

I

(Резолюции, препоръки и становища)

СТАНОВИЩА

ЕВРОПЕЙСКИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

544-ТА ПЛЕНАРНА СЕСИЯ НА ЕИСК, 19.6.2019 Г. — 20.6.2019 Г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Към европейска правна рамка, пригодена за предприятията от социалната икономика“**(становище по собствена инициатива)**

(2019/C 282/01)

Докладчик: **Alain CONEUR**

Решение на Пленарната асамблея	12.7.2018 г.
Правно основание	член 32, параграф 2 от Правилника за дейността становище по собствена инициатива
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	28.5.2019 г.
Приемане на пленарна сесия	19.6.2019 г.
Пленарна сесия №	544
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	159/0/1

1. Заключение и препоръки

1.1. В момент, когато европейският проект търси нов импулс, насърчаването на различни по форма предприятия е фактор за създаване на работни места, социални иновации и социално сближаване, както и за конкурентоспособност в Европа. Правото на ЕС основава на опростена концепция за съществуващите форми на стопанска дейност в рамките на единния пазар, така че предприятията от социалната икономика не спадат нито към предприятията със стопанска цел, нито към организациите с нестопанска цел (които не преследват икономически интерес).

1.2. Предприятията и организациите от социалната икономика се управляват съгласно общи характеристики, ценности и принципи, като например предимството на личността и социалната цел пред капитала, доброволното и отворено членство и демократичното управление. Те не се стремят да извлекат максимални печалби в краткосрочен план, а да гарантират дългосрочната си жизнеспособност. Печалбите се реинвестират в създаването или поддържането на работни места или в развитието на дейности във връзка със социалната цел, или се разпределят сред колектива според личния принос на членовете.

1.3. Правото на ЕС 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) е изтълкуван 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.

1.4. 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 се наричат „с нестопанска цел“ или които, независимо от това определение, се основават на критерии за собственост, управление и използване на печалбите, отличаващи ги силно от капиталовите предприятия със стопанска цел, по-специално в условията им на достъп до финансиране. Освен това необходимостта да се отключи потенциалът на всички форми на предприятия, както и принципът на неутралност на правото на ЕС по отношение на различните форми на организация на предприятията, би трябвало да не допуснат развитието на само един модел на предприятие.

1.5. Във връзка с това ЕИСК:

- предлага въвеждането в правото на ЕС на правна рамка, пригодена към по-добро признаване на предприятията от социалната икономика. Тази рамка би се опряла на ново понятие – ограничена печалба, което би определило всички предприятия, които могат да реализират печалба, но нямат за цел да я разпределят сред своите собственици, тъй като целта им е солидарност или е от общ интерес;
- призовава ЕК да започне проучване относно понятието за ограничена печалба и относно моделите на предприятие, които отговарят на този начин на функциониране. Това проучване би позволило да се определи по-добре нуждата от правни, финансови и данъчни рамки, приспособени към запазването на конкурентоспособността на съответните предприятия, и би довело до въвеждане на добри практики, когато е целесъобразно;
- призовава ЕК да продължи усилията, положени в съобщението относно определението за държавната помощ, насочена към кооперативните предприятия, като разшири обхвата на съответните разпоредби, така че да обхванат всички предприятия от социалната икономика;
- освен това призовава ЕК да изготви тълкувателно съобщение на член 54 от ДФЕС и на членовете от Договора относно конкурентното право, за да се изясни понятието „с нестопанска цел“ в правото на ЕС;
- накрая, счита, че към ДФЕС би трябвало да бъде приложен протокол относно многообразието от форми на предприятия, по примера на Протокол № 26 относно УОИ, и призовава държавите членки да включат това преразглеждане в дневния ред на предстоящите реформи.

2. Общи бележки

2.1. Политическо признание за социалната икономика

2.1.1. Социалната икономика е действителност, която се развива в икономиката и на територията на ЕС. Тя обхваща 2,8 милиона предприятия и организации с разнообразна форма – кооперации, взаимоспомагателни дружества, социални предприятия, сдружения или фондации – които извършват икономическа дейност, формират 8 % от БВП на ЕС и в тях са заети 13,6 милиона работници, т.е. 6 % от работещите в Европа. От много малките предприятия (ММП) и малките и средни предприятия (МСП), до големите групи от социалната икономика, те работят във всички сектори на дейност. Със своето значение и разнообразие на дейността социалната икономика представлява съществен залог за устойчив, иновативен, социално приобщаващ и екологичен европейски икономически растеж.

2.1.2. Все още е необходимо социалната икономика да получи политическо признание = Със сигурност беше постигнат известен напредък, свидетелство за което са Декларацията от Люксембург за социалната икономика в Европа „Пътна карта към по-всеобхватна екосистема за предприятията от социалната икономика“, заключенията на Съвета на ЕС (Съвет по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси) относно „насърчаването на социалната икономика като основен двигател на икономическото и социалното развитие в Европа“, приети за първи път с единодушие от 28-те държави членки, обновяването от страна на ЕК през 2018 г. на нейната експертна група за социалната икономика и социалните предприятия (GECES), както и призивът на ЕП към ЕК да гарантира, че характеристиките на социалната икономика се вземат предвид при изготвянето на европейските политики.

2.1.3. ЕИСК се е произнасял многократно относно ползата от признаването на социалната икономика и необходимостта в законодателството на ЕС действително да се вземе предвид многообразието от форми на предприятия, както и относно създаването на план за действие конкретно за социалната икономика.

2.1.4. Европейският стълб на социалните права не може да бъде ефективен без участието на предприятията от социалната икономика. Ето защо е важно да се гарантира конкретно тяхното участие в икономическото и социалното развитие на ЕС. Ако във време на криза предприятията на социалната икономика показват по-голяма устойчивост и играят роля на социален буфер, в ежедневието те поддържат и насърчават социалното сближаване и са източници на социални иновации. Освен това много от тях отговарят, на първо място със своите принципи на функциониране, а след това със своите дейности, на посочените в стълба цели: те са естествено призвани да постигат цели 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.

2.2. Липса на правно признаване — дихотомична концепция, насочена към отпоставяне на формите на предприятия.

2.2.1. Предприятията на социалната икономика са съвсем слабо признати в правото на ЕС. В миналото са подегани инициативи да се даде възможност за появата на европейски кооперации, взаимоспомагателни образувания, сдружения и фондации. Успешно е завършен единствено проектът на регламент за европейските кооперации.

2.2.2. Понастоящем нормативният подход „категория по категория“ изглежда е изоставен в полза на два други подхода:

- от една страна, популяризирането на понятието за социално предприятие на европейско равнище и прилагане на множество финансови инструменти за удовлетворяване на потребностите им от финансиране;
- от друга страна, незадължителните препоръки на ЕК за насърчаване на държавите да популяризират, в своите рамки, предприятията на социалната икономика, особено онези, които все още не разполагат със законодателни рамки на национално равнище.

2.2.3. Освен това, въпреки че Европейският парламент (ЕП), Съветът и ЕК заявяват, че залагат на развитието на цялата социална икономика, тези различни форми на действие са адаптирани към социалните предприятия и не се прилагат за всички предприятия от социалната икономика; също така, съществува риск тези действия да предложат тясно виждане за социалната икономика, ограничаващо я до дейности от социално естество.

2.2.4. Преди всичко, действащите текстове и неотдавнашните предложения прикриват един съществен факт: цялото право на ЕС е изградено върху дихотомична и следователно опростена концепция за действащите лица в икономиката.

2.2.5. Записана първоначално в Римския договор, тази дихотомия понастоящем се съдържа в действащия член 54 от ДФЕС относно свободата на установяване. По силата на този текст правото на ЕС признава два вида субекти: от една страна, тези с стопанска цел, които обхващат изключително предприятията, с дейност без икономически интерес, и от друга, предприятията, сред които фигурират основно търговските и гражданските дружества и където се нареждат и кооперациите.

2.2.6. Независимо от това дали са кооперации, взаимоспомагателни дружества, социални предприятия или сдружения, всички предприятия, които извършват икономическа дейност и позволяват, когато е целесъобразно, да се генерират излишъци, се третират по същия начин както капиталовите предприятия със стопанска цел. Предприятията от социалната икономика обаче не преследват цели за максимизиране на капитала или възвръщаемост, а имат социална цел.

2.2.7. Недостатъчното отчитане на особеностите на предприятията от социалната икономика е намерило отражение и в конкурентното право, като предприятията на социалната икономика са приравнени към другите предприятия, включително предприятията, които извършват икономическа дейност на даден пазар, независимо от техния правен статут и начин на финансиране. Това безразличие по отношение на правното естество, целите на предприятията от социалната икономика и, следователно, специфичните им ограничения от икономическа и финансова гледна точка понякога се подсилва от правни и доктринални тълкувания, които редовно предават идеята, че нормата на пазара е предприятието, преследващо стопанска цел, за да увеличава в максимална степен печалбите или рентабилността на инвестирания капитал.

2.2.8. Всички европейски регламенти са пропити с модела на капиталовото предприятие. Така независимо от предимствата от общ интерес, които се извличат от присъствието на такива структури на територията на държавите – членки на ЕС, и с изключение на евентуално идентифициране на услуги от общ икономически интерес, нито правото на организациите или дружественото право, нито правото в областта на обществените поръчки, нито данъчното право разграничават предприятията от социалната икономика от останалите форми на предприятия.

2.2.9. Следователно открито политическо признаване не може повече да избягва правното признаване, записано в ДФЕС, което задължително минава през премахване на първоначалното основно обръкване.

2.2.10. В правото на ЕС се провъзгласява принцип на неутралност по отношение на режимите на държавите членки на собственост върху имуществото.

Той означава, че собствеността на предприятията не е от компетентността на ЕС, но също така че правилата на ЕС не трябва да водят до диктуване на режимите на собственост.

2.2.11. По същия начин правото на ЕС не се намесва в решението на дадено предприятие да възприеме структура от капиталов тип със стопанска цел, където правомощията зависят от броя на притежаваните акции или дружествени дялове, тоест структура, зависеща от социалната икономика, която дава право на разпределение на правомощията въз основа на хората, а не на капиталите, и при която разпределението на излишъците е строго ограничено и дори липсва, тъй като те изцяло се инвестират повторно в предмета на дейност на дружеството.

2.2.12. Принципът обаче се обезсилва, когато неутралността води до непризнаване на цели сегменти от икономиката и позволява определен вид предприятия да се налага като модел или референтен стандарт за изграждането на правото.

2.2.13. В становище по собствена инициатива на ЕИСК относно „Многообразие на формите на предприятия“ от 2009 г. вече беше отбелязана нуждата да се изтъкне икономическото многообразие в ЕС.

2.2.14. Необходимо е да се преразгледа целият правен ред на ЕС, за да се разбере по-добре ролята и специфичният начин на функциониране на предприятията с функция от общ интерес, за които е характерно, че използването на приходите, генерирани от техните дейности, съвпада строго с преследването на социални цели.

2.2.15. Следователно развитие в тази посока би могло да се постигне, като освен предприятията със стопанска цел и предприятията с идеална цел бъде призната и трета категория икономически участници – предприятията от социалната икономика, чиято печалба е ограничена доброволно, тъй като се дава приоритет на други цели.

3. Конкретни бележки

3.1. Ограничената печалба: обща характеристика на предприятията от социалната икономика

3.1.1. Въвеждането на понятието „ограничена печалба“ би позволило да се постави ударение върху съществената разлика между предприятията от социалната икономика и предприятията от капиталов тип. Ако се приеме, че дадено предприятие е с ограничена печалба, това означава, че печалбата е средство, а не цел на дейността.

3.1.2. На първо място се признава, че дейността трябва да е икономически жизнеспособна, т.е. да не зависи от безвъзмездни средства или дарения, за да бъде балансирана.

3.1.3. На второ място, ако дейността позволява да се реализират излишъци, те трябва в зависимост от структурата да бъдат прехвърлени в резерв или да се вложат обратно в дейността, за да се гарантира устойчивостта и развитието на дейността на предприятието посредством тази инвестиция. Кооперациите например могат да пристъпят към разпределение на част от излишъците сред членовете си под формата на възстановяване на средства или лихви, но само ограничена част от излишъците може да бъде възстановена и на теория тя зависи от сделките, реализирани от членовете, а не от техните дялове в капитала.

3.1.4. На трето място, печалбата не може да бъде единствена цел на дейността. В предприятията от социалната икономика целта на дейността отговаря на цели, различни от възвръщаемостта на инвестицията или постигането на максимална печалба. Тези цели се състоят в обслужване на интересите на членовете на предприятието или на общия интерес, като често се включват и други цели, свързани със социалното, териториалното или екологичното сближаване.

3.1.5. Ограниченията във функционирането и управлението, които са присъщи на целите на предприятието, са официално вписани в устава му. Правото на ЕС трябва обаче да отразява и съществуването на участниците, които възприемат тези специфични форми на предприятия, и да направи възможно тяхното развитие в рамките на вътрешния пазар.

3.1.6. Използването на понятието за ограничена печалба дава възможност:

- a) да се избегне положение, при което признаването на социалната икономика се ограничава единствено до социалните предприятия, т.е. тези, които осъществяват избрани социални дейности, докато предприятията от социалната икономика, независимо от сектора, в който осъществяват дейността си, отговарят на икономически, социални и териториални потребности. От реализираните излишъци приоритетно се възползват членовете на кооперациите, участниците във взаимоспомагателните образувания, местните ползватели на сдружения за предоставяне на услуги. Те в никакъв случай не се използват за влягане в спекулативни фондове или в полза на инвеститори, установени по целия свят;
- б) да се гарантира зачитането на националните различия по отношение на формите на предприятия с цел спазване на принципа на субсидиарност.

3.2. *Хоризонтални приложения*

Очаква се понятието „ограничена печалба“ да се наложи в различни политики на ЕС:

3.2.1. Свобода на установяване

3.2.1.1. По отношение на свободата на установяване една първоначална редакционна промяна би позволила да се признае официално съществуването на дружествата с ограничена печалба.

3.2.1.2. Така в член 54 от ДФЕС и в принципа за свобода на установяване биха могли да се обхванат гражданските и търговските дружества, в това число кооперативните дружества и другите публичноправни и частноправни юридически лица, независимо дали са със стопанска цел или с ограничена печалба.

3.2.1.3. Свободата на установяване представлява истинско предизвикателство за определени форми на предприятия от социалната икономика. Тъй като правният статут се различава в голяма степен между отделните държави, упражняването на тази свобода най-често задължава предприятията да приемат в държавата членка на установяване статут, който не съответства на правилата за функциониране, определени в държавата членка на произход. Всъщност за предприятията от социалната икономика не съществува еквивалент на европейското дружество. Минималното признаване на предприятията от социалната икономика, благодарение на тълкувателно съобщение относно член 54 от ДФЕС, би дало възможност същевременно да се отбележи напредък по въпроса за отчитането на техните специфични особености в правото на ЕС, но също така и да се постави началото на размисъл относно различните отговори, които биха могли да бъдат дадени на проблема за установяването, например чрез засилено сътрудничество.

3.2.1.4. Това би бил първоначален етап в по-всеобхватен процес на осъзнаване и подпомагане на европейско равнище на популяризирането на социалната икономика. Този процес трябва да включва едновременно ЕС и държавите членки, които трябва да бъдат насърчавани да създадат национални уредби за социалната икономика, способни да приемат гъвкави структури на предприятия с ограничена печалба.

3.2.2. Правото в областта на конкуренцията

3.2.2.1. Понятието за ограничена печалба би трябвало да се прилага и в конкурентното право, без да се засягат правилата, приложими за услугите от общ икономически интерес съгласно член 106, параграф 2 от ДФЕС, и текстовете, които ги допълват или тълкуват.

3.2.2.2. Макар при определянето на приложното поле на правилата за конкуренцията да не са включени други критерии освен упражняването на икономическа дейност на пазар, корекции биха могли да се внесат на етапа на прилагане на правилата, за да се отчетат определени особености на предприятията от социалната икономика.

3.2.2.3. Така в областта на държавната помощ Съдът на ЕС е признал особеното положение, в което се намират кооперативните дружества в сравнение с дружествата със стопанска цел, във връзка с ограниченията, които им се налагат при достъпа до финансиране за дейността им. В съдебно решение се уточнява, че мярката за данъчно предимство за кооперациите не е могла да се опише като даваща селективно предимство в тяхна полза, тъй като положението съответно на кооперациите и на капиталовите дружества не е сравнимо.

Съдът обосновава доводите си с характеристиките, присъщи на кооперациите от гледна точка на контрола, взаимоотношението с членовете им, което не е чисто търговско, и най-вече слабия достъп до капиталовите пазари и наложителната необходимост да разчитат на собствените си средства и на кредити, за да обезпечават развитието си.

3.2.2.4. В своето съобщение относно понятието за държавна помощ ЕК е взела под внимание позицията на Съда на ЕС относно кооперациите. В него се посочва, че режимът на преференциално данъчно третиране на кооперациите може да попадне извън определението за държавна помощ.

3.2.3. Свобода на предоставяне на услуги и обществени поръчки

3.2.3.1. Достъпът на предприятията от социалната икономика до обществени поръчки е набелязан като въпрос, на който трябва да се обърне внимание от ЕК, която подчертава затрудненията, пред които са изправени някои от тях във връзка с участието в тържни процедури.

3.2.3.2. Прибягването до запазени поръчки се изключва изначално. Съществува обаче общо изключение за икономическите оператори, чиято основна цел е социалното и професионално интегриране на хора с увреждания или хора в неравностойно положение. Освен това Директива 2014/24 дава и на държавите членки възможността да запазват поръчките за здравни, социални и културни услуги за предприятия с ограничена печалба, които отговарят на определени други критерии за функциониране.

3.2.3.3. Трябва обаче да се отбележи, че начинът на участие в тържни процедури, т.е. вдъхновеното от либералния и частния модел поставяне на предприятията в условията на конкуренция невинаги поставя предприятията с ограничена печалба в удобно конкурентно положение. И тук тяхната понякога скромна големина или по-несигурният им достъп до източници на финансиране за инвестициите може да накърни конкурентоспособността, независимо от вида на предвидената дейност. Следователно при раздробяване на пазара и критериите за възлагане въз основа на икономически най-изгодната оферта би трябвало да се отчита тази разлика в положението.

3.2.4. Данъчно облагане

3.2.4.1. По отношение на данъчното облагане още през 2013 г. ЕК призна, че благоприятна данъчна уредба компенсира социалните предприятия за социалното им въздействие. Би трябвало да започнат обсъждания за благоприятна данъчна уредба, която компенсира в по-широк аспект социалното въздействие на всички предприятия по отношение на социалното, екологичното и териториалното сближаване.

Брюксел, 19 юни 2019 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER
