

(eS)

ekonomia społeczna

nr 2/2018



UNIwersYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE



Redakcja

Maciej Frączek, Redaktor naczelny
Stanisław Mazur, Redaktor tematyczny
Michał Możdżeń, Redaktor ds. baz danych
Marcin Kukielka, Redaktor on-line
Agnieszka Pacut, Redaktor tematyczny, Sekretarz redakcji
Magdalena Pokora, Redaktor tematyczny
Andrzej Sokołowski, Redaktor statystyczny

Rada Programowa

Mike Aiken – The Open University, Wielka Brytania
Joanna Brzozowska-Wabik – Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Polska
Michael Bull – The Manchester Metropolitan University, Wielka Brytania
Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
Joanna Karmowska – The University of Oxford, Wielka Brytania
Oskar Kowalewski – Europa-Universität Viadrina, Niemcy
Piotr Krośniak – United Nations Development Programme
Magdalena Małecka-Łyszczek – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska
Izabela Przybysz – Instytut Spraw Publicznych, Polska
Artur Steiner – Scotland's Rural College, Wielka Brytania
Ermanno Tortia – University of Trento, Włochy

Wydawca

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Małopolska Szkoła Administracji Publicznej
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
tel.: +48 12 293 74 80, tel./fax: +48 12 293 75 59
e-mail: redakcjaes@uek.krakow.pl
www.msap.uek.krakow.pl

Projekt Graficzny

Andrzej Kamiński
Ofcyna Drukarska Jacek Chmielewski
ul. Sokołowska 12a, 01-142 Warszawa
tel./faks: +48 22 632 83 52

Skład, druk i oprawa

Zakład Poligraficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

Nakład: 50 egz.

ISSN: 2081-321X

eISSN: 1898-7435

Formuła wydawnicza: Open Access, licencja: cc-by-nc-nd 3.0 pl.

Cytowanie artykułów zamieszczonych w piśmie „Ekonomia Społeczna” dozwolone jest z podaniem źródła.

Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: BazEkon, BazHum, CEJSH (the Central European Journal of Social Sciences and Humanities), CEEOL (The Central and Eastern European Online Library), Index Copernicus.

Pismo jest dystrybuowane bezpłatnie.

Czasopismo dostępne na stronie: www.ekonomiaspoleczna.msap.pl

SPIS TREŚCI

Od Redakcji	5
-------------------	---

ARTYKUŁY

Agnieszka Pacut , Trajektoria zmian przedsiębiorczości społecznej w Polsce	7
Magdalena Małecka-Łyszczyk , Ekonomia potencjału i oczekiwań – wybrane uwagi na tle Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej	16
Maciej Frączek , Ekonomia społeczna jako element polityki rynku pracy – polskie doświadczenia	23
Jakub Głowacki , Monetyzacja efektów społecznych	33
Marcin Zawicki , Scenariusze dostosowawcze sektora ekonomii społecznej do realiów czwartej rewolucji przemysłowej	41
Joanna Sanetra-Szeliga , Kultura jako element ekonomii społecznej	50
Ewa Mynarska , Ekonomia społeczna jako ważne ogniwo reintegracji zawodowej osób z niepełnosprawnościami w Polsce	59
Michał Żabiński , Rola ekonomii społecznej w procesie implementacji neoweberowskiego modelu państwa	67
Krzysztof Broński , Instytucje finansowe i ubezpieczeniowe jako podmioty ekonomii społecznej w Galicji – zarys problematyki	74
Norbert Laurisz , Polityka społeczna – od aksjologii do akceptacji społecznej	82
Kamila Pilch , Kształtowanie wizerunku organizacji pozarządowych	90
Piotr Kopyciński , <i>City lab</i> a wdrażanie innowacji społecznych w mieście	98
Tomasz Geodecki , Konceptyjne założenia oceny oddziaływania przedsiębiorstw na gospodarkę	106
Recenzenci czasopisma „Ekonomia Społeczna” w 2018 roku	116

TABLE OF CONTENT

Foreword	5
----------------	---

ARTICLES

Agnieszka Pacut , Trajectory of changes in social entrepreneurship in Poland	7
Magdalena Małecka-Łyszczyk , Economy of potential and expectations: Selected remarks on the background of the National Program for the Development of Social Economy	16
Maciej Frączek , Social economy as a component of labour market policy: The Polish experience	23
Jakub Głowacki , Monetization of social effects	33
Marcin Zawicki , Adjustment scenarios of the social economy sector to the realities of the fourth industrial revolution	41
Joanna Sanetra-Szeliga , Cultural sector as a part of social economy	50
Ewa Mynarska , Social economy as an important element of professional reintegration of people with disabilities in Poland	59
Michał Żabiński , Role of social economy in process of implementing the neo-weberian model of the state	67
Krzysztof Broński , Financial and insurance institutions as the social economy entities in Galicia: An overview	74
Norbert Laurisz , Social policy: From axiology to social acceptance	82
Kamila Pilch , Image building for non-governmental organizations	90
Piotr Kopyciński , <i>City lab</i> as a way to implement social innovation in urban areas	98
Tomasz Geodecki , Conceptual framework of an assessment of an economic impact of an enterprise	106
List of reviewers in 2018	116

Szanowni Państwo,

Oddajemy w Państwa ręce kolejny numer półrocznika „Ekonomia Społeczna”. Mamy nadzieję, że podejmowana na łamach naszego pisma tematyka spotka się z zainteresowaniem praktyków i teoretyków w dziedzinie ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej.

Prezentujemy Państwu artykuły odnoszące się nie tylko do głównego nurtu rozważań naukowych o ekonomii społecznej, ale i teksty, których autorzy poszukują nowych pól badawczych, mogących poszerzyć dotychczasowe ujmowanie i opisywanie gospodarki społecznej. Liczymy na to, że odkrywanie nowych perspektyw dla ekonomii społecznej pozwoli ją dalej rozwijać w wymiarze teoretycznego opisu, jak i praktycznych działań realizowanych w tym sektorze, a Państwu dostarczy interesującej, skłaniającej do refleksji lektury.

Zbiór artykułów w tym numerze rozpoczynamy opracowaniem Agnieszki Pacut dotyczącym trajektorii zmian przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Autorka podkreśla tu znaczenie czynników politycznych, społecznych i historycznych, oraz wpływ unormowań prawnych (polskich i unijnych).

Magdalena Małecka-Lyszczek poddała analizie planowane zmiany w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej, który jest kluczowym programem operacyjno-wdrożeniowym dla rozwoju środowiska ekonomii społecznej w Polsce.

Maciej Frączek przeprowadził rozważania związane z miejscem ekonomii społecznej na mapie polityk publicznych, koncentrując się w szczególności na jej związkach z polityką rynku pracy realizowaną w Polsce.

Jakub Głowacki dokonał przeglądu literatury związanej z wyceną dóbr nierynkowych oraz wskazał potencjalne możliwości adaptacji tego typu metod w obszarze ekonomii społecznej, co może się przyczynić do budowy nowych metod i narzędzi oceny oddziaływania społecznego.

Marcin Zawicki podjął się nakreślenia scenariuszy określających stopień dostosowania się organizacji ekonomii społecznej w Europie do przemian technologicznych dokonujących się w ramach czwartej rewolucji przemysłowej.

Joanna Sanetra-Szeliga pokazała szeroki zakres powiązań między ekonomią społeczną i kulturą, zarówno w wymiarze wspólnych wartości, jak i pełnionych funkcji.

Ewa Mynarska zwróciła uwagę na duży – choć póki co niewykorzystany – potencjał tkwiący w podmiotach ekonomii społecznej w kontekście reintegracji zawodowej osób z niepełnosprawnościami.

Michał Żabiński, prowadząc rozważania o modelu państwa neoweberowskiego, podkreśla znaczenie podmiotów ekonomii społecznej w zakresie budowania kapitału społecznego.

Krzysztof Broński sięga do korzeni polskiej ekonomii społecznej, opisując funkcjonowanie instytucji finansowych i ubezpieczeniowych w Galicji w drugiej połowie XIX w.

Norbert Laurisz przedstawił analizę wpływu aksjologii oraz akceptacji społecznej na koncepcyjny i realny kształt polityki społecznej.

Kamila Pilch opisała możliwości stojące przed organizacjami pozarządowymi w zakresie kreowania swojego wizerunku.

Piotr Kopyciński przedstawił ideę oraz praktyczne wykorzystanie jednej z innowacji społecznych – city lab'u.

Tomasz Geodecki zaprezentował autorską metodę mającą na celu identyfikację i kalkulację korzyści przynoszonych przez przedsiębiorstwo krajowej gospodarce, obejmujących także korzyści o charakterze społecznym.

Zapraszamy do lektury niniejszego numeru półrocznika oraz jego oceny i przekazywania nam uwag. W tym celu zachęcamy do odwiedzenia strony internetowej: <http://www.ekonomiaspoleczna.msap.pl>. Zamieszczono tam bieżący i archiwalne numery czasopisma.

Maciej Frączek
Redaktor naczelny

Trajektoria zmian przedsiębiorczości społecznej w Polsce¹

Agnieszka Pacut*

Streszczenie: W artykule skoncentrowano się na przedstawieniu trajektorii zmian przedsiębiorczości społecznej w Polsce, akcentując temporalny i procesualny charakter zjawiska. Celem artykułu jest opis przebiegu rozwoju przedsiębiorczości społecznej w perspektywie makro oraz identyfikacja na tej podstawie czynników, które mogą determinować jej rozwój, stanowiąc tym samym przedmiot dalszej refleksji teoretycznej. Tekst bazuje na kwerendzie literatury z zakresu przedsiębiorczości społecznej i jej analizie. Rozważania prowadzą do wniosku, że w analizie zjawiska ważne miejsce ma dziedzictwo historyczne oraz czynniki prawno-instytucjonalne. Tym samym wskazano na rolę otoczenia instytucjonalnego jako ważnej zmiennej determinującej rozwój przedsiębiorczości społecznej.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość społeczna, rozwój, trajektoria zmian, czynniki rozwoju, otoczenie instytucjonalne.

Wprowadzenie

Przeprowadzone dotychczas badania i analizy potwierdzają istotną rolę otoczenia (*context, environment, eco-systems*) dla rozwoju przedsiębiorczości społecznej (PS) [Kerlin, 2017; Urbano et al., 2017; Roy et al., 2015; Hoogendoorn, Hartog, 2011]. W tym obszarze podejmowane są prace mające na celu przedstawienie i ocenę roli środowiska w ujęciu narodowym [np. Urbano, Toledano, Soriano, 2010] oraz międzynarodowym [np. Kerlin, 2013; 2017]. W 2016 r. Fundacja Thomson Reuters opublikowała ranking, przeprowadzony wśród 45 krajów, w tym w Polsce, który oceniał środowisko dla działalności przedsiębiorców społecznych. Najlepsze warunki dla rozwoju tego typu aktywności tworzone były w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Wielkiej

Brytanii. Dalej wskazano: Singapur, Izrael, Chile, Koreę Południową, Hongkong, Malezję. Ranking zamyka Francja [*The best countries*, 2016]. Pomimo pewnych ustaleń w tym zakresie, w dalszym ciągu jest to obszar słabo poznany, zwłaszcza w zakresie instytucjonalnych wzorców kształtujących działalność przedsiębiorstw społecznych [Kerlin, 2017, s. 3]. W opinii wielu badaczy prowadzone obecnie rozważania nad przedsiębiorczością społeczną muszą uznać, a nawet położyć szczególny nacisk na kontekst kulturowy, społeczny, historyczny i sytuacyjny, w których to zjawisko rozwija się w poszczególnych krajach [Lehner, 2012; Kerlin, 2017].

Ze względu na powyższe przedmiotem zainteresowania w artykule uczyniono trajektorię zmian przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Przyjęcie tej perspektywy umożliwiło ukazanie przebiegu zjawiska, a na tym

¹ Publikacja została przygotowana w projekcie "Kapitał ludzki jako podstawowy czynnik zakorzenienia globalnych usług biznesowych" nr: 059/WGAP-KGP/01/2018/S/8059, dofinansowanym z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na utrzymanie potencjału badawczego.

* Agnieszka Pacut
Katedra Gospodarki Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: agnieszka.pacut@uek.krakow.pl

tle identyfikację czynników jego rozwoju w Polsce.

1. Periodyzacja rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce

Analizując trajektorię zmian przedsiębiorczości społecznej w Polsce należy wskazać na przesłanki pojawienia się tego zjawiska. W szczególności są to uwarunkowania związane z występowaniem problemów społecznych (bezrobocie, wykluczenia społeczne), wynikające z przemian politycznych, ustrojowych, ekonomiczno-społecznych, a także dotyczące pojawienia się nowych ryzyk społecznych (takich jak: starzenie się ludności, prekariat, nowe ubóstwo itp.) [por. Leś, 2005; 2013]. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na aktywność decydentów publicznych, polegającą na określeniu sposobów przeciwdziałania ww. problemom, w tym za pośrednictwem rozwiązań (narzędzi) oferowanych w ramach ustawy o zatrudnieniu socjalnym, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o spółdzielniach socjalnych i innych [Leś, 2005]. Dalej należy docenić istotną rolę integracji europejskiej, która dała asumpt do upowszechniania programów i unijnych priorytetów w zakresie gospodarki społecznej – w wymiarze koncepcyjnym, programowym i finansowym. W ana-

lizie nie można pominąć źródeł i rodowodu działań o charakterze społecznym podejmowanych przez obywateli w kraju w różnych formach organizacyjno-prawnych.

Do takiego ujęcia tematu nawiązują periodyzacje rozwoju przedsiębiorczości społecznej wypracowane przez badaczy krajowych (por. tabela 1). Ukazują one rodowód i przebieg tego typu aktywności w Polsce. Każdy z autorów wyodrębnił określone fazy, traktując rozwój zjawiska jako ciąg następujących po sobie etapów. Każdorazowo analizy usytuowano w kontekście historycznym, politycznym i społeczno-gospodarczym. Rozbieżności w przedstawionych typologiach dotyczą historycznych źródeł przedsiębiorczości społecznej oraz kamieni milowych w rozwoju zjawiska.

Dotychczasowe ustalenia wykorzystano do omówienia trajektorii zmian przedsiębiorczości społecznej w Polsce. Termin trajektoria został tu użyty jako metafora ukazująca temporalny i procesualny charakter zjawiska przedsiębiorczości społecznej [Konecki, 2000]. Równocześnie należy dodać, iż termin PS będzie rozumiany w artykule jako „mechanizm tworzenia przedsiębiorstw społecznych i jako bezpośrednią metodę produkcji dóbr i usług przez stowarzyszenia i fundacje oraz inne formy nowej gospodarki społecznej” [Leś, 2008, s. 40; Rymśza, 2010].

Tabela 1. Periodyzacje rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce – wybrane ujęcia

Etapy	Charakterystyka etapu
Ciepielewska-Kowalik et al. [2015]	
Pierwszy okres: przed drugą wojną światową	<ul style="list-style-type: none"> • Typy podmiotów: stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje wolontarystyczne, spółdzielnie • Funkcje: oferowanie wsparcia ubogim i potrzebującym grupom społecznym, zaspakajanie ich potrzeb; wspieranie rozwoju gospodarczego kraju poprzez przejęcie roli nieistniejących instytucji publicznych, podtrzymywanie ducha narodowego, zapewnienie społecznego i edukacyjnego wsparcia obywatelom w okresie zaborów i w okresie międzywojennym • Wyróżniki: znaczący udział ruchu spółdzielczego w potencjale ekonomicznym kraju

Etapy	Charakterystyka etapu
Drugi okres: działanie państwa komunistycznego (1945–1989)	<ul style="list-style-type: none"> • Znaczący wpływ partii komunistycznej na działania organizacji obywatelskich (fundacji, stowarzyszeń, związków i in.) oraz sektora spółdzielczego (poprzez ograniczenie autonomii, nadzór nad działalnością programową, przejęcie majątku, włączenie spółdzielni do gospodarki państwowej zgodnie z ideą kolektywizacji i in.)
Trzeci okres: po 1989 r.	<ul style="list-style-type: none"> • 1989–1995 • 1996–2002 • 2003 – obecnie
Praszkier, Zabłocka-Bursa, Józwik [2014]	
1918–1939: od chwili odzyskania niepodległości i pełnej demokracji do drugiej wojny światowej	<ul style="list-style-type: none"> • Powstawanie inicjatyw spółdzielczych, w tym nastawionych na rozwój wiejskich społeczności (np. Lisków)
1939–1945: okres okupacji niemieckiej	<ul style="list-style-type: none"> • Zaniechanie działań w obszarze gospodarki, w tym gospodarki społecznej
1945–1980: okres powojenny, dominacja sowiecka	<ul style="list-style-type: none"> • Gospodarka sterowana odgórnie • Inicjatywy oddolne obywateli oraz działania przedsiębiorcze postrzegane jako wrogie państwu • Kontrola sprawowana przez władze państwowe uniemożliwiała powstawanie niezależnych, oddolnych organizacji
1981–1989: podziemna Solidarność	<ul style="list-style-type: none"> • Potrzeba niepodległości i demokracji wśród społeczeństwa osiągnęła krytyczny moment • Działalność podejmowana w podziemiu bazowała na zaangażowaniu i przedsiębiorczości obywateli • Wzrost inicjatywności obywateli, wzmocnienie sfery obywatelskiej
1989 – do chwili obecnej: po odzyskaniu niepodległości i przywróceniu demokracji	<ul style="list-style-type: none"> • Przemiany polityczne, społeczne i gospodarcze • Eksplozja oddolnych inicjatyw społecznych i gospodarczych • Uchwalenie aktów prawnych konstytuujących działalność organizacji gospodarki społecznej (np. Konstytucja RP, ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawa o zatrudnieniu socjalnym, ustawa o spółdzielniach socjalnych) • Rola wsparcia finansowego w wyodrębnieniu sektora przedsiębiorczości społecznej (Unii Europejskiej i innych organizacji, np. Ashoka)
Rymśa [2007b, s. 2–6]; Kaźmierczak [2007, s. 105–106]	
Przełom XIX i XX w. i okres międzywojenny: stara fala ekonomii społecznej	<ul style="list-style-type: none"> • Cechy charakterystyczne: wypełnianie niszy nieatrakcyjnych dla rynku komercyjnego, uczestnictwo oparte na zasadzie wzajemności, oddolny i samowystarczalny charakter inicjatyw, brak przywilejów prawnych dla inicjatyw, istotna rola liderów w tworzeniu i upowszechnianiu inicjatyw • Problem społeczny, na który reaguje: wyzysk, alienacja • Efekty: osłabienie konfliktu klasowego • Typowe podmioty: spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, związki kredytowe
XX i XXI w.: nowa fala ekonomii społecznej	<ul style="list-style-type: none"> • Cechy charakterystyczne: obudowanie przez inicjatywy ekonomii społecznej „normalnego rynku”, sprzężenie oddolnych działań obywatelskich z aktywną rolą państwa, wsparcie publiczne inicjatyw w postaci zatrudnienia socjalnego i subsydiowanego, inicjatywy są zorientowane na korzyść wzajemną (członków) oraz szerszej korzyści społecznej (tj. społeczności lokalnych, środowisk marginalizowanych) • Problem społeczny, na który reaguje: bezrobocie, wykluczenie • Typowe podmioty: spółdzielnie socjalne, organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą

Źródła: opracowanie własne na podstawie wskazanych źródeł.

W nawiązaniu do dotychczasowych ustaleń rozwój PS w Polsce można odczytać i analizować jako proces odbywający się w trzech podokresach, tj.: 1) do 1989 r., 2) 1989–2003, 3) 2004 – współcześnie. Cezurę czasową w proponowanej periodyzacji wyznaczyły dwie daty: 1989 r. jako historyczny moment przemian społeczno-gospodarczych w Polsce, który z jednej strony zamyka, z drugiej zaś otwiera na nowo sferę aktywności obywatelskiej. Równocześnie wskazano na 2004 r. jako moment wejścia Polski do Unii Europejskiej, co wiązało się z uruchomieniem znacznych środków finansowych umożliwiających testowanie i realizację różnorodnych działań łączących cele społeczne i ekonomiczne dla rozwiązywania problemów społecznych i zaspakajania potrzeb obywateli.

2. Źródła i tradycje działań obywatelskich i wspólnotowych w Polsce do 1989 r.

Od najdawniejszych czasów jednostki i grupy obywateli podejmowały w Polsce działania mające na celu samopomoc, samoobronę lub zapewnienie realizacji różnych potrzeb, wykorzystując do tego celu różne formy organizacyjne – od nieformalnych wspólnot przez fundacje i stowarzyszenia aż do spółek gospodarczych i spółdzielni. W tym kontekście za T. Kaźmierczakiem można stwierdzić, iż praktyka działania z obszaru PS żadną miarą nie jest zagadnieniem nowym [Kaźmierczak, 2007, s. 93] – typem aktywności, który został rozpoznany w XX czy XXI wieku. W krajowej literaturze przedmiotu raczej wskazuje się na ponowne odkrycie fenomenu przedsiębiorczości społecznej [Rymsza, 2007a], niż wymyślenie tego typu działalności. W tym kontekście sięga się do lat 80. XX wieku – ruchu społecznego Solidarność, ale także korzeni aktywności obywatelskiej z czasu zaborów oraz międzywojnia, w których wspólnotowe i wzajemnościowe formy gospodarki odgrywały ważną rolę jako mechanizm politycznej i społecznej emancypacji [Manifest, 2008].

Analizując dorobek organizacji obywatelskich poczynając od okresu Średniowiecza do czasów III Rzeczypospolitej E. Leś udowodniła, iż przyczyniły się one nie tylko do przetrwania i rozwoju społeczeństwa polskiego, służąc podtrzymywaniu solidaryzmu społecznego, samowystarczalności, promowaniu awansu społecznego, kulturalnego i cywilizacyjnego Polski [Leś, 2001, s. 16]. Dostrzec należy również wyraźne przemiany w działalności organizacji obywatelskich – prowadzonych w formie fundacji i stowarzyszeń – w zakresie ewolucji celów, sposobów działania, w tym finansowania aktywności podejmowanej oddolnie przez obywateli. Na marginesie, J. Defourny i P. Develtere stwierdzili, iż źródła i pierwotne wzory gospodarki społecznej są tak stare, jak formy zrzeszania się obywateli. Rozwój gospodarki społecznej przebiegał na przestrzeni wieków równoległe z kształtowaniem się swobody stowarzyszenia się. Jako przykład można podać starożytne, średniowieczne, oświeceniowe źródła gospodarki społecznej w postaci bractw, cechów, instytucji dobroczynnych, fraterii, towarzystw handlowych, stowarzyszeń mistrzowskich itp. Dopiero na przełomie XIX i XX w. stworzono ramy prawne dla podstawowych form gospodarki społecznej, takich jak: spółdzielnie, towarzystwa wzajemnościowe i organizacje non-profit [Defourny, Develtere, 2008, s. 16–17]. W takim duchu można odczytać i poddać analizie dzieje dobroczynności, działań kooperatywnych, wzajemnościowych w Polsce, stwierdzając, iż przedsięwzięcia społeczne mają genezę tak długą jak problemy społeczne, które rozwiązują [Płonka 2015, s. 86–88]. Tradycje tego typu działalności w literaturze krajowej omawiają m.in.: A. Piechowski [2008; 2013] i P. Frączak [2006].

3. Doświadczenia z lat 1989–2003

Drugi ze zidentyfikowanych okresów przypada zasadniczo na lata 90. XX w., czyli czas intensywnych przemian społecznych i gospodarczych, połączonych ze zmianą ustroju

w Polsce. Transformacja oznaczała wyzwania i zmiany dla różnych aktorów w gospodarce, w tym również dla obywateli oraz tworzonych przez nich organizacji. W latach 90. XX w. miał miejsce zryw aktywności obywateli stanowiący odpowiedź na wyzwania, potrzeby oraz aspiracje społeczeństwa polskiego [Leś, 2001]. W opinii części badaczy krajowych w Polsce w latach 90. XX w. doszło do uformowania się takiego modelu państwa, który nie sprzyjał rozwojowi podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i ich uczestnictwu w politykach publicznych [Zybała, 2015, s. 35–53; Kaźmierczak, Rymśza, 2007, s. 11–13; Rymśza, 2007b, s. 2–8; Rymśza, 2007a, s. 175–189]. Z jednej strony państwo zachowało ambicje do kontroli społeczeństwa i jego organizacji przy niskim poziomie zdolności do tworzenia ładu społecznego i zaspokajania potrzeb społecznych, stając się przy tym obszarem silnej penetracji przez grupy interesów oraz ich zasadniczego wpływu na politykę publiczną [Zybała, 2015, s. 39]. Z drugiej zaś strony, ówczesny dyskurs polityczny w zakresie modelu państwa opiekuńczego cechował się silnym nastawieniem na redukcję funkcji socjalnych państwa. W efekcie zakorzenił się model polityki społecznej, który nie przewidywał uspołeczniania ryzyk socjalnych [ibidem, s. 40]. W praktyce oznaczało to marginalizację roli, doświadczeń oraz możliwości udziału organizacji obywatelskich w procesie tworzenia i implementacji polityk publicznych. W opinii części badaczy krajowych rozwiązania instytucjonalne nowego ładu ustrojowego wypracowane w latach 90. „ignorowały i utrudniały rozwój” organizacji i rozwiązań gospodarki społecznej w Polsce, przyczyniając się m.in. do regresu sektora spółdzielczego [Śliwiński, 2013, s. 113–118]. Uzasadniając to stanowisko wskazać należy na profil przemian ustrojowych – prorynkowy i indywidualistyczny, pozbawiony wizji ładu społecznego oraz polityki włączającej sektor społeczny w doko-

nujące się w kraju reformy [Rymśza, 2007a]. Funkcja polityki społecznej została sprowadzona do działań osłonowych, hamowała rozwijanie aktywizujących metod mieszczących się w nurcie przedsiębiorczości społecznej. Podobnie ma się sprawa z jednym z filarów przedsiębiorczości społecznej – spółdzielczością, która została potraktowana jako element ładu komunistycznego. W efekcie przeciwstawienia spółdzielni gospodarce wolnorynkowej, w opinii E. Leś [2006, s. 6], nie zostały one wykorzystane ani jako mechanizm restrukturyzacji usług społecznych i rozwoju lokalnego, ani jako możliwa z form prywatyzacji. Podsumowując ten okres M. Rymśza [2007a, s. 189] stwierdził: „Ekonomia społeczna «pachniała socjalizmem», jej instrumenty i instytucje nie mieściły się w ówczesnym katalogu skutecznego instrumentarium rynku. (...) pozostała (ona) przez całą dekadę lat 90. poza głównym nurtem zmian instytucjonalnych”. Pomimo tej krytycznej oceny początku lat 90. XX w. należy przywołać rozwiązania prawne, które poza ustawami określającymi działalność fundacji i stowarzyszeń, stworzyły ramy dla rozwoju szeroko rozumianej sfery przedsiębiorczości społecznej. Kluczowe znaczenie w tym zakresie miały takie akty prawne jak: ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określana mianem „małej konstytucji sektora obywatelskiego w Polsce”. Ostatni z aktów prawnych miał szczególne znaczenie dla funkcjonowania organizacji pozarządowych, przyczynił się do instytucjonalizacji kontaktów pomiędzy organizacjami obywatelskimi a administracją publiczną, szczebla rządowego i samorządowego, wprowadził rozwiązania finansowe, które ukształtowały relacje międzysektorowe, precyzując zasady i formy tej współpracy. Ze względu na powyższe, 2003 r. można przyjąć jako cezurę czasową zamykającą pierwszy etap rozwoju PS.

4. Doświadczenia z lat 2004–2018

Trajektorię rozwoju przedsiębiorczości społecznej od 2004 r. można rozpatrywać w odniesieniu do realizacji krajowej polityki publicznej w powiązaniu z programowaniem Unii Europejskiej w Polsce (w latach: 2004–2006, 2007–2013, 2014 – obecnie).

Ramy formalne dla tego typu aktywności wyznaczały dokumenty określające priorytety i cele strategiczne administracji. Zostały one zdefiniowane w dokumentach takich jak: Strategia Rozwoju Kraju 2020, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Aktualnie ramy dla ekonomii społecznej w Polsce wyznacza Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Przykładem dokumentu stanowiącego instrument wykonawczy polityki rozwoju jest Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej przyjęty w 2014 r. uchwałą Rady Ministrów, wydaną na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 r. Niniejszy dokument stanowi przykład przełożenia rozwiązań wspólnotowych na poziom krajowy. Należy dodać, iż jego przyjęcie było jednym z warunków *ex-ante*, które musiała spełnić Polska w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 [Sprawozdanie z realizacji, 2017]. Jednocześnie od 2017 r. trwają prace nad aktualizacją programu. W ww. dokumentach PS rozpatruje się jako narzędzie prowadzące do trwałego i zrównoważonego rozwoju, spójności społeczno-gospodarczej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i tworzenia miejsc pracy.

Analiza M. Małeckiej-Łyszczek dotycząca miejsca ekonomii społecznej w systemie źródeł prawa RP w latach 2003–2016 wykazała między innymi, iż na poziomie decydentów dostrzeżono narzędzia i potencjał ekonomii społecznej, zaś odrębną kwestią jest przejście

od stanu postulowanego do praktycznego wykorzystania potencjału podmiotów ekonomii społecznej w Polsce [Małeckia-Łyszczek, 2017, s. 81–148].

Programy finansowane ze środków UE oraz krajowych, przeznaczone na utworzenie i prowadzenie podmiotów w obszarze przedsiębiorczości społecznej, odegrały istotną rolę w promocji nowatorskich rozwiązań w zakresie aktywnej integracji, tworzenia miejsc pracy i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w Polsce. Podkreślić należy skalę przeznaczonych na ten cel środków finansowych, która była nieporównywalna w stosunku do innych dostępnych dotychczas źródeł. Umożliwiła ona realizację projektów o charakterze testującym, innowacyjnym (w ramach PIW EQUAL), jak i kontynuację tego sposobu działania i myślenia o rozwiązywaniu problemów społecznych w kolejnych perspektywach finansowych UE.

Równocześnie realizację programów finansowych ze środków UE i krajowych cechowały m.in.: koncentracja na kwestiach formalnych i proceduralnych, a nie uzyskanych rezultatach, ograniczona elastyczność w dostosowaniu zapisów programów (operacyjnych i wdrożeniowych) do zmieniających się uwarunkowań i potrzeb odbiorców wsparcia. Rozwojowi przedsiębiorczości społecznej nie służyło również wąskie myślenie o sposobie jej wspierania, przejawiające się koncentracją na działalności ośrodków wsparcia ekonomii społecznej oraz małą dywersyfikacją oferowanych rozwiązań finansowych [Gosk 2010; Guz, Mituś, 2010; Stronkowski et al., 2013].

W efekcie czego ten sposób wdrażania wsparcia publicznego ograniczał możliwości powstawania i rozwoju różnicowanych co do formy i sposobu działania podmiotów przedsiębiorczości społecznej, jak również utrudniał profesjonalizowanie oferty działającym organizmom. Reguły wdrażania wsparcia publicznego utrudniały działanie podmiotom otoczenia, reagowanie na potrzeby odbiorców w sposób elastyczny i dopasowany do ich możliwości i sytuacji.

Podsumowanie

Trajektorię zmian przedsiębiorczości społecznej w Polsce przedstawiono identyfikując trzy okresy rozwoju zjawiska, zilustrowane na schemacie 1. Pierwszy – do 1989 r. – ukazując historyczne źródła zjawiska, w tym formy gospodarowania, które poprzez kooperację i samopomoc miały zapewnić możliwie jak najlepszą sytuację społeczną, ekonomiczną, polityczną obywateli, udziałowców, użytkowników. Drugi – od 1989 r. do 2003 r. – wiąże się z odbudową inicjatyw przedsiębiorczości społecznej

w Polsce w nowych realiach ustrojowych, politycznych i społeczno-gospodarczych. Trzeci – obejmujący okres od 2004 r. do dziś – wiąże się z testowaniem rozwiązań w zakresie przedsiębiorczości społecznej i poszukiwaniem polskiego modelu przedsiębiorczości społecznej.

Przeprowadzona analiza wskazuje, iż trajektoria rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce jest warunkowana czynnikami politycznymi, społecznymi i historycznymi, zaś współcześnie jest ona silnie uzależniona od unormowań prawnych i procedur związanych z programowaniem Unii Europejskiej.

Schemat 1. Periodyzacja rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione rozważania wskazują, iż przedsiębiorczość społeczna ma w Polsce długą tradycję, której źródła sięgają ruchu spółdzielczego i odnoszą się do aktywności filantropijnej i charytatywnej podejmowanej od wieków przez obywateli. Historia ma znaczenie (*history matters*) i stanowi ważną zmienną kontekstową, która wzbogaca wyjaśnianie przemian porządku społecznego w tym zakresie. Rola, charakter i uwarunkowania aktywności obywatelskiej ulegały zmianom, niemniej jednak stanowią one pierwowzór i kontekst dla działań wspólnotowych podejmowanych współcześnie [Leś, 2001; Frączak, 2006; Piechowski, 2008].

Dalej należy wskazać na działalność decydentów publicznych związaną z przyjętym kierunkiem rozwiązywania problemów społecznych. Analizując uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości społecznej należy podkreślić rolę otoczenia prawnego, które tworzyło ramy formalne i finansowe dla działań z obszaru PS. Zasadniczą rolę spełniały tu doku-

menty tworzone na poziomie unijnym, które wyznaczały ramy, kierunek, a także nadawały znaczenie działalności przedsiębiorczej o celu społecznym. Strategie, plany, programy tworzone na poziomie krajowym stanowiły instrument służący realizacji polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym regulowały warunki i procedury wykorzystania środków finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Tym samym determinowały one warunki powstawania i działania podmiotów przedsiębiorczości społecznej, jak również organizacji tego procesu.

Ze względu na powyższe jednym z potencjalnie istotnych kierunków analizy może być rozpatrywanie przedsiębiorczości społecznej w perspektywie instytucjonalnej. W szczególności warto zwrócić uwagę na ekonomiczny odłam tego nurtu, wskazując na potencjał nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI). NEI umieszcza problemy funkcjonowania gospodarki i jej podmiotów w szerszym kontek-

ście, przełamując bariery oddzielające system ekonomiczny od innych elementów otoczenia – społecznego, kulturowego, politycznego. Ukazuje ona wpływ czynników pozaekonomicznych (społecznych, historycznych, kulturowych, prawnych) na funkcjonowanie rynku, a jednocześnie poddaje je analizie ekonomicznej [Wilkin, 2016, s. 105].

Wrażliwość NEI na kontekst (społeczny i historyczny), a przede wszystkim uznanie krytycznej roli środowiska (otoczenia) w funkcjonowaniu aktorów społecznych, politycznych

i ekonomicznych oraz ukazanie wagi relacji zachodzących pomiędzy nimi skłaniają do wykorzystania wybranych teorii z jej dorobku do badania przedsiębiorczości społecznej. Jest to tym bardziej zasadne w kontekście skromnych (krajowych) doświadczeń związanych z wyjaśnianiem PS na gruncie teorii ekonomicznych, a także udanych prób podjętych w tym zakresie przez badaczy zagranicznych [np. Urbano, Toledano, Soriano, 2010; Estrin, Mickiewicz, Stephan, 2013].

Literatura

Ciepielewska-Kowalik A., Pielniński B., Starnawska M., Szymańska A. (2015). „Social Enterprise in Poland: Institutional and Historical Context”, *ICSEM Working Papers*, No 11, Liege: The International Comparative Social Enterprise Models.

Defourny J., Develtere P. (2008). „Ekonomia społeczna: ogólnosiwiatowy trzeci sektor”, w: J.J. Wygnański (wybór tekstów), *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów* (s. 13–41). Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Estrin S., Mickiewicz T., Stephan U. (2013). „Entrepreneurship Social Capital, and Institutions: Social and Commercial Entrepreneurship across Nations”, *Entrepreneurship Theory and Practice*, Vol. 37(3), s. 479–504.

Frączak P. (2006). „Szkic do historii ekonomii społecznej w Polsce”, w: *Raport Otwarcia projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej”*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych.

Gosk I. (2010). „Wsparcie ekonomii społecznej w Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki”, *Trzeci Sektor*, nr 21, s. 44–50.

Hoogendoorn B., Hartog C. (2011). *Prevalence and determinants of social entrepreneurship at the macro-level*, EIM Research Reports, <https://core.ac.uk/download/pdf/6480306.pdf> (dostęp: 30.07.2017).

Kaźmierczak T. (2007). „Zrozumieć ekonomię społeczną”, w: T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Gospodarka społeczna* (s. 93–126). Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych.

Kerlin J.A. (2013). „Defining social enterprise across different contexts: A conceptual framework based on institutional factors”, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 42(1), s. 84–108.

Kerlin J.A. (2017). *Shaping social enterprise: Understanding institutional context and influence*. Bingley: Emerald Publishing Limited.

Konecki K.T. (2000). *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Wydanie I. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Lehner O.M. (2012). *Social Entrepreneurship Perspectives. Triangulated Approaches to Hybridity*. Jyväskylä: Jyväskylä Studies in Business and Economics.

Leś E. (2001). *Zarys historii dobroczynności i filantropii w Polsce*. Warszawa: Prószyński i S-ka.

Leś E. (2005). „Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje”, *Trzeci Sektor*, nr 2, s. 36–44.

Leś E. (2006). „Wprowadzenie”, w: M. Ołdak, E. Leś (red.), *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej* (s. 5–14), Tom 1. Warszawa: Collegium Civitas Press.

Leś E. (2008). „Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Przegląd koncepcji i dobrych praktyk”, w: E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki* (s. 37–56). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Leś E. (2013). *Organizacje non profit w nowej polityce społecznej w Polsce na tle europejskim*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

Małecka-Łyszczek M. (2017). *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej. Aspekty prawnoadministracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Manifest Ekonomii Społecznej (2008). Gdańsk, www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/manifest_ekonomii_spolecznej.pdf (dostęp: 20.05.2017).

Piechowski A. (2008). „Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne w Polsce. Tradycja i przykłady”, w: E. Leś (red.), *Gospodarka społeczna i przedsiębiorstwo społeczne. Wprowadzenie do problematyki* (s. 13–36). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.

Piechowski A. (2013). „Wkład spółdzielczości w odzyskanie niepodległości”, w: T. Skoczek (red.), *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – histo-*

ria i współczesność (s. 49–62). Warszawa: Muzeum Niepodległości w Warszawie.

Płonka M. (2015). „Ekonomia społeczna a koncepcje polityki społecznej państwa”, *Ekonomia Społeczna*, nr 2, s. 85–100.

Praszkier R., Zabłocka-Bursa A., Józwiak E. (2014). *Social Enterprise, Social Innovation and Social Entrepreneurship in Poland: A National Report*. University of Warsaw, EFSEIIS, www.fp7-efeseiis.eu/national-report-poland (dostęp: 30.07.2018).

Roy M.J., McHugh N., Huckfield L., Kay A., Donaldson C. (2015). „The most supportive environment in the world? Tracing the development of an institutional ecosystem for social enterprise”, *Voluntas*, vol. 26(3), s. 777–800.

Rymsza A. (2010). „Wstęp do wydania polskiego”, w: J. Mair, J. Robinson, K. Hockerts (red.), *Przedsiębiorczość społeczna* (s. 9–12). Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie.

Rymsza M. (2007a). „Druga fala ekonomii społecznej w Polsce a koncepcja aktywnej polityki społecznej”, w: T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna* (s. 175–189). Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Rymsza M. (2007b). „Trzeci sektor a druga fala ekonomii społecznej w Polsce”, *Trzeci Sektor*, nr 9, s. 2–8.

Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej za okres sierpień 2014 – grudzień 2015 (2017). Warszawa: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Stronkowski P., Andrzejewska M., Łubian K., Cyran-Juraszek K., Matejczuk A. (2013). *Badanie ewaluacyjne pt. Ocena wsparcia w obszarze ekonomii społecznej udzielonego ze środków EFS w ramach POKL*. Warszawa: Coffey International Development.

Śliwiński A. (2013). „Spółdzielczość w Polsce w świetle ekonomii społecznej”, w: T. Skoczek (red.), *Spółdzielczość w budowie społeczeństwa obywatelskiego – historia i współczesność* (s. 113–118), Warszawa: Muzeum Niepodległości w Warszawie.

The best countries to be a Social Entrepreneur 2016 (2016). Thomson Reuters Foundation, <http://poll2016.trust.org/> (dostęp: 30.07.2018).

Urbano D., Ferri E., Peris-Ortiz M., Aparicio S. (2017). „Social entrepreneurship and institutional factors: A literature review”, w: M. Peris-Ortiz, F. Teulon, D. Bonet-Fernandez (red.), *Social Entrepreneurship in Non-Profit and Profit Sectors. Theoretical and Empirical Perspectives* (s. 9–30). *International Studies in Entrepreneurship*, vol. 36. Springer International Publishing.

Urbano D., Toledano N., Soriano D.R. (2010). „Analyzing social entrepreneurship from an institutional perspective: Evidence from Spain”, *Journal of Social Entrepreneurship*, Vol. 1(1), s. 54–69.

Wilkin J. (2016). *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Zybała A. (2015). „Społeczeństwo obywatelskie i polityka publiczna”, *Społeczeństwo Obywatelskie. Badania. Praktyka. Polityka*, nr 2 (1–2), s. 35–53.

Trajectory of changes in social entrepreneurship in Poland

Summary: The article focuses on presenting the trajectory of changes in social entrepreneurship in Poland, emphasizing the temporal and processual nature of the phenomenon. The purpose of the article is to describe the development of social entrepreneurship in the macro perspective and to identify on this basis the factors that may determine its development, thus being the subject of further theoretical reflection. The text is based on a literature inquiry in the field of social entrepreneurship and its analysis. The considerations lead to the conclusion that in the analysis of the phenomenon, historical heritage and legal and institutional factors have an important place. Thus, the role of the institutional environment as an important variable determining the development of the social entrepreneurship was indicated.

Keywords: social entrepreneurship, development, trajectory of changes, development factors, institutional environment.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Ekonomia potencjału i oczekiwań – wybrane uwagi na tle Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej

Magdalena Małecka-Łyszczyk*

Streszczenie: Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej to dokument operacyjno-wdrożeniowy, w którym dostrzeżono i wyeksponowano potencjał (pakiet możliwości) stwarzany przez rozwiązania z obszaru ekonomii społecznej zarówno dla obywateli, jak i dla władz publicznych. Jednocześnie Program ten pokazuje szerokie spektrum oczekiwań formułowanych w stosunku do sektora ekonomii społecznej. Stąd niniejszy tekst poświęcono uchwyceniu zasadniczych uregulowań tego kompleksowego dokumentu, który w momencie jego tworzenia umożliwił inwentaryzację istniejących rozwiązań w obszarze ekonomii społecznej w naszym kraju, jak i wskazał projektowane rozwiązania na przyszłość. Zwrócono również uwagę na planowane rozwinięcie, doprecyzowanie i zmodyfikowanie założeń Programu.

Słowa kluczowe: Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, ekonomia społeczna, ekonomia solidarna, sieci współpracy.

Wprowadzenie

Ekonomia społeczna (zwana dalej: ES) kreuje niezwykle szeroki zakres tematyczny i problemowy, który można eksponować z różnych punktów widzenia, dotycząc związanych z nią zagadnień [Blicharz, 2017, s. 219–226; Sobczak, 2016, s. 87–123; Praszquier, Nowak, 2015, s. 15–16]. Badana jest przez ekonomistów, prawników, ale również socjologów czy też filozofów, jak i etyków biorąc pod uwagę podglebie aksjologiczne, na jakim wyrasta. Jest wielowymiarowa i złożona tak jak problemy, które staramy się rozwiązać przy wykorzystaniu narzędzi jej przynależnych. J. Hausner w 2008 r. zauważał, iż ES powoli szuka swej przestrzeni, oddolnie pobudzana przez nierozwiązane problemy społeczne i niezaspokojone potrzeby, zwłaszcza grup wykluczonych i wspólnot marginalizowanych. I to właśnie tam na dole, a nie w wielkich programach politycznych wykuwa

się jej miejsce i rola, rodzą się innowacyjne pomysły i rozwiązania, formuje się jej potencjał i dynamizm. Konkludując, że jest to trafne, gdyż świadczy najlepiej o potrzebie oraz naturalnym, organicznym jej rozwoju. Jednocześnie jednak wskazując, że jest ona mechanizmem głębszych ogólnosystemowych zmian, w tym odnoszących się do gospodarki rynkowej i państwa [Hausner, 2008, s. 4–5]. Niewątpliwie ES jest ekonomią oddolnych inicjatyw. I możemy na to spojrzeć zarówno w kontekście lokalnego, oddolnego jej zakorzenienia w strukturach społecznych, wskazując na jej silne powiązanie ze strukturami samorządowymi. Można jednak z poziomu wspólnoty lokalnej przejść

* **Magdalena Małecka-Łyszczyk**

Katedra Prawa Publicznego
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: maleckam@uek.krakow.pl

na zrzeszenia ludzkie funkcjonujące w ramach tychże wspólnot i poszukiwać owej oddolnej innowacyjności, lokując ją jeszcze bliżej obywatela. Otoczenie interpretacyjne dla tych procesów będzie tu kreowała zasada subsydiarności. Zauważyć jednak należy, że owo poszukiwanie przestrzeni przez rozrastające się formy ES spowodowało, że aktualnie udało się jej przebić do głównego nurtu polityk publicznych. I przy całym zachowaniu niewątpliwiej wartości w jej żywiołowości i spontaniczności, dostrzec jednocześnie należy, iż dynamika działań jej dotyczących jest silnie inspirowana również i odgórnie, mając na uwadze stosowne procesy i opisujące je dokumenty tworzone na szczeblu centralnym. Jest to widoczne również w wymiarze międzynarodowym [Chaves, Demoustier, 2013, s. 57]. ES to obszar narastającego zainteresowania tak szczebla centralnego, jak również samorządowego, gdyż jednostki samorządu terytorialnego poprzez swoją misję, cele i realizowanie zadania są niejako naturalnym sprzymierzeńcem przynależnych do ES podmiotów. Oczywiście rodzi się pytanie i obawa o to, aby nie zatracić tego, co tak w ES istotne – a więc owej spontaniczności, żywiołowości, ochotniczości, samoorganizowania się. Aby nie generować sytuacji, kiedy w przypadku pojawiania się coraz to nowych *wicked problems*, mechaniczną odpowiedzią na nie, przywoływanym jak zakłęcie hasłem staje się właśnie ES. Nie chodzi bowiem o to, by ES tylko przywoływać, artykułować; chodzi o to, aby ją czynić. Odgórne sięganie po nią, bez oparcia w silnych oddolnych inicjatywach społecznych, które przedsięwzięte założenia w praktyce urzeczywistniają, nie przyniesie pożądanych rezultatów. Planowane rozwiązania potrzebują silnych struktur i mechanizmów społeczeństwa obywatelskiego, aby mogło dojść do ich urzeczywistnienia¹. Aby można było przejść z obszaru deklaracji na obszar realizacji. Analizowana koncepcja pozostaje

przecież w nierozzerwalnym związku ze społeczeństwem obywatelskim, stanowiąc jego podstawowy, kluczowy komponent (*a central component of organised civil society*) [Roelants, Sanchez Bajo, 2002, s. 6.] Chodzi zatem o prze-myślane inspirowanie i pobudzanie, stwarzanie warunków, kreowanie ram do rozwoju przez władze publiczne. Z jednej zatem strony ES jest inspirowana i budowana oddolnie, ale jednocześnie procesom tym współtowarzyszy generowanie jej rozwoju z poziomu tworzonych polityk publicznych. Sednem tych procesów pozostaje ich wzajemne zbalansowanie i wpływ. Dlatego tak istotne jest, aby władze publiczne były responsywne, otwarte i nakierowane na słuchanie obywateli poprzez włączanie ich we współkreowanie tworzonych rozwiązań – i w fazie ich planowania, i później w fazie ich wykonywania. Aby istniało odpowiednio wysokie nasycenie procesami partycypacyjnymi. Rozważania niniejszego artykułu nadbudowane zostaną wokół rozwiązań przyjętych w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej (zwanym dalej: KPRES), biorąc pod uwagę stan aktualny, jak i przyglądając się proponowanym zmianom i ich kierunkom. Pozwalają one po pierwsze na pokazanie, że problematyka ES, która w naszym kraju przez długi czas była zdeintegrowana i marginalizowana, nabiera coraz wyraźniejszych kształtów i dostrzeżenia. Pozwalają jednocześnie na uchwycenie programowanych pożądanych obszarów, w jakich rozwijać się powinny podmioty ES. Czynione rozważania podejmowane są z pełną świadomością możliwych i istniejących rozbieżności pomiędzy modelowym stanem postulowanym a stanem rzeczywistym [MRPiPS, 2018, s. 5–73; MRPiPS, 2017a, s. 5–50; GUS, 2018, s. 5–64; Goś-Wójcicka, 2018, s. 2–22]. Niemniej jednak ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na całościowe zanalizowanie zjawiska, a jedynie na zasygnalizowanie istniejących problemów.

¹ Co do formuły współczesnego demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego zob. [Kaliśiak-Mędelska, 2015, s. 71–84].

1. Aktualna koncepcja KPRES

Problematyka dotycząca ES na gruncie rozwiązań krajowych przez długi czas wykazywała silne rozproszenie i dopiero stopniowo zaczęto dostrzegać – tak po stronie administracji, jak i po stronie organizacji reprezentujących ES – potrzebę przygotowania kompleksowego dokumentu scalającego, który umożliwiłby inwentaryzację istniejących rozwiązań, jak i ich zharmonizowanie [Partnerstwo, 2013, s. 22]. Efektem powyższych procesów stało się wypracowanie KPRES [2016], stanowiącego załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 164 z dnia 24 września 2014 r.

Program stanowi dokument o charakterze operacyjno-wdrożeniowym. Naturalne pole do jego interpretacji wyznaczyły związane z nim tematycznie strategie, takie jak: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030 trzecia fala nowoczesności; Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo; Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego; Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego; Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Aktualnie pula ta poszerzona musi być o bardzo istotne z punktu widzenia ES postanowienia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. i będącej jednym z kluczowych dokumentów w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej (będąc równocześnie aktualizacją Strategii Rozwoju Kraju 2020), co zostanie omówione w dalszej części opracowania. Dodatkowo, gwoili kompletności czynionych wywodów, z poziomu wspólnotowego przywołania wymaga Strategia Europa 2020 [Europa 2020, 2010].

KPRES jest dokumentem rządowym, w którym wskazano strategiczne kierunki interwencji publicznej nakierowane w swym zamyśle na ukształtowanie jak najlepszych warunków dla rozwoju ES i przedsiębiorstw społecznych w naszym kraju. Adresowany jest on zarówno do instytucji publicznych, tworzących i realizu-

jących konkretne polityki, jak również do osób działających w sektorze ES. Słusznie bowiem założono, że tylko poprzez skoordynowane działania wszystkich interesariuszy możliwe będzie faktyczne urzeczywistnianie jego założeń. Horyzont czasowy przyjęty w 2014 r. objął działania do roku 2020. Cel nadrzędny programu zakłada, że do tego czasu ES stanowić będzie ważny czynnik wzrostu zatrudnienia, spójności społecznej oraz rozwoju kapitału społecznego. Do jego realizacji przyczynić się ma cel główny, zakładający, że podmioty ES staną się ważnym elementem aktywizacji osób w trudnej sytuacji oraz dostawcą usług użyteczności publicznej działającym we wspólnotach samorządowych. Dodatkowo sformułowano, sprzyjające powyższym, cztery cele operacyjne:

1. Wspólnota: wzmocnienie roli podmiotów ES we wspólnotach samorządowych,
2. Otoczenie: powstanie i utrzymanie 35 tys. miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych,
3. Przywództwo: wzrost skuteczności mechanizmów zarządzania i koordynacji polityki ES,
4. Kompetencje: wzrost kompetencji w obszarze ES w społeczeństwie, tworząc całościową, powiązaną sekwencję działań.

Osiągnięcie niniejszych celów możliwe ma być dzięki przyjętym Priorytetom, z których pierwszy lokuje ES na społecznie odpowiedzialnym terytorium – co przekładać się powinno na wspieranie partycypacyjnych modeli badania potrzeb społecznych i planowania lokalnego, wspieranie: lokalnej samoorganizacji i aktywności obywatelskiej, jak i rozwoju usług użyteczności publicznej, oraz rozwoju działań ES w kluczowych sferach rozwojowych. Skoro oparcie się na działaniach osadzonych w społeczności lokalnej jest rysem charakterystycznym całej koncepcji ES, nie dziwi zatem wyeksponowanie niniejszych zagadnień na poziomie budowania priorytetów Programu. Za jeden z kluczowych Priorytetów uznano również działania regulacyjne i uporządkowa-

nie definicyjne obszaru ES i przedsiębiorstw społecznych. Wskazano tutaj dwie ścieżki możliwych i uzupełniających się wzajemnie rozwiązań. Po pierwsze tworzenie nowych rozwiązań prawnych (projekt ustawy o przedsiębiorstwie społecznym), jak i modyfikację dotychczasowych. Oczywiście jak dotąd nie mamy doprecyzowanego ustawowo zakresu podmiotowego w zakresie ES. To czym dysponujemy do dzisiaj to jedynie wstępny projekt założeń do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej [MRPiPS, 2017b]. Należałoby więc ciężar rozważań przerzucić na to, czym *de facto* niestety nie dysponujemy. Wskazać jednakże należy, że to właśnie w ramach samego KPRES podjęto próbę stworzenia definicji i katalogu podmiotów ES, przyjmując, że jest to sfera aktywności obywatelskiej, która poprzez działalność ekonomiczną i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu. W zakresie podmiotowym teź definicji swoje miejsce znalazły: przedsiębiorstwa społeczne, podmioty reintegracyjne (ZAZ, WTZ, CIS, KIS), podmioty działające w sferze pożytku publicznego, które prowadzą działalność ekonomiczną i zatrudniają pracowników, choć ich aktywność nie jest oparta na ryzyku ekonomicznym (organizacje pozarządowe prowadzące działalność odpłatną i nieodpłatną pożytku publicznego), podmioty sfery gospodarczej, które tworzone były jednak w związku z realizacją celu społecznego bądź dla których leżący we wspólnym interesie cel społeczny jest racją bytu działalności komercyjnej, z jednoczesnym wyróżnieniem osobnej grupy obejmującej inicjatywy o charakterze nieformalnym. Kolejny z Priorytetów kładzie nacisk na system wsparcia ES, poprzez stosowne instrumenty finansowe, usługi wsparcia, wsparcie rozwoju sieci kooperacji i partnerstw. Zgodzić się należy, że analiza podmiotów ES nie powinna być ograniczana tylko do ich

opisu jako poszczególnych, wyizolowanych form, lecz musi uwzględniać szerszy kontekst rozmaitych sieci sektorowych i międzysektorowych, lokalnych, regionalnych, krajowych, wspólnotowych czy międzynarodowych. Podmioty ES wykazują bowiem niejako naturalną tendencję do tworzenia sieci współpracy i to zarówno tych tworzonych wewnątrz sektora, jak z partnerami prywatnymi i publicznymi. Następnie postuluje się włączenie ES do głównego nurtu polityk publicznych tak na poziomie krajowym, jak i regionalnym, zakładając koordynację tej polityki, samoorganizację ES i jej monitoring. Całości dopełniły kwestie odnoszące się do edukacji, zwracając uwagę na ES jako ideę i tożsamość kulturową, znaczenie działań edukacyjnych dla środowisk lokalnych, jak i edukację na poziomie szkolnym i akademickim oraz model edukacji pozaformalnej dzieci i młodzieży. Stworzenie Programu pozwoliło zatem na przyjrzenie się stanowi rozwoju ES w naszym kraju w rozmaitych aspektach, pokazując na to, co jest, z jednoczesnym kreowaniem paradygmatu tego, co być powinno. Podjęto zatem istotną próbę stworzenia dokumentu kompleksowego, uwzględniającego aktualne realia społeczne, gospodarcze i kulturowe, a jednocześnie dynamicznego, otwartego na zjawiska i procesy mające potencjalny wpływ na dalszy rozwój ES [Górnicka, 2016, s. 55–57].

2. Ewolucja założeń – KPRES na lata 2014–2023. Ekonomia Solidarności Społecznej

Aktualnie trwają prace nad dokonaniem zmian w KPRES poprzez ich rozwinięcie i doprecyzowanie. Zmianie ma ulec sama nazwa Programu na „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014–2023. Ekonomia Solidarności Społecznej” [MRPiPS, 2018b], co od razu pokazuje na zwrócenie uwagi na ekonomię solidarną, tj. tę część ES, której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegra-

cja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami. W ramach sektora ES wyodrębnia się zatem węższą grupę, czyli podmioty realizujące wyraźny cel aktywizacyjny i reintegracyjny, do których zaliczane mają być: przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy oraz spółdzielnie inwalidów i niewidomych, zakłady pracy chronionej, WTZ, ZAZ CIS, KIS. Aktualizacja Programu wynika w szczególności z rozwiązań ujętych w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, w której wskazano rolę ES i solidarnej w szczególności w realizacji celu szczegółowego nr II Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony. Zaplanowane w SOR zmiany mają zasadniczy wpływ na postrzeganie i potencjał rozwoju sektora ES i solidarnej poprzez jej wyeksponowanie, szczególnie w obszarze Spójność społeczna, w punktach: „Poprawa dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych” oraz „Wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem oraz zapewnienie spójności działań na rzecz integracji społecznej”. Podmioty ES dostrzeżone tam zostały jako wykorzystujące zasoby i działające w obszarach uznawanych za nieefektywne w kategoriach działalności komercyjnej, stąd mogące być ważnym ogniwem łączącym cele społeczne z działalnością gospodarczą. W efekcie programowanych działań założono m.in. większy udział tych podmiotów w realizacji zadań i usług, w celu skuteczniejszej aktywizacji zawodowej uczestników zajęć rehabilitacyjnych i reintegracyjnych, oraz lepsze adresowanie pomocy i egzekwowanie warunków jej udzielania, jak i rozpoczęcie prac legislacyjnych związanych z przygotowaniem projektu ustawy kompleksowo regulującej sferę ES; w tym zasady udziału przynależnych jej podmiotów w realizacji zadań publicznych. Oczekiwany więc należy z niecierpliwością efektów tych od dawna zapowiadanych działań. Ponadto założono dalsze rozwijanie sektora ES jako miejsca aktywizacji i pracy dla osób o ograniczonej zatrudnialności na otwartym

rynku. Strategia niniejsza zakłada także, że cele polityki miejskiej będą realizowane zgodnie z Krajową Polityką Miejską, która wprost wskazuje sferę ES jako wymagającą uwzględnienia w planowaniu działań rewitalizacyjnych na danym obszarze.

Pośród istotnych zmian w stosunku do rozwiązań przyjętych w 2014 r. wskazać należy, że wydłużeniu ma ulec sama perspektywa czasowa obowiązywania KPRES do roku 2023. Ponadto rozszerzeniu ma ulec katalog podmiotów zaliczanych do ES o Zakłady Pracy Chronionej. Jako cel strategiczny przyjęto, iż ES i solidarna stanie się istotnym instrumentem aktywnej polityki społecznej, wsparcia rozwoju społecznego oraz lokalnego. Natomiast cel główny programu zakłada, że do roku 2023 podmioty ES i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej, co ma zostać osiągnięte poprzez cele szczegółowe, takie jak:

1. Zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
2. Wspieranie trwałego partnerstwa podmiotów ES i solidarnej z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego,
3. Zwiększenie konkurencyjności podmiotów ES i solidarnej na rynku,
4. Upowszechnienie pozytywnych postaw wobec ES i solidarnej.

Do każdego z celów szczegółowych przyporządkowano rezultat oraz główny wskaźnik pozwalający zidentyfikować zmianę wywołaną interwencją przeprowadzoną na podstawie KPRES – modyfikując strukturę celów, rezultatów i wskaźników w stosunku do aktualnej wersji. Nadal podkreśla się istotną przestrzeń dla funkcjonowania podmiotów ES i solidarnej wyznaczoną przez sferę usług społecznych użyteczności publicznej i zadań publicznych

w zakresie rozwoju lokalnego. Naturalna aktywność podmiotów ES na tym polu związana jest z faktem, że jedną z głównych ich cech jest działalność na rzecz dobra wspólnego oraz gotowość do rozwiązywania problemów zarówno konkretnych wspólnot lokalnych, jak – sytuując się jeszcze bliżej obywatela – rodzin i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ponadto projektowane rozwiązania niezmiennie dostrzegają znaczący potencjał przedsiębiorstw społecznych w podejmowaniu działań prozatrudnieniowych.

Podsumowanie

Bez wątplenia efektywna realizacja KPRES wymaga szeregu przemyślanych i skoordynowanych działań o wymiarze instytucjonalnym, organizacyjnym, prawnym, finansowym i edukacyjnym, lokujących się na szczeblu regionalnym, jak i ogólnokrajowym. Powinny one być realizowane przez wielu interesariuszy/aktorów wywodzących się zarówno ze struktur administracji publicznej, jak i samego sektora ES i solidarnej. Innymi słowy, warunkiem ko-

niecznym dla osiągnięcia celów, jakie stawia KPRES, jest niewątpliwie tworzenie spójnego systemu łączącego różne podmioty ES i solidarnej (w ramach współpracy wewnętrznej, wewnątrzsektorowej), ale ponadto przedsiębiorców i podmiotów publicznych (w ramach współpracy zewnętrznej). Przyjąć zatem należy, że nadal nacisk kładziony musi być na budowanie sieci powiązań, po pierwsze, wewnątrz samych struktur ES i solidarnej, ale również nie mniej ważnych sieci zewnętrznych: łączących te podmioty z administracją publiczną (szczególnie samorządową, z uwagi na lokalny kontekst ES), jak i łączących z biznesem. Kwestie niniejsze rozpatrywać należy niewątpliwie w szerszym aspekcie osadzonym na założeniach płynących z *governance*, pozwalającym na opisanie dynamiki działań podmiotów ES wchodzących w rozmaite interakcje poprzez sięgnięcie do koncepcji sieci [Małecka-Tyszczyk, 2017, s. 179–187]. Ponadto zarówno KPRES w swym aktualnie przyjętym brzmieniu, jak i proponowane zmiany, pokazują jednocześnie na niewygasły potencjał ES, jak również na związane z tym nie mniejsze oczekiwania, których spełnienia się w niej pokłada.

Literatura

- Blicharz J.** (2017). „Ekonomia społeczna jako forma aktywności społecznej”, w: J. Blicharz, L. Zacharko (red.), *Trzeci sektor i ekonomia społeczna. Uwarunkowania prawne. Kierunki działań*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
- Chaves R., Demoustier D.** (2013). *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An international Analysis*. Bruxelles: Peter Lang.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu** (2010). Komunikat Komisji Europejskiej, COM (2010) 2020 wersja ostateczna z 3 marca 2010 r.
- Goś-Wójcicka K.** (2018). *Usługi integracji społeczno-zawodowej na poziomie NTS 4. Praca badawcza w ramach PO PT*. Warszawa: GUS, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/6150/1/1/1._prezentacja_popt_integracja_spoleczno_zawodowa.pdf (dostęp: 18.12.2018).

- Górnicka K.** (2016). „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej jako dokument strategiczny. Założenia-treść-recepcja”, *Ekonomia Społeczna*, nr 2.
- GUS** (2018). *Efekty wsparcia udzielonego podmiotom ekonomii społecznej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego – etap I*. Jachranka: GUS, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultstronaopisowa/6156/1/1/raport_efekty_wsparcia_efs.pdf.
- Hausner J.** (2008). „Ekonomia społeczna a rozwój”, *Ekonomia Społeczna Teksty*, nr 12. Warszawa: FISE.
- Kalisiak-Mędelska M.** (2015). *Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- KPRES** (2014). *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej*. Załącznik do uchwały nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, M.P. 2016 poz. 811.
- Małecka-Tyszczyk M.** (2017). *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*.

Aspekty administracyjnoprawne. Warszawa: Wolters Kluwer.

MRPiPS (2017a). *Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES) za okres sierpień 2014 – grudzień 2015.* Warszawa: MRPiPS.

MRPiPS (2017b). *Wstępny projekt założeń do ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej.* Warszawa: MRPiPS, http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/DOKUMENTY%20ROZNE/zalozenia_ustawa_ES_21.04.2017.pdf.

MRPiPS (2018a). *Sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES) za rok 2016.* Warszawa: MRPiPS.

MRPiPS (2018b). *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014–2023.* Ekonomia Solidarności Społecznej. Warszawa: MRPiPS, http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA%20SPOLECZNA/aktualizacja_KPRES/Projekt_KPRES.pdf (dostęp: 18.12.2018).

Partnerstwo na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej (2013). Publikacja podsumowująca prace

Zespołu do Spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej oraz funkcjonujących w jego ramach Grup tematycznych w latach 2009–2012. Warszawa: Zespół do Spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej, http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA%20SPOLECZNA/Publikacje/Publikacja_podsum.pdf (dostęp: 18.12.2018).

Praszkier R., Nowak A. (2015). *Przedsiębiorczość społeczna. Teoria i praktyka.* Warszawa: Wolters Kluwer.

Roelants B., Sanchez Bajo C. (2002). „A basic overview of the social economy”, w: B. Roelants, *Preparatory Dossier to the First European Social Economy Conference in Central and Eastern Europe*, Praha Social Economy 2002, Enlarging the social economy, Prague 24-25 October, CECOP.

Sobczak M.J. (2016). *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego.* Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Economy of potential and expectations: Selected remarks on the background of the National Program for the Development of Social Economy

Summary: The National Program for the Development of Social Economy is an operational and implementation document that has perceived and exposed the potential (package of possibilities), which solutions in the area of social economy create for both citizens and public authorities. At the same time, this program shows a wide spectrum of expectations formulated in relation to the social economy sector. Therefore, this text is devoted to capturing the basic regulations of this comprehensive document, which at the time of its creation made it possible to make an inventory of existing solutions in the area of social economy in Poland, and pointed out the proposed solutions for the future. Attention was also paid to the planned development, refinement and modification of the Program assumptions.

Keywords: National Programme for Social Economy Development, social economy, solidarity economy, cooperation networks.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Ekonomia społeczna jako element polityki rynku pracy – polskie doświadczenia¹

Maciej Frączek*

Streszczenie: Zmiany zachodzące na współczesnym rynku pracy implikują konieczność poszukiwania w ramach polityki publicznej nowych sposobów rozwiązywania problemów w sferze zatrudnienia. Jedną z takich możliwości jest wykorzystanie potencjału aktywizującego tkwiącego w podmiotach ekonomii społecznej. Celem artykułu jest pokazanie w wymiarze konceptualnym i operacyjnym wspólnej przestrzeni działań ekonomii społecznej i polityki rynku pracy osadzonych w polskiej praktyce. W pracy wykorzystano analizę polskiej literatury przedmiotu z zakresu ekonomii społecznej i polityki rynku pracy, dokonano także przeglądu Krajowych Programów Działań na rzecz Zatrudnienia pod kątem uwzględniania w nich działań PES. Prowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że ekonomia społeczna jest już w pewnej części zinstytucjonalizowanym elementem polityki rynku pracy w Polsce, acz nadal zmiennym i ciągle poszukującym swojego klarownego osadzenia na mapie polityk publicznych.

Słowa kluczowe: polityki publiczne, polityka rynku pracy, ekonomia społeczna.

Wprowadzenie

Rynek pracy jest jednym z głównych obszarów oddziaływania ze strony podmiotów tworzących sferę ekonomii społecznej². Wynika to m.in. z tego, iż praca jest współcześnie traktowana jako najbardziej efektywny instrument ograniczania marginalizacji społecznej. W taką filozofię działań aktywizujących przez

pracę wpisują się zarówno oddolnie wygenerowane podmioty ekonomii społecznej (PES), jak i odgórnie zaprogramowane instytucje realizujące szczegółowe polityki publiczne związane z włączeniem społecznym i pracą.

Ekonomia społeczna staje się przedmiotem zainteresowania ze strony polityki publicznej ze względu m.in. na dostrzegane zawodności rynku (w tym rynku pracy), które skutkują zwiększonym zakresem marginalizacji i wykluczenia społecznego [Czternasty, 2014, s. 73]. Do czynników wpływających na kreowanie inicjatyw w sferze ekonomii społecznej, ukie-
runkowanych na skuteczne zaspokajanie tych potrzeb, z którymi nie radzą sobie ani rynek, ani państwo, zalicza się także: kwestie wzrostu

¹ Publikacja została przygotowana w projekcie „Doskonalenie usług w sektorze publicznym: wymiar europejski” nr: 057/WGAP-KAP/02/2018/S/8057, dofinansowanym z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na utrzymanie potencjału badawczego.

² Autor, mając świadomość istniejących w literaturze przedmiotu sporów metodyczno-definicyjnych, odnoszących się do pojęć *ekonomia społeczna*, *gospodarka społeczna*, *ekonomia solidarna* i *przedsiębiorczość społeczna*, dla zachowania klarowności przekazu, ale i objęcia analizą możliwie szerokiego spektrum zagadnień z nimi powiązanych, będzie traktował je łącznie, posługując się konsekwentnie terminem *ekonomia społeczna*.

* Maciej Frączek

Katedra Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: maciej.fraczek@uek.krakow.pl

bezzatrudnieniowego i nierównego dostępu do pracy dla poszczególnych grup społecznych [Pach, Kowalska, Śliwa, 2017, s. 342]; przemiany zachodzące na współczesnym rynku pracy, takie jak znikająca pewność zatrudnienia czy zwiększające się bezrobocie, które wymagają stworzenia nowego podziału pracy [Samitowska, 2012, s. 432]; niszczącą konkurencję pomiędzy przedsiębiorstwami oraz alienację pracowników i nadmierną eksploatację zatrudnionych [Mikołajczak, Czernasty, 2017, s. 245].

W niniejszym artykule ekonomia społeczna została potraktowana jako swoiste instrumentarium możliwe do wykorzystania w ramach polityki publicznej. Autorowi bliskie jest przy tym podejście Boniego, który postrzega ekonomię społeczną jako „zbiór reguł, instytucji i narzędzi, dzięki którym różne grupy wykluczonych mogą przez pracę wracać w krwioobieg społeczny” [Boni, 2007, s. 47]. Celem artykułu jest pokazanie w wymiarze konceptualnym i operacyjnym wspólnej przestrzeni działań ekonomii społecznej i polityki rynku pracy osadzonych w polskiej praktyce. W pracy wykorzystano analizę polskiej literatury przedmiotu z zakresu ekonomii społecznej i polityki rynku pracy, dokonano także przeglądu Krajowych Programów Działań na rzecz Zatrudnienia pod kątem uwzględniania w nich działań PES.

1. Powiązania ekonomii społecznej z rynkiem pracy

W literaturze wskazuje się, że PES realizują pięć funkcji na rzecz rynku pracy:

- pracodawcy – tworzenie miejsc pracy dyktowanych grupom wykluczonym,
- instytucji wspierającej zatrudnienie – inkubowanie przedsięwzięć zatrudnieniowych, pomoc w tworzeniu miejsc pracy,
- dostarczyciela usług rynku pracy – świadczenie usług, takich jak szkolenia, poradnictwo, pośrednictwo itp.,
- rzecznika – występowanie w imieniu grup wykluczonych,

- instytucji testującej nowe rozwiązania dla rynku pracy³.

Frączek i Laurisz [2012, s. 162] poszerzyli powyższą propozycję o następujące funkcje:

- instytucji zwiększającej aktywność zawodową w obszarach niskich kwalifikacji,
- alternatywy dla polityk wdrażanych przez Publiczne Służby Zatrudnienia (PSZ) oraz przez jednostki pomocy społecznej⁴,
- podmiotów tworzących realną konkurencję w obszarach nisz rynkowych, zarówno w wymiarze ofertowym, jak i zatrudnieniowym.

Analizując powyższe wymiary aktywności PES można dostrzec już na poziomie tego ogólnego opisu ich mocne powiązanie z polityką rynku pracy i jej ogólnym katalogiem działań.

PES kreują miejsca pracy na trzy sposoby [Katoła 2013, s. 162]:

- zatrudnienie bezpośrednie – w ramach organizacji i przedsiębiorstw ekonomii społecznej,
- zatrudnienie pośrednie – przez przedsiębiorstwa i inne organizacje zależne od ekonomii społecznej (np. firmy-córki grup spółdzielczych),
- zatrudnienie wtórne – poprzez kreowanie i utrzymywanie zewnętrznych miejsc pracy w firmach i organizacjach ekonomii społecznej (np. niezależni pracownicy w rolnictwie, transporcie, handlu, korzystający z usług spółdzielni, które je wspierają).

Szczególną rolę przypisuje się ekonomii społecznej w zakresie aktywizowania zawodowego osób mających problemy z funkcjonowaniem na konkurencyjnym, otwartym rynku pracy, które są określane mianem grup zmarginalizowanych (defaworyzowanych) [Katoła, 2013; Pieniążek, 2013, s. 111; Mikołajczak, Czernasty, 2017, s. 240]. Wskazywane są tutaj

³ Pierwsze cztery z nich wskazane zostały przez Gosk z zespołem [2006], natomiast ostatnia – przez Węgrzyną i Wiśniewską [2008, s. 175].

⁴ W przypadku tej funkcji autor niniejszego artykułu proponuje następującą modyfikację: uzupełnienie polityk wdrażanych przez PSZ oraz przez jednostki pomocy społecznej.

przykładowo następujące grupy społeczne: bezrobotni, byli więźniowie, kobiety, w tym samotnie wychowujące dzieci, niepełnosprawni, mniejszości narodowe [Pach, Kowalska, Śliwa, 2017, s. 342]. Można tę listę uzupełnić o: osoby starsze, mieszkańców wsi i miasteczek, biernych zawodowo, osoby związane z szarą strefą gospodarki.

Powszechnie podkreślane jest także lokalne zakorzenienie ekonomii społecznej. Z tego względu bardzo często wskazuje się na istotną rolę, którą mogą odegrać podmioty z tej sfery w aktywizowaniu lokalnych rynków pracy, czy szerzej – rozwoju lokalnym [patrz np. Pieniążek, 2013, s. 116; Solecki, 2016; Mikołajczak, Czternasty, 2017, s. 240].

Dla skonkretyzowania znaczenia PES dla polskiego rynku pracy warto przywołać informacje dotyczące generowanego przez nie poziomu zatrudnienia. W Polsce funkcjonuje ok. 94 tys. PES, w tym blisko 91 tys. organizacji pozarządowych, 1,2 tys. jednostek reintegracji społeczno-zawodowej oraz 2,6 tys. spółdzielni i zakładów pracy chronionej [MRPiPS, 2018]. W 2016 r. NGO⁵ zatrudniały 157 tys. osób na podstawie umowy o pracę oraz 392 tys. osób na podstawie umowy cywilnoprawnej [GUS, 2018a, s. 63, 70]. Z oferty jednostek reintegracyjnych⁶ skorzystało prawie 41 tys. osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W CIS, ZAZ i WTZ na podstawie stosunku pracy zatrudnionych było łącznie 16,7 tys. osób [GUS, 2017, s. 1, 12]. Z kolei w 0,9 tys. aktywnych spółdzielniach socjalnych na podstawie umowy o pracę było zatrudnionych 4,2 tys. osób [GUS, 2018b, s. 1, 4].

2. Ekonomia społeczna w kontekście polityki rynku pracy – wymiar konceptualny

W polskiej literaturze przedmiotu powszechne jest lokowanie ekonomii społecznej w przestrzeni szeroko rozumianej polityki społecznej [patrz np. Orczyk, 2012], ale i w jej węższym rozumieniu, odnoszącym się do pomocy społecznej [patrz np. Staręga-Piasek, 2007b; Danecka, 2017], czy też w jeszcze większym zawężeniu – pracy socjalnej [patrz np. Kaszyński, 2007]. Można także znaleźć opracowania łączące perspektywę rynku pracy i pomocy społecznej [patrz np. Staręga-Piasek, 2007a], choć ta druga optyka jest najczęściej wiodąca. Generalnie, kwestie rynku pracy, zatrudnienia i bezrobocia są często podejmowane w literaturze związanej z ekonomią społeczną, bardzo rzadko jednak są one odnoszone do praktyki realizacji polityki rynku pracy⁷.

Rozważania nad miejscem ekonomii społecznej w polityce rynku pracy należy poprzedzić krótką charakterystyką tej polityki. Polityka rynku pracy nakierowana jest głównie na rozwiązywanie problemów strukturalnych rynku pracy i poprawianie skuteczności jego funkcjonowania [Wiśniewski, 1994, s. 29–43]. Według operacyjnej definicji Eurostatu należy do niej zaliczyć wszystkie interwencje na rynku pracy, które można opisać następująco: „Interwencje publiczne na rynku pracy mające na celu osiągnięcie jego sprawnego funkcjonowania i skorygowania nierównowag, które można odróżnić od innych interwencji ogólnej polityki zatrudnienia, w związku z tym, że działają wybiórczo na rzecz konkretnych grup na rynku pracy” [Eurostat, 2013, s. 7].

Aby dostrzec możliwość ulokowania aktywności PES w obrębie polityki rynku pracy, należy wskazać główne cele tej polityki [Wiśniewski, 1999, s. 20]:

⁵ GUS do PES w tej grupie zalicza: stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, kółka rolnicze i pozostały samorząd gospodarczy.

⁶ Obejmują one: warsztaty terapii zajęciowej (WTZ), zakłady aktywności zawodowej (ZAZ), centra integracji społecznej (CIS) i kluby integracji społecznej (KIS).

⁷ Takie podejście zastosowano np. w opracowaniu pod redakcją Mazura i Pacut [2008], gdzie zarysowano bezpośrednie związki między ekonomią społeczną a funkcjonowaniem publicznych służb zatrudniania.

- zatrudnieniowy – ograniczanie poziomu (rozmiaru) bezrobocia,
- strukturalny – zmniejszanie poziomu niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- produkcyjny – dążenie do podniesienia poziomu wydajności siły roboczej,
- socjalny – zapewnienie zabezpieczenia finansowego osobom bezrobotnym oraz adaptacji zawodowej tych bezrobotnych, którzy mają szczególne trudności na rynku pracy.

Odwołując się do rozważań prowadzonych w poprzedniej części artykułu można potwierdzić, że w pierwsze z trzech powyższych celów, które są utożsamiane z aktywną polityką rynku pracy, precyzyjnie wpisują się działania realizowane przez PES. W ramach ekonomii społecznej są tworzone i utrzymywane nowe miejsca pracy, co przyczynia się do spadku bezrobocia; ograniczane są m.in. niedopasowania kwalifikacyjne osób z grup problemowych do oczekiwań pracodawców (poprzez liczne szkolenia); dzięki zdobywaniu nowych umiejętności osoby pracujące w PES stają się bardziej wydajne. W przypadku celu socjalnego w ramach ekonomii społecznej są prowadzone bardzo rozbudowane działania związane z aktywizacją zawodową osób defaworyzowanych na rynku pracy⁸.

Śalustowicz [2007, s. 38–39] opisując funkcje, jakie może pełnić ekonomia społeczna, jedną z nich – nazwaną *jobmachine* – jednoznacznie utożsamia z perspektywą polityki zatrudnienia i rynku pracy. Autor ten wskazuje, że „od ekonomii społecznej oczekuje się nowych miejsc pracy, szczególnie adresowanych do ludzi zmarginalizowanych lub którym grozi społeczna marginalizacja, oczekuje się również usług w zakresie zawodowego

szkolenia i umożliwienia transferu na tzw. pierwszy rynek pracy” [ibidem, s. 38].

Kwestia budowania konkurencyjnej pozycji na rynku pracy i zdolności do funkcjonowania w ramach otwartego (pierwszego) rynku pracy poprzez działalność PES jest często podkreślana w literaturze przedmiotu. Liczni autorzy wskazują na bardzo istotną rolę, którą mogą pełnić PES w tym zakresie [patrz np.: Pieniążek, 2013, s. 117; Danecka, 2017, s. 277; Pach, Kowalska, Śliwa, 2017, s. 349]. Należy podkreślić, że tego typu działania wpisują się w ważne zadanie realizowane w ramach polityki rynku pracy, jakim jest ograniczanie segmentacji rynku pracy i wspieranie przepływów z rynku wtórnego na pierwotny.

Inspiracją dla poszukiwania wspólnej przestrzeni działań między ekonomią społeczną a polityką rynku pracy może być propozycja Węgrzyna i Wiśniewskiej [2008]. Autorzy ci szczegółowo opisali cztery potencjalne sfery kooperacji między PSZ i PES: 1) instytucjonalno-regulacyjną (kształtowanie rozwiązań prawnych korzystnych dla PES, włączanie PES do zespołów o charakterze doradczym, wspieranie rozwiązań prawnych mających na celu włączanie PES do działań na rzecz rynku pracy); 2) programowanie polityk publicznych (włączanie PES w powstawanie dokumentów programowych, pozyskiwanie informacji od PES celem właściwego adresowania polityki rynku pracy, pozyskiwanie dobrych praktyk oraz testowanie nowych rozwiązań); 3) usługi (powierzanie realizacji zadań stanowiących uzupełnienie oferty PSZ, wspólna realizacja zadań na rzecz zatrudnienia i reintegracji, udzielanie PES zamówień) i 4) finansowanie (przekazywanie środków finansowych budżetu państwa na działalność PES, przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej dla osób zrzeszających się w spółdzielnie socjalne) [ibidem, s. 170–174]. Powyższą listę należałoby uzupełnić o współpracę w ramach komponentu ewaluacyjnego, bez niego bowiem nie będzie możliwa ocena skuteczności

⁸ Często przybierają one postać reintegracji zawodowej, która „obejmuje wszelkie działania zmierzające do wykreowania kompetencji, umiejętności oraz dostarczenia wiedzy i wyzwalania postaw aktywności na otwartym rynku pracy z wykorzystaniem postawy szacunku dla pracy wpisanej w system wartości danego człowieka” [Żukiewicz, 2007, s. 98].

i efektywności podejmowanych działań oraz ich ewentualna korekta.

3. Praktyka wykorzystania ekonomii społecznej do realizacji działań polityki rynku pracy

Szukając osadzenia ekonomii społecznej na mapie szczegółowych polityk publicznych warto odwołać się do ustawy o działach administracji rządowej⁹, w której sprawy ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej, w tym spółdzielczości socjalnej są ujęte w ramach działu zabezpieczenie społeczne. Oznacza to zatem – przynajmniej w wymiarze formalnym – silniejszeciążenie ekonomii społecznej ku polityce społecznej. W polskiej praktyce problem precyzyjnego umiejscowienia ekonomii społecznej w przestrzeni polityki publicznej i jej swistego „rozdarcia” między polityką społeczną a polityką rynku pracy został dwójako złagodzony. Po pierwsze, ze względu na tradycję połączenia problematyki polityki społecznej oraz rynku pracy w obrębie jednego ministerstwa (obecnie: Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Po drugie zaś, dzięki stworzeniu w ramach tego ministerstwa departamentu koordynującego kwestie związane z ekonomią społeczną. Wcześniej był to Departament Pożytku Publicznego, obecnie zaś – Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej. Takie rozwiązania, mimo istotnych zalet, powodują jednak także realne problemy. Jeden z nich związany jest z pragmatyką budżetową i koniecznością poszukiwania możliwości ulokowania w budżecie wydatków przeznaczonych zarówno na realizację konkretnych działań PES w ramach szczegółowych polityk publicznych, jak i rozwój całej infrastruktury instytucjonalnej ekonomii społecznej.

Praktyka pokazuje, że powyższy dylemat związany z finansowaniem ekonomii społecznej najczęściej bywał rozwiązywany przez

uwzględnianie jej w projektach realizowanych w ramach programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Dodatkowo, działania te były wpisywane w Krajowe Programy Działań na rzecz Zatrudnienia (KPDZ)¹⁰, co osadzało je w polu oddziaływania polityki rynku pracy.

W tabeli 1 zaprezentowano syntetycznie zakres działań związanych z ekonomią społeczną, które znalazły swoje odzwierciedlenie w zapisach KPDZ w okresie 2007–2018. Dostrzec można, że spora część aktywności dotyczyła rozwoju i utrzymania infrastruktury instytucjonalnej ekonomii społecznej. Ograniczało to tym samym możliwość realizacji konkretnych działań PES w ramach polityki rynku pracy. Warto także podkreślić, że choć łączna kwota wsparcia ekonomii społecznej w ramach KPDZ wynosiła w analizowanych latach ok. 131 mln zł, to aż 78% środków pochodziło z EFS. Przyjęty w Polsce sposób finansowania rozwoju ekonomii społecznej i włączania jej działań do polityki rynku pracy uznać można za doraźnie słuszny, jednak w długofalowej perspektywie grożący uzależnieniem od środków zewnętrznych.

Uzupełniając informacje o kanałach finansowania ekonomii społecznej warto dodatkowo wskazać, że w latach 2014–2016 z Funduszu Pracy wydatkowano blisko 5,4 mln zł z tytułu przystąpienia do spółdzielni socjalnej. W tym samym okresie przeznaczono ok. 4,5 mln zł na refundację składek ZUS za pracowników spółdzielni socjalnych w początkowej fazie ich działania. Wśród innych instrumentów finansowych wspierających PES warto wymienić projekty (finansowane z EFS) realizowane przez Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej oraz Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej, jak również preferencyjne pożyczki oferowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego [GUS, 2018b, s. 6–7].

⁹ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2018 poz. 762 ze zm.

¹⁰ To kluczowy dla polityki rynku pracy operacyjny dokument uchwalany przez Radę Ministrów, określający realizację zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

Tabela 1. Ekonomia społeczna w zapisach Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia

Dokument	Zadania	Wybrane działania	Nakłady ogółem w tys. zł	Podmiot realizujący
KPDZ 2018	6.10 Projekt pt. „Wdrożenie instrumentu pożyczkowego i reporencyjowego w ramach Krajowego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej” realizowany w ramach Działania 2.9 „Rozwój ekonomii społecznej” PO WER	pożyczki i reporencje dla PES	1 100	MRPiPS/ DWF
	6.15 Wsparcie sektora ekonomii społecznej	aktualizacja KPRES, zwrotne instrumenty finansowe oraz gwarancje i poręczenia dla PES, akredytacja OWES, system zarządzania, koordynacji i monitorowania sektora ES	b.d.	MRPiPS/ DES
KPDZ 2015-2017	7.2 Projekt systemowy „System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości społecznej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” w ramach Działania 1.2 „Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej” PO KL	diagnoza i monitoring spółdzielni społecznych, standardy działania dla JST dot. sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej, innowacyjne modele spółdzielni społecznych, ogólnopolska sieć wsparcia spółdzielczości społecznej	6 295	MPiPS/ DPP
	7.3 Projekt systemowy „Zintegrowany system wsparcia ekonomii społecznej” w ramach Działania 1.2 „Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej” PO KL	funkcjonowanie KCES (w tym: wdrożenie AKSES), audyty OWES, konferencje, szkolenia	2 297	MPiPS/ DPP
	7.5 Projekt systemowy „Wsparcie inżynierii finansowej na rzecz rozwoju ekonomii społecznej” w ramach Działania 1.4 PO KL	utworzenie Funduszu Powierniczego, preferencyjne pożyczki dla PES, doradztwo dla PES, które otrzymały pożyczkę	30 000	MPiPS/ DPP
KPDZ 2012-2014	2.11 Rozwój przedsiębiorczości społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym	projekty konkursowe związane z aktywizowaniem osób długotrwale bezrobotnych, reintegracją społeczną i zawodową oraz pomocą w powrocie na rynek pracy	4 349	MPiPS/ DPS, JTS, NGO, CIS, KIS
	3.12 Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej	infrastruktura wsparcia dla PES, opracowanie AKSES, koncepcja wsparcia finansowego PES, partnerstwa lokalne	35 458	MPiPS/ DPP
	3.13 Budowa partnerstwa na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej	przygotowanie podstaw strategicznych, programowych i finansowych dla rozwoju ekonomii społecznej	1 687	MPiPS/ DPP

KPDZ 2009-2011	1.2.5.1 Rozwój przedsiębiorczości społecznej dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym	ministerialne programy aktywnych form pomocy dla osób zagrożonych marginalizacją społeczną	10 300	MPiPS/DPS/CRZL
	1.2.5.2 Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej	projekt systemowy ZSWES w ramach działania 1.2 PO KL	34 759	MPiPS/DPP
	2.3.2.1 Budowa partnerstwa na rzecz instytucjonalizacji ekonomii społecznej	przygotowanie podstaw strategicznych, programowych i finansowych dla rozwoju ekonomii społecznej	1 718	MPiPS/DPS/CRZL
KPDZ 2008	4.5. Aktywizacja osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej poprzez wykorzystanie rozwiązań ekonomii społecznej	centra i kluby integracji społecznej, prace społecznie użyteczne oraz spółdzielczość socjalna	3 000	MPiPS, JST, NGO, CIS, KIS, OWSS
KPDZ 2007	Zadanie 5.3 Nowe miejsca pracy – spółdzielnie socjalne	ministerialny program „Wsparanie rozwoju spółdzielczości socjalnej”	1 000	MPiPS, JST, NGO

Źródło: opracowanie własne na podstawie [KPDZ, 2007, 2008, 2010, 2012, 2015, 2018].

Istotne z punktu widzenia problematyki niniejszego artykułu jest także to, że według planów na 2019 r. część środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego będzie przeznaczona na kształcenie ustawiczne pracowników przedsiębiorstw społecznych [DES, 2018]. Taki sposób wsparcia istniejących PES ocenić należy jako zasadny.

Podsumowanie

Trudności z jednoznacznym przyporządkowaniem aktywności PES do konkretnej szczegółowej polityki publicznej mają swoje źródła w hybrydowym charakterze tych podmiotów, na co trafnie zwraca uwagę Danecka [2017, s. 276]: „Są to instytucje łączące tradycyjne formy pomocy społecznej, instytucje rynku pracy, organizacje pozarządowe (w tym także wyznaniowe) oraz formy samopomocy osób dotkniętych wykluczeniem”. Filozofia działania ekonomii społecznej oparta na wartościach oraz horyzontalny charakter jej oddziaływania nie są prosto przekładalne na twardą pragmatykę polityki publicznej. Jak pokazały rozważania prowadzone w niniejszym artykule, jest to jednak możliwe, a polityka rynku pracy, obok polityki społecznej (pomocy społecznej), jest tym polem interwencji publicznych, w którym dzięki wykorzystaniu potencjału ekonomii społecznej można oczekiwać najwyższej wartości dodanej – mierzonej zarówno w kategoriach ekonomicznych, jak i społecznych.

Trzeba równocześnie podkreślić, przychylając się do stanowiska Frączka i Laurisza [2012, s. 174], że ze względu na niewielką liczbę PES oraz generowanych przez nie miejsc pracy należy traktować PES jako uzupełniającego, acz ważnego aktora w wybranych działaniach polityki publicznej odnoszącej się do rynku pracy¹¹. Potencjał tkwiący w ekonomii społecznej jest bowiem znaczący, co można

zaobserwować na obecnym rynku pracy, gdzie częściej niż we wcześniejszych latach zaczynają tworzyć się PES (głównie w formule spółdzielni socjalnych założonych przez osoby prawne), które dobrze sobie radzą z funkcjonowaniem na otwartym rynku pracy. Działalność tych podmiotów, nacechowana często wysokim profesjonalizmem i innowacyjnością, pozwala stwierdzić, że ekonomia społeczna jest tą sferą gospodarki, w której mogą funkcjonować konkurencyjne przedsiębiorstwa, realizujące także bardzo wiele istotnych społecznie funkcji.

Bardzo ważnym kontekstem, w którym ekonomia społeczna może się odnaleźć, jest tworzący się obecnie nurt myślenia zwany ekonomią wartości. W jej ramach poszukuje się w biznesie miejsca dla wartości pozaekonomicznych. Ekonomia społeczna ze swoimi fundamentalnymi wartościami – godnością pracownika, szacunkiem do jego społecznej roli, wpływem pracowników na swoje miejsca pracy, współkształtowaniem swoich relacji zawodowych, tworzeniem wspólnotowości w zarządzaniu firmy [Pach, Kowalska, Śliwa, 2017, s. 349] – pokazuje, jak można to w praktyce osiągnąć. To jest kolejny argument przemawiający za tym, by polityka publiczna dostrzegała i wspierała tego typu aktywności.

Silny wpływ na dalszy rozwój ekonomii społecznej w Polsce oraz sposób jej wykorzystania w ramach polityki publicznej (w tym polityki rynku pracy) będą miały bez wątpienia efekty toczących się obecnie prac nad projektem ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej oraz aktualizacją Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej. Kluczowe przy tym będzie umiejętne wyważenie akcentów między konieczną pragmatyką sprawnościową i proefektywnościową polityki publicznej, a ważnymi wartościami społecznymi, na gruncie których wyrosła ekonomia społeczna.

¹¹ Podobne stanowisko można odnaleźć u Sałustowicza [2007, s. 38].

Literatura

- Boni M.** (2007). „Konteksty ekonomii społecznej”, w: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej* (s. 47–64). Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Czternasty W.** (2014). „Idee i wartości spółdzielcze w rozwoju ekonomii społecznej”, *Przegląd Zachodniopomorski*, z. 3, vol. 1, s. 69–83.
- DES** [2018]. *Krajowy Fundusz Szkoleniowy*. MRPiPS, Departament Ekonomii Społecznej i Socjalnej, <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/KrajowyFunduszSzkoleniowy,4091.html> (dostęp: 13.12.2018).
- Eurostat** (2013). *Labour market policy statistics – Methodology 2013*. Luxembourg: Eurostat, European Commission.
- Frączek M., Laurisz N.** (2012). „Ekonomia społeczna a rynek pracy”, w: M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner (red.), *Wokół ekonomii społecznej* (s. 157–176). Kraków: MSAP UEK.
- Gosk I., Huszcza M., Klaus M., Likhtarovich K.** (2006). *Ekonomia społeczna jako aktor rynku pracy*. Warszawa: FISE.
- GUS** (2017). *Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2016 r.* Notka informacyjna. Warszawa: GUS.
- GUS** (2018a). *Sektor non-profit w 2016 r. Stowarzyszenia, fundacje, społeczne podmioty wyznaniowe, samorząd gospodarczy i zawodowy*. Warszawa, Kraków: GUS, US w Krakowie.
- GUS** (2018b). *Spółdzielnie socjalne w 2016 r.* Informacja sygnalna. Warszawa: GUS.
- Kaszyński H.** (2007). „Ekonomia społeczna i praca socjalna. Razem czy osobno?”, w: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej* (s. 65–85). Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Katoła A.** (2013). „Ekonomia społeczna a ograniczenie bezrobocia w kontekście zrównoważonego rozwoju”, *Handel Wewnętrzny*, nr 6A, t. 2, s. 157–169.
- Mazur S., Pacut A.** (red.) (2008). *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*. Poradnik. Warszawa: FISE.
- Mikołajczak P., Czternasty W.** (2017). „Współczesne wyzwania nowej ekonomii społecznej”, *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze*, nr 7, s. 237–249.
- KPDZ** (2007, 2008, 2010, 2012, 2015, 2018). *Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2007, 2008, lata 2009–2011, 2012–2014, 2015–2017, rok 2018*. Warszawa: MPiPS/MRPiPS.
- MRPiPS** (2018b). *Czym jest ekonomia społeczna i solidarna*, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ekonomia-spoleczna-i-solidarna-1> (dostęp: 14.12.2018).
- Orczyk J.** (2012). „Ekonomia społeczna a polityka społeczna”, w: M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner (red.), *Wokół ekonomii społecznej* (s. 177–192). Kraków: MSAP UEK.
- Pach J., Kowalska K., Śliwa R.** (2017). „Zarys problematyki ekonomii społecznej jako propozycji podejścia do wzmacniania dobrobytu gospodarczego”, *Przedsiębiorczość – Edukacja*, nr 13, s. 340–351.
- Pieniążek A.** (2013). „Ekonomia społeczna – odpowiedź na problemy współczesnego rynku pracy”, *Humanities and Social Sciences*, t. 20, nr 4, s. 111–121.
- Sałustowicz P.** (2007). „Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej”, w: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej* (s. 21–46). Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Samitowska W.** (2012). „Ekonomia społeczna wobec wyzwań rynku pracy”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Ekonomia*, nr 245, s. 432–442.
- Solecki S.** (2016). „Potencjał podkarpackiej ekonomii społecznej wobec niedoskonałości regionalnego rynku pracy”, *Przedsiębiorstwo i Region*, nr 8, s. 112–122.
- Staręga-Piasek J.** (red.) (2007a). *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*. Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Staręga-Piasek J.** (2007b). „Ekonomia społeczna ku pomocy społecznej”, w: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej* (s. 13–20). Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.
- Węgrzyn M., Wiśniewska A.** (2008). „Ekonomia społeczna a rynek pracy”, w: S. Mazur, A. Pacut (red.), *Ekonomia społeczna a publiczne służby zatrudnienia w Polsce – zasady, perspektywy i kierunki współpracy*. Poradnik (s. 169–193). Warszawa: FISE.
- Wiśniewski Z.** (1994). *Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec*. Toruń: UMK.
- Żukiewicz A.** (2007). „Bezrobocie i bezrobotni – reintegracja społeczna i zawodowa”, w: J. Staręga-Piasek (red.), *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej* (s. 86–101). Warszawa: Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

Social economy as a component of labour market policy: The Polish experience

Summary: Changes of the modern labour market imply the necessity to look for new solutions to solving problems in the area of employment as a part of public policy. One of such possibilities is using the activating potential of social economy entities. The aim of the article is to show the common area of the social economy activities and labour market policy embedded in Polish practice in a conceptual and opera-

tional dimension. The author uses the analysis of social economy and labour market policy found in Polish literature and also overviews the National Action Plans for Employment taking into account aspect of social economy activities. The study concludes that the social economy is already partially institutionalized element of the labour market policy in Poland, however it is still unstable and constantly seeking its own lucid imprint on the map of public policies.

Keywords: public policies, labour market policy, social economy.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Monetyzacja efektów społecznych¹

Jakub Głowacki*

Streszczenie: Jedną z kluczowych barier rozwoju sektora ekonomii społecznej w Polsce jest brak powszechnej wiedzy i umiejętności w zakresie skutecznego i systematycznego mierzenia dokonań. Jest to o tyle istotne, że – mimo zwiększającej się świadomości społecznej w zakresie korzyści generowanych przez ten sektor – wciąż artykułowane są zastrzeżenia dotyczące racjonalności wspierania przedsięwzięć społecznych. Sposobem na wymierną i skuteczną prezentację efektów działalności społecznej jest monetyzacja tych efektów, czyli nadanie im wartości pieniężnej. W niniejszym artykule dokonano przeglądu literatury związanej z wyceną dóbr nierynkowych, wypracowanych w obszarze ekologii oraz zasygnalizowano potencjalne możliwości adaptacji tego typu metod w obszarze ekonomii społecznej. Wnioski te mogą być wykorzystane do prowadzenia dalszych badań empirycznych, a także do budowy nowych metod i narzędzi oceny oddziaływania społecznego.

Słowa kluczowe: oddziaływanie społeczne, monetyzacja, metoda kosztów podróży, metoda cen hedonicznych, metoda wyceny warunkowej, metoda transferu korzyści.

Wprowadzenie

Tematyka pomiaru wpływu społecznego (ang. *social impact*) jest jednym z ważniejszych wyzwań stojących obecnie przed sektorem ekonomii społecznej. Od momentu wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej w 2004 r. nastąpił znaczący wzrost wiedzy i doświadczenia instytucji w zakresie skutecznego wdrażania przedsięwzięć o charakterze społecznym [por. Pacut, 2015]. Wciąż jednak brakuje elementarnej wiedzy na temat metod oceny tego typu działań, co stanowi silną barierę rozwojową dla całego sektora.

Z zagadnieniem mierzenia wpływu społecznego jest związany mocno proces tzw. monetyzacji² efektów społecznych, czyli nada-

wania wartości pieniężnej nierynkowym towarom i usługom wytworzonym w ramach przedsięwzięć społecznych. W tym obszarze dziedziną przynoszącą wiele wartościowych rozwiązań jest szeroko rozumiana ochrona środowiska. Metody, dzięki którym istnieje możliwość przydzielenia wartości pieniężnej dla dóbr i usług nierynkowych, są stosowane także w zarządzaniu nieruchomościami [Tomczyk, Wiślak, 2010], służbie zdrowia [Kolasa, 2012] czy wreszcie w ekonomii.

Jak wskazuje Żylicz [2013, s. 8], techniki wyceny dóbr nierynkowych można podzielić na dwa rodzaje: metody pośrednie i bezpośrednie. Te pierwsze bazują na obliczeniach wartości ekonomicznych poprzez badanie

może też odnosić się do kreacji (emisji) pieniądza przez bank centralny bez pokrycia (tzw. pusty pieniądz). W niniejszym artykule to pojęcie będzie odnoszone do procesu nadawania wartości pieniężnej dobrom i usługom nierynkowym.

¹ Publikacja powstała w ramach projektu, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/N/HS4/01388.

² Monetyzacja to w praktyce pojęcie z dziedziny finansów oznaczające zamianę aktywów rzeczowych lub finansowych na pieniądze. Potocznie – przekształcanie czegoś w pieniądź. Pojęcie kojarzone jest także z polityką finansową państwa: monetyzacja deficytu oznacza sprzedaż obligacji lub bonów skarbowych w celu pozyskania środków pieniężnych na finansowanie deficytu budżetowego. Pojęcie monetyzacji

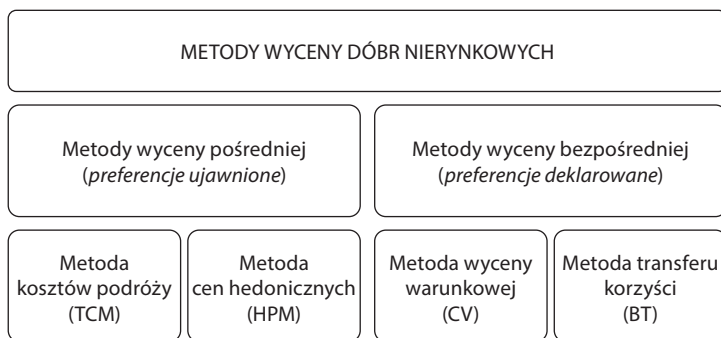
* Jakub Głowacki

Katedra Gospodarki Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: jakub.glowacki@uek.krakow.pl

tw. rynków zastępczych (surogatowych), na których sprzedawane i kupowane są dobra komplementarne w stosunku do tego, które jest poddawane wycenie. Metody bezpośrednie odnoszą się do hipotetycznego rynku, na którym dane dobro mogłoby być przedmiotem transakcji. Metody pośrednie z reguły są uważane za bardziej wiarygodne, gdyż opie-

rają się na preferencjach ujawnionych (ang. *revealed preference*). W przypadku metod bezpośrednich wycena jest oparta najczęściej o niezobowiązującą deklarację ankietowanego. Udoskonalanie w ostatnich latach metod bezpośrednich sprawiło, że stały się one bardziej obiektywne.

Schemat 1. Klasyfikacja najważniejszych metod monetyzacji



Źródło: opracowanie własne.

Niniejszy artykuł ma charakter analizy teoretycznej, która z jednej strony jest dalszym ciągiem rozważań nad wartością w ekonomii społecznej [por. Głowacki, 2015], a z drugiej strony może być wstępem do przeprowadzenia badań empirycznych. Poniżej przybliżono najważniejsze sposoby wyceny dóbr nierynkowych oraz przedstawiono ich wady oraz zalety. W końcowej części artykułu zasygnalizowano natomiast potencjalne możliwości adaptacji tego typu metod w obszarze ekonomii społecznej. Wnioski te mogą być wykorzystane nie tylko do testowania konkretnej metody wyceny dóbr nierynkowych w sektorze ekonomii społecznej (a takich badań na świecie jest niewiele), ale również do budowy nowych metod i narzędzi oceny oddziaływania społecznego.

1. Metoda kosztów podróży

Metoda kosztów podróży (ang. *travel cost method* – TCM) była jednym z pierwszych sposobów, za pomocą którego nadano wartość pieniężną dobru nierynkowemu. Swoją początek TCM miała w obszarze turystyki, gdzie potrzeba określenia pieniężnego ekwiwalentu określonej atrakcji miała niebagatelne znaczenie dla przedsiębiorców działających w tym obszarze, samorządów czy innych podmiotów, których decyzje zależały w dużej mierze od czynnika pieniężnego. Pierwszym badaczem, który podjął się wyzwania obliczenia wartości na pozór niemożliwej do wyceny, był Harald Hotelling [por. Hotelling, 1949]. W czasach, gdy rząd Stanów Zjednoczonych postanowił w ramach cięć budżetowych zmniejszyć środki na utrzymanie parków narodowych, Hotelling przeprowadził obliczenia, które udowodniły, że wartość parków uwzględniająca satysfakcję setek tysięcy odwiedzających jest wielokrotnie wyższa niż wartość dotacji.

Tym samym Hotelling swoją pracą naukową zapobiegł prawdopodobnemu obniżeniu jakości przyrodniczej parków w USA. Ta historia stanowiła podwalinę pod rozwój kolejnych metod wyceny wartości nierynkowych. Do rozwoju metody TCM przyczynili się później w dużej mierze Clawson i Knetsch [1966].

Sposób wyceny w TCM opiera się na założeniu, że ludzie są gotowi ponieść określony wysiłek, aby dokonać konsumpcji dobra nierynkowego. Relatywnie prostą miarą owego wysiłku może być wartość nakładów poniesionych na podróż, aby to dobro skonsumować. Klasyczne podejście do TCM bazuje na założeniu, że koszty dojazdu do atrakcji składają się, po pierwsze, z wynagrodzenia za czas poświęcony na podróż, a po drugie, z kosztów samego transportu (bilet na autobus/pociąg, paliwo, amortyzacja samochodu itp.). Badania Browna i Mendelsohna [Brown, Mendelsohn, 1984] przeprowadzone na grupie amerykańskich wędkarzy w latach 80. XX w. wskazują, że wartość czasu poświęconego na podróż stanowi ok. 30% standardowego wynagrodzenia za pracę danej osoby, a oszacowany koszt przebycia jednej mili wyniósł wówczas ok. 10 centów.

W najbardziej ogólnej postaci obliczenie wartości dobra lub usługi za pomocą TCM jest oparte o następującą funkcję [Bateman, 1993, s. 4]:

$$V = f(C, X)$$

gdzie: V oznacza popularność danego miejsca, C – koszt wizyt, a X – inne socjoekonomiczne czynniki, które w znaczący sposób określają V .

Metoda kosztów podróży posługuje się zaawansowanymi technikami matematycznymi i statystycznymi. Zebrany materiał empiryczny może być interpretowany na różne sposoby, zależnie od przyjmowanych założeń dotyczących rozkładów statystycznych. Randall [1994] przedstawia jednak ograniczenia tej metody:

1. Turyści bardzo często posiadają zróżnicowane wyposażenie, którego używają w trakcie podróży i wypoczynku. To powoduje, że wartość nakładów inwestycyjnych poniesionych przez turystę w celu osiągnięcia satysfakcji z wyjazdu zazwyczaj mocno się różni pomiędzy turystami.
2. TCM w najprostszym wydaniu zakłada, że osoby decydujące się na wyjazd rekreacyjny zmierzają do jednego celu. Często bywa jednak tak, że podróż wiąże się z odwiedzeniem kilku atrakcji. Jeżeli tak jest, wartość określona za pomocą TCM jest zawyżona. Natomiast rozdzielenie kilku składowych jest trudnym zadaniem.
3. Metoda kosztów podróży nie uwzględnia różnic w kosztach noclegów i utrzymania turysty. Często te składowe są mocno uznaniowe.
4. Istnieje wiele empirycznych dowodów [por. Rosenthal, 1987], że wykorzystywanie rynków zastępczych do szacowania wartości dobra nierynkowego za pomocą TCM wpływa niekorzystnie na uzyskane wyniki.
5. Koszt alternatywny czasu spędzonego w podróży powinien być zaliczony do jej kosztów.

Mimo swoich niedoskonałości, TCM jest współcześnie wciąż wykorzystywana w praktyce. Jednym ze znanych przykładów są badania przeprowadzone przez zespół Roberta Costanzy [Costanza et al., 1997], który podjął próbę wyceny wartości wszystkich ekosystemów świata. Badacze ci zidentyfikowali 18 typowych ekosystemów, takich jak np.: las borealny, łąka, teren podmokły, oraz 17 kluczowych korzyści z tych ekosystemów, takich jak: regulacja klimatu, zapylenie czy rekreacja. Wartości zebrane dla poszczególnych ekosystemów pomnożone przez ich obszary dały całkowitą wartość usług dostarczanych przez ekosystemy świata. Wartość uzyskana w rezultacie tego badania wyniosła 33 biliony USD (dla 1994 r.), czyli więcej, niż ówczesny wolumen światowego PKB, co wzbudziło sporo kontrowersji.

W Polsce metoda kosztów podróży była zastosowana m.in. przez Warszawski Ośrodek Ekonomii Ekologicznej [Bartczak et al., 2005]. W toku badań oszacowano, że jednorazowa wizyta w polskim lesie ma wartość ok. 11–15 zł. Przeliczając tę wartość na jednostkę powierzchni i częstotliwość odwiedzin, stwierdzono, że 1 hektar lasu przynosi korzyści rekreacyjne o wartości co najmniej 1 700 zł rocznie. Co ciekawe, jest to wartość przekraczająca znacznie średnią wartość drzewa pozyskiwaną z tego obszaru. Trzeba jednak zauważyć, że tak oszacowana kwota nie uwzględniała wielu dodatkowych korzyści wynikających z istnienia lasu, np. redukcji ilości dwutlenku węgla w atmosferze, produkcji tlenu czy możliwości zbierania owoców runa leśnego.

2. Metoda cen hedonicznych

Innym przykładem metod pośrednich jest metoda cen hedonicznych (ang. *hedonic price method* – HPM). W najprostszym ujęciu HPM bazuje na szacowaniu wartości dóbr nierynkowych poprzez porównywanie cen towarów na rynkach konwencjonalnych³. Przykładem może być czyste powietrze. Jego wartość jest trudna do oszacowania, ale można podjąć się próby określenia różnicy pomiędzy wartością domu znajdującego się w czystym środowisku a identycznym domem, ale w zanieczyszczonej okolicy. Ta różnica będzie oznaczała wartość czystego powietrza, którą wycenił rynek nieruchomości. Prawdopodobieństwo znalezienia dwóch takich domów jest oczywiście minimalne, jednak w praktyce metoda cen hedonicznych jest oparta o ekonometryczną analizę dużej liczby transakcji rynkowych, podczas których analizowane są korelacje

między określonymi atrybutami pewnych dóbr a ich ceną. Opisywana metoda została zastosowana po raz pierwszy w praktyce do wyjaśnienia systematycznych różnic w rynkowych cenach win [por. Oczkowski, 1994]. Postawiono hipotezę, iż na wartość wina ma wpływ wiele czynników, takich jak smak, zapach, kolor itd., które same nie mają szansy być przedmiotem wymiany rynkowej. Z takiej szansy korzysta jednak wino, stanowiące wiązkę wspomnianych czynników. Starannie dobierając i analizując próbę statystyczną można obliczyć, ile konsumenci są gotowi zapłacić za poszczególne czynniki.

Krytyka metody cen hedonicznych opiera się na kilku argumentach. Jeden z nich jest taki, że metoda ta uwzględnia korzyści ekonomiczne jedynie wówczas, gdy na rynku dostrzegana jest wartość tych atrybutów, które zamierzamy mierzyć. Gdy tak nie jest, wartość czystego powietrza w otoczeniu domu z wyżej przytoczonego przykładu nie będzie odzwierciedlona w wartości nieruchomości. Ponadto, metoda cen hedonicznych w wersji użytkowej (nie teoretycznej) wymaga wysokiego stopnia wiedzy statystycznej, a jej wyniki w dużym stopniu zależą od specyfiki wypracowanego modelu. Metoda wymaga także dużej ilości danych, aby analiza była wiarygodna, a czas i koszty przeprowadzenia obliczeń w dużej mierze zależą właśnie od dostępności tych danych.

3. Metoda wyceny warunkowej

Metoda wyceny warunkowej (ang. *Contingent Valuation Method* – CVM) jest to sposób wyceny wartości dóbr, które najczęściej nie są przedmiotem obrotu rynkowego i w związku z tym nie mają ceny określonej przez mechanizmy rynkowe. Dobra wyceniane w ten sposób to najczęściej dobra publiczne, takie jak jakość wody w rzece czy bezpieczeństwo publiczne. Początkowo metoda wykorzystywana była do wyceny efektów realizacji projektów w obszarze turystyki [Carson, 2011,

³ Na kwestię trudności związanych z ekonomicznym pomiarem użyteczności nabywanych dóbr zwrócił uwagę Schumpeter [1995], wskazując, że potęg techniczny zwiększa ich wartość użytkową, choć ceny z reguły zmniejszają się (patrz: przykład komputerów). Zwięzłe omówienie teorii Schumpetera przedstawia m.in. Geodecki [2014].

s. 4]. Za jej prekursora uznaje się Roberta Davisa, który zastosował metodę w praktyce i w 1963 r. opublikował swoje wyniki w dysertacji pt. *The value of outdoor recreation: an economic study of the Maine woods*.

Istnieją dwa podejścia do metody wyceny warunkowej. Pierwsze z nich opiera się na tzw. skłonności do zapłaty (ang. *willingness to pay* – WTP) i w praktyce oznacza badanie ankietowe, w którym respondenci są pytani o to, jaką wartość byłiby w stanie zapłacić, aby uzyskać dostęp do danego dobra. W tym podejściu celem badania jest określenie maksymalnej kwoty, jaką ktoś jest w stanie zapłacić. Drugie podejście jako podstawę do przeprowadzenia wyceny wykorzystuje pytanie o skłonność do porzucenia pewnego dobra lub do zaakceptowania niekorzystnego zjawiska (np. zanieczyszczenia) za określoną cenę (ang. *willingness to accept* – WTA) [Alberini et al., 2000, s. 7]. W tym przypadku określa się minimalną kwotę potrzebną do akceptacji danej niedogodności. Oba podejścia można zapisać w postaci następujących funkcji [Bateman, Willis, 1999, s. 101]:

$$WTP = E(P, q^0, Q, U^0) - E(P, q^1, Q, U^0)$$

$$WTA = E(P, q^1, Q, U^1) - E(P, q^0, Q, U^1)$$

gdzie: E – funkcja wydatków, P – wektor cen dla dóbr rynkowych, q – ilość konsumowanych dóbr nierynkowych, Q – wektor innych dóbr nierynkowych, U^i – użyteczność indywidualna podczas konsumpcji q^i .

Mimo tego, że metoda wyceny warunkowej była szeroko stosowana w ostatnich latach, pojawiają się kontrowersje co do tego, czy odpowiednio szacuje skłonność do płacenia za dobra i usługi nierynkowe [Bartczak et al., 2011, s. 62]. Wycena za pomocą metody CVM nosi nazwę warunkowej, gdyż wymaga zastosowania hipotetycznego scenariusza, w którym wyceniane dobro podlega pewnej zmianie, na którą to zmianę respondenci mogą w określony sposób zareagować (zgodnie ze swoimi preferencjami). Bazowanie jedynie na odpowiedziach respondentów

jest z jednej strony największą słabością tej metody, ale jednocześnie także jej największą zaletą. Pozwala ona bowiem na bardzo dużą elastyczność i wycenę dóbr i usług, dla których rynki nie istnieją, i których inaczej nie sposób wycenić. Badania przeprowadzane tymi metodami są stosunkowo kosztowne ze względu na skomplikowany, długi i trudny proces wyboru i przygotowania odpowiedniego scenariusza. Kolejnym ograniczeniem jest niezdolność respondentów do dokonywania racjonalnych wyborów w sytuacjach, w których nie mają doświadczenia. Następnym elementem problemowym jest takie przeprowadzenie badania, aby zdobyć rzetelne odpowiedzi, które będą podstawą do przeprowadzenia obliczeń, nie zaś skłonienie respondentów jedynie do wyrażenia ich opinii na temat dobra czy określonego scenariusza. Nierzadkim problemem jest także niezamierzone łączenie przez respondentów wycenianych dóbr z innymi, co w praktyce powoduje określanie gotowości do zapłaty za zupełnie inny koszyk, niż przewidywany przez badaczy. Wreszcie istnieje ryzyko, że w nieodpowiednio skonstruowanym scenariuszu respondenci, z uwagi na hipotetyczność pytań i odpowiedzi, mogą zachowywać się strategicznie, wykazując skłonność do jazdy na gapę (ang. *free ride effect*) lub zawyżania podawanych przez siebie kwot.

Pierwsze doświadczenia z wykorzystaniem ankiet w celu badania preferencji konsumentów sięgają lat 40. XX w. Miały one na celu przewidywanie zakupów konsumentów w badaniach prowadzonych przez Rezerwę Federalną USA. Prekursorami tego typu badań dotyczących dóbr środowiskowych byli Bowen [1943] oraz Ciriacy-Wantrup [1947]. Z uwagi na hipotetyczność pytań i problemy z konstrukcją scenariusza, które dziś już uważa się za przewyciężone, metoda ta przez kolejnych 30 lat była traktowana nieufnie [Hanemann, 1994]. Stopniowo jednak zaczęła zyskiwać popularność oraz akceptację ekonomistów. Sytuacja zmieniła się wraz z katastrofą ame-

rykańskiego tankowca Exxon Valdez w 1989 r. u wybrzeży Alaski [Loomis, 2001]. Choć wyciek ropy miał spektakularne rozmiary, w okolicy niemal nie było osób, które byłyby osobiście poszkodowane (np. ich własność byłaby zanieczyszczona). Wobec oczywistej szkody dla środowiska, amerykańskie ekologiczne organizacje pozarządowe wystąpiły do sądu o odszkodowanie na rzecz zniszczonej przyrody. W oparciu o metodę wyceny warunkowej określano straty na kwotę od 3 do 15 mld USD. W odpowiedzi koncern naftowy rozpoczął finansowanie badań mających za cel zdyskredytowanie metody, a co za tym idzie odrzucenie roszczenia, jako obliczonego nienaukowymi metodami. Doprowadziło to do ożywionej publicznej i naukowej debaty, która w efekcie przyczyniła się do udoskonalenia założeń CVM [Boyle, 2004].

W Polsce doświadczenia z wykorzystaniem tej metody są nieliczne. Pierwsze w Polsce (i jedno z pierwszych na świecie) zastosowań skodyfikowanych przez Arrowa [por. Arrow et al., 1993] zasad konstrukcji badań CVM dotyczyło wyceny szkód spowodowanych eutrofizacją Morza Bałtyckiego. Badanie przeprowadzono w 1994 r. Gotowość do zapłacenia za przywrócenie Bałtyku do życia przez dorosłego Polaka oszacowana została wówczas na 169 zł/rok [Markowska, Żylicz, 1999].

4. Metoda transferu korzyści

Metoda transferu korzyści (ang. *benefit transfer* – BT) polega na wykorzystaniu wyników z wcześniej przeprowadzonych badań (bądź z opinii ekspertów) i dopasowaniu ich do warunków, dla których obecnie poszukuje się wartości. Transferowanie wartości odbywa się nie tylko dla korzyści, lecz również dla kosztów, dlatego niekiedy można spotkać się z ogólniejszą nazwą tej metody – „transfer wartości” (ang. *value transfer*). Do wyceny z zastosowaniem metody BT wykorzystuje się bazy danych zawierające wyniki uprzednio

przeprowadzanych wycen. Badań dotyczących wyceny dóbr środowiskowych metodami opierającymi się na preferencjach ujawnionych w Europie Zachodniej oraz Ameryce Północnej przeprowadzono dziesiątki tysięcy. Część z wyników tych badań zebranych jest w elektronicznych bazach danych, takich jak np. EVRI (Environmental Valuation Reference Inventory), ENVALUE (Environmental Valuation Database) czy ValueBase (Valuation Study Database for Environmental Change in Sweden). Metoda transferu korzyści jest znacznie prostsza od pozostałych metod wyceny. Charakteryzuje się także znacząco niższym kosztem i czasem przeprowadzenia badań, niż ma to miejsce w przypadku badań „pierwotnych” (tzn. badań odwołujących się do preferencji – ujawnionych bądź zadeklarowanych). Jednak otrzymywane tą metodą wyniki obarczone są wyższą niepewnością. Dzieje się tak dlatego, że do niepewności wyników badań pierwotnych dodajemy niepewność związaną z transferowaniem wyników wyceny.

Największym ograniczeniem opisywanej metody jest tzw. błąd transferu, który wynika z tego, że wykorzystując metodę, na pewno nie otrzyma się dokładniejszych oszacowań niż w przypadku badań pierwotnych. Aby sprawdzić, o ile zastosowanie transferu korzyści zwiększa niedokładność wyników, przeprowadza się tzw. transfery eksperymentalne. W zależności od wielkości błędu dopasowania, dokładność wyników BT można podzielić na kilka grup: do 20% dopasowanie wartości jest bardzo dobre, przy błędzie do 50% dopasowanie jest dobre, natomiast powyżej 100% dopasowanie uważa się za słabe lub bardzo słabe.

Wnioski z analizy

Potencjał wykorzystania metod wyceny środowiskowej w procesie monetyzacji efektów społecznych jest duży. W przypadku metody kosztów podróży istnieje możliwość zbierania informacji od beneficjentów okre-

ślonych usług społecznych, którzy decydują się na pokonanie pewnych odległości, żeby uzyskać świadczenia. Przykładem takich usług mogą być bezpłatne szkolenia oraz studia podyplomowe, usługi poradnictwa prawnego, dożywianie i noclegownie osób bezdomnych itp. Zatem metoda kosztów podróży może być użyteczna w procesie wyceny efektów, jakie przynosi działalność polegająca na świadczeniu usług społecznych, z których korzystają beneficjenci reprezentujący różne miejsca zamieszkania/stałego pobytu.

Metoda cen hedonicznych może być stosowana jedynie w ograniczonym zakresie. Można jednak podjąć niełatwe wyzwanie porównania wyników finansowych przedsiębiorstwa społecznego z analogicznych podmiotem komercyjnym (działającym w takim samym sektorze, zatrudniającym taką samą liczbę osób itp.). Różnica w zysku osiąganym przez te dwa podmioty może być wskazówką dla określenia społecznej wartości dodanej przedsiębiorstwa społecznego [por. Głowacki, 2015]. Oczywiście, podobnie jak w założeniach dla metody cen hedonicznych, tutaj również potrzebna byłaby analiza bazująca na dużej ilości danych, co w przypadku zróżnicowania podmiotów i ograniczonej wielkości sektora społecznego w Polsce jest utrudnione.

Największe możliwości wiązą się z wykorzystaniem metody wyceny warunkowej, która

z uwagi na swą elastyczność może służyć do wyceny właściwie wszystkich efektów przedsięwzięć społecznych. Szczególne znaczenie może mieć ta metoda dla przedsiębiorstw społecznych typu WISE, których pozytywne efekty widoczne są na rynku pracy oraz w realnej polityce społecznej państwa [por. Frączek, Laurisz, 2012]. Trzeba jednak mieć na uwadze fakt, że wycena warunkowa ma też swoje ograniczenia i wynik badania może być obarczony błędami.

W przypadku metody transferu korzyści model zagospodarowania tego narzędzia w obszarze ekonomii społecznej mógłby polegać na stworzeniu bazy danych, która zawierałaby uśrednione wyniki przeprowadzanych wycen typowych efektów społecznych (np. oszczędności dla sektora publicznego wynikające z podjęcia pracy przez osobę długotrwale bezrobotną lub niepełnosprawną, korzyści dla społeczeństwa związane z większym poczuciem bezpieczeństwa). Na podstawie zebranych danych źródłowych istniałaby możliwość uproszczonej wyceny efektów społecznych osiąganym przez niewielkie podmioty ekonomii społecznej, które w Polsce nie dysponują jeszcze odpowiednimi zasobami do obliczania, przybliżonej nawet, wartości wygenerowanych do otoczenia efektów społecznych.

Literatura

- Alberini A., Cooper J.** (2000). *Applications of the contingent valuation method in developing countries. A survey*. Roma: FAO Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Arrow K.J., Solow R., Portney P., Learner E., Radner R.** (1993). „Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation”, *Federal Register*, nr 58(10), s. 4602–4614.
- Bartczak A., Buszko-Briggs M., Żylicz T.** (2005). *Wycena wartości lasów w Polsce*. Maszynopis niepublikowany.
- Bartczak A., Czajkowski M., Kopańska A., Markowska A., Żylicz T.** (2011). *Wartości nierynkowych korzyści z lasów. Metody wyceny oraz zastosowanie*

wyników w analizach ekonomicznych. Warszawa: POLFOREX, http://www.polforex.wne.uw.edu.pl/docs/przewodnik_v3_final.pdf (dostęp: 19.12.2018).

Bateman I. (1993). *Evaluation of the environment: a survey of revealed preference techniques*. Working Paper No. 93-06. London: Centre for Social and Economic Research on the Global Environment.

Bateman I., Willis K.G. (1999). *Valuing Environmental Preferences: Theory and Practice of the Contingent Valuation Method in the US, EU and developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.

Bowen H.R. (1943). „The interpretation of voting in the allocation of economic resources”, *Quarterly Journal of Economics*, nr 58, s. 27–48.

Boyle K.J. (2004). „Contingent valuation in practice”, w: P. A. Champ, K. J. Boyle, T. C. Brown (red.), *A primer*

on nonmarket valuation. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Brown G., Mendelsohn R. (1984). „The Hedonic Travel Cost Method”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 66, No. 3, s. 427–433.

Carson R.T. (2011). *Contingent Valuation. A Comprehensive Bibliography and History*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Inc.

Ciriacy-Wantrup S.V. (1947). „Capital returns from soil-conservation practices”. *Journal of Farm Economics*, nr 29, s. 1181–1196.

Clawson M, Knetsch J. (1966). *Economics of Outdoor Recreation*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Costanza R., d'Arge R., de Groot R., Farber S. (1997). „The value of the world's ecosystem services and natural capital”, *Nature*, nr 387, s. 253–260.

Frączek M., Laurisz N. (2012). „Ekonomia społeczna a rynek pracy”, w: M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner (red.), *Wokół ekonomii społecznej* (s. 157–176). Kraków: MSAP UEK.

Geodecki T. (2014). „Innowacje a wzrost gospodarczy”, w: T. Geodecki, Ł. Mamica (red.), *Polityka innowacyjna*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Głowacki J. (2015). „Wartość w ekonomii społecznej”, *Ekonomia Społeczna*, nr 2, s. 60–68.

Hanemann W.M. (1994). „Valuing the environment through contingent valuation”, *The Journal of Economic Perspectives*, nr 4, s. 19–43.

Hotelling H. (1949). *An Economic Study of The Monetary Evaluation of Recreation In the National Parks*. Washington: Letter.

Kolasa K. (2012). *Optymalna alokacja zasobów w ochronie zdrowia*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Loomis J. (2001). „Contingent valuation methodology and the us institutional framework”, w: I. J. Bateman, K.G. Willis (red.), *Valuing environmental preferences*. New York: Oxford University Press.

Markowska A., Żylicz T. (1999). „Costing an international public good: The case of the Baltic Sea”, *Ecological Economics*, nr 30, s. 301–316.

Oczkowski E. (1994). „A Hedonic Price Function for Australian Premium Table Wine”, *Australian Journal of Agricultural Economics*, nr 38/1, s. 93–110.

Pacut A. (2015). „Rozwój przedsiębiorczości społecznej – istota i kierunki analizy”, *Ekonomia Społeczna*, nr 1, s. 7–20.

Randall A. (1994). „A Difficulty with the Travel Cost Method”, *Land Economics*, nr 70/1, s. 88–96.

Rosenthal D.H. (1987). „The Necessity for Substitute Prices in Recreation Demand Analyses”, *American Journal of Agricultural Economics*, nr 69, s. 828–837.

Schumpeter J.A. (1995). *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Tomczyk E., Widłak M. (2010). „Konstrukcja i własności hedonicznego indeksu cen mieszkań dla Warszawy”, *Bank i Kredyt*, nr 41/1, s. 99–128.

Żylicz T. (2013). *Wycena usług ekosystemów leśnych*, referat przedstawiony na konferencji pt. „Lasy jako czynnik rozwoju cywilizacji: współczesna i przyszła wartość lasów”, 15 października.

Monetization of social effects

Summary: One of the key barriers to the development of the social economy sector in Poland is the lack of common knowledge and skills in the effective and systematic measurement of achievements. This is important because despite the growing public awareness of the benefits generated by this sector, there are still some reservations about the rationality of supporting social enterprises. The way to measurable and effective presentation of the effects of social activities is to monetise these effects, that is, to give them a monetary value. This article reviews literature related to the valuation of non-market goods developed in the area of ecology and indicates the potential for adaptation of this type of methods in the area of social economy. These conclusions can be used to conduct further empirical research as well as to build new methods and tools for social impact assessment.

Keywords: social impact, monetization, travel cost method, hedonic pricing method, conditional valuation method, benefit transfer method.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Scenariusze dostosowawcze sektora ekonomii społecznej do realiów czwartej rewolucji przemysłowej¹

Marcin Zawicki*

Streszczenie: Czwarta rewolucja przemysłowa wywołuje głębokie zmiany w każdym sektorze gospodarki i w społeczeństwie. Jej skutki będą też odczuwalne przez podmioty ekonomii społecznej. Celem artykułu jest nakreślenie scenariuszy określających stopień dostosowania się organizacji ekonomii społecznej w Europie do przemian technologicznych dokonujących się w ramach czwartej rewolucji przemysłowej. Na podstawie studiów literaturowych oraz heurystycznej metody scenariuszowej sformułowano trzy scenariusze dostosowawcze podmiotów ekonomii społecznej do nowych realiów – reaktywny, adaptacyjny i antycypacyjny. Realizacja określonych scenariuszy będzie miała wpływ na przyszłość każdego podmiotu ekonomii społecznej, jak i całego sektora.

Słowa kluczowe: czwarta rewolucja przemysłowa, ekonomia społeczna, scenariusze rozwoju, polityka publiczna.

Wprowadzenie

Czwarta rewolucja przemysłowa, nazywana także Przemysłem 4.0, nabiera rozpędu. Jej skutki nie są jeszcze dobrze rozpoznane, ale na pewno wpłynie ona na wiele aspektów życia jednostek ludzkich i wszystkie formy ich zbiorowych aktywności.

Celem artykułu jest nakreślenie scenariuszy określających stopień dostosowania się organizacji ekonomii społecznej w Europie do przemian technologicznych dokonujących się w ramach czwartej rewolucji przemysłowej.

1. Natura i siły napędowe czwartej rewolucji przemysłowej

Rewolucja przemysłowa nie posiada jednoznacznie określonego zbioru desygnatów, które ją konstytuują [Maynard, 2015]. Zazwyczaj utożsamia się ją z rewolucją technologiczną i jej skutkami oraz opisuje za pomocą przełomowych technologii, które gruntownie przekształcają istniejące praktyki gospodarcze. Takiemu podejściu odpowiada charakterystyka trzech poprzednich rewolucji przemysłowych, których istota polegała odpowiednio na: (1) Mechanizacji – wprowadzaniu mechanicznych urządzeń produkcyjnych napędzanych wodą i parą wodną; (2) Elektryfikacji – wdrażaniu technologii produkcji masowej opartej na energii elektrycznej oraz na podziale pracy; oraz (3) Cyfryzacji – zastoso-

¹ Publikacja została przygotowana w projekcie „Ekonomiczna analiza marginalizacji własności w gospodarce” nr: 056/WGAP-KAP/01/2018/S/8056, dofinansowanym z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na utrzymanie potencjału badawczego.

* **Marcin Zawicki**
Katedra Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: zawickim@uek.krakow.pl

waniu elektroniki i technologii informacyjnych w dalszej automatyzacji procesów wytwórczych [Drath, Horch, 2014].

Mottem czwartej rewolucji przemysłowej stają się systemy cybernetyczno-fizyczne [Liao et al., 2017, s. 3609; Buhr, 2015, s. 5], łączące w procesach pracy systemy komputerowe, oprogramowanie i ludzi [Baldassari, Roux, 2017, s. 20]. Przykładami takich systemów są samouczące się roboty, technologie konserwacji zapobiegawczej, samoczynnie rekonfigurujące się maszyny oraz inteligentne technologie ochrony środowiska [Brekelmans, 2016].

Wyróżnikami czwartej rewolucji przemysłowej są ponadto: postępująca automatyzacja procesów wytwórczych i usługowych, rozwój technologii bazującej na sztucznej inteligencji i samouczeniu się maszyn, miniaturowych i mocnych czujnikach wykorzystywanych do gromadzenia różnorodnych informacji oraz przetwarzających je superkomputerach, a także powszechnie dostępny Internet. Rewolucja będzie następowała w przestrzeni fizycznej (pojazdy autonomiczne, druk 3D, nowe materiały, zaawansowane roboty), cyfrowej (Internet rzeczy, systemy cybernetyczno-fizyczne) oraz biologicznej (inżynieria i sekwencjonowanie genetyczne, biologia syntetyczna i edytowanie genomów) [Kuruczleki et al., 2016, s. 329; Buhr, 2015, s. 8].

Nowe rozwiązania technologiczne przyspieszają zastępowanie produkcji masowej produkcją spersonalizowaną oraz prowadzą do obniżenia kosztachłonności i zwiększenia efektywności wykorzystywanych zasobów. Poza radykalnymi zmianami procesów produkcyjnych i modeli biznesowych, czwarta rewolucja przemysłowa rekonfiguruje rynki usługowe i konsumenckie, infrastrukturę techniczną i praktyki zarządzania publicznego². Na płynnych rynkach pracy upowszechniają się elastyczne formy zatrudnienia, wzrasta mobilność pracowników oraz polepsza się dopa-

sowanie pracy. Ogół tych zmian gruntownie przebudowuje uczestnictwo człowieka w procesach gospodarczych. Jak trafnie spostrzega M. Csath [2018, s. 65], te w istocie mega-zmiany nie redefiniują wyłącznie technologii, lecz przede wszystkim społeczeństwo jako całość³.

Ekspersi McKinsey Global Institute szacują⁴, że w najbliższych latach czwarta rewolucja przemysłowa spowoduje wzrost zapotrzebowania na prace wykonywane w takich grupach zawodowych, jak: dostawcy usług opiekuńczych⁵, nauczyciele i trenerzy⁶, menedżerowie i kierownicy⁷, specjaliści⁸, specjaliści ds. technologii⁹, pracownicy branży kreatywnej¹⁰, pracownicy branży budowlanej¹¹. Na zbliżonym do obecnego poziomu powinien się utrzymywać popyt na pracę w grupach zawodowych, których praca polega na interakcji z interesariuszami¹² oraz osób pracujących w nieprzewidywalnym otoczeniu¹³. Na największe ryzyko utraty pracy są natomiast narażeni pracownicy biurowi¹⁴ oraz osoby wykonujący prace w przewidywalnym otoczeniu¹⁵ [Manyika et al., 2017, s. 10]. Czynności wykonywane przez dwie ostatnie grupy

³ Przemiany te opisuje termin Społeczeństwa 4.0.

⁴ Badania przeprowadzono na próbie sześciu czołowych i rosnących gospodarek światowych: Chin, Indii, Japonii, Meksyku, Niemiec i Stanów Zjednoczonych.

⁵ Lekarze, pielęgniarki, domowa opieka medyczna, opiekunowie dzieci, pracownicy socjalni itp.

⁶ Nauczyciele, pedagodzy, trenerzy itp.

⁷ Za wyjątkiem pracowników gromadzących i analizujących dane oraz sporządzających sprawozdania.

⁸ Opiekunowie klientów, inżynierowie, naukowcy i pracownicy akademicki, pracownicy obsługi prawnej itp.

⁹ Informatycy i programiści.

¹⁰ Artyści, projektanci, animatorzy, pracownicy mediów itp.

¹¹ Architekci, kartografowie, robotnicy budowlani, instalatorzy, operatorzy dźwigów itp.

¹² Sprzedawcy, pracownicy branży gastronomicznej, hotelarskiej, turystycznej, kosmetycznej itp.

¹³ Mechanicy specjaliści, serwisanci, ratownicy medyczni, konserwatorzy budynków, sprzątacze, robotnicy rolni itp.

¹⁴ Pracownicy działów finansowych, kadr, zamówień publicznych, obsługi administracyjnej itp.

¹⁵ Pracownicy produkcji, kierowcy i operatorzy urządzeń transportowych, operatorzy sprzętu rolniczego i urządzeń sortowniczych, pracownicy przygotowujący żywność, mechanicy ogólni itp.

² Administracyjny wymiar czwartej rewolucji przemysłowej określany jest mianem Rządu 4.0.

zawodowe mogą bowiem zostać zautomatyzowane stosunkowo najszybciej.

Narażonych na zaginięcie jest niewiele profesji, bo ok. 5%, jednakże skutki automatyzacji będą odczuwalne niemalże w każdym zawodzie. Istniejące technologie są w stanie zautomatyzować 45% czynności, za które ludzie pobierają wynagrodzenia, a przedstawiciele 60% zawodów już teraz dostrzegają, że 30% prac, które zwyczajowo wykonywali, zostało zautomatyzowanych [Chui et al., 2016]. W konsekwencji będzie to oznaczać, że przed koniecznością zmiany profesji w następstwie automatyzacji może stanąć nawet 75-375 mln ludzi na całym świecie [Manyika et al., 2017, s. 2]. Procesy te, jak zauważają E. Deskowska i J. Vlčková [2018, s. 50], spowodują m.in. tymczasowe bezrobocie technologiczne oraz spadek średniego dochodu, czego łącznym skutkiem będzie dalszy wzrost nierówności dochodowej. Dalekosiężnym skutkiem czwartej rewolucji przemysłowej ma być natomiast powstanie wielu nowych miejsc pracy w gospodarce światowej [Sun, 2018, s. 11].

Ważnym obszarem styku rewolucji przemysłowej i sektora ekonomii społecznej jest globalizacja cyfrowa gospodarki, której istotnym wymiarem jest likwidacja barier krajowych w handlu internetowym. Reakcją UE na ten proces jest *Strategia jednolitego rynku cyfrowego*, opierająca się na trzech filarach: (1) lepszym dostępie konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług w Internecie w całej Europie, (2) tworzeniu odpowiednich warunków do rozwoju sieci i usług cyfrowych, oraz (3) maksymalizacji wzrostu gospodarczego generowanego przez europejską gospodarkę cyfrową. Realizacja Strategii ma doprowadzić m.in. do znacznego wzrostu wymiany transgranicznej, w której uczestniczy zalewie 7% europejskich przedsiębiorstw sektora MŚP [Komisja Europejska, 2015, s. 3] oraz rozwoju badań naukowych i prac rozwojowych w ponad 800 obszarach zastosowań dzięki nowym superkomputerom [European Commission, 2018].

2. Ekonomia społeczna u progu czwartej rewolucji przemysłowej

Idea ekonomii społecznej nie jest monolityczna, a zbudowaniu jej spójnej definicji nie sprzyja wielość sposobów jej pojmowania i praktycznego stosowania w różnych krajach¹⁶. Na przykład w polskiej literaturze przedmiotu dostrzega się istnienie dwóch odrębnych nurtów rozważań o problematyce gospodarki społecznej – ekonomii społecznej i społecznej gospodarki rynkowej, które wprawdzie nie pokrywają się ze sobą, to jednak wiele je łączy. Z nurtu społecznej gospodarki rynkowej wypływa zasada, że gospodarka może być zarazem rynkowa, jak i społeczna, natomiast z rozważań prowadzonych na gruncie ekonomii społecznej wynika, że powinność zaspokajania celów społecznych przypisana jest, przede wszystkim, podmiotom przynależnym do szczególnego sektora gospodarki – ekonomii społecznej [Węsierska-Chyc, 2013, s. 9-10].

Ogłoszona w 2002 r. „Karta zasad ekonomii społecznej”¹⁷ wskazała na następujące zasady działalności w tym sektorze: (1) prymat celu indywidualnego i społecznego nad kapitałem; (2) dobrowolne i otwarte członkostwo; (3) demokratyczna kontrola przez członków; (4) powiązanie interesów członków bądź użytkowników z interesem społecznym; (5) ochrona i przestrzeganie zasad solidarności i odpowiedzialności; (6) autonomiczne zarządzanie i niezależność od władz publicznych, a także (7) przeznaczanie nadwyżki finansowej na cele zrównoważonego rozwoju, usługi dla członków lub potrzeby społeczne [Monzón, Chaves, 2012, s. 19].

W ostatnich latach definicja ekonomii społecznej w Europie stała się pojemniejsza. Poza

¹⁶ Pomimo uzasadnionych wątpliwości dotyczących poprawności stosowania określenia ekonomia społeczna jako polskiego odpowiednika terminu *social economy*, w artykule tym przyjęto utrwaloną w naszym kraju konwencję nazywania.

¹⁷ Kartę proklamowała Europejska Stała Konferencja Spółdzielni, Towarzystw Wzajemnościowych, Stowarzyszeń i Fundacji (CEP-CMAF), działająca na szczeblu Unii Europejskiej.

tradycyjnymi organizacjami pozwala również zaliczać do tego sektora zupełnie nowe podmioty, o ile spełniają one określone kryteria organizacji wewnętrznej oraz celów działalności. Parlament Europejski w oficjalnym raporcie stwierdza, że ekonomia społeczna składa się z prywatnych inicjatyw społeczno-gospodarczych, które niezależnie od ich szczególnego statusu prawnego: (1) produkują dobra i usługi zarówno do celów rynkowych, jak i nierynkowych oraz redystrybuują i/lub reinwestują przychody i dochody; (2) opierają się na wartościach: trwałości, solidarności, zaufaniu, wzajemności, rozwoju lokalnym, spójności społecznej i integracji; oraz (3) mają na celu wzmocnienie spójności społecznej oraz świadomości i obywatelstwa poprzez współpracę wewnętrzną i zewnętrzną oraz wspólne działanie [Liger et al., 2016, s. 27].

Konsekwencją ewolucji rozumienia ekonomii społecznej w Europie jest pogłębianie się heterogeniczności układu podmiotowego tego sektora, a co za tym idzie – napędzanie procesów izomorfizacji sektorów rynkowego, publicznego i społecznego, prowadzących w przyszłości do całkowitego, być może, zatarcia granic między nimi.

W UE funkcjonuje około 2 mln podmiotów ekonomii społecznej, czyli 10–12% wszystkich europejskich przedsiębiorstw. W 2010 r. wąsko pojmowane podmioty ekonomii społecznej zatrudniały ponad 14,5 miliona osób, co stanowiło 6,5% całej populacji aktywnej zawodowo w UE. W 2002 r. było to odpowiednio 11 milionów osób i 6,5% ogółu zatrudnionych [ibidem, s. 8].

Podmioty ekonomii społecznej w UE prowadzą działalność w sektorach: usług pomocy społecznej (16,7% ogółu podmiotów), usług zatrudnieniowych i szkoleniowych (14,9%), ochrony środowiska (14,5%), edukacyjnym (14,5%), rozwoju społeczno-gospodarczego (14,3%), kultury, sportu i rekreacji (7%) oraz ochrony zdrowia (6,9%) [Selusi Project, 2010]. Podobny obraz pokazują aktualniejsze, choć

niereprezentatywne dla całej UE, badania¹⁸. Najwięcej organizacji zadeklarowało działalność w sektorach: usług pomocy społecznej (26%), usług edukacyjnych i szkoleniowych (21,1%), działalności związanej z zatrudnieniem (19,6%), kultury i rekreacji (16,2%), gospodarki odpadami (11,8%), działalności profesjonalnej i doradczej (8,1%), opieki zdrowotnej i usług medycznych (7,8%) oraz sprzątania i konserwacji budynków (6,1%). Co istotne, w sektorach przetwórstwa przemysłowego oraz budownictwa działalność prowadziło odpowiednio zaledwie 4,4% i 3% badanych organizacji¹⁹ [OECD, 2013, s. 25, 27–28]. Uwzględniając różnice pomiędzy zakresem sektorów działalności w obydwu badaniach, profil aktywności podmiotów ekonomii społecznej jest wyraźnie skoncentrowany w sferze szeroko pojmowanych usług społecznych.

Podmioty ekonomii społecznej w UE nie prowadzą działalności wyłącznie w granicach konkretnych sektorów działalności. Podejmują one zróżnicowane, także innowacyjne działania gospodarcze, jak np. tworzą sieci małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa przemysłowego. Wyniki badań przeprowadzonych w projekcie SELUSI pokazują, że odsetek organizacji, które wprowadziły na rynek nowe lub przełomowe innowacje w ciągu ostatnich lat jest znacznie wyższy wśród przedsiębiorstw społecznych niż wśród porównywalnych firm komercyjnych [Selusi Project, 2010].

Ważną miarą potencjału ekonomicznego podmiotów ekonomii społecznej jest liczba zatrudnionych w pełni wynagradzanych pracowników. W organizacjach objętych przytaczanym badaniem mediana tej liczby wyniosła

¹⁸ Badania te przeprowadzono w 2012 r. na próbie 655 organizacji w 13 regionach Australii, Belgii, Kanady, Francji, Włoch, Rumunii i Szwecji oraz w Luksemburgu.

¹⁹ Mniej niż 6% badanych organizacji zadeklarowało działalność w sektorach: rolnictwa, leśnictwa i rybołówstwa, turystyki (5,1%), handlu hurtowego i detalicznego, administrowania osiedlami mieszkaniowymi, przetwórstwa przemysłowego, budownictwa, działalności finansowej i ubezpieczeniowej, zaopatrywania w energię i wodę i innych.

10 osób [ibidem]. Z innych badań wynika ponadto, że wśród ogółu zatrudnionych w sektorze ekonomii społecznej przeważają kobiety, czego przyczyną jest wysoki udział miejsc pracy, które sektor ten oferuje w zawodach tradycyjnie wykonywanych przez kobiety [OECD, 2013, s. 22].

Źródła przychodów podmiotów ekonomii społecznej znacznie się różnią między krajami, a w przypadku organizacji zbadanych w projekcie były nimi: sprzedaż dóbr i usług (32%), dotacje (31%), zamówienia publiczne (15%), darowizny i granty (11%), opłaty członkowskie (7%), inne źródła (4%) [ibidem, s. 27].

Kompetencje podmiotów sektora ekonomii społecznej do aktywnego korzystania z technologii cyfrowych nie są w pełni rozpoznane, ale wyraźnie podkreśla się bariery strukturalne w tym sektorze w postaci niskich kompetencji kadr w tym zakresie oraz słabego poziomu przyswajania nowych technologii [Liger et al., 2016, s. 70, 82].

3. Implikacje czwartej rewolucji przemysłowej dla sektora ekonomii społecznej

Czwarta rewolucja przemysłowa stawia podmioty sektora ekonomii społecznej przed koniecznością sprostania wielu wyzwaniom, które przede wszystkim dotyczą: profilu działalności, skali i zakresu wytwarzanych produktów i usług, kierunków rozwoju działalności wytwórczej i usługowej, zatrudnienia i kwalifikacji pracowników, a także zakresu wykorzystania nowych technologii oraz aktywnego uczestnictwa w ich tworzeniu. W zależności od stopnia wdrożenia wymaganych zmian dostosowawczych, nakreślone zostaną trzy scenariusze prognozujące przyszłość sektora ekonomii społecznej – reaktywny, adaptacyjny i antycypacyjny.

Scenariusz 1 – Reaktywny

Pierwszy scenariusz zakłada, że podmioty sektora ekonomii społecznej nie skorzystają

z szans, jakie stwarza czwarta rewolucja przemysłowa. W strukturze zatrudnienia podmiotów ekonomii społecznej dominują pracownicy z grup zawodowych wykonujących czynności w małym stopniu substytuowane przez roboty, a więc w niewielkim stopniu narażonych na utratę zatrudnienia. Tymczasowe bezrobocie technologiczne oraz pogłębianie się nierówności dochodowych wygenerują ponadto dodatkowy średniookresowy popyt na usługi tradycyjnie świadczone przez organizacje ekonomii społecznej – zatrudnieniowe, szkoleniowe, edukacyjne, w obszarze pomocy społecznej i doradztwie profesjonalnym (towarzystwa wzajemnościowe, organizacje oferujące usługi finansowe i eksperckie). Pierwszy scenariusz prognozuje zatem względną stabilność lub przyrost zatrudnienia w sektorze ekonomii społecznej oraz zakłada, że sektor ten będzie pełnił rolę bufora neutralizującego skutki zmian strukturalnych na rynku pracy – podobną do tej, jaką, zdaniem Ligera i współpracowników [2016, s. 60], pełnił on podczas ostatniego kryzysu finansowego.

Perspektywa utrzymania bądź wzrostu popytu na produkty i usługi oferowane przez podmioty ekonomii społecznej na obecnych zasadach skłoni je do kierowania się strategią doraźnych korzyści, ignorującej działania modernizacyjne. Zaniechanie rozwoju kompetencji pracowników i usługobiorców oraz nieprzyswajanie nowych technologii, np. ułatwiających transgraniczną wymianę produktów i usług, osłabi pozycję podmiotów sektora ekonomii społecznej względem konkurentów. W dłuższej perspektywie organizacje te będą narażone na regres rynkowy, spadek dochodów z tytułu sprzedaży produktów, usług i realizowanych zamówień publicznych oraz na konieczność sięgania po gwarantujące przetrwanie środki dotacyjne, darowizny i granty.

W scenariuszu reaktywnym podmioty ekonomii społecznej działające w sektorze przetwórstwa przemysłowego wypadną z rynku na skutek konkurencji ze strony przedsiębiorstw automatyzujących produkcję i wykorzystują-

cych technologie cyfrowe w relacjach z klientami i kooperantami.

Scenariusz 2 – Adaptacyjny

Drugi scenariusz zakłada, że podmioty sektora ekonomii społecznej skorzystają z okna nowych możliwości i dokonają modernizacji, umożliwiającej im czynne uczestnictwo w procesach gospodarczych wynikających z czwartej rewolucji przemysłowej. Bezpośrednim celem unowocześniania będzie wdrażanie nowych technologii do procesów produkcyjnych, ich wykorzystanie dla rozwoju świadczonych usług oraz wdrażania nowych produktów i usług oraz ich personalizacji. Powodzenie tych zamierzeń jest warunkowane zwiększeniem kompetencji pracowników sektora ekonomii społecznej, zwłaszcza technologicznych i biznesowych, poprzez kształcenie ustawiczne oraz zatrudnianie nowych specjalistów.

W tym scenariuszu podmioty ekonomii społecznej wykorzystają instrumenty jednolitego rynku cyfrowego oraz uzyskają dostęp do transnarodowych rynków wymiany dóbr, usług, pracowników, kapitału i informacji.

Rozwój tanich platform cyfrowych otworzy nowe możliwości podmiotom ekonomii społecznej prowadzącym działalność związaną z zatrudnieniem. Szansą dla tych organizacji będzie wykorzystanie wzrostu liczby ofert pracy dystrybuowanych za pośrednictwem internetowych serwisów społecznościowych i platform tematycznych oraz inteligentnych technologii ułatwiających lepsze dopasowanie tych ofert do potrzeb pracodawców i pracowników. Internet nie wyeliminuje niezbędnych w tego rodzaju usługach spotkań bezpośrednich, ale przyczyni się do zwiększenia skuteczności świadczenia usług pośrednictwa pracy, poprawy trafności doboru pracowników i miejsc pracy oraz obniżenia łącznych kosztów świadczenia usług. Z kolei organizacje przykładowo wytwarzające wysokiej jakości produkty będą mogły je sprzedawać za pośrednictwem platform cyfrowych w innych krajach, a także naby-

wać w ten sam sposób materiały i usługi niezbędne dla własnej działalności.

Poważną barierą dla podmiotów sektora ekonomii społecznej aspirujących do świadczenia usług na jednolitym rynku cyfrowym będzie istniejąca konkurencja na tym rynku. Podmiotom tym będzie niezwykle trudno rywalizować z dominującymi dostawcami usług na rynku cyfrowym, takimi jak Uber czy Airbnb, ze względu na popularność tych marek, czy też stosowane metody podziału pracy [Liger et al., 2016, s. 73].

Platformy cyfrowe oraz powszechny dostęp do Internetu stwarzają też podmiotom sektora ekonomii społecznej lepsze warunki dla rozwoju usług opartych na sieciach współpracy. Dotyczy to przede wszystkim rozwoju terytorialnego oraz usług świadczonych na odległość (m.in. edukacyjnych). Szerokie otwarcie się organizacji ekonomii społecznej na nowe technologie przyczyni się do zwiększania ich przychodów ze sprzedaży produktów i usług, a także darowizn celowych i ogólnych pozyskiwanych za pośrednictwem platform crowdfundingowych.

Szansę dla spółdzielni i innych podmiotów sektora ekonomii społecznej realizujących programy taniego budownictwa społecznego stanowi rozwój technologii druku 3D w budownictwie²⁰.

Wiele możliwości rysuje się też przed podmiotami działającymi w sektorze opieki zdrowotnej i usług medycznych. Połączenie sztucznej inteligencji z metodami analizowania dużych zbiorów danych polepszy trafność diagnostyki medycznej (wykrywanie nowotworów, chorób serca, choroby Alzheimera, rzadkich chorób genetycznych itd.) oraz umożliwi projektowanie w pełni spersonalizowanych algorytmów leczenia. Placówki lecznicze i opiekuńcze, które zamiast długotrwałej i kosztownej walki z chorobami zaoferują leczenie umożliwiające godne życie z przewlekłą cho-

²⁰ Pierwszy budynek w tej technologii powstał w 2015 r. w Holandii.

robą, staną się liderami zmian technologicznych w całym sektorze ekonomii społecznej.

Scenariusz 3 – Antycypacyjny

Trzeci scenariusz zakłada, że sektor ekonomii społecznej przyjmie rolę aktywnego uczestnika procesów antycypacji zmian społecznych oraz współtwórca rozwiązań technologicznych o zasięgu lokalnym, jak i globalnym, a także rozwiązań instytucjonalnych i polityk publicznych wspomagających postęp czwartej rewolucji przemysłowej oraz łagodzących jej skutki.

Realizacja tego scenariusza zakłada konieczność znacznego zwiększenia kompetencji pracowników sektora ekonomii społecznej o kluczowe kompetencje przyszłości. Należą do nich: umiejętność rozwiązywania problemów złożonych, kompetencje społeczne²¹, procesowe²², systemowe²³ i zdolności poznawcze²⁴ [WEF, 2016].

Zaangażowanie podmiotów sektora ekonomii społecznej w projektowanie rozwiązań technologicznych, instytucjonalnych i polityk publicznych będzie szczególnie pożądane w obszarze nowych form i instrumentów: edukacyjnych i szkoleniowych, reintegracji społecznej, działalności zatrudnieniowej, pomocy społecznej, działalności kulturalnej, naukowej, rozwoju terytorialnego, rozwoju miast i obszarów wiejskich w tym procesów marginalizacji i gentryfikacji, ochrony środowiska, produkcji i dystrybucji żywności, a także świadczenia usług doradczych i finansowych dla sektora społecznego.

W obszarze działalności edukacyjnej i szkoleniowej podmioty sektora ekonomii społecznej mogłyby pełnić rolę ośrodków kształcenia w zakresie doskonalenia kompetencji przyszłości, a zwłaszcza kompeten-

cji społecznych i procesowych, zdolności poznawczych, a także kompetencji technicznych – w obszarach działalności sektora społecznego i obywatelskiego. W warunkach czwartej rewolucji przemysłowej oferta edukacyjna i szkoleniowa w powyższym zakresie powinna być oferowana każdej grupie wiekowej i na każdym poziomie kształcenia. Potrzeby gospodarki, usieciowienie i cyfryzacja rynków edukacyjnych, stworzą warunki do współtworzenia produktów edukacyjnych przez różne typy podmiotów (naukowe, biznesowe, administracyjne, społeczne) oraz kształcenia na odległość. Wbrew niektórym stanowiskom [Eberhard et al., 2017, s. 48], odpowiedzialność za kształcenie dla przyszłości nie będzie spoczywać wyłącznie na instytucjach edukacyjnych.

Scenariusz antycypacyjny powinien także uwzględniać nową przestrzeń dla sektora ekonomii społecznej w sferze badań naukowych i kształtowaniu polityk publicznych. Nauka i polityka publiczna zawsze były blisko ze sobą powiązane, a powstanie i rozwój nauk o polityce publicznej oraz krzewienie idei trzeciej misji uniwersytetu więzi te utrwalają. W warunkach czwartej rewolucji przemysłowej sektor ekonomii społecznej powinien czynnie niż dotychczas włączać się w badania naukowe i projektowanie polityk publicznych. Aktywność ta może, z jednej strony, polegać na uczestnictwie w projektach badawczych konsorcjów naukowych i naukowo-przemysłowych, z drugiej zaś na pracach nad wizją technologii kształtowania polityk publicznych w ramach czwartej rewolucji przemysłowej. W tym kontekście istotne będzie wypracowanie metod analizowania, projektowania i ewaluacji polityk publicznych odpowiadających zmianie społecznej oraz wykorzystujących nowe możliwości technologiczne (analizy na dużych zbiorach danych, sensory i superkomputery, uczące się maszyny itd.).

W scenariuszu antycypacyjnym metody działania sektora ekonomii społecznej zostaną głęboko zredefiniowane, a wykorzystywane

²¹ Umiejętności perswazyjne, uczenia innych, inteligencja emocjonalna itp.

²² Uważne słuchanie i krytyczne myślenie itp.

²³ Analizowanie kosztów i korzyści, relacji organizacji z otoczeniem, ewaluacja działalności itp.

²⁴ Kreatywność i rozumowanie itp.

przez podmioty ekonomii społecznej technologii i kompetencje pracowników zasadniczo nie będą odbiegać od tych, które będą w posiadaniu przedsiębiorstw rynkowych.

Podsumowanie

Czwarta rewolucja przemysłowa tworzy wiele możliwości dla podmiotów ekonomii społecznej. W zależności od zrealizowanych

scenariuszy, sektor ten w długim okresie czasu zostanie technologicznie i rynkowo zmarginalizowany (scenariusz reaktywny), będzie beneficjentem zachodzących zmian (scenariusz adaptacyjny) bądź stanie się aktywnym współtwórcą nowych projektów społecznych, gospodarczych i systemowych (scenariusz antycypacyjny). Realizacja określonych scenariuszy będzie miała wpływ na przyszłość poszczególnych organizacji ekonomii społecznej, jak i całego sektora.

Literatura

- Baldassari P., Roux J.D.** (2017). „Industry 4.0: Preparing for the Future of Work”, *People and Strategy*, vol. 40, iss. 3, Summer, s. 20–23.
- Brekelmans M.** (2016). „Industry 4.0 will disrupt existing markets and usher in change”, *China Business Review*, July 8, <https://www.chinabusinessreview.com/industry-4-0-will-disrupt-existing-markets-and-usher-in-change/>.
- Buhr D.** (2015). *Social Innovation Policy for Industry 4.0*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Chui M., Manyika J., Miremadi M.** (2016). „Where machines could replace humans – and where they can't (yet)”, *McKinsey Quarterly*, June, <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/where-machines-could-replace-humans-and-where-they-cant-yet>.
- Csath M.** (2018). „Competitiveness Based on Knowledge and Innovation Possibilities of Increasing Budget Revenues in the Era of Digitalisation and Robotisation”, *Public Finance Quarterly*, no 1, s. 64–79.
- Deskoska E., Vlčková J.** (2018). „The Role of Technological Change in Income Inequality in the United States”, *Acta Oeconomica Pragensia*, nr 26(1), s. 47–66.
- Drath R., Horch A.** (2014). „Industrie 4.0: Hit or Hype?”, *IEEE Industrial Electronics Magazine*, nr 8(2), s. 56–58.
- Eberhard B.** (2017). „Smart work: The transformation of the labour market due to the fourth industrial revolution (I4.0)”, *International Journal of Business and Economic Sciences Applied Research*, vol. 10(3), s. 47–66.
- European Commission** (2018). *Council backs Commission's plans to invest €1 billion in world-class European supercomputers*. Press release IP/18/5864, 28 September. Brussels, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5864_en.htm.
- Komisja Europejska** (2015). *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 6.5.2015, COM(2015) 192 final. Bruksela.
- Kuruczleki É., Pelle A., Laczi R., Fekete B.** (2016). „The Readiness of the European Union to Embrace the Fourth Industrial Revolution”, *Management*, nr 11(4), s. 327–347.
- Liao Y., Deschamps F., Loures E., Ramos L.** (2017). „Past, present and future of Industry 4.0 – a systematic literature review and research agenda proposal”, *International Journal of Production Research*, vol. 55, no. 12, s. 3609–3629.
- Liger Q., Stefan M., Britton J.** (2016). *Social Economy: Study*. Brussels: Directorate-General for Internal Policies, European Parliament.
- Maynard A.** (2015). „Navigating the fourth industrial revolution”, *Nature Nanotechnology*, nr 10(12), s. 1005–1006.
- Manyika J., Lund S., Chui M., Bughin J., Woetzel J., Batra P., Ko R., Sanghvi S.** (2017). *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions In A Time Of Automation*. San Francisco: McKinsey Global Institute.
- Monzón J., Chaves R.** (2012). *The European Social Economy*. Brussel: European Economic and Social Committee.
- OECD** (2013). *Job Creation Through the Social Economy and Social Entrepreneurship*. Programme on Local Economic and Employment Development. Paris: OECD Publishing.
- Selusi Project** (2010). *Social Enterprises, Worth a Closer Look*. Early Insights, Issue 7, Fourth Quarter.
- Sun M.** (2018). *The Impacts of the Fourth Industrial Revolution on Jobs and the Future of the Third Sector*. NICVA, http://www.nicva.org/sites/default/files/d7content/attachments-articles/the_impact_of_the_4th_industrial_revolution_on_jobs_and_the_sector.pdf.
- WEF** (2016). *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf.

Węsierska-Chyc L. (2013). „Gospodarka społeczna to nie sektor”, *Ekonomia Społeczna*, nr 3(8), s. 9–23.

Adjustment scenarios of the social economy sector to the realities of the fourth industrial revolution

Summary: The 4th Industrial Revolution causes profound changes in every sector of the economy and in society. Its effects will also be felt by social economy entities. The aim of the article is to sketch scenarios determining the degree of adaptation of the social economy entities in Europe to the technological changes taking place as part of the 4th Industrial Revolution. On the basis of literature studies and the heuristic scenario method, three adaptation scenarios of social economy entities to new realities were formulated – reactive, adaptive and anticipating. The implementation of specific scenarios will affect the future of every social economy entity as well as the entire sector.

Keywords: 4th Industrial Revolution, social economy, development scenarios, public policy.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
 Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
 Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Kultura jako element ekonomii społecznej

Joanna Sanetra-Szeliga*

Streszczenie: W świetle rosnącej świadomości społeczno-ekonomicznej roli kultury autorka analizuje dostępną wiedzę o ekonomiczno-społecznym potencjale kultury w kontekście założeń ekonomii społecznej. W szczególności pokazuje, że działania w sferze kultury produkują/posiadają wartości istotne z punktu widzenia ekonomii społecznej, oraz że kultura może pełnić funkcje przypisywane ekonomii społecznej. Przede wszystkim chodzi tu o tworzenie miejsc pracy, integrację społeczną i przeciwdziałanie wykluczeniu, budowę kapitału społecznego i ludzkiego oraz oferowanie dóbr i usług publicznych. Potwierdza to tezę, że kultura może być jednym z ważnych obszarów ekonomii społecznej.

Słowa kluczowe: sektor kultury, dobra i usługi kulturalne i kreatywne, kapitał społeczny, kapitał ludzki, dobra i usługi publiczne.

Wprowadzenie

„Ekonomia społeczna może być i jest sposobem odpowiedzi na wiele innych problemów współczesnego świata” – twierdzą autorzy raportu poszukującego polskiego modelu ekonomii społecznej [Frączak, Wygnański, 2008, s. 17]. Podkreślają przy tym jej rolę w pozytywnym kształtowaniu rynku pracy, przeciwdziałaniu bezrobociu, ale także roli, jaką może pełnić we wspieraniu zrównoważonego rozwoju, dostarczaniu dóbr i usług publicznych, czy też rozwiązywaniu konkretnych problemów o charakterze ekologicznym, edukacyjnym, społecznym.

Ten potencjał działań w ramach ekonomii społecznej, jak i sama jej charakterystyka – łączenie w działalności gospodarczej celów społecznych i ekonomicznych – zainspirowały przedstawianą w niniejszym artykule analizę roli kultury¹ w realizowaniu założeń ekonomii

społecznej. Rozwijające się badania ekonomiczno-społecznych aspektów działalności kulturalnej pokazują bowiem szeroki potencjał kultury w szukaniu rozwiązań kwestii podejmowanych przez ekonomię społeczną (m.in. tych wspomnianych powyżej). W ostatnich latach problematyka ekonomiczno-społecznej roli kultury stała się coraz częstszym tematem badawczym podejmowanym tak przez środowiska akademickie [por. Sanetra-Szeliga, Jagodzińska, 2017], jak i inicjowanym przez decydentów i jednostki administracyjne [np. Biuro Badań Społecznych Question Mark, 2018]. Wynika to z jednej strony z konieczności poszukiwania nowych narzędzi i modeli rozwoju, z drugiej zaś ze wzrostu świadomości na

ralną) wraz z różnorodnymi formami działalności kulturalnej i jej rezultatami (produktami i usługami).

*** Joanna Sanetra-Szeliga**
Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
e-mail: sanetraj@uek.krakow.pl

¹ W artykule przyjęto funkcjonalne i instytucjonalne rozumienie kultury jako sektora kultury (na który składają się państwowe i samorządowe instytucje kultury, podmioty należące do przemysłów kultury i kreatywnych, organizacje pozarządowe i inne jednostki prowadzące działalność kultu-

temat potencjału kultury w zakresie rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Celem niniejszego artykułu jest więc analiza dostępnej wiedzy o ekonomiczno-społecznym potencjale kultury w kontekście koncepcji ekonomii społecznej, a w szczególności pokazanie, że działania w sferze kultury produkują/posiadają wartości istotne z punktu widzenia ekonomii społecznej, oraz że kultura może pełnić funkcje przypisywane także ekonomii społecznej. Rozważania te mogą zweryfikować także tezę, iż kultura może być jednym z ważnych obszarów ekonomii społecznej.

1. Wartość ekonomiczno-społeczna dóbr i usług kulturalnych i kreatywnych²

Przedmiotową analizę należy rozpocząć od charakterystyki dóbr i usług kulturalnych i kreatywnych produkowanych przez sektor kultury. Po pierwsze, zdaniem Davida Throsby'ego [2006, s. 7], tego typu dobra i usługi cechuje wymóg ludzkiej kreatywności w ich tworzeniu, fakt, że są one nośnikami przekazów symbolicznych i znaczeń dla ich odbiorców oraz to, że zazwyczaj są objęte (potencjalnie) jakąś formą własności intelektualnej, przypisaną jej twórcom/autorom rezultatów działań. Dobra i usługi kulturalne i kreatywne zawierają także w sobie lub powodują powstanie wartości, których nie da się w pełni wyrazić w sposób monetarny (dlatego też szacowanie ich wartości, czy to na prawdziwym, czy na warunkowym rynku, jest dość skomplikowane), o czym szerzej w dalszej części tekstu. Wymienione cechy to element spojrzenia na dobra i usługi kulturalne i kreatywne od strony podażowej. Perspektywa popytowa uwzględ-

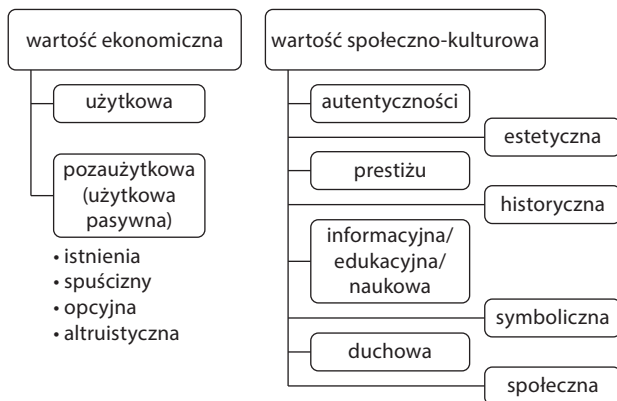
nia natomiast tzw. „racjonalne uzależnienie” [por. Becker, Murphy, 1988], tj. sytuację, w której ludzie tym bardziej cenią i pożądamy pewnych dóbr, im więcej ich konsumują [Throsby, 2011, s. 37]. Doświadczenie w korzystaniu z dóbr i usług kulturalnych i kreatywnych prowadzi do większej satysfakcji i lepszego przygotowania do kolejnych „konsumpcji” (stąd istotne jest formowanie gustów oraz edukacja kulturalna). Warto przy tym dodać, że dobra kulturalne można traktować jako tzw. dobra doznaniowe (*experience goods*), których podstawową cechą jest, wedle B. Josepha Pine'a i Jamesa H. Glimore'a, oferowanie indywidualnego zaangażowania i niezapomnianego przeżycia [2011].

Co jest jednak szczególnie istotne z punktu widzenia ekonomii społecznej, to kolejna cecha charakteryzująca dobra i usługi kulturalne i kreatywne. A mianowicie fakt generowania przez ten rodzaj dóbr i usług nie tylko wartości ekonomicznej, ale także wartości kulturowej i społecznej³. Według typologii zaproponowanej przez Davida Throsby'ego [2010, s. 39] obok wartości ekonomicznej istnieje wartość kulturowa, na którą składają się m.in.:

- wartość estetyczna (piękno, harmonia, forma),
- wartość duchowa (znaczenie danego obiektu/dzieła dla wspólnot religijnych lub w kategoriach świeckich „odwołanie do wewnętrznych cech wszystkich istot ludzkich”),
- wartość społeczna (poprzez tworzenie więzi międzyludzkich, budowanie poczucia tożsamości, przynależności do miejsca zamieszkania),
- wartość historyczna (poprzez budowanie ciągłości z przeszłością oraz obrazowanie istotnych elementów życia w przeszłości),
- wartość symboliczna (każde dzieło/obiekt niosą ze sobą sens, wymagający interpretacji),

² Dobra i usługi kulturalne i kreatywne rozumiane są tu jako rzeczy (obiekty materialne) lub usługi (świadczenia osób fizycznych i prawnych na rzecz innych osób) zaspokajające potrzeby człowieka, powstałe jako rezultat działalności sektora kultury (por. przypis nr 1). Autorka celowo nie używa pojęcia „dóbr kultury”, które w kontekście licznych dokumentów prawnych zawierają przede wszystkim konotację z dziedzictwem kulturowym.

³ W ujęciu rzeczowym Zbyszek Chojnicki wyróżnia obok wartości ekonomicznych, społecznych, kulturalnych także wartości ekologiczne [2008, p. 27].

Rysunek 1. Całkowita wartość dóbr i usług kulturalnych i kreatywnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Throsby, 2010, s. 39; Murzyn-Kupisz, 2012, s. 137; Randall, 2002, s. 5–30; Frey, 1997, s. 231–246].

- wartość autentyczności (dzieło/obiekt jest oryginalnym i niepowtarzalnym wytworem ludzkiej kreatywności).

Powyższa typologia wartości, jaką niosą dobra i usługi kulturalne i kreatywne, nie jest jedyna. Na przykład William D. Liepe w następujący sposób podzielił owe wartości: wartość asocjacyjna/symboliczna, wartość estetyczna, ekonomiczna i informacyjna [1984, s. 4–8]. Z kolei Allen Consulting Group [2005, s. 5] podzieliła wartość użytkową ekonomiczną na bezpośrednią i pośrednią, przy czym ta druga kategoria obejmuje w dużej mierze te wartości, które inni nazywają wartościami kulturowymi lub społecznymi. Bruno Frey [1997, s. 233] zwraca uwagę też na wartość edukacyjną i wartość prestiżu (obok monetarnej, opcyjnej, istnienia i spuścizny). Tą drugą, być może zbliżoną do wartości istnienia, mogą odczuwać także osoby deklarujące brak zainteresowania kulturą jako taką – jednakże ich tożsamość czy narodowa duma mają także swoje źródła w kulturze⁴.

Rysunek 1 przedstawia próbę prezentacji szerokiego wachlarza wartości tworzonego przez sektor kultury i przypisywanego jego

produktom. W kontekście rozważania problematyki ekonomii społecznej istotne są tu wartości ekonomiczne, jakie niosą ze sobą dobra i usługi kulturalne i kreatywne, ale przede wszystkim wartości społeczno-kulturowe. Generowanie obu kategorii wartości może być skorelowane z rozwojem gospodarczo-społecznym, w tym budowaniem jakości życia, kapitału społecznego i ludzkiego, jak również spójności społecznej.

2. Funkcje i obszary działania ekonomii społecznej a potencjał kultury

Mając na uwadze powyższy wywód, możemy przejść teraz do analizy potencjału kultury w zakresie realizacji funkcji czy też obszarów działań przypisywanych ekonomii społecznej. Zalicza się do nich przede wszystkim przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, aktywizację zawodową (szczególnie osób z grup marginalizowanych, defaworyzowanych), wspieranie rozwoju i pomnażania kapitału ludzkiego i społecznego, jak również oferowanie dóbr i usług społecznych, których sektor prywatny i publiczny z różnych względów nie jest w stanie dostarczyć [por. np. Hausner, 2008].

4 Dla wielu Polaków może to być np. katedra w Gnieźnie, zamek na Wawelu albo Sanktuarium Bożego Miłosierdzia w krakowskich Łagiewnikach.

2.1. Miejsca pracy

Bardzo często rozważania o zadaniach ekonomii społecznej skupiają się w dużej mierze na generowaniu miejsc pracy i problematyce aktywizacji zawodowej. Należy więc tu zaznaczyć, że sektor kultury sam w sobie jest rosnącym zasobem miejsc pracy. Ze względu na sposób zbierania danych statystycznych na temat organizacji pozarządowych (stanowiących w sektorze kultury podstawową grupę podmiotów ekonomii społecznej) trudno jest podać pełne dane na temat całkowitej liczby zatrudnionych w podmiotach społecznych działających w sferze kultury. Przykładowo, dane dostarczone przez Główny Urząd Statystyczny [GUS, 2018] dotyczą tylko placówek prowadzących zinstytucjonalizowane usługi kulturalne, tj. dotyczące prowadzenia muzeów, teatrów, kin czy domów kultury⁵, przy pominięciu m.in. całego obszaru edukacji kulturalnej. Być może pełniejszej wiedzy dostarcza w tym zakresie analiza Stowarzyszenia Klon/Jawor. Według podanych w niej danych w Polsce 13% zarejestrowanych stowarzyszeń i fundacji (tj. ponad 11 tys. organizacji) zajmuje się działaniami w sferze kultury (dane na koniec 2014 r.). Jest to trzecie najbardziej popularne pole działalności trzeciego sektora po sporcie, turystyce, rekreacji i hobby (34%) oraz edukacji i wychowaniu (15%) [Adamiak et al., 2016]⁶. Dodatkowych danych dostarcza także lista przedsiębiorstw społecznych, publikowana przez Departa-

ment Ekonomii Społecznej i Solidarnej Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. Spośród 840 podmiotów (stan na listopad 2018 r.) 104 działają w obszarze kultury i edukacji. Liczba ta stanowi 12% wszystkich przedsiębiorstw na liście. Dane dotyczące przedsiębiorstw społecznych działających w sferze kultury w innych państwach Unii Europejskiej [Costantini, 2018] również oscylują w granicach kilkunastu procent (ze względu na różnorodność definicyjną i metodologiczną dane nie są do końca porównywalne).

2.2. Integracja społeczna i przeciwdziałanie wykluczeniu

Kultura daje ludziom poczucie przynależności i stanowi ważną część lokalnej tożsamości, która buduje społeczności lokalne [np. Matarasso, 1997]. Dużą rolę odgrywają tu instytucje i organizacje zajmujące się działalnością kulturalną, oferując mieszkańcom udział (zarówno bierny, jak i czynny) w inicjatywach, które, z jednej strony, pomagają poznać historię i kulturę danego miejsca (a więc budując tożsamość lokalną), a z drugiej – prezentują kulturę nowych mieszkańców, angażując przy tym całą wspólnotę do uczestnictwa. Udział w kulturze pomaga w budowaniu związków ze społecznością lokalną, poczucia przynależności i interakcji społecznych, wspiera społeczności w docenianiu własnego dziedzictwa i dumy ze wspólnych osiągnięć. Wspólne przeżywanie wydarzeń artystycznych czy aktywny udział w nich również przyczyniają się do budowy więzi międzyludzkich, a tym samym kapitału społecznego. Udział w projektach może także pozytywnie wpływać na wzrost wzajemnego zrozumienia między osobami różnego pochodzenia i wiedzy na temat Innego [Maeer, Killick, 2013]. Może stać się to elementem działań na rzecz przeciwdziałania alienacji i poczucia wykluczenia mieszkańców.

2.3. Kapitał społeczny

Oprócz wspomnianego współuczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych, ważną rolę

⁵ Podmioty te stanowią ogółem jedynie niecałe 3% wszystkich placówek świadczących zinstytucjonalizowaną działalność w sferze kultury. Większość placówek świadczących te usługi do instytucje kultury, dla których organizatorem są jednostki administracji centralnej i samorządu terytorialnego.

⁶ Niemal połowa organizacji bazuje na pracy społecznej i wolontariuszach. Spośród organizacji, które korzystają z pracy stałego płatnego personelu przeciętna organizacja zatrudnia, najczęściej w niepełnym wymiarze godzin, cztery osoby (zajmująca się działalnością w sferze kultury – trzy); 59% pracowników to kobiety, 2/3 to osoby z wyższym wykształceniem, większość pracowników ma pomiędzy 30 a 60 lat. Najważniejszymi partnerami organizacji są: samorząd lokalny, inne organizacje oraz społeczność lokalna (odpowiednio: 92%, 92% i 89% organizacji).

w budowaniu kapitału społecznego mogą odgrywać także programy wolontariatu prowadzone przez podmioty kultury. BOP Consulting przeprowadził analizę korzyści odczuwanych przez wolontariuszy w projektach dofinansowanych przez Heritage Lottery Fund. Respondenci deklarowali korzyści z partycypacji w projektach kulturalnych na trzech poziomach: współistnienia, kontaktów międzypokoleniowych i poczucia przynależności [Rosemberg et al., 2011]. O znaczeniu przypisywanemu kulturze w budowaniu kapitału społecznego świadczy także fakt, że stała się ona jednym z pięciu obszarów analizy (i rekomendacji) autorów raportu przygotowanego w ramach harwardzkiej inicjatywy „Saguaro Seminar on Civic Engagement in America” (zainicjowanej przez Roberta Putnama, jednego z najważniejszych badaczy zajmujących się kapitałem społecznym), którzy podkreślają, że sztuka, czy to wizualna, muzyczna, dramatyczna czy literacka, pozwala nam na ‘wspólne tworzenie’ i odkrywanie wspólnych znaczeń. Tworzenie i prezentacja sztuki często inspiruje cały zestaw społecznie cennych wartości – zaufania, otwartości, szczerości, współpracy, tolerancji i szacunku. Od muzeów po plenerowe amfiteatry i studia taneczne, przestrzenie związane ze sztuką są w swym założeniu przestrzenią społeczną. Sztuka jest więc dobrym sposobem budowy kapitału społecznego [Goss, 2001, s. 34]. W stworzonej przez Saguaro Seminar liście sugestii rozwoju kapitału społecznego pojawia się szereg propozycji związanych z kulturą – m.in. zaangażowania w działanie lokalnych organizacji kulturalnych (teatr, chór, biblioteka), partycypowanie w ofercie kulturalnej swojego miejsca zamieszkania, poznawania dziedzictwa lokalnego (materialnego i niematerialnego, w tym przekazów ustnych).

Działania prowadzone przez podmioty kultury (czy to wydarzenia kulturalne, czy przestrzeń publiczną, jaką tworzą na swoim terenie, kafejkach, sklepikach itp.) mogą funkcjonować jako miejsca spotkań społeczności

lokalnych, oferujące możliwości rozwoju kapitału społecznego pomostowego i wiążącego różne grupy wiekowe, nowych i „starych” mieszkańców danego miejsca, a także różne grupy etniczne i religijne [Murzyn-Kupisz, Działek, 2013, s. 47]. Taką rolę mogą odgrywać m.in. biblioteki, muzea, domy kultury, jak również przestrzenie oferowane przez organizacje pozarządowe, budując tym samym infrastrukturę kapitału społecznego i stając się tzw. „trzecimi miejscami”⁷. Dla wielu osób wizyta w miejscu związanym z kulturą jest w dużej mierze okazją do spędzenia czasu z rodziną i przyjaciółmi, co przyczynia się do pogłębienia kapitału wiążącego. Potwierdzają to na przykład wyniki badań przeprowadzone przez Monikę Murzyn-Kupisz i Jarosława Działka w Zamku w Pszczynie, gdzie wśród istotnych motywów wizyty respondenci wymieniali pokazanie obiektu przyjaciółom i rodzinie, wspólne spędzanie czasu (towarzyszenie w zwiedzaniu) [2013, s. 39].

2.4. Kapitał ludzki

Kultura może ponadto odgrywać istotną rolę w stymulowaniu rozwoju kapitału ludzkiego. Jak pisze Anna Karwińska [2013, s. 308], kultura „tworzy obszar przeżyć i doświadczeń związanych z procesami rozwoju osobowości poprzez zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu – estetycznych i intelektualnych. Uczestnictwo w kulturze daleko wykracza poza potocznie przypisywaną mu funkcję ‘zagospodarowania wolnego czasu’; umożliwia wkraczanie na nowe obszary doznań, dokonywanie wyborów, konfrontowanie się z różnorodnością, z różnymi sposobami widzenia, opisywania i interpretowania świata”. Dzięki temu jesteśmy w stanie zbudować sobie obraz

⁷ Koncepcję „trzeciego miejsca” (pomiędzy przestrzenią prywatną – domem, tj. „pierwszym miejscem” a miejscem pracy, tj. „drugim miejscem”) stworzył Ray Oldenburg [1989]. Są to łatwo i szeroko dostępne miejsca, w których z przyjemnością i dużą dozą swobody spędza się czas wolny (z innymi ludźmi). Zdaniem autora miejsca takie są niezbędne dla tworzenia poczucia tożsamości i przynależności do danego miejsca a także budowania społeczeństwa obywatelskiego.

otaczającego świata i wykształtować wobec niego twórczą postawę. Kultura jest również ważna w kontekście idei uczenia się przez całe życie (*life-long learning*) oraz uczenia się poprzez doświadczenie (uczenie się w różnych rolach społecznych) (*life-wide learning*) – będąc sama w sobie źródłem zdobywanej wiedzy, jak również stając się czynnikiem wspierającym umiejętność uczenia się oraz stymulantem zdobywania nowych doświadczeń i nawiązywania interakcji międzyludzkich.

Potwierdzają to m.in. analiza wyników projektów dofinansowywanych w Wielkiej Brytanii przez Heritage Lottery Fund (analizie poddano 100 reprezentatywnych projektów) [Applejuice Consultants, 2008, s. 39–44]. Wyniki wywiadów pogłębionych z menadżerami projektów oraz studia 23 przypadków pokazują, że niemal wszystkie projekty skutkowały pogłębieniem wiedzy ich uczestników, a trzy czwarte z nich miały wpływ na zwiększenie ich umiejętności (w tym tzw. umiejętności miękkich). W wielu przypadkach uczestnicy projektów deklarowali, że udział w danym projekcie kulturalnym nie tylko pozwolił im na rozwój konkretnych umiejętności czy nabycie wiedzy, ale przede wszystkim stał się inspiracją do dalszej edukacji i wyboru ścieżki kariery.

Henrik Zipsane [2006, s. 6] dodaje w tym kontekście propozycję, by podmioty kultury (i dziedzictwa) traktować jako środowiska uczenia się (*learning environments*), gdzie w przeciwieństwie do systemu formalnej edukacji (z postawami programowymi koniecznymi do zrealizowania i systemem ocen) panuje bardziej otwarta, przyjazna i niehierarchiczna atmosfera. W takich miejscach niektórym może być łatwiej przyswajać wiedzę i zdobywać nowe umiejętności. Projekt „Xpress on tracks”, który zrealizowało Muzeum Regionu Jämtland we współpracy z oddziałem państwowego archiwum w Östersund (Szwecja) i lokalnym liceum dla dorosłych (Birka Folk High School) pokazał, że angażowanie młodzieży, która porzuciła szkołę we wczesnym wieku, w działania (wydarzenia, projekty, szkolenia) instytucji

dziedzictwa może skutkować pozytywnymi doświadczeniami w zakresie zdobywania wiedzy i umiejętności (a zwłaszcza budowania takich cech jak: samodyscyplina, odpowiedzialność, wiara w siebie, ciekawość). A to może skłonić młodych ludzi do podjęcia przerwanej edukacji, tak jak to miało miejsce w projekcie, gdzie jedna trzecia uczestników wróciła do formalnego kształcenia się. Zmodyfikowana kontynuacja projektu pod nazwą „Back on Track” osiągnęła również wysoce pozytywne wyniki [Zipsane, 2011].

2.5. Dobra i usługi publiczne

Sektor kultury wytwarza dobra i usług kulturalne (o charakterze materialnym – np. zabytek czy dzieło sztuki i niematerialnym – np. przedstawienie teatralne, obyczaje, praktyki kulturalne), które są zazwyczaj opisywane w ramach kategorii dóbr publicznych lub quasi-publicznych. Są one również traktowane jako dobra społecznie pożądane (*merit goods*) [Cwi, 1980, s. 29], to jest takie, o których się powszechnie uważa, że powinny być dostępne, a ich konsumpcja i alokacja są zbyt istotne dla społeczeństwa, aby pozostawić ich produkcję rynkowi. Takimi dobrami są m.in. ochrona zabytków, jak również ochrona środowiska, opieka zdrowotna czy powszechna edukacja.

Przedsiębiorstwa społeczne, przede wszystkim w wypadku kultury organizacje pozarządowe, tworzą różnorodne placówki kulturalne oferujące społeczności (często przede wszystkim lokalnej) możliwość uczestnictwa w kulturze. Przykładem może tu być choćby Fundacja Krystyny Jandy Na Rzecz Kultury prowadząca w Warszawie Teatr Polonia, czy znajdujące się na liście przedsiębiorstw społecznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Fundacja Teatr Nowy w Nowym Sączu i 3 Kultury Spółdzielnia Socjalna (galeria sztuki). Osobnym obszarem działalności jest opieka nad dziedzictwem (materialnym i niematerialnym) i edukacja na rzecz dziedzictwa – na wspomnianej liście jest np. Spółdzielnia Socjalna Pracownia Kulturalna, która zajmuje

się m.in. promocją dziedzictwa Małopolski, Fundacja Duchy Lasu Duchy Historii (rekonstrukcje historyczne, żywe lekcje historii, filmy edukacyjne); organizacja pozarządowa (stowarzyszenie) prowadzi także na przykład Muzeum Drukarstwa w Cieszynie. Warto tu dodać, że edukacja kulturalna jest ważnym elementem działalności wielu organizacji pozarządowych. Tego typu działania mogą być ważnym elementem rewitalizacji obszarów zaniedbanych i aktywizacji społeczności lokalnych.

Podsumowanie

Działania kulturalne i działania w obszarze ekonomii społecznej, jak pokazano na powyższych przykładach, zdają się mieć wiele wspólnego. Podmioty w sektorze kultury (za wyjątkiem przedsiębiorstw niefinansowych działających w obszarze przemysłów kultury i kreatywnych, będącymi podmiotami gospodarczymi działającymi przede wszystkim dla zysku) z reguły działają realizując głównie szeroko rozumianą misję społeczną i jako takie wpisują się w założenia ekonomii społecznej – zarówno w zakresie tworzenia miejsc pracy,

jak i innej działalności na rzecz społeczności lokalnej i jej dobrostanu. Dodatkowo podmioty społeczne podejmują się często dostarczania dóbr i usług publicznych, takich jak dostęp do kultury, edukacja kulturalna, ochrona i promocja dziedzictwa kulturowego. Należy też podkreślić szeroki wachlarz wartości społeczno-ekonomicznych wytwarzanych przez kulturę, co może czynić ją wyjątkowym obszarem działalności społecznej.

Potencjał produkowanych przez podmioty kultury dóbr i usług w zakresie generowania wartości społeczno-kulturalnych jest nie do przecenienia z punktu widzenia prowadzenia polityki rozwoju społeczno-ekonomicznego. Wzrasta poziom docenienia wagi i roli kultury w rozwoju, co pokazuje choćby koncepcja Miasta-Idei [Bendyk, Hausner, Kudłacz, 2016], gdzie kultura jest niejako czwartym wymiarem rozwoju i gdzie podkreślane jest znaczenie kultury w procesie wytwarzania unikatowych wartości, przede wszystkim w sferze społecznej danego miasta. A skoro tak, skoro rośnie zainteresowanie kulturą i jej potencjałem społeczno-ekonomicznym i rozwojowym, ważne może być głębsze poznanie, docenienie i wykorzystanie potencjału kultury w realizacji zadań ekonomii społecznej.

Literatura

- Adamiak P., Charycka B., Gumkowska M.** (2016). *Polskie organizacje pozarządowe 2015. Raport z badań*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Applejuice Consultants** (2008). *Social Impact of Heritage Lottery Funded Projects. Evaluation Report on Research Conducted for Heritage Lottery Fund during 2006–2007*. Heritage Lottery Fund.
- Becker G.S., Murphy K.M.** (1988). „A Theory of Rational Addiction”, *Journal of Political Economy*, nr 96(4), s. 675–670.
- Bendyk E., Hausner J., Kudłacz M.** (2016). „Miasto-idea – nowe podejście do rozwoju miast”, w: J. Buzek, J. Hausner, M. Kudłacz i in. (red.), *Open Eyes Book, Open Eyes Economy Summit* (s. 119–167). Kraków: Fundacja GAP.
- Biuro Badań Społecznych Question Mark** (2018). *Wpływ projektów infrastrukturalnych z zakresu kultury zrealizowanych w Małopolsce na otoczenie społeczno-gospodarcze. Raport z badań*. Kraków: Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Polityki Regionalnej UMWM.
- Chojnicki Z.** (2008). „Rozwój społeczno-ekonomiczny i jego aspekty aksjologiczne”, w: J. J. Parysek, T. Strykiewicz (red.), *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny* (s. 21–36). Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Costantini A.** (2018). *Social Economy Enterprises and Cultural and Creative Industries: Observations and Best Practices*. Bruxelles: Diesis Coop srl-fs.
- Cwi D.** (1980). „Public support of the arts: three arguments examined”, *Journal of Cultural Economics*, nr 4(2), s. 39–62.
- Frączak P., Wygnański J.J.** (2008). *Polski model ekonomii społecznej – rekomendacje dla rozwoju*. Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/Biblioteka/2008.46.pdf> (dostęp: 23.01.2019).

- Frey B.** (1997). „Evaluating Cultural Property: The Economic Approach”, *International Journal of Cultural Property*, nr 6(2), s. 231–246.
- Goss K.** (2001). *Better Together. The report of Saguardo Seminar: Civic Engagement in America*. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- GUS** (2018). *Rola sektora non-profit w dostarczaniu usług społecznych w latach 2014-2016*. Analizy statystyczne. Warszawa: GUS, US w Krakowie, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/default-taktualnosci/5490/14/1/1/rola_sektora_non-profit_w_dostarczaniu_uslug_w_latach_2014-2016.pdf (dostęp: 18.12.2018).
- Hausner J.** (2008). „Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju”, w: J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój* (s. 9–25). Kraków: MSAP UEK.
- Karwińska A.** (2013). „Kulturowe podłoże formowanie się kapitału ludzkiego”, w: J. Hausner, A. Karwińska, J. Purchla (red.), *Kultura a rozwój* (s. 307–326). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Liepe W.D.** (1984). „Value and meaning in cultural resources”, w: H. Cleere (red.), *Approaches to Archaeological Heritage: A Comparative Study of World* (s. 1–11). Cambridge: Cambridge University Press.
- Maer G., Killick T.** (2013). *Values and Benefits of Heritage: A Research Review*. London: Heritage Lottery Fund.
- Matarasso F.** (1997). *Use Or Ornament?* Strout: Comedia.
- Murzyn-Kupisz M.** (2012). „Spojrzenie na wartość obiektów zabytkowych z perspektywy ekonomiki kultury”, w: B. Szymgin (red.), *Wartościowanie w ochronie i konserwacji zabytków* (s. 135–150). Warszawa-Lublin: Polski Komitet Narodowy ICOMOS, Politechnika Lubelska.
- Murzyn-Kupisz M., Działek J.** (2013). „Cultural Heritage in Building and Enhancing Social Capital”, *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, nr 3(1), s. 35–54, <https://doi.org/10.1108/20441261311317392> (dostęp: 18.12.2018).
- Oldenburg R.** (1989). *The Great Good Place: Cafes, Coffee Shops, Community Center, Beauty Parlors, General Stores, Bars, Hangouts, and How They Get You Through the Day*. New York: Paragon House.
- Pine II B.J., Gilmore J.H.** (2011). *Experience Economy: Update Edition*. Boston, MA: Harvard Business Review Press.
- Randall M.** (2002). „Assessing Values in Conservation Planning: Methodological Issues and Choices”, w: M. de la Torre (red.), *Assessing The Values of Cultural Heritage* (s. 5–30). Los Angeles: The Getty Conservation Institute, https://www.getty.edu/conservation/publications_resources/pdf_publications/pdf/assessing.pdf (dostęp: 18.12.2018).
- Rosemberg C. i in.** (2011). *Assessment of the Social Impact of Volunteering in HLF-funded Projects: Yr. 3*. BOP Consulting.
- Sanetra-Szeliga J., Jagodzińska K.** (2017). *Potencjał dziedzictwa. Społeczno-gospodarcze przykłady z Europy Środkowej*. Kraków: Międzynarodowe Centrum Kultury.
- The Allen Consulting Group** (2005). *Priceless: The Value of Historic Heritage in Australia. Research Report 2*. Sydney: Heritage Chairs and Officials of Australia and New Zealand.
- Throsby D.** (2006). „Introduction and Overview”, w: V. Ginsburgh, D. Throsby (red.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*. Vol. 1 (s. 3–20). Amsterdam: North-Holland.
- Throsby D.** (2010). *Ekonomia i kultura*. Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Throsby D.** (2011). „Ekonomika kultury i polityka kulturalna, co łączy te dziedziny”, w: B. Jung (red.), *Ekonomika kultury. Od teorii do praktyki* (s. 33–44). Warszawa: Narodowe Centrum Kultury.
- Zipsane H.** (2006). *Local and Regional Development through Heritage Learning*. PASCAL Observatory.
- Zipsane H.** (2011). „The Vision and Illusion of Lifelong Learning Solutions through Untraditional Partnerships”, w: P. Kearns, S. Kling, C. Gunneriusson Wistman (red.), *Heritage, Regional Development and Social Cohesion* (s. 179–192). Jamtli: Jamtli förlag.

Cultural sector as a part of social economy

Summary: In the light of the growing awareness of the socio-economic role of culture, the author analyses the available knowledge about the socio-economic potential of culture in the context of social economy. In particular, the article shows that cultural activities produce / have values important from the point of view of the social economy and that culture can fulfil functions attributed to the social economy. Above all, it is about creating jobs, social integration and combating exclusion, building social and human capital, and offering public goods and services. This confirms the thesis that culture can be one of the important areas of social economy.

Keywords: cultural sector, cultural and creative goods and services, social capital, human capital, public goods and services.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NCND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Ekonomia społeczna jako ważne ogniwo reintegracji zawodowej osób z niepełnosprawnościami w Polsce

Ewa Mynarska*

Streszczenie: Osoby niepełnosprawne są szczególnie narażone do wykluczenia społecznego i zawodowego. Trudna sytuacja osób z niepełnosprawnością na rynku pracy skłania do zmiany polityki społecznej i przybrania kierunku rozwiązań ekonomii społecznej. Z danych na temat rynku pracy osób niepełnosprawnych oraz z analizy literatury na temat działalności podmiotów ekonomii społecznej w Polsce wynika, że podmioty ekonomii społecznej nie są skutecznym narzędziem aktywizacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, rynek pracy osób niepełnosprawnych, aktywizacja zawodowa.

1. Identyfikacja problemu: rynek pracy osób z niepełnosprawnością w Polsce

Osoby z niepełnosprawnością są szczególnie narażone na wykluczenie zawodowe, a tym samym – wykluczenie z uczestnictwa w życiu społecznym [Ratajczyk, 2005, s. 219]. To stwierdzenie jest często spotykane w literaturze przedmiotu, ale równie często bywa praktycznym doświadczeniem osób niepełnosprawnych na polu zawodowym.

Analizując sytuację zawodową osób z niepełnosprawnością w Polsce nie sposób pominąć faktu, że rynek pracy, na którym funkcjonują osoby z badanej grupy, charakteryzuje się pewnego rodzaju dualnością, polegającą na współwystępowaniu otwartego rynku pracy oraz rynku pracy chronionej¹. Dodatkowo wyróżnia się również tzw. rynek pracy niedostępnej, czyli obszar, w którym osoby niepeł-

nosprawne prawdopodobnie nigdy nie będą zatrudnione (ze względu na dysfunkcje ich organizmu) [Garbat, 2005].

Zjawisko wykluczenia osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy jest szczególnie zauważalne na tle aktywności ekonomicznej osób sprawnych. Z danych BAEL z 2017 r. wynika, że współczynnik aktywności zawodowej osób sprawnych w wieku produkcyjnym wynosił 79,8%, wskaźnik zatrudnienia – 75,9%, a stopa bezrobocia – 4,9%. Tymczasem te same wskaźniki dla osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym kształtowały się odpowiednio na poziomie: 28,9%, 26,3% oraz 9,3% [Biuro, 2018a, s. 7].

W Polsce wśród osób niepełnosprawnych bardzo wysoki jest odsetek biernych zawodowo (82,4% dla osób w wieku 16 lat i więcej oraz 71,1% dla osób w wieku produkcyjnym). Za główną przyczynę niepodejmowania aktywności zawodowej uważa się występującą cho-

¹ Według Ewidencji Zatrudnionych Osób Niepełnosprawnych PFRON pod koniec 2017 r. było zarejestrowanych 260 404 pracowników niepełnosprawnych, w tym 122 094 osób pracowało na chronionym rynku pracy, a 138 310 osób na otwartym rynku pracy [Biuro, 2018a, s. 19].

* Ewa Mynarska

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Wydział Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych
e-mail: ewa.mynarska@wp.pl

robę lub niesprawność, ale jak wskazują same osoby niepełnosprawne, przyczyną ich bierności zawodowej jest także: brak doświadczenia zawodowego i kompetencji, brak wsparcia, strach przed ośmieszeniem, natłok obowiązków, obawa przed utratą świadczenia z tytułu niezdolności do pracy oraz zniechęcenie bezskutecznością poszukiwania pracy [ibidem, s. 15–16].

Głęboko zakorzeniona w świadomości Polaków definicja osoby niepełnosprawnej – kojarzona najczęściej z modelem medycznym – w konsekwencji prowadzi do przeświadczenia, że za brak pracy osób z niepełnosprawnościami odpowiadają same osoby niepełnosprawne. Takie ujęcie uprzedmiotawia osoby niepełnosprawne i sprowadza je do kategorii osób wybrakowanych, tzn. osób z różnorodnymi brakami. Zupełnie inny obraz kreuje Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie ONZ dnia 13 grudnia 2006 r., a ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012 r.² W jej świetle braku zatrudnienia u osoby niepełnosprawnej należy upatrywać nie w samej tej osobie, ale w społeczeństwie, które ją otacza. To społeczeństwo nie jest w stanie stworzyć i zagwarantować własnym obywatelom odpowiednich warunków do zaspokojenia potrzeby edukacji oraz zatrudnienia [Filek, 2018, s. 14–15].

Z licznych badań na temat zatrudniania osób niepełnosprawnych wynika, że „niepełnosprawni nie mogą skutecznie konkurować na rynku pracy z osobami w pełni sprawnymi” [Skąpski, 2006, s. 137]. Pomiędzy osobami niepełnosprawnymi a osobami sprawnymi posiadającymi identyczne kwalifikacje zawodowe, w przypadku ubiegania się o zatrudnienie na otwartym rynku pracy, występują faktyczne nierówności skutkujące wykluczeniem społeczno-zawodowym.

2. Miejsce ekonomii społecznej w polityce społecznej i jej wpływ na reintegrację zawodową osób z niepełnosprawnościami

Reintegracyjna rola ekonomii społecznej wobec osób z niepełnosprawnościami na rynku pracy jest niejako efektem zarówno współpracy pomiędzy biznesem a ekonomią społeczną, jak i rozwoju nowego modelu polityki społecznej – aktywnej polityki społecznej.

Samo pojęcie ekonomii społecznej jest bardzo rozległe i dotyka wielu sfer życia, ale najczęściej jest ono rozumiana jako jeden ze sposobów określenia działalności gospodarczej, która łączy w sobie cele społeczne i ekonomiczne. Według definicji M. Grewińskiego ekonomia społeczna to „alternatywny w stosunku do państwowej polityki społecznej sposób rozwiązywania problemów społecznych, angażujący podmioty z różnych sektorów w celu zapewnienia większej spójności i integracji społecznej i osiągania bardziej skutecznych rezultatów przy wykorzystaniu metod partycypacji, odpowiedzialności i aktywizacji społecznej” [Grewiński, 2009, s. 10]. W związku z powyższym uznaje się, że polityka społeczna kooperuje z ekonomią społeczną ze względu na korzyści, jakie owa współpraca przynosi. W obszarze reintegracji zawodowej osób niepełnosprawnych korzyści te mają wymiar: (1) podmiotowy: koncentracja na indywidualnych potrzebach osób i grup z deficytami społecznymi (budowa kapitału ludzkiego w defaworyzowanych grupach osób niepełnosprawnych); (2) rynkowy: ukierunkowanie na stosowanie reguł ekonomicznych, finansowa samodzielność (niezależność osób niepełnosprawnych od świadczeń socjalnych); (3) aktywizacyjny: nastawienie na budzenie potencjału aktywności zawodowej wśród osób niepełnosprawnych; (4) kooperatywny: integracja osób niepełnosprawnych, poczucie wsparcia grupy (solidarność społeczna) [Boni, 2008].

² Dz.U. 2012 poz. 1169.

Problematyka ekonomii społecznej odwołuje się nie tylko do sfery polityki społecznej, ale przede wszystkim do gospodarki. Ekonomia społeczna posiada wiele elementów odróżniających ją od gospodarki prywatnej i publicznej. W odróżnieniu od gospodarki prywatnej, ekonomia społeczna nie jest nastawiona na zysk podmiotów, lecz na realizację celów społecznych, w ramach których znajduje się niwelowanie wykluczenia społecznego i zawodowego [Głębicka, 2010, s. 9]. Z punktu widzenia analizowanego tu problemu badawczego – reintegracji zawodowej osób z niepełnosprawnościami – do celów ekonomii społecznej zalicza się szczególnie: integrację społeczną; promowanie wolności i wspieranie godności ludzkiej; wzmacnianie ładu społecznego; wspomaganie jednostek, które są w szczególny sposób narażone na szkody, krzywdy i niebezpieczeństwa w skutek ich zależności ekonomicznej; poprawę społeczno-ekonomicznej pozycji większości osób; zapewnienie minimalnych standardów socjalnych; polepszenie warunków pracy i warunków życia; przeciwdziałanie i zwalczanie zjawisk patologii społecznej; oraz gwarantowanie minimum socjalnego i zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu [ibidem].

3. Główne podmioty ekonomii społecznej i solidarnościowej reintegrujące osoby wykluczone zawodowo i społecznie

Na potrzeby stworzenia i przyjęcia w Polsce Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej³ wyróżniono pięć głównych grup podmiotów ekonomii społecznej, które obejmują:

- przedsiębiorstwo społeczne – podmiot prowadzący działalność gospodarczą, którego celem jest: albo integracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, albo świadczenie usług na rzecz publicznej użyteczności społecznej (przy jednoczesnej realizacji celów prozatrudnieniowych), a uzyskany zysk lub nadwyżka jest przeznaczana na wzmocnienie potencjału przedsiębiorstwa oraz na reintegrację zawodową i społeczną lub na działalność pożytku publicznego prowadzoną na rzecz społeczności lokalnej, w której działa przedsiębiorstwo;
- podmioty reintegracyjne (tj.: ZAZ, CIS, KIS, WTZ), mające na celu reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jednakże które w żadnym przypadku nie będą przedsiębiorstwami społecznymi;
- podmioty działające w sferze pożytku publicznego, które prowadzą działalność ekonomiczną i zatrudniają pracowników, ale ich aktywność nie jest oparta na ryzyku ekonomicznym;
- podmioty sfery gospodarczej, których utworzenie wiąże się z realizacją celu społecznego, bądź dla których leżący we wspólnym interesie cel społeczny stanowi rację bytu działalności komercyjnej (organizacje pozarządowe, ZAZ, spółdzielnie);
- inicjatywy o charakterze nieformalnym⁴ [KPRES, 2014].

Charakteryzując podmioty ekonomii społecznej, których zadaniem jest aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych, zasadnie jest przedstawienie sposobu ich identyfikowania według zapisów projektu Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014–2023 opracowanego przez Mini-

³ Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES) jest programem rozwoju i stanowi dokument o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanowionym w celu realizacji średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020 oraz Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz innych strategii rozwoju.

⁴ Inicjatywy o charakterze nieformalnym to np. ruch kooperatyw spożywców, inne przedsięwzięcia działające w sferze wzajemnościowej ekonomii współdzielonej, różnorodne ruchy miejskie, lokatorskie i sąsiedzkie oraz ruchy spółdzielni uczniowskich.

sterstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁵. W projekcie ustawy proponuje się koncepcję tzw. Ekonomii Solidarności Społecznej. Istotnym *novum* tej koncepcji jest wyodrębnienie wewnątrz ekonomii społecznej takiej grupy podmiotów, których podstawowym celem jest reintegracja społeczna i zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnością [MRPiPS, 2018].

Do podzbioru podmiotów ekonomii solidarnej zaliczane są: przedsiębiorstwa społeczne; spółdzielnie socjalne, spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów oraz niewidomych, a także jednostki reintegracyjne, w tym: jednostki aktywizujące osoby z niepełnosprawnością (WTZ, ZAZ) oraz jednostki zatrudnienia socjalnego aktywizujące osoby wykluczone społecznie (CIS, KIS) [ibidem].

Pomimo, że ekonomia społeczna i solidarnościowa – jak zauważono w opisywanym projekcie – nie wpływa obecnie znacząco na gospodarkę, to z uwagi na jej zakorzenienie lokalne i obecność w wielu wspólnotach samorządowych może odegrać dużo większą rolę, niż wynika to wprost z danych statystycznych. Jak podkreśla się dalej, rezultatem ekonomii społecznej i solidarnościowej może bowiem być „wzrost poziomu kapitału społecznego, zaufania i kooperacji różnych podmiotów, w szczególności pomiędzy sektorem publicznym a społecznym, co daje podstawy dla rozwoju społecznego i gospodarczego” [ibidem, s. 11].

4. Niedokończona emancypacja: polski model zatrudnienia chronionego

Jak wskazano powyżej, rynek pracy osób z niepełnosprawnościami działa w obszarze pracy chronionej, w którym znajdują się

różne podmioty mające na celu aktywizację zawodową osoby z niepełnosprawnością (ZPCh, ZAZ) oraz inne jednostki świadczące usługi reintegracji społeczno-zawodowej (WTZ, CIS, KIS).

Według danych zgromadzonych w ewidencji wojewodów w grudniu 2017 r. funkcjonowało 1 038 ZPCh zatrudniających 166 248 osób, z czego 77,71% stanowili pracownicy z niepełnosprawnościami [Biuro, 2018b]. Większość osób zatrudnionych w ZPCh to osoby charakteryzujące się utratą zdolności do pracy jedynie w niewielkim stopniu⁶, co odbiega od prezentowanej w literaturze koncepcji zatrudnienia chronionego. W teorii, zatrudnienie w warunkach chronionych powinno obejmować tylko osoby o znacznie obniżonej zdolności do pracy, a jego kluczowym zadaniem powinna być rehabilitacja niepełnosprawnych pracowników w celu przygotowania ich do pracy na otwartym rynku pracy [Bąba, 2015, s. 150].

Równocześnie podkreśla się, że w Polsce funkcjonuje coraz mniej ZPCh, a coraz więcej osób niepełnosprawnych znajduje zatrudnienie na otwartym rynku pracy. Niewątpliwie jest to pozytywne zjawisko, aczkolwiek nie świadczy ono bynajmniej na korzyść ZPCh. Osoby z niepełnosprawnością pracują poza rynkiem pracy chronionej nie dlatego, że ZPCh skutecznie prowadzi rehabilitację zawodową pracowników z niepełnosprawnościami, lecz dlatego, że pracodawcom przestało się opłacać prowadzenie tego typu działalności⁷.

Słabość rynku pracy chronionej widać zarówno w ZPCh, jak i w zakładach aktywno-

⁵ Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014-2023 nie ma jeszcze statusu dokumentu obowiązującego; obecnie możemy zapoznać się z projektem zmian KPRES, który może ulec zmianom.

⁶ W 2017 r. wśród pracowników niepełnosprawnych w ZPCh 54,42% stanowiły osoby niepełnosprawne w stopniu umiarkowanym, 17,24% – w stopniu lekkim, 5,95% – w stopniu znacznym [Biuro, 2018b].

⁷ Zgodnie z nowelizacją ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z 2015 roku dotację z PFRON może dostać każdy przedsiębiorca zatrudniający osoby z niepełnosprawnością bez względu na formę prowadzonej działalności.

ści zawodowej (ZAZ)⁸. Należy podkreślić, że ta forma zatrudnienia przewidziana w polskim modelu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych ma charakter marginalny i niewystarczający. Trudno również mówić o licznych i prężnie działających jednostkach świadczących usługi reintegracji społeczno-zawodowej na rzecz osób wykluczonych ze społeczeństwa, tj. CIS, WTZ, KIS⁹.

Jak wskazują dane z 2017 r., jedynie co 4. osoba z niepełnosprawnością opuszczająca WTZ lub ZAZ była w stanie podjąć jakąkolwiek pracę (w większości przypadków było to zatrudnienie chronione). Z kolei wśród osób zagrożonych społecznie, które ukończyły zajęcia w CIS, zatrudnienie podjęło średnio 4 na 10 osób [GUS, 2017, s. 1].

Niski poziom zatrudnienia osób kończących zajęcia w CIS i KIS jest szczególnie niepokojący zważywszy na fakt, że istnieje ustawowe wsparcie tych osób w formie tzw. zatrudnienia wspieranego. Zgodnie z ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹⁰ osoba, której szczególnie trudno wejść lub powrócić na otwarty rynek pracy (np. długotrwale bezrobotna, niepełnosprawna, uzależniona od alkoholu lub narkotyków po zakończeniu programu psychoterapii, wychodząca z bezdomności), oraz która uczęszczała przez co najmniej pół roku na zajęcia w CIS lub KIS, na wniosek kierownika, pracownika socjalnego lub swój własny, może zostać skierowana przez powiatowy urząd pracy do pracy u pracodawcy lub w CIS.

Z przedstawionych powyżej uwag wynika, że większość osób z niepełnosprawnością pracujących na rynku pracy chronionej lub korzystających z usług jednostek reintegracji społeczno-zawodowej nie jest w stanie odnaleźć się na otwartym rynku pracy. Z tego względu trudno mówić, że rynek pracy chro-

nionej pozytywnie wpływa na emancypację osób niepełnosprawnych.

5. Potencjał aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością w Polsce

Obecnie prowadzona polityka społeczna, budząca wiele zastrzeżeń, oraz niska jakość i efektywność jednostek reintegracyjnych skłaniają do podjęcia dodatkowych działań na rzecz aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, które są podejmowane przez organizacje pozarządowe i ośrodki wsparcia ekonomii społecznej (OWES).

Organizacje pozarządowe działające na rzecz równouprawnienia i aktywizacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy, z uwagi na swój oddolny i obywatelski charakter, są pewnego rodzaju reakcją społeczną na potrzeby osób z niepełnosprawnościami, których państwo nie jest w stanie zaspokoić poprzez politykę społeczną. Z kolei polityka społeczna, której zadaniem jest niesienie pomocy w osiągnięciu dobrobytu wszystkich obywateli, z uwzględnieniem nierówności socjalno-ekonomicznych (czyli związanych m.in. z problemami zatrudnienia, utrzymania pracy oraz zabezpieczenia), nie jest w stanie sama sprostać tym celom bez organizacji pozarządowych. Nawet przy umacniającej się idei państwa dobrobytu lub/i państwa opiekuńczego (w którego kierunku, wydaje się, zmierzają obecne władze państwowe, a co jest sprzeczne z modelem aktywnej polityki społecznej) trudno sobie wyobrazić pełne zaspokojenie wszystkich potrzeb społecznych. Z tego względu należy z góry założyć, iż polityka społeczna nie jest w stanie sama realizować zadań mających na celu aktywizację zawodową osób z niepełnosprawnościami. W związku z tym polityka społeczna musi stymulować procesy zaradcze, samopomocowe [Podgórska-Jachnik, 2014, s. 98].

Rolą organizacji pozarządowych oprócz realizacji celów statutowych jest również włączenie się w budowę samorządności lokalnej.

⁸ W 2017 r. było 106 ZAZ-ów, w których pracowało 4 505 osób z niepełnosprawnością [Biuro, 2018c].

⁹ W 2017 r. funkcjonowało 166 CIS, 715 WTZ oraz 219 KIS [GUS, 2018, s. 1].

¹⁰ T.j. Dz.U. 2016 poz. 1828.

Organizacje te jako instytucje tworzone przez obywateli, pracujące na rzecz realizacji ich potrzeb, muszą mieć zapewnioną nie tylko możliwość budowania społeczności lokalnej, ale również możliwość wnoszenia swojego wkładu w prace samorządu terytorialnego [Bryski, 2006, s. 236]. Z tego względu organizacje pozarządowe stanowią niejako tkankę łączną systemu demokratycznego, pełniąc przy tym rolę pośrednika między administracją publiczną, osobą niepełnosprawną (obywatелеm) a gospodarką, która rządzi się swoimi prawami ekonomicznymi.

Ponadto organizacje pozarządowe angażują się w różnego typu działania rozwijające usługi na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz podnoszące lokalną świadomość społeczeństwa o niepełnosprawności [Giermanowska, 2014, s. 178]. To właśnie za sprawą organizacji pozarządowych rozpowszechniana jest w Polsce m.in. koncepcja zatrudnienia wspomaganego¹¹, która ma wspierać aktywizację zawodową osób z różnymi niepełnosprawnościami oraz innych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym [Franczak, 2016, s. 6–7].

Potencjał organizacji pozarządowych w procesie reintegracji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnością może być również wzmocniony dzięki działalności OWES, które coraz liczniej pojawiają się w Polsce.

OWES są podstawowymi instytucjami wspierającymi m.in. przedsiębiorstwa społeczne. Ich zadaniem jest udzielanie doradztwa istniejącym podmiotom ekonomii społecznej (PES) oraz prowadzenie szkoleń dla osób chcących założyć własne przedsiębiorstwo społeczne lub ekonomizować swoją organizację pozarządową. Zgodnie z standardami, OWES nie działa w celu osiągnięcia zysków, a jeśli takie posiada, to przeznacza je na cele statutowe (wg statutu usługi świadczone przez OWES muszą być związane ze wsparciem

funkcjonowania PES). Ośrodki realizują usługi na rzecz PES wobec: przedsiębiorstw społecznych, podmiotów reintegracyjnych (CIS i KIS, ZAZ i WTZ), organizacji pozarządowych, podmiotów sfery gospodarczej realizujących cel społeczny (lub dla których cel społeczny – będący jednocześnie wspólnym interesem – stanowi rację bytu działalności komercyjnej). Ponadto OWES ściśle i trwale współpracują z Regionalnymi Ośrodkami Polityki Społecznej jako koordynatorami rozwijania ekonomii społecznej w danym województwie [SOWES, 2017].

OWES poprzez oferowanie usług animacji lokalnej, określenie standardów efektywności oraz realizację usług rozwoju ekonomii społecznej (m.in. zindywidualizowane wsparcie i doradztwo wykwalifikowanych doradców) nie tylko pomagają stworzyć nowe przedsiębiorstwa społeczne (przeistaczać w nie inne przedsiębiorstwa), ekonomizować organizacje lub tworzyć i wspomagać jednostki reintegracyjne, ale w konsekwencji pozwalają pozyskiwać miejsca pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem, w tym dla osób niepełnosprawnych.

Podsumowanie i wnioski

Reintegracja osób niepełnosprawnych wykluczonych społecznie i zawodowo to wymagające innowacyjnego podejścia nowe zadanie, z który mierzy się obecnie ekonomia społeczna. W Polsce ekonomia społeczna posiada spory wachlarz możliwości w zakresie zwalczania wykluczenia społeczno-zawodowego, stąd też odgrywa ważną rolę w reintegracji zawodowej osób z niepełnosprawnościami. Jednakże, uwzględniając posiadane zasoby, nie realizuje w pełni zamierzonego celu.

W ZPCh często pracują osoby z niepełnosprawnością, które mogłyby być zatrudnione na otwartym rynku pracy. Z kolei ZAZ działają na zasadzie 'listka figowego', który ma zakrywać problem nieefektywnej integracji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnością.

¹¹ Celem zatrudnienia wspomaganego (ang. *supported employment*) jest wspomaganie osób niepełnosprawnych w uzyskaniu i utrzymaniu płatnego zatrudnienia na otwartym rynku pracy przy wsparciu trenera pracy.

Polski model zatrudnienia chronionego jest w swoich założeniach dobry, ale tylko w stosunku do osób, które są niepełnosprawne w stopniu najbardziej dotkliwym i ciężkim. Jednostki świadczące usługi reintegracji zawodowej sprawdzają się na pewnym etapie rozwoju ekonomii społecznej, ale potem hamują proces włączania osób z niepełnosprawnościami.

Z powyższych względów muszą powstać nowe podmioty mające inny charakter działania, które będą aktywnie i sukcesywnie przygotowywać osoby z niepełnosprawnością do wejścia na wolny rynek pracy. Potencjał ten tkwi w organizacjach trzeciego sektora.

Literatura

Bąba W. (2015). *Analiza i ocena polskiego systemu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (2018a). *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy*. Warszawa: MRPiPS, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/container/niepelnosprawnosci-w-liczbach/rynek-pracy/Osoby%20niepelnosprawne%20na%20rynku%20pracy.pdf> (dostęp: 11.09.2018).

Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych (2018b). *Dane od wojewodów dotyczące zakładów pracy chronionej i stanu zatrudnienia*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/container/niepelnosprawnosci-w-liczbach/rynek-pracy/zpch/ZPCH-II%20polr%202017.xls> (dostęp: 13.09.2018).

Biuro Pełnomocnika ds. Osób Niepełnosprawnych (2018c). *Dane od wojewodów dotyczące liczby zakładów aktywności zawodowej i stanu zatrudnienia*, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/container/niepelnosprawnosci-w-liczbach/rynek-pracy/zaz/ZAZ%202023.04.2018.xlsx> (dostęp: 15.09.2018).

Boni M. (2008). *Ekonomia społeczna – nowe szanse?* Gdańska Konferencja Ekonomii Społecznej, 26 czerwca, http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/gk/panele/GKES_ple-narna_MBoni_ekonomia_spoleczna_nowe_szanse.pdf (dostęp: 5.12.2016).

Bryski A. (2006). *Organizacje pozarządowe wobec zatrudnienia osób niepełnosprawnych, Ułatwienie wchodzenia i powrotu osób niepełnosprawnych na rynek pracy*. Warszawa: Wydawnictwo ZORON.

Filek J. (2018). „Odpowiedzialne wsparcie edukacyjne”, w: M. Perdeus-Białek (red.), *Odpowiedzialne wsparcie a zrównoważony rozwój*. Kraków: Dział ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Franczak M. (2016). *Zatrudnienie wspomagane. Zatrudnienie wspomagane w pytaniach i odpowiedziach. Praktyczny przewodnik dla pracodawców*, <http://www.wmson.eu/media/wydawnictwa/Broszura%20ZW%202016.pdf> (dostęp: 19.09.2018).

Garbat M. (2005). „Przełamywanie barier osób niepełnosprawnych w zatrudnieniu na przykładzie dzia-

łań podejmowanych w nowych krajach członkowskich Unii Europejskiej”, *Aktywizacja Zawodowa Osób Niepełnosprawnych*, nr 4, s. 81–102.

Giernanowska E. (2014). „Zatrudniając niepełnosprawnych. Dobre praktyki i uwarunkowania zmian”, w: B. Gąciarz, S. Rudnicki (red.), *Polscy niepełnosprawni – od kompleksowej diagnozy do nowego modelu polityki społecznej*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Górniczo-Hutniczej im. S. Staszica w Krakowie.

Grewiński M. (2009). „Ekonomia społeczna – pojęcia, uwarunkowania, dorobek międzynarodowy”, w: A. Austen-Tynda (red.), *Ekonomia społeczna – wybrane problemy i metody ich rozwiązywania*. Katowice: Fundacja Regionalnej Agencji Promocji Zatrudnienia.

GUS (2017). *Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2016 r.* Notka informacyjna, 13 listopada. Warszawa: GUS.

GUS (2018). *Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i warsztaty terapii zajęciowej w 2017 r.* Informacja sygnałowa, 21 grudnia. Warszawa: GUS.

Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. 2012 poz. 1169.

KPRES (2014). *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej*. Załącznik do uchwały nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, M.P. 2016 poz. 811.

MRPiPS (2018). *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014–2023. Ekonomia Solidarności Społecznej*. Warszawa: MRPiPS, http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/EKONOMIA%20SPOLECZNA/aktualizacja_KPRES/Projekt_KPRES.pdf (dostęp: 19.09.2018).

Podgórska-Jachnik D. (2014). *Praca socjalna z osobami z niepełnosprawnością i z ich rodzinami*. Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich.

Ratajczyk W. (2005). „Osoby niepełnosprawne a wykluczenie społeczne – bariery dostępu do pracy”, w: L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie społeczne*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Skąpski M. (2006). *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*. Kraków: ZAKAMYCZE.

SOWES (2017). *Standardy Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej*. Warszawa: MRPiPS, <http://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/AKSES/>

[dokumenty_do_naboru_2017_18/Standardy_OWES_ost.pdf](#) (dostęp: 29.09.2018).

Social economy as an important element of professional reintegration of people with disabilities in Poland

Summary: The disabled people are particularly susceptible to different forms of exclusion, both social and professional. Such troublesome situation not only triggers some changes in social politics, but also it diverts into finding new solutions in the realm of social economy. Data on the situation of disabled people on the labor market and the presented literature show that social economy entities are not an effective tool for activating disabled people in the labour market.

Keywords: social economy, labour market of disabled people, professional activation.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Rola ekonomii społecznej w procesie implementacji neoweberowskiego modelu państwa¹

Michał Żabiński*

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza wpływu ekonomii społecznej na implementację neoweberowskiego modelu zarządzania publicznego. W oparciu o przegląd literatury przedmiotu sformułowano postulat zależności pomiędzy nierównościami społecznymi, zaufaniem a możliwością zmiany systemu zarządzania publicznego. Dysfunkcje obecnego modelu państwa doprowadziły do ograniczenia jego roli na rzecz rynków, co spowodowało gwałtowny wzrost nierówności społecznych oraz spadek zaufania obywateli wobec demokratycznego państwa prawa. Kształtująca się obecnie koncepcja neoweberowskiego modelu zarządzania publicznego ma na celu wzmocnienie pozycji i roli państwa. W konkluzji artykułu wskazano, że elementem koniecznym zmiany paradygmatu zarządzania publicznego jest wytworzenie mechanizmów, które przywrócą zaufanie wobec instytucji państwa. W powyższym kontekście rozwój i wsparcie, ze strony państwa, dla sektora ekonomii społecznej może być właściwą drogą dla spełnienia tego warunku.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, neoweberyzm, model neoweberowski, zaufanie, nierówności społeczne.

Wprowadzenie

Państwo modernizuje się w odpowiedzi na ważne wyzwania społeczno-ekonomiczne. Zmiana modelu jest reakcją na wyczerpanie się, bądź też problemy, jakie wygenerował obecnie stosowany model zarządzania publicznego.

We współczesnym dyskursie na temat modernizacji państwa ważną rolę odgrywa, obok kwestii wyzwań cywilizacyjnych, problem słabości państwa i związanego z nią kryzysu demokratycznych form rządów [Barber, 2007, s. 147]. Wyzwania te obciążają proces rządzenia, sposób postrzegania i ocenę państwa przez jego obywateli, czyli jego szeroko pojętą sprawność i zdolność sprawczą. Rozwiązanie tych problemów wymaga modernizacji instytucji państwa polegającej na

zmianie obowiązującego modelu zarządzania publicznego. W przypadku demokratycznego państwa prawa dla przeprowadzenia takich zmian konieczne jest, oprócz właściwych mechanizmów, zaufanie obywateli [Bjørnskov, 2017, s. 10–11; Reich, 2015, s. 12], rozumiane, za Putmanem, jako kapitał społeczny [Krzymieniewska, 2003, s. 221].

1. Nierówności społeczne jako wyzwanie dla państwa

Wolnorynkowy rozkład dobrobytu jest wysoce nierównomierny, z tendencją do drastycznego pogłębiania się nierówności [Barber, 2007, s. 172; Piketty, 2015, s. 414–415, 462–463;

* **Michał Żabiński**

Katedra Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: michal.zabinski@uek.krakow.pl

¹ Publikacja powstała w ramach projektu, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS4/01064.

Reich, 2015, s. 184; Wilkinson, Pickett, 2011, s. 253–254]. Najbiedniejsze kraje wciąż takimi pozostają, globalizacja i liberalizacja handlu nie poprawiają sytuacji krajów zacofanych gospodarczo, a „przyływ nie uniósł wszystkich łodzi” [Babones 2009, s. XIV–XV, 1; Barber, 2007, s. 31]. Zjawisko to stało się istotnym problemem społeczno-ekonomicznym, związanym z procesem utowarowienia życia społecznego [Sandel, 2012, s. 18–22, 161–163]. Co więcej, wzrost nierówności nie dotyczy jedynie relacji między krajami, lecz przede wszystkim procesów w obrębie krajów. Współcześnie problem nierówności stał się tak wielki, że w drugiej dekadzie XXI w. został powszechnie dostrzeżony. Nastąpiła swoista zmiana nastawienia, której najbardziej wymownym wyznacznikiem jest przeobrażanie postawy Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Jego wyrazem była wypowiedź Christine Lagarde – dyrektor zarządzającej MFW, która w swoim wystąpieniu podczas konferencji Inclusive Capitalism w 2014 r. mówiła o problemie ubóstwa i nierówności przywołując Papieża Franciszka („Nierówność jest korzeniem niesprawiedliwości społecznej”) i Karola Marxa (problem kryzysu sytemu kapitalistycznego), wskazując na konieczność zmian w systemie. Lagarde zwróciła uwagę na postępujący proces kumulacji bogactwa i rosnące rozwarstwienie społeczne, wskazując, że 85 najbogatszych ludzi na świecie łącznie kontroluje tyle bogactwa, co biedniejsza połowa światowej populacji [Lagarde, 2014]. Podobne do danych przedstawionych przez MFW są wyniki badań Oxfarm. Według Deborah Hardoon majątek 80 najbogatszych osób w 2015 r. był większy niż łączny majątek biedniejszej połowy ludzkości. Proces koncentracji bogactwa wciąż postępuje. W 2010 r. majątek porównywalny do biedniejszej połowy ludzkości miało łącznie 388 najbogatszych ludzi na świecie. W ostatnich latach proces ten znacznie przyspieszył: w 2011 r. było to 177 osób, w 2012 r. – 159 osób, w 2013 r. – już tylko 92 osoby [Hardoon 2015], by w 2017 r. spaść do

zaledwie 8 osób [Oxfarm, 2017]. Według szacunków Oxfarm od 2015 r. 1% najbogatszych posiada łączny majątek większy niż pozostałe 99% ludzkości.

W 2015 r. dyrektor MFW jeszcze dobitniej podkreśliła znaczenie walki z nierównościami, wskazując, że zmniejszenie nierówności dochodowych jest zarówno moralnym obowiązkiem, jak i przejawem dobrej gospodarki. Albowiem tylko równomiernie rozłożony, sprawiedliwy wzrost gospodarczy może być wzrostem stabilnym i trwałym [Lagarde, 2015]. Postępująca koncentracja bogactwa osłabia szanse rozwojowe i szkodzi światowej gospodarce [Reich, 2015, s. 186]. Postulat ten nabiera szczególnego znaczenia w świetle danych przedstawionych w raporcie MFW z 2015 r. poświęconym nierówności dochodowej. Według jego autorów istnieje odwrotna zależność pomiędzy przyrostem dochodu bogatych osób (górne 20%) i wzrostem gospodarczym – wzrost ich przychodów o 1 pkt proc. spowoduje spadek PKB o 0,08 pkt proc. w ciągu 5 lat. Natomiast w przypadku ubogich osób (dolne 20%) wzrost dochodów o 1 pkt proc. przyniesie wzrost PKB o 0,38 pkt proc. w ciągu kolejnych 5 lat. Co więcej, ten pozytywny związek między wzrostem dochodów rozporządzalnych a wzrostem PKB utrzymuje się również dla drugiego i trzeciego kwartyła (klasa średnia) [Dabla-Norris et al., 2015, s. 7]. Tym samym nierówności nie przekładają się tylko na problemy i wyzwania społeczne, takie jak wzrost przestępczości, pogarszanie się sytuacji w obszarze zdrowia publicznego, średnia długość życia [Wilkinson, Pickett, 2011], ale też na kwestię stabilności systemu gospodarczego i tempa jego rozwoju [Varvarigos, Xin, 2015, s. 2–3]. Tym samym stanowią one istotne wyzwania dla państwa i wymagają nowych mechanizmów zarządzania publicznego, które umożliwią państwu podejmowanie zdecydowanych i skutecznych działań [Możdżeń, 2016, s. 107–112].

2. Ekonomia społeczna a kwestia budowania zaufania

Jedną z najważniejszych konsekwencji wzrostu nierówności społecznych jest spadek zaufania społecznego [Wilkinson, Pickett, 2011, s. 252]. Zaufanie, rozumiane jako „gotowość podejmowania działań, oparta na oczekiwaniu, że ludzie i instytucje będą działać dla nas w sposób korzystny” [Krzyminiewska, 2003, s. 223], ma kluczowe znaczenie dla przebiegu procesów społecznych, gospodarczych [Granovetter, 1992; Jelonek, 2012, s. 64; Varvarigos, Xin, 2015, s. 3–4] i politycznych [Bjørnskov, 2017, s. 9–11]. Działania decyzyjne państwa oraz wszystkich aktorów życia społeczno-gospodarczego są zróżnicowane w czasie i warunkowane przez wiele czynników [Hirsch 1995, s. 92–94], wśród których bardzo ważny jest poziom zaufania, zarówno społecznego, jak i wobec instytucji, oraz związane z nim oczekiwania społeczne odnośnie kondycji gospodarki i państwa [Granovetter, 1992; Krzyminiewska, 2003, s. 224–225]. To od nastrojów społecznych, w dużej mierze, zależna jest koniunktura gospodarcza [Shiller, 2017], nastawienie wobec polityk publicznych czy wprost zaufanie do działań instytucji państwowych [Bjørnskov, 2017, s. 10–11]. Im większy poziom nierówności społecznych, tym niższe zaufanie społeczne [Wilkinson, 2009; Wilkinson, Pickett, 2011, s. 252], a tym samym trudniej jest uzyskać akceptację i poparcie dla działań państwa [Bjørnskov, 2017, s. 11–12].

W układzie państwo–rynek–społeczeństwo tym, który wydaje się być predestynowany do generowania postaw prospołecznych, tworzenia kapitału społecznego, jest sektor ekonomii społecznej [Krzyminiewska, 2003, s. 226–227]. To w ramach trzeciego sektora kształtowane są obywatelskie postawy, ludzie uczą się wrażliwości, otwartości na drugiego człowieka, a wreszcie tworzą grupy zdolne do kolektywnego i skoordynowanego działania, dzięki którym ich potrzeby znajdują reprezentację, a więc tworzy i umacnia

się zaufanie do innych [Sundararajan, 2017, s. 14, 19–20].

W zapisach Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej ekonomia społeczna jest definiowana jako „sfera życia społeczno-gospodarczego, która pozostaje na pograniczu sektora przedsiębiorczości oraz sektora organizacji pozarządowych niedziałających w celu maksymalizacji zysku. Solidarnościowy wymiar ekonomii społecznej (ekonomia solidarna) realizowany jest przez te podmioty ekonomii społecznej, w szczególności przedsiębiorstwa społeczne, które w ramach swojej działalności przyjmują funkcje tworzenia miejsc pracy w celu aktywizacji oraz reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej oraz realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego” [Krajowy, 2018, s. 5]. Działania prowadzone we wskazanych obszarach budują w efekcie zasób kapitału społecznego poprzez kształtowanie postaw, wartości i budowanie poczucia wspólnotowości, przynależności. Ekonomia społeczna jest odpowiedzią na kryzys państwa dobrobytu [Herbst, 2013, s. 11]. To podmioty ekonomii społecznej pozwalają na przezwyciężanie współczesnych wyzwań społeczno-ekonomicznych, jak wykluczenie czy nierówności społeczne.

Jednakże rozwój sektora ekonomii społecznej wymaga wsparcia instytucjonalnego ze strony państwa, rozumianego jako tworzenie uwarunkowań formalnych, warunkujących i wspierających prowadzenie działalności w ramach ekonomii społecznej [Curtis, Herbst, Gumkowska, 2016, s. 200–204; Herbst, 2013, s. 16].

3. Neoweberyzm – nowy model zarządzania publicznego

Rola państwa w gospodarce i jego wpływ na procesy ekonomiczne jest tematem niekończących się sporów i dyskusji wśród ekonomistów. Był on tematem jednej z najważ-

niejszych debat ekonomicznych XX w., jaką toczyli Keynes i Hayek [Wapshott, 2013]. Spór ten w dalszym ciągu pozostaje nierozstrzygnięty, ma on jednak zasadniczy wpływ na współczesne procesy modernizacji państwa. Procesy te dotyczą nie tylko roli państwa w gospodarce, ale też tego, w jaki sposób państwo funkcję tę realizuje. Na przestrzeni drugiej połowy XX w. i dwóch dekad XXI w. obserwujemy dynamiczne zmiany w postrzeganiu oraz działaniu państwa i aparatu administracji publicznej.

Po okresie dominacji modelu silnego, aktywnego, zaangażowanego państwa, nastąpiła faza ograniczania jego roli i funkcji, a także sposobu działania. W efekcie narodziła się idea jego urynkowienia, nazwana Nowym Zarządzaniem Publicznym (NZP). Miała ona silny wpływ na sposób myślenia i działania polityków w niemal całej Europie począwszy od lat 80-tych XX w. aż do końca lat 90-tych XX w. Współcześnie obserwować można w dalszym ciągu jej wpływ na sposób funkcjonowania aparatu administracji publicznej. Wydaje się, że jednym z najważniejszych negatywnych skutków dla państwa związanych z popularyzacją tego modelu jest utrata kontroli i możliwości wpływu, którą Rhodes [2010] określił jako wydrążone państwo.

W obliczu negatywnych konsekwencji NZP, jak i w odpowiedzi na nowe wyzwania społeczno-gospodarcze, przed którymi stoją państwa wysokorozwinięte, proces ewolucji zarządzania publicznego wchodzi obecnie w nową fazę. Po okresie ograniczania państwa na rzecz wolnego rynku, a nawet upodabniania – jeżeli chodzi o mechanizmy działania – do przedsiębiorstw wolnorynkowych, pojawiła się nowa koncepcja tego, jak państwo powinno działać – neoweberyzm [Mazur, 2016; Pollitt, Bouckaert, 2011]. Koncepcja ta, polegająca na ponownym upodmiotowieniu państwa, wzmocnieniu jego zdolności sprawczej i sterującej, jest obecnie w fazie formowania. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku NZP w latach 80-tych XX. wieku, jest to na razie bardziej zbiór

fenomenów, które specjaliści od zarządzania publicznego obserwują w działaniach i praktykach poszczególnych europejskich krajów, niż spójny paradygmat [Mazur, 2016, s. 24–25].

Fundamentalnym elementem koncepcji neoweberowskiego modelu państwa jest założenie aktywnej, koordynującej roli państwa w kształtowaniu procesów społeczno-ekonomicznych [Mazur, 2016, s. 16; Oramus, 2016, s. 149]. A więc szczególnej powinności państwa w życiu społecznym i wyjątkowej roli, jaką ma ono do odegrania w procesie rozwiązywania problemów publicznych [Mazur, 2016, s. 19]. Państwo poprzez kreowanie norm instytucjonalnych ma tworzyć i aktywnie wspierać działania na rzecz rozwiązywania istniejących wyzwań cywilizacyjnych [Oramus, 2016, s. 149–150].

4. Neoweberyzm a ekonomia społeczna

Kryzys demokratycznego państwa prawa spowodowany narastaniem nierówności społecznych [Barber, 2007, s. 172] jest w istocie kryzysem społeczno-moralnym, który poprzez spadek zaufania społecznego stoi na drodze do modernizacji państwa [Barber, 2007, s. 31, 166–167; Michalczyk, 2004].

W procesie ewolucji państwa wady i zalety kolejnych koncepcji rządzenia doprowadziły do powstania współczesnych, eklektycznych systemów zarządzania publicznego, w których w ramach jednego państwa współwystępują elementy biurokracji weberowskiej, nowego zarządzania publicznego i współzarządzania publicznego. W zależności od konsekwencji reformatorów, kultury i warunków społecznych, wymiar poszczególnych elementów składowych jest różny. Wśród powszechnych rozwiązań przyjętych na skutek wdrażania powyższych koncepcji można wskazać m.in.: zwrot w kierunku jakości usług publicznych, kontraktowanie usług publicznych, konsultacje społeczne czy angażowanie organizacji pozarządowych i społeczności lokalnych

w procesy decyzyjne na różnych szczeblach władzy. Współczesny model państwa, mimo swoich wad, doprowadził jednak do wzrostu roli i znaczenia sektora społecznego, który stanowi naturalne uzupełnienie zarówno dla państwa, jak i dla rynku. Rozumowanie to opiera się na argumentacji Grabskiego, który wskazywał na wpływ przymusu społecznego na procesy gospodarcze [Szopa, 2012, s. 24–25, 28–29].

Tym samym wobec konieczności wzmocnienia roli państwa jako regulatora i kreatora procesów społeczno-gospodarczych, postulowanej w ramach modelu neoweberowskiego, elementem wspierającym budowę zaufania wobec działań publicznych powinno być wzmocnienie sektora ekonomii społecznej [Herbst, 2013, s. 11, 16–18]. Jeżeli neoweberowski model zarządzania publicznego ma pomóc rozwiązać wyżej wskazane problemy społeczne, konieczne jest, jak wskazuje Crowley [1998, s. 45], aby obejmował on kontekst społeczny.

Chcąc wzmocnić państwo, w przypadku demokratycznego państwa prawa konieczne jest wzmocnienie źródeł jego legitymacji, a więc poparcia i zaufania wśród obywateli [Barber, 2007, s. 172; Bjørnskov, 2017, s. 10–11]. Jednakże państwo ma ograniczone możliwości bezpośredniego wpływania na nastroje obywateli, rozumiane jako kształtowanie się zaufania. Tam, gdzie państwo nie może wpływać bezpośrednio, czy też nie może udzielić niezbędnego wsparcia, pojawia się przestrzeń dla działań podmiotów ekonomii społecznej, czyli budowania oddolnych rozwiązań w ramach trzeciego sektora, sprzyjającego tworzeniu zaufania w ramach społeczeństwa [Sundararajan, 2017, s. 14, 19–20]. Jednakże aby trzeci sektor mógł się rozwijać, potrzebne jest instytucjonalne wsparcie państwa, polegające na tworzeniu niezbędnych dla działania podmiotów społecznych, instytucji formalnych, a więc kreowania warunków dla rozwoju inicjatyw społecznych [Bohdziewicz-Lulewicz, 2013, s. 85; Steiner, Steinerowska, 2013, s. 48].

Z perspektywy instytucjonalnej istotne znaczenie ma tu relacja pomiędzy instytucjami formalnymi i nieformalnymi. Jeżeli celem działań ma być państwo o wzmocnionym autorytecie i realnej sile wpływu, a więc wzmocnienie instytucji formalnych, konieczne jest zbudowanie nowych instytucji nieformalnych – rozwój kapitału społecznego i wzrost zaufania wobec państwa, które stworzą warunki dla respektowania i sprawnego działania instytucji formalnych [Sztompka, 2012, s. 475–478]. Albowiem aby nawet dobre zmiany, w sensie reguł formalnych, mogły spełniać swoją rolę, konieczna jest powszechna zgoda na ich stosowanie, a więc zaufanie wobec państwa [Kondratowicz, 2013, s. 193–196].

Podsumowanie

Ignorowanie zjawiska wzrostu poziomu nierówności, jako wtórnego wobec ogólnego rachunku ekonomicznego, prowadzi w konsekwencji do erozji tradycyjnych wartości społecznych, a tym samym do erozji tkanki społecznej [Bell, 2014, s. 89–91; Hirsch, 1995, s. 117–118]. Jedną z przyczyn tego fenomenu jest urynkowienie procesów publicznych w ramach powszechnie przyjętego modelu nowego zarządzania publicznego. Konsekwencją tej sytuacji jest ogólna słabość państwa w zakresie odpowiadania na wyzwania społeczno-gospodarcze i spadek zaufania wobec państwa. Zakres i sposób funkcjonowania państwa rzutują bowiem nie tylko na relacje w wymiarze ekonomicznym, a więc na gospodarkę, ale też na relacje społeczne, a tym samym na społeczeństwo [Szopa, 2012, s. 27–28]; *ergo* rzutuje na poziom kapitału społecznego [Varvarigos, Xin, 2015, s. 3]. Neoweberowski model zarządzania publicznego ma stanowić odpowiedź na wyzwanie, jakim jest słabość współczesnego państwa wobec wolnego rynku. Zmiana ta wymaga jednak zaufania wobec państwa i jego instytucji. Jednakże ze względu na wskazany brak zaufania do państwa potrzebne są działania na poziomie społecznym, których efektem

jest generowanie kapitału społecznego. Działania te są realizowane w ramach sektora ekonomii społecznej. Jest to swoiste sprzężenie zwrotne. Podmioty ekonomii społecznej mogą zarówno odpowiadać na potrzeby społeczne, tworzyć oddolne rozwiązania w ramach trzeciego sektora, wspierać państwo w zakresie rozwiązywania problemów takich jak nierówności społeczne czy wykluczenie, jak i służyć budowaniu zaufania na poziomie społeczeństwa, tworzeniu kapitału społecznego. A tym

samym, w długiej perspektywie, tworzyć warunki do budowania zaufania wobec państwa i aparatu administracji publicznej [Bjørnskov, 2017, s. 10; Gagacki, 2013; Steiner, Steinerowska, 2013, s. 53–54]. Wzmacnianie przez państwo sektora ekonomii społecznej służy budowaniu kapitału społecznego, koniecznego do zwiększenia poziomu akceptacji dla reform państwa, zmierzających do wzmocnienia jego roli w duchu neoweberowskich reform.

Literatura

- Babones S.J.** (2009). *The International Structure of Income Its Implications for Economic Growth*. Saarbrücken: VDM Publishing.
- Barber B.** (2007). *Dżihad kontra McŚwiat*. Warszawa: Muza.
- Bell D.** (2014). *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*. Warszawa: Aletheia.
- Bjørnskov Ch.** (2017). „Social Trust and Economic Growth”, w: E. Uslaner (red.), *Oxford Handbook of Social and Political Trust*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2906280> (dostęp: 10.12.2018).
- Bohdziewicz-Lulewicz M.** (2013). „Kapitał społeczny i kultura zaufania”, *Ekonomia Społeczna*, nr 1(6), s. 83–88.
- Crowly A., Rauch J., Seagrave S., Smith D.** (1998). „Quantitative Cross-National Studies of Economic Development: A Comparison of the Economics and Sociology Literatures”, *Studies in Comparative International Development*, nr 33(2), s. 30–57, <https://doi.org/10.1007/BF02687407>.
- Curtis T., Herbst J., Gumkowska M.** (2016). „The social economy of trust: social entrepreneurship experiences in Poland”, *Social Enterprise Journal*, Vol. 6, No. 3, s. 194–209, DOI: 10.1108/17508611011088805.
- Dabla-Norris E., Kochhar K., Suphaphiphat N., Ricka F., Tsounta E.** (2015). „Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective”. IMF, DOI: <http://dx.doi.org/10.5089/978151355188.006>.
- Gagacki J.** (2013). „Kapitał społeczny i kultura zaufania”, *Ekonomia Społeczna*, nr 1(6), s. 65–72.
- Granovetter M.** (1992). „The Sociological and Economic Approaches to Labor Market Analysis: A Social Structural View”, w: M. Granovetter, R. Swedberg (red.), *The Sociology of Economic Life* (s. 233–263). Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Hardoon D.** (2015). *Wealth: Having it all and wanting more*. Oxford: Oxfam Research Brief.
- Herbst K.** (2013). „Perspektywy ekonomii społecznej”, *Ekonomia Społeczna*, nr 1(6), s. 9–19.
- Hirsch F.** (1995). *The social limits of growth*. London: Routledge.
- Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2014–2023. Ekonomia Solidarności Społecznej** (2018). Warszawa: MRPiPS.
- Jelonek M.** (2012). „Teorie socjologiczne a ekonomia społeczna”, w: M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner (red.), *Wokół ekonomii społecznej* (s. 55–70). Kraków: MSAP UEK.
- Kondratowicz A.** (2013). *Wolność gospodarcza. Pomiar, percepcja, zmiany instytucjonalne*. Warszawa: TEP.
- Krzyminiewska G.** (2003). „Znaczenie zaufania w tworzeniu kapitału społecznego. Ekonomiczny i społeczny wymiar zjawiska”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 2, s. 221–227.
- Lagarde Ch.** (2014). *Economic Inclusion and Financial Integrity*, address at the Conference on Inclusive Capitalism, London, May 27, <https://www.imf.org/external/np/speeches/2014/052714.htm> (dostęp: 07.10.2018).
- Lagarde Ch.** (2015). *Lifting the Small Boats*, address at Grandes Conférences Catholiques, Brussels, June 17, <https://www.imf.org/external/np/speeches/2015/061715.htm> (dostęp 20.10.2018).
- Mazur S.** (2016). „Neoweberyzm – źródła, rozumienie, nurty”, w: Mazur S. (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* (s. 15–27). Warszawa: Scholar.
- Michalczyk T.** (2004). „Nierówności społeczne a kryzys społeczno-moralny”, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 4, s. 9–26.
- Możdżeń M.** (2016). „Państwo – przeobrażenia i presja otoczenia”, w: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* (s. 93–113). Warszawa: Scholar.
- Oramus M.** (2016). „Analiza neoweberowskiego paradygmatu zarządzania publicznego”, w: S. Mazur (red.), *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* (s. 147–168). Warszawa: Scholar.

Oxfam (2017). *An economy for the 99%*. Oxford: Oxfam GB for Oxfam International.

Piketty T. (2015). *Kapitał w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyka Polityczna.

Pollitt C., Bouckaert G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.

Reich R. (2015). *Saving Capitalism: For the Many, Not the Few*. New York: Knopf.

Sandel M. (2012). *Czego nie można kupić za pieniądze*. Warszawa: Kurhaus Publishing.

Shiller R.J. (2017). „Narrative Economics”, *Cowles Foundation Discussion Papers*, No. 23075, DOI: 10.3386/w23075.

Rhodes R.A.W. (2010). „Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 4(14), s. 104–118.

Sundararajan A. (2017). *The Collaborative Economy: Socioeconomic, Regulatory and Policy Issues. In-depth Analysis for the IMCO*. Policy Department A: Economic and Scientific Policy, European Parliament.

Steiner A., Steinerowska S. (2013). „Przedsiębiorstwa społeczne w Wielkiej Brytanii – potencjał i możliwości działania”, *Ekonomia Społeczna*, nr 2(7), s. 44–57.

Szopa B. (2012). „Teorie ekonomiczne a ekonomia społeczna”, w: M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner (red.), *Wokół ekonomii społecznej* (s. 11–34). Kraków: MSAP UEK.

Sztompka P. (2012). *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Znak.

Varvarigos D., Xin G. (2015). *Social Interactions, the Evolution of Trust, and Economic Growth*. Leicester: University of Leicester.

Wapshott N. (2013). *Keynes kontra Hayek. Spór, który zdefiniował współczesną ekonomię*. Warszawa: Studio Emka.

Wilkinson R. (2009). „The impact of inequality: empirical evidence”, w: S. Babones (red.), *Social Inequality and Public Health*. (s. 159–167). Bristol: Policy Press at the University of Bristol.

Wilkinson R., Pickett K. (2011). *Duch równości. Tam gdzie panuje równość, nawet bogatszym żyje się lepiej*. Warszawa: Czarna Owca.

Role of social economy in process of implementing the neo-weberian model of the state

Summary: The purpose of the paper is to analyse the impact of the social economy on the implementation of the neo-weberian model of public governance. Based on a review of the literature, a postulate of the relationship between social inequalities, trust and the possibility to change the public management system was formulated. Dysfunctions of the current model of the state have led to a limitation of its role in favour of markets, which resulted in a sharp increase in social inequalities and a decline in citizens' trust towards the democratic state of law. The emerging neo-weberian model of public governance is to strengthen the position and role of the state. In conclusion, the paper indicated that a necessary element of a paradigm shift in public governance is to create mechanisms that will restore trust in the institution of the state. In this context, development and support from the state for the social economy sector may be an appropriate way to meet this condition.

Keywords: social economy, neo-weberism, neo-Weberian model, trust, social inequalities.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Instytucje finansowe i ubezpieczeniowe jako podmioty ekonomii społecznej w Galicji – zarys problematyki

Krzysztof Broński*

Streszczenie: Galicja była najbardziej zacofaną prowincją w monarchii habsburskiej. W strukturze społeczno-gospodarczej tego regionu dominowała ludność wiejska, utrzymująca się z niewielkich gospodarstw rolnych. Występujące w Galicji klęski żywiołowe, zwłaszcza powodzie i pożary, pogłębiały ubożenie społeczeństwa. Powstające podmioty ekonomii społecznej były próbą pomocy różnym grupom społecznym, w szczególności ludności wiejskiej. W szkicu przedstawiono genezę powstania oraz funkcjonowanie spółdzielczych instytucji finansowych oraz towarzystw ubezpieczeń wzajemnych w Galicji w drugiej połowie XIX w. Próba oceny rezultatów działalności spółdzielczych instytucji finansowych pokazała ich istotną rolę w przeciwdziałaniu lichwie i wspieraniu rozwoju drobnych gospodarstw rolnych oraz rzemiosła poprzez udostępnienie taniego kredytu. W latach 60. XIX w. w Krakowie powstało Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń „Floriana”. Instytucja ta przed I wojną światową była jednym z największych tego typu Towarzystw na świecie. Ponadto powstały i prowadziły działalność w Galicji Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń: „Wisła”, „Dniester” i „Karpatia”.

Słowa kluczowe: Galicja, spółdzielczość kredytowa, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych, ekonomia społeczna, kasy brackie.

Wprowadzenie

Galicja uchodziła za najbardziej zacofaną prowincję monarchii habsburskiej. Wieś galicyjską szczególnie silnie dotykało zjawisko ubóstwa. Wśród wielu czynników rzutujących wówczas na złą sytuację gospodarczą kraju wskazuje się przede wszystkim brak rozwiniętego rynku wewnętrznego. W strukturze gospodarczej Galicji dominowało rolnictwo z przewagą drobnych gospodarstw. W latach 60. XIX w. dawało ono utrzymanie dla ok. 80% ludności. W kolejnych dekadach sytuacja ta nie uległa istotnej zmianie i w 1910 r. prawie 3/4 z 8 mln ludności utrzymywało się z tego działu gospodarki. Wieś żyła w skrajnym ubóstwie spowodowanym przeludnieniem, niskim stanem techniki rolnej, małymi możliwościami produkcji towarowej. Dotkliwym problemem ekonomicznym i społecznym była lichwa spo-

wodowana brakiem dostępu do taniego kredytu zarówno dla małych rolników, jak też dla drobnych rzemieślników. Dodatkowo ubożenie powodowały nawiedzające kraj klęski żywiołowe. Powstające w Galicji podmioty ekonomii społecznej były odpowiedzią na sytuację społeczno-gospodarczą tych ziem.

Celem szkicu jest próba otwarcia dyskusji nad problematyką funkcjonowania instytucji ekonomii społecznej w Galicji w drugiej połowie XIX w. Analizie poddane zostaną te instytucje finansowe oraz przedsiębiorstwa ubezpieczeń wzajemnych, które w tym okresie powstały i znacznie rozwinęły swoją dzia-

* Krzysztof Broński

Katedra Historii Gospodarczej i Społecznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
e-mail: bronskik@uek.krakow.pl

łałość. W szczególności przybliżone zostanie funkcjonowanie spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych a także Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń „Florianka” w Krakowie.

1. Spółdzielczość kredytowa

Ważną rolę w rozwoju rolnictwa spełniał kredyt. Do czasu uwłaszczenia w 1848 r. włościanie galicyjscy byli pozbawieni dostępu do kredytu. W latach 60. i 70. XIX w. korzystali oni z kredytu udzielanego przez żydowskich lichwiarzy, którzy oferowali pożyczki najczęściej na 50–100% rocznie, ale były też przypadki oprocentowania wyższego. W okresie 1873–1894 z powodu niewypłacalności zlicytowano prawie 50 tys. gospodarstw chłopskich, dla których oferta banków prywatnych była nieosiągalna. Szansę dla nich stwarzała organizacja spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych. Spółdzielczość tego rodzaju rozwijała się w Galicji od lat 60. XIX w. Jej idea dotarła z Niemiec, gdzie złe położenie ludności wiejskiej i miejskiej w połowie XIX w. oraz szerząca się lichwa spowodowały powstanie spółdzielczych organizacji kredytowych. Wykształconą formę spółdzielczości kredytowej posiadały dopiero stowarzyszenia, których organizatorami byli: Franz Herman Schulze z Delitzsch, zakładający w miastach spółdzielnie kredytowe dla drobnomieszczaństwa i Friedrich Wilhelm Raiffeisen, prowadzący analogiczną działalność dla drobnych rolników. Działaczom tym zależało na niezależnieniu drobnych wytwórców od lichwiarskiego kredytu. Niezależnienie to dokonywało się przez zrzeszenie przyszłych pożyczkobiorców we własnych spółdzielniach kredytowych niezależnych od banków. Przyjęto zasadę ograniczania wysokości odsetek od udzielanych kredytów. Obydwa typy spółdzielczych instytucji finansowych występowały w Galicji. Formalne unormowanie zasad funkcjonowania spółdzielczości kredytowej nastąpiło w 1873 r., zaś ustawa z 1903 r. uregulowała kwestię kontroli

państwa nad stowarzyszeniami zarobkowymi i gospodarczymi. Prototypem towarzystwa zaliczkowego systemu Schulzego było założone we Lwowie w 1860 r. „Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Rękodzielników Mieszczan Lwowskich pw. bł. Jana z Dukli”. W 1864 r. powstało w Brzeżanach Miejskie Towarzystwo Zaliczkowe, a w 1869 r. w Krakowie. Przed 1873 r. w Galicji funkcjonowało 16 stowarzyszeń tego typu. Przyspieszony rozwój tych towarzystw datuje się od powstania w 1874 r. Związku Stowarzyszeń Zarobkowych i Gospodarczych. Przed wybuchem I wojny było w Galicji 238 spółdzielni typu Schulzego zrzeszonych w tym związku, które w 1912 r. dysponowały kapitałem w wysokości około 58,8 mln koron. Natomiast liczba towarzystw niezrzeszonych wynosiła 1340, a ich kapitał obejmował 49,9 mln koron [Witalec, 2008, s. 135–136, 155–156]. Były to instytucje klasy średniej (rzemieślników, kupców, urzędników i przedstawicieli wolnych zawodów).

Wielokulturowość Galicji miała swe odzwierciedlenie również w rozwoju spółdzielczości kredytowej. Dominujące w Galicji trzy grupy etniczno-narodowościowe: Polacy, Ukraińcy i Żydzi tworzyły również odrębne instytucje finansowe tego rodzaju.

W 1873 r. powstał wspólny Zakład Kredytowy dla Galicji i Bukowiny, będący pierwszą spółdzielnią ukraińską. Zakład ten przetrwał do 1883 r. W 1894 r. została założona spółdzielnia – Towarzystwo Wzajemnego Kredytu „Wira” w Tyśmienicy koło Stanisławowa. Do końca XIX w. powstało kilkanaście dalszych tego typu instytucji finansowych. W 1898 r. spółdzielnie ukraińskie utworzyły związek rewizyjny – Krajowy Sojuz Kredytowyj, zwany Centrobankiem. W 1914 r. działało w Galicji 428 ukraińskich stowarzyszeń kredytowych, które liczyły ponad 162 tys. członków. Dysponowały one kapitałami w wysokości 8,4 mln koron, a stan pożyczek kształtował się na poziomie 47,9 mln koron [Morawski, 1998, s. 69–70].

W 1876 r. powołano pierwszą żydowską spółdzielnię kredytową. W latach następ-

nich powstawały kolejne spółdzielnie, które w 1901 r. założyły związek rewizyjny pod nazwą Powszechny Związek na Własnej Pomocy oparty Galicyjskich Stowarzyszeń Zarobkowych i Gospodarczych. Żydowskie kasy zaliczkowe, rozwijające się w środowisku drobnomieszczańskim, były na ogół mniej zasobne niż polskie. W 1914 r. działało w Galicji 912 żydowskich spółdzielni kredytowych. Dysponowały one kapitałem w wysokości 41,5 mln koron, a stan kredytów udzielonych wynosił 237,2 mln koron [Michalski, 1914, s. 55; Morawski, 1998, s. 70].

Funkcjonowanie stowarzyszeń kredytowych nie było pozbawione niedociągnięć organizacyjnych, co powodowało, że nie zaspokajały one w pełni popytu na kredyt rzemieślniczy. Rozwój stowarzyszeń kredytowych narzucał konieczność utworzenia dla nich centralnej instytucji finansowej. W 1902 r. powstała taka instytucja pod nazwą Akcyjny Bank Związkowy. Kapitał banku wynosił początkowo 1 mln koron, w 1912 r. wzrósł on do 2,5 mln koron. Bank rozwijał się relatywnie szybko, bowiem jego portfel wynosił w 1912 r. 13,5 mln koron, różne pożyczki 2,7 mln koron, wkłady wynosiły 0,9 mln koron, zobowiązania na rachunkach bieżących 14,3 mln koron [Michalski, 1914, s. 52].

W 1875 r. dotknęła wieś galicyjską klęska nieurodzaju. Wówczas podjęto działania mające na celu zbadanie możliwości wprowadzenia w Galicji rozpowszechnionych w Austrii kas pożyczkowo-oszczędnościowych typu Raiffeisena. Wieś potrzebowała kas działających w ramach jednej gminy, według zasad uproszczonej rachunkowości. Kryteria te spełniały kasy Raiffeisena, których zakładanie rozpoczęło się w Galicji w latach 90. XIX w. Ich promotorem stał się Franciszek Stefczyk, który założył pierwszą spółkę oszczędności i pożyczek w Czernichowie w 1890 r. [Najdus, 1971, s. 174]. W następnych dziewięciu latach powstaje dalszych 25 spółek w różnych częściach kraju. Kasy te, które zaczęto nazywać „kasami Stefczyka”, w 1899 r. objęło opieką Biuro Pa-

tronatu przy Wydziale Krajowym¹. Celem kas był materialny i moralny rozwój swych członków. Zadania te spółki realizowały pozyskując wkłady oszczędnościowe i udzielając taniego kredytu miejscowej ludności. Potrzeby oszczędzania wyprowadzano nie z zamożności, ale z ubóstwa [Skodlarski, 2010, s. 85]. Realizacja zadań kas wymagała posiadania funduszy obrotowych. W każdej kasie fundusz taki powstawał z udziałów członkowskich, wkładów oszczędnościowych, zaciąganych pożyczek, oraz opłat wstępnych i innych dochodów. Do statutowej działalności zarządu należało również zaciąganie pożyczek w granicach i na warunkach ustalonych przez walne zgromadzenie. Pożyczki mogły być zaciągane w innych instytucjach finansowych i u osób fizycznych, również wtedy, gdy nie były członkami spółki. Fundusze obrotowe spółki mogły być wykorzystane na udzielanie pożyczek i pokrywanie kosztów administracyjnych. Pożyczek udzielał zarząd, w granicach ustalonych uchwałą walnego zgromadzenia. Specjalną formę pożyczki stanowił kredyt w rachunku bieżącym. Do realizacji tego kredytu potrzebne było posiadanie w kasie rachunku otwartego, na którym właściciel konta lokował posiadane fundusze. Stopa procentowa od udzielanych pożyczek nie mogła przewyższać stopy od wkładów oszczędnościowych o więcej niż 1,5%. Odsetki od pożyczek były zawsze pobierane z dołu. Jeżeli bilans kasy zamykał się stratą, podlegała ona pokryciu z majątku spółki, tzn. z jej funduszu rezerwowego. Trzeba podkreślić, że dobre wyniki finansowe kasy zawdzięczały stosowaniu wypracowanych zasad zdrowej gospodarki finansowej [Górnicz, 1976, s. 100]. Nowa organizacja spółdzielcza wykazała swą przydatność w warunkach wiejskich. Ważną okolicznością wpływającą na wzrost popularności „raiffeisenek” była dostępność do nich mieszkańców wsi i małych miast. W okresie 1900–1914 udzieliły one rolnikom pożyczek na

¹ Wydział Krajowy był organem wykonawczym Sejmu Krajowego.

kwotę 215, 3 mln koron [Twarecki, 1928, s. 9]. Ta suma znacznie ograniczyła lichwę na wsi, umożliwiła zakup inwentarza, maszyn rolniczych, nawozów sztucznych itp. Walka z lichwą była podstawowym celem ekonomicznym kas Stefczyka. Należy jednak podkreślić, że w odróżnieniu od towarzystw zaliczkowo-kredytowych typu Schulzego spełniały one także ważne zadania społeczne i wychowawcze, promując wśród rolników ideę oszczędzania, zasady racjonalnej gospodarki finansowej, obowiązkowość i słowność w sprawach kredytu czy też nawyk pracy dla innych. Kasy te wspierały także materialnie i moralnie rozwój innych form spółdzielczości, m.in. mleczarskiej i rolniczo-handlowej [Żukowska, 1989, s. 199, 203].

Dużą rolę odegrał również uprzednio wspomniany „Patronat” przy Wydziale Krajowym. Jego zaangażowanie dotyczyło szkoleń, działalności wydawniczej oraz pomocy organizacyjnej i finansowej w tworzeniu nowych spółdzielni. W 1912 r. pod „Patronatem” pozostało 1334 spółki obejmujące swą działalnością 2/3 gmin Galicji². Wśród członków ponad 90% stanowili rolnicy. W 1909 r. utworzono dla nich rodzaj centrali finansowej (instytucji kredytującej) pod nazwą Centralna Kasa Spółek Rolniczych we Lwowie. Powołana instytucja była zakładem krajowym, a jej podstawowe fundusze obrotowe pochodziły z wkładów spółek na rachunek bieżący. Suma tych wkładów wynosiła w 1911 r. prawie 11,5 mln koron, w roku następnym z powodu przesilenia ekonomicznego i groźby wojny spadła do 9,3 mln koron. Kasa korzystała z kredytu bankowego na dogodnych warunkach w Banku Krajowym³. Instytucja ta posiadała również gwarancję Wydziału Krajowego za obce fundusze do wysokości 5 mln koron [Michalski, 1914, s. 68].

2. Komunalne kasy oszczędności i kasy pożyczkowe

Wśród instytucji finansowych ekonomii społecznej w Galicji, oprócz spółdzielczości oszczędnościowo-kredytowej, wspomnieć należy również o bankowości komunalnej. Opierała ona swoje funkcjonowanie zasadniczo na dwóch filarach. Jednym był samorząd terytorialny, który zwykle odgrywał istotną rolę w tworzeniu instytucji bankowej. Natomiast drugim filarem był określony model funkcjonowania instytucji, a także środowisko, do którego kierowana była oferta [Basta, 2013, s. 5]. Geneza bankowości komunalnej wiąże się z powstaniem kas oszczędności, które miały być instytucjami pozwalającymi na bezpieczne lokowanie niewielkich środków finansowych. Nie stosowały one zasady maksymalizacji zysku, lecz kierowały się długofalowym interesem klientów. Były instytucjami bezpiecznymi, co wynikało z włączenia ich w struktury związku komunalnego. Roczny zysk netto kas miał być przeznaczony przede wszystkim na tworzenie ich funduszu rezerwowego. Dopiero gdy fundusz ten osiągnął określoną w statucie kwotę część zysku, można było go przeznaczyć na cele charytatywne lub innego dobra publicznego [Buzek, 1913, s. 722]. Funkcje, jakie wyznaczono kasom, a także ich humanitarny charakter oraz niekomercyjna i bezpieczna działalność czyniły z nich organizacje mające charakter instytucji społecznych [Basta, 2013, s. 48; Zamoyski, 2013, s. 20]. Wzorem dla ich tworzenia była założona z inicjatywy Sejmu Stanowego we Lwowie w 1844 r. Galicyjska Kasa Oszczędności. W późniejszym okresie powstawały kasy oszczędności miejskie i powiatowe, m.in. w: Tarnowie (1861 r.), Rzeszowie (1862 r.), Samborze (1864 r.), Stryju (1867 r.), Przemyślu i Stanisławowie (1868 r.). W latach 1895–1900 powstało kolejnych 15 kas oszczędności. Z końcem 1912 r. funkcjonowały w Galicji 53 kasy oszczędności, w tym 24 miejskie, 28 powiatowych i 1 ukraińska, w których swoje

² Poza „Patronatem” działało 65 spółek, w tym 37 niemieckich i 24 ukraińskie, o łącznej liczbie 9171 członków [Michalski, 1914, s. 67].

³ Bank Krajowy był instytucją finansową utworzoną w 1883 r. we Lwowie przez Sejm Krajowy.

oszczędności w kwocie 323 mln koron ulokowało 331,9 tys. klientów. W tym samym okresie kasy udzieliły pożyczek w wysokości 248,4 mln koron. W ciągu całego okresu funkcjonowania przeznaczyły one ponad 7 mln koron na cele charytatywne, finansując powstanie i istnienie licznych instytucji humanitarnych i dobroczynnych [Michalski, 1914, s. 36, 40].

Od końca lat 60. XIX w. nastąpił w Galicji intensywny rozwój gminnych i powiatowych kas pożyczkowych. W rezultacie tego procesu w 1902 r. funkcjonowało już 3746 gminnych kas pożyczkowych z kapitałem 16,34 mln koron. Natomiast w 1895 r. było 15 kas powiatowych. Jednak wraz z rozwojem ilościowym tych instytucji nie szła jakość ich działania. Niektóre z tych kas pobierały wysokie odsetki, udzielały też kredytów, które ze względu na sytuację materialną dłużników były nieściągalne. Stąd też większość kas po rozpoczęciu swoich kapitałów funkcjonowała tylko formalnie. Były to instytucje, które w pierwotnym założeniu nosiły pewne charakterystyki podmiotów ekonomii społecznej (tani kredyt dla włościan), jednak w ciągu ich dalszego rozwoju zatraciły swoje cele leżące u podstaw ich działania [Buzek, 1913, s. 671–672].

3. Instytucje ubezpieczeń wzajemnych

Drugim ważnym obszarem działalności podmiotów ekonomii społecznej w Galicji był rynek ubezpieczeń. Pierwotną przyczyną powołania tego typu instytucji były nękające kraj klęski żywiołowe (pożary, gradobicia), powodujące ogromne straty materialne, a w sferze społecznej konieczność zapewnienia pracownikom i ich rodzinom świadczeń na wypadek choroby, kalectwa czy też śmierci. Inicjatorem utworzenia towarzystwa ubezpieczeniowego opartego na wzajemności był Franciszek Trzeciecki⁴. Starania w tym zakresie podjął

on jeszcze w pierwszej połowie XIX w., które ostatecznie zakończyły się sukcesem w 1860 r., kiedy to władze wiedeńskie wydały koncesję na utworzenie w Krakowie Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń. Za godło Towarzystwo przyjęło św. Floriana, stąd popularna nazwa Towarzystwa – „Floriana” [Biskupski, 1925, s. 28]. Z początku istniał w Towarzystwie tylko dział ubezpieczeń od ognia. Po pokonaniu pierwszych trudności, tym większych, że rozpoczęto działalność o charakterze pionierskim, w 1864 r. wprowadzono ubezpieczenia gradowe, w 1869 r. – ubezpieczenia na życie, w 1877 r. – pogrzebowe, od szkód wynikłych z powodu wybuchu kotłów gazowych, uderzenia piorunów, kradzieży, nieszczęśliwych wypadków, odpowiedzialności cywilnej, szkód wodociągowych. W 1910 r. następuje rozszerzenie ryzyk o ubezpieczenie od wybuchu samochodów w podróży.

Pierwszymi członkami Towarzystwa byli przede wszystkim wielcy właściciele ziemscy. Jednak dla innych grup społeczeństwa było ono otwarte, gdyż statut nie przewidywał pod tym względem żadnych ograniczeń. Sformułowana w statucie Towarzystwa zasada wzajemności rozumiana była w ten sposób, że odpowiedzialność członków za zobowiązania Towarzystwa obejmowała tylko tych, którzy ubezpieczali nieruchomości w Towarzystwie w danym roku.

W 1911 r. „Floriana” obchodziła jubileusz półwiecza działalności. W ciągu tego okresu dokonała 12 mln ubezpieczeń od ognia, zebrała 281 mln koron składek, wypłaciła 172 mln koron odszkodowań [Doerman, 1911, s. 240]. „Floriana” prowadziła również działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa ogniowego w Galicji. Tworzyła specjalne fundusze na popieranie fabryk dachówek, budowę wodociągów, udzielała pożyczek gminom na zakup pomp strażackich⁵. Inwestowała również w rozwój kadry dla potrzeb systemu

⁴ Franciszek Trzeciecki (1805–1875), oficer, powstaniec listopadowy i styczniowy, działacz gospodarczy i polityczny, poseł do parlamentu austriackiego.

⁵ Ustanowiony w 1904 r. fundusz wynosił 1 mln koron, w 1910 r. został podwyższony do 1,3 mln koron. Ponadto „Floriana” wspierała różne filantropijne przedsięwzięcia.

ubezpieczeń społecznych i gospodarczych. Pod względem innowacyjności „Florianka” wyprzedziła wszystkie towarzystwa wzajemnych ubezpieczeń i konkurencyjne towarzystwa akcyjne działające w Austrii. Do innowacji wprowadzonych przez „Floriankę” należały m.in.: zasada przystępowania do instytucji o każdym czasie, zawieranie ubezpieczeń na okres miesięczny. Jako jedno z pierwszych Towarzystw realizowała ona zasadę, że ubezpieczenie ważne było z chwilą złożenia opłaty zadatkowej i na taki czas, w jakim stosunku była realnie złożona suma do umówionej opłaty. Starania TWU „Florianka” w Krakowie o udzielenie koncesji ze strony rządu rosyjskiego na rozszerzenie ubezpieczeń od ognia w Królestwie Polskim nie przyniosły skutku. W 1870 r. zawarto umowy reasekuracyjne z towarzystwami „Concordia”, „Securitas”, „Ceres”, „Europa” i „Morawsko-Śląskim”. W 1879 r. po przejęciu przedmiotu działań Galicyjskiego Towarzystwa Ubezpieczeń, TWU „Florianka” było jedyną krajową instytucją ubezpieczeń w Galicji. W dziale ubezpieczeń od gradobicia, z uwagi na liczne zgłoszenia szkód drobnych, powodujące duże obciążenie funduszu ubezpieczeniowego kosztami likwidacji i wypłatami licznych odszkodowań, TWU „Florianka” zastosowało po raz pierwszy w 1886 r. franszyzę integralną. W przededniu I wojny światowej „Florianka” była jedną z największych na świecie instytucji ubezpieczeniowych opartych na zasadzie wzajemności [Biskupski, 1925, s. 31–32]. Globalna suma ubezpieczenia wynosiła wówczas prawie 2,4 mld koron, fundusze rezerwowe ponad 62 mln koron, a około 600 tys. ubezpieczeń przynosiło wraz z odsetkami od lokat prawie 23 mln koron rocznych wpływów. Największe wpływy pochodziły z ubezpieczeń od ognia. W 1913 r. przekroczyły one 14,1 mln koron, z tytułu ubezpieczenia na życie składki wyniosły wówczas 5,1 mln koron. Zarząd TWU „Florianka” postanowił utworzyć instytucję kredytową opartą na zasadzie wzajemności. W 1873 r. zgromadzenie ogólne TWU uchwaliło projekt

statutu Towarzystwa Wzajemnego Kredytu, które wraz z „Florianką” miało wspólną dyrekcję i zarząd, tworząc razem od 1874 r. zespół bankowo-ubezpieczeniowy.

W 1892 r. powstało Ukraińskie Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń „Dnister”, które działało wyłącznie w zakresie ubezpieczeń od ognia. W ciągu 25 lat działalności to Towarzystwo wystawiło blisko 4 mln polis, zebrało 41 mln koron składek oraz wypłaciło 21 mln koron odszkodowań [Biskupski, 1925, s. 35].

W 1909 r. galicyjski przemysłowiec i polityk Władysław Długosz założył Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń „Wisła”. Ta instytucja adresowała swoją ofertę ubezpieczenia od ognia do rolników. W pierwszym roku istnienia „Wisła” wystawiła 9645 polis, w 1914 r. już 48283 polisy. Wartość ubezpieczona wzrosła z 17,6 mln koron (w 1909 r.) do 76,2 mln koron (w 1914 r.). W okresie 1909–1914 Towarzystwo zebrało 2,5 mln koron składek. Od założenia Towarzystwa do końca 1914 r. wypłacono 1415 odszkodowań na kwotę 1,318 mln koron [Sprawozdanie „Wisły”, b.r.w., s. 12, 17].

W 1911 r. dzięki staraniom lwowskiego metropolity grekokatolickiego Andrzeja Szeptyckiego została założona „Karpatia” Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń na Życie i Renty. To Towarzystwo w 1913 r. zebrało 928 polis na sumę 2,785 mln koron [Biskupski, 1925, s. 35].

W zakresie ubezpieczeń społecznych funkcjonowały w Galicji kasy brackie. Organizację istniejących w monarchii habsburskiej takich instytucji unormowała ustawa górnicza z 1854 r. Kasy te były obowiązkowe dla przedsiębiorstw górniczych oraz kopalń wosku ziemnego i asfaltu. Przemiana tych kas w rzeczywistości zakłady ubezpieczeń następowała etapami i zakończyła się w 1907 r. Każda kasa bracka posiadała wówczas dwa wydziały – kasę chorych i kasę prowdziyną. Kasy brackie realizowały niemal wszystkie ubezpieczenia społeczne z wyjątkiem ubezpieczenia na wypadek bezrobocia. W ramach kasy funkcjonowali członkowie o pełnych prawach i członkowie o prawach ograniczonych. Członkami przymusowymi

o pełnych prawach byli wszyscy górnicy, zaś o prawach ograniczonych – urzędnicy górniczy tudzież robotnicy zatrudnieni przejściowo w kopalni celem budowy dróg, kolei, mostów itp. Dobrowolnie mogli się w kasie brackiej ubezpieczyć od choroby także członkowie rodziny górnika, wdowy i sieroty po członkach itp. Koszty ubezpieczenia przymusowego ponosili po połowie ubezpieczony i przedsiębiorca, zaś przy ubezpieczeniu dobrowolnym wyłącznie ubezpieczony. Należy zaznaczyć, że przymusowi członkowie o prawach ograniczonych byli w kasie ubezpieczeni tylko od choroby i wypadku, natomiast przymusowi członkowie o pełnych prawach nie tylko od choroby i wypadku, ale i na wypadek kalektwa. Wdowy i sieroty po członkach o pełnych prawach otrzymywały renty wdowie i sieroce. W 1910 r. w Galicji funkcjonowało 12 kas chorych kas brackich, łącznie z tymi przy kopalniach rządowych, w których ubezpieczonych było 10587 członków. Kas prowizyjnych brackich było również 12, liczba ubezpieczonych w nich członków o pełnych prawach wynosiła 9710, a o prawach ograniczonych – 864 [Buzek, 1913, s. 821–823].

Podsumowanie

W Galicji w drugiej połowie XIX w. powstawały i rozwijały swoją działalność instytucje ekonomii społecznej. Wśród nich największą rolę odegrały spółdzielnie oszczędnościowo-kredytowe oraz towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Spółdzielczość w zaborze austriackim rozwijała się w warunkach prawnych gwarantujących względną swobodę stowarzyszania się. Spółdzielczość oszczędnościowo-

wo-kredytowa powstawała najpierw w miastach, w formie towarzystw zaliczkowych typu Schulzego. Były to instytucje kredytowe klas średnich, kierujące swoją ofertę głównie do drobnych rzemieślników, kupców i urzędników. Na wsi natomiast rozwijała się z inicjatywy F. Stefczyka spółdzielczość kredytowa typu Raiffeisena, która z sukcesem realizowała swoją misję dostarczania taniego kredytu dla włościan. Oba typy instytucji stanowiły skuteczną ochronę przed zjawiskiem lichwy pieniężnej i towarowej. Również istotna była ich rola w krzewieniu kultury, dobroczynności czy też edukacji swoich członków.

Po 1860 r. powstawały i rozszerzały swoją działalność towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych. Jako podmioty ekonomii społecznej stawiały sobie za cel zabezpieczenie ludności na wypadek klęsk żywiołowych jak i innych zdarzeń losowych. Wśród tych instytucji wiodącą rolę odegrało TWU „Floranka” jako przedsiębiorstwo najbardziej innowacyjne nie tylko w Galicji, ale także w Austrii. Tuż przed I wojną światową było to jedno z największych towarzystw ubezpieczeń wzajemnych na świecie. Oprócz szerokiej oferty ubezpieczeń prowadziło również działalność wspierającą ochronę przeciwpożarową i inwestowało w rozwój kadry dla systemu ubezpieczeń. Wśród instytucji ubezpieczeniowych w Galicji istotna była też działalność TWU „Wisła” oraz ukraińskiego TWU „Dnister”, oferujących ubezpieczenia od ognia, oraz TWU „Karpattia”, realizującego ubezpieczenia na życie. W zakresie ubezpieczeń społecznych w górnictwie funkcjonowały kasy brackie, które pod koniec XIX w. przekształcone zostały w zakłady ubezpieczeń.

Literatura

- Basta J.** (2013). *Bankowość komunalna w Polsce w latach 1918–1948*. Warszawa: NDAP.
Biskupski I. (1925). *O ubezpieczeniach*. Poznań: Fiszer i Majewski.

Buzek J. (1913). *Administracja gospodarstwa społecznego*. Lwów: Nakładem Towarzystwa Nauczycieli Szkół Wyższych.

Doerman A. (1911). *Towarzystwo Wzajemnych Ubezpieczeń w Krakowie 1861–1911*. Księga pamiątkowa półwiekowej działalności. Kraków: W.L. Anczyc.

Górnica A. (1976). *Franciszek Stefczyk. Życie, poglądy, działalność*. Warszawa: Zakład Wydawnictw CRS.

Michalski J. (red.) (1914). *Polskie kooperatywy kredytowe i kasy oszczędności. Rozwój i stan obecny na obszarze ziem polskich*. Lwów: Skład Główny w Księgarni Gubrynowicza i Syna we Lwowie.

Morawski W. (1998). *Słownik historyczny bankowości polskiej do 1939 roku*. Warszawa: MUZA SA.

Mrocza L. (1998). „Spółdzielczość kredytowa F.W. Raiffeisena w rolnictwie chłopskim w Galicji”, *Rocznik Naukowo-Dydaktyczny WSP w Krakowie, Prace Historyczne* XIX, z. 193, s. 39–66.

Najdus W. (1971). „Zarys historii polskiego ruchu spółdzielczego w zaborze austriackim”, w: S. Inglot (red.), *Zarys historii polskiego ruchu spółdzielczego*, cz. I do 1918 r. (s. 149–232). Warszawa: Zakład Wydawnictw CRS.

Rybarski R. (1911). *Organizacja kredytu przemysłowego w Galicji i Królestwie Polskim*. Kraków: Drukarnia Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Skodlarski J. (2010). *Franciszek Stefczyk (1861–1924). Pionier spółdzielczości kredytowej*. Łódź: Uniwersytet Łódzki.

Sprawozdanie „Wisły” Ludowego Towarzystwa Wzajemnych Ubezpieczeń we Lwowie z działalności w szóstym i siódmym roku istnienia, tj. za czas od 1 stycznia 1914 do 31 grudnia 1914 i od 1 stycznia 1915 do 31 grudnia 1915 (b.r.w.). Nowy Sącz.

Twarecki L. (1928). *Rola Kas Stefczyka w walce z lichwą na wsi*. Lwów, Kraków, Warszawa: Wydawnictwo Zjednoczenia Związków Spółdzielni Rolniczych Rzeczypospolitej Polskiej.

Witalec R. (2008). *Spółdzielczość kredytowa systemu Schulzego w Małopolsce w latach 1873–1939*. Warszawa: Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego.

Zamoyski G. (2013). *„Pracuj i oszczędzaj”. Kasy oszczędności w Galicji w latach 1844–1914*. Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej.

Żukowska H. (1989). „Powstanie i rozwój Kas Stefczyka”, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia*, vol. XXIII, 13. Sectio H, s. 189–204.

Financial and insurance institutions as the social economy entities in Galicia: An overview

Summary: Galicia was the most backward province in the Habsburg monarchy. In the socio-economic structure of this region, the rural population prevailed, sustaining itself on small farms. Natural disasters occurring in Galicia, especially floods and fires, deepened the impoverishment of the society. The emerging social economy entities were aimed at providing aid to various social groups, particularly the rural population. The essay presents the origins and the functioning of cooperative financial institutions and mutual insurance companies in Galicia in the second half of the 19th century. An attempt to assess the results of the activities of cooperative financial institutions showed their important role in counteracting usury and supporting the development of small farms and crafts by providing cheap credit. In the 1860s, the mutual insurance company „Florianka” was established in Kraków. On the eve of World War I this institution was one of the largest societies of this type in the world. In addition, mutual insurance companies „Wisła”, „Dnister” and „Karpatia” were established and operated in Galicia.

Keywords: Galicia, credit cooperative, mutual insurance company, social economy, fraternity funds.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Polityka społeczna – od aksjologii do akceptacji społecznej¹

Norbert Laurisz*

Streszczenie: Celem tego artykułu jest umiejscowienie polityki społecznej w wymiarze aksjologicznym, jak również prezentacja wpływu aksjologii oraz akceptacji społecznej na konceptualny i realny kształt polityki społecznej. Artykuł prezentuje wybrane elementy procesu kształtowania się wymiaru aksjologicznego polityki społecznej oraz nakreśla specyfikę tego procesu w przypadku działań społecznych państwa. Uzasadnia kształtowanie polityki społecznej w oparciu o bodźce rynkowe i kierowanie zmian w stronę wielosektorowości tej polityki oraz ekonomii społecznej.

Słowa kluczowe: polityka społeczna, aksjologia, akceptacja społeczna, polityka publiczna.

Wprowadzenie

C. Offe w swoich rozważaniach twierdzi, że podstawą aksjologiczną rozwoju społecznego Europy Wschodniej powinna stać się idea sprawiedliwości społecznej, która m.in. będzie legitymizować ingerencję państwa w sferę społeczną (np. polityka społeczna) i ekonomiczną (np. redystrybucja dochodów) [Offe, 2004]. W tym kontekście powstało pytanie, które zostało zadane w tym artykule i na które ten artykuł próbuje odpowiedzieć: W jaki sposób, w zakresie działań społecznych, kształtuje się podbudowa aksjologiczna realizowanych przez państwo polityk i jak w tym przypadku wygląda proces akceptacji społecznej dla samej aksjologii oraz dla dalszych działań państwa. Drugą podjętą kwestią było wykazanie, że koncepcje wielosektorowości polityki społecznej oraz ekonomii społecznej mogą ze względów aksjologicznych stanowić

podstawę dla szeroko akceptowanych działań państwa w tym obszarze.

1. Polityka społeczna – koncepcja, granice i zakres

Punktem wyjścia dla rozważań w niniejszym artykule jest przekonanie o wyraźnym i mocnym wpływie oraz znaczącej sile oddziaływania polityk publicznych na sferę społeczną i ekonomiczną państw. Drugim kluczowym elementem jest przekonanie o silnym i dwukierunkowym oddziaływaniu sfery ekonomicznej i społecznej. Zakres oraz skala implementacji polityk publicznych, czy to bardziej kierująca się w stronę państwa minimalnego (np. według koncepcji R. Nozicka), czy też w kierunku silnej egalitarności (np. zgodnie z koncepcją J. Rawlsa), jest efektem wyboru aksjologicznego i uwarunkowań społeczno-politycznych występujących w danym kraju. Jednak dla każdego regulatora i twórcy polityki społecznej

¹ Publikacja została przygotowana w projekcie „Doskonalenie usług w sektorze publicznym: wymiar europejski” nr: 057/WGAP-KAP/02/2018/S/8057, dofinansowanym z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na utrzymanie potencjału badawczego.

* **Norbert Laurisz**
Katedra Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: norbert.laurisz@uek.krakow.pl

ważnym ograniczeniem stają się określone ramy prawne z całym bagażem zasad, wartości i norm konstytucyjnych.

Przez działanie społeczne państwa będą rozumiał kierunkową politykę publiczną, której celem jest zmiana sytuacji określonych grup społecznych i/lub zmiana stosunków społecznych w danym zakresie. Realizowana w ten sposób polityka publiczna oddziałuje na rozwój społeczny i ekonomiczny poprzez kreowanie i kształtowanie stosunków społeczno-ekonomicznych, które, co należy podkreślić, silnie opierają się na aksjologii ekonomicznej [Furman, Stiglitz, 1998]. Ostatnim obszarem koniecznym do zdefiniowania jest ekonomia społeczna, którą będą rozumiał relatywnie szeroko, jako każde działanie zbiorowe wykorzystujące narzędzia ekonomiczne, które ma na celu realizację misji bądź celów społecznych [Herbst, Nałęcz, 2011].

Działania społeczne państwa to wieloaspektowy obszar aktywności. Obszar, którego granice można zakreślić jedynie umownie, ponieważ nie jest możliwe wyabstrahowanie z ogółu polityk publicznych tych, które ograniczają się jedynie do spraw społecznych. Przyjęcie zbyt wąskiego podejścia, jakim z reguły jest wspieranie osób w trudnej sytuacji życiowej, oznacza postrzeganie i rozumienie polityki społecznej jako pomocy społecznej i redukuje jeden z podstawowych atrybutów tej polityki publicznej, jakim jest możliwość pozytywnego oddziaływania na rozwój. Dodatkowym, negatywnym aspektem jest odebranie jej możliwości kształtowania strategicznych rozwiązań, poprzez ograniczenie jej pola oddziaływania jedynie do sfery reaktywności. Odbierając polityce społecznej możliwość tworzenia rozwiązań i kształtowania postaw, spycha się niezwykle ciekawy obszar potencjalnych oddziaływań społecznych na margines nieaktywności, dysfunkcji i entropii społecznej. Dobrym przykładem pokazującym takie właśnie postrzeganie polityki społecznej z perspektywy polityk publicznych jest konstrukcja polskiego ministerstwa zajmującego się pracą i polityką

społeczną. Tworząc to ministerstwo dokonano wyraźnego podziału na sferę aktywności zawodowej i traktowanej szerzej aktywności społecznej i oddzielono ją w sposób wyraźny od sfery biedy i patologii, jaką jest nieaktywna sfera polityki społecznej i jej adresaci. W ten sposób potwierdza się wyraźne rozróżnienie roli i celów działań publicznych i tworzy się stygmatyzujący charakter polityki społecznej, który w wielu krajach stawia jej odbiorców w opozycji do „normalnej” reszty społeczeństwa [patrz m.in.: Friske, 2004; Golinowska, 2018]. Takie umiejscowienie polityki publicznej i jej odbiorców prowadzi z jednej strony do niezrozumienia i często nawet nieakceptowania działań prowadzonych w tym obszarze przez państwo, z drugiej strony, poprzez praktyczne zawężenie zakresu działania do pomocy, nie pozwala na skuteczną profilaktykę, kształtowanie postaw, czy zmianę zachowań ludzkich, co w efekcie skutkuje brakiem sukcesów zarówno w przeciwdziałaniu biedzie i innym dysfunkcjom, jak i ułatwianiu wychodzenia z niej, czyli sferom, którym ta polityka powinna służyć.

2. Ewolucja koncepcji polityki społecznej

Do czasu II wojny światowej pragmatyka polityków decydowała o realizacji polityk publicznych, które dziś określamy mianem działań społecznych państwa. Zakres tych działań był determinowany praktyką lub ekonomią, czego dobrym przykładem był amerykański *New Deal*. Radykalna zmiana optyki nastąpiła wraz z rosnącą siłą społeczeństwa obywatelskiego i zarazem pogarszającą się sytuacją społeczną w okresie II wojny światowej. Punktem zwrotnym był Raport Williama Beveridga *Social Insurance and Allied Services* z 1942 roku, w którym *expressis verbis* uznaje się prawa społeczne za prawo obywatelskie całego społeczeństwa. Od tego momentu ekonomia coraz częściej zaczyna dostrzegać ten aspekt i w znacznej mierze włączyła go do głównego nurtu rozważań. Od publikacji Raportu liczy się początek państwa

opiekuńczego (*welfare state*). Nauki społeczne rozwijają teorie praw obywatelskich łączonych z państwem opiekuńczym, T.H. Marshall postuluje i zarazem uzasadnia konieczność działania państwa m.in. w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb obywateli jak również wspierania zatrudnienia [Morawski, 2001]. Ważnym elementem dla tak prowadzonej polityki był model Rehna-Meidnera, który stał się podstawą tworzenia skandynawskiego modelu państwa opiekuńczego, łączącego rozwój ekonomiczny i silne wsparcie państwa nakierowane na sferę społeczną i ekonomiczną. Kierunkowe działanie państwa w obszarze polityki rynku pracy czy polityki społecznej łączy się z wysokim wzrostem gospodarczym, co pozwala na potwierdzenie koncepcji efektywności polityk publicznych w krajach zachodnich oraz pozytywnego współwystępowania polityki społecznej i wzrostu gospodarczego.

Lata siedemdziesiąte XX w. (m.in. kryzysy naftowe i pogłębiająca się stagflacja) wpłynęły na przewartościowanie wizji państwa opiekuńczego, którego działania zawsze pozytywnie wpływają na sytuację na rynku i stosunki społeczno-gospodarcze. Niezdolność do wyjścia z kryzysu gospodarek zachodnich łączyła się z rosnącymi oczekiwaniami społecznymi i równie szybko rosnącym zapotrzebowaniem na działania społeczne. Przewartościowanie to wpłynęło na zmianę podejścia do państwa jako takiego, do idei państwa dobrobytu i do ingerencji państwa w rynek. Pojawiły się argumenty, że państwo nie jest w stanie finansować działań społecznych bez pogorszenia sytuacji gospodarki, oraz że efektywność działań państwa w tych obszarach jest bardzo niska. Zauważa się, że państwo wchodzi w coraz większym stopniu w obszary dotychczas zarezerwowane dla rodziny, np. opieka nad dziećmi czy osobami starszymi, edukacja. Często podkreśla się, że w społeczeństwach rośnie roszczeniowość postaw i poglądy etatystyczne. Staje się to wyraźnie widoczne, kiedy do władzy dochodzą Margaret Thatcher i Ronald Reagan i wprowadzają politykę ogra-

niczenia zaangażowania państwa w sprawy społeczne, jednak na przestrzeni kolejnych 30 lat udział wydatków społecznych państw w stosunku do PKB w zasadniczy sposób się nie zmienia [Szarfenberg, 2009]. Mimo tego koncepcja państwa tworzącego możliwości rozwinęła się i wraz z koncepcją menedżeryzmu przekształciła się m.in. w reformatorski ruch nowego zarządzania publicznego. Co istotne, państwo nie było w stanie, mimo prób, wycofać się z dotychczasowej polityki. Modyfikacje zaczęły obejmować jedynie sposoby zarządzania, natomiast skala interwencji państwa w sferze społecznej nie zmniejszała się.

Przeciwnicy ingerencji państwa w rynek uznają, że wpływa ona negatywnie na społecznoekonomiczną sferę życia ludzkiego, w szczególności poprzez niszczenie/wypaczenie naturalnego mechanizmu dostosowawczego. W opozycji do tego twierdzenia często wykazuje się, że systemy egalitarne, bazujące na aktywności państwa i wyraźnej redystrybucji, nie wykazują niższej wydajności w skali gospodarki. Argumentuje się to poprzez fakt, że gospodarki państw opiekuńczych nie notują niższego poziomu wzrostu od krajów z niższym poziomem egalitaryzmu, a zmniejszanie nierówności dochodowych i majątkowych jest czynnikiem wyraźnie sprzyjającym wzrostowi gospodarczemu i efektywności gospodarowania. Idąc tym tokiem rozumowania T. Kowalik przekonuje, że egalitaryzm jest możliwy jedynie w oparciu o aktywne działanie państwa zarówno w obszarze społecznym, jak i gospodarczym. Na tej podstawie uzasadnia on sens i konieczność wykorzystywania efektów wzrostu gospodarczego do realizacji, bazujących na egalitaryzmie, celów społecznych. Oczywiście, co podkreśla, przy założeniu zachowania równowagi pomiędzy bodźcami rynkowymi a działaniami państwa, gdyż, co wykazuje, efektywność gospodarowania wyraźnie się obniża wraz ze zbliżaniem się do ekstremów, zarówno po stronie wysokiego rozwarstwienia i biernej polityki, jak i po

stronie aktywnego państwa i silnej redystrybucji [Kowalik, 2005].

Jednak skutki zmian z lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, w szczególności reorientacja efektywnościowa, wpłynęły na postrzeganie zagadnień społecznych przez pryzmat wyniku ekonomicznego. Model ten zaczął ulegać wyraźnie widocznej erozji dopiero w efekcie kryzysu z 2008 r. i jego społeczno-ekonomicznych skutków. Przykładowo S. Golinowska zauważa, że w przestrzeni publicznej krystalizują się koncepcje reformy państwa i polityk publicznych; w sferze działań społecznych orientują się one na wzrost społecznej skuteczności [Golinowska, 2018]. W dalszej części Golinowska podkreśla, że zmiany te mają z jednej strony charakter formalny – poszukują rozwiązań dla negatywnych efektów wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego i współzarządzania, m.in.: rozmywającej się odpowiedzialności, braku koordynacji polityk na różnych poziomach i w różnych obszarach, czy braku koherentnych systemowych rozwiązań. Z drugiej strony zmiany te koncentrowały się na aspektach merytorycznych, z których najważniejszym jest reorientacja na nowe ryzyka, w tym ryzyka społeczne.

3. Ryzyka społeczne

Od lat dziewięćdziesiątych obserwuje się wyraźny i stabilny wzrost nierówności dochodowych w Europie [patrz m.in. Piketty, 2014; OECD, 2015]; prowadzi to do wyraźnych zmian w strukturze społecznej. Zmiana ta jest efektem wielu równoległych procesów, które negatywnie wpływają na sytuację coraz większych grup społecznych i odpowiada za społeczno-gospodarcze zmiany strukturalne. Pierwszym jest bez wątpienia proces zmian technologicznych – zmieniający sposób życia, relacje społeczne, ale również gospodarkę i rynek pracy, szczególnie pod kątem niedopasowania kwalifikacji zawodowych, w tym cyfrowych. Drugim jest wysoka elastyczność rynku pracy – to czynnik wprowadzający

silną niepewność z perspektywy indywidualnej (po stronie podażowej rynku pracy), jak również destabilizujący decyzje ludności w zakresie edukacji, kariery zawodowej, migracji, inwestycji itd. Kolejnym korelatem jest globalizacja i otwarty handel – silne procesy konsolidacyjne, monopolizujące i oligopolizujące gospodarkę, zmieniają strukturę małego biznesu, obniżają marżowość przedsięwzięć realizowanych w małej skali, co negatywnie wpływa na kondycję szczególnie mikro i małych przedsiębiorstw, zmieniając opłacalność gospodarczą przedsięwzięć i redukując konkurencyjny rynek. Ostatnim z ważnych czynników jest stale rosnąca siła kapitału przy równoczesnej bardzo wysokiej elastyczności decyzji kapitałowych, w efekcie skłonność inwestorów do transakcji kapitałowych rosła – co pokazał kryzys z 2008 r. – i nadal rośnie. Opisane zmiany społeczno-gospodarcze wywołują tzw. efekt św. Mateusza, co oznacza wzrost bogactwa w grupie bogatych i rosnący udział ich bogactwa w populacji ogółem.

Interesującym potwierdzeniem występowania takich zmian w strukturze społecznej w Polsce są badania P. Bukowskiego i F. Novokmeta, które pokazują, że w okresie 25 lat miał miejsce ponad dwukrotny wzrost udziału w dochodach 1% najbogatszych ludzi w Polsce niż 50% mniej zarabiającej części społeczeństwa [Bukowski, Novokmet, 2017].

4. Empiryczne uzasadnienie zmian społecznych

W tym miejscu chciałem przedstawić dwa spostrzeżenia bazujące na wynikach badań empirycznych. K. Wysieńska podkreśla, że wyniki prowadzonych przez nią badań w Polsce pokazują, że skłonność do tolerowania w polskim społeczeństwie wysokich nierówności, jako warunku koniecznego dla wzrostu zamożności, maleje wraz ze wzrostem zamożności kraju [Wysieńska, 2014].

Drugim przykładem są badania R. Wilkinson i K. Pickett, którzy opracowali indeks pro-

blemów społecznych, zawierający następujące zmienne: dalsze trwanie życia, nastoletnie macierzyństwo, zaufanie, mobilność społeczna, zabójstwa, populacja więźniów, otyłość, kompetencje matematyczne i piśmiennicze czy umieralność niemowląt. Dokonali pomiaru wartości indeksu w krajach rozwiniętych, a następnie wykazali występowanie silnej dodatniej korelacji ze zmianą poziom nierówności dochodowych [Wilkinson, Pickett, 2011]. Wyniki tych badań pokazują, że im wyższy poziom nierówności dochodowych występuje w danym społeczeństwie, tym towarzyszy im wyższy poziom problemów społecznych.

5. Aksjologia zmiany

Ważnym atrybutem polityki społecznej jest jej precyzyjne umiejscowienie aksjologiczne. Jak twierdzi J. Supińska państwo nie może być neutralne aksjologicznie, co za tym idzie państwo powinno określić podstawę aksjologiczną swoich działań [Supińska, 2007]. Dlatego też pierwszą płaszczyzną analizy powinna być właśnie aksjologia, ponieważ ten, kto i w jaki sposób definiuje wartości, równocześnie określa cele i w efekcie decyduje o kształcie danej polityki. Definiowanie wartości i na ich podstawie określanie celów realizowanej polityki jest punktem wyjścia dla procesu decyzyjnego. Wpisując się w cykl polityk publicznych, już na etapie diagnostycznym kluczowa staje się optyka aksjologiczna. W przypadku części polityk publicznych, jak np. w polityce społecznej, ustalenie aksjologii na najwyższym poziomie partycypacji społecznej, tj. poprzez dokonywany przez obywateli wybór danej opcji politycznej i tym samym aksjologicznej, sprawia, że ustalanie celów nadrzędnych odbywa się przy najsilniejszym z możliwych procesów legitymizujących politykę państwa.

Definiowanie celów nadrzędnych stanowi implikację dokonanego wyboru pomiędzy dwoma postawami: (1) dążeniem do osiągnięcia kierunkowych zmian społecznych (rozwo-

ju społecznego); (2) dążeniem do utrzymania *status quo*, czy inaczej obroną przed regresem społecznym. W dalszej mierze wynika ono z doboru zasad w przestrzeni pomiędzy wymiarem aksjologicznym i prakseologicznym, tj. między wartościami a realiami. Oznacza to, że proces kreowania polityki społecznej rozpoczyna się w ramach najbardziej partycypacyjnej formy podejmowania decyzji, przy równoczesnym założeniu transcendencji aksjologicznej, czyli wyznaczania zasad poza systemem administracji publicznej i jej akceptacji oraz realizacji przez decydentów publicznych. Jak zauważa P. Łyżwa wszystkie działania w tej materii muszą być poddawane procesowi wartościowania i hierarchizacji ze względu na wartości nadrzędne [Łyżwa, 2012]. Aspekt ten jest o tyle istotny, że istnieje wysokie prawdopodobieństwo silnej konfrontacji wyznaczonych celów nadrzędnych z realiami, m.in. w kontekście efektywności i skuteczności stosowania pewnych rozwiązań, jednak bez wątpienia narzucony odgórnie silny rys aksjologiczny będzie wyznaczał sposób postrzegania rzeczywistości, a dalej kształtowania i wdrażania polityk publicznych.

Z tej perspektywy polityka społeczna jest obszarem działania państwa, który podlega wyraźnej dwustopniowej weryfikacji społecznej. Weryfikacja ta jest rozumiana z jednej strony przez akceptację aksjologii na poziomie najwyższym oraz z drugiej strony przyzwolenia społecznego na poziomie najniższym. Dzięki temu osiągnięta jest równowaga pomiędzy aspektem aksjologicznym i prakseologicznym.

Pierwszym elementem zastosowania matrycy instytucjonalnej (modelu aksjologicznego) jest metoda działania, innymi słowy ujęty w jeden system zbiór narzędzi i instrumentów stosowanych w polityce publicznej. W polityce społecznej z reguły przedstawia się cztery takie typy [Supińska, 2007]: (1) wyzwalający/liberalny – kierowany do osób aktywnych i samodzielnych, napotykających przejściowe problemy. Charakteryzuje go: brak narzędzi kształtujących postawy, nacisk na czasowe

wsparcie w celu przezwyciężenia napotkanych trudności, traktowanie osób jak pełnoprawnych uczestników rynku; (2) opiekuńczy – kierowany do osób pasywnych, z częstym syndromem bezradności, wymagających stałej lub długookresowej pomocy i wsparcia. Oznacza traktowanie osób jak niepełnosprawnych; (3) bodźcowy – kierowany do osób zdemoralizowanych, niechętnych zmianie postawy bez wyraźnej nagrody. Oznacza traktowanie osób jak niegroźnych leni, którzy wymagają zapłaty za określone działania; (4) rygorystyczny – kierowany do osób zdemoralizowanych, niechętnych zmianie postawy. Jedynym sposobem wymuszenia odpowiednich postaw jest w nim potencjalna kara. Oznacza traktowanie osób jako grupy zdeprawowanej; osoby te bez widma kary nie zmieniają swoich zachowań.

Polityka społeczna nie spełnia tylko roli doraźnej na poziomie behawioralnej skuteczności, lecz jej celem jest kształtowanie postaw i zachowań, które mają wpłynąć na trwałą poprawę sytuacji beneficjentów. Zastosowanie nieodpowiedniego modelu może, mimo czasowych sukcesów, zadziałać przeciwskutecznie. W tym przypadku problemem staje się ośrodek motywacji, który jest wspierany przez realizowane działania. Mianowicie możliwe jest wdrożenie i utrwalenie tzw. protezy motywacyjnej; dzieje się tak wtedy, kiedy polityka społeczna nie wytwarza wewnętrznych bodźców do działania, tylko sama staje się bodźcem, bez którego zanika aktywność beneficjentów. W tym kontekście zauważa się, że dominacja modelu rygorystycznego, bodźcowego lub opiekuńczego prowadzi do zmiany postaw wewnątrzstrzęsowych, tzn. tych, które wynikają z wewnętrznej motywacji do działania, na zewnątrzstrzęsowe, tzn. tych, które do wystąpienia określonego zachowania/postawy wymagają bodźców zewnętrznych. W ten sposób aksjologia wpływa na cele polityki publicznej w tym obszarze i jednocześnie określa najczęściej model dominujący. Co w konsekwencji decyduje o obliczu tej polityki

oraz o narzędziach i metodach wykorzystywanych do jej realizacji.

Wdrażanie polityki społecznej nie polega na wykorzystywaniu jednej tylko metody; z reguły praktyczna realizacja celów społecznych polega na wykorzystaniu wszystkich metod w zależności od poziomu ich skuteczności. Natomiast przyjmuje się, że na zdefiniowanym i wybranym poziomie aksjologicznym definiuje się również metodę w formie oczekiwanych postaw/zachowań względem osób czy problemów.

W polskim społeczeństwie dominuje oczekiwanie co do stosowania modelu rygorystycznego, jednak zejściu na poziom mikro (bliżej konkretnych przypadków) towarzyszy tendencja do zmiany postaw w kierunku permissywnym [Jasińska-Kania, Marody, 2002]. Dlatego metody działania stosowane w ramach implementacji polityki społecznej nie stanowią monolitu, jednak ważnym aspektem przyjętej aksjologii jest wyraźny determinizm dotyczący przyjętej metody działania. Choć warto podkreślić, że w procesie przyzwolenia społecznego powstaje w ten sposób rozwarstwienie oczekiwań, gdyż im wyższy poziom, tym bardziej rygorystyczne postrzeganie beneficjentów i tym samym dobór stosowanych metod różni się od doboru na poziomie bliższym beneficjentowi [Wasylewski, 2007].

Jeszcze innym ciekawym przykładem jest ocena polityki społecznej rozumianej jako transfery społeczne. W opozycji do innych badanych nacji Polacy wyraźnie i prawie jednoznacznie definiują transfery społeczne jako czynnik wywołujący bierność beneficjentów – określane poprzez „lenistwo” (*European Social Survey*). Wyniki te w sposób wyraźny pokazują stosunek polskiego społeczeństwa do polityki społecznej opartej na transferach. Tym samym wydaje się, że naturalnym procesem powinna być akceptacja takich działań, które niosą ze sobą aktywność społeczną i zawodową beneficjentów. Co oznacza wyraźny zwrot ku zasadzie wsparcia i aktywizacji poprzez pracę, jako klasycznej zasadzie

przyświecającej wdrażaniu inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej czy aktywnym politykom rynku pracy (ALMP). Oczywiście jest, że z perspektywy rzeczywistej sytuacji rynkowej ekonomia społeczna, chociażby z powodu małej liczby podmiotów ekonomii społecznej działających na rynku, podobnie jak ALMP, w kontekście ograniczonego zasięgu i skuteczności tych działań, nie stanowią remedium na problemy społeczne [Frączek, Laurisz, 2012], jednak działania prorynkowe uzyskują wysoki poziom akceptacji społecznej na wysokim poziomie oceny. W konsekwencji można zauważyć, że odpowiedzią na tak postawione oczekiwania społeczne, łączone z dość rygorystyczną aksjologią, staje się wielosektorowa polityka społeczna oraz ekonomia społeczna, jako klasyczny przykład działania rynkowego, ale z gwarantowanym wsparciem państwa, niepozostawiającego beneficjenta w trudnej sytuacji życiowej i zawodowej, ale jednak wymuszającego działanie aktywne, zmierzające do usamodzielnienia.

Podsumowanie

W dzisiejszej przestrzeni polityczno-społecznej widoczny stał się prymat spraw i problemów gospodarczych nad społecznymi. Problemy społeczne, jeżeli już pojawiają się w zakresie dyskursu publicznego, odnoszą się głównie do dyskursu dochodowego, wysokości obciążeń podatkowych, ulg podatkowych czy świadczeń rodzinnych itp. Mimo często wysokiego umocowania normatywnego, problematyka społeczna stała się obszarem o wysokim poziomie deklaracyjności i obniżającym się, wraz z wyraźną tendencją odpaństwowienia, poziomem materializacji. Brak odpowiedniej i koherentnej wizji polityki społecznej w Polsce wpływa na rozwarstwianie się społecznej odpowiedzialności państwa. Wspominane już oddzielenie się deklaracyjności, realizacji oraz aksjologii od rzeczywistych działań jest często tłumaczone pragmatyką. Jednak wyraźnie widoczne staje się

kolejne pęknięcie wynikające z systematycznego odpaństwowiania polityki społecznej, polegającego na przejmowaniu przez sektor rynkowy i społeczny wielu zadań, wcześniej realizowanych przez państwo, m.in w sferze edukacji, kultury, zdrowia, opieki nad dziećmi czy osobami starszymi itd. Niebezpieczeństwo tego pęknięcia polega przede wszystkim na zanikającej akceptacji społecznej dla działań państwa w obszarze społecznym. Wynika to z jednej strony z niezrozumienia, a z drugiej z rosnącego problemu nierówności dostępu do usług publicznych.

Przyjmując za punkt wyjścia funkcje państwa w obszarze społecznym należy zauważyć, że państwo przyjęło na swoje barki duży zakres odpowiedzialności – za całe społeczeństwo i jego rozwój, jak również za jednostkę i jej rozwój. Określając zakres działania państwa, wynikający zarówno z deklaracji decydentów, jak i oczekiwań obywateli, widoczna staje się dość jednokierunkowa dynamika inkorporacyjna. Państwo przejmuje na nowo, po czasowej fali odpaństwowiania polityki społecznej, zobowiązania co do działań w kolejnych obszarach problemowych. W tym miejscu powstaje pytanie, w jaki sposób pozyskać dla tych działań akceptację społeczną. Odpowiedzią wydaje się być nacisk na wdrażanie spójnej wielosektorowej polityki społecznej oraz uczynienie z ekonomii społecznej ważnego elementu polityki społecznej, gdyż poziom akceptacji dla tak prowadzonych działań, które łączą w sobie aktywizację i wsparcie, przez co zmniejszają zakres dekomodyfikacji, jest wysoki.

Artykuł ten miał na celu wykazanie zakresu oddziaływania podbudowy aksjologicznej na tworzenie polityki publicznej. Jak można zauważyć siła i zakres tego oddziaływania są wyraźne, następnym krokiem analiz powinien być kontekst prakseologiczny i odpowiedź na pytanie, jakie narzędzia należy dobrać, aby skutecznie przeciwdziałać problemom społecznym w kontekście przyjętej wcześniej aksjologii.

Literatura

- Bukowski P., Novokmet F.** (2017). „Inequality in Poland: Estimating the whole distribution by g-percentile, 1983-2015”, *WID.world Working Paper Series*, nr 21.
- Frączek M., Laurisz N.** (2012). „Ekonomia społeczna a rynek pracy”, w: M. Frączek, S. Mazur, J. Hausner (red.), *Wokół ekonomii społecznej* (s. 157–176). Kraków: MSAP UEK.
- Frieske K.W.** (2004). *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Furman J., Stiglitz J.** (1998). *Economic Consequences of Income Inequality*, Economic Policy Symposium Proceedings, „Income Inequality Issues and Policy Options”, Jackson Hole, Wyoming, August 27–29, Federal Reserve Bank of Kansas City, <https://www.kansascityfed.org/publicat/sympos/1998/s98stiglitz.pdf> (dostęp: 6.09.2018).
- Golinowska S.** (2018). *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*. Warszawa: Fundacja Batorego.
- Herbst J., Nałęcz S.** (2011). „Panorama podmiotów gospodarki społecznej i ekonomii społecznej”, w: M. Grewiński M., Rymśa M. (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracyjne w sektorze gospodarki społecznej*. Warszawa: WSP TWP.
- Jasińska-Kania A., Marody M.** (2002). *Polacy wśród Europejczyków. Wartości społeczeństwa polskiego na tle innych krajów europejskich*. Warszawa: Scholar.
- Kowalik T.** (2005). *Systemy gospodarcze*. Warszawa: Fundacja innowacja.
- Łyżwa P.** (2012). „Aksjologiczne uwarunkowania polityki jako sfery społecznej – zarys problemu”, *Wrocławskie Studia Politolologiczne*, nr 13.
- Morawski W.** (2001). *Socjologia ekonomiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- OECD** (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.
- Offe C.** (2004). „Capitalism by democratic design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe”, *Social Research: An International Quarterly*, nr 71 (3), s. 501–528.
- Piketty T.** (2014). *Kapitał w XXI wieku*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Supińska J.** (2007). „Style i instrumenty polityki społecznej”, w: Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: PWN.
- Szarfenberg R.** (2009). *Modele polityki społecznej w teorii i praktyce*. Warszawa: IPS UW.
- Wasylewski R.** (2007). „Lokalna polityka społeczna”, w: Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: PWN.
- Wilkinson R., Pickett K.** (2011). *Duch równości. Tam gdzie panuje równość wszystkim żyje się lepiej*. Warszawa: Wydawnictwo Czarna Owca.
- Wysieńska K.** (2014). *Determinanty i dynamika postaw wobec nierówności i państwa opiekuńczego*. Warszawa: POLPAN.

Social policy: From axiology to social acceptance

Summary: The purpose of this article is to place social policy in the axiological dimension, as well as to present the influence of axiology and social acceptance on the conceptual and real shape of social policy. The article presents selected elements of the process of shaping the axiological dimension of social policy and outlines the specificity of this process in the case of social activities of the state. It justifies shaping social policy based on market factors and directing changes towards the multi-sectoral character of this policy and social economy.

Keywords: social policy, axiology, social acceptance, public policy.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Kształtowanie wizerunku organizacji pozarządowych¹

Kamila Pilch*

Streszczenie: Jednym z ważniejszych niematerialnych zasobów współczesnych organizacji jest wizerunek. Kreowanie i zarządzanie nim jest istotne z punktu widzenia wszystkich organizacji, w tym również organizacji pozarządowych, konkurujących o wolontariuszy, sponsorów czy sympatyków. Celem artykułu jest przedstawienie technik public relations umożliwiających zarządzanie komunikacją w celu kreowania wizerunku. W opracowaniu przedstawione zostały podstawowe komponenty, z których składa się wizerunek, techniki public relations wykorzystywane w zarządzaniu komunikacją z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym oraz wyniki dotychczasowych badań wizerunkowych trzeciego sektora. Przeprowadzone analizy wskazują na potrzebę prowadzenia systematycznych działań wspierających kształtowanie wizerunku zarówno trzeciego sektora jako całości, jak i poszczególnych organizacji działających w jego ramach.

Słowa kluczowe: wizerunek, kształtowanie wizerunku, organizacje pozarządowe.

Wprowadzenie

Z roku na rok powstaje coraz większa liczba organizacji pozarządowych. Według danych portalu ngo.pl zarejestrowanych jest obecnie 135 000 organizacji, z czego szacuje się, że około 70–75% z nich prowadzi aktywną działalność². Podmioty funkcjonujące w trzecim sektorze przechodzą proces profesjonalizacji nie tylko pod kątem merytorycznej działalności, ale także w zakresie zarządzania, kierowania organizacją, promocji, kreowania wizerunku i szeroko pojętej współpracy z mediami [Kotnis-Górka, Wysocki, 2011]. W budowaniu przewagi konkurencyjnej ważną rolę odgrywają zasoby niematerialne przedsiębiorstw, w tym przede wszystkim ich wizerunek. Jego

umiejętne budowanie wymaga zastosowania technik i narzędzi wypracowanych na gruncie public relations.

Celem artykułu jest przedstawienie narzędzi z zakresu public relations, które mogą być stosowane w budowaniu wizerunku i komunikacji z otoczeniem przez organizacje pozarządowe. Opracowanie składa się z czterech części. W pierwszej z nich zdefiniowany został termin *organizacja pozarządowa* oraz specyfika działania tego rodzaju podmiotów, następnie przedstawiono wyniki dotychczasowych badań wizerunkowych organizacji pozarządowych. W kolejnej części omówione zostały główne komponenty i sposoby konceptualizacji pojęcia *wizerunek*, a następnie wymieniono, za pomocą jakich narzędzi public relations możliwe jest zarządzanie komunikacją

¹ Publikacja została przygotowana w projekcie „Dokształcanie usług w sektorze publicznym: wymiar europejski” nr: 057/WGAP-KAP/02/2018/S/8057, dofinansowanym z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na utrzymanie potencjału badawczego.

² <https://fakty.ngo.pl/fakt/liczba-ngo-w-polsce> (dostęp: 13.12.2018).

* Kamila Pilch

Katedra Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: kamila.pilch@uek.krakow.pl

z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym organizacji.

1. Organizacje pozarządowe

Od lat 40. ubiegłego stulecia organizacje przyporządkowuje się do trzech głównych sektorów społeczno-gospodarczych [Bogacz-Wojtanowska, 2016]. Pierwszy z nich to sektor publiczny, którego zadaniem jest zaspokajanie potrzeb obywateli zgodnie z istniejącymi regulacjami prawnymi. Drugi sektor tworzą przedsiębiorstwa i utożsamiany jest z biznesem. Trzeci sektor (obywatelski) tworzą formalne i nieformalne inicjatywy oraz organizacje.

Organizacje pozarządowe³ definiowane są jako współczesne formy samoorganizacji społecznej, struktury integrujące grupy obywateli, które charakteryzują się względnie dojrzałą tożsamością społeczną, określonym stopniem zorganizowania, prywatnym charakterem inicjatywy, dobrowolnością uczestnictwa, niezależnością i niekomercyjnością a także, na ogół, znacznym udziałem wolontariatu i istotną rolę w kształtowaniu postaw ludzkich [Gliński, 2006]. Podstawowym celem ich funkcjonowania nie jest zysk, a działalność na rzecz wybranego interesu publicznego [Brzuska, Kukulak-Dolata, Nyk, 2017]. Obowiązująca ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁴ wyklucza z kategorii organizacji pozarządowych podmioty, które:

- są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych lub są przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- działają w celu osiągnięcia zysku,

- są osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje osobowość prawną.

Trzeci sektor tworzony przez rozmaite podmioty, w tym głównie fundacje i stowarzyszenia, jest ważnym elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego. To właśnie aktywność zrzeszania się ludzi w dobrowolnych organizacjach w celu realizacji wspólnych zadań jest – obok korzystania przez społeczeństwo z praw politycznych – wskaźnikiem zaufania społecznego w badaniu Diagnoza Społeczna [Czapiński, Panek, 2015]. Zaufanie społeczne jest z kolei jednym z istotnych elementów budowy społeczeństwa obywatelskiego. Przy tym profil działalności organizacji tworzących trzeci sektor może być różnorodny i jest związany z np. sportem, ekologią, sztuką, zdrowiem, rozwojem lokalnym, rynkiem pracy itd.

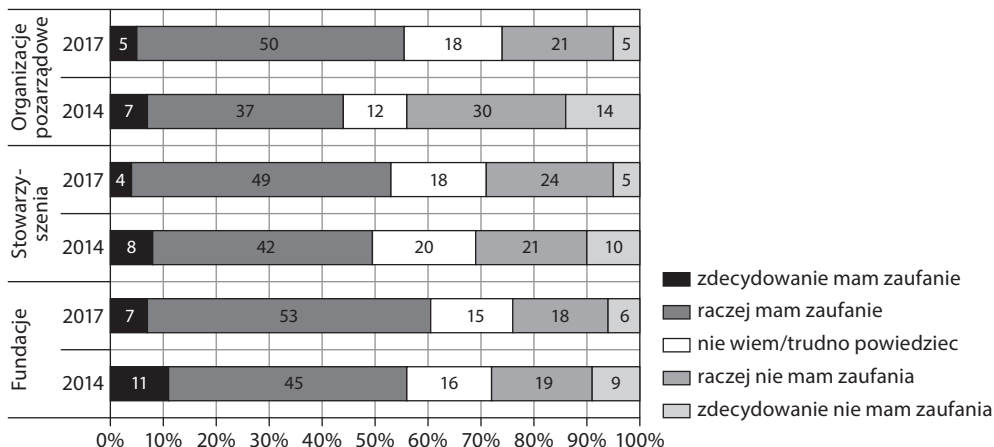
W świetle powyższych rozważań szczególnie istotny jest społeczny wizerunek podmiotów tworzących trzeci sektor. NGO są traktowane jako instytucje zaufania społecznego, które identyfikując luki w potrzebach społecznych starają się je wypełnić, często dysponując przy tym publicznymi pieniędzmi. Z tej perspektywy ważnym elementem jest sposób ich postrzegania, nie tylko przez grupy, do których kierują one swoje działania, ale również przez ich pracowników, ogół społeczeństwa oraz media. Społeczny wizerunek trzeciego sektora i podmiotów działających w jego ramach jest jednym z kluczowych elementów decydujących o możliwości pozyskania sympatyków, wolontariuszy, pracowników czy sponsorów.

2. Wizerunek organizacji pozarządowych w Polsce

Dla każdej organizacji pierwszym krokiem w budowaniu strategii PR-owych jest zbadanie stanu wyjściowego, w tym identyfikacja, w jaki sposób dany podmiot jest postrzegany przez otoczenie. W przypadku organizacji pozarządowych działających w Polsce ich wizerunek

³ W pracy stosowane będą zamiennie terminy: organizacja pozarządowa oraz NGO.

⁴ Dz.U. 2018 poz. 450, z późn. zm.

Rysunek 1. Zaufanie do organizacji trzeciego sektora

Źródło: [Gumkowska, 2017a].

może być zdiagnozowany dzięki wynikom badań zrealizowanych m.in. przez Stowarzyszenie Klon/Jawor⁵. W kolejnej części zostaną zaprezentowane najważniejsze wyniki dotychczas prowadzonych analiz.

Jednym z czynników ujawniających nastawienie, za pomocą którego w pośredni sposób można dokonać oceny wizerunku, jest zaufanie. Wyniki sondaży przeprowadzonych w 2014 i 2017 r. ukazują wzrost odsetka osób, które ufają (na podstawie odpowiedzi 'zdecydowanie mam zaufanie' i 'mam zaufanie') zarówno organizacjom pozarządowym, jak fundacjom i stowarzyszeniom. W 2017 r. największym zaufaniem cieszyły się fundacje (60%), organizacjom pozarządowym ufało 55% badanych, a stowarzyszeniom – 53% [Gumkowska, 2017a]. Jednocześnie zmniejszył się odsetek osób, które zadeklarowały zdecydowany brak zaufania do NGO. Szczegółowe wyniki z tego badania zostały zaprezentowane na rysunku 1.

Pierwszym skojarzeniem Polaków związanym z terminem *organizacja pozarządowa* jest pomaganie innym. Takie wyniki uzyskano

zarówno w 2014 r. (40% wskazań), jak i 2017 r. (37% wskazań) [Gumkowska, 2017a; Gumkowska, 2017b]. Do innych ujawnianych przez badanych asocjacji należały: niesienie pomocy ludziom, niezależność w działaniu (niezależność od polityki, rządu), zbieranie pieniędzy czy po prostu konkretne formy prawne organizacji, w tym najczęściej fundacja. Należy zaznaczyć, iż w 2017 r. dla 27% Polaków termin *organizacja pozarządowa* nie kojarzył się z niczym (w 2014 r. 40% osób wyrażało taką opinię) [ibidem].

Badani identyfikują pomaganie ludziom jako główny obszar działalności organizacji pozarządowych, stwierdzając w tym, że są one skuteczniejsze w działaniu niż instytucje państwowe (58% wskazań), ale prawie połowa respondentów (45% wskazań) uważa, że podmioty trzeciego sektora marnują część pieniędzy, które otrzymują [Gumkowska, 2017b]. Dodatkowo należy podkreślić, iż badani deklarujący osobisty kontakt z organizacjami w ciągu ostatniego roku przed realizacją badania mają na ogół o nich lepsze zdanie i postrzegają je jako bardziej innowacyjne, skuteczne, otwarte i niezależne. W tym kontekście systematyczne informowanie o podejmowanych inicjatywach wydaje się być niezbędnym kro-

⁵ Zaprezentowano wyniki badania zrealizowanego na zlecenie Stowarzyszenia Klon/Jawor na reprezentatywnej próbie 1000 dorosłych Polaków przez firmę Realizacja sp. z o.o. w styczniu 2017 r. Źródło: publicystyka.ngo.pl

kiem dla uwiarygodnienia prowadzonych działań, który może pomóc w uzyskaniu poparcia dla prowadzonych aktywności.

Na podstawie wyników zrealizowanego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor badania wśród liderów organizacji pozarządowych zostało określone, że wiele z nich nie prowadzi działań związanych z promocją czy kreowaniem wizerunku, ponieważ nie widzą takiej potrzeby. Wśród wymienianych przyczyn braku aktywności promocyjnej czy PR-owej wymieniają oni brak funduszy i większe znaczenie prowadzenia bieżących działań [Adamiak, 2015]. Przeprowadzone analizy wskazują, iż jedynie połowa organizacji publikuje informacje o swojej działalności na stronach internetowych, a jedynie jedna czwarta administruje profilem w mediach społecznościowych [ibidem].

Zaprezentowane wyniki dotychczasowych badań jednoznacznie wskazują na potrzebę systematycznych i planowych działań w zakresie kształtowania wizerunku. Szczególnie istotne wydaje się być wdrażanie narzędzi komunikacji z mediami, ponieważ 40% Polaków o działaniach organizacji trzeciego sektora dowiaduje się za pośrednictwem mass mediów [Gumkowska, 2017b]. Z tej perspektywy brak aktywności w mass mediach oraz brak informacji o prowadzonych działaniach, czy też nie odnoszenie się do pojawiających się fake newsów czy (nie zawsze przychylnych) informacji o liderach organizacji mogą stać się czynnikami decydującymi o postrzeganiu danych organizacji. Sami badani również formułowali pogląd, iż organizacje pozarządowe powinny komunikować poprzez media o swoich działaniach (77% respondentów udzieliło takiej odpowiedzi w badaniu zrealizowanym w 2014 r.).

Pomimo faktu, iż organizacje pozarządowe nie są podmiotami nastawionymi w swojej działalności na zysk, to analogicznie do innych przedsiębiorstw oferują na rynku produkty czy usługi. Można zaryzykować stwierdzenie, że podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw działających w drugim sektorze, te z NGO, które

chcą zbudować rozpoznawalną i godną zaufania markę oraz pozostać na rynku, powinny opracowywać i wdrażać strategie marketingowe. W najprostszy sposób strategie te można opisać za pomocą komponentów tworzących marketing-mix, czyli czterech głównych obszarów obecności przedsiębiorstwa na rynku (wśród których wyróżnia się: produkt, cenę, dystrybucję i promocję). W kształtowaniu wizerunku szczególnie przydatne mogą stać się narzędzia promocji, w tym szczególnie public relations. W kolejnych częściach artykułu zostanie zdefiniowane pojęcie wizerunku, a następnie zostaną opisane narzędzia PR, które mogą być wykorzystywane w jego kształtowaniu.

3. Komponenty wizerunku

Wizerunek jest definiowany jako wyobrażenie, jakie jedna lub wiele publiczności ma o osobie, przedsiębiorstwie lub instytucji [Wojcik, 2001]. Ten obraz nie jest czymś rzeczywistym, dokładnie i szczegółowo nakreślonym, ale jest mozaiką wielu szczegółów, podchwycanych fragmentarycznie i o nieostrych różnicach [Newsom, Scott, Vanslyke, 1989, s. 364]. Wizerunek może być traktowany jako synteza dotychczasowych doświadczeń, odczuć i przekonań, które powstają w wyniku porównania danego przedmiotu/organizacji z organizacjami konkurencyjnymi [Altkorn, 2004, s. 15]. Współcześnie dla przedsiębiorstw wizerunek jest jednym z ważniejszych niematerialnych zasobów [Budzyński, 2002, s. 24]. Wizerunek organizacji może być traktowany jako [Szromnik, 2007, s. 133]:

- pewne wyobrażenie ukształtowane w umysłach ludzkich,
- obraz pojęciowy realnej organizacji, osoby, procesu,
- mentalne odbicie rzeczywistości w świadomości otoczenia,
- skojarzenie, jakie nasuwa się na myśl o instytucji,
- subiektywne odwzorowanie rzeczywistości w świadomości adresatów,

- emocjonalny odbiór, bez zniekształcenia jego istoty.

Zarówno na kształtowanie się, jak i na zmianę wizerunku może wpłynąć z jednej strony każda informacja o danej organizacji, z drugiej – wszystkie zmiany zachodzące po stronie otoczenia. Stąd należy stwierdzić, że nie istnieje jeden stały wizerunek, a kilka podstawowych kategorii wizerunku, do których należą [Rozwadowska, 2002, s. 58]:

- wizerunek rzeczywisty – definiowany jako sposób postrzegania organizacji,
- wizerunek lustrzany – definiowany jako postrzeganie organizacji przez jej pracowników,
- wizerunek pożądaný – inaczej wizerunek docelowy, który jest kształtowany przez organizację zgodnie z jej celami,
- wizerunek optymalny – inaczej wizerunek realny. Definiowany jest w kategoriach kompromisu między wyżej wymienionymi wizerunkami i odpowiada na pytanie: jaki realny wizerunek w obecnej sytuacji można stworzyć.

Często występujący dysonans pomiędzy wizerunkami: rzeczywistym i pożądanym jest spowodowany przez nieskuteczną komunikację organizacji, rozbieżności między deklarowanymi a rzeczywistymi zachowaniami, złym dopasowaniem atrybutów tożsamości oraz zmianami otoczenia [Altkorn, 2004, s. 18].

Większe podmioty od lat starają się wykreować i wypozycjonować swoją własną markę (przykładami są tu np. Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy czy Rak'n'Roll). Wizerunek, obok świadomości istnienia danej organizacji, jest jednym z elementów składowych wiedzy o marce [Keller, 1998, s. 94]. Przy tym świadomość marki związana jest z jej rozpoznawalnością i możliwością przywoływania jej przez odbiorców. Z kolei wizerunek tworzą typy i siła skojarzeń z marką oraz przychylność i unikatowość tych skojarzeń.

Na wizerunek organizacji może wpłynąć wiele czynników, spośród których można

wyodrębnić trzy podstawowe grupy: [Wojcik, 2001, s. 39–40]:

- 1) sprawy organizacji, które mogą być przedmiotem image'u, tworząc sub-wizerunki. Należą do nich: misja, wizja, normy postępowania, osobowość, tożsamość organizacji, a także oferta, programy i produkty;
- 2) komunikowanie o stanie spraw organizacji, w tym również w formie *corporate identity*;
- 3) społeczny rezonans grup, wśród których organizacja chce stworzyć określony wizerunek.

Odbiór podejmowanych przez organizację działań zależy od wiedzy o organizacji, odczuć, oczekiwań, uprzedzeń oraz norm społecznych, z którymi dane grupy czują się związane. W praktyce organizacje, aby prowadzić skuteczną komunikację z otoczeniem, a poprzez nią kształtować swój wizerunek, mogą wykorzystywać różnorodne narzędzia marketingowe, w tym przede wszystkim techniki public relations.

4. Public relations a kształtowanie wizerunku

Jednym z podstawowych celów prowadzenia działań public relations w każdym przedsiębiorstwie jest nawiązywanie i podtrzymywanie wzajemnie korzystnych stosunków między instytucją a grupami publiczności, od których zależy jej sukces lub klęska [Cutlip, Center, Broom, 2000, s. 3]. Przy tym do podstawowych działań należą: kreowanie wizerunku, wyobrażenia o organizacji oraz jej reputacji. Planowanie działań public relations powinno obejmować cztery podstawowe fazy: badanie stanu wyjściowego, planowanie, realizację programów oraz kontrolę przebiegu realizacji i efektów [Wojcik, 2001, s. 281]. Badanie stanu wyjściowego wiąże się z poznaniem obrazu organizacji wśród członków zidentyfikowanego otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego organizacji. W jej wyniku możliwe jest zdiagnozowanie przyczyn rozbieżności

między wizerunkiem pożądanym a rzeczywistym, a na tej podstawie określenie celów, grup docelowych planowanych działań oraz wybór odpowiednich sposobów ich realizacji.

Dobór technik komunikacji powinien być poprzedzony analizą otoczenia i wyodrębnieniem grup docelowych, do których organizacje kierują swoje działania. Otoczenie każdej organizacji tworzone jest przez grupy, które wpływają na nią oraz takie, które są zainteresowane jej działalnością. W najprostszym sposobie można je podzielić wyodrębiając te, które tworzą otoczenie wewnętrzne i zewnętrzne. Pomimo faktu, iż organizacje pozarządowe należą do jednego sektora, warto mieć na uwadze, że otoczenie poszczególnych podmiotów mogą tworzyć rozmaite grupy, związane ze specyfiką działania poszczególnych podmiotów. W przypadku NGO wewnętrzne otoczenie mogą stanowić na przykład: pracownicy, wolontariusze, zarząd oraz stali podopieczni. Wśród otoczenia zewnętrznego wyróżnić można: przedstawicieli urzędów i administracji, władze samo-

ządowe, polityków, przedstawicieli mediów, sponsorów i darczyńców, beneficjentów, inne organizacje pozarządowe, firmy komercyjne oraz postronnych obserwatorów, którzy nie należą do wyżej wymienionych grup [Kotnis-Górka, Wysocki, 2011, s. 83]. Liczba i różnorodność poszczególnych grup tworzących otoczenie powoduje formułowanie wielu (czasem sprzecznych) oczekiwań wobec organizacji. Dlatego też ważne jest wykorzystywanie przy budowaniu wizerunku narzędzi dostosowanych do potrzeb każdej z nich.

Głównym celem oddziaływania na otoczenie wewnętrzne jest zbudowanie lojalności oraz poczucia identyfikacji z organizacją. Literatura z zakresu public relations wskazuje na techniki, poprzez które można budować programy komunikacji wewnętrznej. W tabeli 1 zostały zaprezentowane najważniejsze z nich. Umożliwiają one komunikowanie o celach organizacji i jej działaniach, pozyskiwanie zrozumienia dla podejmowanych decyzji, a przez to wzbudzanie poczucia odpowiedzialności.

Tabela 1. Wybrane techniki komunikacji z otoczeniem wewnętrznym

Techniki werbalne	Techniki pisemne	Techniki wizualne	Techniki multimedialne
Spotkania bezpośrednie z członkami organizacji	Gazetka firmowa	Biuletyny wideo	Telekonferencje i wideokonferencje
Instruktaże zespołowe	Direct mail	Tablice ogłoszeń	Pokazy i prezentacje
Narady	Raporty roczne dla personelu	Wystawy	Spotkania integracyjne
Intranet	Konkursy wniosków usprawniających		Wydarzenia specjalne

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Szymańska, 2004].

Komunikacja z otoczeniem zewnętrznym ma dwa zasadnicze cele: informowanie o sprawach związanych z organizacją oraz pielęgnowanie dobrych stosunków. Do ważniejszych narzędzi oddziaływania na otoczenie zewnętrzne należą:

- konferencje prasowe i pozaprasowe,
- *corporate design* – system identyfikacji wizualnej, na który mogą składać się: sym-

bol firmy (logo, logotyp), jej kolory firmowe, druki, identyfikatory, materiały reklamowe, wystrój budynków, informacja wizualna,

- plakaty,
- foldery lub broszury firmowe,
- organizowanie „drzwi otwartych”,
- filmy promocyjne,
- publikowanie sprawozdań z działalności,

- organizowanie wydarzeń specjalnych (spotkania jubileuszowe, imprezy firmowe),
- strona internetowa,
- prowadzenie kanałów społecznościowych.

Z uwagi na fakt, iż media są współcześnie jednym z głównych źródeł informacji, stąd na postrzeganie organizacji wpływ ma również wykorzystanie narzędzi służących do współpracy z nimi, takich jak: konferencje prasowe, informacje prasowe, newslettery i biuletyny, oświadczenia czy publikacje w magazynach branżowych.

Przedstawione narzędzia nie stanowią wyczerpującej listy, wskazują jedynie na mnogość instrumentów, za pomocą których możliwe jest skuteczne zarządzanie komunikacją wewnętrzną i zewnętrzną. W praktyce dobór technik zależy w dużej mierze od kreatywności osób zajmujących się public relations czy promocją, budżetu i profilu grup docelowych. Nie mniej, w warunkach konkurencyjnego rynku, organizacje, które chcą odnieść sukces, powinny posiadać tzw. pozytywną odmienną [Altkorn, 1999]. W praktyce oznacza to określoną, wyróżniającą je spośród konkurencji tożsamość.

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe stają się swego rodzaju markami. Starają się pozyskiwać sponsorów, wolontariuszy i sympatyków. Dlatego coraz większego znaczenia nabiera potrzeba świadomego kształtowania i zarządzania ich wizerunkiem. We współczesnym świecie ini-

cyjatywy obywatelskie stanowią ważny czynnik rozwoju demokratycznych społeczeństw. Dodatkowo należy zaznaczyć, iż aktywność społeczna Polaków jest w dużej mierze związana z ich opiniami na temat organizacji pozarządowych [Adamiak, 2015]. Wykorzystywanie narzędzi public relations, z których w codziennej działalności korzystają przedsiębiorstwa działające w drugim sektorze, mogłoby przyczynić się nie tylko do poprawy wizerunku NGO, ale również ułatwić im osiąganie założonych celów. Należy podkreślić, że w artykule zostały jedynie przedstawione podstawowe techniki PR, dzięki którym jest możliwe kształtowanie image'u i kontaktów z otoczeniem. Tym samym wartość odrębnego opracowania byłoby przeprowadzenie analiz związanych z dotychczasowymi aktywnościami NGO w tym obszarze.

Niemniej wyniki dotychczasowych badań wskazują, iż potrzebne są działania, które kształtowałyby wizerunek zarówno trzeciego sektora jako całości, jak i poszczególnych organizacji działających w jego ramach. Ich celem powinno być systematyczne i świadome budowanie wizerunku poprzez komunikację. Z tej perspektywy staje się jasne, że samo posiadanie strony internetowej nie jest wystarczającym narzędziem oddziaływania na otoczenie. Planowe wdrażanie technik wypracowanych na gruncie public relations może pozwolić na bardziej efektywną komunikację, co w konsekwencji może prowadzić do wzrostu zaufania i poprawy wizerunku trzeciego sektora.

Literatura

- Adamiak P.** (2015). *Wizerunek organizacji pozarządowych. Raport z badania*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Altkorn J.** (1999). „Tożsamość firmy. Pojęcia, funkcje, wdrażanie”, *Firma i rynek*, nr 13.
- Altkorn J.** (2004). *Wizerunek firmy*. Dąbrowa Górnicza: WSB w Dąbrowie Górniczej.
- Bogacz-Wojtanowska E.** (2016) „Istota i podstawowe zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych”, w: E. Bogacz-Wojtanowicz, S. Wrona (red.),

Zarządzanie organizacjami pozarządowymi. Kraków: Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Budzyński W. (2002). *Wizerunek firmy*. Warszawa: Poltext.

Brzuska E., Kuklak-Dolata I., Nyk M. (red.) (2017). *Ekonomia społeczna. Teoria i praktyka przedsiębiorczości społecznej*. Warszawa: Difin.

Cutlip S.M., Center A.H, Broom G.M. (2000). *Effective Public Relations*. New York: Prentice Hall.

Czapiński J., Panek T. (red.) (2015). *Diagnoza społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Vizja Press&IT.

Gliński P. (2006). *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.

Gumkowska M. (2017a). *Im bardziej nas znają tym bardziej nam ufają*, <https://publicystyka.ngo.pl/im-bardziej-nas-znaja-tym-bardziej-nam-ufaja> (dostęp: 13.12.2018).

Gumkowska M. (2017b). *Co o organizacjach myślą Polacy. Cz. 1*, <https://publicystyka.ngo.pl/co-o-organizacjach-mysla-polacy-cz-1> (dostęp: 13.12.2018).

Hebrig P., Milewicz J. (1995). „To be or not to be: credible that is: A Model of credibility among competing firms”, *Marketing intelligence and planning*, nr 13(6).

Keller K.L. (1998). *Strategic Brand Management – Building, Measuring and Managing Brand Equity*. New Jersey: Prentice Hall.

Kotnis-Górka E., Wysocki M. (2011). *Organizacje pozarządowe. Zarządzanie, kreowanie wizerunku i współpraca z mediami w III sektorze*. Gliwice: Helion.

Newsom D., Scott A., Vanslyke T.J. (1989). *This is Public Relations. The Realities of Public Relations*. Belmont: Wadsworth.

Rozwadowska B. (2002). *Public relations – teoria, praktyka, perspektywy*. Warszawa: Studio Emka.

Szromnik A. (2007). *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*. Kraków: Wolters Kluwer.

Szymańska A. (2004). *Public relations w systemie zintegrowanej komunikacji marketingowej*. Wrocław: Oficyna Wydawnicza UNIMEX.

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. 2018 poz. 450, z późn. zm.

Wojcik K. (2001). *Public relations od A do Z. Analiza sytuacji wyjściowej. Planowanie działalności*. Warszawa: Agencja wydawnicza Placet.

Image building for non-governmental organizations

Summary: Image is one of the most important intangible organizational resources. Non-governmental organizations competing for volunteers, sponsors or supporters. Increasing competition enforces professionalization of management's as well as marketing activities supporting image creation. The aim of this article is to present public relations tools and techniques that can be used to maintain or build relations with specific target publics and to create positive image. The study presents the basic components of the image, public relations techniques used in communication with the internal and external environment as well as the results of the current third sector image research. The study shows that non-governmental organizations need to build and solidify their brand image.

Keywords: image, image building, non-governmental organizations.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NCND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

City lab a wdrażanie innowacji społecznych w mieście¹

Piotr Kopyciński*

Streszczenie: W niniejszym artykule podjęto się próby połączenia dwóch zagadnień: obecnej już od pewnego czasu problematyki innowacji społecznych z tematem, który pojawił się stosunkowo niedawno – *city lab*. Celem rozważań jest ukazanie istoty *city lab* w kontekście wdrażania innowacji społecznych. Dla jego realizacji autor dokonał analizy literatury przedmiotu oraz prezentacji studium przypadku. Artykuł rozpoczyna przegląd rozumienia innowacji społecznych. Następnie autor opisuje istotę *city lab*, wskazując przy tym na aktorów i pełnione przez nich funkcje. Wreszcie ukazano związki między koncepcją *living lab* a *city lab* oraz zastosowanie tej drugiej w Krakowie. W prezentowanym ujęciu *city lab* jest platformą służącą wdrażaniu innowacji społecznych. Te ostatnie dotyczą długookresowego planowania rozwoju miasta, realizowanego przy współudziale różnych interesariuszy, z dominującą rolą użytkowników (mieszkańców) miasta jako głównych innowatorów oraz władz lokalnych pilnujących realności i legalności proponowanych rozwiązań. Prezentowane podejście wydaje się być warte propagowania zarówno przez przedstawicieli nauki, jak i decydentów publicznych.

Słowa kluczowe: *city lab*, *living lab*, innowacje społeczne.

Wprowadzenie¹

Rozumienie innowacji społecznych jest szeroko omawiane w literaturze przedmiotu, w tym również na łamach „Ekonomii Społecznej” [por. Moroń, Klimowicz, 2015]. Stąd też w pierwszej części artykułu zostanie dokonany jedynie skrótowy przegląd wybranych ujęć, niezbędny do podjęcia dalszych rozważań. Kluczowe będą bowiem kolejne części, ukazujące istotę *city lab* jako swoistej platformy służącej wdrażaniu innowacji społecznych w mieście.

1. Rozumienie innowacji społecznych

Myślenie w kategoriach innowacji społecznych można odnaleźć już w rozważaniach J. Schumpetera o „nowych kombinacjach” [Schumpeter, 1960], czy też pracach W.F. Ogburna, podkreślającego istnienie „luki kulturowej”, która pojawiła się pomiędzy rozwojem technicznym i kulturowym, a rolę innowacji społecznych określającego jako możliwość zmniejszenia powyższej rozbieżności [Wiktorska-Świąćka, Moroń, Klimowicz, 2015, s. 23]. Jednak doprecyzowanie rozumienia tego sformułowania stało się przedmiotem zainteresowania badaczy stosunkowo niedawno. Konieczność prowadzenia tego typu badań zasygnalizowano w Deklaracji

¹ Publikacja została przygotowana w projekcie „Kapitał ludzki jako podstawowy czynnik zakorzenienia globalnych usług biznesowych” nr: 059/WGAP-KGP/01/2018/S/8059, dofinansowanym z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na utrzymanie potencjału badawczego.

* **Piotr Kopyciński**
Katedra Gospodarki Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: piotr.kopycinski@uek.krakow.pl

Wiedeńskiej, przyjętej w ramach konferencji *ICITI International Conference on Indicators and Concepts of Innovation* w 2011 r. We wspomnianym dokumencie wskazano 14 priorytetowych kierunków badawczych z zakresu innowacji społecznych². Sformułowanie to jest wykorzystywane do określenia nowych pomysłów (produktów, usług), które z jednej strony wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznym (są bardziej efektywne niż rozwiązania alternatywne), a z drugiej przyczyniają się do poszerzenia możliwości współpracy i tworzenia więzi społecznych [Murray et al., 2010, s. 3]. Rozwiązania te są dobre dla całego społeczeństwa, zwiększają również jego zdolność do działania [The Young Foundation, 2012, s. 18]. Innowacje społeczne powstają na styku sektorów: publicznego, prywatnego i tzw. „trzeciego”, przy współudziale osób indywidualnych [BEPA, 2011, s. 9–10]. Podmiotami, które uczestniczą w procesie współtworzenia nowego rozwiązania mogą być: przedsiębiorstwa, obecni lub przyszli użytkownicy danego dobra, instytucje otoczenia biznesu i finansujące, instytucje naukowe czy też władze publiczne różnych szczebli.

Szukając odpowiedzi na pytanie o sens wdrażania innowacji społecznych można powołać się na autorów opracowania OECD, którzy wskazują, że głównym celem innowacji społecznych jest zaspakajanie nowych potrzeb, których nie gwarantuje rynek, oraz tworzenie nowych sposobów aktywizacji, poprzez zapewnienie miejsc pracy [OECD, 2011, s. 34]. W pierwszym rzędzie nie chodzi więc o osiągnięcie zysku w rozumieniu pozytywnego wyniku finansowego. Jak zauważa Mulgan [2012], innowacje społeczne są wdrażane w celu zaspakajania potrzeb społecznych i tworzenia relacji społecznych oraz możliwości współpracy, zwiększających zdolność społeczeństwa do działania. Warto w tym miejscu dodać, że szczególnym przypadkiem innowacji społecznych są innowacje miej-

skie, które rozwiązują określone problemy na obszarach zurbanizowanych i powstają przy współudziale tzw. użytkowników miasta (czyli nie tylko mieszkańców, ale też np. dojeżdżających do pracy spoza miasta) [Kopyciński, 2018].

Powyższe postrzeganie innowacji jest odmienne od tego zaproponowanego w „Podręczniku Oslo” – wspólnej publikacji OECD i Eurostatu [2008] dotyczącej pomiaru działalności innowacyjnej, gdzie innowacje traktuje się jako rezultat działań przedsiębiorstwa w postaci nowych lub znacząco udoskonalonych produktów, procesów, zmian organizacyjnych i marketingowych. Jednocześnie należy podkreślić, że niniejsze oraz omawiane wcześniej stanowiska nie są podejściami wykluczającymi się: przykładowo, możemy mówić o zmianie produktowej, która jednocześnie będzie spełniała kryteria innowacji społecznej. W tych ujęciach mamy więc do czynienia z odmiennym punktem wyjścia do rozważań: innowacja jako problem indywidualny (przedsiębiorstwa) versus innowacja jako problem wspólnotowy, gdzie istotna jest współpraca zespołowa (*collectivity*).

2. City lab

Zanim przejdziemy do omawiania tytułowej kwestii, należy podkreślić, że istotną inspiracją dla *city labs* są *living labs*, z racji skoncentrowania się na tworzeniu innowacji ukierunkowanych na przyszłych użytkowników oraz ich angażowanie w sprawy funkcjonowania miasta [School, Kemp, 2016, s. 90]. *Living lab* można rozumieć jako platformę do wdrażania innowacji w otwartej formule (*open innovation*) [Paskaleva, 2014, s. 119], charakteryzującą się dobrowolnym zaangażowaniem użytkowników w proces wyłaniania się nowego rozwiązania [Nyström et al., 2014, s. 483]. Proces powstawania, testowania i wdrażania innowacji zachodzi w realnych warunkach (*real-life environments*), a nie w laboratorium badawczym [Almirall, 2009]. Przedsiębiorstwa czerpią więc

² www.socialinnovation2011.eu (dostęp: 13.12.2012).

pomysły na rozwój i wdrożenie innowacyjnych rozwiązań z otoczenia zewnętrznego.

Pojęcie *living lab* wydaje się dobrze opisywać zjawiska związane z otwartym powstawaniem innowacji na potrzeby przedsiębiorstwa. Jednak nie odzwierciedla procesu powstawania innowacji społecznych (miejskich). Tak rozumiane *living lab* posiada wprawdzie komponent partycypacyjny, ale zasadniczym celem takiej platformy jest zapewnienie zysku przedsiębiorstwu. Koncepcja ta nie do końca pasuje więc do partycypacyjnego planowania długookresowego rozwoju miasta, któremu przyświeca cel społeczny (publiczny). W takim ujęciu podstawowym decydem jest władza miasta (a nie kierownictwo przedsiębiorstwa), a współdecydującymi: mieszkańcy (użytkownicy) miasta, przedsiębiorstwa i jednostki naukowe. Nie ma jednego określenia na odróżnienie opisywanych tu procesów wspólnego rozwiązywania problemów miejskich od rozwiązywania problemów przedsiębiorstw. Używa się tu sformułowań *urban living lab*, *urban lab*, czy też *city lab* [por. np.: Scholl, Kemp, 2016, Voytenko et al., 2016; Urb@exp initiative], których znaczenie może się nieco różnić od siebie. W niniejszym opracowaniu autor będzie się posługiwał określeniem *city lab*, dla podkreślenia szczególnej roli władz publicznych [por. Scholl, Kemp, 2016, s. 90]. Możemy je rozumieć jako działania, w ramach których władze lokalne i inne podmioty są zaangażowane w procesy rozwiązywania wyzwań rozwojowych miast, do których należą np. rozwój terenów zdegradowanych czy też nieelastyczne regulacje [Urb@exp initiative]. Podobnie jak w przypadku *living labs*, oznacza to tworzenie innowacji w otwartej formule, gdzie duże znaczenie ma eksperymentowanie angażujące użytkowników, współtworzenie (*co-creation*) i wzajemne uczenie się, a testowanie odbywa się w realnych warunkach [ibidem]. Jest to więc specyficzny typ *lab-u*, w którym inicjatorem działań oraz ich istotnym uczestnikiem są władze miasta [Scholl, Kemp, 2016, s. 89].

School i Kemp [2016, s. 99–100] wymieniają cechy charakterystyczne *city lab*. Są nimi:

1. Hybrydowa forma organizacji zakładająca, że zarządzanie inicjatywą jest dzielone pomiędzy władze lokalne a innych uczestników. Taka formuła pozwala częściowo ominąć biurokratyczną logikę funkcjonowania władz lokalnych, co jest niezbędne dla powstawania innowacyjnych rozwiązań. Następuje integracja różnych środowisk miejskich skupionych wokół władz publicznych, jednostek naukowych, przedsiębiorców i mieszkańców.
2. Miejsce eksperymentowania z nowymi formami współzarządzania (*governance*) – inspiracja dla władz publicznych do zmian w procesach zarządzania miastem.
3. Współuczestniczenie i współdecydowanie przez różne podmioty, ze szczególnym znaczeniem władz lokalnych. Taki układ stanowi odpowiedź na coraz bardziej złożone wyzwania rozwojowe miast, których administracja lokalna nie jest w stanie samodzielnie rozwiązywać.
4. Wykorzystanie współtworzenia (*co-creation*) przy szukaniu nowych rozwiązań (eksperymentowaniu). Władze lokalne zazwyczaj nie angażują się w te eksperymenty, ale dostarczają (i modyfikują w procesie uczenia się) procedury, które mogą sprawić, że eksperyment zostanie z sukcesem wdrożony w mieście.
5. Rozwiązywanie złożonych problemów w sposób interdyscyplinarny, przy wykorzystaniu wiedzy z wielu dyscyplin.

Reasumując, *city lab* możemy rozumieć jako zespół działań inicjowanych przez władze publiczne, ukierunkowanych na długookresowe planowanie rozwoju miasta (cel publiczny). Są to innowacje planowane w otwartej formule (*open innovation*), w ramach eksperymentowania w realnych warunkach (a nie w zamkniętych laboratoriach) różnych podmiotów (przede wszystkim użytkowników miasta), przy szczególnym znaczeniu władz lokalnych.

3. City lab – aktorzy i ich role

W przypadku *city lab* możemy mówić o obecności tych samych typów aktorów, co w przypadku *living lab*³, ale różniących się rolami. W literaturze dotyczącej *living lab* możemy spotkać się z różnymi rozważaniami dotyczącymi aktorów i ich ról [por. np. Cosgrave et al., 2013; Leminen, 2013; Leminen, Westerlund, 2017; Nyström et al., 2014]. Nyström z zespołem [2014] szczegółowo opisują różne podejścia do kształtowania się i wyznaczania ról w sieci, jaką jest *living lab*.

Biorąc pod uwagę koncepcje: *quadruple helix* [Carayannis, Campbell, 2009] oraz *working regions* [Clark, 2013], gdzie istotnymi aktorami są instytucje pośredniczące (*intermediaries*), jak np. agencje rozwoju, a także bazując na pracach autorów zajmujących się *city lab* [Nyström et al., 2014; Perjo et al., 2016; Scholl, Kemp; 2016; Westerlund, Leminen, 2011] możemy wymienić następujących uczestników tej platformy:

1. Władze publiczne (politycy i urzędnicy).
2. Przedsiębiorstwa (zróżnicowane względem wielkości i obszaru działalności, w zależności od zadania rozwiązywanego w ramach *city lab*).
3. Użytkownicy/mieszkańcy miasta (osoby indywidualne lub zrzeszone w formalnych i nieformalnych organizacjach, np. NGO, ruchy miejskie).
4. Jednostki naukowe.
5. Instytucje pośredniczące.

Bazując na powyższych rozważaniach i wskazanej literaturze, a jednocześnie wykorzystując propozycję J. K. Benson [1983], przyporządkowując poszczególnych aktorów funkcjonujących w ramach sieci do jednej z pięciu grup, spróbujemy wskazać uczestników *living lab* i *city lab* oraz przypisać im funkcje (patrz: tabela 1)⁴.

Living lab znacząco różni się od *city lab*. W tym pierwszym przypadku koordynatorem działań („zleceniodawcą”) jest przedsiębiorstwo, w drugim – władze miasta. Dostawcą rozwiązań („pomysłodawcą”, „kreatorem”) są odpowiednio użytkownicy: dóbr i miasta. W obu przypadkach w działaniach tych, oprócz użytkowników, władz publicznych i przedsiębiorstw, uczestniczą jeszcze, choć w różnym zakresie, jednostki naukowe i instytucje pośredniczące. W zależności od rodzaju zadania, jeden z wymienionych typów podmiotów może przyjąć rolę zarządzającego pracami. W przypadku *living lab* odbiorcą prac jest zlecające przedsiębiorstwo, a docelowo – użytkownicy dobra, gdy w *city lab* są to odpowiednio: władze publiczne i użytkownicy miasta. Funkcje *living lab* wpisują się w ekonomiczne cele przedsiębiorstwa: maksymalizację zysku i minimalizację strat (czyli celów prywatnych), podczas gdy w *city lab* chodzi o wkład w długookresowe planowanie rozwoju miasta (cel społeczny). W *living lab* wykorzystujemy prywatne zasoby przedsiębiorstwa i użytkowników dóbr oraz społeczne grupy podmiotów pracujących nad rozwiązaniem problemu, podczas gdy w *city lab* oprócz nich angażowane są zasoby władz publicznych. W obu przypadkach do rozwiązania problemu wykorzystuje się narzędzia komunikacyjne, z tym że w *city lab* są one ograniczone w związku z koniecznością zachowania kryterium legalności i racjonalności wypracowanego rozwiązania. Miarą sukcesu w *living lab* będzie wprowadzenie uzgodnionego wspólnie rozwiązania na rynek, podczas gdy w *city lab* chodzi o polepszenie jakości życia mieszkańców.

Znając już istotę *city lab*, aktorów i funkcje, a także dystynkcję względem pojęcia *living lab*, warto odwołać się do przykładu.

³ Szerzej o *living lab* patrz np. [World Bank, 2014].

⁴ Należy zastrzec, że to rozróżnienie dokonano dla skrajnych przypadków – przykładowo *living lab* mogą zakładać osiągnięcie celu społecznego, niezwiązanego z egoistycznymi

oczekiwaniami przedsiębiorstwa, który przyczyni się do polepszenia jakości życia. Zestawienie to ukazano w celu uwypuklenia różnic w sytuacji modelowej, z którą w idealnej postaci mamy do czynienia relatywnie rzadko.

Tabela 1. Living lab a city lab – cechy charakterystyczne

Charakterystyka lab	Living lab	City lab
Koordynator	Przedsiębiorstwo	Władze miejskie
Podmiot zarządzający	W zależności od zadania – władze publiczne, przedsiębiorstwa, użytkownicy/mieszkańcy miasta, jednostki naukowe lub instytucje pośredniczące	W zależności od zadania – władze publiczne, przedsiębiorstwa, użytkownicy/mieszkańcy miasta, jednostki naukowe lub instytucje pośredniczące
Dostawca rozwiązań	Użytkownicy dóbr	Użytkownicy miasta
Podmioty wspierające	Jednostki naukowe, władze publiczne, instytucje pośredniczące	Jednostki naukowe, przedsiębiorstwa, instytucje pośredniczące
Odbiorca	<ul style="list-style-type: none"> Bezpośredni: przedsiębiorstwo Pośredni: użytkownicy dobra 	<ul style="list-style-type: none"> Bezpośredni: władze miasta Pośredni: użytkownicy miasta
Funkcja głównego aktora	Przedsiębiorstwo – maksymalizacja zysku/minimalizacja strat	Władze miasta: <ul style="list-style-type: none"> sterowanie procesem długookresowego planowania rozwoju miasta, w tym dostarczania zasobów i wyznaczanie ram możliwość blokowania rozwiązań niespełniających kryterium realności i legalności
Funkcje lab	Prywatne – realizacja celu przedsiębiorstwa, przy wykorzystaniu wiedzy użytkowników dóbr	Spółeczne – realizacja celu społecznego – polepszenie jakości życia użytkowników miasta
Rodzaj wykorzystywanych zasobów	Prywatne, społeczne	Publiczne, prywatne, społeczne
Podstawowe narzędzia	Komunikacja między uczestnikami	Komunikacja między uczestnikami, z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z konieczności zachowania kryterium legalności i realności
Miara sukcesu	Wprowadzenie na rynek wypracowanego w drodze konsensu rozwiązania (dobra)	Polepszenie jakości życia użytkowników miasta poprzez wdrożenie w mieście, wypracowanego w drodze konsensu, realnego i zgodnego z prawem rozwiązania

Źródło: opracowanie własne.

Studium przypadku – „Superścieżka” w Krakowie

Władze Krakowa, odczuwając skutki kryzysu 2007/08, sprzedały fragment terenu zielonego w centrum z możliwością zabudowy biurowej. Po kilku latach przystąpiono do budowy biurowca, co spotkało się z niezadowolaniem niektórych mieszkańców miasta. Jako swoistą rekompensatę deweloper zaproponował zaprojektowanie pasa zieleni i wypoczynku między ruchliwą ulicą a biurowcami, z możliwością włączenia do projektu przyległych obszarów (łącznie ok. 5 ha). Tak powstał pomysł „Superścieżki”, czyli pierwszego w Krakowie projektu rewitalizacji obszaru zlokalizowanego na gruntach miejskich i prywatnych, w odpowiedzi na potrzeby lokalnej społeczności⁵, inspirowanego popularną od kilku lat koncepcją ‘smart city’.

Prace planistyczne rozpoczęły się w 2015 r. od szerokich konsultacji i warsztatów z udziałem: mieszkańców, firmy deweloperskiej, firm architektonicznych, władz miasta, organizacji pozarządowych, a także urbanistów i pracowników naukowych. W pierwszej fazie mieszkańcy mogli zgłaszać swoje pomysły przy pomocy i współudziale pozostałych podmiotów. Pomysły

⁵ Portal Magiczny Kraków, http://krakow.pl/aktualnosci/207838,29,komunikat,supersciezka__ruszyly_prace_budowlane_na_skwerze_eilego.html (dostęp: 15.12.2018).

te zostały poddane ocenie duńskiego urbanisty i architekta Jana Gehla. W dalszej części mieszkańcy poprzez głosowanie wybierali najlepszy projekt, który jest obecnie realizowany. Według stanu na grudzień 2018 r. z budżetu dewelopera zrealizowano dotychczas jedynie jeden fragment w pobliżu powstałego biurowca (w 2017 r. zrewitalizowano skwer im. M. Eilego). Kolejne mają być realizowane po osiągnięciu porozumienia z dysponentami gruntów, przy okazji innych inwestycji i po pozyskaniu finansowania.

Bazując na powyższym przykładzie możemy powiedzieć, że „Superścieżka” nosi znamiona *city lab*: pomysł zaistniał w odpowiedzi na zapotrzebowanie społeczne (spędzanie czasu wolnego), przy powstawaniu koncepcji mieliśmy do czynienia ze współpracą różnych podmiotów (jest to więc zarazem innowacja społeczna), a funkcję koordynatora działań pełniły władze miasta. O ile jednak na etapie projektowania możemy mówić o modelowym współdziałaniu, to zarazem jest to przykład *city lab*, którego założenia udało się dotychczas wdrożyć jedynie częściowo, na niewielkim fragmencie planowanego obszaru. Póki co nie jest znany kompleksowy plan działania i finansowania dalszych etapów „Superścieżki”. Prezentowany przykład trudno więc ocenić jednoznacznie jako sukces, choć należy podkreślić, że pierwszy etap inwestycji spotkał się z pozytywnym odbiorem mieszkańców Krakowa, zwłaszcza tych najmłodszych (plac zabaw).

4. Związki *city lab* z innowacjami społecznymi – podsumowanie

Bazując na powyższych rozważaniach warto zastanowić się nad związkiem pomiędzy innowacjami społecznymi a *city lab*. Na podstawie poczynionych rozważań zasadne wydają się być następujące charakterystyki tej formy współpracy:

1. Przedmiot działania: *city lab* to platforma do wdrażania innowacji społecznych (miej-skich).

2. Cel działania: społeczny (publiczny) – rozwiązywanie fundamentalnych spraw związanych z długookresowym rozwojem i funkcjonowaniem miasta, jak np. wyznaczanie kierunków jego rozwoju, czy też dbanie o środowisko naturalne, a więc niekoniecznie tych służących wyłącznie osiągnięciu zysku w rozumieniu pozytywnego wyniku finansowego.
3. Kluczowy udział aktorów społecznych – użytkowników miasta: osób indywidualnych oraz formalnie i nieformalnie zrzeszonych grup.
4. Do fundamentów *city lab* zalicza się współuczestniczenie i współdecydowanie o rozwoju miasta, to ostatnie jednak przy ograniczeniach związanych z realnością i legalnością proponowanych innowacji (*veto power* władz miasta).

Reasumując wydaje się, że *city lab* jest interesującą propozycją wdrażania innowacji społecznych (miejskich), przy wydatnym udziale użytkowników miasta, uwzględniającym istotne funkcje władz lokalnych, którymi są pilnowanie realności i legalności powstających rozwiązań. Pełny sukces platformy *city lab* jako swoistego nośnika innowacji społecznych można jednak ogłaszać w przypadku, gdy zaprojektowane rozwiązanie zostanie w całości wdrożone, czego póki co nie można powiedzieć o prezentowanej w artykule „Superścieżce”.

Literatura

- Almirall E.** (2009). *Understanding innovation as a co-laborative, co-evolutionary process*. Doctoral Thesis. Esade – Escuela superior de administración y dirección de Empresas.
- Benson J.K.** (1983). „A Framework for Policy Analysis”, w: D. Rogers, D. Whetten (eds.), *Interorganisational Coordination: Theory, Research & Implementation*. Iowa: Iowa State University Press.
- BEPA** (2011). *Empowering People, Driving Change. Social Innovation in the European Union*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Carayannis E.G., Campbell D.F.J.** (2009). „Mode 3’ and ‘Quadruple Helix’: toward a 21st century fractal innovation ecosystem”, *International Journal of Technology Management*, Vol. 46, No 3/4, s. 201–234.
- Cosgrave E., Arbuthnot K., Tryfonas T.** (2013). „Living Labs, Innovation Districts and Information Market places: A Systems Approach for Smart Cities”, *Procedia Computer Science*, Vol. 16, pp. 668–677.
- Clark J.** (2013). *Working Regions: Reconnecting Innovation and Production in the Knowledge Economy*. London/New York: Routledge.
- Kopcyński P.** (2018). *City lab as a platform for implementing urban innovation. The role of companies*. 5th AIB-CEE Chapter Annual Conference Academy of International Business and Cracow University of Economics Krakow, 13st September.
- Leminen S.** (2013). „Coordination and Participation in Living Lab Networks”, *Technology Innovation Management Review*, November, s. 5–14.
- Leminen S., Westerlund M.** (2017). „Categorization of Innovation Tools in Living Labs”, *Technology Innovation Management Review*, January, Vol. 7, Iss. 1, s. 15–25.
- Moroń D., Klimowicz M.** (2015). „Podmioty ekonomicznej w procesie zarządzania innowacjami społecznymi”, *Ekonomia Społeczna*, nr 1, s. 21–37, DOI: 10.15678/ES.2015.1.02.
- Mulgan G.** (2012). „Social innovation theories: can theory catch up with practice”, w: H.-W. Franz, J. Hochgerner, J. Howaldt (eds.), *Challenge social innovation: potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society* (s. 19–42). Heidelberg/ New York: Springer, Welfare and Civil Society.
- Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G.** (2010). *The Open Book of Social Innovation*. UK: NESTA.
- Nyström A.G., Leminen S., Westerlund M., Kortelainen M.** (2014). „Actor roles and role patterns influencing innovation in living labs”, *Industrial Marketing Management*, nr 43, s. 483–495.
- OECD** (2008). *Podręcznik Oslo*. Paris: OECD&EUROSTAT.
- OECD** (2011). *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. Paris: OECD Publishing.
- Paskaleva K.** (2015). „E-governance as an enabler of the smart city”, w: M. Deakin (ed.), *Smart cities. Governing, modelling and analysing the transition*. Oxfordshire: Routledge.
- Perjo L., Fredricsson Ch., Costa S.O.** (2016). *Public-Private-People Partnership in Urban Planning*. Baltic Urban City Lab.
- Portal Magiczny Kraków**, <http://krakow.pl> (dostęp: 15.12.2018).
- Scholl Ch., Kemp R.** (2016). „City Labs as Vehicles for Innovation in Urban Planning Processes”, *Urban Planning*, Vol. 1, Iss. 4, s. 89–102.
- Schumpeter J.** (1960). *Teorie rozwoju gospodarczego*. Warszawa: PWN.
- The Young Foundation** (2012). *Social Innovation Overview*. A deliverable of the project: „The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe (TEPSIE)”, European Commission – 7th Framework Programme. Brussels: European Commission, DG Research.
- Urb@exp Project**, <http://www.urbanexp.eu> (dostęp: 15.08.2017).
- Voytenko Y., McCormick K., Evans J., Schwila G.** (2016). „Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: Towards a research agenda”, *Journal of Cleaner Production*, vol. 123, s. 45–54.
- Wiktorska-Święcicka A., Moroń D., Klimowicz M.** (2015). *Zarządzanie innowacjami społecznymi*. Difin: Warszawa.
- www.socialinnovation2011.eu** (dostęp: 13.12.2012).
- World Bank & European Network of Living Labs** (2014). *Citizen-Driven Innovation: A Guidebook for City Mayors and Public Administrators*. Brussels: World Bank & European Network of Living Labs.

City lab as a way to implement social innovation in urban areas

Summary: This article attempts to combine two issues: present for some time in the scientific discussion concept of social innovation with a topic that appeared relatively recently – city lab. The aim of the considerations is to show the essence of city lab in the context of implementing social innovations. For its implementation, the author made an analysis of the relevant literature on the subject. The article starts with a review of understanding of social innovations. Next, the essence of city lab is described, indicating the actors and their functions. Finally, the author points out the relationship between the title concepts. In the presented approach, the city lab is a platform for implementing social innovations. The latter relate to long-term urban development planning, implemented with the participation of various stakeholders, with the

dominating role of the city users (residents) as the main innovators and local authorities, watching the reality and legality of the proposed solutions. The presented approach seems to be worth promoting both by representatives of science and public decision-makers.

Keywords: city lab, living lab, social innovation.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons

Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NC-ND 3.0) License

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Koncepcyjne założenia oceny oddziaływania przedsiębiorstw na gospodarkę¹

Tomasz Geodecki*

Streszczenie: W kontekście dyskusji o pułapce średniego dochodu i promowania rodzimych przedsiębiorstw, w artykule zaproponowano metodę mającą na celu identyfikację i kalkulację korzyści przyniesionych przez przedsiębiorstwo krajowej gospodarce. Przyjęta metoda badawcza polega na zidentyfikowaniu kategorii składających się na wartość dodaną kreowaną przez przedsiębiorstwo, a następnie na przetestowaniu tak skonstruowanego narzędzia oceny z wykorzystaniem sprawozdań finansowych trzech spółek giełdowych. Punktacja przyznawana przedsiębiorstwu oparta jest na sumie wynagrodzeń pracy, kapitału i podatków, tj. wynagrodzeń i innych świadczeń na rzecz pracowników, akumulacji kapitału oraz zysku podzielonego pomiędzy rezydentów krajowych, jak również podatku dochodowego od osób prawnych zapłaconego przez przedsiębiorstwo. W celu uwzględnienia skali działalności przedsiębiorstwa, a także dla oceny efektywności wykorzystania czynników wytwórczych, podzielono sumę tych elementów przez wartość aktywów przedsiębiorstwa. Wnioski obejmują potwierdzenie zasadności abstrahowania w ocenie od narodowości właściciela ocenianego przedsiębiorstwa, rozważania nad adekwatnością metody do rzeczywistości gospodarczej oraz ewentualnym włączeniem do oceny dodatkowych kategorii z zakresu społecznego oddziaływania przedsiębiorstw.

Słowa kluczowe: oddziaływanie przedsiębiorstwa na gospodarkę, korzyści społeczne, wartość dodana, zysk, podatki, wynagrodzenia.

Wprowadzenie¹

Celem artykułu jest, po pierwsze, dokonanie wyboru metody oceny oddziaływania przedsiębiorstwa na gospodarkę krajową zgodnej z dwoma kryteriami: adekwatności i prostoty pomiaru oraz, po drugie, przedstawienie metody oceny przedsiębiorstw obejmującej skłonność do dzielenia się wytworzoną wartością dodaną z pracownikami i państwem oraz do akumulacji kapitału. Te elementy mogą być podstawą do oceny społecznej odpowiedzial-

ności przedsiębiorcy w sytuacji, gdy przedsiębiorcy wykorzystują możliwości płacenia podatków za granicą oraz nakłonienia pracowników do rezygnacji z umowy o pracę. W artykule zaproponowano prosty mechanizm identyfikacji takich przedsiębiorstw, które korzystnie oddziałują na gospodarkę, i które w zamian mogłyby liczyć na przychylność konsumentów w sklepach czy preferencje w dostępie do za-

¹ Publikacja została przygotowana w projekcie „Ekonomiczna analiza marginalizacji własności w gospodarce” nr: 056/WGAP-KAP/01/2018/S/8056, dofinansowanym z dotacji Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego dla Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie na utrzymanie potencjału badawczego.

*Tomasz Geodecki
Katedra Administracji Publicznej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 16, 31-510 Kraków
e-mail: tomasz.geodecki@uek.krakow.pl

mówień publicznych². Kolejno zaprezentowano wprowadzenie teoretyczne, przedstawiając możliwe do zmierzenia zakresy oddziaływania przedsiębiorstwa, kryteria wyboru właściwego poziomu i prostoty pomiaru w oparciu o dostępność danych. Kolejny punkt obejmuje prezentację wybranej metody pomiaru z wyodrębnieniem jej trzech komponentów. W punkcie trzecim przedstawiono zastosowanie oceny do trzech spółek giełdowych, a w punkcie czwartym wnioski z wypróbowania metody do oceny oddziaływania firm obejmujące także namysł nad jej ewentualnymi uzupełnieniami.

1. Wybór przedmiotu i metody oceny oddziaływania przedsiębiorstwa na gospodarkę

1.1. Wpływ przedsiębiorstwa na otoczenie gospodarcze – przegląd ujęć teoretycznych

Wyróżnić można trzy zasadnicze grupy ocen wpływu przedsiębiorstw na otoczenie gospodarcze w zależności od przyjętego zakresu oddziaływania i przedmiotu badania. Pierwsza grupa obejmuje najszerszy zakres oddziaływania, bazując na spostrzeżeniu, że wpływ przedsiębiorstwa na krajową gospodarkę jest większy niż suma jego wydatków na płace, nabycie dóbr czy inwestycje. Wszak złotówka wydana przez podmiot jest wydatkowana ponownie przez pracowników lub dostawców, zatem obok bezpośredniego oddziaływania przedsiębiorstwa, poprzez jego wydatki, wyróżnia się efekty pośrednie i indukowane. Dla ich zidentyfikowania stosuje się tablice przepływów międzygałęziowych skonstruowane przez Leontiefa [1941], pozwalające zmierzyć siłę oddziaływania w zależności od segmentu gospodarki. Zastosowania metod oddziaływania projektów z ich wykorzystaniem prezentują np. Bess i Ambargis [2011] czy Hamilton z zespołem [1991]. Użytecznym prze-

wodnikiem dla podejmujących analizy tego rodzaju jest podręcznik Millera i Blaira [2009].

Druga grupa metod opiera się na bezpośrednim oddziaływaniu gospodarczym. Dokonując ich przeglądu B. Weisbrod i G. Weisbrod [1997] dzielą te metody ze względu na zakres oddziaływania, na obejmujące:

- a) obroty gospodarcze (przychody ze sprzedaży),
- b) wartość dodaną,
- c) zagregowany dochód osobisty,
- d) zatrudnienie ogółem,
- e) zwiększenie wartości nieruchomości.

Z przedstawionej hierarchii najbardziej adekwatnym do oceny oddziaływania wydaje się poziom drugi. Choć to nieco węższa ocena niż poziom pierwszy, to jednak obejmuje nie tyle skalę działalności, ile adekwatność efektów gospodarczych do owej skali i jej rentowność. Przykładowe zastosowania analizy tworzenia wartości dodanej przez sektory gospodarek narodowych znaleźć można u Białowąsa [2016], a przeniesiona na poziom przedsiębiorstw powraca współcześnie w dyskusjach o ekonomicznej wartości dodanej [patrz np. Wawiernia, 2013; Nowicki, 2018]. W szerszym znaczeniu o metodach raportowania wartości dodanej przez przedsiębiorstwa pisze S. Lorenc [2016], podkreślając postulat tworzenia „czwartego sprawozdania finansowego” dla wykazania zaspokojenia potrzeb interesariuszy spółki.

Do trzeciej grupy ocen zaliczyć można auto-diagnozę oddziaływania na otoczenie dokonywaną przez same przedsiębiorstwa, bazującą na unikalnej wiedzy, generowanej wewnątrz firmy i nie udostępnianej na zewnątrz. Interesującej próby szerokiego ujęcia wpływu przedsiębiorstwa i prezentacji narzędzi analizy dokonał zespół ekspertów WBCSD [2013]. Podobny charakter ma narzędzie ESometr, pozwalające przedsiębiorstwom ekonomii społecznej ocenić się na tle innych, podobnych, bazując na elementach społecznej wartości dodanej, takich jak: zatrudnienie, inwestycje w kapitał ludzki, reintegracja zawodowa i społeczna, kapitał

² Metoda miała mieć od początku stosowany, a nie tylko teoretyczny charakter – jako uzupełnienie dla aplikacji POLA, o której więcej w treści artykułu.

społeczny i wpływ na społeczność lokalną [Głowacki, Jelonek, 2013].

Z alternatywnych podejść do oceny oddziaływania przedsiębiorstwa na gospodarkę krajową, łączących kilka metod, warto wspomnieć o uruchomionej w 2015 r. aplikacji POLA na telefony komórkowe, umożliwiającej i wybieranie przy zakupach tych produktów, które mają wysoki udział polskiego kapitału (35% punktów), są zarejestrowane (10%) i zatrudniają (15%) w Polsce, ponoszą nakłady na B+R (15%) i nie są częścią zagranicznych koncernów (10%). Rezygnacja z zastosowania takiego podejścia w proponowanej ocenie wynika z braku tożsamości polskiej własności kapitału z korzyściami społecznymi, która ujawnia się w przypadkach, gdy np. spółka nie płaci podatku w kraju lub przenosi działalność za granicę.

1.2. Kryteria wyboru metod oceny

Wybór metody oceny korzyści związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa i jego wpływem na otoczenie gospodarcze jest kompromisem pomiędzy tym, co powinno zostać zmierzone a tym, co może być zmierzone efektywnie, tj. z uwzględnieniem dostępności danych i kosztu dotarcia do nich. Pierwsze kryterium zawęża wybór do takich metod, które z jednej strony pozwalają wskazać, w jakim stopniu przedsiębiorca generuje korzyści dla lokalnej gospodarki, z drugiej zaś strony – skoro oceniane są przedsiębiorstwa – ocena powinna obejmować kwestie leżące w sferze wyboru przedsiębiorcy. Natomiast drugie kryterium bazuje na ocenie możliwości dotarcia do danych przez zewnętrznego analityka.

Postulat zgodności przedmiotu pomiaru z przyjętymi założeniami, w największym stopniu spełnia propozycja pomiaru wartości dodanej. Po pierwsze bowiem nie obejmuje ona efektów gospodarczych, które w znaczącej mierze pozostają poza sferą oddziaływania przedsiębiorcy, ponieważ są specyficzne dla gałęzi. Włączając do analizy także efekty pośrednie i indukowane oceniano by wpływ przedsiębiorstwa na inne elementy systemu

gospodarczego, który jednak leży poza jego możliwością kształtowania. Intencją skonstruowania proponowanej metody pozostaje ocena skłonności przedsiębiorców do dzielenia się wytworzoną wartością dodaną z pracownikami i krajową gospodarką. Bowiem w obliczu możliwości przenoszenia pracowników poza relacje regulowane kodeksem pracy oraz relatywnie łatwego przenoszenia zobowiązań podatkowych za granicę, ten podstawowy zakres odpowiedzialności przedsiębiorcy za wspólnotę jawi się jako pierwotny i najważniejszy w stosunku do szerzej rozumianego oddziaływania społecznego. Po drugie natomiast, odrzucono metody bazujące na samoocenie przedsiębiorców. Dla możliwości dokonania oceny zewnętrznej potrzebne są dane, które spółki ujawniają ze względu na obowiązek sprawozdawczy.

Przedmiotem pomiaru będzie zatem wartość dodana tworzona przez przedsiębiorstwo oraz jej trzy podstawowe komponenty: 1) wynagrodzenia (i świadczenia na rzecz pracowników), 2) dochody z kapitału oraz 3) płacone podatki. Umożliwiają one zaspokojenie potrzeb indywidualnych i zbiorowych, a utrzymująca się rentowność przedsiębiorstw stanowiąca podstawę do oceny ich konkurencyjności pozytywnie wpływa na otoczenie gospodarcze. Co istotne, sprawozdania finansowe przedsiębiorstw w wielu przypadkach udostępniane są publicznie i pozwalają uchwycić i zmierzyć te kategorie. Poniżej zastosowano metodę do oceny trzech spółek giełdowych obowiązково publikujących sprawozdania finansowe. Metoda ta może być potencjalnie użyteczna dla przedsiębiorstw, gdyż użyta może być np. jako element budowy wizerunku firmy czy stosowana przy preferencjach w zamówieniach publicznych.

Warto przy tym zauważyć, że zastosowanie jednej metody oceny do całkowicie odmiennych modeli biznesowych obciążone może być mankamentem ograniczonej porównywalności. Proponowana metoda jest więc swego rodzaju rusztowaniem, które może zostać uzupełnione dodatkowymi aspektami wpływu

na otoczenie, uwzględniającymi specyfikę różnorodnych form prawnych i branż gospodarki.

2. Konceptualne ramy metody oceny oddziaływania przedsiębiorstw na gospodarkę w zakresie tworzenia wartości dodanej

2.1. *Rachunki narodowe jako tło teoretyczne proponowanej metody oceny*

Skalę wytworzonej w gospodarce wartości dodanej można ująć jako sumę dochodów właścicieli czynników produkcji: każda cząstka wartości dóbr finalnych jest albo wynagrodzeniem pracy, albo kapitału. Ponieważ sprawozdania finansowe przedsiębiorstw zawierają informację o zysku oraz wynagrodzeniu za pracę, można oprzeć metodę oceny na elementach, na które dzieli się wartość dodana wytworzona w firmie, a więc na sumie dochodów właścicieli czynników produkcji, czyli od strony dochodowej (*income approach*). W ten sposób można obliczyć dochody zaspokajające potrzeby społeczne jako sumę wynagrodzeń pracowników i zysków właścicieli kapitału zaspokajających potrzeby indywidualne oraz podatków zaspokajających potrzeby zbiorowe³.

Pewną komplikacją jest włączenie do analizy zagranicy, gdyż dochody czynników produkcji mogą być transferowane za granicę. Odróżnić więc należy produkt krajowy brutto (PKB) od produktu narodowego brutto (PNB), który powstaje po dodaniu do PKB dochodów krajowych czynników produkcji uzyskanych za granicą i po odjęciu dochodów zagranicznych czynników wynagradzanych w kraju. Proponowana metoda obejmuje dochody bliższe kate-

gorii PNB, co można nazwać krajową wartością dodaną. Jej aproksymacją będzie suma:

1. wynagrodzeń pracowników (tu także PIT) wraz ze świadczeniami na rzecz pracowników,
2. zysku właścicieli przedsiębiorstwa (wraz z PIT od wynagrodzenia kapitału),
3. podatku od osób prawnych (CIT) płaconego przez przedsiębiorstwo w kraju.

Wybrane elementy są zawarte w sprawozdaniach finansowych spółek i w zasadzie każde większe przedsiębiorstwo jest w stanie łatwo je wskazać.

2.2. *Odniesienie uzyskiwanych dochodów do skali działalności gospodarczej*

Miarą efektywności gospodarowania jest rezultat proporcjonalny do wielkości zasobów, które się użytkuje. Prowadzi to do analizy wynagrodzeń, zysków i podatków w relacji do liczby pracujących lub wykorzystywanych aktywów. Przyjęcie odniesienia do liczby pracujących, choć kontrowersyjne, gdyż często traktuje się pracę jako dobro, które należy pomnażać, jest jednak właściwe z perspektywy rzeczywistych motywacji ludzkich. Praca jest środkiem do celu, jakim jest zaspokojenie potrzeb, zatem nie należy dążyć do maksymalizowania zatrudnienia, gdyż oszczędne wykorzystanie zasobów daje większą wartość dodaną, pozwalającą następnie zaspokajać potrzeby. Wskaźnik liczby zatrudnionych jako punkt odniesienia ma jednak wadę: w krajach, w których zyskuje na popularności outsourcing oraz w gospodarkach, w których prawo dopuszcza wieloletnie zatrudnienie pracowników na podstawie umów cywilno-prawnych, mniejszy będzie odsetek zatrudnionych w tradycyjnej formie umowy o pracę.

Alternatywnie można przyjąć odniesienie do wartości zaangażowanego kapitału, co jest zabiegiem stosowanym przy analizie rentowności i interpretuje się jako zdolność do wygenerowania odpowiednich zysków w relacji do aktywów lub kapitału własnego. Miara ta ma także mankamenty, np. premiovane byłyby

³ Współcześnie stosowaną koncepcję wykorzystania oszacowań skali produkcji do pomiaru dobrobytu zaproponował Kuznets w 1934 r. O metodach konstruowania rachunków narodowych piszą autorzy popularnych podręczników do makroekonomii, m.in. Begg z zespołem [2014] czy Blanchard [2011]. Bardziej szczegółową metodologię ich tworzenia i interpretacji Czytelnik znajdzie np. w podręczniku OECD autorstwa Lequillera i Blades'a [2006].

przedsiębiorstwa o niskim poziomie technicznego uzbrojeniu pracy. Przedsiębiorstwa przemysłowe muszą dysponować odpowiednim i kosztownym parkiem maszynowym, podczas gdy część firm usługowych może nie dysponować dużym majątkiem i świadczyć usługi wynajmując go. Z tego względu porównania międzysektorowe mają tu ograniczone zastosowanie i na większej próbie przedsiębiorstw należałoby dopiero rozpoznać referencyjne wartości. Proponuje się przyjąć jako wyjściowy punkt odniesienia wartość aktywów wykazywanych w sprawozdaniu finansowym na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok oceny.

2.3. Podstawowe elementy metody oceny przedsiębiorstw

Wynagrodzenia: proponowany wskaźnik ujmuje wynagrodzenia wypłacone w danym roku powiększone o świadczenia na rzecz pracowników. Problemem dla obliczeń może być relatywnie duża skala outsourcingu polegającego na zamianie umowy o pracę z dotychczasowym pracownikiem firmy na relację dwóch podmiotów gospodarczych. Nie ma jednak możliwości odróżnienia usług obcych od świadczonych przez dawnych pracowników.

Podatek dochodowy od osób prawnych: im większy jest podatek dochodowy, w tym większym stopniu pozwala na zaspokojenie potrzeb zbiorowych (a w ostateczności także indywidualnych). Miara wpłaconego CIT (podatek bieżący) pozwala na zignorowanie wydarzeń zmniejszających zysk. Na przykład przedsiębiorstwo nabywające od zagranicznej spółki-matki licencję po zawyżonych kosztach, zmniejszy zysk i CIT, a zatem uzyska mniej punktów. Dopracowania wymagałoby objęcie oceną spółek osobowych, które nie płacą CIT⁴.

Wynagrodzenie kapitału: dochody z kapitału uzyskują nie tylko wielcy kapitaliści oraz akcjonariusze i udziałowcy spółek, ale także pracownicy oszczędzający na swoją emeryturę za pośrednictwem funduszy emerytalnych. W dobie globalizacji coraz częściej udziałowcami i akcjonariuszami spółek krajowych są podmioty zagraniczne. Dywidenda wypłacana inwestorom jest wynagrodzeniem poniesionych nakładów i podjętego ryzyka. Tym niemniej, z perspektywy kraju goszczącego, należy docenić inwestorów za korzyści, które przynoszą gospodarce krajowej. Posiadane dane ze sprawozdań spółek i rejestrów sądowych pozwalają w przybliżeniu ocenić, czy zysk realizowany przez przedsiębiorstwo zasila gospodarkę krajową, czy transferowany jest za granicę. W tym celu rozróżnić można trzy podstawowe sytuacje:

- a) zysk pozostaje niewypłacony w formie dywidendy i zatrzymany w spółce powiększając jej kapitał i zdolności inwestycyjne – wtedy mogą powiększyć przyszłe wynagrodzenia pracowników i dochody spółki, a zatem i płacone podatki;
- b) wypłacane w formie dywidendy rezydentom krajowym bezpośrednio lub za pośrednictwem spółek z siedzibą w kraju, albo też reinwestowane w takiej spółce krajowej – w obu przypadkach zaspokoją albo potrzeby konsumpcyjne krajowych rezydentów (gdy trafiają do obrotu w krajowej gospodarce oraz są opodatkowane podatkiem PIT) albo potrzeby inwestycyjne spółek krajowych lub krajowych rezydentów (wówczas także ich większość trafia do krajowej gospodarki; są też źródłem przyszłego zysku);
- c) wypłacane w formie dywidendy osobom prawnym mającym siedzibę za granicą lub osobom fizycznym niebędącym rezy-

⁴ Podatków pośrednich nie włączono do oceny, ponieważ obciążają one konsumentów, a zatem firma jest swego rodzaju pośrednikiem pomiędzy konsumentem i Skarbem Państwa – a w sytuacji zróżnicowania stawek VAT nie może zostać on uznany za proporcjonalny do wartości dodanej. Do korzyści generowanych przez firmę należałoby zaliczyć niektóre inne podatki i opłaty, np. podatek od nieruchomości

ści. Niestety, w pozycji podatki i opłaty ujęte są także podatki akcyzowe, co premiowałoby spółki obracające towarami akcyzowymi. Dodatkowo opłaty mogą być rekompensatą za korzystanie ze środowiska, ponieważ wpłata ta nie jest korzyścią netto dla społeczeństwa, lecz ekwiwalentem za poczynione szkody lub korzystanie ze środowiska.

dentami krajowymi – nie są opodatkowane w kraju ani nie zaspokajają potrzeb rezydentów krajowych⁵.

Sytuacja a) jest korzystna z punktu widzenia przyszłych spodziewanych wynagrodzeń zysków i podatków. Proponuje się zatem właściwie do oceny akumulację kapitału definiowaną jako różnica między osiągniętym zyskiem netto i wypłaconą dywidendą. W przypadku niewypłacenia przez spółkę dywidendy przyznano przedsiębiorstwu punktację proporcjonalną do akumulacji kapitału⁶. W sytuacji b) zysk przypada rezydentom krajowym i zaspokaja ich potrzeby – tę sytuację potraktować należy podobnie jak wypłatę wynagrodzeń i przyznać punktację proporcjonalnie do wypłaconej dywidendy. W przypadku osób prawnych z siedzibą w kraju zweryfikować należy ich strukturę własnościową i przyznać punktację proporcjonalnie do udziału w niej krajowych rezydentów podatkowych lub spółek z siedzibą w Polsce⁷. Może zdarzyć się, że spółka z siedzibą w kraju jest częścią międzynarodowej korporacji – wtedy należy zweryfikować strukturę własnościową spółki-matki. Natomiast w sytuacji c) zyski z reguły transferowane są za granicę, a właścicielami takich spółek zagra-

nicznych często są rezydenci krajowi unikający opodatkowania. W przypadku podziału zysku i wypłaty dywidendy spółkom z siedzibą za granicą nie przyznano punktacji.

Niestety, nie da się w pełni ocenić sytuacji, gdy akcjonariusze mają mniej niż 5% akcji⁸ i stwierdzić, czy przeznaczenie analizowanego zysku można uznać za sytuację b) czy c). Przyjęto, że akcjonariuszami są podmioty z siedzibą w Polsce lub osoby fizyczne będące rezydentami krajowymi.

3. Zastosowanie oceny na przykładzie wybranych spółek giełdowych

W tym punkcie zastosowano proponowaną metodę do oceny trzech spółek, których sprawozdania finansowe pozwalają na jej dokonanie za lata 2015–2017. Są to: Grupa Żywiec S.A., Wawel S.A. oraz NEWAG S.A. Podsumowania dokonano w tabeli 1.

3.1. Wawel S.A.

Wawel S.A. to jedna z najstarszych fabryk cukierniczych w Polsce. Hosta Intl. AG z siedzibą w Szwajcarii posiada 52,13% ogólnej liczby akcji. Ze sprawozdań spółki wynika, że na koniec 2017 r. 14,89% akcji należało do OFE, a 32,98% do pozostałych akcjonariuszy. Stosując przyjętą metodę obliczono punktację dla przedsiębiorstwa obrazującą skalę korzyści, którą jego działalność przynosi krajowej gospodarce. W relacji do aktywów w 2017 r. (patrz tabela 1):

- a) wynagrodzenia wyniosły 10,7%,
- b) podatek dochodowy wyniósł 2,8%,
- c) akumulacja kapitału wyniosła 10,7%,
- d) dywidenda na rzecz rezydentów krajowych wyniosła 2,1% (w przypadku 100% akcjonariatu krajowego punktacja zwiększyłaby się o 2,3 pkt proc.).

Łącznie w relacji do aktywów spółka wygenerowała 26,3% krajowej wartości dodanej.

⁵ Zwalnia się od podatku dochodowego dochody (przychody) z dywidend, jeżeli spełnione są warunki, że spółka otrzymująca dywidendę posiada bezpośrednio nie mniej niż 10% udziałów (akcji) w kapitale spółki wypłacającej (dla Szwajcarii co najmniej 25%), a posiadanie udziałów ma miejsce nieprzerwanie przez okres dwóch lat (jednak możliwe jest dopełnienie tego warunku w przyszłości) oraz że spółka otrzymująca dywidendę nie korzysta ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, bez względu na źródło ich osiągania. Ponieważ umowy między państwowe o unikaniu podwójnego opodatkowania często przewidują preferencyjne stawki dla dywidend między spółkami, pominięto przypadki, gdy dywidenda wypłacana jest zagranicznym wspólnikom będącym osobami fizycznymi.

⁶ Zysk zatrzymany wynika z podziału zysku netto wyprowadzonego w przedsiębiorstwie w danym roku obrotowym na część wypłaconą właścicielom i część, która jest zatrzymana w celu reinwestycji. Akumulacja kapitału jest pewnym przybliżeniem tej kategorii, a dla uproszczenia zdefiniowano ją jako różnicę między osiągniętym zyskiem netto a wypłaconą dywidendą na rzecz akcjonariuszy.

⁷ Przy rozszerzeniu metody na spółki niegiełdowe może pojawić się trudność z ujawnieniem akcjonariatu.

⁸ Akcje spółek publicznych są przedmiotem ciągłego obrotu, dlatego prawo przewiduje obowiązek ujawnienia tylko takich akcjonariuszy, którzy posiadają pow. 5% akcji.

Tabela 1. Ocena wybranych spółek giełdowych według proponowanej metody

Spółka	Grupa Żywiec				Wawel S.A.			NEWAG S.A.		
Lata	2015	2016	2017		2015	2016	2017	2015	2016	2017
	tys. zł									
Przychody ze sprzedaży	2 606 598	2 357 691	2 245 740		631 188	645 896	618 456	1 025 760	553 747	786 972
Wynagrodzenia oraz ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	188 034	168 446	182 262		66 565	68 166	71 808	108 454	103 645	89 714
Podatek dochodowy (CIT)	0	0	40 081		20 006	19 335	19 103	16 419	0	2 006
Zysk netto	280 336	300 464	261 718		92 868	85 086	113 322	27 023	38 490	14 787
Akumulacja kapitału	-48 347	-48 762	-36 151		62 873	55 091	83 327	-17 977	17 990	-16 713
Dywidenda	328 683	349 226	297 869		29 995	29 995	29 995	45 000	20 500	31 500
Dywidenda na rzecz rezydentów krajowych (szacunek)	5423	5762,2	4914,8		14 359	14 359	14 359	45 000	20 500	31 500
Aktywa (na 31 grudnia roku poprzedniego)	2 175 869	1 799 578	1 778 284		634 521	672 814	732 315	1 186 422	1 168 097	1 235 964
Zatrudnienie (os.)	3550	1073	1075		860	908	966	2 004	1 708	1 501
	OCENA (w relacji do aktywów, %)									
Wynagrodzenia oraz ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia	8,6%	8,3%	10,1%		12,0%	10,7%	10,7%	11,9%	8,7%	7,7%
Podatek dochodowy (CIT)	0,0%	0,0%	2,2%		3,6%	3,0%	2,8%	1,2%	0,0%	0,2%
Akumulacja kapitału	-2,2%	-2,4%	-2,0%		11,3%	10,7%	10,7%	3,1%	1,5%	-1,4%
Dywidenda na rzecz rezydentów krajowych	0,2%	0,3%	0,3%		2,6%	2,3%	2,1%	1,5%	1,7%	2,7%
RAZEM DO AKTYWÓW (%)	6,7%	6,2%	10,6%		29,5%	26,8%	26,3%	17,8%	12,0%	9,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych spółek.

3.2. Grupa Żywiec S.A.

Podstawowym segmentem działalności Grupy Żywiec⁹ jest produkcja piwa, jego dystrybucja, a także dystrybucja innych napojów alkoholowych i bezalkoholowych. Akcjonariat Grupy Żywiec SA wg stanu na 31 grudnia 2017 r. stanowią dwa główne podmioty: Heineken International B.V. posiadający 65,16% akcji Grupy oraz Harbin B.V. posiadający 33,19% akcji. Do akcjonariuszy krajowych mogło należeć maksymalnie 1,65% akcji. Stosując przyjętą metodę obliczono punktację dla przedsiębiorstwa obrazującą skalę korzyści, którą jego działalność przynosi krajowej gospodarce. W relacji do aktywów w 2017 r. (patrz tabela 1):

- wynagrodzenia wyniosły 10,1%,
- podatek dochodowy wyniósł 2,2%,
- akumulacja kapitału wyniosła (-)2,2% (przedsiębiorstwo zmniejszyło swój majątek, gdyż dywidenda wypłacona właścicielom przewyższyła zysk),
- dywidenda na rzecz rezydentów krajowych wyniosła 0,3% (w przypadku 100% akcjonariatu krajowego punktacja zwiększyłaby się o 16,3 pkt proc.).

Łącznie w relacji do aktywów spółka wygenerowała 10,7% krajowej wartości dodanej.

3.3. NEWAG S.A.

NEWAG to spółka z tradycjami sięgającymi XIX w. Spółka ma doświadczenie w modernizacji i produkcji taboru kolejowego, tramwajów i pojazdów metra. Akcjonariat NEWAG S.A. wg stanu na 31 grudnia 2017 r. obejmuje: 42,57% akcji Jakubas Investments sp. z o.o., 18,85% akcji trzech OFE oraz 38,58% akcji pozostałych akcjonariuszy. Tak jak w poprzednich latach struktura ta sugeruje zaklasyfikowanie wszystkich z nich jako krajowych.

Stosując przyjętą metodę obliczono punktację dla przedsiębiorstwa obrazującą skalę korzyści, którą jego działalność przynosi krajo-

wej gospodarce. W relacji do aktywów w 2017 r. (patrz tabela 1):

- wynagrodzenia wyniosły 7,7%,
- podatek dochodowy wyniósł 0,2%,
- akumulacja kapitału wyniosła (-)1,4% (przedsiębiorstwo osiągnęło mniejszy zysk niż wypłaciło dywidendy),
- dywidenda na rzecz rezydentów krajowych wyniosła 2,7%.

Łącznie w relacji do aktywów spółka wygenerowała 9,1% krajowej wartości dodanej.

4. Wnioski i kierunki dalszych badań

Zastosowanie metody w praktyce na trzech wybranych spółkach giełdowych pozwala sformułować wnioski, które zostaną uwzględnione przy poddaniu ocenie kolejnych spółek:

- Podział akcjonariuszy na rezydentów krajowych i zagranicznych pozwala potwierdzić przypuszczenie, że narodowość akcjonariuszy nie przesądza o wartości korzyści, które przedsiębiorstwo przynosi gospodarce krajowej – choć poprzez wypłatę dużej dywidendy za granicę może je znacząco zmniejszyć.
- Akumulacja kapitału zwiększa jednocześnie aktywa przedsiębiorstwa, co każe rozważyć, na ile aktywa mogą być dobrym punktem odniesienia dla sumy korzyści.
- Wahania wartości oceny w czasie kształtowane są przez jednorazowe wydarzenia gospodarcze – dla stabilizacji oceny należy rozważyć zastosowanie kilkuletniej średniej.
- Do proponowanej metody można wprowadzić kryteria dodatkowe, po przetestowaniu metody podstawowej na większej grupie przedsiębiorstw. Rozważając ewentualne rozszerzenia należałoby ocenić zgodność nowego elementu z korzyściami dla gospodarki, której istotę należy uchwycić i dostępność danych. W szczególności rozważyć należy ocenę skali działalności innowacyjnej przedsiębiorstw, działania z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR) oraz ewentualne zmniejsz-

⁹ Tradycje browaru sięgają XIX w. Pierwotnym właścicielem – polskiej gałęzi rodziny Habsburgów, został on odebrany w 1939 r. przez III Rzeszę, a w 1944 r. przejęty przez Skarb Państwa na mocy dekretu o reformie rolnej.

senie punktacji w przypadku pomocy publicznej.

Literatura

- Begg, D., Vernasca G., Fischer S., Dornbusch R.** (2014). *Makroekonomia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bess R., Ambargis Z.** (2011). *Input Output Models for Impact Analysis: Suggestions for Practitioners Using RIMS II Multipliers*. Referat zaprezentowany podczas The 50th Southern Regional Science Association Conference, Louisiana.
- Białowas T.** (2016). „Zmiany strukturalne a wzrost gospodarczy krajów Europy Środkowej”, *Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, z. 5, s. 121–139.
- Blanchard O.** (2011). *Makroekonomia*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwers business.
- Głowacki J., Jelonek M.** (2013). *Badanie społecznej wartości dodanej podmiotów ekonomii społecznej w Polsce za pomocą narzędzia ESometr: raport z badania*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Hamilton J.R., Whittlesey N.K., Robison M.H., Ellis J.** (1991). „Economic Impacts, Value Added, and Benefits in Regional Project Analysis”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 73, No. 2, s. 334–344.
- Kuznets S.** (1934). *National Income, 1929–1932*. 73rd US Congress, 2d session, Senate document no. 124, s. 5–7.
- Leontief W.** (1941). *The structure of the American economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Lequiller F., Blades D.** (2006). *Understanding National Accounts*. Paris: OECD.
- Lorenc S.** (2016). „Metodologie raportowania wartości dodanej dla interesariuszy”, *Organizacja i zarządzanie. Kwartalnik naukowy Politechniki Śląskiej*, nr 2(34), s. 127–141.
- Miller R.E., Blair P.D.** (2009). *Input-Output Analysis: Foundations and Extensions*. 2nd ed. New York: Cambridge University Press.
- Nowicki D.** (2018). „Ekonomiczna wartość dodana jako narzędzie oceny dokonań przedsiębiorstwa”, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, nr 347, s. 134–144.
- Wawiernia A.** (2013). „Warunki tworzenia wartości dodanej w przedsiębiorstwie”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, nr 64, T. 1, Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa, s. 287–294.
- WBCSD** (2013). *Measuring socio-economic impact, A guide for business*. World Business Council for Sustainable Development, www.wbcsd.org (dostęp: 29.12.2015).
- Weisbrod B., Weisbrod G.** (1997). *Measuring Economic Impacts of Projects and Programs*. Economic Development Research Group.

Conceptual framework of an assessment of an economic impact of an enterprise

Summary: In the context of the “middle income trap” discussion and promotion of domestic enterprises, the paper proposes a method aiming at identification and calculation of benefits of national economy that are brought by an enterprise. Research method consists of identification of categories impacting value added created by a firm and of testing such a tool using financial statements of three public companies. Scoring an enterprise bases upon sum of taxes and remuneration of labour and capital, i.e. corporate income tax, salaries and other benefits of employees, as well as capital accumulation together with profit shared among domestic residents. In order to take into account the scale of an enterprise and to measure efficiency of production factors’ use, this sum is then divided by firm’s assets’ value. Conclusions cover the conformation of leaving aside the nationality of firm owners, inquiry into the degree of accuracy in which the method corresponds to the economic reality and potential inclusion of additional criteria of measuring social impact of an enterprise.

Keywords: economic impact of an enterprise, social benefits, value added, profit, taxes, wages.

Prawa autorskie i licencja / Copyright and License



Artykuł opublikowano na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/>

This article is published under the terms of the Creative Commons
Attribution – NonCommercial – NoDerivs (CC BY-NCND 3.0) License
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Recenzenci czasopisma „Ekonomia Społeczna” w 2018 r.

dr hab. Monika Augustyniak, prof. nadzw. Krak. Akad., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Katarzyna Bartnik, Uniwersytet Gdański

dr Małgorzata Blaszcze, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

mgr Marta Bohdziewicz-Lulewicz, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie

prof. dr hab. Zofia Chyra-Rolicz, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

dr Jarosław Działek, Uniwersytet Jagielloński

dr Małgorzata Ganczar, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

mgr Jakub Głowacki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr Monika Jakubiak, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

dr Magdalena Jelonek, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

prof. dr hab. Anna Karwińska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr hab. Tomasz Kaźmierczak, Uniwersytet Warszawski

dr Hubert Kotarski, Uniwersytet Rzeszowski

dr Michał Kudłacz, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr Paulina Legutko-Kobus, Szkoła Główna Handlowa

dr Maja Leszczyńska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

dr Majka Łojko, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

dr Radosław Mędrzycki, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

dr hab. Alina Miruć, prof. PWSZ, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. Edwarda F. Szczepanika w Suwałkach

dr Marta Młokosiewicz, Uniwersytet Szczeciński

dr hab. Dorota Moroń, Uniwersytet Wrocławski

dr Maciej Nowak, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

dr Anna Oleńczuk-Paszal, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

dr Agnieszka Piasecka, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

dr Aldona Piotrowska, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr Katarzyna Roszewska, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

dr Anna Rychły-Mierzwa, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie

dr Mariusz Szyrski, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

dr Grzegorz Tchorek, Uniwersytet Warszawski

dr Maria Urbaniec, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

dr Ewelina Wiszczun, Uniwersytet Śląski

dr hab. Igor Zachariasz, Uczelnia Łazarskiego