

Kamil KRUSZYŃSKI*

Wielisława WARZYWODA-KRUSZYŃSKA**

INNOWACJE SPOŁECZNE – SŁOGAN POLITYCZNY CZY KOŁO ZAMACHOWE ROZWOJU UNII EUROPEJSKIEJ?

(Streszczenie)

Artykuł dotyczy innowacji społecznych uznanych przez polityków w drugiej dekadzie XXI w. za podstawowy instrument w procesie przeciwdziałania problemom społecznym i ekonomicznym oraz wyzwaniom ekologicznym. Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji innowacji społecznych, leżącej u podstaw strategii Europa 2020, realizowanej w oparciu o Politykę Innowacji Społecznych Unii Europejskiej (*European Union Social Innovation Policy* – EUSIP). Ta koncepcja polityczna nawiązuje bezpośrednio do idei tzw. „państwa inwestycji społecznych”, stanowiącej na przełomie wieku XX i XXI odpowiedź na potrzebę zmiany modelu polityki społecznej, wynikającą z nowych ryzyk społecznych i z paradygmatu rozwoju zrównoważonego. Dlatego prezentacja tej koncepcji poprzedza analizy dotyczące innowacji społecznych i ich zakładanej roli w strategicznym podejściu do rozwoju Unii Europejskiej. Artykuł został opracowany w oparciu o celowo wybraną literaturę przedmiotu. Przedstawione zostały zawarte w dokumentach programowych argumenty wskazujące na szczególnie potencjał rozwojowy innowacji społecznych oraz uwarunkowania ich upowszechnienia, ze szczególnym uwzględnieniem innowacji zorientowanych na zmianę systemową. Omówiono krytykę EUSIP, wskazując na ograniczenia rozpowszechniania innowacji społecznych wynikające ze zróżnicowania kontekstów społeczno-kulturowych, ujawniających się w zróżnicowanych *welfare regimes*, ignorowane w założonej „szybkiej polityce” realizacji EUSIP. Wskazano na kontynuowanie neoliberalnego podejścia do odpowiedzialności za zabezpieczenie społeczne ograniczające rolę państwa. Artykuł kończy przywołanie danych z raportu Eurostatu dokumentujących realizację celów strategii Europa 2020. Wynika z niego, że sztandarowy cel strategiczny, jakim miało być ograniczenie liczby ludności

* Dr, Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Katedra Statystyki Ekonomicznej i Społecznej; e-mail: kamil.kruszynski@uni.lodz.pl

** Prof. dr hab. UMCS w Lublinie, Wydział Filozofii i Socjologii, Instytut Socjologii, Zakład Socjologii Ogólnej i Badań nad Migracjami; e-mail: wielislawa.warzywoda-kruszynska@poczta.umcs.lublin.pl

zagrożonej biedą o 20 milionów, nie zostanie osiągnięty. Oznacza to, że EUSIP nie przyniosła zakładanych rezultatów.

Słowa kluczowe: państwo inwestycji społecznych; Polityka Innowacji Społecznych Unii Europejskiej; innowacje społeczne

Klasyfikacja JEL: O35

1. Wstęp

Termin „innowacje społeczne” (dalej IS) upowszechnił się w drugim dziesięcioleciu XXI w. jako przypomniany koncept w naukach społecznych¹ oraz jako modny slogan w polityce² i w praktyce³. Kryzys, jaki w pierwszych latach bieżącego wieku ogarnął USA i Europę, stanowił dodatkowy impuls do poszukiwania nowych rozwiązań, służących bardziej efektywnym reakcjom na palące problemy społeczne oraz przyczyniających się do trwałego ożywienia gospodarczego w przyszłości. IS mają stanowić rdzeń społecznej gospodarki rynkowej, a także przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności Europy⁴. W takich warunkach sformułowana została w Unii Europejskiej strategia *Europa 2020*⁵ uznająca IS za kluczowy mechanizm rozwoju. Wokół niej, jak się zakłada, mogą zintegrować się i zorganizować wszystkie sektory (prywatny,

¹ F. Moulart, A. Mehmood, D. MacCallum, B. Leubolt, *Social Innovation as a Trigger for Transformations*, Directorate-General for Research and Innovation. Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.

² *Europa 2020; The 2030 Agenda for Sustainable Development* <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

³ **European Commission**, *This is European Social Innovation*, European Union 2010.

⁴ **J. Barroso**, *Europe leading social innovation*, SPEECH/11/190, Bruksela 17 marca 2011.

⁵ Wśród 5 celów szczegółowych, których realizacja ma przyczynić się do osiągnięcia celu głównego, trzy odnoszą się bezpośrednio do problemów społecznych: zatrudnienia, edukacji oraz ubóstwa i wykluczenia społecznego. W odniesieniu do każdego z nich ustalone zostały wskaźniki osiągnięć, co zdarzyło się po raz pierwszy w Unii Europejskiej. I tak, do 2020 r. wskaźnik zatrudnienia ludności w wieku 24–60 lat ma osiągnąć 75%, odpad szkolny ma być nie wyższy niż 10%, a udział osób z wykształceniem wyższym wśród ludności w wieku 30–34 lata ma wynosić co najmniej 40%. Sformułowany został Europejski program walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, ukierunkowany na to, żeby korzyści wynikające ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społeczeństwa. Do roku 2020 liczba osób żyjących w warunkach biedy i wykluczenia społecznego ma się zmniejszyć w Unii Europejskiej o 20 milionów.

publiczny, społeczny) na wszystkich poziomach życia społecznego (lokalnym, regionalnym i ponadnarodowym)⁶.

W programach ramowych Unii Europejskiej zostały zagwarantowane środki na badania w naukach społecznych i humanistycznych dotyczące IS⁷. Ich celem było przede wszystkim ustalenie:

- jakie są uwarunkowania IS efektywnych ekonomicznie,
- jakie innowacje zaspokajają podstawowe potrzeby społeczne grup najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- w jaki sposób polityka publiczna na różnych szczeblach może przyspieszyć, promować i mierzyć wpływ IS⁸.

Wdrażanie nowatorskich rozwiązań na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym zapewniały fundusze strukturalne przeznaczone także na upowszechnianie tzw. „dobrych praktyk”.

Sformułowanie Polityki Innowacji Społecznych Unii Europejskiej (*European Union Social Innovation Policy* – EUSIP) poprzedzała intelektualna debata, której rezultatem była zmiana podejścia do rozwoju (od wzrostu gospodarczego do zrównoważonego rozwoju) oraz do polityki społecznej (od państwa dobrobytu do państwa inwestycji społecznych), uznanej za czynnik rozwoju.

Celem artykułu jest przedstawienie, w oparciu o wybraną literaturę przedmiotu, przyjętego w strategii Europa 2020 paradygmatu rozwoju w oparciu o IS oraz głównych kierunków krytyki tego podejścia. W pierwszej części artykułu omawiamy koncepcję państwa inwestycji społecznych stanowiącą intelektualny „zaczyn” paradygmatu rozwoju w oparciu o innowacje społeczne. W drugiej – prezentujemy założenia leżące u podstaw strategii *Europa 2020* i wskazujemy na przyjęte w niej rozumienie innowacji społecznych. W trzeciej – przybliżamy czytelnikowi krytykę przyjmowanego paradygmatu rozwoju zakładanego w EUSIP.

⁶ N. Ayob, S. Teasdale, K. Fagan, *How Social Innovation 'Came to Be': Tracing the Evolution of a Contested Concept*, Journal of Social Policy 2016, First View Article, s. 1–19. Available from: https://www.researchgate.net/publication/312041353_The_APolitics_of_Social_Innovation_Policy_in_Europe; stan na 12.07.2018 r.

⁷ Nakłady na badania dotyczące innowacji społecznych w 7 Programie Ramowym oraz w programie Horizon 2020 przekroczyły do roku 2017 100 mln euro (F. Moulaert, A. Mehmood, D. MacCallum, B. Leubolt, *op. cit.*, s. 8).

⁸ R. Grimm, Ch. Fox, S. Baines, K. Albertson, *Social innovation, an answer to contemporary societal challenges? Locating the concept in theory and practice*, Innovation: The European Journal of Social Science Research, 2013, DOI: 10.1080/13511610.2013.848163.

2. Koncepcja państwa inwestycji społecznych (*the social investment state*)

Zmiana paradygmatu rozwoju, od wzrostu gospodarczego do ujęcia wielowymiarowego, prowadziła do uznania polityki społecznej za znaczący instrument osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Towarzyszyło temu przekonanie, że konieczna jest zmiana modelu *welfare regime*. W roku 1997 OECD opublikowała dokument⁹, w którym nakreślone zostały ramy reformy polityki społecznej w zglobalizowanej gospodarce, określonej jako strategia „inwestycji społecznych”. Za niezbędne uznano zwiększenie znaczenia aspektów aktywności, co ma spowodować wzrost zatrudnienia, zwiększoną spójność społeczną i terytorialną, a także reorientację polityki publicznej na niedostrzegane dotychczas problemy społeczne. Przede wszystkim na biedę wśród dzieci oraz kwalifikacje i możliwości ludzi młodych. W tym ujęciu polityka społeczna ma raczej przeciwdziałać i zapobiegać zagrożeniom socjalnym niż na nie reagować, gdy już wystąpią.

Ideę tę rozwinął Anthony Giddens¹⁰. Według niego państwo powinno działać jak przedsiębiorca i inwestować w takie przedsięwzięcia i w te grupy społeczne, które zapewniają najwyższą stopę zwrotu. W społeczeństwie opartym na wiedzy rozstrzygające znacznie ma rozwój kapitału ludzkiego na wszystkich etapach życia w formie uczenia się przez całe życie (*life-long learning*), żeby ludzie łatwiej mogli przystosowywać się do nowych sytuacji. A przede wszystkim, żeby mogli jak najszybciej wracać na rynek pracy i jak najkrócej korzystać ze świadczeń społecznych. Zdaniem Giddensa, z prawami musi wiązać się odpowiedzialność. Otrzymanie zasiłków socjalnych powinno być uwarunkowane podjęciem przez jednostkę działań umożliwiających jej powrót na rynek pracy. Zapewnienie wysokiej jakości usług ma w przypadku dorosłych zwiększyć ich umiejętności potrzebne na rynku pracy, a w przypadku dzieci dorastających w rodzinach o niskich dochodach – poprawić ich osiągnięcia szkolne. Usługi te mają świadczyć i finansować partnerstwa publiczno-prywatne. Polityka społeczna ma mieć charakter wielosektorowy a *welfare mix* ma sprawić, że kształtowanie dobrobytu społecznego jest rezultatem działań wszystkich sektorów

⁹ *Societal Cohesion and the Globalizing World. What does the Future Holds?*, OECD, Paris 1997.

¹⁰ **A. Giddens**, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998; koncepcja ta stanowiła program Partii Pracy w Wielkiej Brytanii realizowany pod kierownictwem T. Blaira. Jego znakiem rozpoznawczym stało się hasło „Children first”.

(publicznego, prywatnego, społecznego), z których żaden nie jest uprzywilejowany i wszystkie są „równoprawne”¹¹.

Maurizio Ferrera wskazuje, że strategia inwestycji społecznych oparta jest na następujących przesłankach: 1) uwzględnianie ryzyk i potrzeb występujących w całym cyklu życia jednostek, a nie tylko w okresie zatrudnienia i po jego zakończeniu; 2) dzieci stanowią szczególnie ważny segment społeczeństwa i dlatego polityka na ich rzecz jest szczególnie ważna; 3) uczenie się ma fundamentalne znaczenie, ponieważ stanowi instrument samorozwoju i zabezpieczenia; 4) istnieje zależność pomiędzy rozwijaniem indywidualnych umiejętności i zdolności a kolektywnym dobrobytem¹².

W modelu państwa inwestycji społecznych za podstawowe ryzyko uznawana jest bieda i wykluczenie społeczne. Przeciwdziałanie im wymaga przede wszystkim inwestowania w dzieci przez finansowanie wczesnej edukacji i opieki. W ten sposób dzieci z rodzin o niskich dochodach uzyskują lepszy start, co skutkować będzie przerwaniem międzygeneracyjnej transmisji nierówności. Koncepcję inwestowania w dzieci rozwijała Nancy Folbre¹³ optująca za postrzeganiem dzieci jako *quasi*-dobry publiczny.

Koncepcja inwestycji społecznych została upowszechniona w tzw. Pakiecie Społecznych Inwestycji (PSI)¹⁴ – zaleceniu Komisji Europejskiej dla państw członkowskich, którego integralną część stanowi dokument „Inwestowanie w dzieci – przerwanie cyklu marginalizacji”.

PSI podkreśla potrzebę stosowania „innowacji społecznych” przede wszystkim w celu:

¹¹ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009.

¹² M. Ferrera, *From the Welfare State to the Social Investment State*, Working Paper LPF, n. 1, 2010, s. 7.

¹³ N. Folbre, *Valuing Children: Rethinking the Economics of the Family*, MA: Harvard University Press, Cambridge 2008.

¹⁴ PSI składa się z komunikatu Komisji („Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności – w tym realizacji Europejskiego Funduszu Społecznego 2014–2020”), zalecenia Komisji w sprawie „Inwestowania w dzieci: przełamywanie cyklu marginalizacji” oraz szeregu dokumentów dotyczących aktywnej integracji, trendów demograficznych i społecznych, usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, opieki długoterminowej, walki z bezdomnością, inwestowania w zdrowie, inwestycji społecznych za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego. Wszystkie te dokumenty są dostępne na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en&moreLinks=yes>

- określenia innowacji (lub reform), które powinny zapewnić adekwatność, skuteczność i stabilność systemów ochrony socjalnej w kontekście ograniczeń budżetowych,
- testowania innowacyjnych podejść stosowanych przez polityki lokalne oraz wyboru tych, które okażą się najbardziej skuteczne, i upowszechnienie ich na poziomie regionalnym lub krajowym¹⁵.

3. Innowacje społeczne – kluczowy element w politycznej koncepcji rozwoju Europy do roku 2020

Kluczowa rola IS została wyznaczona w Strategii *Europa 2020* realizowanej w oparciu o Politykę Innowacji Społecznych Unii Europejskiej (*European Union Social Innovation Policy* – EUSIP). IS mają dostarczyć odpowiedzi na wyzwania społeczne wynikające z globalizacji, przemian demograficznych, kulturowych i ekonomicznych, technologii ITI, zmian klimatycznych, migracji oraz kryzysu gospodarczego, który spowodował ograniczenia budżetowe i wyostrzył problemy społeczne. Poprzez zastosowanie IS oczekiwane jest połączenie wzrostu gospodarczego z jakością życia¹⁶. IS mają także przyczynić się do zwiększenia efektywności wydatków na politykę społeczną. Ich znaczenie upatrywane jest w tym, że mają stanowić środek wzmacniający spójność społeczną, uznaną za warunek konieczny rozwoju Unii Europejskiej realizującej model społecznej gospodarki rynkowej¹⁷. Poprzez realizację polityki innowacji społecznych ma być osiągnięty „potrójny sukces” (*a triple triumph*): 1) społeczeństwo i jednostki uzyskają dostęp do usług wysokiej jakości, co podniesie ich jakość życia; 2) rządy uzyskają możliwość dostarczania takich usług w per-

¹⁵ H. Frazer, A.-C. Guio, E. Marlier, B. Vanhercke, T. Ward, *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy*, European Social Observatory, OSE Research Paper No. 15 – October 2014, s. 50.

¹⁶ Znalazło to dobitny wyraz w następującej wypowiedzi przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Barroso „Wzrost, zrównoważone finanse publiczne, przeciwdziałanie zmianom klimatu, inkluzja społeczna, wzmocniona baza przemysłowa i dynamiczny sektor usług nie wykluczają się, lecz raczej uzupełniają i wzmacniają nawzajem” (cyt. za: *Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union*, BEPA, 2011, s. 27).

¹⁷ Historycznie model społecznej gospodarki rynkowej wprowadzony został po II wojnie światowej w Niemczech. Obecnie określenie to opisuje kapitalizm, który jest bardziej opiekuńczy w połączeniu z wykorzystaniem mechanizmów rynkowych w celu zwiększenia efektywności społecznych funkcji państwa, <http://www.economist.com/economics-a-to-z/s#node-21529660>

spektywie długoterminowej; 3) gospodarka uzyska nowe możliwości biznesowe oraz wytworzy się nowa przedsiębiorczość¹⁸. Nadto, zakłada się, że zastosowana z sukcesem innowacja w jednym kraju może stać się dobrym przykładem dla pozostałych państw członkowskich Unii, szczególnie wtedy, gdy innowacja prowadzi do zaspokojenia potrzeb, redukując udział wydatków na cele socjalne w budżecie¹⁹.

IS stanowią wehikuł rozwoju, ponieważ, jak stwierdza się w raporcie BEPA²⁰:

- mogą być stosowane na wszystkich poziomach: lokalnym, regionalnym, narodowym i ponadnarodowym oraz we wszystkich sektorach (prywatnym, publicznym i społecznym), wprowadzając zmiany w zróżnicowany sposób poprzez aktywny udział społeczeństwa i wytworzenie wartości społecznej;
- tworzą kapitał społeczny, który jest zarówno środkiem do celu, jak i celem samym w sobie, jako podstawowe źródło wartości;
- mobilizują obywateli, żeby stali się aktywnymi uczestnikami procesu społecznej innowacji.

Jednakże problemem jest to, że pojęcie IS jest wieloznaczne i nie jest ideologicznie neutralne. Pierwotnie stosowane było w odniesieniu do socjalizmu i reform społecznych. Natomiast obecnie IS postrzegane są najczęściej jako sposób na zaspokojenie potrzeb społecznych z wykorzystaniem instrumentów Nowego Zarządzania Publicznego²¹. Frank Moulaert i współautorzy wskazują, że niezależnie od podejścia teoretycznego, trzy cechy są uznawane za konstytutywne dla IS²².

1. IS nie redukują się do jakiejś określonej dziedziny działalności czy do konkretnego sektora gospodarki. Obejmują szeroki zakres działań i praktyk zorientowanych na rozwiązywanie problemów społecznych lub zaspokajanie potrzeb ludzi.
2. W IS środki i cele są nierozdzielne. W związku z tym IS poprzez adaptację nowej praktyki społecznej, nową aranżację instytucjonalną i/lub nową formę partycypacji wprowadzają zmiany relacji społecznych.

¹⁸ **BEPA**, *Empowering people, driving change Social Innovation in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011, s. 9.

¹⁹ **BEPA**, *op. cit.*, s. 8.

²⁰ *Ibidem*, s. 30.

²¹ **M. Fougère, B. Segercrantz, H. Seeck**, *A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse: (Re)legitimizing neoliberalism*, Organization 2017/24 (6), s. 819–843.

²² **F. Moulaert, A. Mehmood, D. MacCallum, B. Leubolt**, *op. cit.*, s. 25.

3. W konsekwencji skutki IS wykraczają poza bezpośrednie zaspokojenie potrzeb. IS mają także efekt normatywny, ponieważ w różny sposób ulepszają społeczeństwo.

Definicja zawarta w *Guide to Social Innovation*, którą można uznać za reprezentującą stanowisko Komisji Europejskiej, stwierdza, że „innowacją społeczną jest opracowanie i wdrożenie nowych pomysłów (produktów, usług i modeli) w celu zaspokojenia potrzeb społecznych i tworzenia nowych relacji społecznych lub współpracy. Prezentuje nowe odpowiedzi na naglące potrzeby społeczne, które wpływają na proces interakcji społecznych. Ma na celu poprawę dobrostanu ludzi. Innowacje społeczne to innowacje, które są społeczne zarówno w ich celach, jak i środkach. Są to innowacje, które są korzystne nie tylko dla społeczeństwa, lecz także zwiększają zdolność jednostek do działania... Innowacje społeczne opisują cały proces, w którym opracowywane są nowe odpowiedzi na potrzeby społeczne w celu zapewnienia lepszych wyników społecznych”²³.

W raporcie BEPA²⁴, stanowiącym niejako wykładnię podejścia Komisji Europejskiej do IS, wskazuje się na trzy kategorie IS, które mogą przyczyniać się do realizacji celów strategicznych Unii:

1. **Innowacje inspirowane popytem**, zmierzające do zaspokojenia potrzeb grup społecznie zagrożonych, które nie są zaspokajane przez rynek lub istniejące instytucje.
2. **Innowacje zogniskowane na społeczeństwie jako całości** poprzez integrację sfery społecznej, ekonomicznej i ekologicznej.
3. **Innowacje zorientowane na zmianę systemową** zawierające w sobie dwa poprzednie typy.

Wprowadzają one zmiany w postawach i wartościach oraz w strategiach i w polityce poprzez rozwój organizacyjny i zmianę relacji między instytucjami a *stakeholderami*. Są to innowacje najtrudniejsze do przeprowadzenia, ponieważ naruszają *status quo* i interesy różnych grup i instytucji.

„Żeby tego [zmiany systemowej] dokonać, innowacja społeczna musi przekraczać wiele granic społecznych, aby dotrzeć do większej liczby osób i różnych ludzi, do większej liczby organizacji i różnych organizacji, organizacji ulokowanych na różnych poziomach (od lokalnych po regionalne, krajowe i globalne) i połączonych w sieci społecznościowe”²⁵.

²³ **European Commission**, *Guide to Social Innovation*, Regional and Urban Policy Publications, Office of the European Union, Brussels 2013, s. 6.

²⁴ **BEPA**, *op. cit.*

²⁵ **F. Westley, N. Antadze**, *Making a Difference. Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact*, *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 2010/15 (2), s. 8.

Choć wszystkie wymienione typy IS są wspierane przez Komisję Europejską w ramach „polityki na rzecz innowacji społecznych” (*policy for social innovation*), to ostatni z nich ma znaczenie dla „polityki jako społecznej innowacji” (*policy as social innovation*)²⁶. Do tego typu innowacji odnosi się przede wszystkim oczekiwanie ich ponadlokalnego rozpowszechnienia (*scaling up*) sformułowane w dokumentach programowych Unii. Jak wskazują Frances Westley i Nino Antadze²⁷ zmiany tego typu nie są tylko wynikiem relacji między popytem a podażą. Są one najczęściej inicjowane przez instytucje, a czynnikami interferującymi w proces innowacji są także media, *think tanki* i zespoły badawcze. Instytucje określają kryteria dostępności (*eligibility*) oraz środki, czyli możliwości (*opportunities*) realizacji IS. To, czy IS uzyska szerszy społeczny zasięg i wpływ, zależy od wzajemnego oddziaływania czynników politycznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych. Z tego względu proces IS jest skomplikowany i niepewny. IS na każdym ich etapie (idei, pozyskiwania zasobów, przywództwa i realizacji) są powiązane z możliwościami, które tylko częściowo poddają się wcześniejszemu rozpoznaniu.

Realizacja i wykorzystanie transformacyjnej mocy IS oznacza konieczność:

- uwzględniania przez organizacje społeczne, instytucje oraz w procesie podejmowania decyzji głosu osób i grup zmarginalizowanych,
- brania pod uwagę zasad podziału i redystrybucji władzy i zasobów,
- ukierunkowania innowacji na uwarunkowania strukturalne problemów społecznych²⁸.

Transformacja poprzez IS, która zapewnia jej trwałość i upowszechnienie, wymaga **destrukcyjnej** konfrontacji z władzą, rutyną i utrwalonymi przekonaniami. Dla wprowadzenia i upowszechnienia IS o charakterze systemowym konieczne jest zaistnienie zinstytucjonalizowanych przedsiębiorców (*institutional entrepreneurs*), czyli sieci i grup społecznych, których innowacyjne dążenia znajdują wsparcie w zapotrzebowaniu na zmianę ze strony rynku, polityki lub kultury²⁹.

Kontekst społeczno-ekonomiczno-kulturowy wyznaczający możliwości zaistnienia i realizacji IS stanowią m.in. modele polityki społecznej (*welfare regimes*). Określają one, jak dokumentują Stijn Oosterlynck i inni³⁰ potencjał

²⁶ S. Reynolds, M. Gabriel, Ch. Heales, *Social Innovation Policy in Europe: where next*, D5.3: Annual State of the Union Report – Part 1, s. 3.

²⁷ F. Westley, N. Antadze, *op. cit.*

²⁸ S. Reynolds, M. Gabriel, Ch. Heales, *op. cit.*

²⁹ F. Westley, N. Antadze, *op. cit.*

³⁰ S. Oosterlynck, Y. Kazepov, A. Novy, P. Cools, F. Wukovitch, T. Saruis, E. Barberis, G. Leubolt, *Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation:*

innowacyjny, szanse rozpowszechnienia IS i ich rodzaj. Zdaniem tych autorów, relatywnie duży potencjał rozwijania IS występuje w społeczeństwach praktykujących uniwersalistyczny model polityki społecznej, a także – z pewnymi ograniczeniami – w tych, w których realizowany jest model korporacyjno-konserwatywny. Czyli w państwach ulokowanych w Europie północnej i kontynentalnej. Kraje skandynawskie, w których rola państwa w polityce społecznej jest przemożna, mają także dużą zdolność upowszechnienia IS. To samo dotyczy krajów Europy kontynentalnej z zastrzeżeniem, że proces wdrażania IS jest wolniejszy. Pozostaje to w związku z tym, że w uniwersalistycznym modelu polityki społecznej IS są wspierane przez instytucje publiczne, a w drugich – wymagają negocjacji. W modelu liberalnym, występującym w krajach anglosaskich, potencjał innowacyjny jest duży, ale wprowadzanie innowacji wynika z logiki rynkowej. Jednakże istnieje w nich potencjalnie duża możliwość upowszechniania innowacji bez zaangażowania państwa. Natomiast rodzinnocentryczny (familistic) model polityki społecznej, występujący w krajach południowych Unii Europejskiej, charakteryzuje się dużymi możliwościami wprowadzania fragmentarycznych innowacji, które mają bardzo ograniczone możliwości upowszechnienia w szerszej skali.

Modele polityki społecznej nie poddają się łatwo zmianom, ponieważ ich podstawy kulturowe są zakotwiczone jako normy w instytucjach społecznych i warunkują zachowania aktorów społecznych³¹. Natomiast jednym z fundamentów Polityki Innowacji Społecznych Unii Europejskiej (EUSIP) jest przekonanie, że transformacji można dokonać poprzez upowszechnienie tzw. „dobrych praktyk”. Dążenie do rozprzestrzenienia „idei, które działają” (*ideas which work*) oznacza, że EUSIP jest programem tzw. *szybkiej polityki (fast-policy)*³², która wyraża się m.in. w poleganiu na globalnych dobrych praktykach i modelach rozpowszechnianych jako technokratyczne projekcje niezależnie od ich kontekstu kulturowego, gospodarczego i politycznego. W EUSIP chodzi w pierwszym rzędzie o upowszechnienie rozwiązań odpowiadających na kryzys państwa opiekuńczego poprzez tworzenie miejsc pracy w „taniej” ekonomii społecznej oraz o przeorganizowanie systemu bezpie-

welfare mix, welfare models and rescaling, ImPRovE Discussion Paper 13/12, Antwerp 2013, s. 58.

³¹ **B. Pfau-Effinger**, *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*, *Journal of Social Policy* 2005/34 (1), s. 3–20.

³² **J. Peck**, *Social innovation... at the limits of neoliberalism*, CRISIS, 2011.

czeństwa socjalnego poprzez utowarowienie i prywatyzację niektórych usług oraz bardziej efektywną restrukturyzację innych³³.

„Szybka polityka” jest przedmiotem ostrej krytyki ze strony analityków społecznych, którzy wskazują, że innowacje społeczne mają „potencjał zmiany w określonych kontekstach”. Zatem transfer wypracowanych i skutecznych w jednym kraju nowatorskich rozwiązań może nie przynieść oczekiwanych rezultatów gdzie indziej, a nawet może mieć tam negatywne skutki. Podkreśla się, że kontekst i instytucje warunkują osiągnięcie rezultatu IS³⁴. Z tą kwestią związana jest krytyka założenia o „potrójnym sukcesie” gwarantowanym jako by przez wprowadzenie IS, czyli że IS są dobre dla wszystkich: społeczeństwa, państwa i gospodarki. Jak wskazują Martin Fougère, Beata Segercrantz i Hannele Seeck³⁵, przekonanie to ignoruje lub ukrywa istnienie konfliktu interesów tych trzech podmiotów. Autorzy ci utrzymują, że aby IS odniosły sukces, innowatorzy muszą być świadomi ewentualnych bezpośrednich i pośrednich negatywnych skutków wprowadzonej innowacji. Inaczej mówiąc, konieczne jest branie pod uwagę, kto zyskuje, a kto traci na wprowadzeniu innowacji³⁶. Nadto, wskazują, że:

1. EUSIP stanowi kontynuację neoliberalnych założeń, zgodnie z którymi jedyną drogą ograniczania deficytu budżetowego jest obniżanie wydatków publicznych, przemilczając fakt, że do jego powstania doprowadziło przede wszystkim masowe unikanie i uchylanie się od podatków przez bogatych i korporacje biznesowe;
2. EUSIP ma pozory programu apolitycznego i pragmatycznego, przedstawiając istnienie problemów społecznych jako „nieuniknione”, a więc ignorując ich przyczyny;
3. EUSIP zakłada przeorganizowanie relacji między państwem, rynkiem i społeczeństwem w kierunku uformowania takiego społeczeństwa, w którym odpowiedzialność za zabezpieczanie socjalne jest przede wszystkim kwe-

³³ F. Moolaert, D. MacCallum, J. Hillier, *Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice*, w: F. Moolaert, D. MacCallum, A. Mehmood, A. Hamdouch (eds.), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013. Także https://www.researchgate.net/publication/293183563_Social_innovation_Intuition_precept_concept_theory_and_practice

³⁴ *Ibidem*, s. 6–7.

³⁵ M. Fougère, B. Segercrantz, H. Seeck, *A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse: (Re)legitimizing neoliberalism*, Organization 2017/24 (6).

³⁶ *Ibidem*, s. 39.

stia przedsiębiorczości jednostek, a nie zdaniem państwa³⁷. Z tego względu polityczna koncepcja rozwoju oparta na innowacjach stanowi kontynuację podejścia neoliberalnego.

4. Zakończenie

Polityczna koncepcja rozwoju Europy poprzez innowacje społeczne okazuje się trudna w realizacji. Jak informuje ostatni raport Eurostatu *Smarter, greener, more inclusive?*³⁸, założony wskaźnik ograniczenia biedy w Unii Europejskiej o 20 milionów nie zostanie osiągnięty do roku 2020. W roku 2016 liczba ludności żyjącej w biedzie była nawet większa niż w roku 2008. Oznacza to, że mimo bardzo znaczących nakładów na Politykę Innowacji Społecznych, nie uzyskano założonej spójności społecznej, uznawanej za warunek konieczny rozwoju społecznej gospodarki rynkowej i wzrostu konkurencyjności Europy. Komisja Europejska nadal deklaruje priorytet kwestii społecznych, co znalazło wyraz w haśle „*social triple A*”. Jednakże pojawiły się palące nowe problemy, związane ze wzmożonym napływem imigrantów, brexitem i potrzebą budowania europejskiego systemu obronnego, które obecnie absorbują uwagę polityków i wymagają zaangażowania środków finansowych. Choć innowacje społeczne bez wątpienia mogą przyczynić się do wprowadzenia zmian społecznych, nie wydaje się, żeby Polityka Innowacji Społecznych nadal zachowała charakter priorytetowy.

Bibliografia

- BEPA**, *Empowering people, driving change Social Innovation in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2011.
- Esping-Andersen Gosta, Galli Duncan, Hamerijck Anton, Myles John**, *Why We Need a New Welfare State?*, Oxford University Press, Oxford 2002.
- European Commission**, *Guide to Social Innovation: Regional and Urban Policy Publications*, Office of the European Union, Brussels 2013.
- Ferrera Maurizio**, *From the Welfare State to the Social Investment State*, Working Paper LPF n. 1 2010, s. 1–21.
- Folbre Nancy**, *Valuing Children: Rethinking the Economics of the Family*, MA: Harvard University Press, Cambridge 2008.

³⁷ *Ibidem*, s. 4.

³⁸ *Smarter, greener more inclusive? How is European Union progressing towards its Europe 2020 targets?*, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9080797/1-17072018-AP-EN.pdf/f7c15c9a-13ca-49d0-883b-fac3796f925e>

- Fougère Martin, Segercrantz Beata, Seeck Hannele**, *A critical reading of the European Union's social innovation policy discourse: (Re)legitimizing neoliberalism*, Organization 2017/24 (6), s. 819–843.
- Frazer Hugh, Guio Anne-Catherine, Marlier Eric, Vanhercke Bart, Ward Terry**, *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy*, OSE Research Paper No. 15 – October 2014, s. 1–65.
- Giddens Anthony**, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge 1998.
- Grewiński Mirosław**, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP, Warszawa 2009.
- Grimm Robert, Fox Christopher, Baines Susan, Albertson Kevin**, *Social innovation, an answer to contemporary societal challenges? Locating the concept in theory and practice*, Innovation: The European Journal of Social Science Research, 2013, DOI: 10.1080/13511610.2013.848163.
- Jenson Jane**, *Social Innovation. Redesigning the welfare diamond*, w: Alex Nichols, Julie Simon, Madeleine Gabriel (eds.), *New Frontiers in Social Innovation*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2015, s. 89–106.
- Moulaert Frank, MacCallum Diana, Hillier Jean**, *Social innovation: intuition, precept, concept, theory and practice*, w: Frank Moulaert, Diana MacCallum, Abid Mehmood, Abdelilah Hamdouch (eds.), *The International Handbook on Social Innovation: Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2013.
- Moulaert Frank, Mehmood Abid, MacCallum Diana, Leubolt Bernhard**, *Social Innovation as a Trigger for Transformations*, Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017.
- Oosterlynck Stijn, Kazepov Yuri, Novy, Andreas, Cools Pieter, Wukovitch Florian, Saruis Tatiana, Barberis Eduardo, Leubolt Bernard**, *Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling*, IMPROVE Discussion Paper 13/12, Antwerp 2013.
- Pfau-Effinger Birgit**, *Culture and Welfare State Policies: Reflections on a Complex Interrelation*, Journal of Social Policy 2005/34 (1), s. 3–20.
- Reynolds Sophy, Gabriel Madeleine, Heales Charlotte**, *Social Innovation Policy in Europe: where next*, D5.3: Annual State of the Union Report – Part 1.
- Rhodes Martin, Ferrera Maurizio, Hemerijck Anton**, *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta, Lisbon 2000.
- Shaping the 21st century. The contribution to Development Co-operation*, Paris: OECD, 1996, <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>; stan na 14.12.2017 r.
- Smarter, greener more inclusive? How is the European Union progressing towards its Europe 2020 targets?* <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9080797/1-17072018-AP-EN.pdf/f7c15c9a-13ca-49d0-883b-fac3796f925e>; stan na 10.08.2018 r.
- Social Innovation a decade of change*, BEPA, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2014.

Westley Frances, Antadze Nino, *Making a Difference. Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact*, The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal 2010/15 (2), s. 8.

Kamil KRUSZYŃSKI
Wielisława WARZYWODA-KRUSZYŃSKA

SOCIAL INNOVATIONS – A POLITICAL BUZZWORD OR A TRIGGER FOR EUROPEAN UNION DEVELOPMENT?

(Summary)

The article concerns social innovations, recognized by politicians in the second decade of the 21st century as a basic instrument in the process of counteracting social and economic problems and ecological challenges. The aim of the article is to present the concept of social innovation, which underlies the Europe 2020 strategy, implemented on the basis of the European Union Social Innovation Policy (EUSIP). This political concept refers directly to the idea of the so-called “social investment state”, which at the turn of the 20th and 21st century was a response to the need to change the social policy model resulting from new social risks and from the paradigm of sustainable development. Therefore, the presentation of this concept precedes considerations of social innovations and their assumed role in the strategic approach to the development of the European Union. The article was elaborated on the basis of deliberately selected literature of the subject. It presents the arguments included in the program documents indicating the special development potential of social innovations and the conditions for their scaling-up, with particular emphasis on innovations oriented towards systemic change. Criticism of the EUSIP was discussed, indicating the limitations of the scaling-up of social innovations resulting from the diversification of socio-cultural contexts, manifesting itself in diversified welfare regimes, ignored in the assumed “fast policy” of the implementation of EUSIP. It was pointed out that the neoliberal approach to responsibility for social security, limiting the role of the state, has been continued. The article ends with the recall of data from the Eurostat report, documenting the implementation of the Europe 2020 goals. It shows that the flagship strategic goal of reducing the number of people at risk of poverty by 20 million will not be achieved. This means that EUSIP failed to satisfy its main expectation.

Keywords: a social investment state; European Union Social Innovation Policy