



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



Rzeczpospolita
Polska

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Działalność jednostek samorządu terytorialnego związana z rozwojem ekonomii społecznej i realizacja budżetów obywatelskich w 2019 r.



Notatka na podstawie danych z badania zrealizowanego w ramach projektu *Zintegrowany System Monitorowania Sektora Ekonomii Społecznej* współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój

Warszawa, grudzień 2020

Opracowanie merytoryczne

Content-related works

Departament Badań Społecznych GUS, Urząd Statystyczny we Wrocławiu

Social Surveys Department Statistics Poland, Statistical Office in Wrocław

Zespół autorski

Editorial team

Edyta Makowska-Belta, Paweł Sobik, Karolina Goś-Wójcicka

Wykaz skrótów

CIS – centrum integracji społecznej

JST – jednostka samorządu terytorialnego

KIS – klub integracji społecznej

Odppiw – Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

OWES – ośrodek wsparcia ekonomii społecznej

PES – podmiot ekonomii społecznej

PZP – Prawo zamówień publicznych

WTZ – warsztat terapii zajęciowej

ZAZ – zakład aktywności zawodowej

W 2019 r. w około połowie obowiązujących strategii rozwoju lokalnego lub regionalnego była obecna problematyka ekonomii społecznej. Relatywnie niewielka grupa JST posiadała program rozwoju ekonomii społecznej – 2,9%.

Współpracę z Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej deklarowało 26,9% urzędów samorządowych, w tym wszystkie urzędy marszałkowskie. Ponadto 44,1% jednostek samorządu terytorialnego prowadziło działania wspierające sieciowanie podmiotów ekonomii społecznej.

W 2019 r. 0,4 tys. JST było założycielami jednostek reintegracyjnych takich jak: centrum integracji społecznej, klub integracji społecznej, warsztat terapii zajęciowej lub zakład aktywności zawodowej. Ponadto 7,0% JST (0,2 tys.) było członkami spółdzielni socjalnych.

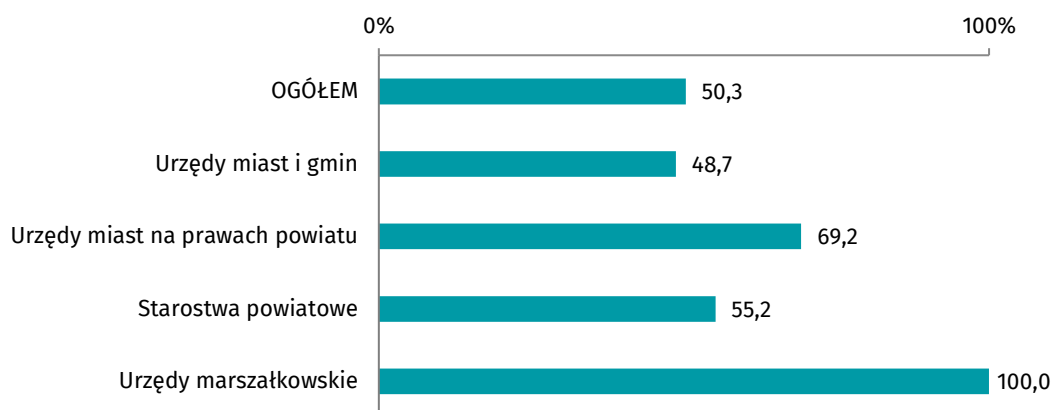
Łączna wartość kosztorysowa projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w 2019 r. wyniosła we wszystkich JST 665,8 mln zł.

Ekonomia społeczna w dokumentach strategicznych

W 2019 r. 88,2%¹ jednostek samorządu terytorialnego posiadało obowiązującą strategię rozwoju (85,1% w 2017 r.), z czego w około połowie tych przypadków w strategii uwzględniono zagadnienia związane z rozwojem ekonomii społecznej (53,1% w 2017 r.).

Na szczeblu wojewódzkim wszystkie urzędy marszałkowskie wskazały, że na ich terenie obowiązywała strategia rozwoju i w każdej takiej strategii poruszano tematykę rozwoju ekonomii społecznej. Strategie rozwoju miały również wszystkie miasta na prawach powiatu, jednakże zagadnienia dotyczące ekonomii społecznej uwzględniało 69,2% z nich. Strategie rozwoju lokalnego rzadziej obowiązywały w pozostałych miastach i gminach oraz w powiatach (odpowiednio 88,0% i 86,8% ogółu tych JST). Istotnie rzadziej odnosiły się one również do tematyki ekonomii społecznej (odpowiednio 48,7% i 55,2%).

Wykres 1. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego posiadających obowiązującą strategię rozwoju, w której uwzględniono zagadnienia związane z rozwojem ekonomii społecznej w 2019 r.



Dla porównania strategie rozwoju lokalnego JST, podobnie jak w 2017 r., częściej uwzględniały zagadnienia związane z aktywizacją mieszkańców (89,1% JST posiadających strategię rozwoju) lub współpracą z organizacjami pozarządowymi (84,7%), rzadziej natomiast pojawiała się w nich tematyka stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (22,0%).

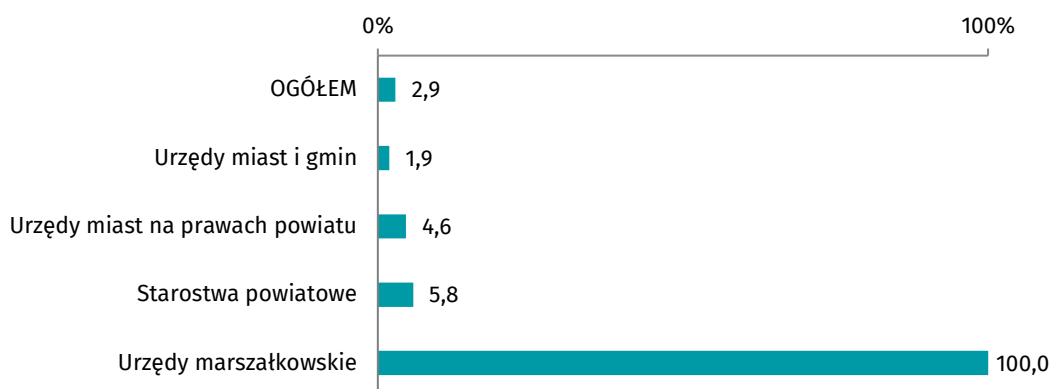
W 2019 r. 2,9% jednostek samorządu terytorialnego posiadało obowiązujący program rozwoju ekonomii społecznej. Dla porównania, w 2017 r. odsetek ten był zbliżony i wyniósł 3,3%.

¹ W pytaniu dotyczącym obowiązywania strategii rozwoju nie uwzględniono w ogóle JST dzielnic m.st. Warszawy.

Podobnie jak w 2017 r., dokument taki obowiązywał przede wszystkim na szczeblu wojewódzkim – regionalny program rozwoju ekonomii społecznej funkcjonował we wszystkich województwach. Rzadko natomiast taki program posiadały jednostki pozostałych szczebli. Lokalny program rozwoju ekonomii społecznej obowiązywał w 2019 r. na terenie 5,8% powiatów, 4,6% miast na prawach powiatu oraz zaledwie 1,9% pozostałych miast i gmin. Sytuacja w tym obszarze nie zmieniła się w sposób istotny w porównaniu do 2017 r.

Obowiązujące w 2019 r. programy rozwoju ekonomii społecznej w większości przypadków przed uchwaleniem były poddane konsultacjom społecznym. Sytuacja taka miała miejsce w 66,7% JST, które posiadały program rozwoju ekonomii społecznej.

Wykres 2. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego, w których obowiązywał program rozwoju ekonomii społecznej w 2019 r.



Posiadanie zapisów dotyczących rozwoju ekonomii społecznej w obowiązującej strategii rozwoju lokalnego nie wiązało się w znaczący sposób z odsetkiem jednostek samorządu terytorialnego, które posiadały wyznaczoną osobę lub komórkę organizacyjną, której głównym lub dodatkowym zadaniem było wspieranie rozwoju ekonomii społecznej. Ogółem 21,1% JST zadeklarowało, że w 2019 r. posiadało osobę lub komórkę organizacyjną, wyznaczoną do wspierania rozwoju ekonomii społecznej. W grupie jednostek, które uwzględniły w strategii rozwoju zagadnienia związane z rozwojem ekonomii społecznej odsetek ten wyniósł 25,6%. Z kolei wśród JST, w których obowiązywał program rozwoju ekonomii społecznej, około połowa (50,6%) posiadała w 2019 r. wyznaczoną osobę lub komórkę, której głównym lub dodatkowym zadaniem było wspieranie rozwoju ekonomii społecznej.

Sposób realizacji usług społecznych

Jednostki samorządu terytorialnego realizują usługi społeczne w sposób zróżnicowany. Mogą świadczyć je samodzielnie, w tym przez podległe im jednostki organizacyjne, zlecać w trybach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, udzielać zamówień w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych lub zlecać je w odrębnych trybach (np. na podstawie ustawy o systemie oświaty, ustawy o sporcie, ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). Na ogół podczas realizacji usług społecznych JST korzystają jednocześnie z więcej niż jednego sposobu. Ponadto przy różnych obszarach usług społecznych stosowane są różne rozwiązania.

Na potrzeby niniejszej notatki opracowano wskaźnik² syntetyczny obrazujący, w ramach jakiego trybu według deklaracji JST wydatkowano³ przeciętnie najwięcej środków dla wszystkich obszarów usług społecznych, jakie były świadczone.

Według tego wskaźnika, największa część JST wskazała samodzielną realizację, w tym przez podległe jednostki organizacyjne jako tryb, w jakim wydatkowano przeciętnie najwięcej środków w 2019 r. -

² Opis konstrukcji wskaźnika przedstawiony został w Informacji metodologicznej.

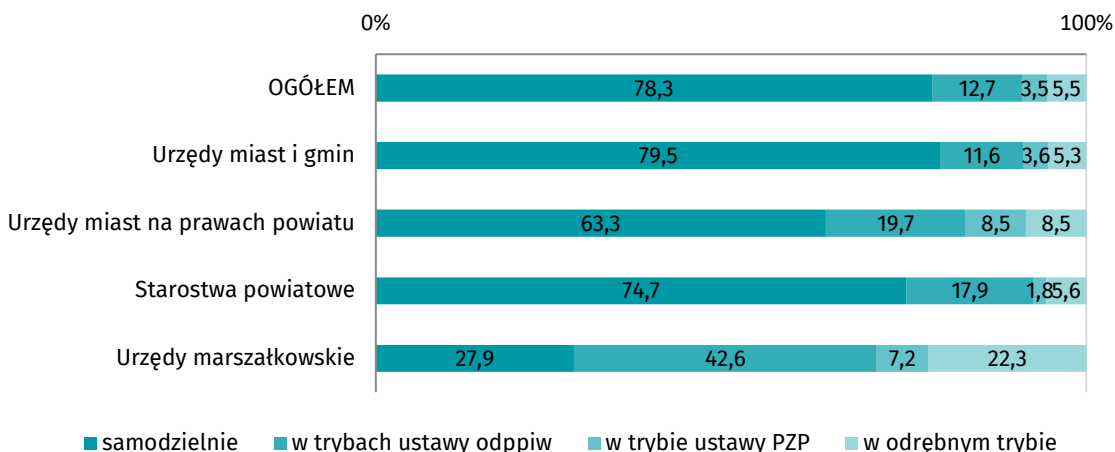
³ Tryb, w ramach którego wydatkowano najwięcej środków określany był na podstawie wskazania JST, a nie analizy danych dotyczących kwot wydatkowanych środków.



78,3% ogółu JST. Taki sposób wskazywały jako dominujący w wydatkowaniu środków na realizację usług społecznych przede wszystkim urzędy miast i gmin z wyłączeniem miast na prawach powiatu (79,5%), a także starostwa powiatowe (74,7%). Biorąc pod uwagę rodzaj usług społecznych, to JST deklarowały, że najczęściej wydatkowały środki na samodzielną realizację usług z zakresu: wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (92,4%), edukacji (91,0%), przeciwdziałania bezrobociu (90,9%) i mieszkalnictwa (90,1%).

Kolejnym sposobem realizacji usług społecznych było zlecenie zadań w trybach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W 2019 r. ten sposób jako tryb, w ramach którego wydatkowano najwięcej środków wskazało 12,7% ogółu JST. Największy udział jednostek samorządu terytorialnego, w których dominującym sposobem realizacji usług społecznych było zlecenie ich w trybach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wystąpił wśród urzędów marszałkowskich (42,6%), a następnie urzędów miast na prawach powiatu (19,7%) oraz starostw powiatowych (17,9%). Jednostki samorządu terytorialnego najczęściej wydatkowały środki poprzez zlecenie zadań w trybach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie usług społecznych w obszarze kultury fizycznej, turystyki, krajoznawstwa (44,9%), kultury oraz ochrony zabytków (19,3%), wspierania osób niepełnosprawnych (18,8%), a także pobudzania aktywności obywatelskiej (17,6%).

Wykres 3. Struktura jednostek samorządu terytorialnego według wartości syntetycznego wskaźnika trybu, w ramach którego wydatkowano najwięcej środków dla wszystkich obszarów usług społecznych w 2019 r.



Zlecenie realizacji usług społecznych w odrębnych trybach niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Prawo Zamówień Publicznych jako tryb, w jakim wydatkowano najwięcej środków w 2019 r. wskazało 5,5% JST. Szczególnie często wykorzystywany był w urzędach marszałkowskich (22,3%), rzadziej sięgali po niego urzędy miast na prawach powiatu (8,5%). W trybie odrębnym niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Prawo Zamówień Publicznych JST wydatkowały najwięcej środków podczas realizacji usług społecznych w zakresie ochrony zdrowia (12,5%), opieki nad dziećmi do 3 lat (12,4%), czy kultury fizycznej, turystyki, krajoznawstwa (8,3%).

Najrzadziej stosowanym sposobem zlecenia realizacji usług społecznych były zamówienia publiczne w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych (3,5%). Największy odsetek JST wskazujących, że najwięcej środków wydatkowały na realizację usług społecznych w tym trybie odnotowano wśród urzędów miast na prawach powiatu (8,5%), a następnie urzędów marszałkowskich (7,2%). Jednostki samorządu terytorialnego zlecały realizację usług społecznych w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych szczególnie z zakresu rewitalizacji (15,8%) lub ochrony środowiska, przyrody i gospodarki wodnej (13,7%).



Tabela 1. Realizacja usług społecznych według trybu w ramach, którego wydatkowano najwięcej środków w 2019 r.

Wyszczególnienie	Ogółem	Urzędy miast i gmin	Urzędy miast na prawach powiatu	Starostwa powiatowe	Urzędy marszałkowskie
POMOC SPOŁĘCZNA					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	2774	2382	65	311	16
	w %				
samodzielnie	88,1	89,9	81,5	79,1	25,0
w trybach ustawy odppiw	8,9	7,3	15,4	17,4	62,5
w trybie ustawy PZP	1,7	1,7	3,1	1,3	6,2
w odrębnym trybie	1,2	1,1	0,0	2,3	6,2
ZATRUDNIENIE SOCJALNE					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	1599	1420	49	124	6
	w %				
samodzielnie	89,7	90,5	75,5	89,5	16,7
w trybach ustawy odppiw	3,1	2,7	12,2	3,2	0,0
w trybie ustawy PZP	0,8	0,8	2,0	0,0	16,7
w odrębnym trybie	6,4	6,0	10,2	7,3	66,7
PRZECIWDZIAŁANIE BEZROBOCIU					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	1950	1616	61	262	11
	w %				
samodzielnie	90,9	90,5	83,6	96,2	63,6
w trybach ustawy odppiw	2,2	2,3	6,6	0,0	9,1
w trybie ustawy PZP	1,0	0,9	3,3	1,1	9,1
w odrębnym trybie	5,9	6,4	6,6	2,7	18,2
OPIEKA NAD DZIEĆMI DO LAT 3					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	1672	1510	62	95	5
	w %				
samodzielnie	83,7	83,0	95,2	89,5	20,0
w trybach ustawy odppiw	3,0	3,0	1,6	2,1	20,0
w trybie ustawy PZP	1,0	1,1	0,0	0,0	0,0
w odrębnym trybie	12,4	12,8	3,2	8,4	60,0
WSPIERANIE RODZINY I SYSTEM PIECZY ZASTĘPCZEJ					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	2509	2131	64	299	15
	w %				
samodzielnie	92,4	94,0	76,6	88,0	20,0
w trybach ustawy odppiw	4,9	3,6	18,8	9,4	53,3
w trybie ustawy PZP	0,4	0,3	3,1	0,3	6,7
w odrębnym trybie	2,2	2,1	1,6	2,3	20,0
EDUKACJA					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	2771	2382	65	311	13
	w %				
samodzielnie	91,0	91,9	80,0	88,1	46,2
w trybach ustawy odppiw	5,1	4,4	15,4	6,8	38,5
w trybie ustawy PZP	1,6	1,4	3,1	2,6	0,0
w odrębnym trybie	2,4	2,3	1,5	2,6	15,4
OCHRONA ZDROWIA					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	2768	2378	65	311	14
	w %				
samodzielnie	70,7	71,4	44,6	72,3	28,6
w trybach ustawy odppiw	14,7	14,3	16,9	16,4	35,7
w trybie ustawy PZP	2,2	2,1	4,6	2,6	0,0
w odrębnym trybie	12,5	12,3	33,8	8,7	35,7



Wyszczególnienie	Ogółem	Urzędy miast i gmin	Urzędy miast na prawach powiatu	Starostwa powiatowe	Urzędy marszałkowskie
WSPIERANIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	2342	1966	65	296	15
	w %				
samodzielnie	75,8	76,4	64,6	76,7	26,7
w trybach ustawy odppiw	18,8	19,0	24,6	15,2	33,3
w trybie ustawy PZP	1,0	1,0	0,0	1,0	6,7
w odrębnym trybie	4,4	3,6	10,8	7,1	33,3
KULTURA ORAZ OCHRONA ZABYTKÓW					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	2533	2170	63	286	14
	w %				
samodzielnie	71,7	74,8	54,0	53,8	28,6
w trybach ustawy odppiw	19,3	17,0	33,3	33,6	28,6
w trybie ustawy PZP	2,9	3,0	4,8	1,7	7,1
w odrębnym trybie	6,1	5,3	7,9	10,8	35,7
KULTURA FIZYCZNA, TURYSTYKA, KRAJOZNAWSTWO					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	2615	2240	63	296	16
	w %				
samodzielnie	45,1	46,2	31,7	41,2	12,5
w trybach ustawy odppiw	44,9	43,7	44,4	53,0	75,0
w trybie ustawy PZP	1,6	1,8	3,2	0,3	0,0
w odrębnym trybie	8,3	8,3	20,6	5,4	12,5
OCHRONA ŚRODOWISKA I PRZYRODY, GOSPODARKA WODNA					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	2461	2134	61	254	12
	w %				
samodzielnie	78,7	79,5	42,6	83,1	33,3
w trybach ustawy odppiw	3,8	3,0	19,7	5,5	25,0
w trybie ustawy PZP	13,7	14,1	31,1	5,5	25,0
w odrębnym trybie	3,8	3,4	6,6	5,9	16,7
POBUDZANIE AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	1976	1755	59	154	8
	w %				
samodzielnie	77,3	79,3	54,2	66,2	12,5
w trybach ustawy odppiw	17,6	15,8	35,6	28,6	62,5
w trybie ustawy PZP	1,4	1,3	8,5	0,6	0,0
w odrębnym trybie	3,7	3,6	1,7	4,5	25,0
MIESZKALNICTWO					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	1864	1720	57	84	3
	w %				
samodzielnie	90,1	91,0	71,9	84,5	33,3
w trybach ustawy odppiw	1,5	1,2	7,0	3,6	0,0
w trybie ustawy PZP	3,8	3,5	15,8	1,2	0,0
w odrębnym trybie	4,6	4,2	5,3	10,7	66,7
REWITALIZACJA					
Liczba JST realizujących zadania w obszarze	1892	1738	61	87	6
	w %				
samodzielnie	78,0	79,2	44,3	80,5	50,0
w trybach ustawy odppiw	1,4	0,7	16,4	3,4	0,0
w trybie ustawy PZP	15,8	15,8	32,8	4,6	0,0
w odrębnym trybie	4,8	4,3	6,6	11,5	50,0



Stosowanie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych

Instytucje publiczne zamawiając dobra i usługi mogą stosować klauzule zastrzeżone lub aspekty społeczne przewidziane w Prawie zamówień publicznych lub Ustawie o spółdzielniach socjalnych, które korespondują z celami polityki społecznej i rozwoju ekonomii społecznej.

Tabela 2. Stosowanie klauzul zastrzeżonych i aspektów społecznych w zamówieniach publicznych według rodzaju jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r. (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Urzędy miast i gmin	Urzędy miast na prawach powiatu	Starostwa powiatowe	Urzędy marszałkowskie
W zamówieniach publicznych o szacunkowej wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro:					
przynajmniej jedna klauzula zastrzeżona/aspekt społeczny	73,8	71,8	100,0	82,1	93,8
w tym:					
klauzula zastrzeżona dla podmiotów, których działalność obejmuje społeczną i zawodową integrację osób będących członkami grup społecznie marginalizowanych, w tym zakładów pracy chronionej (art. 22 ust. 2 PZP)	3,2	3,0	10,9	1,7	31,3
klauzula zastrzeżona dla zamówień na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne (art. 138p PZP)	1,0	0,9	4,7	1,3	6,3
klauzula zatrudnieniowa (art. 29 ust. 4 PZP)	6,1	5,2	26,6	6,0	56,3
wymóg zatrudnienia pracowników wykonawcy na umowę o pracę (aspekty społeczne zawarte w art. 29 ust. 3a PZP)	68,5	66,7	96,9	75,5	87,5
wymóg dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników (aspekty społeczne zawarte w art. 29 ust. 5 PZP)	17,9	16,4	60,9	17,9	62,5
wymóg określonego oznakowania (aspekty społeczne zawarte w art. 30a PZP)	1,5	1,3	9,4	1,3	6,3
zamówienia na usługi społeczne w trybie rozdziału 6 PZP	11,2	7,2	70,3	26,5	62,5
W zamówieniach publicznych o szacunkowej wartości nieprzekraczającej kwoty 30 tys. euro:					
klauzula zastrzeżona dla spółdzielni socjalnych (art. 15a ustawy o spółdzielniach socjalnych)	1,1	0,9	6,6	0,7	12,5
społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne ^a	4,5	3,6	18,0	5,4	62,5

a Zamówienia publiczne, które uwzględniają jeden lub kilka następujących aspektów: promocja godnej pracy, poszanowanie praw człowieka i prawa pracy, wsparcie społecznego włączenia (w tym osób niepełnosprawnych), wsparcie ekonomii społecznej oraz małych i średnich przedsiębiorstw, promocja równych szans, zasada „dostępny i przeznaczony dla wszystkich”.

W 2019 r. przynajmniej jedną klauzulę zastrzeżoną lub aspekt społeczny w zamówieniach publicznych prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy PZP o szacunkowej wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro stosowało 73,8% jednostek samorządu terytorialnego. Dla porównania w 2017 r. było to 67,9% JST. Przynajmniej jedną klauzulę zastrzeżoną lub aspekt społeczny przewidziane w ustawie PZP w 2019 r. zastosowały wszystkie urzędy miast na prawach powiatu i prawie wszystkie urzędy marszałkowskie (15 z 16 urzędów). Rzadziej natomiast takie instrumenty wsparcia polityki

społecznej i ekonomii społecznej w swoich zamówieniach publicznych wykorzystywały starostwa powiatowe (82,1%) czy też urzędy miast i gmin (71,8%).

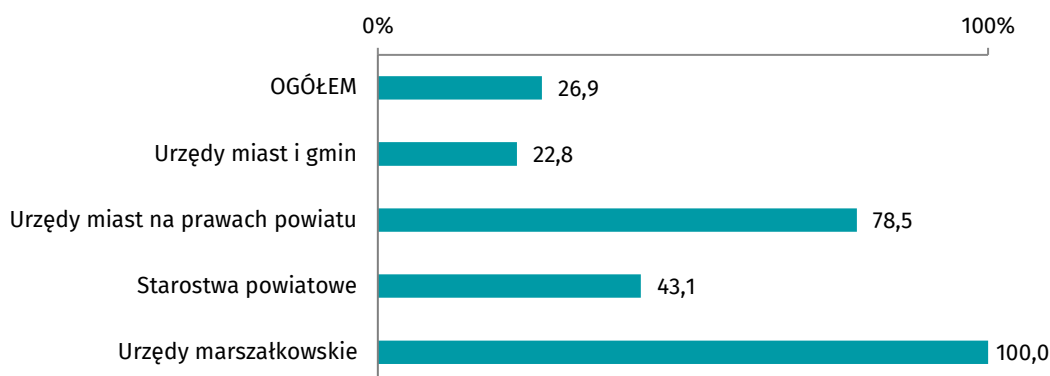
W zamówieniach publicznych prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy PZP o szacunkowej wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro najczęściej wymagano zatrudnienia pracowników wykonawcy w oparciu o umowę o pracę (aspekt społeczny, o którym mowa w art. 29 ust. 3a PZP). Stosowało go 68,5% wszystkich JST – o 5,2 p. proc. więcej niż w 2017 r. W dalszej kolejności wskazywano na aspekt społeczny wymagający dostępności dla osób z niepełnosprawnościami lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników (art. 29 ust. 5 PZP) – 17,9%, tj. o 3,5 p. proc. więcej niż w 2017 r. Ponadto około co dziesiąta JST realizowała zamówienia na usługi społeczne w trybie rozdziału 6 PZP (o 2,2 p. proc. więcej niż w 2017 r.). Pozostałe klauzule i aspekty społeczne stosowane były rzadko.

W przypadku zamówień publicznych wyłączonej z obowiązku prowadzenia ich w oparciu o przepisy ustawy PZP (zamówienia o szacunkowej wartości nieprzekraczające kwoty 30 tys. euro) JST rzadko stosowały aspekty społeczne. W 2019 r. z klauzuli zastrzeżonej dla spółdzielni socjalnych (art. 15a ustawy o spółdzielniach socjalnych) skorzystało 1,1% samorządów terytorialnych – o 0,3 p. proc. mniej niż w 2017 r. Nieco częściej deklarowano natomiast stosowanie społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych – 4,5% (o 1,2 p. proc. więcej niż w 2017 r.). Najwyższe udziały JST korzystających z tych dwóch instrumentów odnotowano na szczeblu wojewódzkim, a następnie w miastach na prawach powiatu.

Współpraca z ośrodkami wsparcia ekonomii społecznej

W 2019 r. z ośrodkami wsparcia ekonomii społecznej współpracowało 26,9% jednostek samorządu terytorialnego. Dla porównania w 2017 r. było to 28,2%. Współpracę z co najmniej jednym OWES, podobnie jak w 2017 r., wykazały wszystkie urzędy marszałkowskie. Wysoki udział wystąpił też wśród urzędów miast na prawach powiatu 78,5% (o 3,9 p. proc. więcej niż w 2017 r.). Z kolei najniższy udział JST współpracujących z OWES wystąpił wśród urzędów miast i gmin (22,8% - o 1,7 p. proc. mniej niż w 2017 r.), w tym gmin wiejskich (18,2% - o 1,5 p. proc. mniej niż w 2017 r.).

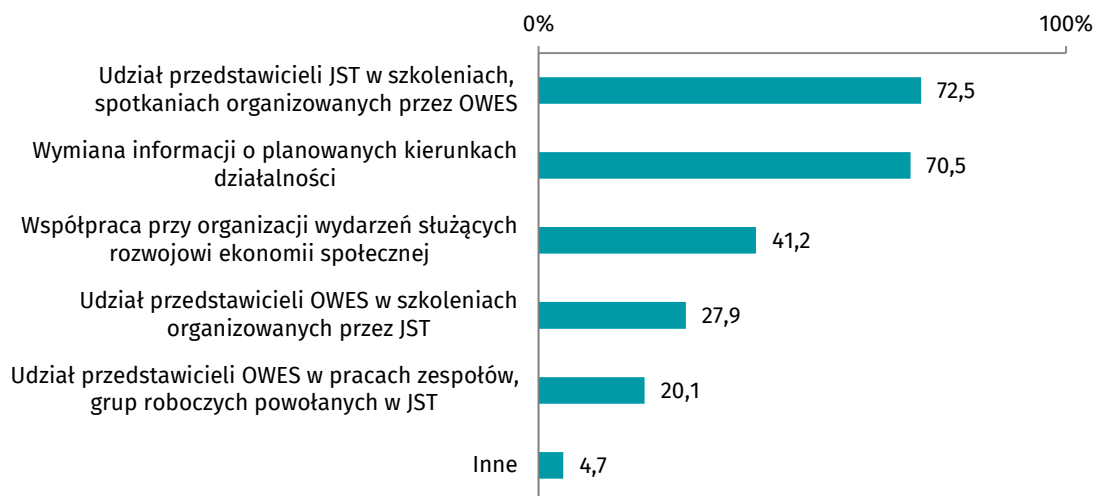
Wykres 4. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego współpracujących z co najmniej jednym ośrodkiem wsparcia ekonomii społecznej w 2019 r.



Ocena współpracy z OWES w 2019 r. była bardzo wysoka – 99,6% JST współpracujących z OWES, oceniło ją bardzo dobrze lub raczej dobrze. W 2017 r. odsetek ten wyniósł 98,9%. Zbliżone oceny odnotowano we wszystkich rodzajach JST.

Współpraca z OWES opierała się głównie na udziale przedstawicieli JST w szkoleniach i spotkaniach organizowanych przez Ośrodki (72,5% współpracujących JST) lub na wymianie informacji o planowanych kierunkach działalności (70,5%). Rzadziej natomiast jednostki samorządu terytorialnego współdziałały z OWES przy organizacji wydarzeń służących rozwojowi ekonomii społecznej (41,2%). Z kolei w 27,9% przypadków przedstawiciele OWES brali udział w szkoleniach organizowanych przez JST, a w 20,1% w pracach zespołów lub grup roboczych powołanych w JST.

Wykres 5. Jednostki samorządu terytorialnego współpracujące z co najmniej jednym ośrodkiem wsparcia ekonomii społecznej według form współpracy w 2019 r.



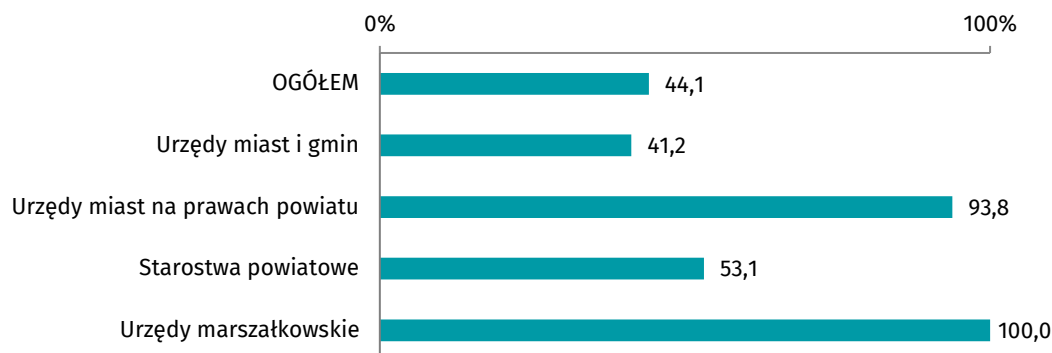
Najbardziej szeroki zakres współpracy z OWES wystąpił na szczeblu wojewódzkim – 15 z 16 urzędów marszałkowskich wskazało, że współpracowało z ośrodkami w co najmniej pięciu z wymienionych form. Z kolei w przypadku 2/3 urzędów miast i gmin współpraca z OWES dotyczyła nie więcej niż dwóch różnych form.

Między 2017 r. a 2019 r. deklaracje JST odnośnie form współpracy z ośrodkami wsparcia ekonomii społecznej w większości przypadków nie zmieniły się w sposób istotny. Największa zmiana wystąpiła w przypadku udziału przedstawicieli OWES w pracach zespołów, grup roboczych powołanych przez JST – odsetek wskazujących tę formę wzrósł o 2,4 p. proc.

Sieciowanie podmiotów ekonomii społecznej

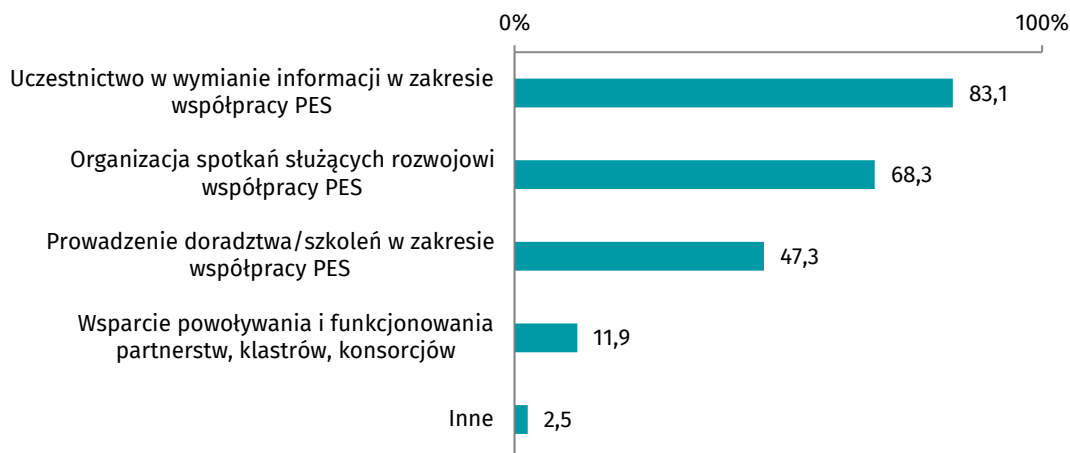
W 2019 r. 44,1% jednostek samorządu terytorialnego prowadziło działania wspierające sieciowanie podmiotów ekonomii społecznej. Między 2017 r. a 2019 r. odsetek ten wzrósł o 8,7 p. proc. Działania wspierające sieciowanie PES prowadziły wszystkie urzędy marszałkowskie oraz prawie wszystkie urzędy miast na prawach powiatu (93,8%). Działalność taką wykazała ponad połowa starostw powiatowych (53,1%) oraz 41,2% urzędów miast i gmin.

Wykres 6. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego wspierających sieciowanie podmiotów ekonomii społecznej w 2019 r.



Jednostki samorządu terytorialnego wspierające sieciowanie podmiotów ekonomii społecznej w 2019 r. najczęściej robiły to poprzez włączenie się w wymianę informacji w zakresie współpracy PES (83,1%). W dalszej kolejności organizowano spotkania służące rozwojowi współpracy między PES (68,3%). Rzadziej natomiast prowadzono doradztwo lub szkolenia dotyczące współpracy PES (47,3%), a dość rzadko wspierano powoływanie i funkcjonowanie partnerstw, klastrów czy konsorcjów, w których brałyby udział PES (11,9%).

Wykres 7. Jednostki samorządu terytorialnego wspierające sieciowanie podmiotów ekonomii społecznej według form sieciowania w 2019 r.



W porównaniu do 2017 r. w największym stopniu wzrósł odsetek JST wspierających sieciowanie PES poprzez doradztwo czy szkolenia w zakresie współpracy - o 5,1 p. proc. Zmniejszył się natomiast odsetek jednostek, które wspierały powoływanie i funkcjonowanie partnerstw, klastrów czy konsorcjów - o 2,2 p. proc.

Zakładanie i finansowanie jednostek reintegracyjnych

W 2019 r. 389 JST było założycielami jednostek reintegracyjnych takich jak: centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej lub zakłady aktywności zawodowej. W porównaniu do 2017 r. liczba ta zwiększyła się o 23 JST⁴.

Ponad co czwarta jednostka samorządu terytorialnego przekazała w 2019 r. środki finansowe na prowadzenie placówek reintegracyjnych (26,3%). Odsetek ten nie zmienił się znacząco w porównaniu do 2017 r. (26,1%). Najczęściej JST przekazywały środki finansowe na jeden rodzaj placówek (22,5% ogółu JST), przede wszystkim warsztaty terapii zajęciowej (19,8%).

Środki finansowe na prowadzenie jednostek reintegracyjnych przekazały w 2019 r. wszystkie urzędy marszałkowskie, głównie ze względu na ustawowe zapisy dotyczące sposobu finansowania działalności zakładów aktywności zawodowej⁵. Ponadto sześć województw wskazało, że przekazało środki na prowadzenie CIS, dwa województwa - na KIS, a jedno województwo - na WTZ.

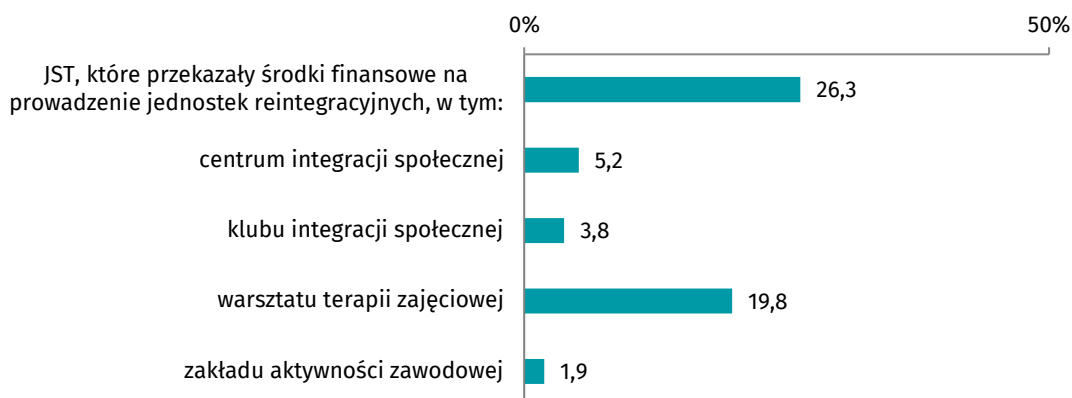
Wystąpił też wysoki udział urzędów miast na prawach powiatu (95,4%) oraz starostw powiatowych (95,5%), które przekazały środki finansowe na prowadzenie placówek reintegracji społeczno-zawodowej. W przypadku tego rodzaju JST wynikało to przede wszystkim z ustawowych zapisów dotyczących sposobu finansowania działalności warsztatów terapii zajęciowej⁶ - 90,8% urzędów miast na prawach powiatu oraz 95,5% starostw powiatowych przekazywało środki na prowadzenie WTZ. Natomiast pozostałe JST tj. urzędy miast i gmin, ze względu na brak ustawowych obowiązków, istotnie rzadziej przekazywały środki finansowe na prowadzenie jednostek reintegracyjnych - 14,9%.

⁴ Informacja na podstawie danych pochodzących ze źródeł administracyjnych pozyskanych w ramach Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej: od wojewodów dotyczące CIS, KIS oraz ZAZ (w zakresie rejestrów i ewidencji placówek); z Systemu Przetwarzania Danych z Samorządów Powiatowych PFRON (w zakresie liczby WTZ oraz ich działalności).

⁵ Zgodnie z art. 35 ust.1 pkt 6 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (j.t. Dz.U. 2020 poz. 426) do zadań samorządu województwa należy udzielanie dofinansowania kosztów tworzenia i działalności zakładów aktywności zawodowej ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

⁶ Zgodnie z art. 10b ust. 2 pkt 2a ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych koszty działalności WTZ są finansowane ze środków samorządu powiatowego w wysokości co najmniej 10% tych kosztów.

Wykres 8. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego, które przekazały środki finansowe na prowadzenie jednostek reintegracyjnych według rodzaju placówki w 2019 r.



W 2019 r. jednostki samorządu terytorialnego przekazały łącznie 503,5 mln zł na prowadzenie jednostek reintegracyjnych. Przeważająca część tych środków przekazana została placówkom prowadzonym przez zewnętrzne podmioty (78,4%, tj. 394,6 mln zł). Do placówek prowadzonych przez JST lub podległą jej jednostkę trafiło 109,0 mln zł.

Największa część środków przekazana została przez JST na prowadzenie warsztatów terapii zajęciowej – 64,7% ogółu środków, tj. 326,0 mln zł, wynika to z faktu, że tego rodzaju placówek jest najwięcej spośród jednostek reintegracyjnych (w 2019 r. aktywnie działało 720 WTZ na 1289 aktywnych jednostek reintegracyjnych⁷). Relatywnie dużą część środków finansowych przekazano do zakładów aktywności zawodowej (24,5% ogółu środków, tj. 123,2 mln zł).

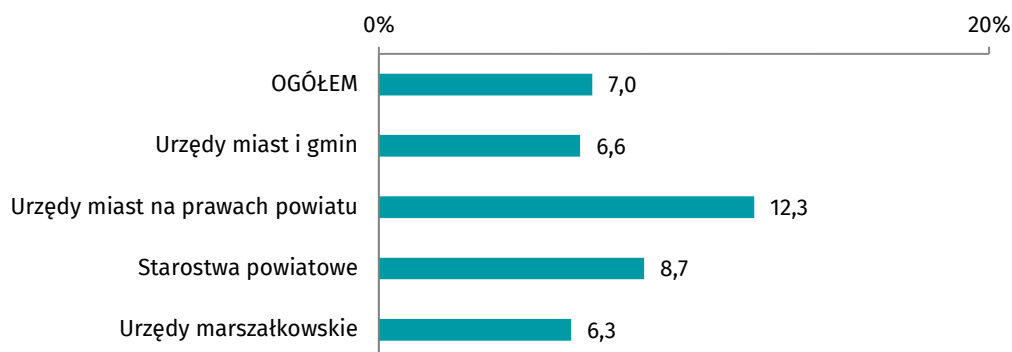
Członkostwo i wspieranie działalności spółdzielni społecznych

Jednostki samorządu terytorialnego mogą być członkiem spółdzielni społecznych oraz wspierać ich działalność na podstawie stosownych ustaw.

Według stanu na 31.12.2019 r. 7,0% JST (193 jednostki) było członkami spółdzielni społecznych. W pomiarze za 2017 r. udział w założeniu spółdzielni społecznych zadeklarowało 188 jednostek. W liczbach bezwzględnych najwięcej członków spółdzielni społecznych to urzędy miast i gmin (157 jednostek), jednak wśród ogółu miast i gmin stanowiły one jedynie 6,6%. Drugą pod względem liczby grupą założycieli spółdzielni społecznych były starostwa powiatowe – 27 jednostek, stanowiąc 8,7% ogółu tego rodzaju JST.

W przypadku 223 spółdzielni wśród członków znajdowały się jednostki samorządu terytorialnego, z czego 25 spółdzielni to były podmioty założone w 2019 r.

Wykres 9. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego będących członkiem spółdzielni społecznej w 2019 r.



⁷ Główny Urząd Statystyczny, Centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej w 2019 r. Informacja sygnałowa, 17.12.2020 r.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą przekazywać bezzwrotne środki finansowe dla spółdzielni socjalnych na realizację zadań publicznych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W 2019 r. w trybie otwartych konkursów ofert (na podstawie art. 11) 70 JST zawarło umowy ze spółdzielniami socjalnymi i przekazało im środki. Wśród tych JST 64,3% stanowiły urzędy miast i gmin. Łącznie zawarto ze spółdzielniami socjalnymi 218 umów i przekazano 15 mln zł. Stanowiło to odpowiednio 0,4% ogółu zawartych umów i 0,7% ogółu przekazanych środków w trybie otwartych konkursów ofert. Następnie 22 JST zawarły umowy i przekazały środki spółdzielniom socjalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert, w tym 63,6% to były urzędy miast i gmin. W tym trybie JST zawarły 73 umowy ze spółdzielniami i przekazały 0,6 mln zł. Stanowiło to odpowiednio po 0,7% ogółu zawartych umów i ogółu przekazanych środków z pominięciem otwartego konkursu ofert.

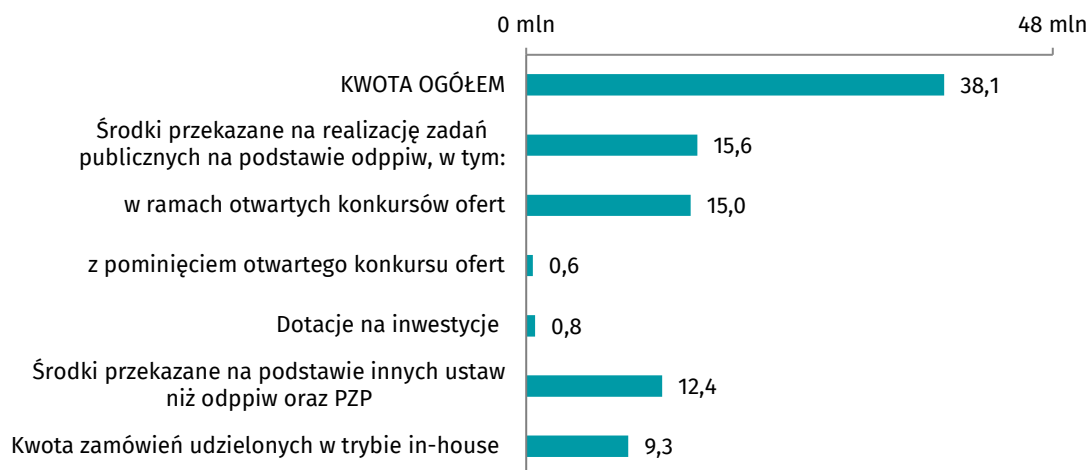
W 2019 r. jedynie 6 JST przekazało spółdzielniom socjalnym dotacje na dofinansowanie inwestycji na podstawie art. 221 ustawy o finansach publicznych. Dla porównania takich dotacji ogółem udzieliło 223 jednostek samorządu terytorialnego. Łączna kwota dotacji na dofinansowanie inwestycji przekazanych spółdzielniom socjalnym wyniosła 0,8 mln zł. Spółdzielniom socjalnym przekazano 10 dotacji, co stanowiło 1,7% ogółu dotacji przekazanych w 2019 r. organizacjom pozarządowym i podmiotom zrównanym z nimi w prawach.

Jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r. rzadko przekazywały spółdzielniom socjalnym środki na podstawie innych ustaw niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawa Prawo Zamówień Publicznych. Dokonało tego 1,3% JST – najwięcej urzędów miast i gmin (20 jednostek). Dla porównania, ogólnie 35,6% JST przekazało w taki sposób środki podmiotom ekonomii społecznej. W 2019 r. spółdzielnie socjalne złożyły 90 ofert na pozyskanie środków w takim trybie, a w 76 przypadkach JST podpisały ze spółdzielniami socjalnymi umowy na przekazanie środków. Stanowiło to odpowiednio 0,7% i 0,8% liczby ofert i zawartych z PES umów w trybach innych niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawa Prawo Zamówień Publicznych. Spółdzielniom socjalnym przekazano łącznie 12,4 mln zł, co stanowiło 1,2% ogółu kwot przekazanej PES w taki sposób.

JST mogą również udzielać spółdzielniom socjalnym zamówień z wolnej ręki, w tzw. w tzw. trybie in-house (na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12 ustawy PZP). Dotyczy to tych spółdzielni socjalnych, w których jednostka samorządu terytorialnego jest członkiem. W 2019 r. w taki sposób przekazało środki 11,9% JST, które były członkiem spółdzielni socjalnej tj. 23 jednostki. Były to głównie urzędy miast i gmin (22 jednostek). Łącznie zlecono w ten sposób spółdzielniom 146 zamówień na kwotę 9,3 mln zł. Średnio na JST, które udzieliło zamówień z wolnej ręki spółdzielniom socjalnym, przypadło 6 zamówień na kwotę 0,4 mln zł.

Jednostki samorządu terytorialnego przekazały spółdzielniom socjalnym w 2019 r. w omówionych powyżej trybach łącznie 38,1 mln zł.

Wykres 10. Kwoty środków przekazanych przez jednostki samorządu terytorialnego spółdzielniom socjalnym według trybu przekazania w 2019 r.



Oprócz przekazywania bezzwrotnych środków finansowych jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać spółdzielnie socjalne poprzez udzielanie pożyczek, poręczeń czy gwarancji (na podstawie art. 5 ust. 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz art. 15 ustawy i spółdzielniach socjalnych). W 2019 r. JST udzieliły spółdzielniom socjalnym 8 pożyczek na kwotę 0,7 mln zł, jak również dały 7 poręczeń na kwotę 1,3 mln zł. Natomiast żadna z jednostek samorządu terytorialnego, które złożyły sprawozdanie, nie udzieliła spółdzielniom socjalnym gwarancji.

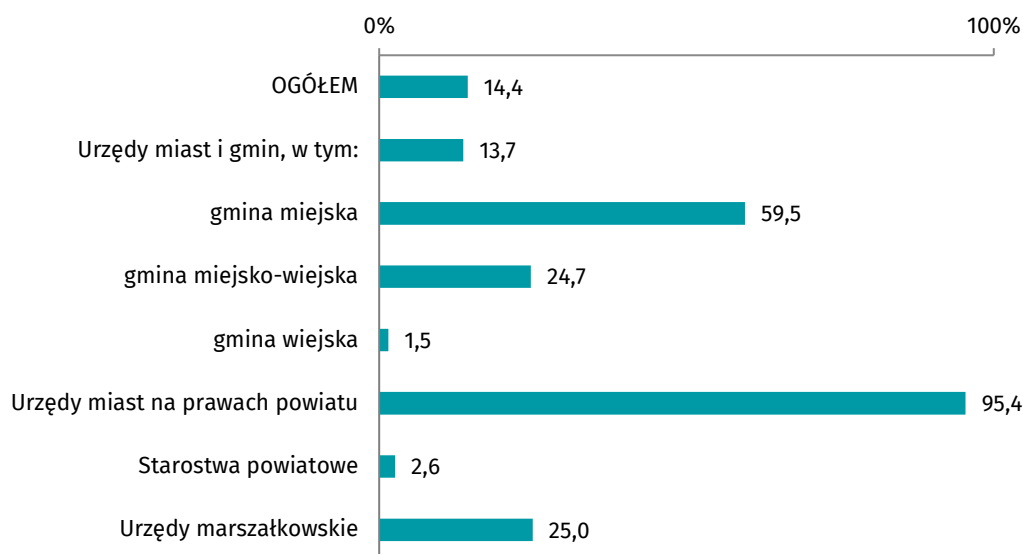
Budżet obywatelski

W 2019 r. 14,4% ogółu jednostek samorządu terytorialnego wyodrębniło w swoim budżecie kwotę na budżet obywatelski. Dla porównania w 2017 r. było to 13,0%. Kwestia wydzielania kwoty na budżet obywatelski była zróżnicowana w zależności od rodzaju JST. Najczęściej ten mechanizm stosowały urzędy miast na prawach powiatu (95,4%), a następnie urzędy miast w gminach miejskich (59,5%). W obu przypadkach odsetki jednostek wydzielających kwoty na budżet obywatelski wzrosły w porównaniu do 2017 r. – odpowiednio o 3,3 p. proc. oraz 7,5 p. proc. Budżety obywatelskie natomiast sporadycznie wyodrębniały, podobnie jak w 2017 r., urzędy gmin wiejskich (1,5%) oraz starostwa powiatowe (2,6%).

Łącznie w 2019 r. zgłoszono w ramach budżetu obywatelskiego 21,5 tys. projektów, tj. o 2,5 tys. więcej niż w 2017 r. Spośród nich do realizacji wybrano 5,7 tys. projektów, co stanowiło 26,4% wszystkich zgłoszonych projektów. Podobny odsetek odnotowany został w 2017 r. – 26,5%. Średnio w jednej JST, która wyodrębniła budżet obywatelski, wybrano do realizacji w jego ramach 14 projektów, ale w połowie JST nie więcej niż 6 projektów. Takie same wartości wystąpiły w 2017 r.

Niespełna połowa wszystkich projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w 2019 r. przypadła na miasta na prawach powiatu (45,7%). Średnio na jedno miasto na prawach powiatu, które wyodrębniło budżet obywatelski, przypadły 42 projekty wybranych do realizacji w 2019 r., ale w połowie z nich nie więcej niż 23 projektów. Z kolei na urzędy miast i gmin przypadło 49,9% łącznej liczby projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego. Jednakże przeciętnie na jedną gminę było 9 projektów, a mediana wyniosła 5 projektów.

Wykres 11. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego, które wyodrębniły kwotę na budżet obywatelski w budżecie zrealizowanym w 2019 r.



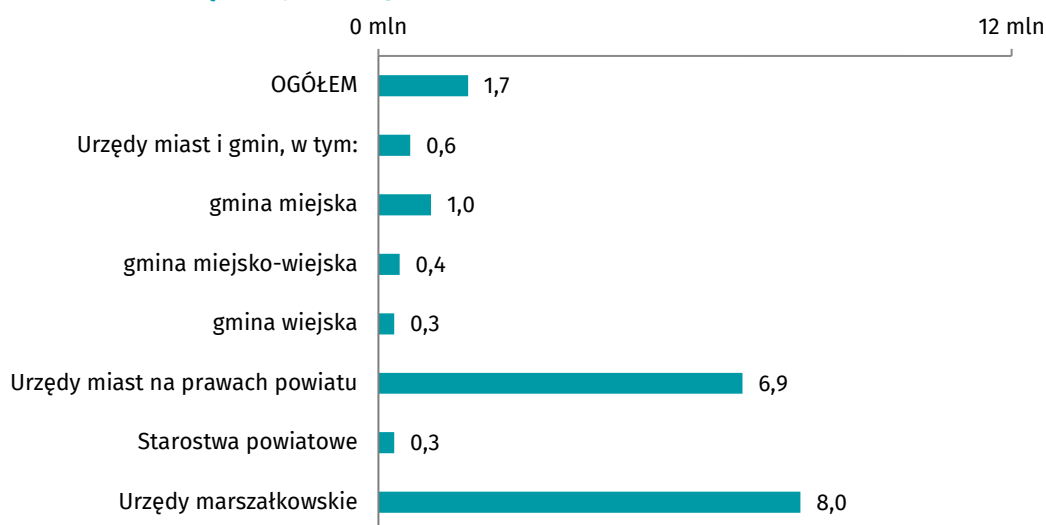
Łączna wartość kosztorysowa projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w 2019 r. wyniosła we wszystkich JST 665,8 mln zł, przy czym 63,7% tej kwoty przypadło na miasta na prawach powiatu. Dla porównania w 2017 r. kwota ta wyniosła 486,7 mln zł.

Średnia łączna wartość projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego przypadająca na jednostkę samorządu terytorialnego wyniosła w 2019 r. 1,7 mln zł, czyli o 0,3 mln zł więcej niż w 2017 r. Należy zwrócić uwagę na znaczne zróżnicowanie w tym obszarze, co jest związane z różną wielkością JST i budżetem, jakim dysponuje. W połowie JST, które wyodrębniły budżet obywatelski, średnia wartość projektów wybranych do realizacji nie przekraczała 0,4 mln zł (w 2017 r. – 0,3 mln zł).

W 2019 r. najwyższą średnią wartość projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na jedną JST odnotowano wśród urzędów marszałkowskich – 8,0 mln zł. W tej grupie jednostek nastąpił znaczący wzrost tego parametru w porównaniu do 2017 r., co jest związane z faktem, że wzrosła liczba urzędów marszałkowskich, które wyodrębniły budżet obywatelski (z 3 do 4 urzędów), a także wzrosła deklarowana kwota projektów wybranych do realizacji w tych jednostkach.

W porównaniu do 2017 r. wzrosła również średnia wartość projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w urzędach miast na prawach powiatu (o 0,7 mln zł) i w pozostałych urzędach miast i gmin (o 0,2 mln zł), w tym szczególnie w gminach miejskich (o 0,5 mln zł).

Wykres 12. Średnia łączna wartość projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w jednostkach samorządu terytorialnego w 2019 r.



Informacja metodologiczna

Badanie zrealizowano w ramach projektu partnerskiego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego pt. *Zintegrowany System Monitorowania Sektora Ekonomii Społecznej* współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Badaniem objęte zostały wszystkie jednostki samorządu terytorialnego: 16 województw, 314 powiatów, 2477 gmin (w tym 66 miast na prawach powiatu i 18 dzielnic miasta stołecznego Warszawy). Udział w badaniu był dobrowolny.

Podstawą przekazania danych przez jednostki był opracowany w ramach projektu formularz badania statystycznego ES-JST „Rozwój ekonomii społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego”. Formularz przygotowano w trzech wersjach, odpowiadających kompetencjom



jednostki samorządu terytorialnego (dla urzędów miast i gmin ES-G, starostw powiatowych ES-P i urzędów marszałkowskich ES-W).

Formularz składał się z 4 działów tematycznych: Działalność związana z rozwojem ekonomii społecznej, Realizacja zadań publicznych, Zamówienia publiczne, Wybrane formy partycypacji lokalnej.

Badanie realizowano na Portalu Sprawozdawczym za pomocą elektronicznej wersji formularza z zachowaniem możliwości przestania do Urzędu Statystycznego we Wrocławiu sprawozdania wypełnionego w formie papierowej.

Badanie zostało przeprowadzone w okresie od 11 maja do 8 czerwca 2020 r. Otrzymano wysoki zwrot formularzy. Sprawozdanie wypełniły 2774 jednostki (98%): 2447 gmin (98%), 311 powiatów (96%) i 16 województw (100%). Dla porównania w badaniu za rok sprawozdawczy 2017 r. sprawozdanie wypełniło 2726 jednostek (96%): 2406 gmin (96%), 304 powiaty (96%) i 16 województw (100%).

W niniejszej notatce dane zostały zaprezentowane w podziale na cztery rodzaje JST ze względu na różnice w posiadanych kompetencjach. Urzędy miast na prawach powiatu wydzielono jako oddzielną grupę jednostek, w związku z czym dane pochodzące z tych JST nie zawierają się w grupie urzędów miast i gmin.

Ponadto należy mieć na uwadze, że dla następujących zagadnień wprowadzono w formularzu za 2019 r. zmiany, które skutkują brakiem porównywalności tych danych do pomiaru przeprowadzonego za 2017 r.:

- dodano pytanie o tryb realizacji zadań publicznych, w ramach którego wydatkowano najwięcej środków;
- zrezygnowano z pytania o liczbę zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy PZP;
- zrezygnowano z pytania o liczbę centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej, zakładów aktywności zawodowej i spółek-non-profit, których JST była założycielem;
- przeformułowano treść pytań o formę prowadzonych konsultacji społecznych.

Konstrukcja wskaźnika syntetycznego trybu, w ramach którego wydatkowano najwięcej środków

JST w sprawozdaniu wskazywały oddzielnie dla każdego obszaru usług społecznych wszystkie tryby, w jakich świadczone usługi, a następnie określały tryb, w ramach którego wydatkowano najwięcej środków. Określenie trybu, w ramach którego wydatkowano najwięcej środków, opierało się zatem na wskazaniu JST, a nie analizowaniu kwot wydatkowanych w poszczególnych trybach.

By pokazać zatem skalę wykorzystania poszczególnych trybów łącznie we wszystkich obszarach, które były świadczone w JST przygotowano wskaźnik, w którym uśredniono odpowiedzi dotyczące wszystkich obszarów, które były w danej JST świadczone.

Przy każdej JST najpierw sumowano wystąpienia poszczególnych trybów w pozycji „w ramach którego trybu wydatkowano najwięcej środków” dla obszarów, które były w danej JST świadczone, a następnie podzielono przez ich liczbę. Tak przeliczone dane w ramach poszczególnych trybów zsumowano dla wszystkich JST, a następnie policzono strukturę, gdzie podstawą procentowania był ogół JST.