



Horyzonty Polityki
2024, Vol. 15, N° 53



IWO AUGUSTYŃSKI

<http://orcid.org/0000-0003-2145-0484>
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Iwo.Augustynski@ue.wroc.pl

KATARZYNA KŁOSOWICZ-TOBOREK

<http://orcid.org/0000-0002-2066-8804>
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
klosowik@uek.krakow.pl

ANNA WALIGÓRA

<http://orcid.org/0000-0003-1361-4709>
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
anna.waligora@ue.poznan.pl

RADOSŁAW ZYZIK

<http://orcid.org/0000-0002-5482-4481>
Uniwersytet Ignatianum w Krakowie
radoslaw.zyzik@ignatianum.edu.pl

DOI: 10.35765/HP.2671

Gwarancja zatrudnienia a ustawa o ekonomii społecznej: społeczno-gospodarcze wyzwania

Streszczenie

CEL NAUKOWY: Identyfikacja uwarunkowań i skutków realizacji programów gwarancji zatrudnienia (PGZ) w perspektywach: prawnej, społecznej i gospodarczej.

PROBLEM I METODY BADAWCZE: Głównym problemem badawczym jest odpowiedź na pytanie: Jak ustawa o ekonomii społecznej z 5 sierpnia 2022 roku wpływa na możliwości realizacji PGZ i jakie generuje skutki społeczne i gospodarcze? Ustawa ta, oprócz tego, że reguluje kwestie organizacji i zasad działania przedsiębiorstw społecznych w Polsce, wpływa również na skuteczność niektórych narzędzi polityki rynku pracy. Jednym z takich narzędzi najmocniej związanych z ekonomią społeczną jest program gwarancji zatrudnienia. Na potrzeby realizacji celu pracy dokonano krytycznego przeglądu literatury naukowej oraz dokumentów i ustaw, a także zastosowano metody analizy prawnej.

PROCES WYWODU: Pierwsza część artykułu („Gwarancja zatrudnienia – pojęcia i definicje”) przedstawia pojęcie i cele PGZ. Druga część („Prawne podstawy sektora ekonomii społecznej”) analizuje relacje między ekonomią społeczną a polskim prawem. Trzecia część („Program gwarancji zatrudnienia w świetle

Sugerowane cytowanie: Augustyński, I., Kłosowicz-Toborek, K., Waligóra, A., & Zyzik, J. (2024). Gwarancja zatrudnienia a ustawa o ekonomii społecznej: społeczno-gospodarcze wyzwania. *Horyzonty Polityki*, 15(53), 205–223. DOI: 10.35765/HP.2671.

ustawy i praktyki” oraz „Organizacja systemu wsparcia ekonomii społecznej”) pokazuje relacje w praktyce gospodarczej. Całość kończy zestawienie kluczowych wniosków wynikających z przeprowadzonych analiz („Wyniki”).

WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ: Ustawa o ekonomii społecznej z 5 sierpnia 2022 r. wprowadza innowacyjne podejście do aktywizacji zawodowej osób marginalizowanych na rynku pracy poprzez wsparcie dla przedsiębiorstw społecznych. Stanowi dobrą podstawę do realizacji programów polityki rynku pracy, takich jak PGZ.

WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE: Ustawa stanowi solidną podstawę do wdrażania PGZ i wspiera rozwój lokalny oraz reintegrację społeczną, ale jej rzeczywista efektywność będzie zależała od głębokiego zrozumienia i dostosowania przepisów do zmieniających się potrzeb rynku pracy.

SŁOWA KLUCZOWE:

ekonomia społeczna, gwarancja zatrudnienia, rynek pracy,
prawo, przedsiębiorstwa społeczne

Abstract

EMPLOYMENT GUARANTEE AND THE SOCIAL
ECONOMY ACT: SOCIO-ECONOMIC CHALLENGES

RESEARCH OBJECTIVE: Identification of conditions and impacts of employment guarantee programs (EGP) in legal, social, and economic perspectives.

THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS: The main research question is: How does the Social Economy Act of August 5, 2022, affect the feasibility of implementing Employment Guarantee Programs (EGP), and what social and economic impacts does it generate? This act not only regulates the organization and operational principles of social enterprises in Poland but also affects the effectiveness of certain labor market policy tools. One of the tools most closely related to social economy is the Employment Guarantee Program (EGP). To achieve the objective, a critical review of scientific literature, documents, laws, and legal analysis methods was conducted.

THE PROCESS OF ARGUMENTATION: The first part of the article (“Employment Guarantee – Concepts and Definitions”) presents the concept and goals of the EGP. The second part (“Social Economy in Polish Law”) analyzes the relationship between social economy and Polish law. The third part (“The Employment Guarantee Program in Light of the Act” and “Practice and the Organization of the Social Economy Support System”) shows the relationships in economic practice. The conclusion (“Conclusions”) summarizes the key findings from the analyses conducted.

RESEARCH RESULTS: The Act on Social Economy dated August 5, 2022, introduces an innovative approach to the vocational activation of marginalized individuals in the labor market by providing support for social enterprises. It provides a solid foundation for implementing labor market policy programs, such as the EGP.

CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS: The act provides a solid foundation for implementing the EGP and supports local development and social reintegration, but its actual effectiveness will depend on a deep understanding and adaptation of regulations to the changing needs of the labor market.

KEYWORDS:

Social Economy, Employment Guarantee, Labor Market, Law, Social Enterprises

1. WSTĘP

Wejście w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej stanowiło długo wyczekiwany etap w procesie uznawania ekonomii społecznej za konkurencyjny dla innych koncepcji obszar teorii i praktyki gospodarczej (Laurisz & Stronczek, 2019, s. 7–9). Ustawa, choć pożądana przede wszystkim przez środowiska związane z polityką społeczną, spotkała się z rozległą dyskusją oraz krytyką pokazującą, jak różnorodne oczekiwania i nadzieje stawiane są przed tego rodzaju aktem legislacyjnym (Jankowska, 2021; Miżejewski, 2021; Topolewska & Nowosielska, 2022).

Ekonomię społeczną i stanowiącą jej empiryczną emanację przedsiębiorczość społeczną dostrzegają coraz wyraźniej różnego rodzaju potencjalni interesariusze (Hausner & Lariusz, 2008, s. 9; Lubimow-Burzyńska, 2014, s. 79–80; Murawska, 2019, s. 19–20). Możliwość realizowania celów zrównoważonego rozwoju ONZ, ale przede wszystkim społecznej odpowiedzialności tak instytucji publicznych, jak i organizacji biznesowych sprawia, że wskazani kooperanci zaczynają dostrzegać szansę w budowaniu niejednokrotnie skomplikowanej współpracy z różnego typu przedsiębiorstwami społecznymi (Frączak, 2007, s. 55–56; Balon, 2017, s. 12–13; Lewandowska, 2019, s. 11–13).

Program gwarancji zatrudnienia (PGZ) jest coraz częściej dyskutowanym, nowoczesnym narzędziem polityki rynku pracy

o charakterze zarówno makroekonomicznym, jak i społecznym. Obecnie jest on na różnych etapach wdrożenia w niektórych krajach europejskich i w każdym przypadku bazuje na doświadczeniach ekonomii społecznej. Wydaje się więc zasadne traktowanie go jako szansy rozwoju społecznego również w Polsce. Celem artykułu jest ocena wdrożonych rozwiązań prawnych przyjętych w ustawie o ekonomii społecznej w odniesieniu do PGZ. Ustawa reguluje kwestie organizacji i zasad działania przedsiębiorstw społecznych w Polsce, co wpływa również na skuteczność niektórych narzędzi polityki rynku pracy. Jednym z takich narzędzi najbardziej związanych z ekonomią społeczną jest program gwarancji zatrudnienia.

W pierwszej części artykułu przedstawiono w sposób syntetyczny pojęcie PGZ, jego założenia i cele. Część drugą poświęcono kwestii relacji między ekonomią społeczną a polskim prawem. W części trzeciej połączono te trzy elementy, pokazując relacje między nimi w kontekście praktyki gospodarczej. Całość kończy podsumowanie wypracowanych wniosków.

2. METODY BADAWCZE

Aby zrealizować cele pracy, dokonano krytycznego przeglądu literatury naukowej, uwzględniając aktualne badania i publikacje dotyczące badanego obszaru. Jednocześnie przeanalizowano obowiązujące dokumenty oraz akty prawne, aby uzyskać pełen obraz regulacji mających wpływ na obszar ekonomii społecznej i program gwarancji zatrudnienia. Zastosowano także metody analizy prawnej, co pozwoliło na ocenę interpretacji i skutków norm prawnych w kontekście badanych problemów.

3. GWARANCJA ZATRUDNIENIA – POJĘCIA I DEFINICJE

W 2009 roku Międzynarodowa Organizacja Pracy wprowadziła termin „programy publicznego zatrudnienia” (*Public Employment Programmes* – PEPs) odnoszący się do takich programów finansowanych ze środków publicznych, których głównym celem jest tworzenie

miejsc pracy poprzez wytwarzanie dóbr i usług służących dobru publicznemu. Programy te są komplementarne, a nie konkurencyjne względem istniejącej oferty rynkowej. Termin ten został przyjęty w reakcji na rosnącą liczbę tego typu programów i wynikającej z tego konieczności odróżnienia takich aktywności od publicznych programów inwestycyjnych, których głównym celem jest tworzenie środków trwałych (McCord et al., 2021).

Dotychczas problem nadmiernego bezrobocia był rozwiązywany poprzez publiczne programy inwestycyjne, dotyczące zazwyczaj budowy infrastruktury, które działały w taki sposób, że państwo tworzyło popyt na inwestycje, które były następnie realizowane przez podmioty prywatne zatrudniające w tym celu dodatkowych pracowników. Obecnie programy te dotyczą głównie zielonej transformacji (np. amerykański Green New Deal czy europejski Fit for 55). Wadą tego typu programów jest ich limitowany czas trwania oraz to, że w dużym stopniu tworzą popyt na pracowników wykwalifikowanych, których problem bezrobocia dotyczy w stosunkowo niewielkim stopniu (co dodatkowo sprzyja inflacji). Programy te są mało efektywne w aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych i w sytuacji niskiego bezrobocia.

Programy publicznego zatrudnienia od strony ekonomicznej realizują dwa cele: pozwalają wykorzystać pracę ludzką, która pozostałaby zmarnowana, gdyż nie ma możliwości jej przechowania na później, oraz stanowią alternatywę dla bezrobocia jako czynnika stabilizującego płace w gospodarce. Najlepiej rozwinięta koncepcja takiego programu to gwarancja zatrudnienia (Tcherneva, 2018, s. 1–67).

Z punktu widzenia ekonomii społecznej najważniejszą cechą programu gwarancji zatrudnienia (PGZ) jest to, że tworzy on pewność zatrudnienia oraz ma służyć celom społecznym, w tym integracji społecznej i zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych. Realizacja tego zadania ma się odbywać m.in. poprzez umożliwienie wykonywania pracy osobom bezrobotnym o różnych umiejętnościach w pobliżu ich miejsca zamieszkania. Dzięki temu nastąpiłaby redukcja ekonomicznych, społecznych i politycznych kosztów bezrobocia nieuwzględnianych zazwyczaj w kalkulacjach ekonomicznych.

Podstawowe cechy i efekty programu gwarancji zatrudnienia można podsumować następująco. Program gwarancji zatrudnienia

jest inicjatywą dobrowolną i bezterminową, oferującą wynagrodzenie na poziomie płacy minimalnej. Jego celem jest tworzenie miejsc pracy w lokalnych społecznościach, szczególnie tam, gdzie bezrobocie jest najwyższe i towarzyszą mu inne problemy społeczne. Program jest centralnie finansowany, ale zarządzany lokalnie przez administrację, organizacje pozarządowe i spółdzielnie, co zapewnia stabilność finansową i dopasowanie do specyficznych potrzeb lokalnych (Augustyński, 2021, s. 89–92).

Program nie zastępuje istniejących systemów wsparcia, ale je uzupełnia, oferując dodatkowe możliwości zatrudnienia. Służy jako baza ofert pracy, dopasowując stanowiska do umiejętności i potrzeb uczestników oraz zapewniając elastyczne godziny pracy. Jest on dostępny dla wszystkich, w tym grup wymagających wsparcia, takich jak weterani, młodzież zagrożona wykluczeniem, byli więźniowie i osoby z niepełnosprawnością. Inwestuje w ludzi poprzez szkolenia i praktyki, umożliwiając zdobycie umiejętności i samodzielność w poszukiwaniu pracy. Inwestuje w społeczności, łącząc potrzeby lokalne z dostępnością siły roboczej oraz realizując projekty niezależnie od rentowności. Efekty programu obejmują pełne zatrudnienie, lepszą dostępność wykwalifikowanych pracowników, rozwój rynków lokalnych oraz zwiększenie kapitału społecznego i zawodowego. Stabilizuje dochody najmniej zarabiających, wspomaga kontrolę inflacji, poprawia zdrowie i edukację uczestników oraz ich rodzin, redukuje przestępczość i bezdomność, a także zwiększa inwestycje w środowisko i społeczności lokalne. Program zmienia postrzeganie osób nieaktywnych zawodowo, zwiększając akceptację społeczną i zaufanie do instytucji publicznych.

Różne wersje PGZ są lub były wdrażane w takich krajach jak Francja (Bouba Olga et al., 2021), Austria (Kasy & Lehner, 2023), Belgia (Mouvement ATD Quart Monde Belgique, 2022, Indie (Azam, 2011) czy Argentyna (Wray, 2006). W Unii Europejskiej przykładem programów o podobnych założeniach są Youth Guarantee (European Commission, 2020a) i Youth Employment Initiative. Są to polityczne zobowiązania krajów członkowskich do zaoferowania każdej osobie poniżej 25. roku życia dobrej jakości pracy, kontynuacji edukacji lub szkoleń w ciągu 4 miesięcy od zakończenia edukacji lub uzyskania statusu osoby bezrobotnej (European Commission, 2020b).

4. PRAWNE PODSTAWY SEKTORA EKONOMII SPOŁECZNEJ

Prawne i aksjologiczne fundamenty sektora ekonomii społecznej można odnaleźć w prawie Unii Europejskiej, Konstytucji RP z 1997 roku oraz w polskich aktach prawnych rangi ustawowej. Przykładem jest Plan działania na rzecz gospodarki społecznej przedstawiony przez Komisję Europejską w 2021 roku (European Commission, 2020c). Dokument zachęca do opracowywania ram polityki i prawnych tworzących sprzyjające otoczenie dla sektora ekonomii społecznej, podkreślając znaczenie pomocy finansowej państwa i dostosowania systemów zamówień publicznych.

Przykładem praktycznego znaczenia przepisów UE dla polskiego porządku prawnego jest fakt, że wspieranie ekonomii społecznej to jeden z kamieni milowych Krajowego Planu Odbudowy (MFiPR, 2022). Narzędzia ekonomii społecznej wspomagają promocję spójności społecznej i terytorialnej oraz budują odporność i konkurencyjność gospodarki. Główne działania obejmują rozwój deinstytucjonalizacji, zwiększanie dostępności usług społecznych oraz reintegrację osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; wsparcie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej oraz przedsiębiorstw społecznych umożliwiające lepszą adaptację do nowych warunków społeczno-ekonomicznych.

Metody gospodarowania właściwe dla ekonomii społecznej mają też podstawy w Konstytucji RP z 1997 roku (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483, dalej: Konstytucja RP) i ustawie o ekonomii społecznej z 2022 roku (Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej, Dz. U. 2022 poz. 1812 ze zm., dalej: Ustawa o ekonomii społecznej, 2022). Konstytucja RP wprowadza m.in. zasady ochrony pracy, prawo do strajku, prawo do urlopu, wolności związkowe, minimalne wynagrodzenie za pracę oraz politykę pełnego produktywnego zatrudnienia (art. 59, 65, 66, 67, Konstytucja RP). Z kolei art. 20 Konstytucji wprowadza też zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która uwzględnia cele ekonomiczne i społeczne (Konstytucja RP). Zgodnie z nią system gospodarczy w Polsce oparty jest na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. To te elementy mają stanowić podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja RP).

Dopiero jednak wejście w życie ustawy o ekonomii społecznej w dniu 5 sierpnia 2022 zmieniło ramy prawne funkcjonowania tego sektora (Ustawa o ekonomii społecznej, 2022). Ustawa definiuje ekonomię społeczną jako aktywność podmiotów dążących do reintegracji społecznej i zawodowej oraz tworzenia miejsc pracy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przepisy określają organizację przedsiębiorstw społecznych, instrumenty wsparcia oraz ekosystem wsparcia przez organy publiczne (Powałowski & Przeszło, 2023, s. 3–9). Dookreślenie tego, co konkretnie ustawodawca rozumie pod tymi pojęciami, wymaga bardziej skrupulatnej analizy przepisów pochodzących z wielu aktów prawnych (Przeszło, 2023, s. 21–28). W uproszczeniu można jednak przyjąć, że na potrzeby zaprezentowania reżimu prawnego sektora ekonomii społecznej można przywołać kolejne dwie definicje legalne, umieszczone w opublikowanej już ustawie.

Reintegracja społeczna obejmuje działania służące nabyciu i podtrzymaniu umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej oraz pełnienia ról społecznych. Reintegracja zawodowa to z kolei działania zmierzające do zdobycia wiedzy, umiejętności i kompetencji pozwalających na powrót na rynek pracy. To właśnie te funkcje mają pełnić podmioty sektora ekonomii społecznej, a do ich katalogu zalicza się m.in. fundacje, stowarzyszenia lub inne podmioty organizujące warsztaty terapii zajęciowej albo takie, których statutowym zadaniem jest rehabilitacja zawodowa i społeczna osób z niepełnosprawnością. Dodatkowo są to – lub mogą być zaliczone do ich grona – kluby integracji społecznej, spółdzielnie pracy, organizacje pozarządowe, spółdzielnie socjalne i zakłady aktywności zawodowej. To niekompletna lista podmiotów mogących starać się o status przedsiębiorstwa społecznego (Ojczyk, 2023).

Konsekwencją zdefiniowania takich pojęć jak podmioty ekonomii społecznej, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym czy usługi społeczne jest precyzyjne uregulowanie sektora ekonomii społecznej. W Polsce nadzór nad działalnością przedsiębiorstw społecznych sprawują wojewoda i minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. Wątpliwości budzą jednak kompetencje nadzorcze administracji rządowej oraz ich przygotowanie do nadzoru (Ustawa o ekonomii społecznej, 2022).

Jednym z podstawowych instrumentów wsparcia przedsiębiorstw społecznych w polskim systemie ekonomii społecznej jest

finansowanie (w zależności od wysokości przez 24 lub 36 miesięcy) składek ze środków Funduszu Pracy do wysokości odpowiadającej wysokości składki, której podstawą wymiaru jest minimalne wynagrodzenie za pracę. Do kolejnych, wartych odnotowania możliwości wsparcia zaliczyć należy przekazanie środków potrzebnych do utworzenia stanowiska pracy czy środków na np. finansowanie kosztów wynagrodzenia (art. 21, Ustawa o ekonomii społecznej, 2022). Przedsiębiorstwa społeczne mogą również ubiegać się o wsparcie w postaci dofinansowania do oprocentowania wyróżnionych w ustawie typów kredytów. To nie koniec różnych typów wsparcia sektora ekonomii społecznej świadczonego przez instytucje publiczne.

Państwo ma wspierać rozwój sektora ekonomii społecznej poprzez działania instytucjonalno-organizacyjne i koordynacyjne. Chodzi o koordynację działań państwa skierowanych do sektora ES, pomoc w tworzeniu podmiotów ES i przedsiębiorstw społecznych (art. 28, Ustawa o ekonomii społecznej, 2022).

Nie ulega wątpliwości, że kluczową, długofalową formą wsparcia jest zatrudnianie i reintegracja osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i wykluczonych. Oprócz tego ustawodawca dopuszcza możliwość rozwijania potencjału ES w zakresie, w jakim podmioty te realizują usługi społeczne, oraz wspierania działalności gospodarczej i m.in. odpłatnej działalności pożytku publicznego.

Przepisy prawa zmieniają się wolniej niż rzeczywistość społeczna, dlatego tak istotne jest bieżące monitorowanie funkcjonowania podmiotów sektora ES. Takie działanie pozwoli na identyfikację zagrożeń, problemów i będzie punktem wyjścia do stawiania propozycji *de lege ferenda*.

5. PROGRAM GWARANCJI ZATRUDNIENIA W ŚWIETLE USTAWY I PRAKTYKI

Ekonomia społeczna w swoich ramach ustawowych, jak i założeniach zewnętrznych dla systemu prawnego zawiera wiele rozwiązań i praktyk komplementarnych wobec założeń PGZ. W poniższej tabeli zestawiono elementy wspólne dla założeń programu gwarancji zatrudnienia, teorii ekonomii społecznej i praktyki przedsiębiorczości społecznej.

Tabela 1. Zapisy ustawowe w świetle założeń programu gwarancji zatrudnienia i teorii ekonomii społecznej

<p>Programy gwarancji zatrudnienia – kluczowe założenia</p>	<p>Uwagi do regulacji ustawy o ekonomii społecznej</p>	<p>Charakterystyka koncepcji ekonomii społecznej (ES)</p>
<p>Na czas nieokreślony, ale dobrowolny: Oferuje pracę w społeczności lokalnej w celu realizacji zadań społecznie użytecznych.</p>	<p>Ustawa nie gwarantuje ani tego, że na lokalnym obszarze będzie działało choć jedno przedsiębiorstwo społeczne, ani tym bardziej że oferować będzie zatrudnienie na czas nieokreślony.</p>	<p>ES ma na celu tworzenie stabilnych, lokalnie zorganizowanych miejsc pracy dla osób szukających ich lokalnie. Głównym obszarem działalności podmiotów ekonomii społecznej (PES) i przedsiębiorstw społecznych (PS) jest wykonywanie zadań uznanych za społecznie użyteczne.</p>
<p>Lokalny: Miejsca pracy powstają tam, gdzie mieszkają osoby bezrobotne.</p> <p>Ukierunkowany na konkretne cele: Program tworzy największą liczbę miejsc pracy w gminach o największej liczbie bezrobotnych, dotkniętych także wieloma innymi problemami społecznymi.</p>	<p>Wg ustawy działalność PS służy rozwojowi lokalnemu (art. 4.1).</p> <p>Wg ustawy działalność przedsiębiorstwa społ. ma na celu reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (art. 4.1) do których zalicza się m.in. osoby bezrobotne (art. 2.6) więc choć w ustawie nie ma warunków <i>explicitie</i> geograficznych, to jest ona w tym względzie zgodna z założeniami PGZ.</p>	<p>ES i PS są rozwijane przez sieć Ośrodków Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES), które z reguły są prowadzone przez podmioty trzeciego sektora działające lokalnie, a więc znające fakty i realia dotyczące życia społeczności lokalnych.</p> <p>Działania OWES nie ograniczają się do działań naprawczych, ale działania te są dotowane z programów pomocowych państwa i UE.</p>
<p>Centralnie finansowany, zarządzany lokalnie: Program powinien być finansowany z budżetu centralnego, ale zarządzany przez administrację lokalną, organizację pozarządową, przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie.</p>	<p>Część wynagrodzenia może być finansowana ze środków Funduszu Pracy (art. 21.1).</p> <p>Wsparcie na finansowanie kosztów wynagrodzenia lub kosztów płacy może być finansowane centralnie ze środków Funduszu Pracy lub Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (art. 22.1).</p> <p>Ponadto minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego może opracować i finansować programy wsparcia PS (art. 31).</p> <p>Częścią tych środków zarządzają OWES, które działają na poziomie lokalnym (art. 29.2).</p>	<p>Funkcje animacyjną, wzmacniającą i dotacyjną (w zakresie dysponowania powierzonymi środkami) pełnią głównie lokalne OWES, ale także inne organizacje, instytucje i przedsiębiorstwa rozwijające współpracę z PS i PES.</p>

<p>Dodatkowo: uzupełnia, a nie zastępuje istniejący system.</p>	<p>Zmiany w przepisach wprowadzanych przez ustawę nie likwidują żadnego z istniejących narzędzi polityki rynku pracy.</p>	<p>PES/PS działające wokół OWES mogą skorzystać ze wsparcia na rzecz rozwoju prowadzonej przez siebie działalności.</p>
<p>Spoleczne banki pracy: Program ten tworzy bazę różnych ofert pracy.</p>	<p>Działania dotyczące GZ realizowane w ramach resortowych programów wspierania ES są finansowane w trybie naboru wniosków lub trybie otwartego konkursu ofert (art. 31.3). Programy te są skierowane do PES lub jednostek samorządu terytorialnego (art. 31.1). Nabór wniosków jest ogłaszany centralnie przez ministra. Taki system jest zgodny z założeniami GZ, jeżeli programy te będą skierowane głównie do JST.</p>	<p>Istnieje baza PES/PS publikowana przez Miństerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (Baza Danych Przedsiębiorstw Społecznych) [Rejestr Jednostek Pomocy Społecznej, 2022].</p>
<p>Sieć bezpieczeństwa i program pracy przejściowej: Program oferuje możliwość pracy każdemu, kto chce pracować niezależnie od statusu na rynku pracy lub sytuacji osobistej. Jako program przejściowy ułatwia przejście z bezrobocia do zatrudnienia lub z zatrudnienia w ramach PGZ do zatrudnienia w sektorze prywatnym, publicznym lub pozarządowym.</p> <p>Dopasowuje oferowane zawody do ludzi: Odpowiada na potrzeby ludzi związane z ich umiejętnościami; oferuje odpowiednie, przydatną pracę odpowiadającą poziomowi wykształcenia i umiejętności kandydata.</p>	<p>Zgodnie z art. 4 działalność PS służy m.in. reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, do których zalicza się również osoby bezrobotne (art. 2. pkt 6)</p>	<p>Programy wspierające tworzenie i funkcjonowanie PES/PS mają na celu proces integracji społecznej i ekonomicznej osób poszukujących pracy.</p>
	<p>PS opracowuje i realizuje indywidualny plan integracyjny, który ma na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych i kompetencji społecznych osoby zatrudnionej (art. 6). Indywidualny plan reintegracyjny jest opracowywany przy aktywnym uczestnictwie osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym (art. 6 pkt 2).</p>	<p>ES ma na celu zaspokajanie lokalnie zdiagnozowanych potrzeb z wykorzystaniem lokalnie dostępnych zasobów. Innymi słowy proste PS nie powstanie, jeśli osoby chcące zapewnić pracę nie zdecydują się na jego utworzenie.</p>

<p>Oferuje elastyczność czasu pracy: Umożliwia pracę w niepełnym wymiarze godzinowym, w różnych godzinach dobowych dla studentów, opiekunów itp.</p>	<p>Ustawa dopuszcza zatrudnianie w wymiarze niepełnym (co najmniej 1/2 pełnego wymiaru pracy (art. 5).</p>	<p>ES w swoich najszerszych założeniach zakłada pracę, a także sposób funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego, dostosowany do potrzeb/możliwości członków spółdzielni.</p>
<p>Praca dla każdego: Program nie wyklucza nikogo, kto chce pracować. Jego konstrukcja musi uwzględniać szczególne potrzeby takich grup jak kombatanci, zagrożona młodzież, byli więźniowie czy osoby z niepełnosprawnościami.</p>	<p>Zgodnie z zapisami ustawy wsparcie ma być udzielane osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym (art. 4). Lista osób zagrożonych wykluczeniem społecznym jest bardzo szeroka i zaliczają się do nich również osoby bezrobotne (art. 2, pkt 6).</p>	<p>Jednym z założeń ES jest tworzenie inkluzywnych miejsc pracy.</p>
<p>Inwestuje w ludzi: Oferuje szkolenia, edukację i praktyki.</p>	<p>PS opracowuje i realizuje indywidualny plan integracyjny, który ma na celu podniesienie kwalifikacji zawodowych i kompetencji społecznych osoby zatrudnionej (art. 6).</p>	<p>Założeniem działalności PES/PS jest to, aby ich członkowie/pracownicy rozwijali swoje umiejętności, kwalifikacje i kompetencje, zwiększając tym samym szanse na znalezienie zatrudnienia na wolnym rynku (choć nie musi to być głównym zamierzeniem osób szkolących się).</p>
<p>Inwestuje w społeczność: Celem programu jest powiązanie niezaspokojonych potrzeb społeczności z osobami bezrobotnymi lub częściowo zatrudnionymi, które mogą podjąć pracę w celu zaspokojenia tych potrzeb.</p>	<p>Zapisy ustawy nie podkreślają konieczności realizacji niezaspokojonych potrzeb społeczności. Ustawodawca wskazuje jednak, że działalność przedsiębiorstwa społecznego służy rozwojowi lokalnemu i ma na celu realizację usług społecznych (art. 4 pkt. 1 ppkt 2).</p>	<p>Teoretycznym założeniem ES jest rewitalizacja społeczności lokalnych. Założeniem towarzyszącym działalności PES/PS jest obietnica (często to sami członkowie społeczności decydują o powstaniu i funkcjonowaniu PS) tworzenia miejsc pracy dla osób, którym trudno było je znaleźć na otwartym rynku.</p>
<p>Inwestuje w dobra publiczne: Oddziela ofertę pracy od opłacalności pracy wykonywanej w ramach tej pracy. Realizowane projekty mają na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej.</p>	<p>Działania z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej realizowane na rzecz osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie społecznym nie są wykonywane w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorstwo społeczne. (art. 4.2). Również art. 9 implikuje, że PS są podmiotami nienastawionymi na zysk.</p>	<p>W polskim systemie ekonomii społecznej funkcjonują nierentowne podmioty, których celem jest animacja społeczna i przygotowanie do pracy (jeśli jest – praca zarobkowa nie jest celem samym w sobie) osób, które z różnych przyczyn znajdują się poza rynkiem pracy.</p>
<p>Inwestuje w środowisko: Koncentruje się na problematyce ochrony środowiska.</p>	<p>Ustawodawca nie porusza problematyki związanej z ochroną środowiska naturalnego.</p>	<p>Ekonomia społeczna ma na celu rewitalizację szeroko pojętych dóbr społecznych. Często działania podmiotów ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstw społecznych, korespondują w mniejszym lub większym stopniu z celami zrównoważonego rozwoju ONZ.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Augustyński (2021); Ustawa o ekonomii społecznej (2022); Waligóra (2022).

PGZ może zostać oparty na istniejących podmiotach ekonomii społecznej, w tym przedsiębiorstwach społecznych. Spółdzielnie socjalne osób prawnych zarządzane przez OWES lub inne podmioty trzeciego sektora oferują infrastrukturę zatrudnienia i samozatrudnienie osobom znajdującym się w różnej sytuacji na rynku. Funkcjonują również przedsiębiorstwa non-profit tworzące infrastrukturę zatrudnienia w społecznościach wymagających rewitalizacji społecznej. Podmioty oferują np. pracę wychowankom zakładów poprawczych lub zakładów karnych czy też osobom, które wcześniej leczyły się w placówkach uzależnień prowadzonych przez podmioty branżowe wyspecjalizowane w tego typu działalności (np. MONAR).

Ponadto spółdzielnie socjalne osób fizycznych/prawnych zajmują się utrzymaniem zieleni lub opieką nad osobami zależnymi (np. dzieci, osoby przewlekle chore, osoby z niepełnosprawnością, starcy i emeryci). Często świadczą również usługi opiekuńcze lub edukacyjne. Podmioty te są zorientowane na zaspokajanie lokalnie zidentyfikowanych potrzeb (np. brak oferty restauracyjnej w miejscowości turystycznej lub stołówki zakładowej).

Podmioty posiadające status przedsiębiorstwa społecznego powstałe na bazie partnerstwa publiczno-prywatno-niepublicznego zajmują się zatrudnianiem osób powracających z nieudanych emigracji. Spółdzielnie socjalne osób prawnych oraz zakłady aktywności zawodowej mogą również oferować zatrudnienie mające na celu przyzuczenie do działania na otwartym rynku pracy.

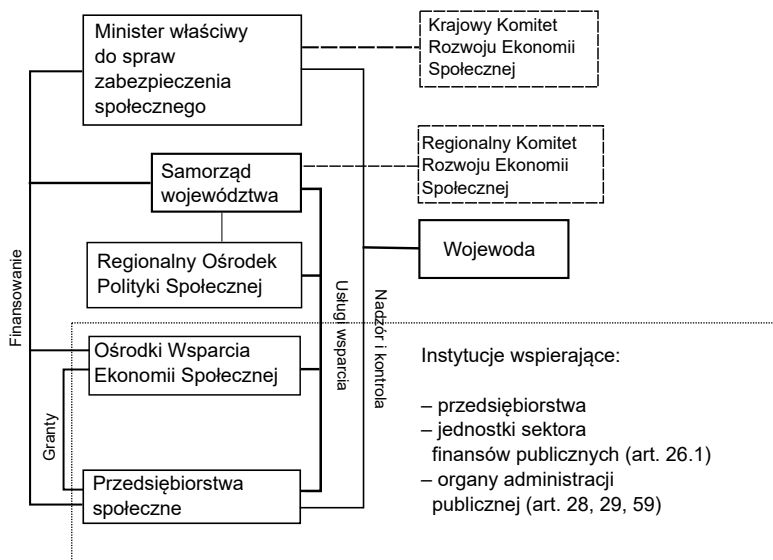
Oprócz powyższych, w ramach systemu ekonomii społecznej funkcjonują także warsztaty terapii zajęciowej, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, warsztaty terapii zajęciowej (raczej podmioty ekonomii społecznej niż przedsiębiorstwa społeczne) mające na celu aktywizację społeczną grup społecznych zagrożonych wykluczeniem, m.in. z powodu wyuczonej bezradności lub chorób. Istnieją również spółdzielnie uczniowskie mające na celu przygotowanie młodzieży do pracy i prowadzenia działalności gospodarczej; są one zdecydowanie samorządnym, ale nie niezależnym przykładem przedsiębiorstwa społecznego.

Podmioty ekonomii społecznej, – głównie fundacje, stowarzyszenia, organizacje charytatywne, spółdzielnie socjalne – zaangażowane są także w rewitalizację społeczną i środowiskową.

6. ORGANIZACJA SYSTEMU WSPARCIA EKONOMII SPOŁECZNEJ

Organizację systemu wsparcia ekonomii społecznej wynikającej z ustawy można przedstawić w postaci schematu (rys. 1). Wynika z niego, że ustawa uwzględnia bardzo dużo podmiotów publicznych, zarówno istniejących, jak i nowo utworzonych. Należy również zwrócić uwagę na skomplikowaną sieć powiązań i zadań poszczególnych instytucji.

Rys. 1. Schemat systemu ekonomii społecznej wynikający z ustawy



Źródło: opracowanie własne.

Założeniem PGZ jest jego centralne finansowanie. Z ustawy wynika, że dysponentem funduszy byłoby Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Wsparcia finansowego mogą jednak udzielać również samorządy województw; może ono także pochodzić z programów Unii Europejskiej. Według ustawy ważnym, jeśli nie centralnym sposobem finansowania PES mają być granty i konkursy, co nie sprzyja stabilności systemu.

Wsparcie udzielane przedsiębiorstwom społecznym to nie tylko środki finansowe. Jednostki sektora finansów publicznych, udzielające zamówień publicznych, mogą bowiem zastrzec, że realizacja tych zleceń ma być dokonywana wyłącznie przez podmioty ekonomii społecznej (art. 26 pkt. 1; Ustawa o ekonomii społecznej, 2022). Władze publiczne wspomagają rozwój ekonomii społecznej poprzez działania koordynacyjne oraz wspierające tworzenie przedsiębiorstw społecznych. Starają się wspomagać również same przedsiębiorstwa społeczne.

Samorząd województwa podejmuje kroki na rzecz koordynacji ekonomii społecznej w województwie. Przede wszystkim opracowuje Regionalny program rozwoju na rzecz ekonomii społecznej, ale również planuje i konsultuje z podmiotami ekonomii społecznej zakres interwencji w obszarze ekonomii społecznej. Co więcej, działa na rzecz wspierania wspólnych przedsięwzięć PES w celu zwiększenia ich potencjału oraz wspólnej realizacji usług społecznych, a także upowszechnia wiedzę o ES na poziomie regionalnym (art. 54 pkt. 1, Ustawa o ekonomii społecznej, 2022.). Bierze przy tym pod uwagę działania podejmowane w tym zakresie przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Ministerstwo zajmuje się opracowaniem programu rozwoju na rzecz ekonomii społecznej; zapewnia realizację usług wsparcia PES na poziomie krajowym; przyznaje akredytację podmiotom realizującym usługi wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i status ośrodka wsparcia ekonomii społecznej; gromadzi dane z obszaru ekonomii społecznej oraz prowadzi działania z zakresu upowszechniania wiedzy o ekonomii społecznej (art. 30, Ustawa o ekonomii społecznej, 2022.). Co więcej, wskazany wyżej minister może opracować resortowe programy wspierania ekonomii społecznej oraz je finansowo wspierać (art. 31 pkt. 2, Ustawa o ekonomii społecznej, 2022.).

Wojewoda z kolei odpowiada za zadania związane z nadzorem i kontrolą przedsiębiorstw społecznych (rozdział ustawy). Minister pełni tutaj rolę bierną, prowadząc i udostępniając elektroniczny wykaz przedsiębiorstw społecznych. Stanowi również organ wyższego stopnia w sprawach rozstrzyganych na drodze decyzji przez wojewodę (art. 20, Ustawa o ekonomii społecznej, 2022.).

7. WNIOSKI

Zapisy obowiązującej Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej stanowią na swój sposób nowe otwarcie dla myślenia o tym, jak przedsiębiorczość społeczna może wpłynąć na aktywizację zawodową obywateli pozostających częściowo lub całkowicie poza oficjalnym obiegiem rynku pracy. Ustawa oddaje założenia zapisów Konstytucji RP, w której kwestie pracy zostały opisane m.in. w art. 65, pkt. 5:

Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65 pkt 5, Konstytucja RP).

Należy również uwzględnić zapisy art. 20. Konstytucji, wspierające myślenie o współczesnej gospodarce społecznej: „Gospodarka jest zawsze społeczna”. Co ważne, ustawa zawiera założenia spójne z cechami programów gwarancji zatrudnienia, ponieważ działalność przedsiębiorstw społecznych ma wspierać rozwój lokalny, reintegrację społeczną i zawodową osób zagrożonych wykluczeniem oraz pobudzać aktywność w społecznościach lokalnych.

Z kolei wsparcie finansowe przedsiębiorstw społecznych pochodzi z podmiotu centralnego i jest udzielane przez podmioty lokalne. Równie ważne jest to, że ustawa w żadnym punkcie nie jest sprzeczna z PGZ. Należy więc uznać, że utworzenie jednego aktu prawnego o randze ustawy, regulującego funkcjonowanie sektora ekonomii społecznej w Polsce, stanowi krok ułatwiający wdrożenie takiego programu w naszym kraju.

Rozwój gospodarki społecznej w Polsce, z perspektywy ekonomii społecznej, wskazuje na szereg możliwości i szans na to, by za pomocą istniejących, współcześnie wdrażanych rozwiązań (m.in. przedmiotowej ustawy) skutecznie wspierać cele gospodarki społecznej, zwiększając dobrobyt społeczny. Ustawa o ekonomii społecznej tworzy i doprecyzowuje, niekiedy nawet zbyt szczegółowo, fundamenty prawne sektora ekonomii społecznej, wpływając w ten sposób na możliwości wdrażania nowoczesnych narzędzi rynku pracy takich jak program gwarancji zatrudnienia. Tym samym stanowi

krok w dobrym kierunku tak z perspektywy prawodawstwa UE, jak i realizacji konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej.

Podziękowania

Autorzy składają serdeczne podziękowania dr hab. Kamilli Marchewce-Bartkowiak, prof. UEP, za uwagi wniesione do artykułu.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyński, I. (2021). *Nowoczesna Teoria Monetarna i możliwości jej wykorzystania w warunkach polskich*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Azam, M. (2011). The impact of Indian job guarantee scheme on labor market outcomes: Evidence from a natural experiment. *IZA DP*, 6548. DOI: 10.2139/ssrn.1941959.
- Balon, K. (2017). *Najnowsze zmiany w gospodarce społecznej w Unii Europejskiej. Studium*. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-04-17-875-pl-n.pdf>.
- Bouba Olga, O., Cahuc, P., Di Paola, V., Gardin, L., Levoyer, L., Sabatier, M., & Tuchsirer, C. (2021). *Expérimentation Territoires zéro chômeur de longue durée: Rapport du comité scientifique*. Dares. <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/experimentation-territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-rapport-du-comite-scientifique> (dostęp: 17.11.2024).
- European Commission (2020a). *The reinforced Youth Guarantee*. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=en> (dostęp: 17.11.2024).
- European Commission (2020b). *Youth Guarantee & Youth Employment Initiative*. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21145&langId=en> (dostęp: 17.11.2024).
- European Commission (2020c). *Plan działania na rzecz gospodarki społecznej*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:690:FIN#PP4Contents> (dostęp: 17.11.2024).
- Frączak, P. (2007). Ekonomia społeczna – szerokie spojrzenie. *Ekonomia Społeczna*, 1, 55–56.
- Hausner, J., & Laurisz, N. (2008). Czynniki krytyczne tworzenia przedsiębiorstw społecznych. W J. Hausner (Red.), *Przedsiębiorstwa społeczne w Polsce. Teoria i praktyka* (s. 9–35). Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

- Jankowska, A. (2021). *Ważą się losy przedsiębiorstw społecznych*. *Ekonomia Społeczna*. <https://ekonomiaspoleczna.pl/waza-sie-losy-przedsiębiorstw-społecznych/> (dostęp: 17.11.2024).
- Kasy, M., & Lehner, L. (2023). Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program. *IZA Discussion Papers, Institute of Labor Economics (IZA)*, 16088. <https://www.iza.org/publications/dp/16088/employing-the-unemployed-of-marienthal-evaluation-of-a-guaranteed-job-program> (dostęp: 17.11.2024).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf> (dostęp: 17.11.2024).
- Laurisz, N., & Stronczek, A. (2019). Przedmowa: Innowacje społeczne między rynkiem a państwem. W N. Laurisz & A. Stronczek (Red.), *Ekonomia Społeczna. Innowacje społeczne* (s. 7–12). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Lewandowska, A. (2019). Ekonomia społeczna i sharing economy w kształtowaniu zrównoważonego rozwoju. *Problemy Transportu i Logistyki*, 4(48), 7–16.
- Lubimow-Burzyńska, J. (2014). Proces tworzenia innowacji społecznych. W J. Wyrwa (Red.), *Innowacje społeczne w teorii i praktyce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- McCord, A., Lieuw-Kie-Song, M., Tsukamoto, M., Tessem, T., & Donnges, C. (2021). *100 years of public works in the ILO*. International Labour Organization. http://www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment/publications/WCMS_823622/lang--en/index.htm (dostęp: 17.11.2024).
- MFiPR (2022). Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/109762/KPO.pdf> (dostęp: 17.11.2024).
- Miżejewski, C. (2021). *Jakiej ustawy o ekonomii społecznej potrzebujemy?* NGO. <https://publicystyka.ngo.pl/jakiej-ustawy-o-ekonomii-społecznej-potrzebujemy-cezary-mizejewski-partner-nie-klient> (dostęp: 17.11.2024).
- Mouvement ATD Quart Monde Belgique. (2022). *Des Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée en Belgique: L'emploi décent comme un droit pour toutes et tous*. <https://atd-quartmonde.be/cms/wp-content/uploads/2022/03/note-tzcl-d-atd-2022.pdf> (dostęp: 17.11.2024).
- MRIPS (n.d.). Rejestr jednostek pomocy społecznej. https://rjps.mpips.gov.pl/RJPS/RU/start.do?id_menu=59 (dostęp: 17.11.2024).
- Murawska, D. (2019). Rola interesariuszy w innowacjach społecznych. W N. Laurisz & A. Pacut (Red.), *Ekonomia Społeczna. Innowacyjność*

- społeczna w Polsce* (s. 11–22). Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.
- Ojczyk, J. (2023). Ustawa o ekonomii społecznej podpisana przez prezydenta. Prawo.pl. <https://www.prawo.pl/samorzad/projekt-ustawy-o-ekonomii-społecznej,515817.html> (dostęp: 17.11.2024).
- Powałowski, A., & Przeszło, E. (2023). Wsparcie dla ekonomii społecznej – aspekty prawne. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 7, 2–9.
- Przeszło, E. (2023). Ekonomia społeczna w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym – nowa konstrukcja prawna. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2, 21–28.
- Tcherneva, P.R. (2018). The job guarantee: Design, jobs, and implementation. *Levy Economics Institute Working Papers*, 902.
- Topolewska, M., & Nowosielska, P. (2022). Ustawa o ekonomii społecznej. *Czerwińska: Trzeba wzmocnić koordynację wsparcia* [Wywiad]. *Gazeta Prawna*. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8521779,ustawa-o-ekonomii-społecznej-efs-fundusz-eunijne.html> (dostęp: 17.11.2024).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej. Dz. U. 2022 poz. 1812. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=W-DU20220001812> (dostęp: 17.11.2024).
- Waligóra, A. (2022). *Przedsiębiorczość społeczna, gospodarka społeczna, ekonomia społeczna*. Warszawa: CeDeWu.
- Winczorek, P. (2003). *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Liber.
- Wray, L.R. (2006). Lessons from Argentina’s employment guarantee. *Economic and Political Weekly*, 41(23), 2293–2296.

Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>