



Най-добрите практики в обществените политики относно европейската социална икономика след икономическата криза

ОБЩ ПРЕГЛЕД



Европейски икономически и социален комитет



Европейски икономически и социален комитет

Най-добрите практики в обществените политики относно европейската социална икономика след икономическата криза

Общ преглед

Информацията и възгледите, представени в настоящото проучване, са на авторите и не отразяват непременно официалната позиция на Европейския икономически и социален комитет. Европейският икономически и социален комитет не гарантира прецизността на данните, включени в това проучване. Европейският икономически и социален комитет, както и всяко лице, действащо от името на Комитета, не носи отговорност за евентуалното използване на съдържащата се в него информация.

Обща информация

ПРОУЧВАНЕ ЗА

*Европейският икономически и социален
комитет (ЕИСК)*

ОРГАН, ПОДАВАЩ ИСКАНЕТО

Категория „Социална икономика“ на ЕИСК

СЛУЖБА, ОТГОВАРЯЩА ЗА ПРОУЧВАНЕТО

Секретариат на група „Многообразие Европа“

ДАТА

май 2018 г.

ОСНОВЕН ИЗПЪЛНИТЕЛ

CIRIEC International Aisbl



АВТОРИ

*Rafael Chaves Avila
José Luis Monzón*

КОНТАКТИ

Rafael Chaves Avila - Rafael.Chaves@uv.es

ИДЕНТИФИКАТОРИ

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

ISBN

doi

PDF

QE-02-18-749-BG-N

978-92-830-4191-7

10.2864/737965

1. Въведение

От почти десет години насам няколко институции на Европейския съюз призовават обществените политики на европейско, национално и регионално равнище да насърчават социалната икономика. Публикуваните на 7 декември 2015 г. заключения на Европейския съвет относно *насърчаването на социалната икономика като основен двигател на икономическото и социалното развитие в Европа* са основен документ. Друг предишен официален документ беше „Докладът на Патриция Тоя“,¹ одобрен от Европейския парламент през 2009 г. През този период и Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) одобри няколко становища за укрепване на социалната икономика. Всички тези събития отразяват факта, че социалната икономика намира своето място като съставна част и стълб на европейския социален модел и като крайъгълен камък на устойчивото социално-икономическо развитие.

В този контекст и в контекста на последната криза през последното десетилетие се появи ново поколение обществени политики за социалната икономика. Няколко правителства на европейско, национално и регионално равнище, навсякъде в Европа, провеждат политики за иновации за насърчаване на развитието на този социално-икономически сектор. Все пак несъмнено от десетилетия вече е широко разпространена практика в обществените политики да се включват различни видове социални предприятия. Това е по-видимо в секторните политики като селскостопанската политика и политиката за развитие на селските райони, политиките за активна заетост, които имат за цел да намалят социалното изключване, политиките за териториално планиране и политиките за обновяване на градската среда и за местно развитие. За изпълнението на всички тези политики са привлечени участници в социалната икономика.

2. Цели и метод

В настоящото изследване се очертава разнообразен подбор от успешни практики в обществените политики относно социалната икономика в различни европейски държави. То акцентира върху насочените към социалната икономика политики, използвани от правителствата на европейско и национално равнище в периода 2010 г. – 2016 г. Това изследване е свързано с други две проучвания, едното от които е извършено от CIRIEC за ЕИСК и е озаглавено „*Развитие на социалната икономика в Европейския съюз през последните години*“ (2017 г.)². Другото, което е извършено и публикувано от CIRIEC,³ е озаглавено „*Появата на социалната икономика в обществената политика. Международен анализ*“.

¹ Европейски парламент (2009 г.), „Доклад относно социалната икономика“, А6/0015/2009, докладчик Патриция Тоя.

² CIRIEC/EESC (2017 г.): „*Развитие на социалната икономика в Европейския съюз през последните години*“, Европейски икономически и социален комитет, Брюксел. <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/recent-evolutions-social-economy-study>.

³ CIRIEC/Chaves, R. & Demoustier, D. (ed) (2013 г.): „*Появата на социалната икономика в обществената политика. Международен анализ*“, издателство Peter Lang, Брюксел.

Използваният концептуален подход спрямо социалната икономика е същият като този, използван за проучването „Социалната икономика в Европейския съюз“ и от европейските институции, като например определенията на Европейския парламент в доклада на Патриция Тоя (2009 г.): „Социалната икономика се състои от кооперации, взаимопомогателни дружества, сдружения, фондации и други предприятия и организации, които споделят основните характеристики на социалната икономика“.

Използвана е класификация на *политиките в областта на социалната икономика* с цел представяне и анализиране на различните изпълнявани обществени политики. Може да бъдат разграничени две големи групи насърчителни политики в областта на социалната икономика: от една страна, *меките политики*, които са насочени към създаването на благоприятна среда/екосистема, в която тези видове предприятия се появяват, функционират и развиват, а от друга страна, *твърдите политики*, които са насочени към самите предприятия в качеството си на стопански единици. В зависимост от реалната ситуация на съответната територия и степента на развитие и критичната маса на нейната социална икономика, органите трябва да дадат приоритет на някои видове политики пред други.

Класификация на политиките в областта на социалната икономика: *меките политики* са насочени към оформяне на благоприятна среда за създаването и развитието на предприятия на социалната икономика. Те може да бъдат разделени на две групи: институционални и когнитивни политики. *Твърдите политики* са насочени към намеса в икономическия процес на предприятията на социалната икономика със стимули както от страна на предлагането, като се насърчава нейната икономическа конкурентоспособност в различните стопански роли във веригата за създаване на стойност, така и от страна на търсенето. По този начин се подобрява достъпът на тези социални предприятия до публичните и международните пазари. Тези категории мерки са обобщени в таблица 1 по-долу.

Таблица 1. Типология на политиките в областта на социалната икономика

Мекки политики. Политики, насочени към създаването на благоприятна екосистема за предприятията	
Институционални мерки	<ul style="list-style-type: none"> – мерки, насочени към правната форма на предприятията на социалната икономика, които ги признават като частен участник – мерки, насочени към признаването на тяхната способност за управление на предприятия на социалната икономика в рамките на целия сектор на икономическа дейност, които премахват всички правни пречки, където има такива – мерки, насочени към признаването на предприятията на социалната икономика като създатели на политики, посредници при изготвянето/създаването и осъществяването на обществени политики – обществени органи, които насърчават предприятията на социалната икономика
Когнитивни мерки	<ul style="list-style-type: none"> – мерки за разпространение, повишаване на осведомеността и знанията за социалната икономика от цялото общество или/и от целевите групи – мерки за популяризиране на обучението във връзка със социалната икономика – мерки за популяризиране на научните изследвания във връзка със социалната икономика
Твърди политики. Икономически политики за насърчаване на предприятията	
Мерки в областта на предлагането, насочени към подобряване на конкурентоспособността в предприятията на социалната икономика	<ul style="list-style-type: none"> – мерки, съсредоточени върху функциите на предприятията, като например финансиране, консултантски услуги, обучение, заетост и управление на човешките ресурси, сътрудничество и мрежи, научноизследователска и развойна дейност и иновации, качество, нови изчислителни и комуникационни технологии, физическо пространство и т.н. – тези мерки са различни в зависимост от жизнения цикъл на предприятието (създаване или етап на развитие на предприятието)
Мерки в областта на търсенето, насочени към дейността на предприятията на социалната икономика	<ul style="list-style-type: none"> – мерки, насочени към улесняването на достъпа до публичните и чуждестранните пазари (например социални клаузи и запазени договори за обществени поръчки)

Източник: адаптирано от Chaves (2010 г.: стр. 164).

3. Подбор на примери за успешни политики в областта на социалната икономика в Европа

В съответствие с целите на това проучване е представен подбор от 20 примера от практиката за успешни политики в областта на социалната икономика, осъществявани в Европа. Те са организирани съгласно типологията на политиките на социалната икономика. Целта е да бъдат представени съвсем различни случаи в различни държави. Използвани са качествени критерии за установяване на най-добрите практики въз основа на опита на групата експерти от CIRIEC, на членовете на ЕИСК, на Social Economy Europe и накрая на 89-имата експерти, интервюирани във връзка с другото проучване, извършено за ЕИСК и озаглавено „Развитие на социалната икономика в Европейския съюз през последните години“. По-долу са представени резюмета на 20 примера на мерки.

Подбор на 20 примера за успешни политики на социалната икономика в Европа

А. Меки политики. Политики, насочени към създаването на благоприятна екосистема за предприятията

А.1. Институционални мерки

Мерки, насочени към правната форма като частен участник:

Пример 1. Закон за социалната икономика (Румъния)

Пример 2. Споразумение относно дружество за солидарност от полза за обществото (Франция)

Мерки, насочени към признаването на предприятията на социалната икономика като създатели на политики, посредници при осъществяването на процесите, свързани с обществени политики:

Пример 3. Държавна комисия за развитие на социалната икономика и за включване на социалната икономика в основните обществени политики на национално и регионално равнище (Полша)

Пример 4. Social Economy Europe (ЕС) – организацията, представляваща социалната икономика на равнището на ЕС

Пример 5. Регионални клъстери за икономическо сътрудничество (Pôles Territoriaux de Coopération Économique-PTCE) (Франция)

Пример 6. Оперативна програма за социалната икономика, социалното включване и националната стратегия (Испания)

А.2. Когнитивни мерки

Мерки, насочени към осведоменост, разпространение и познания за социалната икономика:

Пример 7. „Концепцията“ и план за действие в областта на социалната икономика (България)

Пример 8. Сателитни сметки за социалната икономика, задължителни по Закона за социалната икономика (Португалия)

Мерки за популяризиране на обучението във връзка със социалната икономика:

Пример 9. Национално споразумение между Министерството на образованието и мрежи на ученически кооперации (Франция)

Мерки за популяризиране на научните изследвания в областта на социалната икономика:

Пример 10. Мрежа от научни изследвания/магистърски програми на университети (Франция и Испания)

В. Твърди политики. Икономически политики за насърчаване на предприятията

Б.1. Мерки в областта на предлагането

Мерки, насочени към достъпа до фондове:

Пример 11. Европейски социален фонд (ЕС)

Пример 12. Механизъм за определяне на процента на данъка за финансиране на социални субекти (Италия и Унгария)

Пример 13. Лотариите и игрите като финансова схема: ONCE и RAY (Испания и Финландия)

Пример 14. Взаимоспомагателни фондове (Италия)

Пример 15. Фондове за предприемачество: Законът Marcora, финансовият инструмент Braserio, и схема за пълноценно използване на обезщетения при безработица (Италия, Белгия и Испания)

Мерки, насочени към подкрепа на предприятията (консултантски услуги, изграждане на мрежи, инкубатори, менторство и др.):

Пример 16. Платформи за социална икономика на национално равнище: CNCRES, CEPES и SEPS (Франция, Испания, Португалия)

Пример 17. Мрежи от държавни агенции за насърчаване на социалната икономика (Белгия)

Б.2. Мерки в областта на търсенето

Мерки, насочени към улесняване на достъпа до публичните пазари:

Пример 18. Обществени поръчки и запазени договори (Испания)

Пример 19. Закон за социалната стойност (Обединеното кралство)

Пример 20. Реформа на третия сектор (Италия)

4. Пречки пред развитието на социалната икономика

В доклада се разглеждат и основните пречки пред развитието на социалната икономика. Установени са четири групи основни пречки:

Липса на осведоменост и разбиране на понятието за социалната икономика, социалните предприятия и други свързани понятия в обществото, при обществения дебат и сред академичните среди. Това е много значима бариера за държавите от източната част на ЕС като Унгария, Полша, Словакия или Чешката република. Неосведомеността и неразбирането предопределят незабележимостта на социалната икономика както в медиите, така и в статистическите данни. Освен това има нужда от програми за образование и обучение в областта на социалната икономика на всички равнища на образование.

Липса на лидерство, стратегии и специализирани държавни агенции. Проучването показва, че няма водещи институции с отговорност към социалната икономика, социалните предприятия, доброволците и гражданското общество, които да разработват политики и да насърчават социалната икономика. Следователно няма национални стратегии за социалната икономика. Тази област не се счита за приоритет на политиката, а социалната икономика се сблъсква с трудности да бъде включена в дневния ред на политиката на правителствата.

Липса или неподходящи финансови и данъчни схеми.

Институционални бариери. Пречките, създадени от разпоредбите на браншовото и секторното законодателство, се състоят от промени в секторните разпоредби и представляват пречки за дейността на структурите от социалната икономика. Например във Франция и Испания внесените през последните години от правителството промени в нормативната уредба за допълнителната социална закрила оказват неблагоприятно влияние върху взаимоспомагателните здравноосигурителни каси, като в някои случаи се е наложило да се слеят или да променят правния си статут, за да станат субекти със стопанска цел. Във Финландия Директивата за обществените поръчки, която позволява запазването на поръчките за определени услуги, не се прилага, така че структурите на социалната икономика не могат да се възползват от нея. *Липсата на неподходящи правилници и закони в областта на социалната икономика* води до неизпълнение на новите регламенти за социалните предприятия. Освен това за структурите на социалната икономика са се появили нови трудности поради нови национални правни форми на социалната икономика или промени в правните форми. Например в Полша и Португалия последните промени в законодателството относно кооперирането се считат за неподходящи за кооперациите.

5. Предизвикателствата във връзка с политиките на социалната икономика в Европа

През последните години в цяла Европа, а и в други държави по света, много правителства създадоха ново поколение политики на социалната икономика. Тъй като явлението е ново, има съвсем малко проучвания, посветени на техния емпиричен анализ и оценка. Във всеки случай в светлината на тези начални проучвания и извършената работа в настоящия доклад, е възможно да бъдат установени някои предизвикателства, рискове и поуки.

1. *Предизвикателството във връзка с оценката на политиките в областта на социалната икономика*

Предвид това, че голям брой политики на социалната икономика съществуват отскоро, и времето, необходимо за тяхното изпълнение и за влизането им в сила, все още има само няколко доклада за оценка. По-важно от разработването на точна и функционираща методология за оценка на тези политики обаче е създаването на синтетични показатели, както и на общи и специфични критерии. Подобно на сегашното предизвикателство, свързано с измерването на социалното и икономическото въздействие на социалната икономика и социалните предприятия, е предизвикателството във връзка с оценката на политиките на социалната икономика. Тази методология трябва да отразява обхвата и целите, и по-специално дали те представят дълъг или кратък период на развитие, и дали равнището на тяхното формулиране е мезо-, макро- или микроикономическо. Utting (2017 г.)⁴ например предлага качествени критерии за оценка на тези политики, които се базират на държавен капацитет, съгласуваност на политиките, участие и устойчивост.

В това отношение от ключово значение е да бъде създадена европейска обсерватория на политиките в областта на социалната икономика с две основни функции: от една страна, да предоставя бази данни за политиките, използвани в Европейската общност, националните, регионалните и местните органи на управление, а от друга страна, да предлага методологии за оценка и проучвания на въздействието на политиките с цел да помогне на създателите на политики при създаването на политики, които те желаят да изпълняват, като по този начин се прилага необходимата основана на доказателства перспектива на създателите на политики.

2. *Рискове при разработването и прилагането на политики в областта на социалната икономика*

Тъй като във всички политики в областта на социалната икономика се планира да се насърчава максималният принос на социалната икономика за разрешаване на важни проблеми на европейските общества, да се генерират иновации и да се предлагат отговори на огромните предизвикателства в Европа, трябва да избягваме да създаваме тези политики от частична гледна точка, с оглед на инструментите и на подхода „отгоре надолу“.

Първият риск е свързан с частичността и фрагментацията при създаването на политиките в областта на социалната икономика. Тази фрагментация е породена от определянето на ограничения на областта на политиката както по отношение на целевото население, така и на използваните инструменти. Предпочитанието може да доведе до ограничаване на вниманието единствено върху сегменти на структурите на социалната икономика – като социални предприятия или доброволни организации – до етапите на развитие на структурите на социалната икономика, напр. структури в начален етап на поява и експериментирание, като се изключат онези, които са в процес на развитие и консолидация, като по този начин сериозно се

4

Utting, P. (ed.) (2015 г.). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. London: Zed Books.

ограничава потенциалът за трансформация и създаване на социална добавена стойност на социалната икономика.

Вторият риск е този от инструментализацията на социалната икономика във всички тези политики (Chaves, 2002 г.; Utting, 2017 г.). Тези политики са разработени по време на съществуването на сериозни социални и икономически проблеми. Социалната икономика е замислена като инструмент за по-широка секторна политика, така че при промяна на приоритета и структурата на последната да се променя и организацията на политиката в областта на социалната икономика. От тази гледна точка се нарушава многоаспектната роля на социалната икономика, като се разгледа само една от нейните функции.

Третият риск произтича от подценяването на потенциала на гражданското общество, което е организирано да ръководи социални проекти и проекти за икономическо развитие с подкрепата на обществените институции, които служат като катализатор. Това организирано общество в крайна сметка е носител на социалните потребности, които трябва да бъдат задоволени, на проблемите, на които трябва да бъде даден отговор, и на иновациите, които разкриват неговите стремежи. То е социалният двигател на социалната икономика, която политиките в областта на социалната икономика трябва да съпътстват. Един прекомерен едностранен подход отгоре надолу с недостатъчно включване на организираното гражданско общество в разработването и изпълнението на политиките в областта на социалната икономика е основна концептуална грешка и по отношение на приемствеността на тези политики.

3. Поуки за ново холистично поколение на политиките в областта на социалната икономика

Направен е опит представеният в настоящия доклад списък на примерите за добри практики в политиките в областта на социалната икономика да бъде разнообразен по отношение на видовете мерки, но като цяло целта му е да бъде представителен за холистична политика на социалната икономика. Холистичната перспектива е нещо повече от цялостната перспектива, която представлява простата сума от всички части. Холистичната перспектива следва да се разглежда като свойствата на системата: в този случай всичките мерки – представените тук 20 примера – функционират по различен начин спрямо обикновената съвкупност от нейните части.

Ако дадена национална, европейска или регионална политика на социалната икономика има широкообхватна цел и се опитва да намали посочените по-горе рискове, тя трябва да бъде замислена холистично и да се основава на три принципа: интегриране, партньорство и стратегия.

Интегриране. Политиката на социалната икономика трябва да присъства в целия държавен апарат и неговите политики, като се избягва изолирането ѝ като в гето в една генерална дирекция и в конкретен инструмент. На първо място, за да бъде ефикасна, тя трябва да бъде интегрирана и да съответства на дневния ред на централната програма на съответното правителство – както нейните общи, така и секторните ѝ програми. Второ, тя трябва да може да мобилизира организацията, услугите и администрациите, принадлежащи на публичния сектор,

да генерира административен лостов ефект. Трето, тя трябва да разполага с орган в администрацията, напр. специфична генерална дирекция или междуведомствен комитет, който да изпълнява вътрешнополитическа предприемаческа роля. Тоест тя поема водещата роля при политически инициативи в рамките на публичните органи. Това е роля, която единствено публичен орган може да изпълнява.

Партньорство. Политиката в областта на социалната икономика трябва да се подпомага от социалната икономика на всички нива. Тази договорена публично-частна политика, основана на непрекъснат граждански диалог, трябва да има три елемента: първо, силен и независим посредник на социалната икономика; второ, както неформални, така и институционализирани сфери на диалог/съвети; трето, прилагане на съветите както в сферата на съвместното разработване и проектиране на политиките, така и в сферата на изпълнението и управлението на тези политики. Публичните органи трябва да подкрепят независимия и консолидиран характер на този посредник на социалната икономика, така че той да е външният предприемач на политики, който да дава смисъл и да осигурява приемственост на тези политики във времето. Публичните органи трябва да създават консултантски органи с плуралистично представителство на социалната икономика, но и неформални форуми, които да улесняват ежедневния мониторинг на политическите инициативи при появата им. Последното ще даде възможност за предотвратяване на издигането на нежелани правни пречки в резултат от нови съседни политически инициативи. Участието на представителни органи на социалната икономика при проектирането на политиките в областта на социалната икономика ще допринесе за по-доброто съчетаване на определянето и диагностицирането на проблемите и потребностите, както и на мерките, които трябва да бъдат приети. Последното изтъква социалния и териториално обусловения характер на политиките в областта на социалната икономика и тяхната съмнителна пригодност за повторно пряко използване. Участието на органите на социалната икономика при прилагането на политиките ще бъде от полза за подобряването на ефективността на тези политики, за тяхното приемане от секторите и бенефициерите, както и за видимостта на използваните политики.

Стратегия. На последно място, но не и по важност, политиката в областта на социалната икономика не трябва да се ограничава до отделен инструмент или механизъм. Както се посочва по-горе, тя трябва да обединява няколко механизма в по-широка и многогодишна стратегия.



Европейски икономически и социален комитет

Rue Belliard/Belliardstraat 99
1040 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË

Отговорен издател: Отдел „Посещения и публикации“
EESC-2018-50-BG
www.eesc.europa.eu



© Европейски съюз, 2018 г.
Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

За използването или възпроизвеждането на снимките/илюстрациите трябва да се обърнете за разрешение директно към носителя/носителите на авторските права.



Online
QE-02-18-749-BG-N
ISBN 978-92-830-4191-7
doi:10.2864/737965

BG