogą stanowić istotne uzupełnienie dla finansowania przedsiębiorstw społecznych, przewidzianego już za pośrednictwem kilku innych mechanizmów zaproponowanych wcześniej przez Komisję Europejską. W ramach pakietu zapowiedzianego w komunikacie „Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej” wskazano, że Unia Europejska dostrzega wyraźną potrzebę wspierania

¹⁸ *Manifest ekonomii społecznej*, Gdańsk 2008, s. 3–4.

¹⁹ K. Zachariasz, *Dotacje dla firm bezrobotnych i wykluczonych. Większa władza urzędników*, „Wyborcza.biz”, 25.02.2014.

tego rodzaju podmiotów, co również znajduje swoje odzwierciedlenie w zaproponowanych przez komisję funduszach strukturalnych. Dotyczy to Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Spójności²⁰.

Tabela 2

Wybrane działania funduszy strukturalnych 2007–2013 finansujących powstawanie i rozwój przedsiębiorstw społecznych

Działanie	Cel wsparcia	Zakres wsparcia i beneficjenci
Priorytet VI		
Działanie 6.1	zatrudnienie osób pozostających bez pracy oraz stworzenie warunków dla rozwoju aktywności zawodowej w regionie	przygotowanie do podjęcia wolontariatu, wzmocnienie kadry organizacji pozarządowych; subsydia, staże i szkolenia w miejscach pracy
Działanie 6.2	wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia zmierzających do tworzenia nowych miejsc pracy oraz budowy postaw kreatywnych służących rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia	wsparcie dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą, w tym w formie spółdzielni lub spółdzielni socjalnej oraz doradztwo dotyczące powstawania i funkcjonowania działalności gospodarczej; w przypadku wsparcia bezzwrotnego, beneficjentami są wszystkie podmioty – z wyłączeniem osób fizycznych (nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą lub oświatową na podstawie przepisów odrębnych)
Priorytet VII		
Działanie 7.2	przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej	wsparcie prawne, organizacyjne, szkoleniowe i finansowe dla tworzenia i działalności podmiotów ekonomii społecznej, w tym: centrów i klubów integracji społecznej, zakładów aktywizacji zawodowej oraz podmiotów działających na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej, których podstawowym zadaniem nie jest działalność gospodarcza oraz stworzenie sieci podmiotów wspierających podmioty ekonomii społecznej, świadczących usługi prawne, finansowe, marketingowe, doradztwo, budujących partnerstwa lokalnych oraz promujące ekonomię społeczną
Działanie 7.4	aktywizacja społeczno-zawodowa osób niepełnosprawnych i poprawa dostępu do zatrudnienia dla tych osób	poradnictwo psychologiczne i psychospołeczne prowadzące do integracji społecznej i zawodowej, kursy i szkolenia umożliwiające nabycie, podniesienie lub zmianę kwalifikacji i kompetencji zawodowych oraz rozwijanie umiejętności i kompetencji społecznych, niezbędnych na rynku pracy, wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy (wyłącznie w połączeniu z subsydiowaniem zatrudnienia), specjalistyczne wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy dla zatrudnionej osoby niepełnosprawnej

Zródło: opracowanie własne na podst. Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

²⁰ http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/789151.html?ci=es_komentarze&did=800971&state=am (7.12.2014).

W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17.12.2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające go rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, przedsiębiorstwa społeczne zostały jednoznacznie wskazane jako podmioty, których usługi mogą być wspierane przez EFS w celu zapobiegania ubóstwu oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu²¹.

Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w okresie programowania 2014–2020 w punkcie dotyczącym konkurencyjności wydatków wskazują natomiast, że w opisie przedmiotu zamówienia zamawiający może określić wymagania dotyczące zatrudnienia osób niepełnosprawnych, bezrobotnych lub osób, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym oraz ograniczyć możliwości złożenia oferty wyłącznie do podmiotów ekonomii społecznej²².

Z kolei w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17.12.2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 można odnaleźć zapis, że MSP, które mogą obejmować przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, należy rozumieć, zgodnie z definicją ustanowioną w rozporządzeniu (UE) nr 1303/2013, jako obejmujące mikroprzedsiębiorstwa oraz małe lub średnie przedsiębiorstwa w rozumieniu zalecenia Komisji 2003/361/WE²³.

Zaprezentowane wyżej przykłady dokumentów mogą wskazywać, że w obecnej perspektywie finansowej przedsiębiorstwa społeczne będą miały dużo większe szanse wspierania swojej aktywności ekonomicznej. Ukazane rozporządzenia i wytyczne mają bowiem kluczowe znaczenie w pozyskiwaniu funduszy strukturalnych i stanowią niezwykle ważne wskazania w podejmowaniu decyzji związanych z oceną projektów finansujących działalność przedsiębiorstw ekonomii społecznej. Zasygnalizowane we wcześniejszej części problemy, występujące w poprzednich programowaniach, przejawiające się przede wszystkim w ich możliwościach udziału w przetargach finansowanych z funduszy UE na dostarczanie różnorodnych usług i towarów, braku literalnego wskazania podmiotów społecznych i spójnej definicji przedsiębiorstwa społecznego w dokumentacji europejskiej czy nikłych możliwości bezpośredniego wsparcia w znacznym stopniu zostały ograniczone w perspektywie finansowej 2014–2020.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, s. 347.

²² Ministerstwo Infrastruktury i rozwoju, Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w okresie programowania 2014–2020, Warszawa 2014, s. 28.

²³ Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, s. 347.

Na poziomie centralnym wsparcie dla rozwoju ekonomii społecznej będzie stanowił Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, który jest kontynuacją Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Oprócz krajowego programu operacyjnego EFS będzie współfinansował w Polsce również 16 regionalnych programów operacyjnych.

PO WER jest instrumentem realizacji Strategii Europa 2020. Do najważniejszych wyzwań w poszczególnych obszarach wsparcia PO WER stanowią: rynek pracy, ubóstwo, wykluczenie i integracja społeczna, system ochrony zdrowia, edukacji, dobre zarządzanie, osoby młode, szkolnictwo wyższe oraz adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników. W priorytecie inwestycyjnym 9.8 PO WER, którego głównym celem jest „poprawa warunków dla rozwoju ekonomii społecznej” wyodrębniono cele szczegółowe, z których większość odnosi się do wsparcia dla przedsiębiorstw i przedsiębiorczości społecznej. Poniżej zaprezentowano niektóre z nich:

- tworzenie i zarządzanie krajowymi sieciami wsparcia dla przedsiębiorczości społecznej, budowa powiązań kooperacyjnych o charakterze krajowym i ponadregionalnym między sferą biznesu, samorządami terytorialnymi, sektorem nauki a organizacjami pozarządowymi i przedsiębiorstwami społecznymi w tym budowanie krajowych i ponadregionalnych klastrów i franczyzy społecznej,
- włączenie sektora ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej w tworzenie i realizację polityk publicznych,
- wypracowanie i wdrożenie zwrotnych instrumentów finansowanych na rzecz rozwoju ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej (np. systemy pożyczkowe i poręczenia), a także innowacyjnych instrumentów finansowych (np. *social venture capital*),
- wspieranie budowy i rozwoju istniejących systemów znaków jakości, certyfikacji usług świadczonych przez podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne,
- tworzenie systemowych mechanizmów upowszechnienia wiedzy w zakresie ekonomii społecznej oraz koordynacji regionalnych mechanizmów służących promocji ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej.

Grupami docelowymi działań realizowanych w PI 9.8 będą między innymi podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne, a wsparcie ma być przede wszystkim ukierunkowane na ich rozwój i wzrost zatrudnienia.

Podsumowanie

Kolejne programowania funduszy unijnych w niedostatecznym stopniu przyczyniły się do rozwoju potencjału ekonomicznego przedsiębiorstw społecznych. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy doszukiwać się przede wszystkim w kwestiach formalnych oraz braku przygotowania osób i instytucji odpowiedzialnych za dystrybuowanie, zarządzanie i monitorowanie programów europejskich. Ponadto wydaje się, że Unia Europejska nie dostrzegała, w wystarczającym stopniu, roli jaką podmioty ekonomii społecznej mogą odgrywać w zrównoważonym rozwoju gospodarki wspólnotowej.

W obecnej perspektywie finansowej sytuacja ta uległa znacznej poprawie. Przedsiębiorstwa społeczne znalazły swoje miejsce w licznych dokumentach o charakterze wykonawczym, co daje im niewątpliwie duże szanse na pozyskiwanie środków na rozwój swojej działalności. Niektóre programy są nawet bezpośrednio do nich adresowane. Przykładem może być Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, w którym zawarto bardzo istotne wskazania dla wsparcia i pobudzania rozwoju. Wnioskować należy, że rozwój ten wymaga przede wszystkim:

- wypracowania oraz implementacji zwrotnych instrumentów finansowania działalności przedsiębiorstw społecznych w celu ograniczenia luki kapitałowej w tym sektorze,
- wdrożenia innowacyjnych narzędzi finansowych na rzecz rozwoju przedsiębiorstw społecznych,
- skuteczniejszej absorpcja funduszy strukturalnych unii europejskiej.

Literatura

- Bogacz-Wojtanowska E., *Przedsiębiorstwa ekonomii społecznej i ich wpływ na gospodarkę lokalną*, w: D. Strahl, *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu nr 1161, Wrocław 2007.
- Coffey International Development, raport końcowy, *Badanie ewaluacyjne pt. Ocena wsparcia w obszarze ekonomii społecznej udzielonego ze środków EFS w ramach PO KL*, Warszawa 2009.
- Davister C., Defourny J., Gregoire O., *Przedsiębiorstwa społeczne integracji zawodowej WISE w Unii Europejskiej: przegląd kategorii*, w: *Antologia tekstów kluczowych – przedsiębiorstwo społeczne*, red. J. Wygnański, Wyd. FISE, Warszawa 2008.
- Defourny J., *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcja i rzeczywistość*, Ekonomia Społeczna, Kraków 2004, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
- Eichner M., Bańczyk P., *Czar partnerstw. Tworzenie partnerstw i zarządzanie nimi*, Wyd. Dom Współpracy Polsko-Niemieckiej, Gliwice 2011.
- Etzioni A., *Modern Organizations*, Prentice-Hall, New York 1964.
- Hausner J., Laurisz N., *Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. Przedsiębiorstwo społeczne. Konceptualizacja*, w: *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka*, red. J. Hausner, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2008.
- Jaruszek-Kopacz B., *Ekonomia społeczna a biznes. Współistnienie, konkurencja, współpraca*, Ekonomia Społeczna – Teksty 2008, Warszawa 2008.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji. Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji*, Bruksela 2011.
- Koźuch B., *Nauki o organizacji*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011.
- Leś E., *Nowa gospodarka społeczna. Wybrane koncepcje*, Wyd. Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
- Manifest ekonomii społecznej*, Gdańsk 2008.
- Ministerstwo Infrastruktury i rozwoju, *Krajowe wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w okresie programowania 2014–2020*, Warszawa 2014.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19.02.2009 r. w sprawie gospodarki społecznej (2008/2050).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17.12.2013 r.

Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17.12.2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006.

Wygnański K., Frączak P., *Ekonomia społeczna w Polsce - definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, Ekonomia Społeczna – Teksty 2006, Warszawa 2006.

Zachariasz K., *Dotacje dla firm bezrobotnych i wykluczonych. Większa władza urzędników*, „Wyborcza.biz”, 25.02.2014.

<http://pdsc.pl/pl/blogi/malgorzata-kaliszewska/264-cechy-swoiste-ekonomii-spoecznej> (30.11.2014).

http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panelegosk_fundusze_unijne_2007-2013.pdf (26.12.2014).

http://www.ekonomiaspoleczna.pl/wiadomosc/789151.html?ci=es_komentarze&did=800971&state=am (7.12.2014).

SUPPORTING THE DEVELOPMENT OF SOCIAL ECONOMY ENTERPRISES IN POLAND BY THE EUROPEAN FUNDS

Summary

Ideas and values of the social economy are reflected in the objectives of social enterprises, as well as through their economic activity. However, they are not the sole determinant of their social behavior. There should also be some funds to stimulate the creation and development of these enterprises. European Union funds can be one of the most important factors that influence the development of their potential and limiting the equity gap in a sector of social enterprises.

Keywords: social enterprises, equity gap, European funds

Translated by Paweł Mikołajczak