

# Jak finansować współpracę?

Przegląd istniejących możliwości  
oraz dobrych praktyk finansowania  
poszczególnych elementów działań

związanych z wykorzystaniem  
podmiotów ekonomii społecznej  
przy realizacji zadań samorządu


**Krzysztof Cibor**

Jak finansować współpracę? Przegląd istniejących możliwości oraz dobrych praktyk finansowania poszczególnych elementów działań związanych z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej przy realizacji zadań samorządu

FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych  
www.fise.org.pl

Autor: Krzysztof Cibor

Korekta: Dąbrówka Mirońska

Opracowanie graficzne i skład: Agencja 

Druk: Chromapress

ISBN 978-83-61979-38-8

Warszawa 2015

Tekst publikacji jest dostępny na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL). Pewne prawa zastrzeżone. Zezwala się na wykorzystanie tekstu zgodnie z licencją pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów i FISE jako właścicieli praw do tekstu. Pełna treść licencji: <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/legalcode>.

Publikacja z cyklu „Spółdzielczość socjalna w realizacji usług użyteczności publicznej. ABC spółdzielczości socjalnej” powstała w ramach projektu „System wzmacniania potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Publikacja bezpłatna.

Publikacja wydrukowana na papierze ekologicznym z certyfikatem FSC.

# Spis treści

Wstęp .....	2
Czy standardy muszą kosztować? .....	3
Jak to robią najlepsi .....	8
Poznań-Piątkowo – dobrze skonstruowane partnerstwo .....	8
Brzeziny – kompleksowe podejście i duży zakres działań .....	10
Wielkopolska – monitoring ma znaczenie .....	13
Mrągowo – jak ważna jest partycypacja .....	19
Podsumowanie dobrych praktyk .....	22
Instrumenty finansowe .....	24
Europejski Fundusz Społeczny (PO WER, RPO) .....	24
Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) .....	25
Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2014–2020 (FIO) .....	26
Fundusz pracy/Program Aktywizacja i Integracja (PAiI) .....	27
Pożyczki .....	28
Środki wewnętrzzbudżetowe .....	28

# Wstęp

Podręcznik ten nie jest spisem potencjalnych źródeł finansowania działań samorządu związanych ze wzmacnianiem współpracy z sektorem ekonomii społecznej (choć w ostatniej części podajemy kilka informacji również na ten temat). Wiemy z doświadczenia, że samorządy są dość skuteczne w pozyskiwaniu środków. Dużo trudniejsze jednak okazuje się takie wydawanie tych środków, by mogły one służyć jak najbardziej efektywnie. Dlatego, aby zainspirować urzędników zainteresowanych wprowadzeniem na terenie swojej gminy czy powiatu standardów współpracy jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup> (JST) z podmiotami ekonomii społecznej (PES) przy realizacji usług społecznych, opisałiśmy kilka przykładów, które pokazują, że ekonomia społeczna naprawdę się opłaca, choć czasem trzeba w nią zainwestować niemałe środki (nie tylko finansowe).

---

<sup>1</sup> Wytyczne Ministra Pracy i Polityki Społecznej – standardy współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi w zakresie realizacji usług społecznych użyteczności publicznej (w interesie ogólnym), projekt, Warszawa 2015.

# Czy standardy muszą kosztować?

Argumentem, który pojawia się w rozmowach na temat możliwości wykorzystywania podmiotów ekonomii społecznej przy realizacji zadań samorządowych, są kwestie związane z finansami. Osoby odpowiedzialne za budżet gminy czy powiatu wskazują na przykład, że stosowanie klauzul społecznych jest kosztowne. Po pierwsze – sugerują urzędnicy – sama usługa może kosztować więcej niż w przypadku podmiotu wybranego jedynie na podstawie kryterium ceny. Po drugie kosztować będzie również czas, który niekiedy trzeba poświęcić na to, by zadania publiczne zaczęły być realizowane przez dobrej jakości przedsiębiorstwa społeczne czy jakiegokolwiek inne podmioty zatrudniające osoby z grup zagrożonych wykluczeniem. Po trzecie kosztowny może się okazać ewentualny spór z podmiotami, które po przegranej przetargu zdecydują się na procedurę odwoławczą. Po czwarte kosztują również konsekwencje działań Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO), które – w przekonaniu niektórych samorządowców – mogą kwestionować klauzule społeczne.

Po piąte wreszcie – jak przekonują niektórzy – koszty wzrosną dodatkowo, gdy okaże się, że usługa została wykonana źle i całą procedurę trzeba będzie powtarzać.

Na szczęście podobne postawy są wśród władz samorządowych coraz rzadsze. Właściwie każdą z wyżej wymienionych uwag można łatwo odeprzeć i urzędnicy już to wiedzą. Przygotowanie się do kupowania nie tylko usług, lecz także społecznej wartości dodanej wymaga pewnej pracy na początku, ale później nie generuje dodatkowych kosztów transakcyjnych. Przegrani nie kwestionują przetargów z klauzulami częściej niż tych, które są ich pozbawione. RIO, wraz ze wzrostem popularności klauzul społecznych oraz kolejnymi szkoleniami, coraz lepiej rozumieją ideę, która za tym stoi. Ci, którzy regularnie korzystają z usług podmiotów ekonomii społecznej, wiedzą również, że nie da się zarzucić im gorszej jakości. Owszem, zdarzają się przedsiębiorstwa społeczne, które nie są w stanie sprostać powierzonymu zadaniu, ale równie często zdarza się to w przy-

padku zwykłych biznesów. Jest to jedynie kolejny argument za tym, by samorząd budował trwałe partnerstwa z lokalną gospodarką, w ramach których strona publiczna i biznes (również ten społeczny) wzajemnie uczą się swoich potrzeb i możliwości oraz wspólnie pracują na rzecz poprawy jakości.

A co z ceną? Tu sprawa nie jest taka prosta. Oczywiście praca przedsiębiorstwa, które generuje dodatkową wartość społeczną (na przykład zatrudniając osoby z grup zagrożonych wykluczeniem) z jednej strony będzie droższa niż praca firmy nastawionej na maksymalizację zysku poprzez cięcie kosztów (która nie tylko nie zatrudnia osób z grup trudno zatrudnialnych, lecz nawet tym osobom, które w niej pracują, oferuje bardzo złe warunki, często bez kodeksowych umów itd.). Z drugiej strony spółdzielnia socjalna jest z natury mniej kosztochłonnym przedsiębiorcą, gdyż najistotniejszy jej cel to utrzymanie i rozwijanie miejsc pracy, a nie generowanie zysku dla udziałowców. Nadwyżkę bilansową spółdzielni socjalnej przeznaczają się w całości na reintegrację społeczną i zawodową oraz jej rozwój. Nie wynika z tego bynajmniej, że spółdzielnia socjalna realizuje usługi za półdarmo. Jest ona efektywna kosztowo i może być atrakcyjna cenowo w stosunku do przedsiębiorstw prywatnych, jednocześnie świadcząc usługi również wysokiej jakości.

Oczywiście, gdyby przedsiębiorstwa społeczne i inne podmioty zatrudniające osoby

marginalizowane na rynku pracy były w stanie zawsze sprzedawać swoją pracę tanio, nie byłoby potrzeby wprowadzania klauzul społecznych, a zamówienia publiczne oparte na wyłącznym kryterium najniższej ceny byłyby racjonalnym rozwiązaniem. Jednak tak się nie dzieje. W praktyce najniższa cena jest destrukcyjna, zarówno dla sektora publicznego i stojących przed nim zadań, jak i dla przedsiębiorców oraz ich pracowników. Często dochodzą do nas informacje na temat przetargów, które się nie udały ze względu na to, że cena, która wygrała, była tak zaniżona, iż przedsiębiorca nie zdołał zrealizować za nią zamówienia. Klauzule społeczne oraz inne formy realizowania zamówień publicznych w sposób odpowiedzialny społecznie służą osiągnięciu dodatkowych korzyści dla lokalnej wspólnoty przy okazji zakupów za środki publiczne. Owszem, wydatki są wyższe, ale – jeśli zostaną mądrze zaplanowane – prowadzą do obniżenia wydatków w innych obszarach (na przykład pomocy społecznej). Tak rozumiana ekonomia społeczna, czy też odpowiedzialne społecznie zakupy, są po prostu mądrą inwestycją w rozwój lokalnej społeczności. Warunkiem jest – jak w przypadku każdej inwestycji – jej planowość. I to również może generować koszty, ale – jak pokazują doświadczenia niektórych polskich samorządów – dość dobrze się zwraca.

*W Standardach współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze spółdzielniami socjalnymi czytamy:*

*Funkcjonowanie spółdzielni socjalnych osób prawnych utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego może przynieść szereg korzyści, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Oprócz stworzenia możliwości realizacji potrzeb samorządu w zakresie gospodarki komunalnej, funkcjonowanie spółdzielni socjalnej daje możliwość realizacji celów społecznych. Spółdzielnia socjalna [...] może przyczynić się do poprawy dobrostanu osób zatrudnionych przez spółdzielnię, zarówno w kontekście ekonomicznym, jak i trwałej aktywizacji zawodowej. To z kolei, poprzez [...] usamodzielnienie, może mieć konsekwencje dla zmniejszenia w przyszłości wydatków na rzecz utrzymania takiej osoby, zarówno realizowanych jako zadania zlecone, jak i własne gminy. Nie jest również wykluczone, że zatrudniając osobę – mieszkańca gminy – w spółdzielni socjalnej utworzonej przez jednostkę samorządu terytorialnego, ta ostatnia przyczynia się do poprawy (choćby minimalnej) struktury przychodów gminy. Wypłata wynagrodzenia osobie zatrudnionej (a więc i wydanie wynagrodzenia przez tę osobę), w konsekwencji może prowadzić do uzyskania wyższych przychodów z podatków bezpośrednich i pośrednich.*

Cytat ten powinien nam przypomnieć, że oczywiście wydatki, które zmuszony będzie ponieść samorząd w ramach systemowego podejścia do skutecznej i korzystnej współpracy z podmiotami ekonomii społecznej przy realizacji usług społecznych,

nie ograniczają się jedynie do samego etapu zakupu. Przypomnijmy, że standardy współpracy, stworzone w ramach projektu „W sieci dobrych połączeń”, zakładają kilka faz. Ostatecznym efektem ich przeprowadzenia ma być **sprawnie funkcjonujący mechanizm realizacji dobrej jakości usług społecznych, dostępnych dla obywateli i realizowanych przy wykorzystaniu lokalnych zasobów społecznych.**

Fazy realizacji standardu współpracy JST–PES i generowane przez nie koszty:

› **Faza diagnozy społecznej, obejmująca zdefiniowanie kwestii do rozwiązania** i osiągnięcie poziomu wiedzy, który umożliwi realizację dalszych kroków na podstawie dowodów opartych na informacjach pochodzących zarówno od podmiotów i instytucji, jak i samych obywateli.

**Koszty:** organizacja procesu partycypacyjnego, konsultacje, zbieranie danych, diagnoza.

› **Faza programu rozwoju usług społecznych** – obejmująca rozpoczęcie prac nad instytucjonalizacją rozwiązania kwestii związanych z realizacją usług, tworzenie spójnej koncepcji działań publicznych i partnerstwa publiczno-społecznego w jej realizacji.

**Koszty:** opracowanie sieci i pakietów usług, spotkania zespołów, przygotowanie programu rozwoju usług społecznych.

- › **Faza wsparcia obywateli i działań samorządu na rzecz rozwoju usług** – obejmująca tworzenie zintegrowanej „wiązki” podmiotów i instytucji, w tym poprzez wsparcie istniejących i tworzenie nowych podmiotów o charakterze kooperatywnym, umożliwiając realizację przyjętych w poprzedniej fazie koncepcji.

**Koszty:** tworzenie nowych spółdzielni socjalnych, tworzenie miejsc w istniejących spółdzielniach, szkolenia, doradztwo, dotacje, pożyczki.

- › **Faza realizacyjna** – mająca na celu proces wdrażania przyjętych działań, opartych na diagnozie, koncepcji, odpowiedzialnych podmiotach i instytucjach. Ta faza obejmuje procedury i standardy usprawniające działania, dokonywanie celowych zakupów usług lub ich zlecenia w różnych formułach, tworząc spójną sieć usługodawców.

**Koszty:** zlecenie usług podmiotom ekonomii społecznej (zamówienia publiczne, konkursy, inne), stosowanie, wdrażanie, ewaluacja i monitoring standardów.

Koszty, które będą generowane przy okazji wdrażania powyższych standardów, będą oczywiście zależały od wielu czynników, takich jak: zakres usług mających zostać objętych współpracą, dotychczasowy stan tej współpracy, poziom rozwoju lokalnej ekonomii społecznej, wielkość i liczebność gminy czy powiatu.

Wiele z tych kosztów (takich jak organizacja spotkań, zbieranie danych, diagnoza, program rozwoju) są albo zadaniami samorządu i z tego tytułu stanowią już teraz pozycję w budżecie gminy czy powiatu, albo też mogą bez większych przeszkód zostać wpisane w codzienne działania urzędu. Jednak część kosztów to wydatki ekstra, zmuszające do zmiany podejścia, znalezienia rezerw albo szukania dodatkowych źródeł wpływów do budżetu.

Tymi kosztami będą w pierwszej kolejności:

1. Wydatki związane z partycypacją przy okazji tworzenia diagnozy.
2. Przygotowanie programu rozwoju usług społecznych w taki sposób, by można było efektywnie je realizować (wiązki usług).
3. Wspieranie nowych i istniejących podmiotów ekonomii społecznej.
4. Dodatkowe koszty związane ze zlecaniem usług (koszty przygotowania przetargów, ewentualnie wyższe wartości zamówień związane z klauzulami społecznymi).
5. Ewaluacja, monitoring, korekta w istniejących programach i procedurach.

**Kosztów związanych z realizacją tych działań nie da się uniknąć, jeśli chcemy, aby nasz proces przyniósł odpowiednie skutki.** Aby piec lokalnej współpracy samorządu i przedsiębiorstw społecznych zaczął dobrze



grzać, trzeba dorzucić odpowiednio dużo paliwa. Jednak, jak pokazują przykłady opisane poniżej, nawet całkiem spore wydatki w dłuższej perspektywie będą oznaczać korzyści dla samorządu. Dlatego nie należy się ich bać. Warto natomiast zastanowić się, w jaki sposób je sfinansować.

Zanim jednak do tego przejdziemy, przyjrzyjmy się kilku przykładom, które pokazują, jak samorządy i instytucje samorządowe w różnych częściach kraju radziły sobie z wydatkami związanymi z wymienionymi wyżej punktami i jakie były rezultaty ich działań.

# Jak to robią najlepsi

Przedstawione poniżej cztery dobre praktyki służą inspiracji, w jaki sposób szukać środków na sfinansowanie nowych zadań, ale również – gdzie można szukać oszczędności, a kiedy nowe wydatki traktować jako inwestycję przynoszącą konkretne korzyści. Staraliśmy się tak dobrać przykłady, by były stosunkowo blisko kwestii, których dotyczą standardy współpracy między JST a PES w zakresie zlecania usług. Chcieliśmy również, mimo że nie może tu być mowy o prostym przeniesieniu pomysłu na inny grunt, aby poszczególne praktyki obejmowały różne fazy standardu. Przykłady pierwszy i drugi dotyczą głównie tworzenia polityki i wdrażania jej w życie (w tym wspierania przedsiębiorstw i osób w działaniach ekonomii społecznej). Przykład trzeci odnosi się do fazy monitoringu, a czwarty – do diagnozy i partycypacyjnego budowania wiedzy niezbędnej do stworzenia dobrej strategii.

Dobre praktyki zaczerpnięto między innymi z atlasów na stronach [atlas.ekonomiaspoleczna.pl](http://atlas.ekonomiaspoleczna.pl) i [partycypacja.fise.org.pl](http://partycypacja.fise.org.pl), gdzie można dowiedzieć się o nich więcej, poszukać również innych inspiracji i znaleźć kontakty do osób, które wdrażały je w życie.

## **Poznań-Piątkowo.**

### **– dobrze skonstruowane partnerstwo**

W Poznaniu, na osiedlu Piątkowo, działa swoiste konsorcjum przedsiębiorczości społecznej. W jego skład wchodzi stowarzyszenie prowadzące Centrum Integracji Społecznej oraz kilka spółdzielni socjalnych powstałych z inicjatywy absolwentów CIS. Konsorcjum powstało we współpracy z poznańskim Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie i spółdzielnią mieszkaniową, by rozwiązać problem zadłużonych mieszkańców osiedla. W wyniku rozwoju CIS i powstawania nowych spółdzielni, przy raczej niewielkich inwestycjach ze środków publicznych, osiągnięto nie tylko poprawę jakości życia kilkuset osób, lecz także stworzono zespół przedsiębiorstw zapewniających stosunkowo wysokiej jakości usługi komunalne i opiekuńcze na terenie osiedla.

W 2006 roku kilkaset rodzin mieszkających w Piątkowie zalegało z czynszem. Łączna wysokość długu wynosiła kilka milionów złotych. Kilkadziesiąt rodzin z powodu zaległości otrzymało wyroki eksmisyjne. W tej sy-

tuacji Poznańska Spółdzielnia Mieszaniowa zwróciła się do Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, która zaproponowała utworzenie (we współpracy ze spółdzielnią i poznańskim Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie) programu aktywizującego bezrobotnych z Piątkowa. W 2006 roku powstało Centrum Integracji Społecznej Piątkowo (CIS) – filia Stowarzyszenia Szkoła „Barki” im. Hansa Christiana Kofoeda (od 2008 roku CIS prowadzony jest przez Stowarzyszenie ETAP). Organizatorzy CIS przygotowali program działania odpowiadający na potrzeby osób bezrobotnych, ich rodzin i otoczenia.

Warsztaty w piątkowskich CIS są prowadzone z myślą o tym, aby ich absolwenci zdobywali kwalifikacje realnie potrzebne na lokalnym rynku pracy. Spółdzielnia mieszkaniowa zleca stowarzyszeniu pielęgnację zieleni, a podopieczni CIS uczą się, wykonując pracę potrzebną mieszkańcom. Część pracy wykonują spółdzielnie socjalne, których pracownicy i członkowie rekrutują się z absolwentów CIS.

Mimo początkowej nieufności usługi spółdzielni socjalnych są wyjątkowo dobrze oceniane przez spółdzielnię mieszkaniową i mieszkańców osiedla.

Spółdzielnie socjalne nie powstawały na siłę. Dopiero gdy zbierała się grupa, która razem pracowała i dogadywała się, instruktor warsztatu proponował założenie kooperatywy. Pierwsza spółdzielnia socjalna, Tajem-

niczy Ogród, powstała w 2007 roku. Kolejną spółdzielnią, założoną w 2010, był Tamaryszek, który wyspecjalizował się w ogrodnictwie. Spółdzielnie minimalizują swoje koszty między innymi poprzez współpracę, pożyczają sobie sprzęt, dzielą doświadczeniem oraz większymi zamówieniami. Kolejna spółdzielnia to MONIA, której główna działalność skupia się wokół opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi.

Stowarzyszenie, aby zwiększyć szanse spółdzielni, pomaga im jeszcze przez pewien czas po zarejestrowaniu, między innymi poprzez wsparcie merytoryczne, ale również oddając im część swoich zleceń.

CIS finansowany jest z własnej działalności (głównie prac na osiedlu) i środków przekazywanych przez miasto (z profilaktyki antyalkoholowej). W poprzednich latach część budżetu pochodziła z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, który otrzymał duży grant i wpisał do niego CIS jako narzędzie aktywizacji. Niestety – jak to bywa w przypadku środków projektowych – to źródło finansowania w pewnym momencie się skończyło. Dlatego – jak podkreślają pracownicy stowarzyszenia – tak ważne jest budowanie trwałych przychodów w ramach działalności gospodarczej.

Przykład Piątkowa pokazuje, jak istotne w produktywnym wykorzystaniu dostępnych zasobów jest prawidłowe rozpoznanie potencjalnych partnerów oraz połączenie

ich największych potencjałów w dobrze funkcjonujący, uzupełniający się organizm. Działa to zarówno na poziomie merytorycznym (poszczególni aktorzy uzupełniają swoją wiedzę i doświadczeniem wiedzę i doświadczenie pozostałych i w ten sposób pozwalają na bardziej efektywne budowanie systemu świadczenia usług oraz realizacji celów społecznych), jak i na poziomie finansowym (to, co dla jednego partnera jest kosztem, dla drugiego będzie przychodem. Połączenie sił pozwala wyzwolić się z okowów tradycyjnej gry rynkowej i w ponoszonych kosztach widzieć społeczny zysk).

Druga ważna lekcja płynąca z przykładu piątkowskiego każe nam zwrócić uwagę na to, że samorządowe wydatki mogą przynosić różne zwroty. Uczenie uczestników CIS podstawowych prac kuchennych nie przynosiło w Piątkowie wystarczająco dobrego rezultatu, choć wskaźnik oczekiwany przez samorząd został z pewnością osiągnięty. Za te same (a być może nawet mniejsze) pieniądze można było jednak zorganizować warsztat, który w większym stopniu odpowiadał potrzebom lokalnego rynku pracy oraz kwalifikacjom uczestników CIS. Zwiększenie inwestycji w wiedzę i doświadczenie uczestników zajęć osiągnięto poprzez dodatkową inwestycję – w docelowe miejsca pracy. Dodatkowo wypracowano model, który pozwalał uczestnikom CIS gromadzić podczas zajęć kapitał na rzecz raczkującej spółdzielni, co jest bardzo ważnym czynnikiem sukcesu.

Jest wreszcie jeszcze jeden niezwykle istotny wątek. Otóż Piątkowo uczy nas, jak ważne jest niepoleganie jedynie na środkach projektowych. Gdy pieniądze z Europejskiego Funduszu Społecznego kończą się, razem z nimi zostaje zredukowana jedna trzecia przychodów CIS. CIS i stowarzyszenie starały się przygotować dobrze do tej sytuacji poprzez uruchomienie przedsiębiorstwa społecznego pozwalającego ściągać kapitał z rynku, co swoją drogą dobrze pokazuje, na czym powinny skupiać się działania finansowane ze środków grantowych: nie wyłączenie (a nawet nie przede wszystkim) na konsumpcji tych środków, ale raczej na takim ich wydawaniu, by tworzyć trwałe podstawy rozwoju po wygaśnięciu finansowania.

## **Brzeziny** **– kompleksowe podejście** **i duży zakres działań**

Chyba najlepiej znanym przykładem polskiego samorządu, który z przedsiębiorczości społecznej uczynił inwestycję, a nie koszt, jest gmina Brzeziny. Funkcjonuje tam duża spółdzielnia socjalna, której jedynymi członkami są samorządy Brzezin i sąsiedniej gminy Rogów. Władze tych jednostek samorządu terytorialnego, opierając się na opinii Urzędu Zamówień Publicznych, zlecają spółdzielni zadania w trybie bezprzetargowym. Zdaniem burmistrza Marcina Pluty, dzięki współpracy udaje się zaoszczędzić konkretne pieniądze.

Burmistrz Brzeziny od samego początku urzędowania zamierzał część problemów społecznych na terenie miasta i gminy rozwiązać za pomocą narzędzi przedsiębiorczości społecznej. Niestety, pierwsza spółdzielnia socjalna, założona przez osoby fizyczne, nie spełniła oczekiwań. Pracownicy tej spółdzielni, rekrutujący się z grupy osób zagrożonych wykluczeniem, nie do końca radzili sobie z wyzwaniem, jakim było prowadzenie przedsiębiorstwa realizującego usługi komunalne. Jednak jeszcze większym problemem było to, że już w pierwszym przetargu na realizację zamówienia ze strony gminy, mimo zastosowania klauzul społecznych, spółdzielnia przegrała z komercyjnym podmiotem zatrudniającym osoby spoza gminy. W tej sytuacji burmistrz Pluta postanowił szukać rozwiązań, które sprawią, że przedsiębiorczość społeczna będzie realnie służyła członkom lokalnej społeczności – zarówno dając im zatrudnienie, a przez to obniżając wydatki na cele socjalne, jak i poprzez świadczenie potrzebnych do życia gminy usług. W rezultacie dwie sąsiadujące gminy, Brzeziny i Rogów, wstąpiły w poczet członków spółdzielni, dokapitalizowały ją i po pewnym czasie, kiedy spółdzielnia miała już jedynie członków instytucjonalnych, doprowadziły do jej rozwoju z korzyścią dla wszystkich.

Communal Service od 1 maja 2012 odpowiada za czystość i porządek na terenie Miasta i Gminy Brzeziny, realizując powierzone zadania w zakresie: utrzymania czystości

w mieście, porządkowania ulic, chodników i skwerów, utrzymania i konserwacji zieleni miejskiej, utrzymywania dobrego stanu dróg, zapewniania opieki bezdomnym zwierzętom oraz ich wyłapywania. Spółdzielnia prowadzi także działalność komercyjną, oferuje między innymi przeprowadzki i przewóz rzeczy, koszenie trawy, układanie kostki brukowej, przycinanie gałęzi, równanie terenu, odśnieżanie. Na terenie Brzeziny działa również punkt selektywnego zbierania odpadów komunalnych, w którym znalazło zatrudnienie wielu nowych pracowników spółdzielni. W pewnym momencie Communal Service zatrudniała nawet 50 osób.

Głównymi klientami spółdzielni są samorządy będące jej członkami. Dzięki temu, że sprawują one nad spółdzielnią nadzór właścicielski, a ponadto większość jej działań nastawiona jest na realizację ich zamówień, może zostać zastosowana formuła powierzenia zleceń w drodze pozaprzetargowej. Brzeziny pod tym względem są pionierem i liderem na skalę krajową.

*Należy stwierdzić, iż 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, o ile będą spełnione dwa podstawowe warunki, tj. jednostki samorządu tery-*

*torialnego będą sprawowały pełną kontrolę nad spółdzielnią, a spółdzielnia będzie wykonywała swoją działalność w zasadniczej części na rzecz tych jednostek.*

Opinia prawna UZP, 2012-08-01,  
<http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2178>

Co ważne, jak podkreślają klienci spółdzielni, świadczone przez nią usługi są profesjonalne, ale i atrakcyjne cenowo. Sami pracownicy spółdzielni wskazują, że ich praca jest obecnie o około 10% tańsza niż ta oferowana przez porównywalne podmioty. Jest jeszcze jeden zysk, jaki mogą odnotować gminni zlecciodawcy, korzystając z kompleksowego powierzania realizacji usług komunalnych jednemu, zależnemu od siebie podmiotowi: wcześniej prace były zlecane różnym podmiotom prywatnym, co oznaczało szereg komplikacji i dodatkowych kosztów. Obsługa przetargów, brak standardów świadczenia usług, problemy z koordynacją różnych działań – wszystko to w oczywisty sposób podnosiło koszt realizacji usług na odpowiednim poziomie. Problemy te zniknęły, od kiedy niemal wszystkie usługi komunalne są świadczone przez Communal Service.

Brzeziny nie ograniczają swoich działań jedynie do zlecania zadań jednej spółdzielni w systemie bezprzetargowym. Kompleksowe podejście do ekonomii społecznej polega również na szerokim stosowaniu klauzul społecznych (mimo początkowych problemów

z tym narzędziem). Miasto zdecydowało się na klauzulę zastrzeżoną, wspierającą osoby niepełnosprawne, gdyż – jak powiedział Pluta – ograniczona mobilność tych osób daje wysokie gwarancje, że pieniądze wydane na zamówienie będą rzeczywiście pracowały lokalnie.

W Brzezinach zaczęto stosować **zamówienia „hybrydowe”**, czyli łączyć klauzulę zastrzeżoną (pozwalającą ograniczyć podmioty biorące udział w przetargu do takich, które zatrudniają osoby niepełnosprawne) z klauzulą zatrudnieniową (zakładającą, że do realizacji zamówienia zostanie zatrudniona odpowiednia liczba osób z grup zagrożonych wykluczeniem). Takie rozwiązanie pozwala wzmocnić efekt działania klauzul. Dzięki temu zlecciodawca ma nie tylko pewność, że dane przedsiębiorstwo zatrudnia lokalnie, lecz także gwarancję, że przy realizacji zamówienia zatrudnienie znajdą osoby w trudnej sytuacji na rynku pracy.

Co ważne, zanim Brzeziny zdecydowały się na stosowanie klauzul, dokładnie zbadały zasoby lokalnej siły roboczej z grup zagrożonych wykluczeniem. To pozwoliło im realnie planować użycie tego narzędzia aktywnej polityki społecznej i stawiać sobie konkretne cele. **Miasto przeprowadziło analizę, z której wynikało, że na lokalnym rynku pracy jest około 300 osób niepełnosprawnych, które mogłyby zostać zatrudnione przy realizacji zamówień.**

– Stawiamy na niepełnosprawnych, bo mamy ich dużo, są potrzebni miastu jako pełnosprawni obywatele i tak ich traktujemy – mówi burmistrz Pluta.

Dzięki masowemu – jak na polskie warunki – stosowaniu klauzul maleją również koszty transakcyjne. Urząd miasta wie już, jak przeprowadzić cały proces, ma wzory umów oraz procedury, nie musi zatem każdorazowo inwestować zasobów finansowych, organizacyjnych i dodatkowego czasu w dopisywanie klauzul do warunków zamówienia. – Jest to dla nas tak normalne, że tylko obliczamy ryzyko, czy coś może się nie udać siłami PES i stosujemy je tak, jakby to był prawny obowiązek – mówi z dumą Marcin Pluta.

Przykład Brzezin pokazuje przede wszystkim korzyści płynące z kompleksowego, przemyślanego i opartego na danych podejścia władz do kontraktowania zadań przedsiębiorstwom społecznym. Druga istotna nauka to udowodnienie, że odważne działanie i duże inwestycje mogą przynieść konkretne rezultaty. W 2013 roku burmistrz Pluta deklarował, że wartość kontraktów dla spółdzielni socjalnych wynosi około dwóch milionów złotych (cały budżet miasta to około 30 milionów złotych). Poza tymi pieniędzmi (które trudno traktować jako dotację, gdyż takie same – a być może nawet większe – środki gmina wydałaby, zlecając działania podmiotom komercyjnym), do spółdzielni socjalnej trafia również wsparcie – głównie

merytoryczne i rzeczowe z tytułu nadzoru właścicielskiego oraz różnego rodzaju dotacje z Funduszu Pracy i PFRON (nie obciążające budżetu gminy). Ponadto spółdzielnia realizuje czasami projekty współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dzięki tym różnorodnym źródłom przychodów stabilnie funkcjonuje na lokalnym rynku. Co zaś gmina ma w zamian, poza odpowiedniej jakości usługami? W 2013 roku Pluta deklarował, że wydatki na pomoc społeczną w gminie spadły o prawie 40%. Jego zdaniem stało się tak przede wszystkim dzięki temu, że osoby z grup marginalizowanych przeszły z kategorii kosztu do kategorii inwestycji.

## Wielkopolska

### – monitoring ma znaczenie

System monitoringu sektora ekonomii społecznej to element innowacyjnego projektu testującego pod nazwą „Wielkopolskie Centrum Ekonomii Solidarności – koordynacja na rzecz zapewnienia trwałości funkcjonowania instytucji ekonomii społecznej”. Zarówno projekt, jak i sam monitoring były współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (środki Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki). System monitoringu został opracowany i przetestowany przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu we współpracy z firmą badawczo-konsultingową Coffey International Development.

Samorząd Województwa Wielkopolskiego podjął próbę wypracowania kompleksowej polityki wsparcia ekonomii społecznej. Próba ta z jednej strony opierała się na budowanym Regionalnym Planie Rozwoju Ekonomii Społecznej na lata 2013–2020, z drugiej – korzystała z rozwiązań testowanych w ramach projektu WCES. W rezultacie sformułowano założenia i narzędzia polityki wsparcia ekonomii społecznej zorientowane na wymierne rezultaty do osiągnięcia.

Punktem wyjścia do opracowania metod koordynacji działań w obszarze ekonomii społecznej w regionie była diagnoza sektora. Na podstawie badań i konsultacji zespół zajmujący się diagnozą przygotował zestaw pięciu rozwiązań, które odpowiadają na potrzeby grup docelowych oraz bariery rozwoju ekonomii społecznej w regionie. Rozwiązaniami tymi były: system monitoringu sektora ekonomii społecznej, system informatyczny koordynacji działań w obszarze ekonomii społecznej, model inkubacji przedsiębiorstw tworzonych przez osoby zagrożone wykluczeniem społecznym (lub zatrudniających takie osoby), model partnerstwa prywatno-społecznego oraz model edukacyjny szkoleń dla animatorów/tutorów ekonomii społecznej.

Monitoring ma tak istotne znaczenie w całej konstrukcji systemu wsparcia, ponieważ – jak piszą twórcy podręcznika wdrożeniowego systemu – powinien on służyć kluczowym interesariuszom do upewnienia się,

że podejmowane działania przyczyniają się do osiągnięcia wyznaczonych celów. W tym sensie nie jest uwieńczeniem pewnego procesu, ale jego ogniwiem. Wnioski wyciągnięte z monitoringu mają posłużyć do korekty założeń. Wysokiej jakości system monitorowania musi być bowiem tworzony w ścisłym związku z planowaniem i wdrażaniem polityk publicznych, których dotyczy.

System monitoringu opracowany w ramach WCES jest, mówiąc ogólnie, zestawem wskaźników i procedur ich pozyskiwania. Wskaźniki te mają umożliwić zbieranie w sposób systematyczny danych, które pozwolą ocenić stopień osiągnięcia wyznaczonych rezultatów polityki wspierania ekonomii społecznej. Jest to o tyle istotne, że tworzona w Wielkopolsce polityka wspierania ekonomii społecznej ma być nastawiona na realizację określonych rezultatów, a nie na wykonanie pewnych działań. Poza wskaźnikami oraz metodami pozyskiwania danych na system składa się również koncepcja, w jaki sposób należy nim zarządzać.

Koncepcja systemu monitoringu skupia się także na metodach wyboru odpowiednich wskaźników rezultatu. Tu możemy przeczytać między innymi o tym, jak efektywnym sposobem doboru wskaźników jest tworzenie listy wskaźników w sposób partycypacyjny, w oparciu o uczestnictwo kluczowych interesariuszy badanych procesów. Jak piszą autorzy podręcznika wdrożeniowego, zaangażowanie różnych stron służy:



- upewnieniu się, że wskaźniki właściwie mierzą zaplanowaną zmianę i spełniają kryteria jakościowe,
- budowaniu zaangażowania w dążeniu do osiągnięcia rezultatów,
- komunikowaniu powiązań pomiędzy rezultatami i wskaźnikami,
- upewnieniu się, że system jest jak najbardziej praktyczny i ukierunkowany na właściwe zjawiska.

Wielkopolski system monitorowania zawiera blisko 50 wskaźników dla celu strategicznego i rezultatów pośrednich; dla większości z nich podano wartość bazową (patrz tabela). Informacje o tym, jak wskaźniki te będą się zmieniać w wyniku podejmowanych działań, mają kilka niezależnych źródeł: dane zastane (PFRON, WUP, GUS, DPP MPiPS, OWES), dane od ośrodków wsparcia ekonomii społecznej, dedykowane badania przedsiębiorstw społecznych, badania efektu zatrudnieniowego netto, badania samorządu i badania opinii publicznej. Pozyskiwanie danych z wielu źródeł oczywiście znacznie podnosi koszt monitoringu, ale – zdaniem twórców systemu – jest konieczne dla uzyskania pełnych informacji na temat funkcjonowania sektora ekonomii społecznej. Dane pozyskane z różnych źródeł mogą być ponadto poddane triangulacji. Autorzy systemu monitoringu zwracają też między innymi uwagę na to, że niektóre badania (jak na przykład kwestionariusze dla podmiotów ekonomii społecznej) będą

bardziej efektywne, jeśli skoordynuje się pozyskiwanie danych (przedsiębiorstwa społeczne odpowiadają na wiele różnych kwestionariuszy, część danych niektóre z form prawnych muszą przekazywać do instytucji nadzorujących na podstawie przepisów prawa. Skoordynowanie akcji zbierania danych pozwoli więc na podniesienie jakości tych informacji, ale również na globalne ograniczenie kosztów monitoringu).

Zresztą kosztom monitoringu autorzy systemu poświęcają w podręczniku wdrożeniowym osobny rozdział, obliczając, ile pieniędzy należy zarezerwować na jednorazowe zasilenie systemu danymi. Podane są orientacyjne ceny za różne formy wywiadów czy pozyskania danych, które zakłada system (od 30 do 80 złotych za wywiad, w zależności od jego złożoności i formuły). Są też wyliczenia dotyczące kosztów obsługi całego procesu, na co składa się przede wszystkim pensja osób, które muszą między innymi: pozyskać dane od instytucji publicznych, uruchomić badania wśród interesariuszy i nadzorować ich realizację, kontrolować jakość otrzymanych baz danych, uzupełniać braki w danych, wyliczać wartości wskaźników monitoringowych, opracować raport. Zdaniem autorów podręcznika, przy założeniu, że są to osoby doświadczone w koordynacji badań oraz znające system, minimalne zaangażowanie osobowe należy ustalić na poziomie około ośmiu miesięcy pracy w wymiarze pełnego etatu.

Do powyższych kosztów należy doliczyć ewentualny zakup baz teleadresowych, co w sumie może oznaczać, że w skali dużego województwa (na przykład wielkopolskiego) jednorazowe zasilenie systemu danymi będzie kosztować nawet powyżej 50 tysięcy złotych. Z jednej strony jest to dość znaczący wydatek, wcześniej niekoniecznie uwzględniany w budżecie samorządowym, z drugiej – korzyści płynące z dobrze zanalizowanych danych są nie do przecenienia.

Jak wygląda rezultat monitoringu zgodnego z zaproponowaną metodologią, można zobaczyć na przykładzie raportu z roku 2013 wykonanego przez firmę ASM Kutno Centrum Badań i Analiz Sp. z o.o., a sfinansowanego w ramach projektu systemowego „Koordynacja i współpraca na rzecz integracji społecznej Wielkopolski”, który był realizowany w ramach Poddziałania 7.1.3 PO KL Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej i współfinansowany ze środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (<http://www.rops.poznan.pl/pub/uploaddocs/gtx/raport-koncowy-rops-wersja-do-druku.1392643779.pdf>).

W raporcie znajdziemy informacje dotyczące kondycji przedsiębiorstw i podmiotów ekonomii społecznej, sytuacji pracowników i uczestników jej podmiotów, współpracy JST z sektorem ekonomii społecznej oraz wiedzy, jaką posiadają Wielkopolanie w obszarze ekonomii społecznej.

Co ważne – jak utrzymują twórcy podręcznika wdrożeniowego, system monitoringu wsparcia ekonomii społecznej w Wielkopolsce, mimo kilku specyficznych elementów, daje się wprowadzić również w przypadku innych polityk publicznych zarządzanych przez rezultaty oraz jest możliwy do wdrożenia, po odpowiednich korektach, w innych miejscach w Polsce (podręcznik do pobrania: <http://www.wces.pl/repozytorium/category/14-podreczniki-projektu.html?download=54:system-monitoringu-sektora-ekonomii-spoecznej-podrecznik-wdrozeniowy>).

Wielkopolski przykład pokazuje po pierwsze, jak integralną częścią prowadzenia sensownej i nastawionej na rezultaty polityki publicznej jest dobry monitoring. Co ważne, widzimy również, że monitoring ten będzie najbardziej efektywny, jeśli zostanie oparty na partycypacyjnej metodzie doboru wskaźników. Po drugie dowiadujemy się, że taki monitoring niestety będzie narzędziem dość kosztownym, szczególnie jeśli – mając na uwadze dokładne naświetlenie badanych obszarów – zdecydujemy się na różnorodne źródła danych i metody ich pozyskiwania. Potrzebna nam będzie również doświadczona osoba, by dane te odpowiednio zinterpretować i wyciągnąć z nich wnioski, które mogą przyczynić się do zmian w naszych standardach. Po trzecie widzimy, że efektywność kosztową monitoringu możemy uzyskać między innymi poprzez koordynację badań z innymi ośrodkami. Monitoring

Tabela 1. Przykładowe wskaźniki dla celu strategicznego i celów niższych rzędów

Cel strategiczny: Wzrost znaczenia ekonomii społecznej w życiu społeczno-gospodarczym regionu

Definicja wskaźnika	Wartość w roku 2011
• Liczba podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych zarejestrowanych w województwie w podziale na typy podmiotów	480
• Liczba osób pracujących w PES	2336
• Liczba osób zaliczanych do grup zagrożonych wykluczeniem społecznym lub faktycznie wykluczonych, pracujących w PES	
Osoby wcześniej długotrwale bezrobotne (bezrobotne powyżej roku)	135
Osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności	791
Osoby będące wcześniej klientami pomocy społecznej	101
Osoby niepełnosprawne zatrudnione w ZAZ	409
• Odsetek osób deklarujących podejmowanie decyzji konsumpcyjnych z wykorzystaniem kryteriów społecznych	21,6%
• Odsetek instytucji publicznych kupujących dobra i usługi od PES	27%
• Wartość dóbr i usług kupionych przez JST od PES	b.d.

Rezultat I rzędu nr 2: Wzrost zaangażowania wspólnot lokalnych na rzecz PES

Definicja wskaźnika	Wartość w roku 2011
• Odsetek PES deklarujących otrzymywanie wsparcia od JST	62,8%

Rezultat pośredni 2.1: Wzrost skali wsparcia PES udzielanego przez JST

Definicja wskaźnika	Wartość w roku 2011
• Odsetek JST udzielających PES wsparcia finansowego	21,4%
• Odsetek JST udzielających PES wsparcia pozafinansowego	40,6%
• Odsetek JST zlecający PES realizację zadania publicznego lub dostarczenie towaru/usługi na mocy ustawy Prawo zamówień publicznych z wykorzystaniem klauzuli społecznej	9%

Rezultat pośredni 2.2: Wzrost skali współpracy między JST, NGO a PES

Definicja wskaźnika	Wartość w roku 2011
• Odsetek PES oceniających jako ważną i bardzo ważną dla swojego rozwoju współpracę z:	
Jednostkami samorządu terytorialnego, jednostkami podległymi i nadzorowanymi	82,1%
Organizacjami pozarządowymi	92,9%
Przedsiębiorstwami	75%
Osobami fizycznymi	76,5%

Definicja wskaźnika	Wartość w roku 2011
• Odsetek PES współpracujących z:	
Samorządem terytorialnym	45,3%
Lokalnymi organizacjami pozarządowymi	48,4%

Rezultat pośredni 2.3: Wzrost znaczenia ES w politykach regionalnych i lokalnych

Definicja wskaźnika	Wartość w roku 2011
• Indeks znaczenia ekonomii społecznej w dokumentach strategicznych	
Współtworzenie podmiotów ekonomii społecznej	31%
Dotowanie podmiotów ekonomii społecznej	20%
Użyczenie podmiotom ekonomii społecznej infrastruktury (na przykład pomieszczeń, mebli, sprzętu komputerowego)	34%
Tworzenie miejsc pracy przez wspieranie sektora ekonomii społecznej	28%
Redukcja zjawiska ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez wspieranie sektora ekonomii społecznej	48%
Współpraca urzędu z instytucjami wspierającymi rozwój sektora ekonomii społecznej	54%

Rezultat pośredni 2.4: Wzrost rozpoznawalności i wiedzy o korzyściach wynikających z ES

Definicja wskaźnika	Wartość w roku 2011
• Odsetek mieszkańców rozpoznających pojęcie ekonomii społecznej i potrafiących wskazać jego trafne znaczenie	19,6%
• Średni wynik indeksu pomiaru wiedzy o ekonomii społecznej wśród JST oraz mieszkańców województwa	22,7%
• Odsetek mieszkańców, którzy potrafią podać przykład konkretnego przedsiębiorstwa społecznego działającego na ich terenie	22,7%

Rezultat pośredni 2.5: Wzrost samostanowienia społeczności lokalnych

Definicja wskaźnika	Wartość w roku 2011
• Metody kooperacji PES z podmiotami lokalnymi	
Informowanie się o realizowanych projektach	28%
Koordynacja działań różnych podmiotów na poziomie lokalnym	14%
Wspólna realizacja przedsięwzięć	45%
Działanie w formie partnerstwa lokalnego	26%
Działanie w formie spółdzielni socjalnej osób prawnych	0%

przedstawiony w tym przykładzie realizowany jest na poziomie województwa i dotyczy całego systemu wsparcia. Z pewnością monitorowanie powiatowych czy gminnych standardów współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi przy realizacji usług społecznych nie wymaga aż takiego rozmachu. Jednak koszty (nie tylko pieniężne, lecz także organizacyjne – zarówno po stronie urzędu, jak i po stronie badanych podmiotów) można ograniczyć, starając się wpłynąć na to, by dane zbierane na terenie naszej jednostki samorządu terytorialnego do badań regionalnych czy krajowych mogły w jak największym stopniu służyć również nam i naszym celom. Po co płacić za zdobywanie informacji, które i tak są pozyskiwane na poziomie województwa i finansowane z innych środków? Wreszcie po czwarte przykład wielkopolskiego monitoringu poucza nas, że istnieją sposoby na sfinansowanie całości czy dużej części tego typu badań ze źródeł zewnętrznych (w tym przypadku – unijnych). Ważne jednak, byśmy nie liczyli jedynie na te środki. One bowiem wcześniej czy później się skończą, a nie powinno to wpływać na kontynuowanie badań. Monitoring jest nam niezbędny do tego, by cyklicznie dokonywać ewaluacji naszej polityki i wprowadzać do niej ewentualne korekty. Co ważne – regularny monitoring powinien oznaczać systematyczne zmniejszanie się jego kosztów, ponieważ coraz mniej będziemy wydawać na uruchomienie systemu, szkolenie osób nim zarządzających, tworzenie baz danych,

pozyskiwanie tych danych od respondentów. Z roku na rok będzie też rosła nasza wiedza o trendach naszej polityki, co pozwoli ją prowadzić coraz bardziej efektywnie.

## **Mrągowo** **– jak ważna jest partycypacja**

Historia tego, w jaki sposób w Mrągowie przeprowadzono metodami partycypacji obywatelskiej diagnozę służącą za podstawę stworzenia strategii rozwoju sportu w gminie oraz jakie były związane z nią koszty i jak je sfinansowano, nie dotyczy w sposób bezpośredni kwestii przedsiębiorczości społecznej (choć gminne kluby sportowe i organizacje pozarządowe mogą być podmiotami ekonomii społecznej, a szeroko rozumiane kwestie sportu, rekreacji i profilaktyki w oczywisty sposób zająają się ze sprawami usług społecznych). Niemniej warto przyrzeć się temu przykładowi, aby zrozumieć, że wydatki na diagnozę nie muszą być duże, a partycypacja jest nie tylko modnym słowem-wytrychem, ale przede wszystkim narzędziem podnoszenia efektywności działań samorządu.

Mrągowo jest miastem, które od wielu lat stawia na działania skoncentrowane wokół sportu. Dzieje się to nie tylko na poziomie inwestycji (w ostatnich latach dzięki pieniądзом z Unii Europejskiej miasto znacznie rozbudowało infrastrukturę sportową, powstały nowe obiekty, a niektóre istniejące

zostały zmodernizowane), lecz także na poziomie działań „miękkich” – blisko dwie trzecie organizacji pozarządowych w mieście skupia działania przede wszystkim na sporcie i rekreacji. Miasto było również partnerem w międzynarodowym, finansowanym przez Komisję Europejską w ramach programu „Uczenie się przez całe życie – Projekty Partnerskie Grundtviga” projekcie „Sport for change”, którego celem jest rozwijanie sportu i wolontariatu sportowego.

Miasto zaczęło również przeznaczać coraz większą pulę środków na działania organizacji i klubów. Początkowo działało się to jednak w sposób nie do końca skoordynowany. Jak czytamy w tekście Katarzyny Murawskiej *Strategia rozwoju sportu – Mrągowo* w bazie dobrych praktyk partycypacji publicznej (<http://partycypacja.fise.org.pl/x/913429>), „niewystarczająca informacja o zasadach dzielenia pieniędzy oraz zaostająca się konkurencja między organizacjami pozarządowymi prowadziły do powstawania napięć”. Dodatkowym czynnikiem konfliktogennym był sam sposób koordynacji działań związanych ze sportem w mieście: niejasny był na przykład podział zadań między urzędem miejskim, Centrum Kultury i Turystyki, placówkami edukacyjnymi czy sektorem organizacji. Taka sytuacja sprawiła, że urząd miejski uznał konieczność wypracowania strategii sportu w Mrągowie. Idea taka została wpisana do projektu finansowanego z Grundtviga, jednak początkowo niewiele zrobiono w kie-

runku jej realizacji. W pewnym momencie narodziła się koncepcja sporządzenia strategii w sposób partycypacyjny, co było w Mrągowie całkowitym *novum*, wcześniej bowiem konsultacje w mieście ograniczały się do ankiet narzuconych przez prawo.

Co ważne z naszego punktu widzenia, tworzenie strategii miało być partycypacyjne już na poziomie diagnozy. Do współpracy zaproszono Mazurskie Stowarzyszenie Inicjatyw Sportowych, co pozwoliło włączyć w proces diagnozy kilkudziesięciu wolontariuszy, uczniów szkół ponadgimnazjalnych. Wolontariusze, po wstępnym warsztacie z metodyki badań, mieli ustalić stan infrastruktury sportowej, a przede wszystkim poznać opinie liderów oraz mieszkańców na temat sportu w mieście. Informacje te zbierali za pomocą mapowania przestrzeni i wywiadów socjologicznych. Zdaniem osób odpowiedzialnych za proces partycypacyjny ta formuła badania pokazała młodzieży, że może mieć ona istotny wpływ na swoje otoczenie, a dorosłym, że młodzież potrafi zrobić dużo dobrego, jeśli tylko będzie miała taką możliwość.

Równolegle do badań terenowych badaczki z Uniwersytetu Warszawskiego (będącego partnerem w projekcie) wspólnie z mrągowskimi urzędniczkami przygotowywały raporty na temat miejskich interwencji w dziedzinie sportu, w tym uporządkowany spis wydatków ze środków konkursowych.

Kolejnym krokiem do stworzenia diagnozy były spotkania robocze, w których wzięli udział urzędnicy, badaczki, radni, działacze sportowi, członkowie organizacji. Spotkania służyły sformowaniu zespołu partycypacyjnego, składającego się z jak najbardziej różnorodnych przedstawicieli poszczególnych środowisk. Zespół następnie spotkał się sześciokrotnie w ciągu sześciu miesięcy (w spotkaniach uczestniczyło od 25 do 70 osób) i na podstawie przedstawionej diagnozy wypracował założenia strategii.

Poza samą strategią proces miał szereg pozytywnych skutków towarzyszących. Między innymi, jak wspominają nawet najbardziej krytyczni uczestnicy, okazało się, że kilka klubów i organizacji sportowych, od lat skonfliktowanych, zaczęło ze sobą rozmawiać, a nawet współpracować. Udało się wykazać, że liczy się nie tylko interes poszczególnych podmiotów, lecz także dobro ogólne całego sektora i społeczności.

Były też oczywiście problemy. Jednym z najbardziej istotnych z naszego punktu widzenia okazało się zbyt duże tempo prac, zwłaszcza na etapie diagnostycznym. Pierwsze spotkania zespołu odbyły się równoległe do tworzenia diagnozy, choć powinno się to stać dopiero po jej zakończeniu. Zaplanowanie procesu z odpowiednio ułożonym harmonogramem oczywiście łączy się ze wzrostem kosztów, jednak jest ważne dla powodzenia przedsięwzięcia.

Mrągowo dość dokładnie policzyło koszty całego działania. Obejmują one koszty pra-

cy osób zaangażowanych oraz środki na pokrycie kosztów infrastruktury i organizacji przedsięwzięcia. Honorarium zewnętrznych ekspertów zostało opłacone ze środków projektowych, zaś koszty ich przejazdów i zakwaterowania pokryło miasto ze środków własnych. Z kolei urzędnicy nie otrzymywali dodatkowego wynagrodzenia, pracowali w ramach swoich obowiązków służbowych, co jednak – jak podkreślali – wiązało się z pracą ponadwymiarową i dużą mobilizacją (w wymiarze około trzech tygodni pracy pełnoetatowej trzech osób). Koszt procesu udało się zmniejszyć dzięki zaangażowaniu wolontariuszy, choć i ich praca wiązała się z pewnymi wydatkami (materiały), pokrytymi ze środków projektu Grundtviga. Miasto z własnych środków zapłaciło za organizację spotkań warsztatowych (odbywały się one w lokalach urzędu, uczestnicy nie pobierali wynagrodzenia). Łączny koszt przygotowania strategii wyniósł mniej niż 20 tysięcy złotych plus nieuwzględnione w wyliczeniach wynagrodzenia ekspertek z Uniwersytetu Warszawskiego.

Z mrągowskiego doświadczenia również możemy wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze partycypacyjne tworzenie diagnozy, nawet jeśli wiąże się z dodatkowymi kosztami, przynosi również dodatkowe korzyści dla wspólnoty (choćby udroźnienie kanałów komunikacji), co zawsze należy brać pod uwagę w ogólnym rachunku zysków i strat. Po drugie warto szukać rozwiązań opartych na wo-

lontariacie, nawet nie tyle w celu ograniczenia kosztów, ile w celu zwiększenia zaangażowania różnych grup w życie wspólnoty i budowania kapitału społecznego. Po trzecie środki z projektów dość efektywnie będą działać w przypadku jednorazowych przedsięwzięć (choćby takich jak diagnoza), należy jednak uważać na to, by czas trwania projektu nie wpłynął negatywnie na rozsądny harmonogram działań. Po czwarte praca i czas urzędników nie są zasobem nieograniczonym. Uwzględnianie jej w całym procesie jest oczywiście jak najbardziej zasadne (nawet jeśli w grę wchodzi innowacyjne narzędzia – jak w tym przypadku partycypacja – ostatecznie chodzi o osiągnięcie rezultatów, których wspólnota samorządowa oczekuje od swoich urzędników), jednak nie należy się spodziewać, że nie wpłynie to na inne zadania, które urzędnicy mają do zrealizowania.

## Podsumowanie dobrych praktyk

Oczywiście przedstawione powyżej projekty nie wyczerpują możliwości pozyskiwania środków ani nie pokazują spektrum wyzwań finansowych, wobec których może stanąć samorząd planujący kompleksowo współpracę z przedsiębiorstwami społecznymi. Warto jednak podsumować w kilku punktach lekcję, którą można czerpać z przedstawionych praktyk.

1. Pieniądze z grantów, czy to krajowych, czy unijnych, jako dodatkowe źródło dochodu są zawsze wartym do rozważenia

sposobem finansowania planowanych przedsięwzięć. Należy brać jednak pod uwagę, że jest to źródło bardzo ograniczone w czasie. W związku z tym, jeśli służy nam do sfinansowania przedsięwzięć, które mają być cykliczne (jak monitoring) lub trwałe (jak wsparcie w rozwoju przedsiębiorstw społecznych), musimy od początku szukać rozwiązań, które zwiększą szanse na to, że projekt nie zakończy się wraz z ustaniem finansowania.

2. Pomóc w tym może budowanie partnerstw i szukanie synergii w działaniach (co jest kwintesencją standardów współpracy JST z PES). Należy pamiętać, że – tak jak w przypadku piątkowskiego konsorcjum – to, co jest kosztem dla jednych, dla drugich będzie przychodem.

3. Podążając za przykładem Piątkowa (a także Brzezin), należy pamiętać, że pieniądze, które samorząd musi i tak wydawać, można pożytkować w sposób, przynoszący wspólnocie jeszcze większe korzyści.

4. Aby zrealizować to w sposób właściwy, należy mieć oparcie w faktach – lepiej wydać dodatkowe pieniądze na pogłębioną analizę lokalnego rynku pracy i zasobów, niż oszczędzić i stracić ewentualną szansę na wygenerowanie nowych przychodów czy po prostu bardziej efektywną politykę społeczną.

5. Decydując się na podjęcie działań opisanych w standardach, a tak naprawdę przy realizacji każdej innej kompleksowej i na-



stawionej na rezultaty polityki publicznej, należy pamiętać, że oszczędności nie zawsze się opłacają. Pewne rzeczy po prostu muszą kosztować (jak dobra diagnoza czy skuteczne wsparcie przedsiębiorstw), a ewentualne korzyści pojawią się później.

- 6 Zasoby własne samorządu to bardzo ważny element układanki. Praca i wiedza urzędników, lokale i inna infrastruktura, sieć kontaktów – wszystko to już jest i warto wykorzystać przy nowych zadaniach. Zawsze jednak należy pamiętać, że te zasoby nie są nieograniczone i urzędnik pracujący na rzecz wypracowywania standardów współpracy swoją pracę wykona kosztem innych zadań.

# Instrumenty finansowe

Jak już pisaliśmy, podręcznik ten nie jest przewodnikiem po dostępnych źródłach finansowania działań samorządu. Przede wszystkim zakładamy, opierając się na danych, że polskie samorządy bardzo dobrze dają sobie radę z pozyskiwaniem środków, na przykład unijnych. Ponadto szczegółowe opisy programów oraz warunki konkursów będą się zmieniać i zdecydowanie rekomendujemy poszukiwanie aktualnych informacji w internecie. Tutaj jedynie omówimy je pokrótce, wskazując, gdzie i na jakie elementy budowy systemu współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi przy realizacji usług społecznych można próbować szukać środków.

## Europejski Fundusz Społeczny (PO WER, RPO)

Przed wszystkim warto zwrócić uwagę na Europejski Fundusz Społeczny, który w latach 2014–2020 jest jeszcze większym źródłem środków na wzmocnienie kapitału ludzkiego i społecznego niż w poprzedniej perspektywie finansowej (ponad 13 względem 11 miliardów euro). Środki z EFS, które w po-

przednich latach były wydawane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w obecnej perspektywie będą wykorzystywane na dwóch poziomach: krajowym (Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój) i regionalnym (16 Regionalnych Programów Operacyjnych). Decentralizacja zarządzania pozwoli lepiej zaspokajać potrzeby regionów i społeczności.

PO WER będzie służył wsparciu instytucjonalnemu i tematom o charakterze ogólnopolskim. Przewidziano tu między innymi takie rodzaje działań, jak:

- wsparcie osób młodych na rynku pracy (1 757 milionów euro),
- efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji (739 milionów euro),
- innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa (670 milionów euro).

W ramach tych obszarów PO WER ma na celu również włączenie społeczne oraz walkę z ubóstwem i dyskryminacją.

W programach regionalnych wszystkie cele będą realizowane z punktu widzenia zaspokojenia potrzeb mieszkańców z uwzględnieniem specyficznej sytuacji w danym województwie (w oparciu o strategię rozwoju społeczno-gospodarczego przygotowane przez władze regionalne). Na poziomie regionalnym kontynuowane więc będą działania EFS z zakresu aktywnego poszukiwania pracy i podnoszenia kwalifikacji zawodowych bezrobotnych, poszukujących pracy i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Nadal również wspierane będzie tworzenie przedsiębiorstw społecznych oraz szkolenia podnoszące umiejętności potrzebne na rynku pracy.

EFS pozostanie zatem w obecnej perspektywie bardzo istotnym źródłem finansowania działań z zakresu współpracy z przedsiębiorstwami społecznymi, wsparcia przedsiębiorców i realizacji usług społecznych. Jest to jeszcze bardziej oczywiste, jeśli wczytamy się w „Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa realizowanych w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na lata 2014–2020”, gdzie wskazano, że instytucje zarządzające RPO, planując i wdrażając działania, powinny bazować na analizie sytuacji w regionach (między innymi trendów demograficznych, dostępności usług społecznych, usług wsparcia ekonomii społecznej, potrzeb rewitalizacji terenów zdegradowanych). Ponadto

zwrócono uwagę na potrzebę takiej koordynacji działań, aby na przykład wsparcie „miękkie” (cel tematyczny 9 RPO – Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją) łączyło się z działaniami inwestycyjnymi w infrastrukturę społeczną i zdrowotną (priorytet inwestycyjny 9a EFRR). Taka synergia środków z różnych funduszy europejskich z pewnością pomoże osiągnąć efekt trwałości. Wreszcie podkreślono w wytycznych wagę realizowania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w partnerstwach, między innymi z podmiotami ekonomii społecznej. Ośrodki wsparcia ekonomii społecznej (OWES) mają w zamierzeniu współpracować z regionalnym koordynatorem rozwoju ekonomii społecznej (Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej), ustalać plan oraz zasady realizacji wspólnych inicjatyw. Instytucje zarządzające mają też zapewnić preferencje dla realizacji usług społecznych przez podmioty ekonomii społecznej.

### **Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS)**

Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) to nowy instrument wprowadzony przez Komisję Europejską. Instrument ten bazuje na stosowanym w latach 2007–2013 w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyby) podejściu LEADER i zachowuje jego podstawowe założenia:

- a) oddolność (szeroki udział społeczności lokalnej – Lokalnej Grupy Działania – w tworzeniu i realizacji strategii),
- b) terytorialność (lokalna strategia rozwoju przygotowana dla danego, spójnego obszaru),
- c) zintegrowanie (łączenie różnych dziedzin gospodarki, współpraca różnych grup interesu),
- d) partnerstwo (lokalna grupa działania jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego),
- e) innowacyjność (w skali lokalnej),
- f) decentralizacja zarządzania i finansowania,
- g) sieciowanie i współpraca (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk).

Działania realizowane w ramach RLKS, w zależności od terytorium, którego dotyczą, są finansowane z różnych funduszy europejskich:

- EFRROW na obszarach wiejskich,
  - EFMR na obszarach rybackich,
- oraz, w zależności od decyzji poszczególnych samorządów wojewódzkich (na takie rozwiązanie zdecydowały się tylko dwa regiony: kujawsko-pomorskie i podlaskie):
- EFS i/lub EFRR na obszarze całego kraju, przy czym na obszarach wiejskich i rybac-

kich jako uzupełnienie wsparcia, odpowiednio EFRROW i EFMR.

Zakres tematyczny wsparcia, które może zostać udzielone w ramach RLKS, jest szeroki i zawiera między innymi aktywne włączanie w rynek pracy, ułatwianie dostępu do usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym, wspieranie przedsiębiorczości społecznej, rewitalizację gospodarczą i społeczną ubogich społeczności itd. Zatem znów chodzi o te działania, które bezpośrednio wiążą się z realizacją standardów. Ponadto, realizacja RLKS ma wynikać z uzgodnionych przez lokalne grupy działania strategii. W pewnym uproszczeniu można więc powiedzieć, że to nie dysponent środków decyduje, jak będą one wydawane, ale ci, którzy z tych środków będą korzystał.

Warto jeszcze zaznaczyć, że w LGD, które są podmiotem realizującym RLKS, administracja publiczna nie może mieć decydującego głosu. Po raz kolejny widzimy, jak istotne jest budowanie międzysektorowych partnerstw.

### **Program Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2014–2020 (FIO)**

Dużo mniejszym od funduszy europejskich, biorąc pod uwagę wielkość środków, ale bardzo atrakcyjnym ze względu na tematykę jest Fundusz Inicjatyw Obywatelskich. Cele FIO to wzmocnienie organizacji pozarządo-

wych, zwiększenie zaangażowania obywateli oraz wzrost ich partycypacji w sprawach publicznych. Program ma cztery merytoryczne priorytety: małe inicjatywy, aktywne społeczeństwo, aktywni obywatele oraz silne organizacje pozarządowe, a jeden z celów szczegółowych mówi wprost o osiągnięciu wyższego stopnia współpracy administracji samorządowej z lokalnymi organizacjami społecznymi.

Co najmniej priorytety II i III dają możliwość szukania środków na realizację partycypacyjnych zadań związanych z diagnozą czy monitorowaniem działań w ramach współpracy JST z PES. Także gminom i powiatom oraz ich stowarzyszeniom, gdyż projekt regulaminu FIO na rok 2016 przewiduje, że beneficjentami dofinansowania działań lokalnych mogą być między innymi stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto regulamin uwzględnia możliwość dofinansowania projektów partnerskich, w tym publiczno-społecznych i publiczno-prywatno-społecznych. W takich działaniach jednym z partnerów może być jednostka samorządu terytorialnego lub ich związek.

Konkursy w ramach FIO organizowane są co roku, zaś finansowane projekty są jednoroczne (10–100 tysięcy złotych) i dwuletnie (20–200 tysięcy złotych). Jak zostało pokazane w rozdziale z dobrymi praktykami, jest to kwota pozwalająca sfinansować różne zaawansowane narzędzia partycypacyjnego tworzenia czy monitorowania strategii.

## Fundusz pracy/Program Aktywizacja i Integracja (PAiI)

Zgodnie z założeniem Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, priorytet w finansowaniu miejsc pracy w podmiotach ekonomii społecznej przed środkami europejskimi winny mieć środki krajowe. Czyli – mówiąc ściśle – przede wszystkim Fundusz Pracy, dysponowany przez powiatowe urzędy pracy. Wsparcie na tworzenie miejsc pracy w spółdzielniach socjalnych i wsparcie pomostowe w ramach FP istnieje od dawna, choć analogiczne środki z funduszy unijnych (tam, gdzie udało się je pozyskać) były wyższe w przeliczeniu na jednego nowego członka czy pracownika spółdzielni rekrutującego się z grupy zagrożonej wykluczeniem. Powiatowe Urzędy Pracy uczą się przedsiębiorczości społecznej i przy wsparciu tworzenia podmiotów ekonomii społecznej, które będą realizować zamówione przez nas usługi, z pewnością warto szukać tych środków.

Dodatkowym wsparciem w urzędach pracy może być stosunkowo nowy instrument – Program Aktywizacja i Integracja (PAiI). To wprowadzony w ubiegłym roku mechanizm wsparcia osób długotrwale bezrobotnych i korzystających z usług ośrodków opieki społecznej. Ma służyć ich aktywizacji (w praktyce – przesunięciu z III do II profilu pomocy w PUP). Projekty mają być realizowane w formule współpracy PUP z OPS lub z organizacjami pozarządowymi. Pewnym

wyzwaniem jest to, że jednorazowa realizacja PAiI to jedynie dwa miesiące, co stanowi bardzo krótki czas na przeszkolenie osoby w trudnej sytuacji na rynku pracy i przygotowanie jej do zatrudnienia w przedsiębiorstwie społecznym.

## Pożyczki

Poza bezzwrotnym wspieraniem przedsiębiorstw społecznych na zasadach dotacji (albo – w przypadku JST będących członkami spółdzielni – dokapitalizowania), pewną formułą, dobrą szczególnie w przypadku już rozwiniętych przedsiębiorstw społecznych, są pożyczki pozwalające przedsiębiorstwu rozwinąć skrzydła i osiągnąć efekt skali, omówiony wcześniej na przykładzie Brzezin. To tylko pozornie nie jest sprawa samorządu. Wprawdzie o pożyczkę rzeczywiście starać się będzie podmiot ekonomii społecznej, ale – jeśli zajdzie taka potrzeba – JST ma szansę pomóc w otrzymaniu takiej pożyczki (poprzez różne formy gwarancji). Znane są również przykłady regionalnych funduszy poręczeniowych, w których udziałowcami są władze lokalne. Dzięki nim możliwe jest zastosowanie dźwigni finansowej – złotówka należąca do samorządu pozwala podmiotowi ekonomii społecznej pożyczyc kilka nowych złotych z banku czy innej instytucji finansowej i w ten sposób wzmacniać lokalną gospodarkę społeczną i przyczyniać się do lepszego zaspokajania lokalnych potrzeb.

## Środki wewnętrzzbudżetowe

Na koniec należy przypomnieć, że część elementów standardu współpracy wpisuje się w zadania własne samorządu i samorząd powinien mieć w swoim budżecie środki na ich realizację. Powiat odpowiedzialny jest między innymi za pomoc społeczną w wymiarze przekraczającym możliwości gminy oraz przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizację lokalnego rynku pracy. Z kolei gmina również odpowiada za pomoc społeczną, współpracę z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami wymienionymi w artykule 3 ust. 3 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (czyli na przykład spółdzielniami socjalnymi) oraz wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej. To wszystko oznacza, że powiat czy gmina mają nie tylko instrumenty, lecz także obowiązki realizacji zadań składających się na standardy współpracy. Uporządkowanie ich i połączenie w kompleksowy plan może tylko wzmocnić ich efektywność. A dodatkowo – jak pokazuje Tomasz Schimanek w innym podręczniku z naszej serii<sup>2</sup> – istnieje kilka różnych możliwości realizacji tych zadań we współpracy z ekonomią społeczną.

<sup>2</sup> Schimanek T., *Spółecznie odpowiedzialne zlecenie zadań publicznych, czyli kompleksowe podejście uwzględniające aspekty społeczne*, FISE, Warszawa 2015.

W publikacji próbujemy odpowiedzieć na pytanie, skąd wziąć środki na stworzenie oraz skuteczne wdrożenie standardów współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej przy realizacji usług społecznych. Z jednej strony dobra współpraca kosztuje, z drugiej jednak im jest lepsza, tym więcej daje wszystkim zainteresowanym, co staraliśmy się pokazać na przykładach dobrych praktyk opisanych w podręczniku..

*Krzysztof Cibor*



Sfinansowano z projektu „System wzmocnienia potencjału i kompetencji sektora spółdzielczości socjalnej oraz stworzenie sieci współpracy z instytucjami rynku pracy oraz pomocy i integracji społecznej” (nr umowy UDA-POKL.01.02.00-00-047/13-00). Projekt jest współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna, Działanie 1.2. Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY

