

*dr Iwona Lubimow-Burzyńska*<sup>1</sup>

Katedra Makroekonomii i Finansów  
Uniwersytet Zielonogórski

*dr Ewaryst Kowalczyk*<sup>2</sup>

## **Organizacje pozarządowe we wdrażaniu zasad ekonomii społecznej (ujęcie ekonomiczne i prawnicze)**

### WPROWADZENIE

Zasada subsydiarności<sup>3</sup> i partycypacji w warunkach społeczeństwa obywatelskiego pozwala formułować regułę celowościową dla procesu tworzenia, wykładni i stosowania prawa w zakresie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe. Zgodnie z tą regułą powinno się umożliwiać podmiotom niepublicznym realizowanie zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych. Taka tendencja znajduje więc odzwierciedlenie w procesie legislacyjnym w postaci odpowiednich regulacji prawnych, a także w praktyce stosowania prawa. Reguła celowościowa wypływająca z zasad subsydiarności i partycypacji znajduje konkretyzację w określonych okolicznościach faktycznych (fakcie prawotwórczym lub akcie stosowania prawa). Dopiero wówczas, gdy występują określone okoliczności można mówić o istnieniu „prawa” podmiotów do realizacji zadań publicznych finansowanych ze środków publicznych. Realizacja reguły celowościowej będzie więc wyrażać się konkretnym zapisem prawnym, który będzie konkretyzował krąg podmiotów uprawnionych i treść przysługującego im prawa (np. wskazanie podmiotów, które mogą ubiegać się o realizację

---

<sup>1</sup> Adres korespondencyjny: Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Katedra Makroekonomii i Finansów, ul. Podgórna 50, 65-001 Zielona Góra, e-mail: i.burzynska@wez.uz.zgora.pl

<sup>2</sup> Adres korespondencyjny: ul. Wyszyńskiego 34a/8 65-001 Zielona Góra, e-mail: ewaryst@amu.edu.pl

<sup>3</sup> Zasada subsydiarności jest rozwinięciem koncepcji personalizmu społecznego, zakładającego, że państwo nie może być stawiane w uprzywilejowanej pozycji, a obywatelowi należy pozostawić jak najwięcej swobód [Toczyski, 1998, s. 12].

zadania w obszarze tzw. ekonomii społecznej). Natomiast w akcie stosowania prawa pojawiać się mogą stany faktyczne, na podstawie których podmiot, któremu w tym wypadku przysługuje prawo realizacji zadań, będzie mógł mieć określone roszczenie w stosunku do innych podmiotów (np. prawo zaskarżenia decyzji organu odmawiającego rejestracji spółdzielni socjalnej).

Celem pracy jest analiza obowiązujących ram prawnych oraz aspektów ekonomicznych udziału organizacji pozarządowych w rozwoju ekonomii społecznej pod kątem oceny osiągnięć w tym zakresie oraz możliwych kierunków rozwoju.

### WYJAŚNIENIE POJĘĆ: EKONOMIA SPOŁECZNA I ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

Ekonomia społeczna, to kategoria pojęciowa o wielu znaczeniach. Podejmując próbę zdefiniowania tego zjawiska należy zwrócić uwagę na zapis najważniejszego aktu prawnego – Konstytucji RP: „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” [Art. 20 Konstytucji RP].

W Polsce termin ekonomia społeczna pojawił się stosunkowo niedawno. Jego korzeni należy szukać w Europie Zachodniej, gdzie funkcjonował równoległe z takimi terminami, jak ekonomia powszechna, ekonomia pracy, ekonomia solidarnościowa, terminami używanymi na obszarach z dominacją języka hiszpańskiego. Natomiast w krajach anglojęzycznych powszechne były nazwy: ekonomia społeczności lokalnej i rozwój wspólnoty. Dopiero we Francji używano terminu ekonomia współpracy i ekonomia społeczna [Szopa, 2007, s. 16]. Interesującym rozwiązaniem porządkującym mnogość definicyjną w zakresie podmiotów ekonomii społecznej jest wprowadzenie pojęcia „trzeciego systemu” zaproponowanego przez J.J. Wygnańskiego. Przez „trzeci system” należy rozumieć szerokie ujęcie terytorium ekonomii społecznej, które swym zasięgiem obejmuje nie tylko działania tradycyjnie pojmowanych organizacji pozarządowych, ale również podmioty starej i nowej ekonomii. Wprowadzenie nowego terminu – trzeciego systemu, zawierałoby w sobie szerokie rozumienie „trzeciego sektora” jako działalności różnorodnych podmiotów – od tradycyjnych organizacji pozarządowych – stowarzyszeń i fundacji, poprzez podmioty starej ekonomii społecznej (spółdzielni i towarzystw wzajemnościowych) do podmiotów nowej ekonomii społecznej (przedsiębiorstw społecznych) [Wygnański, Frączek, 2006, s. 14].

Najbardziej popularną i często stosowaną definicją podmiotów ekonomii społecznej jest jednak ta sformułowana przez pracowników europejskiej sieci badawczej EMES (European Research Network). Według niej za podmiot ekonomii społecznej uznaje się działalność o celach głównie społecznych, której zyski w założe-

niu są ponownie inwestowane w te cele lub we wspólnotę, a nie dla maksymalizacji zysku lub zwiększenia dochodu udziałowców czy też właścicieli (<http://www.emes.net>). Najczęściej przywoływanym zestawem cech charakterystycznych dla przedsiębiorstw społecznych jest zestaw wskaźników stworzony przez EMES. Wskaźniki te dzielą się na dwie grupy: ekonomiczne i społeczne; utrzymuje się zgoda, że organizacja powinna spełniać kryteria z obydwu obszarów, którymi powinny charakteryzować się inicjatywy wpisujące się w ekonomię społeczną.

Kryteria ekonomiczne podmiotów ekonomii społecznej [[www.emes.net](http://www.emes.net)]:

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

Kryteria społeczne podmiotów ekonomii społecznej [[www.emes.net](http://www.emes.net)]:

- wyraźna orientacja na społecznie użyteczny cel przedsięwzięcia;
- oddolny, obywatelski charakter inicjatywy;
- specyficzny, możliwie demokratyczny system zarządzania;
- możliwie wspólnotowy charakter działania;
- ograniczona dystrybucja zysków.

Aby ekonomia społeczna mogła zaistnieć i rozwijać się niewątpliwie jednym z koniecznych warunków jest dobra, partnerska współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją wszystkich szczebli.

Nazwa „organizacje pozarządowe” nawiązuje do pojęcia rządu (państwa) i podkreśla „nierządowy charakter” i niezależność – przynajmniej w sferze ideologii – tych organizacji. Jest przeniesieniem z języka angielskiego (*non-governmental organizations*), dlatego często również w Polsce używa się angielskiego skrótu NGO. Organizacje pozarządowe to ogół prywatnych organizacji w państwie działających społecznie i nie dla zysku [Oniszczyk, 2008, s. 269]. Organizacjami pozarządowymi są podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje, stowarzyszenia kultury fizycznej i ich związki” [Sawicki, 2003, s. 9].

Często definiuje się organizacje pozarządowe jako organizacje non profit. Jak pierwsza definicja określa organizację w stosunku do sektora publicznego, to określenie non profit podkreśla odmienną od sektora prywatnego. Dlatego też czasami o organizacjach pozarządowych mówi się jako o „trzecim sektorze”, w odróżnieniu od sektora publicznego oraz sektora przedsiębiorstw. Trzeci sektor jest oparty o charytatywną pracę swoich członków. Takie rozumienie organizacji pozarządowej jest zbliżone do definicji prawnej, jednak zakresy tych pojęć się nie pokrywają.

Zgodnie ze znowelizowaną treścią ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [Dz.U. z 2003 r. nr 96, poz. 873], do którego odwołuje się

zmieniona definicja organizacji pozarządowych, wskazane zostały dodatkowo następujące podmioty jako organizacje pozarządowe:

- osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych Kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania;
- stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego<sup>4</sup>.

Jak już wspomniano, celem organizacji pozarządowych nie jest osiągnięcie zysku. Są nimi natomiast stawiane na pierwszym miejscu przez A. Koźmińskiego przetrwanie i rozwój. Na drugim miejscu jest zrównoważenie i funkcjonowanie. Mowa tu o dostępie do zasobów koniecznych dla istnienia i rozwoju. Na trzecim i czwartym miejscu znajdują się maksymalizacja budżetu oraz wytwarzanie społecznie użytecznych dóbr i usług. Na ostatnim miejscu znajduje się kategoria najbardziej specjalizacyjna. Jest to realizacja konkretnych zamierzeń, działań, zadań oraz przedsięwzięć [Koźmiński, 1995, s. 50].

Jako że zarówno ekonomii społecznej, jak i organizacjom trzeciego sektora przyświecają podobne cele ideologiczne, warto zwrócić uwagę na to, że nie są to pojęcia tożsame. Należałoby więc precyzyjnie określić różnice między ekonomią społeczną a trzecim sektorem. Za J. Wygańskim najrozsądniej byłoby przyjąć, że podejście akcentujące zasadę non profit oraz ekonomia społeczna to dwa konkurujące ze sobą paradygmaty opisu zjawisk w ramach tego samego szeroko rozumianego trzeciego systemu. Obydwa mają głębokie historyczne zakorzenienie i często powołują się na wspólne tradycje. Obydwa też odwołują się do działań umiejscowionych między państwem i rynkiem. Dla sektora non profit „flagowe” instytucje to fundacje i stowarzyszenia – niedziałające dla zysku, funkcjonujące poza monopolem państwa, zaś naczelną wartością to zaangażowanie (*voluntary*) oraz, oczywiście, bezinteresowność (non profit). Dla ekonomii społecznej podstawowe instytucje to spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, ale również stowarzyszenia, zaś słowa kluczowe to współwłasność i demokratyczne zarządzanie [Wygański, 2012, s. 145].

#### UDZIAŁ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH WE WDRAŻANIU ZASAD EKONOMII SPOŁECZNEJ W UJĘCIU PRAWNICZYM

Udział organizacji pozarządowych w rozwoju ekonomii społecznej zdeterminowany jest przede wszystkim istnieniem prawnej legitymacji tych podmiotów do realizacji zadań w obszarze różnorodnych potrzeb społecznych. Należy przyjąć, że legitymacja taka ma charakter złożony i tworzy w istocie pewną sieć

---

<sup>4</sup> Nowelizacja obowiązuje od 12 marca 2010 r., czyli z dniem wejścia w życie art. 7 ustawy o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r. nr 28, poz. 146) zmieniającej ustawę o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2008 r. nr 14, poz. 92).

legitymizacji [Stasikowski, 2009, s. 24]. Organizacje pozarządowe działają na zasadzie tzw. wolnych inicjatyw społecznych [Knosala, Zacharko, Stasikowski, 2005], a więc podmiotem legitymizującym jest w tym przypadku sama grupa ludzi działających w określonej formie prawnej, która wyraża wolę realizacji określonych zadań [Stasikowski, 2009, s. 25]. Inicjatywie tej towarzyszy jednak działalność państwa, która ukierunkowana jest na wsparcie interesów indywidualnych celem realizacji interesów publicznych (legitymizacja parlamentarno-demokratyczna). Natomiast konstytucyjną podstawą legitymizacji partycypacyjnej organizacji społecznych w zakresie wykonywania zadań publicznych jest wspomniana wyżej zasada pomocniczości. Na legitymację organizacji pozarządowych składa się wreszcie wiele aktów o charakterze jednorazowym lub powtarzającym się pochodzących od różnych rodzajów władz (legislatywy – ustawa; organów administracji – umowy; sądów – np. nadawania statusu organizacji pożytku publicznego) [Stasikowski, 2009, s. 24].

W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje norma prawna przyznająca podmiotom niepublicznym (a więc także organizacjom pozarządowym) prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych.

Przepis, zgodnie z którym prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów po raz pierwszy pojawił się w ustawie o finansach publicznych z 1998 roku<sup>5</sup>. Obowiązujące do tego momentu przepisy ustawy Prawo budżetowe ujmowały tę kwestię w nieco odmienny sposób, wskazując jedynie na możliwość udzielania z budżetu państwa dotacji dla różnych podmiotów gospodarczych, niezależnie od ich przynależności sektorowej (w tym i dla jednostek gospodarki pozabudżetowej)<sup>6</sup>. Regulacje opisujące prawo do realizacji zadań z ustawy z 1998 r. zostały powtórzone w takim samym brzemieniu w ustawie o finansach publicznych w 2005 roku<sup>7</sup>. Obecnie obowiązująca ustawa o finansach publicznych z 2009 r. również powtarza zapis

---

<sup>5</sup> Art. 25. 1. Prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że ustawy stanowią inaczej. 2. Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

<sup>6</sup> Art. 19. 1. Z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla przedsiębiorstw i innych jednostek wytwarzających określone rodzaje wyrobów lub świadczących określone rodzaje usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. Art. 19a. 1. Z budżetu państwa mogą być udzielane dla różnych podmiotów gospodarczych, niezależnie od ich przynależności sektorowej (w tym i dla jednostek gospodarki pozabudżetowej), dotacje na finansowanie zadań budżetowych rolnictwa, kalkulowane według stawek jednostkowych.

<sup>7</sup> Art. 33. 1. Prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej. 2. Podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

o prawie do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych<sup>8</sup>, jednak kwestie dotyczące składania ofert przez podmioty ubiegające się o realizację tych zadań – inaczej niż wcześniejsze ustawy – podejmuje w innym przepisie<sup>9</sup>.

Dla oceny sytuacji prawnej podmiotów realizujących zadania finansowane ze środków publicznych należy w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na generalny charakter tej reguły, czyniący z niej zasadę prawa. W teorii prawa przyjmuje się, że stwierdzenie istnienia „zasady systemu prawa” [Wróblewski, 1972, s. 166–169] pojmowanej dyrektywalnie, czyli formułującej nakazy lub zakazy jakiegoś postępowania wymaga ustalania obowiązywania w danym systemie norm, w takim czy innym sensie nadrzędnych względem innych norm tego systemu [Wróblewski, 1972, s. 18; Wronkowska, Zieliński, Ziemiński, 1974, s. 28, s. 64 i n.]. Owa „nadrzędność” określonych zasad może wyrażać się w tym, że zawarte są w akcie prawnym o wyższej pozycji hierarchicznej albo, z tego, że udzielają kompetencji do stanowienia norm zwykłych i wyznacza merytoryczny kierunek prawotwórstwa. Zasadniczy charakter normy w określonym systemie prawnym może wynikać także z tego, że zasada posiada większą społeczną doniosłość niż normy zwykłe. Wreszcie elementem wskazującym na istnienie zasady systemu prawa może być tzw. wyższy stopień ogólności normy [Opalek, Wróblewski, 1969, s. 92], czyli szerszy zakres normowania lub zastosowania zasady prawa niż norm zwykłych.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż zasadniczy charakter normy zawartej w art. 43 u.f.p. nie budzi wątpliwości. Źródła jej zasadniczego statusu należy upatrywać przede wszystkim w fakcie, że została jako zasada sformułowana wprost w tekście ustawy istotnej dla organizacji finansów publicznych (aspekt nadrzędności hierarchicznej) [Wronkowska, Zieliński, Ziemiński, 1974, s. 65] w części dotyczącej tzw. zasad prawa finansowego (aspekt wyróżnienia redakcyjnego). Omawiana reguła znajduje się w grupie zasad posiadających nadrzędny charakter w stosunku do pozostałych norm systemu finansów publicznych.

Obowiązywanie regulacji prawnych dotyczących prawa realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych odnotowała naturalnie doktryna prawa finansowego. W literaturze wspomina się zarówno wprost o prawie realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługujących ogółowi podmiotów, ale także o zasadzie [Kosikowski, 2006] powszechnego i równego dostępu do realizacji tych zadań. Istnienie omawianej zasady w literaturze przedmiotu pozwala mówić o doktrynalnym i instytucjonalnym jej poparciu [Opalek, Wróblewski, 1969, s. 92].

Należy dodać, że przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5) nakładają na organy administracji publicznej obowiązek

<sup>8</sup> Art. 43. Prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

<sup>9</sup> Art. 47.

współpracy z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych [Kowalczyk, Lubimow-Burzyńska, 2013]. Taki obowiązek w połączeniu prawem dostępu ogółu podmiotów do realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych stanowi podstawę współpracy administracji z organizacjami pozarządowymi we wdrażaniu zasad ekonomii społecznej. Istotnym brakiem w tym zakresie jest jednak niedostateczne wskazanie w obowiązującym ustawodawstwie, że wdrażanie ekonomii społecznej jest zadaniem publicznym administracji.

#### UDZIAŁ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH WE WDRAŻANIU ZASAD EKONOMII SPOŁECZNEJ W UJĘCIU EKONOMICZNYM

Dla gospodarczego rozwoju lokalnego Birkholzer wyróżnia cztery możliwe scenariusze) [Birkhölzer, 2006, s. 27]:

- a) rozwój od góry,
- b) rozwój z zewnątrz,
- c) czekanie i obserwowanie oraz
- d) rozwój od wewnątrz.

Za najbardziej korzystny z punktu widzenia lokalnej społeczności uznaje ten ostatni, w którym „kluczową rolę odgrywają aktorzy lokalni”. „I to jest serce lokalnego rozwoju gospodarczego. Rozpoczyna się on z chwilą, kiedy ludzie zdają sobie sprawę, że ani państwo, ani gospodarka rynkowa nie zaspokoi ich potrzeb i nie rozwiąże problemów, jeżeli nie ma po temu woli w nich samych” [Birkhölzer, 2006, s. 27–28].

Stosunkowo dobrze wpisuje się w ten model ekonomia społeczna. Bazuje ona „na lokalnych zasobach, rozpoznawanych i mobilizowanych przez lokalnych aktorów”. Szczególnie przydatna okazuje się do regeneracji i rewitalizacji „obszarów zapaści społeczno-gospodarczej, w których nierozwiązane i kumulujące się społeczne deficyty blokują aktywność i rozwój”. Zaś podmioty ekonomii społecznej zapewniając różnorodne formy zatrudnienia integracyjnego bądź oferując usługi aktywizują jednostki i „nieaktywne zasoby”, co w efekcie pozwala wzmacniać kapitał społeczny i ludzki. Istotną rolę w tym procesie odgrywają lokalne wielopodmiotowe partnerstwa i współzarządzanie, które „wzmacnia i upodmiotowia społeczność lokalną, ale równocześnie otwiera ją na zewnątrz [Hausner, 2008, s. 23–27].

Największy kapitał tkwi w inicjatywach oddolnych. I dlatego ze względu na ideę uwalniania inicjatyw oddolnych ekonomia społeczna powinna zostać wykorzystana i jest już to wdrażane przy planowaniu strategicznym. Planowanie to można ukierunkować w dwóch obszarach:

- wsparcia powstawania i działania podmiotów ekonomii społecznej;
- wykorzystania ich potencjału w rozwoju lokalnej społeczności i rozwoju gospodarczym.

W tworzeniu polityki rozwojowej gmin i powiatów warto również uwzględnić raport OECD z grudnia 2009 roku [[www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic)], który wskazuje na potrzebę „poprawy potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną” i który rekomenduje następujące działania:

1. włączenie ekonomii społecznej do polityk lokalnych,
2. rozwój i upowszechnienie narzędzi wspomagających rozwój ekonomii społecznej,
3. wprowadzenie do wieloletnich budżetów w przypadku projektów z zakresu gospodarki.

Zgodnie z przesłankami wynikającymi z rezolucji Parlamentu Europejskiego z 19 lutego 2009 r. w sprawie gospodarki społecznej [<http://www.europarl.europa.eu>] kładzie się duży nacisk na wspieranie instytucji realizujących nie tylko zyski przez rządy państw członkowskich.

W listopadzie 2011 r. Komisja Europejska w specjalnym komunikacie podała, że wśród celów przyszłego budżetu Unii znajdują się „stworzenie nowych instrumentów finansowych, rozwój inwestycji społecznych oraz promocja przedsiębiorczości społecznej”, a także „budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji” [<http://eur-lex.europa.eu>].

Komisja Europejska zwróciła też uwagę na szczególną rolę, jaką ekonomia społeczna odgrywa w jednym z najważniejszych elementów strategii „Europa 2020” – walce z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Autorzy owej strategii uznali, że przedsiębiorstwa społeczne nie tylko lepiej od komercyjnych realizują cele społeczne oraz środowiskowe, lecz także, co o wiele ważniejsze, wzmacniają spójność społeczną i zwiększają konkurencyjność gospodarek poprzez swoją innowacyjność.

## WNIOSKI

Działanie firm kierujących się zasadami ekonomii społecznej stanowi wyzwanie dla każdej społeczności. Zaangażowanie się przedsiębiorstw w praktyki ekonomii społecznej pozwala rozwinąć się lokalnym inicjatywom, stworzyć więzi, które są podstawą budowy społeczeństwa obywatelskiego. Istnienie ekonomii społecznej przyczyni się do budowy sieci relacji, zrodzi poczucie zaufania, wzmacniać się także może poczucie możliwego wspólnego działania. Nawiązanie partnerskiej współpracy przynosi profity poprzez nowe relacje ze środowiskiem biznesu, osiągnięcie wartości dodanej, dostęp do nowych rynków i informacji, korzystanie z funduszy unijnych czy dotacji, zdobycie wiedzy w specjalistycznych dziedzinach. Dzięki tworzeniu sieci powiązań i współpracy między członkami społeczeństwa przy realizacji celów gospodarczych i społecznych jednoczą się także środowiska lokalne.



Ekonomia społeczna nie jest nastawiona na zysk, lecz na realizację misji, rozwiązywanie lokalnych problemów. Koszty realizacji usług społecznych pokrywane są z budżetu samorządów, ubezpieczenia społecznego czy też zdrowotnego oraz w oparciu o wsparcie finansowe sponsorów. Kluczowymi działaniami w dążeniu do rozwoju ekonomii społecznej są: budowanie partnerstwa samorządów oraz NGO, wzrost zaufania społecznego, uproszczenie procedur związanych z pozyskiwaniem środków z EFS.

Organizacje pozarządowe mogą i faktycznie uczestniczą w procesach rozwoju lokalnego, rozumianego jako oddolny i bazujący na zasobach endogenicznych proces pozytywnych przemian ilościowych i jakościowych na danym terenie, który odnosi się do potrzeb, priorytetów, preferencji i uznanych systemów wartości mieszkańców oraz wykorzystuje cały lokalny potencjał [Ziółkowski, 2005, s. 88–89].

Jest to też szansa dla całego sektora spółdzielczego. Wydaje się oczywiste, że te sprawdzone formy własności doskonale nadają się do wypełniania zadań wspieranych dziś przez Unię Europejską. Równocześnie działania podjęte przez Komisję Europejską na rzecz rozwoju gospodarki społecznej powinny zaowocować w przyszłości programami mającymi na celu ułatwienie dostępu przedsiębiorstw społecznym do finansowania przeznaczzonego na rozpoczęcie działalności i rozwój.

W ramach wniosków szczegółowych należałoby wskazać na potrzebę ustawowego włączenia wdrażania ekonomii społecznej do sfery zadań publicznych realizowanych przez organy administracji publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie – w połączeniu z istniejącym już obowiązkiem współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w realizacji zadań publicznych – pozwoliłoby na większy udział podmiotów trzeciego sektora w tym obszarze. Należy przyjąć, że efektywne wdrożenie zasad ekonomii społecznej przez organizacje pozarządowe zależy od współdziałania z administracją publiczną, a ta podejmuje określone działania jedynie w oparciu o określoną podstawę prawną.

## LITERATURA

- Birkhölzer K., 2006, *Lokalny rozwój gospodarczy i jego potencjał* [w:] *Z teorii i praktyki gospodarki społecznej*, red. E. Leś, M. Ołdak, Collegium Civitas, Warszawa.
- Hausner J., 2008, *Ekonomia społeczna i rozwój* [w:] *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, red. A. Giza-Poleszczuk, J. Hausner, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa.
- Knosala E., Zacharko L., Stasikowski R., 2005, *Nowe zjawiska organizacyjno-prawne we współczesnej administracji polskiej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń.

- Komunikat Komisji, *Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej, Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorstwom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji*, <http://eur-lex.europa.eu>.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).
- Kosikowski C., 2006, *Sektor finansów publicznych w Polsce*, Dom Wydawniczy ABC Grupa Wolters Kluwer, Warszawa.
- Koźmiński A. (red.), 1995, *Zarządzanie i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Kowalczyk E., Lubimow-Burzyńska I., 2013, *Regulacje prawne dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego w praktyce działalności samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Právni rozprawy 2013: recenzovany sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference. Hradec Králové, Czechy, 2013 – Hradec Králové: Magnanimitas – Vol. 3.*
- Oniszczyk J., 2008, *Współczesne państwo w teorii i praktyce. Wybrane elementy*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Opalek K., Wróblewski J., 1969, *Zagadnienia teorii prawa*, PWN, Warszawa.
- Sawicki W., 2004, *Stowarzyszenia kultury fizycznej. Podstawy organizacyjno prawne*, Wydawnictwo Polskiej Federacji Sportu Młodzieżowego, Warszawa.
- Stasikowski R., 2009, *O pojęciu zadań publicznych: studium z zakresu nauki administracji i nauki prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Szopa B., 2007, *Ekonomia społeczna z perspektywy ekonomii tradycyjnej*, kwartalnik „Ekonomia Społeczna” nr 1/2007.
- Toczyński W., 1998, *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, red. M. Załuska, Biblioteka Pracownika Socjalnego, Katowice.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., 1974, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Wydawnictwa Prawnicze, Warszawa.
- Wróblewski J., 1972, *Prawa obowiązujące a ogólne zasady prawa (dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*, Warszawa, z. 10.
- Wygański J., 2012, *Ekonomia społeczna a trzeci sektor* [w:] *Wokół ekonomii społecznej*, red. M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur, MSAP UEK, Kraków.
- Wygański J., Frączek P., 2006, *Ekonomia społeczna – definicje, zastosowania, oczekiwania, wątpliwości*, *Ekonomia Społeczna – teksty*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa
- Ziółkowski M., 2005, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Załuski, SGH, Warszawa.
- <http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic>
- <http://www.europarl.europa.eu>
- <http://eur-lex.europa.eu>
- <http://www.emes.net>

### Streszczenie

Celem pracy jest analiza ram prawnych oraz aspektów ekonomicznych udziału organizacji pozarządowych w rozwoju ekonomii społecznej. Artykuł wyjaśnia podstawowe zagadnienia związane z partycypacją organizacji pozarządowych, w tym pojęcie ekonomii społecznej, definicję organizacji pozarządowej oraz treść zasady subsydiarności.

W ramach analiz prawnych stwierdza się, że prawo udziału organizacji pozarządowych w rozwoju ekonomii społecznej zagwarantowane jest w normach prawnych zawartych w ustawie z roku 2009 o finansach publicznych. Zasadniczy charakter tych norm, a w szczególności art. 43 ustawy o finansach publicznych nie budzi wątpliwości, ze względu na jej umiejscowienie wśród regulacji istotnych dla organizacji finansów publicznych.

W artykule podkreśla się, że zaangażowanie organizacji pozarządowych pozwala rozwinąć się lokalnym inicjatywom i stwarzać warunki rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Istnienie ekonomii społecznej przyczynia się z kolei do budowy sieci relacji kapitału zaufania społecznego.

W opracowaniu zwrócono uwagę na potrzebę ustawowego włączenia wdrażania ekonomii społecznej do sfery zadań publicznych realizowanych przez organy administracji publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego. Takie rozwiązanie pozwoli na większy udział podmiotów trzeciego sektora w tym obszarze. Należy przyjąć, że efektywne wdrożenie zasad ekonomii społecznej przez organizacje pozarządowe zależy od współdziałania z administracją publiczną, a ta podejmuje określone działania jedynie w oparciu o określoną podstawę prawną.

*Słowa kluczowe:* organizacje pozarządowe, ekonomia społeczna

### **Non-governmental Organizations in the Introduction of the Social Economy Principles (Economical and Legal Approaches)**

#### *Summary*

The objective of the thesis is the analysis of legal frames and economical aspects of the involvement of the non-governmental organisations in the development of social economy. The article explains basic issues connected with the participation of the NGOs, including the concept of social economy, definition of a non-governmental organisation and the contents of the principle of the subsidiarity.

Within the legal boundaries, it is stated that the right of the NGOs to participate in the development of social economy is guaranteed in the legal standards included in the act on public finances from 2009. The basic character of the standards, especially paragraph 43 of the act on public finance leaves no doubts as it is placed among regulations vital for the public finance organizations.

In the article it is emphasised that the involvement of the non-governmental organisations allows local initiatives to develop and create conditions for the development of the civil society. The existence of social economy, on the other hand, contributes to building a network of relations and to building the capital of social trust.

In the work, the attention is drawn to the need of legal inclusion of introduction of social economy to the area of public tasks realised by public authorities, especially the units of the local governments. Such a solution will allow to increase the participation of the subjects of the third sector in this area. It needs to be assumed that the effective introduction of social economy principles by the NGOs depends on co-operation with public administration, which undertakes certain actions only based on a certain legal basis.

*Keywords:* non-governmental organizations, social economy

JEL: H42, H75