t. LIII, numer tematyczny 2/2026 DOI: 10.5604/01.3001.0055.9655

REGIONALNY SYSTEM WSPARCIA EKONOMII SPOŁECZNEJ JAKO POLE ORGANIZACYJNE. ROLA REGIONALNYCH OŚRODKÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ JAKO KOORDYNATORÓW AKTORÓW I ZASOBÓW

THE REGIONAL SOCIAL ECONOMY SUPPORT SYSTEM AS AN ORGANISATIONAL FIELD: THE ROLE OF REGIONAL CENTRES FOR SOCIAL POLICY IN COORDINATING ACTORS AND RESOURCES

Marta Bohdziewicz-Lulewicz
ORCID: 0000-0002-8683-430X
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie*
e-mail: mlulewicz@rops.krakow.pl

Abstract: This article examines the regional social economy support system as an organizational field, focusing on the role of Regional Centres for Social Policy (ROPS) in coordinating its actors. The analytical framework combines organizational field theory with a governance perspective, which explains non-hierarchical mechanisms of cooperation and interest alignment, and a systems approach, which captures flows of information and resources between the support system and its environment. The analysis draws on legislation, policy documents, materials concerning the social economy support system in Małopolska, the activities of the Małopolska Social Economy Development Committee, and findings from regional research and evaluations.

The findings show that the regional social economy field comprises actors with complementary but unevenly distributed resources, whose interdependence persists despite the formal allocation of responsibilities. ROPS performs a coordinating role without hierarchical authority over other actors, relying primarily on legitimacy, expertise, relationships, and its capacity to facilitate cooperation. Regional social economy development committees can serve as institutionalized arenas of governance, translating actors' knowledge and interests into regional policy solutions. From a systems perspective, diagnosis, planning, implementation, and feedback are essential to organizational learning and adaptation.

The analysis also identifies the dual role of EU funding: while providing essential resources for developing the regional support system, its project-based logic, eligibility rules, and standardized instruments shape actors' practices and constrain regional adaptive autonomy. Key tensions arise between project-based funding and long-term sustainability, supraregional standardization and regional adaptation, and the social and economic functions of social enterprises, particularly the uneven support provided for their economic activities.

Keywords: social economy, regional social economy support system, organizational field, governance, regional coordination, Regional Centres for Social Policy (ROPS), regional social economy development committee

Author's affiliation: Regional Centre for Social Policy in Cracow

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza regionalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej jako pola organizacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji i funkcji regionalnych ośrodków polityki społecznej (ROPS) w koordynowaniu działań jego uczestników. Główną ramę analityczną stanowi koncepcja pola organizacyjnego, uzupełniona perspektywą *governance*, służącą analizie niehierarchicznych mechanizmów współpracy i uzgadniania interesów, oraz ujęciem systemowym, pozwalającym przedstawić przepływ informacji i zasobów pomiędzy systemem wsparcia ES a jego otoczeniem. Analiza opiera się na aktach prawnych, dokumentach programowych, materiałach dotyczących funkcjonowania systemu wsparcia ekonomii społecznej w Małopolsce, prac Małopolskiego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej oraz wynikach badań i ewaluacji regionalnego systemu wsparcia ES. Wykazano, że regionalne pole ekonomii społecznej tworzą aktorzy posiadający komplementarne, lecz nierównomiernie rozłożone zasoby, a ustawowa formalizacja ich kompetencji nie eliminuje wzajemnej zależności. ROPS pełni funkcję koordynacyjną bez hierarchicznego zwierzchnictwa nad pozostałymi uczestnikami, dlatego jego oddziaływanie opiera się przede wszystkim na legitymizacji, wiedzy, relacjach oraz zdolności organizowania współpracy. Regionalne komitety rozwoju ekonomii społecznej mogą pełnić funkcję zinstytucjonalizowanej areny *governance*, na której wiedza i interesy uczestników pola są przetwarzane w rozwiązania regionalne. Perspektywa systemowa pokazuje natomiast znaczenie diagnozy, programowania, wdrażania oraz sprzężenia zwrotnego dla zdolności systemu do uczenia się i adaptacji. Analiza wskazuje ponadto, że finansowanie ze środków europejskich pełni podwójną funkcję: stanowi podstawowy zasób rozwoju regionalnego systemu wsparcia ES, a równocześnie, poprzez projektową logikę, zasady kwalifikowalności i standaryzację instrumentów, strukturyzuje działania aktorów i ogranicza regionalną autonomię adaptacyjną. Główne napięcia systemu dotyczą relacji między projektowością a trwałością systemu wsparcia ES, ponadregionalną standaryzacją a regionalną adaptacją rozwiązań oraz społeczną i ekonomiczną funkcją przedsiębiorstw społecznych (PS) i nierównomiernym wsparciu ich funkcji ekonomicznej w systemie.

Słowa kluczowe: ekonomia społeczna, regionalny system wsparcia ekonomii społecznej, pole organizacyjne, *governance*, koordynacja regionalna, ROPS, regionalny komitet rozwoju ekonomii społecznej

WPROWADZENIE

Ekonomia społeczna (ES) opisywana jest często jako odrębny sektor (sektor ekonomii społecznej). Z tą nomenklaturą polemizuje Jerzy Hausner, twierdząc, że ES jest określonym segmentem działalności gospodarczej funkcjonującym na styku gospodarki rynkowej, społeczeństwa obywatelskiego i państwa demokratycznego (Hausner, 2007). Nie należy jej traktować tylko w wymiarze zbioru predefiniowanych form prawnych, lecz w dużo szerszym wymiarze relacji społecz-

* Dział Rozwoju Centrów Usług Społecznych, Dział Ekonomii Społecznej i Rozwoju Lokalnego, 30-070 Kraków, ul. Piastowska 32, (12) 422-06-36, e-mail: biuro@rops.krakow.pl

no-gospodarczo-politycznych. Jednym ze sposobów definiowania ES jest podejście zaproponowane przez Piotra Sałustowicza analizujące ten quasisektor poprzez jego funkcje obejmujące tworzenie miejsc pracy *(job machine)*, rozwój usług dla mieszkańców, wzmacniania kapitału społecznego oraz szkołę demokratyzacji (Sałustowicz, 2007). W takim ujęciu ES jest obszarem polityki publicznej, w którym łączą się cele zatrudnieniowe, reintegracyjne, usługowe, rozwojowe i obywatelskie. Z tego względu rozwój ES zależy nie tylko od kondycji samych podmiotów ekonomii społecznej (PES), lecz także od jakości otoczenia instytucjonalnego: prawa, finansowania, systemu wsparcia, decyzji zakupowych (w szczególności samorządów lokalnych) oraz przepływu wiedzy między poziomem lokalnym, regionalnym i krajowym.

Region jest w tym układzie czymś więcej niż pośrednim szczeblem administracji. Można go rozpatrywać jako przestrzeń, w której stykają się i regulują trzy poziomy wsparcia rozwoju ekonomii społecznej – krajowy (makro), regionalny (mezo) i lokalny (mikro). Na poziomie regionalnego systemu wsparcia ES krajowe regulacje prawne, wytyczne, strategie i programy są przetwarzane (analizowane, konsultowane w środowisku związanym z ES, rekomendowane) i „przenoszone" na poziom wojewódzkich rozwiązań m.in. w zakresie regionalnych środków europejskich (w szczególności dotyczących systemu wsparcia ES w regionach), strategii i programów wojewódzkich. Z drugiej strony – potrzeby regionu – jego mieszkańców, podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych (PS), ale też samorządów lokalnych zostają przełożone na konkretne, szczegółowe rozwiązania w zakresie regionalnych środków finansowych, strategii, programów, projektów partnerstw (regionalnych komitetów rozwoju ES). Regionalny system wsparcia ES przetwarza więc zewnętrzne i wewnętrzne impulsy: regulacje ogólnopolskie, zasady finansowania z programów krajowych i środków UE oraz informacje o potrzebach PES, samorządów lokalnych i mieszkańców (dane diagnostyczne, wnioski i rekomendacje ze spotkań z przedstawicielami PES, ośrodków wsparcia ES, JST, instytucji otoczenia ES) w programy, usługi wsparcia, projekty, partnerstwa. Ocena wyników tych interwencji – w postaci danych z monitoringu, ewaluacji i doświadczeń praktycznych – wraca do systemu, jako informacja zwrotna przyczyniając się do udoskonalania systemu wsparcia ES w regionie.

Przyjęcie ustawy z 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej stanowiło istotny impuls formalizujący ten system. Ustawa określiła organizację i zasady działania przedsiębiorstwa społecznego, procedury uzyskiwania i utraty statusu PS, nadzór, instrumenty wsparcia oraz zadania instytucji publicznych szczebla krajowego i regionalnego. Jednocześnie wyraźniej rozdzieliła role: ośrodki wsparcia ekonomii społecznej (OWES) świadczą bezpośrednie usługi wsparcia ES, ze szczególną rolą inkubacji PS, regionalne ośrodki polityki społecznej koordynują politykę regionalną, wojewoda wykonuje zadania związane z nadawaniem i kontrolą statusu PS, a jednostki samorządu terytorialnego tworzą lokalne warunki rozwoju i popyt na usługi społeczne. Formalizacja systemu nie zniosła jednak współzależności, przeciwnie, im bardziej precyzyjnie rozdzielone są kompetencje, tym większego znaczenia nabiera koordynacja międzyinstytucjonalna.

Regionalny system wsparcia ES nie powinien „działać sam dla siebie". Jego celem, kierując się analizą funkcji ES dokonaną przez Sałustowicza, powinno być tworzenie miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, reintegracja społeczno-zawodowa, rozwój deficytowych usług społecznych oraz wzmacnianie kapitału społecznego i postaw obywatelskich. Znajduje to potwierdzenie w ustawie o ekonomii społecznej (Ustawa, 2022). Aby te cele mogły zostać osiągnięte, uwaga systemu wsparcia ekonomii społecznej w regionach powinna być nakierowana na stworzenie optymalnych warunków powstawania, działania i rozwoju różnorodnych PES, w szczególności przedsiębiorstw społecznych, które najpełniej realizują wyżej opisane cele.

Celem artykułu jest analiza regionalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej jako pola organizacyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji i funkcji ROPS jako aktora koordynującego rozwój ekonomii społecznej w województwie. Uzupełniająco wykorzystano perspektywę *governance* do analizy mechanizmów koordynacji i uzgadniania interesów pomiędzy autonomicznymi uczestnikami pola oraz teorię systemową do rekonstrukcji przepływu informacji, decyzji, działań i sprzężenia zwrotnego pomiędzy systemem wsparcia ES.

W artykule postawiono trzy zasadnicze pytania badawcze:

1) Jakie podmioty, zasoby i relacje współzależności konstytuują regionalne pole organizacyjne systemu wsparcia ekonomii społecznej?
2) Jaką rolę pełni ROPS w koordynowaniu działań autonomicznych uczestników tego pola i za pomocą jakich mechanizmów realizuje tę funkcję?
3) W jaki sposób regionalny system przetwarza impulsy pochodzące z otoczenia i doświadczenia jego uczestników w regionalne decyzje i instrumenty polityki oraz w jaki sposób proces ten przekłada się na rezultaty regionalnego systemu wsparcia ES?

W artykule zastosowano analizę danych zastanych: aktów prawnych, dokumentów programowych (strategii i programów krajowych oraz małopolskich), informacji ze stron www.rops.krakow.pl oraz www.es.malopolska.pl, opracowań Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie, w szczególności dotyczących koordynacji ES, efektów pracy Małopolskiego Komitetu Rozwoju ES z trzech kadencji funkcjonowania (od 2015 r.) wraz z jego grupami roboczymi, jak również wyniki ewaluacji systemu wsparcia ekonomii społecznej w Małopolsce przeprowadzonych w latach: 2018, 2022 i 2025 oraz badań dotyczących kondycji sektora ES w Małopolsce. Analiza ma charakter problemowy, a nie porównawczy; nie służy ocenie wszystkich szesnastu województw, lecz rekonstrukcji systemu wsparcia ES oraz mechanizmu regionalnej koordynacji ES na podstawie ram instytucjonalnych oraz specyficznych doświadczeń z Małopolski. Materiał poddano jakościowej analizie treści według kategorii wynikających z przyjętych ram analitycznych, obejmujących aktorów, zasoby, zależności, mechanizmy koordynacji oraz elementy procesu systemowego: wejścia, konwersję, wyjścia i sprzężenie zwrotne.

W artykule najpierw przedstawiono ramy analityczne: pole organizacyjne, *governance* i teorię systemową. Następnie omówiono formalizację regionalnego pola ES, jego głównych aktorów, zasoby i zależności oraz rolę regionalnego komitetu rozwoju ES (RKRES) jako areny współpracy. W dalszej części przeanalizowano mechanizmy koordynacji i logikę działania systemu, a na końcu wskazano jego główne napięcia i warunki skutecznego funkcjonowania.

Analiza regionalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej opiera się głównie na koncepcji pola organizacyjnego jako głównej ramie analitycznej. Przyjęcie pola organizacyjnego jako poziomu analizy pozwala badać procesy decyzyjne zachodzące pomiędzy organizacjami o odmiennych interesach, zasobach i pozycjach, które uznają współdziałanie za korzystne lub konieczne dla realizacji określonych zadań (Dorado, 2005). W artykule koncepcja ta została uzupełniona o dwie pomocnicze kategorie analityczne – *governance* oraz teorię systemową. Pojęcie *governance* służy opisowi niehierarchicznych mechanizmów współpracy, uzgadniania interesów i koordynacji działań wielu współzależnych aktorów w obrębie pola organizacyjnego. Teoria systemowa pełni

funkcję porządkującą – pozwala identyfikować wejścia pochodzące z otoczenia (informacje, potrzeby, żądania), procesy ich przetwarzania, działania podejmowane przez instytucje, ich rezultaty oraz mechanizmy sprzężenia zwrotnego. Zastosowane podejścia nie są zatem traktowane jako trzy równorzędne teorie wyjaśniające. Koncepcja pola organizacyjnego wyznacza zasadniczą perspektywę interpretacyjną artykułu, podczas gdy ujęcie systemowe i *governance* dostarczają pojęć pomocniczych, umożliwiających dokładniejszy opis mechanizmów koordynacji ekonomii społecznej w regionie.

RAMY ANALITYCZNE. POLE ORGANIZACYJNE, TEORIA SYSTEMÓW POLITYCZNYCH, *GOVERNANCE*

Główną ramą analizy w artykule jest teoria pola organizacyjnego. Paul J. DiMaggio i Walter W. Powell definiują je jako zbiór organizacji, „które łącznie stanowią obszary instytucjonalizowanego życia" (DiMaggio i Powell, 2006, s. 601), obejmujący między innymi głównych dostawców, odbiorców, instytucje nadzorcze oraz inne podmioty uczestniczące w wytwarzaniu podobnych dóbr lub usług. Podejście to przesuwa uwagę z pojedynczych organizacji i ich bezpośrednich relacji na ogół wzajemnie powiązanych interesariuszy analizowanych jako całość. Dla wykształcenia się pola organizacyjnego istotne są zarówno intensywność i charakter powiązań między jego uczestnikami, jak i ich strukturalna równoważność. (DiMaggio i Powell, 2006). Silvia Dorado rozszerza to ujęcie, wskazując, że pole organizacyjne tworzą reguły, normy, relacje władzy, które wspólnie wyznaczają kontekst działania podmiotów. Ich aktywność jest zawsze zakorzeniona w określonym polu, stanowiącym jednocześnie źródło możliwości, zasobów i ograniczeń. W polach stabilnych dominują utrwalone logiki i instytucje, dlatego działania aktorów koncentrują się przede wszystkim na uczestnictwie w istniejących strukturach. Z kolei pola niestabilne, charakteryzujące się zróżnicowaniem uczestników, fragmentacją i niejednorodnością logik instytucjonalnych, stwarzają większą przestrzeń dla działań innowacyjnych, zawiązywania współpracy oraz tworzenia nowych rozwiązań instytucjonalnych. Pole organizacyjne pełni zatem podwójną funkcję: ogranicza działania uczestników poprzez istniejące reguły i układy władzy, ale zarazem dostarcza zasobów, które mogą być wykorzystywane do inicjowania zmian (Dorado, 2005). Pole organizacyjne stanowi poziom mezo pomiędzy pojedynczą organizacją a całym systemem, w tym przypadku systemem wsparcia ekonomii społecznej. Obejmuje podmioty, które znacząco wchodzą ze sobą w relacje, rozpoznają wspólny obszar działania i pozostają pod wpływem podobnych reguł instytucjonalnych (Zietsma i in., 2017). Pole nie oznacza pełnej zgodności. Neil Fligstein i Doug McAdam wskazują, że jego uczestnicy dysponują nierównymi zasobami, zajmują odmienne pozycje i interpretują działania innych z perspektywy własnych interesów (Fligstein i McAdam, 2011). W polu obecne są zatem współpraca, konkurencja, kontrola, negocjowanie granic oraz walka o uznanie określonych praktyk za prawomocne. Andrew J. Hoffman pokazuje, że pola mogą tworzyć się wokół kwestii, które łączą aktorów o odmiennych celach i logikach działania, a wspólna debata nie wymaga wspólnoty przekonań (Hoffman, 1999).

Uzupełnieniem analizy mechanizmów współdziałania w ramach regionalnego systemu wsparcia ES, zarysowanego jako pole organizacyjne, jest koncepcja *governance* jako niehierarchicznego sposobu zarzadzania. Według Wawrzyńca Rudolfa prekursorem koncepcji *governance* w sektorze publicznym był Harland Cleveland, który w latach 70. XX w. zauważył, że chcąc działać efektywnie, instytucje publiczne (tak jak prywatne) muszą się otwierać na szeroką gamę interesariuszy w procesie podejmowania decyzji, efektywnie wykorzystując zasoby różnorodnych podmiotów (Rudolf, 2010).

Bob Jessop ujmuje *governance* jako heterarchiczną koordynację autonomicznych, lecz strukturalnie powiązanych organizacji. Heterarchia opiera się na negocjowaniu, pozytywnej i negatywnej koordynacji, współpracy projektowej i dostosowywaniu kontekstów działania do potrzeb. Jak zauważa autor, sieci mogą być zamknięte, nieskuteczne albo zdominowane przez silniejszych uczestników, dlatego potrzebne jest organizowanie warunków, w których współistnieją różne sposoby sterowania różnymi interesami aktorów (Jessop, 1998).

Klamrą w analizie regionalnego systemu wsparcia ES oraz mechanizmów koordynacji w jego obrębie jest teoria systemowa. Pozwala ona przedstawić regionalny system wsparcia ekonomii społecznej jako względnie wyodrębniony i otwarty podsystem, który pozostaje w stałej relacji z otoczeniem unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Ujęcie to nawiązuje do modelu systemu politycznego Davida Eastona, w którym różnorodne impulsy pochodzące z otoczenia są wprowadzane do systemu jako wejścia *(inputs)*, następnie przetwarzane w procesie konwersji i przekształcane w decyzje oraz działania, a następnie generują określone rezultaty. Ich konsekwencje powracają do systemu jako informacja zwrotna i wpływają na kolejne działania (Easton 1957). Zastosowanie tego modelu nie oznacza utożsamienia regionalnego systemu wsparcia ES z całym systemem politycznym w rozumieniu Eastona. Regionalny system wsparcia ekonomii społecznej stanowi węższy, funkcjonalnie wyodrębniony obszar regionalnej polityki społecznej służący realizacji jej celów związanych z reintegracją społeczną i zawodową oraz tworzeniem miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak również rozwojem usług społecznych. Kategorie wejść *(inputs),* konwersji, wyjść i sprzężenia zwrotnego pozwalają jednak uporządkować analizę funkcjonowania regionalnego systemu ES z jednej strony – w szerszym kontekście krajowym, z drugiej – w węższym – lokalnym.

Na potrzeby niniejszej analizy granice regionalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej wyznaczono w taki sposób, aby odróżnić jego uczestników od otoczenia generującego impulsy oddziałujące na system. Do wewnętrznych aktorów systemu zaliczono samorząd województwa działający w obszarze ekonomii społecznej przede wszystkim poprzez ROPS, OWES, wojewodę i urząd wojewódzki, jednostki samorządu terytorialnego wraz z ich jednostkami organizacyjnymi oraz podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne, a także regionalny komitet rozwoju ekonomii społecznej jako przestrzeń współpracy. Otoczenie zewnętrzne systemu tworzą natomiast przede wszystkim instytucje i regulacje poziomu krajowego oraz Unii Europejskiej, które oddziałują poprzez prawo, programy, wytyczne, standardy, zasady finansowania i akredytacji. Odrębną kategorię stanowi otoczenie społeczno-gospodarcze, obejmujące mieszkańców, ich potrzeby, sytuację demograficzną, warunki lokalnych rynków pracy i usług oraz szersze procesy gospodarcze. JST, OWES oraz PES i przedsiębiorstwa społeczne nie są zatem traktowane jako element zewnętrznego otoczenia systemu, lecz jako jego uczestnicy, którzy jednocześnie pośredniczą w przekazywaniu do systemu informacji o potrzebach, ograniczeniach i zmianach zachodzących w otoczeniu lokalnym.

FORMALIZACJA REGIONALNEGO POLA EKONOMII SPOŁECZNEJ

Przed ustawowym uregulowaniem ekonomii społecznej regionalne systemy wsparcia rozwijały się w dużej mierze poprzez programy finansowane ze środków europejskich, projekty animacyjne i praktykę współpracy. Miały one istotne znaczenie dla powstawania OWES, sieciowania podmiotów oraz budowania kompetencji regionalnych, lecz część ról pozostawała zależna od kolejnych perspektyw finansowych.

Ustawa o ekonomii społecznej przekształciła ten układ, nadając mu trwalszą podstawę prawną i wyraźniej przypisując kompetencje poszczególnym instytucjom.

Zgodnie z art. 54 ustawy samorząd województwa, przy pomocy ROPS, koordynuje działania na rzecz rozwoju ekonomii społecznej. Obejmuje to opracowanie regionalnego programu rozwoju ekonomii społecznej, konsultowanie zakresu interwencji dotyczących ES w programach i dokumentach, wspieranie wspólnych przedsięwzięć podmiotów ekonomii społecznej, upowszechnianie wiedzy oraz koordynację regionalnego komitetu rozwoju ekonomii społecznej. Samorząd województwa odpowiada również za zapewnienie realizacji usług wsparcia, a opinia ROPS o dotychczasowej współpracy jest elementem postępowania akredytacyjnego OWES (Ustawa o ekonomii społecznej, 2022). Ustawa o pomocy społecznej dodatkowo wskazuje koordynowanie działań na rzecz sektora ekonomii społecznej w regionie jako zadanie samorządu województwa (Ustawa o pomocy społecznej, 2004).

Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku rozwija tę rolę w obszarach usług społecznych, rozwoju lokalnego, reintegracji, profesjonalizacji działania PES, sieciowania oraz współpracy międzysektorowej (KPRES, 2022). Z kolei wytyczne EFS+ wiążą interwencje w obszarze włączenia społecznego z udziałem właściwego ROPS, a działania dotyczące usług społecznych z regionalnymi planami rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji. Pozycja ROPS jest zatem osadzona równocześnie w prawie, programowaniu krajowym, polityce funduszowej i regionalnych dokumentach strategicznych.

Formalizacja pola ma trzy konsekwencje. Po pierwsze, stabilizuje oczekiwania dotyczące tego, kto odpowiada za koordynację, wsparcie powstawania i rozwoju PES, w szczególności przedsiębiorstw społecznych oraz realizację działań w sferze ES. Po drugie, wzmacnia legitymizację ROPS w relacjach z aktorami, wobec których nie posiada zwierzchnictwa. Po trzecie, zwiększa znaczenie granic kompetencyjnych – ROPS koordynuje, OWES wspierają, wojewoda przyznaje status przedsiębiorstwa społecznego i sprawuje nadzór nad przestrzeganiem przez PS ustawowych kryteriów działalności, JST planują i organizują lokalne usługi, a podmioty ekonomii społecznej i przedsiębiorstwa społeczne realizują działalność ekonomiczną i społeczną. Granice te ograniczają dowolność, ale nie usuwają obszarów wspólnych.

Centralność regionalnych ośrodków polityki społecznej nie jest równoznaczna z nadrzędnością. ROPS zajmuje pozycję centralną, ponieważ łączy poziom krajowy, regionalny i lokalny, gromadzi wiedzę, uczestniczy w programowaniu interwencji, prowadzi procesy konsultacyjne i utrzymuje relacje z wszystkimi aktorami pola. Nie może jednak jednostronnie określać zachowań wojewody, OWES, JST, ani przedsiębiorstw społecznych. Jego wpływ opiera się na ustawowej legitymizacji, wiedzy, zdolności tworzenia koalicji, wypracowywania wspólnych interpretacji wyzwań czy rekomendacji dla zmian prawnych oraz na dostępie do procesów programowania. Jest więc jednostką koordynującą pole, a nie jego hierarchicznym centrum dowodzenia.

AKTORZY, ZASOBY I ZALEŻNOŚCI

Zestawienie w tabeli 1 pokazuje, że zasoby istotne dla rozwoju ekonomii społecznej są rozproszone. ROPS dysponuje kompetencjami analitycznymi i programowymi, lecz nie ma bezpośredniego dostępu do wszystkich lokalnych doświadczeń. OWES posiadają wiedzę o barierach podmiotów i procesach inkubacji, ale ich działalność jest silnie związana z projektami i standardami finansowania. Wojewoda ma władzę administracyjną, jednak jej wykonywanie wymaga informacji o praktyce funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych. JST znają potrzeby mieszkańców i organizują usługi społeczne, lecz nie zawsze dysponują wiedzą o możliwościach sektora ES. Podmioty ekonomii społecznej są zakorzenione lokalnie, ale zwykle mają słabszą pozycję finansową i negocjacyjną niż publiczni czy prywatni organizatorzy usług.

Koordynacja polega więc na uruchamianiu komplementarności zasobów. Wymiana informacji między OWES i ROPS może przekształcać jednostkowe doświadczenia podmiotów w diagnozę regionalną, szukanie specyficznych rozwiązań zwiększających skuteczność regionalnego systemu wsparcia

Tabela 1. *Główni aktorzy regionalnego pola ekonomii społecznej*

Aktor	Dominująca rola	Kluczowe zasoby	Podstawowa zależność
Samorząd województwa, działający w obszarze polityki społecznej przede wszystkim poprzez ROPS	Wyznaczanie regionalnych kierunków polityki społecznej i ekonomii społecznej, podejmowanie decyzji strategicznych i finansowych oraz operacyjna koordynacja systemu wsparcia ES.	Legitymizacja polityczna i ustawowa, kompetencje strategiczne i programowe, dostęp do środków publicznych, diagnozy i analizy tematyczne, wiedza specjalistyczna, sieci współpracy oraz ugruntowana pozycja instytucjonalna i ekspercka w relacjach z JST.	Realizacja regionalnych celów zależy od współdziałania OWES, JST, PES i przedsiębiorstw społecznych oraz innych podmiotów, nad którymi samorząd województwa i ROPS nie sprawują bezpośredniego zwierzchnictwa.
OWES	Bezpośrednie świadczenie usług wsparcia, animacja lokalna oraz inkubacja i profesjonalizacja PES i przedsiębiorstw społecznych.	Wiedza specjalistyczna, kadry doradcze i animacyjne, bezpośrednie relacje z PES, przedsiębiorstwami społecznymi i JST, znajomość lokalnych uwarunkowań oraz środki projektowe.	Zależą od ciągłości finansowania, warunków akredytacji, regionalnych priorytetów oraz zainteresowania i zdolności absorpcyjnej odbiorców wsparcia.
Wojewoda i urząd wojewódzki	Prowadzenie postępowań dotyczących statusu przedsiębiorstwa społecznego, rejestracja oraz nadzór administracyjny.	Władztwo administracyjne, kompetencje proceduralne, dostęp do rejestrów i danych oraz możliwość stosowania środków nadzorczych.	Zależą od jakości i terminowości informacji przekazywanych przez podmioty oraz od współpracy informacyjnej z pozostałymi uczestnikami regionalnego systemu.
JST I jednostki organizacyjne	Diagnozowanie lokalnych potrzeb, planowanie i organizowanie usług społecznych, finansowanie działań oraz powierzanie i zakup usług.	Wiedza o lokalnych potrzebach i uwarunkowaniach, budżet, infrastruktura, zamówienia publiczne i możliwość stosowania klauzul społ., zlecania zadań do realizacji PES, legitymizacja instytucjonalna w środowisku lokalnym.	Zależą od dostępności i potencjału wykonawców, stabilności finansowania, zdolności PES do utrzymania standardu usług oraz współpracy z OWES i ROPS.
PES i przedsiębiorstwa społeczne	Prowadzenie działalności ekonomicznej i społecznej, tworzenie miejsc pracy, reintegracja społeczna i zawodowa oraz świadczenie usług społecznych.	Lokalne zakorzenienie, relacje z różnorodnymi podmiotami, kadra, dostęp do różnorodnych środków finansowych (zwrotnych i bezzwrotnych), zdolność zaspokajania potrzeb lokalnych – świadczenie usług społecznych.	Zależą od popytu na ich produkty i usługi, płynności finansowej, dostępu do rynku i finansowania, stabilności regulacyjnej oraz dostępności wsparcia instytucjonalnego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o ekonomii społecznej, KPRES oraz materiałów ROPS w Krakowie.

i profesjonalizacji działalności PS zarówno w ich działalności ekonomicznej, jak i realizacji celów społecznych szczególnie istotnych dla priorytetów województwa. Współpraca ROPS z instytucją zarządzającą może przełożyć diagnozę na kryteria interwencji w obszarze systemu wsparcia ES. Relacje ROPS i OWES z JST mogą tworzyć popyt na usługi społeczne, zwłaszcza w gminach tworzących centra usług społecznych. Współpraca z wojewodą pozwala ograniczać rozbieżności między logiką nadzoru i logiką wsparcia oraz praktyką działania PS. Brak takiego połączenia prowadzi do fragmentacji: każda instytucja realizuje własne zadanie poprawnie, lecz łączny efekt systemu może pozostać słaby.

Pole jest zróżnicowane również pod względem logik instytucjonalnych. Administracja posługuje się logiką legalności i rozliczalności, instytucje funduszowe – logiką kwalifikowalności i mierzalnych rezultatów, OWES – logiką rozwoju i inkubacji oraz „projektową logiką wskaźników", JST – logiką odpowiedzialności za dostępność usług, a przedsiębiorstwa społeczne łączą wymogi ekonomiczne z misją społeczną i reintegracyjną, funkcjonując na styku logiki konkurencyjnego rynku i misji społecznej, co może rodzić dodatkowe napięcia w ich działalności (Wygnański, 2008). Zadaniem koordynacji regionalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej jest tworzenie reguł, które pozwalają aktorom najlepiej realizować własne funkcje bez przerzucania kosztów i ryzyka na słabszych uczestników pola organizacyjnego.

Przyjęty w analizie katalog głównych aktorów regionalnego pola ekonomii społecznej znajduje swoje instytucjonalne odzwierciedlenie w formule Regionalnego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej (RKRES). Ustawa o ekonomii społecznej ustanawia taki komitet w każdym województwie i określa go jako forum reprezentacji najważniejszych środowisk uczestniczących w kształtowaniu regionalnej polityki w tym obszarze. W jego skład wchodzą przedstawiciele marszałka województwa, wojewody, jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów ekonomii społecznej, wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego, związków spółdzielczych, instytutów badawczych, uczelni, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców (art. 57 ustawy o ekonomii społecznej). Zakres tej reprezentacji w znacznym stopniu odpowiada zatem strukturze regionalnego pola organizacyjnego przyjętej w niniejszej analizie. W opisanym w artykule polu organizacyjnym kluczową rolę pełnią jednak OWES (niewpisane do katalogu obowiązkowych uczestników komitetów), z kolei do opisanego pola nie zostały włączone przez autorkę: instytuty badawcze, uczelnie, związki zawodowe, związki spółdzielcze, oraz organizacje pracodawców. W opinii autorki, zapewne ukształtowanej małopolskimi doświadczeniami, są to aktorzy mający marginalny wpływ na reguły regionalnego pola organizacyjnego ES.

RKRES można zatem traktować jako formalnie zinstytucjonalizowaną arenę relacji pomiędzy aktorami regionalnego pola ES, a nie jako samo pole organizacyjne. Jego ustawowe zadania koncentrują się na opiniowaniu regionalnego programu rozwoju ekonomii społecznej i projektów uchwał organów samorządu województwa dotyczących funkcjonowania PES oraz na analizowaniu efektów realizacji programu i przedstawianiu opinii w tym zakresie (art. 55 ust. 2). W Małopolsce działania, które podejmuje komitet są znacznie szersze. Do jego zadań, poza ustawowymi, należy opracowywanie rocznych planów działań dla ES, wypracowywanie nowych rozwiązań, projektów, inicjatyw, monitorowanie dobrych praktyk oraz wspieranie przepływu informacji pomiędzy podmiotami sektora (Regulamin MKRES, 2023). Istotnym mechanizmem realizacji tych funkcji są grupy tematyczne, powoływane zależnie od pojawiających się problemów i potrzeb. Mogą w nich uczestniczyć zarówno członkowie komitetu, jak i osoby spoza jego składu, a wypracowane rezultaty są następnie przedstawiane na forum MKRES. W praktyce grupy te pełnią funkcję eksperckiego i negocjacyjnego zaplecza komitetu: służą pogłębionej analizie problemów, konfrontowaniu wiedzy różnych aktorów i wypracowywaniu rekomendacji możliwych do wykorzystania w regionalnym programowaniu. W kadencji 2023–2026 ich prace dotyczyły m.in. statusu przedsiębiorstwa społecznego (grupa złożona z PS, przedstawicieli urzędu wojewódzkiego, OWES i ROPS), metodologii badań usług społecznych oraz rozwoju usług społecznych (złożona z przedstawicieli JST, w szczególności CUS, PES, środowiska naukowo-badawczego, ROPS i OWES). Tym samym MKRES wraz ze swoimi grupami tematycznymi tworzy formalną przestrzeń, w której rozproszone interesy, wiedza i doświadczenia uczestników pola organizacyjnego ES mogą być włączane do regionalnych procesów programowania, monitorowania i uzgadniania kierunków regionalnej polityki.

FINANSOWANIE JAKO MECHANIZM STRUKTURYZUJĄCY POLE

Finansowanie jest często opisywane jako jeden z głównych warunków realizacji polityk publicznych (OECD, 2020). W regionalnym polu ekonomii społecznej pełni funkcję instytucjonalną. Określa, które działania są możliwe, kto może je wykonywać, jakie rezultaty zostają uznane za wartościowe oraz w jakim horyzoncie czasowym poszczególni aktorzy pola planują swoją aktywność. Dostęp do środków staje się źródłem wpływu, a kryteria ich przyznawania działają jak reguły pola.

Pierwszy wymiar obejmuje finansowanie samego systemu wsparcia: usług OWES, działań koordynacyjnych ROPS poprzez projekty regionalne oraz krajowe. Środki europejskie umożliwiły stworzenie systemu wsparcia ekonomii społecznej, budowę sieci i rozwój różnorodnych narzędzi wsparcia grup mieszkańców czy organizacji zmierzających do założenia PES lub PS. Jednocześnie, jeżeli ciągłość działań zależy od kolejnych konkursów – środki mogą wzmacniać projektowość zamiast realizację założonych przez region celów. W takim układzie aktorzy dostosowują kalendarz i zakres działań do programu finansującego, nawet gdy lokalna dynamika zmiany potrzeb czy pojawiania się okazji wymaga innego tempa.

Kolejnym aspektem wpływu unijnego finansowania jest konieczność kreowania rozwiązań ściśle w obrębie wytycznych dotyczących realizacji projektów finansowanych z EFS+, wcześniej EFS. To w dużej mierze ogranicza tworzenie regionalnych rozwiązań bazujących na bieżącej diagnozie potrzeb, uzgodnieniach aktorów regionalnego pola organizacyjnego czy umożliwiających ciągłość realizacji sprawdzonych w poprzedniej perspektywie rozwiązań. Przykładowo w Małopolsce, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, w projektach OWES był realizowany instrument mający na celu przetestowanie działalności ekonomicznej przez PES zamierzające założyć lub przekształcić się w PS. Były to tzw. granty na ekonomizację – rozwiązanie wypracowane na platformie Małopolskiego Komitetu Rozwoju ES przez środowisko małopolskich OWES, głównie animatorów, przedstawicieli PES, koordynowane przez ROPS. Idea grantów opierała się na założeniu, że organizacje przygotowujące się do założenia działalności gospodarczej potrzebują etapu testowania swojego pomysłu na biznes, zanim ostatecznie podejmą decyzje o założeniu czy przekształceniu się w przedsiębiorstwo społeczne. Program grantowy obejmował też działające PS, które chciały „wejść" w nową branżę. Zarówno doświadczenia pracowników i dane z monitoringu OWES, jak również wyniki ewaluacji systemu wsparcia ekonomii społecznej w Małopolsce w 2018 r., potwierdziły wysoką użyteczność tego instrumentu. Pomimo zdiagnozowanej potrzeby i po-

zytywnych doświadczeń z wdrożenia tego typu wsparcia, w perspektywie finansowej 2021–2027 warunki udzielania wsparcia finansowego dla regionów zostały jednak silniej ujednolicone na poziomie krajowym. Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem EFS+ w regionalnych programach na lata 2021–2027 (Wytyczne na lata 2021–2027 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl) określiły wsparcie finansowe na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy w PS poprzez stawki jednostkowe, wiążąc ten instrument z utworzeniem i utrzymaniem miejsca pracy. To uniemożliwiło kontynuację małopolskich grantów na ekonomizację w wypracowanej formule, której podstawową funkcją było testowanie modelu działalności ekonomicznej, a nie bezpośrednie finansowanie utworzenia miejsca pracy. Przykład ten pokazuje napięcie pomiędzy standaryzacją krajowego systemu wsparcia a regionalną zdolnością do jego adaptacji, a następnie rozwoju, w tym tworzenia innowacji.

Drugi wymiar dotyczy finansowania przedsiębiorstw społecznych, miejsc pracy i reintegracji. Dotacje do tworzenia miejsc pracy w PS, wsparcie pomostowe oraz instrumenty finansujące reintegrację pracowników ułatwiają rozpoczęcie działalności i kompensują wyższe koszty realizacji misji społecznej przez pierwszy rok działania. Nie zastępują jednak trwałych przychodów. Jeżeli PS powstaje głównie w odpowiedzi na możliwość uzyskania wsparcia, lub system wsparcia ES (przede wszystkim doradcy OWES) nie zadba o rozwój działalności ekonomicznej PS, instrument może wytworzyć rezultat formalny (utrzymanie miejsc pracy w PS przez 18 miesięcy od ich utworzenia) bez trwałego efektu w postaci PS rozwijającego swą działalność społeczno-ekonomiczną samodzielnie po zakończeniu wsparcia w OWES.

Trzeci wymiar to finansowanie usług społecznych przez zamówienia publiczne, zlecanie zadań i inne formy współpracy z JST. Ten strumień ma szczególne znaczenie, ponieważ może przekształcać podmioty ekonomii społecznej, w tym PS z odbiorców dotacji w trwałych partnerów lokalnej polityki. Warunkiem jest jednak przewidywalność popytu na usługi w JST, właściwe kalkulowanie kosztów usług społecznych, terminy płatności dostosowane do płynności małych organizacji oraz stosowanie rozwiązań, które uwzględniają społeczną wartość usług, a nie wyłącznie najniższą cenę.

GOVERNANCE JAKO METODA KOORDYNACJI REGIONALNYM SYSTEMEM WSPARCIA EKONOMII SPOŁECZNEJ

W analizie mechanizmów koordynacji regionalnym systemem wsparcia ekonomii społecznej, złożonym z aktorów zdefiniowanych w ramach wyżej wymienionego pola organizacyjnego, szczególnie użyteczne wydaje się ujęcie *governance* jako samoorganizujących się sieci międzyorganizacyjnych (*governance as self-organizing networks*) (Rhodes, 1996). Perspektywa ta nie oznacza jednak utożsamienia pola organizacyjnego z siecią. Pole organizacyjne wyznacza zbiór aktorów, reguł i relacji, w których są oni osadzeni, natomiast *governance* opisuje sposób koordynowania ich działań w sytuacji, gdy żaden z uczestników nie dysponuje pełną kontrolą nad całością regionalnego systemu wsparcia ES.

W regionalnym systemie wsparcia ES zasoby potrzebne do osiągania celów polityki są rozproszone między różnymi uczestnikami pola. Jak pokazuje zestawienie aktorów, zasobów i zależności (tabela 1), żaden z podmiotów nie dysponuje samodzielnie wszystkimi informacjami, kompetencjami, instrumentami finansowymi i możliwościami oddziaływania. Osiąganie wspólnych celów związanych z tworzeniem miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, reintegracją społeczno-zawodową, rozwojem kluczowych dla regionu usług społecznych oraz wzmacnianiem kapitału społecznego wymaga zatem wymiany zasobów, uzgadniania interesów i negocjowania sposobów działania.

Relacje między uczestnikami pola opierają się nie tylko na regulacjach formalnych, lecz również na wzajemności i wypracowanych regułach współpracy. Poszczególne organizacje zachowują znaczący stopień autonomii, dlatego koordynacja nie może opierać się na nakazach i zależnościach służbowych. W tym sensie *governance* przyjmuje postać heterarchicznej koordynacji autonomicznych, lecz strukturalnie powiązanych organizacji (Jessop, 1998).

Szczególna pozycja w tym układzie przypada samorządowi województwa, który przy pomocy ROPS realizuje funkcję koordynacyjną w obszarze ekonomii społecznej. Jego oddziaływanie opiera się na ustawowym umocowaniu, wiedzy diagnostycznej i eksperckiej, dostępie do procesów programowania, relacjach z aktorami pola oraz zdolności inicjowania współpracy i organizowania przepływu informacji. ROPS pełni więc funkcję organizatora i koordynatora współdziałania, a nie hierarchicznego centrum zarządzania całym polem.

Regionalny system wsparcia ekonomii społecznej można jednocześnie traktować jako pole zorganizowane wokół określonej kwestii społeczno-gospodarczej. W przypadku ekonomii społecznej wspólnym punktem odniesienia są opisane we wstępie cele związane głównie z tworzeniem miejsc pracy, reintegracją i usługami społecznymi, które bezpośrednio realizują PES, w szczególności PS. Mimo tego uwspólnionego celu, samorząd województwa, OWESy, JST oraz PES i przedsiębiorstwa społeczne nieraz odmiennie definiują sukces, ryzyko i własne priorytety. *Governance* jest mechanizmem uzgadniania tych odmiennych perspektyw, a nie założeniem o ich automatycznej zgodności.

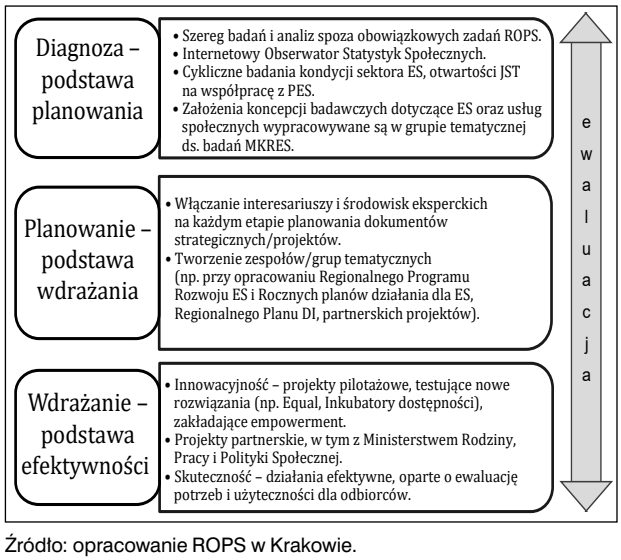
Sieciowy charakter współpracy w Małopolsce ma genezę wcześniejszą niż ustawowa formalizacja systemu. Jego zalążków można poszukiwać w okresie Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, w ramach której powstawały pierwsze modele przedsiębiorstw społecznych oraz sieci współpracy wokół ekonomii społecznej. W 2008 r. współpraca ta została sformalizowana w ramach Małopolskiego Paktu na Rzecz Ekonomii Społecznej, skupiającego różnorodnych interesariuszy zaangażowanych w rozwój ES w regionie, w tym organizacje realizujące projekty EQUAL, organizacje społeczne testujące nowe modele działania oraz samorządy lokalne. Późniejsza formalizacja w postaci regionalnych komitetów rozwoju ES nie stworzyła w Małopolsce relacji współpracy od podstaw, lecz nadała im bardziej trwałe ramy instytucjonalne.

W obecnym systemie wsparcia ES regionalną areną uzgadniania interesów jest Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej oraz, w Małopolsce, działające przy nim grupy tematyczne. Uzupełniają je spotkania sieciujące ROPS – OWES. Mechanizmy te tworzą infrastrukturę *governance:* umożliwiają wymianę informacji, wspólne definiowanie problemów, uzgadnianie interpretacji regulacji, formułowanie rekomendacji oraz poszukiwanie rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez podmioty różniące się logiką działania oraz priorytetami. Przykładem uzgadniania decyzji pozwalających na łączenie interesów województwa i interesów OWES w Małopolsce jest włączenie przedstawicieli ROPS do oceny strategicznej biznesplanów nowo tworzonych PS. Pracownicy ROPS mają możliwość dodatkowego punktowania PS, które planują działalność ekonomiczną w deficytowych usługach społecznych, zielonej transformacji lub/i zatrudniają osoby w największym stopniu zagrożone wykluczeniem społecznym (co w dużej mierze odpowiada katalogowi z ustawy o zatrudnieniu socjalnym). Priorytety te zostały sformułowane w Regionalnym Programie Rozwoju ES w Województwie Małopolskim do 2030, w pracach nad którym uczestniczyli wszyscy aktorzy pola organizacyjnego. Rozwiązanie to z jednej strony zwiększa zakres wymagań wobec OWES, jednocześnie wiążąc sposób realizacji przez

nie wsparcia z priorytetami polityki regionalnej. Z drugiej strony wypracowany sposób oceny biznesplanów przynosi też korzyści OWES, gdyż wyniki oceny strategicznej są podstawą do monitorowania specyficznych wskaźników rezultatu dla OWES w Małopolsce.

Koordynacyjną rolę ROPS można też uporządkować jako cykl obejmujący diagnozę, planowanie, wdrażanie, monitoring i ewaluację oraz ponowne planowanie. Nie jest to jednak liniowy proces administracyjny. Poszczególne fazy nakładają się na siebie, a informacja zwrotna może prowadzić do korekt już w trakcie realizacji działań. Z perspektywy *governance* istotne jest przede wszystkim to, że na kolejnych etapach wykorzystywana jest wiedza i aktywność wielu uczestników pola, a koordynator łączy rozproszone zasoby w proces wspólnego działania.

Rysunek 1. *Cykl koordynacji regionalnej polityki społecznej, w tym w obszarze ekonomii społecznej: diagnoza, planowanie, wdrażanie i ewaluacja*



Źródło: opracowanie ROPS w Krakowie.

Perspektywa *governance* kieruje zatem analizę poza formalny podział kompetencji. Pozwala pytać, czy istniejące mechanizmy współpracy rzeczywiście umożliwiają wymianę zasobów, udział aktorów w definiowaniu problemów, negocjowanie rozbieżnych interesów i wykorzystywanie informacji zwrotnej. Odpowiedź na te pytania będzie się zapewne różnić w zależności od regionu i jego praktyk, jednak z założenia – ramy instytucjonalne zostały trafnie nakreślone w duchu promowanego przez UE niehierarchicznego zarządzania regionalnym systemem wsparcia ES (Commission of the European Communities, 2001).

REGIONALNY SYSTEM WSPARCIA EKONOMII SPOŁECZNEJ JAKO PODSYSTEM REGIONALNEJ POLITYKI WŁĄCZENIA SPOŁECZNEGO

Do wejść *(inputs)* regionalnego systemu wsparcia ES należą regulacje prawne, krajowe i regionalne dokumenty strategiczne, zasady finansowania krajowego i regionalnego, w tym ze środków unijnych, dane społeczno-gospodarcze w szczególności regionalne (np. dane o trendach demograficznych, wnioski z oceny zasobów pomocy społecznej). Istotną grupę wejść stanowią informacje o potrzebach mieszkańców, podmiotów ekonomii społecznej, przedsiębiorstw społecznych i jednostek samorządu terytorialnego, a także o zasobach PES i PS czy instytucji wspierających te ostatnie. W Małopolsce w dużej mierze informacje te są pozyskiwane w badaniach tematycznych sektora ES (np. Raport o stanie ekonomii społecznej w Małopolsce) czy w ramach badań ewaluacyjnych systemu wsparcia ekonomii społecznej[1]. System przetwarza zatem zarówno impulsy pochodzące z jego zewnętrznego otoczenia, jak i informacje powstające wewnątrz regionalnego pola organizacyjnego ES.

Proces konwersji obejmuje diagnozowanie problemów, konsultowanie potrzeb różnych grup interesariuszy, ustalanie priorytetów, planowanie działań oraz podejmowanie decyzji dotyczących wykorzystania dostępnych zasobów. Konwersja impulsów „wchodzących" do systemu polega między innymi na analizowaniu regulacji i wytycznych, adaptacji krajowych celów na rozwiązania wojewódzkie oraz włączaniu wiedzy pochodzącej od podmiotów ekonomii społecznej, przedsiębiorstw społecznych, OWES, samorządów i mieszkańców do regionalnych strategii, programów i projektów. Nie wszystkie impulsy są jednak przekształcane w działania. Poszczególne potrzeby i postulaty podlegają selekcji oraz hierarchizacji zależnie od obowiązujących regulacji (np. Regulaminu przyznawania środków finansowych...), dostępnych środków, przyjętych priorytetów województwa (zapisów Regionalnego Programu Rozwoju ES). Konwersja jest obszarem uzgadniania interesów i dokonywania wyborów. W Małopolsce odbywa się to przede wszystkim poprzez prace Małopolskiego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej (MKRES) oraz grup tematycznych, jak również poprzez spotkania sieciujące OWES-ROPS czy ROPS-OWES-Urząd Wojewódzki-PS.

Wyjściami systemu (*outputs)* są przede decyzje i działania instytucji: regionalne strategie i programy, zasady finansowania, różnorodne instrumenty wsparcia ES, przede wszystkim realizowane przez OWES, porozumienia i partnerstwa lokalne. Należy je odróżnić od rezultatów interwencji, do których należą między innymi miejsca pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w PS, reintegracja społeczno-zawodowa ww. oraz dostęp do usług społecznych realizowanych przez PES.

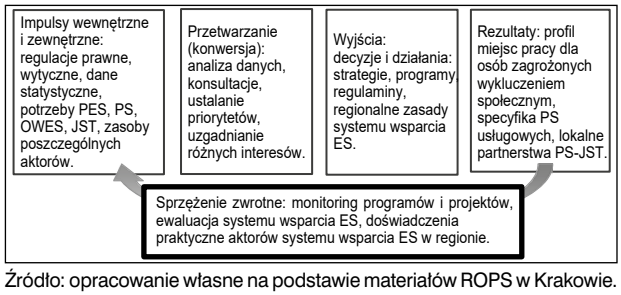
Monitoring, ewaluacja i doświadczenia praktyczne, zbierane i analizowane przez ROPS-y tworzą z kolei mechanizm sprzężenia zwrotnego. Informacje o trafności, skuteczności i trwałości interwencji wracają do systemu i mogą prowadzić do korekty kryteriów i zasad wsparcia, sposobu alokacji środków, zakresu usług i priorytetów programowych – na poziomie regionu w sposób bezpośredni, na poziomie kraju – poprzez działania lobbujące na rzecz określonych zmian systemowych (np. uwag do ustawy o ES). W tym sensie regionalny system wsparcia ekonomii społecznej funkcjonuje jako układ cykliczny, w którym ocena rezultatów wcześniejszych decyzji i działań staje się jednym z wejść do kolejnego etapu programowania.

Jako przykład działania tak zarysowanego systemu, w którym informacje wchodzące do systemu w procesie uzgadnianego przetworzenia skutkują określonymi decyzjami i działaniami, a następnie określonymi rezultatami podlegającymi ewaluacji, są w Małopolsce wymogi konkursowe dla projektów OWES. Na podstawie danych statystycznych, wyników ewaluacji systemu wsparcia ES, zapisów Regionalnego Programu Rozwoju ES dla Województwa Małopolskiego do 2030 r. (Małopolski Portal Ekonomii Społecznej), jak również w drodze uzgodnień ze środowiskiem ES (głównie OWES), zostały zaproponowane przez ROPS i wprowadzone przez instytucję zarządzającą dodatkowe wymogi konkursowe dla projektów OWES. Polegają one na koncentracji wsparcia nowo powstających PS tworzących miejsca pracy w: a) przedsiębiorstwach społecznych realizujących usługi społeczne, b) w PS powołanych przez podmiot prowadzący jednostkę reintegracyjną lub absolwentów jednostek reintegracyjnych. Odpowiednie zapisy i wskaźniki znalazły się w re-

[1] https://rops.krakow.pl/pliki-do-pobrania/artykul,2026-i-badania-ewaluacyjne-systemu-wsparcia-ekonomii-spolecznej-w-wojewodztwie-malopolskim, 1443 [Dostęp: 02.10.2026].

gulaminie wyboru projektów OWES (działanie pn. Wsparcie podmiotów ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstw społecznych). Opisane decyzje poskutkowały wyprofilowaniem przez OWES wsparcia animacyjnego i inkubacyjnego (działania), a w efekcie powstawaniem relatywnie wielu miejsc pracy w PS usługowych oraz dla osób w szczególny sposób zagrożonych wykluczeniem społecznym (rezultaty).

Rysunek 2. *Logika funkcjonowania regionalnego systemu wsparcia ekonomii społecznej w ujęciu systemowym na przykładzie Małopolski*



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów ROPS w Krakowie.

Perspektywa systemowa pozwala zatem zidentyfikować, w jaki sposób informacje, potrzeby, zasoby są w partycypacyjny sposób przetwarzane na decyzje i działania w systemie wsparcia ES, a te na rezultaty, których ocena pozwala następnie dokonać korekty funkcjonowania systemu.

DYSKUSJA: NAPIĘCIA I WARUNKI SKUTECZNEJ KOORDYNACJI

Zarysowany w artykule regionalny system wsparcia ES nie przebiega bez zakłóceń i napięć. Kluczowe z perspektywy systemu wsparcia ES napięcie dotyczy samej istoty przedsiębiorczości – łączenia funkcji społecznych z ekonomicznymi. Przedsiębiorstwo społeczne powinno tworzyć warunki pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem, a zarazem dostarczać usługi o wysokiej jakości, w konkurencyjnej cenie i z profesjonalnym serwisem. Cele te są możliwe do pogodzenia, ale wymagają dodatkowych zasobów na wsparcie pracowników, szkolenia branżowe, mentoring dla menedżerów PS i innego typu działania pozwalające PS utrzymać balans miedzy rentownością przedsięwzięcia i realizacją celów społecznych. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że sam system wsparcia ekonomii społecznej oczekuje głównie efektów społecznych (liczy miejsca pracy, liczbę indywidualnych planów reintegracji, zakres usług społecznych), mniejszą uwagę kładąc na to, jak PS mają „dowieźć" te rezultaty. Natomiast silnikiem każdego przedsiębiorstwa, w tym PS jest działalność ekonomiczna, która w projektach nie jest w żaden sposób „owskaźnikowana". To powoduje znacznie mniejsze przywiązywanie uwagi, a co za tym idzie – wsparcie – działalności ekonomicznej PS.

Drugie napięcie występuje między projektowością a trwałością systemu. Środki europejskie budują zdolności regionalnych systemów wsparcia ES, lecz ich logika w perspektywie instytucjonalizacji zakłada relatywnie krótkie horyzonty. Przerwy w finansowaniu systemu wywołują brak ciągłości wsparcia dla osób chcących podjąć pracę w PS oraz dla organizacji. Wywołują rotację kadr w instytucjach otroczenia PES, głównie w OWES. Projektowość funkcjonowania systemu wsparcia ES wzmacnia koncentrowanie się na wskaźnikach, zamiast na celowości i indywidualizacji wsparcia. Trwałość systemu oraz jego ciągła specjalizacja wymaga powtarzalności cyklów gromadzenia danych, ich przetwarzania, decyzji, działania, oceny rezultatu. ROPS-y mają kompetencje, by przy wsparciu innych aktorów pola organizacyjnego (głównie skupionych w regionalnych komitetach rozwoju ES), profesjonalnie zarządzać wszystkimi elementami wymienionego cyklu.

Trzecie napięcie dotyczy relacji między programowaniem krajowym (ustawy, rozporządzenia, programy) a ich regionalną adaptacją. Jednolite prawo, wytyczne, standardy (np. pracy OWES), zasady realizacji projektów zwiększają przejrzystość, lecz też ograniczają reagowanie na specyficzne potrzeby województw i lokalnych rynków usług. ROPS-y starają się przetwarzać krajowe ramy na regionalne priorytety, nie naruszając tych pierwszych, z drugiej strony rozwijać własne rozwiązania, a następnie przekazywać regionalne doświadczenia wdrożeniowe do centrum. Przykład grantów na ekonomizację pokazuje jednak, że relacja ta pozostaje asymetryczna. Region dysponuje zdolnością do diagnozowania potrzeb, tworzenia i testowania innowacji oraz oceny ich rezultatów, lecz możliwość trwałego włączenia pożądanych rozwiązań do systemu wsparcia jest uzależniona od unijnych i krajowych ram regulacyjnych i programowych. Oznacza to, że silnej pozycji regionu w zakresie wiedzy i zdolności adaptacyjnych nie odpowiada równie silna pozycja w zakresie stanowienia reguł pola.

W świetle teorii pola organizacyjnego oraz teorii systemowej regionalny system wsparcia ES po wejściu w życie ustawy można określić jako sformalizowany i częściowo ustabilizowany (przynajmniej w Małopolsce). Role głównych aktorów są czytelne, arena przepływu informacji, oceny efektów i uzgadniania celów głównych aktorów jest ustrukturyzowana. ROPS jest formalną jednostką koordynacyjną pola, jednak jego realna pozycja zależy od jakości infrastruktury współpracy: komitetów, grup tematycznych, relacji z OWES i JST, kompetencji analitycznych oraz mechanizmów wykorzystywania ewaluacji. To, co przeszkadza w pełniejszej instytucjonalizacji systemu to projektowa logika finansowania działań głównych aktorów (OWES, ROPS), napięcia pomiędzy hybrydowym charakterem PS (łączenie misji społecznej z ekonomiczną) a wsparciem nakierowanym na osiąganie przez PS wskaźników społecznych, w mniejszym stopniu stabilizującym ich pozycje na konkurencyjnym rynku. Kolejnym źródłem napięcia jest relacja między ogólnopolską standaryzacją systemu wsparcia, wyrażoną w ustawach, wytycznych i jednolitych zasadach realizacji projektów, a potrzebą regionalnej adaptacji instrumentów do regionalnych uwarunkowań, dojrzałości regionalnego quasisektora ES i zdiagnozowanych potrzeb społecznych. W rezultacie regionalny system wsparcia ES, póki opiera się na funduszach europejskich, funkcjonuje w warunkach ograniczonej autonomii adaptacyjnej: może diagnozować potrzeby, wypracowywać i testować rozwiązania, ale ma ograniczenia związane z trwałością wypracowanych rozwiązań, które zależą przede wszystkim od krajowych reguł programowych i finansowych.

ZAKOŃCZENIE

Regionalny system wsparcia ekonomii społecznej można ujmować jako pole organizacyjne złożone z aktorów dysponujących odmiennymi kompetencjami, zasobami i źródłami legitymizacji. Samorząd województwa, działający w obszarze ekonomii społecznej, przede wszystkim przy pomocy ROPS, dysponuje mandatem koordynacyjnym, wiedzą diagnostyczną i dostępem do procesów programowania; OWES – specjalistyczną wiedzą i bezpośrednim kontaktem z PES, przedsiębiorstwami społecznymi i JST; wojewoda – kompetencjami regulacyjnymi i nadzorczymi; JST – wiedzą o potrzebach lokalnych oraz możliwością organizowania i finansowania usług; natomiast PES i przedsiębiorstwa społeczne – wiedzą praktyczną, lokalnym zakorzenieniem oraz zdolnością łączenia działalności ekonomicznej z realizacją celów społecznych. Żaden z tych aktorów nie dysponuje samodzielnie kompletem zasobów potrzebnych do osiągania celów regionalnej polityki ekonomii społecznej.

Ustawa o ekonomii społecznej wzmocniła formalizację pola organizacyjnego, wyraźniej określając role poszczególnych uczestników, nie stworzyła jednak hierarchii zdolnej zastąpić ich współpracę. W tym sensie formalizacja nie eliminuje *governance*, lecz tworzy ramy, w których zachodzą procesy niehierarchicznej koordynacji ww. aktorów pola za pośrednictwem działań ROPS. Szczególna rola regionalnych ośrodków polityki społecznej wynika z ich pozycji na styku różnych poziomów i logik działania. ROPS nie jest hierarchicznym centrum systemu, lecz jego koordynatorem, którego skuteczność zależy od zdolności uruchamiania zasobów innych podmiotów, organizowania wymiany informacji, tworzenia przestrzeni uzgadniania interesów oraz przekształcania rozproszonej wiedzy w rozwiązania regionalne. Regionalne komitety rozwoju ekonomii społecznej, a w Małopolsce także ich grupy tematyczne, stanowią jedną z podstawowych instytucjonalnych aren realizacji tej funkcji.

Zastosowanie perspektywy systemowej pozwala uzupełnić ten obraz o wymiar dynamiczny. Regionalny system wsparcia ES przetwarza regulacje krajowe i regionalne, zasoby finansowe, dane, potrzeby oraz doświadczenia aktorów w decyzje, programy i instrumenty wsparcia. Ich rezultaty są następnie poddawane monitoringowi i ewaluacji, a pozyskana wiedza może stawać się wejściem do kolejnego cyklu programowania. Szczególne znaczenie ROPS polega w tym ujęciu na łączeniu przepływów pionowych – pomiędzy poziomem krajowym, regionalnym i lokalnym – z poziomą wymianą informacji i zasobów pomiędzy uczestnikami regionalnego pola.

W tym kontekście skuteczna koordynacja regionalna wymaga nie tylko trwałych instytucji współpracy, lecz również zdolności do wspólnego definiowania problemów, wymiany wiedzy, uzgadniania odmiennych interesów i wykorzystywania informacji zwrotnej. O jakości regionalnego systemu wsparcia ES decyduje zatem nie sama obecność poszczególnych instytucji, lecz jakość relacji między nimi oraz zdolność do przekształcania rozproszonych zasobów w skoordynowane działanie.

Na przykładzie Małopolski zdiagnozowane zostały główne napięcia koordynacji systemu wsparcia ES. Dwa z tych napięć są powiązane z regionalnymi mechanizmami finansowania systemu wsparcia ES – pierwsze dotyczy konfliktu między projektową logiką interwencji a potrzebą ciągłości wsparcia, drugie – między ponadregionalną standaryzacją zasad finansowania a zdolnością regionu do tworzenia, adaptowania i utrwalania własnych instrumentów. Trzecie napięcie wynika z hybrydowej natury przedsiębiorstw społecznych, zakładającej, że dzięki działalności ekonomicznej możliwa jest realizacja celów społecznych. System wsparcia ES koncentruje się przede wszystkim na wskaźnikach realizacji celów społecznych, przez co wsparcie działalności ekonomicznej w dłuższej perspektywie nie jest priorytetem dla systemu. Wynika to również z odgórnych regulacji dotyczących realizacji projektów finansowanych z EFS+. Podsumowując, finansowanie regionalnego systemu wsparcia ES w oparciu o unijne środki finansowe staje się nie tylko zasobem pola organizacyjnego ES, lecz także mechanizmem określającym możliwe sposoby działania jego aktorów, w tym koordynacyjnej roli ROPS, nie zawsze dopuszczając optymalizację rozwiązań.

Przeprowadzona analiza ma charakter problemowy i opiera się w dużej mierze na doświadczeniach Małopolski, dlatego nie pozwala na generalizowanie wniosków na wszystkie województwa. Dalsze badania powinny objąć porównanie regionalnych pól organizacyjnych ekonomii społecznej, w szczególności sposobów wykorzystywania ustawowego mandatu koordynacyjnego, funkcjonowania RKRES, pozycji OWES i PES oraz mechanizmów przetwarzania wiedzy i informacji zwrotnej. Pozwoliłoby to ustalić, jakie konfiguracje relacji i zasobów sprzyjają trwałej instytucjonalizacji regionalnych systemów wsparcia ES oraz osiąganiu przez nie rezultatów społecznych i ekonomicznych.

BIBLIOGRAFIA/REFERENCES

Commission of the European Communities, 2001. *European governance: A white paper*, COM(2001) 428 final.

DiMaggio, P.J., Powell, W.W. 2006. Nowe spojrzenie na „żelazną klatkę": Instytucjonalny izomorfizm i racjonalność zbiorowa w polach organizacyjnych. W: A. Jasińska-Kania, L. M. Nijakowski, J. Szacki i M. Ziółkowski, red., *Współczesne teorie socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1, 600–612.

Dorado, S., 2005. Institutional entrepreneurship, partaking, and convening. *Organization Studies*, 26(3), 385–414. https://doi.org/10.1177/0170840605050873.

Easton, D., 1957. An approach to the analysis of political systems. *World Politics*, 9(3), 383–400. https://doi.org/10.2307/2008920.

Fligstein, N., McAdam, D., 2011. Toward a general theory of strategic action fields. *Sociological Theory*, 29(1), 1–26. https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2010.01385.x.

Hausner, J., 2007. Ekonomia społeczna jako sektor gospodarki. *Ekonomia Społeczna*, 1, 9–14. Zakres stron potwierdza katalog czasopisma.

Hoffman, A.J., 1999. Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry. *Academy of Management Journal*, 42(4), 351–371. https://doi.org/10.2307/257008.

Jessop, B., 1998. The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal*, 50(155), 29–45. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107.

Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej, 2022. Załącznik do uchwały nr 212 Rady Ministrów z 26 października 2022 r.

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). Policy framework on sound public governance: Baseline features of governments that work well. OECD Publishing.

Regionalny Program Rozwoju Ekonomii Społecznej w Województwie Małopolskim do 2030 roku. Załącznik do uchwały nr 1770/23 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 19 września 2023 r.

Regulamin przyznawania środków finansowych w formie stawek jednostkowych na utworzenie i utrzymanie miejsca pracy w przedsiębiorstwie społecznym oraz wsparcia reintegracyjnego. Dostępny w: file:///C:/Users/Administrator/Downloads/Regulamin%20przyznawania%20%C5%9Brodk%C3%B3w%20finansowych%20w%20formie%20stawek%20jednostkowych%20na%20utworzenie%20i%20utrzymanie%20miejsca%20pracy%20w%20przedsi%C4%99biorstwie%20spo%C5%82ecznym%20oraz%20wsparcia%20reintegracyjnego%20-%20MOWES%20MIASTO%20KRAK%C3%93W.pdf [Dostęp: 17.10.2026].

Rhodes, R.A.W., 1996. The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x.

Rudolf, W., 2010. Koncepcja „governance" i jej zastosowanie: Od instytucji międzynarodowych do niższych szczebli władzy. *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica*, 245, 73–82.

Sałustowicz, P., 2007. Pojęcie, koncepcje i funkcje ekonomii społecznej. W: J. Staręga-Piasek, red., Ekonomia społeczna. *Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej.* Instytut Rozwoju Służb Społecznych, 21–46.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z późn. zm.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, Dz.U. 2022 poz. 1812 z późn. zm.

Wygnański, J.J., 2008. Ekonomizacja organizacji pozarządowych. *Zarządzanie Publiczne*, 1(3), 23–67.

Wytyczne dotyczące realizacji projektów z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus w regionalnych programach na lata 2021–2027. Wytyczne na lata 2021–2027 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – Portal Gov.pl.

Zarząd Województwa Małopolskiego, 2023. Regulamin Małopolskiego Komitetu Rozwoju Ekonomii Społecznej. Załącznik do uchwały nr 430/23 Zarządu Województwa Małopolskiego z 23 marca 2023 r.

Zietsma, C., Groenewegen, P., Logue, D.M., Hinings, C.R., 2017. Field or fields? Building the scaffolding for cumulation of research on institutional fields. *Academy of Management Annals*, 11(1), 391–450. https://doi.org/10.5465/annals.2014.0052.