Επίσημη Εφημερίδα
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

EL
Σειρά C

C/2025/1183

21.3.2025

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Τρόποι στήριξης των φορέων της κοινωνικής οικονομίας σύμφωνα με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων: ορισμένοι προβληματισμοί σχετικά με τις προτάσεις που διατυπώθηκαν στην έκθεση του Enrico Letta

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(C/2025/1183)

Εισηγητής: **Giuseppe GUERINI**

Σύμβουλος	Samuel CORNELLA
Απόφαση της συνόδου ολομέλειας	11.7.2024
Νομική βάση	Άρθρο 52 παράγραφος 2 του Εσωτερικού Κανονισμού
Αρμόδιο όργανο	Τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση»
Έγκριση από το τμήμα	12.12.2024
Έγκριση από την Ολομέλεια	22.1.2025
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	593
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	216/4/1

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) τονίζει ότι είναι σημαντικό να συμβιβαστεί η ανάγκη ισχυρής δημόσιας στήριξης των φορέων της κοινωνικής οικονομίας, οι οποίοι συχνά επιτελούν λειτουργίες και ρόλους που ασκούσαν στο παρελθόν τα κράτη, με τους ευρωπαϊκούς κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις.

1.2. Λαμβάνοντας υπόψη ότι και η έκθεση του Mario Draghi σχετικά με το μέλλον της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας υπενθυμίζει τη σχέση που υπάρχει μεταξύ ανταγωνιστικότητας και ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και υπογραμμίζει τη σημασία της περιφρούρησης των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας και προστασίας, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει τη σημασία των φορέων της κοινωνικής οικονομίας, οι οποίοι μπορούν να προσφέρουν συγκεκριμένες απαντήσεις στις κοινωνικές ανάγκες των Ευρωπαίων. Ως εκ τούτου, οι λειτουργίες αυτές, οι οποίες αποσκοπούν στο κοινό καλό, θα πρέπει να αναγνωριστούν από το ευρωπαϊκό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις.

1.3. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι σε πολλές περιπτώσεις και καταστάσεις οι δραστηριότητες των φορέων της κοινωνικής οικονομίας εντάσσονται σε ένα πλαίσιο αλληλεγγύης που δεν εμπίπτει στην έννοια της οικονομικής δραστηριότητας. Παράλληλα, σε πολλές περιπτώσεις, ο διασυνοριακός χαρακτήρας των δραστηριοτήτων των εν λόγω φορέων στον κοινωνικό και ιατρικό τομέα πρέπει να θεωρείται δευτερεύων και τέτοιας κλίμακας ώστε να θεωρείται απίθανο να καταφέρει σημαντικό πλήγμα στον ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο και επιτακτικό να υπάρξουν περαιτέρω διευκρινίσεις από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με την έννοια της οικονομικής δραστηριότητας και τη διασυνοριακή πτυχή των τομέων αυτών.

1.4. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να ενισχυθούν και να απλουστευθούν οι κανόνες χορήγησης ενισχύσεων για την πρόσληψη εργαζομένων σε μειονεκτική θέση ή εργαζομένων με αναπηρία, όπως ορίζονται στο τμήμα 6 του γενικού κανονισμού αριθ. 651/2014 για την απαλλαγή. Όπως προτείνεται στην έκθεση του Enrico Letta για την εσωτερική αγορά και στην ανακοίνωση σχετικά με τα κριτήρια για την ανάλυση της συμβατότητας των κρατικών ενισχύσεων για την απασχόληση εργαζομένων σε μειονεκτική θέση και εργαζομένων με αναπηρία οι οποίες κοινοποιούνται μεμονωμένα (ανακοίνωση σχετικά με τις ενισχύσεις για την απασχόληση, ΕΕ C 188 της 11.8.2009), οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να επικαιροποιηθούν ώστε να αντικατοπτρίζουν την τρέχουσα οικονομική πραγματικότητα.

1.5. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι είναι αναγκαίο, ενόψει της εξαγγελθείσας αναθεώρησης του γενικού κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία (ΓΚΑΚ), να διατηρηθούν οι δύο αυτές κατηγορίες ενισχύσεων, ως ειδικές και διακριτές κατηγορίες, και ότι είναι σημαντικό να τηρηθούν οι προθεσμίες που έχουν προκαθοριστεί για την επικαιροποίηση του κανονιστικού πλαισίου.

1.6. Η ΕΟΚΕ επικροτεί επίσης τη συμπληρωματική πρόταση που διατυπώνεται στην έκθεση Letta σχετικά με την αναγκαιότητα τροποποίησης του ισχύοντος νομικού πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις προκειμένου να βελτιωθεί η πρόσβαση των επιχειρήσεων της κοινωνικής οικονομίας σε πιστώσεις και χρηματοδοτήσεις.

1.7. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι το νομικό πλαίσιο για τις ενισχύσεις των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος δεν αξιοποιείται επαρκώς από τις δημόσιες αρχές, οι οποίες παραβλέπουν συχνά το γεγονός ότι βάσει των Συνθηκών έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια να χαρακτηρίσουν ορισμένες δραστηριότητες ως υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι αυτή η διακριτική ευχέρεια είναι ευρύτατη για τις κοινωνικές και ιατρικές υπηρεσίες τόσο για λόγους που ανάγονται στην κάθετη επικουρικότητα και στην κοινωνική συνοχή, όσο και λόγω της απουσίας ειδικών κανονιστικών περιορισμών που εντοπίζονται π.χ. σε άλλες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος μεγαλύτερης οικονομικής σημασίας, όπως οι επιχειρήσεις δικτύων κοινής ωφελείας. Δεδομένου ότι η υποχρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος είναι συχνό φαινόμενο στα κράτη μέλη της ΕΕ, θα πρέπει να προωθηθεί η σημασία και η συνάφεια του άρθρου 2 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της απόφασης για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Αντί της κυρίαρχης χρήσης του γενικού κανονισμού για τις ενισχύσεις ήσσονος σημασίας στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει κατά προτεραιότητα να εφαρμόζουν το άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της απόφασης για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, εφόσον το πεδίο εφαρμογής της διάταξης τους επιτρέπει να το πράξουν.

1.8. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τις πολιτικές κατευθύνσεις της νέας Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2024-2029 που δημοσιεύθηκαν στις 18 Ιουλίου 2024, στις οποίες ανακοινώνεται ότι: «θα αναθεωρήσουμε επίσης τους κανόνες μας για τις κρατικές ενισχύσεις, ώστε να καταστεί δυνατή η λήψη μέτρων στεγαστικής στήριξης, ιδίως για οικονομικά προσιτή, ενεργειακά αποδοτική και κοινωνική στέγαση», επισημαίνοντας ότι το πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο εν προκειμένω, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη το σπουδαίο έργο που θα μπορέσουν να προσφέρουν οι φορείς της κοινωνικής οικονομίας για την αντιμετώπιση της στεγαστικής κρίσης, όπως έχουν αποδείξει ότι ξέρουν να κάνουν οι συνεταιρισμοί κατοικίας, οι οργανισμοί που ασχολούνται με την κοινωνική στέγαση, οι αλληλασφαλιστικές εταιρείες και πολλές φιλανθρωπικές οργανώσεις.

1.9. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι θα μπορούσαν να θεσπιστούν ρήτρες ευελιξίας που θα επιτρέπουν την ελαστικότερη εφαρμογή του πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις στις περιπτώσεις στις οποίες η χρηματοδότηση συνδυάζει ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους —όπως π.χ. συμβαίνει με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)— και χορηγείται σε κρατικό επίπεδο. Επί του παρόντος, η χρηματοδότηση αυτή, μολονότι διέπεται σε μεγάλο βαθμό από το δίκαιο της ΕΕ, υπόκειται στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις λόγω της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν οι εθνικές αρχές ως προς την κατανομή της. Ωστόσο, οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις δεν εφαρμόζονται στις χρηματοδοτήσεις που χορηγούνται εξ ολοκλήρου από την ΕΕ, όπως π.χ. η χρηματοδότηση που διατίθεται από το πρόγραμμα «Ορίζων Ευρώπη», η διαχείριση της οποίας ασκείται σε επίπεδο ΕΕ χωρίς κρατική παρέμβαση.

1.10. Τέλος, η ΕΟΚΕ προτρέπει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να συνεχίσει να ανταποκρίνεται στη δέσμευση για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης για την κοινωνική οικονομία που ανέλαβε με τον χάρτη πορείας της Λιέγης για την κοινωνική οικονομία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ο οποίος υπεγράφη στις 12 Φεβρουαρίου 2024 από εκπροσώπους 19 κυβερνήσεων, και να αναθέσει ρητά τον συντονισμό της εφαρμογής του σε έναν από τους επιτρόπους του νέου Σώματος των επιτρόπων.

2. **Πλαίσιο της γνωμοδότησης**

2.1. Σύμφωνα με την πρόσφατη έκθεση με τίτλο «Benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy» (Συγκριτική αξιολόγηση των κοινωνικοοικονομικών επιδόσεων της κοινωνικής οικονομίας της ΕΕ) που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην κοινωνική οικονομία των 27 κρατών μελών της ΕΕ απασχολούνται περισσότερα από 11 εκατομμύρια άτομα — το 6,3 % του απασχολούμενου πληθυσμού. Από τα 4 εκατομμύρια φορέων της κοινωνικής οικονομίας, οι 246 000 έχουν τη μορφή επιχείρησης και παρέχουν λύσεις στις σημαντικές προκλήσεις του τομέα της φροντίδας στους Ευρωπαίους πολίτες. Οι φορείς αυτοί καλύπτουν ευρύ φάσμα τομέων, όπως οι κοινωνικές υπηρεσίες και οι υπηρεσίες ιατρικής περίθαλψης, η κυκλική οικονομία, η καταπολέμηση της φτώχειας, η κοινωνική στέγαση, η καταπολέμηση της σπατάλης τροφίμων και η συμμετοχή στην παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.

2.2. Στο σχέδιο δράσης για την κοινωνική οικονομία που προωθείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή —COM(2021) 778 final— επισημαίνεται ότι «τα μακροπρόθεσμα επενδυτικά κεφάλαια δεν είναι πάντοτε άμεσα διαθέσιμα στους φορείς της κοινωνικής οικονομίας. Οι δημόσιες αρχές δεν αξιοποιούν πλήρως τις υφιστάμενες δυνατότητες για να διευκολύνουν την πρόσβαση των κοινωνικών επιχειρήσεων σε δημόσιες συμβάσεις ή σε χρηματοδότηση, ούτε την ευελιξία που προσφέρουν οι ισχύοντες κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις».

2.3. Στο ίδιο έγγραφο υπογραμμίζεται επίσης ότι τα κράτη μέλη δεν αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρουν τόσο οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις στους τομείς γενικού οικονομικού συμφέροντος όσο και οι κανόνες του γενικού κανονισμού απαλλαγής, οι οποίοι αφήνουν περιθώριο στα κράτη μέλη να χορηγήσουν κρατικές ενισχύσεις συμβατές με την εσωτερική αγορά.

2.4. Όσον αφορά τη σύσταση του Συμβουλίου για την ανάπτυξη συνθηκών-πλαίσιο για την κοινωνική οικονομία [2023/0179 (NLE)] επισημαίνεται ότι «[ο]ι δημόσιες αρχές συχνά δεν αξιοποιούν στο έπακρο το ισχύον πεδίο εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις προκειμένου να υποστηρίξουν την κοινωνική οικονομία, όταν η αγορά από μόνη της δεν είναι σε θέση να

επιτύχει ικανοποιητικά επίπεδα πρόσβασης στην αγορά εργασίας και κοινωνικής ένταξης, αλλά περιορίζονται σε μέτρα που δεν υπερβαίνουν το γενικό όριο de minimis, χωρίς να κάνουν χρήση της δυνατότητας θέσπισης μέτρων βάσει του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής (γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία), όπως οι περιφερειακές ενισχύσεις, οι ενισχύσεις χρηματοδότησης επιχειρηματικού κινδύνου και οι ενισχύσεις για την πρόσληψη εργαζομένων σε μειονεκτική θέση».

2.5. Σε πρόσφατη μελέτη σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις που χορηγούνται με σκοπό την πρόσβαση των κοινωνικών επιχειρήσεων σε χρηματοδότηση και την πρόσληψη εργαζομένων σε μειονεκτική θέση με τη μορφή επιδότησης μισθού ([1]) εξετάστηκαν η εφαρμογή και ο αντίκτυπος του γενικού κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία (ΓΚΑΚ) για τις κοινωνικές επιχειρήσεις που προσλαμβάνουν εργαζομένους σε μειονεκτική θέση στα κράτη μέλη. Σύμφωνα με τα ευρήματα της μελέτης, οι εθνικές αρχές εφαρμόζουν συχνά κανόνες διαφορετικούς από τον ΓΚΑΚ, επικαλούμενες λόγους όπως η άγνοια του ευρωπαϊκού πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις, η πολυπλοκότητα του ΓΚΑΚ και άλλες διοικητικές δυσκολίες.

3. **Γενικές παρατηρήσεις**

3.1. Στην έκθεση Draghi σχετικά με το μέλλον της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας τονίζεται η σχέση που υπάρχει μεταξύ ανταγωνιστικότητας και ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου και υπενθυμίζεται η σημασία της περιφρούρησης των ευρωπαϊκών συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας και προστασίας. Όσον αφορά το θέμα αυτό, στην παρούσα γνωμοδότηση τονίζεται ότι είναι σημαντικό να συμβιβαστεί η ανάγκη ισχυρής δημόσιας στήριξης των φορέων της κοινωνικής οικονομίας, οι οποίοι συχνά επιτελούν λειτουργίες και ρόλους που ασκούσαν στο παρελθόν τα εθνικά κράτη, με τους ευρωπαϊκούς κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις. Ειδικότερα, είναι αναγκαίο να ληφθεί δεόντως υπόψη η ιδιαιτερότητα της αγοράς των κοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών στην οποία δραστηριοποιούνται οι φορείς της κοινωνικής οικονομίας. Υπό την έννοια αυτή, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι ο στόχος των επιχειρήσεων της κοινωνικής οικονομίας δεν είναι η μεγιστοποίηση των κερδών που διανέμονται μεταξύ των επενδυτών, αλλά η επανεπένδυση των κερδών αυτών για τις δραστηριότητες του φορέα ή, σε κάθε περίπτωση, για την επίτευξη κοινωνικών στόχων ή προς το γενικό συμφέρον.

3.2. Είναι χρήσιμο να υπενθυμιστεί εν προκειμένω η απόφαση-ορόσημο «Paint Graphos» της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-78/08 και C-80/08, με την οποία το Δικαστήριο της ΕΕ αποφάνθηκε σχετικά με το καθεστώς απαλλαγής από τον φόρο εισοδήματος που ισχύει για τις συνεταιριστικές εταιρείες, υποστηρίζοντας ότι, ακριβώς λόγω των χαρακτηριστικών τους, οι συνεταιρισμοί δεν βρίσκονται στην ίδια κατάσταση με τις εμπορικές εταιρείες. Το γεγονός ότι ένα ειδικό φορολογικό καθεστώς αναγνωρίζεται ως νόμιμο λόγω των ειδικών χαρακτηριστικών του φορέα θα πρέπει να παρακινήσει τους συννομοθέτες να ακολουθήσουν την ίδια πολιτική και για τους άλλους φορείς της κοινωνικής οικονομίας.

3.3. Μολονότι η ΕΟΚΕ επικροτεί θερμά το γεγονός ότι το ανώτατο όριο του ποσού των ενισχύσεων ήσσονος σημασίας (de minimis) που μπορεί να λάβει σε περίοδο τριών ετών μια κοινή επιχείρηση ή μια επιχείρηση που παρέχει υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος αυξήθηκε πρόσφατα στα 300 000 ευρώ και στα 750 000 ευρώ, αντίστοιχα, επισημαίνει ότι οι ενισχύσεις ήσσονος σημασίας δεν πρέπει να θεωρούνται επαρκής νομική βάση σύμφωνα με τους κανόνες της ΕΕ για τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων σε φορείς της κοινωνικής οικονομίας που δραστηριοποιούνται στον κοινωνικό και ιατρικό τομέα ([2]). Ωστόσο, πολλές εθνικές διοικητικές αρχές χρησιμοποιούν κυρίως το πλαίσιο de minimis, αντί για τον ΓΚΑΚ, την ανακοίνωση σχετικά με τις ενισχύσεις για την απασχόληση ή το κανονιστικό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, λόγω της απλουστευμένης δομής του και της ευκολίας εφαρμογής του, καθώς και λόγω της μη εξοικείωσής τους με τον γενικό κανονισμό απαλλαγής, μολονότι ο κανονισμός αυτός ισχύει από το 2014.

3.4. Έχοντας επίγνωση του γεγονότος ότι είναι αδύνατον να καταρτιστεί εκ των προτέρων προκαθορισμένος κατάλογος οικονομικών και μη οικονομικών δραστηριοτήτων και να καθοριστεί ο τρόπος με τον οποίο θα πρέπει σε τελική ανάλυση να αξιολογείται η έννοια αυτή σε κάθε επιμέρους περίπτωση, η ΕΟΚΕ τονίζει ότι οι δραστηριότητες των φορέων της κοινωνικής οικονομίας —είτε ασκούνται από δομές κοινοπρακτικού χαρακτήρα με τη συμβολή εθελοντών σε μη κερδοσκοπική βάση είτε, σπανιότερα, από φορείς της κοινωνικής οικονομίας, όπως συνεταιρισμοί, ταμεία αλληλασφάλισης και ιδρύματα— μπορούν να εμπίπτουν σε ένα μη εμπορικής φύσης πλαίσιο αλληλεγγύης. Ως εκ τούτου, οι δραστηριότητες αυτές πρέπει να θεωρείται ότι δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ.

3.5. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι στον τομέα των κοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών η διασυνοριακή κινητικότητα και η διασυνοριακή παράμετρος συχνά απουσιάζουν ή δεν έχουν σημασία από την πλευρά της ζήτησης, δεδομένου ότι οι εν λόγω υπηρεσίες έχουν μόνο τοπικό χαρακτήρα και βασίζονται στο στοιχείο της εγγύτητας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, δεν καταγράφεται καν εσωτερική κινητικότητα μεταξύ των διαφόρων περιφερειών του ίδιου κράτους, γεγονός που αναδεικνύει περαιτέρω την ισχυρή τοποκεντρική διάσταση των κοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών.

3.6. Μολονότι διασυνοριακή κινητικότητα στις κοινωνικές και ιατρικές υπηρεσίες μπορεί δυνητικά να υπάρξει από την πλευρά της προσφοράς, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι οι εθνικές αρχές θα πρέπει να διασφαλίζουν τη χωρίς διακρίσεις πρόσβαση σε ένα ισχυρό σύστημα χρηματοδοτικής στήριξης των κοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών, σύμφωνα με το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ, χωρίς το πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων να αποτελεί πρόσχημα για τη μείωση της δημόσιας χρηματοδότησης ενός τομέα που έχει θεμελιώδη σημασία για την κοινωνική συνοχή σε τοπικό επίπεδο.

([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.*

([2]) Για τον ορισμό των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας μπορεί να γίνει αναφορά στο σχέδιο δράσης για τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων ή, πιο συγκεκριμένα, στην ανακοίνωση σχετικά με την ευρωπαϊκή στρατηγική για τη φροντίδα [COM (2022) 440 final].

3.7. Σύμφωνα με την πολιτική βούληση που καταγράφεται στα κείμενα του σχεδίου δράσης για την κοινωνική οικονομία και στη σύσταση, βάσει των οποίων τα θεσμικά όργανα καλούνται να δραστηριοποιηθούν για να αξιοποιήσουν τις δυνατότητες των φορέων της κοινωνικής οικονομίας, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις θα πρέπει να αναγνωριστεί η ιδιαίτερη αποστολή και φύση των εν λόγω φορέων και να αναγνωριστούν οι κανονιστικές τους απαιτήσεις που προκύπτουν από τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής οικονομίας, πρωτίστως η καταστατική υποχρέωση επανεπένδυσης του συνόλου ή του μεγαλύτερου μέρους των κερδών και των πλεονασμάτων για την επίτευξη στόχων γενικού συμφέροντος, όπως αναφέρεται στα εθνικά νομικά πλαίσια και στη σύσταση του Συμβουλίου.

4. **Προς ένα πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων που συμβαδίζει με τους στόχους της κοινωνικής οικονομίας**

4.1. Όσον αφορά το ενδεχόμενο χορήγησης ενισχύσεων συμβατών με την εσωτερική αγορά, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να ενισχυθούν και να απλουστευθούν οι κανόνες χορήγησης ενισχύσεων για την πρόσληψη εργαζομένων σε μειονεκτική θέση ή εργαζομένων με αναπηρία που ορίζονται στο τμήμα 6 του γενικού κανονισμού απαλλαγής αριθ. 651/2014 και ότι η ανακοίνωση σχετικά με τις ενισχύσεις για την απασχόληση θα πρέπει να επικαιροποιηθεί ώστε να αντικατοπτρίζει την τρέχουσα οικονομική πραγματικότητα. Στο πλαίσιο αυτό, μια συγκεκριμένη και άμεση παρέμβαση που θα μπορούσε να εγκρίνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι η αναπροσαρμογή των ανώτατων ορίων για τις ενισχύσεις που χορηγούνται σχετικά με τις δραστηριότητες της επανένταξης στην αγορά εργασίας. Η ΕΟΚΕ τονίζει επίσης την ανάγκη να διατηρηθούν οι δύο αυτές κατηγορίες ενισχύσεων, ως ειδικές και διακριτές κατηγορίες, και τονίζει τη σημασία της τήρησης των προθεσμιών που έχουν προκαθοριστεί για την επικαιροποίηση του ΓΚΑΚ.

4.2. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί και υποστηρίζει σθεναρά την πρόταση που περιλαμβάνεται στην έκθεση του Enrico Letta για την εσωτερική αγορά, σύμφωνα με την οποία οι κανόνες αυτοί θα πρέπει να επαναξιολογηθούν και να βελτιωθούν («Πολύ περισσότερο από μια απλή αγορά», σ. 106).

4.3. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρόταση, που διατυπώνεται επίσης στην έκθεση του Enrico Letta, για την τροποποίηση του νομικού πλαισίου που διέπει τις κρατικές ενισχύσεις προκειμένου να βελτιωθεί η πρόσβαση των επιχειρήσεων της κοινωνικής οικονομίας σε πιστώσεις και χρηματοδοτήσεις.

4.4. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι σε ενδεχόμενη αναθεώρηση του γενικού κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 651/2014 απαλλαγής κατά κατηγορία —στον οποίο καθορίζονται οι ειδικοί όροι για τις «συμβατές ενισχύσεις» που μπορούν να χορηγούνται χωρίς προηγούμενη έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή— θα πρέπει να κατονομαστούν ρητά οι φορείς της κοινωνικής οικονομίας. Για να γίνει αυτό όμως πρέπει, όπως προτείνεται και στην έκθεση Letta, να οριστούν νομοθετικά οι «φορείς της κοινωνικής οικονομίας» στον ΓΚΑΚ. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο, σε διάφορες περιπτώσεις και καταστάσεις οι δραστηριότητες των φορέων της κοινωνικής οικονομίας δεν παραβιάζουν τους κανόνες ανταγωνισμού της ΕΕ που διέπουν τις αγορές, καθώς οι δραστηριότητες αυτές ασκούνται στο πλαίσιο ενός επιχειρηματικού μοντέλου που δεν επιδιώκει τη μεγιστοποίηση των κερδών, αλλά την επανεπένδυσή τους για την επίτευξη κοινωνικών ή περιβαλλοντικών στόχων που βασίζονται στην αλληλεγγύη.

4.5. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει επίσης ότι το άρθρο 56 του ΓΚΑΚ, το οποίο αφορά τις ενισχύσεις για επενδύσεις σε τοπικές υποδομές δεν αξιοποιείται επαρκώς από τις εθνικές αρχές, επισημαίνοντας κυρίως τις επενδύσεις που πρέπει να γίνουν στον τομέα των κοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών, μολονότι το άρθρο αυτό μπορεί σε πολλές περιπτώσεις να αποτελέσει επαρκή νομική βάση συμβατότητας, προσφέροντας περισσότερες δυνατότητες σε σύγκριση με τους κανόνες de minimis.

4.6. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει επίσης ότι το νομικό πλαίσιο για τις ενισχύσεις των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος δεν αξιοποιείται επαρκώς από τις δημόσιες αρχές όσον αφορά κυρίως τις κοινωνικές και ιατρικές υπηρεσίες. Πράγματι, οι αρμόδιες κρατικές αρχές παραβλέπουν συχνά το γεγονός ότι βάσει των Συνθηκών έχουν ευρεία διακριτική ευχέρεια να χαρακτηρίσουν ορισμένες δραστηριότητες ως υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι αυτή η διακριτική ευχέρεια είναι ευρύτατη για τις κοινωνικές και ιατρικές υπηρεσίες τόσο για λόγους που ανάγονται στην κάθετη επικουρικότητα και στην κοινωνική συνοχή, όσο και λόγω της απουσίας ειδικών κανονιστικών περιορισμών που εντοπίζονται π.χ. σε άλλες υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος μεγαλύτερης οικονομικής σημασίας, όπως οι επιχειρήσεις δικτύων κοινής ωφελείας.

4.7. Η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι το άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο γ) της απόφασης αριθ. 21/2012, το οποίο καθιστά ορισμένες αντισταθμίσεις που χορηγούνται για την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος συμβατές με την εσωτερική αγορά, δεν προβλέπει ανώτατο όριο για τις «αντισταθμίσεις για την παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος που εξυπηρετούν κοινωνικές ανάγκες όσον αφορά τη μακροπρόθεσμη υγειονομική περίθαλψη, την παιδική μέριμνα, την πρόσβαση και επανένταξη στην αγορά εργασίας, την κοινωνική κατοικία, καθώς και την περίθαλψη και την κοινωνική ένταξη ευπαθών ομάδων». Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ καλεί τις εθνικές αρχές να αξιοποιήσουν περισσότερο αυτές τις κανονιστικές διατάξεις.

4.8. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την παρατήρηση σύμφωνα με την οποία ο τομέας των κοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών αντιπροσωπεύει εδώ και πολύ καιρό τη «διαχωριστική γραμμή μεταξύ της αρνητικής ερμηνείας των διατάξεων για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, ως παρέκκλισης από το δίκαιο ανταγωνισμού της ΕΕ, και της νέας θετικής ερμηνείας των ίδιων διατάξεων, ως έκφρασης των δικαιωμάτων των πολιτών» (Fiedziuk, N.A., *Services of general economic interest and the Treaty of Lisbon: Opening doors to a whole new approach or maintaining the «status quo»*, European Law Review, 2011, σ. 229).

4.9. Το πλαίσιο για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος είναι συχνά δύσκολο να εφαρμοστεί από τις εθνικές αρχές για τεχνικούς και γραφειοκρατικούς λόγους, οι οποίοι αφορούν κυρίως την κατάρτιση συγκεκριμένων πράξεων ανάθεσης ή την αποσαφήνιση πολύπλοκων νομικών εννοιών, όπως το «εύλογο κέρδος». Η κατάσταση αυτή οφείλεται στο γεγονός ότι ο γραφειοκρατικός φόρτος και ο φόρτος συμμόρφωσης που επιβαρύνει τις επιχειρήσεις δικτύων κοινής ωφελείας με ισχυρή εμπορική δομή επιβαρύνει ακόμα και τον ιδιαίτερο τομέα των κοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών, γεγονός το οποίο «μπορεί να αποβεί προβληματικό για τις υπηρεσίες αμιγώς κοινωνικού χαρακτήρα που παρέχονται κατά βάση σε τοπική κλίμακα» (Merola, 2012, M., ESTLQ, 2/2012, σ. 29).

4.10. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ απευθύνει έκκληση ώστε να επενδυθούν πόροι σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο ειδικά για την κατάρτιση των εθνικών διοικητικών αρχών σχετικά με τις δυνατότητες που προσφέρουν οι κανόνες για τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, όσον αφορά κυρίως τις κοινωνικές και ιατρικές υπηρεσίες, και ζητεί να συγκεντρωθούν οι ορθές πρακτικές και εμπειρίες της κάθε χώρας, και να καταστούν διαθέσιμες και προσβάσιμες ως παραδείγματα αναφοράς.

4.11. Ως προς το σημείο αυτό, τονίζεται η μεγάλη πρακτική χρησιμότητα που είχε στο παρελθόν ο «Οδηγός για την εφαρμογή των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, τις δημόσιες συμβάσεις και την εσωτερική αγορά στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, και ιδίως στις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας» —SWD (2013) 53 final/2, που δημοσιεύθηκε το 2013— και απευθύνεται έκκληση ώστε να επικαιροποιηθεί ο οδηγός, δέκα και πλέον έτη μετά την πρώτη του δημοσίευση.

4.12. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τις πολιτικές κατευθύνσεις της νέας Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2024-2029, στις οποίες ανακοινώνεται ότι: «θα αναθεωρήσουμε επίσης τους κανόνες μας για τις κρατικές ενισχύσεις, ώστε να καταστεί δυνατή η λήψη μέτρων στεγαστικής στήριξης, ιδίως για οικονομικά προσιτή, ενεργειακά αποδοτική και κοινωνική στέγαση», επισημαίνοντας ότι το πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις των υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο εν προκειμένω, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη το σπουδαίο έργο που θα μπορέσουν να προσφέρουν οι φορείς της κοινωνικής οικονομίας για την αντιμετώπιση της στεγαστικής κρίσης, όπως έχουν αποδείξει ότι ξέρουν να κάνουν οι συνεταιρισμοί κατοικίας, οι οργανισμοί που ασχολούνται με την κοινωνική στέγαση, οι αλληλασφαλιστικές εταιρείες και πολλές φιλανθρωπικές οργανώσεις.

4.13. Τέλος, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι θα μπορούσαν να θεσπιστούν ρήτρες ευελιξίας που θα επιτρέπουν την ελαστικότερη εφαρμογή του πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις στην περίπτωση των χρηματοδοτήσεων που χορηγούνται από το ΕΚΤ και το ΕΤΠΑ, οι οποίες μολονότι επί του παρόντος διέπονται σε μεγάλο βαθμό από το δίκαιο της ΕΕ, υπόκεινται στους κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις λόγω της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν οι εθνικές αρχές. Ωστόσο, οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις δεν εφαρμόζονται στις χρηματοδοτήσεις που χορηγούνται εξ ολοκλήρου από την ΕΕ, η διαχείριση των οποίων γίνεται σε επίπεδο ΕΕ χωρίς κρατική παρέμβαση.

4.14. Στις 12 Φεβρουαρίου 2024, εκπρόσωποι 19 κυβερνήσεων, υπό την αιγίδα της βελγικής Προεδρίας, υπέγραψαν τον χάρτη πορείας της Λιέγης για την κοινωνική οικονομία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, στον οποίο προτείνεται να αναληφθούν 25 συγκεκριμένες δεσμεύσεις για την εφαρμογή του σχεδίου δράσης για την κοινωνική οικονομία. Η ΕΟΚΕ ευελπιστεί ότι η νέα Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα λάβει υπόψη τις προτάσεις αυτές κατά την άσκηση της εντολής της.

Βρυξέλλες, 22 Ιανουαρίου 2025.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Oliver RÖPKE