

Avizul Comitetului Economic și Social European pe tema „Consolidarea întreprinderilor sociale fără scop lucrativ ca pilon fundamental al unei Europe sociale”

(aviz exploratoriu)

(2020/C 429/18)

Raportor: **Krzysztof BALON**

Sesizare	Președinția germană a Consiliului, 18.2.2020
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	4.9.2020
Data adoptării în sesiunea plenară	18.9.2020
Sesiunea plenară nr.	554
Rezultatul votului	211/3/5
(voturi pentru/voturi împotriva/abțineri)	

1. Concluzii și recomandări

1.1. Având în vedere rolul întreprinderilor sociale fără scop lucrativ în realizarea dimensiunii sociale a Uniunii Europene (UE) și în punerea în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale, inclusiv și mai ales în situații de criză, Comitetul Economic și Social European (CESE) pledează pentru consolidarea și sprijinirea specifică îndeosebi a acelor întreprinderi sociale și a altor organizații din economia socială care reinvestesc în întregime orice profit obținut în beneficiul binelui comun, respectiv în scopuri statutare de interes general. În plus, ar trebui să se consolideze vizibilitatea acestora în întreaga Europă.

1.2. Sistemele juridice ale multor state membre cuprind deja dispoziții care reglementează statutul entităților nonprofit, care poate fi aplicat și întreprinderilor sociale. CESE încurajează, așadar, toate celelalte state membre să prevadă dispoziții corespunzătoare în legislațiile lor naționale.

1.3. Mai mult decât atât, la TFUE ar trebui anexat un protocol privind diversele forme de întreprinderi, după modelul Protocolului nr. 26 privind serviciile de interes general, care să includă o definiție distinctă a întreprinderilor sociale fără scop lucrativ. De asemenea, CESE solicită statelor membre să ia în considerare această modificare la revizuirea tratatului în viitor.

1.4. Întreprinderile sociale fără scop lucrativ și organizațiile similare de interes general ar trebui consolidate prin introducerea în legislația în materie de achiziții publice a unui statut prioritar al acestora față de furnizorii de stat sau față de operatorii comerciali pentru furnizarea de servicii sociale de interes general. Licitările publice ar trebui să ia în considerare, în principal, domeniile specifice de activitate ale întreprinderilor sociale fără scop lucrativ în furnizarea de servicii sociale, cum ar fi în domeniul îngrijirii și al asistenței medicale.

1.5. În plus, CESE se pronunță în favoarea unui posibil sprijin acordat exclusiv organizațiilor fără scop lucrativ, fără a aduce atingere normelor UE în materie de ajutor de stat.

1.6. Ar trebui să se realizeze o creștere substanțială a pragului actual prevăzut în Regulamentul privind ajutoarele de *minimis* pentru serviciile de interes economic general (SIEG), de la 500 000 EUR pentru o perioadă de trei ani fiscali la aproximativ 800 000 EUR pe an fiscal.

1.7. CESE consideră că ar trebui să se introducă o exceptare generalizată în ceea ce privește utilizarea fondurilor europene cu cofinanțare națională. În acest sens, la fel ca în cazul programelor gestionate exclusiv de UE, cofinanțarea națională nu ar trebui să fie considerată ajutor de stat.

1.8. Sprijinirea organizațiilor din economia socială care nu urmăresc interese economice ar trebui să facă, de asemenea, obiectul tabloului de bord social în contextul procesului semestrului european.

1.9. Întreprinderile fără scop lucrativ din economia socială nu reprezintă doar un model competitiv și durabil de întreprindere, ci creează și mențin totodată locuri de muncă de calitate, promovează egalitatea de șanse, inclusiv pentru persoanele cu handicap și alte grupuri dezavantajate din punct de vedere social, asigură un nivel ridicat de bunăstare socială și de echitate și promovează tranziția ecologică și digitală. Economia socială se constituie astfel ca aliat strategic în procesul de consolidare a dimensiunii sociale a Europei. Prin urmare, activitățile economiei sociale ar trebui să beneficieze de o finanțare distinctă din fondurile europene și să devină un obiectiv de promovare separat și specific în cadrul FSE+.

1.10. CESE își afirmă disponibilitatea de a-și asuma un rol de stimulare și coordonare în cadrul discuțiilor pe marginea rolului jucat de întreprinderile sociale fără scop lucrativ la punerea în aplicare a fondurilor de reconstrucție după criza provocată de pandemia de COVID-19 și în cadrul Planului de acțiune pentru economia socială 2021, precum și în ceea ce privește revizuirea cadrului de reglementare și a condițiilor-cadru de politică financiară, care se impune în acest sens.

2. Introducere

2.1. În cursul pregătirilor Președinției germane a Consiliului din a doua jumătate a anului 2020, Guvernul Republicii Federale Germania a solicitat CESE, la data de 18 februarie 2020, să emită un aviz intitulat „Consolidarea întreprinderilor sociale fără scop lucrativ ca pilon fundamental al unei Europe sociale”. Guvernul german a subliniat importanța bunăstării generale ca o valoare europeană fundamentală cu caracter coeziv, inclusiv în domeniul activităților economice, precum și capacitatea mare de inovație a întreprinderilor din economia socială care servesc interesului general și a căror activitate se concentrează pe furnizarea de servicii sociale.

2.2. Economia socială este reprezentată de o multitudine de întreprinderi și organizații, inclusiv cooperative, societăți mutuale, asociații, fundații și întreprinderi sociale, pe lângă alte forme juridice specifice fiecărui stat membru, care împărtășesc valori și principii comune⁽¹⁾. Economia socială din Europa s-a dovedit a fi deosebit de importantă, având relevanță sistemică chiar și în perioadele de criză economică și socială. Aceasta contribuie la crearea, consolidarea și asigurarea coeziunii sociale în mod durabil. În special modelul furnizării de servicii sociale de interes general, având ca prioritate absolută atingerea obiectivelor sociale, s-a dovedit a fi extrem de flexibil, apropiat de cetățeni, inovator, durabil, legitim din punct de vedere democratic și eficient. Întreprinderile sociale fără scop lucrativ au totodată o contribuție hotărâtoare la crearea de șanse egale pentru toți, indiferent de vârstă, gen și origine. Ele răspund acelor nevoi sociale ale societății care nu sunt deja acoperite de serviciile sociale publice. CESE a subliniat deja într-un aviz anterior faptul că activitatea întreprinderilor din economia socială ar trebui să servească interesului general și nu ar trebui să urmărească maximizarea profitului. Economia socială creează astfel locuri de muncă de calitate în întreprinderile responsabile din punct de vedere social⁽²⁾, în domenii precum asistența medicală, îngrijirea vârstnicilor, îngrijirea copiilor și alte forme de îngrijire.

2.3. Având în vedere diversitatea economiei sociale din Europa, nu există o definiție obligatorie din punct de vedere juridic la nivelul UE a „întreprinderii sociale”. CESE definește întreprinderile sociale în baza unor caracteristici specifice, ca fiind întreprinderi care:

- urmăresc în principal obiective sociale și nu de realizare a unor profituri, cu beneficii sociale în favoarea societății în general sau a membrilor întreprinderii;
- nu sunt orientate preponderent către obținerea de profit, excedentele fiind în primul rând reinvestite, și nu distribuite acționarilor sau proprietarilor privați;
- sunt organizate sub forme juridice sau modele de afaceri diferite: de exemplu, cooperative, societăți mutuale, asociații de voluntari, fundații, întreprinderi cu scop lucrativ sau nelucrativ, combinând deseori diferite forme juridice și adaptându-le în funcție de necesități;
- sunt operatori economici care produc bunuri și servicii (în multe cazuri de interes general), deseori cu o componentă predominantă de inovare socială;
- funcționează ca entități independente, bazându-se pe participare și codecizie (a angajaților, utilizatorilor, membrilor), precum și pe guvernare și democrație (fie reprezentativă, fie deschisă);
- deseori provin din sau sunt asociate cu organizații aparținând societății civile⁽³⁾.

⁽¹⁾ JO C 282, 20.8.2019, p. 1

⁽²⁾ JO C 240, 16.7.2019, p. 20

⁽³⁾ JO C 24, 28.1.2012, p. 1

2.4. De asemenea, nu există o definiție obligatorie din punct de vedere juridic la nivelul UE pentru conceptul de „nonprofit”. Mai mult decât atât, așa cum a afirmat CESE într-un aviz anterior, legislația UE nu ține seama de trăsăturile intrinseci ale economiei sociale, nici măcar de poziționarea diferită în raport cu profitul. Articolul 54 din TFUE a fost interpretat până în prezent ca stabilind o opoziție între entitățile care nu urmăresc interese economice (fără scop lucrativ) și societățile care desfășoară activități economice în schimbul unei remunerații. Prin urmare, această a doua categorie include toate societățile care realizează profit, fără a le diferenția și fără a lua în considerare forma lor juridică, indiferent dacă acestea distribuie respectivele profituri sau nu⁽⁴⁾. În multe state membre există însă dispoziții care reglementează statutul entităților nonprofit, care s-ar putea aplica și întreprinderilor sociale. Ca atare, trebuie făcută diferența între trei tipuri de actori activi pe plan economic: întreprinderi cu scop pur lucrativ, întreprinderi cu capitalizare limitată orientate spre profit, astfel cum au fost discutate în Avizul CESE INT/871⁽⁵⁾, și întreprinderi sociale fără scop lucrativ. Acestea din urmă reprezintă categoria la care se referă acest aviz.

2.5. Având în vedere aceste reglementări naționale, întreprinderile sociale care prezintă caracteristicile menționate la punctul 2.4 și care sunt obligate, în plus, conform legislației naționale, să își reinvestească în întregime orice profit obținut în beneficiul binelui comun, respectiv în scopuri statutare de interes general, pot fi considerate drept întreprinderi sociale fără scop lucrativ.

2.6. CESE a criticat deja într-un aviz anterior faptul că jurisprudența Curții de Justiție a UE (CJUE) și practica decizională a Comisiei Europene (CE) nu manifestă destul interes pentru întreprinderile care sunt denumite „fără scop lucrativ” în legislația națională în vigoare sau care, indiferent de această calificare, îndeplinesc criteriile menționate mai sus. De aceea, CESE consideră că la TFUE ar trebui anexat un protocol privind diversele forme de întreprinderi, după modelul Protocolului nr. 26 privind serviciile de interes general, care să includă o definiție distinctă a întreprinderilor sociale fără scop lucrativ, și solicite statelor membre să înscrie această revizuire pe agenda viitoarelor reforme⁽⁶⁾.

3. Întreprinderile sociale fără scop lucrativ ca furnizori de servicii sociale și de sănătate de interes general în cadrul procesului de punere în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale

3.1. CESE a subliniat deja într-un aviz anterior faptul că PEDS nu poate fi implementat în mod eficient fără contribuția întreprinderilor din economia socială și că acestea se concentrează în mod natural pe îndeplinirea obiectivelor din cadrul pilonului, precum promovarea unor locuri de muncă sigure și adaptabile, dialogul social și participarea lucrătorilor, un mediu de lucru sigur, sănătos și adaptat, sau oferirea de răspunsuri inovatoare anumitor nevoi sociale de bază⁽⁷⁾. Ar trebui să se consolideze vizibilitatea acestor organizații fără scop lucrativ la nivelul întregii Europe. Trebuie să se promoveze inovațiile și să se faciliteze accesul la sprijinul financiar acordat de UE, astfel încât aceste organizații să își poată desfășura activitățile curente și să poată funcționa și în situații de criză. Ar trebui să existe un schimb de bune practici între statele membre.

3.2. În funcție de modelul social specific din fiecare stat membru al UE, statul național are responsabilitatea de a se asigura că cetățenii beneficiază de servicii sociale și de sănătate de interes general pe întreg teritoriul statului, care să fie eficiente, de înaltă calitate și accesibile la scară largă la prețuri abordabile. CESE a precizat deja că serviciile de interes general constituie componentele esențiale ale unei structuri menite să asigure justiția socială și că persoanele au un drept de acces la servicii esențiale de bună calitate, inclusiv la servicii sociale și de sănătate, așa cum sunt definite în cadrul Pilonului european al drepturilor sociale⁽⁸⁾.

3.3. În unele țări, aceste servicii sunt furnizate de inițiative, instituții și servicii nonprofit, prioritar față de serviciile publice, în condițiile în care statul asigură cadrul de reglementare pentru prestarea serviciilor, beneficiarii selectează furnizorii de servicii, iar furnizorii de servicii sociale le finanțează. Furnizarea serviciilor trebuie să se orienteze în funcție de interesele beneficiarilor și să garanteze participarea lor. Această formă de furnizare de servicii de către întreprinderile sociale fără scop lucrativ, atât orientată spre beneficiar, cât și competitivă, ar putea servi drept o bază de discuție cu privire la un model european, care ar putea fi consolidat în raport cu procedura de achiziție publică în care beneficiarii sunt privați de dreptul la liberă alegere.

3.4. CESE se pronunță în favoarea unui posibil sprijin adresat în mod special sau exclusiv organizațiilor fără scop lucrativ, fără a exista riscul de a aduce atingere normelor UE în materie de ajutor de stat. Acest lucru este cu atât mai important în situații de criză, având în vedere faptul că organizațiile fără scop lucrativ nu dispun de rezerve. Serviciile sociale și de sănătate sunt însă indispensabile tocmai în situații de criză, fiind totodată necesar să se asigure servicii de calitate înaltă.

⁽⁴⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽⁵⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽⁶⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽⁷⁾ A se vedea nota de subsol 1.

⁽⁸⁾ JO C 282, 20.8.2019, p. 7

3.5. În acest sens și, în general, pentru consolidarea economiei sociale nonprofit, în vederea furnizării de servicii sociale și de sănătate de interes general, sunt necesare modificări fundamentale ale cadrului juridic european, în special prin:

3.5.1. introducerea unui statut prioritar al furnizorilor fără scop lucrativ față de furnizorii de stat sau din sectorul comercial în legislația în materie de achiziții publice;

3.5.2. creșterea substanțială a pragului actual prevăzut în Regulamentul privind ajutoarele *de minimis* pentru SIEG, de la 500 000 EUR pentru o perioadă de trei ani fiscali la aproximativ 800 000 EUR pe an fiscal; o asemenea creștere ar contribui la facilitarea punerii în aplicare și, astfel, la o creștere corespunzătoare a eficacității Regulamentului privind ajutoarele *de minimis* pentru SIEG, riscul unei denaturări transfrontaliere reale a concurenței rămânând în același timp redus;

3.5.3. excepții generalizate pentru utilizarea de fonduri europene cu cofinanțare națională; la fel ca în cazul programelor gestionate exclusiv de UE, cofinanțarea națională nu ar trebui să constituie ajutor de stat. În anumite cazuri, autoritățile statelor membre ar trebui să poată decide în mod obligatoriu din punct de vedere juridic și în baza principiului încrederii legitime față de beneficiarul finanțării acordate de stat că nu este vorba în fapt de un ajutor de stat. Controlul caracterului abuziv ar trebui să revină Comisiei, respectiv CJUE.

4. Cadrul fiscal al activităților realizate de întreprinderi sociale fără scop lucrativ

4.1. CESE a solicitat Comisiei Europene în repetate rânduri să stabilească un ecosistem financiar favorabil și sustenabil pentru economia socială, în colaborare cu statele membre⁽⁹⁾. Îmbunătățirea cadrului financiar pentru activitățile întreprinderilor sociale fără scop lucrativ se poate realiza, printre altele, prin introducerea de rate de cofinanțare suficiente, prin simplificări administrative, spre exemplu utilizarea de indicatori în funcție de necesități, și prin aplicarea și recunoașterea de tarife forfetare.

4.2. Finanțarea din fonduri europene, inclusiv din Fondul social european Plus (FSE+), are o importanță deosebită pentru întreprinderile sociale fără scop lucrativ care oferă servicii sociale și de sănătate.

4.2.1. În avizul său pe marginea propunerii de regulament privind FSE+⁽¹⁰⁾, CESE a solicitat deja ca sprijinul pentru activitățile din economia socială să devină un obiectiv separat, specific al FSE+, având în vedere rolul tot mai important pe care îl are economia socială în dimensiunea socială a UE⁽¹¹⁾.

4.2.2. CESE a semnalat insuficiența resurselor financiare cu care se confruntă întreprinderile sociale fără scop lucrativ și, în acest context, a solicitat ca, în sistemul de resurse proprii pentru activitățile finanțate din FSE+, contribuțiile în natură și cele financiare să fie tratate în mod egal⁽¹²⁾.

4.2.3. Printre întreprinderile sociale fără scop lucrativ se numără, de asemenea, organizații mai mici, active la nivel local, care s-au format din grupuri de întrajutorare. CESE s-a pronunțat deja în favoarea alocării unei proporții adecvate a resurselor disponibile în cadrul FSE+ pentru proiecte conduse de astfel de organizații⁽¹³⁾. De asemenea, ar trebui să fie posibilă acordarea de sprijin specific activităților de voluntariat realizate în vederea furnizării de servicii sociale și de sănătate.

5. Planul de acțiune pentru economia socială: întreprinderile sociale fără scop lucrativ ca actori importanți ai planului de reconstrucție după criza provocată de pandemia de COVID-19

5.1. Criza provocată de pandemia de COVID-19 demonstrează că măsurile naționale pot fi eficiente doar în contextul unei abordări coordonate. Astfel cum a fost sugerat de către CESE în documentul său de poziție ECO/515 privind Regulamentul privind Inițiativa pentru investiții în răspunsul la coronavirus, pe lângă sistemele publice de asistență medicală și IMM-uri, ar trebui să se țină seama și să se acorde un sprijin susținut întreprinderilor sociale fără scop lucrativ și organizațiilor societății civile. Întreprinderile sociale fără scop lucrativ și organizațiile societății civile dispun de foarte puține rezerve la care să poată apela în situații de criză. Acestea sunt, însă, esențiale pentru asigurarea continuității unor sisteme (de sănătate) funcționale tocmai în timpul unei crize. Astfel, CESE solicită ca aceste roluri și organizații să beneficieze de mai mult sprijin nu numai pentru abordarea actualei crize urgente, ci și pentru punerea în aplicare a Pilonului european al drepturilor sociale, a politicii sociale și de sănătate comune, a Fondului social european (FSE) și a tabloului de bord social în cursul procesului semestrului european⁽¹⁴⁾.

5.2. CESE sprijină poziția Comisiei Europene formulată de comisarul pentru ocuparea forței de muncă și drepturi sociale, Nicolas Schmit, în scrisoarea adresată guvernelor statelor membre la 24 aprilie 2020⁽¹⁵⁾, potrivit căreia economia socială ar trebui sprijinită în aceste vremuri de criză. Potrivit Comisiei, organizațiile din economia socială contribuie deja în diverse moduri la atenuarea efectelor actualei crize: în colaborare cu autoritățile de stat și în completarea măsurilor luate de

⁽⁹⁾ JO C 13, 15.1.2016, p. 152; JO C 62, 15.2.2019, p. 165

⁽¹⁰⁾ COM(2018) 382 final.

⁽¹¹⁾ JO C 62, 15.2.2019, p. 165

⁽¹²⁾ A se vedea nota de subsol 11.

⁽¹³⁾ A se vedea nota de subsol 11.

⁽¹⁴⁾ Documentul de poziție al CESE ECO/515, punctul 1.11.

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

autorități, acestea pun la dispoziție o gamă largă de servicii sociale, îndeosebi pentru membrii cei mai vulnerabili ai societății. De asemenea, acestea sunt angajatori importanți pentru grupurile vulnerabile și joacă un rol crucial în integrarea lor pe piața muncii și în formarea de competențe.

5.3. Organizațiile fără scop lucrativ din economia socială, precum și alte organizații nonprofit, ar trebui să se organizeze mai bine în rețele pentru desfășurarea de activități de comunicare, politice și operaționale. UE și statele membre ar trebui să le acorde sprijin în acest sens, prin promovarea pe termen lung a colaborării transfrontaliere periodice și printr-o mai bună interconectare a protecției civile, a serviciilor de urgență, precum și a serviciilor sociale și de sănătate. Regresul manifestat prin închiderea frontierelor și conceptele pur naționale din timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19 sunt contraproductive și nu corespund obiectivelor și valorilor UE.

5.4. Organizațiile din economia socială și îndeosebi întreprinderile sociale fără scop lucrativ din Europa contribuie în special la asigurarea de asistență pentru migranți, dat fiind caracterul lor inclusiv și obiectivul urmărit, acela de sprijinire a celor mai defavorizate persoane. Astfel cum CESE a solicitat în avizul său INT/785, întreprinderile din economia socială ar trebui să beneficieze de o recunoaștere sporită în acest context ⁽¹⁶⁾.

5.5. CESE face trimitere la avizul său privind dimensiunea externă a economiei sociale ⁽¹⁷⁾ și reiterează ideea potrivit căreia Comisia nu a ținut cont de economia socială în propunerea sa pentru un nou consens privind politica de dezvoltare. Economia socială nonprofit, în special, are un potențial deosebit de a găsi soluții durabile la problemele sociale și ecologice, într-o abordare de jos în sus, pornind de la întraajutorare și o societate civilă organizată. O economie socială nonprofit puternică în Europa poate servi ca un exemplu de bune practici datorită experienței dobândite. Orientarea spre activități de interes general, manifestată sub forma reinvestirii în întregime a profiturilor în scopurile sociale declarate ale întreprinderii, poate împiedica privatizarea fondurilor publice și maximizarea excesivă a profiturilor chiar și în afara Europei, atât timp cât există mecanisme corespunzătoare și legitime de control public.

5.6. Este nevoie de un larg consens social între angajatori, lucrători și alte organizații ale societății civile cu privire la rolul întreprinderilor sociale fără scop lucrativ și al organizațiilor societății civile care le susțin, în vederea punerii în aplicare a fondurilor de redresare după criza provocată de pandemia de COVID-19 și în contextul Planului de acțiune pentru economia socială 2021, precum și al revizuirii cadrului de reglementare și a condițiilor de politică financiară, care se dovedește a fi necesară în acest context. CESE își afirmă disponibilitatea de a-și asuma un rol de stimulare și coordonare în acest sens.

Bruxelles, 18 septembrie 2020.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER

⁽¹⁶⁾ JO C 283, 10.8.2018, p. 1

⁽¹⁷⁾ JO C 345, 13.10.2017, p. 58