

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 346

Finanse publiczne

Redaktorzy naukowi

Jerzy Sokołowski

Michał Sosnowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: K. Halina Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-477-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Tendencje zmian dochodów budżetu państwa w latach 2000-2012	11
Joanna Działo: Ewolucja ilościowych reguł fiskalnych w Unii Europejskiej w okresie kryzysu gospodarczego	25
Romana Głowicka-Wołoszyn, Feliks Wysocki: Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego	34
Mateusz Halka: Poprawa efektywności zamówień publicznych a sektor MSP	45
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Świtała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Współpraca samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej w obszarze ochrony zdrowia	53
Małgorzata M. Hybka: Transfery i finansowe instrumenty hybrydowe – komponenty agresywnej strategii podatkowej?.....	62
Agnieszka Jachowicz: Project realization in local self-government units after accession to the European Union	73
Aleksandra Jurkowska: Czynniki determinujące wycenę kontraktów CDS wystawianych na dług rządowy na świecie i w Polsce	81
Dorota Kawiorska: Kryzys zadłużenia jako stymulator reform w systemach ochrony zdrowia państw członkowskich Unii Europejskiej.....	92
Elwira Leśna-Wierszołowicz: Rozwój rynku pracowniczych programów emerytalnych w Polsce	103
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmisja negatywnych zjawisk kryzysu finansowego na gospodarkę Polski.....	113
Danuta Miłaszewicz: Dążenie do stabilności fiskalnej na przykładzie polskiej gospodarki	124
Magdalena Miszczuk: Makroekonomiczne uwarunkowania sytuacji finansowej gmin.....	133
Katarzyna Owsiak: Problem efektywności wydatków jednostek samorządu terytorialnego.....	142
Monika Pasternak-Malicka: Sytuacja na rynku pracy młodych osób i jej wpływ na podejmowanie pracy nielegalnej.....	151
Paweł Piątkowski: Wybrane konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w Unii Europejskiej w obszarze długu publicznego.....	166

Elwira Pindyk: Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy	181
Wojciech Piontek: Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zagadnienia teoretyczne i prawne	192
Adriana Politaj: Wpływ pomocy publicznej na sytuację na rynku pracy w krajach Unii Europejskiej	204
Halina Rechul: Część oświatowa subwencji ogólnej jako podstawowe źródło finansowania wydatków na oświatę jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	215
Magdalena Rękas: Tax instruments as an element of pro-family policy in France and in Poland	224
Alicja Sekuła: Analiza dochodów z udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w gminach województwa pomorskiego	235
Przemysław Siudak: Rola specjalnych stref ekonomicznych w przyciąganiu bezpośrednich inwestycji zagranicznych na teren Polski	246
Michał Sosnowski: Sprawność fiskalna podatków pośrednich	257
Joanna Spychała: Zadłużenie publiczne i wzrost gospodarczy w unii gospodarczej i walutowej w latach 2006-2013	270
Marcin Spychała: Zmiany w strukturze pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej	279
Edyta Sygut: Podatki i opłaty lokalne jako źródła dochodów gmin na przykładzie województwa śląskiego	289
Maciej Szczepkowski: Zasadność opodatkowania majątku	299
Tomasz Śmietanka: Budżet gmin Grójec, Koźienice, Szydłowiec w latach 2003-2012 jako instrument równoważenia rozwoju lokalnego	312
Radosław Witczak: Ocena nieprawidłowości w zastosowaniu metod szacowania podstawy opodatkowania dochodu w świetle orzeczeń NSA w 2013 r.	327
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Fiscal discipline in a Muslim country – a case of Turkey	337
Dorota Wyszowska, Marzanna Poniatowicz: Wpływ systemu wyrównywania dochodów na możliwości inwestycyjne gmin w Polsce	347
Adam Wyszowski: Preferencje podatkowe jako funkcja obciążeń podatkowych	359
Jolanta Zawora: Sytuacja dochodowa samorządów gminnych w Polsce	368
Arkadiusz Żabiński: Znaczenie ulg podatkowych w procesie zwiększania wydatków badawczo-rozwojowych przedsiębiorstw	377

Summaries

Agnieszka Deresz, Marian Podstawka: Changes in the government budget revenues in 2000-2012	24
---	----

Joanna Działo: Evolution of numerical fiscal rules in the European Union in the period of economic crisis.....	33
Romana Głowicka-Woloszyn, Feliks Wysocki: Socio-economic background of financial self-sufficiency of Greater Poland communes	44
Mateusz Halka: Improving the efficiency of public procurement and SME sector.....	52
Tomasz Holeccki, Magdalena Syrkiewicz-Światała, Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski: Cooperation of local government with social economy entities in the area of healthcare	61
Malgorzata M. Hybka: Hybrid transfers and financial instruments – aggressive tax strategy components?	72
Agnieszka Jachowicz: Realizacja projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego po akcesji do Unii Europejskiej	80
Aleksandra Jurkowska: The determinants of the sovereign CDS pricing on the global market and in Poland	91
Dorota Kawiorska: The financial crisis as a stimulator of reforms in the health systems of Member States of the European Union	102
Elwira Leśna-Wierszolicz: The development of employee pension programs market in Poland	112
Danuta Mierzwa, Magdalena Matkowska: Transmission of negative phenomena of financial crisis on the Polish economy.....	123
Danuta Miłaszewicz: Pursuing fiscal sustainability on the example of the Polish economy.....	132
Magdalena Miszczuk: Macroeconomic conditions of the financial situation of local governments.....	141
Katarzyna Owsiak: Problem of the effectiveness of expenditure of local governments.....	150
Monika Pasternak-Malicka: The impact of the labor market on young people and their willingness to take up illegal employment.....	165
Paweł Piątkowski: Selected consequences of debt crisis in the European Union in the area of public debt	180
Elwira Pindyk: Property tax as a source of income vs. municipality development	191
Wojciech Piontek: The fee for municipal waste management. Theoretical and legal issues	203
Adriana Politaj: State aid for employment vs. a situation on the labour market in the European Union	214
Halina Rechul: The educational component of the general subsidy as the main source of financial funding that local government units have for educational expenditures	223
Magdalena Rekas: Instrumenty podatkowe jako element polityki rodzinnej we Francji i Polsce.....	234

Alicja Sekuła: Analysis of revenue from shares in the personal income tax in the municipalities of Pomeranian Voivodeship.....	245
Przemysław Siudak: The role of special economic zones in attracting direct foreign investments to Poland	256
Michał Sosnowski: Fiscal efficiency of indirect taxes	269
Joanna Spychała: Public debt and economic growth in the Economic and Monetary Union in the period 2006-2013	278
Marcin Spychała: Changes in the structure of state aid after Poland's accession to the European Union	288
Edyta Sygut: Local taxes and fees as a source of revenue of communes on the example of the Silesian Voivodeship	298
Maciej Szczepkowski: Legitimacy of property taxation	311
Tomasz Śmietanka: The budget of Kozienice, Grojec, Szydłowiec communes in the years 2003-2012 as an instrument of sustainable development on the local level.....	326
Radosław Witczak: Evaluation of the incorrectness of estimating of tax base in income taxes in the verdicts of Supreme Administrative Court in 2013	336
Iwona Wojciechowska-Toruńska: Dyscyplina fiskalna w kraju muzułmańskim – przykład Turcji	346
Dorota Wyszowska, Marianna Poniatoicz: System of revenue equalization and investment possibilities of communities in Poland	358
Adam Wyszowski: Tax expenditures as a function of burdens of taxation... ..	367
Jolanta Zawora: The income situation of local governments in Poland.....	376
Arkadiusz Żabiński: The importance of tax concessions in the process of increasing the research-development expenditure-in enterprises	389

**Tomasz Holecki, Magdalena Syrkiewicz-Świłała,
Karolina Sobczyk, Katarzyna Lar, Michał Wróblewski**

Śląski Uniwersytet Medyczny w Katowicach

e-mail: tholecki@sum.edu.pl

WSPÓŁPRACA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z PODMIOTAMI EKONOMII SPOŁECZNEJ W OBSZARZE OCHRONY ZDROWIA

Streszczenie: Ekonomia społeczna zakłada możliwość osiągania celów społecznych metodami gospodarczymi. Idea ta jest rozwijana w wielu krajach Unii Europejskiej poprzez wsparcie służące pogodzeniu wzrostu gospodarczego z działaniami na rzecz redukcji nierówności społecznych, w tym również w dostępie do systemu ochrony zdrowia. W polskiej rzeczywistości ustrojowej odpowiedzialność za tego typu działania powinny wziąć na siebie również jednostki samorządu terytorialnego, które realizują zadania z zakresu ochrony zdrowia. W opracowaniu, w oparciu o ogólnopolskie badania, opisano współpracę administracji samorządowej z podmiotami ekonomii społecznej w dziedzinie ochrony zdrowia z podziałem na leczenie, profilaktykę, rehabilitację i promocję zdrowia oraz dokonano oceny stopnia oddziaływania sektora *non profit* na zdrowie mieszkańców w zakresie właściwości urzędów zarówno z punktu widzenia urzędników publicznych, jak i pracowników oraz działaczy organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, samorząd terytorialny, ochrona zdrowia, sektor pozarządowy.

DOI: 10.15611/pn.2014.346.05

1. Wstęp

Ekonomia społeczna zakłada możliwość osiągania celów społecznych metodami gospodarczymi. Idea ta jest rozwijana w wielu krajach Unii Europejskiej poprzez wsparcie legislacyjne stanowiące ramy formalnoprawne służące pogodzeniu wzrostu gospodarczego z działaniami na rzecz redukcji nierówności społecznych, w tym również w dostępie do systemu ochrony zdrowia.

W polskiej rzeczywistości ustrojowej odpowiedzialność za działania decentralizujące powinny wziąć na siebie jednostki samorządu terytorialnego (województwa, powiaty i gminy), które realizują na podległym obszarze zadania ochrony zdrowia.

Urzędy te mogą wykorzystać potencjał organizacji *non profit* (fundacji, stowarzyszeń, klubów, centrów integracji społecznej itp.), zlecając im między innymi zadania w zakresie ochrony zdrowia wraz z przekazaniem odpowiednich środków finansowych na ich realizację.

Opracowanie ma na celu opisanie współpracy urzędów administracji samorządowej z podmiotami ekonomii społecznej w zakresie ochrony zdrowia z podziałem na leczenie, profilaktykę, rehabilitację i promocję zdrowia oraz ocenę stopnia partycypacji sektora *non profit* w działaniach mających na celu poprawę zdrowia społeczeństw lokalnych i regionalnych.

Dane zostały zgromadzone przy użyciu autorskiego kwestionariusza ankiety, skierowanego do reprezentatywnej próby badawczej wyłonionej proporcjonalnie z liczby jednostek podziału terytorialnego państwa. Próba badawcza obejmowała wszystkie urzędy marszałkowskie (charakter celowy), z których uzyskano 14 kompletnych odpowiedzi, oraz 204 starostwa powiatowe i 207 urzędów gmin (charakter losowy).

2. Pojęcie ekonomii społecznej

Ekonomia społeczna oznacza zwykle działalność na pograniczu sektora prywatnego i publicznego prowadzoną przez grupę organizacji, na jaką składają się stowarzyszenia, fundacje i przedsiębiorstwa, w których dominuje prymat celów indywidualnych i społecznych nad kapitałowymi. Istotą ekonomii społecznej jest szczególnie sposób organizowania gospodarki, który prowadzi do umacniania więzi społecznych o charakterze zrzeszeniowym [Kaszyński 2007]. Można założyć, że obejmuje tę dziedzinę aktywności, której instytucjonalne granice odpowiadają granicom szeroko rozumianego trzeciego sektora [Herbst 2006]. Ekonomia społeczna rozumiana jest również jako skodyfikowany zbiór zasad pozwalających na organizowanie się i podejmowanie wspólnych inicjatyw w celu zaspokajania potrzeb zbiorowych. Tym samym instytucje ekonomii społecznej umożliwiają realizację funkcji aktywizujących, socjalizujących czy opiekuńczych wobec społeczności, grup i wspólnot terytorialnych [Herbst 2006]. Dotyczy to nastawienia zarówno do własnych problemów (a więc raczej aktywność niż roszczeniowość), sposobu ich rozwiązywania (zbiorowy, a nie indywidualny), jak i celów (dobro wspólne uznaje się za ważniejsze niż indywidualne interesy). Działania te opierają się w dużej mierze na solidarności i współpracy, a nie na partykularyzmie i konkurencji [Frączak, Wygnański 2008]. Zdaniem J. Hausnera i A. Gizy-Poleszczuk, ekonomia społeczna rozwija się w określonej przestrzeni, którą wyznacza m.in. funkcjonowanie gospodarki rynkowej (sektora prywatnego) i państwa (sektora publicznego). Przestrzeń ta nie jest jednak formowana jednostronnie, lecz jest następstwem relacji zachodzących między wymienionymi obszarami. Podmioty ekonomii społecznej powinny współdziałać z podmiotami władzy publicznej, a tym samym korzystać z publicznego wsparcia, ale należy dbać o to, aby odbywało się to w sposób, który nie pozbawia ich autonomii, możliwości

dysponowania środkami własnymi oraz innowacyjności [Giza-Poleszczuk, Hausner (red.) 2008]. Ekonomia społeczna jest zatem niedookreślonym obszarem współdziałania i aktywności społeczno-gospodarczej, który umożliwia wzajemną współpracę, choć jej wprost nie definiuje i precyzyjnie nie kodyfikuje.

3. Źródła współpracy

Zmiany ustrojowe lat 90. wprowadzone w Polsce sprawiły, że samorządy działające w imieniu i na rzecz swoich mieszkańców wykonują dziś znakomitą większość zadań publicznych, mających wpływ na funkcjonowanie lokalnej społeczności. To właśnie w samorządach narodziło się wiele inicjatyw mających na celu zwiększenie partycypacji społecznej, wzmacnianie lokalnego partnerstwa, włączanie obywateli w system podejmowania decyzji, wspieranie przedsiębiorczości czy przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Częstokroć cennym kooperantem takich przedsięwzięć były lokalne organizacje pozarządowe [Guć 2006]. Jest zatem oczywiste, że organizacje trzeciego sektora traktują samorząd terytorialny jako swego naturalnego partnera. Według badań Stowarzyszenia Klon/Jawor, 60% organizacji pozarządowych widzi w jednostkach samorządu terytorialnego jedną z najważniejszych dla siebie instytucji [Jachimowicz 2006].

W rozważaniach nad wartościami ekonomii społecznej za fundamentalne uznaje się m.in. integralną podmiotowość człowieka, wspólnotowość, solidaryzm, działanie zbiorowe i odpowiedzialność [Mazur, Pacut 2006]. Są to zatem wartości leżące również u podstaw samorządu terytorialnego. Podobne przesłanie można wyprowadzić z preambuły Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku [Konstytucja 1997], w której zapisano: „ustanawiamy konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Dalsze podstawowe zasady organizacji państwa zostały określone w art. 20, który stanowi: „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego rozwoju Rzeczypospolitej Polskiej”. Tym samym na poziomie ustrojowym określono, że rozwój gospodarczy kraju nie może dokonywać się tylko w oparciu o racjonalność ekonomiczną, zasady wolnego rynku, sprzyjanie konkurencji i podejmowanie inwestycji, ale również w oparciu o solidarność społeczną, dialog i współpracę z organizacjami obywatelskimi [Toczyński 2006]. Kluczowa w ustaleniu sfery zadań władz publicznych, jak też w rozdzielaniu tych zadań między poszczególne jej szczeble, jest zasada pomocniczości, dawniej nazywana również zasadą subsydiarności [Izdebski 2007]. Zgodnie z jej założeniami zadaniem publicznym staje się rozwiązywanie takich problemów jednostkowych i zbiorowych, których nie udaje się rozwiązać w obrębie społeczeństwa obywatelskiego. W tym zakresie wyraża ona ideę podziału władzy, której przeciwstawieniem są etatyzm i centralizm, będące

w sprzeczności nie tylko z zasadą pomocniczości i decentralizacji, lecz także z zasadą dobra wspólnego [Izdebski 2007]. Przypomnieć należy, że skuteczne zarządzanie społecznością lokalną opiera się na obywatelskiej partycypacji i zinstytucjonalizowanej współpracy między sektorem publicznym, sektorem organizacji pozarządowych i sektorem biznesu. Organizacje pozarządowe w tym partnerstwie spełniają wiele ról, są m.in. instytucjami zdolnymi do dostarczania usług ważnych dla wspólnoty, zarówno w formie całkowicie autonomicznej, nieformalnej, samopomocowej, sąsiedzkiej, jak i w postaci wspieranych przez państwo usług specjalistycznych, wykonywanych przez organizacje niekomercyjne [Program Operacyjny Społeczeństwo 2005].

Ważne i użyteczne zarazem jest implementowanie zasad ekonomii społecznej do polityk dotyczących zdrowia czy spraw społecznych ze względu na ich wymiar teleologiczny, związany z poprawą jakości życia i zdrowia społeczeństwa. Ekonomia społeczna może także bezpośrednio łagodzić problem wykluczenia społecznego i ubóstwa dzięki integracji poprzez pracę i tworzeniu możliwości zatrudniania osób niepełnosprawnych, jak również przyczyniać się do lokalnego rozwoju gospodarczego [Poprawa potencjału integracji społecznej 2009]. Jest to istotne również dlatego, że sektor ochrony zdrowia, mimo swego coraz bardziej rynkowego oblicza, zawiera w sobie element zarówno konkurencyjności, jak i służby drugiemu człowiekowi. Narzędzia ekonomii społecznej umożliwiają zaś stworzenie pomostu między sektorem publicznym i prywatnym w omawianym obszarze.

Ochrona zdrowia jest oczywiście zadaniem własnym samorządów terytorialnych, a szczegółowe obowiązki przenikają się wzajemnie między poszczególnym jego szczeblami. Co jednak istotne, jeżeli nie wiadomo, która jednostka samorządu terytorialnego jest za coś odpowiedzialna, to ma to zrobić ta, która jest najbliższej mieszkańca, a zatem najczęściej gmina. W kontekście współpracy z organizacjami trzeciego sektora warto zaznaczyć, że katalog zadań własnych gmin, powiatów i województw samorządowych w zakresie ochrony zdrowia jest otwarty, ponieważ ustawodawca wymienia tylko zadania przykładowe, wyraźnie wskazując na otwartość tego systemu.

4. Zakres współpracy

Liczba podmiotów sektora *non profit*, z którymi w zakresie ochrony zdrowia współpracują jednostki gminne i powiatowe, jest bardzo niska. Deklarowana współpraca z maksymalnie pięcioma organizacjami w ciągu jednego roku ukazuje realną indolencję wzajemnych relacji. Urzędnicy zarówno gmin, jak i powiatów nie przywiązują większej wagi do aktywnych działań z wykorzystaniem organizacji trzeciego sektora. Nie dostrzegają również w partnerach społecznych potencjału, z którego można skorzystać dla poprawy zdrowotności mieszkańców. Wyższe wskaźniki partycypacji odnotowano na poziomie urzędów marszałkowskich, chociaż biorąc pod uwagę znacznie większy obszar oddziaływania urzędu, nie można uznać tego wyniku za satysfakcjonujący. Szczegóły przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Skala współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami trzeciego sektora w zakresie ochrony zdrowia

Liczba podmiotów	Gmina	Powiat	Województwo samorządowe
	udział wszystkich odpowiedzi (%)		
0-5	82,1	85,8	7,2
6-10	7,3	2,9	7,2
11-25	5,8	2,5	14,3
26-50	3,4	7,8	21,4
51-100	1,4	0,5	35,6
Powyżej 100	–	0,5	14,3
Łącznie	100	100	100

Źródło: opracowanie własne.

Poza miarą ilościową ważne jest ustalenie, jakiego rodzaju organizacje ekonomii społecznej włączane są do realnej współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce. Zdecydowanie najbardziej zaangażowane we współpracę są stowarzyszenia, kluby sportowe oraz kościoły i związki wyznaniowe. Całkowicie na marginesie wzajemnego współdziałania są natomiast organizacje aktywizujące: spółdzielnie pracy, spółdzielnie inwalidów i niewidomych, centra integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej i kluby integracji społecznej, tj. podmioty gospodarcze, które koncentrują się przede wszystkim na zaspokajaniu wewnętrznych celów organizacji i walce z trudnościami rynkowymi. Istotne różnice zaobserwowano w przypadku rodzaju gminy, bowiem w zależności od jej typu, w podziale na jednostki miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie, zmienia się stopień partycypacji poszczególnych podmiotów sektora *non profit* w działania na rzecz wspólnych przedsięwzięć. Fundacje oraz kościoły i związki wyznaniowe wykazują zdecydowanie większą aktywność w zakresie współpracy z samorządem w jednostkach miejskich, natomiast na obszarach wiejskich i wiejsko-miejskich współpraca koncentruje się głównie w klubach sportowych. W analizowanym zakresie widać wyraźny rozdział pomiędzy organizacjami wspólnotowymi o charakterze społecznym a organizacjami gospodarującymi. Współpraca z samorządem terytorialnym na poziomie gminy i powiatu jest nawiązywana niemal wyłącznie w pierwszym przypadku. Administracja samorządu województwa wykazuje natomiast zwiększoną aktywność w zakresie współpracy z podmiotami ekonomii społecznej, których celem jest aktywizacja społeczna poprzez pracę. Szczegóły przedstawia tabela 2.

Obszary wzajemnej współpracy sektora *non profit* i jednostek samorządu terytorialnego koncentrują się wokół zagadnień profilaktyki i promocji zdrowia. Te dwie sfery działań zdominowały zakres kooperacji. Niewielką część aktywności odnotowano w zakresie rehabilitacji leczniczej, realizowanej w gminach miejskich i miejsko-wiejskich, oraz poprzez cykl szkoleń, które wykazane zostały przez urzędy

Tabela 2. Typy organizacji trzeciego sektora podejmujące współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zdrowia

Typ organizacji	Gminy			Powiaty	Województwa samorządowe
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		
	udział wszystkich odpowiedzi (%)				
Fundacje	15,6	9,2	9,3	12,3	23,6
Stowarzyszenia	24,3	36,4	38,1	45,2	23,6
Spółdzielnie pracy	2,0	–	–	0,8	5,5
Spółdzielnie inwalidów i niewidomych	1,0	0,9	0,6	0,5	9,1
Centrum integracji społecznej (CIS)	2,9	0,9	3,1	2,3	5,5
Zakład aktywności zawodowej (ZAZ)	2,0	–	1,0	0,6	9,1
Klub integracji społecznej (KIS)	2,0	1,8	2,1	1,5	7,3
Kluby sportowe	16,3	26,3	28,8	23,9	1,8
Kościoły i związki wyznaniowe	16,6	15,3	7,7	11,6	12,7
Inne	17,3	9,2	9,3	1,3	1,8
Ogółem	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Obszary współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami trzeciego sektora

Obszary współpracy	Gminy			Powiaty	Województwa samorządowe
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie		
	udział wszystkich odpowiedzi (%)				
Leczenie	4,2	2,7	4,7	0,3	2,9
Profilaktyka	36,5	41,8	41,2	51,0	20,6
Rehabilitacja	14,5	12,7	8,3	3,4	5,9
Opieka paliatywna	5,2	3,6	1,4	0,4	2,9
Opieka hospicyjna	5,2	1,8	0,5	1,7	8,9
Promocja zdrowia	29,2	30,9	31,3	40,2	35,3
Kursy	–	0,9	1,9	–	5,9
Szkolenia	4,2	3,6	7,1	2,0	17,6
Inne	1,0	1,8	3,8	1,0	–
Ogółem	100	100	100	100	100

Źródło: opracowanie własne.

marszałkowskie. Stwierdzono niemal całkowity brak aktywności w zakresie działalności leczniczej oraz opieki długoterminowej, zarówno paliatywnej, jak i hospicyjnej. Oznacza to, że całość odpowiedzialności za działania lecznicze w Polsce spoczywa na organach właścicielskich o charakterze publicznym, zarówno samorządowych, jak i centralnych, lub wchodzi w obszar działalności sektora biznesowego. Szczegóły obrazuje tabela 3.

Tabela 4. Stopień zrozumienia zadań organizacji trzeciego sektora przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zdrowia

Stopień zrozumienia	Gmina	Powiat	Województwo samorządowe
	udział wszystkich odpowiedzi (%)		
Bardzo zły	5,2	11,4	15,1
Zły	23,3	20,0	19,0
Średni	37,7	38,4	36,7
Dobry	32,8	21,3	28,5
Bardzo dobry	1,0	8,9	0,7
Ogółem	100	100	100

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiciele sektora organizacji pozarządowych podejmujący współpracę z samorządem terytorialnym najczęściej skarżyli się na brak zrozumienia zasad funkcjonowania ich organizacji, niechęć do przekazywania zadań poza strukturę urzędu oraz przekonanie o wyższości działań sformalizowanych nad inicjatywą obywatelską. Ocena poziomu współpracy, mierzona stopniem zrozumienia potrzeb partnera społecznego, dokonana przez pracowników lub wolontariuszy organizacji sektora ekonomii społecznej, pozostaje znacznie zróżnicowana. Odmienności w postrzeganiu jakości współpracy wynikają z formy organizacyjnej i prawnej podmiotu, rodzaju prowadzonej przez niego działalności oraz szczebla administracji, na jakim podejmowano lub usiłowano podjąć współpracę. Stopień zrozumienia zadań, jakie mogą być realizowane przez organizacje pozarządowe wraz z samorządem terytorialnym w obszarze ochrony zdrowia, przedstawia tabela 4.

5. Zakończenie

Współpraca organizacji trzeciego sektora, działających w obszarze ochrony zdrowia, z jednostkami samorządu terytorialnego bez wątpienia może przyczynić się do poprawy lokalnych i regionalnych wskaźników epidemiologicznych. Potencjał ulokowany w środowisku partnerów społecznych jest bowiem wystarczająco duży, aby wymiennie wpływać na efektywność podejmowanych działań.

Istotne jest jednak dostrzeżenie w podmiotach ekonomii społecznej autonomicznego partnera, który jeśli ma odpowiednie warunki i wsparcie, może stać się ważnym aktorem rozwoju społeczno-gospodarczego. W tym rozumieniu ekonomia społeczna jest potrzebna nie tylko po to, aby w miarę możliwości ekonomizować wypełnianie określonych zadań publicznych ze sfery pomocy społecznej, w tym również ochrony zdrowia, ale przede wszystkim po to, aby rozwijać działalność gospodarczą, która bezpośrednio spełnia cel społeczny [Giza-Poleszczuk, Hausner (red.) 2008]. W praktyce jednostki władzy publicznej bardzo często traktują podmioty ekonomii społecznej instrumentalnie, powierzając im wypełnianie zadań mało znaczących oraz nieprecyzyjnie określonych poprzez konkursy grantów lub w formie zleceń. Po stronie partnerów społecznych napiętnować należy brak innowacyjności, rozproszenie inicjatyw oraz odtwórcze reagowanie na sygnały płynące z urzędów publicznych.

Ponieważ samorząd terytorialny w Polsce jest strukturą formalnie i funkcjonalnie okrzepłą, nie należy spodziewać się przełomu w zakresie zdiagnozowanej współpracy. Podobnie jest w przypadku aktywności podejmowanej przez podmioty sektora *non profit*. Tym samym należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem zewnętrznych czynników motywacyjnych o charakterze systemowym, które uczynią współpracę bardziej atrakcyjną.

Literatura

- Frączak P., Wygnański J.J., *Polski model ekonomii społecznej – rekomendacje dla rozwoju*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
- Giza-Poleszczuk A., Hausner J. (red.), *Ekonomia społeczna w Polsce: osiągnięcia, bariery rozwoju i potencjał w świetle wyników badań*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2008.
- Guć M., *Ekonomia społeczna – szanse i zagrożenia rozwoju z perspektywy samorządu*, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, 24, 2006.
- Herbst J., *Geografia polskiej ekonomii społecznej*, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, 12, 2006.
- Herbst K., *Czy ekonomia społeczna wspomogłaby rozwój lokalny?*, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, 15, 2006.
- Izdebski H., *Elementy teorii państwa*, [w:] J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2007.
- Jachimowicz A., *Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej? Wyniki badania rocznych programów współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami pozarządowymi*, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, 25, 2006.
- Kaszyński H., *Ekonomia społeczna i praca socjalna. Razem czy osobno?*, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, 3, 2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997, nr 78, poz. 483.
- Mazur S., Pacut A., *Ekonomia społeczna i jej wartości konstytutywne*, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, 3, 2006.
- Program Operacyjny „Społeczeństwo Obywatelskie”, Narodowy Plan Rozwoju 2007-2013, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.

Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną, Raport na temat Polski, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, Warszawa 2009.

Toczyski W., *Budowanie podstaw gospodarki wspólnotowej*, Trzeci Sektor, 4, 2006.

COOPERATION OF LOCAL GOVERNMENT WITH SOCIAL ECONOMY ENTITIES IN THE AREA OF HEALTHCARE

Summary: Social economy implies the possibility of achieving social goals with economic methods. This idea is developed in many European Union countries through the support for reconciling economic growth with efforts to reduce social inequalities including access to the health care system. In the Polish political system, local government units should also take responsibility for actions in the field of healthcare. The thesis, based on the nationwide survey, describes the cooperation of local administration of social economy entities in the field of healthcare with the division for treatment, prevention, rehabilitation and health promotion. It evaluates the impact of non-profit sector on the health of residents in the jurisdiction of the authorities, both from the point of view of public officials as well as employees and NGO activists.

Keywords: social economy, local government, healthcare, NGO.