

Udział podmiotów ekonomii społecznej w realizacji usług publicznych w modelu francuskim

Na początku XIX wieku, na gruncie francuskim narodził się termin ekonomii społecznej i *économie sociale* jako narzędzie do zdefiniowania tej części obszaru aktywności publicznej, której nie można zaliczyć do sektora publicznego ani prywatnego¹. W ostatnim okresie pojawiło się pojęcie ekonomii solidarnościowej².

Jak pisze J. Blicharz, zmieniają się uwarunkowania współpracy między administracją publiczną a sektorem obywatelskim, a to znaczy, że wymuszają procesy dostosowawcze zarówno jej form, środków, jak i podmiotów. Z jednej strony, procesom tym towarzyszą rozwiązania prawne oparte na logice działania państwa subsydiarnego, zastępującego dotychczasowy model państwa opiekuńczego, z drugiej strony, tworzenie systemu opartego na mechanizmie rynkowym wymaga, tak od sektora publicznego, jak i sektora obywatelskiego, dostosowania ich działań do konieczności rozwiązywania problemów społecznych wynikających z funkcjonowania rynku³.

Społeczeństwo oczekuje i domaga się od państwa i jego struktur sprawnego dostarczania usług publicznych, pomocy finansowej i innych świadczeń, a także wyraźnej odpowiedzialności za pewien wymiar dobrobytu obywateli (nie tylko w formie deklaracji politycznej).

Należy również wziąć pod uwagę i ten fakt, że w polskiej literaturze przedmiotu pojęcie ekonomii społecznej odnosi się do wszelkich form aktywności społecznej, związanych w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną. Jednocześnie wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej

¹ K. Szczerski, *Partnerskie – obywatelskie. Problematyka relacji administracji publicznej z organizacjami obywatelskimi*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 238.

² T. Johnson, R. Spear, *Francja: Ekonomia społeczna i solidarna*, [w:] P. Frączak et al. (red.), *Raport Otwarcia projektu: W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej*, Warszawa 2006, s. 1 i n.

³ J. Blicharz, *Znaczenie ekonomii społecznej jako narzędzie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w kontekście dostarczania usług publicznych*, [w:] L. Zacharko (red.), *Nauka administracji. Paradygmaty współczesnego zarządzania w administracji publicznej*, Racibórz 2016, s. 51 i n.

zasady „jeden członek, jeden głos”), elastyczność, innowacyjność (zdolność do dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo: oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania⁴. Warto przy tym zaznaczyć, iż jednym z instrumentów instytucjonalizacji tzw. sektora „nowej ekonomii społecznej” w Polsce są spółdzielnie socjalne⁵. Działalność tych spółdzielni nawiązuje do włoskich wzorców, albowiem mają one za zadanie łączyć integrację społeczną osób wykluczonych (ekskludowanych) z działalnością gospodarczą i zawodową swoich członków – osób doświadczających trudności na rynku pracy⁶. Trzeba też wspomnieć, że włoska ustawa z 1991 r. wprowadziła rozróżnienie dwóch rodzajów tych instytucji, tj. spółdzielni socjalnych, których celem było świadczenie usług w sektorze społecznym, oraz spółdzielni socjalnych, które z kolei miały za zadanie reintegrację zawodowo-społeczną grup zagrożonych wykluczeniem⁷. Dodajmy, że to właśnie na tym drugim typie oparty jest polski model spółdzielni socjalnych, przy czym w modelu tym istotny jest nie tyle rodzaj usług, ile rodzaj członkostwa⁸.

We Francji procesy współdecydowania i współdziałania państwa z partnerami sektora prywatnego i organizacjami non profit przechodzą dalszy rozwój, który nastąpił po reformie decentralizacyjnej wprowadzonej ustawą nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów⁹.

Mamy nowe typy instytucji i organizacji, łączących w sobie cechy przedsięwzięć ekonomicznych i społecznych.

⁴ Zob. J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 7.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

⁶ Zob. A. Baczko, A. Ogrocka, *Społeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 23.

⁷ Por. J. Brzozowska, *Spółdzielnie socjalne*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej – wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 67.

⁸ Należy zaznaczyć, że spółdzielczość w nowoczesnym tego słowa znaczeniu powstała i rozwinęła się w Europie w XIX w. Ogólnie mówiąc, przesłanką powstania spółdzielczości była sytuacja ekonomiczna i społeczna w XIX w., wywołana szybkim rozwojem kapitalizmu po rewolucji przemysłowej. W literaturze za początek nowoczesnej spółdzielczości uważa się zorganizowanie w 1844 r. przez robotników w Rochdale w Wielkiej Brytanii spółdzielni o nazwie Stowarzyszenie Sprawiedliwych Pionierów. Demokracja rochdelczyków polegała nie tylko na prawach, ale i na obowiązkach wobec spółdzielni. Członkowie spółdzielni byli zobowiązani do lojalności wobec spółdzielni, tj. do koncentrowania w niej wszystkich swoich zakupów, oraz wykonywali bezpłatnie szereg funkcji na rzecz spółdzielni – zob. szerzej: K. Boczar, *Spółdzielczość*, Warszawa 1979, s. 56. W tym samym czasie, równoległe ze spółdzielniami produkcyjnymi czy rolniczymi, w całej Europie rozwijały się spółdzielnie kredytowe, między innymi Kasy Raiffaisena. Animatorami wczesnych form spółdzielczości byli w wielu krajach (Wielka Brytania, Belgia, Skandynawia) socjaliści, którzy budowanie gospodarki spółdzielczej uważali za metodę zbudowania alternatywy dla kapitalizmu. Warto też dodać, że pod koniec XIX w. pojawiły się pierwsze akty legislacyjne poświęcone spółdzielczości, np. w Danii, Holandii, Francji czy Niemczech – zob. J. Brzozowska, *op. cit.*, s. 64.

⁹ J. O. z dnia 3 marca 1982 r.

Jak pisze M. Sarapata, nasilające się zjawisko „ekonomizowania się” niektórych organizacji i instytucji tego sektora stymulowane jest też odgórnie, m.in. przez administrację, która widzi w nich sposób na poradzenie sobie z niewydolnością sektora publicznego systemu pomocy społecznej¹⁰.

Teoretycy francuscy podnoszą, iż nowa ekonomia społeczna jest reakcją na niezdolność zarówno rynku, jak i państwa w realizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej, w szczególności: w tworzeniu miejsc pracy i zwalczaniu wykluczenia społecznego.

W literaturze wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej zasady „jeden członek – jeden głos”), elastyczność, innowacyjność (zdolność do dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo, oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania¹¹.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na odrębność podmiotów ekonomii społecznej tzw. czwartego sektora na tle licznej grupy podmiotów z sektora trzeciego. Tym, co różni te dwa pojęcia, to ekonomiczny charakter i ekonomiczne znaczenie działań społecznych¹².

We wszystkich państwach europejskich cechą charakterystyczną podmiotów ekonomii społecznej, do których zalicza się m.in.: rozmaite fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie, towarzystwa pomocy wzajemnej – jest działalność w zakresie produkcji dóbr i usług, które zapewniają członkom tych podmiotów realizację określonych potrzeb społecznych.

W uproszczeniu można powiedzieć, że pojęcie ekonomii społecznej odnosi się do wszelkich form aktywności społecznej związanych w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną, nawet jeśli jest to działalność o zakresie na tyle niewielkim, aby podmioty ją prowadzące nie były traktowane jak przedsiębiorstwa¹³.

We Francji podstawowym instrumentem, tzw. sektora „nowej ekonomii społecznej” są tzw. „przedsiębiorstwa integracyjne”, które mogą przybierać formę spółdzielni solidarności społecznej, spółek, stowarzyszeń, fundacji ekonomii społecznej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na zmiany wprowadzone nową ustawą nr 2015-856 z dnia 31 lipca 2014 r. o gospodarce społecznej oraz solidarności¹⁴, która w art. 2 stanowi o podstawowych celach i zasadach działania podmiotów ekonomii społecznej,

¹⁰ M. Sarapata, *Organizacje samorządu gospodarczego*, [w:] J. Dąbrowska (red.), *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej- wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 61.

¹¹ J. Herbst, *Wstęp – pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] J. Dąbrowska (red.), *op. cit.*, s. 7.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ <http://www.legifrance.fr>, wersja skonsolidowana z dnia 17 marca 2017 r. [dostęp: 8.05.2017].

tj. zwalczanie nierówności i wykluczenia społecznego, wymieniając podstawowe jej podmioty, w tym stowarzyszenia, fundacje, przedsiębiorstwa integracyjne, instytucje i usługi wspierające poprzez pracę czy spółdzielnie.

Ustawa określiła organizację prawną administracji w dziedzinie ekonomii społecznej, tj. m.in. zakres działania Wysokiej Rady Ekonomii Społecznej, Francuskich Izb Ekonomii Społecznej, Regionalnych Izb Ekonomii Społecznej, zasady polityki regionalnej w zakresie ekonomii społecznej, budowę programu rozwoju solidarności na rzecz tzw. przedsiębiorstw integracyjnych.

Na uwagę zasługują rozwiązania prawne dotyczące rozwoju ekonomii społecznej w ramach europejskich funduszy oraz wspierania innowacji społecznych (rozdz. II i III cyt. ustawy). Istotna część zmian dotyczy rozwoju spółdzielczości, w tym na uwagę zasługują przepisy szczególne dotyczące spółdzielni produkcyjnych, rolnych, spółdzielni kupców detalicznych, spółdzielni mieszkaniowych, spółdzielni rzemiosł czy spółdzielni morskich.

Jak stanowi ustawa, ekonomia społeczna jest sposobem rozwoju przedsiębiorstw i rozwoju gospodarczego dostosowanego do wszystkich obszarów działalności ludzkiej, której podmiotami są osoby prawne prawa prywatnego.

Cele ekonomii społecznej opierają się na:

1. osiągnięciu korzyści innych niż tylko w postaci zysków;
2. samorządności i samodzielności w działaniu;
3. zarządzaniu w sposób zgodny z następującymi zasadami:
 - a) zyski są przeznaczane na cele lub rozwój działalności podmiotów ekonomii społecznej;
 - b) obowiązek tworzenia wymaganych rezerw w przypadku uzyskania zysku.

Gospodarka społeczna składa się z produkcji, przetwarzania, dystrybucji, wymiany i konsumpcji dóbr lub usług zrealizowanych m.in. w formach prawnych: spółdzielni, spółek, towarzystw ubezpieczeń czy stowarzyszeń. Spółki prawa handlowego mogą również prowadzić działalność w zakresie ekonomii społecznej pod warunkiem przyjęcia w statucie zasad dotyczących działania na rzecz użyteczności publicznej oraz tworzenia na bazie wypracowanych zysków rezerwy obowiązkowej w wysokości co najmniej 50%. Mają one na celu zapewnienie, poprzez swoje działania, wsparcie dla osób w sytuacjach niestabilności lub z powodu ich statusu społecznego lub gospodarczego. Osoby te mogą być pracownikami, użytkownikami, klientami lub beneficjentami tej działalności.

Nadto spółki mają się przyczynić do zwalczania wykluczenia i nierówności w aspekcie społecznym, gospodarczym, kulturalnym, edukacyjnym, w tym edukacji publicznej, dbać o ochronę i rozwój więzi społecznych, a także o utrzymanie i wzmocnienie

spójności terytorialnej z dążeniem do zrównoważonego rozwoju w jego ekonomicznym i społecznym znaczeniu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na rozwiązania prawne dotyczące działania Wysokiej Rady Ekonomii Społecznej, która jest głównym podmiotem odpowiedzialnym za określenie warunków dotyczących dobrych praktyk biznesowych w gospodarce społecznej określonych w art. 1 cytowanej ustawy. Warunki te odzwierciedlają specyfikę każdej z różnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności w sektorze ekonomii społecznej.

Te dobre praktyki w szczególności dotyczą:

- respektowania samorządności;
- konsultacji w rozwoju strategii firmy;
- regionalizacji działalności gospodarczej i zatrudnienia;
- wynagrodzeń i polityki społecznej, kształcenia zawodowego, bezpieczeństwa oraz jakości pracy;
- reagowania na niezaspokojone potrzeby;
- zwalczania dyskryminacji i naruszania zasady równości kobiet i mężczyzn w dostępności do stanowisk i w organach wybieralnych.

Przedsiębiorstwa ekonomii społecznej oraz solidarności dostarczają informacji na temat wdrażania dobrych praktyk.

Wysoka Rada Ekonomii Społecznej jest odpowiedzialna za dialog pomiędzy podmiotami ekonomii społecznej a władzami krajowymi czy organami na poziomie europejskim. Jest podmiotem odpowiedzialnym za konsultowanie wszystkich projektów aktów prawnych i przepisów wspólnotowych dotyczących ekonomii społecznej zarówno na poziomie krajowym, jak i europejskim.

Rada co trzy lata publikuje raport na temat stanu i rozwoju ekonomii społecznej i solidarności w zakresie prawa Unii Europejskiej i jej polityk. Wysoka Rada Ekonomii Społecznej przyczynia się do opracowania krajowej strategii rozwoju na rzecz ekonomii społecznej i solidarności.

Wysoka Rada Ekonomii Społecznej określa również strategię w zakresie:

- promocji ekonomii społecznej wśród młodzieży, w szczególności w edukacji o świadczeniu usług publicznych;
- pomocy młodym ludziom, którzy pragną podjąć się realizacji projektów w dziedzinie ekonomii społecznej oraz wspieranie ich inicjatyw;
- promowania integracji młodych ludzi w przedsiębiorstwach ekonomii społecznej.

Wysoka Rada Ekonomii Społecznej sporządza co trzy lata raport nt. stanu przestrzegania dobrych praktyk w gospodarce społecznej. Nadto dba m.in. o:

- zapewnienie równości kobiet i mężczyzn w gospodarce społecznej;

- promowanie dostępu kobiet do wszystkich odpowiedzialnych stanowisk oraz do organów wybieralnych w przedsiębiorstwach gospodarki społecznej.

Wysoka Rada Ekonomii Społecznej składa się z:

- przedstawicieli wyznaczonych przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Francuskiej, Senatu, stowarzyszeń władz lokalnych działających na szczeblu krajowym;
- przedstawicieli różnych form organizacyjno-prawnych prowadzących działalność w sektorze ekonomii społecznej;
- przedstawicieli organizacji reprezentujących pracowników i pracodawców przedsiębiorstw działających w gospodarce społecznej;
- przedstawicieli Krajowej Rady Regionalnych Izb Ekonomii Społecznej;
- przedstawicieli innych właściwych krajowych organów doradczych działających na rzecz spółdzielni, fundacji, stowarzyszeń etc.
- przedstawicieli służb państwowych, które przyczyniają się do przygotowania lub realizacji polityki publicznej na rzecz ekonomii społecznej, w tym jego wymiaru międzynarodowego;
- ekspertów mających doświadczenie z europejskiego wymiaru ekonomii społecznej i solidarności.

W strukturze organizacyjnej w dziedzinie ekonomii społecznej na uwagę zasługują: Francuska Izba Ekonomii Społecznej oraz Regionalne Izby Ekonomii Społecznej.

Francuska Izba Ekonomii Społecznej na szczeblu krajowym reprezentuje, a zarazem promuje podmioty ekonomii społecznej i solidarności.

Państwo zawiera umowy z Francuską Izby Ekonomii Społecznej, w której określa jej zadania i zasady wsparcia realizowanych projektów. Regionalne Izby Ekonomii Społecznej działają lokalnie i zapewniają promocję i rozwój ekonomii społecznej na szczeblu regionalnym. W jej skład wchodzi przedstawiciele firm ekonomii społecznej mających swoją siedzibę lub miejsce prowadzenia działalności w jurysdykcji regionalnych izb.

Przedstawiciele Regionalnych Izb Ekonomii Społecznej wchodzi w skład Wysokiej Rady Ekonomii Społecznej, która m.in.: wspiera i koordynuje sieć regionalnych izb ekonomii społecznej, skonsolidowanych również na poziomie krajowym. Regionalne Izby Ekonomii Społecznej działają też na rzecz wsparcia dla tworzenia, rozwoju i utrzymania spółek, szkolenia menedżerów i pracowników firm, ponadto podejmują działania na rzecz gromadzenia, wykorzystywania i dostarczania danych społecznych i ekonomicznych dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej oraz prowadzą działalność o charakterze informacyjnym dotyczące europejskiego wymiaru ekonomii społecznej.

Warto w tym miejscu przytoczyć art. 73 Konstytucji Republiki Francuskiej, który stanowi o rozwoju i ułatwianiu międzynarodowej współpracy odpowiednich organów w zakresie ekonomii społecznej i solidarności. W każdym regionie prefekt regionu

i przewodniczący regionalnej izby podpisuje umowę o współpracy. Przedstawiciel państwa w regionie i przewodniczący regionalnej izby może zaproponować innych zainteresowanym władzom lokalnym i ich zrzeszeniom być stronami tej umowy.

Regionalne izby ekonomii społecznej są włączone i korzystają z pełni praw stowarzyszeń pożytku publicznego. Są kreatorami polityki i strategii działania w zakresie ekonomii społecznej na stopniu regionalnym.

Przedstawiciel państwa w regionie (prefekt regionu) i przewodniczący regionalnej izby organizuje, co najmniej raz na dwa lata, regionalną konferencję ekonomii społecznej. Podczas konferencji regionalnej ekonomii społecznej omawiane są kierunki rozwoju i osiągnięcia dotychczasowej lokalnej polityki rozwoju ekonomii społecznej.

Spółdzielnie są podstawowymi podmiotami szeroko rozumianej ekonomii społecznej. Działalność spółdzielni we Francji odwołująca się do włoskich wzorców wskazuje, iż mają one za zadanie łączyć integrację społeczną osób wykluczonych (ekskludowanych) z działalnością gospodarczą i zawodową swoich członków – osób doświadczających trudności na rynku pracy¹⁵.

Ustawa nr 47-1775 z dnia 10 września 1947 r. o spółdzielniach przyczyniła się do rozwoju idei spółdzielczości, wskazując zasady ich zakładania i prowadzenia. Ustawa o spółdzielniach była wielokrotnie nowelizowana w 1985 r., 1987 r., 1992 r., 1998 r. Na szczególną uwagę zasługują zmiany wprowadzone ustawą nr 2001-624 z dnia 17 lipca 2001 r. oraz ustawą nr 2012-387 z dnia 22 marca 2012 r.

Oprócz wspomnianej regulacji należy wskazać: Kodeks rolny księga V tyt. II regulujący status spółdzielni rolniczych, Kodeks handlowy obejmujący swoją regulacją spółdzielnie handlowców detalicznych czy spółdzielnie produkcyjne uregulowane ustawą nr 78-768 z dnia 19 lipca 1978 r.

Zgodnie z art. 19 d ustawy nr 47-1775 z dnia 10 września 1947 r. spółdzielnie prowadzą działalności produkcyjną w zakresie dostaw towarów i usług, działając w interesie ogółu. Ustawa przewiduje pięć kategorii partnerów:

- pracownicy spółdzielni;
- użytkownicy;
- wolontariusze;
- władze publiczne i ich stowarzyszenia;
- władze publiczne i ich związki.

Stosownie do treści art. 19 lit. f ustawy o spółdzielniach każdy partner ma jeden głos na walnym zgromadzeniu, chyba że regulamin (statut) stanowi inaczej.

¹⁵ A. Baczek, A. Ogrocka, *Spółeczny kontekst rozwoju ekonomii społecznej w Polsce w latach 2005–2007. Raport z badań*, Warszawa 2008, s. 23.

Zgodnie z art. 19 lit. d cytowanej ustawy przedsiębiorstwo integracyjne może funkcjonować także jako spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

W odniesieniu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wymogiem jest posiadanie co najmniej trzech partnerów i ponad 100 pracowników, natomiast spółka akcyjna winna posiadać kapitał w wysokości 18.500 euro. Podmioty te podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, ale z podstawy opodatkowania są wyłączone tzw. rezerwy niepodzielne (które stanowią 57,50% osiągniętej nadwyżki). Postanowienia art. L 225-22 i 225-85 Kodeksu handlowego nie mają w tym zakresie zastosowania.

Konkluzje

Wzrost znaczenia podmiotów ekonomii społecznej we Francji jest implikacją zmian tzw. globalizacji ekonomii i roli państwa w zarządzaniu gospodarką. W efekcie następuje wycofywanie się państwa z wypełniania swoich funkcji, a pojawienie się nowych układów instytucjonalnych i funkcjonalnych. Podmioty ekonomii społecznej stają się ważnym partnerem w realizacji zadań publicznych – jako obszar aktywności, którego teoretycy francuscy nie zaliczają ani do sektora publicznego, ani prywatnego. Istotnym etapem zmian dla wzmocnienia pozycji i roli podmiotów ekonomii społecznej stały się, jak wspomniano, reformy decentralizacyjne po 1982 r. wprowadzone ustawą nr 82-213 z dnia 2 marca 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów (J.O. z dnia 3 marca 1982 r.)¹⁶.

¹⁶ Na uwagę zasługują m.in. ustawa nr 83-8 z dnia 7 stycznia 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty i regiony (J.O. z dnia 9 stycznia 1983 r.), ustawa nr 88-13 z dnia 5 stycznia 1988 r. o modyfikacji zasad decentralizacji państwa (J.O. z dnia 6 stycznia 1988 r.), ustawa nr 92-185 z dnia 6 lutego 1992 r. o terytorialnej administracji Republiki (J.O. z dnia 8 lutego 1992 r.), ustawa nr 96-142 z dnia 21 lutego 1996 r. Kodeks Generalny Wspólnot Terytorialnych (CGCT); szerzej nt.: L. Zacharko (red), *Model ustroju samorządu gminnego w wybranych krajach europejskich. Prawo samorządu terytorialnego w toku przemian*, Warszawa 2013 r. i cytowana tam literatura.