

ДОКЛАД ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА
ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА
ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ЗАКОНА ЗА
ПРЕДПРИЯТИЯТА НА
СОЦИАЛНАТА И СОЛИДАРНА
ИКОНОМИКА

Съдържание

Резюме.....	2
Използвани съкращения.....	3
Изложение.....	4
Увод.....	4
Цели.....	5
Обхват и структура на оценката.....	5
Заинтересовани страни и събрани данни.....	7
Анализ на данните и оценяване на въздействията.....	8
Описание на въздействията и формулираните изводи.....	25
Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка.....	27
Препоръки за последващи действия съгласно чл. 18б от ЗНА и други практически препоръки.....	28
Използвани източници.....	31
Приложения.....	34
Анкета 1 – шаблон.....	34
Анкета 2 – шаблон.....	36
Интервю 1 – шаблон.....	38
Интервю 2 – шаблон.....	39

Резюме

Настоящият доклад представя анализ на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика (ЗПССИ) и приложимата подзаконова нормативна уредба (Правилник за прилагане на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика и Методика за оценка на социалната добавена стойност).

За анализа е използван многометоден подход, съчетаващ кабинетно проучване с анкетно проучване и дълбочинни интервюта със заинтересовани страни.

Вследствие на анализа е направена оценка на въздействията и са представени препоръки за последващи действия съгласно Закона за нормативните актове.

Настоящият доклад е изготвен по поръчка на Фондация „Български център за нестопанско право“ във връзка с изпълнението на проект FUSE¹ (Facilitating United approaches to Social innovations in Europe), с финансовата подкрепа на програмата на Европейския съюз за центрове за компетентност в областта на социалните иновации (Европейският социален фонд и Европейската програма за заетост и социални иновации).

Съдържанието на този доклад представя единствено мненията на авторите и цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от тях и фондация „Български център за нестопанско право“. При никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Европейската комисия.

¹ Project EU Grant Agreement number: VS/2021/0157, „Ref: Action: ESF+ Network of Competence Centres for Social Innovation (ENCCSI) – VP2020/010/0132 Programme Competence centres for social innovation (European Social Fund and European Programme for Employment and Social Innovation) – VP/2010/010

Използвани съкращения

АЗ	Агенция по заетостта
ГИТ	Главна инспекция по труда
ДБТ	Дирекция „Бюро по труда“
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗПСИ	Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика
ЗХУ	Закон за хората с увреждания
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НСИ	Национален статистически институт
ОП РЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ССИ	Социална и солидарна икономика
COVID-19	Coronavirus disease 2019, коронавирусна инфекция 2019

Изложение

Увод

Законът за предприятията на социалната и солидарна икономика (ЗПССИ) влиза в сила на 02 май 2019 година. Заложената в Закона Методика за оценка на социалната добавена стойност, произвеждана от дейността на социалните предприятия, е утвърдена от министъра на труда и социалната политика и изведена официално на 07 май 2019 г. Две седмици след Закона (17 май 2019 г.) бива обнародван и Правилникът за прилагане на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика (ПП ЗПССИ²).

Според Доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието на Законопроект на Министерски съвет на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика (2017-2018 г.)³ препоръчителният срок за извършване на последваща оценка на въздействието на ЗПССИ е определен на 3 години след влизането в сила на закона. До изтичането на този препоръчителен срок в средата на 2022 година последваща оценка на закона все още не е осъществена от Министерство на труда и социалната политика (МТСП) като органът на изпълнителната власт, „в чиято компетентност е изпълнението на нормативния акт или който традиционно предлага промени в него“⁴. По силата на чл. 34 от Наредбата за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието МТСП има възможност да извърши последваща оценка на ЗПССИ като нов закон в срок до 5 години от влизането му в сила, като в Мотивите към проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика дори е записан срок от 3 години от влизането на закона в сила⁵. Предвид това настоящият доклад представлява първа последваща оценка на ЗПССИ и на неговите подзаконови актове, който, освен да информира широката общественост, може да послужи за информация на МТСП при изработване на същинската последваща оценка на ЗПССИ.

² <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=16559>

³ <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=13390>

⁴ Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието, 2016, чл. 34

⁵ Мотиви към проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика, стр. 4

Цели

Настоящата последваща оценка се фокусира върху три от четирите основни цели, с които се характеризират последващите оценки на въздействието, а именно:

- Отчетност от прилагането на нормативния акт;
- Извличане на изводи от прилагането на нормативния акт; и съответно
- Подобряване на прилагането на нормативния акт⁶.

Обхват и структура на оценката

Обект на оценката е Законът за предприятията на социалната и солидарна икономика в сила от 02.05.2019 г., обн. ДВ. бр.91 от 2 Ноември 2018 г., изм. ДВ. бр.17 от 26 Февруари 2019 г., изм. и доп. ДВ. бр. 24 от 22 Март 2019г., доп. ДВ. бр.17 от 25 Февруари 2020 г. (оттук нататък и „закона“, „законът“, ЗПССИ) и пряко свързаните с него подзаконови нормативни актове Правилник за прилагане на закона за предприятията на социалната и солидарна икономика, в сила от 17.05.2019 г., приет с ПМС № 115 от 13.05.2019 г., обн. ДВ. бр. 40 от 17 Май 2019 г. (оттук нататък и „правилника“, „правилникът“, ПП ЗПССИ) и Методика за оценка на социалната добавена стойност, произвеждана от дейността на социалните предприятия по чл. 7 и чл. 8 от ЗПССИ (оттук нататък и „методиката“).

Използваният метод за оценяване на въздействията е чрез наблюдение на изпълнението, като методиката за осъществяване на последващата оценка може да бъде обобщена на етапи по следния начин:

1. Разработване на оценителна методика;
2. Набиране на данни – първични и вторични;
3. Обработка и анализ на събраната информация;
4. Приложение на оценителната методика;
5. Формулиране на изводи и препоръки.

Според чл. 19, ал. 2, от Закона за нормативните актове (ЗНА) „[о]ценката на въздействието изследва съотношението между формулираните цели и очакваните (постигнати) резултати“.

⁶ Министерски съвет, Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието, 2020

Член 2 от ЗПССИ гласи:

„Законът има за цел да насърчи развитието на социалната и солидарна икономика като стопански отрасъл със специални правила за:

1. подобряване на достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на лицата по чл. 7, т. 4;

2. създаване на условия за оказване на подкрепа на лицата по чл. 7, т. 4 за социално включване и самостоятелен начин на живот;

3. намаляване на социалното неравенство и за устойчиво териториално развитие.“

Съответно, в рамките на настоящата поръчка се определя доколко постигнатите резултати във времеви период 2018 – 2022 година отговарят на целите, залегнали в закона. Така заложената цел и механизми за постигането ѝ могат да се перифразират в изследователски въпроси, които да направляват осъществяването на последващата оценка, а именно:

- Доколко ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им подобряват на достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на лицата по чл. 7, т. 4?
- Доколко ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им създават условия за оказване на подкрепа на лицата по чл. 7, т. 4 за социално включване и самостоятелен начин на живот?
- Доколко ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им спомагат за намаляване на социалното неравенство и за устойчиво териториално развитие?

Отговорът на горните изследователски въпроси се придружава непосредствено от следния въпрос: „До каква степен наблюдаваните резултати са следствие от дадена мярка или нормативен акт?“.

Комбинацията от изброените по-горе изследователски въпроси налагат използването на определени критерии за оценка, които характеризират потенциала за реализация и качеството на резултатите при изпълнението на ЗПССИ, в това число:

- Постигнати резултати, въздействие и изпълнение на целите на ЗПССИ;
- Отразяване и влияние върху състоянието и промените в социално-икономическия профил на страната за наблюдавания период след приемането на закона;

- Ефективно и ефикасно използване на ресурсите за развитие на социалната и солидарна икономика;
- Политическа и социална ангажираност, административен и институционален капацитет за прилагане на политиката за устойчиво развитие на предприятията от ССИ;
- Устойчивост на постигнатите желани ефекти.

Горният подход позволява изследването на резултатите от прилагането на закона, кои са постигнатите преки ефекти от тези резултати и кои са въздействията (предвидени и дори непредвидени) от тези непосредствени ефекти.

Заинтересовани страни и събрани данни

За да бъде обективна, последващата оценка (оттук нататък и „оценка“, „оценката“) съпоставя информация от поне три отделни източника на информация (т. нар. „триангулация“ на източниците). По тази причина оценката се основава на информация, събрана чрез кабинетно проучване (работа с документи и статистическа информация, както и потвърдена медийна информация), дълбочинни интервюта (консултации със заинтересованите страни, включително установяване на институционалните и експертните гледни точки по темата и задълбочаване на анализа), с представители на МТСП, ГИТ, АЗ, национално представените работодателски и синдикални организации и разговори с представители на мениджърските екипи на микро, малки, средни предприятия от сферата на социалната и солидарна икономика (оттук нататък и ССИ), както и онлайн (online) анкети с представители на предприятията, вписани в Регистъра на социалните предприятия по чл. 3 от Правилника за прилагане на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика, и с представители на предприятията, получили финансиране за социално предприемачество по оперативна програма "Развитие на човешките ресурси", приоритетна ос 2 "Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване", конкретно в процедура "Развитие на социалното предприемачество".

За целите на анализа са проведени общо 10 дълбочинни интервюта със заинтересовани страни и са получени общо 40 отговора на анкетното проучване.

Първичните данни, набрани за извършване на последващата оценка, са събрани чрез използването на шаблони за осъществяване на дълбочинни интервюта и шаблони на анкетните проучвания сред заинтересованите страни. Тези шаблони са налични в глава „Приложения“ в края на текущия доклад.

Източниците, използвани като вторични аналитични данни за доклада, са посочени в глава „Използвани източници“ в края на доклада⁷.

Анализ на данните и оценяване на въздействията

Вследствие на набраните и анализирани данни се обособяват няколко области на въздействие на ЗПССИ и свързаните подзаконови нормативни актове със съответните им ефекти.

На първо място могат да бъдат коментирани **определенията, дадени в ЗПССИ, особено тези за „социално предприятие“, „социална цел“ и „социална дейност“.**

Както отбелязва д-р Анастас Георгиев⁸, чрез ЗПССИ за първи път в българското законодателство се дава определение за социално предприятие и с обособени правила се посочват субектите на отрасъла на социалната и солидарна икономика. Даването на конкретни определения преодолжава ограниченията, изтъкнати в Мотивите към проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика⁹, а именно, че „[я]сното дефиниране в отделен нормативен акт на социалното предприятие елиминира обърквания и затруднения, свързани с идентифицирането на предмета на дейност на социалното предприятие и с целите, които си поставя“.¹⁰

Мотивът за внасяне на яснота и структурираност е разбираем, предвид че, заради своите особености, социалните предприятия имат нужда от стимулиране, за да се развиват в условията на конкурентна икономическа среда. Текущите определения, дадени в ЗПССИ, със сигурност маркират положително развитие в посока обособяването / смисловото отделяне на социалните предприятия от конвенционалните стопански субекти. Въпреки това определенията могат да бъдат подобрени по няколко причини.

В трите посочени определения, а именно „социално предприятие“, „социална цел“ и „социална дейност“, са налице повторения, които могат да бъдат обърквачи, както споделиха част от интервюираните за целите на настоящата поръчка събеседници – социални предприемачи. Като илюстрация, определението за „социална цел“ се съдържа

⁷ По време на интервютата по повод на последващата оценка бе споменато и Становище на Икономическия и социален съвет по отношение на мерките и ефективността им в посока СИ, което предстои да бъде изготвено в първото тримесечие на 2023 година. Препоръчително е това становище да бъде използвано при осъществяване на същинската последваща оценка от страна на Министерство на труда и социалната политика.

⁸ <https://angeorgiev.wordpress.com/2020/01/26/208/>

⁹ https://www.tita.bg/downloads/Edition_11_2018/Motivi.pdf

¹⁰ Пак там, стр. 2.

изцяло в определението за „социална дейност“, което води до объркване при разчитането на определенията. От друга страна, в определението за „социално предприятие“ изрично е записано, че то е предприятие, което „има за предмет на дейност производство на стоки или предоставяне на услуги, като съчетава икономически резултати със социални цели“. От това определение се разбира, че социалното предприятие изрично следва да се концентрира върху производството на стоки или предоставяне на услуги. Същевременно в чл. 3 от ЗПССИ е посочено, че „[с]оциалната и солидарна икономика е форма на предприемачество, насочено към една или няколко социални дейности и/или социални цели, осъществявани от предприятия, включително чрез производство на различни стоки или предоставяне на услуги...“. Наличието на думата „включително“ дава основание да се зададе въпросът по какъв друг начин социалните предприемачи биха могли да работят по посока на социалните дейности и/или социалните цели, които преследват. Ако има такава алтернатива, тя следва да бъде посочена; ако няма обаче, стремежът при осъществяване на изменения в ЗПССИ по отношение на юридическите определения следва да бъде към премахване на двусмислието в текстовете на закона.

Друг аспект на законодателството, който заслужава да се обсъди на база на отговорите на респондентите в анкетите и интервюта, е **обхватът на закона в частта му определяне на субектите на социалната и солидарна икономика.**

Според член 5 от ЗПССИ субектите на сектора са кооперациите, юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност и социалните предприятия. За субектите на ССИ са предвидени общи насърчителни мерки в член 12 и член 13 от ЗПССИ.

Същевременно в определението за „социално предприятие“, дадено в допълнителните разпоредби на закона, изрично е посочено, че социално предприятие може да бъде всяко предприятие, „независимо от правноорганизационната си форма“. В мотивите към законопроекта на ЗПССИ също така е посочено, че законопроектът „има за цел развитието на социалната и солидарна икономика като стопански отрасъл...“¹¹. Според проведените интервюта определението поражда съмнение у някои социални предприемачи дали и доколко юридическите лица с нестопанска цел за осъществяване на общественополезна дейност се вписват в рамките на ЗПССИ и, както е упоменато по-долу в анализа, изпадат в затруднение как да приведат дейността си в съответствие с определението.

¹¹ Стр. 2.

От трета страна, практиката на Министерството на труда и социалната политика, потвърдена и чрез проведените дълбочинни интервюта, показва, че след приемането на закона институцията припознава и признава за социални предприятия, съответно наблюдава единствено тези предприятия, които са регистрирани в Регистъра на социалните предприятия като субекти на социалната икономика. На база на вписаните в Регистъра предприятия се правят и изводи за състоянието на сектора на социалната и солидарна икономика.

Към момента на изпълнение на настоящата поръчка в Регистъра на социалните предприятия има 35 предприятия с признат статут на социални предприятия и 2 предприятия, които са в процес на проверка¹². Последното предприятие, което е в процес на проверка, е подало своите документи под номер 326. Това означава, че около 10% от юридическите лица, които подават документи за вписване в регистъра, биват признати за социални предприятия.

Няколко от интервюираните социални предприемачи, както и около 50% от анкетираните социални предприятия, вписани в регистъра, изразяват мнение, че текущата практика по регистрация за тях е била твърде трудна. Някои от тях включително се е наложило да създадат отделни юридически лица със стопански цели, за да могат да впишат дейността на социалните си предприятия в регистъра. Според представител на едно от социалните предприятия предприятието има няколко успешни на брой регистрации в различни държавни административни масиви, но единственият момент, в който им е била необходима правна помощ по отношение процеса на регистрация, е била процедурата по регистрация в Регистъра на социалните предприятия.

Предвид изложеното по-горе могат да се направи като извод следното. Определените в ЗПССИ субекти на социалната и солидарна икономика не са единствено предприятия. Всички субекти на СИИ имат право да се възползват от насърчителните мерки, предвидени в закона, в зависимост от това, кой точно от субектите са, какъв е техният капацитет и каква е степента на обществената им ангажираност. За да бъде цялостна и обективна информацията за целия сектор на СИИ, следва практиката на МТСП като отговорна институция да не бъде фокусирана единствено върху социалните предприятия, а да обхваща и останалите, посочени в закона, субекти на СИИ.

По същество има два пътя това да бъде постигнато. От една страна, би могло обхватът на регистъра да се разшири, като към него се добави и информация за действащите

¹² <https://secprod.mlsp.government.bg/index.php?section=REG>

кооперации и юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественнополезна дейност на декларативен принцип. При подобно разширение тези субекти по-лесно ще бъдат наблюдавани от отговорните за мониторинга на ССИ институции и ще бъдат насърчавани да се възползват от мерките по член 12 и член 13 (без да се засягат насърчителните мерки, запазени единствено за социалните предприятия по член 14 и член 15). От друга страна, мониторингът и коректната преценка за размера на сектора на ССИ би могла да се извършва на база на статистическа информация от Националния статистически институт относно действащите кооперации и юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на общественнополезна дейност, за да бъде оценявана правилно тежестта на сектора на ССИ в икономиката на България.

Друга област от нормативната рамка, която следва да бъде коментирана на база на събраните отговори от анкетите и интервютата, както и заради самото съществуване на последващата оценка, са **целите, заложи в ЗПССИ**.

Според член 2 от ЗПССИ целта на закона е „да насърчи развитието на социалната и солидарна икономика“. Постигането на тази основна цел е възнамерена чрез три точки, които спокойно може да бъдат възприети като подцели. Първата подцел е „подобряване на достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на лицата“ от целевите групи на закона. Втората подцел е „създаване на условия за оказване на подкрепа на лицата ... за социално включване и самостоятелен начин на живот“, а третата е „намаляване на социалното неравенство и [насърчаване на] устойчиво териториално развитие“.

На първо четене подцелите на закона и неговата обща цел отговарят на обществените потребности по начин, подобен на други специализирани закони, например Закона за хората с увреждания (ЗХУ). За постигането на целите в закона е предвиден и механизъм, подобен на този наличен в ЗХУ – регистър на специализираните предприятия и кооперации на хората с увреждания (чл. 83 от ЗХУ).

Според отговорите, получени от анкетите както от бенефициерите по процедура „Развитие на социалното предприемачество“ (ОП РЧР)¹³, така и от регистрираните в Регистъра на социалните предприятия, респондентите по-скоро са оптимисти по отношение на това, дали ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им на практика водят до постигане на целите, заложи в закона. Интересното е, че като цяло бенефициерите по

¹³ <https://esf.bg/procedures/razvitie-na-socialnoto-predpriemachestvo-2/>

процедура „Развитие на социалното предприемачество“ смятат по-категорично, че законовата рамка и прилагането ѝ спомагат за постигането на целите на закона. Най-положително е отношението им към постигането на първата подцел, след това на третата подцел, а най-умерено е отношението им към постигането на втората подцел. За сравнение – всички анкетираните бенефициери са на мнение, че процедурата, в която са участвали (процедура „Развитие на социалното предприемачество“), е имала положителен принос и към трите подцели.

От друга страна, анкетираните регистрирани социални предприятия са по-скептични към това, дали законовата рамка и прилагането ѝ допринасят към постигането на определените в закона цели. Най-положително е отношението им към приноса за намаляване на социалното неравенство и за устойчиво териториално развитие, въпреки че почти всички анкетираните не бяха наясно какво точно се има предвид под „устойчиво териториално развитие“. Тази бележка е обвързана с извода, направен в началото на настоящата глава. Има необходимост определенията, налични в закона да се прецизират така, че социалните предприемачи – практики да могат да боравят еднозначно и уверено с тях, което би спомогнало за по-широкото им участие в Регистъра на социалните предприятия и инициативи, реализирани като част от политиката в областта на социалната и солидарна икономика.

Въпреки че анкетите не са представителни¹⁴, дадените в тях отговори са показателни за настроенята сред субектите на социалната и солидарна икономика. До голяма степен тези настроения се подкрепят от информацията, набрана от дълбочинните интервюта, както и от кабинетното проучване. Предвид дадените отговори, изразените мнения по отношение на постигането на заложените в закона цели могат да бъдат частично обяснени от факта, че повечето от анкетираните бенефициери на процедурата „Развитие на социалното предприемачество“ са с много положително отношение както за постигнатите чрез проектите им резултати, така и за цялостната организация при провеждането на процедурата. От друга страна, регистрираните в регистъра социални предприятия преобладаващо посочват, че не са се възползвали от мерки, специално насочени към постигането на посочените в закона цели, както и споделят, че практическото прилагане на закона и подзаконовите нормативни актове може да бъде подобро чрез опростяване, допълване и изясняване. Сред интервюираните има и социални предприемачи, които са

¹⁴ За да бъде постигната представителност за популацията на двете групи, следва да бъдат анкетираните всички регистрирани в регистъра на социалните предприятия, както и преобладаващата част от бенефициентите на процедура „Развитие на социалното предприемачество“. За да бъде постигната представителност за популацията на всички субекти на социалната и солидарна икономика, следва тази популация първо да бъде точно количествено определена.

имали намерение да се впишат в Регистъра на социалните предприятия непосредствено след приемането на ЗПССИ, но са размислили след определено време поради утежнената от тяхна гледна точка процедура по регистрация и минималните насърчителни мерки, от които биха могли да се възползват впоследствие.

Друг пункт, който заслужава да се прегледа в контекста на последващата оценка, са изброените в член 7, т. 4 от ЗПССИ дванадесет **уязвими групи лица**. Тези лица са и целевата група на закона, като тяхното наемане в определена пропорция спрямо всички работещи (не по-малко от 30%) в дадено предприятие е основание за признаване на предприятието за социално предприятие клас А, ако то отговаря и на условията по т. 1 и 2 от същия член.

Според Регистъра на социалните предприятия 28 от 35-те предприятия с активна към момента на последващата оценка регистрация са регистрирани поради това, че отговарят на условията по чл. 7 т. 1, 2 и 4. Поне предвид текущото състояние на регистъра, това означава, че повечето от социалните предприятия работят директно с лицата от уязвимите групи. Благодарение на това социалните предприятия познават целевите групи, както и други уязвими групи лица и техните потребности. По тази причина част от анкетираните регистрирани социални предприятия изразяват мнение, че целевите групи в ЗПССИ трябва да бъдат разширени. Някои от посочените допълнителни целеви групи включват младежи до 29 години от резидентни услуги или лишени от родителски грижи, младежи до 29 години с основно или по-ниско образование и самотни майки с деца до 5 г. възраст. От друга страна, бе изразено мнение, че текстът на т. 4, подточка в) („лица до 29-годишна възраст, които нямат предходен професионален опит“) трябва да се преразгледа и прецизира поради факта, че в момента използваната операционализация на липсата на предходен опит от 1 месец е ограничаваща.

Следващ голям дял от ЗПССИ и подзаконовите нормативни актове, който може да бъде коментиран, е цялостната организация на работата на **Регистъра на социалните предприятия**.

Според мотивите към проекта на ЗПССИ „изискваната информация за доброволното регистриране в Регистъра на социалните предприятия е изключително опростена, стандартна, малка по обем и лесно разбираема“.¹⁵ Не е ясно как е направена тази преценка, изложена в мотивите, тъй като споделените мнения както в дълбочинните интервюта, така и в анкетите с регистрираните социални предприятия сочат към противоположните изводи. Както бе отбелязано по-горе, изглежда едва около 10% от подадените заявления за

¹⁵ Стр. 4.

регистрация са успешни. Възможно е част от броя заявления, посочени в регистъра, да са на предприятия със заличена регистрация. Това обаче не е видно от публичната информация, налична в регистъра. Ако социалните предприятия бъдат погледнати от страна на социалните предприемачи, които ги ръководят, броят им намалява още повече – има поне 5 предприятия, които се ръководят от едни и същи социални предприемачи. Това означава, че кръгът от хора, на които процедурата по регистрация е ясна, се стеснява още повече. Същевременно по време на интервютата / анкетите някои от респондентите разкриха, че след консултации с юристи са се разубедили да подават документи за регистрация поради усложнена административна процедура.

Трябва изрично да се отбележи обаче, че възприятието за сложност на процедурата по регистрация от страна на вече регистрираните предприятия не се дължи на липса на сътрудничество с МТСП и екипа, отговорен за регистъра. Даже напротив – респондентите в анкетите и интервютата са много положителни относно подкрепата, която получават от екипа на министерството. Това възприятие по-скоро може да се дължи на факта, че формулировките в закона са предизвикателство за субекти, които желаят да се регистрират, и тази сложност ги отказва от всякакви постъпки по регистрация, включително без да се допитат до екипа на МТСП.

От друга страна, уебсайтът от екосистемата на МТСП, посветен на социалната и солидарна икономика¹⁶, не работи стабилно и надеждно за разлика от повечето съвременни уебсайтове. Търсенето в него е трудно, част от информацията не се обновява достатъчно често¹⁷, а друга част е налична, но сякаш остава скрита. Пример за последното е достигането до файловете с инструкции за всички заинтересовани от информацията страни. В момента името на линка към страницата, в която са поместени файловете с инструкции, не е интуитивно наименуван, а фигурира под името „Инструкции за въвеждане на данни“.

Информационната осигуреност на политиката за насърчаване на развитието на социалната и солидарна икономика също трябва да се вземе предвид, за да може секторът да се развива. На подстраница на същия уебсайт, посветен на социалната и солидарна икономика,¹⁸ е поместена статистика за „Брой на субекти на социалната и солидарна

¹⁶ <https://seconomy.mlsp.government.bg/>
<https://secprod.mlsp.government.bg/>

¹⁷ Пример за това е Националната база данни, посочена като меню на основната страница на уебсайта, посветен на социалната и солидарна икономика – най-скорошните данни за субектите на социалната и солидарна икономика е от 2019 година.

¹⁸ <https://seconomy.mlsp.government.bg/%d0%b1%d1%80%d0%be%d0%b9-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d1%83%d0%b1%d0%b5%d0%ba%d1%82%d0%b8-%d0%bd%d0%b0->

икономика по организационна форма“. Информацията на тази страница съдържа списъци в табличен вид относно това, кои са „Нефинансови предприятия, самоопределили се като „социални“ и „Предприятия с нестопанска цел, самоопределили се като „социални“. Изглежда тези таблици са интегрирани от статистиката на НСИ, тъй като в годишните отчети за дейността на предприятията с нестопанска цел¹⁹ и в годишните отчети за дейността на нефинансовите предприятия²⁰ се съдържа изричен въпрос „Вашето предприятие субект на социалната икономика ли е?“. Проблемите с поместената статистика обаче са няколко. На първо място тя не е актуализирана от 2019 година. Освен това има противоречие между това, че е използвана статистика, основана на самоопределението, и текущата практика за определяне принадлежността на даден субект към социалната и солидарна икономика чрез регистрирането му в Регистъра на социалните предприятия. На следващо място липсва анализ на събраната в таблици информация. Тези фактори говорят за необходимост от по-добра и последователна информационна осигуреност на вземащите решения и на обществото като цяло по отношение на социалната и солидарна икономика, за да бъде нейното насърчаване още по-ползотворно. По мнение на изследователския екип събирането на широка статистическа информация, както и целенасоченото проследяване на еволюцията на (потенциалните) субекти на социалната и солидарна икономика ще позволи по-фокусирани действия за развитие на сектора, включително чрез създаването на допълнителни насърчителни мерки. Същевременно това събиране на информация следва да бъде обвързано с преосмисляне на определението за социално предприятие, както е посочено по-горе в анализа.

Следващ момент, който може да се обсъди в посока усъвършенстване на нормативната рамка и нейното практическо прилагане, е **автоматизация на регистрацията на социалните предприятия**. Този въпрос е свързан и с обсъдения по-горе момент за това, кои са субектите на социалната и солидарна икономика, особено кои са тези, които в момента се наблюдават активно от отговорната за това институция. Към момента практиката показва, че социалната и солидарна икономика в страната се отъждествява с регистрираните в Регистъра на социалните предприятия. Ако това остане като практика, то следва да се олекоти режима на регистрация в този регистър, така че наличната

%d1%81%d0%be%d1%86%d0%b8%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b0%d1%82%d0%b0-
%d0%b8%d0%ba%d0%be%d0%bd%d0%be%d0%bc%d0%b8/

¹⁹ Например https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/GOD2022/P4/Prilojenie_4_2022_NSC.pdf

²⁰ Например https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/GOD2022/P2/Prilojenie_2_2022_NF_2.pdf

административна информация да бъде възможно най-пълна. Подобно олекотяване може да се извърши чрез въвеждане на процес по автоматизация на регистрацията.²¹

По предложение на част от интервюираните страни такава автоматизация може да се осъществи между Регистъра на специализираните предприятия и кооперации на и за хора с увреждания и Регистъра на социалните предприятия. Ако тази регистрация не може да бъде автоматизирана, то поне е възможно на специализираните предприятия на и за хора с увреждания да бъде предложена олекотена процедура по регистрация (чрез обмен на част от информацията между институциите), тъй като специализираните предприятия отговорят на голяма част от критериите за регистрация в Регистъра на социалните предприятия.

Междуинституционалният диалог при регистрация и наблюдение на субектите на социалната и солидарна икономика, засегнат по-горе, е част от **подкрепата, която МТСП може да оказва допълнително**, за да може секторът да се развива. Към министъра на труда и социалната политика има създадена междуведомствена работна група, която преди приемането на ЗПССИ е била основен двигател на насърчителните действията, свързани със сектора на социалната и солидарна икономика, включително чрез съвместни инициативи между основните заинтересовани страни. Според интервюираните заинтересовани страни работната група продължава да действа, но се събира *ad hoc*, като няма изрично упомената времева рамка, в която следва да действа.

При структурирано интернет търсене в търсачката на Google за дейностите на междуведомствената група по социална икономика не излизат резултати на уебсайта на МТСП, свързани с работната група. Резултатите, които излизат в други уебсайтове, преобладаващо гравитират около обсъжданията, които са се състояли преди и около приемането на ЗПССИ (в периода 2018 – 2019 г.). Според част от интервюираните заседанията на междуведомствената група са твърде нарядко. Като пример за това беше посочено, че между заседанията има периоди на липса на дейност включително в рамките на цяло тримесечие. Това идва да покаже, че резултатите от работата на междуведомствената група могат да бъдат направени по-видими за широката общественост.

²¹ Тази автоматизация би могла да позволи обвързването / обединението и с регистъра доставчици на социални услуги на Агенцията за социално подпомагане например с цел по-добро наблюдение на социалните въздействия и след подобаваща оценка и промени в нормативната уредба. Един от интервюираните споделя, че това би било в плюс за устойчивостта на доставчиците на социални услуги, тъй като понастоящем те спомогат за осъществяването на целите, заложи в ЗПССИ, без да попадат в обхвата на закона.

Подпомагането на диалога между социалните предприятия също е прерогатив на министъра на труда и социалната политика, съответно на МТСП като отговорна институция (чл. 12, ал. 1). Насърчаването на този диалог е изцяло пълноценно тогава, когато МТСП използва своите възможности и за да насърчава участието на все повече и повече икономически субекти, с което се разширява и полето на социалната и солидарна икономика. Във връзка с това текущо регистрираните социални предприятия са преимуществено микро и малки предприятия. Въпреки че тяхното положително въздействие върху обществото е неоспоримо, би било добре да бъде стимулирано и навлизането на средни и дори големи предприятия в групата на социалните предприятия. Това може да се случи чрез обособяване на собствени икономически единици, които се вписват в критериите за субекти на социалната и солидарна икономика. Същото се отнася и за идентифицирането на социално-технологични предприемачи и покана към тях също да се включат така, че да се повиши общото технологично ниво в сектора на социалната и солидарна икономика. Израстването на нови социалните предприемачи, а не само подкрепата за вече установени такива, също следва да е във фокуса на усилията за насърчаване на социалната и солидарна икономика. Ролята на социален предприемач е особена с това, че съчетава икономическа инициатива и съзнание за социалната цел, която се преследва. Това разбиране и съответно изискуемите умения за успех биха могли да се насърчават чрез инструментите на официалното, неофициалното и неформалното обучение.

Още няколко съществени аспекта бяха идентифицирани като важни от страна на заинтересованите страни и изследователите, работещи по доклада, с оглед на оценка на въздействието на ЗПССИ и приложимата подзаконова нормативна уредба.

Заинтересованите страни са почти единодушни за това, че **липсва подкрепа от органите на местното самоуправление** по посока насърчаване на социалната и солидарна икономика. Според мотивите към законопроекта на ЗПССИ в него са посочени възможностите за оказване на подкрепа от страна на органите на местното самоуправление, но също така е изтъкнато, че „те могат да подпомагат развитието на социалната и солидарна икономика... чрез разработване на програми и механизми, включване на мерки в нормативните си документи, които биха създали по-добри условия за развитие на субектите на социалната и солидарна икономика“.²²

Дори и на някои места да съществуват подобни мерки, инициирани от органите на местното самоуправление, те не са широко известни и следва за тях да се направи отделно

²² Мотиви към проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика, стр. 5

проучване. Това, което се изтъква от заинтересованите страни обаче, е, че местната власт като цяло не подпомага дейността на социалните предприятия и за това пречи включително и формулировката в член 13, ал. 1 от ЗПССИ, а именно използването на, незадължаващия израз „може да“: „Органите на местното самоуправление може да оказват съдействие на субектите на социалната и солидарна икономика в тяхната дейност...“.

На практика заинтересованите страни, сред които бе направено допитване, посочват, че местните власти не им оказват подкрепа, ако такава бъде поискана. Освен това някои от анкетираните / интервюираните изказват мнение, че има и допълнително фаворизиране на общинските т.нар. социални предприятия, голяма част от които са самоопределили се за социални предприятия. Според респондента от екипа на МТСП текущата формулировка в ЗПССИ за възможността за подкрепа е такава заради разделението на властите в страната. При все това обаче формулировката може да бъде адаптирана (променена чрез премахване на израза „може да“ или чрез по-подробно разписване на възможните варианти за указване на подкрепа в ЗПССИ), така че сътрудничеството от страна на местните власти да бъде насърчено. Преформулиране или разширяване, което да доведе до по-голямо включване на органите на местното самоуправление в развитието на социалната и солидарна икономика, ще доведе най-вече до постигане на третата подцел на ЗПССИ, а именно устойчиво териториално развитие. Същевременно собствените ресурси на местните власти са ограничени, поради което би имало смисъл от разработването на териториални програми или фондове, чрез които изрично да се заделят средства за развитието на сектора на социалната и солидарна икономика по места. По този начин политиките във връзка със социалната и солидарна икономика ще направят крачка към децентрализация, което ще позволи да се отчитат специфичните териториални особености в страната и да се насърчават значимите за местните общности социални предприятия и други субекти на социалната и солидарна икономика.

Оценката на въздействието предполага и докосване до фактическото изпълнение на политиката/ите, които изследваният закон промотира. В **Националния план за възстановяване и устойчивост**²³, който е особено актуален като проблематика по време на извършването на последващата оценка, има проект (проект П41), посветен на насърчаване развитието на социалната икономика. В него са предвидени два основни компонента. Компонент 1 има за цел „развитие на регионален подход на политиката по социална и солидарна икономика и създаване на фокус-точки, с цел модернизиране на предприятията

²³ Версия 1.5 от 2022 г.

на социалната и солидарна икономика²⁴. Компонент 2 има за цел „изграждане на дигитална платформа“.²⁵

По същество и двата компонента са тясно свързани със ЗПССИ. Компонент 1 се опитва да компенсира текущата липса на ангажираност от страна на местните власти чрез изграждането на фокус-точки, докато Компонент 2 е директно изпълнение на мярката, предвидена в ЗПССИ (чл. 12, т. 2) за изграждане на електронна платформа, достъпна за субектите на социалната и солидарна икономика. Според Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020²⁶ (ИСУН) Компонент 1 има одобрен бюджет от близо 24 милиона лева, а Компонент 2 – бюджет от малко над 3 милиона лева.

Според проведените интервюта оперативното споразумение между МТСП и Министерство на финансите вече е сключено и се работи активно по изпълнението му. Това се потвърждава и от административните данни, налични в ИСУН – за начало на проекта е обявен 02.12.2022 г. Според времевия график за изпълнение на проект П41 онлайн платформата ще бъде окончателно интегрирана на пазара едва в края на проекта (месец 45-и от изпълнението му), което към момента на изработването на последващата оценка означава втората половина на 2026 година. Това означава, че субектите на социалната и солидарна икономика няма да могат да се възползват от тази мярка още над 3 години. Също така това означава, че въздействието на платформата няма да може да бъде оценено от последващата оценка, която предстои да бъде извършена от МТСП в законоустановения 5-годишен срок от приемането на закона.

От друга страна, основен индикатор за успешното изпълнение на проект П41 е броят на социалните предприятия, получаващи цифрово оборудване. Целевата стойност на този индикатор е поне 100 социални предприятия. На практика това означава, че за времето на изпълнение на проекта броя на регистрираните предприятия в Регистъра на социалните предприятия трябва да нарасне почти двойно. Предвид бавното нарастване на броя регистрирани предприятия²⁷, това би могло да се случи единствено чрез по-активни мерки на информиране на субектите на социалната и солидарна икономика и евентуално

²⁴ П41 – Развитие на социалната икономика, стр. 5.

²⁵ Пак там, стр. 10.

²⁶ <http://2020.eufunds.bg/bg/0/0/Project/BasicData?contractId=o2ozgrEmi51MdAetaxBC3A%3D%3D&isHistoric=False>

²⁷ В края на 2021 г. броят на регистрираните социални предприятия са 33 (според изследване на Трудово-лечебно стопанство ЕООД, вж. глава „Използвани източници“), а по време на съставянето на настоящата последваща оценка те са 35.

изпълнение на препоръките, отправени в настоящата последваща оценка и последващата оценка, която МТСП следва да извърши.

Освен МТСП и органите на местното самоуправление, има още една институция, която е пряко ангажирана в изпълнението на политиката за социалната и солидарна икономика, и това е **Агенция по заетостта**. Една от основните мерки за насърчаване на социални предприятия клас А+ е „финансово подпомагане за обучение за повишаване на професионалната квалификация на лицата по чл. 7, т. 4, наети от социални предприятия клас А+, по предложение на министъра на труда и социалната политика в рамките на определените със закона за държавния бюджет за съответната година средства...” (чл. 15, ал. 1, т. 3 от ЗПССИ). В алинея 3 на същия член е посочено, че тази помощ „...се осъществява под формата на схеми за минимална помощ...“. Този текст е повод за една от препоръките, направени в последната глава на настоящата оценка, която резонира и с мнението на включените в оценката заинтересовани страни. Към настоящия момент подкрепата, която се оказва на социалните предприятия, преимуществено е за осигуряване на директна заетост на лица от уязвимите групи по чл. 7, ал. 4. Ако това фактическо положение се запази, то е логично режимът на минимални помощи да отпадне, тъй като е налице подпомагане на хора от целевите групи, а не на самите предприятия. От друга страна, ако режимът на минимални помощи се запази, то е логично в новите мерки и схеми да бъдат концентрирани усилия за укрепване и развитие на самите социални предприятия. Възможно е, разбира се, да се подсилят и двата варианта, и то не само по отношение на насърчителните мерки за социалните предприятия клас А+, а и като цяло за мерките и схемите, предназначени за развитие на социалната и солидарна икономика.

Според чл. 18 от ПП ЗПССИ Агенция по заетостта е администратор на помощта по чл. 15, ал. 3 от Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика, насочена към подпомагане на социалните предприятия клас А+. Към момента на извършване на последващата оценка социалните предприятия клас А+ в Регистъра на социалните предприятия са общо 3 на брой. Допитване до Агенция по заетостта и до една Дирекция „Бюро по труда“ дава основание да се заключи, че Агенцията не е достатъчно ангажирана от гледна точка на своите ресурси в администрирането на помощта по чл. 15, ал. 3 от ЗПССИ и документирането / събирането на информацията относно прилагането на схемата за минимална помощ поради малкия брой предприятия клас А+. От друга страна, в структурите на Агенция по заетостта по места няма еднозначна информираност за тяхната отговорност, съответно начина на предоставяне на заделените за помощта по чл. 15 средства. Едно от интервюираните социални предприятия се е интересувало от предоставянето на тази помощ и е получило необходимата информация от териториалната

си Дирекция „Бюро по труда“, докато администраторите в други териториални структури не са наясно със съществуването ѝ.

Проект П41 и усилията на екипа на МТСП за поддържане на Регистъра на социалните предприятия са само част от **провеждането на политиката по отношение на социалната и солидарна икономика в страната**. Друга съществена част от изпълнението на политиката, заложената в предишни планове и в Плана за действие по социална икономика 2022-2023 г. е използването на оперативните програми за развитие на човешките ресурси за насърчаване на социалната и солидарна икономика. Като цяло оценката на въздействието показва, че последната реализирана в тази посока процедура по оперативна програма, а именно процедура „Развитие на социалното предприемачество“, има преимуществено положителен ефект върху бенефициерите и представителите на целевите групи, с които те работят по време на проектите.²⁸

Този извод се подкрепя и от окончателния доклад за „Оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на мерките за насърчаване на социалната икономика, финансирани в рамките на ОП РЧР 2007 – 2013 и ОП РЧР 2014 – 2020“: „Добавената стойност на предприемачеството изобщо и в частност социалното предприемачество за създаването на устойчиви работни места, включително за групите, които са в неравностойно положение на пазара на труда се потвърждава и от резултатите от проведените интервюта и фокус групи в рамките на проведеня анализ. Предоставянето на възможности за развитие (включително самостоятелна стопанска заетост), стимулиране и формиране на предприемачески умения и култура (включително и сред групите в неравностойно положение) се определя от респондентите като възможност не само за създаване на работни места, но и за намаляване на риска от бедност и социална изолация.“²⁹

Около половината от респондентите в анкетата, проведена за текущата оценка, посочват, че оценяват най-високо качеството на провеждане на процедурата „Развитие на социалното предприемачество“. Над 80% от всички респонденти биха се включили отново в подобна процедура. Като коментар част от бенефициерите отбелязват, че макар прякото стимулиране на заетостта на лица от целевите групи да е положително, още по-устойчиви биха били резултатите от проектите, ако те бяха насочени към подобряване на ситуацията на самите социални предприятия като работодател (включително чрез инвестиционни мерки). В контекста на бъдещите проявления на политиката за социалната и солидарна

²⁸ Изводът е направен на базата на отговорите, получени чрез анкетното проучване в настоящата оценка на въздействието.

²⁹ Окончателен доклад, стр. 90.

икономика това означава, че е препоръчително отново да има подобни процедури, но насочени преимуществено към социалните предприятия като работодатели.

Тук обаче следва да се отбележи, че процедурата е успешна до голяма степен, тъй като кръгът на допустимите кандидати по процедурата е по-широк, отколкото впоследствие предполага определението за социално предприятие в ЗПССИ. Изводът за успех поради разширен кръг на допустими кандидати е поместен в споменатата по-горе оценка на въздействието.³⁰ Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ ползва като оперативно определението, дадено за социално предприятие в чл. 2 от Регламент (ЕС) № 1296/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации („EaSI“). Използването на това определение и в ЗПССИ може да позволи на повече субекти на социалната и солидарна икономика да се разпознаят като субекти на нормативната уредба и да се включат по-активно в мерките, които се осъществяват като нейно въплъщение.

Освен това процедурата се припознава като една от малкото налични възможности за достъп до финансови ресурси, които отговарят на потребностите на субектите на социалната и солидарна икономика. В рамките на ОП РЧР 2014-2020 г. са създадени инструменти за финансиране на социални предприятия, като сред тях са микрокредитиране със споделен риск и портфейлна гаранция с таван на загубите за микрокредитиране. И двата инструмента предлагат кредитиране на социални предприятия, като разликата е предимно в размера на отпускания кредит. И по двата фонда има финансови посредници, чрез които работи Фондът на фондовете.³¹ По тази причина е необходимо да се осигури развитието на специално пригодени финансови инструменти и популяризирането им сред заинтересованите страни. Интересен момент при тях е, че те използват дефиницията за социално предприятие, заложена в Регламент (ЕС) № 1296/2013, посочен по-горе, а не тази, дадена в ЗПССИ. По тази причина се осигурява достъп на повече заинтересовани страни до финансовите инструменти.

Въпреки това обаче сред социалните предприятия интересът към финансовите инструменти в момента не е особено голям, а и заделеният ресурс не е особено значителен – достъпният публичен ресурс е в размер на 24.6 милиона лева,³² като крайните получатели не са единствено социални предприятия, но и стартиращи предприятия и самонаети лица.

³⁰ Пак там, стр. 106.

³¹ Например: <https://www.siscredit.com/>

<https://www.mikrofond.bg/>

<https://www.fibank.bg/bg/biznes-klienti/kreditirane/mikrokreditirane/finansov-instrument-mikrokreditirane-sys-spodelen-risk>

³² <https://www.fmfib.bg/bg/fi/20-financing-with-risksharing/7-risksharing-microfinance-facility>

Прагът за инвестиционен или оборотен кредит е до близо 50 хиляди лева. Това на практика означава, кредитиране е достъпно за около 500 крайни получатели, което на фона на броя на субектите на социалната и солидарна икономика е недостатъчно. По тази причина е необходим по-добър достъп до капитал и специално пригодени финансови инструменти за социалните предприятия в новия програмен период.

Част от текущата политика за насърчаване на социалната и солидарна икономика е и провеждането на събития в екосистемата, включително Европейския форум на субектите на социалната и солидарна икономика, състоял се през 2022 г.³³ Тези събития са важни за общността, но като че ли все още не са капитализирани изцяло – някои от интервюираните споделиха, че по време на форума не е имало много външни потребители.

От друга страна, световния опит и добрите практики на социалните предприятия може да се популяризират по-добре или дори да се операционализират за условията в България. По тази причина добрите практики следва не само да се припознават, но и тяхната адаптация да бъде активно насърчавана чрез политиката по отношение на социалната и солидарна икономика в страната.

За да бъде оценено възможно най-цялостно въздействието на ЗПССИ върху сектора на социалната и солидарна икономика, следва да се вземат предвид и **икономическият, институционалният и политическият контексти в изследвания период** (2018 – 2022 г.).

В политическо отношение периодът се характеризира с нестабилност и променящи се приоритети на сменящите се правителства (редовни и служебни), което като цяло пречи на последователното изпълнение на политиката, свързана със социалната и солидарна икономика, включително и поради малкия ѝ мащаб в сравнение с други, жизненоважни за функционирането на страната, политики.

Същевременно в изследвания период се случи и **пандемията от COVID-19**, което се отрази на цялата икономика и още повече на социалните предприятия според споделеното по време на интервютата и анкетите.

Огромна част от бизнеса не можеше да работи поради факта, че бяха въведени строги ограничителни мерки, насърчаващи физическата дистанция между хората. По тази причина много от социалните предприятия споделиха, че техни редовни срещи и други мероприятия, свързани както с реализиране на обороти, така и с поддържане на връзките в екосистемата на социалната и солидарна икономика са били изцяло отменени за дълъг

³³ <https://www.fair.bg/bg/event/2022/evropeiskii-forum-na-subektite-na-sotsialnata-i-solidarna-ikonomika>

период от време. Те отбелязаха, че по тази причина секторът не се е развил толкова бързо, колкото някои от тях са очаквали. От гледна точка на по-широкото разбиране за социална икономика, този извод от интервютата не може да се потвърди, тъй като както секторът на социалните услуги³⁴, така и инвестициите в социални иновации се развиват. Затова и ЗПССИ за момента остава една добра начална стъпка, чийто потенциал тепърва следва да се разгърне.

³⁴ Знак за това е новоприетата Наредба за качеството на социалните услуги (приета с ПМС № 135 от 22.06.2022 г.)

В предишната глава бе обсъдена събраната чрез кабинетното проучване и събирането на първични данни информация. Текущата глава ще обобщи тези въздействия и формулираните като следствие изводи.

- **Постигнати резултати, въздействие и изпълнение на целите на ЗПССИ**

Може да се заключи, че въздействието на цялата нормативна уредба е положително, но все още е неоптимално. Постигнатите резултати са в синхрон с предвиденото в ЗПССИ, макар че някои от мерките не са развити докрай, други не са популяризирани достатъчно, а трети не са реализирани изобщо до момента на извършване на оценката на въздействието.

Върху постигането на целите на ЗПССИ се работи, като трите (под)цели на закона са разпознаваеми от субектите на социалната и солидарна икономика и екосистемата като цяло. Анкетираните и интервюираните заинтересовани страни са на мнение, че законът, заедно с целите, заложен в него, имат своето място в сектора. Към това сочи и кабинетното проучване. Оценката на анкетираните за изпълнението на целите на ЗПССИ обаче е неутрална към положителна³⁵, като интересно е, че по-консервативни в оценката си са социалните предприятия, регистрирани в Регистъра на социалните предприятия, за разлика от бенефициентите по процедура „Развитие на социалното предприемачество“. Тази оценка се дължи на идентифицираната недостъпност / трудна достъпност на насърчителните мерки за голяма част от субектите на социалната и солидарна икономика. Това налага извода, че към момента на осъществяване на текущата последваща оценка духът на закона не е припознат от основната му целева група – субектите на социалната и солидарна икономика не го припознават като свой.

Предварителната оценка на въздействието на ПП ЗПССИ се фокусира изцяло върху въздействията от регистрацията на социалните предприятия като такива. Не е обърнато внимание на въздействието на насърчителните мерки за всички субекти на социалната и солидарна икономика (както са разписани например в чл. 12 и чл. 13 от ЗПССИ). Освен това оценката на въздействието се ограничава до въздействието от прякото включване на целевите групи на ЗПССИ в социалните предприятия, а не върху по-общото въздействие – от прякото включване на целевите групи и/или от работата по постигане на социална цел³⁶.

³⁵ Обобщената оценка на респондентите е между 2 и 3 по 5-степенна Ликертова скала, в която 1 е оценката, изразяваща пълно съгласие на респондентите, а 5 е оценката, изразяваща пълно несъгласие.

³⁶ За справка – според ЗПССИ „социална цел“ е „цел в подкрепа на лица по чл. 7, т. 4 по отношение на тяхната заетост, социално включване, повишаване на жизнения им стандарт, подобряване на достъпа им до

- **Отразяване и влияние върху състоянието и промените в социално-икономическия профил на страната за наблюдавания период след приемането на закона**

Поради настъпването на няколко едновременни форс мажорни обстоятелства е трудно да се прецени по какъв начин ЗПССИ и подзаконовата му нормативна уредба се е отразила и е повлияла на състоянието и промените в социално-икономическия профил на страната.

Факт е, че част от бенефициерите по процедура „Развитие на социалното предприемачество“ все още не са чували за закона и за поддържането на Регистър на социалните предприятия. За други отдавна установени предприятия е много трудно, а за някои дори непосилно да се впишат в регистъра. За трети подобно усилие е безсмислено, тъй като по тяхно мнение понастоящем ЗПССИ не предоставя достатъчно стимули, които да компенсират административната тежест по вписването.

Не само според заключенията, направени в настоящата последваща оценка, но и в други изследвания по повод на ЗПССИ (например изследването на „Трудово-лечебно стопанство“ ЕООД) е по-скоро невероятно социалната и солидарна икономика да достигне мащаб от 2% от БВП на страната в следващите няколко години. Дори и това да се случи, тъй като има множество сериозни участници в сектора, със сега действащата нормативна уредба и практиката по прилагането ѝ³⁷ размерът желаният мащаб не може да бъде достигнат.

- **Ефективно и ефикасно използване на ресурсите за развитие на социалната и солидарна икономика**

Към момента на осъществяване на последващата оценка ресурсите, заделени за развитие на социалната и солидарна икономика, се използват рационално от отговорните за това институции. В оползотворяването им са включени не само МТСП, но и работодателски организации с широка мрежа от членове.

Слабост, която може да се отбележи, е, че част от средствата не се оползотворяват навреме, което носи риск от загуба на тези средства за референтния им период, както и допълнително забавяне в развитието на сектора.

образование и професионална квалификация и защита на техните права, както и за подобряване средата на живот чрез опазването на околната среда и биоразнообразието и в подкрепа на екологичния баланс“.

³⁷ Проследяване на показателите на социалната икономика единствено по броя и характеристиките на регистрираните в Регистъра на социалните предприятия.

- **Политическа и социална ангажираност, административен и институционален капацитет за прилагане на политиката за устойчиво развитие на предприятията от социалната и солидарна икономика**

Цялата събрана информация за последващата оценка говори за висока социална ангажираност на социалните предприемачи, която не зависи от това, дали те се възползват от мерките за развитие на сектора, предвидени в закона.

Висока ангажираност показват и администраторите от МТСП, като субектите на социалната икономика потвърждават доброто си сътрудничество с тях в повечето случаи.

- **Устойчивост на постигнатите желани ефекти**

Устойчивостта на постигнатите желани ефекти е спорна поради настъпването на пандемията от COVID-19 и практическото замразяване на голяма част от бизнеса, включително и на дейността на субектите на социалната и солидарна икономика.

За да може да бъде оценена адекватно тази устойчивост, е препоръчително да се осъществи още едно подобно изследване в следващите 12 месеца.

[Начини на разпространение на резултатите от последващата оценка](#)

Резултатите от извършената последваща оценка на въздействието ще бъдат предоставени на Възложителя в лицето на Фондация „Български център за нестопанско право“ с препоръката оценката да бъде доведена до знанието на членовете на междуведомствената работна група по въпросите на социалната икономика към министъра на труда и социалната политика.

Последващата оценка може да бъде публикувана на уебсайтовете на възложителя и на изпълнителя след изричното съгласие на възложителя.

Поради изразен засилен интерес на някои от заинтересованите страни, участвали в анкетите и интервютата по повод на последващата оценка същата може да се сподели с тях след изричното съгласие на възложителя.

Обобщени резултати от оценката са подходящи за споделяне в професионални и масови социални медии като LinkedIn, Facebook, Twitter.

Предвид изложението в настоящия документ вариант „Без действие“ не е препоръчителен по отношение на ЗПССИ и приложимата подзаконова нормативна уредба. Независимо от напредъка, изразяващ се преди всичко в приемането на ЗПССИ, социалното предприятие все още не се е превърнало в ключов елемент от българския социален модел.

Оттук нататък има два чисти и един смесен варианти на действие. Вариант „Законодателни промени“ е подход, в който може да се обърне внимание единствено на прецизирането на текстовете от нормативната рамка, свързана със сектора на социалната и солидарна икономика. В допълнение на това все още не е осмислена потребността от необходими мерки за подкрепа на всеки етап от жизнения цикъл на социалното предприятие.

Вариант „Практически действия“ може да игнорира предложените промени в текстовете от нормативната рамка и да се фокусира върху доразработване и по-активно прилагане на практиката на мерките и другите възможности, предвидени в закона и в политиката, насочена към социалната и солидарна икономика.

В резултат на направената последваща оценка смесеният вариант „Законодателни промени и практически действия“ изглежда най-подходящ. Той обединява информираната модификация на текстовете в нормативната уредба с целенасочени действия по посока активиране на всички актьори и ресурси, имащи отношение към развитието на сектора. Някои от предложените последващи действия изискват значително по-големи усилия от други, но изпълнението им би имало допълнителен съществен ефект върху разпознаваемостта и развитието на сектора на социалната и солидарна икономика като важен за страната сектор.

Като част от този вариант могат да се разгледат следните последващи действия:

- Осъществяване на последваща оценка от Министерство на труда и социалната политика, която е прерогатив на министерството и която може да се ползва от вече наличните анализи по темата за ефектите от ЗПССИ;
- Даване на допълнителни определения (например „устойчиво териториално развитие“) и преразглеждане на съществуващите определения в закона с цел изясняване на понятията (например „социално предприятие“);
- Опростяване на процедурата по регистрация в Регистъра на социалните предприятия.

- Създаване на допълнителни методически ръководства, включително ръководство с казуси за регистрация на предприятия в Регистъра на социалните предприятия;
- Законодателни промени в други нормативни актове (особено застъпено от консултираните по повод последващата оценка заинтересовани страни), например разширяване на определението за „хора в неравностойно положение“ и разширяване на обхвата на субектите, които са допустими за участие в запазени поръчки по чл. 12 от Закона за обществените поръчки и въвеждане на допълнителни данъчни облекчения за социалните предприятия по примери в други страни от Европейския съюз;
- Разширяване на обхвата на социалните предприятия например с автоматично включване на специализираните предприятия и кооперации за хора с увреждания, както и всички юридически лица с нестопанска цел в обществена полза, които са регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. По-широко разбиране (отново с цел по-добро наблюдение на сектора на социалната и солидарна икономика и след съответното изменение в нормативната уредба) би позволило дори включването на доставчици на социални услуги от регистъра на Агенцията за социално подпомагане;
- Включване в кръга на социалните предприятия и на социално-технологичните предприемачи, за да се издигне на едно по-високотехнологично ниво социалната икономика.
- Подкрепа на следващото поколение социални предприемачи, включително чрез насърчване в официалното, неофициалното и неформалното обучение.
- Стимулиране навлизането на средни и дори големи предприятия в групата на социалните предприятия, като обособят собствени икономически единици, които се вписват в критериите за субекти на социалната и солидарна икономика. Тази препоръка трябва да включва и решение на въпроса за свързаност на социалното предприятие като част от по-голяма група и съответните режими на държавни (минимални) помощи.
- Диференциране на режимите за държавна помощ. Ако програмите са насочени към конкретни целеви групи, които се обслужват от социални предприятия и тяхната заетост, то този режим да се изключи от режима на минимална държавна помощ, защото в случая имаме подпомагане на хора от целевите групи, а не на самите предприятия. Това

би било мощен стимул за привличане на социални предприятия, дори и да се запази режима на регистрации, който действа в момента.

- Създаване на териториални програми/фондове, които да станат инструмент на местните власти за подкрепа на социалната икономика.
- Подкрепа за организационно развитие на социалните предприятия и фокусиране върху устойчивостта им, а не само финансиране на техните услуги / продукти.
- Разширяване на програмите, насочени към конкурентоспособността на социалните предприятия, без това задължително да бъде обвързано с нова заетост или обслужване на конкретни целеви групи.
- Осигуряването на по-добър достъп до капитал и специално пригодени финансови инструменти.
- Събиране, популяризиране на информацията за и адаптиране на съществуващите добри практики и инициативи за иновации в социалните предприятия в държавите-членки на Европейския съюз.

Използвани източници

- Брусарски, Румен, „Генезис и развитие на оценката на въздействието“, сп. „Икономическа мисъл“ 1/2018
- Бюлетин № 14 на Националната федерация на работодателите на инвалиди
- Вестник „Сега“, Ще стигнат ли милионите от ЕС до предприятията със социална цел, 11.12.2023 г.
- Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на Законопроект на Министерски съвет на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика (2017-2018 г.)
- Закон за държавните помощи
- Закон за корпоративното подоходно облагане
- Закон за местните данъци и такси
- Закон за нормативните актове
- Закон за обществените поръчки
- Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика
- Закон за социалните услуги
- Закон за хората с увреждания
- Закон за юридическите лица с нестопанска цел
- Изследване на добрите практики на европейско и национално ниво на добрите практики в областта на социалната икономика и социалното предприемачество, както и дейността и функциониране на централите за защитена заетост в Европа, Трудово-лечебно стопанство ЕООД, 2021 г.
- Методика за оценка на социалната добавена стойност, произвеждана от дейността на социалните предприятия по чл. 7 и чл. 8 от Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика
- Микрокредити със споделен риск, Фонд на фондовете, <https://www.fmfib.bg/bg/fi/20-financing-with-risksharing/7-risksharing-microfinance-facility>
- Мотиви към проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика

- Наредба за качеството на социалните услуги
- Наредба за обхвата и методологията за извършване на оценка на въздействието
- Наръчник: Въпроси и отговори за вписване във и заличаване от Регистъра на социалните предприятия
- Насърчаване и развитие на социалните предприятия в България – пътна карта (2015-2020), Български център за нестопанско право и Фондация Помощ за благотворителността
- Национален план за възстановяване и устойчивост, версия 1.5, 2022 г.
- Националната концепция за социална икономика 2011 г.
- Национална програма за развитие на България 2030 г.
- Николова, Райна, „Оценка на въздействие на нормативни актове – същност и видове“, 25 години департамент „Право“, НБУ
- Обща позиция на 27 организации относно Проект на Закон за социалната икономика, предложен за обсъждане в Междуведомствената работна група по социална икономика
- Органиграма на Агенция по заетостта
- Оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на мерките за насърчаване на социалната икономика, финансирани в рамките на ОП РЧР 2007 – 2013 и ОП РЧР 2014 – 2020: окончателен доклад с възложител Министерство на труда и социалната политика и изпълнител Файв Консулт ЕООД
- План за действие по социална икономика 2022-2023 г.
- Правилник за прилагане на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика
- Проект П41 – част от Националния план за възстановяване и устойчивост, версия 1.5, 2022 г.
- Регламент (ЕС) № 346/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2013 година относно европейски фондове за социално предприемачество
- Регламент (ЕС) № 1296/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 година относно Програма на Европейския съюз за заетост и социални иновации („EaSI“)

за изменение на Решение № 283/2010/ЕС за създаване на Европейски механизъм за микрофинансиране за

- трудова заетост и социално приобщаване "Прогрес"
- Регламент (ЕС) № 651/2014 на Комисията от 17 юни 2014 година за обявяване на някои категории помощи за съвместими с вътрешния пазар в приложение на членове 107 и 108 от Договора
- Регистър на социалните предприятия
- Ръководство за извършване на последваща оценка на въздействието на Министерски съвет, 2020 г.
- Стефанова, Милена, „Местна власт и местно самоуправление“, 2003 г., изд. „Ариадна“
- Тръжна документация по процедура „Развитие на социалното предприемачество“ по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
- Social economy action plan, European Commission, 2021

Приложения

Анкета 1 – шаблон

Онлайн анкета с представители на предприятията, вписани в Регистъра на социалните предприятия по чл. 3 от ПП ЗПССИ

Подход: преимуществено затворени въпроси

Въпроси за анкетата:

- Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им подобряват достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на лицата по чл. 7, т. 4“?
- Вашето предприятие възползвало ли се е от мерки, свързани със ЗПССИ и насочени към подобряване достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на лицата по чл. 7, т. 4“?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „Мерките, от които сме се възползвали, бяха добре организирани от страна на отговорната за провеждането им институция“?
- Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им създават условия за оказване на подкрепа на лицата по чл. 7, т. 4 за социално включване и самостоятелен начин на живот“?
- Вашето предприятие възползвало ли се е от мерки, свързани със ЗПССИ и насочени към създават условия за оказване на подкрепа на лицата по чл. 7, т. 4 за социално включване и самостоятелен начин на живот?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „Мерките, от които сме се възползвали, бяха добре организирани от страна на отговорната за провеждането им институция“?

- Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им спомагат за намаляване на социалното неравенство и за устойчиво териториално развитие“?
- Вашето предприятие възползвало ли се е от мерки, свързани със ЗПССИ и насочени към намаляване на социалното неравенство и насърчаване на устойчиво териториално развитие?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „Мерките, от които сме се възползвали, бяха добре организирани от страна на отговорната за провеждането им институция“?
- Смятате ли, че ЗПССИ и подзаконовите му нормативни актове имат нужда от промяна?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Какви според Вас са необходимите промени?
- Колко души работят във Вашето предприятие?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Колко от тях са лица по чл. 7, ал. 4 от ЗПССИ?
- (при отговор на предишния въпрос по-голям от 0) Какви позиции заемат тези лица?
- Как са уредени Вашите взаимоотношения с тях (трудов договор, граждански договор, друго)? (въпрос с повече от един възможен отговор)
- (при посочено „друго“) Моля, разяснете какво имате предвид под „друго“?
- Вашето предприятие регистрирано ли е в Регистъра на социалните предприятия?
- Вашето предприятие спомага ли за намаляване на социалното неравенство в България?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Как?
- Вашето предприятие спомага ли за устойчиво териториално развитие на България?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Как?
- Как се казва Вашето предприятие?
- Каква е Вашата позиция в предприятието?

Анкета 2 – шаблон

Онлайн анкети с представители на предприятията, получили финансиране за социално предприемачество по оперативна програма "Развитие на човешките ресурси", приоритетна ос 2 "Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване", конкретно в процедура "Развитие на социалното предприемачество"

Начин на провеждане: онлайн

Подход: преимуществено затворени въпроси

Въпроси за анкетата:

- Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „Процедурата "Развитие на социалното предприемачество" по оперативна програма "Развитие на човешките ресурси", приоритетна ос 2 "Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“ беше добре организирана от страна на отговорната за провеждането ѝ институция“?
- Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им подобряват достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на лицата по чл. 7, т. 4“?
- Доколко смятате, че участието Ви в процедура "Развитие на социалното предприемачество" по оперативна програма "Развитие на човешките ресурси", приоритетна ос 2 "Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“ подобри достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на лицата по чл. 7, т. 4“?
- Бихте ли да поясните защо дадохте тази оценка?
- Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им създават условия за оказване на подкрепа на лицата по чл. 7, т. 4 за социално включване и самостоятелен начин на живот“?

- Доколко смятате, че участието Ви в процедура "Развитие на социалното предприемачество" по оперативна програма "Развитие на човешките ресурси", приоритетна ос 2 "Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване" подпомогна създаването на условия за оказване на подкрепа на лицата по чл. 7, т. 4 за социално включване и самостоятелен начин на живот?
- Бихте ли да поясните защо дадохте тази оценка?
- Доколко сте съгласен/на със следното твърдение: „ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им спомагат за намаляване на социалното неравенство и за устойчиво териториално развитие“?
- Доколко смятате, че участието Ви в процедура "Развитие на социалното предприемачество" по оперативна програма "Развитие на човешките ресурси" спомогна за намаляване на социалното неравенство и насърчаване на устойчиво териториално развитие?
- Бихте ли да поясните защо дадохте тази оценка?
- Смятате ли, че ЗПССИ и подзаконовите му нормативни актове имат нужда от промяна?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) В какво се изразява тази промяна?
- Колко души работят във Вашето предприятие?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Колко от тях са лица по чл. 7, ал. 4 от ЗПССИ?
- (при отговор на предишния въпрос по-голям от 0) Какви позиции заемат тези лица?
- Вашето предприятие регистрирано ли е в Регистъра на социалните предприятия?
- Вашето предприятие спомага ли за намаляване на социалното неравенство в България?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Как?
- Вашето предприятие спомага ли за устойчиво териториално развитие на България?
- (при положителен отговор на предишния въпрос) Как?
- Как се казва Вашето предприятие?

Дълбочинни интервюта с представители на МТСП, ГИТ, АЗ, национално представените работодателски и синдикални организации

Подход: полуструктурирана дискусия

Въпроси за интервю:

- Доколко Вашата работа е била засегната от приемането на ЗПССИ и придружаващите го подзаконови нормативни актове?
- Как бихте оценили текущото състояние на сектора на социалната и солидарна икономика в България?
- Доколко смятате, че ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им спомагат за намаляване на социалното неравенство в България? Защо и как?
- Доколко смятате, че ЗПССИ, ПП ЗПССИ, методиката и прилагането им спомагат за устойчиво териториално развитие? Защо?
- Какво още следва да се направи, за да се подобри състоянието на сектора на ССИ в България?
- Според Вас има ли необходимост от промени в сега действащата нормативна рамка, за да се подобри състоянието на сектора на ССИ в България? Какви са те?

Дълбочинни интервюта с представители на мениджърските екипи на микро, малко, средно предприятие от сферата на ССИ

Подход: полуструктурирана дискусия

Въпроси за интервю:

- Каква е дейността на Вашето предприятие?
- Регистрирани ли сте в Регистъра за социални предприятия? Ако не, защо? Какво би ви стимулирало да се регистрирате?
- Колко души работят във Вашето предприятие? Колко от тях са лица по чл. 7, ал. 4 от ЗПССИ? Какви позиции заемат тези лица? Как са уредени Вашите взаимоотношения с тях (трудов договор, граждански договор, друго)?
- Доколко Вашата работа е била повлияна (положително и/или отрицателно) от приемането на ЗПССИ и придружаващите го нормативни документи?
- Как бихте оценили текущото състояние на сектора на социалната и солидарна икономика в България?
- Доколко смятате, че Вашата работа е подпомогната от сега действащата нормативна уредба в сектора на ЗПССИ?
- Вашето предприятие спомага ли за намаляване на социалното неравенство в България? Защо?
- Вашето предприятие спомага ли за устойчиво териториално развитие на България? Защо?
- Какво още следва да се направи, за да се подобри състоянието на сектора на ССИ в България?
- Според Вас има ли необходимост от промени в сега действащата нормативна уредба, за да се подобри състоянието на сектора на ССИ в България? Какви са те?