

# Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica XVII (2016)

ISSN 2081–3333

**Renata Śliwa**

Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

**Renata Żaba-Nieroda**

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## Konstruktywizm a organiczność w polityce rozwoju lokalnego. Perspektywy dla rozwoju ekonomii społecznej

*planowanie i działanie jest stale skupione na jakimś indywidualnym celu gospodarczym, co wcale nie oznacza, że trzeba działać egoistycznie albo z myślą o własnej korzyści (Eucken 2005: 396)*

### Wstęp

Struktura wartości dodanej w gospodarce oparta jest w dużej mierze na usługach (Roczne wskaźniki makroekonomiczne... 2016). W ramach tak kształtującej się struktury produkcji przedsiębiorstwa realizują procesy wytwórcze w przeważającym stopniu bazujące na kapitale ludzkim i społecznym oraz silnych, bardzo wrażliwych relacjach międzyludzkich. Uwarunkowania te wymuszają ważną rolę zaufania. Wskazuje się na zaufanie jako immanentną cechę postaw społecznych, bez której spontaniczność działania lokalnych społeczności nie jest możliwa. Brak zaufania, czyli poddawanie pod wątpliwość, że każdy członek społeczeństwa działa według przyjętych zasad etycznych i w równym stopniu przyczynia się do kształtowania dobrobytu społecznego narzuca potrzebę istnienia hierarchii. Hierarchia ma dostarczać gwarancji zachowywania przyjętych zasad współżycia społecznego za pomocą kształtowania przestrzeni transparentnych reguł postępowania i kar za ich nieprzestrzeganie (Fukuyama 1997: 37–38).

Wspomagająca funkcja systemu administracji publicznej w funkcjonowaniu ustrojów gospodarczych jest kluczowa w osiągnięciu celów gospodarczych. Zróżnicowane podejścia do administrowania procesów podejmowania decyzji publicznych dostarczają wobec hierarchizacji formującej się w przestrzeni publicznej odmiennych walorów poznawczych. Weberowskie podejście do biurokracyzacji życia administrowania publicznego, narzucające formalizację relacji publiczno-obywatelskich, ściśle oparcie decyzji na procedurach, silną koncentrację na nakładach, sztywne schematy kariery zawodowej odpowiadało potrzebom zindustrializowanej gospodarki i utraciło swą moc prorozwojową, gdy usługi zaczęły zyskiwać na znaczeniu gospodarczym. Ponadto, w coraz bardziej złożonych, zindywidualizowanych i dynamicznych społeczeństwach efekty funkcjonowania biurokracji weberowskiej zaczęły coraz bardziej ciężać. W rezultacie, na fali entuzjazmu neoliberalistów

wprowadzono nowy styl podejmowania decyzji publicznych oparty na technikach stosowanych w prywatnych organizacjach, zwany *nowym zarządzaniem publicznym* (*New Public Management*). Mimo dobrych wyników w poprawie sprawności działania podmiotów prywatnych, opartych na efektach i celach oraz wobec narastającej wielowątkowości problemów współczesnych społeczeństw wypracowano dość stabilny konsensus co do braku aplikacyjności technik służących do zarządzania sektorem prywatnym do potrzeb zarządzania sektorem publicznym. Liczne, wzajemnie zależne grupy podmiotów, które przyczyniają się do dostarczania usługi publicznej, wielorakie procesy, które dostarczają informacji do systemu podejmowania decyzji wymusiły zmianę podejścia w administrowaniu publicznym – w literaturze wyłoniło się pojęcie *nowego rządu publicznego* (*New Public Governance, NPG*). W tym podejściu szczególnie akcentowane są związki międzyorganizacyjne, nadzór procesów podejmowania decyzji publicznych, efektywność świadczonych usług i skutków działań publicznych. Kluczowymi mechanizmami nadzoru w kształtowaniu trwałych relacji międzyorganizacyjnych są zaufanie, kapitał relacyjny i umowy relacyjne. Fundamentem działań w ramach *NPG* jest koncentracja na procesach świadczenia usługi i wynikach. Te podejścia współistnieją w przestrzeni administracyjnej rządów i samorządów i żadne z nich nie ustępuje całkowicie miejsca kolejnemu (Osborne 2006: 377–387). *NPG* wyrasta jako obszar potęgowania roli obywateli w procesach decydowania i działania na rzecz ogółu społeczeństwa. Wyłania się nisza naturalnie jeszcze bardziej sprzyjająca umacnianiu (się) roli organizacji pozarządowych i przedsiębiorczości społecznej.

Pytanie badawcze odnoszące się do rozważań zawartych w niniejszym tekście dotyczy roli publicznych władz lokalnych w kształtowaniu potencjału więzi społecznych gotowych do wzniesienia, utrzymania lub zintensyfikowania rozwoju lokalnego. Sprowadza się ono do zapytania o to, czy istnieje potencjał związany z organicznym rozwojem gospodarczym w Polsce (faktyczny w postaci postaw ludzi, instytucjonalny/potencjalny w postaci działań rządu i samorządów, finansowy w postaci możliwości uruchomienia środków) w zakresie wzmacniania ekonomii społecznej, czy jest on rozpoznawany na poziomie lokalnym oraz jakie główne działania polityczne zostały uruchomione w tym względzie.

Hipoteza główna publikacji brzmi: jednym z ważnych przejawów organiczności polityki rozwoju lokalnego jest wspieranie intensyfikowania (się) ekonomii/przedsiębiorczości społecznej.

Celem pracy jest ukazanie istoty organiczności podejścia w polityce władz publicznych i zarysowanie na tym tle zasadności wzmacniania rozwoju ekonomii społecznej w Polsce.

Metodyka opracowania będzie obejmowała proste wskaźniki dotyczące ilościowego ujęcia obrazu kształtowania się uwarunkowań rozwoju i faktycznego wyrastania sektora organizacji nienastawionych na zysk, ważnych filarów ekonomii społecznej. Dodatkowo, przeprowadzona zostanie analiza najważniejszych ustaw w obszarze gospodarki regulujących ustrój i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w kontekście roli wyłaniania się elementów ustroju pod ekonomię społeczną.

Rozwój lokalny rozumiany będzie głównie w kontekście osiągnięcia wyższego poziomu życia materialnego, a pojęcie ekonomii społecznej zawierać będzie w sobie szczególnie odniesienie do działań gospodarczych nacelowanych na zaspokajanie potrzeb ekonomicznych grup defaworyzowanych, potrzeb niezapewnionych ani przez rynek, ani przez państwo.

Struktura artykułu obejmuje trzy części: pierwsza akcentuje istotę naturalnego ładu w relacjach gospodarczych, druga ukazuje realizowanie się elementów tego ładu w polityce rozwoju lokalnego, trzecia wskazuje na ekonomię społeczną jako na obszar wymagający zastosowania podejścia do kształtowania ustroju opartego na wspieraniu swobody działań gospodarczych i wyzwalaniu inicjatyw społecznych opartych na twardych zasadach ekonomii.

### **Ład naturalny w stosunkach gospodarczych**

Gdyby immanentne napięcie występujące w społeczeństwie między interesem indywidualnym a interesem ogółu traktować jako problem wychowania w moralności (neutralizowanie egoistycznej żądzy zysku), nie można by liczyć na stabilne rozwiązanie problemu, lecz jedynie na jego złagodzenie. Przestrzeń kształtowania się „harmonijnego związku między interesem indywidualnym i zbiorowym” jest naturalnie przypisana funkcjom ukrytym jedynie w ustroju gospodarczym (Eucken 2005: 406), w tym w hierarchizacji. Ustrój gospodarczy ma nie tylko rozwiązać problem niedoboru (problem codziennej egzystencji), ale jednocześnie uruchomić „społeczną i etyczną wolę zaprowadzenia ładu” (Eucken 2005: 410).

Jeśli ustrój naturalny traktować jako ten, który się sam urzeczywistni lub ten, który uwalnia naturalne siły ludzkie ku wolnej konkurencji, wówczas polityka ustrojowa oparta na konkurencji wspierająca systemowo wolę jednostek do podejmowania decyzji w warunkach konkurencji jest traktowana jako ustrój naturalny. Rządzący nie wymuszają ustroju społeczno-gospodarczego (ustrój stanowiony), ale wprowadzają ustrojowe elementy wsparcia dla tych jego obszarów, które pozwalają w danych warunkach rozwijać się silnym pędem ku wolnej konkurencji, a które w innym przypadku zostałyby wyparte przez inne tendencje. Funkcjonowanie administracji publicznej i samorządowej jako konstelacji organizacyjno-zarządczej ustroju społeczno-gospodarczego czy instrumentarium decyzji władz ustrojowych, postrzegać można w konwencji organiczności i konstruktywizmu zawartych w nich narzędzi i reguł działania. Podejście do kształtowania procesów administrowania publicznego jako biurokracji weberowskiej wyraźnie odznaczało się konstruktywizmem. *NPG*, z drugiej strony, jednoznacznie narzuca konieczność otwierania coraz większych przestrzeni dla organicznego podejmowania ważnych aktywności z zakresu publicznego zarządzania administracyjnego.

Opierając politykę gospodarczą na konkurencji, zapewnia się wyraźne i szerokie oddzielenie codziennego gospodarowania od politycznych działań państwa oraz przeprowadza dekoncentrację (zabezpieczenie przed powstawaniem lub kontynuowaniem istnienia sił dominujących) jako kolejny etap uaktywniania się

konkurencji w gospodarce<sup>1</sup>. Sprawne działanie gospodarczej tkanki społeczeństwa kontrolowane jest poprzez wywieranie trwałej i stabilnej presji konkurencji (wyjątkowo regulacjami publicznymi – przypadek monopolu naturalnych). „Zasada konkurencyjnego przymusu wydajności” (Eucken 2005: 415–417), objawiająca się prawem do kształtowania planów, zadań, poleceń nadających przedsiębiorstwom zdolności dostosowawczej, jest naczelną siłą czyniącą warunki rynkowe kluczowym obszarem realizowania się efektywności ekonomicznej.

Promocja altruizmu nie wydaje się rozwiązaniem problemu społeczno-ekonomicznego – szczególnie w warunkach jakiegokolwiek monopolizacji władzy nielicznych, w których wąska przywódcza warstwa społeczna korumpowana jest władzą, a reszta społeczeństwa nadmiernie uzależniana od ich decyzji (Eucken 2005: 404). Obserwacje historyczne nakazują unikać wszelkich przejawów centralizacji w imię budowania bardziej trwałych podstaw wzrastania potencjału rozwojowego społeczeństw.

Siła sprawcza wszelkich procesów gospodarczych tkwi w aktywności niezliczonej masy jednostek społecznych. Masy te, ulegając rozwarstwieniu, silnie kształtują, najczęściej skoncentrowaną w rękach nielicznych, „warstwę przywódczą”. Proces ten był szczególnie widoczny w społeczeństwach ery industrialnej, kiedy wymiana „warstw przywódczych” była istotnie przyspieszana. Zapуścił on również korzenie w obszarze inicjowania nowych zjawisk poprzez silne splatanie ze sobą gospodarczych, społecznych i politycznych obszarów życia społecznego. Przywódcy w „zarządzaniu” tak wykształtowanej przestrzeni wykorzystują ideologie. Orężem w ich walce o zdobycie lub utrzymanie władzy są deklaracje dążenia do wolności, sprawiedliwości. W rzeczywistości, ich dążenie polega jedynie na forsowaniu interesów nielicznych, najbardziej skoncentrowanych grup społecznych (Eucken 2005: passim).

Immunizacja na przejawy centralizmu objawia się uwrażliwianiem społeczeństwa na zachodzące wokół nich procesy społeczno-gospodarcze, umacnianiem graczy wetujących w społeczeństwie (społeczna siła bilansująca), wprowadzaniem mechanizmów zabezpieczenia przed jakimikolwiek przejawami monopolizacji władzy, wspieraniem konkurencji w sferze działalności przedsiębiorstw, otwieraniem coraz większych przestrzeni publicznych dla aktywnego uczestnictwa obywateli, czyli ewolucyjnym konstruowaniem właściwego dla danych uwarunkowań ustroju gospodarczego.

### **Realizowanie (się) ustroju opartego na konkurencji w polityce lokalnej**

Opieranie ustroju gospodarczego na konkurencji jest przykładem organicznego podejścia do kształtowania (się) kluczowych płaszczyzn rozwoju lokalnego.

Za cel ustroju opartego na konkurencji można przyjąć za Euckenem takie działania władz (lokalnych), które prowadzą do tego, aby „pomagać spontanicznym

---

<sup>1</sup> Na poziomie krajowym, władza gospodarcza oddawana jest w ręce banku centralnego odpowiedzialnego za dopływ pieniądza, na poziomach lokalnych, w ręce menedżerów przedsiębiorstw odpowiedzialnych za realizację planów biznesowych (Eucken 2005: 416).

siłom ludzkim w rozwoju oraz starać się jednocześnie o to, aby nie zwracały się one przeciwko interesom ogółu” (Eucken 2005: 405). Jako podstawa działania władz lokalnych w obszarze polityki gospodarczej wyrastają aktywności związane z promowaniem rozwijania się przedsiębiorczości lokalnej, nieobarczonej dążeniem do wyradzania się dominujących sił gospodarczych, które zagrażałyby interesowi ogółu.

Realizacja tego celu oparta jest na decyzjach władz lokalnych wykonywanych na podstawie mandatu społecznego. W tym podejściu podejmowane analizy należałoby skierować ku czynnikom motywacji władz lokalnych do wypełniania woli społeczeństwa lokalnego w odniesieniu do zaspokajania jego potrzeb ekonomicznych. Jednocześnie, ważnym czynnikiem wsparcia dążeń władz lokalnych do dostarczania usług publicznych zgodnych z preferencjami społeczności lokalnych, skoncentrowanych na zabezpieczeniu wolności gospodarowania i zapewnianiu bezpieczeństwa socjalnego, jest wzmacnianie konkurencji między regionami/ju-rysdykcjami lokalnymi.

Siła potencjału administracyjnego, poziom wiarygodności prawnej samorządów lokalnych konstytuują przewidywalność warunków ramowych jako bazę biznesowej działalności lokalnej i podwaliny kształtowania się stopnia sprawności funkcjonowania rynków produktów i usług. Administracyjne uskutecznianie działalności gospodarczej obejmuje różnorodne koncepcje i odnosi się do licznych zagadnień, tj. polityki regulacyjnej, systemu sądowiczego relacji między władzami samorządowymi a przedsiębiorstwami. Podejmowane działania w ramach administracji rządowej i samorządowej miały prowadzić do eliminacji zbędnych ciężarów biurokratycznych (sztywności instytucjonalnych) poprzez wyważoną regulację oraz dostarczanie właściwych lokalnie usług publicznych.

Kiedy przeważająca część potencjału tkwiącego w podejściu weberowskim do administrowania publicznego wyczerpała się, rolę w publicznym procesie decyzyjnym odzyskują obywatele. Samorządy lokalne w dążeniu do przyciągnięcia jak największej liczby mieszkańców – płatników podatków i elektoratu – kształtują lokalną politykę gospodarczą podług preferencji społecznych. W ramach ograniczonych zasobów, które władze mają do dyspozycji, przy założeniu minimalizacji kosztów (poprzez podnoszenie efektywności pracy menedżerów we władzach miejskich czy konkurencję między samorządami terytorialnymi), przy danych podatkach lokalnych, administracje samorządowe dążą do budowania publicznych przestrzeni lokalnych w sposób najbardziej zaspokajający indywidualne preferencje poszczególnych członków społeczeństwa. Ludzie podążają do osiedlania się na obszarach samorządów terytorialnych, które dostarczają, przy nałożonych podatkach, preferencyjną dla danej ludności wiązkę dóbr publicznych/usług publicznych. Chociaż należy wziąć pod uwagę ograniczenia, tj. brak pełniej wiedzy o ofercie danego samorządu lokalnego, brak stabilnych preferencji społeczno-gospodarczych ludności, brak pełnej mobilności ludności (Tiebout 1956: 422–423). Polityka lokalna promująca mobilność mieszkańców i przyczyniająca się do podnoszenia ich wiedzy o polityce społeczno-gospodarczej gminy wpływa na poprawę alokacji wydatków samorządowych (Tiebout 1956: 422–423) (podejście neoklasyczne, element *Nowego*

*Zarządzenia Publicznego*). Jeżeli przyjąć, że te ograniczenia stanowiłyby przeszkodę w realizacji celu społeczno-gospodarczego samorządów lokalnych, wówczas ich działania zasadnie miałyby być również skoncentrowane na wzmacnianiu możliwości podnoszenia mobilności mieszkańców czy dopasowywaniu odpowiednich wzorców dochodowo-wydatkowych gminy.

Nowe wyzwania wyrastające przed administracją publiczną naznaczone zwiększoną dynamiką zmian gospodarczych, podniesionym poziomem złożoności problemów regulacyjnych, zmianami technologicznymi i usługowymi wzywają do otwartości, transparentności i aktywności obywatelskiej procesów decyzyjnych w tych strukturach administracyjnych. Jednocześnie, nakładają one na władze publiczne konieczność dostosowywania ram regulacyjnych (instytucjonalnych) dla działania prywatnych przedsiębiorstw, jak również narzucają konieczność wprowadzania wewnętrznych miar poprawy jakości oferowanych usług publicznych poprzez zwiększanie możliwości ich wykorzystania oraz intensyfikowanie bodźców dla większej wiarygodności, elastyczności, sprawności i skuteczności działania.

Pewne jest, że wysoka jakość administracji publicznej i ponadprzeciętny jej potencjał pełnią rolę przewodnią dla otoczenia biznesowego. Mniej rozpoznane pozostają konkretne, właściwe lokalnie cechy administracyjnego działania, które otwierają możliwości podnoszenia wzrostu gospodarczego. Konsensus uformował się w odniesieniu do takich wspólnych cech działania władz publicznych wzmacniających lokalny obszar gospodarczy, jak: wielkość i struktura kapitału trwałego, kapitału ludzkiego i wiedzy, jakość instytucji i struktur nadzoru, reguł wspierających transakcje biznesowe. Przy czym, mikrokanały wpływu w postaci dobrego nadzoru (*good governance*), promujące inwestycje prywatne czy zrównoważenie wzrostu długotrwałego, stabilne zasady i procedury umacniające wiarygodność i pewność zachowań administracyjno-sądowniczych („*Excellence in public administration for competitiveness in EU Member States*” 2012: 2) wydają się być najbardziej wrażliwymi odmianami publicznego oddziaływania.

Obszary lokalnej polityki gospodarczej sprowadzają się najczęściej do wspierania małych i średnich przedsiębiorstw (dostarczanie wiedzy, miejsca, powierzchni do prowadzenia działalności, obsługi administracyjnej), włączania się w kształtowanie rynku pracy (obsługa administracyjna, szkolenia, dofinansowanie nowych miejsc pracy, promocja samozatrudnienia), pozyskiwania inwestorów zewnętrznych, partnerstwa publiczno-prywatne (Sztando 2005: 232–241).

Polityka lokalna (małych miast) wykazuje silniejszą tendencję do tworzenia warunków monopolizowania rynków lokalnych (decyzje administracyjno-polityczne, inercja społeczności lokalnej wywoływana przyzwyczajaniem, brak wiedzy, lokalne konflikty, monopson na rynku pracy) niż polityka krajowa. Większa podatność na monopolizację czyni lokalne społeczności bardziej zagrożone negatywnymi skutkami naruszania równowagi rynkowej. W warunkach większych możliwości monopolizacyjnych osiągane są gorsze efekty ekonomiczne dla większości mieszkańców i za tym kształtuje się potencjalnie bardziej podatny grunt do tworzenia podmiotów ekonomii społecznej. Działania władz lokalnych w tym zakresie głównie



miałyby koncentrować się na uczeniu podmiotów gospodarczych samodzielnego rządzenia się i ustrojowym wspieraniu działań gospodarczych przynoszących korzyści dla innych.

## Metodyka badań

Przedstawione poniżej wnioski oparte zostały na analizie prostych mierników dotyczących nasycenia organizacjami non profit, struktury tego typu organizacji w Polsce ogółem, przestrzennego ich rozmieszczenia w kraju (liczba aktywnych organizacji na 10 tysięcy mieszkańców, procent organizacji z sumy danego typu organizacji w skali kraju), zasięgu lokalnego poszczególnych typów organizacji non profit, rodzaju prowadzonej przez nie działalności, dziedzin działalności statutowej w tych organizacjach, ich bazy członkowskiej, rodzaju pracy, z jakiej korzystały organizacje non profit – (personel płatny, personel niepłatny – wolontariat/praca społeczna). Szczególna uwaga zostanie skupiona na ekonomicznym wymiarze funkcjonowania organizacji non profit – przychody – wnioski co do ekonomii społecznej („Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji...” 2014). Uwarunkowania rozwoju partycypacji społecznej w Polsce zostaną zobrazowane w oparciu o wnioski z pomiaru rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przeprowadzonego w ramach badań Diagnozy Społecznej („Diagnoza Społeczna” 2015: 314–320).

Cech organiczności polityki lokalnej poszukiwano w analizie aktów prawnych obowiązujących na poziomie lokalnym kraju. Dokumenty te stanowiły zestaw najistotniejszych ustaw regulujących ustrój i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego („Akty prawne dla samorządu”).

## Analiza lokalnych uwarunkowań rozwoju ekonomii społecznej w Polsce

Kiedy wzrośtowi gospodarczemu towarzyszy wysoki wskaźnik bezrobocia, co jest wyzwaniem dla polityków decydujących o gospodarce, akces do rynku pracy jest nierówny dla różnych grup społecznych, spada również aktywność społeczna w zakresie tworzenia warunków sprzyjających zaspokajaniu potrzeb zaniedbanych i przez państwo, i przez rynek. Cele polityki rozwoju lokalnego, tj. zatrzymanie w mieście ludności, zapewnienie jej warunków do samorealizacji, zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, uzyskanie satysfakcjonującego poziomu takich wskaźników gospodarczych, jak wzrost: liczby miejsc pracy, dochodu na mieszkańca, wpływów do budżetu, postrzegać można w świetle możliwości stwarzanych przez aktywowanie sił społecznych ukrytych w przedsiębiorczości społecznej.

Ekonomia społeczna postrzegana jako reakcja na efekty neoliberalnego porządku gospodarczego (Hausner 2008) rozwija możliwości alternatywnego podejścia do podejmowania decyzji gospodarczych w warunkach ograniczonej zasobów. Porażka zarówno państwa, jak i rynku w optymalizowaniu zaspokajania potrzeb społecznych – potrzeb, które rodzą się z tradycyjnych uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego i z współczesnych przemian w kraju, regionie i na

świecie (np. starzenie się społeczeństw, zmiana stylu życia, zmiana modelu rodziny) otworzyło szeroką przestrzeń społeczną do wykorzystania. W działalność państwa i rynku, podlegających długofalowej i gradualistycznej przemianie, przenika działalność podmiotów sektora organizacji pozarządowych. Ujawnia się w ten sposób obszar do formowania się podmiotów ekonomii społecznej jako jednego z motorów instytucjonalnej transformacji państwa i rynku. Jakkolwiek, ekonomia społeczna pozostaje nadal w fazie poszukiwania swojej szeroko rozumianej organizacyjno-instytucjonalnej niszy w procesie stymulowanym oddolnie problemami osób wykluczonych, defaworyzowanych, marginalizowanych, stygmatyzowanych; procesie napędzanym innowacyjnymi pomysłami, rozwiązaniami, formującymi potencjał ekonomii społecznej.

W Polsce najwięcej małych miasteczek jest województwach wielkopolskim (89%), dolnośląskim (71%), mazowieckim (61%) i zachodniopomorskim (53%)<sup>2</sup>. Małe miasta można postrzegać jako kwintesencję warunków, w jakich najwyraźniej widoczne jest przełamywanie dominacji cech spontanicznych (organicznych) i konstruktywistycznych w publicznych działaniach zarządczo-organizacyjnych lokalnych społeczności. W nich najpełniej może realizować się imperatyw samorządzenia (*self-governance*) bądź rządzenia przez grupy interesu lokalnego narzucające swoje podejście do rozwoju lokalnego. Rola poszczególnych małych miast kształtowana jest przez ich doświadczenia historyczne w odniesieniu do ważnych wydarzeń gospodarczych, politycznych i społecznych. Wiele z nich swoją przewagę gospodarczą kształtowało na bazie dostępnych na ich terenie surowców, jak też na fundamencie decyzji państwowych co do lokalizacji ośrodka przemysłowego. Generalnie, jednak małe miasta przegrywały konkurencję z większymi w dobie industrializacji i urbanizacji, co dodatkowo – przy ogólnych trendach demograficznych – nakładało na nie obciążenia związane z wyludnianiem się tych obszarów. Powrót do gospodarki wolnorynkowej i systemu samorządowego nadał problemom małych miasteczek nowych form i impetu. Ustrojowe zmiany jakościowe umożliwiły reformę koncepcji rozwoju mniejszych ośrodków. Szczególna właściwość wyłania się tutaj w odniesieniu do szans związanych z wyzwaniem (się) lokalnych inicjatyw społeczno-gospodarczych. Powrót imperatywu samorządności, samodzielności planistycznej, ochrony praw własności, efektywności w sferze gospodarczej, równouprawnienia w kontaktach administracyjno-politycznych, samorealizacji w świecie kultury, ukształtowało możliwości alternatywnego modelowania rozwoju lokalnego opartego na ideach lokalizmu. Te postawy społeczne opierające koncepcje rozwoju lokalnego na zrównoważonej eksploatacji rodzimych zasobów odnosiły się do tzw. rozwoju oddolnego. Kształtowany w ten sposób rozwój – wyraźnie endogeniczny – miał służyć pełniejszemu zaspokajaniu potrzeb lokalnej ludności, która

---

<sup>2</sup> Miasta małe (poniżej 20 tysięcy) stanowią 75,4% wszystkich miast w Polsce, w tym najwięcej jest miast poniżej 5 tysięcy mieszkańców. Ludność w małych miastach stanowi 21,3% ludności w całej Polsce. „Miasta w liczbach 2012”, Główny Urząd Statystyczny, Poznań 2014. Wskaźnik urbanizacji w Polsce wynosił w 2014 roku 60,3% („Rocznik Demograficzny 2015”, GUS, Warszawa 2015).



szczególnie w małych miasteczkach doświadcza postępującej serwicyzacji gospodarki (Szymańska, Grzelak-Kostulska 2005: 59–90). Małe miasta postrzegane są w większej mierze jako „ostoje swojskości” w przeciwieństwie do wielkich miast, gdzie obserwowane są stosunkowo luźniejsze więzi społeczne (Górka 2013: 297–298).

Blisko połowę osób (49,7%) z małych miast<sup>3</sup> określono jako wrażliwe na naruszanie dobra publicznego. Poziom tej cechy ocenia się jako niski dla społeczeństwa lokalnego. Choć w skali całego kraju odsetek ten wzrasta i dotyczy głównie rolników, pracowników najemnych w sektorze publicznym i przedsiębiorców, w miastach poniżej 20 tysięcy mieszkańców zanotowano jedynie 14,2% osób<sup>4</sup> zrzeszających się w „grupach społeczno-demograficznych”, co było odsetkiem wyższym niż poziom zarejestrowany dla całego kraju (13,7%). Mieszkańcy małych miast zrzeszają się jednak częściej niż miast ponad 200-tysięcznych (choć rzadziej niż wsi i miast od 20 do 200 tysięcy mieszkańców). Miasta małe z o wiele większym prawdopodobieństwem niż inne miasta (oprócz miast liczących od 100 do 200 tys. mieszkańców) angażują się w pracę na rzecz społeczności lokalnej (jak również wsi), poświęcają czas na działania na rzecz osób spoza rodziny lub na rzecz organizacji społecznej (w tym zorganizowany wolontariat). Intensywność tej cechy społecznej jest nieznacznie większa niż na wsiach. W miastach poniżej 20 tysięcy mieszkańców częściej niż w większości innych miast (oprócz miast 100–200 tys.) społeczność lokalna bierze udział w zebraniach publicznych („Diagnoza Społeczna” 2015: 314–320).

Największe nasycenie organizacjami non profit (miernik liczby organizacji na 10 tysięcy mieszkańców) obserwuje się w województwach: wielkopolskim (25,1; głównie organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego), podkarpackim, opolskim, mazowieckim (24,6; głównie fundacje). Nasycenie to przewyższa poziom 22,7 osiągniany dla całego kraju („Działalność stowarzyszeń i innych organizacji...” 2014), przy czym w województwach wielkopolskim i mazowieckim jest największa liczba małych miast („Gęstość sieci miast i ich struktura...” 2012: 32). Znamienny jest najniższy poziom miernika liczby organizacji na 10 tysięcy mieszkańców na poziomie 17,3<sup>5</sup> zarejestrowany w województwie śląskim, gdzie małych miast jest stosunkowo niewiele („Gęstość sieci miast i ich struktura...” 2012: 32).

W Polsce, według danych z 2014 roku, wśród organizacji nienastawionych na zysk było ponad 70% stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, ponad 10% fundacji, organizacji samorządu gospodarczego i zawodowego (niecałe 3%) oraz społecznych podmiotów wyznaniowych. Raportowane organizacje miały przeważnie zasięg lokalny, co oznacza, że swoją działalnością nie obejmowały więcej niż jedną gminę, powiat czy województwo. Najbardziej lokalnymi organizacjami były w 2014 roku organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego, następnie społeczne podmioty wyznaniowe i stowarzyszenia z podobnymi organizacjami społecznymi. Przeważająca większość badanych organizacji nienastawionych na zysk

<sup>3</sup> Miasta poniżej 20 tysięcy mieszkańców.

<sup>4</sup> Na bazie próby panelowej.

<sup>5</sup> [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/3/6/1/dzialalnosc\\_stowarzyszen\\_i\\_podobnych\\_organizacji\\_spolecznych\\_2014.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5490/3/6/1/dzialalnosc_stowarzyszen_i_podobnych_organizacji_spolecznych_2014.pdf)

prowadziła działalność statutową nieodpłatną (72%), w tym w największym stopniu stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne oraz fundacje. Odpłatnie oferowały swoje usługi, ale bez prowadzenia działalności gospodarczej, głównie społeczne podmioty wyznaniowe (w ponad 40%), jak również samorządy gospodarcze i zawodowe oraz fundacje. Działalność gospodarczą organizowały głównie samorządy gospodarcze i zawodowe oraz fundacje. Organizacje non profit zajmowały się przeważnie w swojej działalności statutowej dziedzinami takimi jak sport, turystyka, rekreacja, hobby, ratownictwo, kultura, sztuka, edukacja i wychowanie, badania naukowe, pomoc społeczna i humanitarna. Pod względem liczebności członków najbardziej aktywne były stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, a następnie organizacje samorządu gospodarczego i zawodowego. W większości organizacji nienastawionych na zysk nie był zatrudniany personel płatny, w 15% tego typu podmiotów zawierano umowy o pracę (głównie w społecznych podmiotach wyznaniowych, samorządzie gospodarczym i zawodowym oraz w fundacjach). Ekonomiczny wymiar funkcjonowania organizacji non profit można uwypuklić w największym stopniu na bazie danych ukazującą strukturę źródeł przychodów finansowych. Z ich analizy wynika, że nieznacznie więcej pieniędzy na funkcjonowanie było pozyskiwanych ze środków publicznych (źródeł administracji samorządowej lub rządowej czy publicznych źródeł zagranicznych) niż ze źródeł prywatnych. Działalność gospodarcza, odpłatna działalność statutowa, zlecenia przekazane na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych, odsetki i dywidendy stanowiły do 38% przychodów. W tych ramach samorząd gospodarczy i zawodowy ściągał blisko 60% swoich przychodów, natomiast blisko 40% całości swoich przychodów uzyskiwały społeczne podmioty wyznaniowe, stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne i fundacje („Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych...” 2014). Dane te mogą wskazywać na silną motywację gospodarczą towarzyszącą działaniom prospołecznym i stanowi pewien obraz ekonomicznego wymiaru działalności prospołecznej w Polsce.

Cech organiczności polityki lokalnej można doszukiwać się poprzez analizę zestawu najważniejszych ustaw, rozporządzeń oraz innych aktów prawnych regulujących ustrój i funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego („Akty prawne dla samorządu” 2014). Analizę dokumentów przeprowadzono w odniesieniu do tych elementów, które mogłyby wprowadzać ustrojowe wsparcie dla większej partycypacji społeczności w kształtowaniu lokalnego życia społeczno-gospodarczego, w tym wzmocnienia uczenia się samodzielnego rządzenia. Spośród przeanalizowanych aktów, 30% z nich odpowiadało wyznaczonemu kryterium wyróżnienia<sup>6</sup>.

Istotnym akcentem w analizie korzeni ekonomii społecznej w Polsce jest również rządowy akt prawny – Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES), będący dokumentem operacyjnym bazującym na art. 15. Ust. 4 pkt 2

---

<sup>6</sup> Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym, ustawa o samorządzie wojewódzkim, ustawa o samorządzie powiatowym, ustawa o samorządzie gminnym, ustawa o pomocy społecznej, ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

ustawy z 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju („Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” 2014). KPRES jest oficjalnym zapisem diagnozy stanu ekonomii społecznej, jej zasięgu, dotychczasowego wsparcia i oczekiwanych efektów dalszego rozwoju, tworzącym elementy ustroju sprzyjająceżywieniu ekonomii społecznej. Jest dokumentem określonym jako otwarty na niezidentyfikowane jeszcze obszary umacniania wzrostu ekonomii społecznej, nowo pojawiające się zjawiska czy sposoby ich pomiaru.

## Zakończenie

Rozpoznanie zasadniczych ograniczeń wynikających z wszechogarniającej ekonomizacji życia ludzkiego potwierdza się od dłuższego czasu (Schumacher 2013). Mimo że moralna siła obecnych i nadchodzących pokoleń ma do odegrania w procesie przewyższania tych ograniczeń swoją rolę, istota umocnień ustrojowych jest w tym obszarze nie do przecenienia. Dynamika i złożoność współczesnych problemów społeczno-gospodarczych skłania do wdrożenia rozwiązań instytucjonalnych istotnie angażujących mechanizmy prawne, polityczne i administracyjne nastawione na wspieranie podejścia organicznego w procesie dostosowywania zasad współżycia społeczno-gospodarczego. Różnorodność wyłaniających się problemów jest potęgowana przez nietrafne diagnozy czy złe środki zaradcze kreowane w ramach sztywnej biurokratyzacji decyzji publicznych. W przewyższaniu tego stanu, szczególna rola przypisywana jest zasadzie pomocniczości, promującej przesunięcie punktu ciężkości w rozwiązywaniu wielu problemów na poziom lokalny. Oparcie ustroju gospodarczego na konkurencji jak do tej pory nie znalazło alternatywy w kontekście dbałości o efektywność działania ekonomicznego. Otwarta pozostaje kwestia wykorzystania tej efektywności na rzecz materialnego wzmocnienia grup defaworyzowanych społecznie i gospodarczo. Sposobów neutralizacji napięć w życiu społecznym i gospodarczym należy szukać w wzmocnieniu działań mocniej promujących świadczenie usług dla wspólnot zagrożonych niż zysk prywatny, wynoszeniu dochodów z pracy nad dochody z kapitału, aktywniejszym włączaniu pracowników w biznesowy proces decyzyjny niż w uprawianiu niezależnego zarządzania (Defourny, Develtere 2006).

## Bibliografia

- Akty prawne dla samorządu. <http://www.samorzad.lex.pl/akty-prawne-dla-samorzadu>. Dostęp 24 lipca 2016.
- Defourny Jacques, Develtere Patrick. 2006. „Ekonomia społeczna. Światowy trzeci sektor”. W *Trzeci sektor dla zaawansowanych. Współczesne teorie trzeciego sektora – wybór tekstów*. Warszawa: Stowarzyszenie Klon/Jawor.
- Diagnoza Społeczna 2015. Warunki życia Polaków. Raport*, Janusz Czapiński, Tomasz Panek (red.). Warszawa: Rada Monitoringu Społecznego.
- Działalność stowarzyszeń i podobnych organizacji społecznych, fundacji, społecznych podmiotów wyznaniowych oraz samorządu gospodarczego i zawodowego w 2014 roku*. 2016. Warszawa: GUS. <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoleczna-wolontariat/>

gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/dzialalnosc-stowarzyszen-i-podobnych-organizacji-spoecznych-fundacji-spoecznych-podmiotow-wyznaniowych-oraz-samorzadu-gospodarczego-i-zawodowego-w-2014-r-wyniki-wstepne,3,6.html. [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5490/3/6/1/dzialalnosc\\_stowarzyszen\\_i\\_podobnych\\_organizacji\\_spoecznych\\_2014.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosc/5490/3/6/1/dzialalnosc_stowarzyszen_i_podobnych_organizacji_spoecznych_2014.pdf). Dostęp 30 czerwca 2016.

Eucken Walter. 2005. *Podstawy polityki gospodarczej*. Poznań: Poznańska Biblioteka Niemiecka.

*Excellence in public administration for competitiveness in EU Member States*. 2012. Report prepared for the EC, DG Enterprise and Industry, H. Pitlik (project leader). European Union.

Fukuyama Francis. 1997. *Zaufanie – kapitał społeczny i droga do dobrobytu*. Warszawa: PWN.

„Gęstość sieci miast i ich struktura według grup wielkościowych w przekroju wojewódzkim w 2012 roku”. 2014. W *Miasta w Liczbach 2012*. Warszawa: Wydawnictwo Głównego Urzędu Statystycznego.

Górka Adam. 2013. „Małe miasta w dużych, duże miasta w małych – wspólnoty lokalne czy alienacja w przestrzeni publicznej”. *Acta Universitatis Lodzensis Folia Geographica Socio-Oeconomica* 15 : 293–304.

Hausner Jerzy. 2008. „Ekonomia społeczna i rozwój”. *Ekonomia Społeczna Teksty* 12 : 4–22. [http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/materialy\\_sesje\\_gdansk/sesja\\_D/ES\\_tesky\\_2008\\_Hausner.pdf](http://www.ekonomiaspoleczna.pl/files/ekonomiaspoleczna.pl/public/materialy_sesje_gdansk/sesja_D/ES_tesky_2008_Hausner.pdf). Dostęp 20 marca 2016.

*Miasta w liczbach 2012*. 2014. Poznań: Główny Urząd Statystyczny.

Osborne Stephen P. 2006. „Editorial. The New Public Governance?”. *Public Management Review* 8(3) : 377–387.

*Rocznik Demograficzny*. 2015. Warszawa: GUS.

Schumacher Ernst Friedrich. 2013. *Małe jest piękne*. Warszawa: Wydawnictwo Aletheia.

Sztando Andrzej. 2005. „Obszary lokalnej polityki gospodarczej”. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce* 1083 : 232–243.

Szymańska Daniela, Grzelak-Kostulska Elżbieta. 2005. Małe miasta w Polsce – zmiany ludnościowe i funkcjonalne w drugiej połowie XX wieku. W *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, Krystian Heffner (red.). 59–90. Katowice: Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach.

Tiebout Charles M. 1956. „A Pure Theory of Local Expenditures”. *The Journal of Political Economy* 64(5) : 416–424.

„Roczne wskaźniki makroekonomiczne”. 2016. Rachunki Narodowe (zakładka). Warszawa: GUS. [http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/wskazniki\\_udzialu\\_poszczegolnych\\_sektorow\\_gospodarki\\_w\\_wartosci\\_dodanej\\_brutto\\_ogolem](http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/wskazniki_udzialu_poszczegolnych_sektorow_gospodarki_w_wartosci_dodanej_brutto_ogolem). Dostęp 20 czerwca 2016.

## **Constructivism and Organism in Local Development Policy Perspectives for the development of the social economy**

### **Abstract**

The paper deals with the problem of the organic approach towards contemporary economic problems. The nature of the problems calls for a more organic style of shaping policy and running public administration. The success of the attempt is perceived in the potential of

local economic policy. Social economics is presented as the area of many possibilities at local levels.

Therefore, the main research question of the article deals with the preconditions for the social economy in the area of Polish economy. It is stated that local economic policy has a lot to do in this respect. Basing on the simple measures, the arguments are delivered to highlight the validity of the social economy as the local-level amplifier of social and economic well-being.

**Key words:** organic approach to economic policy, local policy, social economy, development of social economy in Poland