

Paweł Sobierajski

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku

Miejsce ekonomii społecznej w działaniach samorządu terytorialnego – szanse dla społeczności lokalnej i regionalnej

Streszczenie

Artykuł przedstawia obecność ekonomii społecznej w środowisku lokalnym na przykładzie regionu kujawsko-pomorskiego oraz rolę (rzeczywistą i postulowaną) samorządu terytorialnego w promowaniu gospodarki społecznej. W pierwszej części odnajdujemy opis kluczowego pojęcia „ekonomia społeczna” oraz towarzyszących mu idei: sprawiedliwości, solidarności oraz wolności. Przedstawione też zostały przykłady podmiotów ekonomii społecznej. Druga część tekstu poświęcona została uzasadnieniu obecności ekonomii społecznej w strategii rozwojowej regionu. Trzecia część to opis zadań, jakie stoją po stronie samorządu terytorialnego na rzecz wzmocnienia i promocji podmiotów ekonomii społecznej.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, podmioty ekonomii społecznej, samorząd terytorialny, *empowerment*, wykluczenie, solidaryzm społeczny, rozwój społeczności lokalnych

The place of social economy in the activities of a local government – opportunities for the local and regional community

Abstract

The article shows the presence of social economy in a local community based on the example of the Kuyavian-Pomeranian region and the role (real and postulated) the local government may play in the promotion of social economy. In the first part of the article we present a description of the key concept of social economy within the accompanying ideas of: justice, solidarity and freedom. The second part of the text is devoted to justification – why is social economy important for the development strategy of the region? The third part is a description of the tasks that are on the side of the local government to strengthen and promote social economy entities.

Keywords: social economy, social economy entities, local government, empowerment, exclusion, social solidarity, community development

Wprowadzenie

Często słyszymy: „Jak nie wiadomo, o co chodzi, to chodzi o pieniądze”. Stwierdzenie to może znaleźć zastosowanie także w dyskusji o ekonomii społecznej. Popularność pojęcia „ekonomia społeczna”, czy też pojęć alternatywnych, takich jak np. „przedsiębiorczość społeczna”, czy „gospodarka społeczna”, wzrosła przede wszystkim za sprawą środków, jakie oferuje Europejski Fundusz Społeczny. Ponieważ jednak użycie tej sentencji często ma zabarwienie pejoratywne, spieszę donieść, że moim celem nie jest takie właśnie pokazanie ekonomii społecznej w obszarze funkcjonowania społeczności lokalnej, ani samorządności terytorialnej. A przynajmniej nie jest celem podstawowym, o czym będzie jeszcze mowa w artykule.

Pojęcie „ekonomia społeczna”

Mimo że rośnie popularność ekonomii społecznej, to nadal dostrzegamy niedostatek wiedzy na temat tego zjawiska, w zasadzie w każdym obszarze życia społecznego: przedstawiciele gospodarki rynkowej, jednostek samorządu terytorialnego, w końcu – opinii społecznej. Dlatego na początku warto na potrzeby tego tekstu zoperacjonalizować to kluczowe pojęcie.

Można spotkać się z różnymi interpretacjami pojęcia „ekonomia społeczna”, a także z różnymi kryteriami kwalifikacji tzw. PES, czyli podmiotów ekonomii społecznej. Ciekawie na ten temat pisze Piotr Frątczak na łamach portalu internetowego www.ekonomiaspoleczna.pl. W swoim artykule pt. *Test na ekonomię społeczną* wskazuje na trzy podstawowe wartości, które powiązane są (lub być powinny) z ekonomią społeczną. Te wartości to: sprawiedliwość, solidarność, wolność¹. W duchu humanizmu budujemy wizję społeczeństwa odwołującego się do idei sprawiedliwości, wedle której każdy z członków społeczności ma prawo do godnego i godziwego życia. Na okoliczność sytuacji dysproporcji w zakresie takich możliwości tworzymy mechanizmy wyrównujące te szanse. Ekonomia społeczna tworząca takie szanse powinna się opierać na wzajemnej pomocy i współpracy – to duch solidaryzmu społecznego. W końcu trzecia wartość – wolność – oznacza w ramach ekonomii społecznej niekrępowaną swobodę wyboru rodzaju aktywności, jakiej chcemy się poddać, w jakiej chcemy się samospełniać; niekoniecznie tylko w ramach zastanych struktur gospodarczych.

Lista tych wartości brzmi ideowo i idealistycznie, ale przede wszystkim nie precyzuje zakresu przedmiotowego omawianego tu zjawiska ekonomii społecznej. Dlatego w drodze dalszej precyzacji warto przytoczyć (często przywoływaną w literaturze przedmiotu) definicję przedsiębiorstwa społecznego (podmiotu ekonomii społecznej). Sformułowana została ona przez EMES (International Research Network), stowarzyszenie non profit założone w Belgii (z siedzibą w Liege) w 2002 r. z akronimem powstałym od nazwy swojego pierwszego programu badawczego „The Emergence of Social Enterprises in Europe”² (realizowanego w latach 1996–2000). Według EMES „za przedsiębiorstwo społeczne uznaje się działalność o celach głównie społecznych, której

¹ <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/555184> (dostęp: 10 października 2014 r.).

² W tłumaczeniu: „Powstawanie (pojawienie się) przedsiębiorstw społecznych w Europie”. W uzupełnieniu warto dodać, że pierwotnie stowarzyszenie to składało się wyłącznie z uczelni i ośrodków badawczych oraz indywidualnych badaczy pochodzących z Europy. Od 2013 r. EMES podjęło decyzję o otwarciu się na współpracę z podmiotami z całego świata – stąd zmiana nazwy z „EMES – European Research Network” na „EMES – International Research

zyski w założeniu są reinwestowane w te cele lub we wspólnotę, a nie w celu maksymalizacji zysku lub zwiększenia dochodu udziałowców, czy też właścicieli³. W ślad za tą definicją EMES określił kryteria społeczne i ekonomiczne, którymi powinny się charakteryzować inicjatywy wpisujące się w ekonomię społeczną⁴.

Kryteria ekonomiczne:

- 1) prowadzenie w sposób względnie ciągły, regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne;
- 2) niezależność, suwerenność instytucji w stosunku do instytucji publicznych;
- 3) ponoszenie ryzyka ekonomicznego;
- 4) istnienie choćby nielicznego płatnego personelu.

Kryteria społeczne:

- 1) wyraźna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia;
- 2) oddolny, obywatelski charakter inicjatywy;
- 3) specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania;
- 4) możliwie wspólnotowy charakter działania;
- 5) ograniczona dystrybucja zysków⁵.

Jakie instytucje można wpisać w obszar podmiotów ekonomii społecznej? To niełatwe pytanie z uwagi na dyskusję nad różnorodnym rozumieniem pojęcia „ekonomia społeczna”. Stąd wymieniając je, trzeba mieć na uwadze fakt, że spełniają one w mniejszym lub większym stopniu wymienione powyżej ideowe kryteria podmiotów ekonomii społecznej. Do takich podmiotów prawnych możemy więc zaliczyć:

- fundacje – czyli organizacje powołane dla realizacji celów społecznie lub gospodarczo użytecznych. Warto od razu podkreślić, że gospodarcze cele fundacji jako PES nie mogą być celami zarobkowymi, a środki pozyskane z działalności gospodarczej powinny zostać zużytkowane na działalność statutową;
- stowarzyszenia – dobrowolne zrzeszenia w celach niezarobkowych, opierające swoją działalność na pracy społecznej członków. Stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą według ogólnych zasad określonych w odrębnych przepisach z zastrzeżeniem, że dochód z tej działalno-

Network” (w praktyce i tak używany jest tylko skrót EMES). Zob. portal internetowy pod adresem: <http://www.emes.net>.

³ <http://www.ekonomiaspoleczna.pl/x/433225> [dostęp: 10.10.2014 r.]

⁴ Opis ww. wskaźników (w języku angielskim) można odnaleźć m.in. w: J. Defourny, M. Nysens, *Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and Divergences*, „Journal of Social Entrepreneurship” 2010, Vol. 1, No. 1, s. 43.

⁵ Por. A. Pacut, *Kontynentalny model ekonomii społecznej*, [w:] M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur (red.), *Wokół ekonomii społecznej*, Kraków 2012, s. 83.

ści będzie przeznaczony na cele statutowe, nie będzie przeznaczony do podziału między jego członków;

- spółdzielnie – czyli dobrowolne zrzeszenia nieograniczonej liczby osób, które w interesie swoich członków prowadzą wspólną działalność gospodarczą. Z punktu widzenia ich działań w obszarze gospodarki społecznej warto wymienić trzy typy spółdzielni: spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów, spółdzielnie socjalne (z kolejnością zapewne odwrotną, gdyż to spółdzielnie socjalne stają się „flagowym okrętem” ekonomii społecznej);
- centrum integracji społecznej (CIS) – jednostki organizacyjne tworzone przez samorząd terytorialny lub organizację pozarządową, realizujące zadania w obszarze reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- kluby integracji społecznej (KIS) – podmioty realizujące pracę socjalną na rzecz osób i rodzin w celu przywrócenia ich funkcjonowania społecznego; w obszarze ekonomii społecznej zwracać będą uwagę te działania KIS-ów, które są zorientowane na aktywizację zawodową oraz samozatrudnienie;
- zakłady aktywności zawodowej (ZAZ) – podmioty działające na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. ZAZ-y powstają w celu zatrudniania osób niepełnosprawnych z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i określonych w ustawie grup osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także przygotowania ich do życia w otwartym środowisku;
- towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych (TUW) – podmiot prawny ubezpieczający swoich członków na zasadzie wzajemności, oferujący tanią ochronę ubezpieczeniową w zamian za składki pokrywające jedynie wypłacone świadczenia oraz koszty działalności.

W uzupełnieniu warto dodać, że spośród wymienionych powyżej podmiotów CIS-y i ZAZ-y jako przedsiębiorstwa społeczne nie mają odrębnej osobowości prawnej, mogą być jedynie prowadzone przez organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne lub – co szczególnie istotne z punktu widzenia podjętej tematyki – jednostki samorządu terytorialnego.

Klimat dla rozwoju ekonomii społecznej?

Idee przedsiębiorczości społecznej pod koniec XX w. zaczęły powracać na rynek gospodarczy oraz na grunt polityki społecznej (po pewnym ich wycisze-

niu w okresie przed drugą wojną światową i bezpośrednio po niej). Nie jest to jednak prosta „reprodukcja” historycznej obecności tego ruchu, tylko próba ewolucyjnego wdrażania „gospodarki społecznej”, która ma w naturalny sposób wkomponować się, zreformować i uzupełnić istniejące już struktury rynkowe i państwowe⁶.

Na potrzebę obecności ekonomii społecznej w różnych strategiach rozwoju zwraca uwagę szereg autorów. Wśród stwierdzeń mówiących o potrzebie inicjowania, a później stymulowania idei przedsiębiorczości społecznej pojawia się jeden istotny argument – przekonujący swoją logiką i pragmatyką. Ekonomia społeczna we właściwym wymiarze swojej realizacji staje się bowiem najlepszą alternatywą dla polityki społecznej redystrybuującej dostępne środki publiczne na rzecz osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych takim wykluczeniem. Finansowanie świadczeń socjalnych z budżetu teoretycznie wydaje się skuteczną formą realizacji zadań wynikających z założeń polityki społecznej, jednak obok problemu pozyskiwania tych środków pojawiają się zastrzeżenia co do celowości ich wydatkowania przez beneficjentów. U tych ostatnich wywołuje też postawy roszczeniowe, zrzucające odpowiedzialność za własne niepowodzenia życiowe na barki państwa i samorządów. Brzmi to może i dość dosadnie, jednak warto zauważyć, że obok osób „obiektywnie” potrzebujących – w imię idei solidaryzmu społecznego – opieki ze strony państwa pojawia się spora grupa osób „samowykluczających” bądź takich, które z różnych powodów nie dostrzegają innych możliwości funkcjonowania społecznego.

Warto w tym miejscu przytoczyć słowa R. Harringtona, jednego z kierujących organizacją non profit, który stwierdził: „Jeśli chcesz pomóc biednym tego świata, przede wszystkim zadbaj o to, aby nie stać się jednym z nich!”⁷. Hasło to nawołuje do kreowania właściwej postawy społecznej, łączącej w sobie elementarną odpowiedzialność za swój los ze wspomnianymi wartościami sprawiedliwości, solidaryzmu społecznego i wolności.

Jednak postrzeganie przedsiębiorczości społecznej tylko w kategoriach interwencji socjalnej byłoby sporym uproszczeniem, choć już w tym momencie zwracam uwagę na tę kwestię jako pewien symptom kierunku rozwoju ekonomii społecznej w Polsce. Pokazując możliwe korzyści płynące z przedsiębiorczości społecznej, chciałbym podnieść istotną tezę: ekonomia społeczna spaja w naturalny sposób dwa pojęcia: „społeczeństwo obywatelskie” i „empowerment”, koncentrując uwagę na rozwoju społeczno-

⁶ Zob. A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner, *Wprowadzenie – ekonomia społeczna i rozwój*, [w:] *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, Warszawa 2008, s. 13–16.

⁷ J. Boschee, *Migracja od innowacyjności do przedsiębiorczości*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne. Antologia kluczowych tekstów*, J.J. Wygnański (wybór tekstów), Warszawa 2008, s. 242.

ści lokalnych z wykorzystaniem tkwiących w nich sił społecznych. Zdolność do samoorganizacji, zdolność do podejmowania wspólnych działań na rzecz społeczności lokalnej, bez oczekiwania na ingerencję i uaktywnianie z zewnątrz, to stara (bo samym pojęciem sięgająca czasów starożytnych, a koncepcyjnie związana z myślą filozoficzną J. Locke'a czy J. Rousseau) wizja rozwoju społecznego. Drogą do jej urzeczywistnienia jest *empowerment*, czyli procesy upodmiotowienia, usamodzielniania czy też wzmacniania lokalnych sił społecznych w drodze tzw. aktywnej integracji⁸.

Właśnie ekonomia społeczna staje się obszarem empowermentu, zorientowanego przede wszystkim na grupy defaworyzowane – jednostki i grupy społeczne, które z jakichś powodów znajdują się w sytuacji czasowej deprywacji potrzeb. Zorientowanego przede wszystkim na grupy defaworyzowane, chociaż celem działań związanych z rozwojem idei ekonomii społecznej jest angażowanie w proces aktywnej integracji także podmiotów ekonomicznych działających na rynku lokalnym (np. aktywność na rzecz tzw. społecznej odpowiedzialności biznesu).

Dobry klimat dla rozwoju ekonomii społecznej w środowisku lokalnym zaznaczony został w różnego rodzaju dokumentach projektowych, także w regionie kujawsko-pomorskim. W tym miejscu chciałbym zwrócić uwagę na dwa z nich:

- 1) *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+* – dokument przyjęty uchwałą nr XLI/693/13 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 października 2013 r.⁹;
- 2) *Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020*, przyjęty uchwałą nr 24/815/14 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 10 czerwca 2014 r.¹⁰

W *Strategii rozwoju...* wyróżniono priorytety rozwoju województwa do roku 2020, wśród których pojawiły się:

- 1) konkurencyjna gospodarka,
- 2) modernizacja przestrzeni wsi i miast,

⁸ Zob. m.in.: A. Olubiński, *Praca socjalna. Aspekty humanistyczne i pedagogiczne. Teoria i praktyka*, Toruń 2004, rozdz. V; M. Rymusza, A. Karwacki, *O współczesnej aktywizacji i integracji – w stronę nowego modelu polityki społecznej?*, [w:] *Nowe priorytety i tendencje w polityce społecznej – wokół integracji i aktywizacji zawodowej*, Toruń 2012. Por. P. Sobierajski, *Kujawsko-Pałuckie Centrum Ekonomii Społecznej na rzecz rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości społecznej w województwie kujawsko-pomorskim*, [w:] *Kształcenie dla pracy? – perspektywa regionalna*, Bydgoszcz 2012, s. 143–148.

⁹ *Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do roku 2020 – plan modernizacji 2020+*, Toruń 2013.

¹⁰ *Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020*, Toruń 2013.

- 3) silna metropolia,
- 4) nowoczesne społeczeństwo¹¹.

W każdym z ww. priorytetów można odnaleźć miejsce dla przedsiębiorczości społecznej, jednak najwyraźniej ta sfera wpisuje się w priorytety zorientowane na zbudowanie konkurencyjnej gospodarki oraz nowoczesnego społeczeństwa¹². Osiągnięcie zakładanych priorytetów rozwoju województwa ma się odbyć na drodze realizacji ośmiu celów strategicznych:

1. gospodarka i miejsca pracy,
2. dostępność i spójność,
3. **aktywne społeczeństwo i sprawne usługi**,
4. innowacyjność,
5. nowoczesny sektor rolno-spożywczy,
6. bezpieczeństwo,
7. sprawne zarządzanie,
8. tożsamość i dziedzictwo¹³.

Poszukując obecności zagadnień opisywanych w artykule, odnajdujemy je pośrednio w kilku przynajmniej celach strategicznych, jednak bezpośrednie odniesienie znalazło się w planowanych kierunkach działań w zakresie celu „Aktywne społeczeństwo i sprawne usługi”.

W jego opisie czytamy m.in.: „Podstawowym celem działań projektowanych w ramach celu strategicznego »Aktywne społeczeństwo i sprawne usługi« jest podniesienie kapitału ludzkiego i społecznego województwa, a także zapewnienie wysokiego standardu usług publicznych dla mieszkańców regionu. Rozwój społeczny jest jednym z największych wyzwań rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, a w Strategii modernizacji regionu odgrywa kluczową rolę, bowiem niezbędnymi warunkami jej powodzenia jest zasadnicza zmiana postaw społecznych mająca na celu zwiększenie poziomu kompetencji, wiedzy, umiejętności, zwiększenie poziomu aktywności i zaangażowania społecznego, poprawę stanu zdrowia”¹⁴. Z premedytacją przytaczam ten fragment *Strategii rozwoju...*, gdyż akcentuje on szeroki zakres działań, które są lub w założeniu mogą być motorem rozwoju ekonomii społecznej. Szeroki, szerszy od rzeczywistego traktowania tego obszaru tylko w kategoriach programu interwencji społecznej, skierowanego wyłącznie na rozwiązanie problemu wykluczenia społecznego.

Bezpośrednie wskazanie na przedsiębiorczość społeczną znalazło się w opisywanej *Strategii rozwoju...* wśród innych planowanych kierunków działań na

¹¹ *Strategia rozwoju...*, s. 15–22.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, s. 23.

¹⁴ *Ibidem*, s. 35.

rzecz „rozwoju społecznego i budowy solidarności międzypokoleniowej”¹⁵. Lista zawiera 20 takich kierunków, ja zaś intencjonalnie przytoczę siedem pierwszych:

- 1) wzmocnianie relacji i więzi społecznych;
- 2) promocja aktywności społecznej, samorozwoju i idei kształcenia przez całe życie;
- 3) kreowanie lokalnych liderów w dziedzinie społecznej i gospodarczej;
- 4) kształtowanie więzi międzypokoleniowej jako podstawy solidarności wszystkich pokoleń;
- 5) tworzenie warunków rozwoju społecznego osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych i niesamodzielnych;
- 6) promocja i rozwój ekonomii i przedsiębiorczości społecznej oraz spółdzielczości;
- 7) promocja i wsparcie wolontariatu oraz działalności non profit¹⁶.

Jak widać, znalazł się tu wprost kierunek działań „Promocja i rozwój ekonomii i przedsiębiorczości społecznej oraz spółdzielczości”, ale obok mowa o kierunkach działań, które wydają się szczególnie istotne dla realizacji idei „prawdziwej” ekonomii społecznej. Przedsiębiorczości społecznej wywołanej nie tylko potrzebą zabezpieczenia socjalnego (co nierzadko przekładało się na swoisty „skok na kasę”, głównie pochodzącą ze środków unijnych), ale wykreowaną (bo samorzutnie raczej nie powstanie) potrzebą budowania społeczności lokalnych na podstawach idei społeczeństwa obywatelskiego – solidarnego, sprawiedliwego, odpowiedzialnego za losy swoich „małych ojczyzn”. Oczywiście, powyższy fragment listy nie wyczerpuje zakresu zadań koniecznych do realizacji tej idei, uzupełniony winien być bowiem o działania w sferze np. edukacji czy tożsamości regionalnej itd. Są one oczywiście przedstawione w przytoczonym dokumencie.

Nie wiedzieć czemu w prezentowanej tutaj *Strategii rozwoju...*, w części dotyczącej dotychczas zidentyfikowanych przedsięwzięć¹⁷ nie ma mowy o drugim z wymienionych przeze mnie dokumencie, tzn. o *Kujawsko-Pomorskim Programie na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020*, który powstawał równoległe do strategii rozwoju. Został on natomiast uwzględniony już dalej w *Strategii rozwoju...*, w części dotyczącej programów rozwoju niezbędnych do opracowania i realizacji dla osiągnięcia celów *Strategii rozwoju...*

W uzupełnieniu dodam, że miałem przyjemność uczestniczyć w pracach nad *Strategią rozwoju...*, współmoderując *Zespół tematyczny ds. rozwoju społeczne-*

¹⁵ Ibidem, s. 40.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Ibidem, s. 41.

go, którego zadaniem było wypracowanie określonych kierunków działań na rzecz realizacji priorytetu „Nowoczesne społeczeństwo”. Zespół złożony z przedstawicieli różnych instytucji, organizacji i środowisk – samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, instytucji pomocowych, instytucji kultury, uczelni. W efekcie prac wyodrębnionych zostało 11 kierunków działań mających służyć realizacji wizji „nowoczesnego społeczeństwa”: wykorzystanie i wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych w procesie kształcenia postaw społecznych,

- 1) wsparcie działań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i ekonomii społecznej (ze szczególnym uwzględnieniem miejsc defaworyzowanych – wsie, małe miasta),
- 2) tworzenie warunków dla kreowania liderów zmiany w środowiskach lokalnych,
- 3) wspieranie i promocja nowych rozwiązań w obszarze wolontariatu,
- 4) wykorzystanie potencjału kulturowego regionu dla kształtowania wzorców zachowań społecznych oraz rozwoju kapitału społecznego przez wspieranie projektów służących zwiększeniu dostępu i podnoszeniu atrakcyjności form kultury,
- 5) wspieranie działań na rzecz edukacji ustawicznej (formalnej i nieformalnej),
- 6) tworzenie i rozwój systemu poradnictwa obywatelskiego,
- 7) poszukiwanie i wdrażanie nowych rozwiązań w sferze usług społecznych na rzecz osób starszych,
- 8) inicjowanie i wspieranie działań na rzecz wzmocnienia rodziny,
- 9) kreowanie i wspieranie lokalnych systemów funkcjonowania instytucji pomocy i integracji społecznej,
- 10) rozwój oraz doposażenie kadry i infrastruktury pomocy i integracji społecznej

Lista ta stanowi doskonałe odniesienie do problematyki podjętej w artykule, pokazując ścisły związek różnokierunkowych działań na rzecz rozwoju województwa przez inicjatywy lokalne, z uwzględnieniem takich idei, jak uobywatelnienie, solidaryzm społeczny, czy wcześniej sygnalizowany *empowerment*.

Drugi akt – *Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020* – sam w sobie dokumentuje wagę ekonomii społecznej w planach rozwojowych samorządu terytorialnego. Zgodnie z wytycznymi *Strategii rozwoju...* podmiotem koordynującym działania w zakresie opracowania programu (a później jego realizacji) był i jest Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu.

W tabeli 1 zaprezentowany został schemat programu z uwzględnieniem priorytetów oraz celów szczegółowych. Program w dużo większym stopniu niż *Strategia rozwoju...* pokazuje szerszy kontekst działań, projektów, inicjatyw,

które w efekcie mają przynieść realizację celu głównego: Zwiększenie udziału ekonomii społecznej w realizacji regionalnych i lokalnych polityk publicznych w województwie kujawsko-pomorskim. Tylko jeden z celów szczegółowych (cel I.3) akcentuje rolę ekonomii społecznej w obszarze aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Tym samym przedsiębiorczość społeczna, przynajmniej w założeniach, staje się jednym z równoprawnych instrumentów rozwoju społeczności lokalnych – w pierwszej kolejności stwarzając szansę na aktywizację zawodową (zatrudnienie i samozatrudnienie), ale także wywołując inne inicjatywy i przedsięwzięcia społeczne.

Tabela 1. Schemat Kujawsko-Pomorskiego Programu na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020

CEL GŁÓWNY: Zwiększenie udziału ekonomii społecznej w realizacji regionalnych i lokalnych polityk publicznych w województwie kujawsko-pomorskim			
Priorytet I Poprawa efektywności i skali działania podmiotów ekonomii społecznej (PES)	Priorytet II Stworzenie kompleksowego systemu wspierania ekonomii społecznej w regionie	Priorytet III Współpraca podmiotów ekonomii społecznej z administracją publiczną i innymi podmiotami	Priorytet IV Wzrost świadomości społecznej wśród mieszkańców regionu na temat ekonomii społecznej
CELE SZCZEGÓŁOWE			
I.1: Wzrost poziomu wiedzy i umiejętności kadry PES	II.1: Rozwój infrastrukturalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej w województwie	III.1: Wzmocnienie roli ekonomii społecznej w rozwoju społeczności lokalnych	IV.1: Monitorowanie wpływu ekonomii społecznej na włączenie społeczne
I.2: Promocja marki i jakości PES	II.2: Rozwój instytucjonalnego wsparcia ekonomii społecznej w regionie	III.2: Rozwój lokalnych partnerstw na rzecz ekonomii społecznej	IV.2: Popularyzacja ekonomii społecznej w społeczeństwie regionu
I.3: Zwiększenie udziału ekonomii społecznej w aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym		III.3: Rozwój form współpracy i wsparcia PES ze strony samorządów lokalnych i innych partnerów	IV.3: Włączanie wiedzy na temat ekonomii społecznej do systemu kształcenia formalnego i nieformalnego

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Kujawsko-Pomorski Program na Rzecz Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020, Toruń 2013, s. 48.

Ekonomia społeczna a zadania samorządu terytorialnego

Rozwinięcie tego wątku to podniesienie w zasadzie mało odkrywczej tezy, że jednostki samorządu terytorialnego powinny wspierać działania na rzecz ekonomii społecznej. Teza być może mało odkrywcza, jednak – co pokazują m.in. moje doświadczenia z ekonomią społeczną – praktyka życia społecznego dowodzi, że trudno uznać obecny stan udziału jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju przedsiębiorczości społecznej za satysfakcjonujący.

Dowodem może być m.in. raport z badań nad sektorem ekonomii społecznej w regionie kujawsko-pomorskim, zrealizowany na zlecenie ROPS w Toruniu w 2011 r. w ramach projektu systemowego „Akademia pomocy i integracji społecznej – wsparcie kadr”¹⁸. Wśród różnych wątków, jakie zostały podjęte w ww. badaniach, uzyskano także informację na temat powodów, dla których podmioty ekonomii społecznej zawieszają bądź likwidują swoją działalność. Są nimi:

- 1) **zbyt mała, niesystemowa pomoc samorządu,**
- 2) zbyt mała wiedza samorządu na temat ekonomii społecznej,
- 3) zbyt małe środki na uruchamianie działalności gospodarczej przez PES,
- 4) zbyt mała wiarygodność kredytobiorcza dla banków,
- 5) brak lub zbyt mało zleceń dla PES,
- 6) wygórowane oczekiwania finansowe członków PES,
- 7) braki w przygotowaniu osób podejmujących taką działalność (niewłaściwa kultura organizacyjna, brak wiedzy o podstawowych instrumentach marketingowych)¹⁹.

Na pewne niedomagania wskazuje też kolejny raport z badań „Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi w województwie kujawsko-pomorskim”, które zostały zrealizowane przez Biuro Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi Urzędu Marszałkowskiego w drugiej połowie 2013 r.²⁰ Prze-

¹⁸ Strona projektu: <http://www.wsparciekadr.ropstorun.pl>.

¹⁹ Por. *Raport z kompleksowego badania sektora ekonomii społecznej w regionie kujawsko-pomorskim*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, Toruń 2012, s. 35–36; raport dostępny pod adresem internetowym: <http://wsparciekadr.ropstorun.pl/index.php?id=53>; Zob. też: P. Sobierajski, *Sąd nad ekonomią społeczną – relacja z projektu edukacyjnego*, „Projekt edukacyjny »Sąd nad ekonomią społeczną«”. Publikacja pokonferencyjna”, Broszura Informacyjna Nr 7, Bydgoszcz 2013 (bez numeru ISBN).

²⁰ *Raport z badania ankietowego „Współpraca samorządów z organizacjami pozarządowymi w województwie kujawsko-pomorskim”*, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego – Biuro Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, Toruń 2014; dostępny pod adresem: <http://www.ngo.kujawsko-pomorskie.pl/badania-analizy,29,11.html>.

badano w nim 151 podmiotów²¹ (powiatów i gmin) pod kątem współpracy samorządów lokalnych z podmiotami trzeciego sektora w województwie kujawsko-pomorskim. W 17% przypadków w jednostkach samorządu terytorialnego nie ma opracowanego programu współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi – dokumentu, który jest podstawą uruchamiania działań inicjujących aktywność trzeciego sektora w społecznościach lokalnych (s. 9–10 raportu). Tylko w 19 na 151 przebadanych jednostek samorządu terytorialnego powstały Rady Działalności Pożytku Publicznego – organy opiniodawczo-doradcze w zakresie współpracy samorządu terytorialnego z trzecim sektorem, delegowane przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przytoczone fragmenty ustaleń badawczych poczynionych w ostatnich latach w naszym województwie potwierdzają, że instrumenty samorządności terytorialnej z istotnym udziałem społeczności lokalnej nadal szwankują, nie dając dobrych podstaw dla rozwoju ekonomii społecznej. A przecież przedstawione wcześniej dokumenty (*Strategia rozwoju...* oraz *Program...*) dowodzą obecności ekonomii społecznej w zadaniach samorządu wojewódzkiego. W *Strategii rozwoju...* wskazując podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych kierunków działań, w części dotyczącej działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości i ekonomii społecznej, za takie podmioty uznano: samorząd województwa, samorządy lokalne, organizacje pozarządowe oraz inwestorów prywatnych. Oczywiście, to nie tylko zapisy projektowe powinny obligować samorząd terytorialny do udziału w rozwoju ideowego modelu ekonomii społecznej na wszystkich poziomach: wojewódzkim, powiatowym czy gminnym.

Tworzenie warunków dla rozwoju m.in. podmiotów ekonomii społecznej to jeden możliwy kierunek działań samorządu terytorialnego. Drugim równie ważnym kierunkiem może być samodzielne (bądź w partnerstwie z inną jednostką samorządową czy organizacją pozarządową) założenie podmiotu ekonomii społecznej. Wówczas taki akt założycielski będzie wskaźnikową formą realizacji zadań publicznych z obszaru aktywnej integracji grup wykluczonych i rozwoju wspólnot lokalnych.

Samorządy mogą założyć spółdzielnię socjalną – wówczas konieczne są minimum dwie osoby prawne, czyli obok jednostki samorządu terytorialnego może to być albo organizacja pozarządowa, albo kościelna osoba prawna²². Konsekwencją założycielstwa jest konieczność zatrudnienia w niej przynajmniej 5 osób z grupy osób wykluczonych²³. Regionalnym przykładem takiej

²¹ Na ankietę odpowiedziało w sumie 151 ze 163 podmiotów, co stanowi 93% zwrotów.

²² Art. 4, pkt 2 *Ustawy o spółdzielniach socjalnych* (Dz.U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 z późn. zm.).

²³ Art. 5 i 5a ww. ustawy.

spółdzielni jest Spółdzielnia Socjalna „Bydgoszczanka” jako wspólna inicjatywa miasta Bydgoszcz i powiatu bydgoskiego²⁴.

Dodatkową możliwością, mającą niewątpliwy wpływ na rozwój przedsiębiorczości społecznej jest możliwość powierzania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu gospodarki komunalnej założonym przez nie spółdzielniom socjalnym, z pominięciem stosowania ustawy o zamówieniach publicznych: „jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość powierzenia spółdzielniom socjalnym zadań z zakresu gospodarki komunalnej zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej, bez konieczności stosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie PZP [Prawo zamówień publicznych], o ile będą spełnione dwa podstawowe warunki, tj. jednostki samorządu terytorialnego będą sprawowały pełną kontrolę nad spółdzielnią, a spółdzielnia będzie wykonywała swoją działalność w zasadniczej części na rzecz tych jednostek”²⁵.

Samorządy mogą też zakładać spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjne działające w celach społecznych, a także zakłady aktywizacji zawodowej oraz centra integracji społecznej – wszystkie te podmioty mieszczą się w obszarze przedsiębiorczości społecznej. Na siedem zakładów aktywizacji zawodowej funkcjonujących w województwie kujawsko-pomorskim sześć założonych jest przez samorządy: w Drzonowie (zorganizowany przez Gminę Lisewo), w Brodnicy (Starostwo Powiatowe w Brodnicy), w Bydgoszczy (Miasto Bydgoszcz), w Radziejowie (Starostwo Powiatowe w Radziejowie), w Tucholi (Starostwo Powiatowe w Tucholi), ZAZ „Ośrodek Sportu i Rehabilitacji” w Białych Błotach (gmina Białe Błota). Na cztery centra integracji społecznej dwa z nich założone są przez jednostki samorządu terytorialnego: w Bydgoszczy (Miasto Bydgoszcz) i w Łojewie (Gmina Inowrocław). Dane te pokazują wstępne możliwości w zakresie działań samorządów terytorialnych. Wiedza na temat funkcjonowania ww. podmiotów ekonomii społecznej każe z optymizmem spojrzeć na tego rodzaju inicjatywy.

Na koniec chciałbym wskazać na jeszcze jeden instrument uruchamiania sił lokalnych, a jednocześnie pobudzania przedsiębiorczości społecznej, z wykorzystaniem sił samorządów terytorialnych. Mowa o Lokalnych Grupach Działania.

Lokalna Grupa Działania (LGD) to forma partnerstwa terytorialnego, skupiającego inicjatywy przedstawicieli samorządu, lokalnych organizacji oraz mieszkańców danego obszaru wyznaczonego granicą gmin członkowskich.

²⁴ Zob. strona internetowa spółdzielni: <http://bydgoszczanka.eu>.

²⁵ Z portalu internetowego Urzędu Zamówień Publicznych, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D:2178>.

Prawnych podstaw funkcjonowania LGD dostarczają przede wszystkim ustawy: o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich oraz o stowarzyszeniach. Pierwsza wskazuje na powszechność zjawiska powstawania LGD na obszarach wiejskich (związane jest to w dużej mierze z realizacją unijnych programów rozwoju obszarów wiejskich²⁶), druga – na formę partnerstwa, którą jest stowarzyszenie bądź związek stowarzyszeń.

Lokalna Grupa Działania w kontekście prezentowanych w artykule zagadnień staje się bardziej podmiotem wspierania ekonomii społecznej. Uczestnictwo partnerstw terytorialnych w tzw. lokalnych strategiach rozwoju każe przynajmniej nie zapominać o roli tego podmiotu w kształtowaniu najpierw wizji rozwoju lokalnego, a później – jej realizacji. Jak dowodzi szereg inicjatyw podejmowanych w różnych LGD, także w naszym województwie, stowarzyszenia te są prawdziwym stymulatorem zmian w środowisku społeczności lokalnej, ale także – nierzadko – inicjatorem działań mających wymiar *stricto* ekonomiczno-społeczny. Czytelników zainteresowanych tym wątkiem odsyłam choćby do dokumentacji projektowej Kujawsko-Pałuckiego Centrum Ekonomii Społecznej, w której odnaleźć można wiele śladów partnerstwa KPCEŚ i lokalnych LGD²⁷.

Zakończenie

Moim zamiarem było pokazanie miejsca ekonomii społecznej w działaniach samorządu terytorialnego. Zrobiłem to, odnosząc się do przykładu województwa kujawsko-pomorskiego, choć wcale to nie oznacza wyjątkowości podejmowanych tutaj inicjatyw w stosunku do innych regionów naszego kraju.

Myślę, że z jednej strony przytoczone w tekście przykłady dokumentów projektowych, a z drugiej – podejmowane rzeczywiste działania na rzecz ekonomii społecznej potwierdzają obecność przedsiębiorczości społecznej w naszym regionie. Konkretnie przykłady inicjatyw samorządów miały dowieść możliwej roli tych podmiotów w kształtowaniu wizji rozwoju lokalnego z uwzględnieniem pragmatycznych założeń przedsiębiorczości społecznej widzianej nie tylko jako program interwencji socjalnej na rzecz wykluczonych społecznie,

²⁶ Choć idea partnerstwa terytorialnego znana była wcześniej, bo już w latach 90. XX w., to szczególnie ich rozwój wiąże się z wejściem Polski do Unii Europejskiej i partycypacją naszego kraju w programach LEADER+; zob. M. Furmankiewicz, K. Królikowska, *Partnerstwa terytorialne na obszarach wiejskich w Polsce w latach 1994–2006*, Wrocław 2010.

²⁷ Zob. <http://www.old.kpces.byd.pl>.

ale też jako działanie na rzecz *empowermentu* – usamodzielniania, uobywatelniania, wzmacniania lokalnych sił społecznych w drodze aktywnej integracji. Ostatecznie zadania te są realizacją zapisu w *Konstytucji RP*, w której czytamy (w Preambule): „jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”²⁸. A krytyczne akcenty płynące z analiz zaangażowania niektórych jednostek samorządu terytorialnego w te procesy pokazują możliwości, jakie nadal drzemią w zarządzanych gminach czy powiatach.

²⁸ *Konstytucja RP* (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).