

Cezary Miżejewski

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

Partnerstwo publiczno-społeczne w polityce społecznej Polski

Po pierwszym wybuchu aktywności obywatelskiej w 1989 r. ostatnie piętnastolecie, to okres przeplatających się faz rządów liberalnego technokratyzmu i konserwatywnego korporacjonizmu¹. Odpowiedzią na niedoskonałości działań liberalnych i konserwatywnych powinno być poszukiwanie w polityce społecznej nowych koncepcji, rozwiązań i instytucji. Takim nowym rozwiązaniem systemowym może się stać wzrost roli gospodarki społecznej.

Gospodarka społeczna², obejmująca podmioty społeczno-gospodarcze, charakteryzujące się prymatem celów społecznych nad kapitałem, demokratyczną kontrolą w działaniu oraz obroną wartości solidarności w gospodarowaniu, pełni trzy funkcje, które mają istotne znaczenie dla dalszego rozwoju Polski. Po pierwsze, umożliwia ona **budowanie demokracji uczestniczącej** poprzez nową wizję ładu społecznego oraz integrację społeczności lokalnych. Po drugie, może stanowić istotny element **polityki wzrostu zatrudnienia** poprzez wypełnianie przestrzeni lokalnej w sferze usług społecznych oraz umożliwienie zatrudnienia grup szczególnie zagrożonych na rynku (m.in. niepełnosprawni, długoterminowi bezrobotni). Po trzecie, stanowi ona również istotny segment **integracji społecznej**, który przyczynia się do przewartościowania ról zawodowych i społecznych (solidarność zamiast wyzysku) oraz jest odpowiedzią na idee prymitywnego *workfare state* (dobrowol-

¹ Fazy te nie są konieczne przypisane do konkretnych rządów i kadencji parlamentu.

² Obszarem gospodarki społecznej nazwę tu wszystkie instytucje spełniające cechy gospodarki społecznej według definicji CEP-CMAF, czyli spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje, zob. *Ekonomia społeczna* (2004, 2005).

ność zamiast restrykcji). Koncepcja gospodarki społecznej nie może jednak pozostać jedynie elementem podejścia poszukującego „nowinek” czy „ciekawych pomysłów” w polityce społecznej, ale powinna być osadzona w szerszej perspektywie koncepcyjnej

Gospodarka społeczna nie jest w Polsce instytucją nową. Polska ma w tym zakresie tradycje, których mogłoby pozazdrościć jej wiele krajów europejskich. Odnosząc się jedynie do czasów współczesnych, warto zauważyć, że instytucje gospodarki społecznej istniały bądź jako ciągłość sprzed 1990 r. (tradycyjny ruch spółdzielczy, banki spółdzielcze) bądź pojawiły się na początku lat dziewięćdziesiątych (prawo o stowarzyszeniach, prawo o ubezpieczeniach – towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe). Jednak faktyczny rozwój gospodarki społecznej wiąże się z polską polityką społeczną XXI wieku, kiedy pod wpływem integracji europejskiej³ pojawiła się nowa formuła sektora gospodarki społecznej. Formuła ta stworzyła nowy rozdział, oparty w dużej mierze na aspiracjach sektora obywatelskiego. Gdy spojrzymy na ostatnie piętnastolecie, wyraźnie widać zróżnicowanie polityki państwa wobec „starej” i „nowej” gospodarki społecznej.

Tabela 1.

Klasyfikacja podmiotów gospodarki społecznej i polityki państwa wobec nich

		„Stara” gospodarka społeczna	„Nowa” gospodarka społeczna
Dominujące cele gospodarki społecznej	integracyjne	Spółdzielnie inwalidów i niewidomych (postawa państwa: obojętność)	Stowarzyszenia Warsztaty Terapii Zajęciowej Zakłady Aktywności Zawodowej Centra Integracji Społecznej Spółdzielnie socjalne (postawa państwa: wsparcie)
	rynkowe	Spółdzielnie inne, banki spółdzielcze (postawa państwa: niechęć)	Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-kredytowe (postawa państwa: obojętność)

Źródło: Opracowanie własne.

³ Zainteresowanie ekonomią (gospodarką) społeczną jest jednym z nowych elementów europejskiej polityki integracji społecznej. Tak jak sama kwestia integracji społecznej, koncepcja gospodarki społecznej jest na poziomie instytucji Unii Europejskiej elementem wpływu solidarnościowej myśli francuskiej. Ucieleśnieniem tych koncepcji jest Stała Konferencja Europejska Spółdzielni, Towarzystw Pomocy Wzajemnej, Stowarzyszeń i Fundacji (CEP-CMAF) oraz mieszane grupy ds. gospodarki społecznej w ramach Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Parlamentu Europejskiego; zob. Defourny (2005).

Instytucje gospodarki społecznej sprzed 1990 r. nie cieszyły się poparciem instytucji państwowych (Gotfalski 2005) [por. tab. 1]. Spółdzielczość zatrudniająca jeszcze w 1988 r. ponad 2 miliony osób gwałtownie zmniejszyła zatrudnienie na początku lat dziewięćdziesiątych o około jedną trzecią (Kowalak 1993, s. 91–95). Nie ocalały również spółdzielnie inwalidów i niewidomych zatrudniające ponad 233 tys. osób (188 tys. niepełnosprawnych). Dzisiaj spółdzielczość inwalidzka to zaledwie ok. 30 tysięcy osób (Szreter 2005, s. 116). Jak obrazuje to powyższa tabela, instytucje „nowej” gospodarki społecznej traktowane są przez państwo w sposób bardziej pozytywny, lecz zróżnicowany w zależności od sfery prowadzonej działalności.

Drugim wymiarem zróżnicowania podmiotów gospodarki społecznej i polityki państwa wobec nich jest cel działań realizowanych przez gospodarkę społeczną. Roboczo można wskazać dominujące cele: integracyjne i rynkowe. W pierwszym – działania gospodarki społecznej koncentrują się na zaspokajaniu potrzeb integracyjnych osób i wspólnot w wymiarze społecznym lub zawodowym, w drugim – realizowane są usługi o charakterze rynkowym w sposób zbliżony do instytucji komercyjnych. Integracyjne instytucje gospodarki społecznej są wspierane przez państwo, zaś wobec rynkowych państwo zachowuje obojętność⁴.

Idea partnerstwa publiczno-społecznego

Idea partnerstwa publiczno-społecznego wyłoniła się w Polsce po 2002 r. jako wstępna koncepcja zmian systemowych, alternatywna wobec technokratycznych programów relacji instytucjonalnych. Nie ulega wątpliwości, że koncepcja ta była wynikiem dyskusji środowisk organizacji pozarządowych, naukowców i kierownictwa ówczesnego resortu gospodarki, pracy i polityki społecznej kierowanego przez profesora Jerzego Hausnera (zob. m.in.: *Plan działania Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w roku 2003*, s. 12). Z koncepcją tą wiązał się postulat, aby sektor gospodarki społecznej stał się naturalnym i równoprawnym sojusznikiem sektora publicznego w kształtowaniu ładu społecznego. Tak rozumiana koncepcja partnerstwa publiczno-społecznego oznaczała zbudowanie przestrzeni obejmującej usługi społeczne jako przestrzeni równoległej do sektora publicznego, z pozostawieniem mu kompetencji do programowania, koordynowania, finansowania i kontrolowania. **Sojusz sektora publicznego i społecznego stanowił również skuteczną zaporę wobec nadmiernego urynkowienia usług społecznych, uniemożliwiając kreowanie nowych nierówności oraz niszczenie wspólnotowości i solidarności przynależnej usługom społecznym**⁵. Oznacza to nową strategię kooperacji i wzajemnego wspierania, a nie wypierania się z obszarów poszczególnych polityk.

⁴ Tu oczywiście też istnieją zróżnicowania. O ile w przypadku SKOK państwo nie wspiera ich działalności to jednak zawarło w regulacjach prawnych łagodniejsze zapisy dotyczące kwestii kapitałowych, co wywołuje irytację banków komercyjnych, o tyle w przypadku TUW widać wyraźne potraktowanie jako instytucji prawie-komercyjnej co skutecznie zniechęciło do tworzenia towarzystw.

⁵ Nie chodzi tu o eliminację sektora rynkowego ale o konstatację, iż nadmierne urynkowienie usług społecznych powoduje z czasem wzrost zróżnicowań i zwiększający się nierówny dostęp do praw i usług – czego dowodem są dotychczasowe reformy w sektorze edukacji czy ochrony zdrowia.

W dyskusjach o przyszłej roli sektora gospodarki społecznej dominują dwa poglądy. W pierwszym, podzielanym przez wielu teoretyków i działaczy, sektor ten wywodzi się wprost z modelu amerykańskiego bądź wyjaśnia się go, wskazując na kryzys europejskiego *welfare state* (Rymsza 2003), nie dostrzega się jednak przy tym, że tradycje gospodarki społecznej mają dłuższą historię. Poglądowi temu przeczą doświadczenia kraju Basków (Kozłowski 1999), Francji czy Włoch, które nie znajdują się w permanentnym kryzysie, a idee liberalne nie są tam dominujące⁶. Opieranie się na liberalnym wzorcu zmian systemowych nie doprowadzi wprawdzie do tzw. upaństwowienia organizacji społecznych (Rymsza 2005), może jednak powodować zatracanie się odrębności i swoistości szeroko rozumianych działań nierządowych i upodobnienie się zasad funkcjonowania sektora komercyjnego i społecznego⁷. Spowoduje to daleko idące urynkowanie i utratę solidarnościowego charakteru gospodarki społecznej w wymiarze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

Odrębność europejskiego spojrzenia na sektor społeczny trafnie zauważył Jeremy Rifkin, podkreślając przewagę wymiaru kulturowego nad rynkowym. Nie zauważają tego natomiast nasi krajowi admiratorzy amerykańskiego wzorca.⁸

Drugie stanowisko (Szarfenberg 2005) podkreśla, że współpraca władz publicznych z sektorem społecznym przyczynia się do reform decentralizacyjnych, przewagi interesów partykularnych nad interesami wspólnymi oraz prowadzi do utraty kontroli władz publicznych nad politykami, czemu jednocześnie towarzyszą tradycyjne postawy obywateli przypisujących władzom publicznym odpowiedzialność za dostęp do praw i realizację polityki społecznej. Warto jednak zauważyć, że reforma decentralizacyjna stała się faktem, zaś partykularyzm stał się cechą charakterystyczną konserwatywnego wzorca zmian⁹.

Działania państwa polskiego wobec gospodarki społecznej

Obecnie państwo realizuje politykę zorientowaną na gospodarkę społeczną w czterech obszarach: programowania polityki publicznej, instytucjonalno-regulacyjnym, finansowym oraz usługowym.

W **obszarze programowym** uznaje się rolę gospodarki społecznej w rozwoju społecznym i ekonomicznym Polski i jej politykach publicznych. Inicjatorem działań programowych było Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, a później Ministerstwo Polityki Społecznej. Po raz pierwszy zapisy o gospodarce społecznej znalazły się w Planie Działań Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej na 2003 r. jako zadanie o charakterze koncepcyjnym. W dokumentach rządowych problematyka pojawiła się w Krajowym Planie Działań na rzecz

⁶ Szerzej o doświadczeniach europejskich m.in. w: *Pomoc społeczna...* (2002); Leś (2000); Borzaga, Santuari (2005); Pestoff (2001); Dziubińska-Michalewicz (2003).

⁷ Przykładem takiego działania jest m.in. ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU z 2005 r. Nr 169, poz. 1420).

⁸ Zupełnie inaczej na tym tle wygląda postawa sektora społecznego w Europie; patrz m.in. *Platforma Społeczna...* (2005).

⁹ Opinii o korporacyjno-resortowym charakterze państwa często używał Jerzy Hausner patrz m.in. *Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego...* (2005).

Integracji Społecznej dla Polski na lata 2004–2006, przyjętym przez Radę Ministrów 21 września 2004 r. Działanie na rzecz gospodarki społecznej potraktowane zostało jako inicjatywa na rzecz większej spójności i solidarności społecznej¹⁰. Gospodarka społeczna znalazła swoje miejsce w Narodowym Planie Rozwoju (2005) jako element wzbogacenia rynku pracy. Zapowiedziano tamże kompleksową przebudowę i ożywienie spółdzielczości oraz nowe rozwiązania prawne dla lokalnych instytucji ubezpieczeń wzajemnych i mikrokapitałowych. Niestety, szczegóły tej koncepcji pozostały bliżej niesprecyzowane. Bardziej precyzyjne propozycje zawarto w tzw. priorytecie dotyczącym integracji społecznej, gdzie wskazywano na koncepcję zatrudnienia socjalnego i gospodarki społecznej. Obok NPR problematykę gospodarki społecznej podejmował dokument towarzyszący – *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013*. Konkretnie rozwiązania o charakterze implementacyjnym zostały zapisane w projekcie *Program Operacyjny „Społeczeństwo obywatelskie”*, w jednym z czterech priorytetów „ekonomia społeczna”¹¹.

Problemem w tym obszarze jest brak całościowej, programowej wizji sektora gospodarki społecznej w szerszym kontekście polityki społeczno-gospodarczej Polski. Musi tu nastąpić przeformułowanie celów i zadań państwa, odrzucające kontekst historyczny, a skupiające się na realizacji celów.

Obszar instytucjonalno-regulacyjny obejmuje prawne zasady funkcjonowania gospodarki społecznej jako autonomicznego sektora niezależnego od sektora rynkowego i publicznego. Również w tej sferze impulsy pochodziły ze strony administracji rządowej zajmującej się pracą i zabezpieczeniem społecznym. W latach dziewięćdziesiątych pierwszy chronologicznie impuls dotyczył zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Przyjęta w 1997 r. Ustawa o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych stworzyła nową instytucję – zakłady aktywności zawodowej oraz poszerzyła formułę – z wyłącznie społecznej również na sferę zawodową – warsztatów terapii zajęciowej.

Przełom nastąpił po uchwaleniu w 2002 r. Ustawy o działalności pożytku publicznego, która m.in. zdefiniowała pojęcie obszarów pożytku publicznego i trybu kontraktowania usług, oraz – co jest nadal nie w pełni doceniane – pojęcie statutowej działalności odpłatnej (działanie na pograniczu działalności gospodarczej, niebędące przedmiotem zainteresowania pomocy publicznej). Kolejne ustawy wypełniające przestrzeń społeczną to w kolejności Ustawa o zatrudnieniu socjalnym¹² z 2003 r., która zdefiniowała pojęcie

¹⁰ Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej dla Polski na lata 2004–2006 (2004, s. 46). KPD stanowi dokument programowy w ramach tzw. Otwartej Metody Koordynacji realizowanej w obszarze integracji społecznej krajów Unii Europejskiej.

¹¹ Nowy rząd Kazimierza Marcinkiewicza, po wyborach 2005 r. odrzucił projekt Narodowego Planu Rozwoju, tworząc nowe dokumenty programowe – *Strategię Rozwoju Kraju* i *Narodową Strategię Spójności*, oraz zasadniczo zmienił zasady programów operacyjnych. Program „Społeczeństwo obywatelskie” został wcielony do Programu Operacyjnego „Rozwój Kapitału Ludzkiego” gospodarka społeczna nie jest tam wyekspozowana jako kierunek działań lecz jako narzędzie w realizacji innych celów. Dyskusja o roli gospodarki społecznej jednak nadal trwa.

¹² Szerzej o idei zatrudnienia socjalnego w: Miżejewski (2003). Ciekawe, że idea zatrudnienia socjalnego wzbudziła takie kontrowersje wśród naukowców i ekspertów m.in. Joanna Starega-Piasek, Tomasz Kaźmierczak, Antoni Rajkiewicz, Krzysztof Piątek. Na przekór wszystkim, idea ta rozwija się coraz lepiej. Dzisiaj istnieje 35 centrów integracji społecznej i ponad 100 klubów integracji społecznej.

osób wykluczonych społecznie oraz pojęcia zatrudnienia socjalnego jako uczestnictwa w „inkubatorach społecznych” w centrach integracji społecznej i klubach integracji społecznej; oraz wspierania zatrudniania socjalnego w ramach robót publicznych lub w ramach własnej działalności w formie spółdzielni.

Forma spółdzielcza, jako najbardziej odpowiadająca solidarnościowemu duchowi gospodarki społecznej, była rozwijana dalej. Prace koncepcyjne skupiały się na budowie specjalnego typu spółdzielni, łączącego zalety spółdzielczości i organizacji pozarządowej. Pojęcie „spółdzielnia socjalna” pojawiło się w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z kwietnia 2004 r. Znowelizowała ona ustawę Prawo spółdzielcze, wprowadzając możliwość stworzenia specyficznego rodzaju spółdzielni pracy nienastawionej na zysk. Ustawą tą wprowadzono również formy wsparcia dla spółdzielni (wsparcie na początek i refundowanie składki ZUS przez 12 miesięcy). Osobnym segmentem ustawy – niezbyt docenianym do dzisiaj – jest wprowadzenie procedury kontraktowania usług rynku pracy.

Kolejna Ustawa o pomocy społecznej określiła procedury kontraktowania usług z zakresu pomocy społecznej oraz wprowadziła nowe narzędzie pomocy społecznej – kontrakt socjalny – i ustaliła relacje z sektorem gospodarki społecznej (roboty publiczne nie u przedsiębiorców). Ostatnim działaniem ustawodawczym jest Ustawa o spółdzielniach socjalnych, uchwalona w kwietniu 2006 r.¹³ Najistotniejszą zasadą nowego podmiotu gospodarki społecznej jest możliwość prowadzenia dwojakiego rodzaju działalności – działalności *stricte* gospodarczej, nienastawionej na zysk (nadwyżka bilansowa przeznaczona na reintegrację zawodową i społeczną wolna jest od podatku) oraz działalności statutowej spółdzielni – na zasadach analogicznych, jak w ustawie o działalności pożytku i wolontariacie. Istotną propozycją jest koncepcja, że spółdzielnie mogą startować w konkursach na zlecenie zadań publicznych analogicznie do organizacji pozarządowych.

Problemem w tym obszarze jest kwestia prawnego zdefiniowania instytucji gospodarki społecznej (status prawny, zobowiązania podatkowe, pomoc publiczna) oraz ustalenia relacji pomiędzy regulacjami (tryb kontraktowania, definiowania i określania systemu wsparcia)¹⁴.

Obszar finansowy oznacza stworzenie stabilnego systemu i zasad wsparcia sektora gospodarki społecznej. W miarę zmian w obszarze regulacyjnym pojawiały się nowe możliwości finansowania – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Pracy, środki pochodzące z funduszy wojewódzkich i gminnych przeznaczonych na przeciwdziałanie alkoholizmowi i inne środki samorządowe. Te działania wykazują coraz większą dynamikę i wchodzą w okres standaryzacji procedur. Bardziej problema-

¹³ Warto przypomnieć, że projekt ustawy o spółdzielniach socjalnych, która przygotowany został przez rząd Marka Belki, jako jeden z wielu projektów ustępującego rządu został zaakceptowany przez rząd Kazimierza Marcinkiewicza. Skutkowało to uznaniem projektu ustawy przez nowy rząd jako własny i kontynuowaniem prac legislacyjnych.

¹⁴ Niektórzy dodatkowo do katalogu regulacji gospodarki społecznej włączają też *ustawę o finansowym wsparciu budowy schronień i mieszkań socjalnych*, zob. Sadowski (1995, s. 14).

tyczna okazuje się kwestia finansowania zadań ze środków samorządowych, która jest osią partnerstwa publiczno-społecznego.

Istotną innowacją są takie instrumenty, jak Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, dla którego w okresie 2005–2007 (Arczewska 2005) zaplanowano środki w wysokości 90 mln zł oraz środki Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na działania edukacyjne i pilotażowe. Pomimo dużych emocji rozwiązania te są wyjątkowo wysoko akceptowane przez sektor społeczny. Środki te są i będą nadal uzupełniane przez Europejski Fundusz Społeczny oraz realizowaną od 2006 r. pożyczkę Banku Światowego, m.in. na projekt integracji społecznej w 500 gminach wiejskich. Jednak dotychczasowe doświadczenia w absorpcji EFS budzą wiele kontrowersji w sferze proceduralnej, co znacząco ogranicza pozyskiwanie środków. Na uwagę zasługują także projekty finansowane w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL (27 partnerstw w zakresie gospodarki społecznej – w tym dwa, w których partnerem jest Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej)¹⁵.

Problemem w tym obszarze jest niezadowolający poziom kontraktowania przez samorządy usług w obszarze pożytku¹⁶. Potrzebne są silniejsze bodźce do współpracy. Problemem w tej sferze jest również brak zintegrowanego podejścia do systemu wsparcia gospodarki społecznej¹⁷ oraz trudności w pozyskiwaniu środków unijnych, zagrażające komercjalizacją i przenoszeniem komercyjnych metod zarządzania do sektora społecznego (Grosse 2005).

Obszar usług obejmuje system działań publicznych na rzecz wsparcia i rozwoju sektora gospodarki społecznej. Pomimo ciekawych działań realizowanych w latach 2004 i 2005, jak projekt promocji gospodarki społecznej, projekt szkoleń adresowany również do tego sektora, wsparcie II Kongresu Ekonomii Społecznej w Krakowie (wsparcie zarówno samej konferencji, jak również udzielenie grantów najciekawszym projektom sektora, zaprezentowanym później w tzw. wiosce gospodarki społecznej) – są to nadal działania nie o charakterze systemowym, ale opartym na dość woluntarystycznych działaniach politycznych.

Systemowym *novum* są regionalne fundusze ekonomii społecznej tworzone ze środków resortu pracy i polityki społecznej. W 2004 r. przeznaczono na ich funkcjonowanie 1 mln zł, zaś operatorami funduszy zostały m.in. Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Agencja Rozwoju Spółdzielczości oraz Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka” (Trzeciński 2005).

¹⁵ Łącznie zgłoszono 127 wniosków, z czego wyłoniono 27 projektów (ok. 279 partnerów – instytucje publiczne 36%, organizacje pozarządowe – 48%, sektor komercyjny – 16%. Budżet ok. 200 mln zł. Zob. prezentacja „Realizacja Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce w obszarze tematu D (Gospodarka społeczna)”, Warszawa, 6 lutego 2006 r.

¹⁶ Według sprawozdania z działania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2004 r. (Druk sejmowy nr 71 z V kadencji Sejmu RP) w 2004 r. administracja samorządowa zleciła zadania lub wsparła sektor pozarządowy kwotą ok. 481,2 mln zł, z czego zaledwie 108,1 mln zł przekazano w drodze otwartego konkursu ofert. To bardzo niewiele w stosunku do realizowanych zadań w ramach usług społecznych w samorządzie.

¹⁷ Dobitym przykładem braku zintegrowanego podejścia było zorganizowanie w 2005 r. dwóch równoległych konkursów na rzecz rozwoju spółdzielczości adresowanych do absolwentów oraz osób wykluczonych, kreujących różne instytucje wsparcia finansowego.

Jak widać, **problemem w tym obszarze jest akcyjność działań, uzależniona od indywidualnej inicjatywy wewnątrz administracji publicznej.**

Przyszłość działań wobec sektora gospodarki społecznej

Przyszłość sektora gospodarki społecznej zależna jest od ideowego wyboru ładu społecznego. Jak wcześniej wspomniano, stoi przed nami dylemat pomiędzy komercjalizacją, klientyzmem a partnerstwem publiczno-społecznym. Jak twierdzi E. Leś, rozwój instytucji gospodarki społecznej stwarza realną szansę przewyciężenia w Polsce mitu gospodarki wolnorynkowej jako jedynego mechanizmu rozwoju, a także odejścia od asolidarystycznej wizji ładu społecznego w kierunku bardziej partycypacyjnej i demokratycznej gospodarki rynkowej oraz modelu polityki społecznej opartej na partnerstwie (Leś 2005).

Najbardziej racjonalny – moim zdaniem – wybór budowy ładu partnerskiego wymaga trzech działań. Po pierwsze, **promowania samej idei partnerstwa po stronie sektora publicznego i po stronie sektora społecznego.** Wielu uczestników sektora publicznego do dzisiaj uważa przedstawicieli sektora społecznego w usługach społecznych za „petentów” czy wręcz „młodszych braci”, na pewno zaś za podejrzane i nieprofesjonalne grupy, które marnują pieniądze publiczne. Z drugiej zaś strony sektor społeczny w Polsce powstawał w opozycji do państwa, czy nawet wbrew państwu, zaś przedstawiciele sektora publicznego bywali tam uznawani za osoby z gruntu „niechętne” i „nierozumiejące” problemów społecznych (Szczerki 2002).

Po drugie, idea ta wymaga **znacznej modernizacji publicznego sektora usług społecznych. Potrzebne są nowe lub zmodyfikowane regulacje, umożliwiające realizację partnerstwa.** Nie ulega wątpliwości, że ustawa o działalności pożytku publicznego oraz inne ustawy regulujące kwestie partnerstwa, jak również mechanizmy finansowania, wymagają istotnej korekty. Państwo w ramach modernizacji musi określić standardy usług, niezbędne do realizacji zadań przez sektor społeczny¹⁸. Co najważniejsze, powinno się także doprowadzić do przebudowy publicznych służb społecznych, wprowadzając nowe standardy kwalifikacyjne i kompetencje w zakresie programowania, koordynowania, finansowania i nadzoru realizacji usług społecznych.

Po trzecie, **niezbędna jest kompleksowa polityka państwa na rzecz wspierania rozwoju sektora gospodarki społecznej.** To, że świadoma polityka państwa może kreować postawy społeczne i nadawać kształt ładowi społecznemu, wydaje się oczywiste¹⁹. Powstaje więc raczej pytanie, w jaki sposób państwo powinno kreować taką politykę.

Wsparcie rozwoju instytucjonalnego gospodarki społecznej powinno przebiegać na pięciu obszarach:

¹⁸ Jednym z takich przykładowych standardów jest regulacja ustawy O zawodzie pracownika socjalnego, który m.in. mógłby realizować zadania publiczne nie będąc zatrudnionym tylko w samorządowych instytucjach pomocy społecznej ale również np. w sektorze społecznym.

¹⁹ Bynajmniej nie chodzi tu o inżynierię społeczną poprzedniego systemu, ale np. o wpływ szwedzkiej polityki rodzinnej, która wykreowała zasadę równego statusu kobiet i mężczyzn, zob. Szelewa (2004).

- integracji – poprzez wspieranie działań na rzecz stworzenia platform instytucji gospodarki społecznej i organizacji wspierających rozwój gospodarki społecznej²⁰;
- rozwoju systemu doradztwa i informacji dla inicjatyw gospodarki społecznej;
- dostępu do kapitału – poprzez rozwój regionalnych i lokalnych funduszy pożyczkowych i grantowych;
- określenia zasad pomocy publicznej dla inicjatyw gospodarki społecznej;
- promocji inicjatyw gospodarki społecznej.

Obszary rozwoju infrastrukturalnego i działań edukacyjnych powinny być wspierane poprzez poszerzoną formułę Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, finansującego inicjatywy obywatelskie. Integracją powinien zajmować się minister pracy i polityki społecznej, wskazany w Ustawie o działaniach administracji rządowej jako koordynator działań administracji rządowej w zakresie gospodarki społecznej. Z uwagi na fakt, iż dział zabezpieczenie społeczne obejmuje problematykę pożytku publicznego, istotne będzie zintegrowanie tych dwóch obszarów w ramach jednego działu administracji rządowej.

Zasady wsparcia sektora powinny zostać uregulowane w kompleksowym akcie prawnym o wspieraniu gospodarki społecznej. Stała platforma współpracy władz publicznych i sektora obywatelskiego byłaby ciałem konsultacyjnym inicjującym rozwój przedsiębiorczości społecznej, prowadzącym monitoring tego sektora. Inicjatywa w tym zakresie leżałaby zarówno po stronie władz publicznych, jak i samych instytucji sektora gospodarki społecznej.

Zasadnicze warunki dla funkcjonowania instytucji gospodarki społecznej zostały już w Polsce stworzone, jednak stworzenie aktywnego partnerstwa publiczno-społecznego wciąż pozostaje zadaniem niezrealizowanym (Szczerski 2002). To, jak dalej będzie się kształtować przyszłość partnerstwa publiczno-społecznego i przyszłość sektora publicznego, zależy od przyszłych działań i współpracy wielu podmiotów.

Bibliografia

- Anderson, S.K., Jakobsen, G. (2003), *Wzajemne oddziaływanie między organizacjami pozarządowymi i partnerami społecznymi w dziedzinie polityki społecznej i polityki rynku pracy w krajach członkowskich UE*, PHARE, masz. powiel., Warszawa.
- Arczewska, M. (2005), *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Borzaga, C., Santuari, A. (2005), *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech. Doświadczenia spółdzielni społecznych*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
- Budowanie partnerstwa publiczno-społecznego – współpraca organizacji pozarządowych z administracją samorządową* (2005), Materiały z konferencji w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa.

²⁰ Niezwykle istotna jest również – zaniebdana w Polsce – kwestia kooperacji sektora społecznego z tradycyjnymi partnerami dialogu społecznego (związki zawodowe, organizacje pracodawców), która w Europie stanowi bardzo ważny czynnik dialogu i nowych rozwiązań prawnych, zob. Anderson, Jakobsen (2003).

- Defourny, J. (2005), *Przedsiębiorstwo społeczne w poszerzonej Europie: koncepcje i rzeczywistość*, „Rynek Pracy”, nr 1.
- Dziubińska-Michalewicz M. (2003), *Przedsiębiorstwa społeczne jako jedna z form zatrudnienia socjalnego. Doświadczenia wybranych krajów – Włoch, Finlandii, Francji*, Informacja nr 956 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, Warszawa.
- Ekonomia społeczna* (2004; 2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Kraków; Warszawa.
- Gotfalski, Z. (2005), *Spółdzielczość a możliwości partycypacji obywatelskiej i udziału w dialogu obywatelskim*, „Biuletyn Rady Społecznej”, nr 3.
- Grosse, T.G. (2005), *Szanse rozwoju gospodarki społecznej w Polsce – zadania stojące przed nowym rządem*, „Analizy i Opinie”, nr 53, Instytut Spraw Publicznych.
- Kowalak, T. (1993), *Czy schyłek spółdzielczości?*, (w:) M. Księżpolski i J. Supińska (red.), *Zagrożenia polityki społecznej w Polsce w okresie transformacji*, Fundacja F. Eberta, Warszawa.
- Kozłowski, S.G. (1999), *Spółdzielcza alternatywa. Z doświadczeń baskijskiego Mondragonu*, „Polityka Społeczna”, nr 3.
- Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej dla Polski na lata 2004–2006* (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
- Leś, E. (2005), *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor”, nr 2.
- Leś, E. (red.) (2002), *Pomoc społeczna. Od klientyzmu do partycypacji*, Instytut Polityki Społecznej, Warszawa.
- Leś, E. (2000), *Od filantropii do pomocniczości*, Elipsa, Warszawa.
- Miżejewski, C. (2003), *Założenia ustawy o zatrudnieniu socjalnym*, (w:) T. Kazimierczak i A. Rymśza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Narodowy Plan Rozwoju 2007–2013* (2005), Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.
- Pestoff, V.A. (2001), *Przedsiębiorstwa społeczne i demokracja obywatelska w Szwecji. Budowa partycypacyjnego społeczeństwa dobrobytu w XXI wieku*, (w:) J. Hausner (red.), *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Plan działania Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w roku 2003* (2003), Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Platforma Społeczna* (2005), „NGOs działające w sferze społecznej wzywają, aby wspólne wartości legły u podstaw dyskusji nad modelem społecznym”, „Biuletyn Rady Społecznej”, nr 4.
- Prezentacja „Realizacja Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL w Polsce w obszarze tematu D (Gospodarka społeczna)” (2006), Warszawa 6 lutego (maszynopis powielany).
- Program Operacyjny Społeczeństwo Obywatelskie. Wstępny projekt* (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
- Rymśza, A. (2005), *Partnerzy służby publicznej? Wyzwania współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Trzeci Sektor”, nr 3.

- Rymsza, M. (2003), *Aktywna polityka społeczna w teorii i w praktyce*, (w:) T. Kazimierczak, A. Rymsza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sadowski, T. (2005), *Ekonomia społeczna w Polsce – nowe perspektywy w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu*, „Rynek Pracy”, nr 3.
- Sprawozdanie z działania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2004 r.* (2004), (Druk sejmowy nr 71 z V kadencji Sejmu RP).
- Szarfenberg, R. (2005), *Słabości trzeciego sektora*, „Trzeci Sektor”, nr 4.
- Szczerski, K. (2002), *Partnerstwo obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, „Służba Cywilna”, nr 5.
- Szelewa, D. (2004), *Szwedzka polityka rodzinna*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 7.
- Szreter, J. (2005), *Spółdzielnie inwalidów a spółdzielnie socjalne*, „Rynek Pracy”, nr 1.
- Trzeciecki, A. (2005), *Zmierzając do przedsiębiorstw społecznych – kilka kroków w kierunku spółdzielni socjalnych*, „Rynek Pracy”, nr 1.

Public-social partnership in Polish social policy

The article focuses on public-social partnership and the role of social economy in Polish government policy after 2001. The main thesis states that the appearance of some new institutions as well as legislative regulations are the subject of a significant ideological dispute concerning political-system solutions. On one hand, there is a tendency to regard social economy institutions as one of the instruments to develop entrepreneurship among people threatened with social exclusion. On the other hand, institutions of social economy play significant role in building civic society based on economic relations, as well as in the provision of social services.

The article presents the major state's policy, legislative and financial directions from 2001 to 2005 in the field of social economy. It points out the possible and eligible directions of public authorities' further actions leading to social economy development.