I

(Resolucije, priporočila in mnenja)

MNENJA

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

544. PLENARNO ZASEDANJE EESO, 19.6.2019–20.6.2019

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Za prilagojen evropski pravni okvir za podjetja socialne ekonomije

(mnenje na lastno pobudo)

(2019/C 282/01)

Poročevalec: **Alain COHEUR**

Sklep plenarne skupščine	12.7.2018
Pravna podlaga	člen 32(2) poslovnika mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	28.5.2019
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	19.6.2019
Plenarno zasedanje št.	544
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	159/0/1

1. Sklepi in priporočila

1.1 V času, ko evropsko povezovanje išče nov zagon, je spodbujanje različnih oblik podjetij dejavnik pri ustvarjanju delovnih mest, inovacij, socialne kohezije ter konkurenčnosti v Evropi. Zakonodaja EU temelji na poenostavljenem konceptu obstoječih oblik podjetij na enotnem trgu, zato podjetja socialne ekonomije ni mogoče uvrstiti niti med pridobitne kapitalske družbe niti med neprofitne organizacije (s človekoljubnim namenom).

1.2 Podjetja in organizacije socialne ekonomije se upravljajo v skladu s skupnimi značilnostmi, vrednotami in načeli, kot so načelo, da imajo posamezniki in socialni cilji prednost pred kapitalom, prostovoljno in odprto članstvo ter demokratično upravljanje. Njihov namen ni čim bolj povečati kratkoročne dobičke, temveč zagotoviti dolgoročno uspešno poslovanje. Dobiček se ponovno vloži v ustvarjanje ali ohranjanje delovnih mest ali razvoj dejavnosti za dosego socialnega cilja ali pa se ga kolektivno razdeli glede na osebni prispevek članov.

1.3 Pravo EU ne upošteva bistvenih značilnosti socialne ekonomije, zlasti njenega drugačnega odnosa do dobička. Člen 54 PDEU se razlaga tako, da se podjetja delijo na dve skupini: subjekte s človekoljubnim namenom (neprofitna podjetja) in podjetja, ki izvajajo gospodarsko dejavnost za plačilo. V drugo skupino se torej brez razlikovanja in ne glede na pravno obliko uvrščajo vsa podjetja, ki ustvarjajo dobiček, ne glede na to, ali ga razdelijo ali ne.

1.4 V sodni praksi Sodišča Evropske unije in praksi odločanja Evropske komisije ni zaznati zadostnega interesa za podjetja, ki so v nacionalni zakonodaji imenovana „nepridobitna“ali ki, ne glede na to opredelitev, temeljijo na merilih lastništva, upravljanja in uporabe dobička, v katerih se zelo razlikujejo od dobičkonosnih podjetij kapitalističnega značaja, zlasti pri pogojih za dostop do finančnih sredstev. Poleg tega bi morali imeti možnost, da se zaradi potrebne sprostitve potenciala vseh oblik podjetij in načela nevtralnosti v zvezi z različnimi oblikami organizacije podjetij v pravu EU prepreči razvoj enotnega poslovnega modela.

1.5 Zato EESO:

— predlaga, da se v zakonodajo EU vključi pravni okvir za ustreznejše priznavanje podjetij socialne ekonomije. Ta bi temeljil na novem pojmu omejenega dobička, s katerim bi opredelili vsa podjetja, ki sicer lahko ustvarijo dobiček, vendar ga ne želijo razdeliti med lastnike, temveč želijo delovati v prid solidarnosti in javnega interesa,

— poziva Komisijo, naj izvede študijo o konceptu omejenega dobička in o modelih podjetij, ki delujejo na ta način. Na podlagi te študije bi lahko bolje določili potrebe pravnih, finančnih in fiskalnih okvirov, primernih za ohranitev konkurenčnih sposobnosti teh podjetij, in po potrebi oblikovali dobro prakso,

— poziva Komisijo, naj si še naprej prizadeva za obveščanje zadrug o njihovi upravičenosti do državne pomoči in hkrati ustrezne določbe razširi na vsa podjetja socialne ekonomije,

— prav tako poziva Komisijo, naj oblikuje razlagalno sporočilo k členu 54 Pogodbe o delovanju Evropske unije in drugim členom Pogodbe, ki zadevajo konkurenčno pravo, da bi v pravu EU pojasnili koncept nepridobitnega delovanja,

— poleg tega meni, da bi bilo treba k Pogodbi o delovanju Evropske unije priložiti protokol o raznolikosti oblik podjetij po vzoru protokola št. 26 o storitvah splošnega gospodarskega pomena, in poziva države članice, naj to revizijo vključijo v program prihodnjih reform.

2. **Splošne ugotovitve**

2.1 *Politično priznanje socialne ekonomije*

2.1.1 Socialna ekonomija je realnost, ki se pojavlja v gospodarstvu in na ozemlju Evropske unije. Zajema 2,8 milijona podjetij in organizacij različnih oblik, kot so zadruge, vzajemne družbe, socialna podjetja, združenja ali fundacije, ki opravljajo gospodarsko dejavnost, ustvarijo 8 % BDP Unije in zaposlujejo 13,6 milijona delavcev, kar je 6 % zaposlenih v Evropi. Mikropodjetja, mala in srednja podjetja ter velike družbe socialne ekonomije so dejavna v vseh sektorjih. Glede na obseg in raznolikost dejavnosti je socialna ekonomija izjemno pomembna za trajnostno, inovativno, socialno vključujočo in ekološko gospodarsko rast v Evropi.

2.1.2 Socialna ekonomija še vedno ni politično priznana. Določen napredek je bil dosežen, kakor je razvidno iz luksemburške deklaracije o socialni ekonomiji v Evropi „Koraki k izgradnji boljšega ekosistema za podjetja v socialni ekonomiji“in sklepov Sveta za zaposlovanje, socialno politiko, zdravje in varstvo potrošnikov (EPSCO) o spodbujanju socialne ekonomije kot ključnega gonila gospodarskega in socialnega razvoja v Evropi, ki jih je 28 držav članic prvič sprejelo soglasno. Poleg tega je Evropska komisija leta 2018 obnovila mandat strokovne skupine EU za socialno podjetništvo (GECES), Evropski parlament pa je Komisijo pozval, naj zagotovi, da bodo značilnosti socialne ekonomije upoštevane pri oblikovanju evropske politike.

2.1.3 EESO je že večkrat opozoril, da je treba priznati socialno ekonomijo in v zakonodaji EU dejansko upoštevati različne oblike podjetij ter oblikovati poseben akcijski načrt za socialno ekonomijo.

2.1.4 Evropski steber socialnih pravic ne more biti učinkovit, če vanj niso vključena podjetja socialne ekonomije, zato je treba zagotoviti njihovo dejansko udeležbo v gospodarskem in socialnem razvoju EU. Podjetja socialne ekonomije so v času krize odpornejša od drugih in odigrajo vlogo socialnega blažilca, v običajnem obdobju pa ohranjajo in spodbujajo socialno kohezijo ter so vir socialnih inovacij. Poleg tega mnoga izmed njih tako s svojimi načeli delovanja kot s svojimi dejavnostmi ustrezajo ciljem stebra: njihov prvotni namen je uresničiti cilje, kot so spodbujanje varne in prilagodljive zaposlitve, socialni dialog in udeležba delavcev, varno, zdravo in ustrezno prilagojeno delovno okolje ter inovativni odzivi na nekatere osnovne socialne potrebe.

2.2 *Pomanjkanje pravnega priznavanja – dihotomno in poenostavljeno pojmovanje oblik podjetij*

2.2.1 Podjetja socialne ekonomije so v pravu EU priznana v zelo majhni meri. V preteklosti je bilo sprejetih nekaj pobud, ki so omogočile nastanek evropskih zadrug, vzajemnih družb, združenj in fundacij. Med njimi se je uspešno zaključila le pobuda v zvezi z osnutkom uredbe o statutu evropske zadruge.

2.2.2 Statutarni pristop po posameznih kategorijah se zdaj opušča, namesto njega pa se uporabljata dva nova pristopa:

— po eni strani spodbujanje koncepta socialnih podjetij na evropski ravni in izvajanje več finančnih instrumentov za izpolnitev njihovih finančnih potreb,

— na drugi strani pa nezavezujoča priporočila Komisije državam članicam, naj same spodbujajo podjetja socialne ekonomije, zlasti v primeru držav, ki še nimajo vzpostavljenih nacionalnih zakonodajnih okvirov.

2.2.3 Čeprav so Evropski parlament, Svet in Komisija napovedali, da si bodo prizadevali za razvoj celotne socialne ekonomije, so te različne oblike delovanja prilagojene socialnim podjetjem in ne zajemajo vseh podjetij socialne ekonomije. Poleg tega bi se zaradi teh ukrepov lahko ustvarilo preozko pojmovanje socialne ekonomije, ki bi bilo omejeno le na družbene dejavnosti.

2.2.4 Veljavna besedila in nedavni predlogi zakrivajo temeljni problem: celotna zakonodaja EU temelji na dihotomnem in torej poenostavljenem pojmovanju ekonomskih akterjev.

2.2.5 To dihotomijo, ki se je pojavila že v Rimski pogodbi, je sedaj mogoče najti v členu 54 PDEU, ki se nanaša na svobodo ustanavljanja. V skladu z njim sta v zakonodaji EU priznani dve vrsti subjektov: neprofitne organizacije, ki zajemajo le organizacije z ekonomsko nepridobitno dejavnostjo, ter podjetja, ki zajemajo zlasti družbe gospodarskega in civilnega prava, med katera so uvrščene tudi zadruge.

2.2.6 Ne glede na to, ali gre za zadruge, vzajemne družbe, socialna podjetja ali združenja, so vsa podjetja, ki izvajajo ekonomsko vzdržno dejavnost in v nekaterih primerih ustvarjajo presežke, vključena med profitna podjetja kapitalističnega značaja. Vendar podjetja socialne ekonomije ne sledijo cilju povečanja ali donosnosti kapitala, temveč socialnemu cilju.

2.2.7 Neustrezno upoštevanje posebnosti podjetij socialne ekonomije se kaže tudi v konkurenčnem pravu, saj se jih povezuje z drugimi podjetji, ki so opredeljena kot subjekti, ki opravljajo gospodarsko dejavnost na trgu, ne glede na njihov pravni status in način financiranja. Ta ravnodušnost do pravne narave in ciljev podjetij socialne ekonomije in posledično njihovih specifičnih omejitev z ekonomskega in finančnega vidika je včasih podkrepljena s sodno prakso in doktrino, prek katerih se redno uveljavlja stališče, da je standardni akter na trgu podjetje, ki si prizadeva ustvariti dobiček, da bi se čim bolj povečal dobiček ali donosnost vloženega kapitala.

2.2.8 Model pridobitnega podjetja kapitalističnega značaja se je razširil na vse evropske predpise, tako da se podjetja socialne ekonomije, četudi v državah članicah EU zagotavljajo številne koristi splošnega interesa, z izjemo morebitne opredelitve storitev splošnega gospodarskega pomena na nobenem od pravnih področij, kot so pravo o ustanavljanju podjetij, pravo gospodarskih družb, pravo o javnih naročilih ali davčno pravo, ne obravnavajo ločeno od drugih oblik podjetij.

2.2.9 Odkrito politično priznanje je treba dopolniti tudi s priznanjem na pravnem področju, zapisanim v PDEU, da bi odpravili temeljni vzrok nesporazumov.

2.2.10 V zakonodaji EU je uveljavljeno načelo nevtralnosti v zvezi z lastninskopravno ureditvijo v državah članicah.

To pomeni, da lastništvo podjetij ni v pristojnosti EU in da predpisi EU ne smejo določati lastninskopravnih ureditev.

2.2.11 Zakonodaja EU tudi ne sme posegati v odločitev, ali bo podjetje imelo strukturo kapitalističnega značaja, namenjeno ustvarjanju dobička, v kateri je moč odvisna od števila delnic ali deležev v lasti, ali strukturo, ki temelji na socialni ekonomiji, v kateri porazdelitev moči ne temelji na kapitalu, temveč na osebah, in v kateri je razdelitev presežkov strogo omejena ali pa se presežki celo sploh ne razdelijo, saj se v celoti namenijo za izvajanje dejavnosti podjetja.

2.2.12 Toda če se na podlagi nevtralnosti zanemarijo cela področja gospodarstva in se ena vrsta podjetij uveljavi kot model oziroma izhodišče za oblikovanje zakonodaje, potem je to načelo zlorabljeno.

2.2.13 EESO je že leta 2009 v mnenju na lastno pobudo o različnih oblikah podjetij poudaril, da je treba v EU uveljaviti gospodarsko raznolikost.

2.2.14 Pregledati je treba celoten pravni red EU, da bi bolje razumeli posebno vlogo in načine delovanja podjetij, ki delujejo v splošnem interesu in katerih uporaba prihodkov iz dejavnosti strogo sovpada z uresničevanjem socialnih ciljev.

2.2.15 Poleg profitnih podjetij in neprofitnih organizacij je treba priznati še podjetja socialne ekonomije kot tretjo skupino gospodarskih akterjev, ki prostovoljno omejijo ustvarjanje dobička, da bi dali prednost uresničevanju drugih ciljev.

3. **Posebne ugotovitve**

3.1 *Omejeni dobiček: skupne značilnosti podjetij socialne ekonomije*

3.1.1 Z uvedbo pojma podjetje z omejenim dobičkom (nizkoprofitno podjetje) bi poudarili temeljno razliko med podjetji socialne ekonomije in podjetji kapitalističnega značaja. Če je subjekt opredeljen kot nizkoprofitno podjetje, to pomeni, da je dobiček sredstvo in ne namen njegove dejavnosti.

3.1.2 Kot prvo, gre za gospodarsko donosno dejavnost, katere obstoj ni odvisen od finančne pomoči ali donacij.

3.1.3 Kot drugo, če se z dejavnostjo ustvarjajo presežki, se ti glede na strukturo podjetja namenijo za oblikovanje rezerve ali delovanje podjetja, da se z naložbami zagotovi nadaljevanje in razvoj njegove dejavnosti. Na primer zadruge lahko del presežka razdelijo svojim članom v obliki popustov ali obresti, pri čemer je mogoče povrniti le omejen del presežka, njegova razdelitev pa je v teoriji sorazmerna s poslovanjem članov z zadrugo in ni odvisna od njihovega kapitalskega deleža.

3.1.4 Kot tretje, edini namen njihove dejavnosti ne more biti ustvarjanje dobička. Podjetja socialne ekonomije s svojo dejavnostjo ne poskušajo doseči ciljev, kot je donosnost vloženega kapitala ali ustvarjanje čim večjega dobička. Njihovi cilji so v skladu z interesi njihovih članov ali v splošnem interesu, pri tem pa pogosto vključujejo tudi druge cilje na področju socialne, teritorialne ali okoljske kohezije.

3.1.5 Omejitve v zvezi z delovanjem in upravljanjem so neločljivo povezane z namenom podjetja in uradno opredeljene v njegovem statutu. Vendar je treba tudi v zakonodaji EU priznati obstoj akterjev, ki ustanavljajo te posebne oblike podjetij, in jim omogočiti razvoj na notranjem trgu.

3.1.6 Z uvedbo pojma omejenega dobička bi:

(a) preprečili, da se opredelitev socialne ekonomije omeji le na socialna podjetja, tj. podjetja, ki izvajajo določene družbene dejavnosti, saj podjetja socialne ekonomije ne glede na sektor svojega delovanja zadovoljujejo številne gospodarske, socialne in teritorialne potrebe. Ustvarjeni presežki koristijo predvsem članom zadrug in vzajemnih družb ter lokalnim uporabnikom združenj za opravljanje storitev. Nikoli se ne izplačujejo hedge skladom ali vlagateljem iz različnih delov sveta;

(b) zagotovili spoštovanje nacionalnih razlik v zvezi z oblikami podjetij ob upoštevanju načela subsidiarnosti.

3.2 *Medsektorska uporaba*

Pojem omejenega dobička se lahko uveljavi v različnih politikah EU:

3.2.1 Svoboda ustanavljanja

3.2.1.1 V zvezi s svobodo ustanavljanja bi s spremembo besedil omogočili uradno priznanje nizkoprofitnih podjetij.

3.2.1.2 Tako bi se lahko člen 54 PDEU in svoboda ustanavljanja nanašala na subjekte civilnega ali gospodarskega prava, vključno z zadrugami in drugimi pravnimi osebami javnega ali zasebnega prava, ne glede na to, ali gre za profitna ali nizkoprofitna podjetja.

3.2.1.3 Svoboda ustanavljanja je za nekatere oblike podjetij socialne ekonomije pravi izziv. Ker se njihov pravni položaj med državami članicami zelo razlikuje, morajo podjetja socialne ekonomije pri uresničevanju te svoboščine v državi članici ustanovitve pogosto sprejeti statute, ki niso v skladu s pravili delovanja, določenimi v matični državi članici. Dejansko za podjetja socialne ekonomije ne obstaja nobena pravna oblika, podobna evropski družbi. Z minimalnim priznavanjem podjetij socialne ekonomije, zlasti s razlagalnim sporočilom v zvezi s členom 54 PDEU, bi bilo mogoče zagotoviti, da bi se posebnosti teh podjetij v pravu EU bolj upoštevale, hkrati pa bi sprožili razmislek o različnih možnih odzivih na problem ustanavljanja podjetij, na primer prek okrepljenega sodelovanja.

3.2.1.4 To bi bil prvi korak v širšem procesu ozaveščanja in podpore za spodbujanje socialne ekonomije na evropski ravni. V ta proces je treba vključiti tako EU kot države članice, ki jih je treba spodbujati k oblikovanju ustreznih nacionalnih okvirov socialne ekonomije za vključevanje prožnih oblik nizkoprofitnih podjetij.

3.2.2 Konkurenčno pravo

3.2.2.1 Pojem omejenega dobička bi bilo treba uporabljati tudi v konkurenčnem pravu, in sicer brez poseganja v pravila, ki se uporabljajo za storitve splošnega gospodarskega pomena iz člena 106(2) PDEU, in besedil, ki člen dopolnjujejo ali razlagajo.

3.2.2.2 Čeprav je edino merilo za opredelitev področja uporabe pravil o konkurenci izvajanje gospodarske dejavnosti na trgu, bi lahko pri izvrševanju pravil uvedli nekaj prilagoditev, da bi se upoštevale nekatere posebnosti podjetij socialne ekonomije.

3.2.2.3 Tako je Sodišče EU na področju državnih pomoči priznalo poseben položaj zadrug v primerjavi s profitnimi gospodarskimi družbami zaradi omejitev, s katerimi se srečujejo pri dostopu do financiranja svojih dejavnosti. V eni od sodnih odločb je bilo ugotovljeno, da davčne ugodnosti za zadruge ni mogoče opredeliti kot zagotavljanje selektivne prednosti, saj položaj zadrug ni primerljiv s položajem gospodarskih družb.

Sodišče je kot utemeljitev navedlo posebne značilnosti zadrug v zvezi z nadzorom, njihovim odnosom do članov, s katerimi nimajo izključno gospodarskega razmerja, ter zlasti omejenim dostopom do kapitalskih trgov, zaradi česar je njihova rast odvisna od njihovih lastnih sredstev ali kredita.

3.2.2.4 Komisija se je v svojem sporočilu o pojmu državne pomoči seznanila s stališčem Sodišča o zadrugah. Navedla je, da se ugodna davčna obravnava zadrug ne šteje za državno pomoč.

3.2.3 Svoboda opravljanja storitev in javno naročanje

3.2.3.1 Dostop podjetij socialne ekonomije do javnih naročil je Komisija izpostavila kot posebno vprašanje in pri tem poudarila težave, s katerimi se nekatera izmed teh podjetij srečujejo pri sodelovanju na razpisih za zbiranje ponudb.

3.2.3.2 Možnost pridržanih javnih naročil je vnaprej izključena. Velja pa splošna izjema za gospodarske subjekte, katerih glavni cilj je družbeno in poklicno vključevanje invalidov ali prikrajšanih oseb. Poleg tega Direktiva 2014/24/EU državam članicam omogoča, da pravico do sodelovanja v postopkih javnega naročanja za zdravstvene, socialne in kulturne storitve pridržijo za nizkoprofitna podjetja, ki izpolnjujejo nekatera druga merila poslovanja.

3.2.3.3 Opozoriti pa je treba, da so nizkoprofitna podjetja pogosto v slabšem konkurenčnem položaju, kadar sodelujejo v postopkih za oddajo javnih naročil, tj. na razpisih za zbiranje ponudb, namenjenih podjetjem, ki temeljijo na liberalnem in zasebnem modelu. Tudi v tem primeru je lahko manjša velikost in težji dostop do virov financiranja naložb konkurenčna ovira, ne glede na vrsto dejavnosti. Ta različen položaj bi se moral upoštevati pri razdelitvi razpisov na sklope in v merilih za dodelitev, ki se nanašajo na ekonomsko najugodnejšo ponudbo.

3.2.4 Davčna ureditev

3.2.4.1 Na davčnem področju je Komisija, prav tako leta 2013, priznala pomen ugodnega davčnega okvira za nagrajevanje družbenega učinka socialnih podjetij. Poleg tega je treba začeti razpravo o ugodnem davčnem okviru, ki bi širše nagrajeval družbeni učinek vseh podjetij na področju socialne, okoljske in teritorialne kohezije.

V Bruslju, 19. junija 2019

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER