



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.12.2011
SEC(2011) 1513 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаващ

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

относно европейски фондове за социално предприемачество

{COM(2011) 862 окончателен}
{SEC(2011) 1512 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата оценка на въздействието разглежда социалните предприятия и финансирането им от частни инвестиционни фондове.

Социалните предприятия са предприятия, чиято основна цел е да упражняват социално въздействие. Те въвеждат новаторски решения за социални и екологични проблеми. Финансовите постъпления се реинвестират в предприятието: тази форма на стопанска дейност дава достъп до частно финансиране и устойчива основа на предприятието. Социално ориентирани предприемачи управляват предприятията си по отговорен и прозрачен начин, и по-специално чрез участието на работниците, клиентите и заинтересованите страни, засегнати от тяхната стопанска дейност.

Социалните предприятия бележат значителен растеж; вече 10 % от предприятията в ЕС, които осигуряват заетост на 11 милиона платени служители, в по-широк смисъл принадлежат към тази категория. Съсредоточаването им върху социалните и екологичните иновации означава, че тези предприятия по подразбиране са ключ към интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж. Изключителната важност на такъв растеж се открие и по време на консултациите относно Акта за единния пазар, който посочи социалните предприятия като един от 12-те „основни лоста“ за ефективно подновяване на единния пазар.

Инвестиционните фондове са ключов проводник на финансиране за социалните предприятия, тъй като могат да разширят и задълбочат наличното финансиране, но консултациите със заинтересованите страни показаха, че тези фондове не разгръщат напълно потенциала си. Разпокъсаността на националните разпоредби и липсата на ясен подход за целия ЕС към такива фондове затруднява възникването им, като по този начин пречи на установяването на силен сектор на социалното предприемачество и способства за неравномерното му развитие.

Настоящата оценка на въздействието разглежда варианти за осигуряване на ефективното разгръщане на пълния потенциал на такива фондове. Като се има предвид, че през 2010 г. дружествата за управление на активи се разпореждаха с активи в размер на 8 000 милиарда EUR, усилията за увеличаване на приноса на този сектор към социалното предприемачество могат да донесат значителни бъдещи ползи.

2. В КАКВО СЕ СЪСТОИ ПРОБЛЕМЪТ?

Социалните предприятия често зависят от субсидии. Инвестиционните фондове, които могат да им помогнат за преодоляване на проблема обаче като правило са малки (с обем от около 10 до 20 милиона EUR) и поради това са претоварени и разпределени неравномерно в ЕС (слабо присъствие, концентрация в една или две държави-членки). Същевременно за инвеститорите, които са избрали социалните предприятия или социалния сектор в ЕС като целева група може да се окаже трудно да изберат или гласуват доверие на наличните инвестиционни фондове: налице е обръквашо изобилие от конкуриращи се наименования и обозначения на фондове, които имат за цел да предлагат инвестиции в социалното предприемачество. Трансграничният достъп до инвеститори се оказва скъпоструващ за фондовете поради разпокъсаност на правилата: фондовете работят на местно ниво, а в по-малки пазари е трудно да се стартира така, че

да бъде достигнат приемлив размер. Понастоящем нивата на трансгранично набиране на средства са ниски (според една оценка те са под 4 %).

Тези проблеми се коренят в специфичните характеристики на социалните предприятия: преследването на социални цели чрез икономически методи изправя както инвеститорите, така и фондовете, посредниците на финансови услуги и регулаторните органи пред нови предизвикателства. Настоящата оценка на въздействието определи три основни фактора, които пораждат проблеми.

Основен фактор 1: липса на ясна и сравнима информация

За инвеститорите е трудно да използват информацията за социалните инвестиции и фондовете, ориентирани към социалните предприятия. Разбирането и сравняването на инвестиционни предложения е ненужно усложнено с конкуриращи се, противоречиви или припокриващи се термини, наименования и концепции. Наименованията, възникващи на основата на саморегулиране, не функционират в целия ЕС и не помагат на инвеститорите, насочили се към социални предприятия да открият съответните фондове и да разберат и сравнят техните предложения.

Основен фактор 2: измерването и оценяването на социалната възвръщаемост е трудно

Да се представи на инвеститорите информация за социалното въздействие е основно предизвикателство, свързано с мисията на социалните предприятия. Възникват множество инструменти за измерване и анализ на социалното въздействие или резултатите. Конкуриращите се, противоречиви или припокриващи се подходи водят до разходи за предприятия и фондовете и затрудняват инвеститорите при сравняването на различни фондове или проследяването на успеха на инвестициите им в постигането на предвидените социални въздействия.

Основен фактор 3: структурите на фондовете не са адаптирани към нуждите на социалните предприятия

Националните и европейски разпоредби относно структурата на фондовете, ориентирани към социалните предприятия не винаги са подходящи за нуждите на тези фондове, а разминаванията в тези разпоредби възпрепятстват трансграничната дейност. Това води до несигурност за управителите на фондовете, изобилие от различни форми и подходи в целия ЕС, а оттам и към по-малко ефективен пазар за подобни фондове в ЕС.

3. ЗАЩО ЕС ТРЯБВА ДА ДЕЙСТВА И КАКВИ ЩЕ СА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ БЕЗДЕЙСТВИЕТО

Ако ЕС не предприеме действия, това би могло да спре развитието на социалните предприятия като надежден модел в Европа. Инвестиционните фондове, ориентирани към социални предприятия, не биха достигнали мащаба, необходим за оказване на значимо влияние, което ще лиши тези предприятия от разнообразно и устойчиво финансиране. Освен това фондовете биха запазили неравномерното си географско разпределение.

Националните надзорни органи биха имали твърде малко насоки за оценяването на фондове, претендиращи да финансират социални предприятия. Досегашният опит на Комисията в областта на инвестиционните фондове и натрупаните неотдавна

впечатления в областта на фондовете за рисков капитал показват, че при липсата на координация на ниво ЕС, за справяне с установените проблеми възникват разминаващи се подходи, било то в посока саморегулиране или национални правила. Това се забелязва особено ясно във връзка с определението за фондове за социални инвестиции и необходимите за тях мерки за прозрачност.

Една обща и уеднаквена рамка за сектора за целия ЕС може да се установи само на ниво ЕС; този подход би бил ефективен за внасяне на яснота и определяне на посоката в този жизненоважен етап на развитието на сектора. Добре моделираните мерки сега ще се окажат по-ефективни от интервенцията на по-късен етап.

4. Цели

По принцип целта е да се гарантира, че социалните предприятия и предприемачество са в състояние да допринесат максимално за постигане на целите на ЕС за растеж на заетостта, социалното приобщаване и сближаването. Социалните предприятия са основни двигатели за такъв растеж и подкрепата за тях ще подпомогне изграждането на интелигентна, приобщаваща и устойчива икономика на ЕС в бъдеще.

По-конкретно, инвеститорите следва да могат да се доверят на инвестиционните фондове, ориентирани към социалните предприятия, тези фондове следва да могат да набират инвестиции в целия ЕС по икономически ефективен начин, а самите социални предприятия следва да могат да набират ефективно капитал.

За постигане на тези конкретни цели могат да се определят три оперативни цели, насочени към изброените по-горе основни фактори:

- да се подобрят яснотата и сравнимостта на предложенията за социални инвестиции;
- да се подобрят инструментите за оценка и анализ на социалното въздействие; както и
- да се гарантира, че регулаторните рамки в целия ЕС са съразмерни и ефективни за постигане на максималните възможности за набиране на капитал във фондовете за социално предприемачество.

5. ВАРИАНТИ

За всяка оперативна цел поотделно бяха определени и оценени варианти, макар те да са кумулативни и до известна степен взаимозависими. Първоначалните варианти бяха оценени също така по отношение на най-добрия начин за изключване на онези инвеститори, за които са предвидени другите варианти.

Общо – варианти за инвеститори, които отговарят на изискванията

Описание на вариантите	
G1	Без по-нататъшни действия.

G2	Допускат се инвестиции от някои инвеститори с висока нетна стойност на активите и други професионални инвеститори съгласно правилата на Директивата за пазарите на финансови инструменти.
G3	Привеждане в съответствие с правилата на Директивата за пазарите на финансови инструменти относно професионалните инвеститори.
G4	Включване на инвеститори на дребно от масовия пазар.

Инвестиционният пазар, ориентиран към социалните предприятия понастоящем е главно под формата на институционни фондове, където голяма част от средствата постъпват от частни лица с висока нетна стойност на активите и „бизнес ангели“, както е на пазара за рисков капитал. Това се дължи главно на рисковия профил и ликвидността на такива инвестиции — те представляват дългосрочен ангажимент. В бъдеще обаче е възможно най-големият растеж да се реализира на масовия пазар на дребно.

За да се осигури ефективното прилагане от съществуващите инвеститори и за да се установи съразмерен режим, както и предвид актуалното състояние на пазара, на този етап предпочитанията са насочени към вариант G2. Един бъдещ преглед следва обаче да вземе предвид възможни мерки за разширяване на достъпа на инвеститори на дребно.

A – варианти за подобряване на яснотата и сравнимостта

Описание на вариантите	
A1	Без по-нататъшни действия.
A2	Разработване на незадължителен подход относно информацията, която следва да се предостави във връзка с инвестициите, ориентирани към социални предприятия.
A3	Създаване на знак или марка на ЕС за фондовете за социално предприемачество (ЕФСП) и свързани с нея мерки за прозрачност.

Варианти A2 и A3 биха могли да подобрят яснотата и сравнимостта на информацията относно социалните инвестиции, ориентирани към социалните предприятия. Вариант A2 би въвел незадължителни мерки за целта в опит да улесни координацията на саморегулирането и националните мерки, докато вариант A3 би установил общ за ЕС подход чрез въвеждането на наименование („европейски фонд за социално предприемачество“) и свързани с него стандарти за качество, които биха се използвали само от фондове, спазващи общите задължения за оповестяване и общия профил на фондовете (т.е. преобладаващи инвестиции в социални предприятия). При A3 може да се създаде обща рамка за информацията относно видовете социални предприятия, в които отделните фондове ще инвестират, както и подкрепата, която се оказва на избраните за инвестиране социални предприятия. Ще се предоставя и информацията относно възможните въздействия на инвестициите.

Макар че едно наименование, както е предвидено във вариант A3, изисква грижи за гарантиране на строгото му прилагане и недопускането на злоупотреби, то може да предложи най-големи шансове за подобряване на яснотата и сравнимостта на

информацията и повишаване на доверието в инвестиционните фондове, ориентирани към социалните предприятия. То ще предложи „печат за качество“ с висока стойност за одобрените предприятия в сектора на социалното предприемачество. Ето защо беше предпочетен вариант А3.

В – варианти за подобряване на инструментите за оценка и анализ на социалното въздействие

Описание на вариантите	
B1	Без по-нататъшни действия.
B2	Създаване на форум или група от заинтересовани участници, който да координира разработването на инструменти, свързани със социалното въздействие.
B3	Изследване на възможните подходи за оценка и анализ на социалното въздействие на инвестиционните фондове.
B4	Установяване на общ подход за измерване на социалното въздействие в целия ЕС.

Вариант В4 беше отхвърлен поради рискове за създаващия стандартите на този етап. Възникването и развитието на инструментите за оценка и анализ на социалното въздействие показва, че вариантите, насочени към насърчаване и улесняване по-нататъшните изследвания и диалога, са за предпочитане. Предпочетени бяха варианти В2 и В3. (Те не се изключват взаимно). Трябва да се отбележи, че тъй като вариант А3 не зависи от тези два варианта, напредъкът по тях може да доведе до по-нататъшна стандартизация на оповестяването от вариант А3 в бъдеще.

С – гарантиране на съразмерни и ефективни регулаторни рамки в целия ЕС за постигане на максималните възможности за набиране на капитал във фондовете за социални инвестиции.

Описание на вариантите	
C1	Без по-нататъшни действия.
C2	Насърчаване на развитието на фондове, ориентирани към социалните предприятия в съществуващите рамки.
C3	Разработване на специфични изменения на съществуващите рамки.
C4	Създаване на самостоятелен режим на ЕС, включващ паспорт за ЕФСП.

Вариант С2 беше отхвърлен. Съществуващите рамки на ЕС не са приспособени към възникващите нужди от финансиране на социалните предприятия, поради което този подход наред с незначителното си отражение върху разходите ще има и много ограничено въздействие. Вариант С4 беше предпочетен пред С3, тъй като показва по-голяма ефективност в подкрепата на фондовете за социално предприемачество; въздействието на двата варианта върху разходите ще бъде до голяма степен сходно (те

се различават по-скоро по отношение на правните форми, отколкото по отношение на естеството на мерките).

Обобщение на цялостното предложение

Единните правила съгласно вариант С4 биха се съчетали с мерки за прозрачност и наименование съгласно вариант А3, за да установят общо за ЕС понятие за фондовете за социално предприемачество. За да се осигури успешен старт, управителите на фондовете ще могат да предлагат обозначените фондове в целия ЕС след приключването на проста процедура на регистрация (за целта тя ще предостави паспорт на управителите на фондове, които не получават паспорт по Директивата относно лицата, управляващи фондове за алтернативни инвестиции). Всеки фонд трябва да инвестира преобладаващо в социални предприятия и да избягва използването на ливъридж. Ще се прилагат някои общи правила за осъществяването на стопанската дейност и организацията на управителя и ще се предприемат стъпки за отчетност и прозрачност, включително и относно социалните резултати на фондовете. От компетентните органи на държавите-членки ще се изисква да упражняват надзор върху фондовете и да отнемат регистрацията на управители, които не спазват изискванията.

Подходът се прилага поетапно и с натрупване, което позволява по-широка стандартизация на измерванията на социалните резултати и дава възможност в бъдеще да се включат и инвеститори на дребно. В допълнение се предвижда и второ ниво на мерки за изпълнение по отношение на прозрачността, които подлежат на допълнителна оценка на въздействието.

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПОДХОД

Предимства

При поетапен подход във възникващ пазарен сегмент първоначално се очакват натрупани ползи, които обаче имат потенциал за по-значителен принос с разработването на пазара.

На мащаба на непосредствените и бъдещите ползи трудно може да се придаде количествено измерение. Повишеното доверие в сектора, по-ефикасното трансгранично набиране на капитал и по-ясното разграничаване на инвестициите, ориентирани към социални предприятия от другите видове инвестиции ще подпомогне фондовете, което ще доведе до по-силни притоци на капитали, по-добро географско разпределение и жизнеспособност на фондовете и до по-развита система, която да намали разходите на социалните предприятия.

Повишеното доверие, достъпът до финансиране и сравнимостта на инвестициите ще подпомогнат инвеститорите в ефективното разпределяне на капитала им и като цяло ще намалят опасността от недобросъвестни продажби и загуба на доверие в социалните инвестиции.

Подобно въздействие върху фондовете и инвеститорите безспорно ще подпомогне социалните предприятия — ще насърчи трайното установяване на сектора и разнообразието и устойчивостта на наличното финансиране. Един процъфтяващ сектор на социалните предприятия в целия ЕС ще допринесе за по-нататъшния интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Подобреното частно инвестиране в социални

предприятия също така ще намали финансовите и други тежести върху публичните финанси.

Разходи

Мерките за прозрачност и отчетност вероятно ще породят някои разходи за постигане на съответствие от страна на фондовете, свързани с промени в системата и процедурите за събиране и предоставяне на информация, както и разходи за разпространението ѝ. Рационализирането на трансграничното набиране на капитали обаче ще намали разходите на фондовете, стремящи се към такова набиране. Тъй като разходите се поемат само от търсещите достъп до новото наименование на социалните инвестиционни фондове на ЕС и свързаните с него права за получаване на паспорт, те са съразмерни с икономическите възможности, които новата рамка открива.

Новите изисквания могат също така непряко да окажат влияние върху самите социални предприятия; Възможно е да възникнат разходи, свързани с искания за доклади и данни, необходими за подобрената прозрачност на фонда, които могат да включват и свързаните с тях системи или разходи за събиране на данни. Такива разходи обаче вероятно ще се вляят в обичайните оперативни разходи, свързани със започването на дейността на фонда. По-добрата координация на мерките в целия ЕС би предоставила възможност за намаляване на припокриващите се или конкуриращите се мерки и би довела до по-рационализирана среда на социалните предприятия.

Възможно е новите мерки да доведат до известно преразпределяне на инвестициите от други видове социални инвестиционни фондове или благотворително подпомагане, но няма данни за мащаба на въздействието, което може да се очаква при подобно преразпределение.

Мониторинг и оценка

Ще са необходими значителни стъпки за бъдещия мониторинг и оценка, особено предвид кумулативното въздействие на мерките.

Въздействието на разгледаните тук мерки върху ефективността на пазара, включително върху нивата на въвеждане на новата рамка, върху трансграничното привличане на капитали и размера и разходите на фондовете за социално предприемачество в ЕС ще трябва да бъде подложено на внимателно наблюдение, за да стане възможно бъдещото настройване на рамката. Оценките на непреките разходи за социални предприятия, включително въздействия върху предприятията, които се възползват от мерките в сравнение с тези, които не се възползват, както и на географското разпределение на фондовете, ще трябва в бъдеще да се преразгледат. Мониторингът на нивата на съответствие с мерките на национално ниво и ниво ЕС също ще бъде важен.

Прецизирането на мерките относно оценката на социалните и екологични методики ще бъде основна част от бъдещата работа.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящата оценка на въздействието подкрепя стъпките на ЕС за разработване на координирана и последователна рамка за инвестиционните фондове, ориентирани към социални предприятия. Липсата на доверие в предложенията за социални инвестиции възпрепятства развитието на фондовете, подкрепящи социалните предприятия, а зле

разработените режими по отношение на тези фондове и неефективния трансграничен достъп до инвеститори спират растежа.

Настоящата оценка стига до заключението, че най-ефективният и ефикасен подход за преодоляване на тези проблеми е специална рамка за европейските инвестиционни фондове за социални предприятия, която да предоставя право на паспорт на управителите на тези фондове. За да имат успех, такива фондове трябва да инвестират предимно в социални предприятия и да предоставят информация ясно и ефективно, включително такава за социалните им резултати.

Действайки сега, Комисията може да подпомогне растежа на сектора на социалните предприятия, да стимулира и разшири инвестиционните избори в целия ЕС и да увеличи съвкупността от капитали, от които инвестиращите в социални предприятия фондове могат да се възползват. Това ще засили ангажимента на ЕС към социалните предприемачи и към интелигентния, приобщаващ и устойчив растеж, за който те допринасят.