

Katarzyna Jaworska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Spółdzielnie socjalne

Przemiany systemowo-gospodarcze zachodzące w Polsce od kilkunastu lat oraz światowy kryzys ekonomiczny miały znaczący wpływ na obecną sytuację na polskim rynku pracy. Długotrwałe i wysokie bezrobocie¹ oraz ubóstwo dotykające coraz większą liczbę rodzin prowadzi do zmiany stylu życia, ograniczeń w korzystaniu z dóbr kultury, zmiany organizacji czasu, spadku prestiżu społecznego, zerwania więzi z przyjaciółmi i społecznością lokalną. Właśnie dlatego w tym kontekście mówi się o wykluczeniu społecznym zarówno jednostek, jak i grup, co stanowi zagrożenie dla spójności społecznej, która jest podstawowym elementem modelu europejskiego. W związku z tym Strategia Lizbońska², będąca obecnie najważniejszym programem społeczno-ekonomicznym Unii Europejskiej, ukierunkowuje państwa członkowskie na prowadzenie działań na rzecz aktywnej polityki zatrudnienia. Tworzenie miejsc pracy (trwałych i stabilnych) gwarantuje nie tylko rozwój ekonomiczny, ale także stabilizuje system zabezpieczenia społecznego oraz prowadzi do spójności społecznej. Strategia Lizbońska postawiła m.in. przed polskim ustawodawcą wyzwanie polegające na stworzeniu funkcjonalnego oraz wydajnego systemu aktywizacji i integracji osób bezrobotnych. W ostatnich latach jednym z instrumentów aktywnej polityki wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, który realizuje priorytety europejskiej polityki społecznej oraz zasadę „praca zamiast zasiłku”³, jest spółdzielnia socjalna.

¹ Stopa bezrobocia na koniec grudnia 2009 r. wyniosła 11,9%. Jednak różnica między najniższym a najwyższym poziomem bezrobocia w województwach to 11,2% (warmińsko-mazurskie – 20,2%, mazowieckie – 9%). Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce w grudniu 2009 roku*, „Monitoring Rynku Pracy” 2009, nr 12 dostępny [online] <www.gus.gov.pl>.

² Tekst w języku polskim zob. [online] <www.strategializbonska.pl>.

³ Tak tłumaczy angielski termin ang. *welfare to work* H. Jankowska, tłumaczka tekstu A. Glyn, S. Wood, *Polityka ekonomiczna Nowej Partii Pracy*, [w:] T. Kowalik (red.), *Spory wokół Nowej Trzeciej Drogi*, Fundacja Eberta, Warszawa 2001.

W Polsce otwarciu drogi dla spółdzielczości socjalnej było możliwe na gruncie trzech podstawowych aktów normatywnych: ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze⁴, ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym⁵ oraz ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶. Dopiero po zarejestrowaniu w Krajowym Rejestrze Sądowym kilkunastu spółdzielni o charakterze integracyjnym, zostały podjęte prace nad ustawą o spółdzielniach socjalnych⁷, która weszła w życie dopiero 27 kwietnia 2006 r. i jest obecnie podstawowym aktem normatywnym w tej kwestii. Mimo to, mnogość aktów prawnych regulujących tę instytucję powoduje znaczne problemy w korzystaniu z niej przez bezpośrednich beneficjentów⁸.

Zgodnie z definicją Międzynarodowego Związku Spółdzielni jest to „podmiot gospodarczo-społeczny powstały jako autonomiczne stowarzyszenie osób dobrowolnie godzących się zaspokoić swoje potrzeby i aspiracje gospodarcze, społeczne i kulturalne. Podmiot ten to wspólne przedsiębiorstwo osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, osób o niskiej zatrudnialności, umożliwiający aktywizację zawodową oraz przywrócenie im społecznych ról”⁹. W tej definicji pojawiły się trzy kluczowe elementy określające podmiot jakim jest spółdzielnia socjalna:

- 1) autonomiczne stowarzyszenie osób o charakterze gospodarczo-społecznym;
- 2) dobrowolne członkostwo, ale muszą to być osoby zagrożone wykluczeniem społecznym lub o niskiej zatrudnialności;
- 3) celem tej instytucji jest zaspokojenie potrzeb oraz aspiracji gospodarczych, społecznych i kulturalnych jej członków.

Ma to odzwierciedlenie w ustawowej definicji spółdzielni socjalnej, a dodatkowo wskazuje, iż spółdzielnia dąży do społecznej i zawodowej reintegracji swoich członków, a także powinna prowadzić działalność społeczną i oświatowo-kulturalną na rzecz społeczności lokalnej i swoich członków (art. 2). W ustawie „integracja społeczna” została zdefiniowana jako wszelkie działania, których celem jest uzyskanie przez członków spółdzielni umiejętności uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej, a także pełnienia ról społecznych zarówno w miejscu pracy, jak i w miejscu zamieszkania (art. 2 ust. 1 lit. a). Natomiast „integracja zawodowa” została określona jako działania mające na celu zdobycie zdolności do samodzielnego i stałego świadczenia

⁴ Dz.U. z 2003 r., nr 188 poz. 1848.

⁵ Dz.U. z 2003 r., nr 122 poz. 1143.

⁶ Dz.U. z 2008 r., nr 69 poz. 415.

⁷ Dz.U. z 2006 r., nr 94, poz. 651.

⁸ Zob. M. Denisiuk, A. Trzeciecki, *Pierwsze spółdzielnie socjalne*, „Rynek Pracy” 2005, nr 5, s. 42.

⁹ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, *Ocena stanu spółdzielczości socjalnej*, Warszawa 2007, s. 2.

pracy na rynku pracy (art. 2 ust. 1 lit. b). Treść tych pojęć jest jednak niejasna, a w związku z tym może powodować trudności w określeniu, czy dane działanie przyczynia się do integracji społecznej i zawodowej członków spółdzielni, czy nie.

W związku z powyższymi celami spółdzielnia socjalna znajduje się na pograniczu działalności gospodarczej i organizacji pożytku publicznego, łącząc ze sobą dwa różne rodzaje ryzyka – bezrobocie oraz trudne sytuacje życiowe. Taki zabieg może zostać uznany za błąd legislacyjny, ponieważ podział ustaw i instytucji działających w ramach prawa zabezpieczenia społecznego opiera się rozróżnieniu poszczególnych jego rodzajów¹⁰. Mimo to priorytetem działania spółdzielni jest nie tylko osiągnięcie zysku oraz zaspokojenie potrzeb i aspiracji gospodarczych jej członków, ale przede wszystkim działalność integracyjna, oświatowa i kulturalna. W związku z tym założycielami spółdzielni mogą być tylko ściśle określone osoby posiadające pełną zdolność do czynności prawnych (art. 4 ust. 1):

- bezrobotni, w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- bezdomni realizujący indywidualny program wychodzenia z bezdomności;
- uzależnieni od alkoholu po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego;
- uzależnieni od narkotyków lub innych środków odurzających po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej;
- chorzy psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego;
- zwolnieni z zakładów karnych, mający trudności z integracji ze środowiskiem;
- uchodźcy realizujących indywidualny program integracji;
- niepełnosprawni, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.

Dodatkowo ww. osoby, aby mogły założyć spółdzielnię socjalną, muszą podlegać wykluczeniu społecznemu¹¹ i ze względu na swoją sytuację życiową nie mogą być w stanie własnym staraniem zaspokoić podstawowych potrzeb życiowych. Powinny także znajdować się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

Użyte sformułowanie „osoby podlegające wykluczeniu społecznemu” jest nie do końca precyzyjne. Brak definicji na gruncie ustawowym powoduje liczne problemy interpretacyjne. W literaturze znaleźć można wiele definicji

¹⁰ Zob. J. Jonczyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Warszawa 2006, s. 306.

¹¹ Art. 4 ust. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

tego zjawiska¹². Jedna z nich, bez wątplenia o charakterze politycznym, znalazła się w Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski, gdzie wykluczenie społeczne określa się jako sytuację „uniemożliwiającą lub znacznie utrudniającą jednostce lub grupie zgodne z prawem pełnienie ról społecznych, korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób”¹³.

Uczestnicy spółdzielni zostali nazwani przez ustawodawcę wykluczonymi społecznie. Takie określenie wzbudza pewne wątpliwości. Z jednej strony może powodować już na starcie dodatkowe napiętnowanie, szczególnie gdy będzie używane zamiennie z określeniami „margines społeczny” czy „patologia społeczna”. Z drugiej strony enumeratywny sposób wymienienia grup społecznych podlegających wykluczeniu, które mogą tworzyć spółdzielnię socjalną, powoduje defaworyzację innych grup, także mogących podlegać wykluczeniu społecznemu (np. chorzy na AIDS). Ponadto takie zestawienie wydaje się stawiać znak równości między nimi, a to powoduje zrównanie sytuacji narkomana czy alkoholika ze znacznie różniącą się sytuacją osoby chorej psychicznie. Dla osób uzależnionych wyjście z tej kryzysowej sytuacji jest bezpośrednio związane z ich wola, natomiast w przypadku chorych psychicznie ich wola nie wpłynie na poprawę stanu zdrowia¹⁴. Nie można się z tym nie zgodzić, jednak w mojej ocenie narkomana i chorego psychicznie, bezdomnego i niepełnosprawnego w gruncie rzeczy łączy to, że ich pozycja społeczna z różnych względów jest niekorzystna i wyklucza ich ze społeczeństwa.

Po nowelizacji ustawy z dnia 7 maja 2009 r.¹⁵ spółdzielnie socjalne mogą być tworzone także przez inne osoby niż wskazane powyżej, jeżeli ich liczba nie będzie przekraczała 50% członków założycieli. Nowością jest także możliwość utworzenia spółdzielni socjalnych przez organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz kościelne osoby prawne (art. 4 ust. 2). W przypadku osób prawnych zakładających spółdzielnię powstają pewne wątpliwości. Czy spółdzielnia będzie zrzeszała wszystkich, którzy tworzą daną osobę prawną? Czy będzie to „pusty twór”¹⁶, który dopiero pozyska członków? Wydaje się, że jednak to drugie, ponieważ spółdzielnia założona przez osoby prawne ma obowiązek w ciągu sześciu miesięcy od rejestracji w Krajowym Rejestrze Sądowym zatrudnić co najmniej pięć osób podlegających wykluczeniu (art. 5a ust. 1). Oczywiście oznacza to, że wśród założycieli

¹² Por. R. Szarfenberg, *Pojęcie wykluczenia społecznego*, [online] <www.ips.uw.edu.pl/rszarf/> dostęp: 10.05.2008.

¹³ Ministerstwo Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej, *Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski*, Warszawa 2004, s. 22.

¹⁴ J. Starega-Piasek *Ustawa o zatrudnieniu socjalnym. Wyzwania i ograniczenia*, [w:] T. Kazimierzczak, M. Rymśza (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 198.

¹⁵ Dz.U. z 2009 r., nr 91, poz. 742.

¹⁶ R. Szarfenberg, *Opinia na temat projektu nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych*, [online] <<http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/>>, dostęp: 23.01.2008.

spółdzielni może nie znaleźć się żadna osoba wykluczona. Za naruszenie tego przepisu grozi bardzo poważna sankcja – postawienie spółdzielni w stan likwidacji (art. 18). Ta sama sankcja grozi za przekroczenie limitu 50% osób niewykluczonych będących członkami spółdzielni (art. 5 ust. 6). W mojej ocenie sankcja ta jest zbyt surowa, ale może właśnie dlatego społeczno-gospodarcze przeznaczenie tej instytucji nie będzie realizowane.

Ustawodawca ograniczył także liczbę członków spółdzielni. Jeżeli tworzą ją osoby fizyczne, nie może przekroczyć 50 osób (art. 5 ust. 2). Ograniczenie to wynika z zasad spółdzielczości, spośród których najważniejsze to: demokracja, wzajemna pomoc, zaufanie oraz aktywne uczestnictwo. Zbyt duża liczba uczestników mogłaby prowadzić do anonimowości oraz braku współpracy międzyludzkiej, na której opiera się działalność spółdzielcza, przez co z pewnością ucierpiałby jej charakter integracyjny i społeczny.

Dodatkowo członkowie spółdzielni nie mają swobody w dysponowaniu nadwyżką bilansową. Co najmniej 40% nadwyżki przeznacza się na fundusz zasobowy. Także na cele związane z reintegracją społeczną i zawodową jej członków nie może być przekazane mniej niż 40% tej nadwyżki (art. 10). Takie ograniczenie wynika z charakteru spółdzielni socjalnej, która jest organizacją *non profit*, a wykorzystanie nadwyżki bilansowej w ww. sposób poprawi pozycję ekonomiczną spółdzielni oraz sprawi, że będzie ona zdolna do realizacji celów, dla których została powołana, tzn. integracji zawodowej i społecznej jej członków. Z drugiej jednak strony – czy rzeczywiście możliwe jest całkowite ich zintegrowanie ze społeczeństwem? Członkowie spółdzielni nie mogą mocą własnej uchwały przekształcić się w zwykłą spółdzielnię pracy. Uchwała w tym zakresie, a nawet uchwała dotycząca zmiany nazwy poprzez usunięcie z niej sformułowania „spółdzielnia socjalna” skutkuje postawieniem spółdzielni w stan likwidacji (art. 18 ust. 1). Zasadny jest więc postulat, aby spółdzielnie socjalne mogły przekształcić się w spółdzielnie pracy przy zachowaniu idei, jaka przyświecała ustawodawcy, poprzez odprowadzanie nadwyżki do Funduszu Pracy¹⁷.

Ustawa o spółdzielniach socjalnych wyraźnie wzmacnia rolę przedsiębiorczości w polskim systemie zabezpieczenia społecznego, a także stwarza szansę na jej szybki rozwój. Po czterech latach od wprowadzenia ustawy spółdzielnie socjalne są postrzegane jako „niesprawiedliwa konkurencja” w warunkach gospodarki rynkowej¹⁸. Jednak miejmy nadzieję, że dzięki tej regulacji w faktyczny sposób polepszy się sytuacja osób o tzw. niskiej zatrudnialności na rynku pracy, dla których uczestnictwo w spółdzielni socjalnej jest ostatnim etapem integracji społecznej i zawodowej.

¹⁷ M. Gersdorf, *Spółdzielnie socjalne*, [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy: księga jubileuszowa profesora Henryka Lewandowskiego*, Warszawa 2009, s. 453.

¹⁸ P. Chodyra, A. Trzeciecki, *Ustawa o spółdzielniach socjalnych*, „Służba Pracownicza” 2007, nr 1, s. 36.

Zaletą tego ustawodawstwa jest fakt, że w polskim prawie zauważono wielopłaszczyznowość braku zatrudnienia – to, że nie jest tylko i wyłącznie utratą wynagrodzenia, ale niesie ze sobą ogromne spustoszenie społeczne i rodzinne¹⁹. Spółdzielnie są kolejnym sposobem na aktywizację głównie bezrobotnych. Jednak jak wskazuje praktyka, tylko nieliczni z niej korzystają. Mimo to, wraz z rozwojem ekonomii społecznej, może to być w przyszłości jeden ze sprawniejszych sposobów motywowania do aktywnych postaw, a w konsekwencji – sprawne przeciwdziałanie wykluczeniu na rzecz pełnej integracji społecznej.

Na dzień 1 stycznia 2009 r. na terenie Polski w Krajowym Rejestrze Sądowym zarejestrowanych było 141 spółdzielni, z czego 14 w województwie warmińsko-mazurskim. Zrzeszają one łącznie około 1000 osób²⁰. Jest to niewiele, biorąc pod uwagę możliwości, jakie daje ten rodzaj działalności. Jednak istnieje duża szansa, że w związku z nowelizacją ustawy, która przede wszystkim rozszerza krąg podmiotów mogących założyć spółdzielnię socjalną, ich liczba znacznie wzrośnie.

Warto zauważyć, że spółdzielnie socjalne mogą zatrudniać pracowników, którzy nie są ich członkami, a w związku z tym stać się także pracodawcami. Dobrym przykładem dla nas są kraje Unii Europejskiej i ich doświadczenia²¹. Teraz należy obserwować dalszy rozwój przedsiębiorczości społecznej i mieć nadzieję, że z tej szansy „bycia na swoim” skorzysta więcej osób niż dotychczas.

Summary

Social cooperative

The Lisbon Strategy imposed on the member states of the European Union a duty to carry out activities for active policy of employment that will ensure not only economic development but also social cohesion. Social cooperatives are one element of such a policy. This relatively new creation within the Polish legal system is expected to assist the unemployed and individuals being at risk of social exclusion by implementing the principle of welfare to work. Social cooperative works at the intersection of an economic enterprise and a public benefit organization. The priority of its action is not only profit, but most of all activity on behalf of its members, with a view to their reintegration into professional and social life. Cooperatives provide a great opportunity to reduce unemployment and poverty in the time of financial crisis, and in the longer term will ensure the social cohesion of the united Europe.

¹⁹ Zob. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie podstawa teoretyczna*, Warszawa 2005.

²⁰ Zob. [online] <www.ekonomiaspoleczna.pl>.

²¹ Zob. M. Denkwicz, *Zatrudnienie socjalne w krajach Unii Europejskiej*, „Rynek Pracy” 2004, nr 4, s. 50.