



СТАНОВИЩЕ
на Български център за нестопанско право
относно проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарна икономика,
публикуван за обществено обсъждане на 11 май 2018 г.

Българският център за нестопанско право (БЦНП) подкрепя изработване и прилагане на закони и политики с цел развитие на гражданското общество, гражданското участие и доброто управление в България. От 2001г. БЦНП работи за създаване и прилагане на възможността за договаряне на публичните услуги към частни доставчици и изграждане на публично-частни партньорства¹. Част от нашите дейности са насочени към подкрепа на неправителствени организации за стартиране на предприемачески дейности, чрез които да решават важни социални проблеми и така да постигат дълготрайно социално въздействие върху различни уязвими групи или обществени сфери. В рамките на нашите програми са били подкрепени голям брой социални предприятия (над 120 организации), от чиято дейност има явен социален ефект². От 2013 г. насам БЦНП е член и на междуведомствената работна група по социална икономика към Министерство на труда и социалната политика (МТСП) като участва активно в дебата относно разработването и приемането на законова регламентация на социалното предприемачество в България. Като членове на работната група сме представяли няколкократно становища³ по отделните версии на законопроекта като изразените в тях тези и предложения сме консултирали с действащи социални предприятия и организации, които членуват във Форум социални предприятия⁴. Основната цел, от която сме се водили при подготовката на представените становища, е била да бъде разработена такава законова регулация, която да насърчава развитието и приноса на социалните предприятия към постигането на обществено значими резултати.

БЦНП подкрепя усилията на екипа на МТСП да бъде разработена правна рамка, която да насърчи развитието на екосистемата на социалните предприятия и социалното предприемачество в България. В обявения за обществено обсъждане текст на законопроект следва да бъдат подчертани няколко ключови положения, които смятаме, че са в съответствие с посочените в мотивите към него цели. На първо място приветстваме това, че не се налага създаване на отделна правна форма за социални предприятия, а се дава възможност на субекти с различни правно организационни форми да получат статут на социални предприятия. Това положение ще даде възможност за реално участие на различни субекти, като ключова характеристика за тяхното определяне като такива ще бъде именно дейността, която извършват и целите към които е насочена тяхната дейност. В допълнение, ще се спести налагане на

¹ Промените в закона за социално подпомагане 2002/2003г., Закон за предучилищно и училищно образование (2015), предложения за промени в закона за здравето (2017) и други.

² Ежегоден Базар на социалните предприятия, организиран от БЦНП <http://bcnl.org/news/uchilishteto-bazar-na-sotsialnite-predpriyatiya-2018.html>; документален филм „Социално предприемачество или бизнес с мисия“, с автор Мария Чернева и продуцент Надя Обретенова: <https://www.youtube.com/watch?v=Tq7nj4zflI>

³ Становище на БЦНП от 17.10.2017г., общо становище, подкрепено от 27 организации от 10.11.2017г.

⁴ Форум „Социални предприятия в България“ (www.socialenterprise.bg) е неформално обединение на хора и организации, работещи в сферата на социалното предприемачество. Форумът способства за обмена на информация и за формирането на политики в областта, поставя проблемите на социалните предприемачи на национално ниво.



допълнителна административна и финансова тежест, която би била налице, ако се налагаше създаване на отделно юридическо лице.

На следващо място, подкрепяме и развитото положение в законопроекта, че според предвидената дефиниция в чл. 3, ал. 1 във вр. с чл. 4 т.4 ясно се извежда принципа, че социалните предприятия по своята същност са форма на стопанска дейност, извършвана от частни субекти. Социалните предприятия, според релевантните европейски документи⁵, следва да са институционално независими от органите на държавна власт на централно и местно ниво т. е. държавни институции и общини нямат възможността да въздействат във вътрешното вземане на решения в социалните предприятия нито по силата на закон, нито по силата на учредителните му документи.

Не на последно място, отбелязваме като положително и възможността за безвъзмездно ползване на отличителна сертификационна марка за продуктите на социалните предприятия. Очакванията са държавата да инвестира ресурс в това да рекламира марката сред обществеността и така да стимулира позитивно отношение към социалните предприятия и да насърчи социално отговорното пазаруване сред хората. Тя би била особено подходяща за малките и стартиращи предприятия, които чрез един такъв инструмент ще бъдат подкрепени да се позиционират на пазара по по-добър начин. За целта обаче е необходимо и да се ревизират критериите за дефиниране на социалните предприятия, така че те да бъдат по-достижими от повече предприятия, поставящи си за цел постигането на социална добавена стойност.

Въпреки горепосочените положителни моменти, обаче следва да подчертаем няколко според нас **ключови пропуски** на предложения законопроект, които ако не бъдат взети в предвид – ще поставят под съмнение постигането на положителното въздействие върху сектора от приемането на предложената регулаторна рамка:

Завишени критерии за дефиниране на „социално предприятие“ и риск от ограничаване, а не насърчаване развитието на сектора

На първо място, предвидените в чл. 5, ал. 5, т. 3 критерии (наличието на определен положителен финансов резултат) е завишен критерии за българският контекст за дефиниране на социални предприятия и ще доведе до стесняване на лицата, които могат да бъдат определени като социални предприятия. Поради високия праг за наличие на „положителен финансов резултат“ (макар и да е казано, че към конкретната година дори да не е налице такъв, то от тълкуването на разпоредбата става ясно, че най-малко е необходимо такъв да е налице за предходната година), стартиращите „социални предприятия“, които не наемат директно на работа представители от уязвими групи (например работят в сферата на екологията или по други обществено значими въпроси) няма да могат да се идентифицират като социални предприятия и съответно няма да

⁵ [Съобщение на Комисията COM\(2011\) 682; Проучвателно Становище на Европейския икономически и социален комитет, ЕИСК \(INT/589\); INT/606 Инициатива за социалното предприемачество - Становище на Европейския икономически и социален комитет; Регламент на 346/2013 относно европейските фондове за социално предприемачество – в т. 12-14 от Преамбюла, както и в чл. 3, т. d, където са посочени характеристиките на предприятията, които биха могли да се възползват от финансиране на Европейските фондове за социално предприемачество; Предложение на Комисията за Регламент относно Програмата на Европейския съюз за социална промяна и иновация; Guide to Social Innovation](#)



могат да се възползват от насърчителните мерки в проекта⁶. Много от тези организации, следвайки концепцията за социално предприятие представена в Националната концепция за развитие на социална икономика, към момента се идентифицират като такива, но с приемането на законопроекта тази им възможност ще бъде преустановена.

Така предложената дефиниция, според нас, ще ограничи неоправдано кръга субекти „социални предприятия“. Това, в съчетание с правото на една организация да се нарича социално предприятие, само ако е вписана в регистъра, няма да доведе до развитие на сектора като мащаб и разнообразие на социалните цели и проблеми, които ще се адресират чрез него. Въвеждането на подобно „регулиране“ на сектора не намира оправдание нито в Националната концепция за социална икономика, нито в Националната програма за реформи България 2020, както и в релевантни европейски документи, в които са приети ясни критерии за това какво следва да се разбира под „социално предприятие“.

В тази връзка **предлагаме** прагът от 7500 лева за положителен финансов резултат да отпадне, и да остане единствено изискването предприятието да реинвестира преимуществено печалбата си, ако има такава, в осъществяването на социална дейност и/или социална цел. Ако печалба не се реализира, например при стартиращите социални предприятия, изискването да бъде ресурсите на организацията, генерирани в рамките на предприемаческата дейност, да бъдат преимуществено използвани за осъществяване на социална дейност и/или социална цел.

Въвеждане на „разрешителен“ режим, а не на регистрационен режим⁷

С представения законопроект се въвежда „разрешителен“ режим, а не регистрационен, тъй като предвижда оценка според методика за оценка на социално добавената стойност, приета от министъра на труда и социалната политика (чл. 5, ал 5, т.1). Методиката предвижда „преценка“ за всяко социално предприятие, което се заяви за вписване в регистъра. Тази преценка е основание за даване на право за вписване в Националния регистър (респективно възникване на допълнителните права и ползи, предвидени в този законопроект и други закони), и съответно отрицателното становище, което не може да бъде обжалвано.

Следва да отбележим, че легалната дефиниция в т. 8 към пар. 1 от Допълнителните разпоредби не дава достатъчно яснота нито развива по същество законовата рамка на основните елементи на методиката, които са посочени *„моделните специфики, социалните цели, икономическата и социална среда, заинтересованите страни, ефективното използване на вложените ресурси, преките и косвени ефекти от дейността в подкрепа на целева група и/или за постигане на обществено значима цел“*. Тази неяснота на практика означава, че ключови изисквания към социалните предприятия като това кога една дейност има социален ефект или на какви критерии трябва да отговаря едно социално предприятие, за да бъде вписано в регистъра (и да се възползва от насърчителните мерки) ще бъдат известни едва след приемане на подзаконовата

⁶ Извън чл. 5, ал. 5, т. 3 остават също организациите, които си поставят социални цели, но въвличането на уязвимите групи се случва чрез обучителни програми, квалификационни програми, програми за стажуване, подкрепена и временна заетост и други подобни, които от икономическа гледна точка дават по-добри възможности за развитие и финансова стабилност на самото предприятия като такава.

⁷ В публикуваното становище на Министерски съвет като част от общественото обсъждане на законопроекта също е изразена позиция че е необходима допълнително информация, за да се обоснове позицията за въвеждане на регистъра, класовете и пр.



рамка, която няма да има и нормативен характер, но ще определя режим на възникване на права. Подобен подход, освен че противоречи на изкисванията на Закона за ограничаването на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност по повод регламентацията на регистрационните режими, нарушава и принципа за правна сигурност, като в подзаконов акт се уреждат първично отношения, които попадат в обхвата на закона.

Според така изложените доводи, ние смятаме, че т.нар. регистрационен режим е всъщност ясно развит разрешителен режим (близък до лицензионните режими), без дори да са дадени достатъчно гаранции за защита на заявителя при отказ от страна на администрацията за вписване. В тази връзка **предлагаме** да бъде допълнен текста на законопроекта с елементи, които ще бъдат включени в методиката като критерии за оценка и начина, по който ще бъде извършвана, включително гаранции при отказ.

Въвеждане на забрана за извършване на дейност в случаи, когато не е налице вписване в Националния регистър

В рамките на дискусиите в работната група БЦНП многократно изтъква, че въвеждане на подобна забрана (чл. 7, ал. 7, второ изр.⁸) ще доведе до необосновано свръхрегулиране на сектора и въвеждане не само на разрешителен режим за извършване на дадена вид дейност, но и необосновано ограничаване на свободната стопанска инициатива. Следвайки тълкуването, че това което не е изрично разрешено - е забранено, стигаме до извода че предприятията, които припознават себе си като „социални“ и извършват подобна дейност (например подкрепят уязвими групи да стигнат до първичния пазар на труда), но не могат да отговорят на завишените критерии на законопроекта за положителен финансов резултат, на практика няма да имат право да се представят като такива в публичното пространство. И макар да е отпаднала специалната глоба, която бе предвидена в предходен вариант на законопроекта за подобни случаи, на общо основание по силата на Закона за административните нарушения и наказания, възможност за налагане на такава остава, включително и предприемане на административно санкциониращи действия, че извършват дейност, която „противоречи на закона“.

Поради така изложените по-горе бележки и аргументи, **предложението** ни е за отпадане на така въведената забрана в чл. 7, ал. 7, изр. и съответно - за допускане на възможността за добавяне към наименованието на „социално предприятие“ и въвеждане на максимално широка дефиниция за социално предприятие, която да дава на практика възможността на повече организации да се припознаят като част от този сектор. Регулацията чрез вписване в Националния регистър **предлагаме** да бъде обвързана с ползването на насърчителните мерки. По този начин, регулацията ще има изцяло насърчителен характер и само вписани в националния регистър ще получат правото да ползват предвидените права, а тези, които съответно не са вписани, няма да могат да се възползват от тях.

⁸ Чл. 7, ал. 7, изр. второ: „Предприятията, получили удостоверение за вписване в Националния регистър на социалните предприятия в Република България имат право да добавят към наименованието и правната си форма словосъчетанието „социално предприятие“, а стоките и/или услугите, които предоставят да обозначават със словосъчетанието „продукт на социално предприятие“.



Възможността за възмездно ползване на общинска или държавна собственост при облекчен режим (без провеждане на търг или конкурс) и получаване на възможността за обучения

Тези възможности са допуснати само за големи и развити социални предприятия - тези от клас А+. Следва да отбележим, че предвидените критерии за попадане в този клас са несъобразени по наше мнение с контекста в България и със съществуващата екосистема на социални предприятия – техния мащаб и място на развитие на дейността. В Доклада за цялостна предварителна оценка на въздействието на законопроекта липсват данни и анализ за това колко точно предприятия (които отговарят на критериите за дефиниране като социални предприятия и на критериите за квалифициране като клас А+) ще могат да се възползват от тези мерки.

Нашият опит, натрупан в програмата за предприемачество, както и направените анализи⁹ за развитие на социалното предприемачество в България показват, че мнозинството социални предприятия са малки и са позиционирани към момента в по-големите градове. Това означава, че тези насърчителни мерки или ще останат изцяло неоползотворени или ще бъдат използвани от изключително ограничен кръг социални предприятия, като и в двата случая няма да оправдаят очакванията за въздействието от законопроекта върху сектора.

Предвид това, нашето *предложение* е подобни насърчителни мерки да бъдат достъпни и за малките социални предприятия, независимо от населеното място в което развиват дейност. По този начин ще бъдат стимулирани и общините, които разполагат с по-голям ресурс да планират и предоставят част от собствеността си в подкрепа на социалните предприятия.

Възможност за ползване на данъчни облекчения от страна на корпоративни дарители за направените от тях в полза на социални предприятия дарения.

Макар че приветстваме желанието на министерството да предвиди със законопроекта стимули, което е разпространена практика в други европейски държави с добре развито законодателство, насърчаващо социалното предприемачество, *считаме че конкретното предложение е неподходящо*. В мотивите към законопроекта е изтъкнато че целта на това предложение е да насърчи „инвестициите“ в сектора. Според нас, има съществена разлика между дарение и инвестиция. Инвестициите са инструмент за развитие на стопанския сектор и стимулиране на икономическия растеж на предприятията, които не биха могли да се стимулират чрез облекчения за дарители. Следователно, *желанието за насърчаване на инвеститорите в сектора следва да бъде развито с друг вид стимули*.

В заключение, следва да отбележим, че ако целта на въвеждане на новата регулация е създаване на благоприятна рамка за развитие на социалните предприятия, е необходимо освен новите законови изисквания, да се предвиди и насърчителна държавна политика, която да

⁹ Пътна карта за насърчаване и развитие на социалните предприятия в България (2015-2020), подготвена от БЦНП и Фондация ВCause, 2015 <https://socialenterprise.bg/policies.html>; Социалното предприемачество като възможност за обезкуражените млади хора в областите Шумен, Сливен и Монтана, анализ на БЦНП, 2015 http://bcnl.org/uploadfiles/documents/analyses/bcni_analysis_final.pdf; Доклад с добри практики в сферата на социалното предприемачество, подготвен от БЦНП, 2017 г.



гарантира, че са налице конкретни инструменти за постигане на целеното със закона въздействие. В тази връзка в законопроекта липсват предложения насочени към създаване на институционални механизми за развитие на подобна политика, включително и създаване на съвместен орган с участието на представители на гражданското общество и бизнеса, които в духа на плурализма и солидарност, могат да участват в процеса на вземане на решения. Не е предвидено и периодичното приемане и актуализиране на националните стратегически документи в сектора, чрез които ще се дадат гаранции, че темите на социалната и солидарна икономика ще останат приоритет в съответните секторни политики.

Предвид, изложените по-горе бележки и предложения, считаме че е важно текстовете на така представения законопроект да бъдат подобрени и да дадат по-големи гаранции, че целите, за които се въвежда тази регулация, ще бъдат постигнати. В противен случай, ефектът ще бъде единствено и само силно „намаляване“ броя на социалните предприятия, тъй като са поставени сериозни (и неизпълними) критерии за „малките“ предприятия, или пък тези, които имат безспорни социални и обществено значими цели, но не непременно наемат (и то по трудово или служебно правоотношение) на работа хора от уязвими групи. Подобни условия, считаме, че на практика ще действат като ограничения пред създаването на благоприятна среда за дейността на социалните предприятия и включително противоречат на така заявените цели на социалната икономика¹⁰.

С уважение,
Надя Шабани, Директор,
Български център за нестопанско право

¹⁰ Тази насока на реформите е застъпена и от Европейската комисия, Съобщение на Комисията, Област на действие 2, където ясно се посочва, че първата нужда е финансова подкрепа (3.1., пак там), следвана от ясни и прости правила, включително намаляване на административната и регулаторната тежест (3.6, пак там) като цяло.