

# MIEJSCE EKONOMII SPOŁECZNEJ W PROGRAMACH OPERACYJNYCH PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2007-2013

## EKSPERTYZA WSPIERAJĄCA STANOWISKO STAŁEJ KONFERENCJI EKONOMII SPOŁECZNEJ

Opracowanie: dr Joanna Tyrowicz, Wydział Nauk Ekonomicznych  
Uniwersytetu Warszawskiego, na podstawie opinii członków SKES

WSTĘP .....	2
ES JAKO BENEFICJENT W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2007-2013 .....	4
MIEJSCE ES W PROGRAMIE OPERACYJNYM KAPITAŁ LUDZKI .....	5
MIEJSCE ES W PROGRAMIE OPERACYJNYM INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO .....	6
MIEJSCE ES W PROGRAMIE OPERACYJNYM INNOWACYJNA GOSPODARKA .....	7
MIEJSCE ES W PROGRAMIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH .....	8
MIEJSCE ES W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH .....	8
ES JAKO INSTRUMENT POLITYKI GOSPODARCZEJ W PERSPEKTYWIE 2007-2013 .....	14
REKOMENDACJE .....	15
SPÓŁDZIELNIE SOCJALNE .....	15
KSZTAŁTOWANIE POSTAW PRZEDSIĘBIORCZYCH .....	16
KWESTIA UPRAWNIONYCH WNIOSKODAWCÓW .....	16
MONTAŻ FINANSOWY .....	16
MECHANIZM MIKROGRANTÓW .....	16

## WSTĘP

Mówiąc o miejscu ekonomii społecznej (ES) w programach operacyjnych perspektywy finansowej 2007-2013, tak naprawdę należy sobie odpowiedzieć na pytanie, jak wyobrażamy sobie rolę ES w gospodarce i społeczeństwie w ciągu najbliższych siedmiu do dziewięciu lat. Rolę tę – jak na razie – można definiować na dwa sposoby: w relatywnie prostej do zdefiniowania formie beneficjentów Funduszy Strukturalnych (uprawnionych wnioskodawców) lub w o wiele bardziej wysublimowanej postaci instrumentu prowadzenia polityki gospodarczej w Polsce. Zakres zagadnień, które trzeba określić *a priori* w każdym z tych wariantów – oraz tych, które trzeba sobie zacząć uświadamiać – jest bardzo różny. Ma jednak wspólny mianownik w postaci szukania sprawnego i efektywnego oprzyrządowania dla osiągania celów podzielanych przez wszystkich interesariuszy: konwergencji i konkurencyjności poprzez poprawę infrastruktury oraz więcej lepszych miejsc pracy.

Rola beneficjenta jest z punktu widzenia podmiotów ekonomii społecznej rolą relatywnie łatwą – należy zebrać pewnego rodzaju „masę krytyczną”, wygenerować projekt, złożyć wniosek, a następnie przejść gehennę przy zapewnianiu zgodności formalnej dokumentów składanych w celach rozliczeniowych w instytucjach wdrażających nie tracąc przy tym wyjściowego poczucia misji. W roli tej można nauczyć się pokonywać różnego rodzaju ograniczenia – niestabilność finansowania (*de facto* kredytowanie działań), obciążenia administracyjne (zmiennie i wnoszące dodatkowe obciążenia kadrowe bez możliwości modyfikacji budżetów i harmonogramów, by je uwzględnić) oraz problem sensownego konstruowania projektów i rekrutowania beneficjentów wobec horrendalnego wydłużania się okresów od złożenia wniosków do podpisania umowy. Jedyne, czego nie można nauczyć się w tej roli, to realizacja zadań, których system nie przewidział (kryteria dostępu związane z prawną formą funkcjonowania) oraz spełnianie wymagań, o których nikt nie uprzedzał (kryteria związane z dodatkowymi charakterystykami uprawnionych podmiotów, jak na przykład minimalne obroty). Dlatego podmioty ekonomii społecznej nauczyły się jednej naczelną zasady: obecność jakiegoś działania w programie operacyjnym nie oznacza jeszcze, że będzie można je realizować, ale nieobecność oznacza, że o całej kwestii należy zapomnieć. Stąd jedną z dwóch osi tego tekstu jest wskazanie, gdzie – naszym zdaniem niesłusznie – pominięto lub nadmiernie ograniczono obecność podmiotów ekonomii społecznej wśród potencjalnych wnioskodawców.

Rola trudniejsza – czyli rola instrumentu – stanowi drugą oś tych rekomendacji. Podmioty ekonomii społecznej wydają się idealnym sposobem, na wykorzystanie szans mogących wynikać z synergii środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)<sup>1</sup>. Tam, gdzie inwestycje oraz stymulacja zatrudnienia mogą iść w parze, nie powinno zabraknąć podmiotów ekonomii społecznej – nie tylko w roli instytucji ułatwiających zatrudnienie grup, które w innym przypadku miałyby duże trudności z odnalezieniem się na rynku pracy. Również w roli inicjatorów rozwoju lokalnego, programów inwestycyjnych w wielu obszarach, członków-założycieli partnerstw publiczno-społecznych, ale także publiczno-prywatnych. Tu także znaczenie ma kwestia przewidzenia różnych rozwiązań na poziomie programów operacyjnych, dokumentów wykonawczych oraz aktów prawnych. Nie można jednak pominąć bardziej szczegółowych koncepcji na poziomie realizacyjnym, wymagających wzrostu świadomości po stronie wszystkich interesariuszy. Jedną z ról Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) jest w tym kontekście niewątpliwie wspieranie wiedzy oraz działań zmierzających do montażu finansowego między tymi funduszami w celu zmultiplikowania skutków ich wdrażania. Nie chodzi przy tym oczywiście o tzw. *cross-financing*, lecz o rozwój i promocję dobrych praktyk zarówno na poziomie regionalnym jak i centralnym realnego łączenia przedsięwzięć w ramach EFRR oraz EFS. Elastyczność oraz otwarcie na elastyczność stanowią bowiem warunek konieczny dla zapewnienia sensowności realizacji wszystkich programów operacyjnych w tak długiej perspektywie czasowej.

Niniejszy tekst ma następującą konstrukcję. W pierwszej części – w taki sposób, w jaki było to możliwe biorąc pod uwagę stan zaawansowania prac nad dokumentami programowymi – omawiamy propozycje instytucji zarządzających dotyczące planowanych działań, ich potencjalnych wykonawców oraz sposobów ich realizacji. Dzięki temu – bazując na dobrych praktykach

<sup>1</sup> Również Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwój Obszarów Wiejskich (EFRROW)

regionalnych – tworzymy pewien weberowski typ idealny regionalnych programów operacyjnych. Równolegle, podobnej analizie poddawane są przede wszystkim Program Operacyjny Kapitał Ludzki (PO KL), wraz z proponowanym załącznikiem), ale również Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) oraz pośrednio Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW).

W drugiej części poświęcamy więcej uwagi kwestii filozofii współpracy państwa i partnerów społecznych i obywatelskich, który wyłania się z całego zestawienia dokumentów programowych, by wyeksponować kwestii dychotomii między rolą beneficjenta i instrumentu, montażu środków. Podnosimy tę kwestię nie po to, by dyskutować w tym miejscu na temat standardów zarządzania publicznego albo rozwiązań instytucjonalnych – lecz po to, by wskazać obszary, w których podmioty ekonomii społecznej mogą wpłynąć na efektywność wydatkowania środków z EFRR oraz EFS.

Tekst zamyka zestaw propozycji – rekomendacji o charakterze systemowym oraz pod adresem poszczególnych rozwiązań. Należy przy tym podkreślić, że również typ idealny zaproponowany na podstawie lektury projektów RPO powinien być traktowany w kategoriach sugestii co do sposobów modyfikacji istniejących dokumentów.

### ES JAKO BENEFICJENT W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2007-2013

Patrząc przekrojowo przez wszystkie programy operacyjne proponowane dla perspektywy finansowej 2007-2013 z punktu widzenia możliwości finansowania działań realizowanych przez podmioty ekonomii społecznej, można wyciągnąć kilka wniosków. Nie chodzi przy tym, o ocenianie potencjalnych szans wobec propozycji tworzonych przez NPR czy obecny okres programowania. Chodzi o wskazanie tendencji zmierzających w niebezpiecznym z punktu widzenia beneficjentów tych podmiotów kierunku.

Po pierwsze, na poziomie programów operacyjnych bardzo często wśród potencjalnych beneficjentów działań pojawiają się „organizacje pozarządowe nie działające dla zysku” (np. większość RPO oraz PO IG). Tymczasem w polskim prawie nie istnieje w ogóle taka kategoria. Na potrzeby wdrażania Funduszy Strukturalnych w obecnym okresie programowania generatory wniosków zawierały pojęcie „osoby prawne nie działające dla zysku” obejmujące po prostu stowarzyszenia i fundacje, które pod tym względem stanowią podobną kategorię. Jednak nie oznacza to, że podmioty działające dla zysku stanowią jakąś osobną kategorię organizacji pozarządowych. Przypomnijmy, że za zgodą sądu organizacje pozarządowe mogą prowadzić działalność gospodarczą. Jednak wszystkie zyski przekazywane muszą być na działalność statutową tych podmiotów – działalność, której zakres również uzyskał zgodę sądu, który ocenił czy i na ile zakres ten wyczerpuje znamiona działalności na rzecz dobra ogółu społeczeństwa.

Prowadzenie przez organizacje pozarządowe działalności gospodarczej motywowane jest różnymi pobudkami. Czasami pozwala współfinansować działalność podstawową (np. sprzedaż gadżetów), czasami jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania (odpłatna działalność pożytku publicznego), a czasami jest po prostu sposobem funkcjonowania (by tworzyć miejsca pracy dla beneficjentów). W każdym z tych aspektów jest to przedsiębiorczość w najlepszym tego słowa znaczeniu i przynajmniej częściowe przejmowanie odpowiedzialności za zapewnienie finansowania dla wspierania swoich celów i beneficjentów. Sformułowanie „organizacje pozarządowe nie działające dla zysku” może jednak zyskać interpretację, że chodzi tylko o te spośród NGO, które nie prowadzą działalności gospodarczej, co jest zasadniczo sprzeczne z duchem i literą prawa oraz koncepcją przedsiębiorczości społecznej.

Drugą kwestią, jest retoryka wykluczenia pojawiająca się w listach uprawnionych beneficjentów w ramach regionalnych programów operacyjnych. Są regiony, gdzie o rewitalizację budynków będą się mogły ubiegać spółdzielnie mieszkaniowe, ale już nie wspólnoty mieszkaniowe – nie znalazły się bowiem na liście uprawnionych wnioskodawców. Są regiony, gdzie o rewitalizację zabytków kultury nie będą się mogły ubiegać wspólnoty wyznaniowe, bo uwzględnione zostały tylko kościoły. Są też takie, gdzie pominięto zarówno kościoły jak i wspólnoty wyznaniowe. Są regiony, które w programy operacyjne wpisują precyzyjne definicje uprawnionych podmiotów – nie uwzględniają, że stan prawny może się pod tym względem zmienić (a w niektórych kwestiach nawet powinien) w ciągu najbliższych dziewięciu lat i umieszczanie tego typu „słowniczków” w dokumencie tej rangi co program operacyjny prowadzi tylko to nadmierne usztywnienie systemu, stanowiąc bardziej utrudnienie niż ułatwienie wdrażania EFRR. Co więcej, w większości przypadków nie pojawiają się nowe rodzaje podmiotów gospodarczych, jak spółdzielnie socjalne, czy partnerstwa publiczno-społeczne – w obu przypadkach mówimy o osobach prawnych, a ich zakresu nie można i nie powinno się ograniczać tylko do niektórych działań finansowanych z EFS.

Można się spierać o to, czy spółdzielnie socjalne – których powstało jak na razie zaledwie kilkadziesiąt – oraz partnerstwa publiczno-społeczne przyjmą się w Polsce i zaczną funkcjonować w realnie odczuwalnej skali. Można się spierać o to, czy Centra Integracji Społecznej albo Kluby Integracji Społecznej są właściwie skonstruowanymi instrumentami. Można również dyskutować o potencjale Centrów Aktywności Lokalnej, lub podkreślać, że koła gospodyń wiejskich nie mają osobowości prawnej, ani żadnej formalnej podstawy funkcjonowania. Jednak większości tych instrumentów siedem lat temu w ogóle nie było. A za siedem lat mogą być jeszcze inne. Jednak ta dyskusja daje tylko dodatkowe argumenty za tym, że tworzenie dziś list uprawnionych wnioskodawców na najbliższe lata jest wręcz szkodliwe z punktu widzenia rozwoju społecznego i gospodarczego.

Podsumowując ten dwutorowy wątek, powstające w dokumentach programowych karkołomne listy podmiotów i konstrukcje ortogonalne wobec istniejących w Polsce kategorii prawnych<sup>2</sup> stanowią poważne zagrożenie nie tylko dla obecności ES w nowej perspektywie finansowej, ale przede wszystkim dla samego wdrażania EFS oraz EFRR. Czy jest jakkolwiek fundamentalny powód, dla którego w Polsce do składania wniosków nie miałyby być uprawnione po prostu wszystkie legalnie działające podmioty?

Istotną kwestią z tego punktu widzenia jest również uregulowanie zagadnień związanych z pomocą publiczną. W obecnej formie środki przekazane firmie na *outplacement* pracowników są pomocą publiczną, a dokładnie te same działania zrealizowane przez podmiot niezależny od danej firmy pomocą już nie są. Spółdzielnie socjalne nie mogą mieć charakteru rotacyjnego (co jest kluczowe z integracyjnego punktu widzenia wielu przedsięwzięć), bo wsparcie musi iść za beneficjentem a nie od podmiotu, by można było „uniknąć” ograniczeń przepisów o pomocy publicznej. Uregulowanie zagadnień związanych z pomocą publiczną w sposób czytelny tak, aby linia demarkacyjna przebiegała wzdłuż charakteru działania, a nie podmiotu, który je realizuje, ma znaczenie dla spójności całego systemu prawnego oraz konstytucji podmiotów ekonomii społecznej. Po uregulowaniu tej kwestii, konieczna jest również edukacja w tym obszarze.

Ostatnią kwestią jest silosowość programowania w ramach EFS oraz EFRR. Nawet jeśli jest mowa o *cross-financing*’u, nie dotyczą one poziomu projektu lecz priorytetu (lub regionu). Nie ma natomiast mowy o projektach łączących w sobie oba te wymiary. Jeśli mowa o wzmocnieniu bazy turystycznej (infrastruktura) może to iść w parze z integracją poprzez rynek pracy. Jeśli mowa o usługach komunalnych, czemu nie wykorzystać tego do strategicznego tworzenia miejsc pracy dla pewnych konkretnych grup docelowych w trudniejszej sytuacji na otwartym rynku pracy. Nie chodzi przy tym o definiowanie poszczególnych projektów na poziomie programów operacyjnych – rzecz w tym, by w natłoku słów opisujących cele i ich uzasadnienia na poziomie tych dokumentów pojawiły się wskazania, że w ogóle dostrzega się te kwestie i planuje się je jakoś uwzględnić na poziomie realizacji projektów.

### **MIEJSCE ES W PROGRAMIE OPERACYJNYM KAPITAŁ LUDZKI**

Podmioty ekonomii społecznej pojawiają się w ramach PO KL na dwa sposoby. Po pierwsze, w większości działań realizowanych w skali regionalnej w trybach konkursowych przewidziane są wszystkie legalnie działające w Polsce podmioty. Oznacza to, spółdzielnie socjalne i organizacje lokalne będą mogły – przykładowo - ubiegać się o dofinansowanie tworzenia i prowadzenia małych przedszkoli i małych szkół. Wątpliwości może budzić jednak przede wszystkim to, że samorzady województw zachowały prawo do dowolnej modyfikacji tzw. kryteriów dostępu, potencjalnie ograniczając tym samym swobodę aplikowania podmiotów ekonomii społecznej o dofinansowanie swoich projektów.

Po drugie, w ramach działań na rynku pracy, w zakresie stymulowania przedsiębiorczości (działanie 6.2 w proponowanej obecnie formie) przewidziane jest wsparcie finansowe i kompetencyjne dla osób pragnących otworzyć działalność gospodarczą oraz dla spółdzielni socjalnych. Działanie wdrażane ma być w trybie konkursowym i choć nie do końca wiadomo kto i jak ma je realizować (spółdzielnie już po powstaniu, czy na przykład organizacja pozarządowa, która chciałaby swoim beneficjentom w otwarciu takiej spółdzielni pomóc), jest to rozwiązanie zmierzające z całą pewnością w dobrym kierunku. Rodzi się jednak zasadne pytanie o przyszłość i trwałość takich inicjatyw. Nie przewidziano bowiem żadnych form wsparcia w działaniach skierowanych do przedsiębiorczej strony ekonomii społecznej.

W ramach działań w Priorytecie II skierowanych na wspieranie instytucji szkolących i doradczych, nie przewidziano *explicité* działań poszerzających ofertę tych podmiotów skierowaną do ES. Nie przewidziano tego zagadnienia również w ogóle w zakresie bezpośrednich działań szkoleniowych. Tymczasem instytucje szkoleniowe i doradcze najczęściej nie mają żadnej oferty dla podmiotów ekonomii społecznej. I nie chodzi tu tylko o relatywnie proste szkolenia z serii „jak założyć

---

<sup>2</sup> W projekcie RPO województwa zachodniopomorskiego znalazły się również „spółki prawa handlowego nie działające dla zysku”.

fundację” albo „jak założyć spółdzielnię socjalną”. Konieczne jest wsparcie doradcze w zakresie bardzo specyficznego zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania projektem (w tym szczególnie zarządzania ryzykiem), marketingu i strategii rozwojowych przedsięwzięć. Jest to o tyle niekonsekwentne, że jeśli przyjmujemy, że konieczne to jest dla stymulowania rozwoju działających w pełni dla zysku przedsiębiorców, zatrudniających pracowników z otwartego rynku pracy (stąd działania skierowane do nich w ramach PO KL), to nie można założyć, że przedsiębiorczość społeczna, rozwijająca się w *a priori* trudniejszych warunkach, go nie potrzebuje. Szczególnie, jeśli się weźmie pod uwagę, że wzmocnienie instytucjonalne instytucji szkoleniowych i doradczych miałyby mieć przełożenie na dostępność tego typu usług w skali regionalnej dla podmiotów tworzonych w ramach działania 6.2 oraz wszystkich podmiotów społecznych powstałych w ramach Priorytetu VIII.

Na poziomie regionalnym za ten aspekt odpowiadają działania w ramach Priorytetu VII. W przewidzianym obecnie systemie wdrażania, instytucje wdrażające rozpisywać będą przetargi na przeprowadzenie w regionie szkoleń z danego zakresu – to one definiują tematykę, podczas gdy pracodawcy rejestrują tylko swoich pracowników. W tym kontekście szczególnie istotne jest zamieszczenie w uzasadnieniu i celach realizacji priorytetu również podmiotów ekonomii społecznej i to dwojako. Po pierwsze, jako przedsiębiorcy-pracodawcy, który może kierować swoich pracowników na szkolenia. A po drugie jako przedsiębiorcy potrzebującego nie tylko kursów językowych, księgowości, prawa i IT, ale również bardziej specyficznego wsparcia. W innym przypadku podmioty te zostaną całkowicie pominięte w większości regionów (zarówno jako odbiorca tych działań jak i tematyka). Do tej pory nie wiadomo na przykład, czy spółdzielnia socjalna jest w wystarczającym stopniu przedsiębiorcą, by skierować swoich pracowników na takie szkolenie. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku organizacji pozarządowych – czy zatrudniający pracowników NGO może skierować na szkolenia swoich etatowych pracowników? A jeśli prowadzi działalność gospodarczą? Bliskość i dostępność takich usług ma szczególne znaczenie dla małych podmiotów.

Tego typu wsparcie nie jest przewidziane również w ramach Priorytetu IV. Konkursy dla podmiotów prowadzących poradnictwo prawne są jedynymi przewidzianymi w działaniach skierowanych nie do administracji publicznej (4.4 oraz 4.5). Pozostałe mają być wdrażane w trybie zlecenia przez DPP w MPiPS zadań publicznych – w ten sposób nie będą odzwierciedlać realnych potrzeb sektora, lecz wiedzę DPP na ten temat. Przewidziano wspieranie organizacji pozarządowych świadczących usługi szkoleniowe dla innych organizacji pozarządowych, lecz nie uwzględniono samych szkoleń, na które sektor zazwyczaj nie ma środków finansowych. Podkreślić przy tym należy, że jeśli Fundusz Inicjatyw Obywatelskich zostanie włączony do PO KL jako wkład własny Polski, ilość środków dostępnych dla NGO w trybie konkursowym *de facto* zmniejszy się, a nie zwiększy.

### **MIEJSCE ES W PROGRAMIE OPERACYJNYM INFRASTRUKTURA I ŚRODOWISKO**

Jedyną formą obecności podmiotów ekonomii społecznej w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko jest to, że organizacje pozarządowe startować będą mogły w konkursach na działalność edukacyjną oraz promocję postaw pro-ekologicznych. Mogą to robić jednak tylko „ekologiczne organizacje pozarządowe”, co jest pojęciem nie istniejącym w polskim prawie<sup>3</sup>. Wyklucza się zatem na przykład NGO specjalizujące się w edukacji z nieznanymi zupełnie względów. Co więcej, wyklucza się również funkcjonujące już podmioty ekonomii społecznej zajmujące się segregacją i recyclingiem oraz utylizacją odpadów. Wyklucza się zawieranie partnerstw publiczno-społecznych oraz publiczno-prywatnych (wokół np. centrów aktywności lokalnej) dla zwiększenia świadomości ekologicznej w rolnictwie lub dla wdrożenia pilotażowego technologii opracowywanych przez uczelnie i ośrodki badawcze w skali wsi lub gminy. Można pozwolić sobie na ironiczną konstatację, że edukacja jest w Priorytecie VIII PO KL, aktywność lokalna w Priorytecie VI PO KL, a wdrażanie technologii jest innowacją, więc znajduje się w PO IG – to właśnie jest jeden z wymiarów silosowości, o którym wspominaliśmy wcześniej.

<sup>3</sup> Prawdopodobnie, na poziomie realizowania konkursów, chodziło będzie o zapis w statutowy.

Program nie przewiduje żadnych mechanizmów wsparcia dla ogólnopolskich projektów monitorowania ochrony środowiska przez niezależne organizacje „strażnicze”. Nie zostały stworzone możliwości dla szerokich koalicji na rzecz promowania i realnego wdrażania postaw przyjaznych środowisku (np. tworzenia inicjatyw lokalnych w tym zakresie).

Mówiąc o infrastrukturze kulturalnej, program wprost odnosi się wyłącznie do publicznych instytucji kultury (dokładniej: „instytucje kultury, dla których organem prowadzącym jest jednostka samorządu terytorialnego lub urząd centralny”), gdy tymczasem spada frekwencja w jednostkach publicznych, powstaje wiele dynamicznych i niepublicznych instytucji kultury (obie informacje znajdziemy w diagnozie tego dokumentu), a celem są przecież nie same instytucje, lecz obywatele z nich korzystający. Wobec niespójnego w tym zakresie ustawodawstwa w Polsce, problem staje się jeszcze silniejszy, ponieważ prowadzona przez organizację lokalną biblioteka lub dom kultury, mimo prowadzenia działalności kulturalnej – w ogóle nie mają statusu instytucji kultury<sup>4</sup>. Szkolnictwo artystyczne ograniczone zostało do szkolnictwa publicznego – niepubliczne licea profilowane oraz prywatne uczelnie wyższe są tym samym wyłączone z oddziaływania programu niezależnie od przesłanek merytorycznych.

### **MIEJSCE ES W PROGRAMIE OPERACYJNYM INNOWACYJNA GOSPODARKA**

Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka zbudowany jest na przesłance, że dla uzyskania „dodatkowego impulsu pozwalającego przyspieszyć tempo rozwoju gospodarczego oraz stworzenia stabilnych podstaw długotrwałej konkurencyjności polskiej gospodarki” potrzebna jest koordynacja dla zwiększenia spójności interwencji oraz dostosowanie oferty sektora nauki do potrzeb przedsiębiorstw. Z tej przesłanki wyciąga się wniosek, iż należy wspierać przedsięwzięcia wysokiego ryzyka oraz dyfuzję i transfer nowych rozwiązań. I tak jak zgadzamy się z tym stwierdzeniem, nie zgadzamy się z zawężeniem obszaru oddziaływania do kapitału wysokiego ryzyka, promowania rozwiązań ICT oraz wspierania tylko i wyłącznie przedsiębiorstw.

Innowacyjność – jako pojęcie – obejmuje wymiar procesowy oraz produktowy. Przedsiębiorczość społeczna – jako taka – jest innowacyjna procesowo. Proponuje nowy i – ze społecznego punktu widzenia – bardziej efektywny sposób organizacji proces integracji społecznej oraz aktywizacji zawodowej. Proponuje innowacyjne wykorzystanie zasobów – do wcześniej nieproduktywnych lub mniej produktywnych. Mobilizuje zasoby nie dostrzegane przez sektor czysto komercyjny. Istotą jest, by ryzyko nie oznaczało tylko Venture Capital, by inkubatory przedsiębiorczości obejmowały również przedsiębiorczość społeczną (niezależnie od formy prawnej jej realizacji) oraz by rozwijać instrumenty zarządzania ryzykiem w każdej sferze funkcjonowania społeczeństwa. Wspieranie inicjatyw typu start-up jest niewątpliwie potrzebne, ale również – a może przede wszystkim – w skali lokalnej. Rozwój instrumentów pozwalających wspierać przedsiębiorczość jako pewien zespół cech jest niezbędne również poza sektorem czysto komercyjnym (w innym przypadku będzie miał przecież charakter zanikający w czasie).

W programie *de facto* brak jest działań, w których podmioty ES mogłyby być bezpośrednio beneficjentem – przewidziano je jedynie w ramach Priorytetu I (jako uczestników dialogu na temat innowacyjności i w programach badawczych typu „foresight”) oraz Priorytetu VII, czyli „Informatyzacji administracji na rzecz przedsiębiorstw”, gdzie możliwymi typami projektów jest między innymi rozwój e-learning’u oraz telepraca. Nie dostrzega się roli organizacji pozarządowych w prowadzeniu funduszy pożyczkowych i doręczeniowych. Instytucje otoczenia biznesu zinstrumentalizowane są do roli centrów i ośrodków transferu technologii, parków naukowo-technologicznych i przemysłowych, inkubatorów technologicznych oraz instytucji sfery R&D, funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, funduszy kapitału zaangażowanego. Nie uwzględnia się nawet organizacji pracodawców.

Warto szczególnie wyeksponować, że dostęp do inwestowania w infrastrukturę powinny mieć nie tylko partnerstwa publiczno-prywatne, ale również proponowane nowe rozwiązanie partnerstw publiczno-społecznych – chodzi o to, by partnerstwa te ideowo w swoich działaniach mogły

<sup>4</sup> Instytucją kultury jest podmiot, który prowadzi działalność kulturalną (zdefiniowaną w ustawie) oraz ma wpis do stosownego rejestru, a prowadzą jedynie jednostki samorządu terytorialnego oraz urzędy centralne – do takiego rejestru mogą wpisać jedynie te instytucje, dla których są organami prowadzącymi.

(a nawet powinny) wspierać rozwój infrastruktury lokalnej, w której funkcjonują. Jednym z takich przykładów mogą być powstające przy domach kultury oraz KISach i CISach manufaktury oraz działalności gospodarcze. Zazwyczaj rozwój i modernizacja infrastruktury, która ma miejsce przy ich tworzeniu finansowana jest ze środków lokalnych, których brak często stanowi barierę dla ich powstawania. Przewidzenie tego rodzaju montażu finansowego mogłoby się odbywać już na poziomie programu operacyjnego.

### **MIEJSCE ES W PROGRAMIE ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH**

Program Rozwoju Obszarów Wiejskich w głównej mierze finansowany jest w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i w związku z tym koncentruje się na realizacji instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej. Dlatego też duża jego część umyka rozważaniom związanym z typową rolą podmiotów ekonomii społecznej. Jednak jeśli mówimy o wspieraniu odchodzenia z rolnictwa do innych sektorów zatrudnienia oraz wspieraniu innowacyjności na obszarach wiejskich, konieczne jest uwzględnienie różnych form dyfuzji wiedzy i edukacji! Wykorzystanie szans płynących z EFRROW możliwe jest tylko przy realnej innowacyjności na polskiej wsi oraz kierowaniu wsparcia do tych regionów i osób, których sukces w przechodzeniu z rolnictwa do innych sektorów uwarunkowany jest poziomem indywidualnego kapitału ludzkiego oraz kapitału społecznego w jego otoczeniu. Te wszystkie role spełniają szeroko rozumiane podmioty ekonomii społecznej – instytucje edukacyjne, koła gospodyń i gospodarzy, promujące przedsiębiorczość stowarzyszenia i fundacje lokujące swoje działania na obszarach wiejskich oraz wspólnoty religijne i kościoły mające niewątpliwą wpływ na postawy ich mieszkańców. Bez działań skierowanych na te właśnie podmioty tempo modernizacji polskiej wsi będzie w istotny sposób wolniejsze.

Drugą kwestią jest przepaść edukacyjna między wsią a miastem, warunkowana głównie dostępem do wysokiej jakości placówek. Gminy wiejskie – jak wskazują badania – nie chcą prowadzić przedszkoli oraz preferują model większych szkół dla kilku gmin w miejsce modelu „małej szkoły” blisko swojej społeczności lokalnej. Wspieranie inicjatyw lokalnych zmierzających do tworzenia podstaw dla wysokiej jakości edukacji blisko społeczności ma kluczowe znaczenie w kontekście procesów restrukturyzacyjnych polskiej wsi. Już teraz w niektórych regionach można mówić o modelu, w którym to wykształcone dzieci i młodzież stymulują procesy modernizacyjne oraz pozyskiwanie funduszy na ten cel przez swoich rodziców. Siła oddziaływania tego sprzężenia zwrotnego jest nie do przecenienia i dlatego powinna być stymulowana horyzontalnie w ramach działań skierowanych do obszarów wiejskich.

### **MIEJSCE ES W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH**

Wspominaliśmy już wcześniej o zagadnieniach dotyczących definicji podmiotowych w ramach regionalnych programów operacyjnych oraz zagrożeń związanych z tworzeniem szczegółowych wytycznych dotyczących list i charakterystyk uprawnionych wnioskodawców. Jednak w regionalnych programach operacyjnych pojawia się znacznie więcej elementów warunków możliwości rozwoju sektora ekonomii społecznej.

Nie ulega wątpliwości, że część regionów wyciągnęła wnioski z obecnego okresu programowania w zakresie systemu wdrażania. Są województwa, gdzie ścieżka wyłaniania projektów naprawdę odpowiada rekomendacjom wszystkich typów projektodawców. Sprowadza się to do sprawnej i merytoryczną oceny projektów pod względem ich zgodności z dokumentami strategicznymi regionów oraz kompletowania dokumentów i załączników dopiero po zatwierdzeniu projektu do realizacji. Pierwszy element oznacza, że nawet jeśli jakiś projektodawca nie będzie w stanie zapewnić samodzielnie realizacji projektu, jego dobry projekt ma szansę trafić do pewnego rodzaju banku projektów i szukać partnerów do realizacji. Drugi element oznacza, że obciążenia biurokratyczne, które do tej pory były barierą nie do pokonania dla wielu innowacyjnych wnioskodawców, obciążać będą dopiero realizatorów, czyli podmioty z dużym prawdopodobieństwem pozyskania finansowania.

Pomimo tego pozytywnego kierunku, zaobserwować można również tendencje zmierzające do zamknięcia listy wnioskodawców do zaledwie kilku podmiotów w skali regionu (ścieżki „kluczowe” lub „priorytetowe”). Korzystny mechanizm preselekcji w niektórych regionach oznacza, że na wstępie ocenia się tylko fiszkę projektową oraz... wszystkie niezbędne do realizacji załączniki. Tylko niektóre regiony podają jaki mechanizm selekcji wniosków zostanie zastosowany w poszczególnych priorytetach (ponieważ większość regionów wprowadza kilka równoległych typów selekcji), a żadne z nich nie podało podziału alokacji danego priorytetu pomiędzy tryby selekcji.

Jeśli chodzi o zakres merytoryczny, programy regionalne tworzone były na podstawie pewnego *menu* obszarów interwencji stworzonego na poziomie centralnym. Każdy region mógł definiować typy projektów oraz kwestie związane ze sposobem wdrażania, ale grube definicje obszarów były wspólne. I wspólnie w niemal wszystkich regionach brakuje jakiegokolwiek działania na rzecz horyzontalnego wzmocnienia podmiotów ekonomii społecznej. Społeczeństwo informacyjne kojarzy się w regionach w prosty sposób z kładzeniem kabli internetowych. Infrastruktura społeczna to szkoły i zakłady opieki zdrowotnej (najczęściej zresztą tylko publiczne). Ochrona środowiska praktycznie nie wykracza poza modernizację i rozbudowę sieci komunalnej. Wsparcie dla przedsiębiorców obejmuje tylko MŚP (spółdzielnie nie są wymieniane wśród uprawnionych wnioskodawców) mimo że przedsiębiorstwa społeczne powinny być przecież wspierane na mocy z innymi zgodnie z zasadą niedyskryminacji. Te pierwsze skojarzenia są jak najbardziej słuszne, a potrzeby regionów w tym zakresie są wszystkim dobrze znane. Mówimy jednak o perspektywie wieloletniej, a to oznacza, że wyobraźnia powinna obejmować również obraz społeczeństwa, które chcielibyśmy zobaczyć za te siedem lat na naszych nowych drogach, w odremontowanych szkołach, ZOZach z nowym sprzętem czy punktach dostępu do Internetu.

Trzeba przyznać, że niektóre regiony wykazały się w tym zakresie pewnym zakresem wizjonerstwa. Stwarzając podmiotom ekonomii społecznej możliwość ubiegania się o finansowanie w trybie konkursowym, otwierają drzwi do realizowania innowacyjnych i wyzwalających synergię projektów. Niektóre regiony w ochronie środowiska – poza oczyszczalniami – umieściły wsparcie dla organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną przyrody i stojących na straży stosowania przepisów lub edukacją i promocją postaw przyjaznych środowisku. Są regiony, w których pojawiają się priorytety zmierzające do tworzenia struktur dla nowych i lepszych miejsc pracy, explicite umieszczając tam trzeci sektor i przewidując dla niego wsparcie infrastrukturalne. W innych regionach, w ramach działań na rzecz infrastruktury edukacyjnej przewidziano placówki szkolne lub kształcenia ustawicznego prowadzone przez NGO. Dla niektórych regionów społeczeństwo informacyjne oznacza przede wszystkim edukację w zakresie IT (prowadzoną również przez podmioty ekonomii społecznej). W jeszcze innych, organizacje pozarządowe mogą starać się o sfinansowanie rewitalizacji, przy czym możliwe jest składanie wniosku w odniesieniu do nieruchomości, której nie jest ona właścicielem. Ten katalog dobrych pomysłów i potencjalnie dobrych praktyk zasługuje na promocję i rozszerzenie go na wszystkie regiony, ponieważ odpowiada na potrzeby w Polsce uniwersalne.

Poniższa tabela przedstawia zestawienie województw z projektowanymi przez nie obszarami interwencji (obszary zaznaczone na szaro) oraz zestawieniem przedstawiającym planowaną obecność podmiotów ekonomii społecznej wśród wnioskodawców (obszary zaznaczone na zielono). Należy przy tym zaznaczyć, że zdecydowanie nie każdy obszar zaznaczony na zielono, to otwieranie w pełni danego obszaru na innowacyjność podmiotów ekonomii społecznej – w niektórych pojawiają się omawiane wyżej zawężenia lub ograniczenia.

	DOLNOŚLĄSKIE	KUJAWSKO-POMORSKIE	ŁÓDZKIE	LUBELSKIE	LUBUSKIE	MAŁOPOLSKIE	MAZOWIECKIE	OPOLSKIE	PODKARPACKIE	PODLASKIE	POMORSKIE	ŚLĄSKIE	ŚWIĘTOKRZYSKIE	WARMINSKO-MAZURSKIE	WIELKOPOLSKIE	ZACHODNIOPOMORSKIE
PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ																
SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE																
KOMUNIKACJA I TRANSPORT																
OCHRONA ŚRODOWISKA																
ENERGETYKA																
INFRASTRUKTURA SPOŁECZNA																
REWITALIZACJA																
KULTURA																
TURYSTYKA I REKREACJA																
ROZWÓJ KAPITAŁU LUDZKIEGO																
UPROSZCZONE PROCEDURY																
TRYB KONKURSOWY																

Analiza działań dostępnych w ramach wymienionych w tabeli obszarów interwencji pozwala na zbudowanie hipotetycznego katalogu projektów, które mogłyby uwzględniać podmioty ekonomii społecznej – oczywiście nie dla samego ich uwzględniania, lecz dla zwiększenia siły oddziaływania interwencji inwestycyjnych na społeczności lokalnej. Ten katalog to pewnego rodzaju sugestia, co do typu idealnego regionalnego programu operacyjnego – kierunku, w jakim naszym zdaniem należy je rozwijać.

– Przedsiębiorczość

Poza funduszami pożyczkowymi i gwarancyjnymi, należy również przewidzieć działalność inkubatorów przedsiębiorczości społecznej oraz sieci doradczej dla podmiotów rozpoczynających i rozwijających ten rodzaj działalności. Niezbędna jest bliskość i dostępność tego typu usług z punktu widzenia rozwoju – inkubatory w Warszawie nie są w stanie sensownie pomóc powstającym podmiotom ES w Zachodniopomorskiem lub na Rzeszowszczyźnie.

– Społeczeństwo informacyjne

Szczególnie istotne jest wsparcie procesów edukacyjnych – e-usługi będą miały swoich odbiorców tylko wtedy, kiedy potencjalnie zainteresowani będą umieli z nich korzystać. Gospodarka oparta na wiedzy, to wiedza, a nie tylko szerokopasmowy kabel dostępowy. Działania edukacyjne muszą mieć pro-aktywny charakter (forma „wiedzy pukającej do drzwi”) w czym specjalizują się niektóre niepubliczne instytucje edukacyjne i integracyjne. Należy przy tym podkreślić, że największą rolę do odegrania e-usługi mają w przełamywaniu barier dostępu np. dla osób starszych i niepełnosprawnych, czy rodzin wielodzietnych, których aktywność w tym obszarze trzeba szczególnie stymulować.

Społeczeństwo informacyjne to przede wszystkim społeczeństwo świadome swoich praw w różnych aspektach życia, lub umiejące tę wiedzę zdobyć. Dlatego również na poziomie regionalnym konieczne są działania na rzecz usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Nie należy przy tym rozdzielać promocji poradnictwa prawnego od promocji pośrednictwa zawodowego przy użyciu narzędzi informatycznych – dlatego konieczne są spójne działania w tym zakresie.

- **Komunikacja i transport**  
Rozbudowa infrastruktury transportowej oznacza wzrost miejsc pracy zarówno relatywnie wykwalifikowanych (jak np. kierowców, logistyków), jak i w sektorze usług około-transportowych (sprzątanie, usługi cateringowe, mechanika). Konieczne jest strategiczne podejście do tych procesów i programowanie podaży pracy w tych sektorach (łączenie w czasie inwestycji infrastrukturalnych i w kapitał ludzki). Tam gdzie to możliwe, należy w sektorze usług około-transportowych wykorzystywać przedsiębiorczość społeczną. Należy nie dlatego, że to sprzyja podmiotom ekonomii społecznej, lecz dlatego, że tworzy to dodatkową synergię ze względu na wysoką społeczną wartość dodaną (np. integracja przez pracę w firmach sprzątających).
- **Ochrona środowiska**  
W niektórych regionach Polski segregacja odpadów oraz recykling realizowany jest przez przedsiębiorstwa zatrudniające niepełnosprawnych (np. w ramach modelu EKON zatrudnia się osoby chore psychicznie). Umożliwia to integrację przez pracę oraz promowanie postaw pro-ekologicznych na poziomie każdego gospodarstwa domowego w regionach, w których przedsiębiorstwa komunalne na takie działania się nie zdecydowały. W innych regionach Polski są wsie i gminy, które stosują nowoczesne, przyjazne środowisku metody kompostowania w konsekwencji wspólnych pilotaży uczelni wyższych i organizacji pozarządowych. Promowanie takich inicjatyw jest szczególnie istotne na poziomie regionalnym.
- **Energetyka**  
Dostrzega się wagę wspierania stosowania odnawialnych i naturalnych źródeł energii – szczególnie w kontekście wspierania rozbudowy infrastruktury sieci energetycznych na obszary wiejskie, co przewidują niektóre regionalne programy operacyjne. Jednak pomija się fakt, iż jednostki samorządu terytorialnego ubiegające się o sfinansowanie inwestycji potrzebują wsparcia merytorycznego w zakresie wyboru sposobu tworzenia energii oraz zachęt dla stosowania OZE oraz NZE – w większości przypadków konieczna będzie również edukacja po stronie użytkowników tak wytworzonej energii.
- **Infrastruktura społeczna**  
Infrastruktura społeczna obejmować musi wszystkie elementy systemu, które sprzyjają podnoszeniu świadomości obywatelskiej oraz aktywności społecznej – dlatego nie należy ograniczać jej do publicznych szkół oraz zakładów opieki zdrowotnej. Jej wymiarem jest dostępność świetlic dla dzieci defaworyzowanych, domów kultury i klubów sportowych (oraz dodatkowych zajęć w szkołach, prowadzonych również przez zewnętrzne podmioty). Jej wymiarem jest również wzmocnienie instytucjonalne istniejących organizacji pozarządowych, co w obecnym okresie programowania jest w ogóle pominięte – wzrost dostępność lokali (w tym przystosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych), rozwój narzędzi zarządzania oraz komunikacji, wsparcie zatrudnienia oraz profesjonalizacja trzeciego sektora stanowią immanentną część rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i powinny zostać dostrzeżone.
- **Rewitalizacja obszarów miejskich**  
Rewitalizacja to znacznie więcej niż renowacja fasady – to edukacja na temat historii danego rejonu (w tym, często, historii mniejszości narodowych i innych religii), tworzenie szans turystycznych (nie tylko zabytki kultury w wąskiej definicji prawnej stanowią zachętę dla turystów) oraz zmianę postaw społeczności lokalnej i budowanie szacunku dla własności materialnej. Pominięcie tych wszystkich elementów niesie za sobą realne zagrożenie dla trwałości samej renowacji oraz podważa sens inwestycji finansowych. Konieczne jest tworzenie partnerstw dla realizacji projektów o tak szerokiej skali oddziaływania.
- **Kultura**  
Poza omawianym już wcześniej koniecznym rozszerzeniem pojęcia instytucji kultury na wszystkie jednostki prowadzące działalność kulturalną, kultura w Polsce potrzebuje nie

tylko renowacji i modernizacji – potrzebne są zmiany organizacyjne oraz mentalności. Przykładowo: teatr prowadzony przez NGO, realizujący zadania publiczne jest z punktu widzenia finansowania tańszy, ponieważ jednostka prowadząca (tj. samorząd lub urząd centralny) nie muszą finansować etatów oraz kosztów utrzymania infrastruktury (tj. prądu, remontów, itp.). Z drugiej strony, by utrzymać działalność, taka placówka musi umiejętnie odpowiadać na zapotrzebowanie społeczeństwa, jak również je kreować, z wykorzystaniem współczesnych technik marketingu i promocji. Podobnie z muzeum, biblioteką czy domem kultury. Możliwe obniżenie kosztów po stronie administracji publicznej stanowić może *de facto* stymulację dla niezbędnych procesów modernizacji i reorganizacji, upowszechniając dostęp do dóbr kultury, ale przede wszystkim zwiększając zainteresowanie po stronie społeczności. Dlatego potrzebne są projekty partnerstwa publiczno-prywatnego lub publiczno-społecznego, a nie utrwalanie przy pomocy środków z EFRR obecnych, nieefektywnych rozwiązań.

– Turystyka i rekreacja

Jak wskazuje doświadczenie niektórych inicjatyw pozarządowych, turystyka może stanowić obszar integracji poprzez pracę oraz stymulację dla rozwoju społeczności lokalnych. Przykłady takie jak „Hotel u Pana Cogito” z Krakowa czy dynamiczny rozwój Mikołajek w wyniku modernizacji bazy żeglarskiej w tym mieście stanowią dowody, że tego typu rozwiązania nie tylko mogą działać, ale również pełnią ważne funkcje ze społecznego punktu widzenia. Nie ulega wątpliwości, że należy popularyzować te dobre praktyki oraz umożliwić ich realizację w skali każdego regionu. Na proces ten można spojrzeć również od drugiej strony – hippoterapia może stanowić koło zamachowe dla rozwoju agroturystyki w regionach o niższych walorach, podobnie jak zaangażowanie w edukację ekologiczną czy obywatelską (np. niewykorzystany potencjał turystyczny Wrześni). Włączanie w rozbudowę bazy turystyczno-rekreacyjnej działań z innych obszarów (reintegracja, edukacja, zdrowie, społeczeństwo obywatelskie) wymaga strategicznego podejścia oraz otwartości na inicjatywy oddolne – konkursów otwartych oraz montażu środków finansowych z różnorodnych źródeł.

– Rozwój kapitału ludzkiego

W działaniach programowanych na poziomie centralnym (mowa głównie o PO KL) zabrakło wsparcia dla niepublicznej infrastruktury wspierającej zatrudnienie – od pozalekcyjnych działań w szkołach gimnazjalnych i ponagimnazjalnych po poradnictwo zawodowe prowadzone przez wiele różnych podmiotów (jak na razie, najczęściej w sposób nielicencjonowany) do niepublicznego pośrednictwa pracy, którego dynamiczny rozwój w Polsce jest jak na razie niemożliwy (ze względu na regulacje prawne), ale które mimo wszystko funkcjonuje w skali, której nie należy pomijać również poza publicznymi służbami zatrudnienia. Należy przewidywać na poziomie regionalnym – szczególnie przy biegunach wzrostu oraz regionach wyjątkowo defaworyzowanych ze względu na rynek pracy – działania wspierające rozwój tej infrastruktury.

– Procedury

Doświadczenia obecnego okresu programowania wskazują, że sposób realizacji procedur konkursowych stanowi ważny czynnik utrudniający wydatkowanie środków i osiąganie celów strategicznych. Wskazuje jednak również, że stopień innowacyjności możliwy do osiągnięcia dzięki otwartym konkursom stanowi kluczowy czynnik sukcesu w realizacji tych działań. Należy wyciągnąć z tego wnioski, upraszczając maksymalnie procedury konkursowe. Uproszczenia te obejmować muszą konkursy na projekty pilotażowe i niskobudżetowe z tzw. „krótką ścieżką” selekcji. Niezbędne jest również wprowadzenie rozwiązań pozwalających łatwiej odnaleźć się na bardzo złożonej mapie kierunków wsparcia w poszczególnych regionach (zadanie dla priorytetów pomocy publicznej).

Jak wskazują powyższe rozwiązania, kluczem do umożliwienia wielu inicjatyw rozwojowych jest otwartość oraz znajomość potencjału podmiotów ekonomii społecznej w regionie. Obie kwestie mają charakter szalenie dynamiczny – obszary otwartości oraz aktywność społeczna muszą

dostosowywać się do siebie elastycznie, umożliwiając powstawanie nowych inicjatyw. Pierwszym krokiem jest jednak realne poznanie potencjału organizacji (a nie – co najczęściej powtarzało się w częściach diagnostycznych – liczby organizacji aktywnych w danym regionie lub obszarze tematycznym) oraz powierzanie im tych zadań, które już można powierzyć. Jak próbowaliśmy wskazać, tego rodzaju otwartość prowadzi do poprawy efektywności (po stronie kosztów) i skuteczności (po stronie rezultatów). Tak naprawdę oznacza to, że podmioty ekonomii społecznej stanowiąc mogą również instrument polityki gospodarczej i społecznej w skali lokalnej, regionalnej i centralnej.

## **ES JAKO INSTRUMENT POLITYKI GOSPODARCZEJ W PERSPEKTYWIE 2007-2013**

Dychotomia między beneficjentem a instrumentem, którą próbujemy zarysować, wynika generalnie z próby odpowiedzi na pytanie jak podmioty ekonomii społecznej mogą przyczynić się do poprawy efektywności wydatkowania środków europejskich. W jakimś sensie – pod względem dostępności – najbliższe siedem lat stanowi niepowtarzalną szansę dokonania skoku cywilizacyjnego. I odwołując się raz jeszcze do obrazu społeczeństwa, które chcielibyśmy zobaczyć za siedem lat na nowych drogach i w zmodernizowanych instytucjach publicznych, można sobie postawić pytanie o możliwości synergii w tych działaniach.

Gdyby pod tym kątem przyjąć model: DIAGNOZA => CEL => INSTRUMENTY, to lektura programów operacyjnych wskazuje, że jeśli chodzi o podmioty ekonomii społecznej po stronie administracji państwowej brakuje pierwszego, drugie jest mocno niejasne, a trzecie nie odwołuje się do potencjału i natury podmiotów ekonomii społecznej. W województwie kujawsko-pomorskim w roli miernika rozwoju społeczeństwa obywatelskiego stosuje się udział obywateli w wyborach, ponieważ „stopień zorganizowania się mieszkańców województwa w samorządnych strukturach społecznych jest trudny do uchwycenia”, co i tak jest lepsze, niż kompletne pominięcie tej tematyki w diagnozach województwa łódzkiego, opolskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego czy warmińsko-mazurskiego.

Tymczasem to właśnie podmioty ekonomii społecznej mogą stanowić o realnym wykorzystaniu możliwości synergii pomiędzy poszczególnymi programami operacyjnymi oraz funduszami europejskimi, jak próbowaliśmy wykazać w przykładach powyżej. W Polskiej dyskusji o wykorzystywaniu środków unijnych w latach 2007-2013 wyraźnie dominuje przekonanie o potrzebie materialnego wzmocnienia różnych dziedzin. Inwestycje realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w sposób oczywisty stworzą miejsca pracy – jakkolwiek dyskutować by nad pożądaną proporcją dróg oraz łączy internetowych, rozbudowa i modernizacja infrastruktury wymaga zaangażowania większej liczby pracowników. Warto sobie natomiast uświadomić pewną podstawową prawdę – nie istnieje coś takiego, jak sektor niskiej technologii – są tylko firmy, które nie wykorzystują dostępnych rozwiązań i to zarówno w kategoriach zaawansowanej technologii, jak i organizacji procesów. Bez edukacji i realnego podnoszenia poziomu kapitału ludzkiego wzrost liczby miejsc pracy – dzięki inwestycjom strukturalnym – nie będzie trwał, jeśli w świadomy sposób go takim nie uczynimy.

Na poziomie wspólnotowym Fundusze Strukturalne mają wspomagać kraje w osiąganiu celów Strategii Lizbońskiej: budowania efektywnej gospodarki opartej na wiedzy o wysokim tempie wzrostu gospodarczego i niskiej stopie bezrobocia. Drogę można zbudować na wiele różnych sposobów – rolą Funduszy Strukturalnych jest nie zrealizowanie tej inwestycji, lecz zapewnienie, że przy tej okazji stworzone zostaną warunki dla poprawy umiejętności i podniesienia poziomu wiedzy pracowników tak, aby po zakończeniu inwestycji infrastrukturalnych nie byli zmuszeni wracać do „technologii łopaty”.

Podmioty ekonomii społecznej korzeniami tkwią w społeczeństwie. Dlatego też rozważając ich miejsce, nie należy oglądać się na administrację publiczną czy Unię Europejską – one mogą co najwyżej wspierać rozwój, lecz nie są w stanie go zastąpić. Fundusze Strukturalne nie stanowią odpowiedzi na wszystkie problemy gospodarcze i społeczne Polski. Nie powinny stanowić jednak dodatkowego toru przeszkód.

## REKOMENDACJE

Wdrażanie EFS oraz EFRR w Polsce zaplanowano w sposób odmienny od dotychczasowych doświadczeń, zmuszając wszystkich uczestników tego procesu uczenia się na nowo możliwości, procedur i wymagań. Nie można oczekiwać od wszystkich aktywnych obywateli w Polsce, że zapoznają się z pięcioma programami horyzontalnymi oraz regionalnym programem operacyjnym, by ocenić, gdzie powinien się zwrócić ze swoim projektem (potencjalnych instytucji wdrażających jest ok. sześćdziesięciu) i jaką formę ma on przyjąć (różnice w ramach priorytetów RPO, oraz między przyjętymi zasadami wdrażania priorytetów regionalnych w PO KL oraz osobne zasady dotyczące pozostałych horyzontalnych programów operacyjnych) oraz czego oczekuje się od niego w kategoriach wymogów formalnych. ROSzEFSy, które miały wspierać proces powstawania projektów finansowanych w ramach EFS mają przed sobą do wykonania pracę podobną do tej, jaką postawiono przed nimi 2 lata temu, nie mogąc skupić swoich wysiłków na promowaniu montażu finansowego oraz promowaniu możliwości wynikających z EFRR. Brak jest jak na razie przekonującej wizji przezwyciężenia tych trudności, a wydaje się ona konieczna i z całą pewnością wymaga zapewnienia finansowania.

Mimo, że te dwa fundusze – EFS oraz EFRR – są wobec siebie komplementarne, ze sposoby programowania wydatkowania przebija silosowość. W ramach zarówno EFS jak i niektórych elementach EFRR przewidziano cross-financing, ale w ogóle nie przewidziano montażu finansowego ani projektów o szerszej skali – nic nie wskazuje na to, by realizować można było w ramach poszczególnych przedsięwzięć równocześnie inwestycje w infrastrukturę i w ludzi. Takie rozdzielanie uniemożliwi nie tylko zaistnienie jakichkolwiek synergii – przede wszystkim powoduje zagrożenie, że środki z EFRR nie staną się realnym kołem zamachowym w rozwoju regionalnym Polski, a środki z EFS skierowane zostaną w przestrzeń oderwaną od rzeczywistych procesów.

## SPÓŁDZIELNIE SOCJALNE

Jeśli rozwiązanie w postaci spółdzielni socjalnych ma wnieść cokolwiek nowego do praktyki działań na rynku pracy, a ich dualna, społeczno-przedsiębiorcza natura w pełni wykorzystana konieczne jest zapewnienie następujących elementów.

Po pierwsze, należy postrzegać spółdzielnie w kategoriach jednego z typów sektora MŚP – tak jak i inne małe i średnie przedsiębiorstwa, spółdzielnie potrzebują wsparcia rozwoju zawodowego kadr (w szczególności zaś umiejętności związanych z zarządzaniem kadrami, zarządzaniem projektowym, marketingiem i technikami sprzedaży itp. dla liderów lub menadżerów tych jednostek). Dotyczy to oczywiście również innych działań na rzecz podniesienia poziomu kapitału ludzkiego wśród pracowników (poza działaniami *stricto* integracyjnymi, które stanowią o socjalnym wymiarze spółdzielni).

Po drugie, należy określić sensowną linię demarkacyjną pozwalającą uniknąć ograniczeń wynikających z przepisów o pomocy publicznej w przypadku działań integracyjnych i aktywizacyjnych, które wykorzystują spółdzielnie w sposób rotacyjny. Dotyczy to w szczególności inicjatyw stanowiących etap przejściowy między wykluczeniem a zatrudnieniem na otwartym rynku pracy. Podobne zastrzeżenia dotyczą działalności o charakterze pożytku publicznego (nawet odpłatnej). Spółdzielnie socjalne idealnie nadają się do rozwijania programów takich jak „Mała Szkoła”, czy „Małe Przedszkole” jednak bez zapewnienia możliwości rotacyjnego wspierania zatrudnienia w tych placówkach trudno mówić o upowszechnieniu takiego rozwiązania.

Rozpowszechnienie spółdzielni socjalnych jako instrumentu realizowania wielu projektów wymaga intensywnej promocji oraz rzetelnych szkoleń przygotowujących potencjalnie zainteresowanych nie tylko do otworzenia spółdzielni, ale również do prowadzenia jej. Wsparcie merytoryczne i kompetencyjne – podobne jak przy zakładaniu działalności gospodarczej – stanowi kluczowy czynnik sukcesu. Rozwiązań tego typu jak na razie nie przewidziano, *expressis verbis*, ani horyzontalnie, ani na poziomie regionalnym – choć w ramach niektórych priorytetów i działań kwestia nie została rozstrzygnięta negatywnie. Ponieważ jednak tak wiele zależeć będzie w tym względzie od decyzji na poziomie regionalnym, konieczne wydaje się bezpośrednie wsparcie tego kierunku interwencji z poziomu centralnego – poprzez konferencje, szkolenia, warsztaty oraz

utrzymywanie rejestru dobrych praktyk i najczęstszych błędów/problemów (nie chodzi oczywiście o realizację takiego projektu przez któryś z urzędów centralnych, lecz o jego zaprojektowanie i wdrożenie, nawet poza EFS).

### **KSZTAŁTOWANIE POSTAW PRZEDSIĘBIORCZYCH**

W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki powinny znaleźć się zapisy dotyczące kształtowania postaw przedsiębiorczych. W tym zakresie widzimy dużą rolę ekonomii społecznej, która nie dotyczy tylko działań prozatrudnieniowych. Przedsiębiorczość społeczna to także kształtowanie postaw przedsiębiorczych społecznych przedsiębiorców, którzy niekoniecznie operują w obszarze działań komercyjnych. Chodzi zatem o przedsiębiorczość w szerszym rozumieniu, a zatem skłonność do podejmowania ryzyka i przyjmowania odpowiedzialności za los swój i los wspólnoty. Takiego właśnie kapitału ludzkiego obecnie w Polsce szczególnie brakuje! Wymaga to uruchomienia programów wsparcia dla formowania się postaw w zakresie przedsiębiorczości oraz przywództwa i wsparcia dla ich indywidualnych przedsięwzięć (programy tego rodzaju funkcjonują od wielu lat np. w Niemczech i w Anglii).

### **KWESTIA UPRAWNIONYCH WNIOSKODAWCÓW**

W priorytetach regionalnych PO KL – jedynym programie operacyjnym, dla którego załączniki zostały udostępnione cieszyć może stwierdzenie, że we wszystkich działaniach realizowanych w schemacie konkursowym, uprawnione są „wszystkie podmioty legalnie działające w Polsce”. Rozwiązanie to jest niewątpliwie ruchem we właściwym kierunku, umożliwiając poszerzenie kręgu interesariuszy włączonych w proces generowania rozwoju gospodarczego i społecznego w Polsce.

Można jednak odnieść wrażenie, że *de facto* otwarcie to ma charakter dekoracyjny, ponieważ zdefiniowano tzw. kryteria dostępu, jak na przykład wcześniejsze doświadczenie w realizacji tego typu projektów (doświadczenie podmiotu, a nie wykonawców) czy posiadanie formalnych uprawnień do prowadzenia działalności, kiedy mowa o programy rozwojowe szkół. Co więcej, instytucje wdrażające na poziomie województwa zachowały prawo stworzenia nowych kryteriów poprzez zapis „inne określone przez samorząd województwa”. Jest to o tyle niepokojące, że lektura regionalnych programów operacyjnych sugeruje niewielki poziom znajomości uregulowań prawnych określających zasady funkcjonowania organizacji pozarządowych, wspólnot mieszkaniowych, wspólnot wyznaniowych i kościołów, MŚP, spółdzielni socjalnych oraz wielu innych podmiotów stanowiących tkankę ekonomii społecznej. Ma to o tyle duże znaczenie, że w momencie ogłoszenia konkursu, nie ma odwołania od narzuconych rozwiązań.

### **MONTAŻ FINANSOWY**

Proponujemy, by w Programach Operacyjnych Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko oraz Rozwój Polski Wschodniej, a także Programie Rozwój Obszarów Wiejskich nadawać priorytet projektom inwestycyjnym uwzględniającym montaż w ramach EFS, jako mechanizm popularyzowania i zachęty dla stosowania tego typu instrumentów. Chodzi o wspieranie nie tylko budowy dróg, ale również wysiłków zmierzających do podnoszenia kompetencji osób, które przy tej budowie pracują lub integracji z rynkiem pracy osób, które mogłyby przy niej pracować. Nawet jeśli takie podejście mogłoby stanowić dodatkowy czynnik ryzyka przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych, niekoniecznie należy je *a priori* całkowicie eliminować – należy wykorzystać społeczny aspekt przedsiębiorczości, by właściwie nim zarządzać. Nie chodzi również o sztuczne poprawianie rentowności przedsięwzięć inwestycyjnych dzięki EFS. Tzw. społeczna odpowiedzialność biznesu nie potrzebuje środków unijnych, by zaistnieć – potrzebne są one społeczeństwu, by wykorzystać szanse dzięki niej tworzone.

### **MECHANIZM MIKROGRANTÓW**

Ekonomia społeczna może być także szansą na rozwój społeczności lokalnych. Stanowi bowiem oparty o wspólnotę terytorium „paradygmat rozwoju”. Wymaga on partnerstwa lokalnych instytucji (pochodzących z różnych sektorów) wspólnego tworzenia planów lokalnego rozwoju, a następnie wspólnej ich realizacji. Owo terytorialne osadzone partnerstwo powinno być, w naszym przekonaniu podstawowym mechanizmem budowania rozwoju „od dołu”. W obecnych planach nie ma na takie podejście zbyt wiele miejsca (regionalizacja nie oznacza bynajmniej wypełnienia tego

postulatu). Warto rozważyć możliwości użycia przedstawionego poniżej mechanizmu w programach operacyjnych na lata 2007-2013. Powstające na poziomie lokalnym partnerstwa powinny być uprawnionym do uzyskiwania pomocy beneficjentem, a także powinny mieć możliwość realizowania własnych programów mini-grantowych wspierających różnorodne mikro-inicjatywy (względnie niewielkimi kwotami) na poziomie lokalnym. W przeciwnym razie większość z nich nigdy nie skorzysta z dobrodziejstw wsparcia ze strony funduszy UE. Wzmacnianie tego rodzaju wspólnotowego podejścia do kwestii rozwoju ma fundamentalne znaczenie. W naszym przekonaniu powinno ono zostać opisane jako jeden z priorytetów np. w PO Kapitał Ludzki. To rozwiązanie mogłoby zostać wykorzystane także w regionalnych programach operacyjnych, zwłaszcza w tych priorytetach, które dotyczą rozwoju lokalnego. Zastosowanie tego postulatu w wersji minimalnej oznaczałoby stworzenie programu wsparcia (doradztwo, pomoc w budowaniu partnerstw, strategii i korzystaniu z dostępnych programów) dla tych wspólnot, które same nie mają na to dość zasobów organizacyjnych i instytucjonalnych i tym samym nie potrafią samodzielnie korzystać z szans na rozwój. Program taki mógłby być wzorowany w pewnym stopniu na Programie Inicjatyw Lokalnych, który funkcjonował w Polsce na początku lat 90-ych.

\*\*\*\*\*

Dziękuję Cezaremu Miżejewskiemu za wsparcie podczas przygotowania ekspertyzy.