

EUROPEAN PUBLIC POLICIES AND STRUCTURES FOR SUPPORT OF SOCIAL ECONOMY

Vanya Banabakova

National Military University „Vasil Levski” – Veliko Turnovo, e-mail: v.banabakova@abv.bg

Maria Ilcheva

National Military University „Vasil Levski” – Veliko Turnovo, e-mail: mkilcheva@abv.bg

Abstract: In the last three decades different structures within the European Union increasingly pay an attention to the social economy although there are some varieties in the focus of the different institutions. The important role of the social economy for the social and economic development of Europe including its status as a milestone for the European social model is getting a higher recognition. There are two institutions within the European Union which can be identified with a key role for the development of social economy - one is the European economic and social committee which is a main expert and advisory body of the European Union and second is the European Parliament. The institutional framework plays a crucial role for the scope and visibility of social economy sector. The legislation which provides the regulatory framework of social economy determines three types of recognition of the sector: Ultimate recognition of the social economy with its varieties and characteristics from the public institutions. In this case the purpose of the legislative regulation is to institutionalize them as private structures; recognition of the right and freedom of these structures to implement activities in all fields of social and economic life; recognition of their role in the process of formulating public policies while they are accepting themselves as key players in policy making and implementing the decisions.

Throughout Europe the various models of social economy are not enough institutionally recognized in the above three direction. In the different member states of European Union the approach of public and institutional regulation of social enterprises varies and follows the logical development of socio-economic conditions as well as the traditions in the legislative practices. In most countries there are no special laws which to regulate the social enterprise as a separate legal structure. According to a report of the European social and economic committee the member countries of the European Union can be classified in three groups depending on their public recognition of social economy. In the first group are the countries in which the social economy sector is widely recognized and accepted. The second group consists of countries in which there is a moderate acceptance of the social economy. And in the third group are the countries in which there is no visible recognition of social economy.

The purpose of the current report is to analyse the existing good practices of different EU countries in terms of public policies and support structures for social economy.

Keywords: social economy, social entrepreneurship, public policies

ЕВРОПЕЙСКИ ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ И СТРУКТУРИ ЗА ПОДКРЕПА НА СОЦИАЛНАТА ИКОНОМИКА

Ваня Куздова Банабакова

Национален военен университет „Васил Левски”, Велико Търново, e-mail:
v.banabakova@abv.bg

Мария Кирилова Илчева

Национален военен университет „Васил Левски”, Велико Търново, e-mail: mkilcheva@abv.bg

Абстракт: През последните три десетилетия различни органи на Европейския съюз обръщат все по-голямо внимание на социалната икономика, независимо, че има известни различия във фокуса на отделните институции. Важната роля на социалната икономика в общественото и икономическото развитие на Европа, включително положението на крайъгълен камък в европейския социален модел, получава все по-голямо признание. Две институции на Европейския съюз са първенци с важно значение в областта на социалната икономика, като на първо място това е Европейският икономически и социален комитет, който е основен орган на Европейския съюз. Другата ключова институция е Европейският парламент.

Институционалната рамка е основен фактор по отношение на размера и видимостта на социалната икономика. Законодателните разпоредби, които определят тази рамка, водят до три вида признаване в сектора: Изрично признаване от публичните органи на различната същност на тези организации, които изискват специално третиране. Целта на правната система е да ги институционализира като частни субекти; Признаване на правото и свободата на тези организации да извършват дейност във всяка област на социалния и икономическия живот; Признаване на ролята им в процеса на преговори във връзка с изготвянето и изпълнението на публичните политики, при което те се възприемат като участници във вземането на решения и в изпълнението на политиките. В Европа различните форми на социалната икономика невинаги са институционално признати в достатъчна степен в посочените три области.

В страните от Европейския съюз подходът за регулиране на социалните предприятия е различен и следва логиката на развитие на социално-икономическите отношения, както и традициите в законодателната практика. В повечето държави все още няма специални закони, които да регламентират статута на отделен правен субект, а именно социално предприятие.

Според доклад на Европейския икономически и социален комитет, страните от Европейския съюз могат да се класифицират в три групи, според степента на публично признаване на социалната икономика.

Първата група включва държавите, в които понятието „социална икономика“ е широко прието. Втората група е на държави, в които има умерена степен на приемане на понятието „социална икономика“.

В третата попадат държави, в които признаването на понятието „социална икономика“ липсва или е слабо.

Целта на настоящата разработка е да се анализират добрите практики на страните от ЕС, свързани с провеждане на публични политики и изграждане на структури за подкрепа на социалната икономика.

Keywords: социална икономика, социално предприемачество, публични политики.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

През последните три десетилетия различни органи на Европейския съюз обръщат все по-голямо внимание на социалната икономика, независимо, че има известни различия във фокуса на отделните институции. Важната роля на социалната икономика в общественото и икономическото развитие на Европа, включително положението на крайъгълен камък в европейския социален модел, получава все по-голямо признание. Дългият път към институционалното признаване на социалната икономика и формулирането на конкретни европейски политики започва през 80-те години на 20-и век. Този процес достига връхната си точка през 1989 г. със съобщението на ЕК до Съвета относно „Предприятията в сектора на социалната икономика: европейски пазар без граници“, с който се предлага установяване, чрез закони на европейска правна основа за кооперациите, сдруженията и взаимоспомагателните дружества, както и със създаването на отдел по социална икономика в Генерална дирекция XXIII на Европейската комисия. През същата година Комисията спонсорира първата европейска конференция по въпросите на социалната икономика, проведена в Париж и създава „Отдел по социална икономика“ в рамките на ГД XXIII „Политика за предприятията, търговия, туризъм и социална икономика“. През 1990 г., 1992 г., 1993 г. и 1995 г. Комисията подпомага провеждането на европейски конференции по въпросите на социалната икономика в Рим, Лисабон, Брюксел и Севиля. Това полага началото на провеждането на многобройни европейски конференции. Последните две от тях се провеждат в Толедо (през май 2010 г.) и Брюксел (през октомври 2010 г.). Срещата на върха, проведена в Люксембург през 1997 г., признава ролята на предприятията от сектора на социалната икономика за местното развитие и създаването на работни места, и поставя началото на пилотната инициатива „Трета система и заетост“, насочена към сферата на социалната икономика.[1]

Целта на настоящата разработка е да се анализират добрите практики на страните от ЕС, свързани с провеждане на публични политики и изграждане на структури за подкрепа на социалната икономика.

2. ЕВРОПЕЙСКИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ПОДКРЕПА НА СОЦИАЛНАТА ИКОНОМИКА.

Две институции на Европейския съюз са първенци с важно значение в областта на социалната икономика, като на първо място това е Европейският икономически и социален комитет, който е основен орган на Европейския съюз. В неговата III група има представители на социалната икономика, които създават категория „Социална икономика“. Следващата ключова институция е Европейският парламент. Първоначално през 1990 г. Европейският парламент създава своя съвместна група по въпросите на социалната икономика, която е разпусната и отново възобновена през 2005 година. През 2006 г.

Европейският парламент призовава Комисията „да зачита социалната икономика и да представи съобщение относно този крайъгълен камък на европейския социален модел“. [2] През 2009 г. Европейският парламент приема основен доклад относно социалната икономика и я признава като социален партньор и основен участник в процеса на постигане на целите на Стратегията от Лисабон.

Европейската комисия предприема две важни инициативи относно социалните предприятия, които представляват неразделна част от социалната икономика: Инициативата за социалното предприемачество (COM/2011/0682) и Предложението за Регламент за европейските фондове за социално предприемачество.[3]

Институционалната рамка е основен фактор по отношение на размера и видимостта на социалната икономика. Законодателните разпоредби, които определят тази рамка, водят до три вида признаване в сектора:

- Изрично признаване от публичните органи на различната същност на тези организации, които изискват специално третиране. Целта на правната система е да ги институционализира като частни субекти;
- Признаване на правото и свободата на тези организации да извършват дейност във всяка област на социалния и икономическия живот;
- Признаване на ролята им в процеса на преговори във връзка с изготвянето и изпълнението на публичните политики, при което те се възприемат като участници във вземането на решения и в изпълнението на политиките.

В Европа различните форми на социалната икономика невинаги са институционално признати в достатъчна степен в посочените три области.

Не всички форми на социалната икономика са признати в еднаква степен в правните системи на отделните страни на Европейския съюз. Кооперациите са изрично признати в член 58 от Договора от Рим като специален вид предприятия, а също и в конституциите на различни държави членки, сред които Гърция, Италия, Португалия и Испания. Съществува регулаторна рамка, съгласно която да извършват дейността си и която да гарантира правата на членовете им и на трети лица. Независимо от това, обаче невинаги на национално равнище има специален закон, който да урежда правния режим на всички кооперации.[4]

В страните от Европейския съюз подходът за регулиране на социалните предприятия е различен и следва логиката на развитие на социално-икономическите отношения, както и традициите в законодателната практика. В повечето държави все още няма специални закони, които да регламентират статута на отделен правен субект, а именно социално предприятие. В масовия случай, практиката показва, че социалните предприятия имат формата на кооперация и това е особено популярно за страните от Южна Европа (Италия, Испания, Португалия, Гърция). На другия полюс са социални предприятия регистрирани като търговски дружества със социални цели (Литва, Финландия, Англия), както и кооперативно дружество в обществен интерес (Франция). Във всички държави под една или друга форма нестопанските организации присъстват активно като социални предприятия в практиката или нямат законова забрана да функционират като такива. Въпреки съществуващите различия в правната уредба на социалните предприятия, експертите възприемат общи принципи, които позволяват социалното предприятие да се определи като недържавно образувание, извършващо стопанска дейност за реализирането на социални цели.[5]

3. СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДЪРЖАВИ ЗА СТЕПЕНТА НА ПРИЗНАВАНЕ НА СОЦИАЛНАТА ИКОНОМИКА.

Според доклад на Европейския икономически и социален комитет, страните от Европейския съюз могат да се класифицират в три групи, според степента на публично признаване на социалната икономика. [6] Първата група включва държавите, в които понятието „социална икономика“ е широко прието. В Испания, Франция, Португалия, Белгия, Ирландия и Гърция понятието „социална икономика“ се ползва с най-голяма степен на признаване от страна на публичните органи, сред академичните и научните среди и в самия сектор на социалната икономика. Първите две страни се открояват: Франция е родината на понятието, а през 2011 г. Испания приема първия европейски национален закон за социалната икономика.

Втората група е на държави, в които има умерена степен на приемане на понятието „социална икономика“: сред тях са Италия, Кипър, Дания, Финландия, Люксембург, Швеция, Латвия, Малта, Полша, Обединеното кралство, България и Исландия. Понятието за социална икономика в тези страни съществува съвместно с

други понятия, като тези за нестопанския сектор, за сектора на доброволните организации и за социалните предприятия. Ниското ниво на информираност относно социалната икономика в Обединеното кралство контрастира с политиката на подкрепа на социалните предприятия от страна на правителството.

В третата попадат държави, в които признаването на понятието „социална икономика“ липсва или е слабо: понятието „социална икономика“ е слабо известно, в процес на установяване или неизвестно в следните държави: Австрия, Чешката република, Естония, Германия, Унгария, Литва, Нидерландия, Словакия, Румъния, Хърватия и Словения — група, която включва предимно немскоговорящите държави и държавите, присъединили се към ЕС през последния етап на разширяване. Свързаните понятия „нестопански сектор“, „сектор на доброволните организации“ и „неправителствена организация“ са сравнително по-познати.

Великобритания е една от малкото страни в Европа с добре развита правна регламентация и институционална рамка за развитие на социалните предприятия. Социалното предприемачество е популярна концепция, считана за ефективен механизъм за социално включване на групи в неравностойно положение, която получава сериозна подкрепа от държавата. Социалните предприятия в Англия се регистрират най-често като търговски дружества - дружества с ограничена отговорност или взаимоспомагателни каси. Обикновено те имат и статут на благотворителна организация. От юли 2005 г. социалните предприемачи имат възможност да използват организационна форма специално създадена за техните цели – дружество в интерес на общността.[7]

През 2002 година лейбъристкото правителство на Тони Блеър, осъзнавайки потенциала на социалните предприятия, създава тригодишна правителствена програма за подкрепа на социалните предприятия, наречена „Социалното предприятие – стратегия за успех“. [8] Едновременно с това се създава и структура в рамките на правителството, която да поеме отговорността за изпълнение на стратегията – това е Отдел за социални предприятия в рамките на Министерство на търговията и индустрията. Към отдела се обособяват осем работни групи по различни приоритети, с широкото участие на агенциите за регионално развитие, бизнеса, неправителствените организации и социалните партньори. В рамките на приетата стратегия, правителството дефинира три стратегически цели за развитие на социалните предприятия, а именно:

- Създаване на благоприятна среда;
- Подкрепа за бизнес развитието на социалните предприятия;
- Механизъм за оценка на ползите от социалните предприятия.

От 2006 година Отдела за социални предприятия става част от новосъздадения офис за третия сектор, под ръководството на Министерския съвет. През същата година той публикува и нова стратегия озаглавена „План за действие за социалните предприятия: Достигане на нови висоти“, която регламентира новите политически приоритети.[9] Основният фокус на стратегията е осигуряването на достъп до финансиране на социални предприятия, както и насърчаване на инвестиционни фондове със социална цел.

Практиката във Великобритания показва, че няма единен правно-организационен модел подходящ за социалните предприемачи. Законодателството дава възможност за избор между различни организационни форми – търговски дружества или благотворителни организации. Изборът на организационна форма в голяма степен зависи от целите на социалното предприятие, характеристиките на целевата група и възможностите за ползване на данъчни облекчения. Като част от правителствената стратегия за подкрепа на социалните предприятия, възниква и нова правно-организационна форма създадена специално за социално предприятие, а именно: дружество с ограничена отговорност в интерес на общността. Това е разновидност на търговските дружества с ограничена отговорност, като обаче законодателят е предвидил доказване на интереса на общността. За упражняване на контрол над дружествата в интерес на общността се предвижда ежегоден тест за интересите на общността, където се описва по какъв начин дружеството е подпомогнало общността, дали са били интегрирани заинтересованите групи. Най-популярните сфери на дейност на социалните предприятия в Англия, независимо от формата, под която са регистрирани са: социални дейности – включване на пазара на труда на хора в неравностойно положение, предоставяне на социални услуги, природозащитни – опазване и развитие на околната среда, рециклиране на продукти, и третата група – дейности по възстановяване и развитие на местните общности.

Според официалната статистика за 2012 година във Великобритания функционират около 284 000 социални предприятия, представляващи приблизително 5% от общия брой работодатели. През 2012 година те са генерирали оборот от 27 милиарда английски лири, което представлява около 1% от годишния Брутен Вътрешен Продукт (БВП) на страната.

Законовото припознаване на юридическата форма „социална кооперация” в Италия става с приемането на закон 381 през 1991 година, след близо десетгодишен дебат в Парламента на Италия. [10] Тази юридическа форма представлява огромна иновация не само на регионално, но и на международно ниво. Основни отличителни черти на социалните кооперации според закона са следните:

- Бенефициент на ползите е преди всичко цялата общност, или групи в неравностойно положение. Всъщност закона от 1991 година постановява, че „социалните кооперации извършват дейност в обща полза за общността и за социалната интеграция на гражданите”.

- Членството/участието в социалните кооперации има различни нива – от една страна са членовете на кооперацията, които участват в дейностите и получават възнаграждение, а от друга – това са членове, потребители на услугите, които имат директна полза от услугите (възрастни хора, хора с увреждания). Освен това има и трета категория членове, които участват с доброволен труд.

Друга специфична черта на социалните кооперации в Италия е тяхното разделение на две основни категории според основната им дейност, а именно: кооперации, които извършват дейност в сферата на здравните грижи, социални и образователни услуги (тип А) и кооперации, които функционират като фирми за интеграция на хора в неравностойно положение на трудовия пазар (тип Б). Друга отличителна черта на социалните кооперации в Италия е тяхното привилегировано положение и взаимоотношения с местните и централни власти, взаимоотношения, които много често са регламентирани със специални споразумения.

След законовото припознаване на социалните кооперации започва процес на широко разпространение на модела в различни региони на страната. Най-голямата полза от законовата уредба е по-голямата разпознаваемост и приемането на термина от всички местни съдилища. В последните години развитието на социалните предприятия е силно повлияно от вниманието на местните власти към социалните услуги, възлагане на социални услуги на външни доставчици, както и модернизирването на системата от социални грижи. Така се стига до приемане на Закон № 118 от 2005 г. и Законодателния декрет № 155 от 2006 г., които очертават съвременната законодателната рамка в Италия по отношение на социалните предприятия. Чрез тези продължителни законодателни инициативи не е въведен нов правен субект, а са дефинирани характеристиките на социалното предприятие, които са приложими за всяко частно юридическо лице, независимо дали е с нестопанска или със стопанска цел.

Според възприетия подход от италианското законодателство има два основни елемента, които определят една компания като социално предприятие: липсата на печалба и предоставянето на обществени услуги, включително чрез доброволчески дейности. Изборът на законодателя отразява желанието му да доближи две реалности, разделени от дълго време: реалността на производството със стопански характер и тази на производството на стоки и услуги в обществена полза. Опитът за сближаване започва с отдръпването на държавата и обществените институции от управлението на услуги в обществена полза. Предизвикателството свързано с насърчаване на социалната икономика се състои именно в това, да се разпознае и признае значението на социалната икономика не само по отношение на засилване на социалното сближаване, но и за развитието на икономическата конкурентоспособност на териториите. В този смисъл, социалните предприятия допринасят и са част от стратегиите за икономическо развитие на всеки регион, което е в съответствие и с европейските насоки в областта на социалната икономика и развитието на предприемачески дейности.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение, от анализа на европейските стратегически документи могат да бъдат идентифицирани две взаимосвързани насоки на общеевропейската политиката спрямо социалните предприятия и социалната икономика, като първата е нарастваща нормативна регулация с оглед стандартизиране на разбирането какво е социално предприятие. Втората водеща насока на общеевропейската политика е свързана с планиране на финансов ресурс, насочен към създаване и устойчиво развитие на социалните предприятия. По този начин се гарантира, от една страна създаването на ясна основа, критерии и ограничено поле за прилагане на подкрепящи мерки от всякакъв характер – финансов и нефинансов, а от друга страна не води до натрупване на регулация и нормативно бреме без последваща подкрепа.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Социалната икономика в Европейския съюз, Обобщение на доклада, изготвен за ЕИСК от Международния център за изследвания и информация за публичната икономика, социалната икономика и икономиката на кооперациите (CIRIEC)
- [2]http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//BG#ref_1_16 резолюция от 6 септември 2006 г. относно Европейски социален модел за бъдещето
- [3] Предложение на Регламент за Европейски Фондове за Социално Предприемачество http://ec.europa.eu/internal_market/investment/social_investment_funds_en.htm
- [4]http://old.europe.bg/upload/docs/DEO_57.pdf Договор от Рим за създаване на Европейската общност
- [5] Policy Brief on Social Entrepreneurship; Entrepreneurial Activities in Europe, OECD Local Economic and Employment Development Programme, 2010
- [6] Социалната икономика в Европейския съюз, Обобщение на доклада, изготвен за ЕИСК от Международния център за изследвания и информация за публичната икономика, социалната икономика и икономиката на кооперациите (CIRIEC)
- [7] A map of social enterprises and their eco-systems in Europe, Country Report: United Kingdom, European Commission, 2014
- [8] DTI. (2002). Social enterprise. A strategy for success. London: Department of Trade and Industry. (www.dti.gov.uk/socialenterprise/strategy.htm)
- [9] http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070108124358/http://cabinetoffice.gov.uk/third_sector/documents/social_enterprise/se_action_plan_%202006.pdf „План за действие за социалните предприятия: Достигане на нови висоти“
- [10] Изследване на добри практики за маркетинг и популяризация на социални предприятия в Италия, 2013 г. Фондация „Милениум“