
POLICY AND INSTRUMENTS AT LOCAL LEVEL TO SUPPORT SOCIAL ECONOMY

Maria IlchevaNational Military University “Vasil Levski”, Bulgaria, mkilcheva@abv.bg

Abstract: In the last years Europe is facing new challenges related with the growing social exclusion which require new decisions combining economic and social models. Undoubtedly social economy is a key characteristic of the European social model and it contributes to the achievement of the objectives of strategy “Europe 2020” as it creates opportunities for new jobs, boosts social innovations as a response to the growing public needs, and stimulates social cohesion and activation of the active citizenship.

Although experts are taking into consideration the undeniable contribution of social economy to strengthen the European social model and the rise of new policies in support of social economy, still there are new challenges related with implementation of policies at local level. The public intuitions at local level (municipal and regional authorities) possess a high level of autonomy from the central governments and as local authorities can formulate local policies to support social economy. The report is analyzing the main policies at local level which can influence the creation of a favorable environment for the development of social economy as well as the main challenges related with their application.

Keywords: social economy, local policy and instruments, social enterprises, social inclusion

ПОЛИТИКИ И ИНСТРУМЕНТИ НА МЕСТНО НИВО ЗА ПОДКРЕПА НА СОЦИАЛНАТА ИКОНОМИКА**Мария Илчева**Национален военен университет „Васил Левски“, България, mkilcheva@abv.bg

Резюме: В последните години Европа се изправя все по-често пред предизвикателства свързани с нарастващото социално изключване, които изискват решения, съчетаващи икономически и социални модели. Безспорно социалната икономика има важен принос за обществото и е ключова характеристика на европейския социален модел. Тя допринася за постигане целите на стратегията „Европа 2020“, като създава възможности за нови работни места, прилага социални иновации в отговор на обществените нужди, спомага за социалното сближаване и приобщаване и насърчава активното гражданство.

Въпреки отчитането на безспорния принос на социалната икономика към утвърждаването на Европейски социален модел и наличието на редица нови политики в подкрепа на социалната икономика, все още съществуват редица предизвикателства, свързани с прилагането на тези политики на местно ниво. Институциите на местно ниво (общини и регионални власти) имат висока степен на автономност от централните правителства и като органи на местното самоуправление могат да формират местни политики в подкрепа на социалната икономика. Докладът разглежда основните политики на местно ниво, които могат да създадат благоприятна основа за развитие на социалната икономика, както и предизвикателствата свързани с тяхното прилагане.

Ключови думи: социална икономика, местни политики и инструменти, социални предприятия, социално включване

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В последните години България се изправя все по-често пред предизвикателства свързани с нарастващото социално изключване, които изискват решения, съчетаващи икономически и социални модели. Безспорно социалната икономика има важен принос за обществото и е ключова характеристика на европейския социален модел. Тя допринася за постигане целите на стратегията „Европа 2020“, като създава възможности за нови работни места, прилага социални иновации в отговор на обществените нужди, спомага за социалното сближаване и приобщаване и насърчава активното гражданство⁶².

Социалната икономика може да се разглежда и като ключов инструмент за иновации и преодоляване на проблемите на бедността и социалната изолация. В същото време като част от политиката за насърчаване на

⁶² Илчева, М. „Социалната икономика в Европа – публични политики, институции и законодателство“, изд. Фабер, 2019 г. ISBN 978-619-00-0989-4;

социалната икономика и социалните иновации, социалното предприятие се идентифицира като инструмент за постигане на стратегическите цели, заложи в стратегия „Европа 2020“. Ролята на социалните предприятия е ясно дефинирана като мост, чрез който да бъде насърчена активна интеграция и уязвимите групи да получат достъп до адекватна подкрепа за социално включване и достъп до трудовия пазар. Важно е да се отбележи, че в последните десет години социалната икономика представлява ключов приоритет на Европейския социален модел и все по-често социалните предприятия са идентифицирани като инструмент за активна социална политика⁶³.

Въпреки отчитането на безспорния принос на социалната икономика към утвърждаването на Европейски социален модел и наличието на редица нови политики в подкрепа на социалната икономика, все още съществуват редица предизвикателства, свързани с прилагането на тези политики на местно ниво. Институциите на местно ниво (общини и регионални власти) имат висока степен на автономност от централните правителства и като органи на местното самоуправление могат да формират местни политики в подкрепа на социалната икономика.

За да са ефективни институционалните действия и публични политики на местно ниво за социалната икономика те следва да са обвързани в холистичен подход, така както всяка екосистема има шансове да е по-добре структурирана, когато отделните елементи в нея са последователни, тясно свързани и пресичащи се взаимно. Това означава че при разработване на местни политики за социални предприятия задължително трябва да се търси обвързаност и с правната регламентация, съществуващите практики и механизми за пазарен достъп, наличието на подкрепящи структури за предоставяне на бизнес подкрепа, както и функциониране на финансови механизми за подкрепа. В противен случай, влиянието на разработената политика на местно ниво за подкрепа на социалните предприятия може да има противоречив ефект. Подобен е случая и с очакваните резултати от прилагането на дадена политика, които са също толкова важни колкото и цялостния процес, който води до тях: не само че всяка политика, като част от екосистемата следва да допринася за постигане на интегрирана и систематична визия, но тя следва да е конструирана съвместно с всички заинтересовани страни и да е координирана между различни нива за вземане на решения. В редица области от политики – в това число нормативна уредба, достъп до пазари, достъп до финансови ресурси, подкрепящи структури, образование и умения, местните публични органи имат водеща роля за цялостно развитие на сектора на социалната икономика на местно ниво.

2. РОЛЯ НА МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ В СОЦИАЛНАТА ИКОНОМИКА НА БЪЛГАРИЯ

С приемането на Закон за предприятията от социалната и солидарна икономика през м. Октомври 2018 г. се направи огромна стъпка към ясно регламентиране на сектора на социалната икономика в България. Досега действащата законова рамка не уреждаше отношенията на социалните предприятия с другите участници в стопанския оборот, като се явяваше и огромен дефицит на институционно разпознаване на екосистемата на социалните предприятия⁶⁴. Това от своя страна създаваше редица пречки и бариери пред развитието на социалната икономика, а социалните предприятия не бяха разпознати от правната уредба като основни субекти на социалната икономика. Дълги години без липсата на ясна правна регламентация на социалните предприятия в България имаше огромен вакуум и по отношение на взаимодействието с публичните власти, както и формирането на специални политики и инструменти на местно ниво, чрез които да се подкрепи развитието на сектора на социалната икономика.

С приемането на закона се дава определение за социалната и солидарна икономика, като форма на предприемачество, насочена към една или няколко социални дейности и/или социални цели, осъществявани от предприятия, включително чрез производство на различни стоки или предоставяне на услуги, в сътрудничество с държавните или местните органи или самостоятелно. В същото време огромно предимство на закона се явява значителната свобода на определяне на социалните предприятия, като по този начин се следва широко разпространения в редица европейски страни модел за наличие на различни правни форми за социални предприятия, които функционират под общи характеристики. Член 4 от закона дава формулировка на основните принципи за социалната и солидарна икономика, които са свързани с основополагащи европейски ценности на Европейския социален модел, а именно:

- преимущество на социалните пред икономическите цели;
- сдружаване в обществена и/или колективна полза;

⁶³ „Инициатива за социално предприемачество“ Брюксел, 25.10.2011, COM(2011) 682

⁶⁴ Закон за предприятията от социалната и солидарна икономика, обнародван в ДВ бр. бр.91 от 2 Ноември 2018г., в сила 03.05.2019 г.;

- публичност и прозрачност;
- независимост от органите на държавната власт;
- участие на членовете, работниците или служителите при вземане на управленски решения.

Друго огромно предимство на закона е глава втора, където са регламентирани субектите на социалната и солидарна икономика. Законът дефинира като субекти на социалната и солидарна икономика кооперациите, юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественнополезна дейност и социалните предприятия, които мога да бъдат два типа - социалните предприятия от клас А и клас А+. Като очакван резултат от прилагане на закона е да подобри взаимодействието между държавата и социалните предприятия, както и между заинтересованите страни в областта на социалната икономика в страната. Така например в глава четвърта от закона „Насърчаване на социалната и солидарна икономика“, в чл. 13. са вменени редица компетенции на органите на местното самоуправление, които може да оказват съдействие на субектите на социалната и солидарна икономика в тяхната дейност чрез следните политики:

- насърчават развитието на човешките ресурси в областта на социалната и солидарна икономика, като осигуряват достъп до електронната платформа;
- разработват механизми и програми за подкрепа на социалното предприемачество, насочени към развитие на регионалните аспекти на социалната и солидарна икономика, чрез включване на мерки в нормативните актове, свързани с развитието на общината;
- участват в дейностите на социалната и солидарна икономика чрез различни форми на сътрудничество.

Законът ясно регламентира автономността на местното самоуправление, като начините, по които органите на местното самоуправление може да оказват съдействие на субектите на социалната и солидарна икономика, се определят с решение на общинския съвет.

Основни политики и инструменти на местно ниво за подкрепа на социалната икономика

Основните политики на местно ниво, които могат да създадат благоприятна основа за развитие на социалната икономика са свързани с процеса на създаване на подкрепяща среда, намираща израз в:

- Местни политики за насърчаване на социалните клаузи при обществени поръчки;
- Инструменти за подобряване на достъпа до финансови ресурси⁶⁵;
- Политики за осигуряване на бизнес подкрепа за социалните предприятия да развият бизнеса си;
- Мерки и дейности за повишаване на видимостта на сектора на социалните предприятия, като жизнеспособен бизнес модел;

В доклада са разгледани конкретни примери за местни политики и инструменти в отделните компоненти за създаване на благоприятна среда за развитие на социалната икономика, които демонстрират на практика предимствата и предизвикателствата за сектора.



Фигура 1: Екосистема на местни политики за социалната икономика

⁶⁵ Blant Jonathan, *Social Enterprise Solutions for 21 Century Challenges, The UK model for social enterprise and experience*, 2016, Social Business International Ltd,

3. МЕСТНИ ПОЛИТИКИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА СОЦИАЛНИ КЛАУЗИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Общински съвет в Барселона е разработил и прилага общинска наредба № 4043/13 за социално отговорни обществени поръчки с цел да се използват обществените поръчки като ефективен инструмент в полза на най-уязвимите групи от обществото. Наредбата, която е приета на 15 Декември 2013 г. формулира социални клаузи за договорите за обществени поръчки в съответствие с Директивата на ЕС за обществените поръчки 24/2014⁶⁶. По този начин се постига двоен ефект като се дава възможност на местните власти да имат влияние по отношение намаляване на социалната уязвимост, както и да постигат синергия между социалните и икономически субекти.

Инициативата има за цел да използва инструментариума за възлагане на обществени поръчки за намаляване на безработицата и социалното изключване, като насърчава възможностите за заетост сред най-уязвимите и рискови групи от населението.

Наредбата регламентира задължителни мерки, които да се включват в общинските договори за възлагане на обществени поръчки, като в същото време промотира заетост сред групите, които имат затруднения за включване на трудовия пазар. Конкретни мерки са:

- Договорите са резервирани за специални центрове за заетост и така наречените – (СПТИ) социални предприятия за трудова интеграция. За тази цел общинският съвет в Барселона определя бюджетен ресурс на годишна база от своя Социален резервен фонд, чиято средна годишна стойност е близка до 8 милиона евро⁶⁷;
- Субектите, които участват в процедури за обществени поръчки трябва да отговарят на следните три изисквания:
 - Участници с повече от 50 работници трябва да докажат, че най-малко 2% от опита на техните работници произтича от 33% увреждане;
 - Най-малко 5% от персонала на фирмата, който е пряко ангажиран с изпълнение на договора произлиза от групи, които имат трудности с интеграцията на трудовия пазар;
 - Най-малко 5% от стойността на договора трябва да се използва за под-изпълнители, които представляват специални центрове за заетост или СПТИ⁶⁸;
- Разглеждане и оценка: компаниите, които надвишават минималните изисквания, посочени по-горе, по отношение по-голяма заетост на лица от уязвимите групи или включване на специални под-изпълнители получават допълнително между 10-20%;

В допълнение наредбата поставя и екологични изисквания за цялото разнообразие от обществени поръчки, като например осигуряване на хранителни продукти, доставка на електроенергия, комуникации, доставка на оборудване, обзавеждане, строителни работи, препарати за почистване, текстил и механизация.

Основен иновативен елемент на наредбата е, че по своята същност тя е първия задължителен документ за социално отговорно възлагане на обществени поръчки, разработена от орган на местното самоуправление в Испания, а в целия Европейски съюз.

Ползи от прилагане на инструмента на местно ниво:

- Създава се политически и обществен климат в подкрепа на социалните политики
- Насърчава се споделената социална отговорност на всички заинтересовани страни
- Нулеви разходи за въвеждане на новата политика;
- След приложението на наредбата в Барселона, повече от 50 местни власти в Испания прилагат подобни политики за социално отговорни клаузи при обществените поръчки;

Договорите за обществени поръчки играят ключова роля за постигане на целите на стратегия „Европа 2020“, особено по отношение на целите за постигане на устойчив и приобщаващ растеж, тъй като са пазарно ориентирани инструменти, които да гарантират по-ефективно използване на публичните фондове⁶⁹.

⁶⁶ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО

⁶⁷ Boosting Social Enterprise Development, Good Practice Compendium; OECD/European Union, 2017

⁶⁸ Социални предприятия за трудова интеграция, така наречените WISE – work integration social enterprises, Defourny J., *Work Intergation Social Enterprises in the European Union: An Overview of existing models*, EMES European Research Network

⁶⁹ *Policy Brief on Scaling Up the Impact of Social Enterprises*, OECD, 2016, ISBN 978-92-79-59765-7

4. МЕХАНИЗМИ ОСИГУРЯВАЩИ ДОСТЪП ДО ФИНАНСИРАНЕ НА СОЦИАЛНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

В България е разработен и се прилага иновативен механизъм за финансиране на социални предприятия като част от Програма за финансиране на социални иновации на Столична община. Този финансиращ инструмент е пилотно приложен през 2018 г., като първоначално програмата за финансиране на проекти за социални иновации е с общ бюджет от 100 000 лева. На 4 януари 2019 г. стартира Столична програма „Социални иновации“⁷⁰. Програмата има за цел подобряването на качеството на живот, социалното включване на уязвимите групи като стимулира прилагането на краткосрочни проекти за социални иновации с активното участие на гражданското общество. Програмата предоставя финансиране от общинския бюджет на проекти за социални иновации на единична стойност до пет хиляди лева, които следва да се реализират в период от максимум осем месеца⁷¹.

За проекти за социални иновации се приемат дейности, насочени към създаването, прилагането или реализирането на нови за Столична община идеи или процеси, които адресират потребности на уязвими групи и са значими за социалната политика на общината. За нови идеи се приемат практики и модели, които се прилагат за първи път на територията на Столична община. Допустими кандидати са юридически лица с нестопанска цел и народни читалища със седалище на територията на Столична община. Недопустими кандидати са синдикални организации, политически партии, вероизповедания, организации с общинско или държавно участие, търговски дружества и кооперации; ЮЛНЦ, които са обявени в несъстоятелност или са в производство по несъстоятелност; които се намират в ликвидация; които имат парични задължения към държавата или към Столична община, установени с влязъл в сила акт на компетентен орган, или задължения към осигурителни фондове, освен ако компетентният орган е допуснал разсрочване или отсрочване на задълженията; чиито членове на управителните и контролните органи – физически лица са осъждани с влязла в сила присъда за престъпление против собствеността или против стопанството, освен ако са реабилитирани; които са с установени финансови злоупотреби с държавни, общински и европейски финансови средства.

Подобни механизми за финансиране откриват нови възможности за развитие на иновативни услуги или разширяване на клиентите от страна на социалните предприятия, като в известна степен се явяват и компенсаторен механизъм за по-ниската производителност на лицата в уязвимо положение, които са наети в социалните предприятия⁷².

5. МЕСТНИ ПОЛИТИКИ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА БИЗНЕС ПОДКРЕПА НА СОЦИАЛНАТА ИКОНОМИКА

Добра практика по отношение създаването на ефективна подкрепяща структура за социалната икономика на местно ниво е „Фабрика за социални иновации“ в Белгия. Създадена през 2013 г. в Брюксел от обединение на неправителствени организации, социални предприятия и частни компании, фабриката има за цел да популяризира социалните иновации и социалното предприемачество, като създава предпоставки за справяне с обществените предизвикателства по предприемачески и иновативен начин. Важно е да се отбележи, че в Белгия политиките за насърчаване на иновациите попадат в компетенциите на регионалните власти. Основен източник на финансиране на фабриката е субсидии от Агенция за иновации и предприемачество, които попадат в структурата на Министерството на заетостта, икономиката и иновациите на Фламандския регион. Фабриката първоначално е била замислена като Платформа за иновации, финансирана от „Агенция за иновации чрез наука и технологии“, която е финансирала редица платформи за иновации, които да функционират като подкрепящи структури за насърчаване на иновациите в специфични сектора като храни, мобилност, медии и логистика⁷³.

Една от основните задачи на Фабриката за социални иновации е да идентифицира и подпомага разработване на проекти, които включват социални иновации, и като такава тя подкрепя не само начинаещи социални предприятия. Основният ефект и силни страни на Фабриката са по отношение на информирането и подкрепата на хора, които имат предприемачески идеи, за да стартират успешно своя продукт или услуга.

⁷⁰ Програма за социални иновации на Столична община, <https://www.sofia.bg/program-social-innovation>

⁷¹ Обявената програма за финансиране през 2019 г е със срок за реализация на проектите до 15.11.2019 г.;

⁷² *Improving Access to Funding*, GECES Working Group Paper, http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9024 WG1

⁷³ Boosting Social Enterprise Development, Good Practice Compendium; OECD/European Union, 2017

Основните услуги, предлагани от фабриката са индивидуални консултации, семинари с успешни иноватори, широки информационни кампании и събития за споделяне на идеи и опит.

6. МЕСТНИ ПОЛИТИКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ВИДИМОСТТА НА СОЦИАЛНАТА ИКОНОМИКА

Успешен и добре разпознат пример за местна политика за повишаване на разпознаваемостта на социалната икономика е „Къщата на проектите“ в Копенхаген. Това по същество е Датски инкубатор, който улеснява предприемаческия процес – от идеята до реализацията за социални предприятия и иновативни организации, занимаващи се със социални, културни и екологични инициативи. Къщата на проектите в Копенхаген подкрепя не само социални предприятия, но също така и предприемачи със социална мисия. Първоначално тази структура е била изцяло финансирана от градската управа на Копенхаген, като в момента прилага бизнес модел за набиране на приходи от такси, консултантски услуги и европейско финансиране, като целта е да стане финансово независима структура до 2021 г. Къщата на проектите в Копенхаген се популяризира като „зона за социални иновации“, с фокус върху социалното включване и социалната отговорност. Ключова задача е да подкрепя културни и социални предприятия през първоначалната фаза на развитие, за да могат да се превърнат в устойчиви бизнес модели. Копенхагенската къща на проектите функционира в отворена среда, която насърчава иновациите и е базирана на силни менторски програми, като всички членове на организацията имат ангажимент да напътстват и споделят опит с младите предприемачи. Понастоящем Къщата на проектите в Копенхаген дава подслон на над 300 социални предприемачи, повече от 60 компании и годишно организира редица събития за културната индустрия⁷⁴.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социалните предприятия предлагат модел на предприятието на 21-ви век, което постига баланс между финансовите, социалните, културните и екологичните потребности⁷⁵. Социалните предприемачи са двигатели на промяната, в качеството си на отделни лица или групи, които са вдъхновени от стремежа да подобрят живота на хората и общностите. Те действат в полза на общия интерес, създават работни места, предлагат иновативни продукти и услуги и насърчават по-устойчива икономика. Европейските политици от най-високо ниво призовават за по-силна ангажираност със сектора на социалните предприятия на равнище Европейски съюз, както и на национално, регионално и местно равнище, с оглед съвместното създаване на нови политики за подкрепа на социалното предприемачество, съобразени с местните условия. В контекста на нарастващата роля на социалната икономика, все по-голямо значение придобиват и местните политики и инструменти за създаване на благоприятна среда, която да стимулира социалната икономика. Нараства броят на местните власти, които стартират собствени програми за финансиране, както и осигуряването на стимули и достъп до финансиране на социални предприятия, вкл. за социални иновации и ноу-хау, директни грантове и микрофинансиращи организации. Недостатъчно популярни на местно ниво остават политиките за повишаване на видимостта на социалната икономика, въпреки кампаниите за популяризиране на социалната добавена стойност на социалните предприятия и насърчаване позитивните нагласи към социалните предприятия и техните продукти и услуги. Въпреки мобилизирането на голям брой местните публични органи и политики за цялостно развитие на сектора на социалната икономика на местно ниво, то на дневен ред остава предизвикателството пред Европейския съюз да намери правилния и балансиран микс от благоприятни политики и подкрепящи структури за нарастващия брой на нови и развиващи се социални предприятия, инкубатори и акселератори, които имат ключова роля за насърчаване и подкрепа на сектора.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Blant, J., (2016) *Social Enterprise Solutions for 21 Century Challenges, The UK model for social enterprise and experience*, 2016, Social Business International Ltd;
- OECD (2017) *Boosting Social Enterprise Development, Good Practice Compendium*; OECD/European Union, 2017
- Defourny, J., (2014) *Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of existing models*, EMES European Research Network

⁷⁴ European Commission (2014), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe – Country Report: Denmark*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=socententryrepts&mode=advancedSubmit&langI&langId=en>.

⁷⁵ “Бяла книга за социалната икономика, да си върнем инициативата“, Европейска Социална Икономика, 2015 г., (2015)4579767 - 26/10/2015

European Commission (2014), *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe – Country Report: Denmark*, Publication Office of the European Union, Luxembourg, <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=socentcntryrepts&mode=advancedSubmit&langI&langId=en>

OECD (2016) *Policy Brief on Scaling Up the Impact of Social Enterprises*, ISBN 978-92-79-59765-7
Improving Access to Funding, GECES Working Group Paper, http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9024 WG1

Европейска Социална Икономика, (2015) „Бяла книга за социалната икономика, да си върнем инициативата“, (2015)4579767 - 26/10/2015

Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО;

Закон за *предприятията от социалната и солидарна икономика*, обнародван в ДВ бр. бр.91 от 2 Ноември 2018г., в сила 03.05.2019 г.;

Илчева, М (2019). „Социалната икономика в Европа – публични политики, институции и законодателство“, изд. Фабер, ISBN 978-619-00-0989-4;

Програма за социални иновации на Столична община, <https://www.sofia.bg/program-social-innovation>

Съобщение на комисията до Европейския парламент, Съвета, Икономическия и социален комитет и комитета на регионите – „Инициатива за социално предприемачество“ Брюксел, 25.10.2011, COM(2011) 682;