

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейски фондове за социално предприемачество“

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD)

(2012/C 229/10)

Докладчик: г-жа Ariane RODERT

На 20 януари 2012 г. Съветът и на 17 януари 2012 г. Европейският парламент решиха, в съответствие с член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно европейски фондове за социално предприемачество“

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD).

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 април 2012 г.

На 481-ата си пленарна сесия, проведена на 23 и 24 май 2012 г. (заседание от 23 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 194 гласа „за“, 1 гласа „против“ и 9 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства предложението на Европейската комисия за регламент относно европейски фондове за социално предприемачество, чрез което се цели да се регламентира развитието на този вид фондове, като се създаде яснота и сигурност за всички заинтересовани страни; едновременно с това се цели и улесняване на трансграничното набиране на средства.

1.2 Социалните предприятия са сектор, който отбелязва растеж и дава своя ценен принос за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. ЕИСК приветства факта, че Комисията се насочва към този сектор и желае да насърчи неговото развитие и растеж.

1.3 Приоритетна област на действие е осигуряването на подобър достъп на социалните предприятия до подходящ капитал. ЕИСК би искал обаче да подчертае, че тази инициатива следва да се разглежда само като един от многото спешно необходими за конкретната цел финансови инструменти, които трябва да бъдат развити в бъдеще.

1.4 ЕИСК призовава Комисията да не създава нови определения за социално предприемачество, а да използва определението, вече дадено в рамките на „Инициативата за социалното предприемачество“. Най-вече е необходимо по-подробно съгласуване и изясняване на посочените в Регламента различни условия, при които е допустимо разпределянето на печалба сред собствениците. Във връзка с това трябва да бъдат изтъкнати ясно особените характеристики на социалните предприятия в сравнение с предприятията, насочени единствено към увеличаване на печалбата, и насоката на фонда в сравнение с други, по-традиционни видове фондове за рисков капитал.

1.5 Според ЕИСК някои от предложените капиталови финансови инструменти крият риск инвестициите в социалните предприятия да окажат само ограничено въздействие, тъй като структурата на предложените инвестиционни инструменти

предполага отношения на собственост, които в много случаи не отговарят на правните форми, в чиито рамки оперират много социални предприятия. За тези правни форми най-интересните инструменти, които следва да бъдат доразработени, са по-скоро предложените дългосрочни заеми и съответно известно поле за действие с оглед на „всякакъв друг вид участие“.

1.6 Трябва да се отчетат и други характеристики на социалните предприятия. Така например трябва да се имат предвид трудностите при продажбите на дялове в предприятия, които предоставят социални услуги за уязвими или маргинализирани лица; влиянието върху собствената оценка на социалните предприятия по отношение на тяхната независимост; техните специфични модели на управление; насочените по-скоро в дългосрочен, а не в краткосрочен план инвестиционни нужди, както и по-малките амортизационни отчисления.

1.7 За да се увеличи значението на този вид фондове за социални предприятия, те следва да се разглеждат като част от хибридно капиталово решение, което е най-подходящо за финансиране на социални предприятия. При хибридният капитал финансовото подпомагане се комбинира с дългосрочни, „търпеливи“ заеми и други инструменти, като публичната собственост и съответно държавните гаранции осигуряват дългосрочност и устойчивост. Съчетаването с други видове частен капитал – например субсидии и дарения – следва също да бъде отчетено, както и по-подходящите видове участие в „предприятия с квалифицирани портфейли“ (както се определят в регламента инвестиционните цели – т.е. социалните предприятия) и дяловете без право на глас.

1.8 В регламента се предлага този нов фонд да бъде насочен най-напред към професионални клиенти и лица с висока нетна стойност на активите с минимална инвестиция от 100 000 евро. ЕИСК би искал обаче да подчертае, че в дългосрочен план и при гарантирани условия този вид фондове следва да бъдат открити за по-дребните инвеститори и за обществеността.

1.9 Най-голямото предизвикателството в настоящото предложение е да се измери социалното въздействие на предприятията с квалифицирани портфейли и тяхното влияние върху обществото и по този въпрос да се изготви доклад. ЕИСК препоръчва като отправна точка извършването на общ анализ и сътрудничество на равнището на ЕС, като критериите и насоките следва да се определят на национално равнище в съответствие с вида, насоката и целта на предприятията и при включване на всички заинтересовани страни.

1.10 Правомощието на Комисията за издаване на делегирани актове с цел даването на определение на ключови понятия следва да бъде приложено възможно най-скоро и да се основава на широка и открита консултация с представителите на заинтересованите страни – т.е. инвестиционните фондове, инвеститорите и социалните предприятия.

1.11 Необходимо е да се инициират програми за насърчаване на готовността за инвестиране и други форми на изграждане на капацитет за всички заинтересовани страни, за да се създаде доверие и да се изградят съвместни структури, които са адаптирани към този вид фондове, насочени към социалното предприемачество.

2. Въведение

2.1 В своя Акт за единния пазар ⁽¹⁾ Комисията се ангажира да предприеме редица мерки за насърчаване на развитието и растежа на социалните предприятия в Европа. Предложението за европейска правна рамка за фондовете за социално предприемачество е сред тези мерки, като се изтъква като основна марка и в „Инициативата за социалното предприемачество“ ⁽²⁾.

2.2 Социалните предприятия са сектор, който отбелязва растеж в ЕС и според прогнозите социалните инвестиции биха могли да нараснат до пазар с обем над 100 милиарда евро ⁽³⁾. Това показва ясно какъв потенциал има в този разрастващ се сектор. Ако се гарантира, че този сектор ще продължи да се разраства и процъфтява, това би било ценен принос за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Въпреки това правните изисквания на европейско и на национално равнище не са насочени така, че да улесняват набирането на капитал за този вид предприятия, което беше ясно посочено от ЕИСК в неговото проучвателно становище „Социално предприемачество и социално предприятие“ INT/589 ⁽⁴⁾.

2.3 В настоящото предложение за регламент относно европейски фондове за социално предприемачество (наричан по-нататък „регламента“) се определят единни правила и изисквания към управителите на предприятията за колективно инвестиране, които желаят да използват наименованието „европейски фонд за социално предприемачество“. В регламента се въвеждат правила за тези фондове, за да се създаде доверие и сигурност у инвеститорите и едновременно да се насърчи развитието на социалните предприятия, като се подобри ефективността на

набирането на средства чрез частни инвеститори. Предложението беше предшествано от проведена през 2011 г. публична консултация и от оценка на въздействието.

2.4 В настоящото становище се определят приоритетни области и се отправят препоръки за уточнения, които следва да бъдат направени, за да могат европейските фондове за социално предприемачество да постигнат желаните резултати.

3. Бележки на ЕИСК относно предложението за регламент

3.1 Глава I – Предмет, приложно поле и определения

3.1.1 ЕИСК приветства намерението на Комисията да подкрепи социалните предприятия в Европа и да открие техния профил; освен това Комитетът приветства факта, че достъпът до капитал за развитие и растеж се разглежда като приоритетна област. Според ЕИСК предложението за регламент може да улесни набирането на частен капитал за части от сектора на социалните предприятия/социалното предприемачество. Той счита това за необходима инициатива наред с други предложения в рамките на Инициативата за социалното предприемачество, в която се споменава също необходимостта от други техники за финансиране.

3.1.2 Капиталът е от основно значение за растежа на социалните предприятия и разширяването на този сектор, но поради естеството му достъпът до определени части на посочения в регламента капитал за социалните предприятия е особено затруднен, по-специално в областта на социалната икономика. По тази причина настоящият регламент следва да се разглежда като една от многото необходими мерки за осигуряване на по-добър достъп на социалните предприятия до собствен капитал.

3.1.3 Във връзка с посочените в регламента финансови инструменти (член 3, параграф 1, буква в) следва да се постави акцент върху кредитни инструменти като нисколиквентни заеми, т.нар. „търпеливи заеми“ (*patient capital*), тъй като за някои участници може да е по-трудно да използват инструментите за набиране на собствен капитал. Много социални предприятия в Европа са собственост на своите членове, партньори, на фондации или на организации с нестопанска цел, което в много случаи затруднява външното участие. Вече съществуващите в някои държави членки по-подходящи възможности за участие като например свободно прехвърляеми специални акции без право на глас и различните дългови ценни книжа би трябвало в контекста на социалните предприятия да се разглеждат като ценни книжа и други финансови активи. Като част от механизма за реализиране на приходи трябва да се разгледат по-подробно и данъчните облекчения.

3.1.4 Що се отнася до посочените в регламента (член 3, параграф 1, буква в, точка v) инвестиционни инструменти, би следвало да се постави по-силен акцент върху инструментите, използвани обикновено от социалните предприятия, като капиталови ценни книжа, специални инициативи във финансовия сектор (кооперативни банки ⁽⁵⁾, етични и социални банки ⁽⁶⁾), търговски банки със социални програми ⁽⁷⁾), иновативни

⁽¹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽²⁾ COM(2011) 682 final.

⁽³⁾ Вж. J.P. Morgan, „Impact Investments: An Emerging Asset Class“ („Инвестиране за постигане на въздействие: Нововъзникващ клас активи“), 2011 г.

⁽⁴⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 1.

⁽⁵⁾ www.eurocoopbanks.coop.

⁽⁶⁾ www.triodos.be.

⁽⁷⁾ www.bancaprossima.com, <https://www.unicredit.it/it/chisiamo/per-le-imprese/per-il-non-profit/universo-non-profit.html> и www.ubibanca.com/page/ubi-comunita.

инструменти като „облигациите със социално въздействие“⁽⁸⁾, както и подходящи решения, финансирани от данъчни постъпления. Тези и други финансови активи могат да бъдат част от „хибридният капитал“, използван най-често от социалните предприятия.

3.1.5 Участието на публичните власти в тези фондове, включително и във фонд на фондове или в пенсионни фондове, следва да се насърчава като гаранция за дългосрочното въздействие на инвестициите. ЕИСК обаче би искал да подчертае, че ангажираността на публичните власти не бива да се смесва със средствата от структурните фондове, които имат друга политическа цел.

3.1.6 В определението за „предприятие с квалифициран портфейл“, както са наречени социалните предприятия в регламента, се посочва горна граница за годишния оборот от 50 милиона евро (член 3, буква г). Необходимо е да се обмисли премахването на тази горна граница, тъй като тя би могла по-скоро да ограничи стремежа за разширяване. Освен това подобна горна граница би могла да изключи опериращи в някои сектори социални предприятия като например в областите на здравеопазването и здравните грижи, както и социалните жилища.

3.1.7 ЕИСК счита за важно да се запази определението за социално предприемачество и за социално предприятие в смисъла на Инициативата за социалното предприемачество. В регламента се предлага леко изменено определение за т.нар. предприятие с квалифициран портфейл (член 3, параграф 1, буква г). Разликата се състои в описанието на дейността (член 3, параграф 1, буква г, точка i). Според ЕИСК тук би трябвало да се опише по-точно целта на предприятието, тъй като секторът на социалните предприятия е сложен и обхваща много и различни дейности.

3.1.8 Що се отнася до печалбите (член 3, параграф 1, буква г, точка ii), ЕИСК би искал да препрати към становище INT/589, в което ясно се подчертава, че социалните предприятия имат „дейност предимно с нестопанска цел, като излишъците основно се реинвестират, а не се разпределят чрез частни акционери или собственици“. Формулировката в регламента, че са допустими печалби и че те могат да бъдат разпределяни сред акционерите и собствениците трябва да бъде уточнена, като се допълни, че печалбите се използват за постигане на основните социални цели на предприятието и че извънредно редките случаи, при които във връзка с това може да се предостави дерогация, са предмет на ясни правила, за да не се застрашава социалната цел. Този подход и свързаните с него правила трябва да бъдат изтъкнати по-ясно в регламента, за да може той да се разграничи ясно от паралелно протичащата работа по регламента относно Фондовете за рисков капитал, който е насочен към малките и средните предприятия⁽⁹⁾.

3.1.9 Даването на определения на видовете стоки или услуги, както и на методите за производство на стоки или услуги и целевите групи на дейностите със социална цел (член 3, параграф 1, буква г, точка i и член 3, параграф 2) трябва да се извърши съвместно от работна група, в която са представени социалните предприятия. Съставът на тази работна група следва да отразява многообразието на социалните предприятия в Европа.

3.1.10 Към „предприятията с квалифициран портфейл“ следва да се прилага четвърто изискване. В случай на прекратяване на социалното предприятие по-голямата част от нетните му активи (например най-малко 60-70 %) не могат да бъдат разпределени между партньорите, акционерите, собствениците или работниците, а трябва да бъдат използвани за постигане на цели с потенциал за социално въздействие.

3.1.11 Регламентът е насочен най-напред към професионални клиенти и „лица с висока нетна стойност на активите“. Към тях би трябвало да се причислят и специализираните инвеститори от публичния сектор и от сектора с нестопанска цел, напр. кооперативните банки и банките със социална насоченост. ЕИСК препоръчва обаче Комисията максимално бързо да изготви график за отварянето на фонда за широката общественост, тъй като този вид участие е от голям интерес и за нея.

3.2 Глава II – Условия за използване на наименованието „Европейски фонд за социално предприемачество“

3.2.1 ЕИСК счита като начало за целесъобразно изискването най-малко 70 % от внесенения капитал да се инвестира в активи, които са квалифицирани инвестиции. Въпреки това трябва да се регламентира въпросът за това кои активи не са допустими в рамките на стойността на останалите 30 % от активите на фонда, за да се подчертае още по-силно насочеността на фонда към социалните предприятия. Винаги трябва да се изисква оценка на целесъобразността на придобиването на активи, различни от неквалифицираните инвестиции (член 5, параграф 1). С оглед на стабилността на фонда следва да бъдат насърчавани солидните и устойчиви инвестиции, като например тези в държавни облигации. Поради това следва да бъде изяснено и определението за парични средства и парични еквиваленти.

3.2.2 Предложението за Регламент относно европейски фондове за социално предприемачество и Директивата относно предприятията за колективно инвестиране в прехвърляеми ценни книжа (Директива за ПКИПЦ)⁽¹⁰⁾ съдържат много подобни елементи. Тези прилики, но и различия следва да бъдат ясно подчертани. Това се отнася особено за определението за професионални клиенти (член 6), дейността на управителите (член 7) и използването на фондовете (член 8). Тъй като социалните предприятия често са малки и оперират на местно равнище, е важно да се улесни дейността на по-дребните фондове на тези пазари. Поради това в дългосрочен план следва да се преосмисли минималният праг за инвестиране от 100 000 евро (член 6, буква а).

3.2.3 Евентуалните конфликти на интереси трябва да бъдат откривани на възможно най-ранен етап, да бъдат избягвани, решавани и наблюдавани, както и да се обявяват. Мерките за избягване на конфликти на интереси трябва да бъдат определени преди влизането в сила на регламента. Комисията следва да изясни още сега какво цели с тези мерки (член 8, параграф 5). Трябва също да се изясни какви правила са в сила при конфликти на интереси между предприятията с квалифицирани портфейли и инвеститорите и/или управителите на фондове (член 8, параграф 6).

⁽⁸⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.
⁽⁹⁾ COM(2011) 860/2 final.

⁽¹⁰⁾ Директива 2009/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 юли 2009 г.

3.2.4 Регламентът относно европейски фондове за социално предприемачество зависи в голяма степен от способността за измерване на социалното въздействие и на влиянието върху обществото, което е много трудно. Понастоящем не съществува еднозначна процедура, която да може да се адаптира лесно към средата, в която оперират европейските фондове за социално предприемачество. По-важно е да се измерва социалното въздействие (както от качествена, така и от количествена гледна точка) на дейностите, отколкото това на предприятията, включени в портфейла. Вместо да се търси **единна процедура** за по-нататъшно проследяване и оценка на социалното въздействие би следвало по-скоро да се създаде рамка на ЕС, при която да се установят критерии и измерими показатели, определени на национално равнище. Комисията следва още сега да поясни какви са намеренията ѝ във връзка с измерването на социалното въздействие и влиянието върху обществото, като даде ход на проучване относно различните процедури за измерване и свързания с това опит в сътрудничество със социалните предприятия, изследователите и инвеститорите.

3.2.5 Основен фундамент на социалните предприятия е тяхната независимост. Поради това процедурите, които управителите на фондовете използват и „с които се измерва и наблюдава до каква степен предприятията с квалифициран портфейл постигат положителното социално въздействие“, трябва да бъдат дефинирани по-ясно, така че да се посочи, че управителите на фондове са задължени да докладват на инвеститорите за социалното въздействие, за да е сигурно, че капиталът действително се инвестира в социални дейности (*член 9, параграф 1 и параграф 2*). Свързаната с това неяснота в регламента води до недоразумения относно ролята на управителите на фондове – предложението за регламент трябва да бъде подобро в това отношение. Не е нито подходящо, нито реалистично социалните последици да бъдат измервани и наблюдавани от управителите на фондове, тъй като по този начин от една страна би била ограничена независимостта на социалните предприятия, и, от друга, липсват подходящи процедури за ефективно измерване и наблюдение.

3.2.6 Проблемът с измерването се появява и във връзка с разпоредбите относно годишния доклад и метода за измерване на социалните резултати (*член 12, параграф 2, буква а*). Трябва да се изясни въпросът по какъв начин това докладване е свързано с техническите спецификации за измерването, които Комисията възнамерява да изготви.

3.2.7 Годишният доклад разкрива освен това за управителите на фондове възможността за продажба на активи във връзка с предприятията с квалифициран портфейл (*член 12, параграф 2, буква б*). В регламента трябва да се изясни кои правила са в сила при продажбата на активи на предприятия с квалифициран портфейл. Едно социално предприятие, което предоставя например социални услуги за уязвими или маргинализирани целеви групи, не може – поради чувствителния характер на своята дейност – да бъде продадено по същия начин както капиталът на ориентирани към печалба предприятия. Необходимо е вниманието на инвеститорите и управителите на фондове да бъде насочено към особените характеристики, а следователно и към чувствителното естество на тези дейности и те да действат по съответния начин. Освен това Комисията следва да посочи по какъв начин ще бъде третиран вторичният пазар, който възниква в резултат на такива продажби. Много социални предприятия се нуждаят от дългосрочни и устойчиви инвестиции, за да могат да разширяват дейността си.

3.2.8 Трябва да се изясни каква е връзката между обмисляната от Комисията методология за измерване на социалното

въздействие и начина, по който управителите на фондовете трябва да информират инвеститорите, както и начина, по който тази информация трябва да бъде предавана от фонда на инвеститорите (*член 13, параграф 1, буква в*) и *г*). Важно е и да се опишат и другите активи, различни от квалифицираните инвестиции, както и информацията за критериите, използвани за техния подбор. Регламентът следва да съдържа и разпоредби за това кои са недопустимите за тази част от фонда активи и инвестиции (*член 13, параграф 1, буква д*). Що се отнася до процедурата и методиката на ценообразуване на фонда при оценката на активите (*член 13, параграф 1, буква ж*), ЕИСК е на мнение, че следва да се изготви модел, който да е точно съгласуван с формите и дейностите на социалните предприятия.

3.3 Глава III – Надзор и административно сътрудничество

3.3.1 Разпоредбите за административните мерки и санкции, приложими при нарушения на разпоредбите на настоящия регламент трябва да бъдат еднакви в целия ЕС. Ето защо тези разпоредби трябва да бъдат приети на равнището на ЕС и не бива да се предоставят на държавите членки (*член 20, параграф 2*). Разпоредбите трябва да са ефективни, съразмерни с нарушенията и да имат възпиращ ефект. Поради това трябва да се приемат и допълнителни мерки, които надхвърлят обхвата на забраната за ползване на наименованието „Европейски фонд за социално предприемачество“, тъй като чрез тази инициатива се изгражда също и доверие и с това трябва да се намалят злоупотребите. За включените във фонда предприятия с квалифициран портфейл трябва да се създадат защитни механизми, за да могат те да продължат своята дейност и в случай, когато са наложени санкции на управителя на фонда.

3.4 Глава IV – Преходни и заключителни разпоредби

3.4.1 В регламента на няколко места се посочва, че за период от четири години след датата на влизането му в сила през 2013 г. на Комисията ще бъде предоставено правомощието за издаване на делегирани актове. Много от тези правомощия са от решаващо значение за структурирането на фонда, например по отношение на областите му на дейност (стоки, услуги и методи за тяхното производство), евентуалното разпределяне на печалбата и конфликти на интереси. Всички заинтересовани страни – т.е. инвестиционните фондове, инвеститорите и социалните предприятия – трябва да участват в издаването на подобни актове. Тук важна роля може да играе замислената в рамките на Инициативата за социално предприемачество консултативна група, съставена от представители на всички заинтересовани страни.

4. Допълнителни бележки

4.1 Резултатите от настоящия регламент трябва да бъдат предмет на текуща оценка, за да се гарантира, че основните целеви групи на социалните предприятия (които често са част от социалната икономика) действително ще получат по-добър достъп до съответния капитал. ЕИСК ще включва този въпрос всяка година в текущата си дейност във връзка със социалните предприятия и социалната икономика.

4.2 Тъй като концепцията за социалните фондове в по-широк смисъл (частни или публични фондове) е непозната или присъства в относително ограничена степен в повечето държави членки, следва да се разработи стратегия, за да се отвори техният профил. В много европейски държави не съществуват подобни фондове, а в държавите, в които те съществуват, те не са

достатъчно познати. В това отношение Комисията трябва да играе основна роля при събирането и разпространяването на познания относно тези иновативни и добре функциониращи инструменти за насърчаване на растежа и разширяването на социалните предприятия в Европа.

4.3 Необходими са също и помощи и програми за насърчаване на готовността за инвестиране и изграждането на капацитет (по отношение на структурата, както и на познанията) за всички заинтересовани страни – инвеститори, управители на фондове и предприятия с квалифицирани портфейли – както на равнището на ЕС, така и на държавите членки. Основна роля в това отношение играят „финансовите посредници“, които вече съществуват в редица държави членки, поради което следва да

се насърчава тяхното развитие. Трябва да се спомене също, че инвестициите в социалните предприятия се определят в различен контекст като инвестиции с нисък риск ⁽¹¹⁾, което трябва да се подчертае в тези програми.

4.4 В регламента неправилно и твърде често се говори за „акционери“ в социалните предприятия, откъдето следва, че котираните на борсата акционерни дружества са най-обичайната форма на социално предприятие. Това не отговаря на действителността и може да бъде подвеждащо. Правилно би било да се използва терминът „членове“ или „партньори“ в социалните предприятия, тъй като това са предимно кооперации, сдружения, фондации и дружества с ограничена отговорност (които нямат акции, а социални участия и членове).

Брюксел, 23 май 2012 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Banca d'Italia отбелязва през 2011 г. процент на несъбраните вземания на организации с нестопанска цел в размер на 4,3 %, който е много по-нисък от този за всички сектори (5,4 %); за нефинансовите дружества процентът на несъбраните вземания е 7,9 %, а за микропредприятията той е 10,3 %. Наред с това при кооперативните банки процентът на несъбраните вземания при организациите с нестопанска цел е само 0,6 % (Източник: Federcasse, Италианска асоциация на кооперативните кредитни институции).