



Dobre prakse v javnih politikah glede evropske socialne ekonomije po gospodarski krizi

POVZETEK



Evropski ekonomsko-socialni odbor



Evropski ekonomsko-socialni odbor

Dobre prakse v javnih politikah glede evropske socialne ekonomije po gospodarski krizi

Povzetek

*Informacije in stališča iz študije so avtorjevi in ne odražajo nujno uradnega mnenja
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora. Evropski ekonomsko-socialni odbor ne jamči
za točnost podatkov, navedenih v študiji.*

*Ne Evropski ekonomsko-socialni odbor ne katera koli oseba v imenu Evropskega
ekonomsko-socialnega odbora ne prevzema odgovornosti za uporabo objavljenih informacij.*

Splošne informacije

ŠTUDIJA ZA *Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO)*

NAROČNIK *interesna skupina EESO za socialno ekonomijo*

UPRAVLJANJE ŠTUDIJ *tajništvo skupine Raznolikost Evrope*

DATUM *maj 2018*

GLAVNI IZVAJALEC *CIRIEC International Aisbl*



AVTORJA *Rafael Chaves Avila
José Luis Monzón*

KONTAKTNA OSEBA *Rafael Chaves Avila – Rafael.Chaves@uv.es*

IDENTIFIKATORJI

	ISBN	doi
POVZETEK		
PDF	<i>QE-02-18-749-SL-N</i>	<i>978-92-830-4192-4</i>
		<i>10.2864/63451</i>

1. Uvod

Od konca zadnjega desetletja je več institucij Evropske unije pozvalo k javnim politikam, ki bi spodbudile socialno ekonomijo na evropski, nacionalni in regionalni ravni. Pomembno izjavo predstavljajo sklepi Evropskega sveta z dne 7. decembra 2015 o spodbujanju socialnega gospodarstva kot ključnega gonila gospodarskega in socialnega razvoja v Evropi. Med pretekle uradne izjave spada tudi poročilo Patrizie Toia¹, ki ga je Evropski parlament sprejel leta 2009. Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je v tem obdobju sprejel tudi več mnenj za izboljšanje socialne ekonomije. Vse te dejavnosti odražajo dejstvo, da socialna ekonomija postaja sestavni del in steber evropskega socialnega modela ter temelj trajnostnega socialno-ekonomskega razvoja.

V tem okviru in tudi v okviru zadnje krize se je v tem desetletju pojavila nova generacija javnih politik za socialno ekonomijo. Več vlad na evropski, nacionalni in regionalni javni je v Evropi uvedlo inovativne politike, ki so namenjene spodbujanju razvoja tega socialno-ekonomskega sektorja. Ne glede na navedeno drži, da je vključevanje različnih vrst socialnih podjetij v javne politike že desetletja razširjena praksa. To dejstvo je bilo opaznejše v sektorskih politikah, kot so npr. politike s področja kmetijstva in razvoja podeželja, dejavne politike zaposlovanja s ciljem zmanjšanja socialne izključenosti in politike s področja teritorialnega načrtovanja, obnove mest in lokalnega razvoja. Vse te politike so v izvajanje vključevale akterje socialne ekonomije.

2. Cilji in metoda

V tej študiji je predstavljen raznolik izbor uspešnih praks v javnih politikah na področju socialne ekonomije v različnih evropskih državah. Osredotoča se na politike s področja socialne ekonomije, ki so jih v obdobju 2010–2016 uvedle vlade na evropski in nacionalni ravni. Povezana je s še dvema študijama: študijo o nedavnem razvoju socialne ekonomije v Evropski uniji (2017)² je za EESO pred kratkim izvedel center CIRIEC³, ki je izvedel in objavil tudi mednarodno analizo pojava socialne ekonomije v javni politiki.

Uporabljen je bil enak konceptualni pristop k socialni ekonomiji kot pri študiji o socialni ekonomiji v Evropski uniji in v institucijah EU, kot so opredelitve pojmov Evropskega parlamenta v poročilu Patrizie Toia (2009): „To so zadruge, vzajemne družbe, združenja in fundacije ter druga podjetja in organizacije, za katera veljajo temeljne značilnosti socialne ekonomije.“

Razvrstitev politik socialne ekonomije se uporablja za predstavitev in analizo raznolikih uvedenih javnih politik. Razlikovati je mogoče med dvema širšima skupinama politik za spodbujanje socialne ekonomije, in sicer so *mehke politike* usmerjene v ustvarjanje ugodnega okolja, v katerih se te vrste podjetij pojavljajo, poslujejo in se razvijajo, *trde politike* pa so usmerjene v sama podjetja kot poslovne enote. Organi morajo glede na dejanske razmere na referenčnem ozemlju ter stopnjo razvoja in kritično maso njegove socialne ekonomije nekaterim vrstam politik dati prednost pred drugimi.

¹ Evropski parlament (2009), Poročilo o socialni ekonomiji, A6-0015/2009, poročevalka Patrizia Toia.

² CIRIEC/EESO (2017): *Recent evolutions of the Social Economy in the European Union* (Nedavni razvoj socialne ekonomije v Evropski uniji), Evropski ekonomsko-socialni odbor, Bruselj. <https://www.eesc.europa.eu/sl/node/55923>.

³ CIRIEC/Chaves, R. in Demoustier, D. (ur.) (2013): *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis* (Pojava socialne ekonomije v javni politiki: mednarodna analiza), Peter Lang Publishing, Bruselj.

Razvrstitev politik socialne ekonomije: mehke politike so usmerjene v ustvarjanje ugodnega okolja za ustanavljanje in razvoj podjetij socialne ekonomije. Razdeliti jih je mogoče v dve skupini, institucionalne in kognitivne politike. Cilj trdih politik je posredovanje v gospodarskem procesu podjetij socialne ekonomije s spodbudami s strani ponudbe, kar krepi njihovo gospodarsko konkurenčnost v različnih poslovnih vlogah v vrednostni verigi, in s strani povpraševanja, s čimer se izboljša dostop teh socialnih podjetij do javnih in mednarodnih trgov. V preglednici 1 je povzeta ta kategorija ukrepov.

Preglednica 1. Tipologija politik socialne ekonomije

<i>Mehke politike. Politike, usmerjene v ustvarjanje ugodnega okolja za podjetja</i>	
Institucionalni ukrepi	<ul style="list-style-type: none"> – ukrepi, usmerjeni v pravno obliko subjektov socialne ekonomije, pri čemer se ti subjekti priznajo kot zasebni akterji – ukrepi, usmerjeni v priznavanje njihove sposobnosti upravljanja podjetij socialne ekonomije v celotnem sektorju gospodarske dejavnosti, pri čemer se odpravljajo morebitne pravne ovire – ukrepi, usmerjeni v priznavanje podjetij socialne ekonomije kot oblikovalcev politik in sogovornikov pri pripravi/oblikovanju in izvajanju javnih politik – javni organi, ki spodbujajo podjetja socialne ekonomije
Kognitivni ukrepi	<ul style="list-style-type: none"> – ukrepi za širjenje, ozaveščanje in krepitev poznavanja socialne ekonomije v vsej družbi ali v ciljnih skupinah – ukrepi za spodbujanje usposabljanja o socialni ekonomiji – ukrepi za spodbujanje raziskovanja socialne ekonomije
<i>Trde politike. Ekonomske politike, ki spodbujajo podjetja</i>	
Ukrepi v zvezi s ponudbo, usmerjeni v izboljšanje konkurenčnosti med podjetji socialne ekonomije	<ul style="list-style-type: none"> – ukrepi, usmerjeni v poslovne funkcije, kot so financiranje, svetovanje, usposabljanje, zaposlovanje in upravljanje človeških virov, sodelovanje in mreže, raziskave in razvoj ter inovacije, kakovost, nove računalniške in komunikacijske tehnologije, fizični prostor itd. – ti ukrepi se ločijo glede na življenjski cikel podjetja (nastanek ali fazo razvoja podjetja)
Ukrepi v zvezi z povpraševanjem, usmerjeni v poslovanje podjetij socialne ekonomije	<ul style="list-style-type: none"> – ukrepi, namenjeni lažšanju dostopa do javnih trgov in tujih trgov (kot so socialne klavzule in rezervirane javne pogodbe)

Vir: prilagojeno po Chavesu (2010, str. 164).

3. Izbor primerov uspešnih politik socialne ekonomije v Evropi

V skladu s cilji te študije je predstavljen izbor 20 študij primerov uspešnih politik socialne ekonomije, uvedenih v Evropi. Primeri so predstavljeni v skladu s tipologijo politik socialne ekonomije. Cilj je predstaviti zelo raznolike primere v različnih državah. Uporabljajo se kvalitativna merila za opredelitev dobrih praks na podlagi izkušenj lastne skupine strokovnjakov centra CIRIEC, članov odbora EESO, članov platforme Social Economy Europe in ne nazadnje tudi 89 strokovnjakov, anketiranih v okviru druge študije, izvedene za EESO, o nedavnem razvoju socialne ekonomije v Evropski uniji. V nadaljevanju je povzetih 20 primerov ukrepov.

Izbor 20 primerov uspešnih politik socialne ekonomije v Evropi

A. Mehke politike. Politike, usmerjene v ustvarjanje ugodnega okolja za podjetja

A.1. Institucionalni ukrepi

Ukrepi, namenjeni pravni obliki zasebnega akterja:

Primer 1. Zakonodaja o socialni ekonomiji (Romunija)

Primer 2. Sporazum o solidarnostnem podjetju z družbeno koristnostjo (Francija)

Ukrepi, usmerjeni v priznavanje podjetij socialne ekonomije kot oblikovalcev politik, sogovornikov pri procesih oblikovanja javnih politik:

Primer 3. Državni odbor za razvoj socialne ekonomije in za vključevanje socialne ekonomije v prevladujoče javne politike na nacionalni in regionalni ravni (Poljska)

Primer 4. Platforma Social Economy Europe, predstavniška organizacija socialne ekonomije na ravni EU

Primer 5. Regionalni grozdi gospodarskega sodelovanja (Pôles Territoriaux de Coopération Economique – PTCE) (Francija)

Primer 6. Operativni program za socialno ekonomijo, socialno vključevanje in nacionalno strategijo (Španija)

A.2. Kognitivni ukrepi

Ukrepi, usmerjeni v ozaveščenost, razširjanje in poznavanje socialne ekonomije:

Primer 7. T. i. koncept in akcijski načrt za socialno ekonomijo (Bolgarija)

Primer 8. Satelitski računi v socialni ekonomiji, ki so obvezni po zakonodaji o socialni ekonomiji (Portugalska)

Ukrepi za spodbujanje usposabljanja o socialni ekonomiji:

Primer 9. Nacionalni sporazum med ministrstvom za izobraževanje in sodelovalnimi mrežami za učence (Francija)

Ukrepi za spodbujanje raziskovanja socialne ekonomije:

Primer 10. Mreža univerz za raziskave/magisterije (Francija in Španija)

B. Trde politike. Ekonomske politike, ki spodbujajo podjetja

B.1. Ukrepi v zvezi s ponudbo

Ukrepi, usmerjeni v dostop do sredstev:

Primer 11. Evropski socialni sklad (EU)

Primer 12. Mehanizem dodeljevanja deleža plačanih davkov za financiranje socialnih subjektov (Italija in Madžarska)

Primer 13. Loterija in igre na srečo kot finančna shema: primera organizacij ONCE in RAY (Španija in Finska)

Primer 14. Vzajemni skladi (Italija)

Primer 15. Podjetniški skladi: Legge Marcora, Brasero, finančno orodje in kapitalizacija sistema nadomestil za brezposelnost (Italija, Belgija in Španija)

Ukrepi, usmerjeni v podporo podjetjem (svetovanje, mreženje, inkubatorji, mentorstvo itd.):

Primer 16. Platforme socialne ekonomije na nacionalni ravni: CNCRES, CEPES in CEPS (Francija, Španija in Portugalska)

Primer 17. Vladne omrežne agencije za spodbujanje socialne ekonomije (Belgija)

B.2. Ukrepi v zvezi s povpraševanjem

Ukrepi, usmerjeni v lajšanje dostopa do javnih trgov:

Primer 18. Javna naročila in rezervirane pogodbe (Španija)

Primer 19. Zakon o socialni vrednosti (Združeno kraljestvo)

Primer 20. Riforma del Terzo Settore – reforma tretjega sektorja (Italija)

*

* *

4. Ovire za razvoj socialne ekonomije

V poročilu so bile obravnavane tudi glavne ovire za razvoj socialne ekonomije. Opredeljene so bile štiri skupine glavnih ovir:

Slabo poznavanje in razumevanje koncepta socialne ekonomije, socialnih podjetij in drugih povezanih pojmov v družbi, javnih razpravah in akademskem svetu. Ta ovira je precejšnja v vzhodnih državah članicah EU, kot so Madžarska, Poljska, Slovaška in Češka. S slabim poznavanjem in razumevanjem je povezana slaba prepoznavnost socialne ekonomije v medijih in tudi statistiki. Kaže se tudi potreba po programih izobraževanja in usposabljanja na vseh ravneh na področju socialne ekonomije.

Pomanjkanje vodstva, strategij in vladnih specializiranih agencij. Študija je razkrila, da ni vodilnih institucij, odgovornih za socialno ekonomijo, socialna podjetja, prostovoljce ali civilno družbo, ki bi lahko razvijale politike in spodbujale socialno ekonomijo. Zato ni nacionalne strategije za socialno ekonomijo. To področje ne velja za prednostno nalogo politik, socialna ekonomija pa se spopada s težavami glede vključenosti v politično agendo vlad.

Pomanjkanje ali neustreznost finančnih in davčnih shem.

Institucionalne ovire. Ovire v zvezi s predpisi za podružnice in sektorskimi predpisi zajemajo spremembe sektorskih predpisov, ki ovirajo delovanje subjektov socialne ekonomije. Npr. v Franciji in Španiji so spremembe, ki jih je vlada uvedla v zvezi z uredbo o dodatni socialni zaščiti, v zadnjih letih negativno vplivale na vzajemne zdravstvene ustanove, ki so se morale v nekaterih primerih združiti ali pravni status spremeniti v status pridobitnega subjekta. Na Finskem se direktiva o oddaji javnih naročil, ki omogoča rezervacijo pogodb za nekatere storitve, ne izvaja, zato subjekti socialne ekonomije od nje nimajo koristi. *Pomanjkanje ali neustreznost statotov in zakonodaje o socialni ekonomiji* sta povezana z neizvajanjem novih predpisov za socialna podjetja. Nadalje so nove težave subjektom socialne ekonomije povzročile nove nacionalne pravne oblike socialne ekonomije ali spremembe v pravnih oblikah. Na Poljskem in Portugalskem nedavne spremembe zakonov o zadrugah na primer veljajo za neprimerne za zadruge.

5. Izzivi politik socialne ekonomije v Evropi

V zadnjih letih so številne vlade v Evropi in tudi v drugih državah na svetu oblikovale novo generacijo politik socialne ekonomije. Ker gre za novejši pojav, obstaja še nekaj študij, namenjenih njihovi empirični analizi in oceni. Glede na te začetne študije in delo, izvedeno v okviru tega poročila, je mogoče opredeliti nekaj izzivov, tveganj in lekcij.

1. Izziv ocenjevanja politik socialne ekonomije

Zaradi kratkega obstoja velikega števila politik socialne ekonomije in časa, potrebnega za njihovo izvajanje in učinkovanje, so poročila o oceni še vedno maloštevilna. Vendar je od razvoja stroge in operativne metodologije za ocenjevanje teh politik pomembnejša določitev sintetičnih kazalnikov ter splošnih in posebnih meril. Sedanjemu izzivu merjenja socialnega in ekonomskega učinka socialne ekonomije in socialnih podjetij je podoben izziv ocenjevanja politik socialne ekonomije. Pri tej metodologiji je treba upoštevati obseg ciljev, zlasti ali predstavljajo dolgo ali kratko obdobje razvoja

in ali je raven njihove zasnove mezo-, makro- ali mikroekonomska. Utting (2015)⁴ na primer predlaga merila za oceno kakovosti teh politik, ki temeljijo na državni zmogljivosti, skladnosti politik, sodelovanju in trajnosti.

V tem pogledu je ključno, da se ustanovi evropska opazovalna skupina za politike socialne ekonomije z dvema glavnima funkcijama: na eni strani bi zagotavljala zbirko podatkov politik, uvedenih v Evropski skupnosti, nacionalnih, regionalnih in lokalnih vladah, na drugi strani pa metodologije za oceno in študije o učinku politik, da bi oblikovalcem politik pomagali pri oblikovanju politik, ki jih želijo izvajati, s čimer se uveljavlja potreben vidik oblikovalcev politik na podlagi dokazov.

2. *Tveganja pri zasnovi in izvajanju politik socialne ekonomije*

Če so politike socialne ekonomije namenjene čim večjemu spodbujanju prispevka socialne ekonomije k reševanju pomembnih vprašanj evropskih družb, doseganju inovacij in zagotavljanju odziva na obsežne izzive, s katerimi se spopada Evropa, se je treba izogibati snovanju teh politik na podlagi delnih in instrumentalnih vidikov ter vidikov od zgoraj navzdol.

Prvo tveganje je povezano z delnostjo in razdrobljenostjo pri snovanju politik socialne ekonomije. To razdrobljenost povzroča razmejitev področja politike v zvezi s ciljnimi prebivalstvom in uporabljenimi instrumenti. Zaradi pristranskosti se lahko zgodi, da se pozornost usmerja izključno v segmente subjektov socialne ekonomije, kot so socialna podjetja ali prostovoljne organizacije, tj. v faze razvoja subjektov socialne ekonomije, npr. subjektov v začetni fazi nastajanja in eksperimentiranja razen subjektov, ki se razvijajo in konsolidirajo, kar močno omejuje preobrazbeni in ustvarjalni potencial socialne dodane vrednosti socialne ekonomije.

Pri drugem tveganju gre za instrumentalizacijo socialne ekonomije v teh politikah (Chaves, 2002, in Utting, 2017). Te politike so oblikovane, medtem ko obstajajo pomembna socialna in ekonomska vprašanja. Socialna ekonomija je zasnovana kot instrument širše sektorske politike, da se ob spremembi njene prednosti in zasnove spremeni tudi aparat politik socialne ekonomije. S tega vidika se zanemari večplastna vloga socialne ekonomije in upošteva le ena funkcija.

Tretje tveganje izvira iz podcenjevanja potenciala civilne družbe, ki je organizirana za vodenje projektov za socialni in gospodarski razvoj, ki jih podpirajo in uvajajo javne institucije. Ta organizirana civilna družba je navsezadnje nosilka socialnih potreb, ki jih je treba zadovoljiti, pri čemer se je treba odzvati na te težave, inovacije pa morajo razkrivati njene težnje. Je socialna gonilna sila socialne ekonomije, ki jo morajo politike socialne ekonomije spremljati. Pretiran enostranski pristop od zgoraj navzdol s pomanjkljivim vključevanjem organizirane civilne družbe v oblikovanje in izvajanje politik socialne ekonomije je velika konceptualna napaka, tudi za časovno stalnost teh politik.

⁴ UTTING, P. (ur.) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe* (Socialna in solidarnostna ekonomija: onkraj obrobja). London: Zed Books.

3. *Lekcije za celostno novo generacijo politik socialne ekonomije*

Namen seznama primerov dobrih praks v politikah socialne ekonomije, predstavljenega v tem poročilu, je izrecno poudariti raznolikost ukrepov, gledano kot celota pa ponuditi referenčno točko za celostno politiko socialne ekonomije. Celostni vidik presega skupni vidik, ki je samo vsota vseh delov, in ga je treba razumeti kot lastnosti sistema. V tem primeru vsi ukrepi, pri čemer je tu predstavljenih 20 primerov, delujejo drugače kot le enostavna vsota delov.

Če ima nacionalna, evropska ali regionalna politika socialne ekonomije daljnosežen cilj in si prizadeva za zmanjšanje zgoraj omenjenih tveganj, jo je treba zasnovati celostno in na treh oseh, tj. na vključevanju, partnerstvu in strateški usmeritvi.

Vključevanje. Politika socialne ekonomije mora biti vključena v celoten vladni aparat in njegove politike ter se izogibati osamitvi v enem samem generalnem direktoratu in posameznem instrumentu. Prvič, da bi bila uspešna, mora biti vključena v osrednjo programsko agendo referenčne vlade in skladna z njo, kar velja za njene splošne in sektorske programe. Drugič, sposobna mora biti mobilizirati organizacije, storitve in uprave, ki pripadajo javnemu sektorju, s čimer se ustvari učinek upravnega vzvoda. Tretjič, spremljati jo mora organ v upravi, npr. poseben generalni direktorat ali medministrski odbor, ki izvaja podjetniško vlogo notranje politike, tj. prevzame vodilno vlogo pri političnih pobudah v javnih organih. To vlogo lahko opravlja samo javni organ.

Partnerstvo. Politika socialne ekonomije mora zagotavljati vključenost in sodelovanje socialne ekonomije na vseh ravneh. Ta dogovorjena javno-zasebna politika, ki temelji na trajnem civilnem dialogu, mora zajemati tri elemente: prvič, močnega in neodvisnega posrednika socialne ekonomije, drugič, neformalna in institucionalizirana področja za dialog/svetovanje, in tretjič, uporabo teh nasvetov na področju skupnega razvoja in oblikovanja politik ter na področju izvajanja in upravljanja teh politik. Javni organi morajo na eni strani podpirati neodvisno in konsolidirano naravo tega posrednika socialne ekonomije, da ta postane podjetnik zunanje politike, ki tem politikam sčasoma zagotavlja pomen in stalnost. Javni organi morajo ustanoviti svetovalne organe s pluralistično zastopanostjo socialne ekonomije, pa tudi neformalne forume, ki lajšajo vsakdanje spremljanje pobud politik, ko se pojavijo. Zaradi tega bo mogoče preprečiti neželene pravne ovire zaradi novih sorodnih pobud politik. Sodelovanje predstavniških organov socialne ekonomije pri oblikovanju politik socialne ekonomije bo prispevalo k boljšemu opredeljevanju in analizi vprašanj in potreb ter ukrepov, ki jih je treba sprejeti. Tako se poudarjata socialna in teritorialno pogojena narava politik socialne ekonomije in njihova vprašljiva neposredna ponovljivost. Sodelovanje organov socialne ekonomije pri uporabi politik bo naklonjeno izboljšanju učinkovitosti teh politik, njihovemu sprejetju s strani sektorjev in upravičencev ter prepoznavnosti uvedenih politik.

Strateška usmeritev. Politika socialne ekonomije ne sme biti omejena na en sam instrument ali mehanizem. Kot je bilo že omenjeno, mora v širši in večletni strategiji združevati več mehanizmov.



Evropski ekonomsko-socialni odbor

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

Za izdajo odgovarja: Enota za obiske in publikacije
EESC-2018-50-SK
www.eesc.europa.eu



© Evropska unija, 2018
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za kakršno koli uporabo ali reprodukcijo fotografij /ilustracij je treba za dovoljenje
prostiti neposredno lastnika(-e) avtorskih pravic.



Online
QE-02-18-749-SL-N
ISBN 978-92-830-4192-4
doi:10.2864/63451

SL