C/2025/1183

21.3.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Как да се подкрепят субектите на социалната икономика в съответствие с правилата за държавна помощ: някои разсъждения след предложенията от доклада на Enrico Letta

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/1183)

Докладчик: **Giuseppe GUERINI**

Съветник	Samuel CORNELLA
Решение на пленарната асамблея	11.7.2024 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	12.12.2024 г.
Приемане на пленарна сесия	22.1.2025 г.
Пленарна сесия №	593
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	216/4/1

1. Заключения и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) подчертава, че е важно да се съчетава необходимостта от силна обществена подкрепа за субектите на социалната икономика, които често поемат функции и роли, изпълнявани някога от националните държави, с Рамката на ЕС за държавна помощ.

1.2. Като отбелязва, че в доклада на Mario Draghi относно бъдещето на европейската конкурентоспособност се припомня и връзката между конкурентоспособността и европейския социален модел, като припомня значението на защитата на европейските системи за социално подпомагане и социална закрила, ЕИСК припомня значението на субектите на социалната икономика за гарантирането на това, че на социалните потребности на европейските граждани ще бъдат дадени конкретни отговори. По тази причина тези функции, които са предназначени за общото благо, следва да бъдат признати от европейските правила в сферата на държавните помощи.

1.3. ЕИСК отбелязва, че в редица случаи и хипотези дейностите на субектите на социалната икономика приемат формата на матрица със солидарен характер, която не попада в обхвата на понятието за икономическа дейност. В същото време има много случаи, в които трансграничният характер на дейностите на тези субекти в социалния и здравния сектор трябва да се счита за остатъчен и с такива измерения, които не представляват съществено нарушаване на конкуренцията между държавите членки. Ето защо би било необходимо и неотложно Комисията да предостави допълнителни разяснения относно понятието „икономическа дейност“ и трансграничното значение по отношение на тези области.

1.4. ЕИСК счита, че правилата за предоставяне на функционална помощ за наемане на работещи в неравностойно положение или с увреждания, посочени в раздел 6 от Общия регламент (ЕС) № 651/2014 за освобождаване, би трябвало да бъдат засилени и опростени, както се предлага в доклада на Enrico Letta относно вътрешния пазар и в Съобщението относно критериите за анализ на съвместимостта на държавната помощ за наемане на работници в неравностойно положение и работници с увреждания, подлежащи на индивидуално уведомяване (Съобщение относно помощта за заетост, ОВ C 188, 11.8.2009 г.); тези правила би трябвало да бъдат актуализирани, за да отразяват настоящото икономическо положение.

1.5. ЕИСК подкрепя необходимостта в предвиденото преразглеждане на Общия регламент за групово освобождаване (General Block Exemption Regulation) да се запазят тези две категории помощи като специфични и различни. Комитетът подчертава също, че е важно да се спазват определените срокове за актуализиране на регулаторната рамка.

1.6. ЕИСК приветства и допълнителното предложение, формулирано в доклада на Letta относно необходимостта от адаптиране на настоящата правна рамка за държавната помощ, за да се създадат благоприятни условия за по-добър достъп до кредитиране и финансиране за предприятията от социалната икономика.

1.7. ЕИСК отбелязва, че правната рамка за помощта за услуги от общ икономически интерес (УОИИ) не се използва правилно от публичните власти, които често не използват широката свобода на преценка, предоставена им от Договорите по отношение на правомощията за класифициране на определени дейности като УОИИ. ЕИСК счита, че тази свобода на преценка е особено ясно изразена за социалните и здравните услуги, както поради причини, свързани с вертикалната субсидиарност и социалното сближаване, така и поради липсата на специфични регулаторни ограничения, които се срещат например в други УОИИ с по-голямо икономическо значение, като например мрежовите индустрии. Тъй като недостатъчното финансиране на социални УОИИ е често срещано сред държавите — членки на ЕС, би трябвало да се изтъкват важността и значението на член 2 (1), буква в) от Решението за УОИИ. Вместо преобладаващото използване на общия регламент De-minimis в областта на социалните УОИИ, държавите — членки на ЕС, би трябвало приоритетно да прилагат член 2 (1), буква в) от Решението за УОИИ, когато обхватът на разпоредбата им позволява това.

1.8. 1.8 ЕИСК приветства политическите насоки на новата Европейска комисия за периода 2024—2029 г., публикувани на 18 юли 2024 г., в частта, в която се обявява: „Ще преразгледаме и нашите правила за държавната помощ, за да дадем възможност за прилагане на мерки за подпомагане на жилищното настаняване, и най-вече за енергийно ефективни и социални жилища на достъпни цени“. ЕИСК отбелязва, че Рамката за държавна помощ за УОИИ може да се окаже важна в това отношение и благодарение на това, което субектите на социалната икономика ще могат да постигнат за преодоляване на жилищната криза, както доказаха, че могат да направят жилищните кооперации, жилищните фондации, взаимоспомагателните дружества и много филантропски организации.

1.9. Комитетът отбелязва, че могат да бъдат постигнати клаузи за гъвкавост чрез облекчаване на прилагането на правилата за държавна помощ при финансиране с отчасти европейски и отчасти национални ресурси, както в случая с Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), предоставени на държавно равнище. Понастоящем, въпреки че тези фондове до голяма степен се регулират от законодателството на ЕС, те са обект на правилата за държавна помощ поради свободата на преценка, която е в правомощията на националните власти при разпределянето им, докато тези правила не се прилагат за средствата с изцяло европейски произход, като например „Хоризонт Европа“, управлявани на равнището на ЕС без държавна намеса.

1.10. И накрая, ЕИСК настоятелно призовава Европейската комисия да продължи усилията си за изпълнение на плана за действие за социалната икономика, приет с *Пътната карта за социалната икономика в Европейския съюз от Лиеж*, подписана на 12 февруари 2024 г. от представители на 19 правителства, като на един от членовете на новия колегиум се възлагат специални правомощия за координиране на изпълнението.

2. **Контекст**

2.1. Според неотдавнашния доклад *Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy* (Сравнителен анализ на социално-икономическите резултати на социалната икономика в ЕС), публикуван от Европейската комисия, над 11 милиона души — 6,3 % от заетото население — са заети в субекти на социалната икономика в 27-те държави членки на Съюза. От 4-те милиона субекта на социалната икономика 246 000 са под формата на предприятие и предоставят решения на основните предизвикателства по отношение на подпомагане на европейските граждани. Тези субекти обхващат широк спектър от сектори като социалните и здравните услуги, кръговата икономика, борбата с бедността, социалните жилища, борбата с разхищаването на храни и съвместното производство на енергия от възобновяеми източници.

2.2. В плана за действие за социалната икономика, насърчаван от Европейската комисия — COM(2021) 778 final — се отбелязва, че „субектите от сферата на социалната икономика невинаги разполагат с лесен достъп до „търпелив“ и дългосрочен инвестиционен капитал. Публичните органи не използват пълноценно нито съществуващите възможности за улесняване на достъпа на социалните предприятия до обществени поръчки или финансиране, нито гъвкавостта, която предлагат настоящите правила на ЕС за държавната помощ“.

2.3. В същия документ се подчертава, че държавите членки не използват пълноценно потенциала, свързан с Рамката за държавна помощ за секторите от общ икономически интерес, от една страна, и Общия регламент за освобождаване, от друга, което може да доведе до предоставяне на държавна помощ, съвместима с вътрешния пазар.

2.4. От своя страна, в препоръката на Съвета относно разработването на рамкови условия за социалната икономика (2023/0179 (NLE)) се посочва, че „Публичните органи често не се възползват в максимална степен от сегашния обхват съгласно правилата за държавните помощи за оказване на подкрепа на социалната икономика, когато пазарът сам по себе си не е в състояние да постигне задоволителен достъп до пазара на труда и социално приобщаване, като се ограничават в

рамките на мерки под общия праг *de minimis* и не използват възможността за установяване на мерки съгласно Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията (Общ регламент за групово освобождаване), като например регионална помощ, помощ за рисково финансиране и помощ за наемане на работници в неравностойно положение.“.

2.5. В неотдавнашно проучване относно „Държавната помощ за достъп до финансиране за социалните предприятия и за наемане на работници в неравностойно положение под формата на субсидиране на заплатите“ ([1]) бяха разгледани прилагането и въздействието на Общия регламент за групово освобождаване (General Block Exemption Regulation — ОРГО) в подкрепа на социалните предприятия и наемането на работници в неравностойно положение в държавите членки. Резултатите показват, че националните власти често прилагат алтернативни на ОРГО правила, посочвайки причини като например недоброто познаване на Рамката на ЕС за държавна помощ, сложността на ОРГО и други административни трудности.

3. **Общи съображения**

3.1. В доклада на Draghi относно бъдещето на европейската конкурентоспособност се подчертава връзката между конкурентоспособността и европейския социален модел и се припомня значението на запазването на европейските системи за социално подпомагане и социална закрила. Във връзка с това в настоящото становище се препоръчва да се съчетава необходимостта от силна обществена подкрепа за субектите на социалната икономика, които често поемат функции и роли, изпълнявани някога от националните държави, с Рамката на ЕС за държавна помощ. По-специално е необходимо да се обърне достатъчно внимание на особеното естество на пазара на социалните и здравните услуги, на който работят субектите на социалната икономика. В този смисъл ЕИСК припомня, че целта на предприятията от социалната икономика не е максимизиране на печалбите, които да се разпределят между инвеститорите, а повторното инвестиране на тези печалби в дейностите на субекта или за постигане на социални цели или цели от общ интерес.

3.2. Във връзка с това е полезно да се припомни, че в основното си решение „Paint Graphos“ от 8 септември 2011 г. относно съединени дела C-78/08 и C-80/08, в което Съдът на ЕС се е произнесъл относно режима на данъчно облагане във връзка с освобождаването от корпоративен данък на кооперативните дружества, като е посочил, че именно поради своите характеристики кооперациите не се намират в същото положение като търговските дружества. Признаването на легитимността на конкретна данъчна система поради специфичните характеристики на институцията би трябвало да вдъхнови съзаконодателите да възприемат една и съща политическа посока за различните субекти в социалната икономика.

3.3. Въпреки че ЕИСК горещо приветства неотдавнашното коригиране на тавана на помощта de minimis за обикновения сектор и за УОИИ съответно на 300 000 EUR и 750 000 EUR за период от три години, Комитетът отбелязва, че помощта de minimis не може да се счита за достатъчно правно основание по смисъла на правилата на ЕС относно държавната помощ за предоставяне на публична финансова подкрепа на субектите на социалната икономика в социалния и здравния сектор ([2]). Въпреки това много национални администрации използват предимно рамката de minimis, а не ОРГО, Съобщението относно помощта за заетост или законодателната рамка за държавна помощ за УОИИ, поради опростената ѝ структура и лесното ѝ прилагане, както и поради непознаването на Общия регламент за освобождаване, въпреки че той е в сила от 2014 г.

3.4. Въпреки че съзнава невъзможността за предварително набелязване на предварително определен каталог на дейности от икономическо и неикономическо естество и че, в крайна сметка, това понятие трябва да се оценява във всеки конкретен случай, ЕИСК подчертава, че дейностите на субектите на социалната икономика — както когато се извършват от структури, основани на сдружения, с приноса на доброволци в нестопански контекст, така и в някои случаи, когато се извършват от субекти на социалната икономика като кооперации, взаимоспомагателни дружества и фондации — могат да придобият форма на солидарност, лишена от търговски характер. Ето защо е уместно те да се разглеждат извън приложното поле на член 107 от ДФЕС.

3.5. ЕИСК отбелязва, че в сектора на социалните и здравните услуги мобилността и трансграничната значимост често липсват или са несъществени за търсенето, тъй като тези услуги имат изключително местен характер и се извършват на близки разстояния. В някои случаи дори се наблюдава липса на вътрешна мобилност между различните региони в една и съща държава, което още повече подчертава силния местен характер на социалните и здравните услуги.

3.6. Въпреки че е вярно, че може да се наблюдава трансгранична мобилност в областта на социалните и здравните услуги от гледна точна на предлагането, ЕИСК счита, че националните власти би трябвало да гарантират недискриминационен достъп до стабилна система за финансова подкрепа на социалните и здравните услуги, съвместима с член 107 от ДФЕС, без Рамката за държавна помощ да се превръща в оправдание за намаляване на публичното финансиране в сектор, който е от съществено значение за социалното сближаване на местно равнище.

([1]) *Study on State aid for access to finance for social enterprises and for the recruitment of disadvantaged workers in the form of wage subsidies* (Проучване относно държавната помощ за достъп до финансиране на социални предприятия и за наемане на работници в неравностойно положение под формата на субсидии за заплати).

([2]) За определението за социални и здравни услуги може да се направи позоваване на плана за действие на Европейския стълб на социалните права или по-конкретно на съобщението относно Европейската стратегия за полагането на грижи (COM(2022) 440 final).

3.7. В съответствие с политическата воля в текстовете на Плана за действие за социалната икономика и препоръката, в която институциите се приканват да предприемат действия за отключване на потенциала на субектите на социалната икономика, ЕИСК счита, че правилата за държавните помощи би трябвало да признават специфичния характер и мисията на тези субекти, като им се признаят регулаторни условия, които отчитат характеристиките на социалната икономика, преди всичко законоустановеното задължение за реинвестиране на цялата или по-голямата част от печалбата и излишъците за преследване на цели от общ интерес, както е посочено в националните правни рамки и в препоръката на Съвета.

4. **Към Рамка за държавна помощ, съобразена с целите на социалната икономика**

4.1. По отношение на възможното предоставяне на помощ, съвместима с вътрешния пазар, ЕИСК счита, че правилата за предоставяне на помощи, имащи за цел наемането на работещи в неравностойно положение или с увреждания, посочени в раздел 6 от Общия регламент за освобождаване № 651/2014, би трябвало да бъдат засилени и опростени, и че съобщението относно помощта за заетост би трябвало да бъде актуализирано, за да отговоря на настоящата икономическа реалност. В тази насока едно конкретно и бързо действие, което Комисията би могла да предприеме, би било да се изразява в коригиране на максималните прагове за помощта, която може да бъде предоставена във връзка с дейностите за реинтеграция на пазара на труда. ЕИСК подчертава също така необходимостта от запазване на тези две категории помощи като специфични и отделни, както и значението на спазването на сроковете, определени за актуализиране на ОРГО.

4.2. ЕИСК споделя и категорично подкрепя предложението, което се съдържа в доклада на Enrico Letta относно вътрешния пазар, че тези правила би трябвало да бъдат преразгледани и подобрени (стр. 106).

4.3. ЕИСК приветства предложението, формулирано в доклада на Letta относно необходимостта от адаптиране на настоящата правна рамка за държавната помощ, за да се създадат благоприятни условия за по-добър достъп до кредитиране и финансиране за предприятията от социалната икономика.

4.4. ЕИСК счита, че при евентуално преразглеждане на Общия регламент (ЕС) № 651/2014 за групово освобождаване, в който се определят конкретните условия за „съвместими помощи“, които може да се предоставят без предварително одобрение от Комисията, следва изрично да се признаят субектите на социалната икономика. Поради това, както се предлага и в доклада Letta, това би изисквало наличие на нормативно определение за „субекти на социалната икономика“ в ОРГО. Точно по тази причина в редица случаи дейностите на субектите на социалната икономика не биха били в нарушение на правилата на ЕС в областта на конкуренцията, уреждащи пазарите, тъй като те се извършват в рамките на модел на предприятие, което не се стреми да увеличи максимално печалбите, а да ги реинвестира за постигане на социални или екологични цели, основани на солидарността.

4.5. ЕИСК отбелязва също така, че член 56 от Общия регламент (ЕС) № 651/2014 за освобождаване относно помощите за инвестиции в местни инфраструктури не се използва по подходящ начин от националните власти, по-конкретно по отношение на необходимите инвестиции в областта на социалните и здравните услуги, въпреки че в много случаи този член може да предостави подходящо правно основание за съвместимост с много по-голям потенциал в сравнение с рамката *de minimis*.

4.6. Освен това ЕИСК отбелязва че правната рамка за помощ за услуги от общ икономически интерес не се използва по подходящ начин от публичните власти по отношение на социалните и здравните услуги. Всъщност компетентните държавни власти често не обръщат внимание на голямата свобода на преценка, която Договорите им предоставят по отношение на правомощието да класифицират определени дейности като услуги от общ икономически интерес. ЕИСК счита, че тази свобода на преценка е особено ясно изразена за социалните и здравните услуги, както поради причини, свързани с вертикалната субсидиарност и социалното сближаване, така и поради липсата на специфични регулаторни ограничения, които се срещат например в други УОИИ с по-голямо икономическо значение, като например мрежовите индустрии.

4.7. Комитетът отбелязва, че в член 2, буква в) от Решение № 21/2012, с който определени компенсации за УОИИ стават съвместими с вътрешния пазар, не се предвижда никакъв горен лимит за размера на „компенсация за предоставяне на услуги от общ икономически интерес за посрещане на социални нужди във връзка със здравеопазването и дългосрочните грижи, грижите за децата, достъпа до пазара на труда и реинтегрирането в него, социалното и жилищното настаняване и грижите и социалното включване на уязвимите групи“. Ето защо Комитетът настоятелно призовава националните власти да използват в по-голяма степен тези законови разпоредби.

4.8. ЕИСК споделя констатацията, че секторът на социалните и здравните услуги отдавна е парадигмата на „разделителната линия между отрицателното тълкуване на разпоредбите за УОИИ като дерогация от конкуренцията на ЕС и новото положително тълкуване на същите разпоредби като израз на правата на гражданите“ (Fiedziuk, SGEI and the Treaty of Lisbon: Opening Door to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo (УОИИ и Договорът от Лисабон: Отваряне на вратата към изцяло нов подход или запазване на статуквото) ELR, 2011 г., стр. 229).

4.9. Националните власти често срещат трудности при прилагане на рамката за УОИИ поради проблеми от техническо естество и бюрократична тежест, по-специално що се отнася до разработването на конкретни актове за възлагане или способността да се отхвърлят сложни правни понятия като „разумен марж на печалба“. Това изглежда се дължи на факта, че бюрократичната и регулаторна тежест, налагана на мрежовите индустрии със силна търговска структура, обхваща и различния сектор на социалните и здравните услуги, което „може да стане проблематично по отношение на услугите от чисто социално естество, които се предоставят предимно на местно равнище“ (Merola, 2012, ESTLQ, 2/2012, стр. 29).

4.10. Ето защо ЕИСК призовава за конкретни инвестиции на национално и европейско равнище, за да се насърчи обучението на националните администрации относно потенциала, свързан с Рамката за услугите от общ икономически интерес с особено внимание към социалните и здравните услуги, като изразява надежда, че ще бъдат събрани добри практики и национален опит, които да бъдат предоставяни и достъпни като базови примери.

4.11. По този въпрос се подчертава голямата практическа полза, доказана в миналото от „Ръководство за прилагането на правилата на Европейския съюз в областта на държавната помощ, обществените поръчки и вътрешния пазар към услугите от общ икономически интерес, и по-специално към социалните услуги от общ интерес — SWD (2013) 53 final/2, публикувано през 2013 г. — и се очаква актуализирането му повече от 10 години след първоначалното публикуване.

4.12. ЕИСК приветства политическите насоки на новата Европейска комисия за периода 2024—2029 г., в които се посочва: „Ще преразгледаме и нашите правила за държавната помощ, за да дадем възможност за прилагане на мерки за подпомагане на жилищното настаняване, и най-вече за енергийно ефективни и социални жилища на достъпни цени“. ЕИСК отбелязва, че Рамката за държавна помощ за УОИИ може да се окаже важна в това отношение и благодарение на това, което субектите на социалната икономика ще могат да постигнат за преодоляване на жилищната криза, както доказаха, че могат да направят жилищните кооперации, жилищните фондации, взаимоспомагателните дружества и много филантропски организации.

4.13. И накрая ЕИСК отбелязва, че могат да бъдат създадени клаузи за гъвкавост, като се облекчи прилагането на Рамката за държавна помощ в случай на финансиране като от ЕСФ и ЕФРР, които понастоящем, въпреки че се регулират от правото на ЕС, са предмет на Рамката за държавна помощ поради свободата на преценка, която остава в правомощията на националните власти, докато тези правила не се прилагат за средства, чийто източник е изцяло Съюзът и се управляват на равнище ЕС без държавна намеса.

4.14. На 12 февруари 2024 г. представители на 19 правителства, под егидата на белгийското председателство, подписаха Пътната карта от Лиеж за социалната икономика в Европейския съюз, като предложиха 25 конкретни ангажимента за изпълнението на плана за действие за социалната икономика. ЕИСК се надява, че новата Комисия ще вземе предвид тези предложения при изпълнението на своя мандат.

Брюксел, 22 януари 2025 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE