

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku

Samorząd terytorialny w aspekcie rozwoju ekonomii społecznej i organizacji usług społecznych

Wstęp

W ostatnich latach w doktrynie ekonomicznej, zwłaszcza w sytuacji aktualnego kryzysu gospodarczego i związanych z nim procesów pogłębiającego się rozwarstwienia i wykluczenia społecznego, coraz więcej zwolenników zyskuje nurt tzw. ekonomii społecznej (ang. *social economics*), zwanej również: gospodarką społeczną, przedsiębiorczością społeczną, gospodarką obywatelską, ekonomią współpracy czy też ekonomią solidarną. Nie bez znaczenia, jeśli chodzi o wzrost popularności tego nurtu, są również aktualnie dostępne i powiązane z nim tematycznie środki unijne, w tym przede wszystkim środki Europejskiego Funduszu Społecznego. W perspektywie finansowej 2007–2013 stanowią one kluczowe źródło finansowania podmiotów ekonomii społecznej.

Istotnym wyznacznikiem doktrynalnym, charakteryzowanego nurtu, jest zasada prymatu działania na rzecz ludzi nad maksymalizacją zysku oraz opieranie się na takich wartościach, jak: solidarność, partnerstwo, partycypacja i samorządność. W tym aspekcie, szczególną rolę w zakresie prawidłowego funkcjonowania sektora ekonomii społecznej odgrywają jednostki samorządu terytorialnego (JST), będąc kluczowymi organizatorami usług społecznych w sektorze publicznym.

Celem niniejszego opracowania jest ukazanie specyfiki JST jako podmiotów kreujących rozwój ekonomii społecznej oraz świadczących usługi społeczne, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów: prawnych, organizacyjnych i finansowych z tym związanych.

Pojęcie, istota i cele ekonomii społecznej

W dostępnej literaturze przedmiotu spotyka się wiele określeń ekonomii społecznej, jednak swoistym wspólnym mianownikiem tych ujęć definicyjnych jest założenie, iż ekonomia społeczna jest mechanizmem stymulującym rozwój lokalny przez oddolną inicjatywę na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wobec których inne podmioty nie podejmują działań z uwagi na brak rentowności¹. Należy zgodzić się z J. Wilkinem, że sektora ekonomii społecznej nie można traktować jako: (...) *enklawy nieudaczników, którzy nie radzą sobie w głównym nurcie gospodarki. Ekonomia społeczna to trudne pole działania przeznaczone dla ludzi: aktywnych, pomysłowych, innowacyjnych, zaangażowanych społecznie*².

Według znanej hiszpańskiej organizacji CIRIEC (ang. *The International Center of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy*), będącej międzynarodowym centrum naukowo-informacyjnym dotyczącym charakteryzowanego nurtu, ekonomia społeczna jest definiowana w odniesieniu do następujących kryteriów³:

- a) **cel działania** – świadczenie usług na rzecz członków organizacji (interes wspólny lub wzajemny) lub na rzecz społeczności lokalnej (interes publiczny);
- b) **sposób działania** – prymat człowieka nad kapitałem oraz działanie na podstawie procedur i zasad demokratycznych;
- c) **system zarządzania** – system zarządzania niezależny od władz publicznych.

J. Hausner w następujący sposób określa podstawowe wartości charakteryzowanego nurtu: solidarność i spójność społeczna, odpowiedzialność społeczna i zaangażowanie, demokracja i uczestnictwo oraz autonomia i niezależność⁴. Co charakterystyczne, są to jednocześnie kluczowe wartości i fundamenty idei samorządności terytorialnej. Ten sam autor definiuje mianem ekonomii społecznej określony segment działalności gospodarczej, ulokowany w trójkącie, którego boki wyznaczają: gospodarka rynkowa, społeczeństwo obywatelskie i państwo demokratyczne (zależności z tym związane zobrazowano na rysunku 1.). Przywołany autor, nawiązując do koncepcji w ten sposób zobrazowanego trójkąta, jednocześnie stwierdza: (...) *w ekonomii społecznej nie idzie o to, aby gospodarke prywatną oraz gospodarke publiczną przenieść na społeczną modłę i zmienić kapitalizm właścicieli (shareholding capitalism) w kapitalizm interesariuszy (stakeholding capitalism), co się*

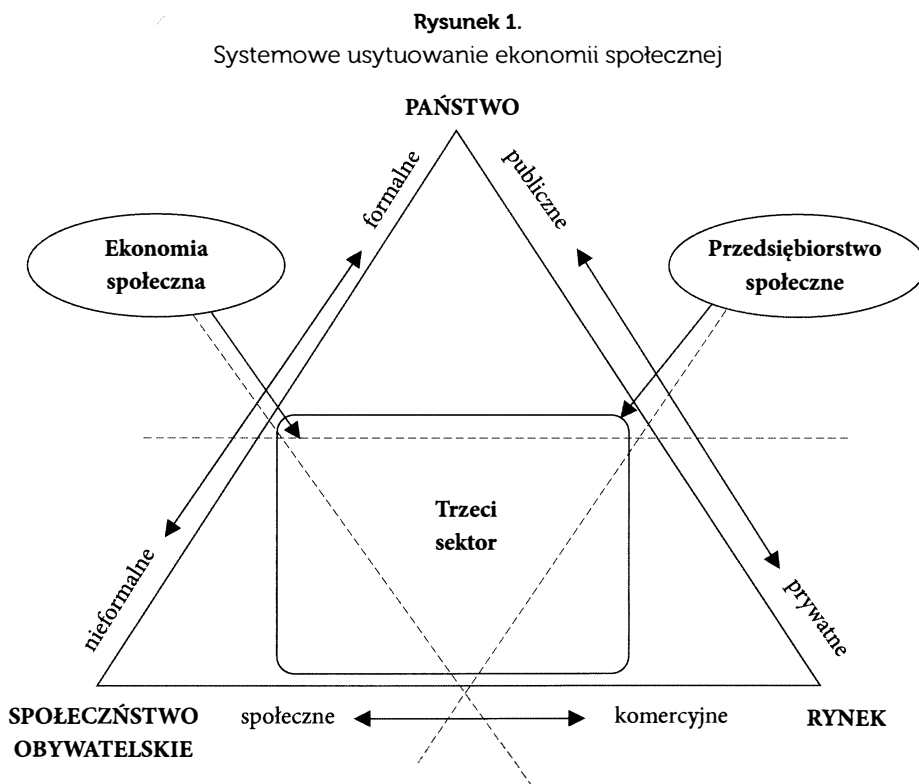
¹ K. Jarosz, *Rola ekonomii społecznej w przewyżczeniu u wykluczenia społecznego i ubóstwa*, [w:] *Ubóstwo i wykluczenie. Wymiar społeczny, ekonomiczny i polityczny*, SGH oraz Bramasole PR & PH, Warszawa 2010, s. 288.

² J. Wilkin, *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?*, [w:] S. Mazur, A. Pacut, A. Szczepanik, B. Szopa, „Ekonomia Społeczna. Kwartalnik” 2007, nr 1, s. 52.

³ *The Enterprises and Organisations of the Third System: Strategic Challenge for Employment*, The International Center of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy, Liege 2000, s. 11.

⁴ J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2008, s. 11.

marzyło wielu starym i nowym socjalistom (...), ale aby umożliwić rozwiązywanie, a przynajmniej łagodzenie problemów społecznych, które nieuchronnie generuje rynek i państwo⁵.



Źródło: J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria ...*, op. cit., s. 13.

W problematyce ekonomii społecznej kluczowym pojęciem jest przedsiębiorstwo ekonomii społecznej (PES), zwane również przedsiębiorstwem społecznym. Jako przykłady takich podmiotów na rynku można podać: organizacje pozarządowe prowadzące działalność gospodarczą (fundacje i stowarzyszenia), spółdzielnie socjalne, zakłady aktywności zawodowej i centra integracji społecznej itp.⁶. Działalność tych instytucji jest w głównej mierze nastawiona na integrację zawodową osób zagrożonych wykluceniem społecznym. PES mogą także działać w formie spółek z o.o., realizujących określone cele społeczne.

⁵ J. Hausner, *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, op. cit., s. 13.

⁶ Szerzej na temat przedsiębiorstw społecznych w opracowaniu: T. Gołąb, T. Ochiniowski, W. Szpringer, *Przedsiębiorczość społeczna. Nowe spojrzenie na rozwój społeczności lokalnych*, Opracowanie w ramach Projektu „Przedsiębiorstwo ekonomii społecznej z sukcesem – projekt promocji dobrych praktyk”, Warszawa 2010.

Potencjał finansowy i samodzielność ekonomiczna samorządu terytorialnego w Polsce

Polski samorząd terytorialny został reaktywowany po czterdziestu latach gospodarki socjalistycznej, początkowo jako samorząd gminny – w 1990 r., a następnie również jako samorząd powiatowy i wojewódzki – w 1999 r. W opinii autorki niniejszego opracowania, reforma samorządowa należy do jednej z najbardziej udanych reform polskich, przeprowadzonych po transformacji, a polskie jednostki samorządu terytorialnego (2479 gmin, 314 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu oraz 16 województw samorządowych) na stałe wpisały się w krajobraz gospodarczy, stając się: kluczowymi dostawcami lokalnych dóbr i usług publicznych, ważnymi inwestorami w sektorze publicznym, podmiotami na rynku nieruchomości, a także aktywnymi uczestnikami rynków finansowych.

Niezbędnym wymogiem realizacji określonych zadań przez JST stało się wyposażenie ich w określony potencjał finansowy oraz, związany z tym, zakres samodzielności ekonomicznej. W tabeli 1. przedstawiono zmiany w aspekcie kształtowania się wielkości dochodów budżetowych JST w Polsce (łącznie: gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw samorządowych), uwzględniając przy tym kluczową, z punktu widzenia ich samodzielności ekonomicznej, kategorię tzw. dochodów własnych.

Tabela 1.

Dochody budżetowe JST ogółem i własne w latach 1999–2010

Rok	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody samorządu ogółem (w mld zł)	64,9	72,6	79,6	80,0	79,1	91,5	102,9	117,0	129,8	142,6	154,8	162,8
Dochody własne samorządu (w mld zł)	28,3	30,3	32,5	33,5	34,5	47,1	54,9	62,9	74,1	78,3	75,3	78,6
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%)	43,6	41,7	40,8	41,9	43,6	51,5	53,4	53,8	57,1	54,9	48,6	48,2

Źródło: Sprawozdania budżetowe z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999–2010 (Ministerstwo Finansów).

Należy stwierdzić, że w ostatnich kilku latach obserwuje się niepokojący spadek samodzielności finansowej JST, co potwierdzają trendy w zakresie kształtowania się wielkości procentowego wskaźnika udziałów dochodów własnych w dochodach ogółem. Jego rekordową wielkość, w odniesieniu do wszystkich JST, łącznie odnotowano w 2007 r.

(57,1%). Od tego momentu analizowany wskaźnik systematycznie spada, osiągając za 2010 r. relatywnie niską wartość 48,2%. Nie wnikając w szczegóły zróżnicowania samodzielności finansowej poszczególnych typów JST (generalnie, najbardziej samodzielne pod tym względem są miasta na prawach powiatu i gminy, najmniej – powiaty ziemskie i województwa), należy podkreślić występujące w polskim sektorze publicznym wyraźnie pogarszające się relacje w płaszczyźnie: władza centralna – władza samorządowa. Jako dowód mogą posłużyć częste praktyki obarczania samorządu przez władzę państwową dodatkowymi zadaniami, bez ustawowego określenia dodatkowych źródeł ich finansowania, a tym samym łamanie konstytucyjnej zasady konieczności zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego udziału w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167 ust. 1 Konstytucji RP). W kontekście problematyki podjętej w niniejszym opracowaniu, można podać szereg przykładów takich działań ograniczających aktywność i skuteczność JST, jako podmiotów wspierających rozwój ekonomii społecznej (np. w sferze: oświaty, opieki i pomocy społecznej, pomocy rodzinie itp., a więc obszarów bardzo wrażliwych społecznie). W opinii autorki tego opracowania, wyraźnie została zachwiana i osłabiona zasada zaufania i partnerstwa rządowo-samorządowego⁷.

Usługi społeczne a kapitał ludzki i kapitał społeczny

Ważnym aspektem realizacji zadań samorządu terytorialnego są usługi społeczne zaspokajające podstawowe potrzeby ludności⁸. Pojęcie usług społecznych, jako kategorii dóbr publicznych, nie jest pojęciem jednorodnym. W celu odróżnienia tej kategorii od innych usług, przyjmuje się następujące cechy usług pożytku publicznego (ang. *Services of General Interest – SGIs*)⁹:

- udzielane są po to, aby zwiększyć dobrostan jednostek;
- zorientowane są na osobę i interes ogólny;
- oparte są na socjalnych prawach człowieka;

⁷ Jako przykład pogarszających się relacji w tym zakresie może posłużyć, przygotowywany w momencie powstawania tej publikacji (styczeń 2012 r.) przez Związek Miast Polskich, zbiorowy pozew przeciw Ministrowi Finansów jako skutek zeszłorocznej decyzji resortu o obniżeniu poziomu dofinansowania zasiłków stałych i zdrowotnych, co kosztowało samorzady ponad kilka milionów złotych.

⁸ Przykładami mogą być usługi w zakresie: oświaty, kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego, ochrony i promocji zdrowia, pomocy społecznej, wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu, ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego, rekreacji, turystyki i krajoznawstwa, działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, działalności na rzecz osób niepełnosprawnych, działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych itp.

⁹ Zob.: R. Szarfenberg, *Standaryzacja usług społecznych*, Ekspertyza dla Projektu 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2010, s. 14.

- przyczyniają się do spójności społecznej i szerszych więzi społecznych;
- stwarzają możliwości jednostkom i upodmiotowiają je.

Problematyka specyfiki usług społecznych interesu ogólnego znalazła swoje rozwinięcie w regulacji Komisji Europejskiej KOM(2007) 725¹⁰. W tabeli 2. zaprezentowano, wymieniane we wspomnianym dokumencie, cechy z uwzględnieniem celów i sposobów organizacji usług społecznych.

Tabela 2.

Cele i specyfika organizacji usług społecznych

CELE USŁUG SPOŁECZNYCH

zorientowane na osobę;

przeznaczone do zaspokajania życiowych potrzeb człowieka, zwłaszcza potrzeb słabszych grup w społeczeństwie; zapewniają ochronę przed ogólnymi i szczególnymi zagrożeniami dla życia oraz pomagają w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych;

zorientowane na rodzinę, w kontekście zmiany jej wzorców, wspierania opieki nad młodymi i starszymi członkami rodziny, jak również nad osobami niepełnosprawnymi; kompensują ewentualny rozpad rodzin;

są kluczowymi instrumentami ochrony podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności;

pełnią rolę zapobiegawczą i integrują społecznie wszystkich członków populacji, niezależnie od ich stanu posiadania czy dochodów;

przyczyniają się do: zwalczania dyskryminacji, zapewnienia równości płci, poprawy warunków życia i tworzenia równych szans dla wszystkich, zwiększając tym samym zdolność jednostek do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym.

SPECYFIKA ORGANIZACJI USŁUG SPOŁECZNYCH

wszechstronność i personalizacja usług wynikająca z zaspokajania wielorakich potrzeb poszczególnych jednostek;

konieczność świadczenia usług w sposób zintegrowany;

powstawanie osobistej relacji między odbiorcą usługi i usługodawcą;

występowanie asymetrycznego stosunku między usługodawcami i beneficjentami, odmiennego od relacji mających miejsce między dostawcą handlowym a konsumentem;

konieczność dostosowania specyfiki usług społecznych do szczególnych cech lokalnej sytuacji z uwagi na fakt osadzenia usług w lokalnych tradycjach kulturowych;

konieczność zapewnienia odpowiedniej autonomii usługodawcom jako niezbędny wymóg efektywnego zaspokajania różnych i zmieniających się potrzeb społecznych;

organizacja i sposób świadczenia usług oparte na zasadzie solidarności, w dużym stopniu uzależnione od publicznego finansowania, co zapewnia równy dostęp, niezależnie od stanu posiadania czy dochodów (konsumpcja tych usług ma charakter nierewalizacyjny);

szczególną rolę w procesie świadczenia i organizacji usług społecznych odgrywają nienastawieni na zysk usługodawcy oraz pracownicy wolontariatu.

Źródło: Komunikat KE, *Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie*, KOM(2007) 725, wersja ostateczna, s. 7–8.

¹⁰ Komunikat KE, *Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie*, KOM(2007) 725, wersja ostateczna.

Trafną i rozwiniętą definicję usług społecznych prezentuje M. Janoś-Kresło, określając je mianem działań i czynności skierowanych na człowieka, których celem jest kształtowanie i wzbogacanie zasobów fizycznych i intelektualnych, w wyniku oddziaływania których tworzy się kapitał ludzki (ang. *human capital*)¹¹. Pod pojęciem kapitału ludzkiego rozumie się zasób: wiedzy, zdrowia fizycznego oraz psychicznego, a także wszelkich zdolności człowieka przesądzających o jego konkurencyjności na rynku. Teoria kapitału ludzkiego wykazuje kluczowe znaczenie jakości czynnika ludzkiego w procesach ekonomicznych i zgodnie z nią nakłady na podnoszenie jakości tego czynnika traktuje się w kategoriach czysto ekonomicznych, jako inwestycyjne w kapitał ludzki, definiowane przez G.S. Beckera jako: *ogół działań, które wpływają na przyszły pieniężny i fizyczny dochód przez powiększenie zasobów w ludziach*¹². Usługi społeczne przyczyniają się również do tworzenia kapitału społecznego (ang. *social capital*), rozumianego w aspekcie właściwości jednostki lub społeczeństwa (w tym odpowiednich postaw i wartości) w zakresie angażowania się w nieformalne sieci i formalne organizacje, czyli umiejętności wchodzenia w odpowiednie relacje społeczne, w celu rozwiązywania określonych problemów społecznych¹³. Amerykański socjolog, James. S. Coleman, podkreśla podwójną rolę kapitału społecznego. Po pierwsze, może on być substytutem/uzupełnieniem w przypadku niedoboru innych rodzajów kapitału, w swoisty sposób uzupełniając istniejącą lukę np. w dostępie do kapitału ekonomicznego, instytucjonalnego itp. Po drugie, kapitał społeczny pozwala na zaistnienie pozytywnego efektu synergii, czyli wzmocnienia wzajemnego oddziaływania pomiędzy poszczególnymi rodzajami kapitału¹⁴.

Usługi społeczne w gospodarce samorządu terytorialnego

Jak już wcześniej wspomniano, szczególną rolę w zakresie prawidłowego funkcjonowania sektora ekonomii społecznej odgrywa samorząd terytorialny. Z jednej strony jest on dostawcą lokalnych dóbr i usług publicznych (w tym usług społecznych – obok usług administracyjnych i technicznych), które bądź wytwarza samodzielnie, bądź także w pewnych sytuacjach przekazuje je tylko jako pośrednik od państwa do obywateli, w ramach tzw. zadań zleconych przez administrację centralną.

Zaliczenie większości usług społecznych do zadań własnych samorządu sugeruje, że znaczna część decyzji dotyczących: rodzaju, zakresu, standardu, ale również sposobu finansowania omawianych usług jest podejmowana samodzielnie przez władze samorządo-

¹¹ M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, „Monografie i Opracowania Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie” 2002, nr 512, s. 18.

¹² G.S. Becker, *Human Capital*, New York 1975, s. 9.

¹³ M. Janoś-Kresło, *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 36.

¹⁴ J.S. Coleman, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „The American Journal of Sociology” 1988, Vol. 94, Supplement: *Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*, s. 95–120.

we i finansowana z własnych środków budżetowych. W pewnych sytuacjach ma miejsce świadczenie usługi społecznej przez JST na zasadzie częściowej odpłatności, której część kosztów pokrywa z prywatnych środków jej konsument, najczęściej, chociaż nie zawsze – mieszkaniec wspólnoty samorządowej (na przykład: „efekt gapowicza” na rynku dóbr publicznych – ang. *free rider problem*).

W aspekcie głębokiego kryzysu sektora finansów publicznych, w tym kryzysu finansów sektora samorządowego, szczególnego znaczenia nabiera kwestia efektywności finansowania usług społecznych oraz racjonalizacji z tym związanych wydatków publicznych.

Samorząd terytorialny, jako organizator usług społecznych, może w pewnych sytuacjach powierzać ich świadczenie nie tylko podmiotom prywatnym (tzw. partnerstwo publiczno-prywatne), ale również podmiotom ekonomii społecznej (np. organizacjom pozarządowym: fundacjom i stowarzyszeniom, przedsiębiorstwom społecznym, spółdzielniom socjalnym itp.). Dopuszczalną prawnie formułą jest tzw. kontraktacja usług. Wynika ona między innymi z zapisów *Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*¹⁵. Pod pojęciem kontraktowania usług (ang. *contracting-out*) należy rozumieć przeniesienie ustawowych zadań samorządów lokalnych wobec obywateli na inne podmioty (w tym organizacje pozarządowe – ang. *non-governmental organization* – NGO) wraz z kompetencjami i finansowym zabezpieczeniem ich realizacji. Wspomniana wcześniej, regulacja prawna wprowadza następujące rozwiązanie: zlecenie realizacji zadań publicznych przez JST może przyjąć jedną z dwóch form, tj. powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji (całkowite pokrycie kosztów) lub dofinansowania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji (częściowe pokrycie kosztów). Praktyka gospodarcza dowodzi, że JST znacznie częściej wykorzystują drugą z wymienionych form, a więc dofinansowanie¹⁶.

Zlecenie usługi, zgodnie z wcześniej wspomnianym aktem prawnym, powinno być poprzedzone jej standaryzacją. Kwestia ta wydaje się być na tyle istotna, iż, w opinii autorki niniejszego opracowania, wymaga szerszego rozwinięcia. Standaryzacja usług publicznych (w tym społecznych) w sektorze samorządowym to temat, który nabrał szczególnej aktualności, chociażby w aspekcie rosnącej popularności koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management* – NPM), zakładającej pewne podobieństwa w funkcjonowaniu administracji publicznej (również samorządowej) do sektora prywatnego, oraz

¹⁵ Tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.

¹⁶ Z badań A. Jachimowicza wynika, że: (...) *taka sytuacja spowodowana jest tym, że powierzenie zadania związane jest z dużym obciążeniem finansowym samorządu, który woli dać mniejsze dotacje i liczyć na operatywność organizacji, a ona (...) musi pozyskać pozostałe środki z innych źródeł. Powoduje to przekierowanie wysiłków organizacji na pozyskanie niezbędnych pieniędzy, z uszczerbkiem dla poziomu realizacji zadania.* Zob.: A. Jachimowicz, *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, [w:] „*Ekonomia Społeczna*”, „*Teksty*”, 2006, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [[http://www.ngo.zmw.pl/data_files/wysiwyg/ Doc/Samorzad%20teryt%20i%20NGO.pdf](http://www.ngo.zmw.pl/data_files/wysiwyg/Doc/Samorzad%20teryt%20i%20NGO.pdf)], data wejścia: 2012.01.13].

eksponującej znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności w sektorze publicznym¹⁷. NPM szczególny akcent kładzie na efekty i mierniki realizacji usług publicznych, a standaryzacja tych usług to jeden z postulowanych instrumentów zwiększania efektywności w sektorze samorządowym. W interesującym nas znaczeniu, standaryzacja polega na precyzyjnym określeniu wszystkich elementów składowych usługi społecznej pod względem ilościowym i jakościowym, tj. kwestii: formalnych, materialnych, kadrowych i finansowych, w tym również norm związanych z optymalną dostępnością standaryzowanej usługi¹⁸. Takie działania, w opinii autorki niniejszego opracowania, zostaną niejako wymuszone na szerszą skalę w polskim sektorze samorządowym, również w kontekście prowadzonych prac nad wdrażaniem budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego.

Analizując kwestię usług społecznych w gospodarce samorządu terytorialnego, należałoby jeszcze wspomnieć o tzw. rocznych programach współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Ustawodawca nakłada na JST obowiązek ich opracowania (art. 5 ust. 3 cytowanej wcześniej *Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*) i przyjmowania w drodze uchwały przez organ stanowiący. Programy współpracy samorządu z NGO powinny bazować na następujących regułach współpracy:

- zasadzie pomocniczości (subsydiarności) – zgodnie z nią realizacja możliwie szerokiego zakresu samorządowych zadań publicznych powinna odbywać się przez struktury usytuowane jak najbliżej obywateli, natomiast sam samorząd terytorialny powinien podejmować działania na rzecz pobudzania i wspomagania działalności sektora pozarządowego;
- zasadzie suwerenności i równorzędności stron – samorząd i organizacje pozarządowe, realizujące usługi społeczne, powinny być w stosunku do siebie równorzędnymi partnerami (wykluczona jest w tych relacjach hierarchiczność i podporządkowanie);
- zasadzie partnerstwa – organizacje pozarządowe i inne podmioty uczestniczą w identyfikowaniu i formułowaniu problemów społecznych, wypracowywaniu sposobów ich rozwiązywania, współpracując w tym zakresie z władzami samorządowymi;
- zasada efektywności – samorząd terytorialny podejmuje współpracę z organizacjami samorządowymi, kierując się w tym zakresie kryteriami: efektywności ekonomicznej, racjonalności oraz skuteczności;

¹⁷ Dowodem rosnącej popularności koncepcji NPM w Polsce są liczne publikacje związane tematycznie z tą problematyką. Jako ich przykłady można podać następujące: A. Zalewski (red.), *Nowe Zarządzania Publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007; T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009; H. Krynicka, *Koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2, s. 193–202; J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku” 2003, nr 2, s. 28–46; M. Poniatowicz, J. M. Salachna, D. Perło, *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 55–58.

¹⁸ Zob.: J. Boczoń, *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004.

- zasada uczciwej konkurencji – władza samorządowa stosuje jednakowe kryteria wspierania wszystkich organizacji pozarządowych;
- zasada jawności – współpraca JST z organizacjami pozarządowymi odbywa się według jawnych, ogólnodostępnych, powszechnie znanych, czytelnych, jasnych i zrozumiałych kryteriów oraz procedur.

Bariery współpracy JST z organizacjami pozarządowymi w zakresie realizacji usług społecznych

Kończąc rozważania dotyczące problematyki samorządu terytorialnego w aspekcie ekonomii społecznej i organizacji usług społecznych, celowe wydaje się określenie kluczowych barier współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi. W opinii autorki niniejszego opracowania, można wskazać kilka przyczyn takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, są to uwarunkowania natury kulturowej. Polska wciąż wydaje się być krajem, w którym istnieje niska świadomość idei ekonomii społecznej oraz niski poziom kapitału społecznego. Dotyczy to również decydentów JST.

Po drugie, w sektorze samorządowym występuje często zjawisko, które moglibyśmy określić mianem lokalnego centralizmu. W tym jego kontekście, decydenci samorządowi postrzegają kontraktację usług społecznych i związaną z nią konieczność przekazywania dotacji do NGO jako proces ograniczania własnego władztwa lokalnego i finansowego.

Po trzecie, istotnym czynnikiem, hamującym współpracę JST z NGO, są ograniczenia informacyjne, polegające na braku dobrego przepływu informacji między stroną samorządową a organizacjami pozarządowymi, dotyczące możliwości oraz potrzeb kontraktowania usług społecznych.

Po czwarte, bariery współpracy często mają swoje źródło po stronie tzw. marketingu terytorialnego. W sektorze samorządowym brakuje wypracowanych narzędzi promocji i popularyzacji działania organizacji pozarządowych oraz mechanizmu kontraktowania usług społecznych. Jako pewne przełamanie negatywnych trendów, w tym zakresie, można z pewnością uznać powstanie w 2003 r. Ogólnopolskiej Sieci Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, jako instytucji propagującej wiedzę o NGO.

Po piąte, słabym punktem analizowanej współpracy jest brak odpowiedniej standaryzacji usług społecznych, a więc instrumentu umożliwiającego ocenę oraz wycenę działań w sferze usług publicznych.

Po szóste, istotną barierę współpracy stanowią uwarunkowania kadrowe i organizacyjne. Brakuje odpowiedniego przygotowania personelu do przeprowadzania procesów kontraktacji usług społecznych w sektorze samorządowym, a pracownicy samorządowi często posiadają zbyt niskie umiejętności dotyczące badania efektywności ekonomicznej i społecznej realizacji usług społecznych na zasadzie kontraktowania.

Po siódme, niewystarczająca dla efektywnej współpracy okazuje się formuła obligatoryjnych, rocznych programów współpracy JST z organizacjami pozarządowymi. W większości przypadków staje się uzasadnione przejmowanie zadań w formie kontraktów wielo-

letnich, a tylko nieliczne JST opracowują wieloletnie programy współpracy (zwane także „zasadami współpracy” lub „kartą współpracy”), ponieważ dokumenty te, w świetle obowiązującego prawa, nie są obligatoryjne.

Po ósme, obserwowana jest niska spójność rocznych programów współpracy z pozostałymi opracowaniami planistycznymi JST, np.: budżetem, wieloletnią prognozą finansową (WPF), strategią rozwoju gminy, strategią rozwiązywania problemów społecznych w gminie itp.

Wreszcie po dziewiąte, brakuje narzędzi wspierających ewaluację i monitorowanie procesów współpracy JST z organizacjami pozarządowymi, w tym również w aspekcie kontraktacji usług społecznych.

Zakończenie

Swoistym wyzwaniem dla polskich jednostek samorządu terytorialnego staje się wypracowanie odpowiedniej ich roli oraz pozycji w kontekście wspierania rozwoju ekonomii społecznej. Wymaga to szeregu działań zarówno o charakterze: finansowym, organizacyjnym, kadrowym, instytucjonalnym, informacyjnym, jak i marketingowym. Niewątpliwym impulsem do ich przeprowadzenia jest z jednej strony aktualny kryzys gospodarczy, a w konsekwencji narastanie wielu problemów społecznych, natomiast z drugiej, pojawienie się wielu możliwości rozwojowych wynikających ze szczególnej pozycji ekonomii społecznej i usług społecznych w polityce Unii Europejskiej.

Bibliografia

1. Becker G.S., *Human Capital*, New York 1975.
2. Boczoń J., *Poradnik standaryzacji usług społecznych*, Warszawa 2004.
3. Coleman J. S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, „The American Journal of Sociology” 1988, Vol. 94, Supplement: *Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*.
4. Gołąb T., Ochiniowski T., Szpringer W., *Przedsiębiorczość społeczna. Nowe spojrzenie na rozwój społeczności lokalnych*, Opracowanie w ramach Projektu „Przedsiębiorstwo ekonomii społecznej z sukcesem – projekt promocji dobrych praktyk”, Warszawa 2010.
5. Hausner J., *Ekonomia społeczna jako kategoria rozwoju*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2008.
6. Jachimowicz A., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?*, [w:] „Ekonomia Społeczna”, „Teksty”, 2006, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.ngo.zmw.pl/data_files/wysiwyg/Doc/Samorzad%20tery%20i%20NGO.pdf], data wejścia: 13.01.2012].
7. Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne w procesie przemian systemowych w Polsce*, „Monografie i Opracowania Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie” 2002, nr 512.
8. Janoś-Kresło M., *Usługi społeczne a zrównoważony rozwój regionów*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008.

9. Jarosz K., *Rola ekonomii społecznej w przewyżczeniu wykluczenia społecznego i ubóstwa*, [w:] *Ubóstwo i wykluczenie. Wymiar społeczny, ekonomiczny i polityczny*, SGH oraz Bramasole PR & PH, Warszawa 2010.
10. Komunikat KE, *Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie*, KOM(2007) 725, wersja ostateczna.
11. Krynicka H., *Koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego w sektorze publicznym (New Public Management)*, „Studia Lubuskie” 2006, nr 2.
12. Lubińska T. (red.), *Nowe Zarządzanie Publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2009.
13. Poniatowicz M., Salachna J.M., Perło D., *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2010, s. 55–58.
14. *Sprawozdania budżetowe z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 1999–2010*, Ministerstwo Finansów.
15. Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku”, 2003, nr 2.
16. Szarfenberg R., *Standaryzacja usług społecznych*, Ekspertyza dla Projektu 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Warszawa 2010.
17. *The Enterprises and Organisations of the Third System: Statagic Challenge for Employment*, The International Center of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy, Liege 2000.
18. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, tekst jednolity, Dz. U. z 2010 r., Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.
19. Wilkin J., *Czym jest gospodarka społeczna i jakie ma znaczenie we współczesnym społeczeństwie?*, [w:] S. Mazur, A. Pacut, A. Szczepanik, B. Szopa (red.), „*Ekonomia Społeczna. Kwartalnik*”, 2007, nr 1.
20. Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzania publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007.