

Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
w Rzeszowie

Łukasz Cywiński

Rzeszów 2021

**WSPÓŁPRACA
PODKARPACKICH JEDNOSTEK
SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO
Z PODMIOTAMI EKONOMII
SPOŁECZNEJ W 2020 R.**

www.es.rops.rzeszow.pl



Podkarpacka
Ekonomia
Społeczna



Współpraca Jednostek Samorządu Terytorialnego z Podmiotami Ekonomii Społecznej w 2020 r.

Łukasz Cywiński
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie
Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Współpraca:

Alina Kręt
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie

Jarosław Krzysztofik
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie

Spis treści

| | |
|--|----|
| Wprowadzenie | 3 |
| Informacje podstawowe | 6 |
| Wykorzystanie klauzul i aspektów społecznych w zamówieniach publicznych..... | 12 |
| Obszary zadań zleconych Podmiotom Ekonomii Społecznej | 18 |
| Wyniki analizy SWOT..... | 21 |
| Słabe strony..... | 23 |
| Mocne strony | 25 |
| Szanse | 27 |
| Zagrożenia | 28 |
| Wnioski i rekomendacje | 29 |
| Literatura | 32 |
| Załączniki | 33 |

Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi podsumowanie badania, jakie zostało przeprowadzone przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (ROPS) w Rzeszowie w zakresie współpracy podkarpackich jednostek samorządu terytorialnego (JST) z podmiotami ekonomii społecznej (PES), ze szczególnym uwzględnieniem stosowania przez JST społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. Raport zawiera analizę danych pozyskanych za pomocą kwestionariusza. Ankietę skierowano do 160 Gmin z województwa podkarpackiego. Głównym celem badania było pogłębienie stanu wiedzy na temat współpracy urzędów miast i gmin województwa podkarpackiego z PES.

W ankiecie PES zdefiniowano jako:

1. przedsiębiorstwo społeczne, w tym spółdzielnia socjalna, o której mowa w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. poz. 651, z późn. zm.);
2. podmiot reintegracyjny, realizujący usługi reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym:
 - a. Centrum Integracji Społecznej (CIS) i Klub Integracji Społecznej (KIS), o których mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym;
 - b. Zakład Aktywności Zawodowej i Warsztat Terapii Zajęciowej (WTZ), o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
3. organizacja pozarządowa lub podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239, z późn. zm.);
4. podmiot sfery gospodarczej utworzony w związku z realizacją celu społecznego bądź dla którego leżący we wspólnym interesie cel społeczny jest racją bytu działalności komercyjnej. Grupę tę można podzielić na następujące podgrupy:

- a. organizacje pozarządowe, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prowadzące działalność gospodarczą, z której zyski wspierają realizację celów statutowych;
- b. spółdzielnie, których celem jest zatrudnienie tj. spółdzielnie pracy, inwalidów i niewidomych, działające w oparciu o ustawę z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2016 r. poz. 21, z późn. zm.);
- c. spółki non-profit, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o ile udział sektora publicznego w spółce wynosi nie więcej niż 50%.

Ankieta składała się z czterech części. Pierwsza część zawierała pytania podstawowe, natomiast następna koncentrowała się na aspektach społecznych i wykorzystaniu klauzul społecznych w zamówieniach publicznych. Trzecia część zawierała pytania dotyczące zadań zleconych PES, a ostatnia pytania końcowe. Raport podzielony został na części, które korespondują z poszczególnymi częściami kwestionariusza. Pytania końcowe miały otwartą formę. Ich celem była identyfikacja (w dowolny sposób) problemów, słabych stron i zagrożeń, oraz dobrych przykładów albo mocnych stron współpracy z PES. Na ich podstawie dokonano analizy SWOT.

Ankiety stworzono tak by można było zapisać ją w trakcie prac, a następnie wrócić do niej w dowolnym czasie. W celu zapisania ankiety należało wybrać opcję „przełóż na później”. Gminy bardzo często korzystały z tej opcji, ale jedynie niewielka część z nich wypełniła w ten sposób ankietę w całości. Niniejsze zestawienie i analiza danych opiera się o te ankietę, które wypełniono w całości poprzez zaznaczenie opcji „zapisz”.

Badanie rozpoczęło się w dniu 03.08.2021 i trwało do 05.11.2021 r. Przeprowadzono je za pomocą kwestionariusza *Limesurvey*. Średni czas jaki respondenci poświęcili na wypełnienie ankiety wyniósł 62 min i 32 sek., z uwzględnieniem kilkukrotnego zapisywania i edytowania.

Największą część badania zajęło pozyskanie odpowiedzi oraz przygotowanie danych do analiz. Działo się tak, z uwagi na słabą jakość uzyskanych odpowiedzi, która niekiedy uniemożliwiała bardziej wnikliwą analizę, lub wymagała użycia różnych metod statystycznych przez dokonaniem

stosownych estymacji. Odpowiedzi sływały do systemu ankietowego w trzech falach. Pierwsza zaraz po otrzymaniu pisma od Dyrektora ROPS o rozpoczęciu badania. Pierwsze odpowiedzi gmin w bazie danych otrzymano już 5.08.2021, przy czym tempo w jakim napływały ankiety szybko spadło. Konieczne było wysłanie kolejnego pisma z prośbą o wypełnienie ankiety.

W dniu 10.09.2021 r. do gmin wysłano kolejną oficjalną prośbę. Podobnie jak miało to miejsce wcześniej przez kolejne dwa tygodnie do systemu ankietowego wpływały nowe odpowiedzi z tą różnicą, że tym razem było ich mniej. Przed zakończeniem badania do gmin przesłano jeszcze jeden tzw. monit z prośbą o wypełnienie ankiety (pismo zostało przesłane 13.10.2021 r.). Otrzymały je jedynie te gminy, które jeszcze nie wypełniły ankiety – dopiero to pozwoliło na uzyskanie liczby odpowiedzi, które są przedmiotem analizy niniejszego raportu.

Problemy z pozyskaniem danych do analizy nie były jedynymi jakie napotkano podczas wspomnianej fazy badań. Kolejny problem związany był z tym, że część z gmin delegowała pracę związaną z jej wypełnieniem do Ośrodka Pomocy Społecznej (OPS). Pracownicy OPS dzwonili do ROPS, gdyż nie byli oni w stanie udzielić szczegółowych informacji, np. tych dotyczących usług zleczanych przez gminę. Problem ten udało się częściowo rozwiązać poprzez dodatkowy instruktaż z zapisywania ankiety i wskazanie możliwości przesłania ankiety z powrotem do gminy.

Uzyskane odpowiedzi zawierały szereg tzw. obserwacji odstających, czyli obserwacji relatywnie odległych od pozostałych elementów otrzymanych podczas badania. Były to w głównej mierze obserwacje, które posiadały nietypowe wartości np. błędy podczas wpisywania (np. podanie liczby, której rząd wielkości znacznie przekraczał odpowiedzi uzyskane z gmin sąsiadujących albo źle wstawiony przecinek). Zaledwie niewielka część gmin udzielała przy tym szczegółowych danych – np. duża część deklarowała, iż udzielała wsparcia PES, ale jedynie niewielka część z nich wpisała jakiego typu wsparcia udzielono. Pomijanie pytań przez gminy spowodowało, że przeprowadzenie bardziej wnikliwej analizy np. modelowania ekonometrycznego, nie jest aktualnie możliwe.

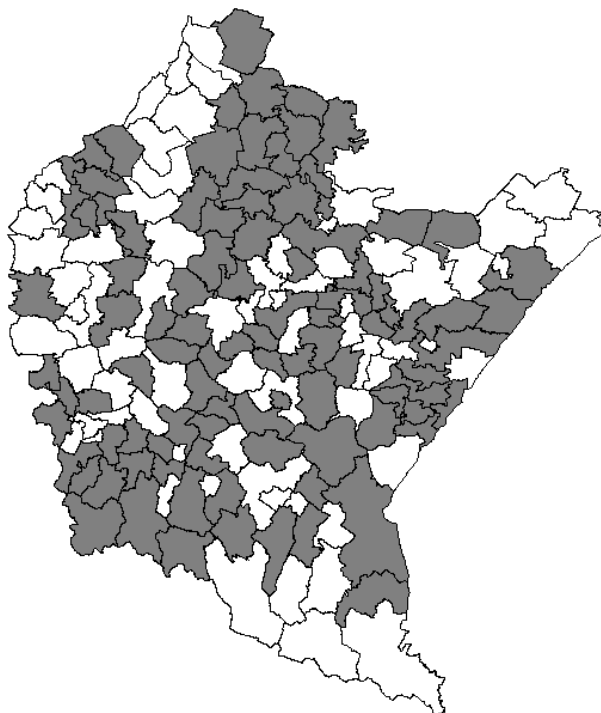
Badanie zrealizowane było w ramach projektu pozakonkursowego ROPS w Rzeszowie pn. „Koordynacja sektora ekonomii społecznej w województwie podkarpackim w latach 2020-2022”

współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020.

Informacje podstawowe

Na 160 Gmin, do których wysłano ankietę, pełne odpowiedzi uzyskano od 91 – co stanowiło nieco ponad 57% wszystkich Gmin w woj. podkarpackim. Pod względem przestrzennego rozmieszczenia, znacznie mniej odpowiedzi uzyskano od gmin znajdujących się na północnym-zachodzie i na południu województwa. W załączniku 1 znajduje się pełna lista Gmin, które wzięły udział w badaniu.

Rysunek 1 Gminy, które wzięły udział w badaniu (kolor szary).



Źródło: opracowanie własne.

Ankieta składała się łącznie z 31 pytań. W pierwszej kolejności JST poproszono o wskazanie, które z PES działały na ich terenie w 2020 r. Tabela poniżej stanowi podsumowanie uzyskanych odpowiedzi. Wartości w wierszach „Odpowiedzi JST” są deklaracją występowania, a nie ilością PES, jak ma to miejsce w wierszu „PES monitorowane przez ROPS”. Wartości tych nie

porównywano zatem bezpośrednio (np. poprzez udział procentowy), lecz w kontekście pozyskanych informacji na temat rozmieszczenia przestrzennego jednostek, które reprezentują.

Tabela 1 JST i PES na przełomie 2020 i 2021 r.

| | ZAZ | CIS | KIS | Spółdzielnie socjalne | Przedsiębiorstwa społeczne | inne PES |
|-----------------------------------|-----|-----|-----|--------------------------|-------------------------------|-------------|
| Odpowiedzi JST | 8 | 12 | 7 | 17 | 9 | 45 |
| PES monitorowane przez ROPS | 13 | 17 | 12 | 104 | 243 | - |

Oznaczenia w tabeli: ZAZ – Zakład Aktywności Zawodowej, CIS – Centrum Integracji Społecznej, PES – Podmioty Ekonomii Społecznej, KIS – Kluby Integracji Społecznej

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę przestrzenne rozmieszczenie PES w woj. podkarpackim wyniki wskazują, że JST są w stanie wskazać ZAZ, CIS i KIS działające na ich terenie. Inaczej jest w przypadku spółdzielni socjalnych i przedsiębiorstw społecznych (PS). Okazało się, że JST wiedzą o nich bardzo mało. Widoczne jest to szczególnie w przypadku tych ostatnich – czyli PS, nawet biorąc pod uwagę, że tworzenie się PS w woj. podkarpackim związane jest z efektami aglomeracji – czyli, że koncentrują się one głównie na obszarze gęstszego zaludnienia. W zderzeniu z przestrzennym rozmieszczeniem PS (zob. załącznik 2) oczekiwaliśmy, że więcej gmin deklaruje obecność PS na swoim terenie. 243 PS z tabeli powyżej rozmieszone są w 96 gminach (113 miejscowościach) woj. podkarpackiego zdywersyfikowanych przestrzennie (zob. załącznik 2). Wyniki badania wskazują zaś, że jedynie 9 gmin (czyli mniej niż 10% przebadanych) deklaruje, że ma PS na swoim terenie.

W kolejnym kroku gminy poproszono o zidentyfikowanie innych PES działających na ich terenie (za pomocą pytania otwartego). Wśród odpowiedzi, wyróżnić można było trzy główne typy „innych PES”. Były to: stowarzyszenia i fundacje wspierające osoby niepełnosprawne, różnego rodzaju stowarzyszenia promocji i rozwoju gminy (np. koła gospodyń wiejskich), oraz szkolne kluby sportowe, ludowe kluby sportowe, uczniowskie kluby sportowe itd.

Kluby sportowe i koła gospodyń wiejskich mogą stanowić ważne ogniwo rozwoju ES, ale tylko w sytuacji, kiedy spełniają wymagania formalne i definicyjne dla podmiotu ekonomii społecznej. Nie każde koło gospodyń wiejskich oraz klub sportowy będzie zaliczać się do PES, bowiem do tego grona należeć mogą tylko te koła gospodyń wiejskich, które posiadają osobowość prawną oraz te kluby sportowe, które spełniają warunki opisane w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Warto dodać, że koła gospodyń wiejskich stanowią w niektórych gminach przestrzeń rozwoju integracji, samoorganizacji społeczności lokalnej lub wolontariatu, ale w przypadku klubów sportowych jest raczej wątpliwe, aby przyczyniały się one np. do poprawy jakości życia osób niepełnosprawnych albo osób w trudnej sytuacji życiowej.

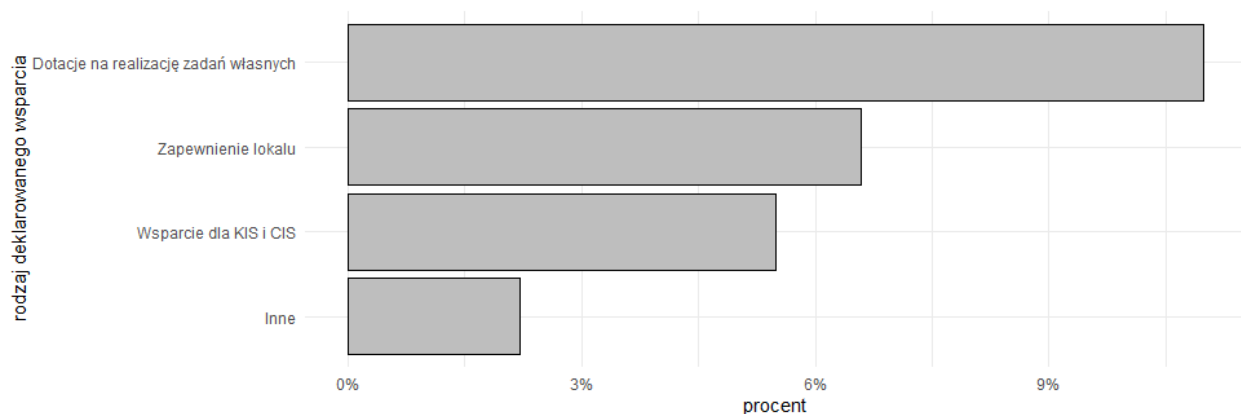
W świetle wyzwań jakie stawia przed nami epidemia koronawirusa SARS-CoV-2 oraz wyzwań dla rozwoju ES związanych ze zmianami na rynku pracy, aktualną koniunkturą gospodarczą, zmianami klimatycznymi i problemami związanymi ze starzejącym się społeczeństwem (tzw. depopulacja) – koncentracja działań powinna zmierzać do intensyfikacji współpracy JST z podmiotami ekonomii społecznej, w tym ze stowarzyszeniami i z fundacjami, aniżeli z klubami sportowymi – które *de facto* nie są zaliczane do PES ze względu na to, iż nie prowadzą działalności w aspekcie poprawy sytuacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Czy to, że gminy zaliczają je do PES świadczyć może, o pewnym przyzwoleniu ze strony części z nich na „przechwytywanie” części środków przeznaczonych na pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym i konsumpcję tych środków na taką czy inną formę rozrywki tudzież rekreacji? A może część z Gmin wspomaga w ten sposób rozwój osób młodych zagrożonych wykluczeniem? Jaką formę przybiera ta pomoc i czy takich przypadków jest wiele? Kwestia ta wymaga dalszych badań.

Część gmin była w stanie bardzo precyzyjnie wskazać PES znajdujące się na ich terenie. Do przykładów, które mogą świadczyć o dobrej współpracy zaliczyć można: „Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Zaburzeniami Psychicznymi i Przewlekłe Chorych Oraz ich Rodzin/Opiekunów „VIVERE” w Cieszanowie”, Stowarzyszenie „Pomocna Dłoń” w Cieszanowie, Polski Komitet Pomocy Społecznej w Mielcu, Polski Czerwony Krzyż Podkarpacki Oddział Okręgowy w Rzeszowie, Oddział rejonowy PCK w Ustrzykach Dolnych; Klub SENIORA w Narolu. Na uwagę zwraca ponadto wpis z Gminy Roźwienica wskazujący na to, że JST współpracują ze sobą (współpraca pomiędzy

gminami) w celu realizacji celów społecznych: „Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rozwienicy, kieruje uczestników do CIS na teren sąsiedniej gminy na podstawie Porozumienia zawartego z CIS *Pawłowe Siodło* w Pawłosiowie”.

Ilość JST, które w roku 2020 udzielały wsparcia podmiotom ekonomii społecznej w analizowanej próbie wyniosła: 48 (czyli 53% wszystkich gmin, które wzięły udział w badaniu). Jakiego typu wsparcia udzielono?

Rysunek 2 Deklarowanie wsparcie udzielane PES przez Gminy w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne.

Ponad 10 gmin deklarowało, że wsparcie odbywało się najczęściej w ramach „dotacji na realizację zadań własnych gminy, po przeprowadzeniu otwartych konkursów ofert w trybie określonym przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”¹. Oprócz wsparcia finansowego, gminy udzielały PES wsparcia „merytorycznego” (np. przy pisaniu wniosków, albo szkolenia, informowanie o konkursach itd.). 5 Gmin deklarowało, że udzieliło szczególnego wsparcia KIS lub CIS. Wsparcie w zakresie zapewnienia lokalu udzielono w 6 gminach.

Ponadto na pytanie o to jakiego rodzaju wsparcia udzielano w roku 2020, dwie gminy deklarowały, iż było to: „zlecenie usługi transportowej spółdzielni socjalnej w ramach zamówień publicznych” oraz współpraca z organizacjami kościelnymi „w ramach współpracy z Caritas

¹ Najczęściej powoływano się na ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Archidiecezji w Przemyślu – na terenie gminy Zarzecze powstało w ramach projektu *Aktywni na rynku pracy II* Centrum Integracji Społecznej w Zarzeczu dla 30 osób z terenu gminy Zarzecze”.

Szkolenia z zakresu Ekonomii Społecznej

Jednym z celów badania było sprawdzenie efektywności szkoleń. Ze względu na ilość odpowiedzi cel ten osiągnięto jedynie połowicznie. W pierwszej kolejności gminy zapytano o to, czy w roku 2020 na ich terenie organizowano lub kierowano pracowników na szkolenia z zakresu ekonomii społecznej. Odpowiedzi wskazują na to, że z takich szkoleń korzystało 22 gminy (co daje 24% wszystkich gmin, które wzięły udział w badaniu). Czego dotyczyły powyższe szkolenia?

Odpowiedzi wskazują, że szkolenia te dotyczyły zakładania, funkcjonowania i prowadzenia PES; zlecenia usług albo zadań podmiotom ekonomii społecznej (np. *„Nowa Wiedza – zlecenie usług społecznych podmiotom ekonomii społecznej* realizowanym w ramach programu operacyjnego *wiedza edukacja rozwój 2014-2020, działanie 2.9: rozwój ekonomii społecznej*”, albo „udzielania dotacji organizacjom pozarządowym w czasie pandemii oraz sposobów ich rozliczania”).

W gminach realizowano również szkolenia z zakresu finansowania PES, współpracy JST z PES, zwiększające kompetencje koordynatora współpracy z PES, przygotowujące do procesu deinstytucjonalizacji i wspierające współpracę z OWES. Do innych przykładów zaliczyć można również "spotkanie w sprawie możliwości pozyskania środków z projektu *Nawigator II – program rozwoju ekonomii społecznej*. Spotkanie miało charakter warsztatów, w czasie których uczestnicy uzyskali informacje jakie są warunki ubiegania się o mikro grant."

Od 2016 r. ROPS w Rzeszowie organizuje w ramach swojego projektu „Koordynacji sektora ekonomii społecznej” seminaria dla pracowników JST i ich jednostek organizacyjnych w zakresie ekonomii społecznej (w tym co roku z aspektów społecznych w zamówieniach publicznych). Przez ostatnie 5 lat pracownik każdej z gmin w woj. podkarpackim wziął udział przynajmniej raz w jednym z takich seminariów, wynika z tego, że nie każda gmina posiada informacje na temat osób przeszkolonych w tym zakresie, pracujących w danej jednostce.

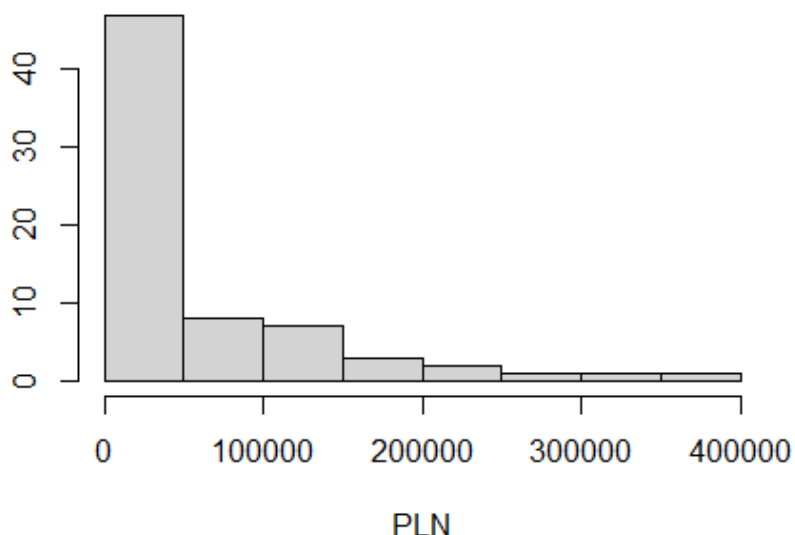
Wykonanie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

Na pytanie o to czy w gminie przyjęto dokument określający zasady i formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie twierdząco odpowiedziało 69 gmin (co stanowi 76% wszystkich gmin, które wzięły udział w badaniu). Fakt ten dziwi choćby z uwagi na to, że uchwalenie programu współpracy jest ustawowym obowiązkiem jednostek samorządu terytorialnego.

Zapytaliśmy również JST czy uwzględniały one rozwój ES w swoich dokumentach strategicznych i/lub programowych. Twierdzących odpowiedzi udzieliło 38 z nich, co stanowi 42% wszystkich, które wzięły udział w badaniu.

Liczba PES, którym zlecono zadania w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyniosła 392. Średnia wartość usług zleczanych przypadająca na jeden PES w gminach wyniosła zaś 57 tys. PLN. Większość gmin deklarowała, że w roku 2020 wartość zleconych zadań publicznych w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie była wyższa niż 100 tys. PLN. Poniżej (rys. 2) znajduje się wykres częstości (histogram), jaki otrzymano po wyłączeniu obserwacji odstających z zastosowaniem przedziału ćwiartkowego. Szczegółowe informacje na temat metody użytej do przygotowania danych znajdują się w załączniku 4.

*Rysunek 3 Wartość zleconych zadań publicznych
w trybie ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*



Źródło: opracowanie własne.

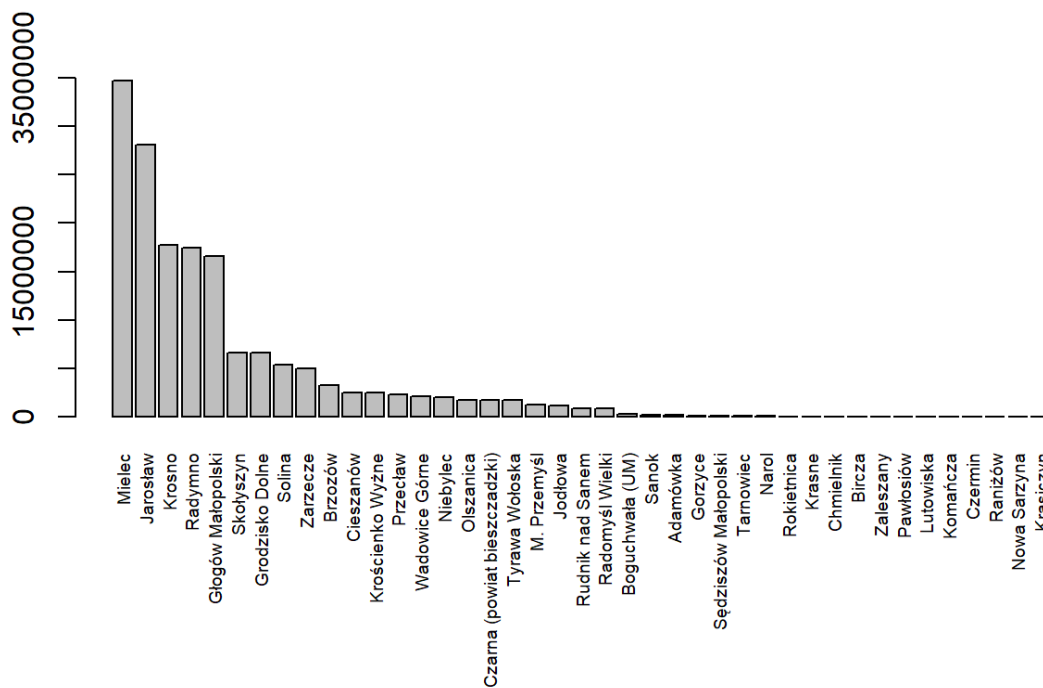
Wykorzystanie klauzul i aspektów społecznych w zamówieniach publicznych

Kolejna sekcja pytań dotyczyła wykorzystania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, w tym klauzul społecznych. Sekcją tą rozpoczęło pytanie dotyczące kwoty wszystkich usług zleconych przez Urząd Gminy w roku 2020. Jej celem była identyfikacja czynników, które wpływają na społecznie odpowiedzialne zamówienia publiczne. Cel ten osiągnięto połowicznie, ponieważ ilość otrzymanych danych nie pozwoliła na zastosowanie metod analizy przyczynowości.

Przestrzenne rozmieszczenie odpowiedzi wskazuje, że wartość zleczonych usług może być związana z wielkością aglomeracji. Te gminy, które znajdowały się w pobliżu większych aglomeracji zlecały znacznie więcej usług aniżeli te, które znajdowały się dalej od tzw. „biegunów wzrostu”. W załączniku 3 znajduje się tabela, która zawiera szczegółowe informacje na temat 10 gmin, które charakteryzowały się największym udziałem usług zleczanych w relacji do wszystkich gmin, które wzięły udział w badaniu. Poniżej zaś znajduje się wykres (rys. 3), który stanowi

podsumowanie tej części badania. Gmina Miasto Rzeszów, która jest jedną z największych aglomeracji na terenie woj. podkarpackiego, nie ma na wykresie, ponieważ nie udzieliła odpowiedzi na powyższe pytanie.

Rysunek 4 Usługi zlecane przez Gminy w roku 2020 (PLN)



Źródło: opracowanie własne.

Oszacowania średniej wartości usług zleczanych dokonano z uwzględnieniem wyłączenia obserwacji odstających – czyli nietypowych lub skrajnych, znacząco różniących się od pozostałych obserwacji w zbiorze danych. Był to niezbędny krok, ponieważ w odpowiedziach zaobserwowano błędy przy wpisywaniu danych (np. brakujący przecinek lub dodatkowa cyfra wpisana przez pomyłkę). Podobnie jak wcześniej, obliczeń dokonano przy użyciu rozkładu ćwiartkowego (zob. załącznik 4). Po „wyczyszczeniu” danych z otrzymanego zbioru obliczono średnią dla badanych gmin. Wyniki wskazują, że obliczona w ten sposób średnia wartość usług zleczonych w gminach w 2020 r. wyniosła 287 tys. PLN.

W kolejnym kroku gminy zapytano: czy w roku 2020 stosowano na ich terenie klauzule społeczne w zamówieniach publicznych? Wyniki wskazują, że 16 z nich stosowało klauzule społeczne, co stanowi 17,6% wszystkich Gmin, które wzięły udział w badaniu.

Jednym z głównych celów badania było pogłębienie wiedzy na temat społecznie odpowiedzialnych zamówień publicznych. W tym celu starano się zgromadzić dane na temat aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. A w szczególności następujących klauzul społecznych:

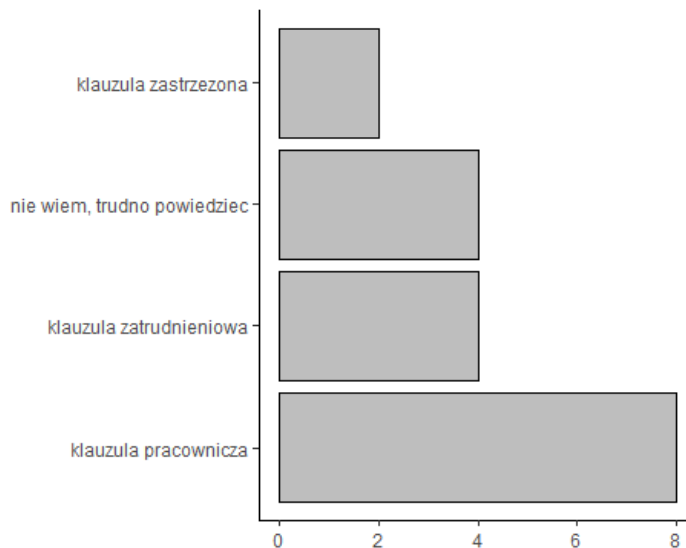
1. klauzula zastrzeżona (ograniczenie udziału w postępowaniu do określonej grupy podmiotów) - zgodnie z art. 22 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
2. klauzula pracownicza (obowiązek zatrudnienia przez wykonawcę przy realizacji zamówienia pracowników na umowę o pracę) - zgodnie z art. 29 ust. 3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
3. klauzula zatrudnieniowa (obowiązek zatrudnienia przez wykonawcę przy realizacji zamówienia osób z grup zagrożonych marginalizacją społeczną) - zgodnie z art. 29 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych
4. klauzula usługowa (ograniczenie udziału w postępowaniu na określone rodzaje usług zdrowotnych, społecznych oraz kulturalnych) - zgodnie z art. 138p. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że badanie dotyczyło roku 2020, w związku z czym powyższe artykuły pochodzą z ustawy Prawo zamówień publicznych, która obowiązywała do końca 2020 r., od 01.01.2021 r. nastąpiła jej zmiana, która objęła również zmianę nr artykułów dot. klauzul i aspektów społecznych.

Najczęściej używano klauzuli pracowniczej – jej użycie zadeklarowało 8 gmin (9% wszystkich przebadanych JST), następnie klauzuli zatrudnieniowej (4 Gminy – 4,4%) i klauzuli zastrzeżonej (4 gminy – 4,4%). 4 gminy z 16, które deklarowały stosowanie klauzul społecznych nie były w stanie zidentyfikować rodzaju użytej klauzuli – udzielona została

odpowieź „nie wiem, trudno powiedzieć”. Żadna z badanych gmin nie zadeklarowała użycia w 2020 r. klauzuli usługowej. Wykres poniżej (rys. 5) stanowi podsumowanie tej części badań.

Rysunek 5 Zamówienia publiczne w rozbiściu na stosowane klauzule w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne.

W kolejnym kroku poproszono o wpisanie wartości zamówień zrealizowanych z wykorzystaniem klauzul społecznych. Odpowiedzi na to pytanie udzieliło 9 JST. Tabela poniżej stanowi podsumowanie uzyskanych odpowiedzi. Największą wartość zamówień, z tych gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie zadeklarowało miasto Mielec (44,9 mln PLN), następnie miasto Krosno (29,7 mln PLN) i Radymno (15,3 mln PLN).

Tabela 2 Wartość zamówień publicznych realizowanych z wykorzystaniem klauzul społecznych w 2020 r.

| | Gmina | Klauzule: wartość zamówień (tys. PLN) |
|---|-------------|--|
| 1 | Mielec | 44866 |
| 2 | Krosno | 29705 |
| 3 | Radymno | 15270 |
| 4 | Brzozów | 7321 |
| 5 | Strzyżów | 3512 |
| 6 | M. Przemyśl | 793 |
| 7 | Boguchwała | 351 |
| 8 | Pawłosiów | 33 |
| 9 | Adamówka | 20 |

Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie o to, ile PES uzyskało zlecenie w postępowaniach zamówienia publicznego zrealizowanych z wykorzystaniem klauzul społecznych, odpowiedź uzyskano jedynie z gminy ziemskiej Mielec, która wskazała na 1 taki podmiot.

Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych

W kolejnym kroku gminy zapytano czy w roku 2020 stosowały one inne aspekty społeczne w zamówieniach publicznych. Odbyło się to jedynie w następujących gminach: Jarosław, M. Przemyśl, Mielec i Solina. Następnie pytanie to rozszerzono o wskazanie rodzaju aspektu.

Tabela 3 poniżej zawiera podsumowanie udzielonych odpowiedzi na zadane pytanie.

Tabela 3 Rodzaje użytych aspektów społecznych w zamówieniach publicznych w 2020 r.

| Rodzaj aspektu | Ilość |
|--|-------|
| Analiza potrzeb społecznych na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; | 2 |
| Zdefiniowanie specyfikacji technicznej z uwzględnieniem kryteriów dostępności dla wszystkich (w tym osób z niepełnosprawnościami); | 2 |
| Ustalenie warunków realizacji zamówienia w zakresie przestrzegania bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia; | 2 |
| Ustalenie kryteriów dyskwalifikacji wykonawców niespełniających przesłanek społecznych (np. nieopłacanie składek ZUS); | 2 |
| Ustalenie warunków społecznych w zakresie osiągnięcia celu zatrudnienia w trakcie realizacji zamówienia; | 2 |
| Zastosowanie społecznych kryteriów oceny ofert; | 1 |
| Zastosowanie elementów społecznych przy badaniu ofert pod kątem rażąco niskiej ceny; | 1 |
| Zastrzeżenie zamówienia dla podmiotów zatrudniających osoby niepełnosprawne; | 0 |
| Ustalenie warunków udziału w postępowaniu uwzględniających elementy społeczne; | 0 |
| Inne | 1 |

Źródło: opracowanie własne.

Gminy poproszono również o wskazanie innych aspektów społecznych stosowanych przez nie w zamówieniach publicznych. W odpowiedzi jedna z gmin wskazała na „aspekt środowiskowy – emisja spalin – zastosowany jako kryterium wyboru oferty; [oraz na] aspekt społeczny – ilość osób niepełnosprawnych zatrudnionych do realizacji przedmiotu zamówienia – zastosowany jako kryterium wyboru oferty.” Część powyższej odpowiedzi zakwalifikowano do kategorii **ustalenie warunków społecznych w zakresie osiągnięcia celu zatrudnienia w trakcie realizacji zamówienia** (w tabeli pozycja 5 od góry). W efekcie sprawia to, iż kategoria ta jest najczęściej stosowanym aspektem społecznym realizowanym w zamówieniach publicznych w 2020 r.

Nie można uznać, iż część badania dotycząca aspektów społecznych w zamówieniach publicznych, która została zaprezentowana w tabeli powyżej jest reprezentatywną próbą dla całego województwa. Odpowiedzi gmin musiałyby być o wiele więcej. Aktualnie nie wiemy jakie są przyczyny pomijania tej grupy pytań przez gminy. Być może, nie posiadają one wystarczającej wiedzy by powiązać pytanie z realizowanymi zamówieniami publicznymi. Możliwe również, że szczegółowość kolejnych pytań zniechęciła odpowiadających do udzielania odpowiedzi. Należy to uwzględnić w badaniach prowadzonych w przyszłości.

Tabela 4 Wartości zamówień zrealizowanych z wykorzystaniem aspektów społecznych

| Gmina | Wartości zamówień (tys. PLN) |
|-------------|------------------------------|
| Jarosław | 28 098 |
| Mielec | 23 612 |
| Solina | 4 970 |
| M. Przemyśl | 793 |
| SUMA | 57 473 |

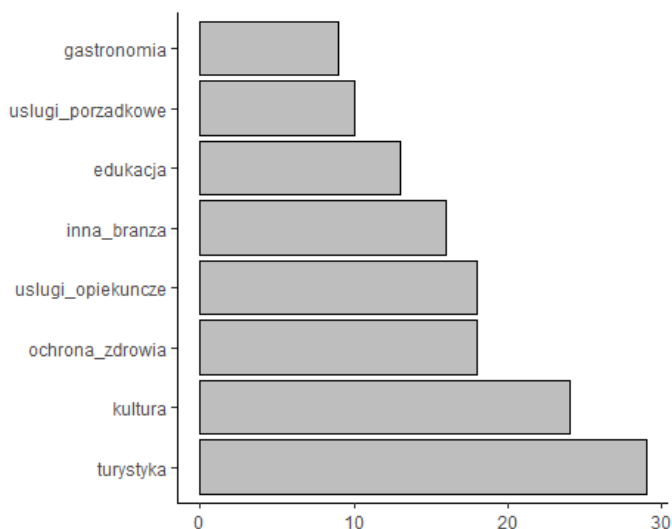
Źródło: opracowanie własne.

W przypadku zamówień zrealizowanych z wykorzystaniem aspektów społecznych w zamówieniach publicznych odpowiedź uzyskaliśmy jedynie od 4 gmin. Tabela powyżej zawiera odpowiedzi, które od nich zebrano. Podobnie jak wcześniej, odpowiedzi jest tak mało, że mogą stanowić próby reprezentatywnej dla całego województwa.

Obszary zadań zleconych Podmiotom Ekonomii Społecznej

W kolejnym kroku starano się zidentyfikować obszary współpracy JST z PES, w tym celu gminy zapytano o obszary, w których zlecano zadania publiczne. W pytaniu poszczególne obszary współpracy korespondują z najczęściej stosowanym ujęciem branżowym w statystykach PES. Wykres poniżej przedstawia podsumowanie informacji uzyskanych z odpowiedzi.

Rysunek 6 Obszary współpracy JST z PES w ujęciu branżowym w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne.

W 2020 r. gminy zlecały zadania publiczne najczęściej w sektorze turystyki i kultury, następnie ochrony zdrowia i usług opiekuńczych. Na ostatnim miejscu były zaś usługi gastronomiczne i usługi porządkowe. Branża edukacji uplasowała się pomiędzy usługami porządkowymi i tzw. innymi branżami. Na wykresie powyżej, na osi wartości znajduje się ilość uzyskanych odpowiedzi, natomiast wyniki w ujęciu procentowym znajdują się w poniższej analizie.

W przypadku ochrony zdrowia 20% JST wskazuje, że zleca PES z tej branży różnego rodzaju zadania publiczne. Tyle samo (czyli 20%) deklaruje, że zleca PES zadania z branży usług opiekuńczych. Branże turystyczna i gastronomiczna² stanowiły razem 42% odpowiedzi JST w zakresie obszarów zadań zleconych PES (turystyczna – 32% a gastronomiczna – 10%). Kultura i edukacja stanowiły razem 41% współpracy JST z PES (odpowiednio 26% i 15%). Należy zaznaczyć, że gminy mogły wybierać więcej niż jeden obszar współpracy, dlatego poszczególne kategorie branż nie sumują się do 100%. Inne branże – które kierowały respondentów do pytania otwartego – stanowiły 17,6% wszystkich odpowiedzi na pytanie o obszary zadań zleconych PES.

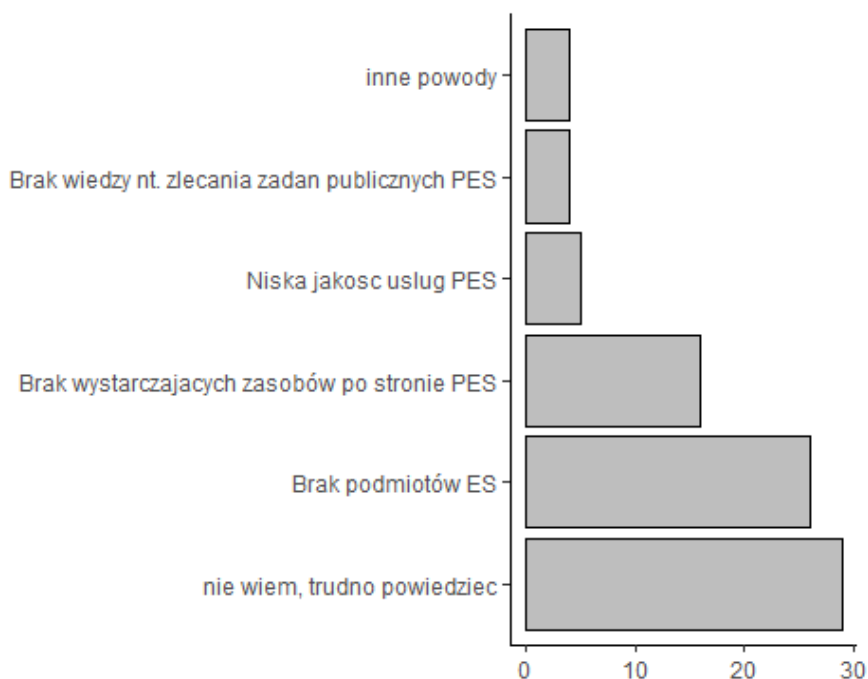
² Uprzednie badania PS wskazywały, iż najczęściej te dwie branże występowały razem.

W kategorii „inne branże” odpowiedzi były następujące:

- "Przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym."
- "Transport dzieci niepełnosprawnych, doręczenia pocztowe."
- "Wsparcie osób niepełnosprawnych."
- "Działalność na rzecz dzieci i młodzieży."
- "Osoby niepełnosprawne."
- "Pomoc społeczna (zapewnianie gorącego posiłku dla potrzebujących)."
- "Pomoc społeczna, usługi transportowe."
- "Opieka nad dzieckiem do lat 3."
- "Ogrzewanie pomieszczeń, obsługa kotłów CO₂."
- "Stowarzyszenia."
- "Usługi telekomunikacyjne, geodezyjne, budowlane, konserwacja oświetlenia ulicznego."
- "Działalność charytatywna."
- "Pomoc społeczna."
- "Warsztat hotelarski w ramach działalności CIS w Zarzeczcu."
- "Pomoc społeczna."

Następnie gminy zapytano z jakich powodów nie zlecały one zadań podmiotom ekonomii społecznej. Podsumowanie odpowiedzi uzyskanej na to pytanie, znajduje się na wykresie poniżej.

Rysunek 7 Powody braku współpracy JST z PES w 2020 r.



Źródło: opracowanie własne.

Większość JST nie potrafiła podać wyraźnych powodów braku współpracy z PES (32% wszystkich Gmin, które wzięły udział w badaniu). Kolejna duża grupa wskazań dotyczyła braku podmiotów ES. W tym przypadku biorąc pod uwagę, że na terenie woj. podkarpackiego same PS stanowią (jak wspomniano powyżej) grupę 243 przedsiębiorstw, a spółdzielni socjalnych jest ponad 100 – wynik ten może świadczyć o braku wiedzy na temat działalności PES na terenie JST oraz nieodpowiadającej zapotrzebowaniu JST ofercie podkarpackich PES -ów.

W przypadku pytania o brak wystarczających zasobów po stronie PES, 18% Gmin deklarowało, że sytuacja taka miała miejsce na ich terenie. Do innych powodów braku współpracy gminy najczęściej podawały pandemię koronawirusa SARS-CoV-2 „nie ogłaszano w tym czasie konkursów i nie zlecano zadań”. Możliwe zatem, że funkcjonowanie gmin w woj. podkarpackim zwłaszcza w sferze działań skierowanych do sektora ekonomii społecznej w okresie tzw. „lockdownu” było mocno zaburzone.

Wyniki analizy SWOT

Analiza silnych stron, słabych stron, szans i zagrożeń (SWOT) opierała się o odpowiedzi na cztery pytania otwarte, które znajdowały się na końcu ankiety. Liczba odpowiedzi w poszczególnych kategoriach była następująca: słabe strony – 79, mocne strony – 66, szanse – 62, zagrożenia – 62. Tabela poniżej stanowi podsumowanie tej części analizy, po niej zaś następuje szczegółowe zestawienie odpowiedzi otrzymanych od gmin.

Tabela 5 Wyniki analizy SWOT.

| | Silne strony (S) | Zagrożenia (T) |
|------------------|--|--|
| Słabe strony (W) | <p>Gminy chcą budować ES w atmosferze wzajemnego zrozumienia i szacunku, nie monitorują jednak aktywności PES na swoim terenie. Postawę tą przekuć można na działanie, ale trzeba lepiej poznać potencjalnych partnerów.</p> <p>Brak sposobu (poza jedną gminą) na monitorowanie aktywności PES na swoim terenie.</p> <p>Doświadczenia wskazanej gminy można jednak przekuć na rekomendacje dla pozostałych.</p> | <p>Fakultatywny charakter stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.</p> <p>Błędne rozumienie kształtowania lokalnej polityki opartej na pogłębianiu korzyści społecznych. Przekłada się to na nieefektywne wydatkowanie środków publicznych.</p> <p>Dalsze szoki spowodowane epidemią choroby Covid-19 i niewystarczająca teleinformatyzacja gmin.</p> |
| Szanse (O) | <p>Zastosowanie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem nowych rozwiązań adresowanych do podmiotów ekonomii społecznej.</p> | <p>Gminy liczą na pozyskanie pomocy finansowej ze środków UE. Epidemia Covid-19 wpłynęła negatywnie na wszystkie aspekty współpracy JST i PES.</p> <p>Szansą mogą okazać się dla nich środki na odbudowę z UE wraz z polityką intensyfikacji użycia aspektów społecznych w zamówieniach publicznych.</p> |

Źródło: opracowanie własne.

Słabe strony badano za pomocą następującego pytania: „Bardzo proszę o zidentyfikowanie barier współpracy Urzędu Gminy z Podmiotami Ekonomii Społecznej. Co utrudnia współpracę? Co można uznać za słabe strony tej współpracy?”. Mocne strony badano za pomocą następującego pytania: „Bardzo proszę o identyfikację mocnych stron współpracy Pana/Pani Urzędu Gminy z Podmiotami Ekonomii Społecznej. Czy wypracowano jakieś dobre praktyki, które można wcielić w życie w innych gminach? Co może poprawić współpracę Podmiotów Ekonomii Społecznej z Urzędami Gminy?”. Informacje nt. zidentyfikowanych przez Gminy szans, uzyskano za pomocą

pytania: „Jakie zewnętrzne czynniki mogą wpłynąć pozytywnie na współpracę Urzędu Gminy z Podmiotami Ekonomii Społecznej?”. Zagrożenia badano zaś za pomocą pytania: „Jakie czynniki zewnętrzne mogą zagrażać współpracy Pani/Pana Urzędu Gminy z Podmiotami Ekonomii Społecznej?”.

Słabe strony

Na 79 Gmin 20, czyli nieco powyżej 25% ze wszystkich, które odpowiedziały na pytanie identyfikujące słabe strony współpracy JST i PES³, do barier współpracy zalicza brak podmiotów ekonomii społecznej w najbliższej okolicy. Tyle samo, czyli 20 Gmin (25%) wskazało na zbyt małą ilość PES, lub na brak odpowiednich usług i zbyt niski poziom usług, które oferują. Gminy zwracały przy tym uwagę np. na „monotematyczną specjalizację PES, bardzo rzadką inicjatywę oddolną”, brak „doświadczenia [PES] do wykonywania większości zadań” oraz „brak wystarczających zasobów po stronie istniejących podmiotów ekonomii społecznej”. Jedna z gmin zwróciła uwagę na to, że „większość Podmiotów z terenu Gminy działa w jednym obszarze (sport)”. A zatem potwierdziła ona uprzednie obserwacje.

W odpowiedziach na pytanie o słabe strony współpracy z PES, Gminy zwracały uwagę na brak wystarczających środków finansowych możliwych do przeznaczenia na wsparcie PES – takich gmin było 8 (11%). Możliwe jednak, iż odpowiedź ta jest zaburzona ze względu na to, że część gmin delegowała udzielania odpowiedzi na OPS.

Odpowiedzi gmin wskazują przy tym, iż „podmiotom ekonomii społecznej trudno się utrzymać na wolnym rynku bez wsparcia finansowego [z] zewnątrz. Podmioty te prowadziły działalność, dopóki otrzymywały środki finansowe m.in. z PUP. Trudny jest dobór działalności gospodarczej, która przynosiłaby zyski i pozwoliła się utrzymać. Z naszych [Gminy] wcześniejszych doświadczeń wynika, że często zakładają spółdzielnie socjalne osoby, które były bezrobotne, po krótkich szkoleniach z niskimi kwalifikacjami. One nie radzą sobie w kwestiach administracyjnych, liczą na szybki zysk, nietrafnie wydają środki finansowe – stąd taka duża rotacja tych podmiotów”.

³ Bardzo często Gminy wskazywały na więcej niż jeden czynnik, dlatego odpowiedzi nie sumują się do 100%.

W kwestiach finansowych gminy liczą przede wszystkim na finansowanie ze środków Unii Europejskiej – zwracają np. uwagę na „niewystarczające środki z UE (małe środki budżetowe)” oraz na “brak środków finansowych [w Gminie] na realizację zadań zleconych”. Jeżeli chodzi zaś o PES, Gminy zwracają uwagę na “niewystarczające umiejętności pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych”.

Relatywnie dużo gmin do barier współpracy PES w 2020 r. zalicza efekty epidemii koronawirusa Covid-19 (6 Gmin, czyli 11% wszystkich, które odpowiedziały na pytanie). Jako bariery wskazywano również na deficyty kadrowe, braki wiedzy menadżerskiej lub brak doświadczenia w zakresie kierowania organizacjami (6 Gmin tj. 8%), w tym np. na „deficyty PES w zakresie marketingu” albo „niski poziom wiedzy i profesjonalizacji w niektórych organizacjach – trudności z profesjonalnym rozliczaniem zadań publicznych”. Dodatkowo na nieprecyzyjne przepisy prawne uwagę zwróciło 5 Gmin (7%).

Na brak zaangażowania, zarówno po stronie PES jak i po stronie JST uwagę zwróciło 9 Gmin (11%), jedna z Gmin wskazała przy tym na „brak zainteresowania współpracą ze strony Podmiotów Ekonomii Społecznej – na spotkanie konsultacyjne planu współpracy z organizacjami pożytku publicznego nie zgłosił się żaden podmiot”⁴. Ponadto wg. pracowników jednej z Gmin na przestrzeni współpracy JST i Gmin zaobserwować można „roszczeniowość organizacji pozarządowych, [a przy tym] wąski zakres ich działania”.

W niektórych Gminach do słabych stron zaliczano również: „brak wypracowanych metod współpracy” albo „brak chęci ze strony organizacji pozarządowych do uczestnictwa w szkoleniach”. W jednej z gmin zwracano przy tym uwagę na „brak planu współpracy z podmiotami ekonomii społecznej”.

Do pozostałych barier współpracy Gminy zaliczyły takie czynniki jak: „słaba wiedza na temat ekonomii społecznej”, “brak danych identyfikacyjnych dla działalności organizacji pozarządowych w mas mediach, w Internecie, w mediach społecznościowych”, “brak forum wymiany

⁴-W tym przypadku należałoby dowiedzieć się jakich środków użyto do nagłośnienia informacji o spotkaniu. Ile ich było? Czy był wśród nich BIP, media społecznościowe itd.?

doświadczeń pomiędzy jednostkami samorządowymi”, „duża odległość do najbliższych podmiotów w innych Gminach”, uzależnienie od wsparcia z Gminy, „niski potencjał organizacji (brak przepływu informacji)” oraz na to, że „osoby zagrożone wykluczeniem społecznym czasami nie chcą włączać się w takie działania, ponieważ boją się zmiany swojej obecnej sytuacji i utraty świadczeń”.

Mocne strony

Mocne strony identyfikowano za pomocą kilku pytań. Celem jednego z nich było znalezienie dobrych praktyk, które można wcielić w życie w innych gminach. Gminy zapytano o to, co może poprawić współpracę PES z JST. Wyniki są następujące: na 66 gmin 21, czyli 32% nie widzi mocnych stron współpracy JST z PES. Nie jest w stanie zidentyfikować ani dobrych praktyk, które można by było wcielić w życie w innych gminach ani czynników, które mogłyby poprawić współpracę JST i PES. Przy tym wg. jednej z gmin „bardzo trudno to określić. Generalnie według rozeznania współpraca wygląda podobnie jak w większości gmin”.

Do czynników, które mogłyby poprawić współpracę JST i PES, 3 gminy zaliczają działania zmierzające do „ograniczenia dokumentacji” związanej z ubieganiem się o dotacje i zasady rozliczenia tych dotacji. 2 z badanych gmin w tym zakresie do dobrych praktyk zalicza „organizację spotkań, wskazywanie podmiotom możliwości pozyskiwania zewnętrznych środków finansowania i pomoc w ich pozyskaniu”.

Odpowiedzi płynące z gmin wskazują na to, iż rozpoznają one, że współpraca JST z PES jest ważnym czynnikiem, który pozwala na wypełnienie ważnych potrzeb społecznych. W odpowiedzi na pytanie o mocne strony współpracy wiele z nich wyrażało (w tej czy w innej formie) „gotowość do realizacji wspólnych projektów i podjęcia wspólnych inicjatyw” zarówno z PES jak i innymi gminami. Na 66, które wzięły udział w badaniu 9 (czyli 14%) zaliczyć można do tej grupy. Przy tym do czynników, które determinują współpracę gminy zaliczały one „wspólny szacunek i obustronne wsparcie”, albo takie postawy jak „otwartość, współpraca, wiedza, dialog, osiągnięcie wspólnych celów społecznych” itd.

W jednej z gmin zauważono, że „dotychczasowa współpraca [Gminy] z organizacjami pozarządowymi oraz wspólne rozpoznawanie potrzeb mieszkańców Gminy wpływa w dużej

mierze na podnoszenie jakości wykonywanych usług oraz na efektywne wykorzystanie aktywności społecznej tego sektora skierowanej do społeczności lokalnej. Możliwość współpracy Gminy z organizacjami na tak wielu płaszczyznach muszą odbywać się dzięki pozytywnemu nastawieniu obu stron opartych na zasadach pomocniczości, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Mocnymi stronami współpracy są kreatywność, otwartość oraz elastyczność reagowania organizacji na zmieniające się otoczenie. Ponadto organizacje w dużej mierze wykazują gotowość do współpracy przy budowaniu Programu Współpracy, dzięki czemu szybciej się rozwijają nabywając przy tym coraz to nowych kompetencji pozwalających na lepsze partnerstwo w zakresie realizacji zadań publicznych."

Według jednej z gmin „organizacje pozarządowe powierzone zadania wykonują lepiej, taniej i szybciej niż samorząd. Łatwiej wejść [im] w lokalne środowisko”. Ta sama gmina wskazała ponadto, iż perspektywę współpracy intensyfikować mogą „szkolenia i wszelkie formy współpracy np. ze szkołami w zakresie edukacji obywatelskiej”. W jaki sposób zatem poprawić można współpracę JST z NGO? Według jednej z gmin „organizacje pozarządowe lubią korzystać z małych grantów. Stworzono bazę organizacji pozarządowych, którą planuje się na bieżąco aktualizować”. Inne gminy również wskazywały, iż dobra komunikacja z NGO i np. „ustalanie wspólnego kierunku działań, wspólnego rozliczania ofert i wspólnej organizacji spotkań”.

Do pozostałych przykładów dobrych praktyk identyfikowanych przez Urzędy Gmin zaliczyć można wspieranie działań Rady Działalności Pożytku Publicznego i realizacja usług opiekuńczych dla osób starszych. Jedna z gmin napisała, że ujęcie PES w dokumentach strategicznych jako potencjalnych partnerów do współpracy i realizatorów usług może tą współpracę znacząco pogłębiać. Kolejna zwróciła uwagę na to, że „lokalizacja wykonawcy usługi w najbliższej okolicy ułatwia komunikację” co powoduje wzrost efektywności realizacji zadania. Kolejna zaś na to, że czynnikiem determinującym współpracę JST i PES jest „jakość oferowanych usług”.

Co poprawia współpracę JST i PES? Według jednej z gmin do czynników tych zaliczyć należy jest doświadczenie oraz obecność PES, które oferują odpowiednie usługi, w gminach sąsiadujących. "Za mocną stroną współpracy Urzędu Miasta i Gminy z Podmiotami Ekonomii Społecznej należy uznać niewielkie środowisko i z tego względu każda podjęta inicjatywa przez podmioty dociera do

lokalnej społeczności i jest przez nie odczuwalna. Bezpośrednia znajomość i kontakt z przedstawicielami podmiotów jest zdecydowanym 'plusem', który wpływa na lepszą współpracę pomiędzy stronami."

Do istotnych czynników, który wpływa na współpracę JST i PES zaliczyć można obecność CIS, KIS albo ZAZ w gminie oraz w najbliższych gminach sąsiadujących – „nawiązano współpracę z CIS, który znajduje się na terenie sąsiedniej gminy", albo w przypadku innej gminy – „działalność CIS o zasięgu gminnym (inne gminy nie posiadają CIS)". A w jeszcze innej „prężna współpraca ze stowarzyszeniem, które prowadzi ZAZ".

Szanse

Identyfikacji szans dokonywano ze szczególnym uwzględnieniem zewnętrznych czynników, które mogą wpłynąć pozytywnie na współpracę JST z PES. Na 62 gminy, które wpisywały odpowiedzi na to pytanie 12, czyli 19% wpisywało np. „nie mam zdania” albo „trudno powiedzieć” ewentualnie „nie dotyczy”.

Gminy poszukują środków finansowych. Pomimo, że pytanie dotyczyło identyfikacji szans, część gmin w przypadku wskazywania czynników finansowych formułowała odpowiedzi w sposób sugerujący raczej zagrożenia aniżeli szanse (np. „brak środków finansowych na prawidłowe funkcjonowanie organizacji”) – były 3 takie odpowiedzi. Ogólnie na napływ środków finansowych (najczęściej zewnętrznych) podczas identyfikacji szans zwróciło uwagę 14, czyli 23%.

Gminy perspektywę poprawy współpracy z PES wiążą z powstaniem nowych podmiotów z tego sektora – takich gmin było 6. Z uproszczeniem przepisów wiąże powyższą perspektywę 8 gmin, czyli 13% (w tym np. z takimi czynnikami jak „mniej skomplikowany system dot. zdobywania funduszy”, „zapisy w dokumentach programowych, które powinny precyzyjnie regulować zasady współpracy Urzędu z PES, korzyści ze współpracy JST z PES”). Jedna z gmin wiąże szanse z „Ustawą o ES i S, ale taką która uporządkuje przestrzeń współpracy z PES z JST, ale da też zachętę dla JST i PES. Potrzebne [są] odpowiednie instrumenty np. Program zwiększania zleceń usług dla PES – przyjmowany uchwałą Rady”.

Do czynników, które mogą pozytywnie wpłynąć na współpracę JST i PES gminy wliczają organizację i udział w szkoleniach – 5 gmin (w tym np. „szkolenia i programy zewnętrzne oraz możliwość wspólnego pozyskiwania środków”). Na uwzględnienie PES w strategiach gminy lub zawieranie porozumień zwraca uwagę 5 gmin (w tym np. na „nawiązywanie kontaktów z organizacjami o podobnym charakterze, prezentowanie i poznawanie dobrych praktyk”). Na dzielenie się dobrymi praktykami oraz promocję PES zwróciło uwagę 6 gmin. Na „chęć zainteresowania ze strony środowiska” oraz “większe zainteresowanie Podmiotów Ekonomii Społecznej współpracą”, w tym na „zaangażowanie lokalnych liderów w tworzenie na terenie gminy podmiotów ekonomii społecznej” zwróciło uwagę 5 gmin.

Do pozostałych czynników, które stanowią mogą szansę na intensyfikację współpracy zaliczono przy tym: wzrost popytu na usługi PES, dywersyfikację tych usług, zwiększenie przychodów gminy i jej stabilizację finansową (2 gminy). W czym jeszcze gminy upatrują perspektywy szans na współpracę? Jest to np. „postrzeganie siebie nawzajem jako realizatorów jednego, wspólnego celu, a nie jako osoby po dwóch stronach barykady, z których każdy chodził swoją drogą”.

Zagrożenia

Ostatnie z pytań otwartych dotyczyło tego jakie czynniki zewnętrzne mogą zagrażać współpracy na przestrzeni JST i PES. Na 62 gminy, które udzieliły w ankiecie odpowiedzi na to pytanie 14, czyli 23% w polu odpowiedzi wpisywały “trudno powiedzieć” albo “nie mam zdania”.

Do zagrożeń gminy zaliczają takie czynniki jak, “brak zabezpieczenia finansowego” albo “brak możliwości pozyskania środków zewnętrznych” – 16 gmin (czyli 26% wszystkich, które odpowiedziały na pytanie o zagrożenia współpracy). Przy tym zwrócono uwagę na “duże zróżnicowanie potencjału finansowego w organizacjach organizacje mają tendencję do uzależnienia się od dotacji [i] innych form wspierania” oraz na to, że “projekty grantowe dla stowarzyszeń przeważnie są projektami o niskich kwotach dofinansowania, co nie zabezpiecza potrzeb”.

Według gmin współpraca na przestrzeni JST i PES może być zagrożona biorąc pod uwagę ograniczenia związane z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2. Na 62 gminy 11 (czyli 18% z tych, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie) zaznacza, że panująca epidemia może przyczynić się do

pogorszenia współpracy JST i PES. Do licznych przyczyn związanych z pandemią gminy między innymi zaliczają „obostrzenia m.in. zakaz spotykania się, zakaz organizacji imprez”.

Gminy do zagrożeń zaliczają uciążliwe formalności albo zmienność przepisów – 12 gmin, co daje 19%. W tym np. „trudności w interpretacji partnerstwa publiczno-prywatnego, aktualizacji ustaw; nie wszystkie zadania jednostek organizacyjnych pomocy społecznej są szczegółowo sformułowane i nie wiadomo, kto jakie decyzje podejmuje”.

Do kolejnych zagrożeń współpracy JST i PES gminy zaliczają brak PES albo brak zainteresowania ze strony przedsiębiorstw – 6 gmin. Do pozostałych zagrożeń gminy zaliczają zaś „destabilizację” cen materiałów i usług na rynku, ograniczenia związane z liczbą realizowanych zadań przez JST, wykluczenie cyfrowe, brak kwalifikacji, duża konkurencja wśród PES, „niska jakość zaufania społecznego” i wiedzy społecznej nt. PES.

Wnioski i rekomendacje

W badaniu wzięła udział nieco ponad połowa gmin z woj. podkarpackiego. Większość z nich była w stanie wskazać ZAZ, CIS i KIS działające na ich terenie. Znacznie gorzej było w przypadku identyfikacji spółdzielni społecznych oraz przedsiębiorstw społecznych. Do tzw. grupy „innych PES” gminy z woj. podkarpackiego zaliczały najczęściej koła gospodyń wiejskich, kluby sportowe oraz stowarzyszenia i fundacje wspierające osoby niepełnosprawne.

Połowa z badanych gmin deklaruwała, że udzielała wsparcia PES w 2020 r. Najczęściej odbywało się to za pośrednictwem dotacji albo otwartych konkursów w trybie określonym przepisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵. Gminy deklarowały przy tym, że często udzielały wsparcia PES nieformalnie. Około ¼ z badanych gmin organizowała przy tym różnego rodzaju szkolenia przeznaczone zarówno dla PES, jak i dla osób, które zainteresowane są

⁵ 76% wszystkich Gmin, które wzięły udział w badaniu przyjęto dokument określający zasady i formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

współtworzeniem sektora ES. Część z gmin organizowała również szkolenia dla swoich pracowników.

W 2020 r. gminy stosowały aspekty społeczne w zamówieniach publicznych raczej incydentalnie. Najczęściej była to analiza potrzeb społecznych albo zdefiniowanie specyfikacji technicznej. Jedna z gmin deklarowała przy tym, iż zastosowano aspekt środowiskowy – co niewątpliwie zaliczyć można do dobrych praktyk w woj. podkarpackim.

Z jakich obszarów najczęściej zlecano zadania publiczne? W 2020 r. na podkarpaciu dominowały w tej sferze kultura i turystyka, co w zderzeniu z odpowiedziami dotyczącymi identyfikacji PES na swoim terenie – liczne koła gospodyń wiejskich i kluby sportowe – tworzy spójny obraz wydatkowania środków na rozwój ekonomii społecznej. Czy takie wydatkowanie środków poprawia jakość życia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym? Nie ma na to dowodów; przeciwnie takie wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na PES najpewniej sprawia, iż środki przeznaczone na pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym „rozlewają się” zaspokajając inne – z perspektywy ROPS mniej priorytetowe potrzeby społeczne występujące na podkarpaciu.

Dużo gmin nie było w stanie wskazać PES działających na swoim terenie, pomimo iż te działają w 113 miejscowościach (96 gminach) rozproszonych przestrzennie. Nie jest zatem zaskakujące, iż jako powody współpracy, gminy wskazują „brak podmiotów ES”. Część gmin wskazuje jednak, iż PES oferują zazwyczaj niższą jakość usług i często nie są zainteresowane głębszą współpracą z JST. Kwestia ta wymaga dalszych badań.

Informacje pozyskane ze analizy SWOT wskazują w przypadku zderzenia słabych stron i zagrożeń, że gminy zwracały uwagę na „monotonną specjalizację PES”, „brak doświadczenia” albo „brak odpowiednich zasobów” po stronie PES. Zwracają one przy tym uwagę, na „dużą rotację PES” i „niewystarczające umiejętności pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych”. Część gmin stara się pomóc PES oferując nieformalne i formalne szkolenia – ale takich gmin jest stosunkowo niewiele. Gminy obawiają się, przy tym, że zabraknie środków (np. z UE) do realizacji działań skierowanych na wsparcie PES.

Zderzenie mocnych stron i szans wskazuje, że gminy perspektywę współpracy JST i PES postrzegają przez pryzmat dostępności środków zewnętrznych, które można wykorzystać do intensyfikacji współpracy JST i PES oraz np. na tworzenie PES pod auspicjami JST, zapewnienie ich zrównoważonego rozwoju itd. Redukcja kosztów a zwłaszcza kosztów związanych ze skomplikowanymi procedurami pozyskiwania funduszy jest dla gmin integralnym elementem powyższego celu.

Od wielu lat JST zachęcane są do tego by dbać o sytuację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez kształtowanie tzw. dodatkowych korzyści społecznych. Innymi słowy o dbanie o rozwój lokalnej społeczności, który uwzględnia integrację społeczną i zawodową oraz zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W tym również podejmowanie wszelkich działań, które zwiększają dostępność usług publicznych dla osób z niepełnosprawnością. Wyniki badania wskazują, że dotychczasowy system zachęt instytucjonalnych, który wspierać miał powyższą politykę jest niewystarczający. Innymi słowy są podstawy by twierdzić, iż jego wydajność jest relatywnie mała.

Jednym z powodów niskiej wydajności aktualnie stosowanych zachęt do tworzenia korzyści społecznych jest fakultatywne stosowanie aspektów społecznych w zamówieniach publicznych. Od początku roku 2021 w Prawie zamówień publicznych znajdują się nowe rozwiązania, które ułatwiają stosowanie aspektów społecznych. Aby jednak rozwiązania te i broszury informacyjne, które zachęcają do ich stosowania, nie stały się kolejną publikacją spoczywającą w zaciśniętym biurku, muszą być one stosowane permanentnie a nie sporadycznie.

Jakie efekty wywołuje wprowadzenie obowiązku stosowania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych? Według Schimanek (2021 str. 50) w Częstochowie po wprowadzeniu takiego obowiązku w 2014 r. przez Prezydenta miasta, nastąpił radykalny wzrost liczby zamówień realizowanych przez podmioty ekonomii społecznej. A to przełożyło się na większe zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Historycznie, stosowanie klauzul społecznych miało na celu tworzenie lokalnych społeczności, w których dominującymi cechami jest zatrudnienie, równość szans, godna praca, sprawiedliwy handel i włączenie społeczne. Aktualnie ten cel, biorąc pod uwagę całe woj. podkarpackie (a nie

jedynie największe aglomeracje) osiągnąć jest jedynie w niewielkim stopniu. Niestety, jakość uzyskanych odpowiedzi sprawia, iż na obecnym etapie zebrane dane, nie pozwalają na zastosowanie bardziej precyzyjnych metod i w związku z tym, nie dają jednoznacznej odpowiedzi co powoduje brak zainteresowania ze strony gmin bardziej powszechnym stosowaniem klauzul społecznych. Dalsze badania powinny jednak uwzględnić bardzo długi czas zbierania odpowiedzi od gmin.

Literatura

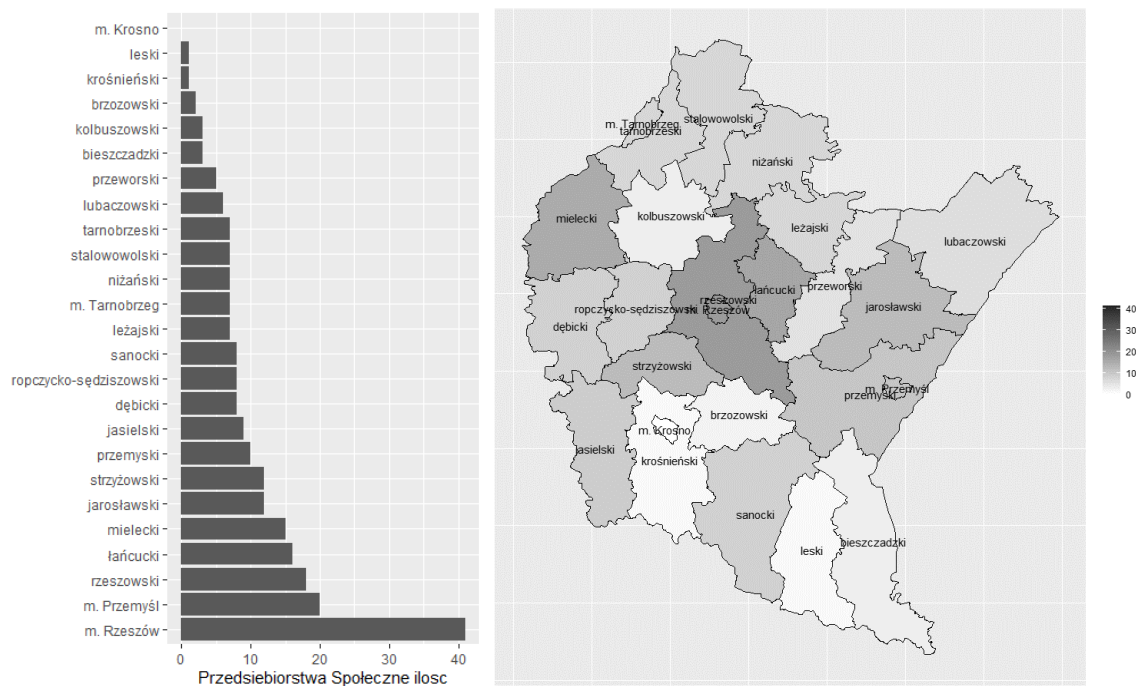
Schimanek T. (2021) *Aspekty społeczne w zamówieniach publicznych ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań adresowanych do podmiotów ekonomii społecznej*, Regionalny ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie, Rzeszów.

Załączniki

Załącznik 1: lista Gmin, które wypełniły ankietę w całości:

Adamówka, Baranów Sandomierski, Bircza, Boguchwała, Borowa, Brzozów, Chmielnik, Cieszanów, Czarna (powiat bieszczadzki), Czermin, Czudec, Dębica, Dębowiec, Domaradz, Fredropol, Gawłuszowice, Głogów Małopolski, Gorzyce, Grodzisko Dolne, Haczów, Hyżne, Jarocin, Jarosław, Jasienica Rosielna, Jawornik Polski, Jedlicze, Jodłowa, Kamień, Kańczuga, Kołaczyce, Komancza, Krasieczyn, Krasne, Krempna, Krościenko Wyżne, Krosno, Krzywczyna, Łańcut, Laszki, Lubenia, Lutowiska, M. Dębica, M. Jasło, M. Przemyśl, M. Przeworsk, Markowa, Medyka, Miejsce Piastowe, Mielec, Narol, Niebylec, Nisko, Niwiska, Nowa Sarzyna, Nowy Żmigród, Nozdrzec, Olszanica, Ostrów, Padew Narodowa, Pawłosiów, Przecław, Przemyśl, Przeworsk, Pysznica, Radomyśl nad Sanem, Radomyśl Wielki, Radymno, Raniżów, Rokietnica, Roźwienica, Rudnik nad Sanem, Rymanów, Sanok, Sędziszów Małopolski, Sieniawa, Skotyszyn, Solina, Strzyżów, Tarnowiec, Trzebownisko, Tyrawa Wołoska, Wadowice Górne, Wiązownica, Wielkie Oczy, Wiśniowa, Zaleszany, Zarszyn, Zarzecze, Żołynia, Żyraków, M. Rzeszów.

Załącznik 2: Przedsiębiorstwa Społeczne w woj. podkarpackim w 2020 r.



Źródło: diagnoza PPRES.

Lista miejscowości na terenie, których znajdują się Przedsiębiorstwa Społeczne: Albigowa, Baranów Sandomierski, Białobrzegi, Błażowa, Boguchwała, Bojanów, Brzozza Królewska, Brzozów, Chorkówka, Chrząstów, Czudec, Dąbków, Daliowa, Dębica, Duńkowice, Dylągówka, Dynów, Frysztak, Gać, Giedlarowa, Głogów Małopolski, Gogołów, Gorzyce, Grabiny, Hadle Szklarskie, Handzlówka, Harta, Iskań, Jaćmierz, Jarocin, Jarosław, Jasto, Kołaczyce, Kolbuszowa, Kotowa Wola, Kraczkowa, Krawce, Krosno, Krzywca, Kuńkowce, Łąka, Łańcut, Leszczawa Dolna, Leżajsk, Lubaczów, Lutcza, Malawa, Matysówka, Mielec, Mogielnica, Mokre, Nagawczyna, Niebieszczany, Niechobrz, Nisko, Nockowa, Nowa Dęba, Nowa Sarzyna, Nowosielce, Nozdrzec, Orły, Ostrów, Podzwierzyniec, Pogwizdów, Prałkowce, Pruchnik, Przemysł, Przeworsk, Przysieki, Raclawice, Raclawówka, Rakszawa, Ropczyce, Ropczyce, Rozalin, Rudnik nad Sanem, Rzeszów, Sanok, Sędziszów Małopolski, Sielec, Skopanie, Sokołów Małopolski, Sowina, Stalowa Wola, Stefkowa, Strażów, Strzyżów, Święte, Szczawne, Tarnobrzeg, Trepcza, Tryńcza, Trzciana, Trzebownisko, Tuszyna, Ustjanowa Górna, Ustrzyki Dolne, Warzyce, Wesoła, Wiązownica, Wierzawice, Wisłok Wielki, Wojków, Wola Baranowska, Wola Dalsza, Wola Krzywiecka, Wola Mielecka, Wola Zarczycka, Wólka Pełkińska, Wysocko, Zaklików, Zarszyn, Żyraków.

Załącznik 3. Usługi zlecane przez Gminy w roku 2020.

| | Gmina | Usługi zlecane tys. PLN |
|----|-------------------|----------------------------|
| 1 | Mielec | 34698 |
| 2 | Jarosław | 28098 |
| 3 | Krosno | 17770 |
| 4 | Radymno | 17475 |
| 5 | Głogów Małopolski | 16584 |
| 6 | Mielec | 11474 |
| 7 | Skotyszyn | 6637 |
| 8 | Grodzisko Dolne | 6623 |
| 9 | Solina | 5412 |
| 10 | Zarzecze | 5026 |

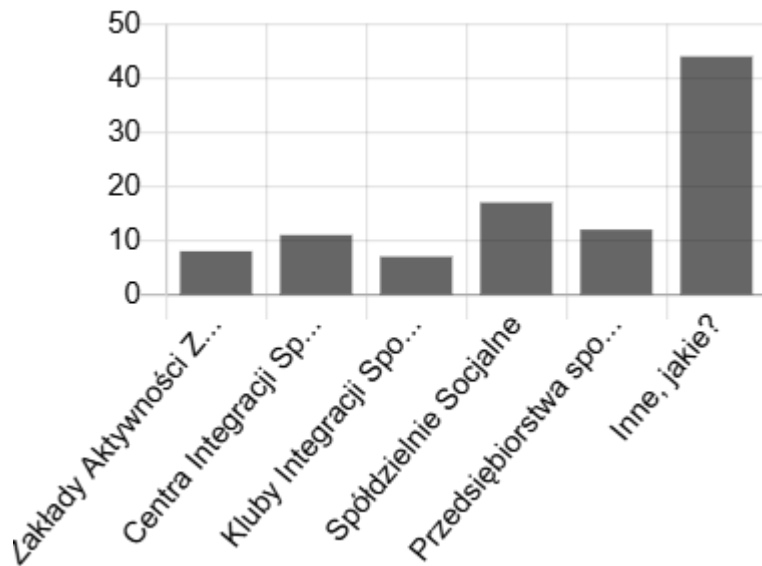
Źródło: opracowanie własne

Załącznik 4. Procedura wyłączenia obserwacji odstających przy pomocy rozkładu ćwiartkowego.

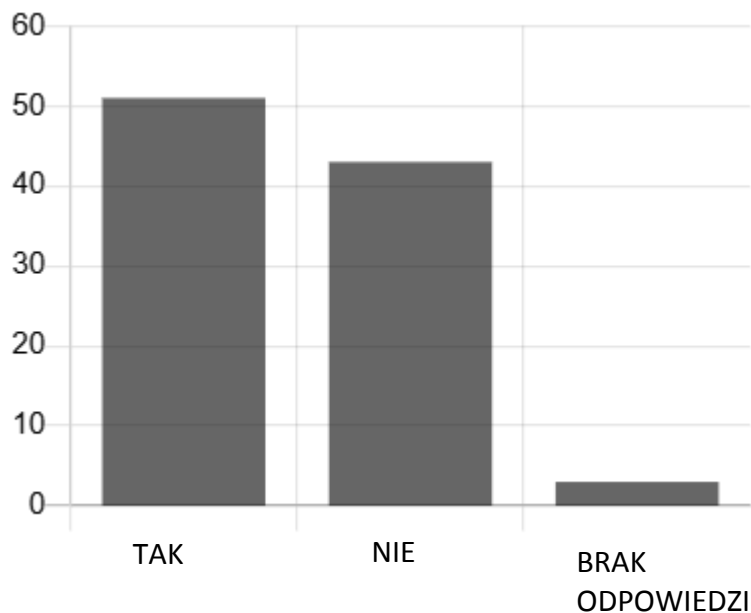
Rozstęp kwartylowy (ćwiartkowy, ang. quartile range – termin ten został po raz pierwszy użyty przez Galtona, 1882) zmiennej jest obliczany jako różnica pomiędzy 75-tym a 25-tym percentylem. Jest to zatem szerokość przedziału wokół mediany, który obejmuje 50% przypadków. Przedział ćwiartkowy to inaczej różnica między trzecim a pierwszym kwartylem (ang. IQR). W opracowaniu przyjęto $\bar{x} + \frac{3}{2}IQR$.

Załącznik 5. Wybrane odpowiedzi gmin.

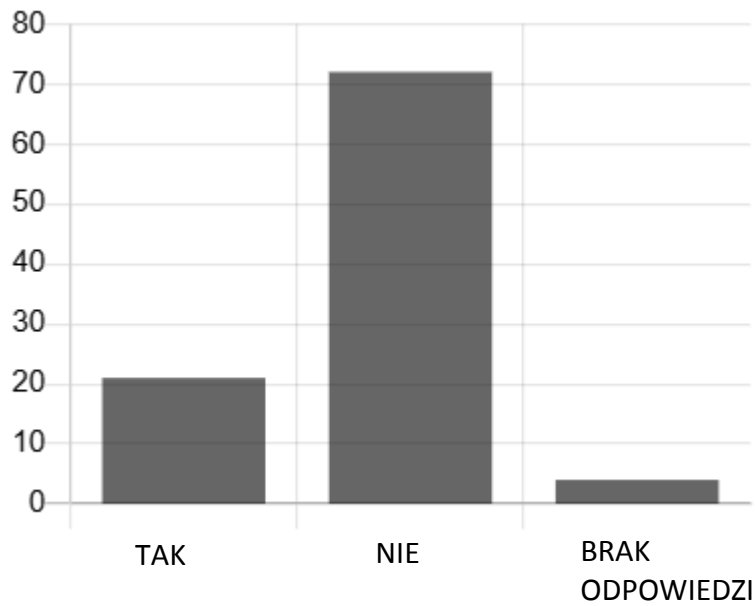
Rysunek 8 Proszę wskazać które z wymienionych poniżej Podmiotów Ekonomii Społecznej działały na terenie Gminy w ubiegłym roku (proszę wskazać wszystkie rodzaje podmiotów).



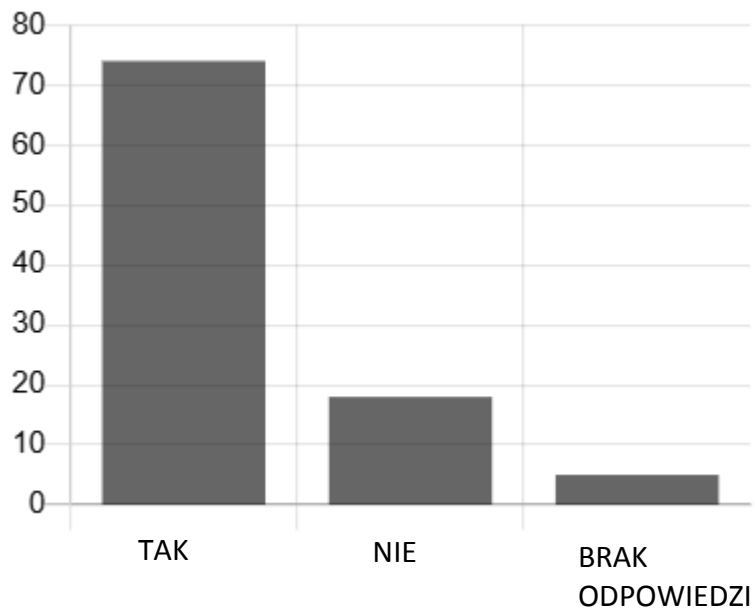
Rysunek 9 Czy w ubiegłym roku Pani/Pana Urząd Gminy udzielał wsparcia podmiotom ekonomii społecznej?



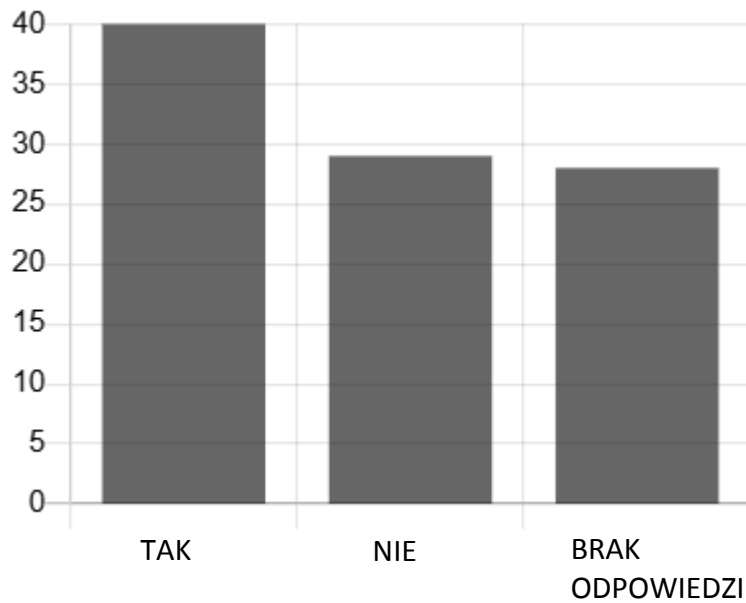
Rysunek 10 Czy w ubiegłym roku Pani/Pana Urząd Gminy organizował lub kierował pracowników na szkolenia z zakresu ekonomii społecznej?



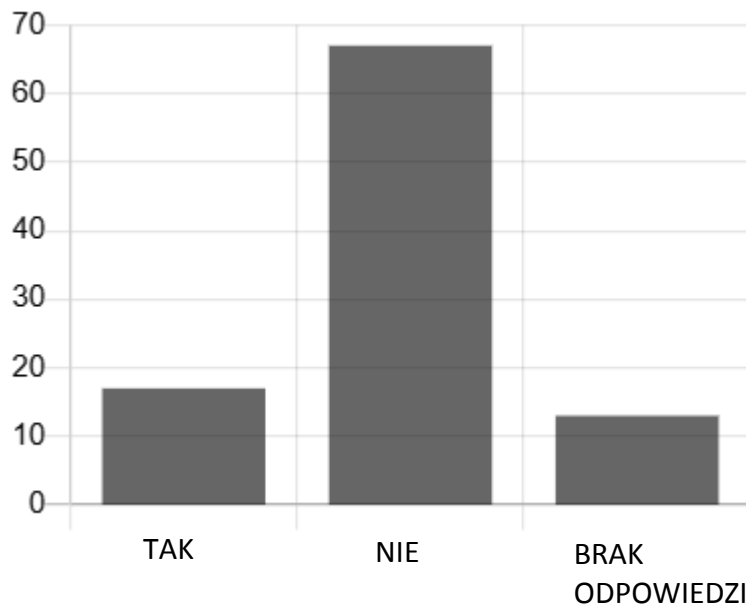
Rysunek 11 Czy Pani/Pana Urząd Gminy przyjął dokument określający zasady i formy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy i działalności pożytku publicznego i o wolontariacie?



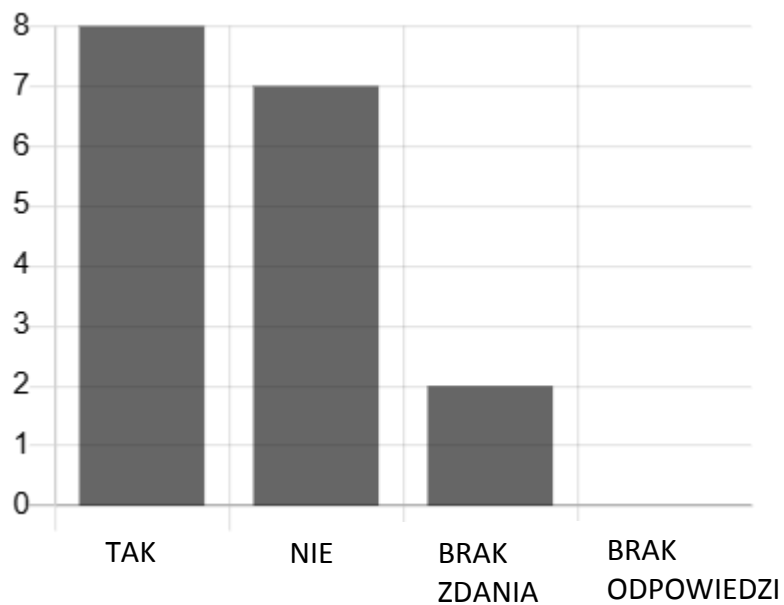
Rysunek 12 Czy Miasto/Gmina uwzględniła rozwój ekonomii społecznej w swoich dokumentach strategicznych i/lub programowych?



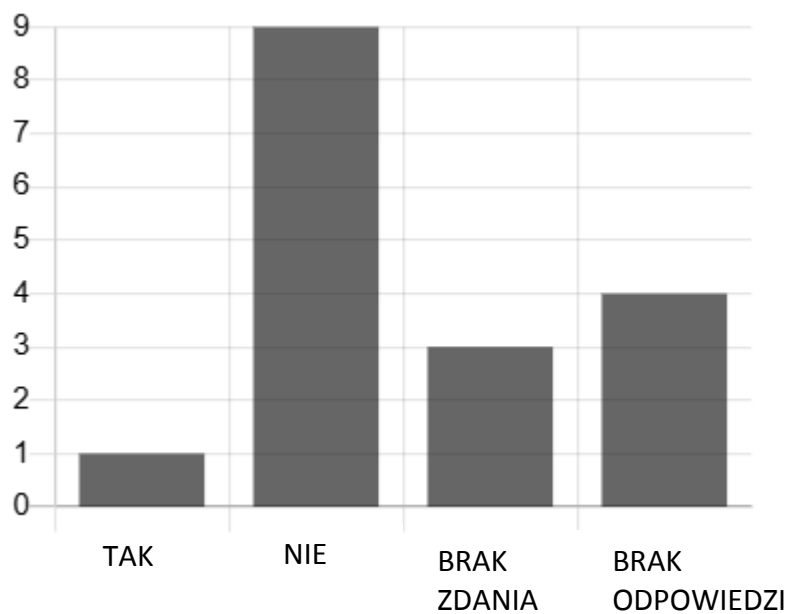
Rysunek 13 Czy w ubiegłym roku w Pani/Pana Urzędzie Gminy stosowano klauzule społeczne w zamówieniach publicznych?



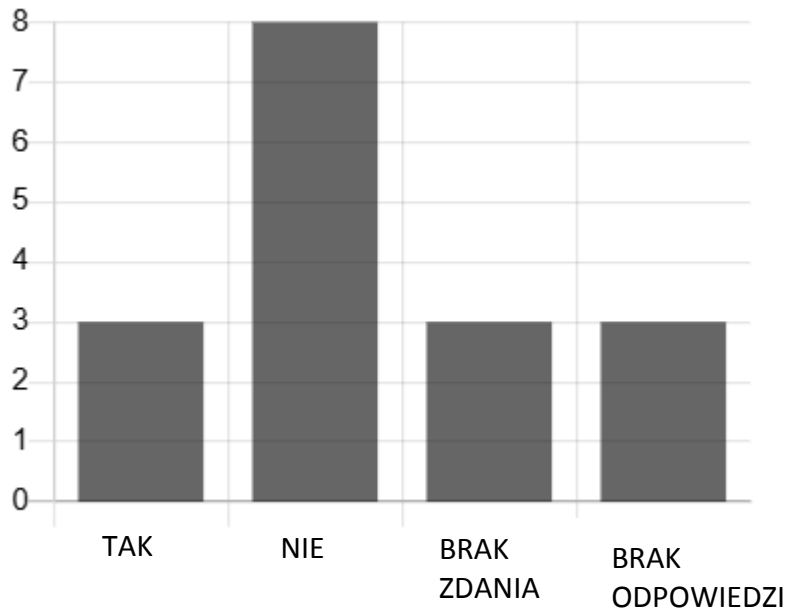
Rysunek 14 W jakiej formie Państwa instytucja zlecała zadania publiczne podmiotom ekonomii społecznej?



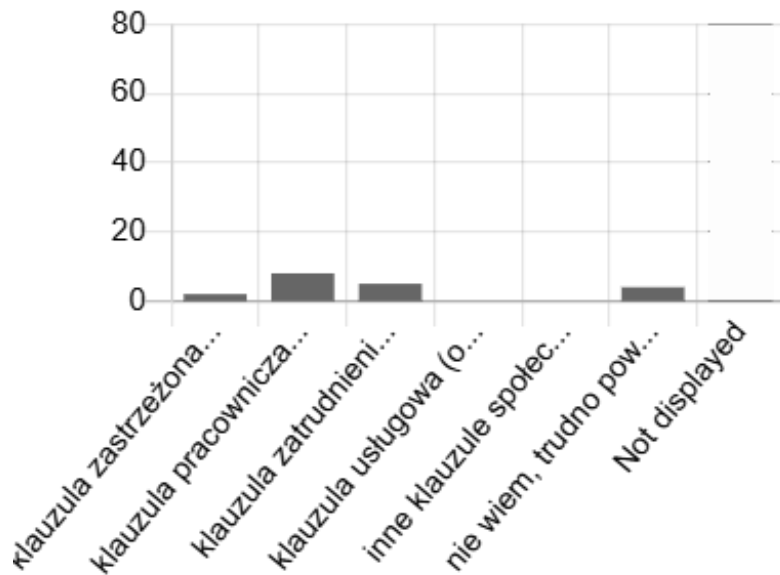
Rysunek 15 W jakiej formie Państwa instytucja zlecała zadania publiczne podmiotom ekonomii społecznej?



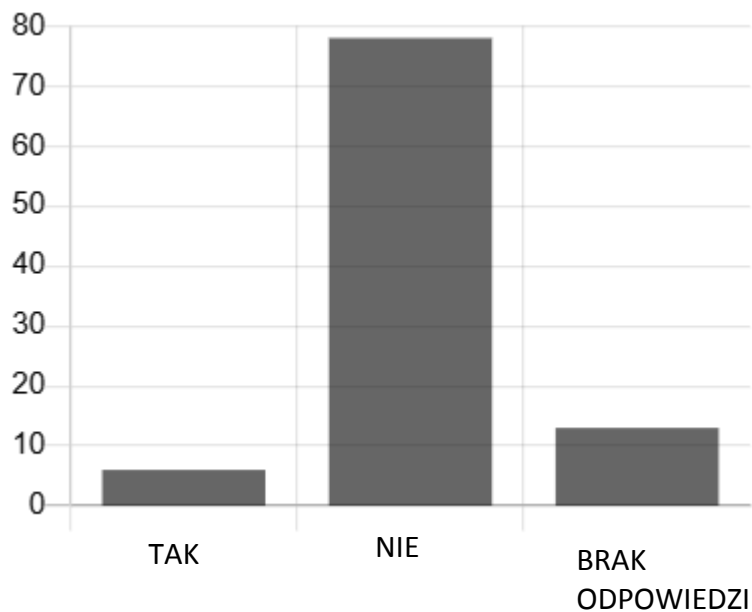
Rysunek 16 W jakiej formie Państwa instytucja zlecała zadania publiczne podmiotom ekonomii społecznej?



Rysunek 17 Proszę podać rodzaj klauzuli



Rysunek 18 Czy w ubiegłym roku w Pani/Pana Urzędzie Gminy stosowano aspekty społeczne w zamówieniach publicznych?



Rysunek 19 Z jakich obszarów zadania publiczne Państwa instytucja zlecała podmiotom ekonomii społecznej?

