

ANDRZEJ MICHALIK

# Zmiany w Ustawie o spółdzielniach socjalnych szansą na rozwój sektora spółdzielni socjalnych (część druga)

AUTOR

jest pracownikiem  
Powiślańskiej Szkoły Wyższej  
w Kwidzynie.

SŁOWA KLUCZOWE:

spółdzielnia socjalna, ekonomia  
społeczna, usługi użyteczności  
publicznej

DOI:

10.26368/17332265-044-4-2018-4

ABSTRAKT

Celem artykułu jest analiza skuteczności nowych rozwiązań prawnych w zakresie funkcjonowania spółdzielni socjalnych jako istotnego instrumentu aktywizacji w obszarze ekonomii społecznej. Zmiany były postulowane przez ruch spółdzielczości socjalnej, a dotyczą sposobu finansowania miejsc pracy, zwiększenia rozpoznawalności spółdzielni, przywrócenia kontroli pracowników spółdzielni nad organizacjami oraz zapewnienia rozwoju nowego modelu spółdzielni socjalnej świadczącej usługi użyteczności publicznej. Spółdzielnie socjalne zostały przedstawione w artykule jako instrument umożliwiający ograniczenie wykluczenia społecznego. Autor wskazuje, że ich liczba w ostatniej dekadzie systematycznie rosła, ale pojawiały się problemy natury prawnej, które uniemożliwiały ich rozwój – stąd konieczność opisanych w artykule modyfikacji.

### **Nowe instrumenty prawne podnoszenia konkurencyjności sektora spółdzielczego**

Spółdzielnie socjalne – jak każdy przedsiębiorca – funkcjonują w najróżniejszych sektorach rynku. Nie dotyczy to wyłącznie usług realizowanych na zlecenie jednostek samorządu terytorialnego czy organizacji pozarządowych, ale coraz częściej także przedsiębiorców komercyjnych i klientów indywidualnych. Jak wskazują badania z 2016 roku, realizowane w ramach monitorowania funkcjonowania Ustawy o spółdzielniach socjalnych, 30% podmiotów prowadzi działalność związaną z usługami, 25% – z gastronomiczną, 16% – z budowlaną. Powyższe badania wskazują również, że spółdzielnie coraz częściej zaczynają funkcjonować poza przyjętym na początku profilem działalności, obejmując dwie kategorie (27%), trzy kategorie (12%), a nawet cztery kategorie (ponad 10%), co świadczy o wzroście i aktywności ekonomicznej oraz ich konkurencyjności na lokalnym rynku (*Informacja...* 2016). Analizując kryterium odbiorców usług świadczonych przez spółdzielnie socjalne, należy także wskazać, że nabywcami ich produktów oraz usług są przede wszystkim osoby fizyczne (ponad 49%), rzadziej instytucje administracji publicznej (23%) i organizacje pozarządowe (4%) czy prywatne firmy (ponad 17%), które powinny stanowić poza klientami indywidualnymi trzon odbiorców sektora (*ibidem*). W dążeniu do szerszej ekonomizacji sektora należy rozwijać współpracę zarówno z prywatnymi przedsiębiorcami, jak i z klientami indywidualnymi, tak aby byli oni równoważnymi odbiorcami spółdzielni. Wymaga to jednak zwiększenia zaufania do tego typu organizacji przez odpowiednie działania marketingowe.

Niewątpliwie najważniejszym z takich działań jest poprawa oceny sektora. Część przedsiębiorców negatywnie postrzega spółdzielnie socjalne ze względu na samą ich nazwę. Spółdzielnie socjalne kojarzą im się najczęściej z usługami i produktami niższej jakości oraz niewłaściwym zarządzaniem podmiotami, które nie działają według rachunku ekonomicznego. Wszystko się zmienia dopiero wtedy, gdy podejmują współpracę z takim parterem i dowiadują się więcej o jego funkcjonowaniu. Aby zniwelować tę barierę, ustawodawca w art. 3 ust. 2 znowelizowanej Ustawy o spółdzielniach socjalnych umożliwił stosowanie skrótu „Sp.s.”, który może zastępować w nazwie firmy pełny zapis „spółdzielnia socjalna”, aby ograniczyć skojarzenia z kategorią podmiotu. Należy się jednak zastanowić, czy spółdzielnie, które już od dłuższego czasu istnieją na rynku, powinny korzystać z tego rozwiązania. W sytuacji, gdy mają one rozpoznawalną markę, raczej nie powinny jej zmieniać, ponieważ może to doprowadzić do spadku ich rozpoznawalności. Inaczej jest w wypadku nowych spółdzielni, które dzięki zastosowaniu skrótu mogą zwiększyć skuteczność prowadzonych na początku działalności kampanii promocyjnych zwiększających rozpoznawalność marki, a w konsekwencji sprzedaż jej produktów lub świadczonych przez nią usług. Omawiany art. 3 Ustawy o spółdzielniach socjalnych daje swobodę wyboru nazwy, co należy ocenić pozytywnie, podobnie jak realizację koncepcji zmiany nazwy, postulowaną przez środowiska spółdzielcze od wielu lat (Bieńkowska 2016).

### **Nowe możliwości finansowania rozwoju spółdzielni socjalnych**

W ramach rozwijania spółdzielni socjalnych zarówno przyszli członkowie przystępujący do spółdzielni, jak i osoby ją zakładające mogą pozyskać środki z Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Nowością wprowadzoną przez ustawodawcę jest przede wszystkim doprecyzowanie kwestii zwolnienia z podatku dochodowego od osób fizycznych jednorazowych środków przeznaczonych na zakładanie spółdzielni socjalnej przez osoby poszukujące pracy, ale niepozostające w zatrudnieniu lub niewykonyjące innej pracy zarobkowej. Wcześniej takie rozwiązanie dotyczyło jedynie osób bezrobotnych lub poszukujących pracy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 121 Ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zwolnione z podatku są środki przeznaczone na rozpoczęcie działalności, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2–3 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, jakie są uzyskiwane z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej (w tym także w spółdzielni socjalnej), przeznaczone również na pomoc prawną i konsultacje niezbędne do jej uruchomienia. Takie działania ustawodawcy należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza że w ostatnim czasie często dochodziło do licznych rozbieżnych interpretacji po stronie administracji skarbowej, która traktowała te środki jako dochód prowadzący do konieczności nałożenia podatku na osoby chcące założyć spółdzielnię socjalną przed uzyskaniem dochodów z tej działalności (Ziobrowska 2016).

Osoby z niepełnosprawnością mogą uzyskać jednorazowe wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej (w tym na przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub założenie spółdzielni socjalnej) na mocy właściwych przepisów Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Ponowne uregulowanie tej kwestii wynika z nieefektywności poprzedniego rozwiązania. Obecnie wysokość wsparcia udzielana członkowi założycielowi lub osobie przystępującej do spółdzielni socjalnej zależy od czasu nieprzerwanej ciągłości prowadzenia danej działalności. Przy sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia musi być ona prowadzona przez przynajmniej dwanaście miesięcy. Powiększenie tej kwoty jest możliwe do piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia, jeśli podmiot będzie prowadzony przez okres do dwudziestu czterech miesięcy. Ważnym aspektem nowych rozwiązań prawnych wprowadzonych do art. 12a ust. 1–2 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jest możliwość stopniowania wsparcia dla beneficjentów. Zależy to od kryteriów opłacalności działalności gospodarczej i przedstawionych dokumentów czy realnych potrzeb. Takie rozwiązanie należy uznać za właściwe, podobnie jak zdefiniowanie wysokości pomocy w zależności od czasu działalności podmiotu na rynku. W wypadku jego niedotrzymania istnieje ustawowy obowiązek ich zwrotu, identycznie jak przy funduszach unijnych (Machowska 2016).

Poza powyższym rozwiązaniem ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych można uzyskać również wsparcie na utworzenie stanowiska pracy dla osoby z niepełnosprawnością kierowanej z powiatowego urzędu pracy. Zgodnie z art. 26g ust. 1 Ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych mechanizm uzyskania pomocy jest analogiczny jak w wypadku środków na członkostwo w spółdzielni uzyskanych na mocy art. 12a ust. 1–2 tej ustawy. Dotyczy to wysokości wynagrodzenia i długości utrzymania zatrudnienia na danym stanowisku. Jest to pożądane rozwiązanie, gdyż praca osób z niepełnosprawnością dla jej właściwej efektywności wymaga wyposażenia zatrudnionego w odpowiedni sprzęt i stosowne narzędzia. Nieutrzymanie zatrudnienia przez okres dwunastu miesięcy na danym stanowisku, na które podmiot uzyskał wsparcie w wysokości nie wyższej niż sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia, wymaga od spółdzielni socjalnej zwrotu za pośrednictwem starosty do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych kwoty w wysokości równej jednej dwunastej ogólnej kwoty zwrotu za każdy miesiąc brakujący do upływu okresu wynoszącego dwanaście miesięcy, nie mniejszej jednak niż jedna szósta tej kwoty. Zwrot musi nastąpić w terminie trzech miesięcy od dnia rozwiązania stosunku pracy z osobą niepełnosprawną. Jeśli podmiot uzyska dofinansowanie na stanowisko dla osoby z niepełnosprawnością w wysokości od sześciokrotności do piętnastokrotności przeciętnego wynagrodzenia i nie utrzyma zatrudnienia przez okres dwudziestu czterech miesięcy, musi zwrócić do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych środki w wysokości jednej dwudziestej czwartej

ogólnej kwoty zwrotu za każdy miesiąc brakujący do upływu okresu dwudziestu czterech miesięcy, jednak nie mniej niż jedną szóstą tej kwoty. Zwrot następuje analogicznie jak poprzednio w terminie trzech miesięcy od rozwiązania umowy z osobą niepełnosprawną. Alternatywą jest zatrudnienie na danym stanowisku w ciągu trzech miesięcy od dnia rozwiązania stosunku pracy innej osoby niepełnosprawnej skierowanej do pracy w spółdzielni socjalnej przez powiatowy urząd pracy, która ma status osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy. Jest to właściwe rozwiązanie, pozwala bowiem wykorzystać środki publiczne na tworzenie konkurencyjności spółdzielni, a z punktu widzenia gminy – ograniczyć wykluczenie społeczne, co jest podstawowym celem tworzenia spółdzielni socjalnej.

Poza wsparciem dla osób ze statusem osoby niepełnosprawnej spółdzielnie socjalne mogą uzyskać również pomoc na utworzenie stanowisk pracy dla osób kierowanych z powiatowych urzędów pracy. Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1d Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy takie wsparcie nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia i nie obejmuje osób bezrobotnych lub poszukujących pracy będących opiekunami osób niepełnosprawnych niepobierających świadczeń pieniężnych albo skierowanego poszukującego pracy niepozostającego w zatrudnieniu lub niewykonującego innej pracy zarobkowej.

Tym samym można tworzyć nowe miejsca pracy dla rozwijającej się spółdzielni, przeznaczając nadwyżkę bilansową nie na bezpośrednie inwestycje w infrastrukturę, lecz na cele społeczne działania organizacji. Pomoc dla tej kategorii osób ma charakter fakultatywny, wpisując się w działania ustawodawcy skierowane do opiekunów osób niepełnosprawnych (Błażejewska 2011).

Nowym narzędziem, jakie zastosowano wobec tej grupy, jest także dofinansowanie przystąpienia do spółdzielni socjalnej. Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 3 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy może ono wynosić maksymalnie sześciokrotność przeciętnego wynagrodzenia i dotyczyć pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa niezbędnych do przygotowania właściwej dokumentacji. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż analogiczne wsparcie przysługuje także osobom bezrobotnym czy poszukującym pracy, a gdyby takiego rozwiązania nie było, osoby te byłyby podwójnie dyskryminowane – ze względu na status nie tylko zawodowy, ale także społeczny. Krokiem w dobrym kierunku jest przydzielenie takiego wsparcia również absolwentom centrów lub klubów integracji społecznej, a więc grupom, które wymagają szczególnej pomocy podczas powrotu na rynek pracy. Wynika to przede wszystkim z tego, że borykają się oni z problemami zarówno związanymi ze znalezieniem pracy, jak i społecznymi, obejmującymi między innymi trudności w budowaniu prawidłowych relacji z najbliższymi czy środowiskiem lokalnym (Politaj 2017).

Krokiem w dobrym kierunku związanym z finansowaniem rozwoju istniejących spółdzielni socjalnych jest niewątpliwie zmiana limitów podziału nad-

wyżki bilansowej. Zgodnie z art. 10 ust. 1 Ustawy o spółdzielniach socjalnych wkład na fundusz zasobowy powinien wynosić nie mniej niż 20% nadwyżki bilansowej, a na fundusz celowy związany z reintegracją społeczną i zawodową – nie mniej niż 30%. Wcześniejsze limity dotyczące podziału nadwyżki bilansowej wynosiły odpowiednio w wypadku funduszu zasobowego nie mniej niż 40%, a funduszu celowego – nie mniej niż 40% nadwyżki bilansowej. Obniżenie limitów pozwala władzom spółdzielni socjalnej swobodnie dysponować wolnymi środkami, przeznaczając je na cele istotne z punktu widzenia konkretnej spółdzielni. Ustawodawca w ust. 3 tego artykułu zdefiniował również pojęcie funduszu wzajemnościowego, powoływanego do życia w wypadku osiągnięcia przez spółdzielnię celów istotnych z punktu widzenia konsorcjum. Takie rozwiązanie pozostawia swobodę władzom spółdzielni w zakresie przeznaczenia środków na inne cele związane z dalszymi inwestycjami. Nie oznacza to, że z roku na rok nadwyżka bilansowa będzie dzielona ze stratą dla organizacji – członkowie spółdzielni i ich władze są dostatecznie świadomi, że traktują podmiot jako wspólne przedsięwzięcie, a tym samym realizując podział nadwyżki, starają się dążyć do rozwoju firmy. Uchwały walnego zgromadzenia są zazwyczaj podejmowane z myślą o budowaniu konkurencyjności, nie zaś destrukcji podmiotu (Duraj 2012).

Działania spółdzielni socjalnej zdefiniowane wprost w ustawie obejmują reintegrację społeczną i zawodową, tym samym nadwyżka bilansowa będzie przeznaczona na osiągnięcie jednego z tych celów. Ze względu na istotność celu ekonomicznego władze spółdzielni zazwyczaj decydują się na rozwój spółdzielni w zakresie ekonomicznym przez budowanie stabilnych miejsc pracy dla osób wykluczonych i rozwijanie działalności w sektorach, które w przyszłości mogą być niszą dającą szansę na nawiązanie długotrwałych więzi gospodarczych, korzystnych dla wszystkich członków i zewnętrznych interesariuszy (Moskaluk-Łągiewczyk 2012).

Poza dofinansowaniem na przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub tworzenie stanowiska pracy oraz rozdziałem nadwyżki bilansowej istotnym narzędziem wspierającym rozwój spółdzielni socjalnych jest refinansowanie składek ubezpieczeniowych. Zgodnie z nowymi przepisami mogą na to liczyć także spółdzielnie zatrudniające pracowników niebędących członkami spółdzielni socjalnych. Zrównanie uprawnień w tym zakresie obu grup tworzących kadry spółdzielni socjalnej należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza z punktu widzenia konsorcjum osób prawnych. W takim wypadku pomoc mogą uzyskać zatrudnione tam osoby zaliczone do kategorii osób wykluczonych, bez konieczności oczekiwania na status członka. Tym samym wzrasta konkurencyjność takiego podmiotu już na początku działalności, co ma duże znaczenie dla budowania przewagi konkurencyjnej na rynku.

Nowe możliwości w zakresie dofinansowania działalności spółdzielni socjalnych lub przystępowania do nich są w pełni czytelne. Dzięki nim osoby wykluczone i bezrobotne mają szersze możliwości rozpoczęcia działalności,

a spółdzielnie – szansę na rozwijanie stanowisk pracy pozwalających im zwiększać efektywność i konkurencyjność w porównaniu z innymi podmiotami na rynku.

### **Wspieranie działalności sektora spółdzielczości socjalnej w zakresie usług użyteczności publicznej**

Usługi społecznej użyteczności publicznej można zdefiniować jako usługi, których celem jest ciągle zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców przez powszechnie dostępne świadczenia realizowane na rzecz wspólnoty lokalnej (Miżejewski 2015, s. 15). Pojawiający się problem starzejącego się społeczeństwa i działań służących zwiększaniu przyrostu naturalnego, stanowiących istotny kierunek polityki społecznej państwa, wymusił na ustawodawcy propagowanie rozwoju spółdzielni socjalnych świadczących tego typu usługi. Powinny one obejmować zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1b Ustawy o spółdzielniach socjalnych działania w zakresie pomocy społecznej i wspierania pieczy zastępczej oraz upowszechnianie działań w zakresie prowadzenia niepublicznych przedszkoli lub innych form wsparcia dzieci do trzeciego roku życia. Działanie spółdzielni socjalnych w tych sektorach pozwoli im znaleźć swoją niszę rynkową, dzięki czemu zyskają szansę na stabilny rozwój i tworzenie dodatkowych miejsc pracy.

Widać to wyraźnie w grupie docelowej odbiorców usług opiekuńczych, dzieci w wieku do sześciu lat, w której potencjał takiej niszy rynkowej jest szczególnie duży. Wynika to z obawy rodziców przed powrotem na rynek pracy po dłuższej przerwie i utratą pozycji zawodowej. Może to być szansa dla spółdzielni socjalnych, a w konsekwencji także dla osób wykluczonych. Podmioty świadczące tego typu usługi mogą podpisywać długofalowe umowy z prywatnymi podmiotami, a tym samym realizować ważne usługi na rzecz lokalnej społeczności niekoniecznie wyłącznie w ramach środków publicznych. Zyskają na tym nie tylko strony umowy, ale także administracja publiczna, która przez zaangażowanie się w taką działalność może zwiększyć skuteczność walki z wykluczeniem społecznym na swoim terenie. Dla sukcesu przedsięwzięcia ważne jest przede wszystkim dopasowanie spółdzielni do potrzeb grupy docelowej, co jest możliwe zwłaszcza wtedy, gdy może ona osiągnąć istotny cel społeczny związany z reintegracją społeczną i zawodową jej pracowników i członków (Dereżyńska 2015).

Analogiczna sytuacja dotyczy pomocy społecznej. Bardzo często samorządy realizują opiekę nad osobami starszymi, zlecając zadania podmiotom zewnętrznym. Część z nich decyduje się na przekazanie zadań spółdzielniom socjalnym. Dzięki nowym rozwiązaniom prawnym może takich podmiotów powstać zdecydowanie więcej, a liczba osób zagrożonych wykluczeniem ulegnie ograniczeniu. Dodatkową zaletą takiego rozwiązania jest również zwiększenie skuteczności reintegracji społecznej członków spółdzielni socjalnej oraz jej pracowników przez umieszczenie ich w roli osób wspierających osoby znajdujące się w trudnej sytuacji osobistej. Wzajemne wsparcie członków zespołu pozwala

na wzmocnienie relacji interpersonalnych, a w konsekwencji sprawniejsze funkcjonowanie w środowisku lokalnym (Tywoniuk 2015).

Wykorzystanie spółdzielni socjalnej do osiągania celów społecznych pozwala uzyskać efekt synergii, dzięki czemu te same środki mogą nie tylko być wydatkowane na przykład na usługi opiekuńcze, ale także na ograniczenie wykluczenia społecznego w gminie przez zatrudnianie osób defaworyzowanych. Zastosowanie tego rozwiązania prowadzi również do obniżenia wydatków na cele socjalne, ponieważ zatrudnione osoby niepełnosprawne nie wymagają już finansowego wsparcia z budżetu gminy, uzyskując własne dochody i odprowadzając podatki (Skubiak 2017).

Omawiane wyżej przykłady są możliwe dzięki powstaniu partnerstw, bez których tworzenie stabilnych miejsc pracy w spółdzielniach socjalnych wydaje się mało prawdopodobne. Tym samym bez przedsiębiorców komercyjnych i władz samorządowych nie jest możliwe stabilne rozwijanie ruchu spółdzielczego mimo prawa, które właściwie reguluje kwestie w zakresie usług użyteczności publicznej. Spółdzielnie socjalne dzięki swojej organizacji pracy i zatrudnianiu odpowiedniej liczby osób wykluczonych mogą ponadto korzystać z funduszy publicznych dzięki zamówieniom publicznym lub realizacji zleceń w ramach zadań działalności pożytku publicznego (Miżejewski 2015).

W spółdzielniach socjalnych osób prawnych istnieje dodatkowo możliwość realizowania zamówień *in-house*, które zapewniają szybsze i skuteczniejsze wydatkowanie środków publicznych. Należy to ocenić pozytywnie zwłaszcza w wypadku usług użyteczności publicznej wymagających szczególnej racjonalności w zakresie wydatkowania środków. Wówczas usługi są realizowane na podstawie rachunku ekonomicznego przy jednoczesnym osiąganiu celów społecznych, szczególnie w sektorach, które cieszą się ograniczonym zainteresowaniem prywatnych przedsiębiorców, a dla spółdzielni mogą być ważnym wyzwaniem i niszą umożliwiającą im rozwój (Miżejewski 2015).

Przez zamówienia publiczne samorząd może nie tylko tworzyć nowe miejsca pracy, ale także inicjować powstanie ich w istniejących spółdzielniach, zwłaszcza gdy przystępują one do konkursów w ramach zamówień publicznych, a dzięki klauzulom społecznym mogą mieć dużą szansę na realizację danego zamówienia. Dodatkowo należy zauważyć, że art. 5a ust. 6 Ustawy o spółdzielniach socjalnych pozwala spółdzielniom socjalnym założonym przez osoby prawne udzielać zabezpieczenia poręczeń, kredytów i pożyczek na założenie nowego lub przystąpienie do istniejącego podmiotu spółdzielczego. Pośrednio umożliwia to takim podmiotom stanie się inkubatorami lokalnych spółdzielni socjalnych, szczególnie że osoby wykluczone nie dysponują odpowiednimi środkami na uzyskanie wsparcia z funduszy publicznych, które wymagają odpowiedniego zabezpieczenia. Takie działania mogą mieć jednak wpływ na konkurencyjność spółdzielni, dlatego ustawodawca wprowadził również obowiązek konsultowania tego typu działań. Zgodnie z art. 7a ust. 1 Ustawy o spółdzielniach socjalnych, gdy liczba członków spółdzielni socjalnej osób prawnych jest mniejsza

od liczby jej pracowników, wówczas organ wykonawczy jest zobligowany do przeprowadzenia spotkania konsultacyjnego przynajmniej raz w roku. Podczas takiego spotkania są przedstawiane informacje na temat działalności i sytuacji finansowej spółdzielni, gromadzi się ponadto opinie pracowników, które zarząd musi wziąć pod uwagę w prowadzonej działalności i przygotować na nie pisemną odpowiedź. Dotyczy to również przekazania środków na zabezpieczenie pożyczek i kredytów. Przy braku takiej zgody pomoc musi być zrealizowana przez samorząd w innej formie, na przykład lokalnych funduszy gwarancyjnych wspierających podmioty ekonomii społecznej.

Ostatecznym zabezpieczeniem interesów spółdzielczości socjalnej i realizacji przez sektor usług społecznej użyteczności publicznej jest wprowadzenie zmian w art. 31 ust. 1 pkt 6a Ustawy o działach administracji rządowej w województwie. Zgodnie z nią za dział zabezpieczenia społecznego uznano również ekonomię społeczną. Tym samym spółdzielnie mogą liczyć na wsparcie w zakresie realizacji tego typu usług w programach strategicznych gwarantujących długofalowe finansowanie.

### **Obniżenie kosztów działalności spółdzielni socjalnych przez zmniejszenie kosztów wynagrodzeń i opłat**

Koszty wynagrodzeń stanowią niewątpliwie istotny element działalności spółdzielni socjalnej, zwłaszcza na początku jej istnienia. Ustawodawca, dążąc do zwiększenia konkurencyjności podmiotu w tym okresie, umożliwił zwrot kosztów części wynagrodzenia. Zgodnie z art. 12 ust. 3a Ustawy o spółdzielniach socjalnych jest możliwy zwrot części wynagrodzenia odpowiadającej należnej składce na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe, jak również części kosztów osobowych leżących po stronie pracodawcy. Dotyczy to zarówno członków spółdzielni, jak i jej pracowników posiadających status osób wykluczonych. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ nie dochodzi do dyskryminacji kategorii osób działających w podmiocie, szczególnie na początku jego istnienia, gdy nie wszyscy posiadają jeszcze status członka spółdzielni. Warunkiem zwrotu środków jest umowa zawarta między spółdzielnią socjalną a starostą. Czas zwrotu składek w pełnej wysokości obejmuje dwudziestoczworomiesięczny okres od dnia zatrudnienia pracownika i dwunastomiesięczny okres w wysokości połowy składki. W takim wypadku podstawą wymiaru jest kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zróżnicowanie wysokości pomocy jest właściwym rozwiązaniem, ponieważ nie uzależnia organizacji od wsparcia publicznego i wymaga poszukiwania dodatkowych źródeł przychodów, jak to jest w przedsiębiorstwach komercyjnych. Ograniczeniem tego rozwiązania jest jednak fakultatywność. Starosta może przyznać stosowne wsparcie jedynie wówczas, gdy dysponuje wolnymi środkami z Funduszu Pracy. Nie oznacza to bynajmniej, że spółdzielnie nie mogą liczyć na taką pomoc. Wszystko zależy od działań władz powiatu, które mogą zapewnić stosowne środki w rezerwie, identycznie jak w poprzednich rozwiązaniach prawnych (Tywoniuk 2014).

Spółdzielnie socjalne muszą również poddawać się okresowej kontroli lustracyjnej. Jeśli korzystały one ze środków publicznych przy rejestracji, są zobowiązane do przejścia tej procedury w ciągu sześciu miesięcy od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za pierwszy rok działalności. Rozwiązanie takie pozwala na właściwą weryfikację działalności i wykorzystania funduszy publicznych. Należy zauważyć, że takiego obowiązku art. 15c Ustawy o spółdzielniach socjalnych nie nakłada na spółdzielnie, które do finansowania swojego powstania nie korzystały z Funduszu Pracy czy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, co można tłumaczyć dbałością o środki publiczne. Wadą tego mechanizmu kontroli jest to, że lustracja jest odpłatna, co stanowi ograniczenie dla jej wdrożenia. W wypadku spółdzielni socjalnych należących do związku rewizyjnego jest ona jednak bezpłatna i wliczona w składkę opłacaną przez organizację. Dodatkowo przystąpienie do takiego związku na mocy nowych przepisów zwalnia z obowiązkowych składek na Krajową Radę Spółdzielczą, a tym samym zwiększa zdolność spółdzielni socjalnej do integracji, budując stabilność całego ruchu spółdzielczego. Ma to również duże znaczenie dla rozwijania ich konkurencyjności, związek rewizyjny może bowiem zaoferować nie tylko bezpłatną lustrację, ale także cykl szkoleń dla pracowników spółdzielni w zakresie marketingu, prawa czy budowania marki, co znacznie obniża koszty nie tylko na początku, ale także na każdy etapie ich rozwoju. Istotną korzyścią z przynależności do tego typu organizacji jest możliwość wpływania na kształtowanie systemu prawnego, czego dowodem może być nowelizacja opisanych przepisów prawa.

\*\*\*

Postulowane od niemal dekady zmiany w regulacjach dotyczących spółdzielni socjalnych objęły nie tylko Ustawę o spółdzielniach socjalnych, ale także inne akty prawne. Dzięki nim łatwiejsze jest osiągnięcie celu nie tylko społecznego, ale także ekonomicznego organizacji. W pierwszym wypadku objęcie reintegracją społeczną i zawodową pracowników zwiększy skuteczności tej instytucji w budowanym od wielu lat systemie wsparcia. Prawne zobowiązanie organizacji do pomocy członkom i pracownikom już na początku pracy w spółdzielni pozwoli na pozyskanie nowych zdolności o charakterze interpersonalnym. Można to uznać za przedłużenie stażu realizowanego przez uczestników centrów integracji społecznej i warsztatów terapii zajęciowej realizowanych w spółdzielni, które jest dopuszczane przez nowe przepisy prawa. Rosnący problem wykluczenia społecznego sprawił, że ustawodawca umożliwił zakładanie spółdzielni socjalnej przez dodatkowe grupy: opiekunów osób niepełnosprawnych niewykonujących pracy i nieotrzymujących środków pieniężnych oraz osoby wchodzące na rynek pracy po okresie nabierania samodzielności po opuszczaniu rodzin zastępczych. Tym samym możliwe będzie podjęcie natychmiastowych działań reintegracyjnych, zanim osoby te zostaną uznane za wykluczone.

Rozwinięcie działań reintegracyjnych będzie możliwe dzięki budowaniu stabilnych ekonomicznie spółdzielni społecznych. Pozwoli na to odejście od utożsamiania spółdzielni społecznej z sektorem zacofanym przez możliwość zmiany nazwy konsorcjum. Dodatkowo, dzięki udoskonaleniu systemu przyznawania dotacji na zakładanie i przystępowanie do spółdzielni ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych czy Funduszu Pracy – przez wprowadzenie czasowości utrzymania miejsc pracy i wielkości przyznanego dofinansowania na tworzenie miejsc pracy – będzie możliwa niezależność w tworzeniu struktury organizacyjnej podmiotu. Władze spółdzielni będą miały również obowiązek konsultowania podejmowanych działań nie tylko z członkami, ale także z pracownikami spółdzielni. Tym samym zyskają oni pośredni wpływ na podział nadwyżki bilansowej i szersze niż dotychczas finansowanie działań niezbędnych do rozbudowy spółdzielni, zwłaszcza w wypadku spółdzielni społecznych osób prawnych. Krokiem w dobrym kierunku jest ponadto refinansowanie składek i zwolnienie z opłat na Krajową Radę Spółdzielczą.

Należy wskazać, że opisane wyżej sposoby wspierania sektora spółdzielczego prowadzą do jego większej ekonomizacji. W skrajnych sytuacjach może to powodować uprzedmiotowienie pracowników i odejście od misji, jaka została powierzona spółdzielniom społecznym przez ustawodawcę. Działalność gospodarcza to dodatkowo zwiększone obowiązki administracyjne, prowadzące do biurokratyzacji działalności spółdzielni społecznych. Przeciwdziałać temu może jedynie rozwijanie dobrych praktyk wśród podmiotów spółdzielczych i ich szerokie upowszechnianie w możliwie krótkim czasie.

Rozwiązania wprowadzone przez ustawodawcę, a od dawna postulowane przez organizacje spółdzielcze, dają szansę na skuteczniejszą walkę z wykluczeniem społecznym. Wiele zależy jednak od tego, czy będą one realizowane spójnie z udziałem zarówno ruchu spółdzielczego, jak i administracji samorządowej, bez których sukces – mimo najlepszych rozwiązań prawnych – nie jest możliwy.

#### BIBLIOGRAFIA

- Bieńkowska, Beata. 2016. Spółdzielnie społeczne – szanse i bariery rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce. *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 460: 36–45.
- Błażejewska, Małgorzata. 2011. Funkcjonowanie podmiotów ekonomii społecznej na obszarach wiejskich na przykładzie spółdzielni społecznych. *Problemy rolnictwa światowego*, 26: 26–36.
- Dereżyńska, Karolina. 2015. *Model spółdzielni społecznej prowadzącej przedszkole*. Warszawa: Wydawnictwo Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Społecznych.
- Duraj, Jan. 2012. Powstanie spółdzielni społecznych w Polsce i zróżnicowanie przedmiotu ich działania. *Acta Universitatis Lodzianensis*, 272: 7–24.
- Machowska, Estera. 2016. Europejski Fundusz Społeczny jako źródło finansowania spółdzielni społecznych – studium przypadku. *Nierówności społeczne, a wzrost gospodarczy*, 48: 401–410.
- Miżejewski, Cezary. 2015. *Spółdzielnie społeczne na rzecz wspólnot samorządowych*. Warszawa: Wydawnictwo Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Społecznych.

- Moskaluk-Łągiewczyk, Kamila. 2012. Status prawny spółdzielni socjalnych. *Folia Iuridica Wratislaviensis*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Politaj, Adrianna. 2017. Państwowe fundusze celowe jako źródło wsparcia finansowego spółdzielni socjalnych w Polsce. *Nauki o finansach*, 30: 35–45.
- Skubiak, Beata. 2017. Spółdzielnia socjalna jako instrument rozwoju spółdzielczości lokalnych, *Przegląd Nauk Stosowanych*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Tywoniuk, Mariusz. 2015. *Działalność pożytku publicznego w Spółdzielniach Socjalnych*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Tywoniuk, Mariusz. 2014. *Likwidacja czy połączenie z silniejszym jako sposób na rozwiązanie problemów spółdzielni socjalnej*. Kraków: Wydawnictwo Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych.
- Ziobrowska, Justyna. 2016. *Spółdzielnie socjalne jako przykład rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Polsce*, [w:] Barbara Kryk (red.), *Gospodarka regionalna i międzynarodowa*. Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego.

#### AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

- Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych działających na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych za okres 2014–2015*. 2016. Warszawa: Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1205).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1076).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 200).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j.: Dz.U. z 2018 r. poz. 1265).