



# Cele mai bune practici din politicile publice privind economia socială europeană după criza economică

SINTEZĂ



*Comitetul Economic și Social European*



**Comitetul Economic și Social European**

# **Cele mai bune practici din politicile publice privind economia socială europeană după criza economică**

## **Sinteza**

*Informațiile și opiniile exprimate în acest studiu aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția oficială a Comitetului Economic și Social European. Comitetul Economic și Social European nu garantează acuratețea datelor incluse în acest studiu.*

*Întrebunțările posibile ale informațiilor cuprinse în acest studiu nu angajează responsabilitatea Comitetului Economic și Social European sau a unei persoane care acționează în numele Comitetului Economic și Social European.*

---

## Informații generale

---

STUDIUL PENTRU *Comitetul Economic și Social European (CESE)*

---

SERVICIUL SOLICITANT *Categoria „Economie socială” a CESE*

---

SERVICIUL RESPONSABIL PENTRU  
GESTIONAREA STUDIULUI *Secretariatul Grupului „Diversitate Europa”*

---

DATA *mai 2018*

---

CONTRACTANT PRINCIPAL *CIRIEC International Aisbl*

---



AUTORI *Rafael Chaves Avila  
José Luis Monzón*

---

PERSOANĂ DE CONTACT *Rafael Chaves Avila – [Rafael.Chaves@uv.es](mailto:Rafael.Chaves@uv.es)*

---

---

### IDENTIFICATOR

		ISBN	doi
REZUMAT			
PDF	<i>QE-02-18-749-RO-N</i>	<i>978-92-830-4198-6</i>	<i>10.2864/576845</i>

---

## 1. Introducere

De la sfârșitul deceniului trecut, mai multe instituții ale Uniunii Europene au solicitat politici publice pentru stimularea economiei sociale la nivel european, național și regional. Concluziile Consiliului European publicate la 7 decembrie 2015, privind Promovarea economiei sociale ca factor esențial al dezvoltării economice și sociale în Europa, au fost o declarație importantă. O altă declarație oficială a fost „Raportul Toia”<sup>1</sup>, aprobat în 2009 de Parlamentul European. În această perioadă, Comitetul Economic și Social European (CESE) a adoptat, de asemenea, mai multe avize pentru consolidarea economiei sociale. Toate aceste evoluții sunt semne că economia socială își găsește locul ca parte componentă și pilon al modelului social european și ca piatră unghiulară a dezvoltării socioeconomice durabile.

În acest context, dar și în contextul ultimei crize, în acest deceniu a apărut o nouă generație de politici publice în favoarea economiei sociale. Mai multe autorități de la nivel european, național și regional au pus în practică politici inovatoare în Europa, pentru a stimula dezvoltarea acestui sector socioeconomic. Fără a aduce atingere celor menționate anterior, este adevărat că includerea diferitelor tipuri de întreprinderi sociale în politicile publice a reprezentat o practică răspândită vreme de mai multe decenii. Acest din urmă fapt a fost mai vizibil în politicile sectoriale, cum ar fi, de exemplu, politicile agricole și de dezvoltare rurală, politicile active de ocupare a forței de muncă menite să reducă excluziunea socială și politicile de amenajare teritorială, de regenerare urbană și de dezvoltare locală. La punerea în aplicare a tuturor acestor politici au participat actori din domeniul economiei sociale.

## 2. Obiective și metodă

Prezentul studiu subliniază o selecție diversificată de practici de succes din politicile publice privind economia socială din mai multe țări europene. El se concentrează pe politicile elaborate de autoritățile de la nivel european și național privind economia socială pentru perioada 2010-2016. Acest studiu are legătură cu altele două, unul efectuat recent de CIRIEC pentru CESE, intitulat Recent evolution of the Social Economy in the European Union (Evoluții recente ale economiei sociale în Uniunea Europeană) (2017)<sup>2</sup>. Celălalt studiu efectuat și publicat de CIRIEC<sup>3</sup> se intitulează The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis (Apariția economiei sociale în politicile publice. O analiză internațională).

Abordarea conceptuală a economiei sociale este aceeași cu cea din studiul The Social Economy in the European Union (Economia socială în Uniunea Europeană) și cu cea folosită de instituțiile UE, de exemplu, definițiile Parlamentului European din Raportul Toia (2009): „Economia socială cuprinde cooperativele, societățile mutuale, asociațiile și fundațiile, precum și alte întreprinderi și organizații care împărtășesc caracteristicile fondatoare ale economiei sociale”.

---

<sup>1</sup> Parlamentul European (2009), Raport referitor la economia socială, A6-0015/2009, raportor: Patrizia Toia.

<sup>2</sup> CIRIEC/CESE (2017): Recent evolutions of the Social Economy in the European Union (Evoluții recente ale economiei sociale în Uniunea Europeană), Comitetul Economic și Social European, Bruxelles. <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/recent-evolutions-social-economy-study>

<sup>3</sup> CIRIEC/Chaves, R. și Demoustier, D. (ed) (2013): The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis (Apariția economiei sociale în politicile publice. O analiză internațională), editura Peter Lang, Bruxelles.

Se folosește o clasificare a politicilor în favoarea economiei sociale pentru prezentarea și analizarea diferitelor politici publice puse în aplicare. Se pot distinge două grupuri mari de politici de promovare a economiei sociale: pe de o parte, *politicile ne coercitive* (soft policies), care vizează instituirea unui mediu/ecosistem favorabil în care apar, funcționează și se dezvoltă aceste tipuri de întreprinderi, și, pe de altă parte, *politicile coercitive* (hard policies), care vizează tocmai întreprinderile, ca unități comerciale. În funcție de situația reală a teritoriului de referință și de gradul de dezvoltare și masa critică a economiei sociale a acestuia, autoritățile trebuie să acorde prioritate anumitor politici în fața altora.

Clasificarea politicilor în materie de economie socială: politicile ne coercitive vizează crearea unui mediu favorabil pentru crearea și dezvoltarea întreprinderilor sociale. Aceste politici pot fi împărțite în două grupuri, politici instituționale și politici cognitive. *Politicile coercitive* vizează intervenția în procesul economic al întreprinderilor sociale cu stimulente atât din partea ofertei, prin promovarea competitivității economice în diferitele roluri comerciale din lanțul valoric, cât și din partea cererii. Astfel se îmbunătățește accesul acestor întreprinderi sociale la piețele publice și la piețele internaționale. Tabelul 1 rezumă în cele ce urmează această categorie de măsuri.

**Tabelul 1. Tipologia politicilor în materie de economie socială**

<b><i>Politici necoercitive. Politici menite să creeze un ecosistem favorabil pentru întreprinderi</i></b>	
Măsuri instituționale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– măsuri care vizează forma juridică a entităților economiei sociale, recunoscându-le drept jucător privat</li> <li>– măsuri care vizează recunoașterea capacității acestora de a exploata întreprinderi sociale în cadrul întregului sector economic, eliminând orice obstacol juridic care ar putea exista</li> <li>– măsuri care vizează recunoașterea întreprinderilor sociale drept factori de decizie, interlocutori în proiectarea/elaborarea și punerea în aplicare a politicilor publice</li> <li>– organisme publice care promovează întreprinderile sociale</li> </ul>
Măsuri de un tip cognitiv	<ul style="list-style-type: none"> <li>– măsuri de diseminare și de sporire a gradului de conștientizare și a cunoștințelor cu privire la economia socială la nivelul întregii societăți și/sau al grupurilor-țintă</li> <li>– măsuri pentru promovarea formării profesionale privind economia socială</li> <li>– măsuri pentru promovarea cercetării privind economia socială</li> </ul>
<b><i>Politici coercitive. Politici economice de promovare a întreprinderilor</i></b>	
Măsuri privind oferta menite să amelioreze competitivitatea întreprinderilor sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– măsuri concentrate pe funcțiile întreprinderilor, cum ar fi cele de finanțare, consultanță/consiliere, formare profesională, ocupare a forței de muncă și gestionare a resurselor umane, cooperare și rețele, cercetare, dezvoltare și inovare, calitate, noi tehnologii informatice și de comunicații, spațiu fizic etc.</li> <li>– aceste măsuri sunt clasificate în funcție de ciclul de viață al întreprinderii (crearea sau stadiul de dezvoltare a societății)</li> </ul>
Măsuri privind cererea care vizează activitatea întreprinderilor sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>– măsuri menite să faciliteze accesul la piețele publice și la piețele străine (cum ar fi clauzele sociale și contractele de achiziții publice rezervate)</li> </ul>

Sursa: adaptat după Chaves (2010:164).

### **3. O selecție de cazuri de succes de politici în materie de economie socială în Europa**

Potrivit obiectivelor prezentului studiu, se prezintă o selecție de 20 de studii de caz de succes de politici în materie de economie socială desfășurate în Europa. Acestea sunt organizate în funcție de tipologia politicilor în materie de economie socială. Obiectivul este să se prezinte cazuri foarte diverse din diferitele țări. Se folosesc criteriile calitative pentru identificarea „celor mai bune” practici, bazate pe experiența grupului de experți proprii ai CIRIEC, a membrilor CESE, a Social Economy Europe și, în sfârșit, a celor 89 de experți intervievați în legătură cu celălalt studiu efectuat pentru CESE, intitulat Recent evolutions of the Social Economy in the European Union (Evoluții recente ale economiei sociale în Uniunea Europeană). Urmează prezentările succinte ale celor 20 de măsuri.

## **Selecția celor 20 de cazuri de succes de politici în materie de economie socială în Europa**

### **A. Politici necoercitive. Politici menite să creeze un ecosistem favorabil pentru întreprinderi**

#### A.1. Măsuri instituționale

Măsuri ce vizează forma juridică ca jucător privat:

*Cazul 1. Legea privind economia socială (România)*

*Cazul 2. Acordul privind societatea comercială de utilitate socială bazată pe solidaritate (Franța)*

Măsuri care vizează recunoașterea întreprinderilor sociale drept factori de decizie, un interlocutor în cadrul proceselor de politici publice:

*Cazul 3. Comitetul de stat pentru dezvoltarea economiei sociale și pentru încorporarea economiei sociale în politicile publice generale de la nivel național și regional (Polonia)*

*Cazul 4. Social Economy Europe (UE), organizația reprezentativă a economiei sociale la nivelul UE*

*Cazul 5. Clustere regionale de cooperare economică (Pôles Territoriaux de Coopération Economique-PTCE) (Franța)*

*Cazul 6. Programul operațional pentru economie socială, incluziune socială și strategie națională (Spania)*

#### A.2. Măsuri cognitive

Măsuri concentrate pe sensibilizare, diseminare și cunoștințe despre economia socială:

*Cazul 7. „Conceptul” și planul de acțiune privind economia socială (Bulgaria)*

*Cazul 8. Conturile-satelit privind economia socială devenite obligatorii în conformitate cu Legea privind economia socială (Portugalia)*

Măsuri de promovare a formării profesionale privind economia socială:

*Cazul 9. Acordul național dintre Ministerul Educației și rețelele de cooperative ale elevilor (Franța)*

Măsuri de promovare a cercetării privind economia socială:

*Cazul 10. Cercetarea universitară/rețelele de masterate (Franța și Spania)*

### **B. Politici coercitive. Politici economice de promovare a întreprinderilor**

#### B.1. Măsuri referitoare la ofertă

Măsuri concentrate pe accesul la fonduri:

*Cazul 11. Fondul social european (UE)*

*Cazul 12. Mecanismul de alocare a unui procent din impozit pentru finanțarea entităților sociale (Italia și Ungaria)*

*Cazul 13. Loteriile și jocurile ca program de finanțare: cazurile ONCE și RAY (Spania și Finlanda)*

*Cazul 14. Fonduri mutuale (Italia)*

*Cazul 15. Fondurile pentru antreprenoriat: Legge Marcora, Brasero, instrumentul financiar și programul de capitalizare a regimului indemnizațiilor de șomaj (Italia, Belgia și Spania)*

Măsuri concentrate pe sprijinul pentru activitate (consultanță, colaborare în rețea, incubatoare, mentorat etc.):

*Cazul 16. Platformele de economie socială de la nivel național: CNCRES, CEPES și CEPS (Franța, Spania, Portugalia)*

*Cazul 17. Agențiile din rețeaua guvernamentală de promovare a economiei sociale (Belgia)*

## B.2. Măsuri referitoare la cerere

Măsuri menite să faciliteze accesul la piețele publice:

*Cazul 18. Achizițiile publice și contractele de achiziții publice rezervate (Spania)*

*Cazul 19. Legea valorii sociale (Regatul Unit)*

*Cazul 20. Riforma del Terzo Settore – Reforma sectorului terțiar (Italia)*



#### **4. Obstacole în calea dezvoltării economiei sociale**

Raportul s-a referit și la principalele obstacole în calea dezvoltării economiei sociale. Au fost identificate patru grupe de obstacole principale:

Lipsa de cunoaștere și de înțelegere a conceptului de economie socială și de întreprinderi sociale și a altor concepte conexe, în societate, în dezbaterile publice și în mediul academic. Aceasta reprezintă o barieră foarte importantă pentru țările UE din Europa de Est precum Ungaria, Polonia, Slovacia și Republica Cehă. Vizibilitatea scăzută a economiei sociale în mass-media și în statistici este legată de această lipsă de cunoaștere și de înțelegere. În plus, sunt necesare programe educative și de formare în domeniul economiei sociale, la toate nivelurile de educație.

Lipsa de conducere, de strategii și de agenții guvernamentale specializate. Studiul a reliefat că nu există instituții de vârf responsabile pentru economia socială, întreprinderile sociale, voluntari și societatea civilă, care să poată elabora politici și încuraja economia socială. În consecință, nu există o strategie națională pentru economia socială. Acest domeniu nu este considerat o prioritate politică, iar economia socială se confruntă cu dificultăți privind includerea pe agenda de politici a guvernelor.

*Lipsa sau inadecvarea programelor financiare și fiscale.*

Barriere instituționale. Obstacolele reprezentate de reglementările sectoriale constau în modificări ale reglementărilor sectoriale care constituie obstacole în calea activității entităților economiei sociale. De exemplu, în Franța și Spania, modificările reglementărilor privind protecția socială complementară efectuate de guverne au avut, în ultimii ani, un impact negativ asupra organizațiilor mutuale de asigurare din domeniul sănătății, în unele cazuri ducând la fuzionarea sau la modificarea statutului lor juridic într-o entitate cu scop lucrativ. În Finlanda, directiva privind achizițiile publice, care a permis rezervarea contractelor pentru anumite servicii, nu este pusă în aplicare, astfel încât entitățile economiei sociale nu pot beneficia de ea. Absența sau inadecvarea statutelor și a legilor privind economia socială privește nepunerea în aplicare a noilor reglementări privind întreprinderile sociale. În plus, au apărut noi dificultăți pentru organizațiile economiei sociale din cauza noilor forme juridice naționale ale economiei sociale sau a modificărilor formelor juridice. De exemplu, în Polonia și Portugalia, recente modificări ale legilor referitoare la cooperative nu sunt considerate adecvate pentru acestea.

#### **5. Provocările pentru politicile în favoarea economiei sociale în Europa**

În ultimii ani, nu doar în Europa, ci și în alte țări de pe mapamond, mai multe guverne au elaborat o nouă generație de politici în favoarea economiei sociale. Deoarece este un fenomen în curs de dezvoltare, există doar puține studii dedicate analizei empirice și evaluării sale. În orice caz, în lumina acestor studii incipiente și a eforturilor depuse în prezentul raport, este posibilă identificarea mai multor provocări, riscuri și lecții.

##### *1. Provocarea evaluării politicilor în favoarea economiei sociale*

Data fiind scurta existență a unui număr consistent de politici în favoarea economiei sociale și intervalul de timp necesar pentru punerea lor în aplicare și apariția efectelor acestora, încă există doar

puține rapoarte de evaluare. Cu toate acestea, mai importantă decât elaborarea unei metodologii de evaluare riguroase și operaționale privind aceste politici este instituirea unor indicatori sintetici și a unor criterii generale și specifice. Similară cu provocarea actuală de măsurare a impactului social și economic al economiei sociale și al întreprinderilor sociale este provocarea de a evalua politicile în favoarea economiei sociale. Această metodologie trebuie să analizeze sfera de aplicare a obiectivelor, mai ales dacă acestea prezintă o perioadă lungă sau scurtă de dezvoltare și dacă nivelul la care sunt concepute este mezo-macro-micro-economic. Utting (2017)<sup>4</sup>, de exemplu, propune criterii de evaluare calitativă a acestor politici, unele bazate pe capacitatea statului, pe coerența politicii, pe participare și sustenabilitate.

În această privință, este esențială crearea unui Observator european al politicilor în favoarea economiei sociale, care să aibă două funcții principale: pe de o parte, să furnizeze o bază de date de politici aplicate la nivelul Comunității Europene și la nivel național, regional și local și, pe de altă parte, să ofere metodologii de evaluare și studii privind impactul politicilor, pentru a sprijini factorii de decizie să proiecteze politicile pe care doresc să le pună în aplicare, aplicând astfel perspectiva necesară bazată pe dovezi a factorilor de decizie.

## *2. Riscurile privind proiectarea și punerea în aplicare a politicilor în favoarea economiei sociale*

În situația în care intenția la nivelul tuturor politicilor în favoarea economiei sociale este de a stimula la maximum contribuția economiei sociale, pentru a soluționa problemele de fond ale societăților europene, pentru a genera inovare și a oferi un răspuns provocărilor enorme din Europa, trebuie să evităm să concepem aceste politici din perspective parțiale, instrumentale și descendente.

Primul risc este cel al parțialității și al fragmentării în conceperea politicilor în favoarea economiei sociale. Această fragmentare este cauzată de delimitarea domeniului de politică, atât în ceea ce privește populația-țintă, cât și instrumentele utilizate. Subiectivitatea poate conduce la îndreptarea atenției doar asupra segmentelor de entități ale economiei sociale – cum ar fi întreprinderile sociale sau organizațiile de voluntari – asupra stadiilor de dezvoltare a entităților economiei sociale, de exemplu, entități aflate în stadiul lor incipient de apariție și experimentare, excluzându-le pe cele care sunt în curs de dezvoltare și consolidare, limitând astfel grav potențialul transformator și generator de valoare socială adăugată al economiei sociale.

Cel de-al doilea risc este al instrumentalizării economiei sociale prin intermediul acestor politici (Chaves, 2002; Utting, 2017). Aceste politici sunt elaborate în timp ce există probleme economice și sociale importante. Economia socială este concepută ca un instrument al unei politici sectoriale mai cuprinzătoare, astfel încât, dacă se schimbă prioritatea și proiectarea acestei politici, se modifică și aparatul politicilor în favoarea economiei sociale. Din această perspectivă, rolul multidimensional al economiei sociale este deviat, luând în considerare doar una dintre funcțiile acesteia.

Cel de-al treilea risc își are sursa în subevaluarea potențialului societății civile, care este organizată să coordoneze proiectele de dezvoltare socială și economică, susținute și catalizate de instituțiile publice. Această societate civilă organizată este, în cele din urmă, purtătorul nevoilor sociale care trebuie

---

<sup>4</sup> UTTING, P. (ed.) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. Londra: Zed Books.

satisfăcute, al problemelor la care trebuie dat un răspuns și al inovațiilor care îi dezvoltă aspirațiile. Aceasta este locomotiva socială a economiei sociale pe care trebuie să o însoțească politicile în favoarea economiei sociale. O abordare excesivă, unilaterală, descendentă, cu integrarea insuficientă a societății civile organizate în proiectarea și punerea în aplicare a politicilor în favoarea economiei sociale este o greșeală conceptuală majoră și pentru continuitatea în timp a acestor politici.

### 3. *Învățămintele pentru o nouă generație integratoare de politici în favoarea economiei sociale*

Lista cazurilor de bune practici din politicile în favoarea economiei sociale prezentate în prezentul raport încearcă să fie în mod explicit diversă în ceea ce privește tipul de măsuri, însă, în același timp, în ansamblu, scopul său este să devină o referință pentru politica integratoare în favoarea economiei sociale. Perspectiva integratoare transcende perspectiva integrală care este simpla sumă a tuturor componentelor. Perspectiva integratoare trebuie înțeleasă ca fiind proprietățile sistemului, în acest caz, toate măsurile – cele 20 de cazuri prezentate – comportându-se în mod diferit față de simpla agregare a componentelor.

În situația în care politica regională, națională sau europeană în favoarea economiei sociale are un obiectiv cuprinzător și încearcă să reducă riscurile menționate anterior, trebuie să fie concepută într-un mod integrator și să se bazeze pe trei axe: integrare, parteneriat și caracterul strategic.

*Integrare transversală.* Politica în favoarea economiei sociale trebuie să fie integrată în întregul aparat guvernamental și în politicile acestuia, evitând „ghetoizarea” într-o singură direcție generală și într-un instrument specific. Mai întâi, pentru a fi eficientă, aceasta trebuie să fie integrată și consecventă cu agenda de programe centrale a administrației de referință, inclusiv cu programele generale și sectoriale. În al doilea rând, ea trebuie să aibă capacitatea de a mobiliza organizații, servicii și administrații aparținând sectorului public, generând un efect de pârghie administrativă. În al treilea rând, ea trebuie să dispună de un organism în administrație, de exemplu, o direcție centrală specifică sau o comisie interministerială, care să joace rolul antreprenorial în politica internă. Mai precis, ea preia conducerea în inițiativele politice din cadrul autorităților publice. Acesta este un rol care nu poate fi jucat decât de un organism public.

*Parteneriat.* Politica în favoarea economiei sociale trebuie să beneficieze de participarea și implicarea economiei sociale la toate nivelurile. Această politică public-privată convenită, bazată pe dialog civil permanent, trebuie să aibă trei elemente: primul – un intermediar puternic și independent al economiei sociale, cel de-al doilea – zone informale și instituționalizate pentru dialog/consiliere și cel de-al treilea – aplicarea acestei consilieri în sfera elaborării și proiectării comune de politici și în sfera punerii în aplicare și a gestionării acestor politici. Autoritățile publice trebuie să susțină, pe de o parte, natura independentă și consolidată a acestui intermediar al economiei sociale, astfel încât aceasta să fie antreprenorul politicii externe, care să ofere sens și continuitate în timp politicilor. Autoritățile publice trebuie să creeze organisme consultative cu reprezentare pluralistă a economiei sociale, dar și forumuri informale care să faciliteze monitorizarea cotidiană a inițiativelor politice, pe măsură ce acestea apar. Astfel va fi posibil să se prevină apariția unor obstacole juridice nedorite ca urmare a noilor inițiative politice adiacente. Participarea organismelor reprezentative ale economiei sociale la proiectarea politicilor în favoarea economiei sociale va contribui la o mai bună corelare a identificării problemelor și a nevoilor cu măsurile care trebuie adoptate. Acest din urmă lucru subliniază natura socială, condiționată la nivel teritorial a politicilor în favoarea economiei sociale și reproductibilitatea directă

îndoielnică a acestora. Participarea organismelor economiei sociale la aplicarea politicilor va favoriza îmbunătățirea eficienței acestor politici, acceptarea lor de către sectoare și beneficiari, precum și vizibilitatea politicilor desfășurate.

*Caracterul strategic.* În sfârșit, dar nu în ultimul rând, politica în favoarea economiei sociale nu trebuie limitată la un instrument sau un mecanism izolat. Astfel cum a fost menționat anterior, aceasta trebuie să aducă laolaltă mai multe mecanisme, într-o strategie mai cuprinzătoare și multianuală.

---



## ***Comitetul Economic și Social European***

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

Responsabil de editare: Unitatea Vizite și publicații  
EESC-2018-50-RO  
[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)



© Uniunea Europeană, 2018  
Reproducerea textului este autorizată cu condiția menționării sursei.

Pentru utilizarea sau reproducerea în orice fel a fotografiilor/ilustrațiilor, trebuie să se solicite acordul direct de la deținătorul (deținătorii) drepturilor de autor.



*Online*  
QE-02-18-749-RO-N  
ISBN 978-92-830-4198-6  
doi:10.2864/576845

RO