

Jolanta Blicharz

ORCID: 0000-0002-4581-8629

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.32.5>

## Teoretycznoprawne aspekty wykluczenia społecznego

**JEL Classification:** K15, K23, K29

**Słowa kluczowe:** wykluczenie społeczne, ubóstwo, ekonomia społeczna, reintegracja społeczna, reintegracja zawodowa

**Keywords:** social exclusion, poverty, social economy, social reintegration, professional reintegration

**Abstrakt:** Wielowymiarowa dynamiczna natura wykluczenia społecznego wymaga adekwatnych narzędzi do regulowania przebiegu monitorowania i usuwania przyczyn oddziaływania prewencyjnego. Wymaga zintegrowanych działań, uwzględniających odpowiednie aspekty społeczne, ekonomiczne i polityczne czynników generujących wykluczenie.

### Theoretical and legal aspects of social exclusion

**Abstract:** The multidimensional and dynamic nature of social exclusion requires (an) adequate tool(s) for regulating the course of monitoring and eliminating causes of preventive action. It requires integrated actions which take into account the relevant social, economic, and political factors generating exclusion.

### Wstęp

Termin „wykluczenie społeczne” (ekskluzja społeczna) znajduje swoje oparcie przede wszystkim w debatach politycznych, ale i w dyskusjach naukowych. Powyższe określenie bierze się z wszelkiego typu nierówności, które mogą być przyczynami różnego typu dyskryminacji, a polega na swoistej izolacji z życia społecznego osób niepasujących do rozpowszechnionych norm<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zob. M.J. Sobczak, *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź 2016, s. 9–14.

Do przyczyn teoretycznego zainteresowania wykluczeniem społecznym należy ustosunkowanie się do procesów dezintegracji społecznej, której główną przyczyną jest właśnie wykluczenie, obejmujące bezdomnych, bezrobotnych, niepełnosprawnych, ze wszystkich warstw i klas społecznych, bez względu na wiek, płeć i wykształcenie. Prowadzi to do osłabienia możliwości uczestniczenia w „normalnym” życiu społecznym, a w konsekwencji do izolacji i napiętnowania społecznego<sup>2</sup>. Rozwiązanie tego problemu nie jest łatwe. Rozległa sfera wolności, przy wyraźnych niedostatkach ładu demokratycznego, a także kreowane w imię większej efektywności ekonomicznej społeczeństwa ryzyko powoduje, że zarówno przegrani, jak i wygrani są siłami destabilizującymi cały system społeczny<sup>3</sup>. Ostrość tych sporów, zagrożenia dla jednostki domagają się nadal zastosowania adekwatnych mechanizmów ochronnych. Są one wpisane w naturę instrumentów zabezpieczających funkcjonowanie instytucji demokratycznych.

W praktyce działania w walce z wykluczeniem społecznym muszą być połączone z szerokim zestawem polityk społecznych, łącznie z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego oraz polityk rodzinnych<sup>4</sup>. Głównym celem aktywnej polityki w sferze zwalczania wykluczenia społecznego jest stwarzanie osobom nim zagrożonym możliwości uzyskania szans i zasobów, potrzebnych do pełnego uczestnictwa w życiu ekonomicznym, społecznym i kulturalnym oraz uzyskania odpowiedniego poziomu życia w danym społeczeństwie<sup>5</sup>. Generalnie jest to oczywiście w dużym stopniu uzasadnione, albowiem wykluczeniem społecznym dotknięci są na przykład ludzie starsi, dzieci, niepełnosprawni<sup>6</sup>. Ważną rolę w tym względzie należy przypisać organizacjom pozarządowym oraz podmiotom ekonomii społecznej o celach reintegracyjnych (spółdzielniom socjalnym) oraz wyspecjalizowanym instytucjom (centrom integracji społecznej i klubom integracji społecznej). Podmioty tego typu stwarzają szansę powrotu na rynek pracy osobom z grup słabszych i marginalizowanych, a ponadto, jak się wydaje, to one mogą stać się jednym z głównych dostarczczyeli wielu usług społecznych.

<sup>2</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, oprac. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003, s. 212.

<sup>3</sup> Zob. J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 2009, s. 170, 215.

<sup>4</sup> Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Warszawa 2013, s. 3.

<sup>5</sup> Por. B. Szatur-Jaworska, *Uwagi o ekskluzji i inkluzji na przykładzie polityki społecznej wobec ludzi starych*, [w:] *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza — uwarunkowania — kierunki działań*, red. J. Grotowska-Leder, K. Faliszek, Toruń 2005, s. 64.

<sup>6</sup> Por. K. Faliszek, *Ekskluzja i inkluzja — dwie strony tego samego problemu?*, [w:] *ibidem*, s. 49.

## 1. Istota wykluczenia społecznego

Można wprawdzie powiedzieć, że wykluczenie społeczne wśród niektórych grup społecznych powiązane jest z nieposzanowaniem podstawowych praw. Być może z tych właśnie powodów próba znalezienia rozwiązania w tej kwestii powinna być jednym z ważniejszych zadań, podejmowanych nie tylko w obrębie nauk socjologicznych, ale może przede wszystkim w obszarze refleksji prawnej, etycznej i politycznej.

Przeгляд poglądów co do przyczyn wykluczenia społecznego pozwala w pewnym przybliżeniu na ustalenie ich wspólnego mianownika. Istnieje zgoda, że występują one zarówno w sferze ekonomicznej (ubóstwo jako stan wykluczający prowadzenie społecznie akceptowanego sposobu życia) oraz produkcji (bezrobocie jako element ekskluzji), jak i spójności społecznej (brak rodziny, izolacja społeczna itp.)<sup>7</sup>. Inne przyczyny to na przykład niepełnosprawność czy przekonania religijne<sup>8</sup>. Z tego względu grupami społecznymi najczęściej zagrożonymi ekskluzją społeczną są: bezrobotni, ludzie fizycznie niepełnosprawni, mający problemy w sferze zdrowia psychicznego, nadużywający narkotyków i alkoholu,

<sup>7</sup> W 2001 roku przez Radę, Parlament i Komisję Europejską uzgodniony został Wspólnotowy program na rzecz walki z wykluczeniem społecznym na lata 2002–2006. Jego celem jest wsparcie współpracy pomiędzy krajami Unii Europejskiej i zwiększenie skuteczności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Polska zgłosiła gotowość przystąpienia do programu, w czego efekcie podjęła pracę nad przygotowaniem Memorandum w sprawie integracji społecznej (*Joint Inclusion Memorandum* — JIM), Narodowej strategii integracji społecznej oraz Krajowego planu działania na rzecz integracji społecznej. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów w 2003 roku Zespół Zadaniowy do spraw Reintegracji Społecznej opracował dokument pod tytułem Narodowa strategia integracji społecznej dla Polski. Autorzy tego dokumentu podjęli próbę dokonania całościowej analizy sytuacji społecznej w Polsce, wskazania priorytetowych problemów oraz dobrych praktyk na rzecz inkluzji osób i grup.

<sup>8</sup> Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 212–213. W Narodowej strategii integracji społecznej dla Polski przyjmuje się z kolei, że „wykluczenie społeczne jest powiązane w sposób istotny z występowaniem ubóstwa. Jednak nie da się postawić znaku równości między zjawiskiem ubóstwa a wykluczeniem społecznym. Osoby ubogie nie muszą być wykluczone i odwrotnie — osoby wykluczone niekoniecznie są ubogie. Wobec ubóstwa stosowane są różne miary, ponadto ocenie ulega również głębokość tego zjawiska (*poverty depth*). I tak np. kategoria minimum egzystencji jest kategorią wskazującą na bardzo silną deprawację potrzeb materialnych i jeżeli ktoś pozostaje długotrwale w takiej sytuacji, to zagrożony jest nie tylko wykluczeniem społecznym, lecz także poważnymi zakłóceniami natury egzystencjalnej (rozwoju biologicznego). Z kolei kategoria ubóstwa relatywnego nie musi prowadzić do wykluczenia społecznego. Oznacza ona pogorszenie relatywnej pozycji przez wzrost zróżnicowanie dochodów. W tym przypadku istotna jest analiza głębokości tego ubóstwa; odległości pozycji analizowanego przypadku od poziomu przeciętnego czy typowego”, dokument przygotowany przez Zespół Zadaniowy do Spraw Reintegracji Społecznej, któremu przewodniczył Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Jerzy Hausner. Zespół został powołany 14 kwietnia 2003 roku przez Prezesa Rady Ministrów — Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Ministerstwo Polityki Społecznej, Zespół Zadaniowy do spraw Reintegracji Społecznej, Warszawa 2004, s. 23.

ludzie ubodzy, mniejszości etniczne itp. Ekskluzja społeczna jako zjawisko uniwersalne i relatywne dotyczy wszelkich typów społeczeństw i kultur; występuje w takich obszarach życia społecznego, jak: rynek pracy, edukacja, zdrowie, opieka społeczna, bezdomność, udział w życiu społeczności lokalnych. Oznacza to ograniczenie dostępu do dóbr i usług, instytucji i praw.

Z tych uwag wynika, że wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym, obejmującym swym zakresem nie tylko ubóstwo czy brak zatrudnienia, lecz także załamania więzi społecznej i poczucie izolacji, które prowadzi niekiedy nawet do utraty tożsamości<sup>9</sup>. Stwierdzenie to, aby mogło sprostać wymogom praktyki, wymaga dalszej analizy. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że choć wykluczenie społeczne często utożsamiane jest z ubóstwem, to jednak pomiędzy tymi zjawiskami nie można postawić znaku równości, mimo że w dużym stopniu się pokrywają, zwłaszcza na płaszczyźnie ekonomicznej<sup>10</sup>. W pewnym skrócie można wskazać, że osoby ubogie nie muszą być wykluczone i na odwrót — osoby wykluczone nie zawsze pozbawione są odpowiednich środków do zaspokojenia potrzeb, a ich wykluczenie ma często pozaekonomiczny charakter<sup>11</sup>.

W świetle obowiązującej ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym<sup>12</sup> należy również uznać, że ubóstwo jest jedną z przyczyn wykluczenia społecznego. Przede wszystkim intencją ustawodawcy w trybie art. 1 ust. 2 cytowanej ustawy było stworzenie definicji możliwie pojemnej podmiotowo, obejmującej (bezdomnych, uzależnionych od alkoholu, uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, uchodźców realizujących indywidualny program integracji oraz osób niepełnosprawnych), którzy podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

Takie ujęcie rodzi jednak pewne problemy. Sformułowanie „uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym” różni się od przyjmowanego w doktrynie stanowiska, że ograniczenie uczestnictwa jednostek występuje w ramach trzech obszarów: ekonomicznego, politycznego i społecznego. Nietrudno zauważyć, że wykluczenie z partycypacji ekonomicznej oznacza nieuczestniczenie w procesie produkcji i w sferze konsumpcji. Aspekt polityczny z kolei dotyka kwestii nieuczestniczenia w strukturach kształtowania

<sup>9</sup> Por. S. Golinowska, P. Broda-Wysocki, *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa 2005, s. 33–37.

<sup>10</sup> Zob. S. Kalinowski, *Przejawy wykluczenia społecznego*, <https://liberte.pl/przejawy-wykluczenia-spoecznego/> (dostęp: 29.03.2020).

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 176.

i podejmowania decyzji politycznych, natomiast społeczny — niedostatku kontaktów społecznych zarówno na poziomie rodziny, jak i wspólnoty lokalnej<sup>13</sup>.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że sposób postrzegania i definiowania wykluczenia społecznego jest ściśle powiązany z krajem, z dominującą ideologią polityczną i wieloma innymi czynnikami. Można by przyjąć, że źródło wykluczenia społecznego tkwi na przykład w niewydolności lub braku instytucji publicznych i obywatelskich, przez co jednostki (grupy) nie mają możliwości działania lub też są silnie ograniczone w próbach podejmowania aktywności społecznej. Albo też państwo poprzez system opiekuńczy wpływa na zmniejszenie zdolności radzenia sobie w życiu i odpowiedzialności jednostek, stając się podmiotem wykluczającym. Niekiedy też państwo jest gwarantem minimalizacji nierówności społecznych do takiego poziomu, który zapewnia wszystkim jednostkom godziwe warunki życia<sup>14</sup>.

Jest zapewne interesującym spostrzeżeniem, że wśród teoretyków, zajmujących się problematyką ekskluzji społecznej, termin „wykluczenie społeczne” jest bardziej politycznie poprawny niż „ubóstwo”, które już nie tylko odnosi się do krajów Trzeciego Świata, ale także do własnego społeczeństwa<sup>15</sup>. Nie można nie zgodzić się w tym względzie z dość sugestywną wypowiedzią K. Frieske, że: „bieda jest terminem politycznie niewygodnym, jej opisywanie zaś narusza miłe przekonanie o tym, że uniwersalizacja praw socjalnych właściwie problem ubóstwa rozwiązuje [...]”<sup>16</sup>.

Współczesna nauka wypracowała wielość definicji. Stawiane jest pytanie, czy ubóstwo to „stan warunków bytowych, który uniemożliwia lub w istotnym stopniu utrudnia spełnianie podstawowych funkcji życiowych”<sup>17</sup> (ujęcie absolutne), czy też stan naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej, wynikający z nadmiernego dystansu między poziomem życia poszczególnych grup ludności (ujęcie względne)<sup>18</sup>. Zwolennicy podejścia absolutnego, między innymi E.J. Mishan, przyjmują jako kryterium ubóstwa warunki materialne, niezapewniające zaspokojenia minimum biologicznego jednostki (zdolności przeżycia w zdrowiu)<sup>19</sup>. Z kolei zwolennicy interpretacji ubóstwa jako zjawiska względnego (na przykład

<sup>13</sup> Zob. R. Kruska, *Wykluczenie społeczne — rys interpretacyjny i użyteczność badawcza*, „Kultura i Edukacja” 2008, nr 1 (65), s. 42.

<sup>14</sup> Szerzej *ibidem*, s. 53.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> K. Frieske, *Wprowadzenie: pesymistyczne wnioski teoretycznych komplikacji*, [w:] *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, red. K. Frieske, Warszawa 2004, s. 14.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 180.

<sup>18</sup> Zob. A. Radziewicz-Winnicki, *Społeczeństwo w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004, s. 50.

<sup>19</sup> Twórcami podejścia absolutnego byli C. Booth i B.S. Rowntree, w późniejszym okresie na przykład M. Orshansky i E.J. Mishan. Szerzej na ten temat T. Panek, J. Podgórski, A. Szulc, *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Warszawa 1999, s. 10–11.

J.K. Galbraith) utożsamiają je z występowaniem rozpiętości w poziomie zaspokajania potrzeb w różnych warstwach społeczeństwa<sup>20</sup>.

Ogólnie rzecz ujmując, ubóstwo jest jedną z przyczyn ekskluzji, będącej ryzykiem stale obecnym w społeczeństwach liberalnych<sup>21</sup>. Jakkolwiek praca uznawana jest za najlepszą ochronę przed ubóstwem (pod warunkiem że realne wynagrodzenie wystarcza na zaspokojenie potrzeb wszystkich członków gospodarstwa domowego), to jednak często problemem staje się płaca zbyt niska w stosunku do tych potrzeb, a one same mogą być większe, na przykład ze względu na choroby przewlekłe czy niepełnosprawność.

Charakterystyczne są też z tego punktu widzenia różne kategorie wykluczenia. Mianowicie wskazuje się na tak zwane wykluczenie strukturalne (wyznaczone między innymi przez miejsce zamieszkania, niskie kwalifikacje, niski dochód), wykluczenie fizyczne (powodowane starszym wiekiem czy na przykład złym stanem zdrowia), wykluczenie cyfrowe (nierówności w dostępie do internetu, intensywności jego wykorzystania oraz wiedzy o sposobach szukania informacji)<sup>22</sup>, a także wykluczenie prawne, które jest z reguły utożsamiane z nierównym dostępem do instytucji i urzędzeń ochrony prawnej. W literaturze zwraca się uwagę, że jest to kwalifikowany rodzaj dyskryminacji, stworzony przez prawo<sup>23</sup>. Istotne dla tej koncepcji jest zaakcentowanie problemu niekorzystania przez niektóre grupy społeczne z przyznanych im uprawnień, który jest związany między innymi z niskim poziomem świadomości prawnej, niezrozumiałością prawa, słabą informacją na temat obowiązujących przepisów prawa czy też wysokimi kosztami poradnictwa prawnego<sup>24</sup>. Warto też zwrócić uwagę na wyraźne związki pomiędzy wykluczeniem prawnym a brakiem udziału najbiedniejszych i ekskludowanych w życiu publicznym i politycznym, przede wszystkim w kontekście wpływania i korzystania przez nich z podstawowych instytucji publicznych oraz ograniczonego dostępu do władzy i do ciał decyzyjnych, co w konsekwencji prowadzi do tego, że osoby te czują się bezsilne i niezdolne wpływać na decyzje, które oddziałują na ich codzienne życie<sup>25</sup>. Niepokój wzbudza nie tylko nieznanomość rzeczywistego wymiaru problemu ekskluzji społecznej przez polityków i tworzone przez nich

<sup>20</sup> J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, New York 1970, s. 245.

<sup>21</sup> M. Winiarski wskazuje na potencjalne obszary naruszeń norm etycznych w biznesie, które mogą dotyczyć kwestii pracowniczych, jak na przykład wynagrodzenia, bezpieczeństwa, praw pracowniczych. Zob. *idem*, *Etyka a zarządzanie marketingowe — wybrane problemy*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2015, nr 6, s. 194. Zob. też J. Blicharz, *Wprowadzenie do problematyki wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018, s. 21.

<sup>22</sup> Zob. D. Batorski, *Internet a nierówności społeczne*, „Studia Socjologiczne” 2005, nr 2, s. 113.

<sup>23</sup> Por. A. Kojder, *Wykluczenie prawne jako fakt społeczny*, [w:] *Prawo i wykluczenie społeczne. Studium empiryczne*, red. A. Turska, Warszawa 2010.

<sup>24</sup> Por. L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 215.

<sup>25</sup> Zob. B. Szatur-Jaworska, *op. cit.*, s. 64.

prawo, ale często niemożliwość wyartykułowania przez osoby wykluczone ich własnych oczekiwań i wpłynięcia na zmianę prawa — to w konsekwencji utrwala sytuacje życiowe jednostek wyłączonych ze społeczeństwa<sup>26</sup>.

## 2. Ochrona przed wykluczeniem społecznym. Ustawodawstwo krajowe

Ustawodawstwo polskie zawiera w ograniczonym zakresie regulacje, które odnosiłyby się do problemów związanych z ochroną przed wykluczeniem społecznym. Stan ten zapewne będzie musiał stopniowo się zmieniać pod wpływem regulacji pojawiających się na szczeblu międzynarodowym i unijnym.

Nie bez znaczenia dla ochrony przed wykluczeniem społecznym jest regulacja zawarta w art. 2 w związku z art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej<sup>27</sup>, w której zapewnienie pomocy społecznej przez podmioty administracji publicznej dotyczy między innymi osób dotkniętych ubóstwem, sieroctwem, bezdomnością, bezrobociem, niepełnosprawnością, długotrwałą lub ciężką chorobą, przemocą w rodzinie, wymagających ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, a także przejawiających braki umiejętności w przystosowaniu do życia oraz wykazujących trudności w integracji ze społeczeństwem, mających status uchodźcy, jak również dotkniętych alkoholizmem czy narkomanią oraz opuszczających zakłady karne. Chodzi tu o zaakcentowanie tej grupy osób i ich rodzin, szczególnie narażonych na zjawisko wykluczenia społecznego.

W integracyjny obszar działań, mających na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, wpisuje się ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o spółdzielniach socjalnych<sup>28</sup>. Spółdzielnie socjalne, prowadząc równolegle działalność gospodarczą oraz reintegrację społeczną i zawodową, stały się jednym z kluczowych podmiotów ekonomii społecznej oraz istotnym instrumentem polityki społecznej w zakresie aktywnej integracji i zwiększania spójności społecznej. W literaturze wskazuje się na bardzo ogólną definicję ekonomii społecznej, którą budują następujące cechy: prymat celów społecznych nad zyskiem ekonomicznym, demokratyczność (przestrzeganie spółdzielczej zasady „jeden członek, jeden głos”), elastyczność, innowacyjność (zdolność dostosowywania się do zmieniających się potrzeb społecznych i uwarunkowań ekonomicznych) oraz dobrowolne uczestnictwo — oparcie na wolontariacie, członkostwie i innych formach społecznego zaangażowania<sup>29</sup>. Warto przy tym zaznaczyć, że w polskim modelu spółdzielczości socjalnej istotny jest nie tyle rodzaj usług, ile rodzaj członkostwa. Tworzą ją

<sup>26</sup> Zob. L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 202.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1507.

<sup>28</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1205.

<sup>29</sup> Zob. J. Herbst, *Wstęp — pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej — wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, red. J. Dąbrowska, Warszawa 2008, s. 7.

w większości osoby zagrożone wykluczeniem społecznym ze względu na bezrobocie, czy niepełnosprawność, które mają trudności w znalezieniu pracy.

W uproszczeniu można powiedzieć, że pojęcie ekonomii społecznej odnosi się do wszelkich form aktywności społecznej, związanych w jakiś sposób z działalnością ekonomiczną, nawet jeśli jest to działalność o zakresie na tyle niewielkim, aby podmioty ją prowadzące nie były traktowane jak przedsiębiorstwa<sup>30</sup>.

Ten wątek rozumowania znalazł się także w wytycznych z zakresu realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020<sup>31</sup>, w których przyjęto dość

<sup>30</sup> Ciekawie rozwojowe funkcje ekonomii społecznej ujmuje Ch. Leadbeater, łącząc je z rolą społecznego przedsiębiorcy, który w krótkim okresie generuje miejsca pracy, tworzące dodatkową wartość lub powodujące oszczędności wydatków publicznych; w średnim okresie wprowadza rozwiązania, prowadzące do reformowania tradycyjnego państwa opiekuńczego; w długim okresie kreuje i spożytkowuje kapitał społeczny. Zob. *idem, The Rise of the Social Entrepreneur*, London 1997, s. 25. Warto też dodać, że w nauce Kościoła katolickiego podkreślana jest myśl, że działalność gospodarcza nie może być celem samym w sobie, lecz powinna służyć człowiekowi i nie uwłaczać jego godności. Sobór Watykański II w konstytucji *Gaudium et spes* ogłosił — teoria, która czyni z zysku wyłączną normę i ostateczny cel działalności gospodarczej, jest moralnie nie do przyjęcia. Jan Paweł II, ustosunkowując się do systemu kapitalistycznego, potępił związany z tym systemem indywidualizm oraz „prymat prawa rynku nad pracą ludzką”. Zob. *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994, s. 546. Zdaniem W. Kwaśnickiego gospodarka społeczna powinna sprzyjać godzeniu odmiennych racjonalności przypisywanych rynkowi (racjonalność alokacyjna), państwu (racjonalność dystrybucyjna) i społeczeństwu (racjonalność solidarności). Zob. *idem, Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, s. 12. W kwestii ekonomii społecznej zob. też E. Leś, *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2, s. 36–44; P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, red. J. Richardson, New York 1986; T. Cambell, *Seven Theories of Human*, Oxford 1981, s. 101–102; J. Coleman, *Social Capital in Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1988, nr 94, s. 95–120. Na temat zagadnień moralnych w polityce, kwestii obywatelskiej solidarności oraz wagi pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego zob. V. Havel, V. Klaus, P. Pithart, *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy” 7, 1996, nr 1, s. 15. Zob. też G. Skąpska, *O zasobach indywidualnych, społecznych oraz kulturowych w procesie tworzenia kapitalistycznej gospodarki*, [w:] *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, red. G. Skąpska, Kraków 2002.

<sup>31</sup> Zostały one opracowane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz.U. z 2018 r. poz. 1431, z późn. zm.). Warunki i procedury określone w wytycznych wynikają w szczególności z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku, ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne, dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.Ur. UE L 347 z 20.12.2013, s. 320 z późn. zm.); rozporządzenia



szeroki zakres podmiotów społecznych, obejmujących między innymi: spółdzielnie socjalne, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, zakłady aktywności zawodowej, warsztaty terapii zajęciowej, organizacje pozarządowe<sup>32</sup>, spółdzielnie pracy oraz spółdzielnie inwalidów i niewidomych<sup>33</sup>, koła gospodyń wiejskich<sup>34</sup> oraz zakłady pracy chronionej<sup>35</sup>.

W tym miejscu warto również przypomnieć o Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju<sup>36</sup>, będącej rozwinięciem i doprecyzowaniem działań, wynikających z Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, przyjętego uchwałą nr 164 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 roku<sup>37</sup>. Wskazano w niej na potrzebę przygotowania i realizacji projektu strategicznego pod nazwą Ekonomia Solidarności Społecznej<sup>38</sup>. Trzeba jednocześnie pamiętać, że ekonomia solidarna to część ekonomii społecznej, której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym — reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych<sup>39</sup>. Z tego wynika zarazem wniosek, że obszar ekonomii społecznej jest szerszy od zakresu ekonomii solidarnej. Przede wszystkim ekonomia społeczna jest tą sferą aktywności obywatelskiej i społecznej, która przez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy między innymi: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu<sup>40</sup>. Z tego względu obej-

---

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 470, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 289, z późn. zm.).

<sup>32</sup> Także podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1057).

<sup>33</sup> Działające na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 roku Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 275).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o kołach gospodyń wiejskich (Dz.U. z 2018 r. poz. 2212).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 426).

<sup>36</sup> Przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 roku, M.P. 2017 poz. 260.

<sup>37</sup> M.P. poz. 811.

<sup>38</sup> <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000214/O/M20190214.pdf> (dostęp: 29.03.2020).

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Kategoria ta opisywana jest wskazaniem cech wspólnych oraz zasad funkcjonowania identyfikujących różne podmioty, działające w obszarze ekonomii społecznej. Za takie zasady, wyróżniające podmioty ekonomii społecznej, uznaje się: nadrzędność celów społecznych nad celami ekonomicznymi; nadrzędność świadczenia usług dla członków, pracowników lub wspólnoty nad

muje swoim zakresem organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; koła gospodyń wiejskich; spółdzielnie pracy oraz podmioty ekonomii solidarnej. W grupie tych ostatnich (ze względu na ich istotne znaczenie w działalności reintegracyjnej) mieszczą się między innymi: spółdzielnie socjalne oraz spółdzielnie inwalidów i niewidomych; zakłady pracy chronionej; jednostki reintegracyjne (warsztaty terapii zajęciowej, zakłady aktywności zawodowej) oraz jednostki zatrudnienia socjalnego, aktywizujące osoby wykluczone społecznie (centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej<sup>41</sup>).

Warto w tym miejscu podkreślić, że instytucją wpisującą się w nurt tak zwanej ekonomii solidarnej jest zatrudnienie socjalne, czyli szczególnie rodzaj zatrudnienia, wprowadzony do polskiego systemu prawnego ustawą z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym<sup>42</sup>. Stosownie do treści art. 1 ust. 4 tej ustawy ma ono na celu zapewnienie konkretnym osobom możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych w centrach integracji społecznej i klubach integracji społecznej lub podjęcia zatrudnienia wspieranego. Zgodnie z założeniami ustawy działania podejmowane przez centra integracji społecznej mają na celu realizowanie pełnego zakresu programu zatrudnienia socjalnego, umożliwiającego walkę ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Zadania te realizowane są poprzez reintegrację społeczną, zawodową i zatrudnienie wspierane. W rozumieniu ustawy reintegracja społeczna „oznacza działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie [...] umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu” (art. 2 pkt 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym). Reintegracja zawodowa natomiast „to działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie [...] zdolności do samodzielnego świadczenia pracy na rynku pracy” (art. 2 pkt 5). Zatrudnienie wspierane z kolei „to udzielanie wsparcia o charakterze doradczym i finansowym [...] w utrzymaniu aktywności zawodowej umożliwiającej podjęcie zatrudnienia, prac społecznie użytecznych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub podjęcie działalności gospodarczej” (art. 2 pkt 8).

Do instytucji współgrających ze strategią wspierania zatrudnienia (integracji i reintegracji społecznej<sup>43</sup>) należą też zakłady aktywności zawodowej, działają-

---

kategoriami bezwzględniego zysku; autonomiczne zarządzanie i partycypacyjny proces decyzyjny; prowadzenie w sposób regularny działalności w oparciu o instrumenty ekonomiczne oraz ponoszeniu w związku z tą działalnością ryzyka ekonomicznego. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000214/O/M20190214.pdf> (dostęp: 29.03.2020).

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 176.

<sup>43</sup> Zdaniem S. Golinowskiej koncepcja inkluzji obejmuje następujące obszary: 1. działania na rzecz poprawy dostępu do zasobów materialnych i równych praw; 2. zapewnienie dostępu do edu-

ce na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>44</sup>. Tworzą one miejsca pracy dla osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności lub umiarkowanym, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną, jednocześnie przyczyniając się do społecznej reintegracji ich pracowników. Wśród podstawowych dla rozwoju ekonomii społecznej instytucji możemy wyróżnić także warsztaty terapii zajęciowej, które stwarzają osobom niepełnosprawnym, niezdolnym do podjęcia pracy, możliwość rehabilitacji społecznej i zawodowej w zakresie pozyskania lub przywracania umiejętności niezbędnych do podjęcia zatrudnienia<sup>45</sup>.

### 3. Unijna polityka w zakresie inkluzji społecznej

Unijna polityka w zakresie inkluzji społecznej, a w jej ramach działania ukierunkowane na przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, wynikają wprost z przepisów prawa pierwotnego: Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>46</sup>, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>47</sup>, a także Karty praw podstawowych<sup>48</sup>. Traktat o funkcjonowaniu UE zawiera również ramy prawne europejskiego dialogu społecznego (art. 154–155) oraz ustanawia otwartą metodę koordynacji dla Europejskiej strategii zatrudnienia (art. 145–150)<sup>49</sup>. Nawiązując do zmian wprowadzonych w prawie pierwotnym traktatem z Amsterdamu

---

kacji i pracy; 3. zapobieganie ryzyku wykluczenia oraz 4. pomoc grupom najsłabszym, najbardziej narażonym na wykluczenie, *eadem*, *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11–12, s. 8.

<sup>44</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 426.

<sup>45</sup> Zob. art. 10a ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>46</sup> Dz.U. 2004.90.864/30 Traktat o Unii Europejskiej; tekst skonsolidowany, uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony. Zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit drugi TUE Unia „zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną [...]”.

<sup>47</sup> Dz.Urz. UE 2016 C 202, s. 1. Zgodnie z art. 153 TFUE włączenie społeczne ma zostać osiągnięte całkowicie, w oparciu o współpracę nielegislacyjną — otwartą metodę koordynacji (OMK) — podczas gdy art. 19 TFUE umożliwia UE podejmowanie działania w celu walki z dyskryminacją, zarówno poprzez udzielanie ochrony prawnej potencjalnym ofiarom, jak i zapewnianie środków zachęcających.

<sup>48</sup> Dz.U. UE C 83 z 30.03.2010. Art. 34 Karty praw podstawowych UE stanowi, że „w celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”. Zob. też D. Kawiorska, A. Witoń, *Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w warunkach kryzysu — analiza empiryczna postępów państw członkowskich UE w realizacji strategii „Europa 2020”*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2017, nr 310, s. 140.

<sup>49</sup> Dz.Urz. UE C 202/13 z 7.06.2016 (wersja skonsolidowana).

(1997), traktatem z Nicei (2001) i traktatem z Lizbony (2007)<sup>50</sup>, Unia kontynuuje swoje działania, zmierzające do wzrostu gospodarczego krajów członkowskich, podejmując temat zwalczania wykluczenia społecznego jako główną przeszkodę rozwoju. W traktacie amsterdamskim wskazano obszar zainteresowania takimi politykami, jak przeciwdziałanie dyskryminacji, walka z wykluczeniem społecznym, równe traktowanie kobiet i mężczyzn w obszarze równej płacy i pracy oraz koordynacja polityki zatrudnienia<sup>51</sup>. Podczas szczytu w Lizbonie z kolei w 2000 roku wypracowano stanowisko stwierdzające, że polityka społeczna, polityka gospodarcza i polityka zatrudnienia powinny być postrzegane jako wzajemnie uzupełniające się działania. Zwrócono też uwagę, że polityka społeczna nie może być traktowana jako wynik działalności gospodarczej, ale jako jej istotny składnik<sup>52</sup>. W traktacie lizbońskim podzielono kompetencje w zakresie polityki społecznej pomiędzy Unię i państwa członkowskie, uwzględniając przy tym wymagania, związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnieniem odpowiedniej ochrony socjalnej, wysokim poziomem kształcenia, szkolenia, ochrony życia ludzkiego oraz zwalczaniem wykluczenia społecznego<sup>53</sup>.

Nowe ramy współpracy między krajami UE stworzyła otwarta metoda koordynacji (OMK). Dotyczy ona dwóch dziedzin: strategii zatrudnienia oraz polityki ochrony socjalnej i włączenia społecznego. OMK, która powstała pierwotnie w latach dziewięćdziesiątych jako część polityki zatrudnienia i procesu luksemburskiego, została zdefiniowana jako instrument strategii lizbońskiej (2000)<sup>54</sup>. W 2006 roku przyjęto nowe ramy otwartej metody koordynacji polityk ochrony socjalnej i integracji społecznej oraz ponownie ustalono nadrzędne cele, wśród których znalazły się działania mające prowadzić do ostatecznej likwidacji ubóstwa i wykluczenia społecznego<sup>55</sup>.

Kolejnym, długofalowym programem polityki rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, który zastąpił strategię lizbońską jest „Europa 2020 — strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”<sup>56</sup>. Założenia strategii Europa 2020 wpisują się w koncepcję

<sup>50</sup> D. Kawiorska, A. Witoń, *op. cit.*, s. 141.

<sup>51</sup> Zob. M. Polakowski, D. Szelewa, *Polityka społeczna a proces integracji europejskiej*, „Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej”, Warszawa 2014, s. 7.

<sup>52</sup> Zob. Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 3, 2005, s. 8.

<sup>53</sup> [http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20społeczna%20krajów%20UE\\_Rozdział\\_1.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20społeczna%20krajów%20UE_Rozdział_1.pdf) (dostęp: 29.03.2020).

<sup>54</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1565870998813&uri=LEGISSUM:open\\_method\\_coordination](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1565870998813&uri=LEGISSUM:open_method_coordination) (dostęp: 29.03.2020).

<sup>55</sup> <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/60/walka-z-ubostwem-wykluczeniem-społecznym-i-dyskryminacja> (dostęp: 29.03.2020).

<sup>56</sup> Została zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 roku, zastępując realizowaną w latach 2000–2010 strategię lizbońską.

europejskiej, społecznej gospodarki rynkowej i opierają się na trzech współzależnych i wzajemnie się uzupełniających obszarach priorytetowych: inteligentnym wzroście (*smart growth*), wzroście zrównoważonym (*sustainable growth*) oraz wzroście sprzyjającym włączeniu społecznemu (*inclusive growth*). Pierwszy dotyczy rozwoju gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach; drugi — działań zorientowanych na wzrost konkurencyjności oraz poprawę efektywności wykorzystania zasobów w procesach produkcji, przejście na nowoczesne technologie eksploatacji zasobów środowiska naturalnego oraz tworzenie nowych miejsc pracy<sup>57</sup>; trzeci zaś — wspierania gospodarki z wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Zgodnie ze strategią Unia do 2020 roku powinna osiągnąć pięć najważniejszych celów w następujących dziedzinach: zatrudnienie, edukacja, badania i innowacje, integracja społeczna i walka z ubóstwem oraz klimat i energia<sup>58</sup>.

Aby zrealizować ten cel, komisja w grudniu 2010 roku uruchomiła Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Umożliwia ona zorganizowany dialog między UE a zainteresowanymi tą problematyką organizacjami i środowiskami (organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców, środowiskami akademickimi, władzami krajowymi i regionalnymi, organizacjami międzynarodowymi, europejskimi ośrodkami *think-tank* i fundacjami)<sup>59</sup>.

Trzeba też zaznaczyć, że zjawisko ubóstwa i bezdomności w kontekście wykluczenia społecznego zostało wyodrębnione jako część krajowych działań budowy europejskiego modelu społecznego. W świetle poglądów EMS odnosi się zarówno do charakterystycznych, wspólnych wszystkim krajom Unii Europejskiej wartości i cech strategii polityki społecznej realizowanych w tych krajach w okresie po II wojnie światowej, jak też różnych modeli socjalnych, funkcjonujących w krajach europejskich. W tym kontekście wymienia się model brytyjski, skandynawski, niemiecki (kontynentalny) i śródziemnomorski<sup>60</sup>. Choć w dyskusjach naukowych EMS wiąże się z rozbudowanym zestawem „celów, instrumentów i polityk zabezpieczenia społecznego, rozwiniętych i powszechnie stosowanych w państwach europejskich w okresie po II wojnie światowej, i opartych na wartościach, takich jak: solidarność, sprawiedliwość społeczna, poszanowanie godności i zapewnienie

<sup>57</sup> Por. M. Gasz, *Strategia Europa 2020 — założenia i perspektywy realizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 38 (2), s. 86; M. Sulmicka, *Strategia „Europa 2020” — postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej*, [http://www.uaue.zarz.agh.edu.pl/Panel\\_tematyczny/Postlizbońska\\_polityka\\_rozwoju\\_Unii.pdf](http://www.uaue.zarz.agh.edu.pl/Panel_tematyczny/Postlizbońska_polityka_rozwoju_Unii.pdf) (dostęp: 29.03.2020).

<sup>58</sup> *Zrozumieć politykę Unii Europejskiej — zatrudnienie i sprawy społeczne*, Luksemburg 2013, s. 3.

<sup>59</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>60</sup> M. Książkowski, [w:] *Europejski model społeczny — czy istnieje? Czy warto go chronić?*, „Problemy Polityki Społecznej” 2007, nr 10, s. 183.

możliwości swobodnego rozwoju jednostki<sup>61</sup> — co, oczywiście, sugerowałoby zestaw uniwersalnych rozwiązań z zakresu polityk społecznych w państwach członkowskich UE — to jednak w rzeczywistości, poza ogólnymi charakterystykami zbieżnych wytycznych, w poszczególnych państwach istnieją rozmaite jego odmiany<sup>62</sup>. Dotyczą one różnych zakresów i rodzajów zabezpieczeń społecznych oraz stosowanych instrumentów<sup>63</sup>.

Warto tu przede wszystkim odnotować istotne znaczenie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który nawiązuje do głównych filarów europejskiego modelu społecznego<sup>64</sup>. Z treści art. 8 wynika, że Unia we wszystkich swoich działaniach zmierza do zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet. W art. 9 z kolei zwrócono uwagę, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”. Nadto w art. 10 przyjęto, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Jednocześnie, w odniesieniu do dialogu społecznego, przyjęto, że „Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię” (art. 152).

Trzeba też dodać, że europejski model socjalny jako kategoria pojawił się wraz ze strategią lizbońską, której zamierzeniem było, obok celów ekonomicznych, wprowadzenie nowej, partycypacyjnej metody zarządzania<sup>65</sup>. Jednocześnie sięgnięto do zastosowanej już wcześniej metody — strategii zatrudnienia, która została później określona, w zastosowaniu do innych niż zatrudnienie dziedzin społecznych, jako otwarta metoda koordynacji<sup>66</sup>.

We współczesnych rozważaniach naukowych i debacie publicznej wokół EMS wyróżnia się trzy jego charakterystyczne cechy: 1. „przywiązanie do zasady sprawiedliwości społecznej”; 2. „uznawanie tezy, że społeczna sprawiedliwość może przyczyniać się do ekonomicznej efektywności i postępu” oraz 3. „wysoki stopień

<sup>61</sup> D.K. Rosati, *Europejski Model Społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*, [w:] *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>62</sup> Zob. M. Baranowski, *Dochód podstawowy. Radykalna reforma europejskich modeli welfare state czy utopijna mrzonka?*, „Sensus Historiae” 29, 2017, nr 4, s. 162.

<sup>63</sup> Zob. D.K. Rosati, *op. cit.*, s. 23.

<sup>64</sup> Zob. też A. Chłoń-Domińczak, *Europejski Model Społeczny*, wykład z cyklu „Ekonomia w muzeum”, Warszawa, 27 września 2011 roku, [http://muzeum-niepodleglosci.pl/wp-content/uploads/2012/10/EuropejskiModelSpoeczny\\_achlon.pdf](http://muzeum-niepodleglosci.pl/wp-content/uploads/2012/10/EuropejskiModelSpoeczny_achlon.pdf) (dostęp: 29.03.2020).

<sup>65</sup> Z. Czaplus-Rutkowska, *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica” 291, 2013, s. 23.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 24.

zorganizowania interesów i wszechstronnych rokowań pomiędzy władzami państwowymi a partnerami społecznymi w sprawach związanych z polityką gospodarczą i socjalną”<sup>67</sup>.

Jakkolwiek europejski model społeczny nie ma jednoznacznej definicji, to jednak należy go utożsamiać z pewnym systemem wartości<sup>68</sup> (równość, niedyskryminacja, solidarność i redystrybucja). Innymi słowy jest on kierunkowskazem dla państw członkowskich, a nie twardymi wytycznymi, które odnosiłyby się do świadczeń i usług socjalnych, dostarczanych w tych krajach<sup>69</sup>. Trzeba jednocześnie pamiętać, że ujednolicenie zabezpieczenia społecznego w krajach Unii byłoby niemożliwe, albowiem istnieją w nich odmienne rozwiązania systemowe i instytucjonalne z dziedziny polityki społecznej oraz zabezpieczenia społecznego<sup>70</sup>. Zarówno rynek pracy, jak i reformy społeczne należą do wyłącznej gestii państw członkowskich, a nie Unii Europejskiej<sup>71</sup>.

Również w przyjętej w 2010 roku strategii Europa 2020 podtrzymano EMS, wskazując na przełomowe cele o charakterze społecznym (uchronienie do 2020 roku dwudziestu milionów osób przed ryzykiem ubóstwa) oraz odnowione zobowiązanie na rzecz zatrudnienia (75% zatrudnienia osób w grupie wiekowej 20–64 lata). Jednocześnie opracowano siedem inicjatyw przewodnich, aby pomóc w osiągnięciu tych celów. Obejmują one program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, który skupia się na odnowieniu polityki *flexicurity*, inicjatywę „Mobilna młodzież”, której celem jest zwiększenie mobilności i podniesienie poziomu kształcenia i szkolenia, oraz Europejską platformę współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym<sup>72</sup>.

Wydaje się, że w kontekście takich celów uzasadniona jest teza, że EMS w swej istocie zawiera propozycje reformowania europejskiego państwa opiekuńczego. Dlaczego? Używając słów J. Rifkina, dzieje się tak dlatego, że jest to: „najbardziej ludzki system społeczny w historii. Warto i trzeba go bronić”<sup>73</sup>.

Należy też wspomnieć, że na poziomie ogólnoeuropejskim coraz częściej znajdujemy odwołanie do idei lub instytucji ekonomii społecznej w tekstach organów

<sup>67</sup> Zob. W. Anioł, *Zagajenie dyskusji*, [w:] *Europejski model społeczny — czy istnieje? Czy warto go chronić?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 10, 2007, s. 180.

<sup>68</sup> Zob. M. Książkowski, *op. cit.*, s. 183.

<sup>69</sup> Zob. M. Frączek, *Europejski model społeczny. Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, <https://docplayer.pl/50764449-Europejski-model-spoeczny-polityka-spoeczna-w-unii-europejskiej.html> (dostęp: 29.03.2020).

<sup>70</sup> Por. M. Grewiński, *Europejski model społeczny — w kierunku welfare system*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 10, 2007, s. 210–211.

<sup>71</sup> Zob. szerzej A. Sapor, *Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych*, <https://bazekon.uek.krakow.pl/gospodarka/100000181> (dostęp: 29.03.2020).

<sup>72</sup> Zob. S. Kraatz, *Zatrudnienie i polityka społeczna: zasady ogólne*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/52/zatrudnienie-i-polityka-spoeczna-zasady-ogolne> (dostęp: 29.03.2020).

<sup>73</sup> J. Rifkin, *Nie dajcie się nabrać Ameryce*, „Gazeta Wyborcza” 18 listopada 2005.

UE oraz organizacji międzynarodowych. Tak na przykład w komunikacie Komisji Europejskiej Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej z grudnia 2010 roku wskazano, że platforma ta jest wkładem UE w rozwiązanie tych problemów, w ramach strategii Europa 2020. Komisja określiła następujące obszary działania: realizacja działań, mobilizująca wszystkie dziedziny polityki; intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie funduszy UE, celem wsparcia włączenia społecznego; promocja innowacyjności społecznej, opartej na dowodach; partnerska współpraca oraz wykorzystanie potencjału gospodarki społecznej. Podstawą dyskusji nad definiowaniem organizacji sektora ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstwa społecznego była od początku Karta zasad gospodarki społecznej CEP-CMAF z 2002 roku<sup>74</sup>, w której stwierdzono, że „organizacje ekonomii społecznej są to podmioty gospodarcze i społeczne działające we wszystkich sektorach. Wyróżniają się one głównie swoimi celami oraz charakterystyczną formą przedsiębiorczości”.

Na poziomie światowym ekonomia społeczna również została uznana przez Organizację Współpracy i Rozwoju Ekonomicznego oraz Międzynarodową Organizację Pracy. Przyznanie ekonomii społecznej szczególnego miejsca w polityce państwowej oraz międzynarodowej prowadzi do jej stopniowej standaryzacji. Wspólną płaszczyzną krajów Unii Europejskiej jest Stała Konferencja Ekonomii Społecznej (CEP-CMAF), składająca się z europejskich ugrupowań spółdzielni, towarzystw pomocy wzajemnej, stowarzyszeń i fundacji oraz krajowych platform ekonomii społecznej. Instytucja ta pełni funkcję instancji umożliwiającej uzgadnianie i prezentowanie stanowisk. Wypada też wspomnieć, że w komunikacie wydanym 25 października 2011 roku Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej Komisja Europejska zaproponowała jedenaście kluczowych działań, zmierzających do stworzenia przedsiębiorstwom społecznym lepszego dostępu do finansowania, skuteczniejszego promowania ich działalności oraz poprawy otoczenia prawnego, w jakim funkcjonują<sup>75</sup>. Jednym z takich działań jest propozycja priorytetowego traktowania przedsiębiorstw społecznych w korzystaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2014–2020.

Bez wątpienia gospodarka społeczna jest sektorem, który wnosi znaczący wkład w rozwój zatrudnienia oraz zrównoważony wzrost gospodarczy. Działalność tego

<sup>74</sup> Czwarta Europejska Stała Konferencja Spółdzielni, Towarzystw Wzajemnych, Stowarzyszeń i Fundacji. W 2008 roku EP-CMAF przyjęła nazwę Europejska Ekonomia Społeczna (Social Economy Europe). Tekst karty opublikowano w „Ekonomii Społecznej”, Kraków 2004; *II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej — materiały*, Warszawa 2005.

<sup>75</sup> Szósty Komunikat Komisji, Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej. Budowanie ekosystemu sprzyjającego przedsiębiorcom społecznym w centrum społecznej gospodarki i społecznych innowacji, KOM (2011) 682, wersja ostateczna, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:PL:PDF> (dostęp: 29.03.2020).



sektora podejmowana w zróżnicowanych formach (na przykład przedsiębiorstw społecznych) odgrywa istotną rolę w podnoszeniu konkurencyjności i efektywności europejskiej gospodarki na wiele różnych sposobów, między innymi poprzez przeznaczanie rozproszonych i niewykorzystywanych zasobów na działalność gospodarczą, pobudzanie wykorzystania zasobów na szczeblu lokalnym, rozwój kultury przedsiębiorczości, znoszenie ograniczeń rynkowych, zwiększanie elastyczności rynku czy promocję umiejscawiania produkcji w wielu miejscach. W komunikacie Komisji Inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej zwrócono uwagę, że w grupie podmiotów zaliczanych do ekonomii (przedsiębiorczości społecznej) znajdują się między innymi przedsiębiorstwa świadczące usługi społeczne lub dostarczające towary i usługi przeznaczone dla słabszych (wykluczonych) grup społecznych. Tak więc nadrzędną funkcją gospodarki społecznej jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

## Konkluzje

Wielowymiarowa dynamiczna natura wykluczenia społecznego wymaga adekwatnych narzędzi do regulowania przebiegu monitorowania i usuwania przyczyn oddziaływania prewencyjnego. Wymaga zintegrowanych działań, uwzględniających odpowiednie aspekty społeczne, ekonomiczne i polityczne czynników generujących wykluczenie<sup>76</sup>. Jakkolwiek przyjęta w 2010 roku przez Radę Europejską dziesięcioletnia strategia rozwoju Unii Europa 2020 jest zarówno próbą korekty europejskiego modelu wzrostu gospodarczego, jak i zmniejszenia liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, to jednak jej oparcie na instrumentach prawnych, należących do grupy tak zwanego *soft law*, ciąży na efektywności programów socjalnych.

## Bibliografia

- Anioł W., *Zagajenie dyskusji*, [w:] *Europejski model społeczny — czy istnieje? Czy warto go chronić?*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 10, 2007.
- Baranowski M., *Dochód podstawowy. Radykalna reforma europejskich modeli welfare state czy utopijna mrzonka?*, „Sensus Historiae” 29, 2017, nr 4.
- Baszkiewicz J., *Władza*, Wrocław 2009.
- Batorski D., *Internet a nierówności społeczne*, „Studia Socjologiczne” 2005, nr 2.
- Blicharz J., *Wprowadzenie do problematyki wykluczenia społecznego*, [w:] J. Behr, J. Blicharz, *Ochrona prawna przed wykluczeniem społecznym*, Wrocław 2018.
- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, [w:] *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, red. J. Richardson, New York 1986.
- Cambell T., *Seven Theories of Human*, Oxford 1981.

<sup>76</sup> L. Dziewięcka-Bokun, *op. cit.*, s. 215.

- Chłoń-Domińczak A., *Europejski Model Społeczny*, wykład z cyklu „Ekonomia w muzeum”, Warszawa, 27 września 2011 roku, [http://muzeum-niepodleglosci.pl/wp-content/uploads/2012/10/EuropejskiModelSpoeczny\\_achlon.pdf](http://muzeum-niepodleglosci.pl/wp-content/uploads/2012/10/EuropejskiModelSpoeczny_achlon.pdf).
- Coleman J., *Social Capital in Creation of Human Capital*, „American Journal of Sociology” 1988, nr 94.
- Czapulis-Rutkowska Z., *Polityka społeczna Unii Europejskiej wobec osób starszych*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica” 291, 2013.
- Dziewięcka-Bokun L., *Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, oprac. L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska, Wrocław 2003.
- Faliszek K., *Ekskluzja i inkluzja — dwie strony tego samego problemu?*, [w:] *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza — uwarunkowania — kierunki działań*, red. J. Grotowska-Leder, K. Faliszek, Toruń 2005.
- Frączek M., *Europejski model społeczny. Polityka społeczna w Unii Europejskiej*, <https://docplayer.pl/50764449-Europejski-model-spoeczny-polityka-spoeczna-w-unii-europejskiej.html>.
- Frieske K., *Wprowadzenie: pesymistyczne wnioski teoretycznych komplikacji*, [w:] *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*, red. K. Frieske, Warszawa 2004.
- Galbraith J.K., *The Affluent Society*, New York 1970.
- Gasz M., *Strategia Europa 2020 — założenia i perspektywy realizacji*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 38 (2).
- Golinowska S., *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” 2005, nr 11–12.
- Golinowska S., Broda-Wysocki P., *Kategorie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Przegląd ujęć*, [w:] S. Golinowska, E. Tarkowska, I. Topińska, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania. Metody. Wyniki*, Warszawa 2005.
- Grewiński M., *Europejski model społeczny — w kierunku welfare system*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 10, 2007.
- Havel V., Klaus V., Pithart P., *Civil Society after Communism. Rival Visions*, „Journal for Democracy” 7, 1996, nr 1.
- Herbst J., *Wstęp — pole przedsiębiorczości społecznej*, [w:] *Od trzeciego sektora do przedsiębiorczości społecznej — wyniki badań ekonomii społecznej w Polsce*, red. J. Dąbrowska, Warszawa 2008. <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20190000214/O/M20190214.pdf>. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/60/walka-z-ubostwem-wykluczeniem-spoeczny-i-dyskryminacja>. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1565870998813&uri=LEGISSUM:open\\_method\\_coordination](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1565870998813&uri=LEGISSUM:open_method_coordination). [http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20spoeczna%20krajow%20UE\\_Rozdzial\\_1.pdf](http://www.krakow.pte.pl/pliki/Polityka%20spoeczna%20krajow%20UE_Rozdzial_1.pdf).
- Jorens Y., *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna” 3, 2005.
- Kalinowski S., *Przejawy wykluczenia społecznego*, <https://liberte.pl/przejawy-wykluczenia-spoecznego/>.
- Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 1994.
- Kawiorska D., Witoń A., *Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w warunkach kryzysu — analiza empiryczna postępów państw członkowskich UE w realizacji strategii „Europa 2020”*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2017, nr 310.
- Kojder A., *Wykluczenie prawne jako fakt społeczny*, [w:] *Prawo i wykluczenie społeczne. Studium empiryczne*, red. A. Turska, Warszawa 2010.
- Kraatz S., *Zatrudnienie i polityka społeczna: zasady ogólne*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/52/zatrudnienie-i-polityka-spoeczna-zasady-ogolne>.
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji, Warszawa 2013.

- Kruszka R., *Wykluczenie społeczne — rys interpretacyjny i użyteczność badawcza*, „Kultura i Edukacja” 2008, nr 1 (65).
- Księżopolski M., [w:] *Europejski model społeczny — czy istnieje? Czy warto go chronić?*, „Problemy Polityki Społecznej” 10, 2007.
- Kwaśnicki W., *Gospodarka społeczna z perspektywy ekonomii liberalnej*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Leadbeater Ch., *The Rise of the Social Entrepreneur*, London 1997.
- Leś E., *Nowa ekonomia społeczna. Wybrane koncepcje*, „Trzeci Sektor” 2005, nr 2.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Ministerstwo Polityki Społecznej, Zespół Zadaniowy do spraw Reintegracji Społecznej, Warszawa 2004.
- Panek T., Podgórski J., Szulc A., *Ubóstwo: teoria i praktyka pomiaru*, Warszawa 1999.
- Polakowski M., Szelewa D., *Polityka społeczna a proces integracji europejskiej*, „Warszawskie Debaty o Polityce Społecznej”, Warszawa 2014.
- Radziejewicz-Winnicki A., *Społeczeństwo w trakcie zmiany*, Gdańsk 2004.
- Rifkin J., *Nie dajcie się nabrać Ameryce*, „Gazeta Wyborcza” 18 listopada 2005.
- Rosati D.K., *Europejski Model Społeczny. Osiągnięcia, problemy i kierunki zmian*, [w:] *Europejski Model Społeczny. Doświadczenia i przyszłość*, red. D.K. Rosati, Warszawa 2009.
- Sapir A., *Globalizacja i reforma europejskich modeli społecznych*, <https://bazekon.uek.krakow.pl/gospodarka/100000181>.
- Skąpska G., *O zasobach indywidualnych, społecznych oraz kulturowych w procesie tworzenia kapitalistycznej gospodarki*, [w:] *Buddenbrookowie czy piraci. Polscy przedsiębiorcy okresu głębokich przemian*, red. G. Skąpska, Kraków 2002.
- Sobczak M.J., *Wykluczenie społeczne i inkluzja społeczna z wykorzystaniem podmiotów ekonomii społecznej w Polsce na przykładzie województwa łódzkiego*, Łódź 2016.
- Sulmicka M., *Strategia „Europa 2020” — postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej*, [http://www.uaue.zarz.agh.edu.pl/Panel\\_tematyczny/Postlizbońska\\_polityka\\_rozwoju\\_Unii.pdf](http://www.uaue.zarz.agh.edu.pl/Panel_tematyczny/Postlizbońska_polityka_rozwoju_Unii.pdf).
- Szatur-Jaworska B., *Uwagi o ekskluzji i inkluzji na przykładzie polityki społecznej wobec ludzi starych*, [w:] *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza — uwarunkowania — kierunki działań*, red. J. Grotowska-Leder, K. Faliszek, Toruń 2005.
- Winiarski M., *Etyka a zarządzanie marketingowe — wybrane problemy*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 2015, nr 6.
- Zrozumieć politykę Unii Europejskiej — zatrudnienie i sprawy społeczne*, Luksemburg 2013.