



Bästa praxis inom offentliga åtgärder när det gäller den sociala ekonomin i EU efter den ekonomiska krisen

SAMMANFATTNING



Europeiska ekonomiska och sociala kommittén



Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

Bästa praxis inom offentliga åtgärder när det gäller den sociala ekonomin i EU efter den ekonomiska krisen

Sammanfattning

Den information och de synpunkter som anges i denna studie kommer från författarna och återspeglar inte nödvändigtvis Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs officiella ståndpunkt. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén garanterar inte tillförlitligheten i de uppgifter som ingår i denna studie.

Varken Europeiska ekonomiska och sociala kommittén eller personer som agerar på kommitténs vägnar kan hållas ansvariga för eventuell användning av informationen häri.

Allmän information

STUDIE PÅ UPPDRAG AV *Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK)*

BEGÄRAN FRÅN *Sektorsgrupperingen "Den sociala ekonomin" inom EESK*

STUDIEN HANTERADES AV *Gruppen Mångfald Europas sekretariat*

DATUM *Maj 2018*

HUVUDUPPDRAGSTAGARE *CIRIEC International Aisbl*



FÖRFATTARE *Rafael Chaves Avila
José Luis Monzón*

KONTAKTPERSONER *Rafael Chaves Avila - Rafael.Chaves@uv.es*

IDENTIFIKATIONSNUMMER

		ISBN	doi
SAMMANFATTNING			
PDF	<i>QE-02-18-749-SV-N</i>	<i>978-92-830-4202-0</i>	<i>10.2864/6701</i>

1. Inledning

Sedan slutet av det förra årtiondet har flera institutioner i Europeiska unionen efterfrågat politiska åtgärder för att främja den sociala ekonomin på EU-nivå såväl som på nationell och regional nivå. Ett av de större inläggen i debatten är rådets slutsatser av den 7 december 2015 om främjandet av den sociala ekonomin som en viktig drivande faktor för ekonomisk och social utveckling i Europa. Ett annat tidigare officiellt ställningstagande var Patrizia Toias betänkande¹, som godkändes av Europaparlamentet 2009. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) har också under denna tid antagit flera olika yttranden om att stärka den sociala ekonomin. Denna utveckling visar att den sociala ekonomin håller på att hitta sin plats som beståndsdel och pelare i den europeiska sociala modellen och som hörnsten i en hållbar socioekonomisk utveckling.

Som en följd av detta, och också som en följd av den senaste krisen, har en ny typ av offentlig politik för den sociala ekonomin vuxit fram under de senaste tio åren. Åtskilliga myndigheter på EU-nivå, liksom på nationell och regional nivå, har runtom i Europa vidtagit nyskapande politiska åtgärder för att främja utvecklingen av denna socioekonomiska sektor. Trots det ovannämnda är det ett faktum att olika typer av socialt företagande i stor utsträckning har varit ett inslag i den offentliga politiken sedan flera decennier. Åtgärder för socialt företagande har till exempel varit mer vanligt förekommande i politiken för vissa sektorer, som jordbrukssektorn, samt i politiken för landsbygdsutveckling, aktiva arbetsmarknadsåtgärder för att minska socialt utanförskap och i politiken för fysisk planering, stadsförnyelse och stadsplanering. Inom alla dessa politiska områden har aktörer inom den sociala ekonomin anlitats för att omsätta politiken i praktiken.

2. Syften och metod

I denna undersökning presenteras ett antal olika exempel på framgångsrika politiska åtgärder för den sociala ekonomin som vidtagits i olika länder i Europa. Fokus ligger på den politik som förts visavi den sociala ekonomin på EU-nivå och nationell nivå under perioden 2010 till 2016. Denna studie är kopplad till två andra studier: den ena en studie som CIRIEC nyligen genomfört för EESK om den senaste utvecklingen inom den sociala ekonomin i Europeiska unionen (2017)², den andra genomförd och offentliggjord av CIRIEC³ med titeln *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*.

I denna studie används begreppet den sociala ekonomin på samma sätt som i studien om den sociala ekonomin i Europeiska unionen och som begreppet förstås av EU-institutionerna, så som det till exempel framgår i Europaparlamentets betänkande om den sociala ekonomin (2009): "Den sociala ekonomin består av kooperativ, ömsesidiga bolag, föreningar och stiftelser samt andra företag eller organisationer som har de för den sociala ekonomin gemensamma grunddragen".

¹ Europaparlamentet (2009), *Betänkande om den sociala ekonomin*, A6/0015/2009, föredragande Patrizia Toia.

² CIRIEC/EESK (2017): Den senaste utvecklingen inom den sociala ekonomin i Europeiska unionen, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Bryssel. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c1f1e8e6-bd27-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-sv/format-PDF>.

³ CIRIEC/Chaves, R. och Demoustier, D. (red.) (2013): *The Emergence of the Social Economy in Public Policy. An International Analysis*, Peter Lang, Bryssel.

De politiska åtgärderna för den sociala ekonomin har klassificerats för att underlätta beskrivning och analys av dem. Två stora grupper av åtgärder för att främja den sociala ekonomin går att urskilja: Å ena sidan *mjuka* politiska åtgärder, som syftar till att skapa en gynnsam miljö eller ett gynnsamt ekosystem där dessa typer av företag kan startas, verka och utvecklas, och å andra sidan *hårda* politiska åtgärder, som riktar sig direkt till företagen i deras egenskap av affärsrörelser. Beroende på de faktiska omständigheterna i den aktuella regionen och på hur utvecklad och utbredd den sociala ekonomin är måste politikerna prioritera en viss typ av åtgärder före andra.

Klassificering av politiska åtgärder för den sociala ekonomin: Mjuka politiska åtgärder syftar till att skapa en gynnsam miljö där företag inom den sociala sektorn kan startas och utvecklas. Dessa åtgärder kan delas in i två grupper: institutionella åtgärder och kunskapshöjande åtgärder. Hårda politiska åtgärder är ämnade att ha effekt i de sociala företagens ekonomiska process genom incitament såväl på efterfrågesidan som på produktionssidan, där man försöker stärka företagens ekonomiska konkurrenskraft i den roll de spelar i värdekedjan. På så sätt får dessa sociala företag lättare att komma in på den allmänna marknaden och på internationella marknader. I tabell 1 nedan sammanfattas denna kategori av åtgärder.

Tabell 1 Klassificering av politiska åtgärder för den sociala ekonomin

<i>Mjuka politiska åtgärder: åtgärder för att skapa en gynnsam miljö för företagen</i>	
Institutionella åtgärder	åtgärder angående de sociala företagens företagsform så att de jämföras med privata aktörer åtgärder för att deras möjligheter att driva sociala företag på hela marknaden ska erkännas och för att eventuella hinder för detta ska undanröjas åtgärder för att sociala företag ska få ställning som politiska aktörer och samtalspartner i utformningen och genomförandet av politiken offentligägda organ som stöttar företag inom den sociala ekonomin
Kunskapshöjande åtgärder	åtgärder för att sprida och öka kännedomen och kunskapen om den sociala ekonomin i hela samhället och/eller i vissa målgrupper åtgärder för att främja utbildning om den sociala ekonomin åtgärder för att främja forskning om den sociala ekonomin
<i>Hårda politiska åtgärder: ekonomisk politik för att underlätta för företagen</i>	
Åtgärder på produktionssidan för att stärka konkurrenskraften för företagen inom den sociala ekonomin	åtgärder med fokus på affärsfunktioner, som finansiering, rådgivning, utbildning, anställnings- och personaladministration, samarbete och nätverkande, FoU och innovation, kvalitet, ny data- och kommunikationsteknik, lokaler med mera dessa åtgärder anpassas efter var respektive företag befinner sig i livscykeln (start- eller utvecklingsfas)
Åtgärder på	åtgärder för att underlätta tillträdet till den allmänna marknaden och

efterfrågesidan riktade mot verksamheter som företagen inom den sociala ekonomin bedriver	utländska marknader (som sociala klausuler och reserverade offentliga upphandlingskontrakt)
---	---

Källa: anpassat från Chaves (2010:164).

3. Ett urval av europeiska lyckade exempel på politik för den sociala ekonomin

I enlighet med denna studies syfte presenteras 20 exempel på framgångsrika politiska åtgärder för den sociala ekonomin som vidtagits runtom i Europa. De är uppdelade enligt ovanstående klassificering av politiska åtgärder för den sociala ekonomin. Tanken har varit att presentera ett urval av väldigt olika exempel från olika länder. Kvalitativa kriterier har använts för att fastställa bästa praxis med hjälp av erfarenheten hos CIRIEC:s egna experter, ledamöter i EESK och i Social Economy Europe och till sist de 89 experterna som intervjuades i den andra studien som EESK genomfört, *Den senaste utvecklingen inom den sociala ekonomin i Europeiska unionen*. Nedan följer sammanfattningar av de tjugo politikexemplen.

Urval av 20 europeiska lyckade exempel på politik för den sociala ekonomin

Mjuka politiska åtgärder: åtgärder för att skapa en gynnsam miljö för företagen

A.1. Institutionella åtgärder

Åtgärder för att ge företagen samma juridiska form som privata aktörer:

Exempel 1: Lag om social ekonomi (Rumänien)

Exempel 2: Överenskommelse om samhällsnyttiga solidariska företag (Frankrike)

Åtgärder som ger företag inom den sociala ekonomin ställning som politiska aktörer och samtalspartner i politikutformningen:

Exempel 3: Statlig kommitté för utveckling av den sociala ekonomin och för att införliva den sociala ekonomin i den vanliga politiken på nationell och regional nivå (Polen)

Exempel 4: Social Economy Europe (EU), organisation på EU-nivå som består av företrädare för den sociala ekonomin

Exempel 5: Regionala ekonomiska samarbetskluster (Pôles Territoriaux de Coopération Economique-PTCE) (Frankrike)

Exempel 6: Operativt program för den sociala ekonomin, social inkludering och nationell strategi (Spanien)

A.2. Kunskapshöjande åtgärder

Åtgärder med fokus på kännedom och spridning av information om social ekonomi:

Exempel 7: "Konceptet" och en åtgärdsplan för social ekonomi (Bulgarien)

Exempel 8: Obligatoriskt med satelliträkenskaper för den sociala ekonomin genom lagen om den sociala ekonomin (Portugal)

Åtgärder för att främja utbildning om social ekonomi:

Exempel 9: Nationell överenskommelse mellan utbildningsministeriet och nätverk av elevkooperativ (Frankrike)

Åtgärder för att främja forskning om social ekonomi:

Exempel 10: Nätverk av universitet med forskning/masterutbildningar (Frankrike och Spanien)

Hårda politiska åtgärder: ekonomisk politik för att underlätta för företagen

B.1. Åtgärder på produktionssidan

Åtgärder för tillgång till finansiering:

Exempel 11: Europeiska socialfonden (EU)

Exempel 12: Mekanism för att en viss andel av skatten ges till sociala organisationer (Italien och Ungern)

Exempel 13: Lotterier och spel som finansieringsprogram: exemplen med ONCE och Penningautomatföreningen (Spanien och Finland)

Exempel 14: Placeringsfonder (Italien)

Exempel 15: Entreprenörskapsfonder: Legge Marcora, Brasero, finansiellt verktyg och system för användning av arbetslöshetsersättning för att starta företag (Italien, Belgien och Spanien)

Åtgärder för affärsstöd (rådgivning, nätverkande, företagsinkubatorer, mentorskap med mera):

Exempel 16: Plattformer för social ekonomi på nationell nivå: CNCRES, CEPES och CEPS (Frankrike, Spanien, Portugal)

Exempel 17: Statliga nätverksinrättningar för att stötta den sociala ekonomin (Belgien)

B.2. Åtgärder på efterfrågesidan

Åtgärder för att underlätta tillträde till den allmänna marknaden:

Exempel 18: Upphandling och reserverade upphandlingskontrakt (Spanien)

Exempel 19: Lag om samhällsekonomiskt värde (Förenade kungariket)

Exempel 20: Riforma del Terzo Settore, reform av den tredje sektorn (Italien)

4. Hinder för utveckling av den sociala ekonomin

I studien har även de främsta hindren för utveckling av den sociala ekonomin undersökts. De hinder som har kunnat ses kan delas in i fyra grupper:

Brist på kännedom och förståelse vad gäller begrepp som den sociala ekonomin, sociala företag och liknande, i samhället, i den allmänna debatten och i den akademiska världen: Detta är ett stort hinder i EU-länder i öst som Ungern, Polen, Slovakien och Tjeckien. Relaterat till denna brist på kännedom och förståelse är även den sociala ekonomins låga synlighet i medierna, liksom i statistiken. Utöver detta behövs utbildning om social ekonomi på alla utbildningsnivåer.

Brist på ledarskap, strategier och särskilda myndighetsorgan: Studien har visat att det saknas styrande institutioner med ansvar för den sociala ekonomin, sociala företag, volontärer och civilsamhället som kan ta fram riktlinjer och vara ett stöd för den sociala ekonomin. Följaktligen finns det heller ingen nationell strategi för den sociala ekonomin. Detta område prioriteras inte i politiken, och den sociala ekonomin har svårt att komma upp på den politiska dagordningen.

Brist på tillräckliga ekonomiska och skattepolitiska program

Institutionella hinder: Bransch- och sektorsregelhindren har uppstått som en följd av förändringar i reglerna för sektorer som gör det svårare för enheterna i den sociala ekonomin att bedriva sin verksamhet. I Frankrike och Spanien har till exempel regeringens ändringar i reglerna för kompletterande socialt skydd haft negativ inverkan på ömsesidiga sjukförsäkringsenheter de senaste åren och i vissa fall lett till att enheter har slagits ihop med andra eller ändrat sin rättsliga form till vinstdrivande organisationer. I Finland efterlevs inte direktivet om offentlig upphandling där upphandlingskontrakt för vissa tjänster kan reserveras, och direktivet har därför inte heller kunnat gynna enheter inom den sociala ekonomin. *Brist på tillräckliga lagar och regler för den sociala ekonomin:* Detta problem handlar om att nya regler för sociala företag inte följs. Dessutom har nya svårigheter för den sociala ekonomin uppkommit på grund av nya nationella juridiska former eller förändringar i de juridiska formerna. De nyligen genomförda ändringarna i kooperativlagen i Polen och Portugal anses till exempel inte var lämpliga för kooperativ.

5. Svårigheter i politiken för den sociala ekonomin i Europa

Under de senaste åren har politikerna i många länder runtom i Europa, men även i andra länder världen över, utformat en ny typ av politik för den sociala ekonomin. Eftersom det rör sig om en relativt ny företeelse finns det endast ett fåtal studier med empirisk analys och utvärdering av denna typ av politik. Utifrån dessa begynnande studier och arbetet i denna rapport går det ändå att hitta några svårigheter, risker och lärdomar.

1. Svårigheter med att utvärdera politiken för den sociala ekonomin

Eftersom ett inte obetydligt antal politiska åtgärder på området är kortlivade och med tanke på den tid det tar innan de genomförs och innan de får effekt finns det än så länge endast ett fåtal utvärderingsrapporter. Vad som är viktigare än att utarbeta noggranna metoder för att bedöma effekterna av dessa politiska åtgärder är dock att ta fram samlingsindikatorer, liksom allmänna och

särskilda kriterier. Liksom det är svårt att mäta de sociala och ekonomiska effekterna av den sociala ekonomin och av socialt företagande är det också svårt att utvärdera politiken rörande den sociala ekonomin. I metoderna måste hänsyn tas till syftet med politiken, särskilt till huruvida det omfattar långsiktig eller kortsiktig utveckling och huruvida utvärderingen ska ligga på mikro-, eller makroekonomisk nivå eller någonstans däremellan. Utting (2017)⁴ föreslår till exempel kvalitativa utvärderingskriterier för sådana politiska åtgärder, vilka ska utgå från den aktuella statens kapacitet och graden av politisk samstämmighet, delaktighet och hållbarhet.

Det är i detta sammanhang viktigt att inrätta ett europeiskt observationsorgan för politiska åtgärder för den sociala ekonomin som i huvudsak ska ha två arbetsuppgifter: för det första att tillhandahålla en databas över politiska åtgärder som vidtagits inom EU eller på nationell, regional eller lokal nivå, och för det andra att erbjuda utvärderingsmetoder och undersökningar av politikens genomslagskraft i syfte att hjälpa beslutsfattare när de utarbetar den politik de vill föra så att politikerna kan fatta evidensbaserade beslut.

2. Riskerna i utformningen och genomförandet av politiska åtgärder för den sociala ekonomin

Om meningen med de politiska åtgärderna för den sociala ekonomin genomgående är att den sociala ekonomin ska bidra med så mycket som möjligt till att lösa faktiska problem i samhället i Europa, att uppmuntra innovation och att vara en lösning på de enorma utmaningarna i Europa får vi inte se på dessa åtgärder som isolerade företeelser, som medel för att uppnå något annat eller ur ett toppstyrningsperspektiv.

Den första risken är att vi inte ser på de politiska åtgärderna rörande den sociala ekonomin som en del i en helhet. Denna fragmentering beror på avgränsningen av politikområdet, både vad gäller målgrupper och vilka politiska redskap som används. Ett invariant tankemönster kan leda till att man endast tittar på vissa typer av enheter i den sociala ekonomin, till exempel sociala företag eller frivilligorganisationer, eller att man endast tittar på enheter i vissa utvecklingsfaser, som enheter som precis håller på att startas och är i experimentstadiet, och att man därmed glömmer de enheter som befinner sig i utvecklings- och etableringsstadiet. Detta kan till stor del begränsa den förändrings- och nydaningspotential som finns i det sociala mervärde som den sociala ekonomin skapar.

Den andra risken är att vi ser den sociala ekonomin endast som ett redskap för att uppnå andra mål (Chaves, 2002; Utting, 2017). Politiken har utformats eftersom det finns betydande sociala och ekonomiska problem. Den sociala ekonomin ses som en del i en större sektorspolitik så att om man ändrar prioriteringarna och innehållet i den senare ändras även förutsättningarna för politiken rörande den sociala ekonomin. Med ett sådant synsätt missar man den sociala ekonomins flerdimensionella roll i och med att man endast ser en av dess funktioner.

Den tredje risken har att göra med att vi undervärderar potentialen i civilsamhället, som är organiserat för att leda projekt för social och ekonomisk utveckling med stöd och uppbackning från samhället. Ett sådant organiserat civilsamhälle sitter i sista hand på nyckeln till de sociala behov som måste uppfyllas, problemen som måste lösas och till innovationerna som visar vägen. De är den sociala motorn i den sociala ekonomin som politiken för sektorn måste anpassas efter. En överdriven och

⁴ UTTING, P. (red.) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe*. London: Zed Books.

ensidigt toppstyrd strategi där civilsamhället inte involveras i utformningen och genomförandet av de politiska åtgärderna för den sociala ekonomin är ett allvarligt tankefel, även vad gäller kontinuiteten i politiken på detta område.

3. Lärdomar för ett nytt helhetsperspektiv i politiken för den sociala ekonomin

Tanken är att exemplen på god praxis i politiken för den sociala ekonomin som presenteras i denna rapport ska vara av så olika typer som möjligt, samtidigt som exemplen ska tjäna som referens för en politik där man ser på den sociala ekonomin ur ett helhetsperspektiv. Ett helhetsperspektiv innebär mer än att endast se summan av alla delar. Ett helhetsperspektiv innebär förståelse för att de olika delarna i systemet, i detta fall alla åtgärder i de 20 exempelfallen, fungerar på ett annat sätt tillsammans än var för sig.

Om man vill att en åtgärd på nationell nivå, EU-nivå eller regional nivå ska ha långtgående effekter, och om man vill undvika riskerna ovan, måste den aktuella åtgärden ses ur ett helhetsperspektiv och vila på tre axlar: integrering, samarbete och strategi.

Integrering: Den sociala ekonomin måste genomsyra hela statsapparaten och dess politik. Den får inte segregeras till ett enda departement eller till ett enda politiskt redskap. För det första måste politiken vad gäller den sociala ekonomin integreras och följa den centrala politiska linjen som den aktuella regeringen för, både i den allmänna politiken och i politiken för enskilda sektorer. För det andra måste inrättningar, institutioner och förvaltningar inom offentlig sektor mobiliseras så att man får en administrativ förstärkningseffekt. För det tredje måste ett särskilt organ inrättas i förvaltningen, till exempel ett särskilt departement eller ett departementsöverskridande utskott som ska fungera som politiska föregångare på området och ta politiska initiativ inom de offentliga myndigheterna. Det är en uppgift som endast kan utföras av ett offentligt organ.

Samarbete: Alla aktörer inom den sociala ekonomin måste vara involverade och medverka i politiken för den sociala ekonomin. Denna överenskommelse om samarbete mellan offentlig och privat sektor, byggd på en löpande dialog med civilsamhället, måste bestå av följande tre delar: för det första en inflytelserik och oberoende medlare för den sociala ekonomin, för det andra både formella och informella plattformar för dialog och rådgivning och för det tredje måste dessa råd beaktas i utformningen av politiken, liksom i arbetet med att omsätta politiken i verklighet. Myndigheterna måste å sin sida ställa upp på att denna oberoende medlare för den sociala ekonomin har befogenhet så att medlaren kan fungera som en utomstående politisk initiativtagare som ser till att det finns mening och kontinuitet i politiken. Myndigheterna måste inrätta rådgivande organ med bred representation från den sociala ekonomin men även informella mötesplatser som gör att det blir enklare att på daglig basis få kännedom om politiska initiativ så fort de uppkommer. På så sätt blir det lättare att undvika att oönskade juridiska hinder uppstår som ett resultat av nya politiska initiativ på angränsande områden. Om företrädare för den sociala ekonomin deltar i utformningen av politiken på området blir det enklare att se vilka problemen och behoven är och vad som behövs för att åtgärda dem. På detta sätt ges utrymme till det faktum att politiken för den sociala ekonomin är beroende av sociala och regionala faktorer och att inte alla åtgärder fungerar på samma sätt på alla ställen. Om företrädarna för den sociala ekonomin deltar i arbetet med att omsätta politiken i handling blir politiken mer verkningsfull och mer accepterad av de aktuella aktörerna och målgrupperna, samtidigt som åtgärderna som vidtas blir synligare.

Strategi: Sist men inte minst får politiken för den sociala ekonomin inte begränsas till att bli ett enskilt instrument eller en separat mekanism. Så som nämnts tidigare måste många mekanismer sammanfogas i en bredare och flerårig strategi.



Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

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

Ansvarig utgivare: Enheten för besök och publikationer
EESC-2018-50-SV
www.eesc.europa.eu



© Europeiska unionen, 2018
Kopiering tillåten med angivande av källan.

För all användning eller återgivning av foton / illustrationer måste tillstånd sökas direkt från innehavaren/innehavarna av upphovsrätten.



Online
QE-02-18-749-SV-N
ISBN 978-92-830-4202-0
doi:10.2864/6701

SV