

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

544. SESJA PLENARNA EKES-U, 19.6.2019–20.6.2019

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku europejskich ram prawnych dostosowanych do przedsiębiorstw gospodarki społecznej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 282/01)

Sprawozdawca: **Alain COHEUR**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	12.7.2018
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	28.5.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.6.2019
Sesja plenarna nr	544
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	159/0/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W momencie, gdy integracja europejska potrzebuje nowego zastrzyku energii, promowanie różnorodnych form przedsiębiorczości przyczynia się do tworzenia miejsc pracy, innowacji i spójności społecznej, a także do konkurencyjności w Europie. Prawo UE opiera się na uproszczonej koncepcji form przedsiębiorczości występujących na jednolitym rynku, tak że przedsiębiorstwa społeczne nie są uznawane ani za przedsiębiorstwa kapitałowe nastawione na zysk, ani za organizacje nienastawione na zysk (działające bezinteresownie).

1.2. Przedsiębiorstwa i organizacje gospodarki społecznej są zarządzane zgodnie ze wspólnymi cechami, wartościami i zasadami takimi jak wyższość człowieka i celu społecznego nad kapitałem, dobrowolne i otwarte członkostwo oraz demokratyczne zarządzanie. Nie dążą one do maksymalizacji korzyści krótkoterminowych, lecz do zapewnienia swej długoterminowej rentowności. Zyski są ponownie inwestowane w tworzenie lub utrzymywanie miejsc pracy lub rozwój działań odpowiadających celowi społecznemu czy też dzielone zbiorowo stosownie do osobistego wkładu członków.

1.3. Prawo UE nie uwzględnia gospodarki społecznej pod kątem jej podstawowych cech, a w szczególności odmiennego podejścia do zysku. Art. 54 TFUE interpretuje się jako przeciwstawiający podmioty bezinteresowne pod względem ekonomicznym (nienastawione na zysk) spółkom prowadzącym działalność gospodarczą za wynagrodzeniem. Do tej drugiej kategorii należą więc, bez rozróżnienia i niezależnie od ich formy prawnej, wszystkie przedsiębiorstwa osiągające zysk, niezależnie od tego, czy dokonują jego dystrybucji, czy też nie.

1.4. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) i praktyka decyzyjna Komisji Europejskiej (KE) nie wykazują wystarczającego zainteresowania przedsiębiorstwami, które w prawie krajowym są zwane „nienastawionymi na zysk” lub które niezależnie od tego określenia opierają się na kryteriach własności, zarządzania i wykorzystania zysków odróżniających je znacznie od przedsiębiorstw typu kapitałowego nastawionych na zysk, szczególnie pod względem warunków dostępu do źródeł finansowania. Ponadto konieczność uwolnienia potencjału wszystkich form przedsiębiorstw, a także zasada neutralności prawa UE wobec różnych form organizacji przedsiębiorstw powinny zapobiec rozwinięciu się jednego modelu przedsiębiorstwa.

1.5. EKES zatem:

- proponuje wprowadzić do prawa Unii ramy prawne dostosowane do lepszego uznawania przedsiębiorstw społecznych. Opierałyby się one na nowym pojęciu – ograniczone nastawienie na zysk obejmującym wszystkie przedsiębiorstwa, które mogą osiągnąć zysk, lecz które nie mają na celu rozprowadzenie go między właścicielami, ponieważ dążą one do solidarności lub mają charakter interesu ogólnego,
- zwraca się do KE o przeprowadzenie badania na temat pojęcia ograniczonego nastawienia na zysk i modeli przedsiębiorstw odpowiadających temu sposobowi funkcjonowania. Badanie takie pozwoli lepiej poznać zapotrzebowanie na ramy prawne, finansowe i podatkowe konieczne do zachowania zdolności konkurencyjnych przedmiotowych przedsiębiorstw i w stosownym przypadku opracować dobre praktyki,
- wzywa KE do kontynuacji wysiłków podjętych w komunikacie w sprawie zasad pomocy państwa i ukierunkowania ich na spółdzielnie poprzez rozszerzenie odpowiednich przepisów na wszystkie przedsiębiorstwa społeczne,
- wnosi również, by KE sporządziła komunikat wyjaśniający do art. 54 TFUE, a także do artykułów Traktatu dotyczących prawa konkurencji w celu doprecyzowania w prawie UE pojęcia nienastawienia na zysk,
- uważa wreszcie, że do TFUE dołączyć należy protokół dotyczący różnorodności form przedsiębiorstw na wzór protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym i zwraca się do państw członkowskich, by uwzględniły tę zmianę w programie przyszłych reform.

2. Uwagi ogólne

2.1. *Uznanie polityczne dla gospodarki społecznej*

2.1.1. Gospodarka społeczna stała się częścią rzeczywistości gospodarczej i życia na obszarach UE. Obejmuje 2,8 mln przedsiębiorstw i organizacji o różnych formach (m.in. spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, przedsiębiorstwa społeczne, stowarzyszenia lub fundacje), które prowadzą działalność gospodarczą, przynoszą 8 % PKB Unii i zatrudniają 13,6 mln pracowników, czyli 6 % pracowników najemnych w Europie. Począwszy od bardzo małych przedsiębiorstw i MŚP po wielkie grupy przedsiębiorstw społecznych, działają one we wszystkich sektorach. Ze względu na rozmiary i różnorodność działalności gospodarka społeczna stanowi ważne wyzwanie pod względem zrównoważonego, innowacyjnego, inkluzywnego i ekologicznego wzrostu gospodarczego w Europie.

2.1.2. Gospodarka społeczna wciąż wymaga uznania politycznego. Poczyniono z pewnością pewne postępy, czego potwierdzeniem są deklaracja luksemburska na rzecz gospodarki społecznej w Europie pt. „A roadmap towards a more comprehensive ecosystem for social economy enterprises”, przyjęte po raz pierwszy jednomyślnie przez UE-28 konkluzje z posiedzenia Rady UE (EPSCO) w sprawie propagowania gospodarki społecznej jako siły napędowej rozwoju gospodarczego i społecznego w Europie, odnowienie przez KE w 2018 r. składu Grupy Ekspertów ds. Przedsiębiorczości Społecznej i Przedsiębiorstw Społecznych (GECES) oraz apel PE do KE, by przy opracowywaniu polityk UE zapewniła uwzględnienie cech charakterystycznych gospodarki społecznej.

2.1.3. EKES wielokrotnie wypowiadał się na temat znaczenia, jakie ma uznanie gospodarki społecznej, oraz potrzeby rzeczywistego uwzględniania w przepisach UE różnorodności form przedsiębiorczości i opracowania specjalnego planu działania dla gospodarki społecznej.

2.1.4. Europejski filar praw socjalnych nie może być skuteczny bez udziału przedsiębiorstw społecznych. Konieczne jest zatem zapewnienie ich udziału w rozwoju gospodarczym i społecznym UE. Podczas gdy w okresach kryzysu wykazują się one większą odpornością i odgrywają rolę amortyzatora społecznego, to w życiu codziennym utrzymują i promują spójność społeczną oraz są źródłami innowacji społecznych. Ponadto część z nich odpowiada – przede wszystkim ze względu na swoje zasady funkcjonowania, a następnie swą działalność – celom wyznaczonym w ramach filaru: naturalną konsekwencją ich charakteru jest realizacja takich celów filaru jak promowanie bezpiecznego i elastycznego zatrudnienia, dialog społeczny i udział pracowników, zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy czy też innowacyjne odpowiedzi na pewne podstawowe potrzeby społeczne.

2.2. *Brak uznania przez prawo – dychotomiczna i uproszczona koncepcja form przedsiębiorstw*

2.2.1. Prawo UE w bardzo niewielkim stopniu uznaje przedsiębiorstwa społeczne. W przeszłości podejmowano inicjatywy mające umożliwić powstawanie europejskich spółdzielni, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszeń i fundacji. Udało się zrealizować jedynie projekt rozporządzenia w sprawie spółdzielni europejskich.

2.2.2. Obecnie wydaje się, że podejście statutowe, według kategorii, zostało porzucone na rzecz dwóch pozostałych:

- z jednej strony promowania pojęcia przedsiębiorstw społecznych na szczeblu europejskim oraz wdrażania kilku instrumentów finansowych w celu zaspokojenia ich potrzeb finansowych,
- z drugiej strony niewiążących zaleceń KE w celu zachęcenia państw członkowskich, szczególnie tych, które nie mają jeszcze krajowych ram prawnych, by same promowały przedsiębiorstwa społeczne na własnym terytorium.

2.2.3. Nawet jeżeli Parlament Europejski (PE), Rada i KE oznajmiają, że stawiają na rozwój całej gospodarki społecznej, te różne formy działania są dostosowane do przedsiębiorstw społecznych i nie odnoszą się do wszystkich z nich. Jednocześnie działania te mogą być przejawem zawężonej wizji gospodarki społecznej, ograniczającej ją do działalności o charakterze społecznym.

2.2.4. Obowiązujące teksty oraz niedawne propozycje przede wszystkim maskują kwestię o zasadniczym znaczeniu: całe prawo Unii opiera się na dychotomicznej i tym samym uproszczonej koncepcji podmiotów gospodarczych.

2.2.5. Dychotomia, która istnieje od czasów traktatu rzymskiego, zawarta jest w obecnym art. 54 TFUE dotyczącym swobody przedsiębiorczości. Zgodnie z tym tekstem prawo Unii uznaje dwa typy podmiotów: nienastawione na zysk, które obejmują wyłącznie organizacje prowadzące działalność bezinteresowną z ekonomicznego punktu widzenia, oraz przedsiębiorstwa, które obejmują głównie spółki prawa handlowego lub cywilnego, do których zalicza się również spółdzielnie.

2.2.6. Niezależnie od tego, czy są to spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, przedsiębiorstwa społeczne czy też stowarzyszenia, wszystkie przedsiębiorstwa prowadzące opłacalną finansowo działalność gospodarczą pozwalającą w pewnych przypadkach na generowanie nadwyżek są traktowane jako przedsiębiorstwa typu kapitałowego nastawione na zysk. Przedsiębiorstwa społeczne nie realizują jednak celu maksymalizacji lub zwrotu z kapitału, lecz cel społeczny.

2.2.7. Niewystarczające uwzględnienie specyficznego charakteru przedsiębiorstw społecznych widoczne jest również w prawie konkurencji, w którym są one traktowane tak jak inne przedsiębiorstwa rozumiane jako podmioty prowadzące działalność gospodarczą na rynku niezależnie od statusu prawnego danego podmiotu i jego sposobu finansowania. Ta obojętność na naturę prawną i cele przedsiębiorstw społecznych oraz, co za tym idzie, na ich szczególne ograniczenia gospodarcze i finansowe pogłębia się czasami wskutek interpretacji orzecznictwa i doktryny prawa rozpowszechniających częstokroć pogląd, zgodnie z którym normą na rynku jest przedsiębiorstwo nastawione na zysk w celu maksymalizacji zysków lub zwrotu z zainwestowanego kapitału.

2.2.8. Model przedsiębiorstwa kapitałowego nastawionego na zysk dominuje we wszystkich europejskich uregulowaniach. Ani prawo grup lub prawo spółek, ani prawo zamówień publicznych, ani prawo podatkowe nie odróżniają przedsiębiorstw społecznych od innych form przedsiębiorstw pomimo korzyści dla interesu ogólnego wynikających z obecności takich struktur na terytorium państw członkowskich UE i z wyjątkiem ewentualnej identyfikacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

2.2.9. Szczere uznanie polityczne gospodarki społecznej nie może więc się obejść bez uznania prawnego zapisanego w TFUE, które z konieczności wymaga zmiany pierwotnego pomieszania pojęć.

2.2.10. W prawie Unii obowiązuje zasada neutralności prawa unijnego w stosunku do systemów własności w państwach członkowskich.

Oznacza ona, że własność przedsiębiorstw nie należy do kompetencji UE, ale również, że zasady unijne nie powinny prowadzić do ustanawiania systemów własności.

2.2.11. Tak samo prawo Unii nie stanowi przeszkody w podjęciu przez przedsiębiorstwo decyzji o przyjęciu struktury typu kapitałowego nastawionej na zysk, w której władza zależy od liczby posiadanych akcji lub udziałów, lub struktury należącej do gospodarki społecznej, prowadzącej do podziału władzy w oparciu o ludzi a nie o kapitał, w której redystrybucja nadwyżek jest ściśle ograniczona lub nawet nie występuje, gdyż w całości dokonuje się ich reinwestycji w przedmiot działalności społecznej.

2.2.12. Jednak gdy neutralność prowadzi do nieuznawania całych sektorów gospodarki i pozwala na narzucenie się pewnego typu przedsiębiorstwa jako modelu lub normy odniesienia dla budowania prawa, oznacza to, że zasada ta została pogwałcona.

2.2.13. Potrzebę promowania różnorodności gospodarczej w UE odnotowano już w opinii z inicjatywy własnej Komitetu w sprawie różnorodności form przedsiębiorczości z 2009 r.

2.2.14. Konieczna jest zmiana całego porządku prawnego UE w celu lepszego zrozumienia roli i szczególnych zasad działania przedsiębiorstw wykonujących zadania w interesie ogólnym, w których sposób przypisania dochodów generowanych w toku ich działalności pokrywa się ściśle z realizacją celów społecznych.

2.2.15. Droga rozwoju polegałaby więc na uznaniu – oprócz przedsiębiorstw o celu zarobkowym i podmiotów działających bezinteresownie – jako trzeciej kategorii podmiotów gospodarczych, które dobrowolnie ograniczają swoje nastawienie na zysk przez nadanie priorytetowego znaczenia innym celom.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Ograniczone nastawienie na zysk: wspólna cecha przedsiębiorstw społecznych

3.1.1. Wprowadzenie pojęcia ograniczonego nastawienia na zysk pozwoliłoby na podkreślenie zasadniczej różnicy między przedsiębiorstwami społecznymi a przedsiębiorstwami typu kapitałowego. Stwierdzenie, że dany podmiot ma ograniczone nastawienie na zysk oznacza, że zysk jest środkiem, a nie celem jego działalności.

3.1.2. Po pierwsze należy przyjąć, że działalność powinna być opłacalna finansowo, czyli jej równowaga nie powinna zależeć od dotacji lub darowizn.

3.1.3. Po drugie jeśli działalność pozwala na generowanie nadwyżek, powinny one, w zależności od struktury, być przeznaczane na rezerwy lub na cele działalności, aby zapewnić trwałość i rozwój działalności przedsiębiorstwa poprzez inwestowanie. Przykładowo spółdzielnie mogą dystrybuować część nadwyżek między swoich członków w postaci rabatów lub odsetek, lecz jedynie ograniczona część nadwyżek może zostać wykorzystana na rabaty i teoretycznie zależy ona od transakcji zrealizowanych przez członków a nie od ich udziału w kapitale.

3.1.4. Po trzecie osiąganie zysku nie może być jedynym celem działalności. W przedsiębiorstwie społecznym cel działalności zależy od innych czynników niż rentowność zainwestowanego kapitału czy maksymalizacja zysku. Celem działalności tego rodzaju przedsiębiorstwa może być słuzenie interesom jego członków lub interesowi ogólnemu, często w połączeniu z innymi celami z zakresu spójności społecznej, terytorialnej lub środowiskowej.

3.1.5. Ograniczenia w działaniu i zarządzaniu wynikające z charakteru celów przedsiębiorstwa są formalnie zapisane w jego statucie. Jednakże prawo Unii również powinno uwzględniać istnienie podmiotów przyjmujących takie szczególne formy przedsiębiorstw i umożliwić ich rozwijanie się na rynku wewnętrznym.

3.1.6. Stosowanie pojęcia ograniczonego nastawienia na zysk pozwala:

- a) uniknąć ograniczenia uznawania gospodarki społecznej do samych przedsiębiorstw społecznych, czyli tych, które prowadzą wybrane rodzaje działalności społecznej, gdy tymczasem przedsiębiorstwa społeczne reagują na potrzeby gospodarcze, społeczne i terytorialne niezależnie od sektora. Wygenerowane nadwyżki stanowią korzyść przede wszystkim dla członków spółdzielni, товариств ubezpieczeń wzajemnych i lokalnych użytkowników stowarzyszeń usługowych. Nigdy nie zasilają one funduszy hedgingowych ani nie mogą stanowić wynagrodzenia dla inwestorów działających na całym świecie;
- b) zagwarantować uwzględnienie różnorodności form przedsiębiorstw w poszczególnych krajach, z poszanowaniem zasady pomocniczości.

3.2. Zastosowania przekrojowe

Pojęcie ograniczonego nastawienia na zysk należy wdrożyć w różnych kierunkach polityki unijnej:

3.2.1. Swoboda przedsiębiorczości

3.2.1.1. Jeśli chodzi o swobodę przedsiębiorczości, pierwsza zmiana o charakterze redakcyjnym pozwoliłaby na oficjalne uznanie istnienia przedsiębiorstw o ograniczonym nastawieniu na zysk.

3.2.1.2. Artykuł 54 TFUE i swoboda przedsiębiorczości mogłyby dotyczyć spółek prawa cywilnego lub handlowego, w tym spółdzielni oraz innych osób prawnych prawa publicznego lub prywatnego, niezależnie od tego, czy są one nastawione na zysk czy też mają ograniczone nastawienie na zysk.

3.2.1.3. Swoboda przedsiębiorczości jest prawdziwym wyzwaniem dla niektórych form przedsiębiorstw społecznych. Ponieważ statuty prawne znacznie się różnią w poszczególnych państwach, korzystanie z tej swobody zmusza najczęściej przedsiębiorstwa do przyjęcia w państwie członkowskim siedziby statutu, który nie odpowiada zasadom funkcjonowania zdefiniowanym w państwie członkowskim pochodzenia. W istocie w wypadku przedsiębiorstw społecznych nie istnieje ekwiwalent spółki europejskiej. Uznanie przedsiębiorstw społecznych w minimalnym zakresie, szczególnie dzięki komunikatowi wyjaśniającemu art. 54 TFUE, umożliwiłoby jednocześnie poczynienie postępów w zakresie uwzględnienia ich specyfiki w prawie UE, a także podjęcie rozważań na temat różnych możliwych rozwiązań problemu siedziby np. poprzez wzmocnioną współpracę.

3.2.1.4. Na pierwszym etapie byłyby to ogólniejszy proces budowania świadomości i wspierania promocji gospodarki społecznej na szczeblu europejskim. W proces ten powinny zaangażować się jednocześnie UE i państwa członkowskie, które należy zachęcać do tworzenia krajowych ram gospodarki społecznej umożliwiających istnienie elastycznych struktur przedsiębiorstw o ograniczonym nastawieniu na zysk.

3.2.2. Prawo konkurencji

3.2.2.1. Pojęcie ograniczonego nastawienia na zysk powinno być stosowane również w prawie konkurencji bez uszczerbku dla zasad mających zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na mocy art. 106 ust. 2 TFUE i tekstów, które go uzupełniają lub interpretują.

3.2.2.2. Wprawdzie przy określaniu zakresu stosowania zasad konkurencji nie używa się innego kryterium niż prowadzenie działalności gospodarczej na rynku, jednak można by dokonać poprawek na etapie stosowania zasad, aby uwzględnić pewne cechy charakterystyczne przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

3.2.2.3. Jeśli chodzi o pomoc państwa, TSUE uznał szczególną sytuację, w jakiej znajdują się spółdzielnie w stosunku do przedsiębiorstw nastawionych na zysk z uwagi na ograniczenia, z jakimi borykają się one w odniesieniu do dostępu do finansowania swojej działalności. W jednym z wyroków doprecyzowano, że środka podatkowego korzystnego dla spółdzielni nie można uznać za wprowadzający selektywną korzyść dla nich, ponieważ sytuacji spółdzielni i spółek kapitałowych nie da się porównać.

Trybunał uzasadnia swoją argumentację szczególnymi cechami spółdzielni, jeśli chodzi o kontrolę, nie czysto komercyjne stosunki utrzymywane z ich członkami oraz, przede wszystkim, ograniczony dostęp do rynków kapitałowych i potrzebę opierania się na zasobach własnych i kredycie w celu zapewnienia ich rozwoju.

3.2.2.4. W swym komunikacie dotyczącym pojęcia pomocy państwa KE przyjęła do wiadomości stanowisko TSUE w sprawie spółdzielni. Stwierdziła ona, że preferencyjne traktowanie podatkowe spółdzielni może nie podlegać zasadom pomocy państwa.

3.2.3. Swoboda świadczenia usług i zamówienia publiczne

3.2.3.1. Komisja uznała dostęp przedsiębiorstw gospodarki społecznej do zamówień publicznych za kwestię wymagającą jej uwagi, podkreślając, że niektóre z nich mają trudności z udziałem w przetargach.

3.2.3.2. Co do zasady udział w zamówieniach zastrzeżonych jest wykluczony. Istnieje jednak ogólny wyjątek dla podmiotów gospodarczych, których głównym celem jest społeczna i zawodowa integracja osób niepełnosprawnych lub osób w trudnej sytuacji. Ponadto dyrektywa 2014/24 pozostawia również państwom członkowskim możliwość zastrzeżenia zamówień w odniesieniu do usług zdrowotnych, społecznych i kulturalnych dla przedsiębiorstw o ograniczonym nastawieniu na zysk spełniających pewne określone kryteria funkcjonowania.

3.2.3.3. Należy jednak odnotować, że sposób rozstrzygania przetargów, czyli udzielanie zamówień przedsiębiorstwom w trybie konkurencyjnym w oparciu o model liberalny i prywatny, nie zawsze stawia przedsiębiorstwa o ograniczonym nastawieniu na zysk w komfortowej pozycji konkurencyjnej. Również w tym wypadku ich czasami skromna wielkość czy też trudniejszy dostęp do źródeł finansowania inwestycji mogą wpływać negatywnie na pozycję konkurencyjną niezależnie od rodzaju działalności. Podział rynków na części i kryteria udzielania zamówień odnoszące się do oferty najkorzystniejszej ekonomicznie powinny również uwzględniać różnicę sytuacji.

3.2.4. System podatkowy

3.2.4.1. W kwestiach podatkowych KE uznała w 2013 r., że korzystne ramy podatkowe wynagradzają oddziaływanie społeczne przedsiębiorstw społecznych. Należy podjąć dyskusję nad wprowadzeniem korzystnych ram podatkowych, które będą w większym stopniu wynagradzać oddziaływanie społeczne wszystkich przedsiębiorstw w obszarze spójności społecznej, środowiskowej i terytorialnej.

Bruksela, dnia 19 czerwca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
