

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Иновативните финансови инструменти в контекста на развитието на предприятията със социално въздействие“**(проучвателно становище)**

(2022/C 194/07)

Докладчик: **Giuseppe GUERINI**Съдокладчик: **Marie-Pierre LE BRETON**

Консултация	Френско председателство на Съвета на Европейския съюз, 21.9.2021 г.
Правно основание	член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Приемане от секцията	13.12.2021 г.
Приемане на пленарна сесия	19.1.2022 г.
Пленарна сесия №	566
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	231/1/3

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК приветства решението на френското председателство на Съвета на ЕС, както и специалния ангажимент на Министерството на икономиката и финансите и на френското правителство да подкрепят прилагането на Плана за действие за социалната икономика.

1.2. ЕИСК счита, че е важно да се разработят иновативни финансови инструменти, които могат да окажат положително социално въздействие, най-напред чрез действията на организации от социалната икономика, но и чрез участието на всички предприятия, които се стремят да постигнат положително социално въздействие. Ето защо ЕИСК оценява и подкрепя разпоредбите на Плана за действие за социалната икономика, представен от Европейската комисия на 9 декември 2021 г., по-специално предложението да се насърчава създаването на пазари за инвестициите в социални предприятия в Европа чрез подкрепа за създаването на нови инструменти.

1.3. ЕИСК счита, че признаването на социалната и местната икономика като една от 14-те екосистеми на европейската промишлена стратегия е в синхрон с насърчаването на инвестициите със социално въздействие, и приветства това признание.

1.4. ЕИСК счита, че е важно да се въведат и подкрепят форми на инвестиции, които имат за цел постигането на социално въздействие, да се създадат качествени работни места, както и да бъдат привлечени частни инвеститори и нови капитали, но препоръчва тези инвестиции да бъдат насочени така, че да бъдат постигнати допълнителни и умножаващи ефекти и никога да не бъдат замествани публичните социални разходи за основни услуги.

1.5. ЕИСК заявява подкрепата си за това i) инструментите и показателите за оценка на социалното въздействие да се изграждат нагоре по веригата за всеки отделен проект, като по този начин се гарантира зачитането на особеностите на организациите на социалната икономика и ii) да бъде изготвено европейско определение за социално въздействие.

1.6. ЕИСК препоръчва инвестициите, насочени към постигане на социално въздействие, да бъдат проектирани по такъв начин, че да се постигне баланс между социалното въздействие (положителни промени, породени от инвестициите), равнището на възвръщаемост (отговорна и устойчива за инвеститорите) и равнището на риска за социалното предприятие, като се насърчава укрепването на социалното предприемачество чрез нов приток на инвестиран капитал, подобряване на стандартите за прозрачност и социална отговорност и подобряване на капацитета за включване на предприятията със социално въздействие и социалната икономика в европейската икономическа система.

1.7. ЕИСК оценява инициативите, предприети от Европейската комисия през последните години, по-специално тези, свързани с Програмата за заетост и социални иновации (EaSI), и приветства факта, че InvestEU разполага със специално разпределени средства за укрепване на европейската социална инфраструктура.

1.8. За да се насърчат държавите членки и Комисията да дадат нов тласък на тези инициативи, ЕИСК счита, че е важно да се извършват редовни анализи, за да бъде изготвено подробно картографиране на различните системи за иновации в подкрепа на финансирането със социално въздействие в държавите членки с цел изграждане на обща база от знания и насърчаване на обмена на най-добри практики.

1.9. ЕИСК счита, че е от съществено значение да се създаде орган на европейско равнище за политически насоки и техническо наблюдение на инициативите в областта на иновативното финансиране на социалната икономика и на предприятията, които се стремят да постигнат цели със социално въздействие.

2. Общи бележки

2.1. От много години ЕИСК настоява, че е необходимо европейските институции и държавите членки да се стремят към укрепване на ролята на социалната икономика в европейския контекст.

2.2. Съвсем неотдавна в становището си ECO/533 ⁽¹⁾ ЕИСК препоръча в съюза на капиталовите пазари да бъдат взети изцяло предвид различните форми на инвестиции със социално въздействие, по-специално в областта на социалната икономика.

2.3. През последното десетилетие повишаването на осведомеността и признаването на ролята на организациите на социалната икономика доведоха до все по-голям акцент върху инвестициите със социално въздействие, които се очаква допълнително да увеличат вече значителния потенциал на предприятията от социалната икономика за отговорни и устойчиви иновации и създаване на работни места ⁽²⁾.

2.4. Европа все повече се нуждае от приобщаващи и отговорни финанси и Европейският съюз следва да се ангажира с въвеждане на мерки и насоки, предназначени за институциите, предприятията, финансовите фондове, но и за университетите, научноизследователските центрове, участниците в социалната икономика и местните общности, относно начина за разширяване на потенциала на социалното предприемачество и оказване на влияние върху финансирането в качеството на посредници за развиване на по-приобщаваща и устойчива икономика.

2.5. Редица организации от социалната икономика предоставят услуги, от които зависят основните функции за живота, по-специално на категориите от населението, които се намират в неравностойно положение. Става въпрос за социални, здравни, свързани с грижите и образованието услуги и като цяло за всички услуги, необходими за осигуряване на достоен живот на уязвимите хора, като преди всичко бъдат гарантирани подходящи условия на труд.

2.6. Поради тази причина инвестициите със социално въздействие трябва да бъдат насочени така, че да произвеждат допълнителни и умножаващи ефекти спрямо публичните политики, като се внимава да не изместят публичните средства, по-специално за нововъзникващите предприятия, по отношение на социалните политики, насочени към уязвимите хора.

2.7. Пандемията изправи всички нас пред социални проблеми, които възпрепятстват постигането на амбициозните цели на устойчивия преход (бедност и неравенство, трудности при интегрирането на мигрантите, пропуски в приобщаването на хората с увреждания и недостъпно за уязвимите семейства и за младите жилищно настаняване). Ето защо е време да се подкрепи модел на икономически растеж и бизнес система, способни да поощряват социалните цели, сред които насърчаването на качествена заетост трябва да бъде приоритет.

3. Определение на иновативните финансови инструменти

3.1. Като се има предвид, че ЕИСК споделя разпоредбите на Плана за действие за социалната икономика относно необходимостта от въвеждане на иновативни финансови инструменти, чиято цел е развиване на предприятията със социално въздействие и предприятията от социалната икономика, Комитетът счита, че е много важно да се подчертае, че тези финансови инструменти обхващат голямо разнообразие от инвестиции, които се основават на хипотезата, че частните капитали могат да допринесат за създаване на положителни социални ефекти, които следва винаги да се разглеждат като приоритет, и същевременно да генерират икономически ползи.

3.2. Следователно специфичният характер на тези инструменти се състои именно в намерението, с което инвеститорът преследва социални цели, като създава общи активи и обща стойност и същевременно осигурява балансиран икономически резултат, който е посветен до голяма степен на осъществяването на социалните цели.

3.3. Активните участници, които насърчават и създават тези иновативни инструменти, може да са предприятия, организации и фондове, работещи с цел произвеждане на измеримо социално въздействие, съвместимо с икономическите ползи.

3.4. Следните елементи трябва да характеризират инвестициите със социално въздействие:

— ясна и преднамерена крайна цел за създаване на положителни социални ефекти;

— подкрепа за предприятията, които са определени ясно като предприятия от социалната икономика, въз основа на общоприети определения и обективни критерии;

⁽¹⁾ ОВ С 155, 30.4.2021 г., стр. 2.

⁽²⁾ ОВ С 286, 16.7.2021 г., стр. 13.

- определяне на равнища на очаквания, свързани със справедлива, устойчива и прозрачна икономически възвръщаемост, дори когато тя би могла да бъде под средната пазарна възвръщаемост;
- желание за реинвестиране на част от активите с цел реализиране на други инвестиции, насочени към постигане на социални цели;
- измеримо въздействие, което е от съществено значение за гарантиране на прозрачността и подходящо познаване на целите и задачите пред инвестициите;
- когато инвестициите са насочени към предприятия от социалната икономика, приоритет следва да бъде съответствието със законовите принципи и ценности.

3.5. Инвестициите със социално въздействие следва по-специално да подкрепят предприятията, които участват в иновациите и в развитието на общностите и които без тях не биха били в състояние да се развият, а понякога и да гарантират подходящо равнище на услуги на техните жители. Те следва да са в състояние да генерират потенциален носител на приобщаващ икономически растеж.

3.6. Инвестициите за предприятията и организациите, които се стремят да имат социално въздействие, са в състояние да подобрят ефективността и ефикасността на публичните разходи за социални, образователни, здравни и насърчаващи културата услуги и да подкрепят заетостта благодарение на по-голямо участие на инвеститорите с цел подпомагане на предприемаческа екосистема, в която се съчетават устойчивостта и социалната отговорност.

4. Сложният въпрос за определението на предприятията от социалната икономика

4.1. Макар акцентът да се поставя все повече върху анализа и познаването на предприятията от социалната икономика и на иновативните финансови инструменти, които могат по-ефективно да подкрепят тяхната роля, трябва все още да бъдат преодоляни множество препятствия, за да може успоредно с предприятията от социалната икономика да се развие също толкова новаторска екосистема за иновативно, отговорно и устойчиво финансиране, която да даде възможност за развиване на действително и конкретно прилагане на един наистина европейски икономически модел в услуга на гражданите и предприятията.

4.2. Сред препятствията, пред които са изправени множество организации от социалната икономика по отношение на пълния достъп до иновативни финансови инструменти, като например участието във фондове за капиталови инвестиции, квазикапиталови инструменти, както и гарантирани и дългосрочни заеми, и накрая целевото заделяне на солидарно финансиране в рамките на спестовните схеми за работници за социалните предприятия, може да бъдат определени четири области, в които трябва да бъде преодоляна разликата:

- преодоляване на пропуските по отношение на информацията и коригиране на възприятието на кредиторите, както и на правните определения и признаването на специфичното естество на тяхната икономическа същност;
- подобряване на компетентностите на участниците във финансовия сектор по отношение на оценяването на функционирането на организациите от социалната икономика от финансова гледна точка;
- подпомагане на обучението на организациите от социалната икономика с цел подобряване на техните икономически и финансови компетентности;
- развиване на информираността на организациите от социалната икономика, което да даде възможност за боравене с финансовите механизми, като по този начин се преодолеят равнището на неизползване на помощи.

4.3. По отношение на първата област ЕИСК се надява планът за действие за социалната икономика да бъде повод за насърчаване на европейските институции и държавите членки да достигнат до определение, което да е приложимо както за публичните, така и за финансовите институции в Европейския съюз, което е все по-необходимо за гарантиране на пълнен достъп до капиталовия пазар, в т.ч. чрез действия за нефинансова подкрепа, насочени към укрепването на компетенциите на операторите, участващи в инвестициите със социално въздействие.

4.4. Във връзка с това ЕИСК счита, че на ролята на социалната икономика за привличане на инвестиции със социално въздействие в Европа ⁽³⁾ следва да бъде отделено повече внимание в плана за действие за съюза на капиталовите пазари за хората и предприемачите.

4.5. По отношение на подобряването на способността за оценяване на иновативните социални инвестиции, ЕИСК счита, че операторите във финансовия сектор прилагат в твърде много случаи повишено равнище на риска спрямо организациите от социалната икономика поради простата причина, че възприемат инструменти за оценка, които се използват по принцип за други предприятия, което създава изкривяване в класирането, при което тенденцията е да се подценяват по-специфичните измерения на социалната икономика, като например социалният и човешкият капитал, репутацията, социалната функция, социалният консенсус, акцентът върху целите от общ интерес и способността за генериране на общи активи. Това може да се опише като прекомерно измерване на средствата поради отсъствието на инструменти, които да позволяват измерване на крайната цел.

⁽³⁾ Съюз на капиталовите пазари за хората и предприемачите — нов план за действие, (COM(2020) 590 final).

4.6. Организацията от социалната икономика превръщат изпълнението на социални, образователни и екологични цели в свой приоритет. Тази социална цел трябва да бъде напълно съгласувана с икономическите и финансовите изисквания — един от лостовете за устойчивостта на тези организации, което изисква подкрепа за обучение и умения на персонала по икономически и финансови въпроси.

5. Иновативни финансови инструменти и социални таксономии

5.1. През последното десетилетие финансовите инструменти, предназначени за социалните предприятия, претърпяха значително развитие (*), но продължава да съществува възможност за по-нататъшно развитие и по-добро удовлетворяване на потребностите на социалните предприятия, както и за подпомагане на тяхното разрастване на вътрешния пазар. ЕИСК счита, че е важно тяхното разширяване да бъде придружено от развитието на култура на оценяване във всички организации и от изграждането, по-специално от академичните среди, на специфични за социалната икономика инструменти за оценка.

5.2. В периода от 12 юни до 27 август 2021 г. Европейската комисия проведе консултация относно социалната и екологичната таксономия. Във връзка с това ЕИСК обръща внимание на необходимостта от избягване на създаването на конкуренция или на още по-сериозен конфликт между екологичната и социалната таксономия.

5.3. Разработването на единен таксономичен модел (социален и екологичен) е оптимално решение, именно поради тясната връзка, която трябва да се поддържа между социалните и екологичните цели, но за да бъде осъществим и гъвкав, той не трябва да налага големи тежести на предприятията.

5.4. Предприятията от социалната икономика като цяло са установени стабилно в местните общности, където преобладава измерението с широко участие, и се отличават със социалната си ангажираност: създаване на работни места, подпомагане и поддръжане на работното място, политика на справедливо възнаграждение и професионално равенство. Това се обяснява също така с факта, че предприятията от социалната икономика разполагат по същество със структура на управление с широко участие, която се основава на критериите за демокрация, откритост и прозрачност. Тези аспекти следва да се вземат под внимание и да се насърчават специално в социалната таксономия.

5.5. Социалната таксономия следва да допринася за оказване на влияние върху финансирането, за да се допълнят публичните ресурси, които често подпомагат по недостатъчен начин политиките за социално приобщаване. Въпреки това социалното финансиране не следва никога да замества ролята на институциите, на законите и на публичните политики в преследването на зачитането на социалните права, уравнивяването на неравенствата и борбата с дискриминацията.

5.6. По-отношение конкретно на услугите от общ интерес, те трябва да бъдат финансирани с публични средства, а частните капитали могат да играят единствено допълваща роля. Предприятията, които генерират социално въздействие, играят съществена роля в обществото, поради което инвестициите, които са предназначени за тях, трябва да произхождат във възможно най-голяма степен от стабилни финансови фондове и от „търпелив“ капитал. Трябва да се има предвид, че социалните цели се определят за дълъг период от време.

5.7. Следва да се избягва рискът мерките и методите за измерване да са в полза на сектори, които са по-лесно измерими и където има повече налични ресурси или данни, и да са в ущърб на области, в които обективното измерване е по-сложно или данните са по-трудни за намиране. За да се постигне успех в социалните инвестиции, е необходимо сътрудничество между публичния, частния и социалния сектор. Сътрудничеството на социалния сектор е от съществено значение за определянето на приоритетите, тъй като именно работниците в този сектор работят на място и познават нуждите.

6. Предложения, вдъхновени от добрите практики на местно равнище

6.1. През последните години, водена от импулса на инициативата за социално предприемачество от 2011 г., Европейската комисия прие различни инициативи, както пряко, така и чрез Европейския инвестиционен фонд, за подкрепа на социалните иновации и за увеличаване на достъпа до финансиране за организацията от социалната икономика. Особен интерес представляваха програмите EaSI Funded, EaSI Debt, EaSI Guarantee, EaSI Capacity Building (компонент на EaSi в областта на инвестициите за изграждане на капацитет), ЕФСИ Equity Social Impact. Що се отнася до бъдещото програмиране, социалните инициативи, предвидени в програмата InvestEU, също са обещаващи, особено ако, както е обявено в Плана за действие за социалната икономика, се въведат специфични иновации за насърчаване на социалните инвестиции.

6.2. За да се насърчава екосистема, която е благоприятна за социални инвестиции, ЕИСК счита, че е важно при изпълнението на различните национални планове за възстановяване и устойчивост (НПВУ), които държавите членки се подготвят да прилагат чрез финансирането по Next Generation EU, да могат да бъдат проведени и определен брой конкретни действия, като например изброените по-долу.

(*) Общ анализ може да бъде намерен в публикацията на ЕК „A recipe book for social finance“ (Рецепти за социално финансиране) <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f1b8099b-fd4c-11e5-b713-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-234506515>.

6.3. В редица държави бяха осъществени експерименти за въвеждане и валидиране на механизми за финансиране на принципа „плащане в зависимост от резултата“ (на английски език „pay by result“). Във Франция например се прилагат договори за социално въздействие, при които се обръща особено внимание на моделите на фондовете, основани на резултати, или на английски език „outcome funds“, в които участват частни инвеститори, готови да мобилизират ресурси за договорените с правителството политики, по-специално в областта на социалните политики, при които плащането е обвързано с постигането на очакваните резултати. Насърчаването на такива практики трябва да се основава на предварителна оценка, чиято цел е да се определят потенциални злоупотреби, като например отлив на капацитет към предприятия извън полето на социалната икономика, или възможно отпадане на ангажимента на държавите.

6.4. Сред най-добрите практики интерес представлява тази на финландското правителство, в рамките на която беше създаден „Експертен център за инвестиции с въздействие“. Чрез него се предоставя техническа и професионална помощ в подкрепа на уменията на тези, които възнамеряват да правят инвестиции със социално въздействие.

6.5. Тези инициативи потвърждават, че е важно да се подкрепят създаването, развиването и достъпността на фондове за въздействие, фондове на фондовете или други финансови инструменти, чрез които да се финансират инициативите на предприятията от социалната икономика, по-специално като се канализират фондове като InvestEu или Фондът за справедлив преход, с цел също така да се насърчават форми на съвместно инвестиране (капиталови инструменти), на съфинансиране (кредит) и на гаранции за кредит за пазарните операции.

6.6. Следва да се подобри капацитетът на европейските институции и държавите членки да събират и анализират необходимите данни с цел да се докаже, че вероятността от необслужване на задълженията по финансирането на социалните предприятия и инфраструктури е по-малка от средната вероятност от необслужване на банков кредит, и така да се насърчи признаването на съотношенията на усвояване на капиталовите инструменти, които вземат под внимание социалната стойност на този вид финансиране.

6.7. ЕИСК вече призова за подкрепящи фактори в РКИ⁽⁵⁾, по-специално екологични и социални, за да се намали усвояването на капитал, заделен от банките за покриване на заеми за финансиране на предприятия от социалната икономика.

6.8. Със сигурност е важно да се отбележи ролята на алтернативните и етичните банки в много европейски държави за насърчаване на финансирането, насочено към социални и екологични цели, което в някои случаи доведе до създаването на инвестиционни фондове или дружества за управлявани спестявания, насочени към инвестиране в социалния и екологичния сектор.

6.9. Данъчните разпоредби, които улесняват инвестициите в социалната икономика, биха могли да бъдат полезни за стимулиране както на емитентите, така и на титулярите на такива инструменти, при условие че може да се докаже реално постигнатото социално въздействие.

6.10. Също така би било от решаващо значение да се насърчава и стимулира „търпеливият“ капитал, като дружествени и кооперативни облигации, насочени към укрепване на собствения капитал на сдруженията и кооперациите. Освен това, за да се насърчат инвестициите в предприятия от социалната икономика, правилата за стимулиране, улесняващи използването на тези иновативни инструменти, биха били полезни и за управителите на пенсионни фондове.

6.11. Следвайки френския опит с регламентираното заделяне на средства от регламентираните спестовни продукти и фондове за солидарни спестявания от заплати съответно към предприятията от социалната икономика, предприятията с доказано социално въздействие и фондовете за солидарност, е важно да се доразвие нормативната уредба относно фондовете за солидарно финансиране, за да се оптимизира равнището на целево заделяне за социалните предприятия и да се освободи допълнителен инвестиционен капацитет чрез капиталови или квазикапиталови инструменти.

6.12. Сред добрите практики, прилагани от предприятията в социалната икономика, по-специално от кооперациите, се нареждат тези, които имат за цел преобразуване на предприятия в криза в организации на работниците под името кооперации, които са известни и като „поемане на предприятие от работниците“ (на френски език „reprise d'entreprise par ses salariés“ или „RAS“)⁽⁶⁾, които се прилагат във Франция, Италия и Испания посредством механизми за финансиране чрез създаване на специални взаимоспомагателни фондове, участващи в капитала и съфинансиращи заедно с работниците поемането на търговската дейност на предприятието посредством създаване на кооперация.

Брюксел, 19 януари 2022 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ Business transfers to employees under the form of a cooperative in Europe: opportunities and challenges („Прехвърляния на предприятия към служителите под формата на кооперация в Европа: възможности и предизвикателства“), СЕСОР, 2013 г.