

EKONOMIA SPOŁECZNA JAKO NARZĘDZIE PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU

Irena Lipowicz, Magdalena Małecka-Łyszczek
Radosław Mędrzycki

EKONOMIA SPOŁECZNA JAKO NARZĘDZIE PRZECIWDZIAŁANIA WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU

Irena Lipowicz, Magdalena Małecka-Łyszczek
Radosław Mędrzycki

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa „FONTES” w ramach realizacji projektu badawczego Stowarzyszenia pn. *Ekonomia społeczna jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.*

Stan prawny na 1 lipca 2024 r.

Recenzent

Dr hab. Agata Barczewska-Dziobek, prof. Uniwersytetu Rzeszowskiego

Wydawca

Izabella Małecka

Redaktor prowadzący

Dorota Lebidzińska

Opracowanie redakcyjne

Anna Kunz

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2024

ISBN 978-83-8358-915-2

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział I	
Historia prac nad ustawą regulującą ekonomię społeczną i projektem ustawy o ekonomii społecznej.....	21
1. Droga ku ustawie o ekonomii społecznej – od aktów planowania po projekt	21
2. Rządowy proces legislacyjny.....	25
3. Parlamentarny proces legislacyjny.....	39
4. Wynik prac legislacyjnych	53
5. Dotychczasowe nowelizacje	56
6. Podsumowanie i wnioski.....	57
Rozdział II	
Ekonomia społeczna w ujęciu regulacji międzynarodowych	59
1. Zagadnienia ogólne	59
2. Cele zrównoważonego rozwoju a ekonomia społeczna	59
3. „Promowanie gospodarki społecznej i solidarnej na rzecz zrównoważonego rozwoju” (A/RES/77/281)	63
4. Rola organów Rady Europy w międzynarodowym dyskursie o ekonomii społecznej.....	66
5. Rekomendacja OECD	68
6. Podsumowanie i wnioski.....	70

Rozdział III

Ekonomia społeczna w prawie i polityce

organów Unii Europejskiej	73
1. Zagadnienia ogólne	73
2. Ekonomia społeczna w dokumentach organów unijnych.....	81
2.1. Parlament Europejski.....	81
2.2. Komisja Europejska.....	93
2.3. Rada Unii Europejskiej.....	96
2.4. Organy doradcze Unii Europejskiej (Europejski Komitet Regionów i Europejski Komitet Społeczno-Ekonomiczny)	98
3. Podsumowanie i wnioski.....	104

Rozdział IV

Ekonomia społeczna jako innowacyjne narzędzie do rozwiązywania problemów związanych z dysfunkcjami na poziomie wspólnot samorządowych

na poziomie wspólnot samorządowych	107
1. Związek koncepcji ekonomii społecznej z problematyką wykluczenia społecznego	107
2. Personalistyczne fundamenty ekonomii społecznej	120
3. Inkluzywny walor ekonomii społecznej	124
4. Wspólnoty samorządowe jako fundament dla wzrostu i rozwoju koncepcji ekonomii społecznej	132
4.1. Powiązanie koncepcji ekonomii społecznej z zasadą pomocniczości	134
4.2. Powiązanie koncepcji ekonomii społecznej z procesami innowacyjnymi na poziomie samorządów.....	141
4.3. Powiązanie koncepcji ekonomii społecznej z kapitałem społecznym	143
4.4. Powiązanie koncepcji ekonomii społecznej z globalizacją	149
5. Podsumowanie i wnioski.....	151

Rozdział V**Ekonomia społeczna wobec zmieniających się****potrzeb społecznych** 153

1. Zagadnienia ogólne 153

2. Znaczenie sztucznej inteligencji dla rozwoju ekonomii
społecznej 1653. *Silver economy* 166

4. Podsumowanie i wnioski 168

Zakończenie i wnioski 171**Bibliografia** 175

WSTĘP

Ekonomia społeczna, zyskująca stale na znaczeniu, stanowi ważny zwiastun pewnej głębszej zmiany dokonującej się aktualnie w praktyce politycznej i naukach społecznych. Kryzysy gospodarcze i piętrzące się wyzwania społeczne – ściśle z nimi związane – wyznaczają kres przekonaniu o odrębności zagadnień funkcjonowania wolnego rynku i sfery administracji publicznej, w pewnym sensie od połowy XX wieku służebnej wobec wymagań tego rynku i skupionej stale na ułatwianiu – po 1989 roku długo postrzeganej wyłącznie pozytywnie – globalizacji. Administracji wolnego świata, której wzorem miała być administracja korporacyjna łącznie z jej pewnym – nieodłącznym dla korporacji – bezwzględny podejściem do osiągnięcia celu głównego, w tym przypadku maksymalizacji zysku nawet kosztem pracowników. Nawet jeżeli konstytucyjne cele polskiej administracji były inne i pozostały nimi: dobro wspólne, interes publiczny, to ten rys bezwzględności w rozwiązywaniu ludzkich problemów pozostał w teorii jako dopuszczalna cecha działania nowoczesnego państwa. Takie było np. rzeczywiste społeczne oblicze teoretycznego kierunku New Public Management, zasadnie, jak widzimy dzisiaj, traktowanego nieufnie przez klasyczną naukę prawa administracyjnego.

Z jednej strony bowiem bardzo długo postrzegano globalizację w jednoznacznie pozytywnych kategoriach, a przesuwanie produkcji (prostych do wyprodukowania towarów) do krajów, w których jej koszty są dużo niższe – jako racjonalizację rozwoju gospodarczego, a nawet (ten argument przytaczano rzadziej i ciszej) zaoszczędzenie ważnych zasobów środowiska i przerzucenie kosztów eksploatacji tego środowiska na kraje biedniejsze. Ukoronowaniem tego sposobu myślenia był

występujący stale eksport śmieci oraz masowe przesyłanie do krajów biedniejszych – zwanych eufemistycznie krajami „rozwijającymi się” – na przykład zużytej odzieży, co pozwalało zaoszczędzić na kosztach recyklingu. Wydawało się, że zachowanie w danym kraju tylko czystych technologii i miejsc pracy dla wysoko kwalifikowanych pracowników, w tym w sektorze usług finansowych, stanowi tego kraju jednoznacznie pozytywny rozwój. Osobami wykluczonymi miała natomiast zająć się pomoc społeczna działająca w sprawnym, konkurencyjnym systemie zasiłków i profesjonalnych domów opieki. Zapominając o miejscach pracy dla zagrożonych wykluczeniem, ignorowano także ich potrzeby afiliacji i przynależności, pomijając przede wszystkim poszanowanie godności człowieka, od dawna w naszej kulturze związanej z pracą, o ile tylko dana osoba jest w stanie pracę wykonywać. Długo sądzono także, że taką globalizacją da się sterować, że będzie można jej używać w sposób instrumentalny.

Na naszych oczach ten paradygmat rozwoju ulega załamaniu: przesunięcie produkcji „prostszej” do innych, odległych krajów, oprócz skutków gospodarczych i zmniejszenia bezpieczeństwa ekonomicznego, które tak mocno odczuliśmy podczas pandemii, pozbawiło pracy osoby, które chcą i mogą pracować, ale ich kwalifikacje wystarczają do wykonywania prac mniej skomplikowanych. Ze względu na przesuwanie w skali globalnej produkcji przemysłowej osobom takim pozostają jedynie usługi, w których konkurencja zaostrzała się coraz bardziej, prowadząc do pauperyzacji najsłabszych na rynku pracy. Epoka globalizacji przemieniła głównie z powodów geopolitycznych; wielkie regiony gospodarcze świata zamykają się obronnie, zaczynają chronić swoją strategiczną produkcję, aby zmniejszyć związaną z tym zależność polityczną od dostaw wrażliwych towarów, na przykład komponentów danego leku czy podzespołów elektronicznych.

Proces przesuwania usług do krajów o niższych płacach nastąpił z kolei w ślad za procesem przenoszenia produkcji przemysłowej; kryzysem zatrudnienia i kwalifikacji zostały więc stopniowo objęte coraz wyżej wykształcone warstwy społeczne. Te burzliwe zmiany gospodarcze stanowią dopiero prelude do głębokiego kryzysu dotychczasowego modelu produkcji i ogólnie gospodarki, związanego z masową cyfryzacją

Rozdział I

HISTORIA PRAC NAD USTAWĄ REGULUJĄCĄ EKONOMIĘ SPOŁECZNĄ I PROJEKTEM USTAWY O EKONOMII SPOŁECZNEJ

1. Droga ku ustawie o ekonomii społecznej – od aktów planowania po projekt

Na mocy zarządzenia Prezesa Rady Ministrów nr 141 z 15.12.2008 r. powołany został Zespół do spraw Rozwiązań Systemowych w zakresie Ekonomii Społecznej (pierwsze posiedzenie odbyło się 13.03.2009 r.), którego celem było m.in. przygotowanie projektu ustawy regulującej sferę przedsiębiorczości społecznej. W skład Zespołu wchodził przedstawiciele administracji rządowej, organizacji społecznych, Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej, Prezes Ogólnopolskiego Związku Rewizyjnego Spółdzielni Socjalnych oraz przedstawiciele świata nauki z Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Powołano również grupy tematyczne, w tym grupę ds. przygotowania projektu ustawy o przedsiębiorczości społecznej, której przewodniczyła przedstawicielka Stałej Konferencji Ekonomii Społecznej¹.

¹ <https://publicystyka.ngo.pl/ruszyl-y-prace-zespo-lu-ds-roz-wiazan-systemowych-w-zakresie-ekonomii-spo-lecznej> (dostęp: 28.06.2024).

Uchwałą nr 61 Rady Ministrów z 26.03.2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020”² w punkcie dotyczącym wspierania rozwoju przedsiębiorczości społecznej i innych form przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i zawodowemu, w tym różnorodnych form samopomocy wskazano, że dla dalszego rozwoju ekonomii społecznej ważna jest ustawa o przedsiębiorczości społecznej, która „stworzy możliwość starania się o status przedsiębiorcy społecznego, co będzie potwierdzeniem, że dany podmiot, prowadząc działalność gospodarczą, realizuje konkretne cele społeczne” (s. 52).

W uchwale nr 164 Rady Ministrów z 12.08.2014 r. w sprawie przyjęcia programu „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”³ powołano się na zapisy uchwały nr 61 w sprawie przyjęcia ustawy regulującej status przedsiębiorstwa społecznego. Również w załączniku nr 1 „Wskaźniki osiągnięcia rezultatów na poziomie działań w Priorytecie II. Działania regulacyjne w zakresie ekonomii społecznej” (Działanie II.1) jako wskaźnik realizacyjny wskazano: „Liczba ustaw regulujących status przedsiębiorstwa społecznego” – „przyjęta w 2014 r. ustawa regulująca status przedsiębiorstwa społecznego”. Po zmianach KPRES w 2019 r.⁴ ponownie przewidziano stworzenie ustawy o ekonomii społecznej i solidarnej, która miała „kompleksowo regulować sferę ekonomii społecznej i solidarnej”. W uchwale obowiązującej od 3.12.2022 r. stwierdzono, że: „Ostateczny kształt rozwiązań w zakresie statusu przedsiębiorstwa społecznego, instrumentów wsparcia zatrudnienia w tych podmiotach, a także katalogu osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, został określony w u.e.s.”⁵

² M.P. poz. 378.

³ M.P. poz. 811 (obowiązująca do 27.02.2019 r.) – postępowanie w tej mierze zostało dostrzeżone przez Parlament Europejski, który stwierdził w rezolucji: „z zadowoleniem przyjmuje fakt, że cztery państwa członkowskie UE (Belgia, Francja, Hiszpania i Portugalia) posiadają krajowe przepisy w sprawie gospodarki społecznej i solidarnej, że **Polska** uruchomiła strategię na rzecz rozwoju gospodarki społecznej i solidarnej, a w Rumunii debatuje się nad przyjęciem przepisów regulujących gospodarkę społeczną i solidarną [podkr. aut.]” – rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10.09.2015 r. w sprawie przedsiębiorczości społecznej w zwalczaniu bezrobocia (Dz.Urz. UE C 316 z 2017 r., s. 224).

⁴ M.P. poz. 214 (obowiązująca od 28.02.2019 r. do 2.12.2022 r.).

⁵ M.P. poz. 1171.

Uchwałą nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)⁶ przyjęto średniookresową strategię rozwoju kraju. W punkcie „Wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem oraz zapewnienie spójności działań na rzecz integracji społecznej” (Cel Szczegółowy II – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, obszar: spójność społeczna) wśród działań do 2020 r. przewidziano: „**Rozpoczęcie prac legislacyjnych** związanych z przygotowaniem projektu ustawy kompleksowo regulującej sferę ekonomii społecznej, w tym zasady udziału podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań publicznych [podkr. aut.]”. Nie były to jedyne „kompleksowe” zmiany, gdyż w działaniach do 2020 r. uwzględniono również „Uspójnienie systemu programowania i realizacji polityki integracji społecznej (różnych szczebli), w tym m.in. zmian[ę] modelu funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, szersze wykorzystywanie aktywizacji zawodowej w podmiotach reintegracyjnych (WTZ, CIS, KIS), większy udział podmiotów ekonomii społecznej w realizacji zadań i usług, w celu skuteczniejszej aktywizacji zawodowej uczestników zajęć rehabilitacyjnych i reintegracyjnych oraz lepsze adresowanie pomocy i egzekwowanie warunków jej udzielania”⁷.

Według strony rządowej: „Przygotowanie projektu ustawy o ekonomii społecznej prowadzone było od 2016 r. w ramach szeroko rozumianego dialogu, w tym z partnerami tworzącymi sektor ekonomii społecznej. Kluczowym forum tego dialogu był Krajowy Komitet Rozwoju Ekonomii Społecznej (KKRES), będący organem pomocniczym Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, w którego pracach uczestniczą przedstawiciele sektora pozarządowego, w tym przedstawiciele Rady Działalności Pożytku Publicznego, administracji rządowej i samorządowej, świata nauki, sektora finansowego oraz partnerzy społeczni.

Prace prowadzone były w ramach grup tematycznych KKRES, w szczególności Grupy ds. prawnych i Grupy ds. strategicznych i programo-

⁶ M.P. poz. 260.

⁷ Załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z 14.02.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260), s. 125.

wych. Uchwałą nr 4 z 26.04.2017 r. KKRES rekomendował Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wstępny projekt założeń do ustawy, mający na celu wskazanie głównych kierunków i zagadnień oraz propozycji możliwych rozwiązań prawnych związanych z przygotowaniem regulacji ustawowej dotyczącej sektora ekonomii społecznej i solidarnej⁸.

Projekt powstawał w formie dialogu z zainteresowanymi środowiskami, w tym m.in. w ramach czterech spotkań makroregionalnych w 2019 r. oraz ogólnopolskiego spotkania konsultacyjnego dla przedsiębiorców społecznych, które odbyło się 17.07.2019 r., czterech konferencji konsultacyjnych w 2020 r. oraz IV Ogólnopolskiego Forum Ekonomii Społecznej i Solidarnej⁹. Niemniej należy nadmienić, iż podczas procesu konsultacji publicznych i opiniowania środowisko organizacji pozarządowych podnosiło uwagi o słabej współpracy w trakcie wypracowywania kształtu projektu ustawy.

W kontekście prac nad projektem ustawy nie można nie wspomnieć o prawnych podstawach funkcjonowania pełnomocnika rządu do spraw ekonomii społecznej i solidarnej, powołanego rozporządzeniem Rady Ministrów z 30.12.2019 r.¹⁰ Pełnomocnikiem był sekretarz stanu albo podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia do jego zadań należało:

- 1) projektowanie rozwiązań służących reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz realizacją usług społecznych;
- 2) tworzenie ram strategicznych, programowych i prawnych sprzyjających rozwojowi ekonomii społecznej i solidarnej;
- 3) podejmowanie działań mających na celu zwiększenie udziału podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej w realizacji zadań publicznych, w tym usług społecznych oraz stosowanie społecznych aspektów w zamówieniach publicznych;

⁸ MRiPS, *Raport z konsultacji projektu ustawy o ekonomii społecznej (UD 185)*, Warszawa 2021, s. 2.

⁹ MRiPS, *Raport z konsultacji projektu...*, s. 3.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.12.2019 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw ekonomii społecznej i solidarnej (Dz.U. poz. 5).

- 4) opiniowanie projektów aktów prawnych i innych dokumentów rządowych w zakresie ich wpływu na rozwój ekonomii społecznej i solidarnej;
- 5) upowszechnianie, promocja i edukacja w obszarze ekonomii społecznej i solidarnej.

Instytucję rzecznika zniesiono 19.11.2020 r. na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 9.11.2020 r. w sprawie zniesienia Pełnomocnika Rządu do spraw ekonomii społecznej i solidarnej¹¹.

2. Rządowy proces legislacyjny

„W lutym 2021 r. projekt ustawy został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (numer w wykazie UD185)”¹².

Wnioskodawcą projektu ustawy o ekonomii społecznej był minister rodziny i polityki społecznej. Pierwotny projekt ustawy zamieszczony na stronie RCL pochodził z 12.05.2021 r. i składał się z 83 artykułów zamieszczonych w pięciu działach. Kolejne projekty w procesie rządowym utrzymały zasadniczo pierwotną liczbę artykułów i działów. Są to projekty z 2.12.2021 r., 21.01.2022 r., 18.02.2022 r., 21.04.2022 r., 10.05.2022 r. i 13.05.2022 r. Zgodnie z protokołem ustaleń nr 23/2022 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 7.06.2022 r. RM zdecydowała o skierowaniu dokumentu do Sejmu (druk sejmowy nr 2321, IX kadencja Sejmu), upoważniając Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej do prezentowania stanowiska rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych (RM-000-23-22)¹³.

Uchwycenie ogólnych zmian w strukturze tekstu prawnego podczas rządowych prac legislacyjnych jest pożądane, ponieważ pokazuje ogólne zmiany koncepcji regulacyjnych. Ze względu na niewielkie zmiany

¹¹ Dz.U. poz. 2039.

¹² MRiPS, *Raport z konsultacji projektu...*, s. 3.

¹³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12346902/12788736/12788741/dokument563346.pdf> (dostęp: 11.04.2024).

Książka przedstawia zagadnienia powstania ustawy o ekonomii społecznej, a także filozoficzno-prawne podstawy ekonomii społecznej oraz jej wpływ na wspólnotę stojącą przed wyzwaniami współczesności. Porusza również wątki międzynarodowe i ponadnarodowe związane z ekonomią społeczną. Analiza powyższych kwestii prowadzona jest z wykorzystaniem inspiracji zaczerpniętych z metody Fontes, polegającej na systematycznym, ukierunkowanym i zamierzonym obserwowaniu zjawisk społecznych i ich skutków.

Opracowanie przeznaczone jest dla przedstawicieli administracji rządowej i samorządowej, szczególnie dla pracowników urzędów marszałkowskich i pomocy społecznej. Powinni po nią sięgnąć pracownicy naukowcy wydziałów prawa i administracji oraz studenci kierunków: prawo, administracja i praca socjalna.

„Niewątpliwym walorem opracowania jest jego praktyczne znaczenie i możliwość wykorzystania zawartych w nim treści jako swoistego przewodnika w planowaniu i realizacji działań na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – tak przez przedstawicieli sektora obywatelskiego, jak również administracji (w szczególności jednostek samorządu terytorialnego), zwłaszcza w dobie zmieniających się warunków polityczno-gospodarczych i pojawieniu się nowych wyzwań”.

*z recenzji dr hab. Agaty Barczewskiej-Dziobek,
profesor Uniwersytetu Rzeszowskiego*

Irena Lipowicz – profesor doktor habilitowana nauk prawnych; wieloletni pracownik badawczo-dydaktyczny; była Rzecznik Praw Obywatelskich; w latach 1991–2000 posłanka na Sejm, m.in. przewodnicząca komisji samorządu terytorialnego, współtwórczyni konstytucyjnych gwarancji ochrony danych osobowych; ceniona w Polsce i za granicą autorka licznych prac z zakresu prawa administracyjnego, w tym podręczników akademickich.

Magdalena Małecka-Łyszczek – doktor habilitowany nauk prawnych; profesor uczelni – Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie; autorka wielu opracowań i ekspertyz z zakresu ekonomii społecznej w tym *Współpraca administracji publicznej z podmiotami ekonomii społecznej*; członkini zespołu redakcyjnego „Social Entrepreneurship Review”; współredaktorka i współautorka komentarza do ustawy o ekonomii społecznej.

Radosław Mędrzycki – doktor habilitowany nauk prawnych, profesor uczelni – Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; pracownik badawczo-dydaktyczny; specjalista w zakresie prawa socjalnego i aksjologii prawa administracyjnego; autor opracowań i komentarzy z dziedziny prawa administracyjnego.



9788383589152 W01P01

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-8358-915-2



9 788383 589152



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

CENA 179 ZŁ (W TYM 5% VAT)