

Αντίκτυπος της κρατικής ενίσχυσης στην ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας και στους παρόχους υπηρεσιών για τα άτομα με αναπηρία

περίληψη των κυριότερων σημείων

Ιστορικό

Στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά γενικό κανόνα, οι κρατικές ενισχύσεις απαγορεύονται, διότι η δημόσια παρέμβαση δεν θα πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση των ίσων όρων ανταγωνισμού για τους οικονομικούς φορείς. Προβλέπονται εξαιρέσεις σε εκείνες τις περιπτώσεις που κρίνονται απαραίτητες για την καλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Με την πάροδο του χρόνου, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισαν συγκεκριμένους κανόνες για τις οντότητες που παρέχουν Υπηρεσίες Γενικού Οικονομικού Ενδιαφέροντος (ΥΓΟΣ). Επιπλέον, οι κοινωνικές και υγειονομικές υπηρεσίες, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που στοχεύουν στην κοινωνική και επαγγελματική ένταξη των ατόμων με αναπηρία (ΑμεΑ), απολαμβάνουν ειδικό νομικό καθεστώς τόσο λόγω των ειδικών σκοπών γενικού συμφέροντος που συμβάλλουν στην επίτευξη όσο και λόγω των χαρακτηριστικών τους.

Η μεταρρύθμιση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που εγκρίθηκε το 2012 με το λεγόμενο «πακέτο Altunia» σηματοδοτεί ένα σημαντικό βήμα για τη νομική αναγνώριση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των κοινωνικών και υγειονομικών υπηρεσιών, στο ευρύτερο πλαίσιο της ΥΓΟΣ. Ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων τίθεται σε εφαρμογή όταν αυτές οι υπηρεσίες παρέχονται ως οικονομική δραστηριότητα σε μια αγορά και χρηματοδοτούνται, τουλάχιστον εν μέρει, από δημόσιους πόρους, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς του παρόχου. Ως εκ τούτου, οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις είναι πολύ σημαντικοί και για μη κερδοσκοπικούς παρόχους κοινωνικών υπηρεσιών και οντότητες που ανήκουν στην κοινωνική οικονομία.

Το σχετικό νομικό πλαίσιο για τις κρατικές ενισχύσεις ισχύει εδώ και μια δεκαετία και δύο βασικές νομοθετικές πράξεις, ο γενικός κανονισμός και ο κανονισμός SGEI de minimis, θα λήξουν στις 31 Δεκεμβρίου 2023. Για το λόγο αυτό, το 2019, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ΕΚ) ξεκίνησε τις προπαρασκευαστικές εργασίες ενόψει της αναθεώρησης των κανόνων, οι οποίες βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη. Ταυτόχρονα, στις 9 Δεκεμβρίου 2021, η ΕΚ δρομολόγησε το Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία (SEAP), στο οποίο αναγνωρίζει ότι οι επιχειρήσεις κοινωνικής οικονομίας έχουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που τις διακρίνουν από άλλους τύπους επιχειρήσεων και ότι η δημόσια οικονομική στήριξη μέσω του κράτους Η βοήθεια διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο για την υποστήριξη των οργανώσεων κοινωνικής οικονομίας και για τη διευκόλυνση της ίδρυσης κοινωνικών επιχειρήσεων. Το SEAP παρέχει επίσημη αναγνώριση του τομέα της κοινωνικής οικονομίας και των ιδιαιτεροτήτων του από την ΕΚ, ευθυγραμμίζοντας έτσι τις πολιτικές της ΕΕ με τη νομολογία του Δικαστηρίου

της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) που ορισμένες φορές αναγνώριζε τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ορισμένων οντοτήτων που ανήκουν στην κοινωνική οικονομία.

Οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις είναι περίπλοκοι και συχνά δεν είναι καλά γνωστοί τόσο από τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών της ΕΕ (ΚΜ της ΕΕ) όσο και από τους παρόχους κοινωνικών υπηρεσιών και τους οργανισμούς κοινωνικής οικονομίας. Επομένως, Οι δημόσιες αρχές συχνά δεν κάνουν χρήση όλων των δυνατοτήτων που δίνουν οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις για την προώθηση της ανάπτυξης της κοινωνικής οικονομίας.

Σκοπός

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι να δώσει μια επισκόπηση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που ισχύουν για τους οργανισμούς κοινωνικής οικονομίας και τους παρόχους κοινωνικών υπηρεσιών, ιδίως αυτούς που δραστηριοποιούνται στον τομέα της αναπηρίας, για την αξιολόγηση των ευκαιριών που τους προσφέρει το ισχύον νομικό πλαίσιο και παραδείγματα πολλά υποσχόμενων πρακτικών. Ένας άλλος στόχος της μελέτης είναι να εντοπίσει τις πιο επαναλαμβανόμενες προκλήσεις που συναντώνται κατά την εφαρμογή του πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις και να προτείνει συστάσεις που απευθύνονται στους φορείς λήψης αποφάσεων της ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο, στους φορείς της κοινωνικής οικονομίας και στους ενδιαφερόμενους για τη βελτίωση της εφαρμογής των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις με σκοπό την υποστήριξη την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ, μεταξύ άλλων μέσω της κοινωνικής οικονομίας.

Σημαντικά ευρήματα

Προκλήσεις στην εφαρμογή των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας

Από συνεντεύξεις σε βασικούς πληροφοριοδότες και βιβλιογραφία και ανασκόπηση πολιτικής, έχουν εντοπιστεί προκλήσεις σε σχέση με τρεις κύριους τομείς: α) ανεπαρκής γνώση ή επίγνωση των ευκαιριών που παρέχει το πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ για την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη των ΑμεΑ, και γενικότερα για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας· β) ένα νομικό πλαίσιο που δεν ανταποκρίνεται πλήρως στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των κοινωνικών και υγειονομικών υπηρεσιών και της κοινωνικής οικονομίας και αβεβαιότητα σχετικά με τους κανόνες σώρευσης διαφορετικών βοηθημάτων και γ) ελλείψεις στο οικοσύστημα.

Προκλήσεις που σχετίζονται με την ανεπαρκή γνώση των κανόνων:

- Ανεπαρκής γνώση και ικανότητα από τις δημόσιες διοικήσεις να χρησιμοποιήσουν το πλήρες δυναμικό του πλαισίου κρατικών ενισχύσεων για τη στήριξη της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και της ανάπτυξης της κοινωνικής οικονομίας.
- Πολύ κυρίαρχη προσφυγή στη χρήση του γενικού κανονισμού de minimis, ιδίως σε χώρες της Κεντρικής Ανατολικής Ευρώπης (ΚΑΕ), από υπουργεία και τοπικές και περιφερειακές αρχές που αποφασίζουν για κρατικές ενισχύσεις, σε συνδυασμό με ανεπαρκή γνώση των δυνατοτήτων του γενικού κανονισμού απαλλαγής κατά κατηγορία (GBER) και την απόφαση ΥΓΟΣ.

- «Φόβος» ή «αντιρρησία κινδύνου» ή «στρατηγική αποφυγής» από πολλές δημόσιες αρχές, ειδικά σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, για «διάλογο» με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να κατανοήσουν εάν μια ενίσχυση που θα ήθελαν να χορηγήσουν συνιστά κρατική ενίσχυση και Εάν ναι, εάν και πώς θα μπορούσε να εξακολουθήσει να παρέχεται κατά τρόπο ώστε να θεωρείται συμβατό με την εσωτερική αγορά.
- Η απροθυμία των δημόσιων αρχών σε όλα τα επίπεδα να ορίσουν τις ΥΓΟΣ στα συγκεκριμένα τους πλαίσια, λόγω του φόβου ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να εντοπίσει ένα «προφανές σφάλμα» σε αυτόν τον ορισμό.
- Έλλειψη αναγνώρισης ως ΥΓΟΣ της εργασιακής ένταξης των ΑμεΑ και των εργαζομένων σε μειονεκτική θέση από τις αρχές ορισμένων κρατών μελών. Οι κοινωνικές επιχειρήσεις (π.χ., κοινωνική επιχείρηση ενσωμάτωσης στην εργασία - WISE, εταιρείες προσαρμοσμένης εργασίας), ενδέχεται να μην έχουν τέτοια ανάθεση και, κατά συνέπεια, κρατική ενίσχυση.
- Ανεπαρκής γνώση ή ευαισθητοποίηση του δυναμικού των μέσων κρατικών ενισχύσεων από τους παρόχους κοινωνικών υπηρεσιών / κοινωνικές επιχειρήσεις ως μοχλός για την καινοτομία στις υπηρεσίες και την αλλαγή πολιτικής.
- Ανεπαρκής γνώση ή ευαισθητοποίηση των επιλογών που παρέχει ο ΓΚΑΚ σχετικά με την πρόσβαση των κοινωνικών επιχειρήσεων στη χρηματοδότηση.

Προκλήσεις που σχετίζονται με ένα νομικό πλαίσιο που δεν κατανοεί πλήρως τα ειδικά χαρακτηριστικά των κοινωνικών και υγειονομικών υπηρεσιών και της κοινωνικής οικονομίας και η αβεβαιότητα σχετικά με τους κανόνες για τη σώρευση χρηματοδότησης:

- Τα όρια που ορίζονται στον γενικό (200.000 ευρώ) και στον κανονισμό για τις ΥΓΟΣ (500.000 ευρώ) de minimis είναι σαφώς πολύ χαμηλά, ιδίως για οντότητες που απασχολούν περισσότερα ΑμεΑ ή προσωπικό, γεγονός που μαρτυρεί ανεπαρκή συνεκτίμηση του πληθωρισμού και υψηλότερου κόστους.
- Έλλειψη σαφήνειας σχετικά με τις επιλογές για τη σώρευση κρατικών ενισχύσεων για την ίδια ΥΓΟΣ ή από διαφορετικές πηγές (συμπεριλαμβανομένων των κονδυλίων της ΕΕ) και μη χρήση συνδυασμένης χρηματοδότησης λόγω υπερβολικά περίπλοκων κανόνων και κινδύνου να ζητηθεί επιστροφή χρημάτων.
- Οι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις είναι συχνά αυστηρότεροι από τους κανόνες ΕΚΤ/ΕΚΤ+ (π.χ. απαιτούν έγγραφα που δεν χρειάζονται πλέον κατά τη χρήση μιας επιλογής απλοποιημένου κόστους ή ελέγχους συμμόρφωσης για κρατικές ενισχύσεις), οδηγώντας σε μεγαλύτερο φόρτο εργασίας για τους δικαιούχους και τις διαχειριστικές αρχές.

Προκλήσεις που σχετίζονται με ένα υπανάπτυκτο οικοσύστημα:

- Υπανάπτυκτο οικοσύστημα κοινωνικής οικονομίας, αντιμέτωπο με δυσκολίες πρόσβασης στη χρηματοδότηση (λόγω κλειδώματος περιουσιακών στοιχείων), έλλειψη ανεπαρκώς ανεπτυγμένου νομικού πλαισίου για την κοινωνική οικονομία και με κακώς προσαρμοσμένα νομικά καταστατικά για τις κοινωνικές επιχειρήσεις, συμπεριλαμβανομένου του WISE, ιδίως στις χώρες της ΚΑΕ .
- Υπανάπτυκτες και/ή υποστελεχωμένες δημόσιες διοικήσεις, επαχθείς διαδικασίες, ανεπαρκείς γνώσεις σχετικά με τη διαχείριση των κονδυλίων της ΕΕ από την LRA ή τις διαχειριστικές αρχές.
- Ανεπαρκής κατανόηση της μη κερδοσκοπικής παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και της κοινωνικής οικονομίας από τη δημόσια διοίκηση.

- Έλλειψη ενός φόρουμ αμοιβαίας μάθησης σε όλη την ΕΕ για την ανταλλαγή λύσεων, ελπιδοφόρων πρακτικών, αλλά και για κοινά εμπόδια και ζητήματα όσον αφορά την πρόσβαση στην κρατική ενίσχυση.
- Επίμονα ανεπαρκή ποσά κρατικών ενισχύσεων, ιδίως για κοινωνικές επιχειρήσεις/παρόχους κοινωνικών υπηρεσιών με περισσότερο προσωπικό και λαμβάνουν επιδοτήσεις για την πρόσληψη (τουλάχιστον 30%) ΑμεΑ ή για την υποστήριξη της εισαγωγής τους στην αγορά εργασίας.

Ευκαιρίες

- Υπάρχει ένα ανεκμετάλλευτο δυναμικό ευκαιριών χρήσης κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις για κοινωνικούς σκοπούς για παρόχους στους οποίους έχει ανατεθεί αποστολή δημόσιας υπηρεσίας, συμπεριλαμβανομένης της υποστήριξης της πρόσληψης, απασχόλησης και κατάρτισης ΑμεΑ , μέσω επιδοτήσεων μισθών και αποζημίωσης πρόσθετων δαπανών (εύλογη προσαρμογή, υποστήριξη απασχόληση, μεταφορές).
- Καλύτερη χρήση των κρατικών ενισχύσεων για την αύξηση της απασχόλησης των ΑμεΑ και άλλων ατόμων που βρίσκονται σε ευάλωτες καταστάσεις και για τη στήριξη της μετάβασής τους στην κύρια αγορά εργασίας / μη διαχωρισμένα περιβάλλοντα.
- Στρατηγική χρήση της υποχρέωσης των κρατών μελών της ΕΕ του UN CRPD Άρθρο 27 «Εργασία και Απασχόληση» => Θέσπιση μέτρων και πραγματοποίηση επενδύσεων σε ελεύθερα επιλεγμένη ή αποδεκτή απασχόληση, αξιοπρεπώς αμειβόμενη για ΑμεΑ , σε περιβάλλον εργασίας χωρίς αποκλεισμούς.

Η μελέτη ολοκληρώνεται με μια σειρά συστάσεων προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη της ΕΕ και τις τοπικές και περιφερειακές αρχές τους, καθώς και τους παρόχους κοινωνικών υπηρεσιών και τα ενδιαφερόμενα μέρη τους για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που έχουν εντοπιστεί.