

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Укрепване на социалните предприятия с нестопанска цел като основен стълб на социално справедлива Европа“**(проучвателно становище)**

(2020/C 429/18)

Докладчик: **Krzysztof BALON**

Консултация	Германско председателство, 18.2.2020 г.
Правно основание	Член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	4.9.2020 г.
Приемане на пленарна сесия	18.9.2020 г.
Пленарна сесия №	554
Резултат от гласуването	211/3/5
	(„за“/„против“/„въздържал се“)

1. Заключение и препоръки

1.1. Като се има предвид ролята на социалните предприятия с нестопанска цел при осъществяването на социалното измерение на Европейския съюз (ЕС) и прилагането на Европейския стълб на социалните права (ЕССП) — също така и най-вече в кризисни ситуации, Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) се застъпва за укрепване и целева помощ, по-специално на тези социални предприятия и други организации от социалната икономика, които реинвестират изцяло евентуалните си печалби в задачи от общ интерес или в дейности с нестопанска цел, определени в техния устав. Освен това тяхната видимост би трябвало да бъде повишена в цяла Европа.

1.2. Понастоящем в правните системи на много държави членки вече съществуват правила, които уреждат статута на организациите с нестопанска цел, приложим и по отношение на социалните предприятия. Поради това ЕИСК би искал да насърчи всички останали държави членки да включат подобни разпоредби в националното си законодателство.

1.3. Освен това към ДФЕС следва да бъде приложен и протокол относно многообразието от форми на предприятия по примера на Протокол № 26 относно услугите от общ интерес, в който на социалните предприятия с нестопанска цел да бъде дадено отделно определение. В допълнение на това ЕИСК призовава държавите членки да включат това преразглеждане в дневния ред на предстоящите реформи.

1.4. Социалните предприятия с нестопанска цел и други подобни организации с нестопанска цел следва да бъдат укрепени чрез въвеждане на специално отношение в правото в областта на обществените поръчки спрямо публичните или търговските доставчици при предоставянето на социални услуги от общ интерес. Обществените поръчки следва преди всичко да отчитат внимателно специфичните области на дейност на социалните предприятия с нестопанска цел при предоставянето на социални услуги, като например грижи и здравни грижи.

1.5. Освен това ЕИСК подкрепя възможността за финансиране, насочено изключително към организациите с нестопанска цел, без при това да бъдат нарушавани правилата на ЕС за държавна помощ.

1.6. Настоящият таван в размер на 500 000 евро за период от три данъчни години, предвиден в Регламента за минималната помощ de minimis за услуги от общ икономически интерес (УОИИ), следва да бъде повишен значително, например на 800 000 евро на данъчна година.

1.7. ЕИСК счита, че следва да бъде въведено широкообхватно освобождаване по отношение на използването на европейските фондове заедно с национално съфинансиране. В този случай, както и при програмите, управлявани пряко от ЕС, не следва да се прилагат правилата за държавна помощ при предоставянето на национално съфинансиране.

1.8. Подпомагането на организациите от социалната икономика с нестопанска цел следва да се превърне и в предмет на набора от социални показатели във връзка с европейския семестър.

1.9. Предприятията от социалната икономика с нестопанска цел не само имат устойчив стопански модел, но също така създават и запазват качествени работни места, насърчават равните възможности, включително за хората с увреждания и други социално уязвими групи, осигуряват висока степен на социално приобщаване и справедливост и насърчават цифровата и екологичната трансформация. Поради това социалната икономика е стратегически съюзник в укрепването на социалното измерение на Европа. По тази причина дейностите на социалната икономика би трябвало да се подпомагат целенасочено от европейските фондове и да се превърнат по-специално в отделна, специфична цел за финансиране по линия на ЕСФ+.

1.10. ЕИСК е готов да поеме стимулираща и координираща роля в обсъжданията относно ролята на социалните предприятия с нестопанска цел при изпълнението на плана за възстановяване след кризата, причинена от коронавируса, и в контекста на плана на действие за социалната икономика през 2021 г., както и относно свързаното с това предефиниране на правните и фискалните рамкови условия.

2. Въведение

2.1. На 18.2.2020 г. в рамките на подготовката за германското председателство на Съвета на Европейския съюз през втората половина на 2020 г. Федералното правителство на Федерална република Германия поиска от ЕИСК да изготви становище, озаглавено „Укрепване на социалните предприятия с нестопанска цел като основен стълб на социално справедлива Европа“. Във връзка с това германското правителство подчерта значението на общото благо като основна, спояваща европейска ценност и в контекста на икономическата дейност, както и значителния потенциал за иновации на посветените на общото благо предприятия от социалната икономика с акцент върху предоставянето на социални услуги.

2.2. Социалната икономика се състои от многообразие от предприятия и организации, сред които кооперации, взаимоспомагателни дружества, сдружения, фондации и социални предприятия, наред с останалите специфични за всяка държава членка правни форми, които са обединени от общи ценности и принципи⁽¹⁾. И във времена на икономически и социални кризи социалната икономика в Европа се доказва като изключително важна и със системно значение. Тя допринася за създаването, укрепването и устойчивото гарантиране на социалното сближаване. По-специално моделът на предоставяне на социални услуги с нестопанска цел, при който социалните цели са с абсолютно предимство, се доказва като изключително гъвкав, близък до гражданите, иновативен, устойчив, демократично легитимиран и ефективен. Освен това социалните предприятия с нестопанска цел допринасят в решаваща степен за създаването на равни възможности за всички, независимо от възрастта, пола и произхода. Те отговарят на социалните потребности на обществото, които все още не са обхванати от обществените социални услуги. В предходно становище ЕИСК вече отбеляза, че работата на предприятията от социалната икономика следва да служи на общия интерес и не следва да се стреми към максимално увеличаване на печалбата. По този начин социалната икономика създава качествени работни места в социално отговорни предприятия⁽²⁾ в области като здравеопазване, грижи и грижи за децата.

2.3. Предвид многообразието на социалната икономика в Европа няма правно обвързващо определение за „социално предприятие“, приложимо за целия ЕС. ЕИСК описва социалните предприятия въз основа на определени характеристики като:

- преследващи предимно социални цели в противовес на целите, свързани с печалба, и създаващи социални ползи в интерес на обществото или на неговите членове;
- упражняващи дейност предимно с нестопанска цел, като излишъците основно се реинвестират, а не се разпределят сред частни акционери или собственици;
- притежаващи многообразие от правни форми и модели: например кооперации, взаимоспомагателни дружества, доброволчески сдружения, фондации, дружества със стопанска или нестопанска цел, които често са съчетание на различни правни форми и понякога променят формата си в зависимост от своите нужди;
- икономически оператори, които произвеждат стоки и услуги (често от общ интерес), нерядко със силен елемент на социална иновация;
- работещи като независими субекти със силен елемент на участие и съвместно вземане на решения (служители, потребители, членове), управление и демокрация (представителна или открита);
- често произлизащи от или свързани с дадена организация на гражданското общество⁽³⁾.

⁽¹⁾ ОВ С 282, 20.8.2019 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ С 240, 16.7.2019 г., стр. 20.

⁽³⁾ ОВ С 24, 28.1.2012 г., стр. 1.

2.4. Не съществува също така и правно обвързващо определение за понятието „с нестопанска цел“, приложимо за целия ЕС. По-скоро, както в предходно становище ЕИСК отбелязва, правото на ЕС почти не взема предвид социалната икономика, що се отнася до присъщите ѝ характеристики, по-специално във връзка с различното ѝ отношение към печалбата. Член 54 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) досега е бил тълкуван като противопоставящ операторите, които не преследват икономически интерес (с нестопанска цел), и предприятията, извършващи стопанска дейност срещу възнаграждение. Следователно втората категория обхваща всички предприятия, които реализират печалба, независимо дали я разпределят, или не, без да се прави разлика между тях и без да се взема под внимание правната им форма⁽⁴⁾. В правните системи на много държави членки обаче съществуват правила, които установяват статута на организациите с нестопанска цел, приложим и по отношение на социалните предприятия. Поради това следва да се прави разграничение между три вида икономически активни участници: предприятия с изцяло стопанска цел, социални предприятия с ограничена печалба, както вече са разгледани в становище на ЕИСК INT/871⁽⁵⁾, и социални предприятия с изцяло нестопанска цел. Последните са целевата група на настоящото становище.

2.5. Като се имат предвид тези национални правила, социалните предприятия може да бъдат считани за социални предприятия с нестопанска цел, ако отговарят на характеристиките, посочени в параграф 2.4, и в допълнение са задължени съгласно националното законодателство да реинвестират изцяло евентуалните си печалби в задачи от общ интерес или в дейности с нестопанска цел, определени в техния устав.

2.6. В предходно становище ЕИСК вече отбеляза критично, че в съдебната практика на Съда на Европейския съюз и практиката за вземане на решения на Европейската комисия (ЕК) не се наблюдава достатъчен интерес към предприятията, които в съответното им национално право са определени като „предприятия с нестопанска цел“ или които, независимо от това определение, отговарят на горепосочените критерии. Поради това ЕИСК счита, че към ДФЕС би трябвало да бъде приложен протокол относно многообразието от форми на предприятия по примера на Протокол № 26 относно услугите от общ интерес, в който на социалните предприятия с нестопанска цел и социалните предприятия с ограничена печалба да бъдат дадени отделни определения, и призовава държавите членки да включат това преразглеждане в дневния ред на предстоящите реформи⁽⁶⁾.

3. Социалните предприятия с нестопанска цел като доставчици на социални и здравни услуги от общ интерес при прилагането на Европейския стълб на социалните права (ЕССП)

3.1. В предходно становище ЕИСК вече подчерта, че ЕССП не може да бъде ефективен без участието на предприятията от социалната икономика и че те са естествено призвани да постигат целите на стълба, като насърчаването на сигурна и гъвкава заетост, социалния диалог и участието на работниците, безопасна, здравословна и добре приспособена работна среда, или да дават новаторски отговори на някои основни социални потребности⁽⁷⁾. Видимостта на тези организации с нестопанска цел следва да бъде повишена в цяла Европа. Необходимо е да се насърчат иновациите и да се осигури по-лесен достъп до финансиране, за да могат те да продължат да функционират както в ежедневието си работа, така и в кризисни ситуации. Следва да се осъществява обмен на най-добри практики между държавите членки.

3.2. В зависимост от структурата на съответния социален модел в отделните държави — членки на ЕС, националната държава носи отговорност да гарантира, че гражданите ѝ могат да се възползват от всеобхватни и ефективни социални и здравни услуги от общ интерес, които са общодостъпни, на приемлива цена и с високо качество. ЕИСК вече е отбелязвал, че услугите от общ интерес са съществен компонент от системата за социална справедливост и че хората имат право на достъп до качествени „основни услуги“, включително социални и здравни услуги, както са описани в ЕССП⁽⁸⁾.

3.3. В някои държави тези услуги се предоставят на първо място от инициативи, институции и служби с нестопанска цел, а след това от публичните услуги, като по този начин държавата осигурява рамковите условия за предоставянето на услугите, ползвателите избират доставчиците на услуги и органите за социална сигурност финансират тези услуги. Предоставянето на услуги трябва да се ръководи от интересите на бенефициерите, които трябва да бъдат включени активно в този процес. Тази същевременно ориентирана към ползвателите и конкурентоспособна форма на предоставяне на услуги от социални предприятия с нестопанска цел би могла да послужи като основа за обсъжданията на общоевропейски модел и да бъде утвърдена например по отношение на процедурите за възлагане на обществени поръчки, които лишават ползвателите от правото им на избор.

3.4. ЕИСК се застъпва за възможността за целево финансиране или финансиране, насочено изключително към организациите с нестопанска цел, без при това да възниква риск за нарушаване правилата на ЕС за държавна помощ. Това повече от всякога е важно в кризисни ситуации, тъй като предприятията с нестопанска цел не разполагат с резерви, на които да разчитат. При все това тъкмо в кризисни ситуации социалните и здравните услуги са от първостепенно значение и е необходимо да бъде гарантирано, че качеството им се поддържа на високо ниво.

⁽⁴⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁵⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁶⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁷⁾ Вж. бележка под линия 1.

⁽⁸⁾ ОВ С 282, 20.8.2019 г., стр. 7.

3.5. За тази цел и по-общо с цел укрепване на социалната икономика с нестопанска цел при предоставянето на социални и здравни услуги от общ интерес са необходими фундаментални промени на европейската правна рамка, по-специално чрез:

3.5.1. въвеждане на предимство на доставчиците с нестопанска цел пред публичните или търговските доставчици в правото в областта на обществените поръчки;

3.5.2. значително повишаване на тавана от настоящия размер от 500 000 евро за период от три данъчни години на приблизително 800 000 евро на данъчна година в Регламента за минималната помощ *de minimis* за УОИИ; това повишаване ще допринесе за по-добра приложимост и съответно по-голяма ефективност на Регламента за минималната помощ *de minimis* за УОИИ, като същевременно рискът от действително, трансгранично нарушаване на конкуренцията ще остане незначителен;

3.5.3. по-широкообхватни случаи за освобождаване при използването на европейските фондове заедно с национално съфинансиране; както при програмите, управлявани пряко от ЕС, правилата за държавна помощ не следва да се прилагат в случаите на национално съфинансиране. В определени случаи органите на държавите членки следва да могат да решават по правнообвързващ начин и при спазване на принципа на защита на оправданите правни очаквания на получателите на държавна помощ, че става въпрос за случаи, при които правилата за държавна помощ фактически не следва да се прилагат. В този случай Комисията или Съдът на Европейския съюз следва да разполагат с правомощия за упражняване на контрол по отношение на злоупотребите.

4. Фискална рамка за дейностите на социалните предприятия с нестопанска цел

4.1. ЕИСК многократно е призовавал Европейската комисия да създаде в сътрудничество с държавите членки благоприятстваща и устойчива екосистема за социалната икономика ⁽⁹⁾. Подобряването на финансовата рамка за дейностите на социалните предприятия с нестопанска цел изисква, наред с другото, достатъчно високи проценти на съфинансиране, административно опростяване, като например основан на нуждите показател и използването и признаването на единни ставки.

4.2. За социалните предприятия с нестопанска цел, които предоставят социални и здравни услуги, подпомагането от европейските фондове, включително от Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), е от особена важност:

4.2.1. В становището си относно проекта за регламент относно ЕСФ+ ⁽¹⁰⁾ Комитетът вече призова за това подкрепата за дейностите на социалната икономика да се превърне в отделна специфична цел на ЕСФ+ ⁽¹¹⁾, като се има предвид нарастващото значение на социалната икономика за социалното измерение на ЕС.

4.2.2. ЕИСК обърна внимание и на често недостатъчните финансови ресурси на социалните предприятия с нестопанска цел и във връзка с това вече призова за равностойно третиране на непаричните и финансовите вноски при предоставянето на собствени ресурси за дейности, подпомагани по линия на ЕСФ+ ⁽¹²⁾.

4.2.3. Социалните предприятия с нестопанска цел включват и по-малки, местни организации като организациите, стартирали дейността си като групи за взаимопомощ. ЕИСК вече призова на такива организации да се предоставя адекватен дял от средствата по линия на ЕСФ+ ⁽¹³⁾. Също така следва да бъде възможно отпускането на целева помощ за доброволчески дейности при предоставянето на социални и здравни услуги.

5. План за действие за социалната икономика: социалните предприятия с нестопанска цел като ключов участник в плана за възстановяване след кризата, причинена от коронавируса

5.1. Кризата, причинена от коронавируса, показва, че националните мерки са ефективни само чрез координирани действия. Както вече беше отбелязано в документа за изразяване на позиция на ЕИСК ECO/515 относно Регламента относно инвестиционната инициатива в отговор на коронавируса, наред с предоставянето на подкрепа за обществените здравни системи и МСП не бива да бъдат пренебрегвани социалните предприятия с нестопанска цел и организациите на гражданското общество, а следва да бъдат по-силно подкрепени. Социалните предприятия с нестопанска цел и организациите на гражданското общество разполагат с много малко резерви, които биха могли да използват в кризисни ситуации. Именно по време на криза обаче те са от съществено значение, за да могат (здравните) системи да продължават да функционират. Ето защо ЕИСК призовава тези задачи и организации да получат по-голяма подкрепа не само за справяне с настоящата криза, но и в рамките на обичайното прилагане на ЕССП, общата политика в социалната област и в областта на здравеопазването, Европейския социален фонд (ЕСФ) и набора от социални показатели във връзка с европейския семестър ⁽¹⁴⁾.

5.2. ЕИСК подкрепя позицията на Европейската комисия, изложена в писмото на комисаря, отговарящ за работните места и социалните права, Nicolas Schmit до правителствата на държавите членки от 24.4.2020 г. ⁽¹⁵⁾, че социалната икономика следва да бъде подпомогната особено в тези времена на криза. Според Комисията организациите от социалната икономика на практика допринасят вече по много начини за смекчаване на последиците от тази криза: Те предоставят широк набор от

⁽⁹⁾ ОВ С 13, 15.1.2016 г., стр. 152; ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 165.

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 382 final.

⁽¹¹⁾ ОВ С 62, 15.2.2019 г., стр. 165.

⁽¹²⁾ Вж. бележка под линия 11.

⁽¹³⁾ Вж. бележка под линия 11.

⁽¹⁴⁾ Документ за изразяване на позиция на ЕИСК ECO/515, параграф 1.11.

⁽¹⁵⁾ <https://twitter.com/NicolasSchmitEU/status/1254685369070530560>.

социални услуги, по-специално на най-нуждаещите се лица в обществото, като сътрудничат и допълват мерките, предприети от публичните органи. Те са и ключови работодатели за уязвими групи и изпълняват решаваща роля при интеграцията на пазара на труда и осигуряването на квалификации.

5.3. Организацията от социалната икономика и другите организации с „неstopанска цел“ следва да бъдат по-добре свързани от гледна точка на комуникацията, политиката и в оперативната работа. ЕС и държавите членки следва да насърчават този процес чрез устойчиво подпомагане на регулярното трансгранично сътрудничество, както и чрез осигуряване на по-добра свързаност между гражданската защита, спасителните служби и социалните и здравните услуги. Прибягването отново към затваряне на граници и чисто национални подходи по време на кризата, причинена от коронавируса, е контрапродуктивно и не съответства на целите и ценностите на ЕС.

5.4. Организацията от социалната икономика в Европа, и по-специално социалните предприятия с неstopанска цел, поради приобщаващия си характер и целта да подпомагат хората в най-неравностойно положение допринасят в значителна степен за предоставяне на помощ на мигрантите. Както ЕИСК вече призова в своето становище INT/785, организацията от социалната икономика трябва да получи по-голямо признание и в този контекст ⁽¹⁶⁾.

5.5. Като се позовава на становището си относно външното измерение на социалната икономика ⁽¹⁷⁾, ЕИСК отново изтъква, че Комисията не е включила социалната икономика в предложението си за нов консенсус в областта на развитието. Именно социалната икономика с неstopанска цел разполага с особен потенциал — въз основа на взаимопомощта и приноса на организираното гражданско общество — за устойчиво въздействие по отношение на разрешаването на социалните и екологичните проблеми, като прилага подход „от долу нагоре“. Силната социална икономика с неstopанска цел в Европа е насреща, готова да допринесе с опита си под формата на „най-добри практики“. Утвърденият подход „с неstopанска цел“, изразяващ се в пълно реинвестиране на печалбата в сектора на социалното предприемачество, може да възпрепятства приватизацията на публични средства и неограниченото максимално увеличаване на печалбите и извън Европа, ако са налице съответни държавни или демократично легитимирани механизми за контрол.

5.6. Необходим е широк обществен консенсус между работодателите, работниците и останалите организации на гражданското общество относно ролята на социалните предприятия с неstopанска цел и подпомагащите ги организации на гражданското общество при изпълнението на плана за възстановяване след кризата, причинена от коронавируса, и в контекста на плана за действие за социалната икономика през 2021 г., както и относно свързаното с това предефиниране на правните и фискалните рамкови условия. ЕИСК е готов да поеме стимулираща и координираща роля в този процес.

Брюксел, 18 септември 2020 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER

⁽¹⁶⁾ ОВ С 283, 10.8.2018 г., стр. 1.

⁽¹⁷⁾ ОВ С 345, 13.10.2017 г., стр. 58.