Социално предприемачество и контрол на социалните услуги в България и в Европейския съюз

Социално предприемачество и контрол на социалните услуги в България и в Европейския съюз
ISBN 954-90996-7-9

Български център за нестопанско право
Програмен и аналитичен център за европейско право
Андриана Петрова, Даниела Трифонова, Димитър Бурнев, Доротея Мишкова, Мариета Димитрова, Надя Шабани, Тони Димов – автори

Този документ е изготвен с финансовата подкрепа на Европейския съюз. Цялата отговорност за съдържанието му е на Български център за нестопанско право. При никакви обстоятелства не трябва да бъде приемано за позиция на Европейския съюз.

Програма ФАР „Развитие на гражданското общество“ 2002 цели да насърчи на местно и национално равнище интеграцията на уязвимите и малцинствени групи в България, антикорупционните практики, опазването на околната среда и защитата на потребителските интереси в унисон с правото на Европейския съюз (Acquis Communitaire). Програмата се финансира от Европейския съюз в рамките на Национална програма ФАР.

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ЧАСТ
ПРАВНА УРЕДБА НА СОЦИАЛНОТО ПРЕДПРИЯТИЕ
В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Въведение 6

Предприятие 6

Стопанска дейност 7

Определение за социално предприятие 12

Сравнения 13

Услуги и дейности, извършвани от социални предприятия 16

Работодатели – социални предприятия 22

Възможности за финансиране на дейността на социалните предприятия от държавата – специализирани фондове и програми 29

Данъчен режим на социалните предприятия 34

Данъчни облекчения 36

Други закони, регламентиращи дейността на социалните предприятия 42

Заключение 44

II. ЧАСТ
ПРАВНА РАМКА НА СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ
В СТРАНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Увод 46

Англия 50

Италия 53

Гърция 60

Литва 64

Финландия 66

Швеция 68

Полша 75

Заключение 79

III. ЧАСТ
КОНТРОЛЪТ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В КОНТЕКСТА
НА ПРОВЕЖДАНАТА СОЦИАЛНА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ

Въведение 82

Нормативна и институционална рамка на контрола на социалните услуги в България 86

Оценка на институционалната структура на контрола при предоставяне на социални услуги в България 90

Нормативна и институционална рамка на контрола на социалните услуги за деца....91

Регистрационната процедура за предоставяне на социални услуги като гаранция за контрол на тяхното качество....96

Процедура по лицензиране на доставчиците на социални услуги за деца 98

Процедурата за откриване и закриване на заведения за социални услуги предпоставка за тяхното качеството....102

Достъп до социални услуги и отношенията клиент – доставчик на социални услуги като механизми за контрол на социалните услуги 104

Контрол по спазване на стандартите на социални услуги. Оценка на нормативната уредба. Идентифицирани проблеми в практиката....106

Контрол по спазване на стандартите и критериите на социални услуги за деца. Проблеми в практиката 108

Изводи и препоръки относно качеството на предоставяните социални услуги за деца....114

IV. ЧАСТ
КОНТРОЛ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

I. Преглед на социалните услуги в Европа....118

1. Развитие на социалните услуги в Европа....118

2. Основни проблеми на социалните услуги в Европа....120

3. Участие на потребителите в процеса на предоставяне на услуги....122

4. Въпросът за качеството на социалните услуги в Европа....123

Германия....124

Финландия....124

Италия....125

Чехия....126

II. Системи на контрол на социалните услуги в Европа....126

Великобритания....126

Германия....134

Швеция....137

Чехия....140

I. ЧАСТ

ПРАВНА УРЕДБА НА СОЦИАЛНОТО ПРЕДПРИЯТИЕ В БЪЛГАРСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

ВЪВЕДЕНИЕ

Социалното предприемачество е добре познато понятие в повечето европейски страни и в САЩ. Социалните предприятия в тези държави осъществяват значим дял от дейностите в социалната сфера, като съчетават генерирането на приходи от извършването на стопанска дейност и постигането на определен социален ефект. Социалното предприемачество е уникално с това, че позволява обединяването на икономически и социални цели в едно, което позволява провеждане на ефективна социална политика и осигурява ефективна подкрепа за социално уязвимите групи на обществото в най-широк смисъл.

В българско законодателство липсва легална дефиниция за социално предприятие, както и норми, уреждащи статута, формата и дейността на социалното предприятие. Все още липсва и български нормативен акт – законов или подзаконов, в който да се употребява терминът „социално предприятие".

Въпреки липсата на законова уредба практиката в България показва, че съществуват организации, които развиват социално предприемачество и се самоопределят като социални предприятия. Няколко са моделите за социални предприятия, които преимуществено се развиват от нестопански организации: като работодатели на хора от рискови социални групи, като осъществяващи услуги в полза на такива целеви групи и извършващи социални дейности в най-широк смисъл. Предвид на така установената практика у нас, за да бъде изяснена правната същност на понятието „социално предприятие", е необходимо да се разгледа определението за „предприятие" по действащото законодателство, да се анализира правната уредба на стопанската дейност на юридическите лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), след което да се изследва комплексът от правни норми в социалната сфера, имащ отношение към лицата в уязвимо социално положение.

Настоящият анализ има за цел да изследва възможностите за осъществяване на социално предприемачество и за работа на социалните предприятия при условията и регламентацията на действащата правна уредба в Република България.

ПРЕДПРИЯТИЕ

В действащото ни законодателство терминът „предприятие" не е еднозначно определен. Отделните закони дават свои автономни дефиниции, предназначени единствено за целите на собственото им регулиране.

В Търговския закон търговското „предприятие" е определено като съвкупност от права, задължения и фактически отношения на един търговец.

Според Закона за защита на конкуренцията „предприятие" е всяко физическо, юридическо лице или гражданско дружество, което извършва стопанска дейност на съответния пазар, независимо от правната и организационната си форма.

По смисъла на Закона за държавните помощи „предприятие“ е всяко физическо, юридическо лице или гражданско дружество, което извършва стопанска дейност, независимо от собствеността, правната и организационната си форма.

Според Закона за малките и средните предприятия „предприятие“ е всяко лице търговец съгласно чл. 1 от Търговския закон и занаятчия по смисъла на Закона за занаятите.

В данъчното законодателство понятието се определя възможно най-широко с цел гарантиране на фискалните интереси на държавата. За целите на данъчното облагане Законът за корпоративното подоходно облагане борави с понятието „място на стопанска дейност“, което представлява определено помещение, база или трайно извършване на търговски сделки в страната.

Според Закона за облагане доходите на физическите лица „предприятие“ е предприятие по смисъла на Закона за счетоводството, който дефинира предприятията като:

• търговците по смисъла на Търговския закон;

• юридическите лица, които не са търговци, бюджетните предприятия, неперсонифицираните дружества и чуждестранните лица, осъществяващи стопанска дейност на територията на страната чрез място на стопанска дейност.

Определение за предприятие

Следователно действащото законодателство определя най-общо понятието „предприятие“ като обособяване на различни ресурси – човешки, материални, финансови, нефинансови и други с цел осъществяване на разнообразна по рода си стопанска дейност.

СТОПАНСКА ДЕЙНОСТ

В нормативната уредба липсва определение за „стопанска дейност“. В правната теория понятието се дефинира по различни начини. От една страна то се свързва с извършването на дейност, насочена към придобиване на печалба, което е същността на стопанската цел. От друга страна стопанската дейност се характеризира като синоним на търговска дейност, която е определена в Търговския закон. Изработеното в практиката разбиране за стопанската дейност е, че това е всяка законна дейност, извършвана от правните субекти, насочена към реализиране на печалба.

Преди Закона за юридическите лица с нестопанска цел (ЗЮЛНЦ) от 2000 г. законодателството не съдържаше уредба относно възможността фондациите и сдруженията да извършват стопанска дейност. Дотогава те извършваха в сравнително редки случаи такава дейност на базата на свободата на договарянето,

валидна в частното право или чрез учредяването на отделно юридическо лице – търговски субект, в което се обособява стопанската дейност.

По действащата правна уредба за ЮЛНЦ съществуват две правни възможности за извършване на стопанска дейност – от самото ЮЛНЦ или от отделен правен субект, учреден от ЮЛНЦ, което предопределя и организационната форма на социалното предприятие.

Когато социалното предприятие е интегрална част от самото ЮЛНЦ, това означава, че стопанската дейност се извършва от името и за сметка на самото ЮЛНЦ, което е страна по търговските сделки и което получава ползите и търпи загубите от тази дейност. Не би било точно обаче да се каже, че ЮЛНЦ е самото социално предприятие, **защото по дефиниция социално предприятие представлява определен вид стопанска дейност.** Ако ЮЛНЦ функционира единствено като социално предприятие, това би означавало, че то извършва само стопанска дейност, която би представлявала негова основна дейност и като такава би била незаконосъобразна. По-точно би могло да се говори за **социалното предприятие на ЮЛНЦ**, защото въпреки факта, че стопанската дейност е неразделна част от общата дейност на ЮЛНЦ, тя може да има и относителна независимост. Социалното предприятие може да бъде обособено в отдел или друга вътрешна структура на ЮЛНЦ. То може да е отделено в различен офис или в производствен или стопански обект като цех, магазин, ателие и други. Възможно е социалното предприятие да се управлява от екип или от едно лице, различно от лицата, отговорни за управлението на самото ЮЛНЦ.

Втората възможност е стопанската дейност да бъде институционално изнесена вън от ЮЛНЦ и обособена в отделен стопански субект, учреден от или юридически свързан с организацията. В този случай социалното предприятие на ЮЛНЦ е този субект – най-често търговско дружество. При тази форма на стопанска дейност нестопанската организация (НСО) може да влияе само косвено в качеството му на едноличен собственик на капитала или съдружник, но юридически тя се извършва от името и за сметка на търговския субект.

Стопанска дейност на ЮЛНЦ

ЗЮЛНЦ за първи път въведе легално правото на ЮЛНЦ да извършват самостоятелно стопанска дейност. Допустимостта на тази възможност се извежда от това, че водещи при създаването на нестопанските организации са именно целите, а не средствата за тяхното постигане, които в своята съвкупност образуват предмета на дейност. Така дейността на ЮЛНЦ може да има както нестопански, така и стопански характер, стига тя по своята природа да представлява средство за постигане на основните нестопански цели на организацията.

Според закона стопанската дейност на ЮЛНЦ на първо място следва да се подчинява на условията и реда, определени със съответните нормативни актове, регулиращи отделните видове стопанска дейност. Към общите законови изисквания за стопанската дейност, валидни за всички правни субекти, ЗЮЛНЦ поставя допълнителни критерии по същността си огра-

ничителни, чрез анализа на които може да се изясни понятието за стопанска дейност на ЮЛНЦ.

В стопанската дейност на ЮЛНЦ не се включват дейностите, считани за традиционно нестопански и свързани с приходи, които организацията получава от дарения, от различни форми на безвъзмездно финансиране, инвестиции във финансови инструменти или ценни книги, тъй като те не се придобиват чрез пряко, активно участие в стопанския оборот. Натрупването на такива приходи е по-скоро резултат от пасивното участие на организацията, тъй като тя се възползва от резултатите, получени от стопанската инициатива на други участници на пазара.

Законът определя следните критерии за стопанска дейност, извършвана от ЮЛНЦ:

1. допълнителност;

2. свързаност с предмета на основната дейност;

3. регламентираност на предмета на стопанската дейност в устройствения акт на ЮЛНЦ;

4. използване на приходите за постигане на определените в устройствения акт цели;

5. забрана за разпределяне на печалба.

Определение за стопанска дейност на ЮЛНЦ

Стопанска дейност на ЮЛНЦ е всяка дейност, насочена към реализиране на печалба, която се извършва допълнително от едно ЮЛНЦ, регламентирана е в неговия устройствен акт и е свързана с предмета на основната му нестопанска дейност. Приходите от тази дейност могат да бъдат използвани единствено за постигане на определените в устройствения му акт цели без възможност за разпределяне на печалба.

Последователният анализ на специфичните законови критерии води до изясняване на понятието за стопанска дейност на ЮЛНЦ.

Допълнителност

Индивидуализирането на този критерий се свързва пряко с нестопанската дейност, която е основната дейност на ЮЛНЦ. Тази дейност представлява съвкупността от средства за постигане на нестопанските цели, които не са насочени към реализирането на доход или печалба, т.е. дейности, чиито резултати имат нематериален принос за реализирането на целите.

С критерия за допълнителност законът изисква стопанската дейност на ЮЛНЦ да не е основна, т.е. да не е единствената дейност, с която организация-

та е ангажирана. Ако целите, които техните учредители са искали да постигат със създаването им, са били реализирането на печалба, то те е следвало да създадат търговски субект. Изискването за допълнителност означава принципно, че по-голямата част от съществуващите ресурси на организацията следва да бъдат мобилизирани и насочени повече към постигане на мисията, задачите, целите и приоритетите на организацията отколкото към извършване на сделки, предоставянето на платени услуги и други подобни, целящи генериране на приходи и печалба.

Свързаност с основната дейност на ЮЛНЦ

Различните правни системи използват различни критерии за преценка при решаване на въпроса за законната стопанска дейност на ЮЛНЦ. Един от тях е т. нар. „тест основна цел“ и се свързва със законовото изискване за допълнителност на стопанската дейност. Друг критерий е т. нар. „тест предназначение на приходите“, при който се разрешава хипотетично неограничена стопанска дейност, ако организацията ползва печалбата от стопанска дейност за нестопанските цели, за които е създадена. В някои правни системи определен вид стопански дейности, които са пряка последица от целите на организацията, биват уреждани отделно и се наричат „свързани стопански дейности“.

У нас законът предоставя възможност на ЮЛНЦ да извършват само свързана стопанска дейност, т. е. такава, която е „пряко свързана с предмета на основната дейност“. Тук определяща е връзката, която стопанската дейност има с целите на организациите. В този смисъл свързана дейност означава, че по своя характер тя следва да представлява средство за постигане на целите. Основният елемент при дефинирането на свързаността на стопанска дейност е това, че тя подкрепя осъществяването на целите на организацията не само чрез придобиването на печалба, която се инвестирана за тяхното постигане, но че самото й извършване също допринася за постигане на устройствените цели на ЮЛНЦ, т. е. стопанската дейност има помощен, спомагателен характер по отношение на целите на организацията.

Регламентираност на предмета на стопанската дейност в устройствения акт на ЮЛНЦ

Законът поставя изискването в устава или в учредителния акт на ЮЛНЦ да бъде изрично регламентиран предметът на допълнителната стопанска дейност на организацията. Безспорно е това, че изискването за вписване на предмета на стопанската дейност в устройствения акт на ЮЛНЦ е изискване за законност на тази дейност и ако липсва подобна регламентация ЮЛНЦ, няма да може да я извършва, или ако я извършва, това би противоречало на закона.

Използване на приходите от стопанската дейност за определените цели и забрана за разпределяне на печалба

ЗЮЛНЦ прилагайки теста за предназначение на приходите наред с изискването за свързаност задължава организациите, които извършват стопанска дейност да инвестират приходите от нея единствено за постигане на своите

нестопански цели. Този критерий е в пряка връзка и с последния критерий за законност на стопанската дейност, а именно забраната за разпределяне на печалба. Наличието на тази забрана е критерият, който най-ярко отграничава стопанската дейност на ЮЛНЦ от всеки друг вид стопанска или търговска дейност. Поначало лицата обединяват своите усилия в извършването на стопанска дейност, като целеният от тях резултат е приходите и печалбата от тази дейност да бъдат разпределени между тях като форма на лична облага. При ЮЛНЦ е точно обратното: независимо от вида на организацията и ползата, в която тя осъществява дейността си, при никакви обстоятелства печалбата от стопанска дейност не може да бъде разпределена между учредителите, членовете, членовете на органите или други свързани лица в организацията. Единствената възможност, която законът предоставя, е печалбата да остане в организацията и да бъде използвана от нея изцяло за постигане на нейните цели. Така, освен че разграничава ЮЛНЦ от всички стопански субекти, забраната за разпределяне на печалба представлява и гаранция за другия критерий за законност на стопанската дейност – целевото използване на приходите.

Стопанска дейност, извършвана от друг субект, свързан с ЮЛНЦ

Най-често ЮЛНЦ започва да извършва стопанска дейност чрез друг субект, юридически свързан с него, когато осъществяваната от него стопанска дейност по своя обем или характер може да наруши някое от изискванията по ЗЮЛНЦ, например това, че дейността трябва да бъде допълнителна или свързана с предмета на основната дейност на организацията. В други случаи учредяването на стопански субект от ЮЛНЦ, който да извършва стопанска дейност, може да е свързано с решение на самата организация, която иска да запази своя чисто нестопански характер. Допълнителен аргумент в полза на подобно решение е и нуждата от обособяването на мениджмънта и ресурсите на стопанската дейност, привличане на кредитни ресурси, изчистване на потенциални данъчни проблеми и други. На следващо място изборът на тази форма на стопанска дейност на ЮЛНЦ може да се налага от наличието на законовото изискване, определен вид дейност да бъде извършвана само от търговец. Извършването на тази дейност не лишава ЮЛНЦ от възможността то да осъществява паралелно и собствена стопанска дейност.

„Социалното“ в социалното предприятие

Социалното предприятие представлява специфичен вид стопанска дейност на ЮЛНЦ. Стопанската дейност на ЮЛНЦ може да бъде всякаква по характер, стига да отговаря на особените критерии по ЗЮЛНЦ. Нещо повече – поради едно от основните изисквания към тази дейност – да бъде пряко свързана с предмета на основната дейност на организацията, стопанската дейност на ЮЛНЦ винаги има социален ефект. Връзката между стопанската дейност и предмета на основна дейност означава, че стопанската дейност трябва да допринася за постигане на нестопанските цели, които по дефиниция включват преследването на определен положителен резултат в обществената, нематериалната сфера – гражданското общество, здравеопазването, образованието, науката, културата, техниката, технологиите, физическата култура, спорта и

други. От тази гледна точка всяка стопанска дейност на ЮЛНЦ има социален ефект, иначе бе била противозаконна. **Но само тази стопанска дейност, която има изразен социален ефект, обхващащ определени целеви групи – лица в неравностойно положение, би могла да бъде наречена социално предприятие.** Следователно отличителните белези на социалното предприятие като специфичен вид стопанска дейност на ЮЛНЦ са следните:

1. изразен социален ефект;

2. особена целева група;

3. специфично предназначение на стопанската дейност.

Изразеният социален ефект означава, че при извършването на стопанската дейност е налице баланс между стремежа към реализиране на печалба и прякото подпомагане на социалния статус на определени лица, т.е. извършването на дейност с цел генерирането на приходи е обусловено от това кой е облагодетелстван от дейността и резултатите от нея. Този ефект може да се проявява на различни етапи:

1. при самото извършване на дейността, когато лицата се явяват облагодетелствани заради факта, че намират трудова заетост;

2. при ползване на резултатите от дейността, когато тези лица получават стоки или услуги на привилегировани цени или безплатно;

3. като бенефициенти на приходите от тази дейност, когато те са дарени на тези лица или са използвани по начин, подпомагащ тяхното жизнено равнище.

На следващо място социалният ефект трябва да се простира върху определени категории субекти – лица от социално уязвими групи. Обобщено стопанската дейност трябва да подпомага онези лица, които се нуждаят от помощ за изравняване на техния жизнен или социален статус с този на останалите членове на обществото.

На последно място стопанската дейност трябва да има особено предназначение – да е насочена към подобряване на жизненото равнище, осигуряване на заетост, предоставяне на услуги и други форми на пряка подкрепа с цел преодоляване на социалната изолация на горната целева група. Това означава, че еднократното предоставяне на финансова или нефинансова помощ на едно лице от социално уязвима група или предоставянето на еднократна услуга не могат да бъдат определени като дейност на социално предприятие.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЗА СОЦИАЛНО ПРЕДПРИЯТИЕ

На базата на всичко казано дотук и на съществуващата практика може да бъде изведено следното определение за социално предприятие:

Стопанска дейност, развивана от юридическо лице с нестопанска цел, имаща изразен социален ефект спрямо лица от уязвими групи за подобряване на жизненото им равнище, осигуряване на заетост, предоставяне на услуги и/или други форми на пряка подкрепа с цел преодоляване на тяхната социална изолация.

СРАВНЕНИЯ

Социалното предприятие и социално отговорният бизнес

Социалната ангажираност на бизнеса се определя по различни начини в различните части на света, но обобщено съвременните разбирания за това що е социално отговорен бизнес са следните:

1. трайната ангажираност на бизнеса да провежда етична политика и да допринася за икономическото развитие, като повишава качеството на живот както на работещите, така и на техните семейства и цялата общност;

2. начинът, по който компаниите управляват бизнеса си, целейки да предизвикат цялостно позитивно въздействие върху обществото;

3. стремеж на бизнеса за изграждане на устойчив жизнен стандарт.

В широк смисъл под социална отговорност на бизнеса се разбира устойчива икономическа дейност, а в тесен смисъл – поемане на конкретни ангажименти от предприятията към обществото. Допълнителните аспекти на социалната ангажираност се свързват с участието на бизнеса в разрешаването на социални проблеми и въобще в развитието на обществото.

Като цяло социалната ангажираност и социално-отговорните дейности на бизнеса не се изчерпват само с дарителство и милосърдие, а се определят като проекти със социална насоченост, които облагодетелстват общности, общини, държавни или общински институции, болници, училища или граждански организации.

Основната разлика между социално отговорния бизнес и социалното предприятие се корени в насочеността и предназначението на дейността, която те извършват. Съществен риск от смесване на двете би могъл да възникне в случаите, когато социалното предприятие е обособено в отделен стопански субект, учреден от нестопанска организация.

В основата на дейността на социалното предприятие стои целеният изразен социален ефект. Тази дейност е изначално предназначена да облагодетелства определени групи от лица. При социално отговорния бизнес социалният ефект се постига на по-късен етап, когато бизнес организацията реши да отдели част от приходите си за благотворителност или за обществено-значими цели. В този случай социалният ефект не е съпътстващ дейността, а е

резултат от нея, като не е необходимо самият бизнес да има някаква връзка със социално значими цели. Достатъчно е част от приходите от него да бъдат насочвани за социални цели и той ще бъде квалифициран като социално отговорен.

При социалното предприятие е налице непосредствена връзка между предмета на стопанската дейност и общественозначимите цели, което произтича от самата му правна същност. Социалното предприятие се отличава с една постоянност и устойчивост на дейността си, докато при бизнеса е достатъчно да има една или малко на брой инициативи със социална насоченост и той би могъл да се определи като социално ангажиран.

Социалните предприятия и специализираните предприятия и кооперациите на хора с увреждания

По-новото българско законодателство регламентира нови форми на предприятия, които по правната си същност стоят по-близо до социалните предприятия. Това са специализираните предприятия и кооперациите на хора с увреждания.

Според Закона за интеграция на хората с увреждания специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания са тези, които отговарят на следните условия:

1. регистрирани са по Търговския закон или по Закона за кооперациите;

2. произвеждат стоки или извършват услуги;

3. имат относителен дял на лицата с увреждания, както следва:

- за специализирани предприятия и кооперации за незрящи и слабовиждащи лица – не по-малко от 20 на сто от общия брой на персонала;

- за специализирани предприятия и кооперации на лица с увреден слух – не по-малко от 30 на сто от общия брой на персонала;

- за специализирани предприятия и кооперации на лица с други увреждания – не по-малко от 50 на сто от общия брой на персонала;

4. вписани са в регистъра, воден в Агенцията за хората с увреждания.

По смисъла на Закона за обществените поръчки специализирано предприятие или кооперация на лица с увреждания е това, което:

1. е регистрирано по Търговския закон или Закона за кооперациите;

2. има обща численост на персонала не по-малка от 10 души;

3. произвежда стоки или извършва услуги, и

4. не по-малко от 50 на сто от общия брой на работниците или служителите са лица с увреждания.

Социалните предприятия и малките и средни предприятия

По смисъла на Закона за малките и средните предприятия малки и средни предприятия са: микропредприятията, малките предприятия и средните предприятия.

Микропредприятия са малките предприятия с численост на персонала до 10 души.

Малки предприятия са предприятията със средносписъчна численост на персонала по-малка от 50 души и годишен оборот до 5 000 000 лв. или стойност на дълготрайните материални активи до 1 000 000 лв. и които са независими.

Средни предприятия са предприятията със средносписъчна численост на персонала по-малка от 250 души и годишен оборот до 15 000 000 лв. или стойност на дълготрайните материални активи до 8 000 000 лв., и които са независими.

Независимо предприятие според закона са едноличният търговец и търговско дружество или кооперация, в което не повече от 25 на сто от капитала или от броя на гласовете в общото събрание се притежават от лице или лица, които не отговарят на изискванията за малки и средни предприятия.

Връзка между социалните предприятия и малките и средните предприятия може да бъде направена само в случаите, когато социалното предприятие е обособено в отделно юридическо лице – търговско дружество, учредено от ЮЛНЦ, което представлява микропредприятие, малко или средно предприятие.

Предимствата, които едно социално предприятие би ползвало в качеството му на малко или средно предприятие, се свеждат до следното:

1. включване на социалното предприятие в различни програми и мерки за насърчаване създаването и развитието на малки и средни предприятия;

2. получаване на специализирана информация от информационната система, поддържана от Изпълнителната агенция за насърчаване на малките и средните предприятия към министъра на икономиката, съдържаща данни за:

- малките и средните предприятия в Република България;

- местни производители, износители и вносители;

- организациите, банките, донорските програми, предоставящи целево финансиране на малки и средни предприятия, условията на финансиране и формулярите за участие;

- организациите, оказващи друга подкрепа на малките и средните предприятия, включително въвеждане на нови технологии, предоставяне на информационни и консултантски услуги;

- проектите, програмите и курсовете за обучение на малки и средни предприятия;

- административните услуги, предоставяни от агенцията, включително стандартизирани и унифицирани формуляри, когато има такива.

4. възможности за партньорства и взаимодействие с други малки и средни предприятия или сходни предприятия;

5. възможност за ползване на помещения, които се отдават под наем само на малки и средни предприятия, предназначени за административни, производствени или стопански нужди;

6. възможност за ползване на облекчени кредитни условия. Според Закона за местното самоуправление и местната администрация по решение на общинския съвет всяка община може да се създаде общински гаранционен фонд за малки и средни предприятия. Средствата по фонда се формират като процент от паричните постъпления на общината от приватизацията на общинското участие в капитала на търговски дружества или от приватизацията на общински нежилищни имоти, които се използват за стопански цели – магазини, ателиета, складове, сервизи, цехове и други. Средствата от фонда могат да се ползват за покриване на част от кредитния риск в размер до 50 на сто от стойността на кредити, получени от малки и средни предприятия. Общинските съвети, решили да създадат такива фондове приемат и публикуват правилници за условията и реда за разходване на средствата по тях.

УСЛУГИ И ДЕЙНОСТИ, ИЗВЪРШВАНИ ОТ СОЦИАЛНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

1. СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ – ДОСТАВЧИЦИ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

Една от областите, в които традиционно социалните предприятия извършват дейност, е социалната сфера. Предоставянето на социални услуги, които по правило са платени, акумулира приходи от стопанска дейност и в този смисъл представлява вид социално предприятие на ЮЛНЦ в качеството му на доставчик на такива услуги.

Социалните услуги се определят като дейности, които подпомагат и разширяват възможностите на лицата да водят самостоятелен начин на живот, и се извършват в специализирани институции и в общността. Законовото определение за „социални услуги“ разглежда социалните услуги като дейности, насочени към подкрепа на подпомаганите лица за водене на пълноценен живот . Като съществена част на понятието „социална услуга“ е посочена социалната интеграция на потребителя, която следва да съпътства непрекъснато процеса на предоставяне на услугата. Това трябва да става по начин, който да гарантира на лицето самостоятелен начин на живот, а не да го поставя в зависимост от услугата, съответно от институцията.

Според актуалния правен режим[1] ЮЛНЦ са равнопоставени доставчици на социални услуги наред с другите юридически лица, физическите лица, регистрирани по ТЗ, държавата и общините. Действащото законодателство не предвижда запазване на определени дейности в областта на социалните услуги за отделни доставчици (например само държавни структури да предоставят определен вид социални услуги). Всеки от доставчиците може да предоставя всички видове социални услуги, стига да отговаря на законовите изисквания и да може да финансира тяхното извършване. Предвидена е задължителна регистрация на всички частни доставчици към Агенция за социално подпомагане, а в случаите, когато се предоставят и услуги за деца до 18-годишна възраст, следва да бъде получена и лицензия от Държавната агенция за закрила на детето.

Един от най-важните въпроси, касаещи предоставянето на социални услуги, е механизмът на тяхното финансиране. Според актуалната правна рамка най-общо три са възможностите за акумулиране на средства за такъв вид дейност:

• Доставчиците на социални услуги, вписани в регистъра към АСП, могат да кандидатстват за получаване на финансови средства за извършване на социални услуги от републиканския бюджет и от общинските бюджети. Кандидатстването се осъществява по процедурата, установена за провеждане на конкурсите;

• Доставчиците на социални услуги могат да финансират дейностите си от приходи от такси за социални услуги;

• Всеки доставчик, който е вписан в регистъра към АСП, може да кандидатства за средства от фонд „Социално подпомагане“ или от други държавни фондове, които финансират социални услуги.

Таксите за социални услуги, финансирани от републиканския бюджет, се заплащат по тарифа, утвърдена от Министерски съвет (таксите се събират от определените длъжностни лица в съответните институции за социални услуги и се внасят по бюджетната сметка на Министерството на труда и социалната политика до 25-о число на месеца, следващ месеца, за който се дължат), а таксите за социални услуги, финансирани от общинския бюджет, се заплащат по Закона за местните данъци и такси (общинските такси следва да са в размер, съответстващ на реалната издръжка[2] на лицето и се начисляват и събират от длъжностните лица в съответните заведения и се внасят в общинския бюджет до 25-о число на месеца, следващ месеца, за който се дължат). Заплащането на социални услуги, предоставяни от частните доставчици – физически лица, ре-

[1] Основните нормативни актове, регулиращи предоставянето на социални услуги са: ЗСП, ППЗСП, ЗЗД и ППЗЗД.

[2] Реалната издръжка на едно лице включва месечните разходи за храна, постелен инвентар и облекло, перилни и хигиенни материали, транспортни разходи за разнасяне на храната, както и съответната част от общите разходи за електрическа и топлинна енергия, вода, канализация и битови отпадъци, с изключение на даренията и завещанията от местни и чуждестранни физически и юридически лица. Лицата, ползващи социални патронажи, заплащат суми по договаряне.

гистрирани по ТЗ или юридически лица, включително ЮЛНЦ, се извършва на принципа на свободно договаряне с потребителите.

С изменението на законодателството през 2003 г. се предвиди възможност за т. нар *социално договаряне*, по силата на което местната власт в лицето на кмета може да възложи предоставянето на определени услуги да се извършва от външни доставчици ЮЛНЦ или представители на бизнеса срещу получаване на съответното финансиране. До измененията на ЗСП най-често срещаната форма на партньорство между общините и ЮЛНЦ, работещи в сферата на социалните услуги, бе предоставяне на общинско движимо или недвижимо имущество по реда на Закона за общинската собственост. Сега кметовете на общини могат да възлагат чрез конкурс извършването на социални услуги, които са общинска или делегирана държавна дейност.

Понастоящем социалните услуги се възлагат чрез конкурс или по договаряне при единствен кандидат. На практика винаги ще трябва да бъде провеждан конкурс, за да се установи, че има един кандидат и ако той отговаря на изискванията, може да се премине към прякото договаряне с него.

Доставчиците на социални услуги, които могат да участват в конкурсите, са лицата, посочени в чл. 18 от закона. Това са физически лица, регистрирани по ТЗ, и юридически лица, вписани в регистъра към АСП. Сред тези други доставчици на равно основание се включват и ЮЛНЦ.

Конкурсната процедура следва определена схема, подробно регламентирана в ППЗСП. Организирането и провеждането на конкурсите по този ред са публични. В ППЗСП е предвидено задължително да бъде направено обявление във вестниците за предстоящия конкурс (в един национален и в един местен всекидневник) най-малко 45 дни преди провеждането на конкурса.

Процедурата започва с откриването на конкурса със заповед на кмета на общината. В заповедта се уточняват условията за участие и кандидатстване, предметът на конкурса и целевата група, за която ще се предоставя услугата, начинът на финансиране и размерът на предоставените средства, както и следва да бъде уточнен „начинът на оценяване“ на кандидатите. Минималните критерии, с които трябва да се съобрази оценката, са посочени в ППЗСП. Приоритет е поставен върху опита на кандидата в предоставянето на социални услуги и търговска му репутация, работния капацитет и квалификация на кадрите му. Относно програмата за развитието на социалните услуги, която следва да се представи от всеки кандидат, няма изрично посочени изисквания. По съдържание и структура тя следва да бъде близка до изложението на проект.

В хода на процедурата по провеждане на конкурса за оценката на кандидатите се съставя комисия, чийто състав се определя със заповед на кмета. В нея задължително участва представител на АСП. След изтичане на определения срок за подаване на заявленията за участие в 14-дневен срок от провеждането на конкурса комисията започва да оценява кандидатите. Комисията съставя протокол и класира участниците в конкурса. В 3-дневен срок след изготвянето на протокола с класиралите се кандидати кметът издава заповед, с която определя

спечелилия кандидат. Заповедта може да се обжалва по реда на Закона за административното производство, като обжалването ѝ не спира изпълнението ѝ.

От изключително значение е договорът, който ще се сключи между кмета и спечелилия конкурса кандидат. ППЗСП е поставил минимално необходимо съдържание на договора. В него на първо място трябва да се определят предметът, видът и обемът на предлаганата социална услуга – те ще бъдат според обявлението за конкурса и в изпълнение на програма за развитие на социални услуги, представена от спечелилия кандидат. На практика тази програма ще бъде неразделна част от договора.

На второ място трябва да се посочи цена на договора, т. е. финансирането. Договорът между кмета на общината и спечелилия конкурса доставчик на социална услуга може да бъде сключен и за период по-дълъг от една година. В този случай трябва да се включат клаузи, уточняващи конкретно финансирането на доставчика и възможността за актуализирането му. В договора трябва да бъдат посочени гаранции за изпълнение на представените бюджетни средства.

2. СОЦИАЛНИ ПРЕДПРИЯТИЯ, ПРЕДОСТАВЯЩИ ЗДРАВНИ УСЛУГИ

Друга обществена сфера, в която активно нестопански организации – социални предприятия извършват дейност, е здравеопазването. Услугите, които предоставят в тази сфера, са обикновено по-елементарни здравни услуги (мерене на кръвно, мерене на кръвна захар, помощ от медицински сестри, от рехабилитатор, гинекологични преглед, психиатрични консултации, сексологични консултации, анонимно безплатно консултиране и тестване за СПИН и други заболявания). Много често те съпътстват предоставянето на социални услуги.

Според актуалното българско законодателство здравните услуги следва да се предоставят от лечебни заведения, а основният нормативен акт, който регламентира упражняването на медицинска дейност чрез създаването на лечебни заведения, е Законът за лечебните заведения. Той предвижда най-общо три големи групи лечебни заведения, съобразно извършваната от тях медицинска дейност. Това са лечебни заведения за извънболнична помощ, лечебни заведения за болнична помощ и една трета по-особена група лечебни заведения – „Други лечебни заведения“, в която влизат хосписите, домовете за медико-социални грижи, диспансерите и пр. Всяко едно от тези лечебни заведения има своите особености както от гледна точка на извършваната медицинска дейност, така и по отношение на техния правен режим на създаване и управление.

Според действащото законодателство лечебни заведения могат да бъдат регистрирани само по ТЗ като търговско дружество (акционерно дружество, дружество с ограничена отговорност, събирателно дружество, командитно дружество и командитно дружество с акции) или по ЗК като кооперация. Поради тази законодателна пречка за извършването на този вид дейност от самите ЮЛНЦ, последните регистрират социално предприятие като дъщерно търговско дружество (най-често ЕООД), което от своя страна придобива статута на лечебно

заведение и извършва медицинската дейност. В повечето случаи така създаденото лечебно заведение е за извънболнична помощ или хоспис.

Създаването на лечебно заведение за извънболнична помощ[3] най-общо включва два етапа:

1. учредяването като юридическо лице в посочените от закона правноорганизационни форми;

2. последваща регистрация в Районния център по здравеопазване, след която лечебното заведение може официално да предоставя здравни услуги.

За нуждите на съдебната регистрация е необходимо да се спазят всички изисквания на ТЗ и съответно ЗК, както и да се съобразят всички допълнителни и специални изисквания на Закона за лечебните заведения.

Интерес представлява въпросът какви са предвидените възможности за финансиране на лечебни заведения в България. Според глава 12 от ЗЛЗ източници за финансиране за всички видове лечебните заведения могат да се обединят в три групи:

1. средства, получени по линията на здравното осигуряване, както и евентуалните държавни или общински субсидии;

2. директни плащания от пациентите;

3. безвъзмездно получаване на средства от различни донорски програми.

Един от източниците на финансиране, който би могъл да осигури средства за дейността на лечебното заведение, е получаването на средства от Здравната каса, ако предоставя здравни услуги, които се покриват от нея. За тази цел следва да бъдат сключени договори със съответната РЗОК, на чиято територия се намира лечебното заведение.

Източник на финансиране на лечебни заведения могат да бъдат държавните или общинските субсидии. За получаване на финансиране по този ред са поставени сериозни ограничения: държавата и общините финансират чрез целеви субсидии само държавни или общински лечебни заведения[4]; субсидиите се предоставят за определени цели или дейности, а именно: придобиване на дълготрайни материални активи; основен ремонт, свързан с преустройство на лечебното заведение; информационни технологии и системи; финансово оздравяване на обявените в несъстоятелност лечебни заведения за болнична помощ; лечебни заведения за болнична помощ; търговски дружества с държавно и общинско участие за осъществявана по договори с държавата и общините дейност.

Лечебните заведения могат да предоставят медицински услуги и срещу формирана цена (в случаите, когато не се оказват по договор с Националната

[3] Хосписте имат същия регистрационен режим.

[4] „Държавни“ или „общински“ са тези лечебни заведения, в които държавното или общинското участие е повече от 50 %.

здравноосигурителна каса). Т. нар. „кешови“ плащания се определят индивидуално от лечебното заведение, като няма законовоустановени правила за тяхното ценообразуване. Те се предоставят на свободен пазарен принцип – в зависимост от предлагането или търсенето. Поставено е изискване в цената на свободните плащания да не могат да се включват разходите за обучение на студенти, специализанти и докторанти, за продължителна квалификация и научни изследвания. Разходите от такъв тип могат евентуално допълнително да се уговарят с потребителя. Тази възможност за акумулиране на доходи е доста ограничена на практика, тъй като реална пречка за това са ниските доходи. Така събраните средства обикновено представляват много малък процент от доходите на лечебното заведение и съответно ЮЛНЦ, което го притежава, по-често инвестира в него безвъзмездно финансиране, което е получено по различни донорски програми[5].

3. ОБУЧЕНИЯ И ОБРАЗОВАТЕЛНИ УСЛУГИ, ПРЕДОСТАВЯНИ ОТ СОЦИАЛНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Провеждането на обучения е друга сфера на обществения живот, в която активно участват социални предприятия. Основните нормативни актове в тази област са Законът за народната просвета, Законът за висшето образование и Законът за професионалното образование и обучение. Тази специфична социална дейност в хипотезата на организации социални предприятия намира проявление чрез наемането на представители на социално уязвими групи и изобщо хора със специални потребности като обучители или чрез организирането на обучения, предназначени за такива хора.

Нормативната база не регламентира някакви особени норми, свързани с обучения, организирани от социални предприятия. Законът дава право училища и центрове за професионално обучение да бъдат регистрирани като нестопански организации по предвидения специален ред. Само при спазване на установения специален режим за акредитация и лицензиране социални предприятия, извършващи различни форми на обучение, могат да издават валидна според българското законодателство диплома за придобита степен на образование или професионална квалификация. Таксите за обучение, събирани от обучаващите се лица, ще бъдат приход от стопанска дейност, която в случая е дейността на социалното предприятие и на общ принцип печалбата ще бъде облагана с корпоративен данък.

Според Закона за народната просвета „образователна услуга“ е обучението и възпитанието на деца и ученици извън учебния процес, включително и по учебни предмети, изучавани в училище, без придобиване на степен на завършено образование или професионална квалификация. Следователно социални предприятия, които извършват обучения, без да са преминали през специ-

[5] От своя страна донорските организации също се възпират да предоставят безвъзмездно финансиране на така създадените лечебни заведения, тъй като са ограничени в политиките си за финансиране на търговски дружества.

алната процедура по регистрация, оценяване и т. н., нямат право да издават документ за придобита степен на образование или професионална квалификация, както и не могат да имат статут на обучаваща организация по смисъла на Закона за насърчаване на заетостта.

РАБОТОДАТЕЛИ – СОЦИАЛНИ ПРЕДПРИЯТИЯ

Следвайки дефиницията на понятието „социално предприятие“ в тази част от анализа ще бъде изследвана нормативната уредба, свързана с осигуряването на трудова заетост на представители на социално уязвими групи в дейността на предприятието и интегрирането им на пазара на труда. Ще се разгледат и установените в закона възможности за участие на социални предприятия по мерки и програми за насърчаване на заетостта.

Това налага изясняване на понятието „работодател“ в хипотезата, когато нестопански организации развиват социални предприятия, било то като част от самата организация или като стопанска дейност, институционализирана в самостоятелно юридическо лице.

1. РАБОТОДАТЕЛ – СОЦИАЛНО ПРЕДПРИЯТИЕ. ГАРАНЦИИ ЗА ЗАКРИЛА НА РАБОТНИЦИ И СЛУЖИТЕЛИ – ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА УЯЗВИМИ ГРУПИ

По смисъла на Кодекса на труда „работодател“ е всяко физическо лице, юридическо лице или негово поделение, както и всяко друго организационно и икономически обособено образувание (предприятие, учреждение, организация, кооперация, стопанство, заведение, домакинство, дружество и други подобни), което самостоятелно наема работници или служители по трудово правоотношение. „Предприятие“ за целите на трудовото законодателство е всяко място – предприятие, учреждение, организация, кооперация, заведение, обект и други, където се полага наемен труд.

Съгласно тези легални дефиниции социалните предприятия на общо основание могат да бъдат работодатели, ако наемат лица по трудово правоотношение, в които случаи спрямо тях ще намира приложение трудовото законодателство и всички свързани нормативни актове. Следователно всички изисквания на закона, свързани с възникване, изменение и прекратяване на трудови правоотношения, имуществена и дисциплинарна отговорност, създаване на безопасни и здравословни условия на труд, трудово възнаграждение и т. н. важат без изключение за социалните предприятия. Независимо дали социалното предприятие е част от дейността на самата нестопанска организация или е обособено в самостоятелен стопански субект – търговско дружество, определящо за наличието на фигурата на работодателя е наемането на лица по трудово правоотношение.

Предвид особеното предназначение на дейността на социалните предприятия – осигуряване на подкрепа за уязвими групи с цел пълноценното им включване в социалния живот, интерес за настоящото изследване представлява наложената в трудовото ни законодателство „социалната роля и мисия“ на работодателя. „Социалното“ в характеристиката на работодателя намира израз в предвидените му задължения към наемните служители и работници за справедливо възнаграждение, социално-битово обслужване, зачитане на човешкото достойнство и осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд. Закрилата на труда е насочена преди всичко към служителя и работника като по-уязвима страна по трудовото правоотношение. В тази връзка са установени задължения за работодателите за специална закрила за някои категории служители, считани от законодателя за уязвими. За защита на работодателския интерес от друга страна са въведени финансови стимули за насърчаване на заетостта, както и други насърчителни мерки за повишаване на професионална квалификация и обучение за служителите и работниците, които ще бъдат изяснени по-долу.

Трудовото ни законодателство предвижда специални правила за труда на лица с увредено здраве, за да се гарантира от една страна участието им на пазара на труда, а от друга – за да се даде възможност такива лица да използват остатъчната им работоспособност. Нормативната ни уредба предвижда редица юридически гаранции за закрила на работници и служители, представители на уязвими групи – лица с намалена работоспособност и лица с увреждания.

За да се осигурят подходящи условия за работа на служители и работници с намалена работоспособност, е необходимо те да се трудоустроят, което означава, че за социално предприятие работодател са предвидени задължения да създаде подходящи работни места и в отделна наредба е уреден правният режим за определянето им. Необходимостта от трудоустрояване се определя с предписание на здравните органи и задължава работника или служителя да не изпълнява работата, от която се премества, а социалното предприятие работодател да не го допуска до тази работа, а да го премести на подходяща за него в седемдневен срок.

Законодателят е отчел, че при наемането на лица с намалена работоспособност следва да се пази и интересът на социалното предприятие работодател и затова само за определена категория работодатели, считани за „големи“, с императивна разпоредба законът вменява задължение за откриване на работни места, предназначени за тях. Според Кодекса на труда работодател с повече от 50 служители е длъжен да определя ежегодно работни места за лица с намалена работоспособност, които трябва да са от 4% до 10% от общия брой на щатните служители. Процентът зависи от отрасъла, в който извършва дейността си работодателят. Съгласно Закона за интеграция на хората с увреждания половината от гореспоменатите проценти трябва да бъдат разпределени в полза на лица с трайни увреждания (това са лица, за които медицинската експертиза е установила степен на инвалидност 50 и над 50%). Ако определените за трудоустрояване места са заети, работодателят не се освобождава от задължението

си да изпълни предписанието за трудоустрояване, а трябва да потърси други възможности за подходяща работа в предприятието.

Друга мярка, гарантираща интеграцията на хора с намалена работоспособност на пазара на труда, е създаването на специализирани предприятия и цехове, чиито условия на труд се определят съобразно заболяванията на лицата, които работят в тях. Такова задължение е установено за работодатели, които разполагат с персонал от над 300 служители.

За трудоустроените работници и служители са забранени нощният, извънредният труд и удължаването на работното време, но тази забрана може да бъде преодоляна със съгласие от страна на самото лице и с разрешение на здравните органи. Лица, които са трудоустроени, имат право на удължен годишен отпуск, както и на разликата в трудовото си възнаграждение, ако след трудоустрояването то е по-малко.

Трудовото ни законодателство предвижда санкции за работодателите, които не следват установените нормативни изисквания. Социални предприятия работодатели, които не спазват предписанията за трудоустрояване, носят имуществена отговорност, която се изразява в обезщетение в полза на служителя до момента на фактическо изпълнение на предписанието.

2. МЕРКИ И ПРОГРАМИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ЗАЕТОСТТА В СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

Политиката по насърчаване на заетостта е регламентирана в Закона за насърчаване на заетостта (ЗНЗ) и Правилника за прилагането му, който урежда различните групи от програми и мерки за стимулиране на работодателите за разкриване на работни места, стимулиране на предприемачество, обучение и квалификация за представители на различни целеви групи. Законът не съдържа разпоредби, които пряко да регламентират насърчаване на социалното предприемачество, но на практика предвид целевите групи, към които са насочени голяма част от мерките, последните са приложими за социалните предприятия.

Съгласно ЗНЗ няколко са институциите, предвидени в нормативната ни уредба за провеждане на насърчителна политика на пазара на труда.

Агенцията по заетостта е изпълнителният орган за изпълнение на държавната политика в сферата на заетостта, защита на пазара на труда, професионално информиране и консултиране, обучение на безработни лица и извършване на посреднически услуги. **Националният съвет за насърчаване на заетостта**, който се създава към министъра на труда и социалната политика, е консултативен орган при разработване на политиките за заетост. По решение на съвета на заседанията му освен редовните членове (те се определят от МС, представителни организации на работодатели и работници) могат да присъстват и представители на други нестопански организации. Към областните

съвети действат **Комисии по заетост**, които се създават от **Съвета за регионално развитие към Министерския съвет** и са орган за регионално развитие на заетостта. Освен тези комисии на регионално ниво действат и **Съвети за сътрудничество**, които се създават към съответните поделения на **Агенцията по заетостта – бюрата по труда,** и осъществяват пряко наблюдение и контрол върху провежданата политика по заетостта.

Инструментите за насърчаване на заетостта са създаването на програми и мерки, които се разработват и реализират при спазване на изискванията на Закона за насърчаване на заетостта и правилника за прилагането му. Финансирането на активната политика за насърчаване на заетостта става ежегодно със Закона за държавния бюджет. Всяка година се изготвя Национален план за действие по заетостта, приеман от Министерския съвет по предложение на министъра на труда и социалната политика. В националния план се определят програмите, които ще бъдат реализирани през годината, целевите групи, към които ще бъде насочена приоритетно активната политика по заетостта през плановата година, и се залагат размерите на финансовите субсидии, които ще ползват работодателите, участващи в мерки и програми за насърчаване на заетостта.

3. ФИНАНСОВИ СТИМУЛИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ЗАЕТОСТТА

Според предназначението си средствата, които се предоставят за изпълнение на програмите и мерки за заетост, се разпределят между работодатели, безработни лица и обучаващи организации. Насърчителните мерки и преференции за работодателите са в няколко посоки с оглед на целевата група: наемане на младежи, трайно безработни, хора с трайни увреждания, военноинвалиди, самотни родители и други рискови групи, обучение и професионална квалификация за новонаетите лица, развиване на предприемачество от безработни лица. За да участват в програмите и меките за насърчаване на заетостта, социалните предприятия трябва да отговарят на следните условия:

1. Трябва да наемат лица, насочени от съответните поделения на Агенцията по заетостта, които да отговарят на условията за включване в съответната насърчителната мярка;

2. Трябва да предоставят заявка за свободни работни места и писмено искане за насочване на безработни лица;

3. Да имат сключен договор с бюро по труда;

4. Да предоставят документ за средносписъчната численост на персонала за последните 6 месеца в случаите, когато това се изисква за ползване на преференцията;

5. Не трябва да са получавали държавна помощ, независимо от формата и източника ѝ, на обща стойност над 200 000 лв. за последните три години;

6. Да представят писмена декларация за липса на изискуеми публични задължения.

Всяка година в Националния план за действие по заетостта се определят размерите на средствата, предназначени за изпълнение на програмите и мерките за насърчаване на заетостта. Условията, редът и критериите за ползването на преференции за реализация на насърчителни мерки се определят с правилника за прилагане на закона. Законът и правилникът дават общата рамка на режима за ползване на преференциите. В отделните програми е възможно да се предвидят допълнителни условия и изисквания към кандидатите работодатели. Средствата се предоставят въз основа на сключен договор между териториалното поделение на Агенцията по заетостта и работодателя, като в договора задължително се посочват видът на програмата или мярката за насърчаване на заетостта.

Предоставят се средства за възнаграждения и осигурителни вноски или пък само за осигурителни вноски (и средства за провеждане на обучение за мерките, включващи такова). В случай че работодателят не изпълни задълженията си и не използва средствата по предназначение, той дължи връщането им заедно със законната лихва. Субсидиите се предоставят до изчерпването им, така както са заложени в държавния бюджет за съответната календарна година.

Работодател, който прекрати трудовото правоотношение преди изтичането на срока на насърчителната мярка и на допълнителния период, равен на периода на субсидирането и това не е свързано с виновно неизпълнение на трудовите задължения, както и не разходва средствата по предназначение, следва да ги възстанови със законна лихва. Предвидени са изключения от това: когато предприятието се закрива, при производство по несъстоятелност и други.

4. ПРОГРАМИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ЗАЕТОСТТА

В съответствие с чл. 31 от ЗНЗ Министерският съвет, Министерството на труда и социалната политика, Агенцията по заетостта и други институции и социални партньори разработват и предлагат за финансиране програми за увеличаване на заетостта, които са съобразени с приоритетите, приети в Националния план за действие по заетостта, Националния икономически план и Националния план за регионално развитие.

За националните програми отговорни институции по разработването и изпълнението им са МТСП и Агенцията по заетостта. Тези програми се утвърждават от министъра на труда и социалната политика след обсъждане със социалните партньори и в Националния съвет за насърчаване на заетостта. Утвърдените програми се предлагат за финансиране и включване в Националния план за действие по заетостта и в плана за действие на Агенцията по заетостта.

За браншовите програми отговарят съответните отраслови министерства съвместно с отрасловите синдикални организации, браншовите камари, МТСП и Агенцията по заетостта.

За регионалните програми отговарят комисиите по заетостта към областните съвети.

Могат да бъдат разработвани и програми за заетост, огрaмотяване, професионално обучение на групи в неравностойно положение, които по смисъла на Закона за насърчаване на заетостта са групи от безработни лица с по-ниска конкурентоспособност на пазара на труда, в които се включват: безработни младежи; безработни младежи с трайни увреждания; безработни младежи от социални заведения, завършили образованието си; продължително безработни лица; безработни лица с трайни увреждания; безработни лица – самотни родители (осиновители) и/или майки (осиновителки) с деца до 3-годишна възраст; безработни лица, изтърпели наказание лишаване от свобода; безработни жени над 50-годишна възраст и безработни мъже над 55-годишна възраст; други групи безработни лица.

Условията и редът за ползване на преференциите по програми за заетост и обучение се определят в съответната програма и/или правила и се утвърждават със заповед на министъра на труда и социалната политика. Работодатели – социални предприятия, ако отговарят на критериите, заложени в конкретната програма, могат да кандидатстват по нея. Информация за текущите програми и за посреднически услуги по насочването на безработни лица може да се получи от териториалните поделения на Агенция по заетостта в цялата страна.

5. МЕРКИ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ЗАЕТОСТТА

Мерките за насърчаване на заетостта са залегнали в закона и са определени по целева група – адресат на конкретната мярка. Няма пречка за социално предприятие работодател да ползва преференция едновременно по мярка, предвидена в закона и програма за заетост, стига да изпълнява задълженията си и да отговаря на условията и изискванията, предвидени в програмата, съответно по мярката.

Предвидени са финансови субсидии за социални предприятия работодатели, които разкриват работни места за:

- безработни лица до 29-годишна възраст;
- военноинвалиди;
- младежи (до 29 г.) с трайни увреждания и лица с увреждания;
- младежи от социални заведения, завършили образованието си;
- трайно безработни – с непрекъсната регистрация в бюро по труда повече от 12 месеца;
- самотни родители или осиновители и/или майки или осиновителки с деца до 3-годишна възраст;

• лица, изтърпели наказание лишаване от свобода;

• безработни лица, наети на непълно работно време;

• безработни лица с трайни увреждания, наети за сезонна, временна или почасова работа;

• безработни жени над 50-годишна възраст и мъже над 55-годишна възраст.

Работодатели – социални предприятия могат да участват и по мерки, свързани с обучение и повишаване на професионалната квалификация на новонаети безработни лица или вече заети лица, както и в активните мерки за защита и запазване на заетостта по чл. 57 от ЗНЗ.

Интересна хипотеза е възможността социални предприятия работодатели със статут на микропредприятия по смисъла на Закона за малки и средни предприятия да получат финансова субсидия за първите пет разкрити работни места, на които са наети безработни лица, насочени от бюрата по труда.

В специален раздел на закона са предвидени мерки за стимулиране на предприемачеството. Законът позволява безработни лица с право на обезщетение, които желаят самостоятелно да започнат стопанска дейност, да представят свой бизнес проект, по който, ако бъде одобрен, на лицата се предоставя еднократна сума за сметка на фонд „Безработица“ (лицето трябва да декларира, че е съгласно да получи тази еднократна сума вместо парични обезщетения или помощи за безработица). Ако бизнес проектът осигурява заетост на друг безработен член от семейството, се предоставят и допълнителни средства. Лицата, чиито бизнес проекти са одобрени, извършват и регистрират стопанската си дейност съгласно действащото законодателство.

Последните изменения на ЗНЗ предвидиха, че безработни лица, регистрирали микропредприятие по Закона за малките и средните предприятия, могат да ползват средства за започване на самостоятелна стопанска дейност по одобрен от териториалното поделение на Агенцията по заетостта бизнес проект, ако вече не са упражнили правата си по чл. 47 и 49а от закона, т. е. не са получили финансиране по одобрен друг бизнес проект или проект за земеделска дейност.

Освен финансирането на бизнес проекта на лицата се възстановяват разходи за ползвани външни консултантски услуги и предоставят и средства за придобиване на професионална квалификация по предмета на дейност и/или управлението на одобрения проект.

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА ДЕЙНОСТТА НА СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ ДЪРЖАВАТА – СПЕЦИАЛИЗИРАНИ ФОНДОВЕ И ПРОГРАМИ

В последните години държавата създаде няколко специализирани държавни фонда и програми, за да насърчи различни социални инициативи и да инвестира в изграждането на т. нар. социален капитал. Целта е чрез безвъзмездно предоставяне на средства да се подпомогне процеса на постигането на важни социални приоритети.

1. ФОНД „СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ“

Със Закона за социално подпомагане (ЗСП) бе създаден Фонд „Социално подпомагане“, който е част от системата на държавни фондове, предвидени да подобрят предоставянето на социални услуги. Този фонд е към министъра на труда и социалната политика и има статут на второстепенен разпоредител с бюджетни кредити.

В ЗСП са посочени изчерпателно направленията, по които могат да се разходват средства от фонда и това са:

1. социални помощи;

2. целеви социални програми и проекти в областта на социалното подпомагане;

3. социални услуги, извършвани от общините, както и от доставчици, вписани в регистъра на АСП;

4. изследвания и разработване на нормативна база в сферата на социалното подпомагане – не повече от 2 на сто от годишния обем на фонда;

5. придобиване на дълготрайни активи и текущо поддържане на материалната база;

6. изграждане на нова, реконструкция и модернизация на съществуващата материална база за предоставяне на социални услуги;

7. издръжка на дейността на фонда – не повече от 5 на сто от набраните средства.

За получаване на средства от Фонд „Социално подпомагане“ могат да кандидатстват само тези социалните предприятия, които осъществяват дейност, свързана с предоставяне на социални услуги. Действащото законодателство не установява ясна и подробна процедура за кандидатстване пред фонда за получаване на финансиране, както и не са предвидени точни критерии за оценка на кандидатстващите организации. Посочено е единствено, че средствата

ще се предоставят след „защита на проект“. Законът поставя две условия към кандидатите: да са вписани в регистъра към АСП (съответно да са получили лицензия, когато искат да извършват социални услуги за деца до 18-годишна възраст) и да извършват дейност при спазване на предвидените критерии и стандартите за качество за социалните услуги. Тъй като подробните изисквания към кандидатстващите организации, както и системата на контрол върху изпълнението на спечелените проекти не се съдържат в ЗСП и правилника за неговото прилагане, за всяка отделна програма Управителния съвет на фонда следва да посочи какви ще бъдат конкретните правила за кандидатстване и кои лица могат да участват „с проекти“. Средствата от фонда се предоставят безвъзмездно.

2. СОЦИАЛНО-ИНВЕСТИЦИОНЕН ФОНД

През 2001 г. бе приет специален закон, с който се създаде Социално-инвестиционният фонд (СИФ) в България. Той има статут на второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към министъра на труда и социалната политика. СИФ подкрепя изпълнението на проекти и дейности, целящи укрепването на съществуващата система на социална защита с оглед подпомагане на местната власт и структурите на гражданското общество за преодоляване на проблемите с безработицата и бедността. В ежегодната програма на фонда се включват проектите, които ще бъдат финансирани през текущата година.

Финансирането на СИФ е насочено към поощряване на увеличаването на заетостта в реалния сектор, създаване на постоянна и временна заетост, насърчаване и поддържане равнището на определени услуги, свързани с развитието на частния сектор, осигуряване на подкрепа за предприемаческите инициативи в определени региони, силно засегнати от преструктурирането на икономиката, насърчаване на развитието на регионалните и местните инициативи, водещи до повишаване равнището на заетостта, сближаване с практиката за развитието на регионите на страните членки на Европейския съюз.

Средствата от СИФ конкретно могат да се изразходват за:

• финансиране на капиталови разходи за създаване на техническа инфраструктура в подкрепа на създаването и развитието на малки и средни предприятия;

• субсидии за покриване на текущи разходи, създаващи условия за самонаемане;

• инвестиционни разходи за закупуване и наемане на дълготрайни материални и нематериални активи, за реализиране на проекти, създаващи нови работни места в райони, засегнати от преструктуриране;

• субсидиране на лихвения процент по кредитни споразумения с търговските банки за създаване на малки и средни предприятия, гарантиращи постоянна заетост;

Едно лице може да бъде подпомагано не повече от 5 пъти за проекти пред СИФ. Поставено е общо изискване безвъзмездното получаване на средства по този ред да не влиза с противоречие със Закона за защита на конкуренцията и Закона за държавните помощи.

Настоящата инициатива на фонда е свързана с изпълнението на проекта на Световната банка и Министерството на труда и социалната политика „Социални инвестиции и насърчаване на заетостта". Този проект е на обща стойност над 60 млн. евро и в тези рамки СИФ ще финансира микропроекти по два компонента:

3. ПРОГРАМА „КРАСИВА БЪЛГАРИЯ"

„Красива България" е програма на Министерството на труда и социалната политика за временна трудова заетост и квалификационно обучение в областта на строителството и туризма. Програмата се финансира от Българското правителство, Европейския съюз, Програмата на ООН за развитие (ПРООН), общините, на чиято територия действа, отделни правителства и неправителствени организации.

Целта на Програма „Красива България" е да облекчи проблема с безработицата, като подобри градската среда, насърчи туристическия потенциал и подпомогне малкия и средния бизнес. Тя се осъществява от 1998 г. и в управлението ѝ участват МТСП и ПРООН.

Един от компонентите на програмата, стартирал от 2004 г., е „социална инфраструктура", насочен към подобряване на условията на живот на лица от уязвимите групи. По този компонент се финансират строително-монтажни работи, свързани с реконструкция на социални домове, „защитени жилища", детски площадки, спортни съоръжения, ремонт на детски градини, училища и болници. За ремонта на посочените обекти могат да кандидатстват ЮЛНЦ, които стопанисват такива сгради, общинска и/или държавна собственост.

4. АГЕНЦИЯ ЗА ХОРА С УВРЕЖДАНИЯ

От началото на 2005 г. е в сила Законът за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ), който отмени Закона за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите. Бе създадена нова Агенция за хората с увреждания[6] към министъра на труда и социалната политика, която е на бюджетна издръжка и е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити.

Всяка година Агенцията финансира определени проекти и програми, насочени към хора с увреждания. За тази цел се приемат методики, които съдържат

[6] Съгласно §4 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за интеграция на хората с увреждания, създадената по силата на този закон Агенция за хората с увреждания е правоприемник на Фонд „Рехабилитация и социална интеграция" и поема всичките му активи и пасиви.

специфичните условия за кандидатстване по всяка една от програмите; критерии за оценяване и класиране на постъпилите проекти, механизъм за разпределение на средствата и начин за финансиране. Изпълнителният директор на агенцията със заповед определя комисиите, които оценяват постъпилите проекти. Окончателното класиране на проектите се утвърждава със заповед на изпълнителния директор на агенцията, която подлежи на обжалване по административен ред.

Проекти на работодатели

Всеки работодател (съответно орган по назначаване), включително и ЮЛНЦ, може да кандидатства с проект пред агенцията за отпускане на средства за три вида дейности: *осигуряване на достъп* до работното място за лице с увреждане (понастоящем до 7500 лв.), *приспособяване* на работното място за лице с увреждане (понастоящем до 1500 лв. за едно работно място) и *оборудване* на работното място за лице с увреждане (понастоящем до 5000 лв. за едно работно място). Работодателят трябва да наема на работа хора с трайни увреждания[7] за срок не по-кратък от три години след усвояване на средствата. Ако не се усвоят средствата или не се назначат хора с трайни увреждания, работодателят възстановява получените суми със законната лихва.

За да може работодателят да кандидатства за ползване на такива средства, то той трябва да отговаря на следните условия:

1. да е регистриран по действащото законодателство;

2. да няма изискуеми публични задължения;

3. да не е получавал държавна помощ, независимо от формата и източника ѝ, на обща стойност над 200 000 лв. за срок 3 години;

Всеки финансиран по този ред работодател може да ползва допълнителни преференции, свързани с възстановяване на осигуровките на заетите лица от целевата група при условие, че не ползва такива съобразно Закона за насърчаване на заетостта. Предвидено е, че след като пълният размер на дължимите осигурителни вноски за държавното обществено осигуряване, задължителното здравно осигуряване и допълнителното задължително пенсионно осигуряване за наетите хора с увреждания се внесе в Националния осигурителен институт по реда и в сроковете по Кодекса за социално осигуряване, 30 % от внесените задължителни осигурителни вноски се възстановяват на работодателя на хора с увреждания по ред, определен от министъра на труда и социалната политика, съгласуван с министъра на финансите.

[7] Според § 1, т. 2 на ЗИХУ: „Човек с трайно увреждане“ е лице, което в резултат на анатомично, физиологично или психическо увреждане е с трайно намалени възможности да изпълнява дейности по начин и в степен, възможни за здравия човек, и за което органите на медицинската експертиза са установили степен на намалена работоспособност или намалена възможност за социална адаптация 50 и над 50 на сто.”

Проекти на национално представителните организации на или за хората с увреждания

Предвидено е, че Агенцията на хора с увреждания финансира по отделна програма проекти на национално представените организации на или за хора с увреждания. Критериите за определяне дали една организация е национално представена са посочени в **Правилника за устройството и дейността на Националния съвет за интеграция на хората с увреждания и критериите за представителност на организациите на хора с увреждания и на организации за хора с увреждания**, приет с Постановление на Министерски съвет и в сила от 01.01.2005 г. Поставени са определени изисквания с оглед на териториалния обхват и броя на местните структури на организациите, като статут на национално представена организация се получава с решение от Министерския съвет.

Проекти на специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания

Специализираните предприятия и кооперации на хора с увреждания могат да бъдат финансирани от Агенцията по целеви проекти и програми.

Агенцията поддържа регистър на специализираните предприятия и кооперации на хора с увреждания. Регистърът се използва за наблюдение на дейността им при реализиране на целеви проекти и програми, финансирани от агенцията.

Средства се предоставят на специализираните предприятия и кооперации, ако отговарят на следните условия: да са вписани в регистъра на агенцията, да нямат изискуеми публични задължения, да не са получавали държавна помощ, независимо от формата и източника ѝ, на обща стойност над 200 000 лв. за срок от три години.

Безвъзмездни бюджетни средства се отпускат на специализирани предприятия и кооперации, които се занимават с производство на продукция и/или услуги. Предоставеното финансиране не е насочено толкова за стимулиране на самата производствена дейност, а по-скоро за създаване на благоприятна и здравословна среда за повишаване на квалификацията и производителността на труда от страна на работещите или наеманите нови работници с трайни увреждания, както и за създаване на подходящи организационни условия за повишаване на качеството на полагания труд. При разработване на инвестиционния проект и определяне на средствата за неговото финансиране, кандидатът осигурява минимум 10% от общата сума за ефективно реализиране на проекта.

Предвидено е и допълнително насърчение, според което от републиканския бюджет се осигуряват средствата за 30 на сто от внесените от работодателя осигурителни вноски за държавно обществено осигуряване, задължително здравно осигуряване и допълнително задължително пенсионно осигуряване *за работещите* по трудово правоотношение *в специализираните предприятия*, *трудово-лечебните бази* и *кооперациите на хората с увреждания*, *членуващи в национално представителните организации на и за хората с увреждания*. Така предоставените средства следва да се използват за инвестиции, рехабилитация и социална интеграция на хората с увреждания.

Проекти за започване и развитие на самостоятелна стопанска дейност на хора с увреждания

Предстои агенцията да развие една нова програма, свързана с насърчаване на стопанската дейност на хората с увреждания. Лицата от посочената целева група могат да кандидатстват за ползване на средства, ако не ползват преференции по чл. 49а от Закона за насърчаване на заетостта[8] и нямат изискуеми публични задължения.

Проекти за финансиране на нестопански организации

Агенцията за хора с увреждания е приела специална методика[9] за финансиране на проекти на нестопански организации. Проектите следва да създават предпоставки за преодоляване на социалната изолация и да повишат личностното самочувствие на хората с увреждания. Такива могат да бъдат проекти, насочени към създаване на възможности за приобщаване на хората с увреждания към съвременните културни ценности, за повишаване на образователното, квалификационното и културното им равнище, за включване на хората с увреждания в процеса на създаване на културни ценности чрез развитие на дарбите и заложбите им с оглед на съществуващите ограничения в тази област, за създаване на благоприятна среда в микрообщностите за развитие на пълноценен живот на хората в неравностойно положение.

Социалните предприятия, които правно са организирани във формата на ЮЛНЦ според ЗИХУ, не могат да получат статут на специализирани предприятия и кооперации на хора с увреждания и затова на практика могат да получават безвъзмездно финансиране от Агенцията само по два от залегналите в ЗИХУ компонента: ако са работодатели на лица от целевата група и отговарят на предвидените условия за кандидатстване или ако отговарят на изискванията за национално представени организации на и за хора с увреждания.

ДАНЪЧЕН РЕЖИМ НА СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

Режимът на данъчно облагане на социалните предприятия зависи от формата, в която те са организирани. В случая когато социалното предприятие е правен субект, различен от ЮЛНЦ, то ще се облага по реда предвиден за юридическите лица търговци. В този случай социалното предприятие ще дължи корпоративен данък за печалбата си от стопанска дейност.

Когато социалното предприятие е част от ЮЛНЦ, за него ще важи режимът на данъчно облагане на юридическите лица, които не са търговци, каквито са и ЮЛНЦ. Принципът, възприет в данъчното ни законодателство по отноше-

[8] Мерки за насърчаване на безработни лица за бизнес проект за земеделска дейност и за придобиване на професионална квалификация по предмета на дейност и/или нейното управление.

[9] Тази програма не е уредена в ЗИХУ и в Правилника за неговото прилагане, а само е разработена в методика, чието правно основание е залегнало общо в Устройствения правилник за дейността на Агенцията.

ние на този вид юридически лица е, че те са данъчнозадължени субекти само за приходите си от стопанска дейност. Единствено за печалбата си от такава дейност те подлежат на данъчно облагане. От съществено значение при изясняване на данъчния режим на социалните предприятия е да бъде направено разграничение между приходите от стопанска и приходите от нестопанска дейност на ЮЛНЦ. За да бъде направено това разграничение, е необходимо да се направи разлика между източниците на тези приходи, т.е. разлика между стопанската и нестопанската дейност на ЮЛНЦ.

1. РАЗЛИКА МЕЖДУ СТОПАНСКА И НЕСТОПАНСКА ДЕЙНОСТ. ПРИХОДИ ОТ СТОПАНСКА И НЕСТОПАНСКА ДЕЙНОСТ

Поради липсата на правна регламентация в практиката са изработени определени критерии за различаването на приходите от стопанска и нестопанска дейност.

У нас се счита, че дори и единична сделка представлява стопанска дейност, ако формираната по нея насрещна престация е определена на пазарен принцип.

В данъчната практика безспорно е възприето, че:

• приходите от целеви субсидии и безвъзмездни финансирания по програми и проекти;

• приходите от дарения и

• приходите от членски внос при сдруженията

са приходи от нестопанска цел и като такива не подлежат на облагане с корпоративен данък.

2. ОБЛАГАНЕ С КОРПОРАТИВЕН ДАНЪК

Според Закона за корпоративното подоходно облагане (ЗКПО) юридическите лица, които не са търговци, се облагат за печалбата и доходите им, получени от сделки по Търговския закон, извършвани по занятие, включително от отдаване под наем на недвижимо и движимо имущество. Следователно за своята печалба от стопанска дейност и приходи от отдаване под наем на движимо и недвижимо имущество социалните предприятия подлежат на облагане с корпоративен данък по общия ред, предвиден за всички останали стопански субекти.

Облагаемата печалба от извършваната стопанска дейност се формира, като счетоводният финансов резултат, получен като разлика между приходите, получени от стопанска дейност и направените разходи във връзка с тази дейност, се преобразува по реда на ЗКПО – чрез неговото увеличаване или намаляване за данъчни цели. Получената положителна величина представлява облагаемата печалба, която се облага с корпоративен данък, който за 2005 г. е в размер 15 на сто.

3. ДАНЪЦИ, УДЪРЖАНИ ПРИ ИЗТОЧНИКА ПО ЗКПО

Наред с облагането на печалбата на юридическите лица с корпоративен данък ЗКПО предвижда облагане с еднократен и окончателен данък, удържан при източника, на някои разходи, направени от тези лица. Особеността при него е, че задължено да начисли и внесе данъка е лицето, което извършва разхода.

Данъци, удържани при източника са: данъкът върху социалните разходи; данъкът върху разходите за вноски за доброволно пенсионно и здравно осигуряване и доброволно осигуряване за безработица и/или застраховка „Живот", отчетени от предприятията, превишаващи 40 лв. месечно за всяко осигурено лице; данъкът върху разходите за поддръжка, ремонт и експлоатация на леки автомобили, когато с тях не се осъществява дейност по занятие; данъкът върху разходите за тържества, представителни и развлекателни цели, както и за подаръци, които не носят търговското наименование или търговската марка на данъчно задълженото лице; данъкът върху даренията и спонсорството, отчетени като разходи; данъчното облагане на дивидентите и ликвидационните дялове, начислени от местни юридически лица и от неперсонифицирани дружества в полза на ЮЛНЦ; данъкът, удържан при източника върху определени видове доходи начислени от предприятията в полза на чуждестранни лица.

4. ОБЛАГАНЕ С ДАНЪК ВЪРХУ ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ (ДДС)

Според Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС), когато едно социално предприятие на територията на страната извършва стопанска дейност, изразяваща се в сделки и услуги, които според ЗДДС са облагаеми доставки, то формира облагаем оборот по смисъла на ЗДДС. Приходите от нестопанска дейност не се включват при формирането на облагаемия оборот по ДДС.

Социалното предприятие е задължено да се регистрира по ЗДДС, когато неговият облагаем оборот за 12 предходни последователни месеца преди текущия достигне 50 000 лв.

В закона има предвидена възможност за регистрация по избор за лица, за които не са налице условията за задължителна регистрация и които имат общ облагаем оборот на стойност над 50 000 лв. за 12 предходни последователни месеца преди текущия.

ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ

Правният режим на данъчните облекчения за социалните предприятия зависи от вида на юридическото лице, от името на което те осъществяват своята дейност. Когато социалното предприятие е търговски субект, учреден от ЮЛНЦ, то или неговите дарители могат да ползват данъчни облекчения, ако са здравни и лечебни заведения, специализирани институции за предоставяне на социални услуги, домове за медико-социални грижи за деца и домове за отг-

леждане и възпитание на деца или специализирани предприятия или кооперации за хора с увреждания.

Когато социалното предприятие е част от ЮЛНЦ, режимът на данъчните облекчения ще зависи от статута на ЮЛНЦ – дали то извършва дейността си в частна или в обществена полза. Изложението по-нататък представя правната уредба на данъчни облекчения в случаите на социално предприятие, опериращо в рамките на ЮЛНЦ.

1. ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ ЗА КОРПОРАТИВНИ ДАРИТЕЛИ НА СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

Законът за корпоративното подоходно облагане с измененията си в сила от 2005 г. предвижда, че данъчно задължените лица по закона следва да отчитат всички направени от тях дарения като разход. Принципът е, че даренията, отчетени като разходи, се облагат с данък, удържан при източника, който е окончателен и е в размер на 17% върху стойността на дарението. Изключенията от този принцип представляват данъчните облекчения за дарения. Такива могат да се ползват, ако отговарят на особените изисквания на закона:

Даренията да са направени в полза на определените в закона лица, сред които попадат и:

• здравни и лечебни заведения;

• специализирани институции за предоставяне на социални услуги съгласно Закона за социално подпомагане;

• домове за медико-социални грижи за деца и домове за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа, съгласно Закона за лечебните заведения и съответно Закона за здравето;

• детски ясли, детски градини, училища, висши училища или академии;

• специализирани предприятия или кооперации за хора с увреждания;

• юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на обществено-полезна дейност

или даренията да са направени за определените цели, измежду които:

• подпомагане на лица с увреждания и за технически помощни средства за тях;

• пострадали от природни бедствия, аварии или катастрофи или на семействата им;

• подпомагане на социално слаби;

• подпомагане на деца с увредено здраве или без родители;

• учредени и предоставени стипендии за обучение на ученици и студенти в български училища.

С даренията не трябва да се облагодетелстват ръководителите, които ги отпускат, или тези, които се разпореждат с тях. Трябва да има доказателства, че предметът на дарението е получен.

Даренията, отговарящи на горните изисквания, не се облагат с данък, удържан при източника. Техният режим зависи от размера на дарението, съотнесен към финансовия резултат на юридическото лице дарител. Когато разходът за дарение не надвишава 10 на сто от положителния финансов резултат на юридическото лице дарител, той има статута на разход за дейността и се приспада от финансовия резултат. Ефектът на данъчно облекчение се проявява в това, че от една страна разходът за дарение не се облага с данък при източника, а от друга страна с него пряко се намалява финансовият резултат, т. е. дарителят има възможност да заплати по-нисък корпоративен данък, след като си намали данъчната основа с разхода за дарение.

В случаите когато разходите за дарения, направени в полза на някое от горните лица, надвишават 10 на сто от положителния финансов резултат на юридическото лице дарител, с надвишението се извършва увеличаване на финансовия резултат и на практика те се облагат с корпоративен данък.

Следователно корпоративните дарители на социални предприятия биха могли да ползват данъчни облекчения, ако тези предприятия попадат в кръга от лица, посочен в закона. В случаите когато социалното предприятие е интегрирано в самото ЮЛНЦ, за да може неговите корпоративни дарители да ползват данъчно облекчение за дарение, то трябва да е определено за извършване на дейност в обществена полза и да е вписано в Централния регистър при Министерство на правосъдието. Когато социалното предприятие е обособено в отделен стопански субект, учреден от ЮЛНЦ, този субект трябва да представлява здравно или лечебно заведение, специализирана институция за предоставяне на социални услуги, дом за медико-социални грижи за деца или дом за отглеждане и възпитание на деца, лишени от родителска грижа, детска ясла, детска градина, училище, висше училище или специализирано предприятие или кооперация за хора с увреждания, за да могат неговите дарители да ползват данъчни облекчения.

2. ПРЕОТСТЪПВАНЕ НА КОРПОРАТИВНИЯ ДАНЪК

Друг вид данъчно облекчение представлява преотстъпването на корпоративния данък. Преотстъпването на данък е правото на данъчно задълженото лице да не внася в бюджета определените по реда на Закона за корпоративното подоходно облагане и начислени суми за данък, които остават в неговия патримониум или се разходват за цели, определени със закон.

Според Закона за корпоративното подоходно облагане корпоративният данък се преотстъпва на юридическите лица – специализирани предприятия,

кооперации и обособени производствени единици, членуващи в националните организации на хора с увреждания и организации за хора с увреждания, в които трудоустроените лица и хората с увреждания са не по-малко от:

1. за слепи и слабо зрящи – 30 на сто от общия брой на персонала, зает в основната дейност;

2. за всички останали заболявания – 50 на сто от общия брой на персонала, зает в основната дейност.

Корпоративният данък се преотстъпва и когато броят на трудоустроените лица и хората с увреждания е под горните норми, като преотстъпването се извършва пропорционално на увредените лица към общия брой на персонала.

Във всички тези случаи данъчно задължените лица начисляват, но не внасят корпоративен данък, а го отчитат като резерви. Те са длъжни да разходват преотстъпените средства за рехабилитация и социална интеграция на хората с увреждания. Планирането, разходването и отчитането им се извършват с наредби на националните организации на и за хора с увреждания, съгласувано с министъра на финансите.

Следователно ако социалното предприятие функционира като специализирано предприятие или кооперация на хора с увреждания и отговаря на особените изисквания на закона, то ще може да ползва облекчение, изразяващо се в 100% преотстъпване на корпоративния данък. Това означава, че социалното предприятие начислява дължимия корпоративен данък върху реализираната от него печалба, но не го внася в държавния бюджет, а го ползва за посочените в закона цели.

3. ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ ЗА ИНДИВИДУАЛНИ ДАРИТЕЛИ НА СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

По силата на Закона за облагане доходите на физическите лица физическите лица (независимо от източника на техните доходи – трудови правоотношения и приравнените към тях свободни професия и други дейности и услуги по извънтрудови правоотношения или отдаване под наем движимо и недвижимо имущество) могат да приспадат до 10% от своя облагаем доход при дарения, ако са изпълнени следните условия:

1. Даренията са направени в полза на определените в закона лица, сред които са:

- юридически лица, които не са търговци, с благотворителни, социални, природозащитни, здравни, научноизследователски, образователни, културни и спортни цели;

- юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на обществено-полезна дейност;

- лечебни заведения,

или даренията са направени за определените цели, измежду които:

- подпомагане на социално слаби, хора с увреждания, деца с увреждания или без родители;

- учредените и предоставените стипендии за обучението на ученици и студенти в българските училища.

2. Лицата, предоставили дарението, нямат неизплатени декларирани държавни вземания или такива, установени с данъчен ревизионен акт към момента на извършване на дарението.

Едно социално предприятие, функциониращо като лечебно заведение или ЮЛНЦ в обществена полза или като такова в частна полза, преследващо предвидените в закона цели, представлява привилегирован субект, който дава възможност на свой индивидуален дарител да ползва данъчно облекчение за дарение. От тази гледна точка режимът на данъчни облекчения по Закона за облагане доходите на физическите лица е по-либерален в сравнение с този по Закона за корпоративното подоходно облагане.

4. ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ ПО ЗАКОНА ЗА ДАНЪК ВЪРХУ ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ (ЗДДС)

Освобождаване от ДДС при внос на безвъзмездни помощи

ЗДДС предвижда, че не се дължи данък върху добавената стойност при внос на стоки, когато се внасят безвъзмездни помощи от определени лица, сред които и юридически лица с нестопанска цел, осъществяващи обществено полезна дейност и вписани в централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за обществено полезна дейност при Министерството на правосъдието. В случаите, когато социалното предприятие функционира в рамките на ЮЛНЦ, вписано в Централния регистър при Министерство на правосъдието, социалното предприятие няма да заплаща ДДС върху получени от чужбина неакцизни стоки, внесени на негово име като безвъзмездни помощи на името на ЮЛНЦ.

Освобождаване от ДДС на доставките на социални помощи

Според ЗДДС доставката на социални помощи е освободена от ДДС. Законът определя, че доставка на социални помощи е доставката на стоки или услуги, пряко свързани със социалното дело, извършвана от специализирани общински органи или лицензирани юридически лица при условията и по реда на Закона за социално подпомагане. Следователно, когато социалното предприятие е доставчик на социални услуги, неговите доставки ще бъдат освободени от ДДС.

Освобождаване от ДДС на здравни услуги

В ЗДДС е определен обхватът на здравните услуги, освободени от облагане с данък върху добавената стойност. Според закона освободени доставки са

здравните услуги, оказани от национални центрове по проблемите на общественото здраве и от лечебни заведения по Закона за лечебните заведения в домовете за стари хора и в други заведения от лекари, стоматолози и медицински специалисти по Закона за здравето и Закона за лечебните заведения. Здравни услуги са и всички услуги, оказвани в домове за стари хора или за лица с физически или психически увреждания, финансирани от държавния или общински бюджет или от друг специализиран национален или регионален фонд. В тези случаи не се начислява данък върху добавената стойност. Освободените доставки не участват във формирането на облагаемия оборот и следователно дори акумулираните чрез тях приходи да преминат прага за задължителна регистрация от 50 000 лв., такава регистрация не е необходима. Лечебните заведения са освободени от облагане само за предлаганите от тях здравни услуги – дейностите, извършвани по занятие.

5. ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ ПО ЗАКОНА ЗА МЕСТНИТЕ ДАНЪЦИ И ТАКСИ

Законът за местните данъци и такси регламентира облагането с данък на имуществата, придобити по дарение. Поначало получателят на движимо или недвижимо имущество по дарение дължи данък дарение в размер на 5% върху оценката на придобитото имущество.

Според закона от данък дарение се освобождават придобитите имущества от:

• юридическите лица с нестопанска цел, регистрирани в Централния регистър на ЮЛНЦ за осъществяване на обществено полезна дейност, за получените и предоставените дарения;

• домовете за социални грижи и домовете „Майка и дете“;

• даренията за лечение на български граждани и технически помощни средства за хора с увреждания;

• даренията с хуманитарна цел на лица с намалена от 50 до 100 % работоспособност и социално слаби граждани.

Облекчението важи единствено в случаите, когато имуществото се използва от организацията за изпълнение на уставните ѝ цели. Когато дарението не е свързано с изпълнението на уставните цели, данъкът става дължим. Когато дарението е направено във връзка с уставните цели, но имуществото се прехвърли на трето лице за цели, различни от уставните, данъкът също става дължим. В случаите когато социалното предприятие е интегрирано в ЮЛНЦ в обществена полза, дареното имущество може да бъде използвано от самото социално предприятие, т. е. имуществото може да бъде инвестирано в стопанската дейност на организацията. Трябва само да е налице пряка връзка с целите на нестопанската организация, изразяваща се в това, че стопанската дейност допринася за постигането на уставните ѝ цели.

ДРУГИ ЗАКОНИ, РЕГЛАМЕНТИРАЩИ ДЕЙНОСТТА НА СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ

Закон за държавните помощи

Законът за държавните помощи урежда възможностите за отпускане на определени средства – държавни помощи, в полза на предприятия, които осъществяват дейности, които по смисъла на закона правят държавната помощ „допустима". Според закона „държавна помощ" е всяка помощ, предоставена от държавата или общината или за сметка на държавни или общински ресурси, пряко или чрез други лица, под каквато и да е форма, която нарушава или застрашава свободната конкуренция чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия, производството или търговията на определени стоки, или предоставянето на определени услуги. Помощите за отделно предприятие на обща стойност под 200 000 лв. за срок 3 години се считат за съвместими с принципите на свободната конкуренция.

Според закона държавна помощ се предоставя, ако:

• има социален характер и се предоставя на отделни лица, при условие, че помощта се оказва без дискриминация относно произхода на съответните стоки;

• насърчава икономическото развитие на райони с ниско жизнено равнище или с висока безработица;

• подпомага изпълнението на проект със значителен икономически интерес за Република България и за страните, с които тя е установила режим за наблюдение на държавните помощи или за преодоляване на съществени трудности в икономиката на Република България;

• подпомага развитието на определени стопански дейности или отделни икономически райони, доколкото не се засягат по неблагоприятен начин условията на търговския обмен между Република България и държавите, с които тя е установила режим за наблюдение на държавните помощи.

Органът, който разрешава и контролира предоставянето на държавните помощи, е Комисията за защита на конкуренцията. Законът и правилникът за прилагането му съдържат специална процедура, чрез която се разрешава предоставянето на помощта. Няма пречка действащи социални предприятия да бъдат бенефициент на държавна помощ, тъй като по дефиниция дейността им има социален характер и много често такива предприятия действат в райони с висока безработица. Дейността на социалните предприятия попада в критериите и условията на Закона за получаване на средства от държавни и общински ресурси, което също би могло да се използва за подобряване на финансовата им устойчивост.

Закон за общинската собственост

Предвидена е възможност за по-облекчен режим за отдаване под наем на общински имоти, когато това е в полза на юридически лица с нестопанска цел в обществена полза.

Общият ред за отдаване под наем на недвижими имоти или части от тях – частна общинска собственост, е чрез провеждането на търг или конкурс. Условията за това се детайлизират в специална наредба, която се приема от общинския съвет. Законът допуска за някои категории юридически лица отдаването под наем да става без търг или конкурс – сред тях са юридически лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза.

Относно останалите хипотези за ползване и разпореждане с общинско имущество социалните предприятия следват общия режим. След последните промени на закона бе предвидена възможността безвъзмездно право на ползване, на строеж и на надстрояване да се учреди след решение на общинския съвет, взето с квалифицирано мнозинство – две трети от общия брой на съветниците. Социалните предприятия могат да бъдат адресат на такова решение, стига за това да има воля от местния общински съвет.

Закон за държавната собственост

По подобен начин е уредена и хипотезата с предоставянето под наем на държавно имущество. Законът за държавна собственост предвижда, че имоти или части от тях – частна държавна собственост, могат да се отдават под наем на юридически лица с нестопанска цел, определени за осъществяване на общественополезна дейност без търг, от министъра, ръководителя на друго ведомство или областния управител, на когото имотът е предоставен за управление, при условия и по ред, определени с правилника за прилагане на закона. Имоти или части от тях – частна държавна собственост, могат да се отдават под наем без търг за здравни, образователни и хуманитарни дейности за социално задоволяване на съответните нужди на населението от областния управител или ръководителя на ведомството, към които заинтересуваните лица или организации отправят мотивирано искане. Социалните предприятия биха могли да ползват такова имущество, стига да успеят да докажат целите на дейността си пред съответния компетентен орган.

По изключение имоти с публичен характер и части от тях могат да се отдават под наем или да се ползват съвместно по договор с трети лица за срок до 5 години за здравни, образователни и хуманитарни дейности, при условие че се използват съобразно предназначението им и не се възпрепятства осъществяването на дейностите, за които са предоставени.

Закон за държавния бюджет

Със Закона за държавния бюджет на Република България за 2005 г. е предвидена определена сума за юридически лица с нестопанска цел в обществена полза и вписани в Централния регистър към Министерство на правосъдието. Ако отговарят на тези изисквания социални предприятия също могат да получат финансови средства чрез този механизъм. Финансирането за тази година беше 798 800 лв. и съгласно закона следва да се разпредели за обществено значими проекти, за които се считат проекти в областта на общественото образование или физическо възпитание и социален туризъм, общественото здравеопазване, социалното дело, опазването на околната среда, опазването на историческото

или културното наследство. При преценката на обществената значимост на проектите се взема предвид броят на лицата, които се очаква да получат ползи от осъществяването на проекта, разходите за осъществяване на проекта на едно лице, броят на лицата, членуващи в юридическото лице и други.

Лицата не могат да кандидатстват с проекти, които се финансират или следва да бъдат финансирани на друго основание със средства от държавния бюджет или от бюджетите на общините.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Независимо от обстоятелството, че в българското законодателство няма легално определение на понятието „социално предприятия“ от направеното изложение е видно, че *de facto* в правния мир у нас съществуват и развиват дейност социални предприятия.

Като основно поле на дейност на тези предприятия се очертават различните видове публични услуги в социална сфера, здравната сфера и образованието. Чрез социалните предприятия юридическите лица с нестопанска цел успяват да постигнат определен социален ефект по отношение на лица от уязвими групи с цел повишаване на качеството им на живот и преодоляване на социалната им изолация.

В тази връзка дейността на социалните предприятия може да се определи като изключително важна в подпомагането на държавата в политиката по социално включване на уязвимите групи. Нещо повече, социалните предприятия имат капацитета да се превърнат в един от най-надеждните партньори на централната и/или местна власт при решаване на въпросите в социалната сфера и да съдействат за социалното включване в обществото на лица от различни уязвими групи. За да бъде обаче това партньорство стимулирано, е необходимо въз основа на сега съществуващата законодателна база, която очертава правната рамка за дейност на *социалните предприятия*, да се разработят промени, насочени към създаване на по-благоприятна икономическа среда, в която да работят социалните предприятия. Имайки предвид, че социалните предприятия по същество представляват стопанска дейност, осъществявана от юридическо лице с нестопанска цел, би следвало в данъчните закони да се предвидят съответните облекчения, както и да се създават повече възможности за финансиране на дейности, извършвани от социални предприятия със средства от републикански бюджет, общински бюджет или различни фондове.

II. ЧАСТ

ПРАВНА РАМКА НА СОЦИАЛНИТЕ ПРЕДПРИЯТИЯ В СТРАНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

УВОД

Социалното предприятие е форма на стопанско начинание, която набира все по-голяма популярност в Европа и е доказала своята ефективност при осъществяването на активна политика за социално включване на групи от обществото, считани за рискови и уязвими и останали по една или друга причина в изолация. Социалното предприемачество и социалната икономика като концепции позволяват създаването на алтернативни модели за извършване на стопанска дейност, които са пазарно ориентирани и в същото време позволяват интегрирането в тази дейност на всички „играчи" на свободния пазар: работници и служители, работодатели, инвеститори, потребители и т. н. по начин, който извежда на първо място социалната цел и едва след това стремежът за реализиране на печалба, която да бъде инвестирана за постигането на тази социална цел. Терминът „социална икономика" е легално закрепен само във Франция, която е и държавата, в която се заражда идеята за социалното предприятие. Чрез популяризирането на концепцията за социалното предприятие за първи път започва да се говори за предприемачеството като дейност, ориентирана не само към печалба, но и към постигането на резултати, свързани с благоденствието на определени социални групи в неравностойно положение. Социалните предприятия в Европа се налагат като форма на организирана стопанска дейност, но предвид особеното им предназначение и цел, те изискват специално законово регулиране, както и подкрепа от страна на държавата и обществото като цяло.

В страните от Европейския съюз подходът на законодателя за регулиране на социалното предприемачество е различен. В повечето държави все още няма специални закони, които да регламентират статута на отделен правен субект – социално предприятие. В общия случай практиката показва, че социалните предприятия имат формата на кооперации (Испания, Италия, Португалия, Гърция), търговски дружества със социални цели (Литва, Финландия, Англия, Белгия), кооперативно дружество в обществен интерес (Франция).

Във всички държави под една или друга форма в зависимост от спецификите на съответното законодателство нестопанските организации активно присъстват като социални предприятия или пък няма формална законова пречка да бъдат такива. *(Когато съответното законодателство им дава възможност да извършват стопанска дейност и те следва да инвестират приходите от тази дейност за постигане на социални цели.)*

В някои от държавите има наскоро приети специални закони, уреждащи статута на социалното предприятие – Литва и Финландия. В Англия от 2005 г. е в сила закон, който макар да не съдържа правна дефиниция за социалното предприятие, урежда специална организационна форма за целите на социалните предприемачи, която да гарантира, че дейността на организацията е в полза на общността.

Въпреки разликите в правната уредба в отделните страни няколко белега се проявяват по сходен начин навсякъде и позволяват социалното предприятие

да бъде определено като **недържавно образувание, извършващо стопанска дейност за реализирането на социални цели.** Независимо от разнообразието от правноорганизационни форми за социалното предприятие основната тяхна характеристика е уникалното съчетание между предприемачески и социален аспект на дейността. За да бъде определено едно предприятие като социално, в отделните държави се дава приоритет на различни признаци, но безспорни са критериите **особена целева група** – представители на социално уязвими групи или най-общо групи в неравностойно положение, **принципи на демократичност на управлението**, които гарантират равноправно участие в процеса на взимане на решения, **забрана или ограничение при разпределянето на печалба** и съответно инвестирането ѝ в социалната мисия на предприятието, **независимост и автономност** на предприятието. Много често в устройствения акт на социалните предприятия се изисква при прекратяване на организацията имуществото ѝ да бъде прехвърлено в полза на организация с близки цели. Дейността на социалните предприятия е насочена към постигане на един основен ефект – **включване на подпомаганата от тях целева група в социално-икономическия живот.**

В тази връзка много от социалните предприятия се стремят да послужат като трамплин за трайно безработни лица към свободния пазар на труда – чрез уменията, които те изграждат в трудовия процес или по време на специалните обучения, осигурени от предприятието. Други инициативи на социалните предприятия са предоставянето на услуги, както и производството на специфични продукти, предназначени за лица от уязвими групи. Честа практика е тези дейности да бъдат съчетани и в трудовия процес на съответното предприятие да участват представители на целевата група, в интерес на която се извършват съответните услуги или се произвежда продукцията.

В много европейски страни за социално предприятие се считат и организации, чиято дейност е с регионален обхват и е насочена към **възстановяване и развитие на местните общности.** Този резултат се постига чрез извършване на дейности, които по естеството си са непривлекателни за бизнеса – например социални услуги или извършване на типично стопански дейности в региони, които са непривлекателни за инвестиране, тъй като не са развити в икономическо отношение. Организациите с дейност в тази насока осигуряват инвестиции за развитие на съответната местна общност и заетост на дългосрочно безработни лица.

За социални предприятия в някои страни от Европейския съюз се считат и тези, чиято дейност е насочена към постигането на **природозащитни** цели (Франция, Англия) **–** опазване и развитие на околната среда, рециклиране на продукти и др.

Характерно за всички социални предприятия е, че винаги извършват стопанска дейност, което означава, че те присъстват на пазара на труда и активно участват в процеса на предлагане и търсене на стоки и услуги. Проблемът с финансовата устойчивост на социалните предприятия присъства във всяка от изследваните държави, тъй като производителността на подобен тип ор-

ганизации е обикновено ниска и често те не могат да бъдат конкурентни на свободния пазар. Социалните предприятия се финансират както с държавни субсидии под различни форми, така и чрез приход от собствената си стопанска дейност. Подкрепата от страна на държавата се проявява било то чрез специално данъчно законодателство (намаляване или освобождаване от дължими от тях данъци, насърчаване на дарения в полза на социалните предприятия) или учредени специализирани държавни фондове, било и чрез директни субсидии за покриване на разходи по наетите лица (трудовото възнаграждение и осигурителните вноски за наети лица от уязвими групи).

В някои страни политиката е осигуряване на подкрепа от държавата в началните етапи от създаването на социалните предприятия, като после те трябва да си осигурят финансова независимост чрез реализиране на приходи от дейността си. В Англия например ролята на държавата за подкрепа на социалното предприемачество се изчерпва с осигуряване на достъп до финансиране, както и с осигуряване на консултантска помощ за източници за финансиране за съответния тип предприятие. В Англия има различни програми за предоставяне на грантове, както и специализирани фондове, предоставящи заеми. Във Финландия се счита, че социалното предприятие може да се превърне в социален символ (*social label*), който да привлича клиенти и да осигурява приходи на предприятието.

Правната рамка на социалните предприятия в страните членки на Европейския съюз е изключително разнообразна. Франция е родината на концепцията за социално предприятие. Терминът се употребява за първи път от Шарл Гид през 1900 г. по време на речта му на Световното изложение. До приемането на Закона за кооперативните дружества в обществен интерес през 2001 г. (*societe co-operatif d'interet collectif, SCIC*) във Франция тече дълга дискусия по това коя е най-благоприятната правна форма за социалното предприятие. По принцип френската законодателна система съдържа строго разграничение между организации със стопански и социални цели, което дълго време се явява пречка за регламентирането на социалното предприемачество. (*Така например нестопанските организации във Франция изгубват всички данъчни привилегии, ако извършват стопанска дейност, което им пречи да развиват социално предприемачество.*) В края на 1980 г. обаче значително нараства броят на организациите, които работят в полза на общността – чрез интегриране в трудовия процес на лица от уязвими групи. Във Франция се прилагат два критерия за определянето на едно предприятие за такова със социални цели: демократичност в управлението и взаимен интерес и установени връзки между всички участници или бенефициенти от дейността на предприятието. След множество дискусии в публичното пространство френският законодател въвежда нова форма на търговско предприятие – кооперативното дружество в обществен интерес, като законът подробно регламентира целите, видовете дейности, които то следва да извършва, управленската му структура и т. н. Законът дава възможност и за обществен контрол – има достъп до документите и информацията за социалната дейност на организацията.

Англия е изключително интересна от гледна точка на законодателен подход при регламентирането на статута на социалното предприятие. В Англия социалните предприемачи могат да избират от широк спектър правноорганизационни форми за организиране на дейността си. Най-често те регистрират търговски дружества с ограничена отговорност чрез гаранция или акции и взаимоспомагателни каси. От 2005 г. в Англия действа закон, който е специално създаден, за да уреди организационна форма за целите на социалните предприемачи – търговско дружество с ограничена отговорност (чрез акция или гаранция) в интерес на общността *(community interest company, CIC)*. Освен това социалните предприемачи могат да създадат организация, която не се регистрира като юридическо лице. Разпространена форма на социално предприятие в Англия е кооперацията – може да бъде регистрирана по няколко закона като юридическо лице или да бъде създадена организация, действаща с кооперативни принципи, без да е юридическо лице.

В опит да обобщим съществуващите модели на социални предприятия в страните членки на Европейския съюз стигаме до извода, че няколко са основните подхода за правно регулиране на социалните предприятия: държави, предпочели да отделят в самостоятелен законов акт правната рамка на социалните предприятия (Литва и Финландия); държави, в които липсва специален закон и изискване за точно определена организационна форма за социално предприятие, но са регламентирани определен вид юридически лица, които извършват именно социално предприемачество и в законодателството са предвидени редица насърчителни мерки за дейността им (Италия – социалните кооперации, Португалия – социалните кооперации за взаимопомощ, Гърция – социалните кооперации с ограничена отговорност); държави, в които за целите на социалното предприятие се създава нов вид юридическо лице (Англия, Франция); държави, в които няма пречка социалното предприемачество да се развива под различни правноорганизационни форми, стига те да позволяват извършването на стопанска дейност със социални цели (Германия, Швеция, Белгия). В Белгия например с реформата в Търговския кодекс през 1995 г. се въвежда статутът на търговско дружество *със социални цели (societe a finalite sociale)*, което, макар и търговско по характер, цели не печалба за членовете си, а постигането на социални цели.

В страните от Централна и Източна Европа липсва (с изключение на Литва) специална регламентация за социалните предприятия. Редица изследвания и примери от практиката показват, че социалното предприемачество се извършва в рамките на нестопански организации, когато законодателството им позволява те да развиват стопанска дейност. Редица държави като Полша например могат да се похвалят с дългогодишни традиции в развитие и подкрепа за социалните предприятия. Съвсем скоро в Полша бе приет нов закон, разгледан в следващото изложение на анализа, който съдържа подробна регламентация и насърчителни мерки именно за социални предприятия, макар и в закона да са наречени по друг начин.

АНГЛИЯ

Наред с благоприятната правна рамка и специалните нормативни актове в тази сфера, създадени през 2005 г., социалните предприятия в Англия се радват на финансова и институционална подкрепа от публичната власт и обществото като цяло. Социалното предприемачество е популярна концепция в Англия, считана за ефективен механизъм за социално включване на групи в неравностойно положение, като тенденциите са предприятия със социална насоченост и мисия да получават все по-широка подкрепа от държавата.

Английското законодателство не съдържа легална дефиниция на „социално предприятие". Направени са редица научни изследвания и социологически проучвания, чиято цел е да се изясни съдържанието на това понятие. Междувременно се провеждат и дискусиите между учени и практици за точните характеристики, които определят една организация като социално предприятие, изхождайки от една максимално обобщена дефиниция „*търговец, извършващ стопанска дейност със социална цел*".

Правителството, осъзнавайки потенциала на социалните предприятия за осигуряване на регионално развитие и за социално и икономическо включване на лица извън пазара на труда, създава тригодишна програма за социалните предприятия, наречена „Социалното предприятие – стратегия за успех", стартирала на 23 юли 2002 г. По това време, въпреки че все още няма създадена специална регламентация за социалните предприятия, Търговският и индустриален департамент на Обединеното кралство предлага официална дефиниция за социално предприятие. Според нея социалното предприятие е *търговец, воден преди всичко от социални цели, а не от целта да носи приходи за акционерите или собствениците си*. Печалбата на социалното предприятие следва да се инвестира в стопанската дейност или в общността, за да се осъществи социалната мисия на предприятието.

Правноорганизационни форми за социално предприятие в Англия

В Англия няма единен правноорганизационен модел, използван от социалните предприемачи[10]. Законодателството дава възможност за избор между различни организационни форми, в рамките на които може да извършват дейност като социално предприятие – юридически лица или неперсонифицирани образувания. Към настоящия момент някои социални предприятия осъществяват дейността си като търговци, а други са започнали като организации от доброволния сектор и са в период на преобразуване в търговци. Социалните предприемачи избират организационната форма, която е най-подходяща да обслужва основните им цели и ценности. Изборът е обвързан и от това социалното предприятие коя целева група определя като своя и как ще се ползва от дейността му тази целева група. Много често се регистрират повече от едно

[10] Законът относно дружествата с ограничена отговорност в интерес на общността (*Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act*) в сила от 2005 г. въвежда нов тип юридическо лице за целите на социалното предприятие, но не изключва възможността и друг вид организации да извършват социално предприемачество.

юридическо лице, за да се ползва по-благоприятен данъчен режим. Например една благотворителна организация може да регистрира като едноличен собственик едно търговско дружество или обратното – едно търговско дружество може да образува благотворителна организация, за да управлява благотворителната дейност.

Поради липсата на изрично изброяване в закон на правноорганизационните форми, които могат да бъдат социални предприятия, в рамките на Правителствената стратегия за социалните предприятия е осъществено социологическо проучване, в което интервюираните организации са подбрани по 2 критерия, определящи ги според стратегията като социални предприятия – организацията да има някакъв **приход от стопанска дейност** (или да възнамерява да придобие такъв до края на следващата година), и **целите ѝ да са в полза на общността, социални или природозащитни**. Целта на проучването е да се изследва каква е правната форма на предприятията и какъв е статутът им.[11]

Относно правноорганизационната форма – огромна част от социалните предприятия – **69% – били регистрирани като търговско дружество с ограничена отговорност чрез гаранция** *(company limited by guarantee)***, 10% като търговско дружество с ограничена отговорност чрез акции** *(company limited by shares)***, 10% – взаимоспомагателна каса** – кооперация или взаимоспомагателна каса в полза на общността (*(industrial and provident society)*.

Във връзка с определянето на **статута си** участвалите в проучването социални предприятия се определят като благотворителна организация (*charity*), нестопанска организация (*not-for-profit*) и организация от доброволческия сектор (*voluntary organization*). Огромна част от организациите, причисляващи се към доброволческия сектор или организации с нестопанска цел, притежавали признат статут на благотворителна организация. Благотворителните организации са винаги организации в обществена полза – от дейността им се ползва обществото като цяло, а не конкретни индивиди. В Англия благотворителният статут носи на съответната организация редица облекчения. Стопанската дейност на такава организация не се облага с корпоративен данък, при условие че приходите от нея са използвани единствено за постигане на благотворителните цели и ако предметът на стопанската дейност е свързан с предмета на дейността, осъществявана в преследване на благотворителните цели. Освен това при дарение в полза на една благотворителна организация дарителите – задължени да плащат корпоративен данък лица, могат да намалят този данък. Също така благотворителните организации ползват облекчение в размер на 80% от стойността на сумата, която дължат за ползването на бизнес сгради (*rate relief)*. За да получи благотворителен статут една организация трябва да има одобрение от Комисията на благотворителните организации. Съществено изискване е имуществото на организацията да се разходва в полза на нейните бенефициенти.

[11] В Англия няма пречка нестопански (not-for-profit) или благотворителни организации (charity) да имат правноорганизационната форма на търговско дружество стига да отговарят на съответните критерии за това, предвидени в нормативен акт (както е в случая на „charity“) или наложени трайно в публичното пространство от правната теория и практика.

Правният режим на благотворителните организации отговаря на същността и целите на социалното предприемачество и в същото време благоприятства развитието му, поради което социалните предприятия в Англия в повечето случаи притежават официално признат статут на *charity.*

Дружество с ограничена отговорност в интерес на общността (ДООИО)

Дейностите за постигане на целите на правителството в рамките на стратегията за социални предприятия включват създаването на нова правноорганизационна форма, разновидност на търговските дружества с ограничена отговорност, (уредени в Закона за дружествата от 1985) специално за социално предприятие – **дружество с ограничена отговорност в интерес на общността** *(community interest company).* Поради тази причина уредбата на ДООИО ще бъде разгледана по-подробно в настоящия анализ.

Самият закон не дава легална дефиниция за това що е социално предприятие, нито определя ДООИО като социално предприятие. Мотивите на закона обаче са създаване на организационна форма, която да допълни спектъра от досега съществуващите видове организации, които могат да бъдат социални предприятия, като обедини компетентността, опита и отдадеността на доброволческия сектор с търговския нюх и гъвкавост на бизнес организациите.

Правната уредба на новосъздадената форма е в част втора на Закона за дружествата (одит, разследване и дружество с ограничена отговорност в интерес на общността (*Companies (Audit, Investigations and Community Enterprise) Act*). Различните разпоредби на закона влизат в сила на различни дати, но основните разпоредби относно ДООИО влязоха в сила на 1 юли 2005 г.

Законът предвижда улеснена процедура за образуване на ДООИО, характерна за дружествата с ограничена отговорност. Социалните предприемачи могат да избират какво ДООИО да регистрират – с ограничена чрез акции или гаранция отговорност. Спрямо ДООИО законът поставя някои особени изисквания, които да гарантират, че дейността му е в полза на общността. Предвидени са механизми за прозрачност и отчетност на дейността. В закона са предвидени редица специални изисквания за ДООИО които да гарантират социалния им характер.

Законът предвижда **ограничение за разпределяне** на имуществото и приходите на ДООИО. ДООИО не могат да разпределят печалба в полза на членовете си, освен ако в подзаконови нормативни актове не е предвидена подобна възможност. Според Закона за дружествата (одит, разследване и дружество с ограничена отговорност в интерес на общността) въпросните подзаконови актове могат да определят граници, в рамките на които може да се разпределя печалба. Тези актове могат да възлагат на регулатора (вж. по-долу) да определи тези граници.

Английският законодател предлага интересно решение за упражняване на контрол върху дружеството чрез т. нар. **тест за интересите на общността** *(community interest test*)**, а именно дали мисията на дружеството е в интерес на**

общността. Счита се, че едно дружество отговаря на този тест, ако дееспособно лице може да направи разумно предположение, че дейностите на дружеството се извършват в полза на общността. В подзаконови нормативни актове могат да се предвидят и допълнителни изисквания и условия за това дейностите на дружеството да бъдат счетени, че са в полза на общността.

Директорите на ДООИО трябва ежегодно да представят доклад за съответната финансова година, в който следва да опишат подробно дейностите, извършени от дружеството и **допринесли за развитието на общността,** както и начинът, по който **в тях са били интегрирани заинтересуваните от дейността на дружеството групи**. Новият нормативен акт предвижда специален орган **регулатор**, чиито функции са свързани с преценката и контрола на съответствието на ДООИО с изискванията, предвидени за тях в закона. Регулаторът има широки надзорни правомощия по отношение на ДООИО. Регулаторът е едноличен орган, което се назначава от Държавният секретар. Правомощията му са подробно изписани в закона, но е възможно в други нормативни актове да бъдат предвидени допълнителни правомощия. Основните правомощия на регулатора са:

• Има право да извършва проверки на дейността на ДООИО;

• Може със заповед да разпореди годишните счетоводни отчети на едно ДООИО да бъдат проверявани от сертифициран одитор, назначен от регулатора. В този случай разноските по одита се поемат от регулатора;

• Може със заповед да назначи директор на ДООИО. Регулаторът може да назначи всяко лице, което сметне за подходящо, да изпълнява функциите на директор, без да се съобразява с разпоредбите на меморандума или устройствения акт или решение на Общото събрание на дружеството, като това лице е без значение дали е част от персонала, подчинен на регулатора или е член/акционер на дружеството. Директор, назначен по този начин, не може да бъде освобождаван от дружеството, но може да бъде освободен от Регулатора по всяко време;

• Издава указания или по друг начин осигурява съдействие по всички въпроси, засягащи дружествата в интерес на общността.

Във връзка със създаването на регулатора законът предвижда и още един специален орган – **длъжностно лице по жалбите** (*Appeal Officer)*. Това лице се назначава от Държавния секретар. Функциите му са свързани с решаване на спорове, срещу **решения** и **заповеди** на регулатора, предвидени в закона и в други нормативни актове. Длъжностно лице по жалбите има три групи правомощия: 1) да отхвърли жалбата; 2) да удовлетвори жалбата; 3) да върне въпроса на регулатора за допълнително разглеждане.

Макар и съвсем нова правноорганизационна форма ДООИО получават от държавата значителна финансова подкрепа. Търговският и индустриален департамент на Обединеното кралство непосредствено след приемането на закона обявява първите десет дружества, които ще получат финансиране от фонд за рискови инвестиции, който е в размер от 2,7 милиона паунда. Всяко от

десетте дружества получава нисколихвени заеми или грантове в рамките между 50 000 и 300 000 паунда. Освен това други 20 дружества получават грант за развитие в размер от 15 000 паунда.

Дейностите, които могат да извършват социалните предприятия в Англия, независимо от това под каква правна форма са създадени, са силно повлияни от необходимостта да се постигнат социални и стопански цели. Освен традиционните дейности, свързани с осъществяването на социални мисии, а именно включване на пазара на труда на хора в неравностойно социално положение; предоставяне на социални услуги, в Англия за такива се считат и дейности за постигане на **природозащитни цели –** възстановяване на продукти, опазване и развитие на околната среда, рециклиране, използване на рециклирани продукти, производство на стоки с ниски нива на замърсяване на околната среда, продукция за специални нужди. Социалните предприятия се определят като такива и когато извършват дейности, считани най-общо в полза на **възстановяване и развитие на местните общности.**

Според социологическото проучване на *Банк ъф Инглънд* социалните предприятия функционират във всички сфери на икономиката. Основните сектори, в които извършват дейност социалните предприятия, са образование и защита на природата, рециклиране, грижи за възрастни хора и хора с увреждания, професионално обучение, грижи за деца, медии/изкуства, търговия на дребно, както и в областта на информационните технологии, консултантска дейност, отдаване под наем, кетъринг, транспорт, дизайн, печат.

Проблемът за финансирането дейността на социалните предприятия в Англия е актуален най-вече в хипотезата, когато едно социално предприятие, създадено като доброволческа организация, съответно зависима от грантове и дарения, поради липса на средства се преобразува в стопанска организация или започва да търси алтернативни източници на финансиране. Въпреки това в сравнение с практиката в останалите европейски страни в Англия социалните предприятия имат богати възможности за финансиране на дейността си, осигурени чрез различни форми на пряка и непряка подкрепа от страна на държавата.

• **Грантове** (*grants)*. Някои социални предприятия получават грантове от правителството, частния сектор и благотворителни фондации. Търговския и индустриален департамент има добре развита програма за бизнес грантове, по която могат да бъдат бенефициенти и социални предприятия;

• **Заеми** (*loans*). Заеми могат да бъдат получени от банките и от **финансови институции за подпомагане на местното развитие** (*community development finance institutions (CDFIs).* Последните отпускат заеми за развитие на изостанали в икономическо отношение райони и пазари. Тези заеми са средство за социалното предприятие да си осигури капиталово участие, квази-капиталово участие или облигации*(debt services);*

• **Капиталово участие** (*Equity).* Като особена форма на търговско дружество социалното предприятие в Англия има възможност да формира капитал и

да привлича нови капиталовложения. В Англия дяловото участие в капитала (*equity*) е свързано с правото на съответния член/акционер да гласува, да участва в управлението, да има дял от печалбата. Собствениците на капиталови дялове търсят висока финансова възвръщаемост заради високия риск, който поемат инвестирайки в дружеството. Поради тази причина за социалните предприятия е все още трудно да привличат капиталово участие от частни лица, защото печалбата се влага в разширяване на стопанската дейност в полза на общността, а не се разпределя сред инвеститорите.

В Англия съществуват няколко специализирани публични фондове, които финансират социални предприятия:

• **Фондът за рисков капитал за подпомагане на местното развитие** *(Community Development Venture Capital Fund)* е специализиран фонд за рисков капитал, образуван и управляван с цел печалба, насочен към общности, в които липсват инвестиции;

• **Обществениият заемен фонд** (*Community Loan Fund)* е финансова институция за подпомагане на местното развитие, която предлага заеми;

• **Местен инвестиционен фонд** (*Local Investment Fund (LIF)* – общонационална **финансова институция за местно развитие**, която отпуска заеми на социални и обществени предприятия;

• **Пейшънт капитал** (*Patient capital)* е дългосрочно нисколихвено финансиране за развитие, при което част от инвестициите на вложителите се възвръщат под формата на социални облаги, а не толкова на финансов приход. Финансирането се предоставя под формата на инвестиционни грантове, заеми, дялов капитал. Пример за *пейшънт капитал* е **Капиталовият фонд за рискови инвестиции (***Adventure Capital Fund)* за ДООИО, стартирал дейността си през 2002 г. и набрал 2 милиона паунда през тази година;

• **Чарити банк** *(Charity Bank)* – благотворителна организация, в която хора могат да вложат средства, които се използват с благотворителна цел или в полза на социални предприятия. На социалните предприятия се отпускат средства като кредит, но не се даряват.

ИТАЛИЯ

В Италия няма специален закон нито легална дефиниция за социално предприятие[12], но терминът е изключително разпространен и подобно на Англия в тази насока са предприети и редица законодателни решения. Социалните предприятия в Италия имат различна правноорганизационна форма. От гледна точка обаче на осъществяване на дейността социално предприемачество като основна социалните предприятия се създават под формата на

[12] В момента в Италия има два законопроекта, които се обсъждат и за които ще стане въпрос в края на изложението.

социални кооперации. За повечето организации с нестопанска цел, макар и работещи в социалната сфера, подобна дейност е инцидентна и допълнителна. Изхожда се от презумпцията, че нестопанската организация не функционира като предприятие и не предприятие е същинската ѝ дейност, ако има такова, то се институционализира в самостоятелен правен субект. В тази връзка социалното предприятие в Италия, схванато като отделна институция, се въвежда с приемането на Закона за социалните кооперации през 1991 г., тъй като правният режим на този тип кооперации напълно отговаря на характеристиките за социално предприятие и извършваната от тях дейност е с постоянен характер и е определяща за социалната им същност[13].

Правноорганизационна форма на социално предприятие в Италия – социални кооперации

Правният режим на социални кооперации детайлно е уреден със Закон 381 от 1991 г. (*Disciplina delle cooperative sociali)*. В периода 1993–1999 г. са приети 18 регионални закона, които на местно ниво доуреждат правния режим на социалните кооперации.

В Италия още през 1980 г. се появяват фирми, които се опитват да интегрират в работния процес представители на социално уязвими групи. По това време действа Закон за подкрепа на хора с увреждания, но за съжаление прилагането на предвидените в него мерки е свързано с твърде бюрократични процедури. Практиката налага модели, различни от традиционните, като например „защитени цехове". Новите форми на предприятия, които се занимават със социално уязвими групи, избират преди всичко правноорганизационна форма на кооперацията, но преди да бъде приет специалния закон от 1991 г., регламентиращ социалните кооперации, не е установена специална форма.

Социалните кооперации са дружества, спрямо които съответно се прилагат правилата за акционерните дружества, уредени в книга 5 от Гражданския кодекс на Италия. Специалните разпоредби, предвидени за тези дружества, които са свързани с вноските, провеждането на събрания, избор на управителни органи, вътрешен контрол, търговски книги, бюджет и ликвидационна процедура, се прилагат и спрямо социалните кооперации. Съгласно Закон 381/1991 **целта на социалните кооперации е постигането на интересите на общността и социалната интеграция на гражданите чрез предоставянето на социални, здравни и образователни услуги, извършването на разнообразни дейности в областта на земеделието, индустрията, търговията, както и предлагането на услуги, насочени към интегрирането на хора от уязвими групи на пазара**

[13] Освен социални кооперации социалните предприятия в Италия могат да приемат и други правноорганизационни форми като например „доброволческите организации", определени със Закон 266 от 1991 г. Друг тип социални предприятия са т.нар. IPAB или благотворителни обществени институции и обществени институции за социални грижи, които произлизат от институции (преди действали като част от публичната администрация), които са се преобразували в частни нестопански фондации със законовите промени от 1988 г. Тенденцията след 80-те години е, че на различни видове юридически лица с нестопански статут се признава правото да развиват предприемаческа дейност, но с редица ограничения, което на практика ги отдалечава от възможността да създават социални предприятия.

на труда. Задължително в наименованието трябва да фигурира определението „социална кооперация“. Именно чрез целите си социалните кооперации се различават от традиционната кооперация: социалните кооперации се създават за насърчаване на социалната интеграция на всеки гражданин в общността и в този смисъл гравитират около принципа на солидарността и единството, а традиционната кооперация работи на принципа на взаимността в полза на членовете си.

Закон 381/1991 признава **две форми на социални кооперации**: тези, които предоставят социални, здравни и образователни услуги, наричани в теорията кооперации от „А“ тип и тези, които осигуряват работа за лица от групи в неравностойно положение, станали популярни под названието кооперации от „Б“ тип[14].

Дейностите, извършвани от двата типа кооперации, предвидени по закона, са строго разграничени предвид различните цели, които преследват социалните кооперации от „А“ тип и от „Б“ тип: „А“ тип осигуряват дейности по социално подпомагане на уязвими групи, а „Б“ тип се създават с цел интегрирането на пазара на труда представители на такива групи, като им предлагат трудова заетост в собствената си производствената дейност.

Членове на кооперацията могат да бъдат както физически лица – хора в неравностойно положение, доброволци, потребители, служители, така и юридически лица, включително и общини. Публични или частни юридически лица могат да станат членове в социалната кооперация, само ако в устройствените им актове се предвижда финансиране и подкрепа за дейности, извършвани от социални кооперации. Законът за социалните кооперации допуска и доброволци да бъдат членове на кооперацията. Те се вписват в специална отделна секция от регистъра на членовете на кооперацията и не могат да наброяват повече от половината от общия брой на членовете на кооперацията. Доброволците не получават заплащане – те имат право само на възстановяване на разходи в размери, определени от самата кооперация и които важат за всички членове.

Социалните кооперации не могат да се преобразуват в друг вид юридически лица, но няма пречка социална кооперация от категория „А“ да се преобразува в тип „Б“.

Членовете на кооперациите от „А“ тип не е задължително да бъдат представители на социално уязвими групи: всъщност те могат да се учредят от хора, които не принадлежат към такива групи, но целевата им група и бенефициентите на дейността на кооперацията да са именно последните. Поради тази причина този тип кооперации ползват същите финансови и данъчни облекчения, както и другия тип кооперации. В повечето случаи „А“ тип кооперации работят с друга организация или фирма, които предоставят социални услуги или друг тип услуги, чрез които реализират приходи.

[14] В закона са описани съответно под букви „а“ и „б“ на чл.1, т.1.

За целевата група на „Б“ тип кооперации законът дава определение за „уязвими групи“: това са хора с физически и умствени увреждания, лица, изпаднали в зависимост от наркотични вещества, лица, подложени на психиатрично лечение, непълнолетни с проблемни семейства и правонарушители, изтърпяващи наказание пробация. Увреждането трябва да се удостовери с документ, издаден от специализиран орган към публичната администрация. Законът предвижда, че в тези случаи работодателят е освободен от осигурителни вноски за всяко наето лице, спадащо към тези групи лица. Специална разпоредба предвижда, че минимум 30% от наетите в „Б“ тип кооперации трябва да бъдат лица от уязвими групи според смисъла на закона, а когато конкретният случай позволява това (зависи от вида и степента на увреждането) да бъдат и членове на кооперацията.

Трябва да се подчертае, че кооперациите по принцип, а особено социалните кооперации, са добър инструмент за интегриране на пазара на труда на хора в напреднала възраст. За да се насърчи дейността на социалните кооперации Закон 68/1999 създаде възможността фирми да сключват споразумение със социална кооперация от „Б“ тип, в резултат на което едно лице с увреждане може да стане член на кооперацията и след 12-месечен период да получи постоянна работа във фирмата. В този случай фирмата ще бъде освободена от съответните вноски по общественото осигуряване на тези лица.

Една година след влизането в сила на Закона за социалните кооперации всички области в Италия са задължени да приемат на местно ниво правила за прилагането му. За тази цел те според чл. 9 от закона са длъжни да създадат регионален регистър на социалните кооперации. Освен това на местно ниво трябва да се приемат и стандарти, които да регулират отношенията между социалните кооперации и публичната администрация, която работи в съответната област. А местната власт е задължена да приеме нормативни разпоредби за подкрепа и развитие на социалното партньорство. Разходите за подкрепа на дейността на социалните кооперации са за сметка на налични местни финансови фондове.

Главната част на икономическите ресурси на социалните кооперации идват като публично финансиране. Това е естествен резултат на процесите на децентрализация на предоставянето на обществени услуги, чието възлагане постепенно преминава към третия сектор. Самото финансиране става чрез сключени между кооперацията и съответната публична институция договор за предоставяне на някакви услуги. Съгласно Обединения данъчен закон финансиране, предоставено по такъв договор, не представлява облагаем доход за кооперацията.

Според чл. 5 от Закона за социалните кооперации публичните органи включително и публичните дружества могат да сключват със социалните кооперации от „Б“ тип, както и с аналогични на тях организации със седалища в останалите страни членки на Европейския съюз договори, с които да им възлагат извършването на разнообразни дейности, различни от предоставянето на социални, здравни и образователни услуги за чиста сума, без да се включва

към нея ДДС, съобразена с директивите на общността при провеждането на публични пазарни търгове. В договорите трябва да се предвиди изрично създаването на работни места за представители на уязвими групи по смисъла на италианския Закон за социалните кооперации. За да могат да подписват такива споразумения, социалните кооперации трябва да са вписани в местния регистър за социалните кооперации. Всяка година съответната местна администрация чрез публикация в официалния журнал на Европейския съюз декларира какви са условията и изискванията за сключване на такива договори, както и публикува списък на местните организации, отговарящи на тези изисквания.

Социалните кооперации получават и субсидии за провеждане на професионално обучение на хора в неравностойно положение („Б" тип), които най-вече са от местните власти. Друг източник на финансиране е капиталът, събран от членовете на кооперацията и служителите ѝ, както и приходите ѝ от продажбата или производството и предоставянето на различен вид услуги.

Данъчният режим на социалните кооперации е уреден с Указ 460/1997 за нестопанските организации в социална полза – т. нар. ONLUS (*Organizzazione Non Lucrativa di Utilita Sociale*). Този нормативен акт признава на социалните кооперации[15] статут на нестопански организации в социална полза, които имат привилегирован данъчен режим. За да ползва преференциите на статута ONLUS, организацията, съответно социалната кооперация, трябва да бъде вписана в регистър към Министерство на финансите. За да бъдат считани за ONLUS и следователно да ползват привилегированият данъчен режим, организациите трябва да извършват дейност в полза на хора в неравностойно положение (включени са и други изрично изброени дейности, които законът счита за нестопански) и да следват редица изисквания, наложени от закона:

- Социална цел;
- Ограничение за извършване на определен вид дейности;
- Забрана за разпределение на печалба;
- Печалбата трябва да се инвестира в основната дейност за постигане на социалните цели и свързаните с нея дейности;
- Активите след ликвидацията се предоставят на друго ONLUS или за обществени цели;
- Задължително е да се изготвя годишен баланс.

ONLUS са изцяло освободени от държавни такси за регистрация, от лицензионни такси и др. Предоставяне на безплатни стоки в полза на нестопански организации в социална полза, както и други изрично предвидени в закона услуги, извършвани от такива организации, са освободени от данък добавена стойност. Приходите от стопанска дейност до определен в указа размер не се

[15] Като нестопански организации в социална полза са определени и доброволческите организации и неправителствените организации, както и други видове юридически лица с нестопанска цел, предвидени в специални закони.

облагат с данък. ONLUS са освободени от данък дарение, данък наследство, данък върху приходи от недвижими имоти, регистрационни такси по ипотеки и кадастри.

Донорите на организациите в социална полза и съответно на социалните кооперации също ползват сериозни данъчни облекчения. Физически лица, които даряват на ONLUS суми до размер, определен в закона, имат право на приспадане от данъка в размер на 22%. Дарения от корпоративни дарители в размер до 2065,83 евро или в размер до 2% от декларирания приход се приспадат от облагаемия доход на фирмата. Приспадат се и разходите в размер на 0,5% от общия разход за труд за служители, наети за неопределен срок, за времето, когато извършват услуги в полза на ONLUS.

Интересно данъчно насърчение бе въведено със Закон 83/2000 с т. нар. „делегиран данък". Всеки потребител, който купува продукт на стойност минимум 50 евро, може да реши 1% от стойността на данъка добавена стойност, наложена на продукта, да бъде предоставен на привилегировани организации, които „извършват етични дейности". По смисъла на закона това са няколко категории организации, сред които са и нестопанските организации в социална полза. За целта е необходимо фирмата, от която се прави покупката да има договор съобразно законовите изисквания със съответния привилегирован субект по закона.

Проект за Закон за социалните предприятия

В момента в Италия има два законопроекта за социалните предприятия. Единият е внесен от правителството, а другия от Фондация „Орландо". Съгласно правителствения законопроект предложението за легална дефиниция за социално предприятие е следното: ***нестопанска частна организация, която на постоянен принцип извършва стопанска дейност, насочена към производството и разпространението на стоки и услуги от социално значение и която преследва обществена полза.*** Предвижда се, че „социалното" в социалното предприятие ще бъде определяно от: специфичната социална стойност на области, в които работи организацията с цел предоставяне на услуги за цялата общност; забрана за разпределение на печалба; задължение за инвестиране на печалбата в основната дейност на организацията за постигане на целите ѝ. Според законопроекта публични и стопански организации не могат да упражняват контрол върху социалното предприятие.

ГЪРЦИЯ

Действащото към момента законодателство в Гърция не дава дефиниция на понятието социално предприятие. С измененията в Закона за психичното здраве от 1999 г. бе предвидена **социалната кооперация с ограничена отговорност** (СКОО). Законът не определя изрично последната за социално предприятие, но нормативното ѝ уреждане е част от националната политика за насърчаване на социалното предприемачество. Някои теоретици причисляват

към социалните предприятия и други видове кооперации и някои сдружения *(associations)*, интегриращи в дейността си лица от уязвими социални групи. Единствената безспорна в теорията организационна форма на социално предприятие обаче е тази на СКОО.

Правноорганизационна форма на социалното предприятие в Гърция – социална кооперация с ограничена отговорност

Социалната кооперация с ограничена отговорност *(Koi. S.P.E.)* е уредена в чл. 12 от Закона за психичното здраве – Закон 2716/1999. Разпоредбата е създадена във връзка с изпълнението на националната програма за психиатрична реформа „Псикаргос 2001–2010" (*„Psychargos"*). Реформата цели премахването на психиатричните институции, преместването на психичноболните лица в защитени жилища, както и създаване на възможности за участието им в СКОО. В рамките на програмата е предвидено създаването на 52 социални кооперации с ограничена отговорност – по една във всеки от 52-та сектора на психичното здраве. В техния състав според закона влизат само психичноболни лица, но не и лица с умствени увреждания или с намалена способност за обучение. Създаването на тази специфична правноорганизационна форма има за цел постигането на социална, икономическа и професионална интеграция на психичноболните лица чрез устойчивия модел на социалната кооперация.

Извън уредбата, предвидена в чл. 12 от Закона за психичното здраве, като социални предприятия могат да бъдат определени два типа кооперации, които започват да функционират в годините малко преди приемането на чл. 12. Теорията ги разделя на два типа – кооперации за агротуризъм и селскостопански кооперации. Първите се учредяват предимно от жени в провинциални райони с потенциал за селски туризъм. Дейностите, които извършват са: осигуряване на квартири, предлагане на различни хранителни блюда, приготвени според местните традиции, производство и продажба на селскостопански продукти, занаятчийски дейности. Тези кооперации имат положително въздействие върху местните икономики и подпомагат стратегиите за местно развитие. В двата вида кооперации членуват лица от групи в неравностойно положение – предимно лица с психични заболявания, но другата част от членовете са лица без увреждания, за да се избегне създаването на защитена работна среда. Целта и на двата типа кооперации е социалната и икономическа интеграция на членовете, представители на рисковите социални групи.

СКОО се създават като част от тенденцията за трансформация на защитени работилници за психичноболни в стопански единици, за да извършват дейност в реални пазарни условия, подчинявайки се на всички изисквания за управление и дейност на един успешен бизнес. Тази тенденция въвежда понятието „социално предприятие" или „социална кооперация" в Гърция, както и на практика води до тяхното образуване. Резултатът е налагането в стопанския живот на един успешен нов вид бизнес модел, който се явява ефективно средство за социална и икономическа интеграция на психичноболни хора.

Производствените структури, действали до въвеждането на СКОО, представляват защитени терапевтични структури. Тяхната производствена дейност с малки изключения не е предназначена за свободния пазар, а за психиатричните болници, в рамките на които действат. С учреждането на СКОО продуктите – резултат от дейността на психичноболните лица, се насочват към свободния пазар. Тези нови структури не са защитени както предишните, а трябва сами да намерят начин да си осигурят устойчивост в конкурентна среда. Включването на пациентите в тези структури им осигурява работа в реалните условия на конкурентния пазар и възможност за достоен живот.

СКОО се регистрира на основание чл. 12 от Закона за психичното здраве. Тя е частен стопански субект – юридическо лице с ограничена отговорност за членовете му. СКОО извършва дейност в областта на селското стопанство, индустрията, занаятите, туризма, търговията. Освен постигане на печалба, цели на СКОО са социално-икономическата и професионалната интеграция на членовете ѝ – лица с психосоциални проблеми. СКОО представлява средство за възстановяване на изградени преди това трудови навици и създаване на нови, което да улесни постигането на икономическата независимост на лицата от целевата група на този тип кооперации.

СКОО се контролират от Департамента за психично здраве към Министерството на здравеопазването. Департаментът дава одобрение преди учредяване на кооперацията по предварително установения принцип, според който във всеки сектор на психичното здраве може да бъде регистрирана само една СКОО. Секторите са 52 и са определени по териториален, демографски и епидемиологичен признак. След като получи одобрението на Департамента за психично здраве и проведе учредително събрание, социалната кооперация следва да подаде регистрационните си документи в съда.

В закона е предвидено съотношението на участие между отделните групи членове на СКОО. Предвидено е участие на три основни групи членове:

• психичноболни лица – поне 35 % от всички членове;

• медицински лица в областта на психичното здраве – не повече от 45 % от всички членове;

• други лица – не повече от 20 % от всички членове. Могат да бъдат всякакви правни субекти – физически и юридически лица, общини.

Физически или юридически лица, които членуват в друга кооперация със същата или близка цел, не могат да станат членове на СКОО.

Със законовото учреждане на възможността за участие на трите групи лица се установява уникално партньорство между психичноболните, работещите в психиатричните болници лица и лица от общността. Законовото изискване повече от една трета от членовете на СКОО да са психичноболни гарантира на тази група лица реално участие в управлението на СКОО.

Психичноболните лица, членове на СКОО, получават заплащане според производителността си и според времето, през което са работили. Освен това те получават социални привилегии и пенсии. Ако не са регистрирани в осигурителна институция, СКОО ги регистрира в такава. Лицата, заети в здравеопазването – психиатри и психолози, според това какво е предвидено в устройствения акт на кооперацията, могат да работят на пълно или непълно работно време.

Предвиждането в закона на кооперации с членове – психичноболни лица, е основа за разширяване на нормативната уредба на социалната кооперация, така че в обхвата ѝ да попаднат хора с други видове увреждания. Тази концепция се подкрепя и от Националния план за действие по заетостта за 2003 г. Според настоящата уредба, установена от чл. 12, в състава на кооперацията влизат психичноболни, но не и хора с умствени увреждания (ретардация) или хора с намалена възможност за обучение, и се очаква в бъдеще тези уязвими групи да бъдат включени в обхвата на СКОО. Цел на Министерството на здравеопазването е СКОО да стане достъпна не само за пациенти, настанени в психиатрични институции, а за всички хора с психични заболявания. С тристранното партньорство, заложено в уредбата на чл. 12, е възможно и участието в СКОО на лица, останали трайно извън пазара на труда като представители на третата категория членове.

Всеки член на кооперацията е длъжен да участва с дялова вноска. За всеки член има една задължителна вноска. Тя е неделима и е в равен размер за всички членове. Трябва да се внесе в кооперацията един месец след присъединяването към нея, освен ако в устройствения акт не е предвидено друго. Доброволни дялови вноски се дължат, ако са предвидени в устройствения акт. Всеки член може да направи до пет доброволни вноски с изключение на държавни юридически лица и юридически лица с нестопанска цел, които могат да участват с неограничен брой вноски.

Създаването на СКОО се насърчава и от други предвидени в законите мерки:

• икономически – запазването на социални привилегии за членовете на кооперацията – те имат социални привилегии и пенсии, които са независими от размера на възнаграждението/дивидента, който получават в кооперацията;

• данъчни – кооперациите са освободени от корпоративен данък;

• функционални – прехвърляне на медицински специалисти в кооперацията, предоставяне право на ползване на държавна движима и недвижима собственост.

ЛИТВА

Литва е добър пример за развито законодателство, свързано със социалните предприятия, и една от малкото страни членки на Европейски съюз, в които има специален закон, регламентиращ социалните предприятия. На 1 юни 2004 г. Парламентът на Литва приема нов Закон за социалните предприятия, който влиза в сила на 19 юни същата година. Законът създава нов вид юридическо лице – социално предприятие. Целта на социалното предприятие според закона е да наема на работа лица, представители на рискови групи на пазара на труда – дългосрочно безработни, хора с увреждания, представители на други групи в неравностойно положение. Най-общо целевата група на социалните предприятия са лица, неконкурентноспособни на пазара на труда.

Правноорганизационна форма на социалното предприятие в Литва

Статут на социално предприятие може да се придобие от всяко публично или частно лице, регистрирано в Литва, стига да отговаря на специалните условия, предвидени в закона:

• Да наема на работа определен брой лица от целевите групи, изрично определени в закона – не по-малко от 40 % от общия брой на персонала;

• Да извършва дейности, свързани с развитие на професионални и социални умения на наетите лица, както и дейности, насочени за социална интеграция на служителите;

• основната дейност, която извършва, е стопанска;

• Законът изброява изрично дейностите, които социалните предприятия нямат право да извършват.

Спрямо социалните предприятия съответно приложение намира законодателството, свързано с малките и средни предприятия в Литва.

Целевите групи, които според закона имат право да бъдат трудоустроени в социалните предприятия, са следните:

• безработни лица с увреждания от I, II и III група инвалидност, като няма изискване те да имат регистрация в бюро по труда;

• дългосрочно безработни – с над двегодишна регистрация в бюро по труда;

• лица, на които до навършването на пенсионна възраст им остава не повече от 5 г. и които са регистрирани като безработни не по-малко от 1 г.;

• родител или настойник на дете до 8-годишна възраст, в случай че е регистриран като безработен повече от 6 месеца;

• лица, претърпели наказание лишаване от свобода повече от 6 месеца и регистрирали се в срок от 6 месеца в бюро по труда. Самата регистрация като безработни трябва да е продължила също не по-малко от 6 месеца.

Хора с увреждания с призната I, II и III група инвалидност не е необходимо да се регистрират като безработни, а е достатъчно да представят пред работодателя си документ, удостоверяващ инвалидността.

Работодателят – социално предприятие няма право да прекрати договора със съответния служител преди изтичането на договорения в него срок, освен ако служителят няма вина за това. С цел социалните предприятия да бъдат компенсирани за това, че наемат хора с намалена работоспособност и лица от рискови групи на пазара на труда, законът предвижда, че социалното предприятие ще получава частична компенсация за заплати и осигурителни вноски за служителите си. Когато служителите са лица с първа и втора група инвалидност, тези компенсации достигат до 60 %. Освен това социалните предприятия получават и субсидии за разкрити нови работни места, приспособяването им за работа за хора с увреждания, а също така и снабдяването с необходими работни инструменти. Предвидени са и субсидии за обучения и квалификация на служителите. Законът допуска, когато е нает служител с тежка форма на увреждане, към него да се прикрепи и асистент, за чието възнаграждение предприятието също получава субсидия.

Законът съдържа специални разпоредби, които регулират социалните предприятия на хора с увреждания. Преди новия закон уредбата на тези предприятия не бе изчерпателна и бе разпръсната в различни нормативни актове. Социалните предприятия на хора с увреждания са предприятия, в които работниците – лица с увреждания трябва да съставляват не по-малко от 50 % от средносписъчния състав на служителите за годината, а от тях не по-малко от 40 % трябва да са лица от I и II група инвалидност. Според Закона за социалните предприятия от 2004 г. предприятия на хора с увреждания ползват субсидии за приспособяване на работната среда, работните цехове, създаване на помещения за почивка; субсидии за допълнителни административни и пътни разходи, както и за разходи за жестомимичен превод.

Законът признава на социалните предприятия правото на временно ползване на общинска и държавна собственост и предвижда опростени условия при договаряне на предоставянето на стоки и услуги от общински и държавни институции.

Считано от данъчната 2005 г. съгласно промяна в Закона за данък върху печалбата социалните предприятия облагат с нулева ставка облагаемия си доход, ако отговарят на следните условия:

• През периода, за който се отнася облагаемия доход, броят на лицата, спадащи към целевите групи, изброени в чл. 4 от закона, е не по-малко от 40 % от средния брой на служителите в предприятието за годината;

• През данъчния период предприятието не е извършвало забранените в закона дейности;

• В последния ден на данъчния период предприятието има статут на социално предприятие.

Социалните предприятия за първата година от регистрацията си са освободени от авансовия данък печалба. Нещо повече – ако облагаемият доход от предходния данъчен период не превишава 100 000 литовски лити, предприятието е изцяло освободено от заплащането на авансовия данък върху печалбата за целия текущ данъчен период.

В Закона за данъка върху печалбата са предвидени данъчни облекчения за предприятия, които реализират приходи само от свои продукти и които наемат на работа хора с увреждания, като облекчението нараства пропорционално на броя на наетите лица. Освен това според същия закон местните общински съвети имат правото да приемат данъчни облекчения или да освобождават изцяло от данъци за определен период от време избрана от тях категория субекти, като дължимата сума към държавния бюджет се поема от общинския бюджет.

ФИНЛАНДИЯ

Във Финландия действа специален Закон за социалните предприятия, обнародван на 30 декември 2003 г., в сила от началото на 2004 г. По смисъла на този закон социалните предприятия имат за цел да осигурят възможности за работа на хора с увреждания и на трайно безработни. В Закона за социалните предприятия е дадено легално определение на категориите лица „хора с увреждания“ и „трайно безработни“, които са основната целева група на социалните предприятия.

Правноорганизационна форма на социалното предприятие във Финландия

По смисъла на закона социалното предприятие представлява *регистриран търговец, вписан в регистъра на социалните предприятия.* В рамките на националния бюджет съответните власти, ангажирани с въпросите на труда и безработицата, могат да осигуряват подкрепа на социалните предприятия за тяхното формиране и консолидация на дейността им. Предоставянето на финансови субсидии на социални предприятия е регламентирано в законите, регулиращи мерките срещу безработицата и предоставянето на публични услуги за наемане на работна сила.

Корпорация, фондация или друг регистриран търговец може да подаде молба за вписване в регистъра на социалните предприятия. За целта търговецът следва да:

- бъде регистриран по реда на Закона за търговска регистрация (от 1979 г.);
- произвежда стоки и услуги на стопански принцип;
- най-малко 30% от служителите са хора с увреждания или най-малко 30% от всички служители са хора с увреждания или трайно безработни (процент на хора, определени за наемане съгласно чл. 5 от закона);

• заплаща възнаграждения на всички свои служители, независимо от тяхната производителност, възнагражденията са договорени в колективен договор, ако такъв колективен договор не съществува, се предоставя разумно заплащане въз основа на свършената работа;

• от материална гледна точка, търговецът не е действал в противоречие на закона или на добрите бизнес практики;

• търговецът няма неизплатени такси, социални, пенсионни осигуровки или други задължения към държавата.

Работодатели, които имат за своя специфична цел наемането на хора в неравностойно положение на пазара на труда, се вписват отделно в регистъра на социалните предприятия.

Регистърът на социалните предприятия се поддържа от Министерството на труда на Финландия. В него се включва информационна система за работодателите и клиентите, както и идентификационна информация за служителите с увреждания включително персоналните им номера и данни за субсидията, отпускана от съответната община за намирането им на работа.

Социалното предприятие може да бъде заличено от регистъра по негово искане или когато престане да удовлетворява критериите за вписване в регистъра. Законът също така предвижда и възможност за заличаване на социалното предприятие като санкция в следните случаи:

• предоставяне на невярна информация при кандидатстване за субсидия;

• укриване на информация, свързана с предоставянето на субсидия или;

• отказ да се предостави информация, документи или други материали, необходими за плащане на субсидията или за упражняване на мониторинг, както и в случаи на отказ за оказване на съдействие при разследване.

Всяко социално предприятие има задължението да представи в Министерството на труда необходимата информация за изпълнението на критериите, посочени в закона, както и всякаква друга информация, нужна за поддържането на регистъра.

Регистрираното социално предприятие трябва своевременно да уведомява Министерството на труда на Финландия за всяка промяна в предоставената информация.

Отказът определено социално предприятие да бъде вписано в регистъра или решението за неговото заличаване следва да бъде в писмена форма. Изготвянето на решение за заличаване на социално предприятие от регистъра се извършва след изслушване на негов представител.

Съответно отказът за вписване или решението за заличаване на социално предприятие от регистъра подлежат на обжалване по реда на Закона за административното съдебно производство. Обжалването не спира действието на ре-

шението на Министерството на труда на Финландия. Независимо от жалбата решението се счита за валидно до издаване на решение от органа, пред който се реализира обжалването.

Съгласно чл. 5 от Закона за социалните предприятия хора с увреждания и трайно безработни се включват в процента на хората, определени за наемане, за времето, през което за тях се отпускат субсидии за обезпечаване на разходите за работна заплата.

Следва да се отбележи, че по отношение на социалните предприятия във Финландия има добри практики доста време преди приемането на закона. Обсъждани са различни модели на социални предприятия и тяхното практическо приложение в социалната работа. Така например забележителни са резултатите, постигнати от пилотния проект „Котивокко", започнал в началото на 2000 г., осъществен от фондация „Текева". Основната цел на фондация „Текева" при осъществяването на проекта е интеграцията на хора, застрашени от социална изолация (лица с увреждания, лица в неравностойно положение или с други проблеми, пораждащи трудности при намиране на работа), разкриване на нови възможности на пазара на труда и шанс за продуктивна работа.

Анализирайки така представения Закон за социални предприятия силно впечатление правят следните моменти:

1. Социалните предприятия разчитат на подкрепата на съответните власти, като законодателството предвижда възможности социални предприятия да получават субсидии за ангажиране на лица от целевите групи;

2. Социалните предприятия заплащат възнаграждения на всички свои служители, независимо от тяхната производителност;

3. Най-малко една трета от ангажираните лица в социалните предприятия следва да бъдат от средите на целевите групи.

Законът за социалните предприятия във Финландия е относително нов. Финландски нестопански организации упражняват мониторинг по приложението на този нормативен акт с цел да се информират ключовите играчи в процеса за възможностите за създаване и функциониране на социални предприятия. Резултатите от този мониторинг ще бъдат докладвани на съответния законодателен орган с цел усъвършенстване на практиката.

ШВЕЦИЯ

Социалното предприемачество в Швеция е изключително развито и подкрепяно от държавата. Въпреки това обаче на законодателно ниво липсват специални нормативни актове, които да регламентират този тип стопанска дейност. Терминът социално предприятие не е закрепен легално и само изследване на практиката показва, че две са основните форми, чрез които се развива соци-

алното предприемачество в Швеция: това са т. нар. „кооперации за социална дейност“ и „предприятия за развитие на общността“.

Правноорганизационна форма на социалното предприятие в Швеция – кооперации за социална дейност

Шведското законодателство не съдържа специални норми за създаването на кооперация съответно за кооперация за социална дейност. Особеност на шведската нормативна уредба е, че регулираните обществени отношения от граждански и търговски закон са обединени в едни и същи нормативни актове и липсва разграничение между тези два раздела на правото, както е в повечето други държави членки на Европейския съюз.

Кооперацията може да бъде създадена като социална, стопанска или културна институция. Кооперациите за социална работа имат правноорганизационната форма на стопанско сдружение. Стопанските сдружения са регламентирани със специален закон в сила от 1 януари 1988 г.: Закон за стопанските сдружения 1987:667 (*Lagen om ekonomiska foreningar*), който урежда учредяването, регистрацията, структурата на управление, контрола, ликвидация и прекратяването. Разглеждани като стопански сдружения, за кооперациите са приложими всички разпоредби в шведското законодателство, уреждащи статута на този вид юридически лица.

Според закона стопанското сдружение представлява независимо сдружение на лица, обединили се на доброволна основа за постигането на общи интереси и задоволяване на социални нужди чрез развиването на собствено съвместно демократично предприятие. Стопанското сдружение според чл. 1 от закона има за цел да работи за интересите на членовете си чрез стопанска дейност, в която участват самите членове като потребители и бенефициенти, доставчици, предоставящи труд, използващи услуги, предоставяни от сдружението; както и по други подобни начини. Чрез учредяването на кооперациите за социална дейност се създават работни места в зависимост от способностите и уменията на членовете им. Трудовите задължения и участието в дейността на кооперацията имат за крайна цел рехабилитационен ефект и интеграция на изключени социални групи, чиито представители обикновено съставляват болшинството от членската маса на кооперацията. Основната цел е да се даде възможност на всяко лице да работи според възможностите си и да се развива, както и да участва в процеса на взимане на решения, като реализирането на печалба в резултат на стопанската дейност остава на втори план за кооперацията. Физически лица, които са останали извън пазара на труда поради функционални увреждания, са по-голямата част от членовете на кооперацията за социална дейност в Швеция.

Учредителите на кооперациите за социална работа най-често са различни организации, извършващи дейности по рехабилитация, физически лица с интереси в социалната работа, сдружения и общини или други видове юридически лица, които чрез създаването на кооперацията извеждат някои от стопанските си дейности в отделен самостоятелен правен субект.

Според закона кооперацията трябва да има минимум трима члена, които избират управителния орган и одиторите. Кооперацията е стопанско сдружение с ограничена отговорност. Въпреки това обаче в няколко разпоредби законът подчертава, че кооперативните сдружения не са типичните шведски дружества с ограничена отговорност (например в наименованието на кооперацията не може да присъстват думите *дружество, компания*). В закона няма ограничение кооперацията да се преобразува в друг вид стопанско сдружение.

В кооперацията широко е застъпен демократичния принцип на взимане на решения: един член – един глас, но е възможно в устройствения акт да се предвиди и изключение от това правило. Кооперацията е отворена структура, по всяко време тя може да увеличава членовете си. Кооперацията има общо събрание, управителен орган и изпълнителен директор, както и задължително поне един одитор. Одиторът има мандат, определен в устройствения акт. Той разполага с правомощия да проверява годишния доклад за дейността на кооперацията, счетоводните ѝ книги, ръководството на управителния орган и изпълнителния директор. При изпълняването на задълженията си одиторът се ръководи от инструкциите, приети от общото събрание на кооперацията, устройствения акт и общоприетите стандарти за одита. В случай че членовете на кооперацията спаднат под изискващия се минимален по закон брой, общото събрание следва да вземе решение за ликвидация и прекратяване на кооперацията.

В кооперацията за социална дейност тези, които полагат труд или по друг начин са ангажирани в работата на кооперацията, са нейни членове. Управителният орган се избира измежду членовете. Друг основен принцип е, че лицата, които са целева група на кооперацията, следва да имат решаващо влияние върху дейността ѝ и активно да участват в процеса на взимане на решения.

Типично за кооперациите за социална дейност е да разполагат с т. нар. „обучители“ (*handledare*), които обучават членовете на кооперацията как да участват в трудовия процес. Най-често тези обучители са само наети служители в кооперацията, чиито заплати обикновено се поемат от общините или от други структури на местната власт.

Целта на всички кооперации за социална дейност са социално включване и интеграция на пазара на труда на членовете им. Въпреки това е възможно, с оглед на конкретните приоритети в дейността им, да се обособят кооперации с определен акцент и насока в социалната им работа. *Търговските* кооперации за социална дейност преди всичко целят осигуряване на заплатена работа. Кооперацията се създава като работно място, чрез което членовете ѝ, натрупвайки опит, възнамеряват да излязат на свободния пазар на труда или да останат в самата кооперация и да полагат труд срещу заплащане. Стопанските дейности и развитието на търговски концепции са дотолкова, доколкото да осигурят средства за заплати на работещите членове на кооперацията. При *други* кооперации за социални дейности целта е да се създават работни места, но приоритет е здравето и социалното развитие на членовете на кооперацията. Работещите в кооперацията лица от уязвими социални групи – най-често хора с различни

видове увреждания, полагат труд според уменията си, като е възможно в кооперацията те да преминават и само през обучение преди да излязат на свободния пазар на труда. Интересите на членовете на кооперацията варират между това да открият работното си място или да използват кооперацията като място за социални контакти. „*Свързаните*“ кооперации за социална дейност се създават в общини или се обединяват с общини и други организации, които имат рехабилитационни центрове или центрове за други социални услуги, преди всичко работещи с хора с умствени увреждания. Задачата на кооперацията е да даде на тези лица възможност да участват в трудови програми. В този вид кооперации не толкова заплащането на труда, колкото самата възможност, създадена за членовете чрез извършването на трудови операции като средство за лечение и напредък в рехабилитационния им процес, е определяща за търсения социален ефект. Често стопанските дейности се извършват на обществени места или в общински помещения, заведения и др., като тези дейности се извършват на местно ниво и са свързани със задоволяване на нужди на местната общност.

Кооперацията има разнообразни източници на финансиране, като огромна част от ресурсите ѝ подобно на предприятията за развитие на общността са от публичния сектор. Липсва специална нормативна уредба за финансиране на социалните предприятия от страна на общините или държавата, но примерите за подкрепа са много. Много често общините дават необходимите начални средства за учредяване на кооперацията. Освен това най-често общини покриват разходи за обучители и други необходими съоръжения или пък предоставят безплатно такива. Тези средства се отдават чрез писмени договори, често подкрепени само с устни споразумения. Кооперациите като работодатели на общо основание получават субсидии за всяко нает на работа лице с намалена работоспособност. Освен това административни органи на местно ниво разполагат с фондове за развитие, по които отпускат финансиране за кооперациите. Други институции, които финансово подпомагат дейността на социалните кооперации, са Администрацията на пазара на труда, Европейският социален фонд в Швеция, Шведският държавен наследствен фонд. Важна особеност на шведското законодателство е, че само корпоративни юридически лица могат да получават публични субсидии.

Самите кооперации извършват стопанска дейност, от която генерират приход: предоставят различни стоки и услуги на свободния пазар и на обществени институции. В тази връзка интерес представлява регулирането на процедурите за възлагане на обществените поръчки. Преференциалното възлагане на изпълнението на обществени поръчки на кооперациите за социална дейност и на предприятията за развитие на общността, както и други организации, чиято цел е наемането на лица с функционални увреждания и професионални болести, е основен механизъм за подкрепа на социалното предприемачество в Швеция. Подобно на италианската практика социалните кооперации в Швеция подписват договори с публични институции, чрез които последните им възлагат изпълнението на обществени поръчки. По този начин се създава работа за лица от уязвими групи, като се осигурява и заплащане за труда им, публичната институция получава необходимите стоки или

услуги, а самото социално предприятие става по-устойчиво финансово и помалко зависимо от субсидии.

Във връзка с данъчния режим кооперациите следват общия режим, предвиден за публично дружество с ограничена отговорност: облагат се с корпоративен данък в стандартната му ставка от 28% и с ДДС – 25%.

Регионални агенции за развитие на кооперациите (LKU)

Регионалните агенции за развитие на кооперациите са институции, които подпомагат дейността на социалните кооперации, оказвайки им различни форми на подкрепа, но най-вече чрез предоставянето на услуги по обучение и консултации. Такива агенции има във всяка област в Швеция и наброяват около 24. Обикновено се създават под формата на сдружения, като учредителите са местни стопански или нестопански организации и представители на местната власт. В момента агенциите имат национална мрежа, която е институционализирана в създаденото Сдружение на регионалните агенции за развитие на кооперациите, чиято дейност финансово се подкрепя от държавата.

Тази мрежа от организации, която изиграва ключова роля за развитието на социалната икономика в Швеция, възниква през 80-те години на миналия век в резултат на местни инициативи за противодействие срещу обезлюдяването на провинциални региони и миграцията на местното население към големите градове, като се предприемат инициативи на местно ниво за откриване на работни места и създаване на възможности за трудова заетост. Относително по същото време на централно ниво правителството приема програма за борба срещу младежката безработица и създава специализиран орган – Кооперативен съвет (*Kooperativa radet).* Съветът насърчава развитието на местните агенции и често си сътрудничи в работата си с тях. По този начин моделът на агенциите за подкрепа на кооперациите започва да става все по-популярен.

В по-късен момент се създават и процедурни правила за учредяването и финансирането на този тип организации. За да се създаде такава организация, е достатъчно учредителите да представят пред държавата обезпечение или финансови гаранции за определена сума, които, ако бъдат одобрени, се удвояват от държавата. Принципът за финансиране на учредяването на агенцията се прилага и при последващо финансиране на дейността ѝ. Всяка година тези организации могат да отделят определени ресурси, с които кандидатстват пред държавния бюджет, откъдето събраната сума се удвоява. Така агенциите започват постепенно да функционират като своеобразен хибрид между текущ проект и организационна структура. Първоначално финансирането от централния бюджет се администрира от Кооперативния съвет, но след това се възлага на Агенцията за стопанско развитие, а в момента се извършва съвместно от агенцията и от Сдружението на агенциите за развитие на кооперацията.

Финансирането от централния и местния общински бюджет заедно формират оперативния бюджет на агенцията, който осигурява средствата, необходими за наемането на персонал и изпълнение на възложените на агенцията

дейности, за които агенцията не може да събира такси. Такива дейности обикновено са разпространение на информация, предоставяне на консултантска и техническа помощ за социални предприемачи и др. Извън тези дейности инициативите на агенциите не са регулирани и те могат да предприемат други проекти, както и да предоставят платени услуги.

В персонала на агенциите се наемат професионалисти за работа по социални дейности. Те консултират кооперации във всички аспекти на работата им: управление, проекти, извършване на стопанска дейност, изграждане на партньорство с местните власти и с други държавни органи. Целта на тези организации е да популяризират развитието на кооперативния бизнес модел чрез разпространение на информация, предоставяне на консултантска помощ и обучения, а целта е да се развиват провинциални райони чрез създаването на работни места за уязвими групи от обществото.

Сдружението на регионалните агенции е с национален обхват на действие и изпълнява преди всичко координационни и информационни функции. Организацията се финансира от държавата и основната ѝ цел е да популяризира идеята за социалната икономика, както и откриването на работни места чрез формирането на кооперации като средство за социално включване на уязвими групи. В *Националния план на Швеция за борба срещу бедността и социалната изолация – 2003–2005* правителството предоставя грант в размер на 20 милиона шведски крони за развитие на кооперациите по места. Грантът се разпределя чрез Сдружението на регионалните агенции. Подобно финансиране правителството е предоставяло и през периода 2002–2004 г. В същия документ правителството поема ангажимент и за спонсориране и организиране на национална информационна кампания за популяризиране на социалните предприятия.

Правноорганизационна форма на социалното предприятие в Швеция – предприятия за развитие на общността

Предприятията за развитие на общността са друга разпространена форма за социално предприятие в Швеция. Тези организации се създават или като нестопански (доброволни) сдружения (*ideell forening*), или като стопански сдружения по подобие на кооперациите за социална дейност. Независимо от правноорганизационната форма целта е създаване на възможности за работа и активен социален живот за лица, които са извън свободния пазар на труда. Предприятието постига целите си в сътрудничество с местни институции и органи на публичната власт, други сдружения и подкрепата на общността като цяло. По същността си това са местни организации, чиято целева група е местната общност. Членството в такива сдружения е свободно, но на практика само местни институции и организации, както и жители от региона, в който действа предприятието, стават членове. Членовете на такива предприятия обикновено имат някакви професионални увреждания, но много от тях са и само лица, които оказват подкрепа за дейността и целите на организацията.

Стопанската дейност на тези предприятия се изразява в предоставянето на услуги, насочени към задоволяване нуждите на общността. Засегнати са различни сектори на социално-икономическия живот: рециклиране, туризъм за хора с увреждания, дърводелство, занаятчийство и др. Финансирането на тези предприятия идва от различни източници включително и от държавата и местните власти. Много често дарения идват и от физически лица от региона, в който действа предприятието. Освен това този тип организации изключително разчитат на доброволния труд.

Нестопанските сдружения (*ideell*) в Швеция нямат специална правна уредба. В шведското законодателство липсва изискване нестопанското сдружение да преминава през някаква форма на регистрация, за да бъде признато като юридическо лице. Достатъчно е да се приеме устройствен акт, който да декларира целта на сдружението, както и да бъде избран управителният орган на организацията. Спрямо устройството на организацията съответно се прилага Законът за стопанските сдружения. Нестопанските сдружения имат двустепенна структура на управление и задължителни контролни органи – одитори. Управителният орган се избира на годишно събрание на членовете на сдружението, там се избират и външните одитори, които разполагат със същите правомощия, както одиторите на стопанските сдружения. В случая на предприятията за развитие на общността най-често управителният орган – съветът на директорите е органът, който взима решенията и в него обикновено членуват не лицата, които работят в предприятието, а лица, които по някакъв начин го подкрепят – донори, представители на различни институции и др. Нестопанските сдружения са задължени да водят и различни видове книги, определени със Закона за счетоводството. В случай че нестопанското сдружение придобие статут на юридическо лице, самото сдружение отговаря с имуществото си за възникнали задължения. В противен случай отговарят лично неговите членове, управителен орган и одиторите.

Нестопанските сдружения (*ideell*) са тези, които най-вече имат данъчни облекчения (стопанските сдружения не са изключени, но е режимът им е доста по-ограничен).

Нестопанските сдружения се разделят на две групи: с признат статут на организации в „обществена полза“, който им позволява да ползват привилегирован данъчен режим и такива, на които не е признат този статут и които съответно подлежат на данъчно облагане.

Статутът на обществената полза, за да носи привилегирован данъчен статут на организацията, следва да отговаря на условията, заложени в Закона за данъка върху националния доход (*SIL*). Законът квалифицира като общественополезни цели като: благотворителни, социални, културни, спортни, образователни и др. Освободените от данъци сдружения трябва да отговарят на следните изисквания: първо се изисква целите на организацията в обществена полза да ползват обществото като цяло, а не отделна група от хора; второ, всички дейности на сдружението да са насочени за постигането на тази цел. Третата предпоставка за данъчно привилегирования режим е членството да бъде отворено.

И четвърто, преобладаващата част от имуществото да се използва за постигането на тези цели. Ако организацията отговаря на тези изисквания, тя се освобождава от данък освен за частта, която идва от стопанска дейност и за сделки с недвижима и движима собственост. Но дори и тази част от дохода се освобождава от данък, ако печалбата се използва за постигане целите на сдружението.

Нестопанските сдружения в обществена полза са освободени и от данък добавена стойност, както и от данък върху получени дарения. В същото време обаче донорите не ползват данъчни облекчения за направените дарения.

ПОЛША

Полското законодателство не използва термина „социално предприятие“, но от 2003 г. в Полша са в сила Законът за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството и Законът за социалната заетост, които регламентират дейности с изразен социален ефект. Организации, които извършват тези дейности, при определени условия могат да бъдат определени като социални предприятия.

Правноорганизационна форма на социалното предприятие в Полша – организации, извършващи дейност в обществена полза

Според Закона за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството „общественополезна дейност“ е всяка полезна за обществото дейност, която се осъществява от неправителствени организации (НПО), от сдружения на органи на местното самоуправление и от вероизповедания в сферите, посочени в закона. НПО по смисъла на закона са юридически лица и неперсонифицирани образувания, включително фондации и сдружения, които не разпределят печалба на своите членове. За НПО по смисъла на закона не се считат организации, които имат горепосочените белези, но са политически партии, сдружения на търговци, органи на местната власт, фондации, учредени едноличо от Държавната хазна. Законът все пак допуска последните организации да се считат за НПО, ако специални закони предвиждат това: когато имуществото на фондацията не е изцяло държавна или общинска собственост, или не е придобито с публични средства по смисъла на Закона за публичните финанси; когато фондацията извършва уставна дейност предимно в сферата на науката. За НПО не могат да бъдат считани органи от сектора на публичните финанси по смисъла на Закона за публичните финанси.

Изискване за НПО в обществена полза е уставната им дейност да съвпада с някоя от изброените в закона дейности за преследване на общественополезни цели. Извършването на всички дейности, изброени в закона, въздейства положително спрямо обществото. Някои от изрично изброените дейности обаче са с изявен социален ефект спрямо лица в затруднено положение:

• социални услуги включително подпомагане на лица и семейства, които се намират в затруднено положение;

• благотворителни дейности;

• дейности за закрила на малцинствата;

• дейности в полза на хора с увреждания;

• осигуряване на заетост или мотивационно обучение на безработни лица и на лица застрашени от освобождаване от работа;

• дейности за защита на правата на жените и за осигуряване на равенство между половете;

• дейности, подпомагащи местното развитие;

• подпомагане на лица, пострадали от катастрофи, природни бедствия, военни конфликти и войни на територията на страната или извън нея.

Законът позволява НПО да извършват стопанска дейност, за да финансират уставните си цели. Редовното извършване на стопанска дейност от НПО в обществена полза за финансиране на горепосочените дейности със социален ефект характеризира това НПО като социално предприятие. Законът за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството въвежда съществено облекчение за НПО в обществена полза във връзка с извършваната от тях дейност с цел печалба. Дейността на тези организации, когато попада сред изброените в закона общественополезни дейности и е предвидена за извършване в устава им, не се счита за стопанска дейност по смисъла на Закона за стопанската дейност, независимо дали се извършва срещу заплащане или не. В този смисъл, въпреки че извършват дейност с цел печалба, тя не се счита за стопанска и НПО се освобождават от корпоративен данък. За да бъде ползвано облекчението, трябва печалбата от стопанските дейности да бъде използвана единствено за финансиране на общественополезните дейности. Законът примерно посочва два вида дейности, извършени на пазарен принцип, които не се считат за стопански, ако са спазени горните изисквания – продажба на стоки или услуги произведени/предоставени от лица, които непосредствено се ползват от дейността в обществена полза, особено при рехабилитацията и професионалната интеграция на хора с увреждания, както и продажбата на дарени предмети с цел финансиране на общественополезната дейност.

НПО в обществена полза могат да извършват дейност срещу заплащане, различна по предмет от общественополезните дейности. Тогава тя се счита за стопанска дейност и за прихода от нея НПО в обществена полза дължат корпоративен данък. Разрешено според закона е извършването на стопанска дейност, свързана с предмета на общественополезната дейност, и печалбата от нея се използва за постигане на целите на организацията. Освен това за стопанска дейност се счита и дейността в обществена полза, извършена срещу заплащане, в случай че:

• възнаграждението е по-високо от това, което се получава при изчисляване на директните разходи за този вид дейност,

• възнаграждението, което получават за извършването ѝ лицата, подкрепяни от организацията, независимо дали е платена или не, надвишава с повече от 150 % средното месечно възнаграждение в този сектор за предходната година.

Според закона една дейност не може едновременно да е дейност в обществена полза срещу заплащане и стопанска дейност.

Облекченията, предвидени в законодателството за НПО в обществена полза са:

• освобождаване от корпоративен данък за платената дейност, когато се счита за такава в обществена полза, както и от други данъци, във връзка с тази дейност – данък върху недвижимото имущество, съдебни такси. За да може да ползва облекчението, организацията трябва да осигури отчитане в съответствие с нормативните изисквания за счетоводството, като разделя счетоводно общественополезната дейност от стопанските дейности;

• данъкоплатците – физически лица могат, по начин предвиден в съответните специални закони, да насочат 1 % от размера на своя дължим данък към организация в обществена полза;

• организациите в обществена полза могат да наемат недвижими имоти – държавна или общинска собственост, при облекчен режим при условията и реда в съответните специални закони.

Организациите в обществена полза могат да финансират дейността си по реда на конкурсите за възлагане на дейности в обществена полза. Средствата се предоставят от държавния или местните бюджети.

Статутът на НПО в обществена полза се придобива от момента на вписване на организацията в съдебния регистър, ако тя отговаря на материалноправните изисквания предвидени в Закона за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството и на процедурата по регистрация, предвидена в Закона за съдебния регистър от 1997 г.

Правноорганизационна форма на социалното предприятие в Полша - центрове за социална интеграция

Законът за социалната заетост регламентира т. нар. Центрове за социална интеграция (ЦСИ). ЦСИ притежават всички белези характерни за едно социално предприятие.

ЦСИ се създават за подпомагане на професионалната и социалната интеграция на лица от уязвими социални групи чрез предоставяне за тях на определени услуги. Законът за социалната заетост създава реален механизъм за социално и професионално включване на социалноизключени лица с помощта на ЦСИ, които се очаква да заместят успешно бюрата по труда и институциите за социално подпомагане. Според закона ЦСИ се регистрира от местната власт или от НПО по смисъла на Закона за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството.

ЦСИ подпомагат лица от уязвими социални групи като им предоставят следните услуги:

• изграждане на умения за социализация;

• изграждане на професионални умения;

• изграждане на способност за планиране на живота;

• изграждане на умения за рационално боравене с личните парични средства.

Обект на подпомагане от ЦСИ са лицата от социалните групи, изброени в закона:

• бездомни лица, които изпълняват индивидуална програма за излизане от състоянието на бездомност по смисъла на Закона за социално подпомагане;

• лица, зависими от алкохол, наркотици и други опиати, след завършване на психотерапевтична програма в медицинско заведение за лечение на тези зависимости;

• психичноболни лица;

• лица, останали без работа за период по-дълъг от 24 месеца;

• лица, изтърпели наказание лишаване от свобода, които имат трудности с интеграцията в обществото по смисъла на Закона за социално подпомагане;

• бежанци, които изпълняват индивидуална програма за интеграция по смисъла на Закона за социално подпомагане.

Гореизброените лица трябва да са в състояние на невъзможност чрез собствени усилия да задоволят основните си жизнени потребности или в състояние, което напълно препятства или ограничава участието им в обществения, професионалния или семейния живот. Интеграцията на тези лица се осъществява чрез участието им в занятията, провеждани от ЦСИ. Включването в занятията на центъра става на база на предложение, изхождащо от самото лице или от законния му представител, или от медицинско заведение за лечение на зависимости, център за семейна помощ, бюро по труда, център за социална помощ, НПО или клуб за социална интеграция, със съгласието на лицето или на законния му представител. Предложението подлежи на преценка от социален работник – служител на ЦСИ след проучване на средата, в която живее лицето. Управителят на ЦСИ приема лицето след подписване на индивидуална програма за социална заетост. Програмата съдържа формата и обхвата на професионалната и обществена интеграция; психофизичните умения необходими за започване на работа и методите за тяхното развиване; лицата отговорни за реализацията на програмата. Програмата завършва с наемането на лицето на трудов договор, когато започне самостоятелна стопанска дейност

или в деня, в който изтече срокът за участие в занятията на ЦСИ (11 месеца с възможност за удължаване до 6 месеца).

ЦСИ, създаден от НПО, представлява организационно и финансово обособена единица, така че да има собствени приходи, разходи и финансов резултат съгласно Закона за счетоводната дейност. За да финансира целите си, ЦСИ може да извършва дейности в областта на производството, търговията и услугите, включително земеделско производство, с изключение на производството и търговията със спиртни напитки, тютюневи продукти, горива и предмети от благородни метали. Дейността на ЦСИ може да бъде финансирана от приходите от стопанска дейност, от дотации от собствени приходи на *гмината* (административнотериториална единица) предназначени за борба с алкохолната зависимост, от средства по програми на Европейския съюз, а в случаите, когато ЦСИ е създаден от НПО, и от средства от НПО учредител и от други собствени приходи на гмината. ЦСИ може да получава допълнително финансиране от средства на Трудовия фонд *(Fundusz Pracy)* и на Държавния фонд за рехабилитация на поставени под запрещение лица (*Panstwowy Fundusz Rehabilitacji Oso Niepelnosprawnych)* за реализация на програми предвидени в специални закони.

Законът за социалната заетост създава адекватен механизъм за постигане на три ефекта от дейността на ЦСИ – социално включване, професионално обучение и повишаване на жизнения стандарт на лица в затруднено социално положение. Този закон и Законът за извършване на дейност в обществена полза и доброволчеството възлагат на НПО ролята на ключов фактор за подкрепа в най-широк смисъл на лица от социално уязвими групи. Основно средство за постигането на тази подкрепа е възможността НПО да извършват стопанска дейност.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Според установената практика и законодателствата на отделните страни, социалното предприятие се утвърждава като една удачна форма за интеграция на хора в неравностойно положение.

Видно е, че в отделните страни, разгледани в настоящия сравнителен анализ, се подхожда по различен начин по отношение регламентирането и функционирането на социалните предприятия. Общото, което прави огромно впечатление, е голямата публична и обществена подкрепа, на която се радват социалните предприятия, и възможността да получават за финансиране на дейността си публични средства. На второ място предвидените данъчни облекчения за стимулиране на дейността на социалните предприятия оказват влияние върху устойчивостта на социалните

предприятия, което им дава възможност в дългосрочен план да работят за задоволяване на потребностите на целевите групи, към които е насочена дейността им. Наред с това социалните предприятия активно използват възможността сами да генерират допълнителни средства чрез стопанска дейност.

Авторите на настоящия сравнителен анализ се надяват, той да бъде полезен за организациите в България, които се определят като социални предприятия, а разгледаните положителни примери да послужат за допълнителна основа за осъществяване на реформата в социалната сфера в България.

III. ЧАСТ

КОНТРОЛЪТ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В КОНТЕКСТА НА ПРОВЕЖДАНАТА СОЦИАЛНА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ

ВЪВЕДЕНИЕ

Проблемът за качеството на социалните услуги представлява основен елемент на провежданата социална реформа в България през последните години, залегнал в стратегическите документи на правителството, провежданите политики и програми на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) и действащото законодателство в областта на социалното подпомагане. Новата стратегия в социалната политика на правителството набеляза конкретните политики и действия на Министерството на труда и социалната политика, отразяващи променената философия в социалното подпомагане посредством въвеждането на диференциран подход при предоставянето на социални услуги и дейности, деинституционализация на социалните услуги, разширяване на социалното предприемачество и активното включване на клиентите в механизма за контрол на социалните услуги. В Раздел четвърти „Политика по социалното подпомагане“ на Стратегията ***„създаването на система от критерии за контрол за качеството на грижите***“ е изрично посочено сред приоритетните направления на дейностите по социално подпомагане. Във връзка с реализацията на този приоритет са набелязани следните мерки:

• насочване на финансовите средства от държавния бюджет към тези, които са загубили способността да се справят сами – по-добра адресираност и целенасоченост;

• усъвършенстване на механизмите за достъп до социална помощ чрез прецизиране на критериите за установяване на социално-икономическото състояние на семейството;

• създаване на механизми, които гарантират използването на помощта по предназначение;

• въвеждане на нови форми за целево подпомагане – ваучерни системи, директно превеждане на финансови средства към доставчика на стоките и услугите, използване на технически възможности за предоставяне на лимитирани услуги – магнитни карти, измервателни прибори и др.;

• помощта за хората с увреждания да се насочва към създаване на условия за интеграция на тези хора в обществото и тяхната независимост.

Децентрализацията на социалните услуги, основен компонент в променената философия за развитието на социалните услуги, на практика отразява прехода от институционални грижи към услуги, предоставяни в общността. Конкретни мерки, реализиращи този преход, предвиждат:

• насочване на социалните услуги и грижи към най-уязвимите групи – възрастни, самотни хора, хора с увреждания, деца в риск, представители на етнически общности (преди всичко ромската общност);

• намаляване на броя на хората в институциите с 20% до края на 2004 г. и намаляване броя на самите институции;

• преместване на социалните заведения, намиращи се извън населените места, в очертанията на селищата;

• подобряване на материално-техническата база в социалните заведения чрез реконструкция, обновяване, преоборудване;

• създаване на нови алтернативни социални услуги – дневни центрове, ресурсни центрове, консултативни центрове, наблюдавани жилища, домашни грижи, микродомове, домашни социални услуги;

• развитие на социални услуги за най-бедните – обществени трапезарии, топла храна за ученици и др.;

• акцент върху развитието на услуги за превенция и реинтеграция, настаняване в семейства на близки или приемни семейства за деца в риск;

• пълноценно използване на капацитета на съществуващите социални заведения и постепенното им трансформиране в дневни центрове за предоставяне на социални услуги.

Една от причините, обосноваващи този изявен стремеж към преструктуриране на съществуващите институции от стационарен тип и преминаването към алтернативни форми на социалните услуги, е именно ***качеството на социалната дейност***, и по-конкретно – ***необходимостта от предлагане на адекватни социални услуги на хората в неравностойно положение, които да отразяват техните потребности и едновременно с това да са съобразени с духа на утвърдените европейски практики.***

В Управленската програма 2001–2005 на МТСП, в главата „Социална политика и пазар на труда“ особено внимание е обърнато на състоянието на социалните услуги в момента: „***Изключително тежка е ситуацията в заведенията за социални услуги. По-голямата част са разположени извън населените места, материалната база е амортизирана, липсва социална работа с хората в заведенията, неосигуряване на издръжката от общините, неефективен контрол върху изплащането на социалните помощи и върху инвестиционните разходи. Не са създадени условия за граждански контрол върху спазване на човешките права.“*** Сред очертаните 15 мерки за преодоляване на проблема с качеството на социалните услуги 10 са изцяло фокусирани върху компоненти, обосноваващи необходимостта на развиване на система за качествен контрол по спазването на нормативно разписаните стандарти и изисквания:

1. изграждане на единна информационна система с цел засилване на контрола на национално, областно и общинско ниво;

2. повишаване на качеството на социалните услуги;

3. повишаване на качеството и разнообразяване на предлаганите социални услуги;

4. въвеждане на граждански контрол в заведенията за социални услуги;

5. намаляване на различията между България и страните членки на Европейския съюз;

6. доразвиване на законовата и подзаконовата нормативна база;

7. закриване или пребазиране на заведения за социални услуги с напълно амортизирана или неподходяща материална база;

8. преустройство на предоставени за нуждите на системата сгради;

9. бързо завършване на строителството на започнати вече обекти;

10. поддръжка и ремонт на съществуващата база, отговаряща на нормативите и стандартите за експлоатация.

Идентифицираната нужда от контрол на социалните услуги е по-нататък отчетена в провежданите мащабни планове и програми, които интензивно да задействат конкретно движение в духа на новата политика. Във връзка с европейската година на хората с увреждания Националният съвет за рехабилитация и социална интеграция при МС прие Национална програма „България за всички“. МТСП финансира програмите „От социални помощи към осигуряване на заетост“, „Асистенти на хора с увреждания“ и инициативи, осигуряващи достъпна обществена среда. Реализацията на тези програми цели осигуряване на качествена грижа в за тежко болни хора и лица с увреждания и постигане на социална адаптивност в рамките на съществуващата инвалидност; намаляване на броя на настанените в институционален тип заведения за хора с увреждания и тежко болни хора; повишаване на квалификацията на лицата за полагане на грижи за подобряване на условията на живот и жизнената среда на хората с увреждания; развитие на социалното партньорство на всички равнища.

Изричен компонент в рамите на реализацията на тези програми е техният мониторинг и оценка на въздействието върху качеството на живот на рисковите групи, за които тя се отнася. Подчертано е значението на мониторинга и оценката в хода на текущата реализация на програмите. Органите, отговорни за изпълнението на програмите, са именно институциите, упражняващи текущ и непрекъснат контрол. Обект на мониторинг са:

- качеството на изпълнение на дейностите по финансираните проекти;
- ефективното изразходване на средствата;
- спазване на трудовото законодателство и трудовата дисциплина.

В края на периода отговорните за изпълнението на програмите институции:

• Извършват оценка на изпълнението на основата на събраната информация по регламентираните показатели, анкетните проучвания и преките наблюдения;

• Изготвят отчет относно постигането на целите на програмите и изразходването на средствата, като се посочват срещаните трудности при реализацията на програмата и предлагат мерки за преодоляването им;

• Извършват оценка на ефективността на програмите;

• Предоставят резултатите от извършената оценка на министъра на труда и социалната политика;

• Правят предложения до министъра на труда и социалната политика за промяна в механизма и обхвата на програмите и разпределението на средствата на основа резултатите от мониторинга и оценката.

Акцент върху контрола на социалните услуги поставя и приетият Национален план за борба с бедността и социалната изолация през 2005–2006 г. (НПББСИ) като основен управленски инструмент за решаване на социалните проблеми чрез програмно-целеви механизми – програми, проекти, задачи и мерки, на съществуващите проблеми за преодоляване на бедността и социалната изолация в процеса на присъединяване на страната в Европейския съюз.

НПББСИ 2005–2006 г. конкретизира:

• разбирането за бедността и нейните измерения;

• структурите и факторите от актуалния икономически и социален контекст у нас, влияещи на процесите на обедняване;

• целевите групи на политиката в тази област – живеещите в бедност и застрашените от бедност;

• основните предизвикателства и приоритети в тази борба;

• стратегическите и оперативните цели;

• програмите, проектите, задачите и мерките за действена и резултатна борба с бедността и социалната изолация;

• методите и подходите за изследване на бедността и социалната изолация и мониторинг на резултатите от провежданите политики в тази област;

• участието на държавните институции, бизнеса, социалните партньори, академичните, неправителствени и международни организации;

• финансовите ресурси за изпълнение на програмите, проектите и задачите;

• механизмите, формите и практиките, чрез които институционалните субекти реализират програмите, проектите и задачите като представители на публичната власт, стопанския сектор и гражданското общество;

• социалните резултати и ефекта от изпълнението на програмите, задачите и мерките.

През 2005 и 2006 г. като приоритети в политиката на социално подпомагане е посочено развитието на социалните услуги в *„увеличаване на обхвата и подобряване на качеството, като ще се наблегне основно върху реформа на системата за подпомагане*''. В сферата на социалната интеграция усилията ще бъдат ориентирани към постигане на пълноценно социално включване на всеки човек с увреждане, като се използва ***индивидуален подход чрез социално оценяване***. С оглед на усъвършенстване на механизма на социално подпомагане планът предвижда *„**оптимизиране на достъпа до социалното подпомагане и включване на най-уязвимите групи от населението**“*. За реализацията на тази политика е наложително подобряването на организацията за координиране между ангажираните институции, както и *„**осъществяване на ефективен контрол по прилагането на определените критерии и стандарти при предоставянето на социални услуги“.***

Постигането на по-високо качество на социалните услуги е свързано с провеждането на два типа политики: подобряване на условията в специализираните институции и предлагане на алтернативни социални услуги заедно с развитието на политики за стимулиране на тяхната децентрализация. Предпоставки за провеждането на тези политики са:

• осигуряване на издръжката на специализираните институции с цел подобряване условията и качеството на живот на настанените в тях лица;

• модернизиране и развитие на алтернативни социални услуги.

Заложеният проект за развитие на оперативна цел за деинституционализация и децентрализация на социалните услуги в Плана за борба с бедността включва:

• осъществяване на ефективен контрол по прилагането на определените критерии и стандарти при предоставянето на социални услуги;

• осигуряване на финансирането на децентрализацията на социалните услуги чрез общинските бюджети.

НОРМАТИВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА КОНТРОЛА НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В БЪЛГАРИЯ

Нормативна рамка

Контролът по спазване на критерии и стандартите при предоставяне на социални услуги е установен в Закона за социалното подпомагане (ЗСП) и Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца.

Разпоредбите на ЗСП са доразвити в Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане и устройствения правилник на Агенцията за социално подпомагане. Контролът върху дейността по предлагане на социални услуги се осъществява от инспектората към АСП, обществените съвети и съветите на потребителите на социални услуги, техните настойници и попечители. Държавната агенция за закрила на децата упражнява контролни функции по отношение на стандартите и критериите за социални услуги за деца.

Институционална рамка на контрола на социалните услуги

Агенция за социално подпомагане

Агенция за социално подпомагане (АСП) е създадена към МТСП и изпълнява държавата политика в областта на социалното подпомагане. Сред изброените в чл. 6 от ЗСП основните функции на агенцията е контролът по ***„спазването на утвърдени критерии и стандарти за извършване на социални услуги“.*** Устройственият правилник на АСП регламентира подробно структурата, дейността и персонала в агенцията. Съгласно чл. 5 на правилника изпълнителният директор на агенцията организира и ръководи нейната контролна дейност. Договорът с изпълнителния директор се сключва, прекратява и изменя от министъра на труда и социалната политика, съгласувано с министър-председателя.

Инспекторат към АСП

Чл. 31 ал. 2 от Закона за социалното подпомагане (2) предвижда, че ***„специализираният контрол по законосъобразното прилагане на нормативните актове в областта на социалното подпомагане в териториалните поделения на Агенцията за социално подпомагане и в специализираните институции за социални услуги и социалните услуги, предоставяни в общността, както и по спазването на критериите и стандартите за извършване на социални услуги, се осъществява от инспектората“.*** Глава трета от устройствения правилник на АСП е посветена на статута и контролните функции на инспектората. Съгласно чл. 6 инспекторатът е на пряко подчинение на изпълнителния директор на агенцията и ***„осъществява специализиран контрол по законосъобразното прилагане на нормативните актове в областта на социалното подпомагане“.*** Обхватът на специализирания контрол от страна на инспектората по отношение на социалните услуги обхваща:

• спазването на критериите и стандартите за извършване на социални услуги;

• дейностите, свързани със социалната рехабилитация и интеграция на хората с увреждания;

• дейността на отделите за закрила на детето в дирекциите „Социално подпомагане“;

• проверки по национални и международни програми, свързани с дейността по социално подпомагане;

• проверки в системата на социалното подпомагане в страната по предварително утвърден от изпълнителния директор на агенцията план или по сигнали;

• съвместни проверки с други институции и организации, свързани с дейността на агенцията;

• изготвяне на констатации от направените проверки и предложения пред изпълнителния директор на агенцията за отстраняване на допуснатите нарушения;

• издаване на административни актове за извършени нарушения при прилагането на нормативната уредба в областта на социалното подпомагане.

При изпълнение на контролните си функции инспекторите имат право въз основа на чл. 32 от ЗСП да:

• посещават без ограничение органите за социално подпомагане и местата, където се извършват дейности по социално подпомагане;

• изискват обяснения и предоставяне на документи, справки и сведения;

• получават пряко от подпомаганите лица необходимата информация.

Държавните органи и съответните длъжностни лица са задължени да предоставят информация и да оказват съдействие на инспекторите при изпълнение на техните функции. От своя страна инспекторите са длъжни „да спазват нормативните изисквания за защита на класифицираната информация, станала им известна при или по повод на извършваните проверки, както и да зачитат честта и достойнството на подпомаганите лица“.

При установяване на закононарушения, които съдържат данни за извършено престъпление, инспекторите трябва незабавно да уведомяват прокуратурата.

В изпълнение на контролните си функции инспекторатът анализира констатациите от направените проверки и може да ***прави предложения пред изпълнителния директор на агенцията за отстраняване на допуснатите нарушения***. Той може да прави мотивирани предложения до изпълнителния директор на агенцията за издаването на наказателни постановления за допуснато виновно нарушаване на законодателството по социално подпомагане. Инспекторатът издава и административни актове за извършени нарушения при прилагането на нормативната уредба в областта на социалното подпомагане.

Съгласно чл. 34 от Закона за социалното подпомагане за предотвратяване или преустановяване нарушенията на законодателството по социалното подпомагане инспекторите налагат следните принудителни административни мерки:

• дават задължителни предписания за отстраняване на допуснати нарушения;

• спират изпълнението на неправомерни решения;

• вписват данни за извършени нарушения в регистъра и предлагат заличаване на вписването.

Принудителните административни мерки се обжалват по реда на ЗАП.

Изпълнителният директор на АСП може да прави мотивирани предложения до кмета на съответната община за налагане на дисциплинарни наказания на длъжностни лица, нарушили законодателството по предоставяне на социални услуги в специализирани институции и в общността.

Установяването на нарушенията, издаването и обжалването на наказателните постановления се извършва по реда на ЗАНН.

Обществен контрол на системата за предоставяне на социални услуги

Обществени съвети

Чл. 35 на Закона за социалното подпомагане предвижда създаването обществени съвети в общините, ***„които оказват съдействие и помощ при извършване на дейностите по социално подпомагане и упражняват обществен контрол върху тяхното осъществяване“***. Обществените съвети са важен елемент в системата на граждански (обществен) контрол върху провежданата политика на социално подпомагане по отношение на предоставяните социални услуги. Глава 5 на ППЗСП разглежда подробно функциите и състава на тези съвети. Те се създават с решение на общинския съвет и имат следните задачи:

• съдействие за провеждане на политиката по социално подпомагане в общината;

• обсъждане на регионални стратегии, програми и проекти, свързани със социалното подпомагане;

• съдействие за координиране на дейността по предоставяне на социални услуги на физическите лица, регистрирани по Търговския закон, и на юридическите лица;

• осъществяване на контрол върху качеството на социалните услуги в съответствие с утвърдените критерии и стандарти;

• даване на становища за откриване и закриване на специализирани институции за социални услуги на територията на общината.

В състава на обществените съвети се включват представители на институции, физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица, които имат отношение към дейностите по социалното подпомагане.

При установяване на пропуски и сигнали за нарушения при осъществяване на дейностите по социалното подпомагане обществените съвети уведомяват писмено председателя на общинския съвет и инспектората към изпъл-

нителния директор на Агенцията за социално подпомагане. Уведомяването на инспектората инициира проверки по сигнал от страна на инспектората по описаната процедура. При осъществяването на своите функции обществените съвети имат право да изискват и да получават информация от дирекциите „Социално подпомагане" за дейността по социалното подпомагане. В същото време членовете на обществените съвети са длъжни да ***„спазват нормативните изисквания за защита на информацията за подпомаганите лица и семейства, която им е станала известна при осъществяването на тяхната дейност".***

Съвети на потребителите на социални услуги

Друга форма на обществен контрол на системата на предоставяне на социални услуги са съветите на потребителите на такива услуги. Тази фигура е изрично регламентирана в чл. 54а от ППЗСП. Съгласно разпоредбата ***„с цел защита на интересите на потребителите на социални услуги и упражняване на обществен контрол могат да се създават съвети на потребителите на социални услуги, на техните настойници или попечители".*** Съветите съвещателни функции при осъществяване на дейностите по предоставянето на социални услуги и следят за качеството им. В случай на констатирани нарушения съветите по уведомяват писмено инспектората към изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане.

ОЦЕНКА НА ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА СТРУКТУРА НА КОНТРОЛА ПРИ ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ В БЪЛГАРИЯ

Общият преглед на институционалната рамка на контрола на качеството на социалните услуги показва, че той се осъществява преимуществено въз основа на контролната функция на АСП – посредством проверките, които извършва инспекторатът. Обществените съвети и съветите за защита на потребителите на социални услуги представляват механизми за обществен контрол на социалните услуги.

Контролът по отношение на стандартите и критериите за социални услуги за деца, осъществяван от Държавната агенция за закрила на детето, ще бъде разгледан отделно в изложението.

Проверките, осъществявани от инспектората на АСП, могат да бъдат по сигнал или планови (комплексни). Проверките по сигнал могат да бъдат инициирани от всекиго и именно посредством този механизъм става възможно провеждането на обществен контрол върху доставчиците на социални услуги. Плановите (комплексни) проверки се провеждат по предварително установен годишен график и проверяват цялостната дейност на специализирана-

та институция. На базата на тези проверки се съставя констативен протокол със задължителни предписания, в рамките на които в месечен срок следва да бъдат отстранени констатираните нарушения. Обратната информация от проверяваната институция за изпълнението на задължителните предписания може да бъде повод за нова проверка от страна на инспектората.

Що се отнася до работата на обществените съвети и съветите на потребителите на социални услуги, под въпрос се поставя ефективността на тези институции във връзка с контрола над доставчиците на социални услуги. Трябва да се подчертае разликата в правомощията на двата типа съвети. Обществените съвети осъществяват контрол върху качеството на социалните услуги в съответствие с разписаните стандарти, а съветите на потребителите на социални услуги имат съвещателни функции по отношение на предоставянето на социални услуги и следят за тяхното качество. Обществените съвети имат и предоставени правомощия във връзка с получаване на информация от дирекциите „Социално подпомагане“, както и аналогично на инспектората задължение за спазване на законодателството за защита на информацията за подпомаганите лица и семейства, която им е станала известна при осъществяването на тяхната дейност. Следователно обществените съвети са същински контролни органи с функции и правомощия в областта на стандартите за социални услуги. Слабост на нормативната уредба е, че именно тези контролни функции и задачи на обществените съвети не са подробно регламентирани. Необходимо е изрично разписване на контролните правомощия – в какво се изразяват, какво точно подлежи на контрол, какви актове в изпълнение на тези правомощия могат да издават. При липсата на подробни разпоредби в тази насока основната роля на обществените съвети и съветите на потребителите на социални услуги се свежда до подаване на сигнали за нарушения на разписаните стандарти.

НОРМАТИВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА КОНТРОЛА НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ ЗА ДЕЦА

Нормативна рамка

Контролът на качеството на социалните услуги, предоставяни на децата, е подробно регламентиран в законодателството за закрила на правата на детето: Закон за закрила на детето, Правилник за прилагането му, Наредба за критериите и стандартите за социалните услуги за деца, Устройствен правилник на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД). От изброените актове засилено внимание следва да се обърне на Наредбата за критериите и стандартите за социалните услуги за деца. Освен въвеждането на минимални стандарти за грижа за детето наредбата установява регулаторна система и система за мониторинг като неразделна част от дейностите по установяване

и спазване на стандартите. При изработването на наредбата бяха проучени регулаторните режими за спазване на стандартите за социални услуги за деца в Австрия, Англия, Австралия, Чехия, страните от Източна Европа и Централна Азия, Канада и САЩ. Подробно са разработени задълженията и отговорностите на доставчиците на социални услуги за деца за поддържането на регистър на ползвателите на услугите, съобразен с изискванията на Закона за личните данни и за разработване на процедура за подаване и разглеждане на жалби от децата и техните родители/попечители и от персонала. Определени са механизмите, по които се осъществява контролната дейност, както и възможните санкции при нарушаване на стандартите от страна на доставчиците на услугите. При разработването на всички тези изисквания, регламентирани в наредбата, експертите на ДАЗД са набелязали следните цели: да се подобри качеството на съществуващите социални услуги за деца; да се създават условия за развитие на нови услуги; социалните услуги да бъдат достъпни за всички деца, които имат нужда от тях, и те да водят до повишаване благосъстоянието на детето**.**

Институционална рамка

Председател на ДАЗД

Глава шеста от Наредбата за критериите и стандартите за социалните услуги за деца е посветена на контрола по спазване на стандартите за социални услуги за деца. Съгласно чл. 49 председателят на ДАЗД ***„лично или чрез упълномощени от него длъжностни лица осъществява контрол по спазване на стандартите за качество на социалните услуги за деца“.*** Председателят на ДАЗД въз основа на чл. 17 от Закона за закрила на детето е специализиран орган на Министерския съвет за ръководство, координиране и контрол в областта на закрилата на детето. Председателят на агенцията се определя с решение на Министерския съвет и се назначава от министър-председателя. Председателят отговаря за цялостната дейност на агенцията и издава индивидуални административни актове при изпълнението на своите функции. Правомощията му са нормативно установени в Закона за закрила на детето, като устройственият правилник на ДАЗД доразвива тези разпоредби. Правомощията, свързани с упражняване на контролни функции по отношение на контрола на социалните услуги, предоставяни на деца, се отнасят до:

• организиране на разработването и контролирането на изпълнението на национални и регионални програми за осъществяване на закрилата на детето;

• организиране на процеса на наблюдение и анализ на държавната политика за закрила на детето;

• издаване на лицензия на физически лица, регистрирани по Търговския закон, и на юридически лица за предоставяне на социални услуги за деца до 18 години; организира проверки за спазване правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, обслужващи звена, лечебни заведения, дирекции „Социално подпомагане“ и от юридически лица

с нестопанска цел, работещи в сферата за закрила на детето, и при нарушаване на правата дава задължителни предписания лично или чрез упълномощено от него длъжностно лице;

• извършване на наблюдение и контрол на специализираните институции за отглеждане на деца относно спазването на правата на детето и даване на задължителни предписания.

Дирекция „Контрол по правата на детето“

Дирекцията „Контрол по правата на детето“ е част от специализираната администрация на ДАЗД, която подпомага председателя при осъществяване на неговите правомощия въз основа на Закона за закрила на детето. Правомощията на дирекцията, подробно установени в устройствения правилник на агенцията, са преимуществено свързани с упражняването на контролна дейност относно спазване на стандартите за социални услуги за деца. Съгласно чл. 17а дирекцията:

• разработва методически указания за контрол по спазването на правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, обслужващи звена, лечебни заведения и дирекции „Социално подпомагане“;

• извършва планови проверки и проверки по жалби и сигнали за спазване на правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, обслужващи звена, лечебни заведения, дирекции „Социално подпомагане“, юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата за закрила на детето, и специализирани институции за деца;

• осъществява контрол относно спазването на критериите и стандартите за социални услуги за деца, определени с Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца;

• дава предложения на председателя за задължителни предписания при констатиране на нарушения на правата на детето;

• разработва и предлага на председателя насоки за развитието на държавната политика в областта на закрилата на детето на базата на анализа на нарушенията на правата на детето;

• участва в изпълнението на Националната програма за закрила на детето и на други национални и регионални програми в областта на закрилата на детето;

• подготвя материали за изданията на агенцията относно резултатите от наблюденията върху спазването на правата на детето в Република България.

Дирекция „Стандарти и анализи“

Функциите на тази дирекция на ДАЗД също са свързани с контрола на качеството на социалните услуги, предоставяни на децата. Правомощията на дирекцията, насочени към упражняване на тази контрола функция, се изразяват в:

• разработване и актуализиране на наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца;

• подпомагане на председателя при издаване на лицензии за предоставяне на социални услуги за деца;

• разработване на указания на доставчиците на социални услуги с оглед прилагането на съответните критерии и стандарти;

• разработване на методически указания за контрол по спазването на правата на детето в специализираните институции;

• подготовка на анализи за състоянието на грижите за деца и закрилата на детето на общинско, регионално и национално равнище.

Дирекции „Социално подпомагане" в общините

Специализиран орган за провеждане на политиката за закрила на детето в общината е дирекция „Социално подпомагане", в която функционира отдел за закрила на детето. Съгласно чл. 21 от Закона за закрила на детето дирекцията осъществява текущата практическа дейност по закрила на детето в общината и прави предложения до общинския съвет за общинска програма за закрила на детето. Дирекцията определя и провежда конкретни мерки по закрилата на децата и контролира изпълнението им. Тя може да извършва проверки по жалби и сигнали за нарушаване правата на децата и на базата на тези проверки дава задължителни предписания за отстраняването им. При нужда дирекцията сигнализира полицията, прокуратурата и съда с оглед защита на децата. Към дирекция „Социално подпомагане" функционира Комисия за закрила на детето, която има консултативни функции. В нея участват представители на общинската администрация, дирекция „Социално подпомагане", регионалните звена на Национална служба „Полиция", регионалните инспекторати по образованието на Министерството на образованието и науката, районните центрове по здравеопазване, местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, както и на юридически лица с нестопанска цел и други, които осъществяват дейности по закрила на детето.

Процедура на контрол по спазване на стандартите за социални услуги за деца

Контролът по спазване на стандартите за качество на социалните услуги за деца се осъществява чрез проверки по сигнал за нарушения на стандартите или чрез периодични проверки по план, утвърден от председателя на Държавната агенция за закрила на детето. При извършване на проверката проверяващият има право:

• да проверява цялата дейност по предоставяне на услугата;

• на достъп до всички деца, ползващи услугата, и до персонала;

• на достъп до помещенията, сградата и района около нея;

• да изисква обяснения, писмена информация, документи, справки и други;

• да получава пряко от детето или от неговите родители/настойници/попечители или от лицата, които полагат грижи за него, необходимата информация.

Контролният орган е длъжен при извършване на проверката да се легитимира със служебна карта и представя заповед за проверка. Тя се извършва в присъствието на ръководителя на проверявания обект или на лица от персонала. При отсъствие на тези лица проверката се извършва с участието на един свидетел.

Въз основа на изяснените факти и обстоятелства се съставя констативен протокол, в който се обсъждат обясненията и възраженията на заинтересуваните лица. В 3-дневен срок от извършването на проверката проверяващият изготвя въз основа на констативния протокол доклад за оценка на качеството на предоставяните социални услуги, в който прави предложение до председателя на Държавната агенция за закрила на детето за:

• определяне на подходящ срок за отстраняване на нарушението;

• отнемане на лицензията на доставчика на социални услуги за деца.

Копия от протокола и доклада се връчват на ръководителя на проверявания обект и на по-горестоящия орган или на органа на управление на проверяваното лице.

При неотстраняване на нарушенията в определения срок председателят на Държавната агенция за закрила на детето може да отнеме лицензията за предоставяне на социални услуги за деца.

При установяване на нарушения, които са от компетентността на други органи, проверяващият незабавно ги уведомява.

Съгласно чл. 53 от Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца длъжностни лица от проверяваните обекти, предоставящи социални услуги за деца, са длъжни да оказват съдействие и да предоставят информация на проверяващите лица от Държавната агенция за закрила на детето.

Оценка на нормативната и институционалната рамка на контрола на социални услуги за деца

Изградена нормативна база и функциониращата въз основа на нея институционална система за контрол на стандартите за социални услуги за деца е детайлно регламентирана, което създава предпоставки за ефективен мониторинг на качеството на социалните услуги за деца. Принципът за съобразяване на действията на всички органи с висшите интереси на детето е нормативно установен в работата на институциите във връзка със спазване на стандартите за социални услуги. Освен регулярен мониторинг на контрола на тези стан-

дарти от ДАЗД се извършва проучване и оценка на изпълнението на мерките по закрила на детето, регламентирани в Конвенцията за правата на детето и националното законодателство. То обхваща:

• съответствието на мерките за закрила на детето, регламентирани в Конвенцията за правата на детето и действащата нормативна уредба в България;

• реализираните административни мерки в изпълнение на нормативно определените функции за закрила на детето;

• изпълнението на целите и задачите, заложени в провежданите политики и стратегии за закрила на правата на детето, от гледна точка на мерките за приложение на Конвенцията;

• установени практики на национално и регионално ниво за закрила на детето и тяхното въздействие с оглед промяна на обществени нагласи и стереотипи;

• ангажираността на неправителствените организации за закрила на детето в изпълнението на мерките, предвидени в Конвенцията

Оценката по приложението на стандартите за социални услуги за деца е част от мониторинга, осъществяван по Конвенцията. На базата на попълнения въпросник за прилагане на Конвенцията институционалната структура на контрол по отношение на стандартите за социални услуги за деца се оценява като подходяща с уточнението, че при прилагане на стратегии и програми има известно застъпване на *отговорните институции*[16]. Създаването на единен координационен механизъм между институциите с правомощия по отношение на благосъстоянието на децата в това отношение би било ефективно и финансово изгодно.

РЕГИСТРАЦИОННАТА ПРОЦЕДУРА ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ КАТО ГАРАНЦИЯ ЗА КОНТРОЛ НА ТЯХНОТО КАЧЕСТВО

Режим на процедурата по регистрация

С измененията на Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане през 2003 г. се въведе облекчен регистрационен режим на физическите и юридическите лица, предоставящи социални услуги. Този режим кореспондира със заложената в Управленската програма 2001–2005 на правителството цел за ***„изработването на механизъм за финансова подкрепа на юридическите лица с нестопанска цел в предлагането на социалните услуги“***. Съгласно чл. 18 (2) от Закона за социалното подпомагане физически лица, регистрирани

[16] Има и известно застъпване на функции и правомощия по отношение на децата между АСП (която е подчинена на МТСП) и ДАЗД.

по Търговския закон, и юридически лица могат да предоставят социални услуги само след вписване в регистър към Агенцията за социално подпомагане. Условията и редът за регистрация на социалните услуги са регламентирани в глава четвърта на ППЗСП. Лицата, които искат да бъдат вписани в регистъра, трябва да подадат заявление по образец до изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане и да приложат:

- решение за първоначална съдебна регистрация;
- удостоверение за актуално състояние;
- картата за идентификация по регистър БУЛСТАТ;
- удостоверение за данъчна регистрация

В регистъра се вписват следните обстоятелства:

- данни за лицето
- данни за представителството на лицето по съдебна регистрация
- видове социални услуги, които ще се предоставят, и номер на лицензията, когато се предоставят услуги за деца;
- данни за извършени нарушения при предоставяне на социални услуги;
- дата на заличаване на регистрацията и основанието за това;
- промени в обстоятелствата по т. 1–3;
- забележки по вписаните обстоятелства.

В 7-дневен срок от датата на подаване на заявлението изпълнителният директор на Агенцията за социално подпомагане или упълномощено от него длъжностно лице издава удостоверение за регистрация. Той може да направи мотивиран отказ за регистрация, като уведомява писмено лицето. Отказът подлежи на обжалване по реда на ЗАП. Ако са налице пропуски при попълването на заявлението, се дава 7-дневен срок за отстраняването им.

Регистрираните лица са длъжни да уведомяват писмено в 7-дневен срок Агенцията за социално подпомагане за всички промени в обстоятелствата, вписани в регистъра.

Регистрацията се заличава:

- по искане на регистрираното лице;
- при прекратяване на юридическото лице и при заличаване от търговския регистър на физическото лице, регистрирано по Търговския закон;
- при неспазване на установените критерии и стандарти за предоставяне на социални услуги – по предложение на компетентния орган след извършена от него проверка;

• при неосъществяване на дейност по предоставяне на социални услуги от регистрираното лице в продължение на една година;

• при отнемане или изтичане на лицензията за предоставяне на социални услуги за деца до 18-годишна възраст.

Заличаването на регистрацията се извършва със заповед на изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане. Заповедта подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство.

Ежегодно до 31 май регистрираните лица представят в Агенцията за социално подпомагане отчет за дейността си, свързана с предоставяне на социални услуги. Непредставянето на отчет е основание за заличаване на регистрацията.

Оценка на регистрационния режим

Облекченият регистрационен режим, въведен с промените в ЗСП и ППЗСП, безспорно представлява предпоставка за развитие и стимулиране на социалното предприемачество, доколкото създава реална възможност физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица, да предоставят социални услуги. При преглед на регистрационния режим става ясно, че при спазване на формалните изисквания, поставени от закона, няма пречка за вписване в регистъра. Този формална регистрационна процедура обаче поставя въпроса за качеството на предлаганите социални услуги. При липса на установени стандарти за качество, облекчената процедура на вписване може да е източник на сериозни проблеми, доколкото тя не предполага наличието на механизъм за предварителен подбор на лицата, предлагащи социални услуги, както и наличието на изисквания (условия), на които трябва да отговарят лицата, за да предоставят социални услуги. Включването на НПО в механизма за предлагане на социални услуги изисква определена степен на подготвеност от тяхна страна, свързана с развитие на квалифицирани и обучени кадри, устойчивост на проектите, които изпълняват и на самите организации като цяло, достатъчен финансов ресурс. Тези аргументи са основание за прецизиране на процедурата по регистриране на лицата посредством приемането на по-адекватен към настоящите условия регламент.

ПРОЦЕДУРА ПО ЛИЦЕНЗИРАНЕ НА ДОСТАВЧИЦИТЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ЗА ДЕЦА

Общ преглед на съществуващите регулаторни системи

В докладите на УНИЦЕФ и Световната банка се идентифицират три типа регулаторни системи по отношение на социалните услуги, предоставяни на децата:

• Лицензионен режим

Лицензирането е задължителна процедура за предоставяне на даден вид социална услуга, която предвижда спазване на определени изисквания от организациите, за да бъдат те признати от даден държавен орган или агенция като доставчици на социални услуги.

• Акредитация

Акредитацията е доброволна процедура, която предполага признаване от професионалната общност и отличаване на доставчици на социални услуги, които гарантират стандарти на социалните услуги, определени от акредитираща организация. Тези стандарти са по-високи от минималните стандарти за качество.

• Сертификационен (удостоверителен) режим

Сертификацията е доброволна процедура, при която разрешението за осъществяване на социална услуга преимуществено се дава от професионална асоциация.

От гледна точка на различните регулаторни системи и режими за мониторинг Държавната агенция за закрила на детето осъществи контакти с Мисията на Световната банка и УНИЦЕФ. Нещо повече – във връзка с изработването на стандарти за социална закрила на децата през 2003 г. Агенцията проведе информационен семинар с представители на МЗ, МОН, МТСП и неправителствените организации, на който подкрепа получи визията за прилагане на лицензионен режим по отношение на доставчиците на услуги.

Според Агенцията за закрила на детето *лицензионният режим* има „значителни преимущества за страната ни на този етап от развитието на социалните услуги в сравнение с регистрационния“ поради следните характеристики:

Лицензирането е:

• задължителна процедура и правно изискване за предоставяне на даден вид услуга;

• предоставя се на организации, които отговарят на определените минимални стандарти;

• на ползвателите на услуги по този начин се гарантира определено качество на услугата.

Качеството на услугата се наблюдава и контролира на определени интервали от време, като стремежът е чрез направените предписания при контрола да се повишава качеството на услугата, а не да се санкционират доставчиците.

Процедура по лицензиране на доставчиците на социални услуги за деца

Законът за закрила на детето и Правилникът за прилагане на Закона за закрила на детето подробно уреждат процедурата по лицензиране на доставчиците на социални услуги за деца. Съгласно разпоредбата на чл.

34 от Правилника физическите лица, регистрирани по Търговския закон, и юридическите лица могат да предоставят социални услуги за деца след получаване на лицензия и вписване в регистъра по реда на Закона за социално подпомагане. Не подлежат на лицензиране специализираните институции за деца, които имат статут на държавни или общински юридически лица.

За получаване на лицензия лицата трябва да подадат до председателя на Държавната агенция за закрила на детето заявление, към което прилагат следните документи:

• заверен препис от решение за първоначална съдебна регистрация;

• удостоверение за актуално състояние, издадено от компетентния съд не по-рано от 6 месеца от датата на подаване на заявлението;

• удостоверение, че лицето не е обявено в несъстоятелност или не е в производство за обявяване в несъстоятелност, издадено от компетентния съд;

• заверен препис от картата за идентификация по регистър БУЛСТАТ;

• заверен препис от удостоверението за данъчна регистрация;

• свидетелство за съдимост на лицето, а за юридическите лица – на членовете на управителните им органи;

• описание на социалната услуга – за кого е предназначена, дейности, които ще се извършват, човешки и материални ресурси, финансов план.

Специална комисия, съставена от представители на Министерството на труда и социалната политика, Министерството на образованието и науката, Министерството на здравеопазването, Министерството на вътрешните работи, Министерството на правосъдието, Държавната агенция за закрила на детето и на Агенцията за социално подпомагане, разглежда заявленията. В дейността си комисията се подпомага от Държавната агенция за закрила на детето. За дейността на комисията се води следната задължителна документация:

• регистър за постъпилите заявления;

• протоколна книга;

• регистър за издадените лицензии.

След обсъждане комисията взема решение с явно гласуване с мнозинство повече от две трети от присъстващите членове. При необходимост комисията може да поиска становища от други специалисти в областта на закрила на детето.

В срок един месец от постъпването на заявлението комисията прави мотивирано предложение до председателя на Държавната агенция за закрила на детето за издаване или за отказване на лицензия.

При установена неточност или непълнота в документите комисията уведомява заявителя в 7-дневен срок от разглеждането на заявлението с указания и срок за отстраняването им.

Въз основа на предложението на комисията в двумесечен срок от постъпване на заявлението председателят на Държавната агенция за закрила на детето издава лицензия или отказва издаването ѝ. Условията за издаване на лицензия са посочени в чл. 43в от Закона за закрила на детето. Съгласно тази разпоредба лицензия се издава, когато кандидатът:

• е физическо лице, регистрирано по Търговския закон, или юридическо лице;

• не е обявен в несъстоятелност или не е в производство за обявяване в несъстоятелност;

• не е в ликвидация;

• не е осъждан за престъпление от общ характер, като за юридическите лица това изискване се отнася за членовете на управителните им органи;

• предлага социални услуги, които отговарят на стандартите, определени в наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца

Лицензията се издава в два екземпляра, като първият екземпляр се предоставя на заявителя, а вторият остава в Държавната агенция за закрила на детето.

Заповедта за издаване на лицензия или отказът за издаването ѝ се съобщава писмено на заявителя в 7-дневен срок от датата на издаването ѝ.

При настъпване на промени в обстоятелствата, удостоверени с документите за издаване на лицензията, доставчикът на социални услуги за деца е длъжен в 14-дневен срок писмено да уведоми председателя на Държавната агенция за закрила на детето и да представи съответния документ.

Действието на лицензията се прекратява преди изтичането на срока на нейната валидност.

Председателят на Държавната агенция за закрила на детето може да отнеме издадената лицензия за предоставяне на социални услуги за деца, когато титулярът:

• не започне да предоставя услугите в срок до 12 месеца от издаване на лицензията;

• не спазва стандартите за предоставяне на социални услуги за деца;

• извършва дейност в нарушение на получената лицензия.

По преценка на председателя на Държавната агенция за закрила на детето на доставчика на социални услуги за деца може да се определи подходящ срок за отстраняване на нарушението, но не повече от 6 месеца. В случай че в този

срок нарушението не бъде отстранено, лицензията се отнема. Отказът и отнемането на лицензията подлежат на обжалване по реда на Закона за Върховния административен съд.

Нова лицензия може да бъде издадена след изтичане на една година от отнемането ѝ.

Оценка на лицензионната процедура

Лицензирането на частни доставчици на социални услуги може да се идентифицира като основна предпоставка за организирането на алтернативни социални услуги в общността. През месец януари 2004 г. в изпълнение на разпоредбите на Закона за закрила на детето стартира процесът на лицензиране на доставчици на социални услуги за деца. На базата на докладите на ДАЗД от началото на 2004 г. са издадени 59 лицензa и е отказано издаване на 14. Най-много лицензи са издадени във връзка с предоставянето на социалната услуга Център за консултиране и подкрепа, малко по-малък е процентът на Дневните центрове. Следват: Обучение на приемни семейства, Социален асистент, Кризисен център, Център за временно настаняване. С най-малък процент са социалните услуги Гореща телефонна линия, Център за консултации и подкрепа на осиновители, Личен асистент, Защитено жилище и Звено „Майка и бебе".

Най-честите мотиви за отказ за получаване на лицензи са: непредоставяне на допълнителна информация и формулиране на социалните услуги за деца, които да са в съответствие с изискванията на Закона за закрила на детето, Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето, Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца, Наредбата за условията и реда за кандидатстване, подбор и утвърждаване на приемни семейства и настаняване на деца в тях, Закона за социално подпомагане и Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане. С писма комисията е изискала такава информация и тя не е постъпила в определения 14 дневен срок.

Информацията за дадени и отказани лицензи е дадена в интернет-страницата на Държавната агенция за закрила на детето и се актуализира всеки месец.

Практиката, натрупана във връзка с прилагане на процедурата по лицензиране на доставчиците на социални услуги за деца, показва, че тя съдържа достатъчно механизми за предварителен контрол на разписаните стандарти за социални услуги в Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца.

ПРОЦЕДУРАТА ЗА ОТКРИВАНЕ И ЗАКРИВАНЕ НА ЗАВЕДЕНИЯ ЗА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ПРЕДПОСТАВКА ЗА ТЯХНОТО КАЧЕСТВОТО

Процедурата по откриването на институциите за предоставяне на социални услуги може да се разглежда като форма на предварителен контрол относно качеството на услугите, които те предоставят. Откриването и закриването на „специализирана институция за предоставяне на социални услуги, когато са държавна дейност“ е уредено в член 36а от ППЗСП. Съгласно тази разпоредба изпълнителният директор на Агенцията за социално подпомагане разрешава откриване или закриване на специализирана институция за предоставяне на социални услуги, когато са държавна дейност, по предложение на директора на регионалната дирекция за социално подпомагане. Към предложението се прилагат следните документи:

• мотивирано решение на общинския съвет за откриване или закриване на специализираната институция, като се посочват капацитетът, числеността на персонала, средствата за работна заплата, веществената издръжка и датата на откриване или закриване на специализираната институция;

• копие от документ за собственост на сградата, в която ще се предоставят услугите.

Изпълнителният директор на Агенцията за социално подпомагане в 14-дневен срок от получаване на предложението със заповед разрешава или отказва откриването или закриването на специализираната институция за предоставяне на социални услуги.

Отказът за издаване на разрешението подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство.

С оглед децентрализацията на социалните услуги и променената роля на общините Законът за социалното подпомагане и правилникът за неговото прилагане не регламентират процедурата по откриване на институции, предоставящи услуги в общността като общинска дейност.

Чл. 37. от правилника урежда възможността за възлагане управлението на специализирани институции и предоставянето на услуги в общността след провеждане на конкурс. Съгласно разпоредбата кметът на общината може да възлага управлението на специализираните институции и предоставянето на социални услуги в общността след провеждане на конкурс.

Конкурсът се открива със заповед на кмета на общината, в която се определят:

• условията за участие и изискванията към кандидатите;

• характеристиките и спецификата на предоставяните социални услуги;

- финансирането и начинът на предоставяне на средствата;
- документите за участие;
- датата, часът и начинът на провеждане на конкурса;
- крайният срок и мястото за подаване на документите;
- крайният срок за обявяване на резултатите от конкурса;
- начинът на оценяване;
- други специфични условия.

Само доставчици на социални услуги, които са вписани в регистъра на Агенцията за социално подпомагане, могат да участват в конкурса. Обявлението за провеждане на конкурса се публикува поне в един национален и един местен всекидневник най-малко 45 дни преди датата на провеждането на конкурса. Специална комисия, определена със заповед от кмета на общината, провежда конкурса. В състава на комисията се включва и представител на Агенцията за социално подпомагане. В 14-дневен срок от провеждането на конкурса комисията извършва оценка на кандидатите по следните критерии:

- съответствие на кандидата на предварително обявените условия;
- опит на кандидата в предоставянето на социални услуги и търговска репутация;
- работен капацитет на кандидата и квалификация на кадрите;
- финансова стабилност на кандидата;
- представена от кандидата програма за развитие на социалните услуги;
- други изисквания.

На базата на тази оценка комисията съставя протокол за своята работа и класира участниците в конкурса. Въз основа на протокола на комисията кметът на общината в 3-дневен срок издава заповед, с която определя спечелилия конкурса кандидат.

Заповедта подлежи на обжалване по реда на Закона за административното производство. Обжалването на заповедта не спира изпълнението ѝ.

Въз основа на заповедта кметът на общината и кандидатът, класиран на първо място, сключват договор, с който се уреждат:

- предметът на договора – вид и обем на предлаганите социални услуги;
- цената на договора;
- гаранциите за използването на предоставените бюджетни средства;

- правата и задълженията на страните;
- срокът на договора;
- санкции при неизпълнение.

ДОСТЪП ДО СОЦИАЛНИ УСЛУГИ И ОТНОШЕНИЯТА КЛИЕНТ – ДОСТАВЧИК НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ КАТО МЕХАНИЗМИ ЗА КОНТРОЛ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ

Съгласно Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане лицата, които искат да ползват социални услуги, които са държавна дейност, подават писмена молба по настоящия си адрес до директора на дирекция „Социално подпомагане". Към молбата по се прилагат:

- копие от документ за самоличност;
- копие от личен амбулаторен картон, ако има такъв;
- копие от решение на ЛКК, ТЕЛК, РЕЛКК, НЕЛК, ЦЕЛКК.

Въз основа на подадената молба и приложенията към нея дирекция „Социално подпомагане" извършва социална оценка на потребностите на лицето от социални услуги в доклад предложение. Настаняването в специализирани институции и предоставянето на социални услуги в общността, когато са държавна дейност, се извършват със заповед на директора на дирекция „Социално подпомагане", издадена въз основа на доклада предложение.

При социалните услуги, доставяни от общините, процедурата е същата: молбата се подава до кмета на общината, в която живее лицето, а настаняването се извършва с негова заповед или със заповед от упълномощено от него лице.

Ползването на социални услуги, доставяни от физически лица, регистрирани по ТЗ или юридически лица става след подадена молба до управителното тяло на съответния доставчик.

Чл. 40в от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане регламентира изискванията, които доставчикът на социални услуги трябва да изпълни в отношенията си с потенциалния клиент(потребител) на тези услуги. Съгласно разпоредбата доставчикът на социални услуги е длъжен да предостави на потенциалните потребители проект на договор за предоставяне на социални услуги и писмена информация относно:

• описание на социалните услуги, които се предоставят;

• опита на доставчика в предоставянето на социални услуги и квалификацията на персонала;

• условията и правилата за ползване на услугите;

• процедурата за подаване на жалби.

Съгласно чл. 40г от правилника доставчиците на социални услуги в специализирани институции и доставчиците на дългосрочно предоставяни социални услуги в общността са длъжни да изготвят индивидуален план след оценка на нуждите на всеки потребител и формулиране на целите, които трябва да бъдат постигнати. Индивидуалният план включва дейности по задоволяване на:

• ежедневни потребности;

• здравни потребности;

• образователни потребности;

• рехабилитационни потребности;

• потребности в свободното време;

• потребности от контакти със семейството, приятелите, близки и други лица.

В индивидуалния план на потребителя на социални услуги в специализираните институции се включват мерки за извеждане от тях и за социално включване. В случай на необходимост за задоволяване на здравните потребности на потребителите на социални услуги се изготвя писмен план за здравни грижи от лице с подходящо медицинско образование, който включва:

• медицинска история;

• необходими превантивни мерки;

• наличие на алергии;

• потребности от зъболечение;

• потребности от лечение или оздравителни програми;

• имунизации и наблюдение;

• хранене и диети;

• рехабилитация;

• лична хигиена.

Доставчиците на социални услуги оценяват изпълнението на плана на всеки 6 месеца и при необходимост го актуализират.

Анализът на разпоредбите за достъп до социални услуги и отношенията доставчик – клиент показва, че са създадени достатъчно механизми в правната уредба за лесен и ефективен достъп до социални услуги. Критерии за качество на предлаганите услуги са заложените нормативно определени реквизити на договора за предоставяне на социални услуги, задължителната писмена информация към него, както и изготвянето на индивидуален план потребителя на социални услуги в специализираните институции. По този начин са създадени условия за ***активно включване на клиентите, потребители на социални услуги в процеса на мониторинг и контрол на качеството на тези услуги***. Основна цел на предоставяните услуги е да са адекватни на индивидуалните потребности на клиентите и именно затова последните трябва да стоят в основата на системата за контрол. При преглед на практиката по прилагане на разглежданите нормативни текстове се идентифицират проблеми, преимуществено свързани с ***непредоставяне на дължимата писмена информация*** от доставчика на социални услуги и непознаване на потребителите на социални услуги на правата си въз основа на действащото законодателство. До голяма степен това се дължи на липсата на система за контрол на качеството на социалните услуги, които се предоставят, което поставя под въпрос степента на спазване на разписаните в нормативната уредба стандарти и критерии. Препоръчително е в тази връзка създаването на гаранции за по-добра информираност на потребителите на социални услуги, както и оптимизиране на възможностите за обратна връзка с тях.

КОНТРОЛ ПО СПАЗВАНЕ НА СТАНДАРТИТЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ. ОЦЕНКА НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА. ИДЕНТИФИЦИРАНИ ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИКАТА

Постановка на проблема

Стандартите и критериите за предоставяне на социални услуги са развити в чл. 40е и чл. 41 на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане. Фондация „Програмен и аналитичен център за европейско право“ (ПАЦЕП) направи подробен анализ на разписаните стандарти въз основа на тези разпоредби през 2004 г. във връзка с проекта „Създаване на интегриран модел на система от стандарти за социални услуги на хората в неравностойно положение с цел ограничаване на тяхната социална уязвимост и изолация“ по програма ФАР „Развитие на гражданското общество“ 2001 г. Още тогава експертният екип на проекта достигна до извода, че „*стандарти-*

те представляват по-скоро дефинирани прагове, отколкото разписани стандарти. Техният рамков характер предопределя разработването на конкретни подзаконови нормативни актове, които освен да гарантират качеството на предоставяните социални услуги, да бъдат и от полза за предприемачите, стартиращи или реформиращи социална/и дейност/и". ***Формулирани общо и абстрактно, стандартите поставят под въпрос ефективността на контрола по тяхното спазване***. Създават се възможности за нееднаквото им прилагане от различните доставчици на социални услуги в практиката, поради разлика в интерпретацията им и липса на количествено измерими индикатори за степента на тяхната постижимост. *Подобно на стандартите и критериите за социални услуги за деца е нужно разработване на стандарти за качество на социалните услуги за възрастни в отделен нормативен акт, където конкретно и точно да се разпишат изискванията, на които трябва да отговарят социалните услуги.*

Анализ на качеството на предлаганите услуги

В практиката по спазването на стандартите се открояват следните проблемни области:

- клиентите са слабо запознати със стандартите, на които трябва да отговарят социалните услуги;
- квалификация и поведение на обслужващия персонал;
- достъпността на материалната база.

По-долу ще се спрем на всеки от идентифицираните проблеми.

Клиентите са слабо запознати със стандартите, на които трябва да отговарят социалните услуги

Както беше посочено по-горе, потребителите (клиентите) на социални услуги не винаги са достатъчно информирани за условията на договора с доставчика на социални услуги, както и не винаги получават дължимата съгласно закона писмена информация относно социалните услуги, които той предоставя. Може би поради новата правна уредба клиентите трудно разпознават реквизитите в договора като минимални изисквания (стандарти) за качество на предоставяната услуга. Самият ППЗП не прави разграничение между стандарти и критерии за социални услуги. Това също създава объркване както в потребителите на социални услуги, така и в доставчиците.

Провеждането на адекватна информационна кампания сред лицата, от които се очаква да ползват социални услуги, е наложително. Нещо повече – с оглед на получаваната от доставчика на социални услуги писмена информация следва да се създадат законови механизми за достъп до информация от „независим" източник, какъвто може да бъде МТСП или АСП.

Квалификация и поведение на обслужващия персонал

Спазването на стандарта за по отношение на обслужващия персонал е изключително важно при прегледа на контрола на социалната работа.

Идентифицираните проблеми са многобройни и те се отчитат еднакво от доставчиците на социалните услуги и потребителите.

Осезателен е проблемът, свързан с недостига на добре обучени и професионално подготвени кадри, наети от доставчиците на социални услуги. Причините за това са ниското заплащане на социалните работници, липсата на достатъчно мотивационни фактори за работа в тази сфера, финансовата неустойчивост на организациите доставчици на социални услуги. Като недостатъчни се оценяват и възможностите в сектора за повишаване на квалификацията, липсата на регламентирана длъжностна характеристика на социалния работник. Изработването ѝ в контекста на стандартите за качество е наложително с оглед повишаване на качеството на предлаганите услуги. Необходимо е стандартизирано на обучението на персонала: организиране на мотивационни тренинги, начално и текущо обучение, които да се заложат като критерии за стандарт на персонала.

Достъпност на материалната база

Проблемът със спазването на стандарта за достъпност на материалната база до голяма степен произтича и от факта, че през последните около 50 г. не са предприемани мерки за радикално подобряване на социалните заведения, а през последните 15 г. почти не са инвестирани средства за основни ремонти и преоборудване. Поради спецификата на дейността на частните организации и предлаганите от тях по-нетрадиционни услуги те разполагат с по-качествено специализирано оборудване и помещения за социални контакти. Не се инвестира достатъчно в обновяването и мебелирането на помещенията. Техниката, с която разполагат, е морално и физически остаряла и не удовлетворява нуждите на клиентите им. Съществува проблем и с доставянето на качествени технически помощни средства. През 2004 г. беше организиран национален мониторинг за хората с ментални увреждания. Резултатите на този мониторинг показаха, че *провереният специализирани институции за хора с ментални увреждания в по-голямата си част се намират в стари сгради, някои от които са строени още през 20-те и 30-те години на миналия век. Такъв е например домът за възрастни с умствена изостаналост в с. Горно Вършило, община Септември, който е в строена през 1924 г. сграда, използва се като специализирана институция от 1969 г. и досега не е извършван основен ремонт. Домът в с. Присово, община Велико Търново е създаден през 1945 г. в сграда, построена през 1919 г., на която не е правен основен ремонт. Според данните от проверките подобно е положението и в домовете за хора с умствени увреждания в Лом; Лясково, община Стара Загора; Баня, община Карлово; Батак, Преколница, община Кюстендил; Горни Чифлик, община Долни Чифлик.*

Поради недостатъчно инвестиции оборудването в много от домовете е амортизирано, обзавеждането е оскъдно и в лошо състояние – според данните от проверките особено остри проблеми в това отношение съществуват в домовете на гара Самуил, в Лясково, община Стара Загора, в Тръстика, община Попово и на други места.

КОНТРОЛ ПО СПАЗВАНЕ НА СТАНДАРТИТЕ И КРИТЕРИИТЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ЗА ДЕЦА. ПРОБЛЕМИ В ПРАКТИКАТА

Въз основа на извършените проверки на Дирекция „Контрол по правата на детето“ по изпълнението на Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца може да се направи заключението, че е налице от една страна стремеж към положително развитие на институциите и полагане на усилия за осигуряване на благоприятна среда за развитието и отглеждането на децата в институциите въпреки недостатъчните средства за това, а от друга страна – несъответствия с изискванията на Наредбата.

В процеса на формиране на първоначална представа за достижимостта на стандартите и в резултат на изпълнение на Плана за намаляване на броя на децата, отглеждани в специализирани институции в Република България, при извършване на оценките на специализираните институции за деца експертите от междуведомствените комисии установиха незадоволителното състояние по отношение на финансовата обезпеченост на качеството на грижа за деца. По данни на ДАЗД налице са сериозни проблеми, свързани с издръжката на децата, които са резултат от изключително недостатъчните средства, предвидени в бюджетите на институциите. Например в Домовете за деца и младежи с умствена изостаналост, където условията са сравнително добри, от общият размер на бюджетната субсидия за 2003 г., половината са предназначени за заплати и социални осигуровки на персонала. Разходите за храна са едва 10,4% от средствата. За същата година извънбюджетните приходи от дарения в пари или натура са около 1/5 от бюджета на институциите.

Въпреки трудностите персоналът на институциите полага съществени усилия за привеждането на минималните стандарти за качеството на грижа на практика, но в много от тях тези усилията не дават резултат поради липсата на финансов механизъм, обезпечаващ качеството на грижа, предлагана от доставчиците на социални услуги. Подобряването на качеството на грижа е свързано с допълнителна квалификация на персонала, съответно и по-добро заплащане; увеличаване на щатното разписание или намаляване на капацитета на дома; назначаване на специалисти; извеждане на навършилите пълнолетие в защитени жилища, при което ще се увеличи жилищното пространство за останалите деца; увеличение на бюджета по отношение на средствата за храна, облекло и медикаменти. Настоящите бюджети обаче не гарантират възможност за покриване на заложените стандарти.

Основният проблем следователно е липсата на финансово гарантиране на заложените минималните стандарти за качеството на грижа.

Основен инструмент, използван при оценяването на социалните услуги за деца, е специално създадена, структурирана карта за оценка, както и индиви-

дуални анкетни карти за персонала. Въпросите в картата обхващат няколко ключови области за изследване и са групирани както следва: характеристика на местоположението на институцията; характеристика на децата, настанени в дома; характеристика на персонала; материална база; виждания на персонала по отношение реформирането на институцията.

Допълнителни методи за събиране на информация са преглед на документацията, водена в домовете, интервю с директора и членовете на персонала, разговори с децата, както и цялостно наблюдение и оглед на материалната база.

Поместваме две извадки от докладите за състоянието на специализираните институции за деца с увреждания и домовете за отглеждане и възпитание на лица, лишени от родителски грижи, които са показател за качеството на социалните грижи по отношение на децата.

Местоположение и материална база

От характеристиката на местоположението на институциите за деца с увреждания може да се обобщи, че преобладаващата част от тях са разположени в малки селища, сравнително отдалечени от големите градове (средно от 20 до 50 км.), с недостатъчно добре развита мрежа от специализирани медицински услуги, образователни институции, както и други социални услуги, което затруднява възможностите за социализация и интеграция на децата с увреждания.

Все още не се обръща достатъчно внимание на достъпността на сградите за деца с увреждания. Промяната на модела на грижа в тези институции е затруднен и от липсата на добре оборудвани зали за физиотерапия и други видове терапия – арттерапия, сензотерапия и др., които са част от модерните изисквания в областта на социалните услуги за деца с умствени и физически увреждания.

В някои от институциите се налага да бъде направена реконструкция на съществуващите помещения с оглед осигуряване на условия, които се доближават до тези на семейната среда. Необходимо е оформянето на повече спални помещения с по-малко деца във всяко от тях и създаване на възможност за разширяване на личното пространство за всяко дете.

Статут на децата и качеството на грижа за тях в институциите

Прави впечатление, че за 2004 г. в сравнение с 2003 г. няма деца, които да са настанени извън реда, определен от ЗЗД. Една трета от децата в тези домове са с декларации за осиновяване. Връзката между родителите и преобладаващата част от децата е прекъсната, като домовете не разполагат с никаква информация за семействата на 15% от тях, което затруднява работата по реинтеграция. ... За преобладаващата част деца с увреждания изходът от един тип дом се явява вход към следващия и те са обречени да прекарат целия си живот в институция.

В повечето домове базовите потребности на децата от храна, топлина, облекло и хигиена са задоволени благодарение на усилията на персонала, но индивидуализиране на грижата се наблюдава само в единични институции. Най-важните причини за това са:

• недостатъчен персонал;

• липса на професионални умения и компетентност за работа с деца с увреждания, както и на нови организационни форми на работа (работа в екип, екипни срещи, планове за грижа), които са предпоставка за високо качество на грижата за децата;

• персоналът няма разбирането за необходимостта от поддържането на връзките с родители, близки и роднини на децата, при които е запазен контактът с тях;

• правото на образование на децата с увреждания не е осъзнато реално от персонала. Ето защо не се мисли за оценка на възможностите на децата за обучение и не се търси съдействието на съответните РИО;

• преобладаващата част от децата с увреждания нямат периодична преценка на здравния статус, на физическото и психическо развитие от съответен специалист. За голям брой от децата, навършили 16 години, не е направена експертиза на увреждането от РЕЛК/ТЕЛК.

Взаимодействието между институциите и отделите за закрила на детето не е на добро ниво, което също се отразява на качеството на грижата за децата. За голяма част от настанените деца не е направена оценка и план за действие, което се отразява негативно върху изготвянето на адекватен за състоянието на всяко дете индивидуален план за грижа, базиран на оценката на потребностите и предприемането на мерки за реинтеграция.

Персонал

Броят на квалифицирания персонал, пряко ангажиран в грижите за децата и от който основно зависи повишаването на качеството на грижата, е недостатъчен. Една от важните причини за това са остарелите наредби, с които се определя числеността на персонала и които не са съобразени с Наредбата за критерии и стандарти за социални услуги за деца. Друга причина е нежеланието на специалистите да работят в отдалечени от градовете малки селища, в които няма възможност за професионално развитие. Основа слабост на преобладаващия брой оценени институции е липсата на достатъчно възпитатели, както и на други специалисти като логопед, психолог, кинезитерапевт, социален работник, от които пряко зависи физическото и психическо развитие на децата. В преобладаващата част от институциите персоналът не получава методична помощ, няма преминати курсове за следдипломна квалификация и не участва в обучителни програми, т. е. може да бъде направен изводът, че липсва каквато и да е грижа и съответно система за повишаване на квалификацията му.

В голяма част от домовете персоналът не е запознат с основните насоки на действащото законодателство в областта на закрилата на детето и приоритетите в правителствената политика, свързани с деинституционализацията на децата. Не са запознати с възможностите за развитие на алтернативни социални услуги и не се работи за промяна на нагласите към прилагане на нов модел, ориентиран към подобряване качеството на грижата за децата в институциите. Един основен извод, който се наложи при работата на комисиите е, че домовете се развиват и качеството на грижата за децата се подобрява в тези от тях, в които директорът е деен и инициативен и успял да създаде и поддържа партньорски взаимоотношения с всички институции в населеното място – държавни и неправителствени, бизнес, община и отделни лица.

Препоръки:

1. Да се осигурят възможности за собствен транспорт, което до известна степен ще компенсира отрицателните последици от отдалечеността на институциите като местоположение;

2. Да бъде направен преглед и преоценка на капацитета на институциите с оглед намаляване на броя на децата, което ще позволи реконструкция на базата – по-малко деца в спалните помещения и разширяване на личното пространство за всяко дете;

3. Да се обърне внимание на достъпността на сградите за деца с увреждания;

4. Да се потърсят възможности за по-добро оборудване или за ползване от децата на зали за физиотерапия и други видове терапия – арттерапия, сензотерапия и др., които са част от модерните изисквания в областта на социалните услуги за деца с умствени и физически увреждания;

5. Да се помисли върху статута на тези институции, в които относителният дял на настанените на възраст над 18 г. е голям. Тези, в които няма добри условия за живот, да бъдат закрити, а там, където е възможно, навършилите пълнолетие да се изведат в защитени жилища.

По отношение подобряване качеството на грижа за децата в институциите

Да се промени моделът на грижа – от груповата към индивидуалната грижа за детето, което е свързано с:

1. Нова оценка на здравния статус, на физическото и психическо развитие от съответни специалисти и подобряване качеството на здравната грижа за децата;

2. Нова психолого-педагогическа оценка на възможностите за обучение на децата, съгласно изискванията на Наредба № 6 от 19.08.2002 г. и търсене на възможности за осигуряване правото на образование на децата;

3. Да се възложи на професионални екипи оценката на потребностите на всяко дете и създаване на адекватни планове за грижа, тъй като нито институцията, нито ОЗД разполагат с такъв ресурс. (Тук може да се ползва и ресурса на НПО);

4. Да се създадат условия за работа на екипен принцип, като в екипа, ангажиран с грижите към конкретното дете, влизат различни специалисти;

5. При приемане на децата да се спазва горната възрастова граница – 18 г., а долната възраст да са деца, които са навършили поне 7-годишна възраст поради съществуващ риск от усложнения и смъртност при преместването на децата. До тогава има възможност децата да се отглеждат в ДМСГД.

По отношение на персонала

1. Да се направи нова оценка на необходимостта от квалифициран персонал, ангажиран с грижите за децата – като брой и като специалисти. В т. ч. да се увеличи броят на социалните работници от ОЗД в онези населени места, в които има такива институции;

2. Да се потърсят възможности за назначаване или за наемане на специалисти като логопед, психолог, кинезитерапевт, социален работник, социален педагог и др. според потребностите на децата;

3. Да се създаде система за повишаване на квалификацията на персонала за работа с деца с увреждания и възможности за преквалификация с цел участието му в алтернативни социални услуги.

ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО КАЧЕСТВОТО НА ПРЕДОСТАВЯНИТЕ СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ЗА ДЕЦА

Във връзка с провеждания мониторинг относно спазването на стандартите на Конвенцията за детето, могат да бъдат направени следните обобщени изводи относно качеството на социалните услуги за деца.

Отглеждане на детето в семейна среда, осигуряване на алтернативни грижи и условията за осиновяване

• Въпреки приемането на регламент, уреждащ условията и реда на кандидатстване, подбор и утвърждаване на приемни семейства, както и работа по конкретни проекти, все още настаняването в институции представлява основна алтернатива за настаняване на деца извън семейството;

• Няма достатъчно доставчици на социални услуги, не е развит финансовият и човешкият ресурс в създадените отдели за закрила на децата;

• Налице е необходимост от развитие на капацитета на педагогическите съветници;

• Предвид задължението на държавата за особената закрила на децата, останали без грижа на близките си в специализираните институции, както и по отношение на оказаното при нужда съдействие на родителите, не са осигурени необходимите финансови средства за създаване на условия за нормално физическо и здравословно развитие на децата;

• Не се осъществява ефикасен контрол на дейността на специализираните институции и правата на децата, настанени в тях;

• Осиновяването на дете не е включено в мерките за закрила на детето, определени в Закона за закрила на детето.

Специални нужди на децата с увреждания

• Специфичните нужди на децата с увреждания не са решени комплексно;

• Не са създадени реални условия за социална интеграция на децата с увреждания – подходяща жизнена среда и инфраструктура, обучение, адаптиране и интегриране в общността;

• Правните норми в националното законодателство не гарантират в максимална степен изпълнението на изискванията на Конвенцията за задължително, безплатно и достъпно образование. Реализирането на правото на образование и постигането на целите му не е в пълнота гарантирано поради:

- неефективното управление на средствата за образование в общинските и държавните училища;

- нарушен достъп до образование на определени групи деца, като е налице тенденция за увеличаване на броя на децата, отпадащи от училище;

- предоставянето на безплатни учебници само на учениците в първи клас и в специалните училища, което не съответства на духа на Конвенцията за закрила на детето;

- непредвиждането на достатъчно дейности и непланирането на средства за повишаване на квалификацията на педагогическите кадри;

- недостатъчно информация и контрол относно мерките за осигуряване на спазването на училищна дисциплина по начин, съвместим с достойнството на детето;

- непредприемането на ефективни действия за реализация на правото на децата с увреждания на отдих, спорт и културни мероприятия.

Здраве и благосъстояние

Въпреки признатото право на детето да се ползва от най-високия достижим стандарт за здравословно състояние достъпът, организацията и контролът на предоставяното здравно обслужване на децата не гарантират ранното устано-

вяване на хронични заболявания и аномалии, осъществяването на ефективна профилактика и предприемането на ефикасни действия за намаляването на детската заболеваемост и смъртност.

Въз основа на направените констатации, оценки и изводи за изпълнението на мерките по закрила на детето, предвидени в конвенцията, може да бъде формулирано следното заключение:

Принципът за съобразяване на действията на всички органи с висшите интереси на детето е нормативно установен в работата на държавните институции. Проблем представлява ефективният контрол за спазването на принципа на практика.

Децата на България не са запознати в достатъчна степен с правата си.

Липсват специализирани програми за обучение на децата по Конвенцията, както и ефективни програми за обучение на родители.

Въпреки предприетите мерки за намаляване на дискриминацията достъпът на децата с физически увреждания, децата от ромската общност и децата, произхождащи от семейства с ниски доходи, до качествено образование, здравно обслужване и социален живот остава затруднен.

IV. ЧАСТ

КОНТРОЛ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

I. ПРЕГЛЕД НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В ЕВРОПА

1. РАЗВИТИЕ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В ЕВРОПА

Увод

Идентифицирането на модели на социалните услуги в Европа е дискутирано с оглед решаването на два основни въпроса: от една страна изследването на сходствата и различията, които съществуват в европейските политики на социално подпомагане, от друга страна – от гледна точка на евентуално бъдещо хармонизиране на системите на предоставяне на социални услуги в страните членки на Европейския съюз (ЕС).

Социалните политики, следвани в страните членки на ЕС, прилагат разнообразни подходи за отчитане и подобряване на качеството на предлаганите социални услуги. Разнообразието във формулирането на критерии и контролни процедури се дължи на липсата на унифицирани изисквания за социалните услуги в Европейския съюз. Те се явяват елемент от правопорядъка на всяка държава членка, като тя автономно определя формите на организация и контрол на социалните услуги, предоставяни на нейните граждани. Въпреки това се правят усилия за постепенно синхронизиране на социалните политики на страните членки. През 2000 г. Европейската комисия публикува доклад „*Социална политика*“, в който препоръчва конвергиране на националните системи на социално подпомагане на базата на общи принципи. От гледна точка на сходствата и различията, които съществуват в системите на предоставяне на социални услуги, трябва да се отчете наличието на многобройни фактори, които показват близост в социалните политики на европейските стани (например следването на политики и услуги за социално включване на маргинализираните групи). В същото време сериозните различия остават в националните системи на социални услуги. Те се дължат на специфичните културно-исторически и икономически тенденции в европейските страни.

При сравнителноправен анализ на социалните услуги предоставяни в европейските страни, могат да се очертаят следните насоки на развитие:

1. Т. нар. неформален сектор. В рамките на този сектор социалните грижи за хората в неравностойно положение се предоставят от техните семейства, колеги или съседи. Въпреки че делът на този сектор все повече намалява, неформалното предоставяне на услуги като практика все още съществува в европейските страни. В някои страни (напр. Франция) този принцип е изрично нормативно регламентиран;

2. Организации с нестопанска цел. Това е най-бързо променящият се сектор, свързан с предоставянето на социални услуги. Той включва групи за самопомощ (напр. анонимните алкохолици), неправителствени организации и тръстове;

3. Държавен сектор. В рамките на този сектор се включват услугите, предоставяни от правителството и местната власт;

4. Организации с търговска (стопанска) цел. Важността на този сектор също нараства в някои европейски страни (напр. Великобритания).

Модели на социални услуги в Европа

Условно могат да се очертаят четири модела на предоставяне на социални услуги в Европа.

1. Скандинавски модел на публични услуги (скандинавските страни: Дания, Норвегия, Финландия). Този модел е основан на принципа на универсализма, при който социалните услуги за деца в риск, хора с увреждания, стари хора се плащат от данъчните приходи на съответната страна. Местната власт играе ключова роля при планирането предоставянето на социални услуги в тези страни, като ролята на неправителствените организации и изобщо нестопанския сектор е минимална.

Предимства на модела: моделът е изцяло потребителски ориентиран, предлага многообразие и качество на социалните услуги, засилено внимание е отделено на правата на потребителите на социални услуги (потребителите имат пълен достъп до всички документи, които са свързани с тях и се съхраняват от доставчика на социални услуги, ясно очертани и дефинирани са правата на потребителите в рамките на предоставяната социална услуга);

Недостатъци: през последните години скандинавският модел претърпя значителни промени вследствие на политически и социално-икономически фактори. Нарасна делът на неправителствените организации, предоставящи социални услуги, като част от политиката на „социален плурализъм".

2. Средиземноморски модел (Гърция, Испания, Португалия, Италия, Кипър и Малта). При този модел делът на социалните услуги, предоставяни от държавата, е минимален. Повече социални услуги се предоставят от организациите със стопанска цел. Може би единствената страна от средиземноморския модел, където неговите тенденции не са толкова силни, е Италия, доколкото там делът на социалните услуги, предоставяни от държавата е значителен за сметка на организациите със стопанска цел, които работят в тази сфера.

Недостатъци: моделът е особено критикуван от страна на феминистките организации, доколкото твърде много е ориентиран към жените като асистенти. Този модел предоставя ограничен брой социални услуги за деца и майки, които искат да започнат работа. Правата на ползвателите на социални услуги също не са достатъчно защитени. Често този модел се квалифицира като остарял или рудиментарен.

3. Британски модел (Великобритания и Ирландия)

Основна характеристика на модела е оттеглянето на държавата от традиционната ѝ роля на доставчик на социални услуги. Държавата договаря пре-

доставянето на социални услуги с различни доставчици, като целта е да се гарантират социалните услуги на най-зависимите от тях ползватели като хора с увреждания или лица с ограничени доходи. Неправителствените организации както и организациите със стопанска цел играят съществена роля;

4. Северноевропейски модел (Германия, Австрия, Холандия и в по-малка степен Белгия и Франция). Северноевропейският модел е изграден на принципа на субсидиарност, който е най-развит в Германия и Холандия. Основен елемент на принципа е социалните услуги да се предоставят от неправителствените организации. Държавата участва основно във финансирането на НПО. Този модел търпи модификации в различните страни. Във Франция например услугите за деца са изцяло отговорност на държавата, в по-малка степен това се отнася за услугите, предоставяни на старите хора.

Анализът на разглежданите модели на предоставяне на социални услуги показва, че повечето европейски държави се ориентират към северноевропейския модел. Страните от Централна и Източна Европа, въпреки че показват разнообразие в развитието на социалните си политики, също гравитират към този модел. С оглед на задачите на социалните политики в рамките на четирите модела могат да се формулират следните заключения:

1. Определяне на кръга на социалните услуги и потребителите, към които са адресирани;

2. Социалните услуги предоставят защита на най-застрашените групи като хора с увреждания, деца в риск, стари хора;

3. Всички системи търсят допълнително източници на финансиране извън предоставяните средства по държавния бюджет;

4. Особено внимание следва да се обръща на социалния контрол на социалните услуги;

5. Социална интеграция. Посредством социалните услуги става възможен процесът на социално включване на маргинализираните групи.

2. ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В ЕВРОПА

През последните години всички европейски държави търсят оптималното разпределение на правомощията и задачите, свързани с предоставянето на социални услуги: във Финландия например нарасна делът на юридическите лица със стопанска цел като доставчици на социални услуги; подобна тенденция се наблюдава и в Испания; в Швеция е налице приватизация на социалните услуги за деца.

Модернизация на социалните услуги

Недостигът на финансиране за социални услуги постави на преден план въпроса за въвеждане на принципи, практики и модели от управлението в час-

тния сектор в социалните услуги. Целта е социалните услуги да станат по-достъпни и прозрачни за обществото от гледна точка на отчетност на средствата, акумулирани в тях, и пряко ориентирани по резултати към потребностите на потребителите. Говори се за т. нар. ***процес на инфилтриране на нова управленческа култура*** в доставчиците на социални услуги, основана на фактори като ***„качествен контрол"***, ***„показатели за изпълнение"***, ***договаряне*** и ***ориентация към клиента (потребителя***) в предлаганите социални услуги. Тази тенденция е особено ясно очертана във Великобритания.

Все още е много рано да се оценят обективно резултатите на този нов подход в социалните услуги.

Противоречиви тенденции

Две противоречиви тенденции могат да бъдат откроени при анализа на европейските социални политики, свързани с предоставяне на грижи на хората в неравностойно положение.

Първата е основана на ограничеността на публичните (държавните) ресурси и хипотезата, че в глобалната конкурентна икономика тези ресурси никога няма да са достатъчно. Предварителното лимитиране на средствата поражда необходимостта от по-стриктно очертаване на кръга от потребители, които имат достъп до социални услуги. Идеята е, че последните трябва да бъдат достъпни само за социално най-зависимите хора, като социалните работници в случая определят доколко лицата отговарят на поставените в закона изисквания като потребители на социални услуги.

Другата тенденция, която е обратна на описания рестриктивен подход, разглежда разходите за социални услуги не само като консумирани средства от страна на обществото, а и като инвестиране в човешкия/социалния капитал. Дългосрочното развитие на обществото води до максимално отваряне на достъпа до социални услуги и до разбирането, че трябва да са достъпни до всички, които имат нужда от тях. Този подход е базиран на принципите на социалните права, гражданството в ЕС и социалното включване.

Всяка от страните избира тенденциите, в рамките на които да се развива нейната социална политика. Вторият подход безспорно се оценява като по-позитивен и по-добре отразяващ модерните европейски ценности, а в същото време резултатите от системите за предоставяне на социални услуги дават основания за частично приемане на елементи на първия подход.

Организация на социалните услуги

Един от основните въпроси, който се поставя от европейските социални политики, е каква да бъде организацията на социалните услуги от гледна точка на това дали да се предоставят интегрирано с други услуги или да бъдат организирани напълно автономно от тях. В европейските страни съществуват съществени различия в това отношение – има държави, в които социалните услуги са интегрирани със здравните и държави, в които те са напълно разделени.

Някои социални услуги за деца могат да бъдат организирани едновременно с предоставянето на образование. Няма конкретни доказателства или емпирични изследвания кой подход е по-удачният. Засега все още се търси решение на въпроса и той е поставен на продължителни дискусии.

3. УЧАСТИЕ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ В ПРОЦЕСА НА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ

Въпросът за потребителския контрол

Тенденцията в повечето европейски държави е свързана със засилване на участието на потребителите в процеса на предоставяне на социални услуги. Основният фактор за това са ***честите критики за лошото качество на социалните услуги, особено в аспекта на тяхната недостатъчна адекватност на нуждите и потребностите на лицата, към които те са ориентирани***. Засилва се т. нар. „***консюмъризм***“ като понятие, включващо широкото участие на потребителите в процеса на предоставяне на социални услуги и контрол върху тях. В резултат традиционният подход на предоставяне на социални услуги се заменя с по-отворени механизми на потребителско участие. Засилва се т. нар. демократичен елемент в предоставянето на социални услуги, свързан с обществен контрол върху работата на персонала; осигуряване на достъп на потребителите до документацията, която се пази във връзка с тях; по-ясно очертани права на потребителите; публикуване на процедурите за обжалване/оплакване от доставчика на социални услуги. Особено голямо внимание се отделя на стандартизирането на социалните услуги, изработването на конкретно качествено измерими и проверими показатели, както и извършването на инспекции и проверки на доставчиците на социални услуги.

Специфично развитие на тенденцията към по-голямо потребителско участие е представянето на т. нар. ***клиентски (потребителски) бюджети***, както и системи на „***директни плащания***“. Характеристика на тези системи е изплащането на услугата директно на потребителя в брой или под формата на ваучър, чрез който може да закупи избраните от него услуги. Този подход се посреща много добре от хората с увреждания и е основна характеристика на германския модел на предоставяне на социални услуги на старите хора.

Нарастващото участие на потребителите на социални услуги е неоднозначно по последици. Съществуват много традиционни практики в социалната работа и бюрократизъм, които трудно кореспондират с необходимостта от участие на потребителите в процеса на предоставяне и контрол на социалните услуги. Най-развита е системата на интегриране на потребителите в процеса на контрол на социалните услуги в Холандия. Социалната политика на тази страна е изцяло насочена към удовлетворяването на нуждите на потребителя на социални услуги.

4. ВЪПРОСЪТ ЗА КАЧЕСТВОТО НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В ЕВРОПА

Увод

Качеството е основен въпрос с оглед повишаването на ефективността, достъпността и адекватността на социалните услуги. Основен елемент на качеството е способността на доставчиците на социални услуги да адаптират грижите, които предоставят, към променящите се индивидуални нужди на потребителите, прозрачност на средствата, които разходват, както и способите за включване на потребителите в процеса на предоставяне, оценяване и контрол на социалните услуги. Ефективно работещата контролна система неизбежно включва ангажиране на представителни организации на потребителите в мониторинга на социалните услуги; процедури за оплакване, системи за квалификация и преквалификация на персонала.

Качеството на социалните услуги зависи и от определени фактори на средата като законодателство, финансова политика, инфраструктура, лична и институционална ангажираност, инвестиране.

Оценката на качеството трябва да бъде основана на съгласуване с проверими стандарти на базата на обективни оценителни процеси, задължително включващи гледната точка на потребителите. Особено отчетлива в Европа е нуждата от дефиниция на качеството на социалните услуги като понятие и въпроса за неговата измеримост посредством обективни показатели. Основните въпроси, които се поставят в тази връзка, са как това трябва да бъде направено, от кого и на какво ниво.

Социалните услуги и ЕС

Социалните услуги са отчетени като интегрална част на европейския обществен модел в *Бялата книга на услугите от обществен интерес*[17] на Европейската комисия. Подчертавайки значимостта на социалните услуги като индивидуално ориентирани механизми за постигането на по-високо ниво на социална защитеност и социално включване, комисията подчертава важността на процеса на модернизиране на социалните услуги, както и необходимостта от ангажиране на доставчиците на социални услуги в този процес като гаранция за повишаване на качеството на предлаганите услуги, особено в аспекта на повишаване на тяхната адекватност спрямо постоянно променящите се потребности на европейските граждани.

Комисията подчертава, че дефинирането на мисията и целите на социалните услуги е въпрос на преценка на всяка държава. Общностният метод е удачно да се приложи по отношение на процеса на предоставяне на социални услуги, както и на методите на финансиране. Комисията призовава към прилагане на ***систематичен подход*** по отношение на идентифицирането и отчитането на специфичните характеристики на социалните услуги, както и насоките, в кои-

[17] COM (2004) 374 final

то те могат да бъдат модернизирани. Този систематичен подход ще бъде разработен в Комюнике на социалните услуги от обществен интерес, включително и здравните услуги, който ще бъде приет през 2005 г. Комюникето ще очертае и механизъм за регулярно оценяване на националните системи на предоставяне на социални услуги.

Бялата книга насърчава държавите членки към сътрудничество и диалог с гражданското общество с оглед подготовката на комюникето. Такъв диалог се състоя на Конференцията за социалните услуги в ЕС, която се проведе на 28–29 юни 2004 г. Представители на страните членки на ЕС се съгласиха да докладват относно състоянието на предоставяните социални услуги в техните страни посредством попълването на въпросник. На 1 април 2005 г. се състоя семинар за обсъждане на резултатите, получени от попълнените въпросници.

Доколкото въпросниците представляват интерес за сравнителноправното изследване от гледна точка на съществуващите системи за наблюдение на качеството на социалните услуги, по-долу поместваме част от отговорите на някои страни членки на ЕС, съдържащи се в публикуваните на интернет-страницата на Европейската комисия доклади.

ГЕРМАНИЯ

В отговорите на въпросника, попълнени в доклада от страна на Германия, се подчертава, че социалните услуги в Германия се упражняват въз основа на контрол върху стандартите за качество на тези услуги. Тези стандарти са регламентирани въз основа на закона или на базата на установени задължения в договора или споразумението с доставчика на социални услуги. Допълнителен елемент в системата за качество на социалните услуги представляват и насоките, които самите доставчици на социални услуги прилагат. На въпроса докъде трябва да достигне общността по отношение на уреждането на режима на социалните услуги Германия подчертава, ***че към момента общността няма компетентност по отношение на социалните услуги.*** Нещо повече – според доклада ***ЕС трябва да признае и насърчи социалните услуги като сфера на правомощие на държавите членки в рамките на националната система за социална защита. В тази връзка не е приемливо приемането на директива за социалните услуги. Отчитайки приоритетът на държавите членки, Германия счита, че няма необходимост от приемане на единни критерии за качество и достъпност на социалните услуги на общностно ниво.***

ФИНЛАНДИЯ

Отговорността за предоставянето на социални услуги във Финландия се носи от местната власт. Според законодателството местните власти са длъжни да предоставят социални услуги, но те имат пълна свобода в определянето на начините за това. Местните власти могат сами да предоставят социални услуги или да ги купуват от други доставчици – от неправителствения или частния

сектор. Правителството е издало препоръки за качество на социалните услуги. Достъпът до социални услуги също е законово регламентиран посредством единни критерии. В последните години работата се концентрира върху разработването на изисквания за професионална годност и квалификация на персонала. Когато местната власт „купува“ социални услуги от други доставчици, съществуват изисквания за качество, които трябва да се спазят, свързани с броя и образованието на наетия персонал. Доставчикът трябва да е лицензиран от провинциалната социална служба за предоставянето на социални услуги. Тази служба осъществява и оперативния контрол върху доставчика и по-конкретно следи за ефективността и достъпността на социалните услуги и за спазването на стандартите за качество. Към службата има регистър на всички частни доставчици на социални услуги.

На въпроса може ли на ниво общност да се приемат критерии за качество, достъпност и ефективност на социалните услуги, Финландия посочва, че е твърде рано да се обсъжда този въпрос, като е възможно извеждане на европейско ниво на общи насоки и препоръки, доколкото те ще очертаят чертите на действащите модели на социални услуги във всяка от страните членки.

ИТАЛИЯ

Най-важната институция, която следи за качеството на социалните услуги в Италия е Социалната служба. Тя поддържа подробна и актуална информация относно социалните услуги на територията, процедурите и средствата за достъп, както и информира гражданите във връзка с:

- техните права относно социалните услуги;
- социалните услуги, които могат да ползват.

Целта на социалната служба е да гарантира правото на гражданите да бъдат информирани за предоставяните социални услуги от публични и частни лица, процедурите за достъп до тях и за стандартите за качество, на които те трябва да отговарят. В тази връзка в момента върви реорганизация на системата на социално подпомагане, която предвижда и въвеждането на стандарти за качество на социалните услуги. Друг компонент с оглед утвърждаване на качеството на социалните услуги е въвеждането на принципа на най-изгодна оферта въз основа на Закон 328, на базата на който публичните администрации могат да договарят социални услуги. Включването на елемента на конкуренция в социалното договаряне довежда и до поевтиняване на социалните услуги, предоставяни от доставчика.

По отношение на възможностите контролът на социалните услуги да бъде регулиран на общностно ниво според Италия ЕС не трябва да предприема регулативна роля, а по-скоро да осъществява координация с оглед повишаване на информираността и обмена на данни и подобряване на практиките между държавите на базата на развиване на социална информационна мрежа. Италия вижда отворения метод за координация, чрез който се сравняват постиже-

нията на отделните страни членки и националните инициативи в изпълнение на стратегическите цели като полезен за постигането на тези цели.

ЧЕХИЯ

Министерството на труда и социалната политика на Чехия е издало национални стандарти за качество на социалните услуги през 2002 г. Те са с препоръчителен характер, което на практика затруднява и контрола по тяхното спазване от доставчиците на социални услуги. Министерството на труда и социалната политика е приело План за действие за социалното включване, който съдържа като основен компонент повишаване на качеството на социалните услуги на национално регионално и местно ниво, както и осигуряването на равен достъп до социалните услуги. Според Чехия следните елементи на социалните услуги могат да бъдат разгледани на европейско ниво:

• дефиниция на социалните услуги от обществен интерес;

• дефиниция на основните принципи на тези услуги, свързани с качество, достъпност, прозрачност, ефективност;

• финансиране на социалните услуги;

• доставчици на социални услуги;

• Очертаване на сферите на компетентност на национално и наднационално (общностно ниво).

II. СИСТЕМИ НА КОНТРОЛ НА СОЦИАЛНИТЕ УСЛУГИ В ЕВРОПА

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

Основни принципи на системата на предоставяне на социални услуги

Социалните грижи във Великобритания се основават на система на държавно финансиране, като достъп имат всички лица, постоянно живеещи на територията на страната. Предоставянето на социални грижи е отговорност на местната власт. Услугите в общността като социален патронаж, предоставяне на специални помощни средства, преустройство на жилището според нуждите, дневни центрове се предоставят от местните власти. Грижите в специализирани институции също са в компетентността на местните власти, освен ако клиентите могат сами да поемат изцяло или частично разходите. Особено внимание се отделя на информационните кампании, свързани с предоставянето на социални услуги. Във всички библиотеки, болници, при личните лекари има брошури, които много достъпно и разбираемо обясняват как, къде и какви социални грижи се предоставят.

Основните закони, които уреждат социалните услуги са:

- Законът за децата (1989);
- Законът за националното здравно обслужване и грижи в общността (1990);
- Законът за стандартите за грижа (2000);
- Законът за асистентите и децата с увреждания (2000).

Всички доставчици на социални услуги са длъжни да се съобразяват с минималните национални стандарти, които са условие за регистрация.

Национални минимални стандарти

Националните минимални стандарти са приети въз основа на чл. 23 от Закона за стандартите по предоставяне на грижи от 2000 г. Този закон реформира регулативната система за предоставяне на социални услуги във Великобритания. Той значително разширява обхвата на регулираните услуги, като включва агенциите за предоставяне на патронаж и приемните агенции.

Законът за стандартите по предоставяне на грижи предоставя широк набор от функции, които са обект на регулиране посредством установените минимални стандарти като организация и управление на персонала, качество на грижите и изисквания за околна среда.

Структура и подход

Националните минимални стандарти независимо от рисковата група, към която са фокусирани, целят постижими резултати за потребителите на услугите. Стандартите са групирани по следните основни теми, които подчертават различни аспекти от индивидуалния живот на хората, идентифицирани по време на консултациите като най-важни за потребителите на услуги:

- избор на дом;
- здравни и лични грижи;
- ежедневен живот и социални дейности;
- оплаквания и защита;
- околна среда;
- персонал;
- мениджмънт и администрация.

Стандартите са качествени – те предоставят средство за оценяване на качеството на живот на потребителите на услуги. Посредством тях се осигуряват измерими доказателства, че поставените изисквания са посрещнати. Особено внимание е обърнато на:

• дискутиране на качеството на социалните услуги с потребителите и техните семейства и близки;

• регулярни наблюдения на предоставянето на социалната услуга;

• подробно разглеждане на писмените политики, процедури и досиета.

Контрол за качеството на социалните услуги

Качеството на социалните грижи във Великобритания се основава на две взаимозависими и допълващи се регулативни системи. От една страна това са националните минимални стандарти за качество и регламентираните въз основа на тях регистрационна процедура и системи на инспекции и проверки спрямо доставчиците на социални услуги. Като допълнителна система за качество функционират стандартите, адресирани към местната власт, които стоят в основата на системата за оценка на изпълнението.

Система на контрол върху националните минимални стандарти за качество, действаща до април 2004 г.

До април 2004 г. спазването на национални минимални стандарти по отношение на предлаганите социални услуги се осъществява от Национална комисия по стандартите за социални грижи, създадена въз основа на чл. 6 от Закона за стандартите за предоставяне на грижи (2000 г.). Съгласно чл. 7 комисията следеше за спазването на стандартите за социални услуги от страна на:

• домовете за стари хора (над 65 г.);

• домовете за хора на възраст между 18 и 65 г.;

• агенциите, предоставящи услуги в рамките на социалния патронаж;

• агенциите за сестрински грижи;

• домовете за деца.

Националната комисия по стандартите за социални услуги беше оторизирана да се произнася и по жалби относно:

• дейността на комисията;

• действия на назначените в комисията лица;

• грижите, предоставяни от доставчиците на социални услуги.

Системата за контрол на социалните услуги, включваше и Инспекторат по социални услуги, който оценяваше работата на местните съвети. Инспекторатът беше част от Департамента на здравето във Великобритания и осъществяваше контрол върху местните власти с цел:

• подобряване на качеството на социалните грижи;

• ефективно управление на социалните услуги от страна на местните съвети;

• годишни отчети относно качеството на социалните грижи в отделните графства;

• осигуряване на прозрачност към потребителите на социални услуги относно качеството на предлаганите грижи;

• оценяване на степента на постигане на целите, заложени в правителствените документи за повишаване на качеството на социалната грижа.

Нова система на контрол на качеството на социалните услуги.

Комисията по инспекция на социалната грижа

През 2003–2004 г. се проведе реформа в системата на социалните грижи във Великобритания, която доведе до концентриране на регулаторната, контролната и инспекционната дейност по отношение на социалните услуги в рамките на една институция. Тази реформа имаше за цел интегрирането и рационализирането на системата за предоставяне на социални грижи. През април 2004 г. беше създадена ***Комисията по инспекция на социалната грижа към единствена и независима контролна институция на всички социални услуги във Великобритания***. Комисията е създадена въз основа на Закона за здравните и социалните грижи (2003). Функциите на комисията обхващат дейностите, осъществявани преди това от Инспектората за социални услуги и Комисията по спазване на националните стандарти за качество. За пръв път беше създадена една организация, която да осъществява контрола и прегледа върху цялата система на предоставяне на социални грижи. Комисията контролира:

• предоставянето на социалните услуги за възрастни и деца;

• местните съвети и доставчиците на социални услуги.

Контролна дейност на Комисията по инспекция на социалните грижи

Комисията по инспекция на социалните грижи осъществява своята контролна дейност преимуществено чрез инспекции, въз основа на които оценява качеството на услугите, предоставяни на потребителите. Тези инспекции контролират в каква степен се изпълнени поставените от закона изисквания, свързани с предоставянето на социални услуги, както и степента на постижимост на национални минимални стандарти за качество. След всяка инспекция комисията прави доклад, в който отчита степента на спазване на националните минимални стандарти от проверявания доставчик. Последният има 28 дни, в рамките на които може да направи становище по описаните обстоятелства и проблеми в доклада. Докладът задължително се публикува на уеб-страницата на комисията.

Видове инспекции

Инспекциите, осъществявани от Комисията по инспекция на социалните грижи, могат да бъдат планови (комплексни) или случайни (неочаквани). Плановите (комплексни) инспекции се провеждат по предварително установен график и проверяват всички национални минимални стандарти. Т. е. комплек-

сните инспекции имат за обект цялостната дейност на доставчика на социални услуги. За случайните инспекции доставчикът на социалните услуги се проверява, без да бъде уведомен. При тези инспекции в повечето случаи се проверяват само определени стандарти за качество.

Четиристепенна скала на степента на спазване на стандартите

Във Великобритания функционира 4-степенна скала, показваща степента, в която националните минимални стандарти са спазени:

4 – Стандартът е превишен (похвално);

3 – Стандартът е посрещнат (без недостатъци);

2 – Стандартът е почти посрещнат (минимални недостатъци);

1 – Стандартът не е посрещнат (големи недостатъци);

0 – Стандартът не е бил обект на проверка.

Контролна дейност на местните съвети

Местните съвети също осъществяват инспекционна дейност по отношение на качеството на предлаганите социални услуги на тяхна територия. Обект на контрол е дейността на доставчиците на социални услуги, действащи на територията на местния съвет. На базата на доклада в резултат на инспекцията местните съвети изработват план за действие за подобряване на качеството на социалните услуги, предоставяни от проверения доставчик. Изпълнението на плана за действие от страна на доставчика е също обект на проверка.

Контрол на местните съвети

Комисията по инспекция на социалните грижи следи цялостната дейност на местните съвети, отнасяща се до социалните услуги, които те са отговорни да предоставят на местно ниво. Комисията събира информация за работата на местните съвети, свързана с:

- индикаторите за оценяване на качеството на предоставяните социални услуги;
- вътрешни инспекции и прегледи на работата;
- оценка на качеството на предоставяната услуга;
- резултати от извършения одит.

Тази информация се систематизира и оценява на базата на изградена единна система за оценяване на работата на местните съвети, която включва набор от 50 индикатора, покриващи всички аспекти на социалните услуги. Тези индикатори съпоставят социалните услуги, предоставяни от различните местни власти, и са публично достъпни. На базата на тези индикатори Комисията по инспекция на социалните грижи оценява работата на местните съвети с оглед предоставянето на социални услуги.

Тези компоненти на системата за контрол на социални услуги във Великобритания стоят в основата на следните стратегически цели в рамките на системата за оценяване на услуги:

- определяне на националните приоритети и стратегически цели;
- ефективност на доставката на социални услуги;
- качество на услугите;
- равен достъп до социалните услуги;
- баланс между цена на услугата и ефективност.

Жалби и оплаквания

Важна част от системата за контрол на социалните услуги във Великобритания представляват установените процедури за жалби и оплаквания относно предоставяните социални услуги. Националните минимални стандарти изрично съдържат стандарт за ефективна процедура за отправяне на оплаквания от страна на ползващите социални услуги, която доставчикът на социални услуги трябва да осигури. Потребителите могат да се обърнат директно към Комисията по инспекция на социалните грижи. Комисията може да се произнесе по жалбата или да препрати оплакването до друга агенция или институция. Жалби и оплаквания срещи местните съвети също се разглеждат от Комисията по инспекция на социалните грижи. В случай че потребител на социални услуги е недоволен от работата на комисията, той може да подаде оплакване до специално организирана за това Служба или до парламентарния обмудсман.

На всеки един етап от процедурата за обжалване подлежащите на социална грижа се информират за хода на тяхната жалба.

Посредством процедурата на оплаквания на практика се създават условия потребителите на социални услуги реално да бъдат включени в процеса на контрол на доставчика на социални услуги. Анализът на използването на процедурата на жалби и оплаквания от клиенти показва, че според последните при проблем в предоставянето на социални услуги най-удачно е обръщането към доставчика на социални услуги и персонала. По този начин посредством установени механизми за постоянен контакт с клиентите се създават предпоставки за развитие на вътрешен контрол или автоконтрол от страна на доставчика на социални услуги. Основните резултати от прилагането на такава система са два: от една страна се подобрява качеството на услугите, а от друга се повишава ефективността на служителите.

Професионалните кодекси за социалните работници и техните работодатели

Контролът на дейността в сферата на социалните услуги се осъществява и посредством професионалните кодекси за социалните работници и техните работодатели.

Кодексите описват стандартите на поведение и работа на работодатели и работниците в сферата на социалните услуги и по този начин съдействат за повишаване качеството на предоставяните социални грижи. Тяхното въвеждане представлява ключова стъпка при въвеждането на системата за контрол на социалните услуги.

Кодексите засягат работодателите на социални работници, социалните работници и клиентите на социалните услуги. За работодателите те са от значение, защото очертават отговорностите на работодателите при управлението на социалните работници.

За социалните работници кодексите описват стандарти на професионално поведение и дейности, изискващи се в ежедневната им работа.

За потребителите на социални услуги кодексите способстват за изясняването на това как социалният работник трябва да се отнася с тях и как работодателите трябва да подпомагат социалните работници, за да предоставят качествени социални услуги.

По-долу поместваме част от разпоредбите на професионалните кодекси за социални работници и техните работодатели, които имат отношение към контрола при предоставянето на социални услуги.

Професионален кодекс за работодателите на социалните работници

За да изпълнят отговорностите си, свързани с управлението на екипа от социални работници, работодателите на социални работници трябва:

• Да се уверят, че хората са подходящи да се присъединят към екипа и че разбират ролята и отговорностите си;

• Да разполагат с писмени политики и процедури, за да подпомагат социалните работници в спазването на Професионалния кодекс за социални работници;

• Да предоставят обучение и възможности за развитие, за да могат социалните работници да заздравят и развият своите умения и знания;

• Да създадат и въведат по места писмени политики и процедури за справяне с опасно, дискриминиращо или експлоататорско поведение и действия;

• Да промотират професионалните кодекси сред социалните работници, потребителите на услуги и обгрижващите.

С оглед набирането на подходящи и професионални подготвени кадри работодателят трябва:

• Да използва точни и цялостни способи за назначаване и подбор;

• Да провери криминалното досие, съответните регистри и индекси на кандидатите;

• Да потърси информация от надеждни референти;

• Да предостави на членовете на екипа ясна информация за ролята и отговорностите им, за съответното законодателство и организационните политики и процедури, които трябва да следват в работата си;

• Да управлява работата на екипа и на организацията за гарантиране на високо качество на услугите и грижите.

Контролът от страна на работодателя върху социалните работници включва:

• въвеждане и мониторинг на писмените политики за: професионално израстване и квалификация; конфиденциалност; равни възможности; оценка на риска; злоупотреба с лекарствени средства; водене на отчети и приемане на пари или лични подаръци от потребители на услуги или обгрижващите;

• ефективно ръководство и надзор на екипа за подпомагане на ефективната дейност и доброто поведение на екипа;

• обръщане на внимание на недостатъците в работата на екипа;

• наличие на системи на място за даване на възможност на социалните работници да докладват за недостатъчни ресурси или оперативни трудности, които могат да нарушат предоставянето качествени социални услуги;

• подпомагането на социалните работници при спазването на Професионалния кодекс за социалните работници.

Професионален кодекс на социалните работници

Целта на този кодекс е да се определи поведението, което се очаква от социалните работници, и да се информират потребителите на услугите и обществеността за стандартите на поведение, които могат да очакват от социалните работници.

Посредством професионалния кодекс на социалните работници се потвърждават стандартите, необходими в предоставянето на социални грижи, като по този начин се гарантира качеството на предлаганите социални услуги.

Социалните работници са длъжни да защитават правата на потребителите на услуги, което включва:

• третиране на всеки човек като личност;

• уважаване и подкрепа на индивидуалните възгледи и желания на потребителите на услуги;

• подкрепа на правото на потребителите на услуги да контролират живота си и да бъдат информирани при избора на услугите, които получават;

• уважаване и поддържане достойнството и неприкосновеността на потребителите на услуги;

• уважаване на различията и различните култури и ценности.

С оглед контрола върху качеството на социалните услуги интерес представлява стандартът за качество на работата на социалния работник, който включва:

• спазване на съответните професионални стандарти и работа по законен, безопасен и ефективен начин;

• поддържане на ясни и точни документи, които се изискват от процедурите, установени за социалните услуги;

• информиране на работодателя относно всякакви лични затруднения, които могат да засегнат ефективността на социалния работник;

• търсене на помощ от работодателя, в случай че социалният работник не се чувства способен или подходящо подготвен;

• открита работа и сътрудничество с колеги и отнасяне към тях с уважение;

• осъзнаване и уважение ролята и квалификацията на работниците от други агенции;

• предприемане на подходящо обучение за поддържане и подобрение на знанията и уменията на социалния работник и съдействие при обучението и развитието на останалите.

ГЕРМАНИЯ

След въвеждането на социалната осигуровка за грижи през 1995 г. в Германия се поставя въпросът за качеството на оказваните социални услуги. Чрез застраховката срещу риск от възникването на потребност от грижи правото на социално обслужване придобива нова значимост във възприятията на хората. Трябва да се подчертае, че при отчитане на необходимостта от оказване на грижи се взема предвид единствено потребността от тези грижи, без да се отчитат доходите и материалното състояние на потребителя на грижите.

Осигуряването за грижи стимулира у осигурените лица ново самосъзнание („***суверенитет на потребителите***"), което ги кара да се чувстват в правото си да осъществяват контрол, да правят конкретни предложения и да поставят въпроси, свързани с проблемите и пропуските в оказването на грижи, особено в специализираните заведения за грижи.

Система на контрол на качеството на социалните услуги

Осигуряването на качеството на социалните услуги е един от основните проблеми на реформата в системата на социалното подпомагане в Германия. От 2001 г. функционира специален Закон за гарантиране на качеството и укрепване закрилата на потребителите при оказването на грижи, който допълва и доразвива Социалния кодекс и по конкретно Книга XI, посветена на социалните услуги.

В Германия съществуват две взаимно допълващи се системи за качество на социалните услуги. От една страна контролът за качество се осъществява на базата на стандарти за качество на социалните услуги, въведени като минимални изисквания на качество на амбулаторната и стационарната грижа. От друга страна гарантирането на качеството на услугите се осъществява въз основа на договореностите между доставчиците на социални услуги и касите за грижи в съответните провинции. На практика ефективността на извършваните социални грижи и дейности се осъществява от експерти, които се определят от управителните съюзи, създадени към касите за грижи в отделните провинции.

Доставчиците на социални услуги могат да бъдат амбулаторни и стационарни. Доставчици на амбулаторни социални грижи задоволяват основните и домакински нужди на нуждаещи се в домашни условия. Доставчици на стационарни социални грижи са икономически самостоятелни образувания, при които нуждаещите се могат да получат нужните им грижи в стационарна обстановка.

Всички доставчици на социални услуги **подписват споразумения със здравните каси за грижи. Предмет на споразумението са видовете грижи, които те оказват и качеството, за чието спазване те носят цялата отговорност**. Споразумението по-конкретно включва:

• подробно описание на структурата и предвидимото развитие (с цел подобряване) на кръга от обслужвани лица, разпределени по степени на потребност от грижи, медицински грижи, социално обслужване и други конкретни потребности;

• конкретно формулиране на вида и на съдържанието на социалните услуги, които се предлагат или ще се предлагат в бъдеще;

• аргументирано представяне на необходимия персонал, на плановете за квалифициране и обучение на заетите в съответната форма на социално обслужване, както и на необходимата материална база, техника, съоръжения и други технически и материални средства за оказване на социалните услуги.

Споразумението се сключва с лицензирана за грижи социална институция, при което валидността на лицензa не бива да е с давност повече от две години.

Лицензираните доставчици на социалните грижи са задължени да участват в определянето на мерките за гарантиране на качеството на грижите и да доказват редовно качеството на оказваните от тях грижи. Те трябва да създават възможност за проверка – частична, пълна или сравнителна по искане на управителните съюзи на касите за грижи, на медицинската служба към здравната каса или на независимите експерти.

Механизмът за контрол на качеството на услугите включва от една страна редовни отчети на доставчиците пред касите, а от друга – проверки на място, правени от специалисти, наети от медицинските служби на здравния осигурител и осигурителните каси. В случаи на инспекции в домове за стационарни грижи контролният орган има право да проверява района около сградата и самата сграда, да

разговаря с нуждаещи се, да наблюдава работата на заетите и да разговаря с тях, да се свърже с роднини на настанените, да изисква информация от ръководството. Проверките могат да се провеждат и без предупреждение включително и през нощта, ако това е необходимо, за да бъде гарантирано качеството.

При извършване на проверката проверяващият има право:

• да проверява цялата дейност по предоставяне на услугата;

• на достъп до всички лица, ползващи услугата, и до персонала;

• на достъп до помещенията, сградата и района около нея;

• да изисква обяснения, писмена информация, документи, справки и други;

• да получава пряко от потребителите и персонала необходимата информация.

Контролният орган е длъжен при извършване на проверката да се легитимира и да представи заповед, която го упълномощава да извърши проверката. Тя се извършва в присъствието на ръководителя на проверявания обект или на лица от персонала. При отсъствие на тези лица проверката се извършва с участието на един свидетел.

Въз основа на изяснените факти и обстоятелства се съставя констативен протокол, в който се обсъждат обясненията и възраженията на заинтересуваните лица. В протокола може да се определи подходящ срок за отстраняване на допуснатите нарушения.

При установяване на нарушения, които са от компетентността на други органи, проверяващият незабавно ги уведомява.

Длъжностните лица от проверяваните обекти, предоставящи социални услуги, са длъжни да окажат съдействие и да предоставят информация на проверяващите лица.

Въведени са и следните изисквания към инструментите за гарантиране качеството на грижите, които да повишат тяхната ефективност:

• задължително сертифициране по ISO 9001:2000 за качествено управление, което е главно условие за тяхната конкурентноспособност на пазара на социалните грижи;

• задължителен лиценз за оказване на грижи и за гарантиране на качеството;

• обвързване с независими експерти за оценка на качеството на извършваните грижи;

• въвеждане на законосъобразни разпоредби за извършване на консултации и на проверки от страна на правоимащите институции (Надзорният съвет на дома, Медицинската служба към Здравните каси и Касите за грижи);

• текущ контрол посредством повишаване на прозрачността при сключването на договорите с потребителите на грижи: конкретизация на видовете

грижи, определяне на тяхното качество и заплащане, независимо от формата и мястото на извършване; осигуряване на персонал със съответното образование и практически опит в зависимост от потребностите на оказваните грижи, вкл. и осигуряване на допълнително професионално образование и повишаване на квалификацията; защита на потребителите на грижи чрез засилени консултации и всестранна информация относно техните права и правата на техните лични асистенти;

• изпълнение на изискванията за водене на документацията и счетоводството на дома.

ШВЕЦИЯ

Обща характеристика на системата на предоставяне на социални услуги

Контролът на социалните услуги в Швеция е уреден в Закона за социалните услуги (2001). Законът съдържа разпоредби, свързани с правото на социално подпомагане в Швеция, и отговорностите на общинските служби във връзка с предоставянето на социални услуги.

Съгласно Законът за социалните услуги общинските служби отговарят за:

• деца;

• лица с наркотични зависимости;

• стари хора;

• лица с увреждания;

• лица, които се грижат за свои близки;

• лица, жертви на престъпления.

Всички социални услуги, които се предоставят в Швеция, са основани на принципа на свободния избор. Тези услуги задължително трябва да отговарят на индивидуалните желания и потребности на конкретния потребител. ***В закона изрично е разписано изискването за високо качество на предоставяните социални услуги, както и наличието на подходящо обучен и достатъчно квалифициран персонал като неразделна част от изискването за качество.*** В случай че социалните услуги, които се предоставят на потребителя, не отговарят на неговите потребности и очаквания, законът установява възможности за подаване на жалба срещу доставчика на социални услуги към компетентния служител в съответната община. По-долу ще бъде подробно разгледана процедурата по подаване на жалби.

Институционална рамка на надзора на социални услуги

Целта на надзора на социални услуги е мониторинг на качеството на предлаганите от доставчиците на социални услуги грижи с оглед установените в закона изисквания за този вид дейност и степента на съобразеност с индивидуал-

ните потребности и очаквания на потребителите на социални услуги. Глава 13 от Закона за социалните услуги очертава институционалната рамка на надзора на социални услуги в Швеция. Контролните правомощия са концентрирани в Националния борд за здравето и социалните грижи и регионалните административни бордове.

Националният борд за здравето и социалните грижи осъществява общ надзор на социалните услуги на национално ниво. В рамките на своята компетентност бордът може да издава общи препоръки, от естество да повишат качеството на предлаганите социални услуги в страната.

Регионалните административни бордове (съвети) осъществяват контрол върху качеството на социалните услуги, които се предоставят както от общините, така и от частни доставчици на социални услуги. Фактически регионалните административни съвети могат да инспектират всички социални услуги на тяхна територия, независимо от вида на доставчика. Съгласно чл. 2, глава 13 на Закона за социалните услуги, регионалният административен борд има следните правомощия:

- общ контрол върху изпълнението на закона;
- информиране на обществеността относно социалните услуги;
- насърчаване на сътрудничеството между общините в контекста на предоставянето на социални услуги;
- инспекции на дейността на доставчиците на социални услуги на територията на борда;
- получаване на информация и документи във връзка с инспекциите на дейността на доставчиците на социални услуги.

При осъществяването на своите контролни правомощия проверяваните доставчици на социални услуги са длъжни да оказват съдействие на борда. В случай на констатиране на нарушения бордът издава задължителни предписания за отстраняване на нарушението. Ако констатираното нарушение е сериозно и проверяваното лице не се е съобразило със задължителните предписания, Регионалния административен борд може да преустанови осъществяването на дейността. Решенията на регионалните съвети не могат да бъдат оспорени или изменени от Националният борд за здравето и социалните грижи.

Подаване на жалба до парламентарния омбудсман

Всеки който счита, че неговите права или интереси са нарушени от държавна агенция или институция, може да се обърне към парламентарния омбудсман. Единственото условие за подаване на жалба е да не са изминали повече от две години от акта, с който службите по социални услуги са се произнесли. Парламентарният омбудсман може да критикува решение или акт на институция, но няма право да го отмени или промени. В случай че с акта на

институцията е извършено закононарушение, парламентарният омбудсман може да инициира производство за нарушение на служебни задължения. Парламентарният омбудсман може да извърши проверки на институции и по свой почин.

Център за оценка на социалните услуги

Към Националния борд за здравето и социалните грижи функционира изследователски център, чиято основна цел е повишаване на качеството на социалните услуги в Швеция посредством анализ и оценка на предоставяните услуги. Центърът е напълно автономен в своята работа – има напълно независими от борда управителен съвет, секретариат и консултативни групи, съставени от външни експерти. Основните направления в дейността на Центъра за оценка на социални услуги се свеждат до:

• изследвания на социалните услуги;

• оценки на изследваните услуги;

• планиране на дейности, способстващи за повишаване на качеството на социалните услуги;

• организиране на конференции, семинари, работни групи по въпросите на социалните услуги.

Тенденции в развитието на системата на контрол на социалните услуги

Основна тенденция в системата на контрол на социалните услуги в Швеция е концентрирането върху потребителския избор. При определянето на целите, стандартите на които трябва да отговарят доставчиците на социални услуги, общините формулират изрично изискванията за съответствие на предоставяната услуга с потребностите на потребителите. По този начин лицата, които търсят социални услуги, могат да избират измежду тези доставчици, които в най-пълна степен ще отговарят на техните очаквания. През 2004 г. 15 общини в страната въведоха принципа на свободен избор на потребителите в областта на социалните услуги, предоставяни на възрастни хора.

Основателен е въпросът дали има разлика в качеството на предлаганите социални услуги от общините и от частните доставчици на социални услуги. Според Националния борд за здравето и социалните грижи няма съществени различия по отношение на качеството на предлаганите грижи от общините и частните доставчици. Най-важните фактори, посочени от потребителите, които влияят върху качеството на социалните услуги, са поведението и подготвеността на персонала, който предоставя социални услуги, и промените в управлението на заведението, предоставящо социални услуги.

ЧЕХИЯ

Обща характеристика на системата за социални услуги

До падането на режима през 1989 г. в Чехия единственият доставчик на социални услуги бе държавата. Преобладаващата част от социалните услуги се предоставяха в институциите за настаняване. Други услуги, които са се предоставяли, са били основно свързани със семейното консултиране.

След промените през 1989 г. множество неправителствени организации започват да предлагат услуги в общността като алтернатива на институционалната грижа. Друг съществен момент е реформата на публичната администрация. Отговорността за предоставянето на социални услуги е делегирана първоначално на общините, а по-късно на новосъздадените региони. Въпреки това и днес институционалната грижа е доминиращата форма на социалните услуги. Голям е броят на нуждаещи се, които все още нямат достъп до социални услуги. Лошото качество на услугите за настаняване и нарушенията на човешките права често са предмет на критика от страна на чешките и международни правозащитни организации. Потребителите на социални услуги имат твърде ограничено влияние върху това каква услуга, как и къде ще ползват.

Основните причини за текущото състояние на системата на социални услуги могат да се търсят в следните насоки:

• Регионалните или общински власти, предоставящи услуги по настаняване, получават субсидии от държавния бюджет под формата на плащане на легло. ***Системата не позволява използването на тези фондове за други видове социални услуги.*** Такава система предотвратява развитието на алтернативни форми на социални услуги, като основно и единствено се подпомага институционалната грижа;

• Регионите и общините нямат законоустановени правомощия да предоставят социални услуги. На практика общините нямат интерес от развиване на социални услуги, доколкото техните възможности за определяне и събиране на такси са ограничени;

• НПО се финансират на годишна база чрез система за грантове, администрирана основно от Министерството на труда и социалната политика или регионите и общините. НПО получават като финансиране максимум 70% от общите си разходи, което ги прави нестабилни от институционална гледна точка и ограничава периметъра на тяхната дейност;

• Политиците и обществото не разглеждат социалните услуги като важен политически въпрос;

• Държавата не разполага с ефективни инструменти за мониторинг и контрол с оглед осигуряване на качеството на услугите.

Аргументи за стартирането на реформата на социалните услуги в Чехия са следните:

• осигуряване на финансова и териториална достъпност на социалните услуги;

• гарантиране на предоставянето на социални услуги, които да отговарят на нуждите и потребностите на техните потребители;

• разработване на системата на предоставяне на социални услуги като средство за повишаване на независимостта на нейните ползватели;

• социалните услуги като инструмент за противодействие на социалната изолация;

• подпомагане на хората да използват всички възможности за развитие, които предоставя обществото;

Провежданата реформа в социалните услуги включва следните приоритетни дейности:

• планиране в общността;

• промяна на финансовите механизми за предоставяне на социални услуги;

• образование и обучение за хората, работещи в сферата на социалните услуги;

• стандарти за качество и контрол на качеството на предоставяните социални услуги.

С оглед на поставянето на темата за контрола на социалните услуги във фокуса на настоящия анализ ще бъде разгледано по-подробно развитието на този въпрос в реформата на социалните услуги в Чехия.

Контролът за качество на социалните услуги и проектът за институционална реформа в социалната сфера. Стандарти за качество на социалните услуги

В рамките на първия проект *„Стандарти и контрол на социалните услуги в Европа“* в рамките на програма ФАР *„Развитие на гражданското общество“* 2001 експертният екип по проекта подробно разгледа основните характеристики, структурата и подхода в разработването на стандартите за социални услуги, следван от чешкото правителство. За целите на изследването тук ще направим кратка характеристика на тези стандарти като отправна точка за разглеждане на механизмите за контрол върху тях.

През 2001–2002 г. Министерството на труда и социалната политика на Чехия стартира мащабна реформа в социалните услуги в рамките на чешко-британския проект за институционална реформа в социалната сфера. Резултатите от изследванията, реализирани в хода на проекта, показват, че преобладаващата част от институциите, предоставящи социални грижи в Чехия, имат съществени проблеми със спазването на стандартите за предоставяне на социални услуги. На основата на продължители дискусии и анализ на чуждестранния опит през 2002 г. Министерството на труда и социалната политика на Чехия

приема стандарти за качество на социалните услуги. ***Тези стандарти нямат характеристика на задължителни правила за поведение към доставчиците на социални услуги.*** Друга характерна черта на стандартите за социални услуги в Чехия е тяхната ***универсалност***. Те са приложими към социалните услуги по отношение на всички рискови групи. Според Министерството на труда и социалната политика аргумент в полза на този всеобхватен характер на стандартите е необходимостта от постигане на адекватно качество на социалните услуги от страна на всички доставчици.

Спазването на стандартите като основен елемент в системата за качество на социалните услуги

През 2002 г. стандартите са изготвени, контролните процедури – изпитани, първите инспектори, които да проверяват тяхното качество – обучени. Много доставчици подават доброволно заявления за доброволни инспекции.

По-долу поместваме извадка от доклада, изготвен в резултат на пилотните инспекции, извършени в периода май – декември 2002 г., който дава насоки относно състоянието на социалните услуги спрямо изготвените стандарти за качество.

Цел на пилотните проверки

Основната цел на извършените проверки е от една страна да се провери съответствието на предоставяните социални услуги с разписаните стандарти за качество от страна на министерството и от друга страна – да се потърсят насоки за развитие на единна методология, въз основа на която да се извършват проверките на доставчиците на социални услуги.

Лица, които участват в пилотните проверки

Проверките са извършени в 19 институции и домове за дневни грижи на Оломоуцкия регион, който в продължение на две години активно участва в работата по изготвянето на стандарти за качество. Инспекторите, които участват в проверките, са обучени въз основа на подготвената ***Стратегия за обучение на инспекторите*** в рамките на чешко-британския проект. Повечето от тях са преминали през специализирано обучение във Великобритания, като освен това притежават богат опит в предоставянето на социални услуги и социалната работа.

Описание на инспекциите

Проверките се провеждат в рамките на 2–3 дни в зависимост от обема на институцията, обект на проверка. След всяка проверка се изготвя доклад в две части: първата съдържа оценка на предоставяните услуги съобразно степента на покриване на стандартите за качество; втората част, която не е публична, включва интервюта с ползватели на социалните услуги, избрани на случаен принцип. Оценката за покриване на стандартите за качество е 4-степенна:

- 0 – Стандартът не е покрит, институцията не се старае изобщо да го покрие;

• 1 – Стандартът не е покрит, но институцията се старае да промени ситуацията; налице са частични мерки;

• 2 – Стандартът е до известна степен покрит;

• 3 – Стандартът е покрит.

Всички институции се подлагат на доброволна проверка. Министерството на труда и социалната политика им гарантира, че всички получени резултати ще способстват за развитието на методология за оценка на доставчиците на социалните услуги, без по някакъв начин да се навреди на тяхната работа.

Резултати от проверките

• Незачитане на правата на ползвателите

Според резултатите от проверките в нито един от инспектираните обекти правата на потребителите не са защитени съобразно разписания стандарт за това. Когато става въпрос за услуги, предоставяни в специализирани институции или дългосрочно предоставяни услуги в общността, доставчикът е длъжен да оцени нуждите на всеки потребител и формулира цели, които трябва да бъдат постигнати. Така формулираните цели се наричат индивидуален план и в него се описват дейностите, които са необходими, за да бъдат задоволени ежедневните, здравните и образователните потребности на клиентите, нуждата от рехабилитация, потребностите за организация на свободното време и нуждите от контакти със семейство, близки и приятели. Когато става въпрос за лица, настанени в специализирани институции, индивидуалният план трябва да включва и мерки за извеждането им от тях и за социално включване.

Индивидуалният план включва всички области, които засягат критериите и стандартите. Идеята на този план е на база посочените в него критерии да бъдат формулирани конкретни цели по отношение на всеки клиент, благодарение на които той да може да прецени в каква степен услугата, която получава, е качествена.

Отчита се, че в много случаи доставчиците на социални услуги не са запознати с потенциалния конфликт на интереси между потребители на социални услуги и социални работници. Това особено ясно се очертава като проблем в институциите, където персоналът използва непозволени средства за справяне с „проблемни“ ползватели. Много рядко се прилагат механизмите, които предотвратяват нарушения на правата на клиента. Изключително често се ограничава и правото на свободно придвижване на ползвателите поради установен рестриктивен режим в институциите.

• Лошо администриране на системата на оплаквания във връзка с качеството на предлаганите услуги

Най-честият проблем във връзка с прилагането на стандарта за наличие на ефективна система на оплаквания на ползвателите е свързан с липсата на информация за тази система в заведенията, обект на проверка. Жалбите не се

регистрират от доставчиците на социални услуги, а правилата за подаването им са недостъпни или неразбираеми за ползвателите на социални услуги. Съществува една твърде формална процедура на подаване на жалби и оплаквани, която фактически е неработеща. Нито персоналът, нито ползвателите са запознати с правото жалбоподателят да защитава своите интереси и чрез представител.

• Липса на професионално израстване на кадрите, наети от доставчика на социални услуги

При много от услугите контактът социален работник – клиент е изключително интензивен, което превръща „човешкия фактор" в една от значимите характеристики за качеството на дадена услуга. Най-важното нещо при подбора на персонала за доставчиците са нагласите спрямо клиентите, следвани от наличието на мотивация за работа и опит. Образованието и стажът са също необходими елементи на професионалната квалификация.

Разработването на модел, който може да обхване тази специфика на работата и направи измерима ценностната система е едно от предизвикателствата пред стандартите за качество.

При направените пилотни проверки в Чехия квалификацията на персонала е един от най-често поставяните проблеми по време на пилотните проверки. На много места при назначаването на персонала не се спазва съотношението между социални и здравни работници и обслужващ персонал, в резултат на което липсват квалифицирани служители (социални работници, трудотерапевти, рехабилитатори), за да бъдат обезпечени в съответствие с международните стандарти за необходима здравна грижа, образователни услуги, организация на свободното време.

• Проверки на т. нар. критични критерии

В рамките на пилотните проверки бяха тествани и т. нар. критични критерии, неспазването на които на практика би означавало отказ за регистрация за предоставянето на социални услуги. Тези критерии не са спазени основно при институциите.

Насоки за развитие на методологията на контрол на социалните услуги на базата на получените резултати от проверките

На първо място се обръща внимание на развитието на системата за професионално израстване и квалификация на персонала на заведенията, предоставящи социални услуги. Докато се въведе система на регулярни проверки и регистрационна система на доставчиците на социални услуги, е важно да се провеждат текущи обучения и семинари на професионалните кадри. Особено внимание трябва да се обърне на услугите, предоставяни на стари хора, които според проверките показват най-незадоволително качество.

Насоки за подобряване качеството на социалните услуги на базата на получените резултати от проверките

Подобряването на качеството на грижа може да бъде постигнато и чрез:

• подобряване на материалната база – осъществяване на текущи ремонти за освежаване и подновяване на сградния фонд; изграждане на съоръжения за достъп на лица с увреждания; създаване на условия близки до тези в семейната среда;

• оптимизиране на съотношението персонал – потребители чрез промяна на нормативната уредба, за да се създадат възможности за изграждане на постоянни мултидисциплинарни екипи, в които да се включат още специалисти с различна квалификация за работа с деца;

• повишаване на квалификацията на персонала по отношение на индивидуализиране на грижата за потребителите;

• изготвянето и актуализирането на индивидуалните планове за социални услуги;

• осъществяване на контакти с неправителствени организации, които могат да окажат помощ за подобряване на материалната база и повишаване квалификацията на персонала;

• въвеждане на критерии за оценка на качеството на работа на персонала, зает пряко с обгрижването на децата;

• привличане на доброволци за работа с хора, които ползват социални услуги.

Спазването на стандартите за качество на социалните услуги на практика

В Чехия промените в Министерството на труда и социалната политика довеждат до промяна на приоритетите в социалната програма на правителството. Така въвеждането на стандартите на практика е забавено значително.

През 2002 г. започва засилен процес на децентрализация, който делегира отговорността предоставянето на социалните услуги на регионите. Голяма част от експертите, участвали в разработването на стандартите, започват работа в новосъздадените служби за социални услуги на регионално ниво.

В момента по-голяма част от регионите развиват активно социални услуги, като осигуряването на качеството и ефективността на услугите е основен приоритет. Към момента 6 от 14 региона работят съобразно националните стандарти за качество. Някои от тези региони са информирали доставчиците на социални услуги относно стандартите за качество на базата на семинари, обучения и срещи. Там също така е проведена оценка на качеството на грижите в регионалните институции за грижи. Следващата „вълна“ оценки на качеството се планира за проверка на услугите в общността. Получената информация ще бъде използвана за взаимовръзка между здравните и социални услуги и подобряване на тери-

ториалния достъп. На основата на националните стандарти за качество стартира разработването на регионални стандарти за услуги за стари хора, хора със специални нужди, хора с пристрастявания и деца и млади хора в риск.

Много НПО и общински доставчици използват националните стандарти за повишаване качеството на услугите, които предлагат. Те участват в обучения, обмяна на опит и най-добри практики и използват стандартите за вътрешен одит на качеството. Министерство на правосъдието и Службата за пробация и медиация към него са внедрили националните стандарти за качество като част от Стандартите и регистрационната система на пробационните програми за нарушители.

Под натиска на регионите организациите на потребителите и другите заинтересовани страни стандартите за качество отново стават приоритет на министерството. Развитието на социални услуги с акцент към ползвателите, социалното включване, развитието на система за контрол на качеството на социалните услуги са изрично включени в подготвения Законопроект за социалните услуги.

Деинституционализирането, планирането в общността, обучението на социалните работници и доставчиците на социални услуги, независимият контрол и оценки на качеството представляват неразделна част от Меморандума за съвместно участие и най-вероятно ще бъдат включени и в Националния план за действие за социално включване.

Концепция за контрол върху социалните услуги

Системата на лицензиране и изобщо концепцията за ефективен контрол върху системата на социалните услуги в Чехия е развита подобно на стандартите на основата на резултатите от чешко-британския проект за институционална реформа в социалната сфера. Идеята е на базата на чуждестранния опит да се изследват възможностите за въвеждане на процедура на лицензиране на доставчиците на социални услуги, която ще спомогне за установяване на минимален праг на качеството на социалните услуги в Чехия. Следните елементи стоят в основата на ефективно работеща система за качество на социалните услуги:

1. Въвеждането на правила и принципи, на които трябва да отговаря предоставянето на социални услуги и които трябва да обвързват доставчици и потребители на социални услуги. Тези правила и принципи по същество представляват стандартите за качество на социални услуги;

2. Въвеждане на одитна система за проверка и развитие на качеството на социалните услуги.

Основната цел на системата за одит е да установи качеството на предлаганата социална услуга, както и степента на нейното съответствие с индивидуалните цели на нейния потребител. Системата на одит изисква и развитието на система на вътрешен контрол на качеството на социалните услуги. Вътрешният контрол се базира основно на финансови отчети, срещи със служителите и

клиентите. Най-ефективните системи за вътрешен контрол са свързани с допълнително натоварване на персонала със задължения – седмични срещи с всички работещи, месечни писмени доклади на социалните работници, седмичните разговори с клиентите и преглед на анкетните карти, попълвани от клиентите. Такава дейност е по-трудна за организиране, изисква известно финансиране, но предоставя обективна информация от първоизточника за качеството на предоставяните услуги. Външният контрол, който се осъществява на базата на проверки и въвеждането на система за регистрация на доставчиците на социални услуги; е също неразделна част на системата за одит;

3. Необходимо е да се очертаят условията, които да осигурят т. нар. „стандартно функциониране на социалните услуги". Към този компонент се включва нормативното регламентиране на всички въпроси, свързани с предоставянето на социални услуги (включително техните стандарти и контрола върху тях); установяването на ефективна финансова система на предоставяне на социалните услуги; създаването на стратегия за професионално израстване и текуща квалификация на персонала в тази сфера;

4. Достъпност на системата за социални услуги до всички, които се нуждаят от тях. Планирането в общността е от изключителна важност при изпълнението на тази задача, доколкото посредством изграждането на регионална мрежа на социални услуги ще се идентифицират хората, към които са адресирани социалните услуги.

Регистрационната система като елемент на контрола върху социалните услуги

Причините за въвеждането на регистрационна система на доставчиците на социални услуги в Чехия са следните:

• Действащата система за предоставяне на социални услуги на практика не гарантира правата на ползвателите на социални услуги;

• Настоящата система не съдържа механизми за достатъчен контрол върху качеството на социалните услуги;

• Не е създадена система на сертифициране на инспекторите, които трябва да проверяват качеството на социалните услуги;

• Доставчиците на социални услуги нямат равен достъп до публичното финансиране;

•Системата не позволява концентрирането, синтезирането и обработката на информация относно социалните услуги.

Основните цели на регистрационната система са:

• Защита на правата и интересите на потребителите на социални услуги;

• Установяване на минимално ниво на качество на социалните услуги, което да осигуряват всички доставчици;

• Определяне на правила за одит на системата (посредством проверки и контрол);

• Повишаване на ефективността на разходите, отделени за тази сфера;

• Повишаване на качеството на социалните услуги;

• Развиването на единна информационна система относно социалните услуги;

• Установяване на механизъм за обратна връзка с ползвателите на социалните услуги.

Модели на регистрация на социалните услуги

Преди да разгледаме варианта на регистрационна система в Законопроекта за социални услуги, накратко ще се спрем на съществуващите модели на регистрация на доставчиците на социални услуги, които бяха изследвани в рамките на чешко-британския проект.

• Първият вариант – на „задължителна регистрация", разглежда наличието на регистрация от доставчиците на социални услуги като абсолютна и необходима предпоставка за осъществяване на дейност по предоставяне на социални услуги;

• Вторият вариант на регистрация свързва нейното наличие с получаването на средства от публични фондове за извършване на дейност по предоставяне на социални услуги;

• Третият вариант не предвижда поставянето на никакви правни изисквания при упражняването на дейност по предоставяне на социални услуги.

Регистрационната система, предложена от Министерството на труда и социалната политика в Законопроекта за социални услуги

Вариантът на задължителна регистрационна система, предложен в Законопроекта за социалните услуги на чешкото социално министерство е напълно съобразен с изводите и препоръките, разработени в рамките на чешко-британския проект. В случая процедурата по регистрация представлява предпоставка за извършване на дейност по предоставяне на социални услуги. Това означава, че всички кандидати – доставчици на социални услуги трябва да получат първо регистрация, за да могат да предоставят социални услуги. Според наблюдатели този подход е консервативен, доколкото на държавата се предоставят правомощия да защитава потребителите и да гарантира определено качество на социалните услуги. Евентуална слабост като резултат на описаната процедура би било намаляването на разнообразието от предоставяни социални услуги, както и липсата на гъвкавост при въвеждането на нови форми на социални услуги – дори и такива, които се търсят от ползвателите и за които те са готови да платят. Затова въвеждането на такава стриктна система неминуемо изисква нейната периодична актуализация и от друга страна – вместо детайлна спецификация на видовете

социални услуги да се премине към общо определяне на областите, в които се предоставят.

Съгласно законопроектът всички доставчици на социални услуги без изключение ще трябва да получат регистрация, за да извършват дейност по предоставяне на социални услуги. Това означава, че на регистрационна процедура ще подлежат както физическите, така и юридическите лица, публичните (държавни, общински) доставчици на социални услуги, така и частните (организации с нестопанска цел) доставчици, независимо от начина на финансирането им – от държавния бюджет, общината или частни източници.

Всички доставчици на социални услуги ще трябва да се впишат в Регистъра на доставчиците на социални услуги, предвиден в Законопроекта за социалните услуги. Министерството на труда и социалната политика ще отговаря за поддържането на Национален регистър на доставчиците на социални услуги, който ще се базира на поддържаните регионални регистри. Включването в регистъра, освен с правото да се предоставят социални услуги, ще е обвързано и с получаването на финансови средства от държавния бюджет.

Българският център за нестопанско право (БЦНП) е създаден през 2001 г. като фондация за осъществяване на дейност в обществена полза.

Мисията на БЦНП е да оказва правна подкрепа за развитието на гражданското общество в България.

Основна цел на БЦНП е развитието на добра правна и финансова рамка за юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ) в България и предоставянето на правна помощ на нестопански организации. БЦНП подпомага определянето на приоритети в законодателството, отнасящо се до ЮЛНЦ.

Организацията оказва помощ по правни и технически проблеми, свързани със законовата уредба на нестопанските организации.

За контакт с БЦНП:
София 1000, ул. Добруджа 6
тел./факс: (02) 988 81 66, 981 66 17;
ел. поща: info@bcnl.org; Интернет: www.bcnl.org

***

Мисията на Фондация „Програмен и аналитичен център по европейско право“ (ПАЦЕП) е да подкрепя усилията на България в процеса на присъединяване към Европейския съюз чрез хармонизиране на българското законодателство с достиженията на общностното право.

Фондация ПАЦЕП работи в три направления

• аналитична дейност – сравнителноправни изследвания и предоставяне на експертна помощ при изработването на законопроекти, изготвени от министерства, отделни народни представители и парламентарни комисии;

• техническа помощ – консултантски услуги на различни държавни институции и неправителствени организации по въпроси, свързани с хармонизацията на българското право с правото на ЕС, евроинтеграцията и регионалното сътрудничество;

• информиране на общественото мнение – изпълнение на проекти, които допринасят за фокусирането на обществения дебат върху конкретни теми, законопроекти или отделни въпроси от значение за европейската интеграция.

За контакт с Фондация ПАЦЕП:
София 1000, ул. Добруджа 6
тел./факс: (02) 981 53 23
ел. поща: pacel@pacel.org; Интернет: www.pacel.org