



Osvědčené postupy ve veřejných politikách týkajících se evropské sociální ekonomiky v období po hospodářské krizi

SHRNUTÍ



Evropský hospodářský a sociální výbor



Evropský hospodářský a sociální výbor

Osvědčené postupy ve veřejných politikách týkajících se evropské sociální ekonomiky v období po hospodářské krizi

Shrnutí

Informace a názory vyjádřené v této studii jsou názory autorů a nemusí nutně odrážet oficiální stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru. Evropský hospodářský a sociální výbor neručí za přesnost údajů obsažených v této studii.

Evropský hospodářský a sociální výbor ani osoby vystupující jeho jménem nenesou žádnou odpovědnost za jakékoli případné použití informací obsažených v této studii.

Všeobecné informace

STUDIE PRO *Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV)*

ŽÁDAJÍCÍ ORGÁN *zájmová skupina EHSV Sociální ekonomika*

ÚTVAR ŘÍDÍCÍ STUDII *sekretariát skupiny Různorodá Evropa*

DATUM *květen 2018*

HLAVNÍ DODAVATEL *CIRIEC International Aisbl*



AUTOŘI *Rafael Chaves Avila
José Luis Monzón*

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

IDENTIFIKÁTORY

	ISBN	doi
SHRNUTÍ		
PDF	<i>QE-02-18-749-CS-N</i>	<i>978-92-830-4190-0</i>
		<i>10.2864/902685</i>

1. Úvod

Od konce posledního desetiletí vyzývají některé orgány Evropské unie k přijetí takových veřejných politik, jež by na evropské, vnitrostátní a regionální úrovni stimulovaly sociální ekonomiku. Zásadní prohlášení představují závěry zasedání Evropské rady zveřejněné dne 7. prosince 2015 a nazvané *Podpora sociální ekonomiky jakožto jednoho z klíčových motorů hospodářského a sociálního vývoje v Evropě*. Dalším dřívějším úředním prohlášením je zpráva poslankyně Toiaové¹, kterou Evropský parlament schválil v roce 2009. V průběhu tohoto období Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) rovněž schválil několik stanovisek k posílení sociální ekonomiky. Tento vývoj ukazuje, že sociální ekonomika se stává stavebním prvkem a pilířem evropského sociálního modelu a základním kamenem udržitelného socioekonomického rozvoje.

V této souvislosti a rovněž v kontextu poslední krize vznikla v posledním desetiletí nová generace veřejných politik pro sociální ekonomiku. Některé vlády na evropské, vnitrostátní a regionální úrovni zavedly po celé Evropě inovativní politiky, které mají rozvoj tohoto socioekonomického sektoru stimulovat. Bez ohledu na výše uvedené je pravda, že je již několik desetiletí obecně rozšířenou praxí, že do veřejných politik jsou zapojovány různé typy sociálních podniků, což je patrnější v odvětvových politikách, jako je např. zemědělská politika a politika rozvoje venkova, aktivní politiky zaměstnanosti usilující o omezení sociálního vyloučení a politiky územního plánování, obnovy měst a místního rozvoje. Subjekty sociální ekonomiky byly zapojeny do provádění všech těchto politik.

2. Cíle a metoda

Soudobý výzkum předkládá různorodý výběr úspěšných postupů ve veřejných politikách týkajících se sociální ekonomiky v různých evropských zemích. Je zaměřen na politiky zavedené vládami na evropské a vnitrostátní úrovni a směřující k vytvoření sociální ekonomiky v období 2010–2016. Tento výzkum souvisí s dalšími dvěma studii – jednu pro EHSV nedávno vypracovalo středisko CIRIEC a nazývá se *Nedávný vývoj sociální ekonomiky v Evropské unii (2017)*². Druhou také provedlo a zveřejnilo toto středisko a nazývá se³ *Průnik sociální ekonomiky do veřejné politiky. Mezinárodní analýza*.

Použitý koncepční přístup k sociální ekonomice je stejný jako přístup uplatněný ve studii *Sociální ekonomika v Evropské unii* a rovněž používaný orgány EU, jako např. definice Evropského parlamentu ve zprávě poslankyně Toiaové (2009): „*Sociální ekonomiku tvoří družstva, vzájemné pojišťovny, sdružení, nadace a další podniky a organizace, které sdílejí základní charakteristiky sociální ekonomiky.*“

Pro představení a analýzu nejrůznějších veřejných politik, které jsou prováděny, se používá klasifikace *politik sociální ekonomiky*. Rozlišujeme dvě velké skupiny podpůrných politik sociální ekonomiky, na straně jedné „*měkké*“ politiky, jejichž cílem je vytvořit příznivé prostředí / ekosystém, v němž takové

¹ Evropský parlament (2009), *Zpráva o sociální ekonomice*, A6/0015/2009, zpravodajka: Patrizia Toia.

² CIRIEC/EESC (2017). *Nedávný vývoj sociální ekonomiky v Evropské unii*, Evropský hospodářský a sociální výbor, Brusel. <http://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/recent-evolutions-social-economy-study>.

³ CIRIEC – Chaves, R. a Demoustier, D. (ed) (2013). *Průnik sociální ekonomiky do veřejné politiky. Mezinárodní analýza*, Peter Lang publishers, Brusel.

podniky vznikají, působí a rozvíjejí se, a na straně druhé „*tvrdé*“ politiky zaměřené na samotné podniky jakožto podnikatelské jednotky. V závislosti na skutečné situaci na referenčním území a úrovni rozvoje a kritickém rozsahu jeho sociální ekonomiky musí orgány upřednostňovat některé typy politik před jinými.

Klasifikace politik sociální ekonomiky: „*Měkké*“ politiky mají vytvořit prostředí příznivé pro vznik a rozvoj podniků sociální ekonomiky. Lze je rozdělit do dvou skupin: na institucionální politiky a politiky kognitivní. „*Tvrde*“ politiky mají zasahovat do hospodářského procesu podniků sociální ekonomiky pomocí pobídek na straně nabídky, jež podporují jejich hospodářskou konkurenceschopnost v různých podnikatelských rolích v hodnotovém řetězci, i na straně poptávky. Zlepší se tak přístup sociálních podniků na veřejné trhy a na trhy mezinárodní. Tabulka 1 nabízí přehled této kategorie opatření.

Tabulka 1. Typologie politik sociální ekonomiky

„Měkké“ politiky – politiky zaměřené na vytvoření příznivého ekosystému pro podniky	
institucionální opatření	<ul style="list-style-type: none"> – opatření zaměřená na právní formu subjektů sociální ekonomiky, která je považují za soukromé subjekty – opatření zaměřená na uznání jejich schopnosti působit jako podniky sociální ekonomiky v rámci celého sektoru ekonomické činnosti, která odstraňují veškeré případné právní překážky – opatření zaměřená na uznání podniků sociální ekonomiky jako tvůrců politik, zprostředkovatelů při koncipování/přípravě veřejných politik a při jejich provádění – veřejné subjekty podporující podniky sociální ekonomiky
opatření kognitivní povahy	<ul style="list-style-type: none"> – opatření k šíření a prohlubování informovanosti a znalostí o sociální ekonomice u celé veřejnosti nebo u cílových skupin – opatření na podporu odborné přípravy v oblasti sociální ekonomiky – opatření na podporu výzkumu v oblasti sociální ekonomiky
„Tvrdé“ politiky – hospodářské politiky na podporu podniků	
opatření na straně nabídky zaměřená na posilování konkurenceschopnosti podniků sociální ekonomiky	<ul style="list-style-type: none"> – opatření zaměřená na obchodní funkce, jako je financování, poradenství, odborná příprava, zaměstnanost a řízení lidských zdrojů, spolupráce a sítě, výzkum, vývoj a inovace, kvalita, nové počítačové a komunikační technologie, fyzický prostor atd. – tato opatření rozlišená podle životního cyklu podniku (vytvoření podniku nebo fáze jeho rozvoje)
opatření na straně poptávky zaměřená na činnost podniků sociální ekonomiky	<ul style="list-style-type: none"> – opatření zaměřená na usnadnění přístupu na veřejné trhy a na trhy zahraniční (např. sociální doložky a vyhrazené veřejné zakázky)

Zdroj: Chaves (2010:164), upraveno.

3. Výběr úspěšných příkladů politik sociální ekonomiky v Evropě

V souladu s cíli této studie je zde prezentován výběr 20 úspěšných případových studií politik sociální ekonomiky uplatňovaných v Evropě. Jsou uspořádány podle typologie politik sociální ekonomiky. Záměrem je představit velmi odlišné případy v různých zemích. Pro určení „osvědčených“ postupů byla uplatněna kvalitativní kritéria vycházející ze zkušeností skupiny odborníků CIRIEC, členů EHSV, členů organizace Social Economy Europe a 89 odborníků, s nimiž byly vedeny konzultace v souvislosti s druhou studií provedenou pro EHSV (*Nedávný vývoj sociální ekonomiky v Evropské unii*). Níže následuje shrnutí 20 případů opatření.

Výběr 20 úspěšných příkladů politik sociální ekonomiky v Evropě

A. „Měkké“ politiky – politiky zaměřené na vytvoření příznivého ekosystému pro podniky

A.1. Institucionální opatření

opatření zaměřená na právní formu jakožto soukromý subjekt:

případ 1: zákon o sociální ekonomice (Rumunsko)

případ 2: dohoda o společensky prospěšném solidárním podniku (Francie)

opatření zaměřená na uznání podniků sociální ekonomiky jako tvůrců politik, zprostředkovatelů v procesu veřejných politik:

případ 3: státní výbor pro rozvoj sociální ekonomiky a její začlenění do hlavních veřejných politik na vnitrostátní a regionální úrovni (Polsko)

případ 4: Social Economy Europe (EU) – zastupující organizace sociální ekonomiky na úrovni EU

případ 5: regionální klastry pro hospodářskou spolupráci (Pôles Territoriaux de Coopération Economique – PTCE) (Francie)

případ 6: operační program pro sociální ekonomiku, sociální začleňování a národní strategii (Španělsko)

A.2. Kognitivní opatření

opatření zaměřená na informovanost, zvyšování povědomí a získávání znalostí o sociální ekonomice:

případ 7: „konceptce“ a akční plán pro sociální ekonomiku (Bulharsko)

případ 8: satelitní účty sociální ekonomiky povinné dle zákona o sociální ekonomice (Portugalsko)

opatření na podporu odborné přípravy v oblasti sociální ekonomiky:

případ 9: národní dohoda mezi ministerstvem školství a sítěmi družstev žáků (Francie)

opatření na podporu výzkumu v oblasti sociální ekonomiky:

případ 10: síť univerzitních výzkumných/magisterských programů (Francie a Španělsko)

B. „Tvrdé“ politiky – hospodářské politiky na podporu podniků

B.1. Opatření na straně nabídky

opatření zaměřená na přístup k finančním prostředkům:

případ 11: Evropský sociální fond (EU)

případ 12: mechanismus určování procenta zdanění k financování sociálních subjektů (Itálie a Maďarsko)

případ 13: loterie a hry jako finanční režim: případy ONCE a RAY (Španělsko a Finsko)

případ 14: vzájemné fondy (Itálie)

případ 15: fondy podnikání: Legge Marcora, Braserio, finanční nástroj a systém podpory v nezaměstnanosti využívané k zakládání podniků (Itálie, Belgie a Španělsko)

opatření zaměřená na podporu podnikání (poradenství, vytváření sítí, inkubátory, odborné vedení atd.):

případ 16: platformy sociální ekonomiky na vnitrostátní úrovni: CNCRES, CEPES a CEPS (Francie, Španělsko, Portugalsko)

případ 17: vládní síť agentur na podporu sociální ekonomiky (Belgie)

B.2. Opatření na straně poptávky

opatření zaměřená na usnadnění přístupu na veřejné trhy:

případ 18: zadávání zakázek a vyhrazené veřejné zakázky (Španělsko)

případ 19: zákon o sociální hodnotě (Spojené království)

případ 20: Riforma del Terzo Settore – reforma třetího sektoru (Itálie)

4. Překážky rozvoje sociální ekonomiky

Zpráva se věnovala také hlavním překážkám rozvoje sociální ekonomiky, které byly rozčleněny do čtyř skupin:

Nedostatečná informovanost o pojmech sociální ekonomika, sociální podniky a jiných souvisejících pojmech a jejich *nedostatečné pochopení* ve společnosti, ve veřejných diskusích a na akademické půdě. Tyto překážky hrají velmi významnou roli ve východních zemích EU, jako např. v Maďarsku, Polsku, na Slovensku nebo v České republice. S touto nedostatečnou informovaností a nedostatečným pochopením souvisí malá viditelnost sociální ekonomiky v médiích i statistikách. Kromě toho je nezbytné zavést na všech úrovních vzdělávání vzdělávací a školicí programy v oblasti sociální ekonomiky.

Chybějící vedení, strategie a vládní specializované agentury. Studie poukázala na to, že chybějí vedoucí instituce s odpovědností za sociální ekonomiku, sociální podniky, dobrovolníky a občanskou společnost, které by byly schopny vyvíjet politiky a sociální ekonomiku podporovat. Neexistuje tudíž žádná vnitrostátní strategie týkající se sociální ekonomiky. Tato oblast není považována za politickou prioritu a sociální ekonomika je jen obtížně začleňována do politického programu vlád.

Nedostatečný nebo nevhodný finanční a daňový režim

Institucionální překážky. Překážky spojené s předpisy upravujícími obor a odvětví spočívají v takových změnách odvětvových předpisů, které představují překážky pro fungování subjektů sociální ekonomiky. Např. ve Francii a ve Španělsku ovlivnily vládní změny předpisů týkajících se doplňkové sociální ochrany v posledních letech negativně vzájemné zdravotnické subjekty a v některých případech je přinutily ke sloučení nebo ke změně právního postavení na ziskový subjekt. Ve Finsku není směrnice o zadávání veřejných zakázek, díky níž mohly být zakázky vyhrazeny pro určité služby, prováděna, a subjekty sociální ekonomiky z ní tedy nemohou mít prospěch. Vlivem *chybějících nebo nevhodných stanov a zákonů o sociální ekonomice* se neprovádí nové právní předpisy týkající se sociálních podniků. Nové problémy navíc subjektům sociální ekonomiky způsobily nové vnitrostátní právní formy sociální ekonomiky či změny právních forem. Například nedávné změny zákonů týkajících se družstev v Polsku a Portugalsku nejsou pro družstva považovány za vhodné.

5. Výzvy spojené s politikami sociální ekonomiky v Evropě

Řada vlád evropských zemí, ale i dalších zemí v celém světě v posledních letech vypracovala novou generaci politik sociální ekonomiky. Vzhledem k tomu, že se jedná o nový jev, je k dispozici jen několik studií věnovaných empirické analýze politik a jejich hodnocení. Nicméně na základě těchto prvotních studií a práce provedené v rámci této zprávy lze i tak vyvodit některé problémy, rizika a ponaučení.

1. *Problém hodnocení politik sociální ekonomiky*

Vzhledem ke krátké existenci značného počtu politik sociální ekonomiky a k době potřebné pro jejich provádění a pro to, aby začaly mít nějaký účinek, je dosud k dispozici pouze několik hodnotících zpráv. Důležitější než vypracování důkladné a funkční metodiky hodnocení těchto politik je však stanovení syntetických ukazatelů a obecných i specifických kritérií. Problém hodnocení politik sociální ekonomiky je podobný současnému problému měření sociálního a hospodářského dopadu sociální ekonomiky a sociálních podniků. Tato metodika musí zohledňovat rozsah cílů, konkrétně zda se týkají dlouhodobého nebo krátkodobého vývoje a zda je jejich koncepční úroveň mezeconomická, makroekonomická či mikroekonomická. Utting (2017)⁴ pro tyto politiky například navrhuje kvalitativní kritéria hodnocení, jež by byla založena na kapacitách státu, soudržnosti politik, účasti a vhodnosti.

V tomto ohledu je rozhodující, aby bylo zřízeno Evropské středisko pro sledování politik sociální ekonomiky, jež by plnilo dvě funkce: na jedné straně by vedlo databázi politik uplatňovaných Evropským společenstvím, národními, regionálními a místními vládními a správními institucemi, a na straně druhé by poskytovalo metodiky hodnocení a studie dopadu jednotlivých politik, aby tvůrcům politik pomohlo koncipovat politiky, které chtějí provádět, a tudíž uplatňovat hledisko založené na podkladech, jež je pro tvůrce politik nezbytné.

2. *Rizika při koncipování a provádění politik sociální ekonomiky*

Mají-li politiky sociální ekonomiky maximalizovat přínos sociální politiky k řešení zásadních otázek evropské společnosti, vytváření inovací a zajištění reakce na velké problémy, které v Evropě existují, musíme zabránit tomu, aby byl přístup k tvorbě těchto politik předpojatý, instrumentální či shora dolů.

Prvním rizikem je předpojatost a roztříštěnost koncepce politik sociální ekonomiky. Roztříštěnost je způsobena vymezením oblasti politiky, ať již jde o cílovou skupinu i použité nástroje. Předpojatost může vést k tomu, že bude pozornost soustředěna výlučně na segmenty subjektů sociální ekonomiky, např. sociální podniky nebo dobrovolnické organizace, na vývojové fáze subjektů sociální ekonomiky, např. na subjekty v počáteční fázi vzniku a experimentování, přičemž by mohly být vyloučeny subjekty, které se již rozvíjejí a konsolidují, což by mohlo výrazně omezit transformační a tvůrčí potenciál sociální přidané hodnoty sociální ekonomiky.

Druhým rizikem je instrumentalizace sociální ekonomiky prostřednictvím těchto politik (Chaves, 2002; Utting, 2017). Tyto politiky jsou vyvíjeny při existenci zásadních sociálních a hospodářských problémů. Sociální ekonomika je koncipována jako nástroj obecnější odvětvové politiky, a proto se při změně priorit a pojetí odvětvové politiky mění také nástroje politiky sociální ekonomiky. Z tohoto hlediska je proto opomíjena multidimenzionální úloha sociální ekonomiky a je zohledňována pouze jedna z jejích funkcí.

⁴ UTTING, P. (ed.) (2015). *Social and Solidarity Economy: Beyond the Fringe* (Sociální a solidární ekonomika: nad běžný rámec). London, Zed Books.

Třetí riziko plyne z podcenění potenciálu občanské společnosti, jež je organizovaná a může realizovat projekty sociálního a hospodářského rozvoje, které podněcují a podporují veřejné instituce. Organizovaná občanská společnost je nositelem sociálních potřeb, které musí být pokryty, problémů, na něž je třeba reagovat, a inovací, které odhalují její ambice. Je sociálním motorem sociální ekonomiky, jež politiky sociální ekonomiky musí doprovázet. Hlavní koncepční chybou je nepřiměřený, jednostranný přístup shora dolů, jenž organizovanou občanskou společnost nedostatečně zapojuje do přípravy a provádění politik sociální ekonomiky a mj. ohrožuje i jejich časovou kontinuitu.

3. *Ponaučení pro holistickou novou generaci politik sociální ekonomiky*

Seznam příkladů osvědčených postupů v politikách sociální ekonomiky uvedený v této zprávě je záměrně rozmanitý, pokud jde o typ opatření, ale jako celek má také být referenčním vzorem pro ucelenou politiku sociální ekonomiky. Holistické hledisko je nadřazené hledisku celku, které je pouze souhrnem všech jednotlivých částí. Holistické hledisko je třeba vnímat tak, že součástí systému – v tomto případě všechna opatření (20 prezentovaných příkladů) – fungují jinak, než že tvoří prostý souhrn jeho částí.

Má-li vnitrostátní, evropská nebo regionální politika sociální ekonomiky ambiciózní cíl a snaží-li se omezit rizika zmíněná výše, musí být vypracována uceleně a být založena na třech osách: začleňování, partnerství a strategie.

Začleňování. Politika sociální ekonomiky musí prostupovat celým vládním aparátem a jeho politikami – musí se zamezit její segregaci v jediném generálním ředitelství a v jediném konkrétním nástroji. Aby byla účinná, musí být zaprvé integrovaná a v souladu s ústředním programem příslušné vlády, a to s jejími obecnými i odvětvovými programy. Zadruhé musí být schopna mobilizovat organizace, služby a správy ve veřejném sektoru a zajišťovat administrativní pákový efekt. Zatřetí je pro tuto politiku potřeba vytvořit správní subjekt, např. specifické generální ředitelství nebo meziministerský výbor, který bude plnit vnitřní podnikatelskou úlohu této politiky, tzn. že přijme vůdčí úlohu v politických iniciativách v rámci orgánů veřejné moci. Takovou úlohu může plnit pouze veřejný subjekt.

Partnerství. Politika sociální ekonomiky musí zajistit spolupráci a účast sociální ekonomiky na všech úrovních. Tato dohodnutá veřejně-soukromá politika založená na trvalém občanském dialogu se musí vyznačovat třemi aspekty: zaprvé silným a nezávislým mezičlánkem sociální ekonomiky, zadruhé neformálními a institucionalizovanými oblastmi pro dialog/poradenství a zatřetí využíváním poradenství jak v oblasti společného rozvoje a přípravy politik, tak i v oblasti provádění a řízení těchto politik. Orgány veřejné moci musí na straně jedné podporovat nezávislou a konsolidovanou povahu tohoto zprostředkovatelství sociální ekonomiky, aby působila jako podnikatel ve vnější politice, který v průběhu času dává těmto politikám smysl a zajišťuje jejich kontinuitu. Tyto orgány musí zřídit poradenské subjekty s pluralitním zastoupením sociální ekonomiky, ale rovněž neformální fóra, která usnadňují každodenní sledování politických iniciativ už od jejich vzniku. Tato fóra umožní předcházet vzniku nežádoucích právních překážek v důsledku nových, paralelních politických iniciativ. Zapojení zastupujících subjektů sociální ekonomiky do přípravy politik sociální ekonomiky pomůže lépe sladit určování a diagnostiku problémů a potřeb, jakož i opatření, jež mají být přijata, což poukazuje na sociálně a územně podmíněnou povahu politik sociální ekonomiky a jejich pochybnou schopnost

přímého opětovného použití. Účast subjektů sociální ekonomiky na uplatňování politik přispěje k jejich větší účinnosti, přijímání ze strany odvětví a příjemců a k většímu zviditelnění zavedených politik.

Strategie. Politika sociální ekonomiky nesmí být omezena na izolovaný nástroj či mechanismus. Jak je uvedeno výše, musí slučovat několik mechanismů do obecnější a víceleté strategie.



Evropský hospodářský a sociální výbor

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

Za vydání odpovídá: Oddělení návštěv a publikací
EESC-2018-50-CS
www.eesc.europa.eu



© Evropská unie, 2018

Reprodukce povolena pod podmínkou uvedení zdroje.

K jakémukoli použití nebo reprodukci fotografií je nutné získat povolení



Online
QE-02-18-749-CS-N
ISBN 978-92-830-4190-0
doi:10.2864/902685

CS