

Въздействие на държавната помощ върху развитието на социалната икономика и доставчиците на услуги за хора с увреждания

Изпълнително резюме

Заден план

В правото на Европейския съюз като общо правило държавната помощ е забранена, тъй като публичната намеса не трябва да води до нарушаване на равните условия за икономическите оператори. Предвидени са изключения в случаите, считани за съществени за доброто функциониране на единния пазар. С течение на времето Съдът на Европейските общности и Европейската комисия определят конкретни правила за субектите, които предоставят услуги от общ икономически интерес (УОИИ). Освен това социалните и здравните услуги, включително тези, насочени към социалното и професионалното включване на хората с увреждания (ХУ), се ползват със специален правен режим както поради конкретните цели от общ интерес, за постигането на които помагат, така и поради техните характеристики.

Реформата на правилата за държавна помощ, приета през 2012 г. с така наречения „пакет Алмуния“, бележи важна стъпка в признаването в законодателството на специфичните характеристики на социалните и здравните услуги в по-широкия контекст на УОИИ. Контролът върху държавните помощи влиза в сила, когато тези услуги се предоставят като икономическа дейност на пазара и поне частично се финансират чрез публични ресурси, независимо от правния статут на доставчика. Следователно правилата за държавна помощ са много подходящи и за доставчиците на социални услуги с нестопанска цел и субектите, принадлежащи към социалната икономика.

Съответната правна рамка относно държавната помощ е в сила от десетилетие и два ключови законодателни акта, общият регламент и регламентът за УОИИ de minimis, ще изтекат на 31 декември 2023 г. Поради тази причина през 2019 г. Европейската комисия (ЕК) започна подготвителната работа с оглед преразглеждането на правилата, която все още продължава. В същото време, на 9 декември 2021 г., ЕК стартира План за действие за социалната икономика (SEAP), в който признава, че предприятията на социалната икономика имат специфични характеристики, които ги отличават от другите видове предприятия и че публичната финансова подкрепа чрез държавна помощта играе съществена роля за подкрепата на организациите на социалната икономика и за създаването на възможности за социални предприятия. SEAP предоставя официално признаване на сектора на социалната икономика и неговите специфики от ЕК, като по този начин привежда политиките на ЕС в съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз (СЕС), който понякога признава специфичните характеристики на определени субекти, принадлежащи към социална икономика.

Правилата за държавна помощ са сложни и често не са добре познати както от публичните органи в държавите-членки на ЕС (ДЧ на ЕС), така и от доставчиците на социални услуги и организациите на социалната икономика. Следователно, публичните органи често не използват всички възможности, предоставени от правилата за държавна помощ, за да насърчат растежа на социалната икономика.

Цел

Целта на това проучване е да се направи преглед на правилата за държавна помощ, приложими към организациите на социалната икономика и доставчиците на социални услуги, по-специално тези, работещи в областта на уврежданията, за да се оценят възможностите, които им предлага действащата правна рамка и примери за обещаващи практики. Друга цел на проучването е да идентифицира най-често срещаните предизвикателства, срещани при прилагането на рамката за държавна помощ, и да предложи препоръки, насочени към лицата, вземащи решения в ЕС и на национално ниво, участниците в социалната икономика и заинтересованите страни, за да се подобри прилагането на правилата за държавна помощ с оглед на подпомагането социалното и професионално включване на хората с увреждания, включително чрез социалната икономика.

Ключови констатации

Предизвикателства при прилагането на правилата за държавна помощ за предоставяне на социални услуги и развитие на социалната икономика

От интервюта с ключови информанти и преглед на литературата и политиката бяха идентифицирани предизвикателства във връзка с три основни области: а) недостатъчно познаване или осведоменост относно възможностите, предоставени от Рамката за държавна помощ на ЕС за социалното и професионално включване на хората с увреждания и по - общо за предоставяне на социални услуги и развитие на социалната икономика; б) правна рамка, която не отговаря напълно на специфичните характеристики на социалните и здравни услуги и на социалната икономика и несигурност относно правилата за натрупване на различни помощи, и в) недостатъци в екосистемата.

Предизвикателства, свързани с недостатъчното познаване на правилата:

- Недостатъчно познаване и способност на публичните администрации да използват пълния потенциал на Рамката за държавна помощ в подкрепа на предоставянето на социални услуги и развитието на социалната икономика.
- Много доминиращо прибягване до използването на общия регламент de minimis, по-специално в страните от Централна източна Европа (ЦИЕ), от страна на министерства и местни и регионални власти, вземащи решения за държавна помощ, съчетано с недостатъчно познаване на потенциала на Общия регламент за групово освобождаване (ОРГО) и решението за УОИИ.
- „Страх“ или „рискова неблагоприятност“ или „стратегия за избягване“ от много публични органи, особено на регионално и местно ниво, за „диалог“ с Европейската комисия, за да разберат дали дадена помощ, която те биха искали да предоставят, представлява държавна помощ и ако е така, дали и как все още може да бъде предоставено по начин, който да се счита за съвместим с вътрешния пазар.

- Нежелание на публичните органи на всички нива да определят УОИИ в техния специфичен контекст, поради страх, че Европейската комисия може да установи „явна грешка“ в това определение.
- Липса на признаване като УОИИ на трудовата интеграция на хора с увреждания и работници в неравностойно положение от органите на някои държави-членки. Социалните предприятия (напр. социално предприятие за трудова интеграция - WISE, фирми за работа по поръчка) може да нямат такова възлагане и следователно държавна помощ.
- Недостатъчно познаване или осъзнаване на потенциала на инструментите за държавна помощ от доставчиците на социални услуги/социалните предприятия като лост за иновации в услугите и промяна на политиката.
- Недостатъчно познаване или осведоменост относно възможностите, предоставени от ОРГО за достъп до финансиране за социални предприятия.

Предизвикателства, свързани с правна рамка, която не обхваща напълно специфичните характеристики на социалните и здравни услуги и на социалната икономика и несигурност относно правилата за натрупване на финансиране:

- Праговете, определени в общия (200 000 евро) и в УОИИ (500 000 евро) de minimis регламент са очевидно твърде ниски, по-специално за субекти, които наемат повече хора с увреждания или персонал, което свидетелства за недостатъчно отчитане на инфлацията и по-високите разходи.
- Липса на яснота относно възможностите за натрупване на държавна помощ за една и съща УОИИ или от различни източници (включително фондове на ЕС) и неизползване на комбинирано финансиране поради прекалено сложни правила и риск да бъде поискано връщане на пари.
- Правилата за държавна помощ често са по-строги от правилата на ЕСФ/ЕСФ+ (напр. изискват документи, които вече не са необходими, когато се използва опция за опростени разходи или проверки за съответствие за държавна помощ), което води до по-голямо натоварване за бенефициентите и управляващите органи.

Предизвикателства, свързани с недостатъчно развита екосистема:

- Недостатъчно развита екосистема на социалната икономика, изправена пред трудности при достъпа до финансиране (поради блокиране на активи), липса на недостатъчно развита правна рамка за социалната икономика и с неадаптирани правни разпоредби за социалните предприятия, включително WISE, по-специално в страните от ЦИЕ.
- Недостатъчно развити публични администрации и/или с недостатъчен персонал, обременителни процедури, недостатъчни познания за управлението на средствата от ЕС от МРА или Управляващите органи.
- Недостатъчно разбиране на предоставянето на социални услуги с нестопанска цел и на социалната икономика от публичната администрация.
- Липса на общеевропейски форум за взаимно обучение на заинтересованите страни за обмен на решения, обещаващи практики, но също и на общи пречки и проблеми по отношение на достъпа до държавна помощ.
- Постоянно неадекватни размери на държавна помощ, по-специално за социални предприятия/доставчици на социални услуги с повече персонал и получаващи субсидии за

наемане на (най-малко 30%) хора с увреждания или за подпомагане на включването им на пазара на труда.

Възможности

- Съществува неизползван потенциал от възможности за използване на правилата за държавна помощ за социални цели за доставчици, на които е възложена мисия за обществена услуга, включително да подкрепят набирането, заетостта и обучението на хора с увреждания, чрез субсидии за заплати и компенсиране на допълнителни разходи (разумно приспособяване; подкрепено заетост; транспорт).
- По-добро използване на държавната помощ за увеличаване на заетостта на хора с увреждания и на други хора в уязвимо положение и за подпомагане на прехода им към основния пазар на труда/несегрегирани среди.
- Стратегическо използване на задължението за държавите-членки на ЕС на член 27 от КПУ на ООН „Работа и заетост“ => Приемане на мерки и инвестиране в свободно избрана или приета работа, достойно платена за хора с увреждания, в приобщаваща работна среда.

Проучването завършва с набор от препоръки към Европейската комисия, държавите-членки на ЕС и техните местни и регионални власти, както и доставчиците на социални услуги и техните заинтересовани страни за справяне с идентифицираните предизвикателства.