C/2025/1183

21.3.2025

Avizul Comitetului Economic și Social European

Cum pot fi sprijinite entitățile din economia socială în conformitate cu normele privind ajutoarele de stat: câteva reflecții în urma sugestiilor cuprinse în raportul întocmit de Enrico Letta

(aviz din proprie inițiativă)

(C/2025/1183)

Raportor: **Giuseppe GUERINI**

Consilier	Samuel CORNELLA
Decizia Adunării Plenare	11.7.2024
Temei juridic	Articolul 52 alineatul (2) din Regulamentul de procedură
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru piața unică, producție și consum
Data adoptării în secțiune	12.12.2024
Data adoptării în sesiunea plenară	22.1.2025
Sesiunea plenară nr.	593
Rezultatul votului (pentru/împotrivă/abțineri)	216/4/1

1. Concluzii și recomandări

1.1. Comitetul Economic și Social European (CESE) subliniază cât este de important să se reconcilieze necesitatea unui sprijin public puternic pentru entitățile din economia socială, care îndeplinesc adesea funcții și roluri îndeplinite anterior de statele membre, cu normele europene privind ajutoarele de stat.

1.2. Constatând că raportul lui Mario Draghi privind viitorul competitivității europene reamintește inclusiv legătura dintre competitivitate și modelul social european și importanța protejării sistemelor europene de asigurări sociale și de protecție socială, CESE reiterează că entitățile din economia socială sunt importante pentru a aduce răspunsuri concrete la nevoile sociale ale cetățenilor europeni. Aceste funcții, a căror finalitate este binele comun, ar trebui, ca atare, să fie recunoscute de normele europene privind ajutoarele de stat.

1.3. CESE observă că, în multe cazuri și situații, activitățile entităților din economia socială se bazează pe solidaritate, dimensiune care nu se încadrează în conceptul de activitate economică. În același timp, există numeroase cazuri în care caracterul transfrontalier al activităților acestor entități în domeniul sănătății și în cel social trebuie considerat rezidual și de o asemenea dimensiune încât nu este de natură să afecteze în mod substanțial concurența dintre statele membre. Prin urmare, ar fi necesare clarificări suplimentare și urgente din partea Comisiei despre conceptele de activitate economică și relevanță transfrontalieră în aceste domenii.

1.4. CESE consideră că normele privind acordarea de ajutoare pentru a recruta lucrători defavorizați sau cu dizabilități prevăzute în secțiunea 6 din Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare (RGECA, Regulamentul UE nr. 651/2014) ar trebui consolidate și simplificate; Așa cum au sugerat raportul Enrico Letta privind piața internă și Comunicarea privind criteriile de analiză a compatibilității ajutoarelor de stat pentru încadrarea în muncă a lucrătorilor defavorizați și cu handicap care fac obiectul notificării individuale (Comunicarea privind ajutoarele pentru ocuparea forței de muncă, JO C 188, 11.8.2009), aceste norme ar trebui actualizate pentru a reflecta realitatea economică actuală.

1.5. CESE consideră că este necesar ca revizuirea anunțată a Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare (RGECA) să mențină în mod specific și distinct aceste două categorii de ajutoare și subliniază importanța de a respecta termenele stabilite pentru actualizarea cadrului de reglementare.

1.6. CESE salută și propunerea suplimentară din raportul Letta privind necesitatea de a adapta cadrul juridic actual privind ajutoarele de stat, pentru a facilita un acces mai bun la credite și finanțare pentru întreprinderile din economia socială.

1.7. CESE observă că cadrul juridic pentru ajutoarele pentru serviciile de interes economic general (SIEG) nu este exploatat corespunzător de autoritățile publice, care adesea nu se concentrează pe larga putere discreționară care le este conferită de tratate în ceea ce privește competența de a califica anumite activități drept SIEG. CESE consideră că această putere de apreciere este deosebit de accentuată în cazul serviciilor sociale și de sănătate, atât din motive de subsidiaritate verticală și coeziune socială, cât și ca urmare a absenței unor constrângeri de reglementare specifice care sunt întâlnite, de exemplu, în cazul altor SIEG cu o importanță economică mai mare, cum ar fi industriile de rețea. Întrucât SIEG sociale sunt, în general, subfinanțate în statele membre ale UE, ar trebui promovate importanța și relevanța articolului 2 alineatul (1) litera (c) din Decizia privind SIEG. În loc să utilizeze predominant Regulamentul general de minimis în domeniul SIEG sociale, statele membre ale UE ar trebui să aplice cu prioritate articolul 2 alineatul (1) litera (c) din Decizia privind SIEG ori de câte ori domeniul de aplicare al dispoziției le permite aceasta.

1.8. CESE salută anunțul din Orientările politice ale Comisiei Europene pentru mandatul 2024-2029, în care se afirmă că „vom revizui normele privind ajutoarele de stat pentru a permite adoptarea de măsuri de sprijin pentru locuințe, în special pentru asigurarea de locuințe sociale și eficiente din punct de vedere energetic la prețuri accesibile”; CESE observă că normele privind ajutoarele de stat pentru SIEG pot fi decisive în acest sens și datorită eforturilor depuse de entitățile din economia socială pentru combaterea crizei în sectorul locuințelor, după cum au demonstrat-o eforturile cooperativelor de locuințe, ale fundațiilor care se ocupă de asigurarea de locuințe, ale societăților mutuale și ale multor organizații filantropice.

1.9. CESE observă că ar putea fi stabilite clauze de flexibilitate prin relaxarea aplicării normelor privind ajutoarele de stat în cazul finanțării din resurse parțial europene și parțial naționale, cum este cazul Fondului social european (FSE) și al Fondului european de dezvoltare regională (FEDR), acordate la nivel de stat. În prezent, deși sunt în mare măsură reglementate de dreptul Uniunii, aceste fonduri fac obiectul normelor privind ajutoarele de stat ca urmare a diferențelor în materie de putere de apreciere dintre autoritățile naționale în ceea ce privește alocarea, în timp ce aceste norme nu se aplică fondurilor de proveniență pur europeană, cum ar fi Orizont Europa, gestionate la nivelul Uniunii, fără intervenția statului.

1.10. În cele din urmă, CESE îndeamnă Comisia Europeană să își continue eforturile de punere în aplicare a Planului de acțiune pentru economia socială, elaborat prin Foaia de parcurs de la Liège pentru economia socială în Uniunea Europeană, semnată la 12 februarie 2024 de reprezentanții a 19 guverne, și care îi deleagă în mod specific unuia dintre comisarii noului colegiu coordonarea punerii în aplicare.

2. **Context general**

2.1. Potrivit recentului raport intitulat *Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy (Studiu comparativ al performanțelor socioeconomice ale economiei sociale a UE)*, publicat de Comisia Europeană, peste 11 milioane de persoane – 6,3 % din populația încadrată în muncă – sunt angajate de entități ale economiei sociale în cele 27 de state membre ale UE. Dintre cele 4 milioane de entități din economia socială, 246 000 sunt întreprinderi și oferă soluții la principalele provocări, sprijinindu-i pe cetățenii europeni. Aceste entități își desfășoară activitatea într-o gamă largă de sectoare, cum ar fi serviciile de asistență socială și de sănătate, economia circulară, combaterea sărăciei, locuințele sociale, lupta împotriva risipei de alimente și producția asociată de energie din surse regenerabile.

2.2. Potrivit Planului de acțiune pentru economia socială promovat de Comisia Europeană [COM(2021) 778 final], „[c]apitalul «răbdător» pentru investiții pe termen lung nu este întotdeauna ușor accesibil entităților din sectorul economiei sociale. Autoritățile publice nu utilizează pe deplin posibilitățile existente pentru a facilita accesul întreprinderilor sociale la achizițiile publice sau la finanțare și nici flexibilitatea oferită de normele actuale ale UE privind ajutoarele de stat”.

2.3. Același document subliniază că statele membre nu exploatează pe deplin potențialul legat de normele privind ajutoarele de stat pentru sectoarele de interes economic general, pe de o parte, și de Regulamentul general de exceptare, pe de altă parte, care ar putea conduce la acordarea de ajutoare de stat compatibile cu piața internă.

2.4. La rândul său, recomandarea Consiliului privind dezvoltarea condițiilor-cadru ale economiei sociale [2023/0179 (NLE)] subliniază că „adesea, autoritățile publice nu profită la maximum de domeniul de aplicare actual al normelor privind ajutoarele de stat pentru a sprijini economia socială, în cazul în care piața singură nu reușește să obțină un acces

satisfăcător la piața forței de muncă și incluziunea socială, limitându-se la măsuri sub pragul general de minimis și neutilizând opțiunea de a stabili măsuri în temeiul Regulamentului (UE) nr. 651/2014 al Comisiei (Regulamentul general de exceptare pe categorii de ajutoare), cum ar fi ajutoarele regionale, ajutoarele pentru finanțarea de risc și ajutoarele pentru recrutarea de lucrători defavorizați".

2.5. Un studiu recent despre *ajutoarele de stat din perspectiva accesului întreprinderilor sociale la finanțare și al angajării lucrătorilor defavorizați, acordate sub formă de subvenții salariale* ([1]) a examinat aplicarea și impactul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare (RGECA) asupra întreprinderilor sociale care angajează lucrători defavorizați în statele membre. Rezultatele arată că autoritățile naționale aplică adesea alte norme decât RGECA, citând motive precum necunoașterea normelor europene în domeniul ajutoarelor de stat, complexitatea RGECA și alte dificultăți de ordin administrativ.

3. **Observații generale**

3.1. Raportul Draghi privind viitorul competitivității europene subliniază legătura dintre competitivitate și modelul social european și reamintește că apărarea sistemelor europene de protecție socială și de protecție socială este importantă. În acest sens, prezentul aviz recomandă să se țină seama de importanța reconcilierii necesității unui sprijin public puternic pentru entitățile din economia socială, care îndeplinesc adesea funcții și roluri îndeplinite anterior de statele naționale, cu normele europene privind ajutoarele de stat. În special, ar trebui să se țină seama în mod corespunzător de natura specifică a pieței serviciilor sociale și de sănătate în care își desfășoară activitatea entitățile din economia socială. În acest sens, CESE reamintește că obiectivul întreprinderilor din economia socială nu este maximizarea profiturilor care urmează să fie distribuite între investitori, ci noua investiție a acestor profituri în activitățile entității sau, în orice caz, pentru atingerea obiectivelor sociale sau în interesul general.

3.2. În acest context, este util să amintim hotărârea de referință „Paint Graphos" din 8 septembrie 2011 în cauzele conexate C-78/08 și C-80/08, în care Curtea de Justiție a Uniunii Europene s-a pronunțat cu privire la regimul fiscal de scutire a cooperativelor de la plata impozitului pe venit, susținând că, tocmai date fiind caracteristicile lor, cooperativele nu se află în aceeași situație ca societățile comerciale. Recunoașterea legitimității unui anumit sistem fiscal pe baza trăsăturilor specifice ale unei entități ar trebui să-i inspire pe colegiuitori să urmeze aceeași direcție politică în cazul diverselor entități din economia socială.

3.3. Deși CESE salută călduros recenta ajustare a plafonului de minimis la 300 000 EUR și la 750 000 EUR pe o bază de trei ani pentru sectorul obișnuit și, respectiv, pentru SIEG, CESE observă că ajutoarele de minimis nu pot fi considerate un temei juridic suficient în înțelesul normelor UE pentru acordarea de ajutoare de stat entităților din economia socială care își desfășoară activitatea în domeniul sănătății și în cel social ([2]). Cu toate acestea, multe administrații naționale utilizează în principal cadrul de minimis mai degrabă decât RGECA, Comunicarea privind ajutoarele pentru ocuparea forței de muncă sau cadrul privind ajutoarele de stat pentru SIEG, datorită structurii sale simplificate și facilității sale de aplicare, dar și din cauza lipsei de familiarizare cu Regulamentul general de exceptare, chiar dacă acesta este în vigoare din 2014.

3.4. Deși este conștient de imposibilitatea de a identifica ex ante un catalog predefinit de activități de natură economică și fără caracter economic, precum și de modul în care acest concept ar trebui apreciat în cele din urmă în fiecare caz în parte, CESE subliniază că activitățile entităților din economia socială – fie prin structuri asociative cu participarea voluntarilor într-un context nelucrativ, fie, în anumite cazuri, atunci când sunt exercitate de entități din economia socială precum cooperativele, societățile mutuale, fundațiile – pot presupune o matrice solidară care nu este de natură comercială. Prin urmare, ar trebui să se considere că acestea nu intră în domeniul de aplicare al articolului 107 din TFUE.

3.5. CESE observă că, în domeniul serviciilor sociale și de sănătate, mobilitatea și relevanța transfrontalieră sunt adesea absente sau irelevante din punctul de vedere al cererii, deoarece aceste servicii au doar un caracter local și de proximitate. În unele cazuri, există chiar o lipsă de mobilitate internă între diferitele regiuni ale aceluiași stat, ceea ce subliniază și mai mult matricea locală puternică a serviciilor sociale și de sănătate.

3.6. Deși mobilitatea transfrontalieră în domeniul serviciilor sociale și de sănătate poate fi regăsită mai ales în ceea ce privește oferta, CESE consideră că autoritățile naționale ar trebui să asigure un acces nediscriminatoriu la un sistem solid de sprijin financiar pentru serviciile sociale și de sănătate, compatibil cu articolul 107 din TFUE, fără ca normele privind ajutoarele de stat să devină justificare pentru reducerea finanțării publice într-un domeniu-cheie pentru coeziunea socială la nivel local.

([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 (Studiu privind ajutoarele de stat pentru accesul la finanțare al întreprinderilor sociale și pentru recrutarea de lucrători defavorizați acordate sub formă de subvenții salariale).*

([2]) Pentru definirea serviciilor sociale și de sănătate, se poate face trimitere la Planul de acțiune privind Pilonul european al drepturilor sociale sau, mai precis, la Comunicarea referitoare la Strategia europeană privind serviciile de îngrijire [COM (2022) 440 final].

3.7. În conformitate cu voința politică exprimată în textul Planului de acțiune pentru economia socială și în recomandare, care îndeamnă instituțiile să acționeze pentru a debloca potențialul entităților din economia socială, CESE consideră că normele privind ajutoarele de stat ar trebui să recunoască natura specifică și misiunea acestor entități, recunoscând condițiile lor de reglementare care țin seama de caracteristicile economiei sociale, în primul rând obligația legală de a reinvesti toate profiturile și excedentele sau majoritatea lor în urmărirea obiectivelor de interes general, așa cum prevăd cadrele juridice naționale și recomandarea Consiliului.

4. **Către norme privind ajutoarele de stat coerente cu obiectivele economiei sociale**

4.1. În ceea ce privește eventuala acordare de ajutoare compatibile cu piața internă, CESE consideră că normele privind acordarea de ajutoare funcționale la angajarea lucrătorilor defavorizați sau cu handicap prevăzute în secțiunea 6 din Regulamentul general de exceptare [Regulamentul (UE) nr. 651/2014] ar trebui consolidate și simplificate și că comunicarea privind ajutorul pentru ocuparea forței de muncă ar trebui actualizată pentru a reflecta realitatea economică actuală. În acest sens, o acțiune concretă și rapidă pe care Comisia ar putea să o adopte ar fi ajustarea pragurilor maxime pentru ajutoarele ce pot fi acordate pentru reintegrarea în activități profesionale. De asemenea, CESE subliniază necesitatea de a menține aceste două categorii de ajutoare drept specifice și distincte, precum și importanța de a respecta termenele stabilite pentru actualizarea RGECA.

4.2. CESE împărtășește și sprijină cu convingere sugestia din raportul lui Enrico Letta privind piața internă, conform căreia aceste norme ar trebui reevaluate și îmbunătățite [Much More than a Market (Mult mai mult decât o piață), p. 106].

4.3. CESE salută propunerea din raportul Letta privind necesitatea de a adapta cadrul juridic actual privind ajutoarele de stat, pentru a facilita un acces mai bun la credite și finanțare pentru întreprinderile din economia socială.

4.4. CESE consideră că, în măsura în care definește condițiile specifice pentru „ajutoarele compatibile” care pot fi acordate fără aprobarea prealabilă a Comisiei, o eventuală revizuire a Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare [Regulamentul (UE) nr. 651/2014] ar trebui să recunoască în mod expres entitățile din economia socială. Prin urmare, acest lucru ar necesita, așa cum sugerează și raportul Letta, definirea normativă a entităților din economia socială în RGECA. Tocmai din acest motiv, în multe cazuri și situații, activitățile entităților din economia socială nu aduc atingere normelor UE în materie de concurență care reglementează piețele, deoarece sunt desfășurate în cadrul unui model de întreprindere care nu urmărește să maximizeze profiturile, ci să le reinvestească pentru a atinge obiective sociale sau de mediu bazate pe solidaritate.

4.5. CESE observă, de asemenea, că articolul 56 din Regulamentul general de exceptare [Regulamentul (UE) nr. 651/2014] privind ajutoarele pentru investiții în infrastructurile locale nu este utilizat suficient de autoritățile naționale în ceea ce privește în mod specific investițiile necesare în domeniul serviciilor sociale și de sănătate, deși acest articol poate, în multe cazuri, să ofere un temei juridic adecvat de compatibilitate cu un potențial mai ridicat decât regimul de minimis.

4.6. În plus, CESE observă că autoritățile naționale și locale nu exploatează în mod corespunzător cadrul juridic privind ajutorul pentru serviciile de interes economic general, în ceea ce privește serviciile sociale și de sănătate. Astfel, adesea, autoritățile competente ale statului nu se concentrează asupra puterii de apreciere importante pe care tratatele le-o conferă în ceea ce privește competența de a califica anumite activități drept servicii de interes economic general. CESE consideră că această putere de apreciere este deosebit de accentuată în cazul serviciilor sociale și de sănătate, atât din motive de subsidiaritate verticală și coeziune socială, cât și ca urmare a absenței unor constrângeri de reglementare specifice care sunt întâlnite, de exemplu, în cazul altor SIEG cu o importanță economică mai mare, cum ar fi industriile de rețea.

4.7. CESE observă că articolul 2 litera (c) din Decizia 2012/21/UE, care stabilește compatibilitatea cu piața internă a anumitor compensații pentru SIEG, nu prevede un plafon valoric pentru „compensația pentru prestarea de servicii de interes economic general care răspund unor cerințe sociale în ceea ce privește îngrijirea medicală și de lungă durată, îngrijirea copilului, accesul și reintegrarea pe piața muncii, locuințele sociale, îngrijirea și incluziunea socială a grupurilor vulnerabile”. Prin urmare, CESE invită autoritățile naționale să utilizeze mai mult aceste dispoziții legislative.

4.8. CESE împărtășește observația potrivit căreia domeniul serviciilor sociale și de sănătate este de mult timp paradigma „liniei de demarcație dintre interpretarea negativă a dispozițiilor SIEG ca derogare de la concurența în cadrul UE și noua interpretare pozitivă a aceleași dispoziții ca expresie a drepturilor cetățenilor” [Fiedziuk, SGEI and the Treaty of Lisbon: Opening Door to a Whole New Approach or Maintaining the Status Quo (SIEG și Tratatul de la Lisabona: Deschiderea căii către o abordare complet nouă sau menținerea statu-quoului), ELR, 2011, p. 229].

4.9. Cadrul SIEG se dovedește adesea dificil de aplicat de autoritățile naționale din punct de vedere tehnic și al sarcinii administrative, în special în ce privește elaborarea actelor de atribuire specifice sau capacitatea de a declina concepte juridice complexe, cum ar fi „profit rezonabil". Această structură pare să fie explicată prin faptul că sarcina birocratică și de conformitate impusă industriilor de rețea cu o structură comercială puternică se extinde și la sectorul divers al serviciilor sociale și de sănătate, ceea ce „poate deveni problematic în raport cu serviciile care au un caracter pur social și sunt furnizate la o scară eminamente locală" (Merola, 2012, ESTLQ, 2/2012, p. 29).

4.10. Prin urmare, CESE solicită investiții specifice la nivel național și european pentru a promova formarea administrațiilor naționale cu privire la potențialul normelor privind serviciile de interes economic general, în special în ceea ce privește serviciile sociale și de sănătate, și solicită ca bunele practici și experiențe naționale să fie puse la dispoziție și să fie accesibile cu titlu de exemple de referință.

4.11. În acest sens, se subliniază utilitatea practică deosebită demonstrată în trecut de *„Ghidul privind aplicarea normelor Uniunii privind ajutoarele de stat, achizițiile publice și piața internă în cazul serviciilor de interes economic general și, în special, în cazul serviciilor sociale de interes general"* [SWD(2013) 53 final/2, publicat în 2013] și se solicită actualizarea acestuia la mai mult de 10 ani de la publicarea sa inițială.

4.12. CESE salută anunțul din Orientările politice ale Comisiei Europene pentru mandatul 2024-2029, în care se afirmă că *„vom revizui normele privind ajutoarele de stat pentru a permite adoptarea de măsuri de sprijin pentru locuințe, în special pentru asigurarea de locuințe sociale și eficiente din punct de vedere energetic la prețuri accesibile"*; CESE observă că normele privind ajutoarele de stat pentru SIEG pot fi decisive în acest sens și datorită eforturilor depuse de entitățile din economia socială pentru combaterea crizei în sectorul locuințelor, după cum au demonstrat-o eforturile cooperativelor de locuințe, ale fundațiilor care se ocupă de asigurarea de locuințe, ale societăților mutuale și ale multor organizații filantropice.

4.13. În fine, CESE observă că ar putea fi stabilite clauze de flexibilitate prin relaxarea aplicării normelor privind ajutoarele de stat în cazul unor finanțări precum FSE sau FEDR care, în prezent, deși sunt în mare măsură reglementate de dreptul Uniunii, fac obiectul normelor privind ajutoarele de stat ca urmare a diferențelor în materie de putere de apreciere existente între autoritățile naționale, în timp ce aceste norme nu se aplică fondurilor de proveniență pur europeană, gestionate la nivelul Uniunii, fără intervenția statului.

4.14. La 12 februarie 2024, sub auspiciile Președinției belgiene, reprezentanți ai 19 guverne au semnat *Foaia de parcurs de la Liège pentru economia socială în Uniunea Europeană*, propunând 25 de angajamente specifice pentru a pune în aplicare Planul de acțiune pentru economia socială. CESE speră că noua Comisie va lua în considerare aceste propuneri și că le va include în execuția mandatului său.

Bruxelles, 22 ianuarie 2025.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Oliver RÖPKE