C/2025/1183

21.3.2025.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora

Kako poduprijeti subjekte socijalne ekonomije u skladu s pravilima o državnim potporama: neka razmatranja na osnovi preporuka iz izvješća Enrica Lette

(samoinicijativno mišljenje)

(C/2025/1183)

Izvjestitelj: **Giuseppe GUERINI**

Savjetnik/ica:	Samuel CORNELLA
Odluka Plenarne skupštine:	11.7.2024.
Pravna osnova:	pravilo 52. stavak 2. Poslovnika
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	12.12.2024.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	22.1.2025.
Plenarno zasjedanje br.:	593
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	216/4/1

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) naglašava da je važno uskladiti potrebe za snažnom javnom potporom subjektima socijalne ekonomije, koji često ispunjavaju funkcije i uloge koje su prethodno obavljale države, s europskim pravilima o državnim potporama.

1.2. S obzirom na to da se u izvješću Marija Draghija o budućnosti europske konkurentnosti također podsjeća na vezu između konkurentnosti i europskog socijalnog modela i napominjući da je bitno očuvati europske sustave socijalne skrbi i socijalne zaštite, EGSO podsjeća na važnu ulogu koju subjekti socijalne ekonomije imaju u davanju konkretnih odgovora na socijalne potrebe europskih građana. Njihove aktivnosti, namijenjene općem dobru, stoga bi trebale biti priznate u europskim pravilima o državnim potporama.

1.3. EGSO napominje da u brojnim slučajevima i mogućim situacijama aktivnosti subjekata socijalne ekonomije pretpostavljaju solidarnost, koja se ne ubraja među gospodarske aktivnosti. Istodobno postoje brojni primjeri u kojima prekograničnu prirodu aktivnosti tih subjekata u području zdravstva i socijalne skrbi treba smatrati sporednom odnosno takvih razmjera da ne utječe bitno na konkurenciju među državama članicama. Stoga su hitno potrebna dodatna pojašnjenja Komisije o konceptima gospodarske aktivnosti i prekogranične važnosti u tim područjima.

1.4. EGSO smatra da bi trebalo ojačati i pojednostaviti pravila za dodjelu potpora za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom iz odjeljka 6. Uredbe br. 651/2014 o općem skupnom izuzeću. Kako je navedeno u izvješću Enrica Lette o unutarnjem tržištu i Komunikaciji o kriterijima za analizu spojivosti državnih potpora za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom koje podliježu pojedinačnoj prijavi (Komunikacija o potporama za zapošljavanje, SL C 188, 11.8.2009.), ta bi pravila trebalo ažurirati kako bi odražavala trenutačnu ekonomsku stvarnost.

1.5. EGSO ukazuje na nužnost da, s obzirom na najavljenu reviziju Uredbe o općem skupnom izuzeću, te dvije kategorije potpora ostanu samostalne i različite i naglašava da je važno poštovati rokove utvrđene za ažuriranje regulatornog okvira.

1.6. EGSO pozdravlja i prijedlog iz Lettina izvješća da se postojeći pravni okvir o državnim potporama prilagodi kako bi se poduzećima socijalne ekonomije olakšao pristup kreditiranju i financiranju.

1.7. EGSO napominje da javna tijela ne iskorištavaju na odgovarajući način pravni okvir za potporu uslugama od općeg gospodarskog interesa i da često ne koriste velike diskrecijske ovlasti koje su im dodijeljene Ugovorima u pogledu mogućnosti da određene djelatnosti kvalificiraju kao usluge od općeg gospodarskog interesa. EGSO smatra da su te diskrecijske ovlasti posebno izražene za zdravstvene i socijalne usluge, kako zbog vertikalne supsidijarnosti i socijalne kohezije, tako i zbog nepostojanja posebnih regulatornih ograničenja koja su prisutna, primjerice, u drugim uslugama od općeg gospodarskog interesa koje imaju veću gospodarsku važnost, kao što su mrežne djelatnosti. Budući da je nedovoljno financiranje socijalnih usluga od općeg gospodarskog interesa uobičajeno među državama članicama EU-a, trebalo bi promicati važnost i relevantnost članka 2. stavka 1. točke (c) Odluke o uslugama od općeg gospodarskog interesa. Umjesto prevladavajuće primjene opće Uredbe *de minimis* u području socijalnih usluga od općeg gospodarskog interesa, države članice EU-a trebale bi kao prioritet primjenjivati članak 2. stavak 1. točku (c) Odluke o uslugama od općeg gospodarskog interesa kad god im područje primjene te odredbe to dopušta.

1.8. EGSO pozdravlja političke smjernice nove Europske komisije za razdoblje 2024. – 2029., objavljene 18. srpnja 2024., u kojima se najavljuje sljedeće: „Revidirat ćemo i naša pravila o državnim potporama kako bismo omogućili mjere potpore za stanovanje, osobito za pristupačno, energetski učinkovito i socijalno stanovanje”. EGSO napominje da u vezi s time pravila o državnim potporama mjerodavna za usluge od općeg gospodarskog interesa mogu biti važna i s obzirom na sudjelovanje subjekata socijalne ekonomije u prevladavanju stambene krize, o čemu svjedoče postignuća stambenih zadruga, zaklada koje se bave stanovanjem, uzajamnih društava i mnogih filantropskih organizacija.

1.9. EGSO napominje da bi se odredbe o fleksibilnosti mogle iskoristiti ublažavanjem primjene pravila o državnim potporama u slučaju djelomično europskog, a djelomično nacionalnog financiranja, kao što su Europski socijalni fond (ESF) i Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), čija se sredstva dodjeljuju na državnoj razini. Iako su ta sredstva u velikoj mjeri uređena pravom EU-a, trenutačno podliježu pravilima o državnim potporama zbog diskrecijskog prava koje je za dodjelu sredstava u nadležnosti nacionalnih tijela, dok se ta pravila ne primjenjuju na fondove isključivo europskog podrijetla, kao što je Obzor Europa, kojima se upravlja na razini EU-a bez državne intervencije.

1.10. Naposljetku, EGSO poziva Europsku komisiju da nastavi angažman na provedbi Akcijskog plana za socijalnu ekonomiju preuzet Planom iz Liègea za socijalnu ekonomiju u Europskoj uniji koji su 12. veljače 2024. potpisali predstavnici 19 vlada, pri čemu je odgovornost za koordinaciju provedbe dodijeljena jednom od povjerenika u novoj Komisiji.

2. **Kontekst mišljenja**

2.1. Prema nedavnoj Studiji o određivanju referentnih vrijednosti za socioekonomsku uspješnost socijalne ekonomije EU-a (*Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy*), koju je objavila Europska komisija, više od 11 milijuna ljudi, odnosno 6,3 % radno aktivnog stanovništva, zaposleno je u socijalnoj ekonomiji u 27 država članica EU-a. Od 4 milijuna subjekata socijalne ekonomije njih 246 000 ima pravni oblik trgovačkog društva i pružaju rješenja za glavne izazove u pogledu pomoći europskim građanima. Ta poduzeća djeluju u širokom rasponu sektora kao što su socijalne i zdravstvene usluge, kružno gospodarstvo, borba protiv siromaštva, socijalno stanovanje, borba protiv rasipanja hrane i participativna proizvodnja energije iz obnovljivih izvora.

2.2. U Akcijskom planu za socijalnu ekonomiju koji je objavila Europska komisija (COM(2021) 778 final) navodi se da „subjektima socijalne ekonomije nije uvijek lako dostupan ‚strpljivi kapital’ za dugoročna ulaganja. Javna tijela ne iskorištavaju u potpunosti mogućnosti kojima socijalnim poduzećima olakšavaju pristup javnoj nabavi ili sredstvima ni fleksibilnost koju pružaju postojeća pravila EU-a o državnim potporama.”

2.3. U istom se dokumentu navodi da države članice ne iskorištavaju u potpunosti ni potencijal pravila o državnim potporama za sektore od općeg gospodarskog interesa ni Uredbe o općem skupnom izuzeću, iako bi se ti propisi mogli iskoristiti za dodjelu državnih potpora spojivih s unutarnjim tržištem.

2.4. U Preporuci Vijeća o razvoju okvirnih uvjeta za socijalnu ekonomiju (2023/0179 (NLE)) navodi se da „javna tijela često ne iskorištavaju u najvećoj mogućoj mjeri trenutačno područje primjene pravila o državnim potporama za potporu socijalnoj ekonomiji, pri čemu samo tržište ne može omogućiti zadovoljavajući pristup tržištu rada i socijalnom

uključivanju, te se ograničavaju na mjere u okviru općeg praga *de minimis* i ne iskorištavaju mogućnost uvođenja mjera u skladu s Uredbom Komisije (EU) br. 651/2014 (Uredba o općem skupnom izuzeću) kao što su regionalne potpore, potpore za financiranje rizika i potpore za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju."

2.5. U nedavnoj Studiji o državnim potporama za pristup socijalnih poduzeća financiranju i za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju u obliku subvencija za plaće ([1]) ispitani su primjena i učinak Uredbe o općem skupnom izuzeću na socijalna poduzeća koja zapošljavaju radnike u nepovoljnom položaju u državama članicama. Rezultati pokazuju da nacionalna tijela često primjenjuju alternativna pravila u odnosu na Uredbu o općem skupnom izuzeću, navodeći pritom razloge kao što su nedostatak znanja o europskim pravilima o državnim potporama, složenost Uredbe o općem skupnom izuzeću i druge administrativne poteškoće.

3. **Opće napomene**

3.1. U izvješću Marija Draghija o budućnosti europske konkurentnosti ističe se postojeća povezanost konkurentnosti i europskog socijalnog modela i ukazuje na važnost zaštite europskih sustava socijalne skrbi i socijalne zaštite. U ovom mišljenju se u vezi s time naglašava da je važno uskladiti potrebe za snažnom javnom potporom subjektima socijalne ekonomije, koji često ispunjavaju funkcije i uloge koje su prethodno obavljale države, s europskim pravilima o državnim potporama. Posebno bi trebalo na odgovarajući način uzeti u obzir specifičnu prirodu tržišta zdravstvenih i socijalnih usluga na kojem djeluju subjekti socijalne ekonomije. U tom pogledu EGSO ističe da cilj poduzeća socijalne ekonomije nije ostvarivanje što veće dobiti i njezina raspodjela među ulagačima, nego ponovno ulaganje dobiti u aktivnosti subjekata odnosno u ostvarivanje socijalnih ciljeva i ulaganje u opće dobro.

3.2. S tim u vezi, ovdje je korisno pozvati se na povijesnu presudu od 8. rujna 2011. u spojenim predmetima C-78/08 i C-80/08 (Paint Graphos), u kojoj je Sud Europske unije donio odluku o sustavu izuzeća od poreza na dobit koji se primjenjuje na zadruge, uz obrazloženje da one upravo zbog svojih obilježja nisu u istom položaju kao trgovačka društva. Priznavanje legitimnosti posebnog poreznog sustava zbog posebnih značajki subjekta trebalo bi potaknuti suzakonodavce da zauzmu isti politički smjer i u vezi s raznim subjektima socijalne ekonomije.

3.3. Iako EGSO toplo pozdravlja nedavnu prilagodbu gornje granice za potpore *de minimis* na 300 000 eura odnosno na najviše 750 000 eura u tri godine za obične sektore i usluge od općeg gospodarskog interesa, EGSO napominje da se potpore *de minimis* u smislu pravila EU-a o državnim potporama ne mogu smatrati dostatnom pravnom osnovom za dodjelu javne potpore subjektima socijalne ekonomije u području zdravstva i socijalne skrbi ([2]). Međutim, mnoge nacionalne uprave, umjesto da koriste Uredbu o općem skupnom izuzeću, Komunikaciju o potporama za zapošljavanje i pravni okvir za državne potpore za usluge od općeg gospodarskog interesa, uglavnom upotrebljavaju okvir *de minimis* zbog njegove pojednostavljene strukture i jednostavnosti primjene i zbog toga što nisu dovoljno upoznate s Uredbom o općem skupnom izuzeću iako je ona na snazi od 2014. godine.

3.4. Iako je svjestan nemogućnosti da se unaprijed utvrdi popis aktivnosti gospodarske i negospodarske prirode i toga da taj koncept u konačnici treba definirati u svakom pojedinom slučaju, EGSO naglašava da se aktivnosti subjekata socijalne ekonomije – kada ih obavljaju udruge uz doprinos volontera u neprofitnom kontekstu i, u nekim slučajevima, kada ih obavljaju subjekti socijalne ekonomije kao što su zadruge, uzajamna društva i zaklade – zasnivaju na solidarnosti koja nije komercijalne prirode. Stoga bi trebalo smatrati da te aktivnosti nisu obuhvaćene područjem primjene iz članka 107. UFEU-a.

3.5. Kad je riječ o potražnji, EGSO napominje da u području zdravstvenih i socijalnih usluga prekogranična mobilnost i dimenzija često ne postoje ili nisu relevantne jer su te usluge samo lokalne i usmjerene na najbližu okolicu, a u nekim slučajevima postoji čak i nedostatak unutarnje mobilnosti među regijama iste države, što dodatno naglašava snažnu lokalnu ukorijenjenost zdravstvenih i socijalnih usluga.

3.6. Iako se prekogranična mobilnost u području zdravstvenih i socijalnih usluga može pronaći i u okviru ponude, EGSO smatra da bi nacionalna tijela trebala, bez diskriminacije, osigurati pristup snažnom sustavu financijske potpore za zdravstvene i socijalne usluge koji bi bio u skladu s člankom 107. UFEU-a, ali tako da okvir za državne potpore ne postane opravdanje za smanjenje javnog financiranja u tom području od vitalne važnosti za socijalnu koheziju na lokalnoj razini.

([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* (Studija o državnim potporama za pristup socijalnih poduzeća financiranju i za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju u obliku subvencija za plaće).

([2]) Za definiciju socijalnih i zdravstvenih usluga upućujemo na Akcijski plan za provedbu europskog stupa socijalnih prava odnosno, konkretnije, na Komunikaciju o europskoj strategiji za skrb (COM(2022) 440 final).

3.7. U skladu s političkom voljom izraženom u tekstu Akcijskog plana za socijalnu ekonomiju i Preporuke Vijeća, u kojima se institucije pozivaju da poduzmu mjere kako bi se oslobodio potencijal subjekata socijalne ekonomije, EGSO smatra da bi u pravilima o državnim potporama trebalo prepoznati posebnu prirodu i zadaću tih subjekata i priznati im regulatorne uvjete kojima bi se uzele u obzir značajke socijalne ekonomije, prije svega zakonsku obvezu ponovnog ulaganja ukupne ili većine dobiti i viškova u ostvarivanje ciljeva od općeg interesa, kako je navedeno u nacionalnim pravnim okvirima i Preporuci Vijeća.

4. **Prema okviru za državne potpore koji je u skladu s ciljevima socijalne ekonomije**

4.1. Kad je riječ o mogućoj dodjeli potpora spojivih s unutarnjim tržištem, EGSO smatra da bi trebalo ojačati i pojednostaviti pravila o dodjeli potpora za zapošljavanje radnika u nepovoljnom položaju i radnika s invaliditetom iz odjeljka 6. Uredbe br. 651/2014 o općem skupnom izuzeću i ažurirati Komunikaciju u potporama za zapošljavanje kako bi oni odražavali trenutačnu ekonomsku stvarnost. U tom pogledu, konkretna i brza mjera koju bi Komisija mogla donijeti bila bi prilagodba maksimalnih pragova potpore koja se može dodijeliti za ponovno uključivanje na tržište rada. Osim toga, EGSO naglašava potrebu da te dvije kategorije potpora ostanu samostalne i različite i da je važno poštovati rokove utvrđene za ažuriranje Uredbe o općem skupnom izuzeću.

4.2. EGSO podržava i snažno podupire preporuku iz izvješća Enrica Lette o unutarnjem tržištu da se ta pravila preispitaju i poboljšaju (str. 106.).

4.3. EGSO pozdravlja i prijedlog iz Lettina izvješća da se postojeći pravni okvir o državnim potporama prilagodi kako bi se poduzećima socijalne ekonomije olakšao pristup kreditiranju i financiranju.

4.4. EGSO smatra da bi svaka revizija Uredbe (EU) br. 651/2014 o općem skupnom izuzeću, kojom se utvrđuju posebni uvjeti za „potpore spojive s unutarnjim tržištem" koje se mogu dodjeljivati bez prethodnog odobrenja Komisije, trebala izričito priznati subjekte socijalne ekonomije. Međutim, to bi zahtijevalo definiciju „subjekta socijalne ekonomije" u normativnom dijelu Uredbe o općem skupnom izuzeću, što je predloženo i u Lettinu izvješću. Upravo zato u brojnim slučajevima i mogućim situacijama aktivnosti subjekata socijalne ekonomije ne bi kršile pravila EU-a o tržišnom natjecanju jer se provode u okviru modela poduzeća čiji cilj nije ostvariti što veću dobit nego dobit ponovno uložiti u svrhu ostvarivanja socijalnih ili okolišnih ciljeva utemeljenih na solidarnosti.

4.5. EGSO također napominje da nacionalna tijela ne iskorištavaju u dovoljnoj mjeri članak 56. Uredbe o općem skupnom izuzeću br. 651/2014 o potporama za ulaganja u lokalne infrastrukture, posebno kad je riječ o potrebnim ulaganjima u zdravstvene i socijalne usluge, iako bi taj članak u mnogim slučajevima mogao biti odgovarajuća pravna osnova za spojivost potpora s unutarnjim tržištem, s potencijalom koji je puno veći od pravila *de minimis*.

4.6. EGSO isto tako napominje da javna tijela ne iskorištavaju na odgovarajući način pravni okvir za potpore za usluge od općeg gospodarskog interesa u pogledu zdravstvenih i socijalnih usluga. Naime, nadležna državna tijela često ne koriste velike diskrecijske ovlasti koje su im Ugovorima dodijeljene u pogledu mogućnosti da određene djelatnosti kvalificiraju kao usluge od općeg gospodarskog interesa. EGSO smatra da su te diskrecijske ovlasti posebno izražene za zdravstvene i socijalne usluge, kako zbog vertikalne supsidijarnosti i socijalne kohezije, tako i zbog nepostojanja posebnih regulatornih ograničenja koja su prisutna, primjerice, u drugim uslugama od općeg gospodarskog interesa koje imaju veću gospodarsku važnost, kao što su mrežne djelatnosti.

4.7. EGSO napominje da se člankom 2. točkom (c) Odluke br. 21/2012, kojim se utvrđuje da su određene naknade za usluge od općeg gospodarskog interesa spojive s unutarnjim tržištem, ne predviđa gornja granica „naknada za pružanje usluga od općeg gospodarskog interesa s ciljem ispunjavanja socijalnih potreba koje se odnose na zdravstvenu i dugoročnu zaštitu, zaštitu djece, pristup i ponovno uključivanje na tržište rada, socijalnu stanogradnju te socijalnu uključenost socijalno ranjivih skupina". EGSO stoga poziva nacionalna tijela na veću primjenu tih odredbi.

4.8. EGSO se slaže s tvrdnjom da područje zdravstva i socijalnih usluga već neko vrijeme predstavlja „liniju razdvajanja između negativnog tumačenja odredbi o uslugama od općeg gospodarskog interesa kao izuzeća od pravila EU-a o tržišnom natjecanju i novog, pozitivnog tumačenja istih odredbi kao izraza prava građana" (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"* (Usluge od općeg gospodarskog interesa i Ugovor iz Lisabona: otvaranje vrata potpuno novog pristupu ili zadržavanje statusa quo), *European Law Review*, 2011., str. 229.).

4.9. Nacionalnim tijelima često je teško primijeniti odredbe o uslugama od općeg gospodarskog interesa s tehničkog i administrativnog aspekta, posebno u pogledu izrade posebnih akata o ovlaštenju ili mogućnosti primjene složenih pravnih koncepata kao što je „razumna dobit". Razlog tomu je činjenica da je birokratsko opterećenje i opterećenje povezano s usklađivanjem nametnuto mrežnim industrijama sa snažnom komercijalnom strukturom prošireno i na bitno drugačije sektore zdravstvenih i socijalnih usluga, što „može biti problematično s obzirom na usluge koje su isključivo socijalne prirode i koje se pružaju na izrazito lokalnoj razini" (Merola, 2012., *European State Aid Law Quarterly*, 2/2012, str. 29.).

4.10. EGSO stoga poziva na posebna ulaganja na nacionalnoj i europskoj razini radi promicanja osposobljavanja nacionalnih uprava o potencijalu reguliranja usluga od općeg gospodarskog interesa, s posebnim naglaskom na zdravstvene i socijalne usluge, te poziva na prikupljanje primjera dobre prakse i iskustava na nacionalnoj razini koji bi bili na raspolaganju i dostupni kao referentni primjeri.

4.11. U tom pogledu naglašavamo veliku praktičnu korist koju je u prošlosti imao vodič za primjenu pravila Europske unije o državnim potporama, javnim nabavama i unutarnjem tržištu na usluge od općeg gospodarskog interesa, a posebno na socijalne usluge od općeg interesa (SWD(2013) 53 final/2, objavljen 2013.) i poziva na to da se taj vodič, više od deset godina nakon njegove prvotne objave, ažurira.

4.12. EGSO pozdravlja političke smjernice nove Europske komisije za razdoblje 2024. – 2029. u kojima se najavljuje sljedeće: „Revidirat ćemo i naša pravila o državnim potporama kako bismo omogućili mjere potpore za stanovanje, osobito za pristupačno, energetski učinkovito i socijalno stanovanje". EGSO napominje da u vezi s time pravila o državnim potporama mjerodavna za usluge od općeg gospodarskog interesa mogu biti važna i s obzirom na sudjelovanje subjekata socijalne ekonomije u prevladavanju stambene krize, o čemu svjedoče postignuća stambenih zadruga, zaklada koje se bave stanovanjem, uzajamnih društava i mnogih filantropskih organizacija.

4.13. EGSO isto tako napominje da bi se odredbe o fleksibilnosti mogle iskoristiti ublažavanjem primjene okvira za državne potpore u slučaju financiranja kao što su ESF i EFRR, koji trenutačno, iako su u velikoj mjeri uređeni pravom EU-a, podliježu pravilima o državnim potporama zbog preostalog diskrecijskog prava koje imaju nacionalna tijela, dok se ta pravila ne primjenjuju na fondove isključivo europskog podrijetla kojima se upravlja na razini EU-a bez državne intervencije.

4.14. Predstavnici 19 vlada potpisali su 12. veljače 2024., pod pokroviteljstvom belgijskog predsjedništva, Plan iz Liègea za socijalnu ekonomiju u Europskoj uniji, u kojem su predložili 25 konkretnih obveza za provedbu Akcijskog plana za socijalnu ekonomiju. EGSO se nada da će nova Komisija tijekom svog mandata te prijedloge uzeti u obzir.

Bruxelles, 22. siječnja 2025.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Oliver RÖPKE