

MINISTERSTWO PRACY i POLITYKI SPOŁECZNEJ  
Departament Pomocy i Integracji Społecznej

Carlo Borzaga Alceste Santuari  
**Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech**  
Doświadczenia spółdzielni społecznych

Warszawa, listopad 2005 r.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej  
00-513 Warszawa, ul. Nowogrodzka 1/3/5

Warszawa 2005

Wydanie I  
ISBN 83-921876-5-2

Pierwotne wydanie: lipiec 2000 r.

ISSAN Instytut Studiów nad Rozwojem Przedsiębiorstw nie zorientowanych na osiągnięcie zysków

Wydział Ekonomii Uniwersytet w Trydencie

Dokument roboczy nr 15

Niniejszy dokument jest podzielony na trzy części. Pierwsza część poświęcona jest przedstawieniu włoskiego trzeciego sektora, ze szczególnym uwzględnieniem głównych form organizacyjnych i prawnych, które w nim występują oraz kilku danych liczbowych mających istotne znaczenie. Część druga koncentruje się na spółdzielniach społecznych, które są postrzegane jako najlepszy przykład umożliwiający zrozumienie ewolucji włoskiego sektora nie zorientowanego na osiągnięcie zysków, w kierunku odgrywania bardziej produktywnych ról, przy równoczesnym pełnieniu tradycyjnej roli. Wreszcie, w trzeciej części uwypuklone są relacje występujące pomiędzy przedsiębiorstwami społecznymi i działaniami na rzecz zatrudnienia, ukierunkowane na wykorzystanie ich potencjału przy wprowadzaniu nowatorskich rozwiązań w tej dziedzinie.



# Część I

## Trzeci sektor we Włoszech

### *1. Rys historyczny*

Analizy porównawcze w zakresie wielkości i rozwoju trzeciego sektora lub sektora nie zorientowanego na osiągnięcie zysków<sup>1</sup> wskazują, że większość jego cech ukształtowanych jest przez konkretne krajowe uwarunkowania prawne, polityczne i ekonomiczne. A zatem, aby zrozumieć przyczyny wzrostu znaczenia oraz główne cechy trzeciego sektora we Włoszech użyteczne może być rozpoczęcie od krótkiego nakreślenia historii i ewolucji organizacji trzeciego sektora. Faktycznie, warunki w jakich funkcjonują obecnie organizacje non-profit ściśle zostały ukształtowane w toku ich rozwoju historycznego. Prawdopodobnie tak jak w przypadku sektora organizacji non-profit, istota każdego innego sektora może być w pełni zrozumiana tylko po sięgnięciu do jego początków.

Aż do końca osiemnastego wieku, organizacje charytatywne i ochotnicze, które stanowią załączek współczesnych organizacji non-profit, rozwijały się bez przeszkód. Opieka społeczna, służba zdrowia, przytulki, edukacja – to obszary, w których organizacje charytatywne rozwijały swoją działalność. W organizacje charytatywne inwestowane były zasoby ludzkie i finansowe, które z kolei dystrybuowały je wśród lokalnej społeczności lub jej znaczącej części. A zatem organizacje charytatywne prowadziły swoją działalność w kilku obszarach, takich jak edukacja, opieka nad osobami starszymi, pomoc ubogim i temu podobne. Do rozwoju sektora pomocy dla najuboższych warstw społecznych znacząco przyczynił się Kościół Katolicki.

---

<sup>1</sup> Pomimo tego, że organizacja należąca do trzeciego sektora może, w niektórych przypadkach, dystrybuować pewną część swoich dochodów lub nie ma wyraźnego zakazu dystrybucji, obie koncepcje, to jest: „sektora non-profit” i „trzeciego sektora”, są często stosowane jako synonimy; również w niniejszym opracowaniu są one używane zamiennie.

Od końca osiemnastego wieku, kiedy wybuchła Rewolucja Francuska, we Włoszech, podobnie jak w całej Europie, narastać zaczęły nastroje obawy i niechęci wobec organizacji charytatywnych. Organizacje te były bowiem w dużej mierze postrzegane jako należące do sił zewnętrznych, zwłaszcza Kościoła Katolickiego, które należało osłabić, ponieważ stanowiły trzecią stronę, obok rządu i obywateli. Rzeczywiście, zgodnie z ideologią Oświecenia istniały tylko dwa podmioty: Państwo było najwyższym i ostatecznym wyrazicielem woli narodu i żadna inna instytucja nie mogła istnieć, ponieważ obywatele musieli wspierać autorytet Państwa, tak aby mogło ono rozszerzyć zakres i ochraniać prawa jednostek. Liberalna forma państwa, którą głosiła Rewolucja Francuska, oznaczała izolację sytuacji jednostek w stosunku do Państwa. A zatem, legitymizacja istnienia instytucji pośrednich musiała zostać zakwestionowana; w ten sposób wolność działania została przypisana jedynie jednostkom, a nie grupom społecznym, takim jak korporacje, fundacje i stowarzyszenia. Działalność instytucji charytatywnych i organizacji wolontariuszy we Włoszech była stopniowo zastępowana poprzez bezpośrednią interwencję władz publicznych, na przykład przez IPAB (Publiczne Instytucje Charytatywne i Filantropijne)<sup>2</sup>. Rząd nie wahał się przyjmować akty prawne, które zabraniały organizacjom religijnym i charytatywnym posiadania własności, powiększania ich zasobów, a w końcu także prowadzenia działalności bez wyraźnego zezwolenia wydawanego przez Państwo. W konsekwencji, nie tylko społeczeństwo pozbawione zostało cennego źródła zaspokajania jego potrzeb, ale również bezpośrednio rząd zaczął wykonywać wszystkie te funkcje, które dotychczas były spełniane przez instytucje charytatywne. Podejrzenia żywione w stosunku do organizacji nie zorientowanych na osiąganie zysku przyczyniały się do pogłębienia izolacji tych organizacji, które były postrzegane jako schyłkowy element stosunków gospodarczych. Tam, gdzie sytuacja jeszcze nie była odpowiednio uregulowana, władze państwowe wprowadziły przepisy ustawowe, zmierzające do przekazania funkcji prywatnych organizacji charytatywnych instytucjom publicznym, które były bezpośrednio nadzorowane i zarządzane przez rząd. We Włoszech, proces ten zapoczątkowało uchwalenie wspomnianej wcześniej ustawy z 1890 roku – która w części obowiązuje do dnia dzisiejszego. W drodze tej ustawy rząd zinstytucjonalizował organizacje dobroczynne i charytatywne, które tradycyjnie były wyrazem funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>2</sup> Tak zwana „ustawa o Crispi”, przyjęta w 1890 roku, spowodowała przekształcenie wszystkich najważniejszych i dobrze funkcjonujących instytucji charytatywnych świadczących usługi społeczne, w instytucje publiczne, zwane IPAB.

Takie nastawienie wobec organizacji non-profit nasiliło się w okresie między pierwszą a drugą wojną światową za sprawą ideologii faszystowskiej, a później – w związku z działaniami na rzecz budowy systemu opieki społecznej. Włochy naśladowały ściśle model angielskiego systemu opieki społecznej, który był, w przeważającej mierze, państwowy – zarówno jeżeli chodzi o system redystrybucji (zabezpieczenie społeczne, opieka społeczna, itd.), jak i w zakresie świadczenia usług. Postanowienia Kodeksu cywilnego z 1942 roku po raz pierwszy wyraźnie uznały swobodę tworzenia organizacji non-profit, chociaż de facto ograniczając możliwości realizacji ich celów.

Konstytucja z 1948 roku nie tylko wyraźnie ustanowiła swobodę zrzeszania się, ale również powierzyła organizacjom non-profit zadania obywatelskiej, demokratycznej i społecznej odbudowy powojennych Włoch. W związku z tym, organizacje non-profit zaczęły pełnić funkcje wspierania redystrybucji oraz funkcję instytucji wytyczających nowe ścieżki działania, zwłaszcza na rzecz ich własnych członków. Wynikało z tego, że rola organizacji nie zorientowanych na osiągnięcie zysku była stopniowo utożsamiana z prowadzeniem działalności kulturalnej, badawczej i rozrywkowej, mającej tylko ograniczony wpływ na stosunki społeczne. Paradoksalnie, tworzona była ogromna liczba stowarzyszeń, fundacji i podobnych instytucji, ale jednocześnie w niewielkim stopniu uznawana była ich rola gospodarcza.

Przedstawiony wyżej sposób oddziaływania zmienił się później, zwłaszcza poczynając od lat siedemdziesiątych, kiedy miały miejsce:

A. ograniczona, w porównaniu z innymi państwami europejskimi o podobnym poziomie dochodu, podaż usług społecznych (zarówno państwowych, jak i prywatnych). Jedyne systemy edukacji i opieki społecznej, które obejmowały całą populację i były w przeważającej mierze publiczne stanowiły wyjątki. Niewielka podaż usług społecznych spowodowana była niższym poziomem rozwoju gospodarczego, większą rolą rodziny w zapewnieniu wsparcia socjalnego oraz niską efektywnością administracji państwowej, która teoretycznie była odpowiedzialna za zarządzanie tymi usługami. Wydatki sektora publicznego były pokaźne i porównywalne z ponoszonymi przez inne państwa zachodnie, ale były to w dużej mierze transfery finansowe<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Od lat pięćdziesiątych włoska polityka społeczna miała „charakter dystrybucyjny”, co oznacza, że była w dużym stopniu oparta na transferze pieniędzy nie na korzyść osób znajdujących się w niekorzystnym położeniu (wówczas miałyby charakter redystrybucyjny), ale do „klasy średniej”.

B. trzeci sektor był słabo rozwinięty. Jego funkcje ograniczone były do wspierania i wzajemnej pomocy jedynie na korzyść jego członków. Jedynymi dobrze rozwiniętymi organizacjami były duże stowarzyszenia i spółdzielnie. Szczególne znaczenie wśród tych stowarzyszeń miały te, które lobbowały na rzecz inwalidów oraz dwa inne stowarzyszenia, ARCI i ACLI, które miały powiązania polityczne – pierwsze z partią komunistyczną, a drugie z chrześcijańskimi demokratami. Podstawą działania spółdzielni była ustawa uchwalona w 1947 roku która, pomimo „celu społecznego”, o którym mowa w Konstytucji, ograniczała ich aktywność do działania w interesie członków. Było tylko kilka fundacji: te, które istniały miały niewielkie rozmiary i były głównymi działającymi fundacjami. Nieliczne organizacje non-profit zaangażowane w świadczenie usług społecznych (głównie dla osób starszych) były powiązane z Kościołem Katolickim i uzależnione od subsydiów państwowych: wszystkie inne zostały w dziewiętnastym wieku przekształcone w instytucje publiczne<sup>4</sup>.

Niepowodzenie takiego modelu opieki społecznej zaczęło stawać się oczywiste pod koniec lat siedemdziesiątych i w latach osiemdziesiątych. Rola rodziny w zapewnieniu opieki socjalnej zmniejszyła się, w następstwie zwiększenia uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Jednocześnie obserwowany był przyrost liczby osób w podeszłym wieku oraz pojawienie się nowych potrzeb związanych z tak zwanym „ubóstwem post-materialistycznym” (np. niedorozwój umysłowy, bezdomność, uzależnienie od narkotyków, imigracja i bezrobocie długookresowe). Potrzeby te nie mogły być zaspokajane poprzez tradycyjną politykę transferu pieniędzy, zwiększało się zatem zapotrzebowanie zarówno na tradycyjne, jak i nowe usługi społeczne. Co więcej, firmy prywatne i państwowe, które uczestniczyły we wdrażaniu „systemu opieki społecznej” poprzez finansowanie systemów ubezpieczenia na wypadek bezrobocia i zatrudnianie mniej wydajnych pracowników, musiały zmierzyć się z rosnącą po kryzysie paliwowym konkurencją międzynarodową. Spowodowało to marginalizację ogromnej liczby bezrobotnych, którym trudno znaleźć zatrudnienie.

Sektor publiczny, głównie władze lokalne, mogłyby zaspokoić te potrzeby poprzez zwiększanie podaży usług, jednak stała temu na przeszkodzie niska jakość zarządzania jednostkami publicznymi. Nade wszystko jednak,

---

<sup>4</sup> Sytuacja, w jakiej znalazł się trzeci sektor w latach siedemdziesiątych pozwala wyjaśnić, dlaczego ekonomiczne i zatrudnieniowe znaczenie tego sektora było, również na początku lat dziewięćdziesiątych, mniejsze niż w Stanach Zjednoczonych czy innych państwach europejskich

działanie sektora publicznego było ograniczane ze względu na trwający kryzys finansowy państwa opiekuńczego. Podczas gdy skala transferów rosła automatycznie, zabiegi finansowe zmierzające do ograniczenia wydatków publicznych spowodowały zamrożenie naboru pracowników w sektorze publicznym, co uniemożliwiło dostosowanie możliwości służb społecznych do potrzeb<sup>5</sup>.

W tej sytuacji niektóre grupy osób, często powiązane z Kościołem Katolickim<sup>6</sup> i zdające się na wolontariuszy, podjęły próbę wypełnienia luki między popytem a podażą niektórych usług społecznych, poprzez wprowadzanie nowych form i nowych ram organizacyjnych świadczenia usług; następnie one uznane przez prawo i rozpowszechnione.

## **2. Rozwój trzeciego sektora**

Proces rozwoju trzeciego sektora we Włoszech można podzielić na trzy następujące etapy:

### **a. „Początek”:**

Etap ten trwał od końca lat siedemdziesiątych do końca lat osiemdziesiątych. Podczas gdy duże stowarzyszenia weszły w fazę kryzysu, a stowarzyszenia wspierające w coraz większym stopniu ograniczały swoją działalność do obrony przywilejów zdobytych do lat siedemdziesiątych, powstawała ogromna liczba małych organizacji wolontariuszy. Odpowiednio do sytuacji na lokalnym rynku, organizacje te zajmowały się głównie „nowymi biednymi”: nastolatkami pochodzącymi z rodzin patologicznych, osobami starszymi, niepełnosprawnymi, bezdomnymi, uzależnionymi od narkotyków, a także imigrantami.

Inicjatywy te przybierały początkowo głównie formę stowarzyszeń i opierały się w przeważającej mierze na pracy ochotników. Wsparcie państwowe było, w najlepszym razie, ograniczone do pomocy finansowej. Pomoc ta była na ogół niewielka i nie była uzależniona od skali świadczonych usług. Organizacje te nie korzystały również z żadnych szczególnych ulg podatkowych.

---

<sup>5</sup> Chociaż rząd zaczął wprowadzać ograniczenia fluktuacji zatrudnienia w sferze publicznej w 1974 roku i zmniejszył je jeszcze w następnych latach, to dopiero w 1992 roku zreformowany został system emerytalny, który był najbardziej kosztownym elementem włoskiego systemu opieki społecznej.

<sup>6</sup> W całym tym okresie Kościół pełnił ważną i znaczącą rolę; szczególnie od czasu Drugiego Soboru Watykańskiego wspierał charytatywne i altruistyczne działania członków Kościoła. Potwierdzają to wyniki badań międzynarodowych prowadzonych przez organizacje non-profit, które dowodzą, że „ideologia i altruizm są kluczowe dla zrozumienia sektora organizacji charytatywnych”.

Sukces wielu z tych organizacji w zaspokajaniu zapotrzebowania na usługi stał się podstawą rozwoju i wzrostu ich liczby, a także – w przypadku niektórych z nich – przekształcenia się w lepiej zorganizowane jednostki, zapewniające stałe świadczenie usług i zatrudniające wynagradzanych pracowników socjalnych. Rozwój ten jednak napotkał przeszkodę w postaci przepisów prawnych: we Włoszech stowarzyszenie nie mogło bowiem prowadzić działalności wytwórczej ani żadnej mającej wymiar ekonomiczny. Ograniczenia te dotyczyły głównie tych organizacji, które zaczęły zatrudniać pracowników, ale także i tych, które opierały się na pracy wolontariuszy oraz tych, które dążyły do integrowania przez pracę osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (głównie niepełnosprawnych). Zrodził się zatem pomysł wykorzystania spółdzielni, jako prawnej formy działania takich organizacji, zważywszy fakt, że spółdzielnia:

- posiadała status przedsiębiorstwa,
- była jedyną formą organizacyjną, która nie podlegała przepisom o podatku od niedystrybuowanych dochodów,
- charakteryzowała się udziałem członków i demokratycznym zarządzaniem,
- do jej utworzenia potrzebny był niewielki kapitał początkowy.

Pomimo faktu, że przepisy prawne dotyczące spółdzielni nie umożliwiały przekazywania dochodów spółdzielni ich nie-członkom oraz pomimo faktu, że spółdzielnie nie mogły mieć członków, którzy nie partycypowali w zyskach spółdzielni (podczas gdy ochotnicy także nie partycypowali), forma spółdzielni rozpowszechniła się zwłaszcza w połowie lat osiemdziesiątych – przybierając nazwę „spółdzielnia solidarności społecznej”. Aby spowodować, że sądy i urzędy publiczne, które prowadziły rejestr spółdzielni, zaakceptują tę nową formę spółdzielni, ich adwokaci podkreślali sprzeczność między Kodeksem cywilnym, który zawierał postanowienia dotyczące spółdzielni, a Konstytucją. Kodeks cywilny ograniczał bowiem krąg beneficjentów działalności spółdzielni do jej członków, podczas gdy Konstytucja przewidywała istnienie spółdzielni, które wyznaczały sobie cel społeczny i mogły świadczyć usługi na rzecz społeczności (tj. w interesie publicznym).

Przez ten cały okres ci, którzy tworzyli i zarządzali takimi nowymi organizacjami wciąż wierzyli, że działają jako pionierzy i że kompensują niedostatki działania instytucji publicznych. W owym czasie uważano, że ich

wysiłki przestaną być potrzebne, gdy instytucje te podniosą się z kryzysu finansowego, pod warunkiem, że instytucje te przyjmą na siebie bezpośrednią odpowiedzialność zarówno za finansowanie, jak i świadczenie starych i nowych usług.

b. „*Uznanie*”

Ten etap obejmował lata 1988-1991. Legitymizację inicjatyw prywatnych w sektorze usług społecznych zapoczątkował wyrok numer 396 Sądu Konstytucyjnego z 24 marca – 7 kwietnia 1988 roku. W wyroku tym stwierdzono, że artykuł 1 ustawy z 1990 roku (zgodnie, z którym państwo i władze lokalne miały nadawać organizacjom świadczącym usługi społeczne status instytucji publicznej – co oznaczało, że tylko instytucje publiczne mogły prowadzić taką działalność) jest sprzeczny z artykułem 38 Konstytucji z 1948 roku, która stwierdzała, że „świadczenie opieki prywatnej jest wolne od ograniczeń”. Sąd podkreślił, że „wymagania, które przewiduje ustawa z 1890 roku nie będą dłużej uznawane za adekwatne do zmienionej sytuacji i wobec ewolucji instytucji publicznych, ze względu na bezpośrednią odpowiedzialność ciążącą na tych instytucjach w zakresie niektórych spraw, w których inicjatywa była z kolei zastrzeżona przepisami ustawy z 1890 roku, prawie wyłącznie dla osób prywatnych i poddana było kontroli państwowej, tak, że stanowiła system ‚ustawowej filantropii’, której w przeciwnym razie zabrakłoby całkowicie.” W konsekwencji artykuł 1 ustawy z 1890 roku został uznany za niezgodny z Konstytucją, ponieważ nie dawał możliwości dalszego prowadzenia działalności przez organizacje charytatywne świadczące usługi społeczne i opiekę zdrowotną w formie prywatnych organizacji nie ukierunkowanych na osiągnięcie zysku. W następstwie takiego rozstrzygnięcia uznane zostało prawo IPAB (Państwowych Instytucji Dobroczynnych i Filantropijnych) przywrócenia poprzedniej prawnej formy działania (czyli organizacji charytatywnych), pod warunkiem, że mogły one spełnić wymagania określone w tym wyroku (tj.: powołanie przez osoby prywatne, zarządzanie głównie przez osoby prywatne i posiadanie aktywów nie pochodzących ze środków publicznych). Co jest jednak ważniejsze, to fakt, że ten wyrok sądu stwarzał podstawę prawną utworzenia organizacji prywatnej i zarządzania nią przez każdego obywatela, w celu świadczenia usług społecznych. Ponadto, orzeczenie z 1988 roku utorowało drogę nowym formom uczestnictwa organizacji nie nastawionych na osiąganie zysków w świadczeniu usług społecznych. Reasumując, organizacje non-profit nie prowadziły już tylko działalności

w zastępstwie czy w cieniu działań instytucji publicznych, ale zaczęły rozwijać z tymi instytucjami relacje partnerskie.

Następnie, w 1991 roku, uchwalono dwie ważne ustawy, które uznały i uregulowały dwie główne formy instytucji prywatnych, które rozwinęły się w latach poprzednich. Były to:

1. ustawa nr 266/91 w sprawie „organizacji wolontariuszy”, która potwierdzała rolę zorganizowanej pracy wolontariuszy, regulowała ją (pozwalając tym organizacjom na zatrudnianie niewielkiej liczby osób pracujących za wynagrodzeniem), przewidywała wpis do specjalnych rejestrów oraz przyznawała liczne korzyści podatkowe (choć najważniejsze z nich nie weszły w życie aż do 1997 roku);
2. ustawa nr 381/91 w sprawie „spółdzielni społecznych”, która zdefiniowała formę spółdzielni działających w sektorze usług społecznych<sup>7</sup>. Ustawa ta zniosła niektóre ograniczenia w zakresie działania tradycyjnych spółdzielni i stwierdzała, że:

- spółdzielnie społeczne muszą działać „w interesie społeczności i na rzecz integracji społecznej obywateli”;
- spółdzielnie społeczne mogą zrzeszać członków ochotników, ale ich liczba nie może przekraczać 50% liczby wszystkich członków. Członkami mogą być także wolontariusze, pracownicy, konsumenci i osoby prawne (włączając w to władze miasta).

Prawo przewidywało również korzyści podatkowe dla spółdzielni społecznych; najważniejszą z nich było zmniejszenie do 4% stawki podatku VAT od towarów i usług<sup>8</sup>.

---

7 Wybór spółdzielni i stowarzyszeń jako form działania, dokonany przez organizacje trzeciego sektora we Włoszech, zamiast innych dobrze znanych form, podkreśla różnice między modelem europejskim i amerykańskim. Z teoretycznego punktu widzenia doświadczenie włoskie wydają się dowodzić, że przy tworzeniu relacji opartych na zaufaniu przymus dystrybucji nie nastawionej na zysk może być zastąpiony innymi cechami organizacji, takimi jak uczestnictwo udziałowców oraz demokratyczne zarządzanie. Jednocześnie doświadczenie włoskie wskazuje, że w sektorze non-profit uwaga musi być przede wszystkim poświęcona roli "przedsiębiorców nie nastawionych na osiągnięcie zysku" oraz zachowaniu pracownika.

8 Aby zrozumieć ten przepis, który, uwzględniał ostatnią propozycję Komisji Europejskiej, należy pamiętać, że w 1991 roku spółdzielnie społeczne były jedynymi prywatnymi organizacjami, które produkowały i sprzedawały usługi społeczne, a zatem ulga podatkowa dotyczyła raczej rodzaju działalności niż formy prawnej.

Druga z wyżej wymienionych ustaw przewidywała, że spółdzielnie społeczne mogły być dwojakiego rodzaju<sup>9</sup>:

- a. spółdzielnie świadczące usługi społeczne, edukacyjne i z zakresu ochrony zdrowia;
- b. spółdzielnie wytwarzające towary i usługi inne niż społeczne, dla prywatnych konsumentów lub instytucji publicznych, których celem działalności jest integracja poprzez pracę osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub „trudno zatrudnialnych” pracowników, którzy stanowią, zgodnie z przepisami, minimum 30% zatrudnionych (członków lub pracowników nie będących członkami) – spółdzielnia nie płaci składek na ubezpieczenie społeczne za tych pracowników.

Obie wspomniane ustawy przewidywały możliwość zawierania przez lokalne władze publiczne i ich agencje z organizacjami wolontariuszy i spółdzielniami społecznymi umów o świadczenie usług. Niemniej jednak nie określały one formy w jakiej powinny być zawierane te umowy, a zatem nie modyfikowały zasad, które obowiązywały w stosunkach umownych między prywatnymi usługodawcami a finansującymi te usługi instytucjami publicznymi w całości nowych dziedzinach, takich jak usługi społeczne. Jedyнным wyjątkiem był przepis, który upoważniał władze publiczne do zastrzeżenia do 20% zapotrzebowania sfery publicznej na towary i usługi dla spółdzielni społecznych zaangażowanych w integrację poprzez pracę osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, jednak bez obligowania spółdzielni do brania udziału w przetargu<sup>10</sup>.

Obie wspomniane ustawy stanowią ważny wyraz politycznego uznania trzeciego sektora i stosowanych w jego ramach bardziej nowatorskich rozwiązań. Jednocześnie ustawy te dodają do trzech tradycyjnych form organizacji, które mają społeczny cel, o którym mowa we włoskim Kodeksie cywilnym (czyli stowarzyszenia, fundacji i spółdzielni), dwie nowe formy. Uznają one prawo jednostek do organizowania się w celu działania na rzecz osób trzecich i przewidują możliwość stałego świadczenia usług społecznych przez

---

9 Okólniki następnego rządu zastrzyły to rozróżnienie stwierdzając, że jedna spółdzielnia społeczna nie może prowadzić jednocześnie obu wymienionych form działalności.

10 Przepis ten został znolizowany w następstwie uwagi Komisji Europejskiej, że był on niegodny z zasadą uczciwej konkurencji. Władze publiczne nadal mogą przeznaczać tę samą kwotę środków publicznych dla przedsiębiorstw, które zatrudniają określoną liczbę osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, ale każde przedsiębiorstwo, nie tylko spółdzielnia społeczna, może brać udział w przetargu.

instytucje inne niż publiczne. Różnica pomiędzy tymi dwoma formami organizacyjnymi jest prosta. W przeciwieństwie do organizacji wolontariu-  
szy, spółdzielnie społeczne mogą zatrudniać za wynagrodzeniem i dlatego  
są głównie przedmiotem zainteresowania niezatrudnionych pracowników  
przygotowanych do pracy w sektorze usług społecznych.

### c. „Wzmocnienie”

Po 1991 roku, po przyjęciu przez Parlament wspomnianych dwóch ustaw  
uchwalono w regionach kilka ustaw, których celem było:

- wsparcie rozwoju dwóch nowych typów organizacji;
- uregulowanie stosunków umownych z władzami publicznymi, w ramach  
ograniczeń narzuconych przez przepisy krajowe.

Ponadto, wiele odniesień do tego rodzaju form organizacyjnych zawarto  
w innych ustawach, zarówno prawa krajowego, jak i miejscowego, określają-  
cych zasady realizacji i finansowania usług dla określonych grup odbiorców  
(niepełnosprawnych, uzależnionych od narkotyków, osób starszych, etc.).

Wszystkie te działania wspierały propagowanie i wzmacnianie dwu form  
organizacyjnych – a zwłaszcza tego rodzaju spółdzielni społecznej, który  
łatwo tworzyli pracownicy lub konsumenci, nawet w przypadku braku  
ochotników.

W tym samym czasie władze lokalne zaczęły finansować organizacje,  
ponieważ uświadomiły sobie, że jednym ze sposobów uporania się z rosną-  
cym zapotrzebowaniem na usługi jest wspieranie niezależnych organizacji  
w zaspokajaniu przez nie tych potrzeb. W ten sposób unikały one tworze-  
nia jednostek publicznych, którymi trudno zarządzać i którym brakuje ela-  
styczności niezbędnej w dostosowaniu się do zmieniających się potrzeb.  
Rozpowszechniła się zatem praktyka zlecania usług. Jej rozwój następował  
jednak bez odpowiedniego przygotowania w tym zakresie zarówno władz  
lokalnych, jak i samych organizacji trzeciego sektora. Należy zauważyć,  
w szczególności, rozpowszechnianie się praktyki zlecania usług jedynie  
(lub w znacznej mierze) w celu zminimalizowania kosztów świadczenia  
danej usługi (co również spowodowane było zwięzającą interpretacją posta-  
nowień regulacji wspólnotowych), przy jednoczesnym niewystarczającym  
zwracaniu uwagi na jakość świadczonych usług czy charakter zaangażowa-  
nych organizacji.

Wyniki opisanego procesu można podsumować następująco:

- a. wzrosła podaż usług społecznych; w części była ona finansowana przez władze lokalne;
- b. wzrosła liczba organizacji oraz liczba zatrudnionych w nich pracowników: wzrost ten był szczególnie widoczny w przypadku spółdzielni społecznych. Organizacje wolontariuszy zmierzały do umocnienia swojej pozycji;
- c. wśród spółdzielni społecznych w największym stopniu wzrosła liczba tych, których pracownicy byli jedynymi członkami, ponieważ najłatwiej było je tworzyć;
- d. trzeci sektor, jako całość, w coraz większym stopniu stawał się zależny od publicznych źródeł finansowania;
- e. zmieniły się rodzaje świadczonych usług; usługi, które zaspokajać miały głównie potrzeby publiczne, w konsekwencji potrzeby przeciętnych wyborców (głównie osób starszych)<sup>11</sup> kosztem tych grup, które bardziej są narażone na wykluczenie społeczne;
- f. nastąpiło również zwiększenie liczby organizacji zachowujących się oportunistycznie, głównie ze szkodą dla ich pracowników (niektóre spółdzielnie zostały utworzone głównie w celu obejścia przepisów dotyczących umów zatrudnienia, tak aby obniżyć koszty pracy albo w celu zwiększenia szans na powodzenie w przetargach).

Trzeci sektor rósł zatem w siłę i był coraz bardziej widoczny, podobnie, jak coraz głośniejsza stawała się dyskusja, czy potrzebne są przepisy prawne, które określą bardziej precyzyjnie ich cechy charakterystyczne i które zapewnią wsparcie, przede wszystkim finansowe, tak aby mogły się one dalej rozwijać. Po dwóch latach debaty na ten temat, w 1996 roku, rząd uzyskał upoważnienie ustawowe do uregulowania tych zagadnień, co zaowocowało przyjęciem w 1997 roku dekretna nr 460.

Pomimo, iż ocena zawartych w nim rozwiązań jest wciąż przedwczesna, w chwili obecnej nie wydaje się aby stały się one nowym bodźcem pobudzającym rozwój trzeciego sektora. W rzeczywistości:

- a. ponieważ są to bodźce o charakterze finansowym, nie zostały rozwiązane – a prawdopodobnie zostały jeszcze pogłębione – problemy spowodowane luką w prawie cywilnym;

---

<sup>11</sup> Dyskusja na temat wpływu przeciętnych wyborców na zapewnienie podaży dóbr publicznych oraz na rozwój organizacji non-profit.

- b. w odróżnieniu od przepisów przyjętych w 1991 roku, które ustanawiały nowe formy prawne, dekret stworzył kolejną nową formę organizacyjną (ONLUS: społecznie zorientowaną organizację non-profit), która jest skrzyżowaniem istniejących form prawnych, niepotrzebnie zwiększając rozdrobnienie w tym sektorze;
- c. poprzez nakładanie się form prawnych i działań, takie same przywileje przyznane zostały nie tylko różnym organizacjom, ale także niezależnie od rodzaju aktywności (na przykład, przyznawał taką samą ulgę podatkową opiekunom nieuleczalnie chorych, jak klubom sportowym).

Rozwój społeczny i ekonomiczny trzeciego sektora, jak i wzrost zatrudnienia w tym sektorze, stanowił powód powstania kilku gremiów „drugiego stopnia” (pośrednich), które działały jako sieć na poziomie lokalnym i krajowym. Powstała również organizacja przedstawicielska na szczeblu krajowym (Forum Trzeciego Sektora). Otworzyły się także nowe perspektywy przed tymi komponentami trzeciego sektora, które do lat dziewięćdziesiątych pogrążone były w marazmie. Wśród nich szczególną uwagę należy zwrócić na stowarzyszenia zajmujące się działalnością kulturalną, sportową i rekreacyjną, które w ostatnich latach przejawiały znaczną dynamikę, coraz częściej działając jak przedsiębiorstwa i wpływając na rozszerzenie zakresu aktywności trzeciego sektora.

Jeśli chodzi o przyszłe perspektywy tego sektora, będą one zależały od kontynuacji (lub jej braku) trzech następujących trendów:

- a. zmiany w praktyce zlecania usług, zmierzające do położenia mniejszego nacisku na cenę, poświęcania zaś większej uwagi jakości usług oraz rodzajowi zaangażowanych organizacji;
- b. skłonności do przenoszenia prawa wyboru usługodawcy na konsumentów poprzez stosowanie systemu talonów;
- c. wzmocnienia autonomii trzeciego sektora wobec władz publicznych, którą umożliwiło rozwijanie systemu podatkowego w zakresie dotacji, a także spójny rozwój i zobowiązanie fundacji bankowych, stanowiących włoski odpowiednik amerykańskich fundacji przyznających subsydia, do działania na rzecz organizacji trzeciego sektora.

### **3. Wymiar ilościowy**

Dane statystyczne na temat trzeciego sektora we Włoszech są ograniczone, fragmentaryczne i nieoficjalne. Opierają się one na streszczeniu głównych dostępnych informacji.

Pierwszym sposobem oceny sektora non-profit jest oszacowanie dobrowolnego udziału obywateli w organizacjach trzeciego sektora, w oparciu o badania ludności. Praca ta była w przeważającej mierze wykonana przez Iref, który w latach 1984 – 1998 sporządził sześć raportów (streszczenie – patrz: IREF, 1995 i 1998). Na podstawie tych raportów opracowana została Tabela 1. Wynika z niej, że udział Włochów w organizacjach trzeciego sektora jest duży i wykazuje tendencję rosnącą. Jednakże, to rosnące zaangażowanie nie dotyczy wszystkich sektorów. Obserwowalny jest, zwłaszcza w ostatnich latach, znaczący wzrost uczestnictwa w stowarzyszeniach, których celem jest działalność rekreacyjna, kulturalna i edukacyjna, opieka społeczna oraz działania na rzecz środowiska, a także tych, które zaangażowane są w obronę praw obywatelskich. Natomiast jeśli chodzi o organizacje zajmujące się działalnością sportową, religijną i pro-zdrowotną, to można mówić o ich zastoju, a nawet upadku. Nastąpił wyraźny spadek uczestnictwa w partiach politycznych i związkach zawodowych. Pomimo faktu, że dostępne dane nie pozwalają na liczbowe określenie gospodarczego znaczenia organizacji trzeciego sektora, potwierdzają one jednak rozmiary, do jakich się on rozrósł, jak też potwierdzają niektóre opisane wyżej tendencje.

Rok	Liczba członków	% populacji
1983 (*)	5 332 000	17,5
1985	7 345 000	18,9
1989	7 768 000	19,5
1991	8 463 000	21,0
1994	9 373 000	23,2

**Tabela 1.** Włosi w wieku 18–74 lata, którzy deklarują przynależność do stowarzyszeń społecznych lub spółdzielni społecznych: wartości absolutne i % populacji

(\*) W 1983 roku zbadano grupy ludności w wieku 18–55.

Źródło: Iref (1995)

Pierwsza próba oszacowania gospodarczego znaczenia trzeciego sektora i liczby zatrudnionych w nim osób podjęta została na podstawie wyników badania ogólnonarodowego, danych ze spisu ludności oraz informacji na temat liczby najważniejszych organizacji trzeciego sektora. Stwierdzono, że w końcu lat osiemdziesiątych, w sektorze tym zatrudnionych było około 310 tysięcy osób – czyli 1,3 % ogólnej liczby pracujących oraz 7,2 % pracujących usługach nie przeznaczonych na sprzedaż. W latach

1980–1998 nastąpił 38,9 % wzrost zatrudnienia w tym sektorze; podczas gdy, w tym samym okresie, zatrudnienie ogółem wzrosło tylko o 7,4%.

Pierwsze kompleksowe badanie zostało przeprowadzone w ramach projektu koordynowanego przez Uniwersytet Johns Hopkinsa. Pozwoliło ono nie tylko na określenie rozmiaru tego sektora we Włoszech i jego znaczenia, ale także na porównanie z sytuacją w innych bardziej rozwiniętych krajach. Na podstawie badań oszacowano, że na początku lat dziewięćdziesiątych zatrudnienie w trzecim sektorze sięgało 418,128 osób (1,8% zatrudnienia ogółem); ponadto, było 302 950 wolontariuszy pracujących w pełnym wymiarze czasu pracy (Tabela 2).

**Tabela 2.** *Pracownicy i wolontariusze w sektorze non-profit*

	Pracownicy (1)	Wolontariusze (2)	Razem (1) + (2)
Wartość absolutna (standardowa jednostka pracy)	418 128	302 950 <sup>(a)</sup>	721 078
Procent zatrudnionych (standardowa jednostka pracy)			
- w gospodarce	1,8%	1,3% <sup>(b)</sup>	3,0% <sup>(b)</sup>
- w sektorze usług	2,9%	2,1% <sup>(b)</sup>	4,9% <sup>(b)</sup>

(a) z czego 14 529 było pracujących w ramach służby zastępczej i 15 560 pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o zastępstwo.

(b) Mianownik składa się z sumy zatrudnionych ogółem w danym sektorze i wolontariuszy pracujących w sektorze non-profit.

Źródło: Barbeta (1996)

Udział wydatków bieżących w trzecim sektorze w PKB stanowił 1,9%. Podział pomiędzy sektorami pokazuje, że więcej niż połowa zatrudnionych (61,9%) pracowała w usługach społecznych, edukacji oraz przy pracach badawczych. Ponadto, 35,3% wszystkich wolontariuszy działało w sektorze usług społecznych.

Porównania międzynarodowe (Tabela 3) dowodzą, że włoski trzeci sektor był stosunkowo niewielki zarówno pod względem zatrudnienia, jak i wytworzonej wartości dodanej: w obu przypadkach Włochy zajmowały ostatnie miejsce w porównaniu z USA, Japonią i innymi państwami Europy Zachodniej.

**Tabela 3. Zatrudnienie i wydatki w sektorze non-profit**

Państwo	Zatrudnienie (% zatrudnienia ogółem)	Wydatki bieżące (% PKB)
USA	6,8	6,3
Francja	4,2	4,8
Wielka Brytania	4,0	3,6
Niemcy	3,7	3,3
Japonia	2,5	3,2
Włochy	1,8	1,9
Węgry	0,8	1,2

Źródło: Salamon i Anheier (1994) oraz Barbetta (1996).

Jednak, oceniając te różnice, jak również ułomność regulacji prawnych, rolę rodziny i fakt, że priorytetowe w ramach wydatków społecznych są transfery, należy wziąć pod uwagę trzy inne aspekty:

- a. z powodu wad regulacji prawnych, niektóre działania, które w innych państwach są realizowane przez organizacje non-profit, we Włoszech podejmowane są przez spółdzielnie lub, rzadziej, przez spółki cywilne lub spółki akcyjne – a te nie są uwzględniane w badaniach jako organizacje trzeciego sektora<sup>12</sup>;
- b. we Włoszech państwo nadal pełni dominującą rolę w takich dziedzinach jak edukacja i ochrona zdrowia, podczas gdy w innych państwach odnotowuje się większy udział organizacji non-profit;
- c. w latach, które nastąpiły po przeprowadzeniu tego badania, trzeci sektor we Włoszech rozwijał się w szybszym tempie niż w innych państwach, szczególnie w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi.

Wydaje się zatem, że względne znaczenie tego sektora jest mniejsze niż jego dynamika obserwowana w ostatnim czasie – zwłaszcza w zakresie organizacji świadczących usługi społeczne. Dynamiczny rozwój tych ostatnich potwierdzają liczne badania niektórych rodzajów organizacji, w szczególności organizacji wolontariuszy i spółdzielni społecznych. Doświadczenie spółdzielni społecznych daje wyraźny obraz tego dynamicznego rozwoju<sup>13</sup>.

12 Definicja przyjęta w badaniu międzynarodowym naznaczona jest nastawieniem proamerykańskim. Jest ona bowiem dostosowana do konfiguracji sektorów występującej w Stanach Zjednoczonych, która kładzie nacisk na ograniczenia niedystrybucji i nie bierze pod uwagę specyfiki historycznej i odrębności systemu prawnego państw europejskich.

13 Przeprowadzonych zostało wiele badań organizacji wolontariuszy, zarówno tych zarejestrowanych – zgodnie z ustawą z 1991 roku, jak i nierejestrowanych. Najpełniejszy obraz dają dwa badania przeprowadzone przez Fivol (Włoska Fundacja Wolontariatu) w 1993 roku oraz w 1997 roku (niepublikowane). Przebadano około 10 tysięcy organizacji.

Pierwsze spółdzielnie społeczne powstały pod koniec lat siedemdziesiątych. Od tego czasu ich liczba stale rosła. W roku 1996 w Ministerstwie Pracy zarejestrowanych było 2 834 takich spółdzielni, a w 1998 roku – były ich prawie cztery tysiące. Przynajmniej 3 tysiące z nich rzeczywiście funkcjonowało, a 1 321 było przedmiotem oceny<sup>14</sup>. Z tej liczby, 803 spółdzielnie były zaangażowane w świadczenie usług w zakresie opieki społecznej, 400 integrowało poprzez pracę, a 118 łączyło oba te rodzaje działalności lub były konsorcjami spółdzielni. Członkowie tych 1 321 spółdzielni byli poddani ocenie, dostępne są zatem wiarygodne informacje. Spółdzielnie liczą 66 363 członków i zatrudniają 33 400 pracowników za wynagrodzeniem (głównie członków). Dokładniej, spółdzielnie społeczne integrujące poprzez pracę – które stały się obecnie pełnoprawnym instrumentem polityki zatrudnienia – zatrudniały, zgodnie z danymi INPS (Narodowego Instytutu Ubezpieczeń), 5 600 pracowników niepełnosprawnych; do tego należy dodać kilka tysięcy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, które weszły na rynek pracy dzięki stażom i stypendiom<sup>15</sup>.

Jeżeli chodzi o dane ekonomiczne, dostępna jest informacja na temat 528 spółdzielni. W 1994 roku, średni obrót spółdzielni wynosił około 400 tysięcy ECU. Większość dochodów pochodziła ze sprzedaży towarów i usług (86,7%), podczas gdy dotacje publiczne i prywatne były raczej skromne (13,3%). Głównym odbiorcą towarów i usług były władze państwowe (57,7%), niemniej jednak znaczna część była również kupowana przez użytkowników prywatnych (29,0%).

#### **4. Konkluzje**

Jakie wnioski ogólne można wysnuć z doświadczeń włoskich?

W skrócie, następujące:

- a) Rozwój trzeciego sektora we Włoszech, podobnie jak w innych państwach europejskich, jest zjawiskiem złożonym. Nie opiera się on wyłącznie na zjawisku dychotomii organizacji non-profit i organizacji działających w celu osiągnięcia korzyści; nie może być również interpretowany

---

<sup>14</sup> Zgodnie z włoską ustawą o spółdzielniach, spółdzielnie które korzystają z zachęt przewidzianych przez tę ustawę muszą być poddawane co dwa lata ocenie przeprowadzanej albo przez Ministerstwo Pracy, albo przez krajowe zrzeszenie spółdzielni uznane przez to ministerstwo. Przy dokonywaniu oceny brana jest pod uwagę zgodność z prawem i statutem spółdzielni sposobu zarządzania i prowadzenia ksiąg rachunkowych. Spółdzielnie społeczne muszą być poddawane takim ocenom każdego roku.

<sup>15</sup> Więcej szczegółowych informacji na temat spółdzielni integrujących poprzez pracę. Międzynarodowy przegląd organizacji non-profit integrujących poprzez pracę.

wyłącznie w świetle literatury amerykańskiej. Stanowi raczej bardziej złożony przypadek nowatorskich rozwiązań, instytucjonalnych i organizacyjnych, pozostających jednak w zgodzie z europejską tradycją społeczną. Istniejące instytucje pośrednie między państwowymi a rynkowymi w wielu państwach europejskich, i oczywiście we Włoszech, zostały zmodyfikowane przez samych obywateli – głównie w celu zaspokojenia potrzeb, których ani rynkowi, ani systemowi opieki społecznej nie udało się zaspokoić. Nowo powstające organizacje stawały się bardziej niezależne od władz publicznych niż to miało miejsce w przeszłości. Niemniej jednak zachowana natura stowarzyszenia, „udziałowy” charakter europejskich organizacji trzeciego sektora oraz demokratyczna struktura organów zarządzających – to czynniki, które otworzyły szersze możliwości działania niż zwykle ograniczenia niedystrybucji.

- b) Były zatem tworzone przedsiębiorstwa, które zaczynając od świadczenia usług społecznych dla osób znajdujących się w bardzo niekorzystnej sytuacji, rozszerzały swój zakres działania, świadcząc coraz szerszą paletę usług, zarówno dla jednostek, jak i dla całej społeczności.
- c) Wsparcie dla tych nowych inicjatyw polegało w mniejszym stopniu na ulgach podatkowych, w większym zaś na uznaniu i spójnej definicji prawnych form, zwłaszcza tych właściwych zarządzaniu działalnością społeczną w oparciu o zasady ekonomiczne.
- d) Istnieją rzeczywiste możliwości tworzenia miejsc pracy dla pracowników wykwalifikowanych w sektorze usług dla jednostek, a także w ramach usług związanych z opieką szpitalną – pomimo ograniczonej dostępności środków publicznych – pod warunkiem, że organizacje trzeciego sektora wyposażone są w możliwości przyciągania prywatnych środków finansowych, zarówno w postaci ofiarowania pieniędzy czy świadczenia pracy, jak i w formie opłat ponoszonych przez usługobiorców. Prowadzi to do wniosku, że korzyści podatkowe powinny być przyznawane nie tyle samym organizacjom, co darczyńcom i konsumentom usług (poprzez umożliwienie odliczenia od podatku zakupu niektórych usług społecznych). Takie rozwiązanie pozwoliłoby uniknąć nieuczciwej konkurencji, a jednocześnie pobudziłoby konkurencję pomiędzy różnego rodzaju organizacjami świadczącymi usługi na rzecz jednostek i całej społeczności.
- e) Organizacje trzeciego sektora sprzyjały stosowaniu zasad rynkowych w sektorach, gdzie obecnie one nie istnieją. Przyczyniły się do tego poprzez edukację społeczeństwa w zakresie konsumpcji usług oraz

- poprzez rozwój nowych produktów, nowych procesów produkcyjnych i nowych relacji z konsumentami.
- f) Organizacje trzeciego sektora – zwłaszcza te przynoszące korzyści – narażone są na nadużycia. System zlecenia usług podwykonawcom może drastycznie zmienić charakter tych organizacji. Konieczne są zatem precyzyjne przepisy prawne, określające strukturę i sposób zarządzania tymi organizacjami. Ponadto, musi zostać opracowany i wdrożony taki system zlecenia usług, który nie będzie podatny na zniekształcenia.
  - g) Jedną z głównych zalet organizacji trzeciego sektora jest ich zdolność przyciągania ludzi (nie tylko wolontariuszy, ale także pracowników), którzy mają motywację o podbudowie etycznej i nie są wyłącznie nastawieni na osiągnięcie korzyści finansowych. W miarę rozwoju tego sektora konieczne jest określenie szczególnego statusu dla tej kategorii pracowników. Jest to niezbędne dla zapewnienia, że taki charakter zatrudnienia nie przekształci się w tradycyjny stosunek pracy, a także dla zapobieżenia oportunistycznym zachowaniom kadry zarządzającej.
  - h) Ponieważ organizacje trzeciego sektora są na ogół niewielkich rozmiarów i działają w skali lokalnej, istnieje ryzyko, że upłynie dużo czasu, zanim innowacje, które wprowadzają zostaną rozpropagowane i będą naśladowane. Konieczne są zatem bodźce zachęcające do wymiany doświadczeń, zarówno na poziomie narodowym, jak i europejskim.

Kilka państw europejskich, a także Unia Europejska, podjęły już różnego rodzaju działania zmierzające do promowania i uregulowania trzeciego sektora. Działania Unii Europejskiej były pod wieloma względami bardziej nowatorskie niż działania poszczególnych państw członkowskich i wpłynęły na powstanie nowych organizacji trzeciego sektora w państwach prezentujących konserwatywne podejście. Niemniej jednak nadal pozostaje znaczne pole do dalszych i bardziej wyraźnych działań.

## Część II

# Spółdzielnie społeczne: włoska droga do przedsiębiorstw społecznych

### *1. Wstępne wyjaśnienie koncepcji przedsiębiorstwa społecznego*

We Włoszech nie istnieje jakaś szczególna koncepcja prawna, ani też prawna definicja „przedsiębiorstwa społecznego”, ale termin ten jest coraz częściej używany, zarówno w debacie politycznej, jak i debacie naukowej w celu zdefiniowania tych organizacji trzeciego sektora, które świadczą w sposób stały i charakterystyczny dla przedsiębiorstw, usługi społeczne, czyli usługi zmierzające do zwalczania wykluczenia społecznego oraz, bardziej ogólnie, usługi osobiste i adresowane do społeczeństwa.

Termin ten wszedł do użycia w początku lat dziewięćdziesiątych, po przyjęciu ustawy uznającej i definiującej spółdzielnie społeczne. Jego użycie stało się coraz częstsze, wraz z intensywnym rozwojem tego nowego typu spółdzielni, zapewniających zarówno usługi społeczne, jak i integrację poprzez pracę.

Aby zrozumieć zjawisko rozwoju przedsiębiorstw społecznych we Włoszech, należy wziąć pod uwagę główną cechę zarówno włoskiego systemu ochrony socjalnej, jak i włoski sektor organizacji nie zorientowanych na osiąganie zysku (non – profit), jaki został rozwinięty po drugiej wojnie światowej. Włoski system ochrony socjalnej, oceniany na podstawie wydatków publicznych wzrastał, szczególnie od końca lat siedemdziesiątych, osiągając średnią Unii Europejskiej w latach dziewięćdziesiątych, ale zorientowany był głównie na transfery pieniężne; system świadczenia usług społecznych był słabo rozwinięty. Z drugiej strony, włoski sektor organizacji nie zorientowanych na osiąganie zysku, odgrywał głównie funkcję „wspierającą”, traktując państwo jak swojego partnera.

Biorąc pod uwagę ten kontekst, rozwój przedsiębiorstw społecznych (szczególnie spółdzielni społecznych) może być rozumiany jako odpowiedź na wzrastający i niezaspokojony popyt na usługi społeczne.

## 2. *Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech*

Z powodu braku definicji prawnej przedsiębiorstwa społecznego, świadczenie usług zwalczających wykluczenie społeczne jest obecnie wykonywane w różnych formach prawnych przewidzianych przez włoski system prawny. Mogą one być następujące:

1. spółdzielnie społeczne, zdefiniowane w ustawie nr 381 z 1991 roku; w 1998 roku było ich ok. 4 500 organizacji świadczących usługi społeczne (mniej więcej 70%) lub zajmujących się działalnością w zakresie integracji (mniej więcej 30%);
2. około 20% z 10 000 „organizacji ochotniczych”, zdefiniowanych w ustawie nr 266 z 1991 roku. Zgodnie z tą ustawą, organizacje ochotnicze, chociaż zajmują się zwalczaniem wykluczenia społecznego, nie powinny świadczyć usług społecznych w sposób regularny, a w szeregach jej pracowników powinni być głównie ochotnicy. W gruncie rzeczy, ograniczenia nałożone tą ustawą są raczej ogólne. To tłumaczy, dlaczego istnieje co najmniej 2 000 organizacji ochotniczych, które mogą być faktycznie zaliczone do kategorii przedsiębiorstw społecznych, zarówno z uwagi na rodzaj świadczonych usług, jak i z tego powodu, że usługi te są świadczone w sposób stały i ciągły<sup>16</sup>;
3. setki stowarzyszeń, które nie mają charakteru ochotniczego, a które są objęte postanowieniami Kodeksu cywilnego z 1942 roku. Stowarzyszenia te działają głównie lub wyłącznie w celu osiągnięcia zysku przez ich członków. Podanie ich dokładnej liczby jest trudniejsze, gdyż dostępnych jest mało danych. Również w tym przypadku, biorąc pod uwagę, że przepisy Kodeksu cywilnego stanowią, że stowarzyszenia mają realizować „ideowy” (tzn. niekomercyjny) cel, stałe zobowiązanie do świadczenia usług naruszałoby przepisy prawne (nawet, gdy taka interpretacja była wsparta orzeczeniami sądowymi);
4. tradycyjne spółdzielnie, działające na mocy ustawy z 1947 roku, które w zasadzie działają w sektorach będących przedmiotem interesu zbiorowego i które są podobne do spółdzielni społecznych, chociaż nie są tak nazywane. Również w tym przypadku dostępne dane są ograniczone; jednakże, liczba tych organizacji może być oszacowana na pomiędzy 1 000 a 1 500;

---

<sup>16</sup> Zgodnie z ostatnim badaniem wykonanym przez Włoską Fundację na rzecz Wolontariatu w 1998 roku z 10 516 organizacji ochotniczych 1 031 (9,8%) stwierdziło, że świadczy usługi społeczne w sposób stały i ciągły. Zatrudniały one 2 083 pracowników otrzymujących wynagrodzenie, podczas gdy 1.279 przeciwników służby wojskowej pracowało na ich rzecz, zaś ochotników było 53 529. Ponad 65% tych organizacji finansowało swoje działania jedynie lub głównie z prywatnych dochodów (świadczenie usług).

5. charytatywne instytucje publiczne oraz publiczne instytucje opieki społecznej<sup>17</sup>, w szczególności te, które przekształciły się, zgodnie z prawem, z instytucji publicznych w prywatne fundacje. Ich liczba, z uwagi na trudności prawne i biurokratyczne w uzyskiwaniu dokładnych danych na szczeblu krajowym, jest szacowana na około 800, z czego tylko jedna na cztery przekształciła się w instytucję prywatną;
6. niewiele spółek akcyjnych.

Ze wszystkich wyżej wspomnianych form organizacyjnych, jedyną, która posiada wszystkie cechy przedsiębiorstwa społecznego i która wykazuje je w sposób stały, jest spółdzielnia społeczna. W gruncie rzeczy, prawo zabrania stowarzyszeniom ochotniczym podejmowania stałego świadczenia usług. Zarówno stowarzyszenia, jak i organizacje ochotnicze, które są z reguły nie rejestrowanymi osobami prawnymi, nie przewidują ograniczonej odpowiedzialności swoich członków. Stowarzyszenia i zwykłe spółdzielnie niekoniecznie realizują cel społeczny, a raczej 'interes wieloraki'. W końcu IPAB, który wciąż w dużej mierze należy do sektora publicznego, gdyż i zarządy, i większość decyzji musi być bezpośrednio potwierdzana przez władze publiczne.

### **3. Historyczna ewolucja**

Pierwsze spółdzielnie społeczne były tworzone w końcu lat siedemdziesiątych i, wraz z organizacjami ochotniczymi, są jednymi z innowacyjnych form prawnych i organizacyjnych nowoczesnego trzeciego sektora we Włoszech. Przede wszystkim, spółdzielniom przyznano, odrębną w stosunku do ich członków, osobowość prawną, dzięki czemu zyskały one ograniczoną odpowiedzialność; sprawia to, że ich działanie obarczone jest mniejszym ryzykiem niż działanie stowarzyszeń będących ich odpowiednikami. Od spółdzielni wymaga się również, aby rządziły się w sposób demokratyczny, zgodnie z zasadą „jedna głowa, jeden głos”, co powinno teoretycznie sprawiać, że spółdzielnie są organizacjami bardziej demokratycznymi niż stowarzyszenia.

---

<sup>17</sup> Są to organizacje wywodzące się jeszcze ze średniowiecza, kiedy były tworzone głównie w formie prywatnych fundacji. Później, w XIX wieku, w wyniku uchwalenia ustawy z 1890 roku, te osoby prawne zostały 'wchłonięte' w ramy administracji publicznej, stając się w ten sposób podmiotami prawa publicznego i podlegając ustawom w sprawie kontroli, nadzoru i odpowiedzialności władz publicznych. Niedawno, w 1988 roku, udzielono zgody na to, aby IPAB przekształciły się znowu w prywatne organizacje nie przynoszące zysku i w ten sposób odzyskały one swoją oryginalną formę prawną i organizacyjną.

Biorąc pod uwagę powyższą charakterystykę, po trochu, przewyżając wiele trudności<sup>18</sup> i pomimo sceptycznego stanowiska ruchu spółdzielczego, forma spółdzielni zaczęła być wykorzystywana również w celu świadczenia usług społecznych.<sup>19</sup> Wiele organizacji ochotniczych lub organizacji „wspierających” przekształciło się w spółdzielnie lub utworzyły one spółdzielnie. Z pierwszego badania dotyczącego spółdzielni, przeprowadzonego w 1986 roku wnioskuje się, że z 496 przebadanych spółdzielni, 22,6% zostało utworzonych przez organizacje ochotnicze, a 15,9% przez różnego rodzaju stowarzyszenia. Tylko 50% spółdzielni było tworzonych od podstaw jako spółdzielnie.

Jeśli chodzi o członków, to tylko 27% z nich było pracownikami, podczas gdy resztę stanowili ochotnicy bezpośrednio zaangażowani w działalność oraz, bardziej ogólnie, członkowie wspierający. Tylko w około 21% z przebadanych spółdzielni wśród członków nie było ochotników (w północnych regionach ten udział procentowy był trochę większy niż 10%).

Okazuje się więc, że zjawisko to ma odrębne cechy charakterystyczne i określone ono zostało jako „solidarności społecznej”. Instytucja ta zaczęła rozwijać swoją własną strategię organizacyjną, szczególnie poprzez tworzenie konsorcjów na szczeblu lokalnym i jednego konsorcjum na szczeblu krajowym. Rozpoczęła również wywieranie nacisku w ramach ruchu spółdzielczego i w parlamencie, w celu prawnego uznania jej szczególnych aspektów.

#### ***4. Uznanie prawne: ustawa z 1991 roku***

Uznanie prawne spółdzielni społecznych dokonało się w 1991 roku, poprzez uchwalenie odrębnego aktu prawnego im poświęconego. Włoska spółdzielnia społeczna, zgodnie z ustawą z 1991 roku, stanowi ważną innowację, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Najważniejsze cechy spółdzielni społecznych są następujące:

- a) beneficjentem jest przede wszystkim wspólnota lub istniejące w jej ramach grupy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, nawet jeśli nie są one członkami. W rzeczywistości, ustawa z 1991 roku stanowi, że spółdzielnie społeczne muszą działać „na rzecz ogólnej korzyści wspólnoty i na rzecz społecznej integracji obywateli”;
- b) członkami mogą być różne grupy osób bezpośrednio zainteresowanych działalnością spółdzielni, tj.:

<sup>18</sup> Wiele sądów włoskich nie przyznałoby inkorporacji tym nowym spółdzielniom, gdyż nie stosują one zasady wzajemności, tradycyjnie uznawanej za dającą zysk tylko członkom spółdzielni.

<sup>19</sup> Oprócz ochotników, wzrosła również liczba pracowników otrzymujących wynagrodzenie.

- członkowie, którzy wykonują działalność w spółdzielni i uzyskują kompensację pieniężną z tego tytułu (pracownicy, kierownicy) ;
- członkowie, którzy korzystają bezpośrednio z usług świadczonych przez spółdzielnię (ludzie starsi, niepełnosprawni) ;
- członkowie, którzy ochotniczo pracują na rzecz spółdzielni „w osobisty, spontaniczny i swobodny sposób, bez oczekiwania na osiągnięcie korzyści z tego tytułu”, nie mogą oni stanowić więcej niż 50% wszystkich pracowników, zgodnie z postanowieniami ustawy z 1991 roku;<sup>20</sup>
- członkowie finansujący i instytucje publiczne.

Ustawa podzieliła spółdzielnie społeczne na dwie kategorie, które odpowiadają dwóm typom działania:

- a) spółdzielnie działające w obszarze zdrowia, usług społecznych i edukacyjnych (spółdzielnie typu A);
- b) spółdzielnie, które działają jako firmy w zakresie integracji osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji do rynku pracy (spółdzielnie typu B).

Dalszą różnicującą cechą włoskich spółdzielni społecznych są ich szczególne i uprzywilejowane związki z władzami lokalnymi i krajowymi, związki, które uregulowane są często w drodze szczególnych porozumień.

W końcu, w przeciwieństwie do zasady, którą stosuje się do organizacji nie zorientowanych na osiągnięcie zysku jako całości, ustawa z 1991 roku nie uniemożliwia spółdzielniom dystrybuowania korzyści, ale nakłada pewne ograniczenia na tę dystrybucję. W rzeczywistości, ustawa stanowi, że zyski mające podlegać podziałowi nie mogą przekraczać 80% całkowitych przychodów, współczynnik zysków na każdą akcję nie może być wyższy niż dwa procent współczynnika, który ma zastosowanie do obligacji wydanych przez Włoskie Służby Pocztowe i, że żadne zyski z aktywów nie mogą być dystrybuowane, gdyż spółdzielnia musiałaby wówczas zakończyć działalność. A zatem, spółdzielnie społeczne mogą zawrzeć w swoim statucie, postanowienie, że zyski nie będą dzielone pomiędzy ich członków.

Ustawa z 1991 roku została uchwalona po dziesięciu latach dyskusji parlamentarnych<sup>21</sup>, w której uczestniczyły zarówno partie polityczne, jak i ruch spółdzielczy. Ustawę popierały głównie spółdzielnie związane z ruchem katolickim i Chrześcijańscy Demokraci, podczas gdy partia socjalistyczna

<sup>20</sup> To ograniczenie, które nie miało zastosowania do spółdzielni utworzonych przed uchwaleniem ustawy z 1991 roku, zostało wprowadzone z obawy, że nadmierna liczba ochotników - członków pozbawiłaby spółdzielnie społeczne ich „statusu przedsiębiorstwa”.

<sup>21</sup> Pierwszy projekt ustawy został przedstawiony w Parlamencie w 1981 roku.

i partia komunistyczna oraz spółdzielnie, które utożsamiały się z tymi dwiema partiami były przeciwko ustawie. Te ostatnie były szczególnie przeciwnie włączeniu ochotników w szeregi członków spółdzielni. W związku z tym, ostateczna wersja ustawy jest kompromisem: ochotnicy mogą być członkami, ale ich obecność nie jest obowiązkowa. Nazwa organizacji również została zmieniona: zamiast „spółdzielnie solidarności społecznej”, te nowe organizacje zostały nazwane „spółdzielniami społecznymi”.

### **5. Wzmacnianie**

Spółdzielnie społeczne, po ich prawnym uznaniu, zaczęły się rozprzestrzeniać na terenie całego kraju. Ustawa z 1991 roku sprawiła, że model spółdzielni społecznej stał się bardziej widoczny i wszystkie sądy uznawały ich status. Ruchowi spółdzielczości społecznej, który był już zorganizowany i posiadał właściwą strukturę, udało się rozpocząć szeroką debatę na temat ustawy i jej wdrażania co, w rezultacie, jeszcze bardziej uwidocznilo spółdzielnie społeczne. Dalsze rozpowszechnianie informacji zostało zapewnione przez prawo lokalne, które pojawiło się po wejściu w życie ustawy, a które jeszcze przyspieszyło wzrost liczby spółdzielni społecznych.

Na rozwój spółdzielni społecznych miała wpływ również większa uwaga zwracana przez władze publiczne na usługi socjalne, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, co doprowadziło do powstania programów zlecenia wykonywania usług. Pod naciskiem popytu na usługi socjalne, władze lokalne zaczęły w większym stopniu zlecać te usługi na zewnątrz, w szczególności te powstałe ostatnio, przedsiębiorstwom społecznym. Trend ten umożliwił władzom publicznym zwiększenie podaży usług, nie angażując zarazem wielu urzędników państwowych; stało to w sprzeczności z poprzednim modelem ochrony socjalnej, zgodnie z którym równo rozdzielano świadczenie usług w ramach administracji publicznej. W końcu, postępująca akceptacja spółdzielni społecznych przez ruch spółdzielczy (część działaczy zdawała sobie sprawę, że jest to dobra sposobność na odświeżenie koncepcji spółdzielni jako całości), przyczyniła się do dalszego rozpowszechniania się spółdzielni społecznych.

### **6. Wymiar gospodarczy i zatrudnieniowy: dane ilościowe<sup>22</sup>**

W 1991 roku, kiedy została uchwalona ustawa, liczba spółdzielni społecznych wynosiła prawie 2000. Do końca 1997 roku, liczbę spółdzielni społecznych

---

<sup>22</sup> W chwili obecnej, nie ma badań opartych o spis liczby spółdzielni społecznych, w odniesieniu zarówno do spółdzielni społecznych w ogóle, jak i do spółdzielni społecznych typu A. Niemniej jednak,

we Włoszech szacowano na około 4.500, z czego co najmniej 3.500 z pewnością działało. Obecnie spółdzielnie społeczne stanowią około 4% całego ruchu spółdzielczego i dają 10% całkowitego zatrudnienia w spółdzielniach. W ramach spółdzielni społecznych, 70% spółdzielni jest typu A, a pozostałe 30% to spółdzielnie społeczne, których celem jest integracja osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.<sup>23</sup> Oznacza to, że liczba spółdzielni świadczących usługi osobiste wynosi co najmniej 2 000–2 200.

### *6.1 Członkowie, pracownicy i rozmiar*

Bazując na różnych źródłach statystycznych, można oszacować, że liczba wszystkich członków spółdzielni społecznych wynosi 100.000, z czego około 9.000 to ochotnicy, a 75.000 to pracownicy otrzymujący wynagrodzenie. Spółdzielnie społeczne świadczące usługi socjalne mają około 75.000 członków, z czego 6.000 to ochotnicy, a 60 000 to pracownicy otrzymujący wynagrodzenie. Pozostali członkowie nie są pracownikami i nie mogą być również zdefiniowani jako ochotnicy, ponieważ nie wykonują pracy w zakresie świadczenia usług. A zatem, można ich określić jako członków wspierających, którzy w niewielkim stopniu uczestniczą w działalności spółdzielni. Liczba osób, które korzystają z usług oferowanych przez spółdzielnie społeczne może być oszacowana na 400.000.

Średnia wielkość spółdzielni społecznych to 40–50 członków i 25 pracowników otrzymujących wynagrodzenie (głównie członków). Około 90% spółdzielni społecznych ma mniej niż 100 członków, a 70% z nich – mniej niż 50. Istnieje tylko kilka dużych spółdzielni społecznych, mających kilkuset pracowników-członków.

W 1995 roku średni obrót wynosił 900 milionów lirów rocznie. Mały, w przeważającej mierze, rozmiar spółdzielni społecznych wydaje się być zgodny z trendem tych organizacji do ograniczania swojej działalności do pewnego terytorium. W 1986 roku, 35% przebadanych spółdzielni społecznych

---

kilka prac w tym zakresie, aczkolwiek opartych o małe próbki, jest dostępnych. Praca obejmująca największą liczbę spółdzielni społecznych została wykonana poprzez zbadanie protokołów rewizyjnych. Inne prace, wykonane w oparciu o mniejsze próbki zostały wykonane bezpośrednio w tym obszarze. Niniejsze sprawozdanie używa danych z dostępnych badań, wyszczególniając za każdym razem liczbę spółdzielni objętych badaniem.

23 Zgodnie z danymi otrzymanymi z Krajowego Instytutu Zabezpieczenia Społecznego, który jest odpowiedzialny za ubezpieczanie osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, przed końcem 1996 roku istniało 754 spółdzielni społecznych typu B, zatrudniających 11.165 pracowników, z czego 5.414 to osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Liczba ta stanowi 48,5% wszystkich pracowników, w porównaniu z minimalnym wymaganiami prawnymi zatrudnienia takich osób, wynoszącym 30% wszystkich pracowników.

działało tylko w miastach, w których znajdowały się ich lokale, podczas gdy 49% działało na szczeblu prowincji lub regionu. Chociaż nie ma dostępnych danych za kolejne lata, wydaje się prawdopodobne, że sytuacja nie zmieniła się znacząco.

Tylko w niektórych szczególnych przypadkach, można dopatrzeć się wzrost wielkości spółdzielni: od 1992 roku do 1994 roku, w spółdzielniach społecznych, średni roczny przyrost siły roboczej wynosił 1,8-2 pracowników. Ta tendencja do ograniczenia średniej wielkości jest wynikiem planowej strategii, a szczególnie wysiłku, aby utrzymać wysoką intensywność bezpośrednich związków między członkami oraz ze wspólnotą społeczną.

W przeciwieństwie do wyników badań przeprowadzonych w latach osiemdziesiątych, członkami spółdzielni społecznych są dzisiaj głównie osoby, które są pracownikami. W 1996 roku ponad połowa przebadanych spółdzielni nie miała członków – ochotników. W takich przypadkach rzadko liczyły one więcej niż 10 członków. W spółdzielniach, w odniesieniu do których są dostępne dane za lata 1993 i 1996, liczba członków – ochotników pomniejszyła się o połowę w okresie trzyletnim, a wzrost liczby członków (z 52 do 54) był wyłącznie spowodowany przyjęciem nowych członków – pracowników. Tej zmianie w składzie członkostwa sprzyjała ustawa z 1991 roku, zmiana była też konsekwencją znacznego rozpowszechnienia się spółdzielni społecznych w latach dziewięćdziesiątych.<sup>24</sup> Wskazuje to na to, że znaczenie spółdzielni społecznych jako przedsiębiorstw zostało wzmocnione, podczas gdy ich funkcja społeczna i stosunki ze społecznościami lokalnymi mogły zostać osłabione.

Członkostwo w spółdzielniach konsumentów korzystających z usług spółdzielni społecznych jest wciąż ograniczone: w rzeczywistości, mniej niż sto spółdzielni przyznaje, że ich członkami są również członkowie tego rodzaju.

## 6.2 Rozkład terytorialny

Spółdzielnie społeczne początkowo rozwijały się głównie w północnych regionach Włoch, gdzie kapitał społeczny był wysoki, a kultura przedsiębiorstwa była rozpowszechniona.<sup>25</sup> Na południu Włoch wiele spółdzielni zostało utworzonych w celu zwalczania bezrobocia i, w związku z tym, niewiele z nich włączyło ochotników do grona swoich członków. Później, zjawisko to się rozprzestrzeniło, chociaż w bardziej ograniczonym zakresie, także na południu.

<sup>24</sup> Należy podkreślić, że istnieje znaczna liczba spółdzielni, w których działanie zaangażowani są ochotnicy, którzy nie są członkami.

<sup>25</sup> Taka koncentracja w północnych regionach jest powszechną cechą włoskiego ruchu spółdzielczego.

W 1996 roku, 60–63% spółdzielni społecznych miało swoje biura w regionach północnych, podczas gdy 37-40% – w regionach centralnych i południowych: tutaj większość spółdzielni świadczyło usługi socjalne i zdrowotne. Słabszy rozwój spółdzielni społecznych na południu jest spowodowany zarówno mniejszym popytem na usługi socjalne (które są wciąż w dużym stopniu zapewniane przez rodziny), jak i mniejszą wagą przykładaną do problemów przez władze publiczne. W ostatnich latach, co więcej, instytucja spółdzielni społecznych w regionach południowych była w niektórych wypadkach nadużywana, w tym sensie, że wspierała działalność lokalnych władz wyłącznie w zakresie opieki socjalnej. Jednakże, w ciągu ostatnich lat, krajowe organizacje spółdzielni społecznych poczyniły godne uwagi wysiłki w celu stworzenia nowych spółdzielni społecznych na południu, zgodnie z tradycją spółdzielczą oraz z postanowieniami ustawy 381/91. Sukces tego działania dobrze wróży osiągnięciu bardziej zrównoważonego rozpowszechnienia spółdzielni społecznych w kraju.

### *6.3 Charakterystyka spółdzielni społecznych<sup>26</sup>*

#### *6.3.1 Świadczone usługi*

Dane (które odnoszą się do 726 spółdzielni) wskazują, że w 1994 roku, prawie połowa spółdzielni społecznych świadczyła usługi adresowane do więcej niż jednego typu klientów i, że ten sam procent spółdzielni świadczył kilka rodzajów usług (np. opieka domowa oraz opieka w miejscu siedziby spółdzielni). Dane te wskazują na złożoność działalności spółdzielni społecznych.

W 1996 roku, do świadczeniobiorców tych spółdzielni zaliczali się głównie ludzie starsi (47,1%), młodociani (44,1%), osoby niepełnosprawne (39,8%), osoby uzależnione od narkotyków (9,95%), osoby niepełnosprawne umysłowo (9,6%), osoby dorosłe znajdujące się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (14,7%). Główną formą świadczenia usług była opieka w miejscu działania spółdzielni – usługi zapewniane były w lokalach spółdzielni. Kolejną formą świadczenia usług była opieka w domu – usługa ta jest świadczona w miejscu pobytu świadczeniobiorcy. Porównanie pomiędzy dwoma badaniami wykonanymi w 1986 roku i w 1996 roku ujawniło zmianę typów klientów, którzy korzystali z usług spółdzielni społecznych. W 1986 roku większość spółdzielni świadczyło usługi osobom niepełnosprawnym (32%), tylko 18,8% usług było adresowanych do osób starszych, z 15,9% korzystali mło-

---

<sup>26</sup> Wszystkie dane, do których dokonane jest tu odniesienie.

dociani, a z 11,5% osoby uzależnione od narkotyków. Zmiany te mogą być postrzegane jako konsekwencja zmiany zarówno potrzeb, jak i polityki finansowej władz publicznych, które zamierzały dać pierwszeństwo programom wspierającym ludzi starszych.

### *Zasoby ludzkie i ich charakterystyka*

Spółdzielnie społeczne mogą mieć, jak to już zostało stwierdzone, mieszane członkostwo, ale nie jest to prawnie zobowiązujące. W konsekwencji, istnieją spółdzielnie społeczne tworzone tylko przez konsumentów (lub świadczeniobiorców), tylko przez członków – pracowników, przez pracowników i ochotników lub przez konsumentów i ochotników. Również osoby prawne, w szczególności rady miejskie (choć taka możliwość rzadko była wykorzystywana) oraz członkowie finansujący (osoby fizyczne i prawne) mogą być członkami spółdzielni społecznych. W szeregach członków wielu spółdzielni znajdowali się także członkowie, którzy w zasadzie nie uczestniczyli w ich działalności, czy to jako pracownicy, czy ochotnicy i rzadko brali udział w podejmowaniu decyzji (tak zwani „członkowie nieaktywni”).

Biorąc to pod uwagę, dane na temat cech osób fizycznych będących członkami spółdzielni społecznych mogą różnić się, stosownie do definicji „członka – ochotnika” przyjętej dla celów danej bazy danych statystycznych (w zależności od tego, czy ochotnicy mają w sposób aktywny i ciągle uczestniczyć w działalności spółdzielni).

Zgodnie z danymi uzyskanymi na podstawie badania największej próbkę spółdzielni, w 1994 roku, w ramach 1 134 spółdzielni przebadano 66 363 członków (średnio około pięćdziesięciu w każdej spółdzielni), z czego 45,2% było „członkami nieaktywnymi”. 90,9% aktywnych członków było członkami – pracownikami, 8,4% członkami – ochotnikami, 0,4% członkami finansującymi, a 0,3% było osobami prawnymi (z których niektóre były radami miejskimi). Jednakże, to źródło danych używa bardzo ograniczonej definicji członka – ochotnika. Zgodnie z danymi liczbowymi przedstawionymi przez Konsorcjum „Gino Mattarelli”, które odnoszą się do mniejszej, ale bardziej homogenicznej próbkę spółdzielni społecznych, w 1996 roku nieaktywni członkowie stanowili 24% członków, a członkowie – ochotnicy – 26%.

Przegląd wszystkich źródeł, jednakże, sugeruje, że istnieje ogólna tendencja w kierunku redukcji liczby ochotników. Wynika to, w szczególności, z faktu, że wzrost całkowitej liczby członków był prawie wyłącznie spowodowany wejściem do spółdzielni członków – pracowników. Ten spadek proporcji

ochotników w stosunku do ogólnej liczby członków nie był równoważony przez wzrost liczby członków – świadczeniobiorców, którzy są obecni tylko w niewielu spółdzielniach.

W końcu, odpowiedni procent spółdzielni (42,8%) zatrudnia pracowników i ochotników, którzy nie są członkami. Przeciwnicy służby wojskowej zaliczani są do powyższych kategorii.

**Tabela 1**, przedstawiająca przejrzyście tę ewolucję, zawiera dane zebrane w 1995 roku na próbie spółdzielni społecznych.

*Skład członków spółdzielni społecznych (średnie wartości)*

	W chwili utworzenia	1990 rok	1992 rok	1995 rok
Członkowie – pracownicy	2,7%	15,6%	18,2%	24,8%
Członkowie – ochotnicy	9,4%	14,1%	14,3%	12,3%
Członkowie, którzy nie są ani pracownikami, ani ochotnikami	6,8%	30,9%	34,4%	35,8%

*Zasoby finansowe i ich charakterystyka*

Łączny obrót włoskich spółdzielni społecznych jest szacowany na 2 500 miliarda lirów; średnia wartość osiągnięta przez spółdzielnię to około 900 milionów, z czego 880 pochodzi ze świadczenia usług administracji publicznej lub prywatnym osobom fizycznym a 20 milionów z funduszy publicznych. Głównym klientem spółdzielni społecznych typu a jest administracja publiczna (77%), następnie prywatne osoby fizyczne (4,7%), inne organizacje niedochodowe (5,9%) oraz prywatne spółki, których celem jest osiągnięcie zysku (3,1%).

Skład świadczeniobiorców zależy również od typu świadczonych usług, ale w przypadku większości spółdzielni (75%) głównym klientem jest administracja publiczna. Większość środków finansowych pochodzących od administracji publicznej uzyskiwanych jest poprzez uczestnictwo w przetargach, opartych na zasadach konkurencji lub jest przyznawana odpowiednio do skali zapewnianych usług: 61,2% z 75,6% środków pochodzących od administracji publicznej jest uzyskiwana w taki sposób, w przeciwieństwie do 14,4% przyznawanych spółdzielniom społecznym w formie publicznych subsydiów. Władze lokalne zmierzające do zlecenia świadczenia usługi spółdzielni społecznej, porównują oferty przedłożone przez kilka spółdzielni

(lub przez różne organizacje niedochodowe, lub też mające na celu osiągnięcie zysku). Wówczas wybierają one, czy to na podstawie prostych parametrów kosztowych, czy też na podstawie bardziej złożonego zestawu parametrów, gdzie szczególna uwaga jest zwracana na jakość projektu i usług, które mają być świadczone oraz na zdolność spółdzielni do mobilizowania ochotników. Zgodnie z dokonanym wyborem, władze lokalne zawierają umowę z wybraną spółdzielnią lub organizacją. Umowa określa zasady zorganizowania i opłacania usługi. W niektórych regionach prawo lokalne stanowi, że same spółdzielnie mogą proponować usługę, jaka ma być świadczona. W takich przypadkach całkowite lub częściowe finansowanie działalności nie wymaga ogłoszenia przetargu. System poręczeń jest w niewielkim stopniu wykorzystywany we Włoszech.

Kapitał wymagany do utworzenia i zarządzania spółdzielniami społecznymi pochodzi niemal w całości ze źródeł prywatnych i ciągle wzrasta, stanowiąc ponad 40% środków własnych. Ten kapitał składa się głównie ze składek członków i, w znacznym zakresie, z funduszy przeznaczonych na rezerwę, czyli dochodu, którego zrzekają się członkowie, w celu uczynienia przedsiębiorstwa bardziej stabilnym.

### *Organizacja*

Od pierwszych lat swojego rozwoju, główną, choć nie jedyną strategią spółdzielni społecznych było nie powiększanie rozmiaru danej spółdzielni w celu dopasowania się do wzrastającego popytu na usługi, ale zamiast tego, tworzenie nowych inicjatyw, co umożliwiło sposób także realizację strategii specjalizacji, oraz uzyskiwanie korzyści związanych z dużym rozmiarem dzięki łączeniu się w grupy lokalnych konsorcjów. Są one tworzone głównie na szczeblu prowincji, a następnie znów na szczeblu krajowym.

Z tego, co zostało przedstawione powyżej wynika, że zintegrowany system aktywności ekonomicznej był rozwijany w ostatnich latach. System ten ma trzy poziomy:

1. pierwszy poziom to pojedyncza spółdzielnia społeczna;
2. drugi poziom to struktury konsorcjum. Konsorcjum takie działa jako strategiczne wsparcie spółdzielni, które są zgrupowane w celu rozwoju marketingu, doradztwa administracyjnego, szkoleń oraz rozwoju zasobów ludzkich, doradztwa organizacyjnego i menadżerskiego partnerów; wsparcie dotyczy również nowo utworzonych jednostek, które właśnie mają rozpocząć działalność;
3. trzeci poziom to wyżej wspomniany CGM, pełniący długofalowe funkcje strategiczne, takie jak działalność w zakresie badań, szkolenie kadry

kierowniczej oraz instruktorów dla konsorcjów lokalnych, a także działalność w zakresie doradztwa i rozwoju. Co więcej, gdy jest to możliwe i konieczne, CGM przyjmuje też rolę ogólnego kontrahenta jeżeli chodzi o działania podejmowane na szczeblu krajowym. Nadbudowa CGM jest niewielka, gdyż obejmuje tylko 15 stałych pracowników i współpracowników. Większa jest zaś liczba instruktorów, konsultantów, badaczy oraz przedsiębiorców społecznych, którzy, chociaż wywodzą się spośród członków terytorialnych konsorcjów CGM, działają w ramach poszczególnych projektów CGM.

A zatem, jako całość, system konsorcjów wydaje się być siecią przedsiębiorstw, która rozwija się w świadomy sposób, zgodnie z danym projektem, a która jest definiowana równocześnie przez odrębność od innych organizacji oraz przez ich znaczną integrację, co jest jeszcze wzmacniane z uwagą na szczególne zobowiązania spółki.

#### 6.6.1. Krótka historia konsorcjów

Pierwsze prowincjonalne konsorcjum spółdzielni społecznych zostało utworzone w 1983 roku w Brescii. Miała ono trzy cechy charakterystyczne, które później były właściwe prawie wszystkim konsorcjom; były to:

- a) głęboki związek z terytorium lokalnym, na którym działają poszczególne spółdzielnie;
- b) zgrupowanie wielu sektorów działania;
- c) zdolność innowacyjna.

Po konsorcjum z Brescii powstało wiele innych podobnych inicjatyw. Już 30 czerwca 1997 roku istniało co najmniej 70 lokalnych i terytorialnych konsorcjów w całym kraju; szczególna ich koncentracja występowała w północnej części Włoch, głównie w Lombardii (17 konsorcjów)<sup>27</sup>.

Niektóre konsorcja terytorialne były podstawą powstania największego konsorcjum krajowego, *Conorzio Gino Mattarelli* (CGM), które miało jaśniejsze cele i było szerzej postrzegane przez społeczeństwo. Zostało utworzone w 1986 roku i już 1 października 1997 roku grupowało 42 konsorcja terytorialne, które z kolei składały się z 700 spółdzielni, z których co najmniej 300 świadczyło usługi społeczne.

---

<sup>27</sup> Oprócz konsorcjów terytorialnych, tworzone były inne, charakteryzujące się większą specjalizacją w ramach poszczególnych działań (szkolenia, zarządzanie projektami finansowanymi przez UE, zarządzanie usługami dla osób starszych itd.) lub ścisłym związkiem ze stowarzyszeniami, takimi jak Solaris-Acli Konsorcjum, Compagnia delle Opere, Apicolf).

Tabela 2 przedstawia informacje na temat konsorcjów zgrupowanych w CGM.

Dostępne są dane dotyczące 542 przedsiębiorstw społecznych, na które składały się:

339 spółdzielnie społeczne typu a (62,1%)

201 spółdzielni społecznych typu b (36,8%)

5 spółdzielni, które nie miały charakteru społecznego (1,1%)

**19 833 członków, z których:**

10 064 było członkami – pracownikami

2 997 było członkami – ochotnikami

2 607 było członkami – świadczeniobiorcami

1 343 było pracownikami z niepełnosprawnością

## **7. Ocena funkcji spółdzielni społecznej**

### **7.1 Wkład w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego**

Zasadniczy wkład spółdzielni społecznych w walkę z wykluczeniem społecznym polega na tym, że udowodniły one, że prywatne świadczenie usług zmierzające do zapewnienia spójności społecznej jest możliwe i, że w przeciwnym razie, niedostępne zasoby ludzkie i finansowe nie mogłyby być bezpośrednio wykorzystywane. Pokazując, że pewne szczególne potrzeby mogą być lepiej zaspokajane poprzez świadczenie usług niż za pomocą transferów pieniężnych, spółdzielnie społeczne pomogły przekształcić włoski system ochrony socjalnej, gdyż potrafią lepiej przyczynić się do budowania spójności społecznej. Ponadto, wiele świadczonych usług jest adresowanych do szczególnie potrzebujących grup (narkomani, byli więźniowie itp.). Usługi te, jak również wolontariat, podniosły polityczną świadomość problemów związanych z wykluczeniem społecznym.

Ponadto, spółdzielnie społeczne miały bardzo ważny wkład w zakresie innowacji usług społecznych. Wiele nowych sposobów zwalczania wykluczenia społecznego poprzez świadczenie usług zostało po raz pierwszy stworzonych przez spółdzielnie społeczne i organizacje ochotnicze.

Spółdzielnie społeczne zwiększyły też efektywność usług świadczonych na rzecz władz publicznych. Większa elastyczność oraz bardziej racjonalne użycie zasobów, umożliwione dzięki stosunkom opartym na zaufaniu, charakterystycznym

dla spółdzielni społecznych, są bardziej efektywne. Za taką samą kwotę publicznych pieniędzy można było świadczyć usługi dla większej liczby osób.

### 7.2 *Silne strony*

Po pierwsze, spółdzielnie społeczne są przedsiębiorstwami – to znaczy, że są osobami prawnymi z ograniczoną odpowiedzialnością – to może przemawiać do rynku finansowego, jak i inne formy prowadzenia działalności gospodarczej w formie przedsiębiorstwa.

Po drugie, w związku z tym, że mają one zwykle małe rozmiary, są związane z terytorium, na którym działają, a zatem są blisko potrzeb mieszkańców. Sugeruje to, że mają one dużą zdolność wykorzystywania i stworzenia kapitału społecznego. Ponadto, zgrupowanie w lokalne i krajowe konsorcja daje spółdzielniom społecznym korzyści właściwe zarówno małym, jak i dużym firmom.

Po trzecie, spółdzielnie były w stanie zebrać wysoko wykwalifikowane zasoby ludzkie, także, dzięki zaangażowaniu ochotników oraz możliwości zatrudnienia osób, charakteryzujących się postawą altruistyczną.

Po czwarte, zakładają one innowacyjną wydajność (także w odniesieniu do świadczonych usług), która wynika z wysokiego stopnia niezależności od władz publicznych w zakresie decydowania o strategii przedsiębiorstwa. W tym zakresie, godne uwagi jest to, że spółdzielnie społeczne uitorowały drogę znacznej części nowych usług socjalnych we Włoszech.

### 7.3 *Słabe strony*

Negatywne aspekty spółdzielni społecznych można podsumować w sposób następujący:

- a) rozwinęły się zbyt szybko: duży popyt na usługi wymaga form organizacyjnych, które nie wszystkie spółdzielnie społeczne są w stanie przyjąć;
- b) w coraz większym stopniu są zależne od władz publicznych: oznacza to, że w większym stopniu służą potrzebom administracji publicznej niż potrzebom jednostek;
- c) w ramach wielu z nich nie działają ochotnicy, i w związku z tym, spółdzielnie te mają mniejsze zasoby ludzkie, umiejętności przedsiębiorcze oraz słabsze stosunki ze społecznością lokalną; trend tworzenia spółdzielni składających się tylko z członków – pracowników nie jest sam przez się szkodliwy. Spółdzielnie społeczne mogą wybierać umotywowanych pracowników, którzy zapewnią, że zwracana będzie należyta uwaga na potrzeby świadczeniobiorców, na jakość i efektywność. Pomimo to, brak ochotników sprawia, że model przedsiębiorstwa jest kruchy, wzrasta

- zależność spółdzielni od finansowania zewnętrznego, głównie publicznego, a także eliminuje ważną rolę monitorowania jakości świadczonych usług.
- d) wiele z nich nie jest już organizacjami działającymi na różnych polach – czyli organizacjami, w których podejmowany jest więcej niż jeden rodzaj działania i które gwarantują działania łatwiej dostosowujące usługi do potrzeb.

Wszystkie te czynniki stanowią o kruchości modelu i o dążeniu ku bardziej skonsolidowanym formom przedsiębiorczym, takim jak spółdzielnie pracowników. W konsekwencji, rozwija się kilka różnych modeli spółdzielni społecznej, mających różny stopień kontroli procesu decyzyjnego przez świadczeniobiorców i/ lub ochotników.

### **8. Perspektywy rozwoju**

Wiele czynników pozwala stwierdzić, że instytucja spółdzielni społecznej będzie się nadal rozwijać w ciągu następnych kilku lat:

- a) skłonność władz lokalnych, aby powierzać spółdzielniom społecznym świadczenie usług socjalnych jest wciąż silna i przesuwa się w kierunku nowych usług (np. przedszkola);
- b) promowana jest nowa polityka w zakresie zwalniania z podatku nakładanego na prywatny popyt na usługi oraz przyznawania talonów. Polityka ta powinna prowadzić do dalszego wzrostu popytu na usługi;
- c) niedawno uchwalona ustawa wprowadziła zwolnienia podatkowe od prywatnych darowizn na organizacje nieorientowane na osiąganie zysku (wśród których są również spółdzielnie społeczne) oraz przyznawanie przywilejów podatkowych osobom, które dokonują zakupu „bonów solidarności”, część odsetek od nich jest przeznaczona na finansowanie organizacji trzeciego sektora;
- d) zainteresowanie polityczne spółdzielniami społecznymi jest bardzo duże i ciągle zwiększa się;
- e) istnieje bardzo niewiele prywatnych organizacji zorientowanych na osiąganie zysku, które zamierzają konkurować ze spółdzielniami społecznymi. Przeciwnie, konkurencję mogą stwarzać spółdzielnie pracowników oraz może ona istnieć między pośród różnymi modelami spółdzielni społecznych.

Te perspektywy rozwoju mogą przyspieszyć identyfikację spółdzielni społecznych z innymi formami spółdzielni. Aby uniknąć tego niebezpieczeństwa, istnieje potrzeba:

- a) bardziej precyzyjnej definicji (czy to ustawowej, czy zamieszczonej w kodeksach etyki) formy organizacyjnej. Powinno to zapobiec, w nadchodzących

- latach, utracie zdolności spółdzielni społecznych w zakresie wytwarzania czynników zewnętrznych. W rzeczywistości, należy powstrzymać rozwój spółdzielni społecznych, które składają się wyłącznie z członków – pracowników;
- b) stworzenia innego sposobu przydzielania zamówień publicznym spółdzielniom społecznym. Konkurencyjne przetargi, szczególnie te, w których cena gra największą, jeśli nie wyłączną rolę, zmierzają do faworyzowania spółdzielni (lub firm prywatnych) tworzonych tylko przez członków – pracowników i które są w stanie zredukować (w sposób nieregularny lub nawet nielegalny) koszty pracy. Z tego punktu widzenia polityka konkurencji ustalona przez Unię Europejską, oparta na zasadzie stanowiącej, że wszystkie rynki powinny podlegać regułom konkurencji, odgrywa negatywną rolę;
  - c) rozwijania kultury przedsiębiorstwa społecznego, która zwiększa wśród spółdzielni społecznych świadomość ich wyjątkowości, a także związku pomiędzy tą wyjątkowością a skutecznością i efektywnością ich działania. Jeśli chodzi o te kwestie, należy zauważyć, że *Federsolidarieta* wprowadziła niedawno kodeks etyki, który zobowiązuje spółdzielnie do specjalizacji, utrzymania małego rozmiaru; kodeks kładzie też nacisk na wolontariat oraz sprawiedliwość;
  - d) rozwijania polityki, której celem byłoby zachęcanie bardziej innowacyjnych spółdzielni społecznych do działania w nowych obszarach, nie tylko tych, którymi zainteresowane są władze publiczne.

## 9. Wnioski

Doświadczenie włoskich spółdzielni społecznych pokazuje, że możliwe jest stworzenie przedsiębiorstw realizujących cel socjalny, zamiast czysto ekonomicznego i dobrowolnie wytwarzających pozytywne czynniki zewnętrzne. Przyjęcie ustaw, które jasno uznają i identyfikują te przedsiębiorstwa może silnie wspierać ich rozwój. Jednocześnie, doświadczenia włoskie pokazują, że model aktywności ekonomicznej przedsiębiorstwa społecznego jest kruchy i może łatwo się przekształcić w bardziej tradycyjną formę przedsiębiorstwa.

Potrzebne są szczególne programy zmierzające do poprawy modelu ich aktywności ekonomicznej. Wśród nich, do najważniejszych należą: zapewnienie jednolitych form prawnych, lepsza organizacja quasi-ryнку usług socjalnych oraz rozwój szczególnej kultury aktywności ekonomicznej i zarządzania.



# Część III

## Przedsiębiorstwa społeczne a zatrudnienie

### *1. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę*

Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę sprawują szczególną funkcję jako instytucje będące w stanie uchwycić błędy na rynku pracy. Bardziej niż inne rynki, w gruncie rzeczy, rynek pracy doświadcza zasadniczych problemów związanych z niedokładną i asymetryczną informacją, z uwagi na specyficzny charakter wymienianych „dóbr”. Jakość 'pracy' jest zwykle trudna do oceny dla nabywcy (przedsiębiorstwa), jeszcze bardziej wówczas, gdy dany pracownik jest osobą znajdującą się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę interweniują precyzyjnie, za pomocą różnych rozwiązań, aby rozwiązać tego rodzaju problemy integracji pracowników w tok pracy.

Analiza roli przedsiębiorstw społecznych w tym obszarze wymaga zatem określenia koncepcji niekorzystnego położenia na rynku pracy, a także przyczyn, dla których pracownicy znajdujący się w niekorzystnej sytuacji są dyskryminowani i krzywdzeni przez przedsiębiorstwa, których celem jest osiągnięcie zysku. Temu tematowi poświęcony jest następny rozdział tej części opracowania. Rozdział drugi analizuje programy rynku pracy, popierające pełną, zawodową i społeczną, ocenę osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz przyczyny, dla których programy te często okazywały się nieskuteczne i nieefektywne. Trzeci rozdział omawia przyczyny, dla których wydaje się, że przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę są w stanie zająć się bardziej efektywnie trudnościami związanymi z integracją osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w tok pracy.

### *1.1. „Pracownik znajdujący się w niekorzystnej sytuacji” i jej/ jego trudności na rynku pracy*

Pracownik może być określany jako „znajdujący się w niekorzystnej sytuacji” (lub „mniej uprzywilejowany” lub „trudny do zatrudnienia”) na rynku pracy w związku z jakąś cechą, która, z uwagi na zwyczajne wymagania pracodawców, stawia ją/ jego w niekorzystnym położeniu w porównaniu z większością pracowników. Najpowszechniejszą przyczyną niekorzystnego położenia jest jakiś rodzaj niepełnosprawności, czyli „jakikolwiek ograniczenie lub brak zdolności do wykonywania działań w sposób lub w ramach granic uznanych za normalne, które są spowodowane fizyczną lub psychologiczną ułomnością lub uszkodzeniem”. Jednakże, niezdolność (lub ograniczona zdolność) do wykonywania danego działania może także zależeć od wielu czynników środowiskowych i socjo – kulturowych (niewystarczająca edukacja, brak socjalizacji itp.). Szersza koncepcja „niekorzystnego położenia” może zatem być wykorzystywana w celu objęcia swoim zakresem nie tylko „osób niepełnosprawnych (upośledzonych)”, ale także wszystkich innych osób, które napotykać na systematyczne ograniczenia/ trudności w osiągnięciu akceptowalnych standardów: np. byli narkomani, byli więźniowie oraz jednostki, posiadające słabe lub w ogóle nie posiadające doświadczenia zawodowego lub też osoby z przestarzałymi kwalifikacjami, lub bez jakichkolwiek kwalifikacji, tacy jak większość długoterminowo bezrobotnych.

Warty zauważenia jest fakt, że istnienie ograniczeń, jakiegokolwiek by one nie były, rzeczywiście tworzy lukę produktywności pracownika, ale w większości przypadków nie jest to ani luka absolutna (luki we wszystkich możliwych zadaniach pracy), ani ostateczna (luki nie do naprawienia). Na tej podstawie można wyróżnić dwie grupy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy:

- z jednej strony, są to te jednostki, których produktywność spada systematycznie poniżej normalnego poziomu w jakiegokolwiek pracy, bez względu na jakiegokolwiek szkolenie,
- z drugiej strony, istnieje większość składająca się z tych osób, których produktywność jest niższa niż przeciętna produktywność innych pracowników, ale nie we wszystkich zawodach i/lub nie ostatecznie.

Z wyjątkiem jednostek należących do grupy a, które byłyby zwykle wykluczone z otwartego rynku pracy, nawet gdyby istniała doskonała informacja (z wyjątkiem przypadków doskonałej elastyczności wynagrodzenia), zatrudnienie większości innych pracowników znajdujących się w niekorzystnej

sytuacji (grupa b) jest głównie hamowane przez niedokładną i asymetryczną informację dotyczącą ich efektywnej produktywności i warunków wymaganych dla osiągnięcia pełnej produktywności. W zasadzie, główną przeszkodą, jaka musi być przezwyciężona, tak by dokonała się satysfakcjonująca integracja tych pracowników w tok pracy jest identyfikacja odpowiedniego zawodu – takiego, który umożliwiłby im w najlepszy sposób wykorzystanie ich umiejętności i/ lub zapewnił szkolenie potrzebne do rozwijania zdolności, których im brakuje; poprzez to zawężona lub nawet wyeliminowana w ten sposób zostałaby ich luka produktywności.

Rozwiązaniem jest zatem spersonalizowana selekcja i proces szkoleniowy, który w większości przypadków wymaga znaczących nakładów.

Jeśli chodzi o proces selekcji, koszty ponoszone w związku z identyfikacją „dobrej” pracy dla pracownika znajdującego się w niekorzystnej sytuacji są wyższe niż koszty identyfikacji stanowiska dla pracownika, który w takiej sytuacji się nie znajduje. Aby zredukować koszty selekcji, firmy polegają, w zasadzie, na sygnałach, tj. widocznych cechach pracownika, gdyż są one tańsze do zaobserwowania. Zjawisko dyskryminacji statystycznej pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji jest zatem bardzo powszechne.

Również proces szkolenia pracownika znajdującego się w niekorzystnej sytuacji jest zwykle droższy dla przedsiębiorstwa. Po pierwsze, potrzebuje on dodatkowego szkolenia ogólnego, w szczególności w celu poprawy jego umiejętności pokrewnych; ponadto, w większości przypadków, pracownik tego rodzaju będzie również potrzebował szczególnego szkolenia, rozłożonego w dłuższym czasie, lub też szkolenia bardziej intensywnego, aby osiągnąć satysfakcjonujący poziom produktywności. W każdym przypadku, firma będzie próbowała jeszcze raz zredukować koszty szkolenia, poprzez zatrudnianie tych pracowników, którzy już osiągnęli dobry poziom ogólnego kapitału ludzkiego, gdyż ich okres szkolenia jest generalnie krótszy, zaś samo szkolenie – tańsze.

Takie zachowanie, które jest racjonalne z punktu widzenia przedsiębiorstwa, tworzy fragmentaryczny rynek pracy z, z jednej strony, wyedukowanymi i wyspecjalizowanymi pracownikami, zdolnymi do korzystania z dalszego szkolenia i, z drugiej strony, podklasą mniej produktywnych i gorzej wyedukowanych pracowników, którym trudno jest wyjść z grupy „pokrzywdzonych”.

Co więcej, sztywne struktury i obciążenia socjalne często działają w taki sposób, że z integracji osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w tok pracy korzystają w zasadniczym stopniu same osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji oraz społeczeństwo jako ogół, podczas gdy związane z tym koszty i ryzyka są w istotnym stopniu ponoszone przez pracodawcę; powoduje to zatem dalszy wzrost trudności integracji tych osób w tok pracy w tradycyjnych przedsiębiorstwach, których celem jest osiągnięcie zysku.

Można zatem podsumować przeprowadzone dotąd analizy stwierdzając, że trudności w zakresie zatrudnienia pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji są powodowane głównie dwoma zjawiskami współdziałającymi na rynku pracy, tj. brakiem informacji oraz istnieniem sztywnych struktur, przy czym oba mają źródło w szerokim kręgu błędów rynku. To właśnie w tym momencie następuje interwencja w ramach wielu programów rynku pracy.

## ***2. Ograniczenia tradycyjnych programów rynku pracy, utrudniające włączenie osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w tok pracy***

Kilka rodzajów programów rynku pracy ukształtowanych zostało przez rządy w taki sposób, aby dać pierwszeństwo pracownikom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji. Jednakże, w wielu krajach programy te pokazały, że są co najmniej częściowo nieefektywne a ich niepowodzenie może być tłumaczone znów głównie asymetrią dostępności informacji. Rzeczywiście, z uwagi na to, że tylko przedsiębiorstwa są w stanie ocenić realną produktywność pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (i tylko po ich zatrudnieniu), z jednej strony władze odpowiedzialne za politykę w zakresie rynku pracy są niechętne przyznaniu im znaczących publicznych zachęt, z drugiej zaś strony związki zawodowe są niechętne przyjęciu szeroko zakrojonych ograniczeń wysokości wynagrodzeń.

Tradycyjne programy rynku pracy, sprzyjające osobom znajdującym się w niekorzystnej sytuacji mogą być zgrupowane w następujące kategorie: programy regulacyjne, programy substytucyjne, programy zadośćuczynienia.

Wśród programów regulacyjnych, kwoty były najpowszechniejszym środkiem, stosowanym do lat osiemdziesiątych. Jednakże, nie dało to satysfakcjonujących rezultatów, z uwagi na trudność zarządzania takim programem, a także z uwagi na wysokie koszty, jakie nakładał on na firmy, które w wielu przypadkach usiłowały ominąć ten obowiązek w zakresie rekrutacji.

Poprzez programy substytucyjne, państwo bezpośrednio promuje integrację docelowych grup pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w tok pracy w sektorze publicznym, w zatrudnieniu chronionym lub w przedsiębiorstwach ad hoc; innymi słowy tworzy to popyt na pracę „poza rynkiem pracy” lub „substytucyjny rynek pracy”. Głównym ograniczeniem tych programów jest to, że często zamiast wspierania realnej zawodowej (i społecznej) integracji osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, mogą one w końcu złapać w sidła jednostki zdolne do odegrania aktywnej roli na normalnym rynku pracy, w ramach zamkniętych struktur produkcji i z niskimi wynagrodzeniami.

Programy zadośćuczynienia, ukształtowane w celu wyrównania (realnej lub domniemanej) luki produktywności pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, obejmują zarówno szkolenia zawodowe i/ lub doradztwo zawodowe, a także subsydia płacowe udzielane firmom zatrudniającym takich pracowników.

Szkolenia zawodowe mają kilka wad: po pierwsze są one często zbudowane jedynie wokół cech osób przechodzących takie szkolenie, nie biorąc wystarczająco pod uwagę popytu na pracę; po drugie – osoby bezrobotne znajdujące się w najbardziej niekorzystnej sytuacji na rynku pracy są ogólnie mniej skłonne do brania udziału w programach szkoleniowych, a nawet gdy biorą w nich udział, ich perspektywy zatrudnienia pozostają ograniczone; w niektórych przypadkach, programy szkoleniowe i doradcze, poza systemem edukacji, mogą nawet stać na przeszkodzie produktywności, ponieważ pracodawcy interpretują udział w takim programie jako sygnał niskiego potencjału produktywności; po trzecie, w niektórych krajach, prywatne firmy często postrzegają publiczne szkolenia zawodowe jako niesolidne (niegodne zaufania).

Subsydia płacowe zachęcają pracodawców do zatrudniania pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, poprzez kompensowanie tym pierwszym niskiej produktywności oraz wyższych kosztów szkoleniowych. W tym przypadku kilka efektów [substytucja, relokacja, czysta strata (*deadweight*), „zbieranie śmietanki” (*„creaming off”*)] łączy się w celu podniesienia kosztów utworzonego nowego stanowiska pracy. Problemem jest zatem szacowanie nieuzasadnionych wypłat subsydiów pozbawionym skrupułów pracodawcom (problem ryzyka moralnego).

W ostatnich latach dał się zauważyć rozwój nowych programów, które różnią się od tradycyjnych podejść: w szczególności, bardziej spersonalizowane usługi w zakresie zatrudnienia oraz różne formy 'wspieranego zatrudnienia'<sup>44</sup>. Tutaj, jednym z najszerzej wykorzystywanych środków jest zatrudnienie asystenta/ wychowawcy, który w szczególny sposób wspiera pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy w okresie ich integracji, dopasowując pomoc do ich osobistych wymagań, tak, aby zapewnić firmie normalny poziom produktywności. Często stosowane jest także intensywne szkolenie „jeden na jeden” (szkolenie zawodowe) z wykwalifikowanym instruktorem. Te nowe środki udowodniły, że są bardziej skuteczne niż tradycyjne programy, ale ich główną wadą jest wyjątkowo wysoki koszt na osobę, który utrudnia ich stosowanie na dużą skalę.

### ***3. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę jako narzędzie aktywnych programów rynku pracy***

Przedsiębiorstwa społeczne zmierzające do integracji osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w tok pracy mogą być postrzegane jako alternatywa w stosunku do niepowodzenia tradycyjnych programów w zakresie zatrudnienia. Niekiedy przedsiębiorstwa społeczne przyjmują takie same rozwiązania w zakresie wspieranego zatrudnienia, ale mają one odmienny charakter, w szczególności w odniesieniu do form instytucjonalnych i / lub organizacyjnych. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę tworzone są po to, aby omijać, do pewnego stopnia, przeszkody w zakresie inwestowania w selekcję i szkolenie pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy; zasługują w ten sposób na zaufanie władz publicznych, związków zawodowych i społeczeństwa jako ogółu.

Ponadto, jeśli zdobędą dobrą reputację, przedsiębiorstwa społeczne mogą dostarczać innym pracodawcom wiarygodne informacje na temat prawdziwych zdolności osób szkolonych, ograniczając w ten sposób zarówno koszty, jak i ryzyko, jakim ci pracodawcy stawialiby czoła zatrudniając te osoby. Konsekwentnie, obecność tego szczególnego typu przedsiębiorstw poprawia funkcjonowanie rynku pracy.

Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę mogą osiągnąć dwie szczególne korzyści. Pierwszą korzyścią jest to, że mogą one wybierać i szkolić pracowników po niższych kosztach niż inne przedsiębiorstwa, dzięki umiejętnościom, które zostały rozwinięte poprzez stałą pracę z pracownikami

znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji. Ponadto, przedsiębiorstwa społeczne mogą zapewnić pewien rodzaj świadectwa, które poręcza umiejętności pracownika zdobyte w trakcie programu szkoleniowego; za świadectwem takim stoi reputacja rzetelnej instytucji pośredniczącej. Ta porównywalna korzyść umożliwi im zatem działanie jako „bram wjazdowych” z ochrony socjalnej do (produktywnej) pracy.

W związku z posiadaniem cechy „korzyść – obciążenie” oraz w związku z uczestniczącym charakterem, przedsiębiorstwa społeczne są w stanie dowieść swej rzetelności i wiarygodności zarówno władzom publicznym, które ciągle są pochłonięte są tym, by zachęty nie wykazały, że nie są niczym innym niż pieniężnymi podarkami dla pracodawców, jak i związkom zawodowym, które z podobnych powodów są niechętnie przyjmowaniu wyjątków od minimalnego poziomu wynagrodzenia w formie opłat wejścia lub szkolenia. Kolejną gwarancją tego, że deklarowane cele organizacji będą realizowane jest obecność beneficjentów i ochotników w gronie członków i / lub zarządu.

Dzięki tej podwójnej korzyści, przedsiębiorstwa społeczne mogą się efektywniej poświęcić szkoleniom i, ogólniej, integracji w tok pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Zatem zwiększanie produktywności osiągnięty przez pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji może być wykorzystane w ramach samego przedsiębiorstwa społecznego lub poza nim, na otwartym rynku pracy.

Jeśli tak rzeczywiście jest, to przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę zasługują na szczególną uwagę ze strony twórców polityki. Organizacje te, w gruncie rzeczy, posiadają szczególne cechy, których inne organizacje nie mogą wytworzyć, a które powiększają prawdopodobieństwo ich powodzenia w selekcji, szkoleniu i integracji zawodowej pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

#### ***4. Upowszechnianie się przedsiębiorstw społecznych integrujących poprzez pracę***

Nie istnieją systematyczne analizy upowszechniania przedsiębiorstw społecznych integrujących poprzez pracę, z wyjątkiem kilku badań lokalnych i krajowych.

Porównania członków EMES umożliwiły tworzenie bardzo wstępnej i uogólnionej oceny rozpowszechniania tego rodzaju przedsiębiorstwa społecznego w niektórych państwach europejskich (patrz tabela 1).

*Tabela 1 – Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę: formy organizacyjne i państwa (1997 lub 1998)*

formy organizacyjne	państwo	liczba
Spółdzielnie społeczne typu b	Włochy	1463
Spółdzielnie o szczególnych celach	Grecja	20
Spółdzielnie solidarności społecznej	Portugalia	50
Spółdzielnie pracy (inicjatywy przejściowe)	Finlandia	65
Przedsiębiorstwa społeczne	Finlandia	20
Przedsiębiorstwa społeczne dla długoterminowo bezrobotnych	Hiszpania	200
Specjalne centra pracy dla niepełnosprawnych	Hiszpania	nieznane
Warsztaty/nowe przedsiębiorstwa społeczne (dla osób z niepełnosprawnością)	Irlandia	26
Przedsiębiorstwa społeczne dla długoterminowo bezrobotnych (przejściowe)	Irlandia	10
Przedsiębiorstwa zajmujące się szkoleniami na temat zawodu (dla bezrobotnych)	Belgia	40
Warsztaty społeczne (inicjatywa flandryjska)	Belgia	100
Warsztaty chronione	Belgia	400
Instytucje rehabilitacyjne	Dania	50
Projekty aktywacyjne/projekty pracy	Dania	nieznane
Spółdzielnie dla osób z upośledzeniem umysłowym	Szwecja	50
Przedsiębiorstwa w ramach wspólnot lokalnych	Wielka Brytania	400
Przedsiębiorstwa integracyjne	Francja	750

Rzetelniejsze dane są dostępne w odniesieniu do poszczególnych krajów.

We Włoszech, przedsiębiorstwami integrującymi poprzez pracę są spółdzielnie społeczne typu b, utworzone na mocy ustawy nr 381 w 1991 roku.

Zgodnie z informacjami udzielonymi przez Krajowy Instytut Ubezpieczeń Społecznych (INPS), w końcu 1998 roku (patrz tabela 2) liczba spółdzielni integracji pracy wynosiła 1 463 i zatrudniały one 11 319 pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji; łącznie siła robocza składała się z 23 104 pracowników. Tabela 2 obrazuje ewolucję liczby i poziomu zatrudnienia spółdzielni integracji pracy od 1993 roku, tj. dwa lata po przyjęciu ustawy nr 381. Jednakże, nie należy dać się zwieść silnym wzrostem w latach 1993–1994, ponieważ liczby odnoszą się zarówno do nowych spółdzielni, jak i tych, których sytuacja została prawnie uregulowana w tym okresie poprzez informowanie INPS o zatrudnionych pracownikach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Bardziej realistyczny jest zarejestrowany wzrost w latach 1994–1998.

*Tabela 2 – Włochy: spółdzielnie społeczne integracji pracy 1993–1998*

(Październik)	1993	1994	1995	1996	1998
Liczba spółdzielni	287	518	705	754	1.463
Roczna stopa wzrostu (w %)		80,5	36,1	6,9	39,3
Całkowite zatrudnienie	4 501	7 115	9 837	11 65	23 104
Roczna stopa wzrostu (w %)		58,1	38,3	13,5	43,8
Zatrudnieni pracownicy znajdujący się w niekorzystnej sytuacji	1 675	3 204	4 686	5 414	11 319
Roczna stopa wzrostu (w %)		91,3	46,2	15,5	44,6
Liczba pracowników w spółdzielni	15,7	13,7	13,9	14,8	15,8
Liczba pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w spółdzielni	5,8	6,2	6,6	7,2	7,7
Udział pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w łącznej liczbie pracowników (w %)	37,2	45	47,6	48,5	49

Źródło: INPS

Dane przedstawiające liczbę pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji zawarte w tabeli 2, nie obejmują jednak wszystkich działań w zakresie integracji, realizowanych przez spółdzielnie. Dwa badania przeprowadzone

przez Consorzio Gino Mattarelli (w 1994 i w 1997 roku) wykazały, że w gruncie rzeczy wiele spółdzielni szkoli także osoby, które nie są formalnie zatrudnione. Dane dotyczące tych osób nie są ujęte w zestawieniu danych INPS, na podstawie których zbudowana została tabela 2.

Przeciętny rozmiar spółdzielni integracji pracy jest raczej niewielki (13 do 15 pracowników). Przeciętna liczba pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji wynosi 6 do 7 jednostek, a ich udział procentowy w całkowitej liczbie siły roboczej jest niższy niż 50%.

We Francji, organizacje te rozwinęły się w ramach prawnej formy „stowarzyszenia”. Od 1985 roku były one uznawane za „przedsiębiorstwa przejściowe”, a od 1988 roku jako „przedsiębiorstwa integracyjne”. W 1995 roku istniało co najmniej 750 takich organizacji, w których średnio 12 stanowisk pracy było zarezerwowanych dla pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (łącznie 6 500). W 1994 roku przewidywały one około 20 000 umów o pracę, z czego 15 000 – dla pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.<sup>28</sup>

W Belgii, istnieje 150 „ateliers proteges” (chronionych centrów zatrudnienia) zapewniających stałą i wynagradzaną pracę dla około 20 000 osób z niepełnosprawnością. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę, zmierzające do zintegrowania pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na otwartym rynku pracy, są wciąż w fazie eksperymentalnej, ale zapewniają już 2000 stanowisk pracy dla pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Niektóre z przedsiębiorstw rozpoczęły już realizację wysoce innowacyjnych projektów.

Inne informacje ilościowe są dostępne na temat Hiszpanii, gdzie niektóre stowarzyszenia zajmujące się integracją w tok pracy osób niepełnosprawnych rozwinęły systemy organizacyjne, które umożliwiają świadczenie ich członkom pełnego zakresu usług w zakresie wejścia na rynek pracy, poczynając od formalnej edukacji do szkoleń na temat zawodu oraz umieszczenia na otwartym rynku pracy.

### **5. Pierwsze próby oceny**

Z uwagi na to, że przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę stanowią nowe i prawie nieznanne zjawisko, istnieje wciąż niewiele badań,

---

<sup>28</sup> Liczba umów o pracę jest wyższa niż liczba stanowisk pracy, gdyż niektóre umowy były zawierane na okres krótszy niż 1 rok.

które mają na celu ocenę ich wyników gospodarczych i społecznych oraz porównanie ich kosztów i pożytków z nich płynących z wynikami alternatywnych programów.

Ogólny pogląd pośród badaczy, wspierany rezultatami licznych badań poszczególnych przypadków, jest następujący: gdy przedsiębiorstwo społeczne integrujące poprzez pracę posiada cechy opisane w niniejszym opracowaniu, korzyści są większe niż koszty. Korzyści netto są zatem wyższe niż korzyści wynikające z innych programów w zakresie zatrudnienia.

Pożądane są szczegółowe badania w celu potwierdzenia tego poglądu, szczególnie w związku z wyżej wspomnianą „kruchością” modelu, jeśli przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę, a szczególnie te „otwarte”, mają być systematycznie wykorzystywane jako narzędzie aktywnych programów rynku pracy.

W niektórych krajach podjęte zostały pierwsze próby mające na celu oszacowanie skuteczności usług świadczonych przez przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę.

Pierwsze badanie jest ekspertyzą przeprowadzoną na próbie 33 spółdzielni społecznych działających w czterech regionach północnych Włoch. Dominujące (64%) w tej próbie były spółdzielnie zaangażowane w działalność jednego rodzaju, głównie w następujących obszarach: utrzymanie publicznych i prywatnych trawników, skwerów itp., usługi w zakresie sprzątnięcia, montaż, stolarka, rolnictwo, budownictwo oraz wywóz śmieci.

Zarobki badanych spółdzielni były zatem zróżnicowane. Średnio, w ciągu trzech badanych lat, wolumen sprzedaży może być podzielony w następujący sposób: 53,6% pochodzi z kontraktów z władzami lokalnymi, 39% z prywatnych zamówień oraz 8,4% z publicznych subsydiów w celu wsparcia kosztów integracji w tok pracy. Żadna z badanych spółdzielni nie była uzależniona wyłącznie od środków otrzymywanych od władz publicznych.

31 grudnia 1993 roku, liczba osób pracujących w badanych spółdzielniach wynosiła 751 osoby, z czego 375 osób było zwykłymi pracownikami, 255 – pracownikami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, a 121 – ochotnikami. Analiza danych odnoszących się do cech osób znajdujących się

w niekorzystnej sytuacji, które stały się członkami spółdzielni w latach 1993 – 1996 (466 osób), wskazuje na to, że znacznie większy udział procentowy mieli mężczyźni (76%) niż kobiety (24%). Trochę więcej niż połowa (54%) miała mniej niż 30 lat, a więcej niż 80% miało świadectwa ukończenia obowiązkowej szkoły. Pochodzili oni głównie spośród osób nieaktywnych zawodowo (67% przypadków). Bezrobotni stanowili, odpowiednio, 12% i 20% całej próbki. Pod względem niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, największa grupa składała się z osób niepełnosprawnych (119 osób) – głównie (60%) upośledzeni umysłowo – po nich natomiast osoby uzależnione od narkotyków (106 osób).

Z 466 pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji zatrudnionych przez przebadane w latach 1993 – 1996 spółdzielnie, 32% wciąż znajdowało się w procesie integracji w tok pracy, podczas gdy pozostali, ukończywszy proces, albo przyłączyli się do spółdzielni na trwałe (26%), albo odeszli (42%).

Dominującą przyczyną odejścia – w większości przypadków osoby opuszczały spółdzielnie po trochę dłuższym okresie niż 12 miesięcy – było zaniechanie realizacji programu integracji (50%); trochę więcej niż 44% opuściło spółdzielnię, gdyż zakończyli już swój plan zajęć. Z tych, którzy opuścili spółdzielnie po zakończeniu realizacji programu integracji, 66% podczas badania (1996) znajdowało się na rynku pracy; w 79% wypadków pozostawali oni w zatrudnieniu, a w 21% wypadków – poszukiwali pracy. Niektóre z osób (15%) powróciły do grona osób nieaktywnych.

Ta analiza wskazuje na pierwszy element sukcesu procesu integracji w tok pracy. Jeśli, w rzeczywistości, weźmie się pod uwagę zarówno liczbę podmiotów trwale włączonych w pracę spółdzielni (120 osób), jak i znajdujących zatrudnienie z zewnątrz (46 osób), i jeśli wyłączy się z kalkulacji osoby wciąż przechodzące proces integracji, to można dojść do wniosku, że proces integracji w tok pracy dał pozytywny wynik w 52% wypadków. Dane dotyczące porzucenia programu integracji oraz liczba osób bezrobotnych lub ponownie dołączających do grupy osób nieaktywnych (122 podmioty łącznie) wskazują na porażkę w 39 procentach.

Tylko 24 pracowników (20%) pozostało w spółdzielni, nawet gdy była dla nich przewidziana zewnętrzna integracja w tok pracy. Niepowodzenie w osiągnięciu tego celu było w tym przypadku spowodowane albo brakiem możliwości (50% przypadków), albo odmową potencjalnych pracodawców (12% przypadków). Średnia ilość czasu wykorzystana przez pracowników

znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w celu zakończenia procesu integracji wynosiła 18 miesięcy.

Drugie badanie, uzupełnione analizą koszty – korzyści, było wykonywane w prowincji Trento (północne Włochy) przez lokalną Agencję Zatrudnienia (*Agenzia del Lavoro*). Przebadano 115 osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji będących członkami dziesięciu spółdzielni integracji pracy w latach 1992–1995. W toku badania dokonano oceny eksperymentu, w ramach którego *Agenzia del Lavoro* ponosiła koszty powstałe w spółdzielniach w związku ze szkoleniem pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz, szczególnie, część kosztów pracy zarówno pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, jak i zwykłych pracowników, którzy przechodzili szkolenie zawodowe, jak też koszty zatrudnienia konsultantów szkoleniowych.

Ze 115 przebadanych pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, 87 ukończyło program integracji pracy. Z tych 43 osoby (53%) znalazły stałą pracę, 32 – w przedsiębiorstwach innych niż spółdzielnia, a reszta – w samej spółdzielni. Dwie trzecie tych, którzy znaleźli stałe zatrudnienie pracowało co najmniej dwa lata. Program integracji pracy trwał od 1,6 roku dla tych, którzy znaleźli pracę w zwykłych firmach do 2,4 roku dla tych, którzy byli zatrudnieni trwale przez spółdzielnie.

Analiza koszty–korzyści wykazała zdecydowanie pozytywne rezultaty, nawet przy przyjętych bardzo niskich punktach wyjściowych. Nawet biorąc pod uwagę tylko korzyści pieniężne i używając różnych stóp dyskontowych oraz hipotez w sprawie długości okresu aktywności zawodowej osób zintegrowanych w tok pracy, analiza koszty–korzyści potwierdziła, że koszty ponoszone przez *Agenzia del Lavoro* w pełni zwróciły się w formie wyższych podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne oraz, że pracownicy znajdujący się w niekorzystnej sytuacji i ich rodziny uzyskiwały wyższe korzyści. O wiele bardziej ograniczone, a w gruncie rzeczy prawie zerowe, były korzyści spółdzielni. To, jednakże, pozostaje w zgodzie z ich charakterem jako organizacji nie zorientowanych na osiągnięcie zysku, zaś których głównym celem nie jest gromadzenie kapitału, ale maksymalizacja liczby osób włączonych w tok pracy.

## **6. Przedsiębiorstwa społeczne, tworzenie miejsc pracy i programy w zakresie zatrudnienia**

Zarówno poplecznicy, jak i krytycy spółdzielni społecznych zwracają dużą uwagę na zdolność spółdzielni do tworzenia miejsc pracy. Analizy przepro-

wadzone w tym opracowaniu pozwalają na dyskusję nad tym aspektem, działania spółdzielni społecznych, biorąc pod uwagę ich różne typy.

Jest oczywistym, że spółdzielnie społeczne świadczące usługi opieki społecznej i na rzecz społeczności lokalnej są w stanie stworzyć nowe miejsca pracy w sektorze, w którym rośnie popyt. Oczywiście tworzą one nowe miejsca pracy, gdy generują nowy popyt ze strony sektora prywatnego (bezpośrednio ze strony konsumentów lub pośrednio ze strony donatorów), ale także kiedy aktywują mieszaną podaż prywatnej i publicznej.

Można zatem wywnioskować, że spółdzielnie społeczne tworzą nowe miejsca pracy nawet, gdy są uzależnione w całości lub częściowo od finansowania publicznego: nie jest pewne, w gruncie rzeczy, czy w razie nieobecności przedsiębiorstw chcących zaangażować się w takie działania, być może nawet przy ograniczonym finansowaniu, takie same zasoby publiczne byłyby w każdym przypadku przeznaczone na świadczenie usług. Należy wskazać, że w gruncie rzeczy, ta część usług społecznych dziś świadczonych przez spółdzielnie społeczne była wymyślona przez te ostatnie; i, że istnieją one dzięki ich zdolności do innowacyjnych procesów produkcyjnych i / lub tworzenie produktów. Później te były usługi już tylko aktywowane, a ich świadczenie wspierane dzięki środkom z funduszy publicznych.

Spółdzielnie społeczne świadczące usługi opieki społecznej i na rzecz społeczności lokalnej, niekoniecznie jednak zatrudniają wyłącznie lub głównie pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Oczywiście spółdzielnie społeczne tego typu zmierzają do zatrudnienia od średnio do wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, zgodnie z typem świadczonych usług. Doświadczenia wielu krajów wskazują, że próby zatrudnienia pewnych kategorii pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (szczególnie dorośli długoterminowo bezrobotni) przy świadczeniu usług społecznych mogą być skazane na niepowodzenie, ponieważ umiejętności tych pracowników są często niezgodne z umiejętnościami wymaganymi do świadczenia usług właściwej jakości. Niemniej jednak, można pomyśleć o programach, które zwiększałyby zatrudnienie w spółdzielniach społecznych świadczących usługi społeczne i na rzecz społeczności lokalnej poprzez okresowe subsydiowanie zatrudnienia, tak długo, jak długo przedsiębiorstwa mogą wybierać pra-

owników zważywszy ich umiejętności oraz możliwości dostosowywania tych umiejętności do wymagań spółdzielni<sup>29</sup>.

Jeśli chodzi o jakość miejsc pracy tworzonych przez spółdzielnie społeczne, a w szczególności jeżeli chodzi o obawy, że mogłyby one wspomagać rozszerzanie się wtórnego rynku pracy, zauważa się, że kilka badań przeprowadzonych dotychczas w Europie potwierdza wyniki badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych, a dotyczących pracowników sektora nieorientowanego na osiąganie zysku: chociaż poziom wynagrodzeń jest ogólnie niższy niż poziom wynagrodzeń w firmach, których celem jest osiąganie zysku oraz w sektorze publicznym, to poziom satysfakcji tych pracowników nie jest niższy<sup>30</sup>.

Zatrudnienie pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy jest głównym celem pewnej grupy przedsiębiorstw społecznych integracji pracy. Ale wciąż niekoniecznie tworzą one nowe i stabilne miejsca pracy: w kilku przypadkach są one nakierowane na zwiększenie zdolności do bycia zatrudnionym tych pracowników i przewyższanie błędów rynku pracy. Tylko podgrupa organizacji, które w tym opracowaniu zostały nazwane „zamkniętymi” przedsiębiorstwami społecznymi integrującymi poprzez pracę, właściwie tworzą „nowe” miejsca pracy.

Z ekonomicznego punktu widzenia, poprawny sposób interpretowania roli przedsiębiorstw społecznych integrujących poprzez pracę polega na uznaniu ich za aktywne narzędzia polityki rynku pracy. Przedsiębiorstwa te, w gruncie rzeczy, wspomagają selekcję oraz szkolenie zawodowe, które wymagają wyższych inwestycji o zwiększonym ryzyku, niż inwestycje uzna-

---

29 Interesujące rozwiązanie w tym zakresie zostało ostatnio przyjęte we Włoszech. W 1997 roku podpisane zostało porozumienie pomiędzy „Italia Lavoro” oraz „Consorzio Nazionale delle Cooperative Sociali”, na mocy którego spółdzielnie należące do konsorcjum zatrudniałyby 700 pracowników uczestniczących w programie „pracy społecznie użytecznej”. Pracownicy ci zostali przyjęci na jeden rok, a ich czas pracy wynosił 20 godzin tygodniowo; w tym okresie nadal otrzymywali zasiłki dla bezrobotnych. Konsorcjum podjęło się zagwarantowania stałego zatrudnienia 50% tych pracowników. Na koniec projektu (wrzesień 1998 roku), udział procentowy pracowników, którzy znaleźli stabilne zatrudnienie (w ramach spółdzielni, bądź też poza nią) wynosił 65%. Należy wskazać, że Consorzio delle Cooperative Sociali było jedyną organizacją, która osiągnęła porozumienie tego rodzaju z Italia Lavoro.

30 Z badania przeprowadzonego w 13 prowincjach włoskich, które porównywało satysfakcję pracowników w jednostkach publicznych oraz w przedsiębiorstwach społecznych, pierwsze rezultaty (jeszcze nie opublikowane) potwierdzają, że poziom satysfakcji jest wyższy w przedsiębiorstwach społecznych.

wane przez przedsiębiorstwa, których celem jest osiągnięcie zysku za ekonomicznie dogodnie, przy założeniu, że większe będą ich oczekiwane korzyści, nawet gdy weźmie się pod uwagę dostępne subsydia.

Biorąc pod uwagę te rozważania, można spierać się, czy programy dotyczące przedsiębiorstw społecznych integrujących poprzez pracę wymagają głębszej rewizji. Dotychczas państwa, które wspierały rozwój tych przedsiębiorstw polegały na dwóch głównych instrumentach:

- a) przydzielanie przedsiębiorstwom społecznym „prac użyteczności publicznej” finansowanych ze środków publicznych;
- b) przyznawanie subsydiów, zwykle na czas określony, których wysokość była ustalana na podstawie kwot zasiłków dla bezrobotnych, do których zatrudnieni pracownicy byli uprawnieni.

Rozwiązania te były oparte na przekonaniu, że przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę były głównie instrumentami polityki społecznej i mogłyby być użyte w celu zwalczania wykluczenia społecznego osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

Program bardziej spójny z charakterystyką przedsiębiorstw społecznych integracji pracy, zdolny do wykorzystania ich potencjału, wymaga, aby:

- a) przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę były uznawane za narzędzie polityki rynku pracy, a zatem włączone do sieci stosunków instytucjonalnych związanych z tymi programami;
- b) przyczynianie się przedsiębiorstw społecznych integrujących poprzez pracę do zwiększania zdolności do bycia zatrudnionym osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy był określany w drodze umowy: subsydia powinny być współmierne do wydatków ponoszonych w celu pozyskania do pracy pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i wykszolenia ich, a zatem, przy ustalonym poziomie zdolności do bycia zatrudnionym tych pracowników i oczekiwanej długości procesu pozyskiwania. Jednakże żadne szczególne obciążenia nie powinny być nakładane na przedsiębiorstwa, jeśli chodzi o rozszerzenie zatrudnienia tych pracowników (choć bez subsydiów);
- c) od przedsiębiorstw społecznych integrujących poprzez pracę wymagało się używania instrumentów, które zwiększają zdolność do bycia zatrudnionym pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, na przykład spersonalizowane projekty podejmowania pracy, okreso-

wa ocena rezultatów, itp.

- d) popierane były połączenia pomiędzy przedsiębiorstwami społecznymi a tradycyjnymi firmami, które powinny zatrudniać pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, gdy ci zakończą proces selekcji i szkolenia w przedsiębiorstwach społecznych.

## **7. Wnioski**

Przedsiębiorstwa społeczne stanowią nowe, złożone zjawisko, które wymaga zwiększonych wysiłków analitycznych i badawczych, jeśli mają być one dobrze zrozumiane. Niniejsze opracowanie jest tylko bardzo wstępnym krokiem w kierunku osiągnięcia tego celu. Jednakże, ukazuje ono rozproszenie przedsiębiorstw społecznych w państwach europejskich oraz pomaga wyjaśnić różnice pomiędzy dwoma głównymi typami przedsiębiorstw społecznych: tymi, które świadczą usługi opieki społecznej i na rzecz społeczności lokalnych a tymi, które są zaangażowane w integrację poprzez pracę zmarginalizowanych pracowników znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

Przedsiębiorstwa społeczne nie mogą same rozwiązać problemu bezrobocia. Jednakże oba typy przedsiębiorstw społecznych mogą, w różny sposób, mieć swój pozytywny udział w procesie tworzenia miejsc pracy.

Korzyści wytwarzane przez przedsiębiorstwa społeczne świadczące usługi opieki społecznej i na rzecz społeczności lokalnych są podobne do korzyści wytwarzanych przez jakiegokolwiek przedsiębiorstwo oferujące innowacyjne usługi, tym samym stymulujące popyt (prywatny lub publiczny) i tworzące nowe miejsca pracy. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę mogą być raczej wykorzystywane jako szczególne narzędzie polityki zatrudnienia, przyczyniające się, w dużym stopniu, do uzyskania pozytywnych efektów programów ukierunkowanych na zwiększenie zdolności do bycia zatrudnionym tych grup pracowników, dla których najtrudniej jest znaleźć miejsce pracy; warunkiem jest, by były one jasno określone i systematycznie wykorzystywane jako aktywne narzędzia polityki rynku pracy i z nimi koordynowane.

## Część I

<b>Trzeci sektor we Włoszech</b> .....	5
1. Rys historyczny .....	5
2. Rozwój trzeciego sektora .....	9
3. Wymiar ilościowy .....	16
4. Konkluzje .....	20

## Część II

<b>Spółdzielnie społeczne: włoska droga do przedsiębiorstw społecznych</b> ..	23
1. Wstępne wyjaśnienie koncepcji przedsiębiorstwa społecznego ..	23
2. Przedsiębiorstwa społeczne we Włoszech .....	24
3. Historyczna ewolucja .....	25
4. Uznanie prawne: ustawa z 1991 roku .....	26
5. Wzmacnianie .....	28
6. Wymiar gospodarczy i zatrudnieniowy: dane ilościowe .....	28
6.1 Członkowie, pracownicy i rozmiar .....	29
6.2 Rozkład terytorialny .....	30
6.3 Charakterystyka spółdzielni społecznych .....	31
6.3.1 Świadczone usługi .....	31
Zasoby ludzkie i ich charakterystyka .....	32
Zasoby finansowe i ich charakterystyka .....	33
Organizacja .....	34
6.6.1. Krótka historia konsorcjów .....	35
7. Ocena funkcji spółdzielni społecznej .....	36
7.1 Wkład w zakresie zwalczania wykluczenia społecznego ...	36
7.2 Silne strony .....	37
7.3 Słabe strony .....	37
8. Perspektywy rozwoju .....	38
9. Wnioski .....	39

### **Część III**

<b>Przedsiębiorstwa społeczne a zatrudnienie</b> .....	41
1. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę .....	41
1.1. „Pracownik znajdujący się w niekorzystnej sytuacji” i jej/ jego trudności na rynku pracy .....	42
2. Ograniczenia tradycyjnych programów rynku pracy, utrudniające włączenie osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w tok pracy .....	44
3. Przedsiębiorstwa społeczne integrujące poprzez pracę jako narzędzie aktywnych programów rynku pracy .....	46
4. Upowszechnianie się przedsiębiorstw społecznych integrujących poprzez pracę .....	47
5. Pierwsze próby oceny .....	50
6. Przedsiębiorstwa społeczne, tworzenie miejsc pracy i programy w zakresie zatrudnienia .....	53
7. Wnioski .....	57