



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 2017 r.



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

Warszawa, grudzień 2018



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

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

Wykaz skrótów

CIS – centrum integracji społecznej
EFS – Europejski Fundusz Społeczny
JST – jednostka samorządu terytorialnego
KIS – klub integracji społecznej
OWES – ośrodek wsparcia ekonomii społecznej
PES – podmiot ekonomii społecznej
PO WER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
PZP – Prawo zamówień publicznych
UE – Unia Europejska
WTZ – warsztat terapii zajęciowej
ZAZ – zakład aktywności zawodowej

W 2017 r. w ponad połowie obowiązujących strategii rozwoju lokalnego lub regionalnego była obecna problematyka ekonomii społecznej, a blisko 1/5 JST była założycielem podmiotów ekonomii społecznej.

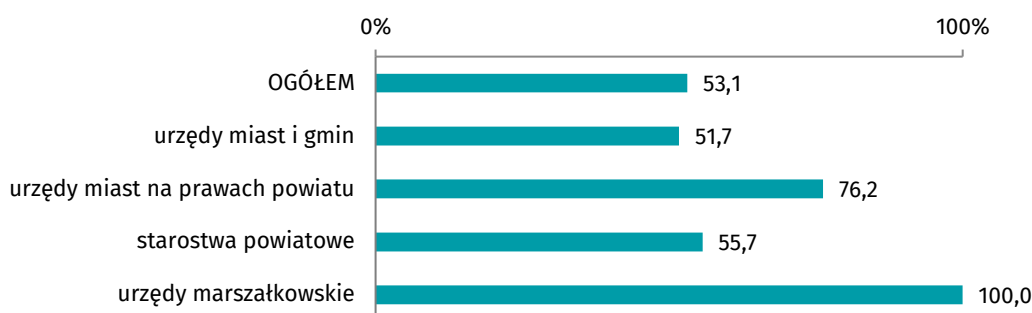
Współpracę z Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej deklarowało 28,2% urzędów samorządowych, w tym wszystkie urzędy marszałkowskie.

JST przeznaczyły w 2017 r. 486,7 mln zł na realizację projektów w ramach budżetów obywatelskich.

Ekonomia społeczna w dokumentach strategicznych

Ponad połowa jednostek samorządu terytorialnego, które w 2017 r. posiadały obowiązującą strategię rozwoju, uwzględniła w niej zagadnienia związane z rozwojem ekonomii społecznej (53,1%). Na szczeblu wojewódzkim wszystkie urzędy marszałkowskie wskazały, że na ich terenie obowiązuje strategia rozwoju, w której jednocześnie poruszono tematykę rozwoju ekonomii społecznej. Strategie rozwoju miały również wszystkie miasta na prawach powiatu, a w ponad 3/4 z nich uwzględniono zagadnienia dotyczące ekonomii społecznej. Strategie rozwoju lokalnego rzadziej obowiązywały w pozostałych miastach i gminach oraz w powiatach (odpowiednio 84,8% i 83,9% ogółu tych JST). Istotnie rzadziej odnosiły się one również do tematyki ekonomii społecznej.

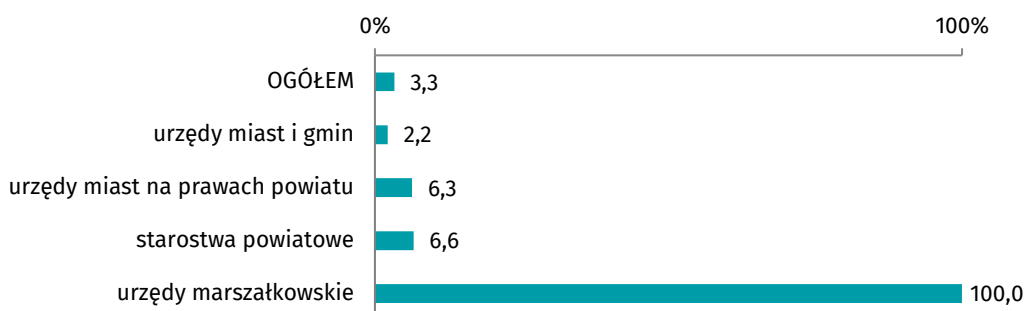
Wykres 1. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego posiadających strategię rozwoju obowiązującą w 2017 r., w której uwzględniono zagadnienia związane z rozwojem ekonomii społecznej



Dla porównania w strategiach rozwoju lokalnego JST częściej uwzględniały zagadnienia związane z aktywizacją mieszkańców (86,9% ogółu JST) lub współpracą z organizacjami pozarządowymi (82,4%), rzadziej natomiast pojawiała się tematyka stosowania społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych (20,7%).

W 2017 r. 3,3% jednostek samorządu terytorialnego posiadało obowiązujący program rozwoju ekonomii społecznej. Dokument taki obowiązywał przede wszystkim na szczeblu wojewódzkim – regionalny program rozwoju ekonomii społecznej funkcjonował we wszystkich województwach. Rzadko natomiast program w tym obszarze posiadały jednostki pozostałych szczebli. Lokalny program rozwoju ekonomii społecznej obowiązywał w 2,2% urzędów miast i gmin oraz w 6,3% urzędów miast na prawach powiatów.

Wykres 2. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego, w których obowiązywał program rozwoju ekonomii społecznej w 2017 r.

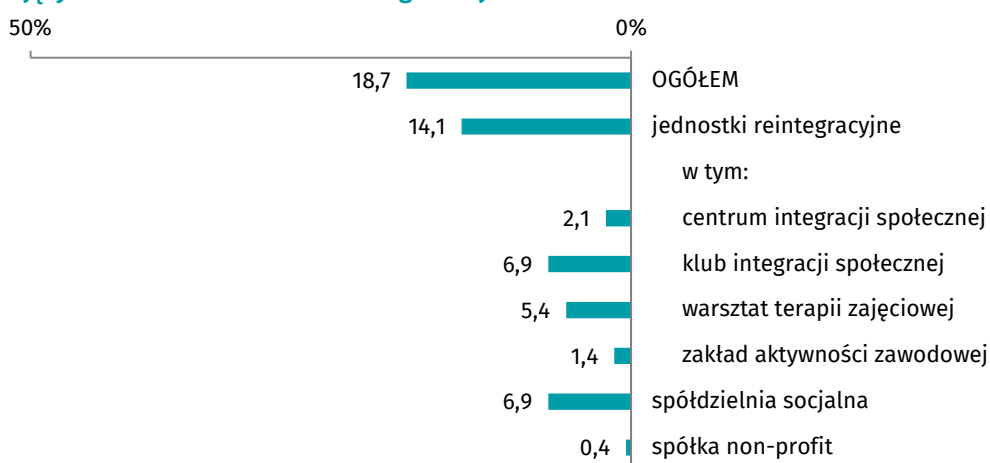


Obowiązujące programy rozwoju ekonomii społecznej w większości przypadków przed uchwaleniem były poddane konsultacjom społecznym (70,3% JST, które posiadały program rozwoju ekonomii społecznej).

Prowadzenie podmiotów ekonomii społecznej

Według deklaracji jednostek samorządu terytorialnego 18,7% z nich było założycielem podmiotów ekonomii społecznej, które funkcjonowały na koniec 2017 r. Najwyższy udział założycieli podmiotów ekonomii społecznej odnotowano wśród urzędów miast na prawach powiatu (66,7%), a najniższy wśród urzędów marszałkowskich (12,5%). Ponadto co najmniej jeden PES założyło 26,6% starostw powiatowych i 16,4% urzędów miast i gmin, w tym 39% gmin miejskich. W większości przypadków JST były założycielem jednego rodzaju PES (79,2% JST, które założyły PES), rzadziej dwóch (18,2%).

Wykres 3. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego będących założycielem podmiotów ekonomii społecznej funkcjonujących na dzień 31.12.2017 r. według rodzaju PES



Najczęściej zakładano jednostki reintegracyjne (14,1%), w tym kluby integracji społecznej (6,9%) i warsztaty terapii zajęciowej (5,4%). Co najmniej jedną spółdzielnię socjalną założyło 6,9% jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast pojedyncze JST były założycielem spółek non-profit (0,4%).

Na koniec 2017 r. funkcjonowało łącznie 0,7 tys. PES założonych przez jednostki samorządu terytorialnego, z czego 15,8% to były podmioty, które powstały w 2017 r.

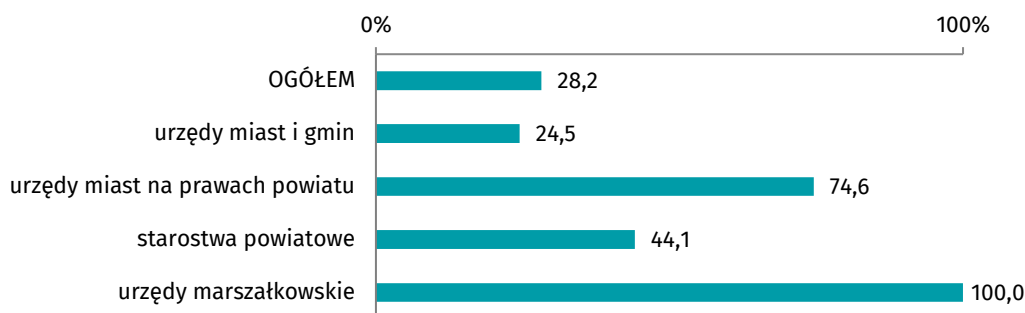
Współpraca z Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej

W 2017 r. z Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej współpracowało 28,2% jednostek samorządu terytorialnego. Współpracę z co najmniej jednym OWES wykazały wszystkie urzędy marszałkowskie oraz 74,6% urzędów miast na prawach powiatu. Najniższy udział JST współpracujących z Ośrodkami Wsparcia Ekonomii Społecznej wystąpił wśród urzędów miast i gmin (24,5%), w tym gmin wiejskich (19,7%).

Współpraca ta opierała się głównie na udziale przedstawicieli JST w szkoleniach, spotkaniach organizowanych przez OWES (71,8% współpracujących JST) lub na wymianie informacji o planowanych kierunkach działalności (69,4%). Rzadziej natomiast jednostki samorządu terytorialnego współdziałały z OWES przy organizacji wydarzeń służących rozwojowi ekonomii społecznej (42,9%). Z kolei w 27,5% przypadków przedstawiciele OWES brali udział w szkoleniach organizowanych przez JST, a w 17,7% w pracach zespołów lub grup roboczych powołanych w JST.



Wykres 4. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego współpracujących z co najmniej jednym Ośrodkiem Wsparcia Ekonomii Społecznej w 2017 r.



Prawie wszystkie JST, które zadeklarowały współpracę z OWES w 2017 r., oceniły ją bardzo dobrze lub raczej dobrze (98,9%). Zbliżone oceny odnotowano we wszystkich rodzajach JST.

Sposób realizacji usług społecznych i rozwoju lokalnego

Jednostki samorządu terytorialnego realizowały usługi społeczne i rozwoju lokalnego w sposób zróżnicowany. W pierwszej kolejności JST świadczyły te usługi samodzielnie, w tym przez podległe jednostki organizacyjne. W taki sposób najwięcej JST świadczyło usługi z zakresu pomocy społecznej (90,2%), a następnie z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (76,8%) lub ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej (70,4%).

Kolejnym sposobem realizacji usług społecznych i rozwoju lokalnego było zlecenie zadań w trybach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W ten sposób ponad połowa JST zlecała zadania z zakresu kultury fizycznej, turystyki, krajoznawstwa (53,1%), rzadziej z kultury oraz ochrony zabytków (27,7%), wspierania osób niepełnosprawnych (22,4%) lub pomocy społecznej (22,0%). Z trybów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie częściej korzystały urzędy miast na prawach powiatu oraz urzędy marszałkowskie – na przykład 87,3% urzędów miast na prawach powiatu oraz 68,8% urzędów marszałkowskich zlecało w ten sposób zadania z zakresu pomocy społecznej, podczas gdy wśród urzędów miast i gmin odsetek ten wyniósł 17,1%.

Zamówienia publiczne w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych (PZP) były rzadziej stosowanym sposobem zlecenia usług społecznych i rozwoju lokalnego. Z PZP korzystano przede wszystkim w zakresie zadań z ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej (18,7%) lub rewitalizacji (10,1%). Tryb ten częściej wykorzystywały urzędy miast na prawach powiatu lub urzędy marszałkowskie niż pozostałe rodzaje JST – szczególnie do zadań z zakresu kultury oraz ochrony zabytków, kultury fizycznej, turystyki, krajoznawstwa, pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych. W przypadku ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej oraz rewitalizacji relatywnie często po ten tryb zlecenia usług sięgały również urzędy miast i gmin.

Poza ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Prawem Zamówień Publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zlecać realizację usług społecznych i rozwoju lokalnego w odrębnym trybie (np. ustawy o systemie oświaty, ustawy o sporcie, ustawy o ochronie przeciwpożarowej, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami). W taki sposób JST realizowały zadania z zakresu kultury fizycznej, turystyki, krajoznawstwa (11,7%), kultury oraz ochrony zabytków (10,1%) lub ochrony zdrowia (9,2%). Tryb ten wybierały przede wszystkim urzędy miast na prawach powiatu, ewentualnie urzędy marszałkowskie.



Tabela 1. Sposób realizacji wybranych usług społecznych i rozwoju lokalnego według rodzaju jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r. (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Urzędy miast i gmin	Urzędy miast na prawach powiatu	Starostwa powiatowe	Urzędy marszałkowskie
POMOC SPOŁECZNA					
samodzielnie	90,2	91,1	95,2	82,9	81,3
w trybach ustawy odppiw ^a	22,0	17,1	87,3	43,8	68,8
w trybie ustawy PZP	8,7	8,2	34,9	6,9	12,5
w odrębnym trybie	6,5	6,1	17,5	6,9	6,3
ZATRUDNIENIE SOCJALNE					
samodzielnie	18,2	17,8	44,4	15,5	18,8
w trybach ustawy odppiw ^a	1,4	1,0	15,9	1,0	6,3
w trybie ustawy PZP	0,6	0,5	1,6	0,7	6,3
w odrębnym trybie	2,8	2,8	6,3	1,6	6,3
OPIEKA NAD DZIEĆMI DO LAT 3					
samodzielnie	20,7	20,7	81,0	7,9	18,8
w trybach ustawy odppiw ^a	2,1	1,6	22,2	1,6	12,5
w trybie ustawy PZP	0,8	0,6	4,8	0,7	12,5
w odrębnym trybie	4,0	3,8	23,8	1,3	6,3
WSPIERANIE RODZINY I SYSTEMU PIECZY ZASTĘPCZEJ					
samodzielnie	76,8	75,4	93,7	83,9	81,3
w trybach ustawy odppiw ^a	8,9	5,0	68,3	23,4	81,3
w trybie ustawy PZP	2,2	1,4	9,5	6,9	12,5
w odrębnym trybie	4,8	4,4	7,9	6,3	18,8
KSZTAŁCENIE, WYCHOWANIE I OPIEKA					
samodzielnie	67,5	68,5	77,8	59,5	37,5
w trybach ustawy odppiw ^a	9,9	8,9	39,7	10,9	18,8
w trybie ustawy PZP	3,9	3,6	15,9	3,6	6,3
w odrębnym trybie	5,9	5,7	15,9	5,9	0,0
OCHRONA ZDROWIA					
samodzielnie	48,8	46,1	79,4	62,2	62,5
w trybach ustawy odppiw ^a	18,7	15,7	66,7	28,9	81,3
w trybie ustawy PZP	3,6	3,4	9,5	3,3	12,5
w odrębnym trybie	9,2	8,2	46,0	9,2	6,3
WSPIERANIE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH					
samodzielnie	58,3	54,1	88,9	83,9	68,8
w trybach ustawy odppiw ^a	22,4	18,0	81,0	40,1	93,8
w trybie ustawy PZP	3,3	2,6	19,0	5,6	12,5
w odrębnym trybie	6,0	4,2	36,5	12,5	18,8
KULTURA ORAZ OCHRONA ZABYTKÓW					
samodzielnie	69,0	69,9	81,0	60,5	50,0
w trybach ustawy odppiw ^a	27,7	24,0	76,2	42,8	87,5
w trybie ustawy PZP	7,3	6,9	31,7	4,3	25,0
w odrębnym trybie	10,1	9,0	34,9	11,8	37,5
KULTURA FIZYCZNA, TURYSTYKA, KRAJOZNAWSTWO					
samodzielnie	68,2	68,6	79,4	64,8	37,5
w trybach ustawy odppiw ^a	53,1	52,0	82,5	53,9	81,3
w trybie ustawy PZP	5,5	5,1	27,0	3,9	18,8
w odrębnym trybie	11,7	12,0	27,0	6,6	6,3
OCHRONA ŚRODOWISKA I PRZYRODY, GOSPODARKA WODNA					
samodzielnie	70,4	70,9	79,4	65,5	50,0
w trybach ustawy odppiw ^a	7,6	5,8	42,9	12,5	37,5
w trybie ustawy PZP	18,7	19,2	46,0	9,5	25,0
w odrębnym trybie	8,6	8,2	28,6	6,9	18,8
REWITALIZACJA					
samodzielnie	36,8	39,8	73,0	6,3	37,5
w trybach ustawy odppiw ^a	2,1	1,5	30,2	0,0	12,5
w trybie ustawy PZP	10,1	10,5	34,9	2,3	6,3
w odrębnym trybie	4,0	4,1	12,7	1,3	6,3

a Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.



Stosowanie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych

Instytucje publiczne zamawiając dobra i usługi mogą stosować klauzule zastrzeżone lub aspekty społeczne przewidziane m.in. w Prawie Zamówień Publicznych, przyczyniając się tym samym do realizacji celów polityki społecznej i rozwoju ekonomii społecznej.

Tabela 2. Stosowanie klauzul zastrzeżonych i aspektów społecznych w zamówieniach publicznych według rodzaju jednostki samorządu terytorialnego w 2017 r. (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Urzędy miast i gmin	Urzędy miast na prawach powiatu	Starostwa powiatowe	Urzędy marszałkowskie
Stosowanie w zamówieniach publicznych o szacunkowej wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro:					
klauzuli zastrzeżonej 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)	3,7	3,5	4,8	2,7	50,0
klauzuli zastrzeżonej dla zamówień na usługi zdrowotne, społeczne oraz kulturalne (art. 138p PZP)	0,7	0,4	4,8	2,0	6,3
klauzuli zatrudnieniowej (art. 29 ust. 4 PZP)	6,5	5,8	23,8	5,7	56,3
wymogu zatrudnienia pracowników wykonawcy na umowę o pracę (aspekty społeczne zawarte w art. 29 ust. 3a PZP)	63,3	61,8	87,3	68,2	87,5
wymogu dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników (aspekty społeczne zawarte w art. 29 ust. 5 PZP)	14,4	12,7	55,6	16,9	43,8
wymogu określonego oznakowania (aspekty społeczne zawarte w art. 30a PZP)	1,1	0,8	7,9	2,0	0,0
zamówień na usługi społeczne w trybie rozdziału 6 PZP	9,0	6,1	47,6	18,6	93,8
Stosowanie w zamówieniach publicznych o szacunkowej wartości nieprzekraczającej kwoty 30 tys. euro:					
klauzuli zastrzeżonej dla spółdzielni socjalnych (art. 15a ustawy o spółdzielniach socjalnych)	1,4	1,2	4,8	1,3	12,5
społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych ^a	3,3	2,8	9,5	3,9	31,2

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”.

Przynajmniej jedną klauzulę zastrzeżoną/aspekt społeczny w zamówieniach publicznych prowadzonych w oparciu o przepisy ustawy PZP o szacunkowej wartości przekraczającej kwotę 30 tys. euro stosowało w 2017 r. 2/3 jednostek samorządu terytorialnego. Najczęściej był to wymóg zatrudnienia pracowników wykonawcy w oparciu o umowę o pracę (aspekt społeczny, o którym mowa w art. 29 ust. 3a PZP) – stosowało go 63,3% wszystkich JST. W dalszej kolejności wskazywano na aspekt społeczny wymagający dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z przeznaczeniem dla wszystkich użytkowników (art. 29 ust. 5 PZP) – 14,4%, a następnie na realizację zamówień na usługi społeczne w trybie rozdziału 6 PZP – 9,0%. Pozostałe klauzule i aspekty społeczne stosowane były rzadko. Najwyższe udziały stosujących je JST odnotowano w większości przypadków wśród urzędów marszałkowskich.

W przypadku zamówień publicznych wyłączonych 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 2017 r. z klauzuli zastrzeżonej dla spółdzielni socjalnych (art. 15a ustawy o spółdzielniach socjalnych) skorzystało 1,4% samorządów terytorialnych, a 3,3% stosowało społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne. Najwyższe udziały JST korzystających z tych dwóch instrumentów odnotowano również na szczeblu wojewódzkim.

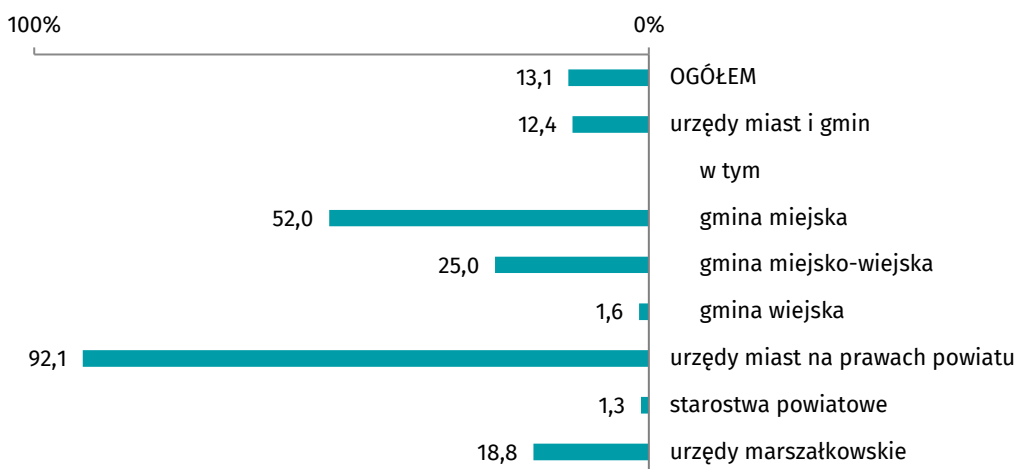
Budżet obywatelski

W 2017 r. 13,1% ogółu jednostek samorządu terytorialnego wyodrębniło w swoim budżecie kwotę na budżet obywatelski. Kwestia wydzielenia kwoty na budżet obywatelski była zróżnicowana w zależności od rodzaju JST. Najczęściej ten mechanizm stosowały urzędy miast na prawach powiatu (92,1%), ale również urzędy miast w gminach miejskich (52,0%). Budżety obywatelskie najrzadziej natomiast wyodrębniały starostwa powiatowe (1,3%), a następnie urzędy gmin wiejskich (1,6%).

Łącznie w 2017 r. zgłoszono do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego 19,0 tys. projektów, z czego do realizacji wybrano 5,1 tys., co stanowiło 26,5% zgłoszonych projektów. Średnio w jednej JST, która wyodrębniła budżet obywatelski, zrealizowano w jego ramach 14 projektów, ale w połowie JST nie więcej niż 6 projektów.

Ponad połowa projektów w ramach budżetów obywatelskich (56,5%) została zrealizowana w miastach na prawach powiatu. Średnio na jeden urząd miasta na prawach powiatu, który wyodrębnił budżet partycypacyjny, przypadało 50 zrealizowanych projektów, ale w połowie nie więcej niż 25 projektów.

Wykres 6. Odsetek jednostek samorządu terytorialnego, które wyodrębniły kwotę na budżet obywatelski/partycypacyjny w budżecie zrealizowanym w 2017 r.

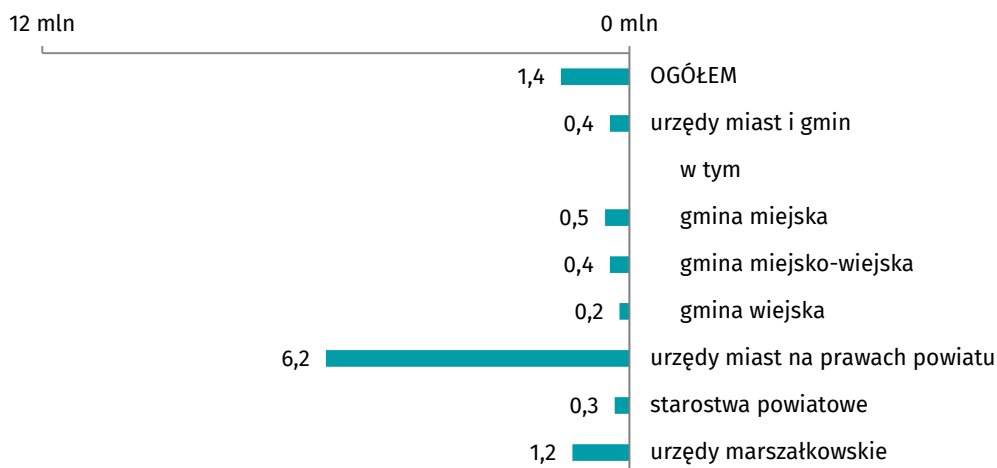


Wszystkie JST wydatkowały w ramach budżetu obywatelskiego 486,7 mln zł, przy czym 74,1% tej kwoty przypadło na miasta na prawach powiatu. Przeciętna JST, która wyodrębniła w 2017 r. w swoim budżecie środki na budżet obywatelski, wydatkowała na projekty zgłoszone przez mieszkańców około 1,4 mln zł. Należy jednak zwrócić uwagę na znaczne zróżnicowanie średnich kwot budżetu obywatelskiego, co jest związane z wielkością samej JST. W połowie JST, które wyodrębniły budżet obywatelski, średnia wartość zrealizowanych projektów nie przekraczała 0,3 mln zł.

Najwięcej na projekty zrealizowane w ramach budżetu obywatelskiego wydały w 2017 r. urzędy miast na prawach powiatu – średnio 6,2 mln zł. W pozostałych JST wartość projektów obywatelskich była znacząco niższa.



Wykres 7. Średnia łączna wartość projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego w jednostkach samorządu terytorialnego w 2017 r.



Informacja metodologiczna

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

Badaniem objęte zostały wszystkie jednostki samorządu terytorialnego: 16 województw, 314 powiatów, 2478 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: Wybrane formy partycypacji lokalnej, Działalność związana z rozwojem ekonomii społecznej, Udział pomiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań publicznych, Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych.

Badanie realizowano na Portalu Sprawozdawczym za pomocą elektronicznej wersji formularza z zachowaniem możliwości przestania do US Wrocław sprawozdania wypełnionego w formie papierowej.

Badanie zostało przeprowadzone w okresie od 17 maja do 14 czerwca 2018 r. Otrzymano wysoki zwrot formularzy. Sprawozdanie wypełniło 2726 jednostek (96%): 2406 gmin (96%), 304 powiaty (96%) i 16 województw (100%).

W informacji sygnalnej 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.