

## I

(Resolutsioonid, soovitused ja arvamused)

## ARVAMUSED

## EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEE

## EMSK TÄISKOGU 544. ISTUNGJÄRK, 19.6.2019–20.6.2019

**Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Sotsiaalmajanduse ettevõtetele kohandatud Euroopa õigusraamistiku kujundamine“**

(omalgatuslik arvamus)

(2019/C 282/01)

Raportöör: **Alain COHEUR**

Täiskogu otsus	12.7.2018
Õiguslik alus	kodukorra artikli 32 lõige 2 – omalgatuslik arvamus
Vastutav sektsioon	ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	28.5.2019
Vastuvõtmine täiskogus	19.6.2019
Täiskogu istungjärk nr	544
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	159/0/1

## 1. Järeldused ja soovitused

1.1. Ajal, mil Euroopa projekt otsib uut hingamist, on ettevõtlusvormide mitmekesisuse edendamine üheks teguriks, mis aitab Euroopas luua töökohti, innovatsiooni, sotsiaalset ühtekuuluvust ja konkurentsivõimet. ELi õigus rajaneb ühtsel turul olemasolevate ettevõtlusvormide lihtsustatud käsitlel, mistõttu sotsiaalmajanduse ettevõtted ei kvalifitseeru ei kasumit taotlevate kapitaliettevõtete ega ka kasumit mittetaotlevate (majanduslike huvideta) organisatsioonide hulka.

1.2. Sotsiaalmajanduse ettevõtete ja organisatsioonide juhtimine toimub ühiste tunnuste, väärtuste ja põhimõtete alusel, näiteks üksikisiku ja sotsiaalse eesmärgi ülimaldlikkus kapitali suhtes, vabatahtlik ja avatud liikmesus ning demokraatlik juhtimine. Nad ei soovi kiiret maksimaalset tulu, vaid tagada elujõulisuse pikas perspektiivis. Saadud tulu investeeritakse kas töökohtade loomisesse või säilitamiseks või sotsiaalsele eesmärgile vastavate tegevuste arendamiseks või hoopis jaotatakse see kõigi liikmete vahel igapäevase isikliku panuse alusel.

1.3. ELi õiguses ei võeta arvesse sotsiaalmajanduse põhitunnuseid, eelkõige teistsugust suhtumist kasumisse. ELi toimimise lepingu artikli 54 tõlgendamisel vastandatakse majanduslike huvideta (mittetulunduslikud) üksused tasu eest majandustegevusega tegelevatele äriühingutele. Seega hõlmab viimane kategooria eristusi tegemata ja juriidilisest vormist sõltumata kõiki kasumit teenivaid ettevõtteid, olenemata sellest, kas kasum jaotatakse või mitte.

1.4. Euroopa Kohtu kohtupraktikas ja komisjoni otsustuspraktikas ei tunta piisavat huvi selliste ettevõtete vastu, mida riiklikus õiguses loetakse mittetulunduslikeks või mis klassifikatsioonist sõltumata vastavad omandi, juhtimise ja kasumi jaotamise osas sellistele kriteeriumitele, mis eristavad neid selgelt kasumit taotlevatest kapitalistlikest ettevõtetest, esmajoones rahastamisallikatele juurdepääsu tingimustega seoses. Veelgi enam, vajadus vastastada igat liiki ettevõtete potentsiaal ja tagada ELi õiguse neutraalsus ettevõtluse eri vormide suhtes peaks välistama olukorra, kus arendatakse vaid üht ettevõtlusmudelit.

## 1.5. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

- teeb seega ettepaneku võtta ELi õiguses kasutusele õigusraamistik, mis tagab sotsiaalmajanduse ettevõtete parema tunnustamise. See raamistik tugineks uuele mõistele „piiratud kasumlikkus“, mis hõlmaks kõiki ettevõtteid, kes tõenäoliselt teenivad kasumit, kuid kes ei kavatse seda omanikele jagada, sest nende eesmärk on solidaarsus või üldine huvi;
- palub komisjonil algatada uuringu piiratud kasumlikkuse mõiste ja sellele vastavate ärimudelite kohta. See uuring võimaldaks paremini tuvastada õigus-, finants- ja maksuraamistikuga seotud nõuded, mis asjaomaste ettevõtete konkurentsivõime säilitamiseks tuleb täita, ning vajaduse korral koostada parimad tavad;
- palub komisjonil jätkata jõupingutusi, mis tehti riigiabina käsitlemise teatise ühistute osas, laiendades asjaomaseid sätteid kõigile sotsiaalmajanduse ettevõtetele;
- kutsub komisjoni üles koostama tõlgendava teatise nii Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 54 kui ka lepingu konkurentsioigust käsitlevate artiklite kohta, et täpsustada ELi õiguses mittetulunduslikkuse mõiste;
- peab vajalikuks lisada ELi toimimise lepingule protokollide ettevõtlusvormide mitmekesisuse kohta, võttes eeskujuks protokollid nr 26 üldist majandushuvi pakkuvate teenuste kohta, ja kutsub liikmesriike üles toetama seda muudatust tulevastes reformikavades.

## 2. Üldised märkused

### 2.1. Sotsiaalmajanduse tunnustamine poliitilisel tasandil

2.1.1. Sotsiaalmajandus kinnistub Euroopa Liidu majanduses ja territooriumil üha enam. See hõlmab 2,8 miljonit eri vormides ettevõtet ja organisatsiooni – muu hulgas ühistud, vastastikused ühingud, sotsiaalsed ettevõtted, liidud ja sihtasutused –, kelle majandustegevus moodustab 8 % ELi SKPst ning kus on hõivatud 13,6 miljonit töötajat ehk 6 % Euroopa töötajatest. Sotsiaalmajanduse üksused mikroettevõtjatest ja VKEdest kuni suurkontsernideni tegutsevad kõigis tegevusvaldkondades. Arvestades sotsiaalmajanduse kaalu ja tegevusvaldkondade mitmekülgsust, annab see olulise panuse Euroopa majanduse kestlikku, innovaatilisse, sotsiaalselt kaasavasse ja keskkonnahoidlikku kasvu.

2.1.2. Sotsiaalmajandus vajab aga ka poliitilist tunnustamist. Kuigi on tehtud mõningaid edusamme, millest annavad tunnistust Luxembourgigi deklaratsioon Euroopa sotsiaalmajanduse kohta „A roadmap towards a more comprehensive ecosystem for social economy enterprises“, ELi tööhõive, sotsiaalpoliitika, tervise- ja tarbijakaitseküsimuste nõukogu (EPSCO) järeldused sotsiaalmajanduse kui Euroopa majandusliku ja sotsiaalse arengu olulise teguri edendamise kohta, mille 28 liikmesriiki esmakordselt üksmeelselt heaks kiitsid, Euroopa Komisjoni sotsiaalse ettevõtluse eksperdirühma (GECES) tegevuse pikendamine 2018. aastal ning Euroopa Parlamendi üleskutse komisjonile tagada ELi poliitikavaldkondade väljatöötamisel sotsiaalmajanduse eripära arvessevõtmine.

2.1.3. Komitee on mitmel juhul osutanud sotsiaalmajanduse tunnustamise eelistele ning vajadusele võtta õigusloomes asjakohaselt arvesse ettevõtlusvormide mitmekesisust ja koostada spetsiaalne sotsiaalmajanduse tegevuskava.

2.1.4. Euroopa sotsiaalõiguste sammu ei saa realiseeruda ilma sotsiaalmajanduse ettevõtete osaluseta. Seepärast tuleb konkreetset tagada nende osalemine ELi majanduse ja ühiskonna arengus. Kui kriisiajal on sotsiaalmajanduse ettevõtted osutanud traditsioonilistest ettevõtetest vastupidavamaks ja toimivad sotsiaalsete leevendajatena, siis igapäevaselt hoiavad ja toetavad nad sotsiaalset ühtekuuluvust ning on sotsiaalse innovatsiooni allikad. Peale selle vastavad paljud neist nii oma toimimispõhimõtete kui ka tegevuse poolest sotsiaalõiguste sambas seatud eesmärkidele. Nad on loomult sobivad täitma selliseid eesmärke nagu kindlate ja paindlike töökohtade edendamine, sotsiaaldialoog ja töötajate kaasamine, ohutu, tervislik ja hästi kohandatud töökeskkond või pakkuma uuenduslikke lahendusi teatavatele peamistele sotsiaalsetele vajadustele.

### 2.2. Puudub õiguslik tunnustus – ettevõtlusvormid liigitatakse lihtsustatult kahte kategooriasse

2.2.1. Sotsiaalmajanduse ettevõtted leiavad ELi õiguses vaid väga vähest tunnustamist. Varasemalt on tehtud algatusi Euroopas ühistute, vastastikuste ühingute, liitude ja sihtasutuste arengu toetuseks. Lõpule on suudetud viia ainult Euroopa ühistuid käsitlev õigusakt.

2.2.2. Praegu näib põhikirja alusel kategooriateks jaotamise lähenemisviis olevat hüljatud järgmise kahe lähenemisviisi kasuks:

- esiteks sotsiaalsete ettevõtete mõiste edendamine Euroopa tasandil ja mitmete rahastamisvahendite käivitamine, et vastata nende rahastamisvajadustele;
- teiseks komisjoni mittesiduvad soovitusel liikmesriikidele, et ergutada neid oma riigis sotsiaalseid ettevõtteid edendama, pidades silmas eelkõige selliseid liikmesriike, kus siiani puudub asjakohane riiklik õigusraamistik.

2.2.3. Isegi kui Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon annavad teada keskendumisest kogu sotsiaalmajanduse arendamisele, on eri meetmed kohandatud küll sotsiaalsetele ettevõtetele, kuid mitte kõigile sotsiaalmajanduse ettevõtetele; valitseb oht, et selle tulemusena esitatakse sotsiaalmajanduse mõiste kitsas käsitlus, mis piirdub vaid ühiskondlike tegevustega.

2.2.4. Eelkõige jäetakse kehtivates õigusaktides ning hiljutistes ettepanekutes mainimata üks oluline punkt: ELi õigus tervikuna rajaneb majanduses osalejate lihtsustatud liigitamisel kahte kategooriasse.

2.2.5. See kahte kategooriasse liigitamine saab alguse juba Rooma lepingust ja praegu on see sätestatud ELi toimimise lepingu artiklis 54, mis käsitleb asutamisevabadust. Selles on sõnastatud, et ELi õiguses tunnustatakse kaht liiki üksuseid: ühelt poolt mittetulundusühingud, kelle alla kuuluvad ainult need organisatsioonid, kelle majandustegevuse eesmärk ei ole kasu saada, ning teiselt poolt ettevõtted, kelle hulgas on peamiselt äri- ja tsiviilõiguse alusel tegutsevad ühingud, kelle hulka kuuluvad ka ühistud.

2.2.6. Olenemata sellest, kas tegemist on ühistute, vastastikuste ühingute, sotsiaalsete ettevõtete või liitudega, loetakse kapitalistlikku laadi kasumit taotlevaks ettevõtteks kõik ettevõtted, kelle tegevus on majanduslikult elujõuline ja kellel võib tekkida ülejääk. Aga sotsiaalmajanduse ettevõtted ei tegutses eesmärgiga maksimeerida tulu kapitalitootlust, vaid neil on sotsiaalne eesmärk.

2.2.7. Sotsiaalmajanduse ettevõtete eripära ebapiisav arvesse võtmine kandub üle ka konkurentsiõigusesse, võrdsustades sotsiaal- majanduse ettevõtted teiste ettevõtetega, kelle hulka kuuluvad turul majandustegevusega tegelevad üksused, sõltumata nende õiguslik-ust seisundist ja rahastamisviisist. Õiguslik huvipuudus sotsiaalmajanduse ettevõtete eesmärkide aga ka nende ees seisvate spetsiifiliste majanduslike ja rahastamisega seotud probleemide vastu, mida mõnikord võimendavad kohtulahendite ja õiguskirjanduse tõlgendused, mis juhinduvad sageli arusaamast, et turu normiks on kasumit taotlev ettevõtte, kelle eesmärk on saada maksimaalset kasumit või tulu investeeritud kapitalilt.

2.2.8. Kasumit taotleva kapitalistliku ettevõtte mudel on kinnistunud kogu ELi õiguses. Vaatamata üldise huviga seotud kasule, mida selliste struktuuride olemasolu ELi liikmesriikide territooriumil pakub, välja arvatud võimalik üldist majandushuvi pakkuva teenusena määramine, ei eristata sotsiaalmajanduse ettevõtteid teistest ettevõtlusvormidest ei ühendusi käsitlevas õiguses, äriühingu-, riigihanke- ega maksuõiguses.

2.2.9. Tõeline poliitiline tunnustus ei ole seega võimalik ELi toimimise lepingus sätestatud õigusliku tunnustamiseta. Selleks tuleks kindlasti kõrvaldada algne põhjanev ebaselgus.

2.2.10. ELi õigus sätestab neutraalsuse põhimõtte seoses omandi õigusliku režiimiga liikmesriikides.

See tähendab, et ettevõtete omandivorm ei kuulu ELi pädevusse, aga ka seda, et ELi eeskirjad ei peaks omandirežiime ette kirjutama.

2.2.11. Samuti ei sekku ELi õigus otsusesse kasutada ettevõtte puhul kas kasumit taotlevat kapitalistlikku tüüpi struktuuri, kus võim sõltub omatavate aktsiate või osakute arvust, või sotsiaalmajandusega seotud struktuuri, kus võimu jaotus põhineb inimestel ja mitte kapitalil ning mille puhul ülejäägi jaotamine on rangelt piiratud või ei toimu seda üldse, juhul kui ülejääk investeeritakse täielikult tagasi sotsiaalsesse eesmärki.

2.2.12. Kui aga neutraalsuse tagajärjel jäävad terved majandussektorid tunnustusetu ning teatav ettevõtteliik seatakse õigusloomes mudeliks või võrdlusaluseks, rakendatakse seda põhimõtet vääralt.

2.2.13. Komitee omaalgatuslikus arvamuses ettevõtlusvormide mitmekesisuse kohta osutati juba 2009. aastal vajadusele tunnustada ELis majanduslikku mitmekesisust.

2.2.14. Vaja on läbi vaadata kogu ELi õiguskord, et võtta paremini arvesse selliste ettevõtete konkreetset rolli ja tegevuse korraldust, kes tegutsevad üldistes huvides ja kelle tegevusest saadud tulu jaotamine on ranges kooskõlas sotsiaalsete eesmärkide taotlemisega.

2.2.15. Üks edasiliikumise viis oleks seega tunnustada kasumit taotlevate ja mittetaotlevate ettevõtete kõrval kolmandat majandusosaliste kategooriat – sotsiaalmajanduse ettevõtted –, kes piiravad kasumlikkust vabatahtlikult, et seada esmatahtsaks teistsugused eesmärgid.

### 3. Konkreetsed märkused

#### 3.1. Piiratud kasumlikkus on kõigi sotsiaalmajanduse ettevõtete ühine tunnus

3.1.1. Piiratud kasumlikkuse mõiste kasutuselevõtt võimaldaks arvesse võtta olulist erinevust sotsiaalmajanduse ettevõtete ja kapitalistlikku tüüpi ettevõtete vahel. Piiratud kasumlikkusega ettevõtte jaoks on kasumlikkus vahend, mitte tegevuse eesmärk.

3.1.2. Esiteks tunnustatakse, et tegevus peab olema majanduslikult elujõuline, st tasakaal ei sõltu toetustest ega annetustest.

3.1.3. Teiseks, juhul kui tegevus võimaldab ülejäägi tekkimist, tuleb see vastavalt struktuurile arvata reservi või eraldada tegevuseks, et tagada investeringute abil ettevõtte tegevuse jätkuvus ja areng. Näiteks võivad ühistud jaotada osa ülejäägist oma liikmetele dividendide või intresside näol, kuid dividendideks võib jaotada vaid piiratud osa ülejäägist ning see sõltub teoreetiliselt liikmete tehtud tehingutest, mitte nende osakapitali suuruselt.

3.1.4. Kolmandaks ei tohi kasumlikkus olla ainus tegevuse eesmärk. Sotsiaalmajanduse ettevõtete tegevusel on muud eesmärgid kui investeeritud kapitali kasumlikkus või maksimaalse kasumi teenimine. Eesmärk võib olla kas oma liikmete huvide teenimine või üldiste huvide teenimine, hõlmates seejuures sageli ka teisi sotsiaalse, territoriaalse või keskkonnaalase ühtekuuluvuse eesmäärke.

3.1.5. Ettevõtte eesmärkidega lahutamatu seotud tegevus- ja juhtimisalased piirangud pannakse paika põhikirjas. Siiski tuleb ELi õiguses sätestada ka nende osalejate olemasolu, kes valivad selle ettevõtlusvormi, ning neil peab olema võimalik siseturul areneda.

#### 3.1.6. Piiratud kasumlikkuse määratluse kasutamine võimaldab

a) vältida sotsiaalmajanduse piirdumist sotsiaalsete ettevõtetega, s.o nendega, kes tegelevad valitud sotsiaalse tegevusega, samas kui sotsiaalmajanduse ettevõtted keskenduvad sektorist olenemata nii majanduslikele, sotsiaalsetele kui ka territoriaalsetele vajadustele. Tekkinud ülejäägist saavad eelkõige kasu ühistute või vastastikuste ühingute liikmed ja teenuseid osutavate liitude kohalikud kasutajad. See ei lähe kunagi riskifondidesse või maailma teises otsas asuvatele investoritele;

b) tagada ettevõtlusvormide riiklike erijoonete austamine, järgides subsidiaarsuse põhimõtet.

#### 3.2. Valdkonnaülene rakendamine

Piiratud kasumlikkuse mõiste on mõeldud rakendamiseks erinevates ELi poliitikavaldkondades.

#### 3.2.1. Asutamisvabadus

3.2.1.1. Asutamisvabadusega seoses võimaldaks lihtne redaktsiooniline muudatus piiratud kasumiga ettevõtete olemasolu ametlikult tunnustada.

3.2.1.2. ELi toimimise lepingu artikkel 54 ja asutamisvabadus võiksid seega hõlmata tsiviil- või kaubandusõiguslikke äriühinguid, sealhulgas ühistuid ja muid avalik-õiguslikke või eraõiguslikke juriidilisi isikuid, olgu need siis kasumit taotlevad või piiratud kasumlikkusega.

3.2.1.3. Mõne sotsiaalmajanduse ettevõtte jaoks kujutab asutamisvabadus endast tõelist probleemi. Kuna õiguslikud vormid on liikmesriigiti väga erinevad, sunnib selle vabaduse kasutamine ettevõtteid enamasti võtma asukohariigis vastu põhikirja, mis ei vasta päritoluliikmesriigis sätestatud tegevuseeskirjadele. Tegelikult puudub sotsiaalmajanduse ettevõtetel Euroopa äriühingu vaste. Sotsiaalmajanduse ettevõtete minimaalne tunnustamine oleks võimalik näiteks ELi toimimise lepingu artiklit 54 tõlgendava teatise abil, millega samal ajal võetakse ELi õiguses paremini arvesse nende eripära, aga algatada võiks ka arutelusid asutamisprobleemile lahenduste leidmiseks, muu hulgas tugevdatud koostöö abil.

3.2.1.4. Tegemist oleks esimese sammuga ulatuslikumas protsessis, et suurendada teadlikkust sotsiaalmajandusest ja toetada selle edendamist Euroopa tasandil. Sellesse protsessi peavad olema kaasatud nii EL kui ka liikmesriigid, keda tuleb ergutada looma sotsiaalmajanduse riiklikke raamistikke, mis lubaksid piiratud kasumlikkusega ettevõtete paindlikke struktuure.

### 3.2.2. Konkurentsioigus

3.2.2.1. Piiratud kasumlikkuse mõistet tuleks kohaldada ka konkurentsioiguses, ilma et see piiraks Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 106 lõike 2 alusel üldist majandushuvi pakkuvate teenuste suhtes kohaldatavaid eeskirju ning seda täiendavaid või tõlgendavaid sätteid.

3.2.2.2. Isegi kui konkurentsieskirjade kohaldamisala kindlaksmääramisel ei lähtuta muust kriteeriumist kui majandustegevuses osalemine turul, võib eeskirjade kohaldamise etapis teha kohandusi, et võtta arvesse teatavaid sotsiaalmajanduse ettevõtete erijooni.

3.2.2.3. Seetõttu on Euroopa Liidu Kohus riigiabi valdkonnas tunnistanud erandlikku olukorda, milles ühistud end võrreldes kasumit taotlevate äriühingutega leiavad, arvestades takistusi, mis piiravad nende juurdepääsu rahastamisele. Ühes kohtuotsuses leiti, et ühistute jaoks soodsat maksumeedet ei saa käsitada nende kasuks valikulise eelise loomisena, kuna ühistute ja äriühingute olukorrad ei ole võrreldavad.

Kohus põhjendab oma hinnangut ühistute eriomadustega kontrollimise seisukohalt, asjaoluga, et neil ei ole üksnes äriühingute suhe oma liikmetega ning eelkõige sellega, et neil on piiratud juurdepääs kapitaliturgudele ning märkimisväärne vajadus tugineda arengus omavahenditele ja laenudele.

3.2.2.4. Euroopa Komisjon võttis Euroopa Liidu Kohtu ühistuid käsitleva seisukoha teadmiseks oma riigiabi mõistet käsitlevas teatises. Komisjon märgib selles, et ühistute soodsamat maksukorda ei tule käsitleda riigiabina.

### 3.2.3. Teenuste osutamise vabadus ja avalikud hanked

3.2.3.1. Komisjon on märkinud, et sotsiaalmajanduse ettevõtete juurdepääs avalikele hangetele vajab tähelepanu, toonitades raskusi, mida mõned neist pakkumiskutsetel osalemisel kogevad.

3.2.3.2. Reserveeritud hankelepingute kasutamine on juba ette välistatud. Kuid on üldine erand majandustegevuses osalejatele, kelle peamine eesmärk on puuetega või ebasoodsas olukorras olevate inimeste sotsiaalne ja kutsealane integreerimine. Ka direktiiv 2014/24 annab liikmesriikidele võimaluse reserveerida tervishoiu-, sotsiaal- ja kultuuriteenuste hankelepingud piiratud kasumlikkusega ettevõtetele, kes vastavad teatavatele muudele toimimiskriteeriumidele.

3.2.3.3. Tuleb siiski märkida, et pakkumuse esitamine olukorras, kus on loodud konkurents liberaalsest ja erasektoripõhisest mudelist lähtuvate ettevõtete vahel, paneb piiratud kasumiga ettevõtted sageli ebamugavasse konkurentsiolekorda. Ka siin võib nende puhutine väiksus või keerulisem juurdepääs investeringute rahastamisele osutada konkurentsivõimet pärssivaks teguriks, olenemata kavandatavast tegevusliigist. Seepärast tuleks hankelepingute osadeks jaotamisel ja lepingu sõlmimisel majanduslikult kõige soodsama pakkumise kriteeriumiks seadmisel sellist olukorra erinevust arvesse võtta.

### 3.2.4. Maksustamine

3.2.4.1. Maksustamise küsimuses tunnistas komisjon veel 2013. aastal, et soodne maksuraamistik on tasu sotsiaalsete ettevõtete sotsiaalse mõju eest. Tuleks algatada arutelud sellise soodustava maksuraamistiku üle, mis kompenseeriks paremini kõigi ettevõtete sotsiaalset mõju sotsiaalse, keskkondliku ja territoriaalse ühtekuuluvuse valdkonnas.

Brüssel, 19. juuni 2019

*Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee*  
*president*  
Luca JAHIER

---