Uradni list
Evropske unije

SL
Serija C

C/2025/1183

21.3.2025

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Kako podpreti subjekte socialne ekonomije ob upoštevanju pravil o državni pomoči: razmišljanje na podlagi predlogov iz poročila Enrica Lette

(mnenje na lastno pobudo)

(C/2025/1183)

Poročevalec: **Giuseppe GUERINI**

Svetovalec	Samuel CORNELLA
Sklep plenarne skupščine	11. 7. 2024
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika
Pristojnost	strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	12. 12. 2024
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	22. 1. 2025
Plenarno zasedanje št.	593
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	216/4/1

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) poudarja, da je treba močno javno podporo subjektom socialne ekonomije, ki pogosto opravljajo funkcije in vloge, ki jih je prej opravljala država, uskladiti z evropskimi pravili o državni pomoči.

1.2 Glede na to, da tudi poročilo Maria Draghija o prihodnosti evropske konkurenčnosti omenja povezavo med konkurenčnostjo in evropskim socialnim modelom ter navaja, da je treba zaščititi evropske sisteme socialnega varstva in socialne zaščite, EESO opozarja na pomen subjektov socialne ekonomije pri zagotavljanju konkretnih odzivov na socialne potrebe evropskih državljanov. Te funkcije, ki so namenjene skupnemu dobremu, bi bilo zato treba priznati v evropskih pravilih o državni pomoči.

1.3 EESO ugotavlja, da dejavnosti subjektov socialne ekonomije v številnih primerih in situacijah temeljijo na solidarnosti, ki ne sodi v okvir pojma gospodarske dejavnosti. Hkrati obstaja veliko primerov, ko je čezmejna narava dejavnosti teh subjektov na socialnem in zdravstvenem področju drugotnega pomena in v takšnem obsegu, da ne vpliva bistveno na konkurenco med državami članicami. Zato bi bila potrebna in nujna dodatna pojasnila Komisije o pojmih „gospodarske dejavnosti“ in „čezmejnega pomena“ na teh področjih.

1.4 EESO je prepričan, da bi bilo treba okrepiti in poenostaviti pravila za dodeljevanje pomoči za zaposlovanje prikrajšanih ali invalidnih delavcev iz oddelka 6 Uredbe št. 651/2014 o splošnih skupinskih izjemah. Kakor je predlagano v poročilu Enrica Lette o notranjem trgu in sporočilu Komisije Merila za analizo združljivosti državne pomoči za zaposlovanje prikrajšanih delavcev in invalidov, za katero velja posamična priglasitev (sporočilo o državni pomoči za zaposlovanje, UL C 188, 11. 8. 2009), bi takšna pravila morala biti posodobljena, da bi odražala sedanje gospodarsko stanje.

1.5 EESO se strinja, da morata v predvideni reviziji uredbe o splošnih skupinskih izjemah ti dve vrsti pomoči ostati posebni in ločeni, ter poudarja, da je treba spoštovati roke, določene za posodobitev regulativnega okvira.

1.6 EESO zato pozdravlja tudi dodatni predlog iz poročila Enrica Lette, da je treba sedanji pravni okvir o državni pomoči prilagoditi, da bi podjetjem socialne ekonomije olajšali dostop do posojil in financiranja.

1.7 EESO ugotavlja, da javne oblasti ne izkoriščajo ustrezno pravnega okvira za pomoč za storitve splošnega gospodarskega pomena. Pogosto namreč ne posvečajo dovolj pozornosti veliki diskrecijski pravici, ki jim jo dajeta Pogodbi v zvezi s pristojnostjo, da nekatere dejavnosti opredelijo kot storitve splošnega gospodarskega pomena. EESO meni, da je ta diskrecijska pravica še posebej izrazita na področju socialnih in zdravstvenih storitev, tako zaradi vertikalne subsidiarnosti in socialne kohezije kot tudi zaradi odsotnosti posebnih regulativnih omejitev, ki veljajo na primer za druge storitve splošnega gospodarskega pomena z večjo gospodarsko težo, kot so mrežne gospodarske panoge. Ker je financiranje socialnih storitev splošnega gospodarskega pomena v državah članicah EU pogosto nezadostno, bi bilo treba promovirati pomen in ustreznost člena 2(1)(c) Sklepa 2012/21/EU o storitvah splošnega gospodarskega pomena. Namesto prevladujoče uporabe splošne uredbe *de minimis* na področju socialnih storitev splošnega gospodarskega pomena bi morale države članice EU prednostno uporabljati člen 2(1)(c) tega sklepa, kadar jim to dovoljuje področje uporabe te določbe.

1.8 EESO pozdravlja politične usmeritve Evropske komisije v novem mandatu 2024–2029, objavljene 18. julija 2024, v katerih je napovedano: „Revidirali bomo tudi pravila o državni pomoči, da bi omogočili ukrepe za stanovanjsko podporo, zlasti za cenovno dostopna energijsko učinkovita in socialna stanovanja.“ Hkrati ugotavlja, da utegnejo pravila o državni pomoči, ki veljajo za nadomestila za zagotavljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, v zvezi s tem biti pomembna tudi zaradi tega, kar lahko subjekti socialne ekonomije dosežejo na področju boja proti stanovanjski krizi, kot so že dokazale stanovanjske zadruge, stanovanjske fundacije, vzajemne družbe in številne človekoljubne organizacije.

1.9 EESO ugotavlja, da bi bilo mogoče izkoristiti klavzule o prožnosti s sprostitvijo uporabe pravil o državni pomoči za financiranje, ki povezuje evropska in nacionalna sredstva, kot v primeru financiranja Evropskega socialnega sklada (ESS) in Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), katerih sredstva se dodeljujejo na državni ravni. Čeprav ta sredstva večinoma ureja pravo EU, zanje trenutno veljajo pravila o državni pomoči zaradi diskrecijske pravice, ki jo imajo nacionalne oblasti v zvezi z dodeljevanjem; ta pravila pa se ne uporabljajo za sredstva EU, ki se upravljajo na ravni EU brez posredovanja držav, kakor velja na primer za Obzorje Evropa.

1.10 EESO nazadnje poziva Evropsko komisijo, naj nadaljuje prizadevanja za izvajanje akcijskega načrta za socialno gospodarstvo, podrobneje določena v načrtu iz Liègea (*Liège Roadmap for Social Economy in the European Union*), ki so ga 12. februarja 2024 podpisali predstavniki 19 vlad, in sicer z dodelitvijo posebne pristojnosti za usklajevanje njegovega izvajanja enemu od komisarjev novega kolegija.

2. **Ozadje**

2.1 Po podatkih iz nedavne študije o primerjalni analizi socialno-ekonomske uspešnosti socialne ekonomije EU (*Study on benchmarking the socio-economic performance of the EU social economy*), ki jo je objavila Evropska komisija, socialna ekonomija v 27 državah članicah EU zaposluje več kot 11 milijonov oseb, kar je 6,3 % zaposlenega prebivalstva. Med 4 milijoni subjektov socialne ekonomije jih je 246 000 v obliki podjetij, ki rešujejo glavne izzive na področju pomoči evropskim državljanom. Delujejo v najrazličnejših sektorjih, kot so socialne in zdravstvene storitve, krožno gospodarstvo, boj proti revščini, socialna stanovanja, boj proti razmetavanju s hrano in participativna proizvodnja energije iz obnovljivih virov.

2.2 Evropska komisija v akcijskem načrtu za socialno gospodarstvo (COM(2021) 778 final) navaja: „Potrpežljivi, dolgoročni naložbeni kapital subjektom socialnega gospodarstva ni vedno takoj na voljo. Javni organi ne izkoriščajo vseh obstoječih možnosti za lažji dostop socialnih podjetij do javnega naročanja ali financiranja, niti prožnosti, ki jo zagotavljajo sedanja pravila EU o državni pomoči.“

2.3 V istem dokumentu je poudarjeno, da države članice ne izkoriščajo v celoti potenciala ne pravil o državni pomoči za sektorje splošnega gospodarskega pomena ne uredbe o splošnih skupinskih izjemah, kar bi lahko omogočilo dodelitev državne pomoči, združljive z notranjim trgom.

2.4 V Priporočilu Sveta o razvoju okvirnih pogojev za socialno gospodarstvo (2023/0179 (NLE)) pa je navedeno: „Javni organi pogosto ne izkoristijo v celoti trenutnih možnosti v skladu s pravili o državni pomoči za podporo socialnemu gospodarstvu, kadar trg sam ne zmore doseči zadovoljivega dostopa do trga dela in socialne vključenosti, saj se omejijo na

ukrepe pod splošnim pragom *de minimis* in ne izkoristijo možnosti za vzpostavitev ukrepov v skladu z Uredbo Komisije (EU) št. 651/2014 (uredba o splošnih skupinskih izjemah), kot so regionalna pomoč, pomoč za tvegano financiranje ali pomoč za zaposlovanje prikrajšanih delavcev."

2.5 V nedavni študiji o državni pomoči za dostop do financiranja za socialna podjetja in za zaposlovanje prikrajšanih delavcev v obliki subvencioniranja plač ([1]) sta bila preučena uporaba in učinek uredbe o splošnih skupinskih izjemah na socialna podjetja, ki zaposlujejo prikrajšane delavce v državah članicah. Rezultati kažejo, da nacionalni organi pogosto uporabljajo alternativna pravila namesto uredbe o splošnih skupinskih izjemah, med razlogi za to pa navajajo nepoznavanje evropskih pravil o državni pomoči, zapletenost uredbe o splošnih skupinskih izjemah in druge upravne težave.

3. **Splošne ugotovitve**

3.1 Mario Draghi v poročilu o prihodnosti evropske konkurenčnosti opozarja na povezavo med konkurenčnostjo in evropskim socialnim modelom ter navaja, da je treba zaščititi evropske sisteme socialnega varstva in socialne zaščite. Zato EESO v tem mnenju poudarja, da je treba močno javno podporo subjektom socialne ekonomije, ki pogosto opravljajo funkcije in vloge, ki jih je prej opravljala država, uskladiti z evropskimi pravili o državni pomoči. Zlasti bi bilo treba ustrezno upoštevati posebno naravo trga zdravstvenih in socialnih storitev, na katerem delujejo subjekti socialne ekonomije. V zvezi s tem EESO poudarja, da cilj subjektov socialne ekonomije ni čim bolj povečati dobiček, da bi si ga razdelili vlagatelji, temveč tega ponovno vložiti v dejavnosti subjekta ali v doseganje socialnih ciljev in ciljev v splošnem interesu.

3.2 Pri tem je dobro opozoriti na temeljno sodbo „Paint Graphos" z dne 8. septembra 2011 o združenih zadevah od C-78/08 do C-80/08, v kateri se je Sodišče Evropske unije izreklo o shemi oprostitve davka od dohodkov pravnih oseb za zadruge, pri čemer je trdilo, da zadruge prav zaradi svojih značilnosti niso v enakem položaju kot gospodarske družbe. Priznanje legitimnosti posebne davčne sheme zaradi posebnih značilnosti subjekta bi moralo sozakonodajalca spodbuditi, da sprejmeta enako politično usmeritev za različne subjekte socialne ekonomije.

3.3 EESO sicer toplo pozdravlja nedavno prilagoditev zgornjega praga *de minimis* na 300 000 EUR oziroma 750 000 EUR na tri leta za običajni sektor oziroma za storitve splošnega gospodarskega pomena, vendar ugotavlja, da pomoči *de minimis* v smislu pravil EU o državni pomoči ni mogoče šteti za zadostno pravno podlago za dodelitev javne podpore subjektom socialne ekonomije na socialnem in zdravstvenem področju ([2]). Kljub temu številne nacionalne uprave večinoma uporabljajo pravila *de minimis*, uredbo o splošnih skupinskih izjemah, sporočilo o državni pomoči za zaposlovanje ali regulativni okvir državne pomoči za storitve splošnega gospodarskega pomena zaradi njihove poenostavljene strukture in enostavne uporabe ter zaradi nepoznavanja uredbe o splošnih skupinskih izjemah, ki velja od leta 2014.

3.4 EESO se zaveda, da ni mogoče vnaprej opredeliti in določiti seznamov gospodarskih in negospodarskih dejavnosti ter tega, kako bi se ta pojem na koncu obravnaval v posameznih konkretnih primerih, vendar poudarja, da lahko dejavnosti subjektov socialne ekonomije – kadar jih izvajajo združenja s prispevki prostovoljcev v nepridobitnem okviru, v nekaterih primerih pa tudi, kadar jih izvajajo subjekti socialne ekonomije, kot so zadruge, vzajemne družbe in fundacije – temeljijo na solidarnosti, ki ni komercialne narave. Zato bi moralo veljati, da ne spadajo na področje uporabe člena 107 PDEU.

3.5 EESO ugotavlja, da čezmejna mobilnost in razsežnost pri povpraševanju na področju socialnih in zdravstvenih storitev pogosto ne obstajata ali nimata posebne teže, saj so te storitve zgolj lokalne narave in usmerjene v bližnjo okolico. V nekaterih primerih manjka celo notranja mobilnost med različnimi regijami iste države, kar dodatno poudarja močno lokalno naravo socialnih in zdravstvenih storitev.

3.6 Čeprav bi bilo pri ponudbi socialnih in zdravstvenih storitev morda mogoče zaznati čezmejno mobilnost, EESO meni, da bi morali nacionalni organi zagotoviti nediskriminatoren dostop do trdnega sistema finančne podpore za socialne in zdravstvene storitve, ki bi bil združljiv s členom 107 PDEU, ne da bi pravila o državni pomoči postala razlog za zmanjšanje javnega financiranja na tem ključnem področju socialne kohezije na lokalni ravni.

([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]) Pri opredelitvi socialnih in zdravstvenih storitev se je mogoče sklicevati na akcijski načrt za evropski steber socialnih pravic ali, natančneje, na Sporočilo o evropski strategiji oskrbe (COM(2022) 440 final).

3.7 V skladu s politično voljo, izraženo v besedilih akcijskega načrta za socialno gospodarstvo in priporočilu, v katerih se institucije pozivajo, naj ukrepajo za sprostitev potenciala subjektov socialne ekonomije, EESO meni, da bi bilo treba v pravilih o državni pomoči priznati posebno poslanstvo in naravo teh subjektov ter regulativne pogoje, ki veljajo zanje in upoštevajo značilnosti socialne ekonomije, predvsem zakonsko obveznost, da je treba ves ali večino dobička in presežkov ponovno vložiti v doseganje ciljev splošnega interesa, v skladu z nacionalnimi pravnimi okviri in priporočilom Sveta.

4. **Oblikovanje pravil o državni pomoči, ki bodo skladna s cilji socialne ekonomije**

4.1 V zvezi z morebitnim dodeljevanjem pomoči, združljive z notranjim trgom, EESO meni, da bi bilo treba okrepiti in poenostaviti pravila za dodeljevanje pomoči za zaposlovanje prikrajšanih ali invalidnih delavcev iz oddelka 6 Uredbe št. 651/2014 o splošnih skupinskih izjemah in da bi bilo treba posodobiti sporočilo o državni pomoči za zaposlovanje, da bi se odražalo sedanje gospodarsko stanje. Konkreten in hiter ukrep, ki bi ga Komisija lahko sprejela v tej smeri, bi bila prilagoditev najvišjih pragov za pomoč, ki se lahko dodeli za dejavnosti v zvezi s ponovnim zaposlovanjem. EESO še poudarja, da morata ti dve vrsti pomoči ostati posebni in ločeni ter da je treba spoštovati roke, določene za posodobitev uredbe o splošnih skupinskih izjemah.

4.2 EESO se strinja s predlogom iz poročila Enrica Lette o notranjem trgu, da bi bilo treba ta pravila ponovno oceniti in izboljšati, in ga odločno podpira (poročilo *Much more than a market* (Veliko več kot trg), str. 106).

4.3 Naklonjen je tudi drugemu predlogu iz istega poročila, da je treba sedanji pravni okvir za državno pomoč prilagoditi, da bo podjetjem socialne ekonomije omogočal boljši dostop do kreditiranja in financiranja.

4.4 Po mnenju EESO bi bilo treba pri morebitni reviziji Uredbe (EU) št. 651/2014 o splošnih skupinskih izjemah – v kateri so določeni konkretni pogoji za opredelitev določene pomoči kot „združljive“ z notranjim trgom, kar pomeni, da se lahko dodeli brez predhodne odobritve Komisije – izrecno priznati subjekte socialne ekonomije. Za to pa bi bila potrebna normativna opredelitev „subjektov socialne ekonomije“ v uredbi o splošnih skupinskih izjemah, kakor je v svojem poročilu predlagal tudi Letta. Prav zato dejavnosti subjektov socialne ekonomije v številnih primerih in situacijah ne bi bile v nasprotju s pravili EU o konkurenci, ki urejajo trge, saj se izvajajo v okviru poslovnega modela, katerega cilj ni čim večji dobiček, temveč njegovo ponovno vlaganje v dejavnosti subjekta, da bi dosegli socialne ali okoljske cilje na podlagi solidarnosti.

4.5 EESO ugotavlja tudi, da nacionalni organi ne uporabljajo dovolj člena 56 uredbe o splošnih skupinskih izjemah, ki se nanaša na pomoč za naložbe v lokalno infrastrukturo, zlasti glede potrebnih naložb v socialne in zdravstvene storitve, čeprav je lahko ta člen v številnih primerih ustrezna pravna podlaga za združljivost in ima večji potencial kot pravila *de minimis*.

4.6 EESO poleg tega ugotavlja, da javne oblasti v zvezi s socialnimi in zdravstvenimi storitvami ne izkoriščajo ustrezno pravnega okvira za pomoč za storitve splošnega gospodarskega pomena. Pristojni državni organi namreč pogosto ne posvečajo dovolj pozornosti veliki diskrecijski pravici, ki jim jo dajeta Pogodbi v zvezi s pristojnostjo, da nekatere dejavnosti opredelijo kot storitve splošnega gospodarskega pomena. EESO meni, da je ta diskrecijska pravica še posebej izrazita na področju socialnih in zdravstvenih storitev, tako zaradi vertikalne subsidiarnosti in socialne kohezije kot tudi zaradi odsotnosti posebnih regulativnih omejitev, ki veljajo na primer za druge storitve splošnega gospodarskega pomena z večjo gospodarsko težo, kot so mrežne gospodarske panoge.

4.7 EESO ugotavlja, da člen 2(1)(c) Sklepa 2012/21/EU, ki navaja, da so nekatera nadomestila za storitve splošnega gospodarskega pomena združljiva z notranjim trgom, ne določa zgornje meje zneska „[nadomestila] za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena za izpolnjevanje socialnih potreb, kar zadeva zdravstveno in dolgoročno varstvo, otroško varstvo, dostop do trga dela in vrnitev nanj, socialna stanovanja ter oskrbo in socialno vključenost ranljivih skupin“. EESO zato poziva nacionalne organe, naj ta pravila bolje izkoristijo.

4.8 EESO se strinja z ugotovitvijo, da je področje socialnih in zdravstvenih storitev že dolgo na ločnici med negativnim tolmačenjem storitev splošnega gospodarskega pomena kot odstopanja od konkurenčnega prava v EU in novim pozitivnim tolmačenjem istih določb kot izraza pravic državljanov (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, str. 229).

4.9 Za nacionalne organe je uporaba pravil o storitvah splošnega gospodarskega pomena pogosto težka s tehničnega in birokratskega vidika, zlasti kar zadeva pripravo posebnih aktov o pooblastitvi ali zmožnost obvladovanja zapletenih pravnih pojmov, kot je „razumni dobiček“. Razlog za to je dejstvo, da se birokratsko breme in breme zagotavljanja skladnosti, ki ga nosijo mrežne gospodarske panoge z močno tržno strukturo, nanaša tudi na različne sektorje socialnih in zdravstvenih storitev, kar lahko postane problematično v zvezi s storitvami, ki so izključno socialne narave in se zagotavljajo na izrazito lokalni ravni (Merola, M., European State Aid Law Quarterly, 2/2012, str. 29).

4.10 EESO zato poziva k posebnim naložbam na nacionalni in evropski ravni za spodbujanje usposabljanja nacionalnih uprav o potencialu pravil o storitvah splošnega gospodarskega pomena, s posebnim poudarkom na socialnih in zdravstvenih storitvah, ter se zavzema za zbiranje dobrih nacionalnih praks in izkušenj, da bodo na voljo in dostopne kot referenčni primeri.

4.11 Zato poudarja, da je dokument z *navodili za uporabo pravil Evropske unije o državni pomoči, javnih naročilih in notranjem trgu za storitve splošnega gospodarskega pomena, zlasti storitve splošnega pomena na področju socialne varnosti* (dokument SWD(2013) 53 final/2, objavljen leta 2013) potrdil svojo praktično koristnost, zato upa, da bo po dobrih desetih letih od prve objave tega dokumenta pripravljena posodobljena različica.

4.12 EESO pozdravlja politične usmeritve Evropske komisije v novem mandatu 2024–2029, v katerih je napovedano: „Revidirali bomo tudi pravila o državni pomoči, da bi omogočili ukrepe za stanovanjsko podporo, zlasti za cenovno dostopna energijsko učinkovita in socialna stanovanja.“ Hkrati ugotavlja, da utegnejo pravila o državni pomoči, ki veljajo za nadomestila za zagotavljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, v zvezi s tem biti pomembna tudi zaradi tega, kar lahko subjekti socialne ekonomije dosežejo na področju boja proti stanovanjski krizi, kot so že dokazale stanovanjske zadruge, stanovanjske fundacije, vzajemne družbe in številne človekoljubne organizacije.

4.13 EESO še ugotavlja, da bi bilo mogoče izkoristiti klavzule o prožnosti s sprostitvijo uporabe pravil o državni pomoči v primeru financiranja iz Evropskega socialnega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj, na primer. Čeprav ta sredstva večinoma ureja pravo EU, zanje trenutno veljajo pravila o državni pomoči zaradi diskrecijske pravice, ki jo še imajo nacionalne oblasti; ta pravila pa se ne uporabljajo za sredstva EU, ki se upravljajo na ravni EU brez posredovanja držav.

4.14 Predstavniki 19 vlad so v okviru belgijskega predsedovanja Svetu 12. februarja 2024 podpisali načrt iz Liègea za socialno ekonomijo v Evropski uniji (*Liège Roadmap for Social Economy in the European Union*), v katerem so predlagali 25 posebnih zavez za izvajanje akcijskega načrta za socialno gospodarstvo. EESO upa, da bo Komisija v novem mandatu predlagano upoštevala pri izvajanju svojega mandata.

V Bruslju, 22. januarja 2025

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Oliver RÖPKE