

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

Necessity of normative regulation of the social economics in Bulgaria

Andreeva, Andriyana and Yolova, Galina

2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/106863/>
MPRA Paper No. 106863, posted 30 Mar 2021 05:05 UTC

ПОТРЕБНОСТ ОТ НОРМАТИВНА РЕГЛАМЕНТАЦИЯ НА СОЦИАЛНАТА ИКОНОМИКА В БЪЛГАРИЯ

доц. д-р Андрияна Андреева, доц. д-р Галина Йолова,
катедра „Правни науки“, Икономически университет – Варна,
e-mail: a.andreeva@ue-varna.bg, ina_yolova@ue-varna.bg

Резюме

В настоящия доклад се изследва потребността от създаването на нормативна регулация на социалната икономика в България. Нормативният анализ е базиран на законодателни решения, предвидени в проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарната икономика. На база на извършения анализ се правят изводи, обобщения и препоръки.

Ключови думи: социална икономика, принципи на социалната икономика, предприятия

NECESSITY OF NORMATIVE REGULATION OF THE SOCIAL ECONOMICS IN BULGARIA

Assoc. Prof. Andriyana Andreeva PhD, Assoc. Prof. Galina Yolova PhD,
„Legal sciences“ Department, University of Economics – Varna,
e-mail: a.andreeva@ue-varna.bg, ina_yolova@ue-varna.bg

Summary

The present report examines the necessity of creation of normative regulation of the social economics in Bulgaria. The normative analysis is based on the legislative solutions provided for in the Enterprises of the social and solidarity economics act. Based on the analysis the authors make conclusions, summaries and recommendations.

Key words: social economics, principle of the social economics, enterprises

Въведение

Процесите на дигитализация и глобализация са част от настоящето ни. Те са с влияние във всички сфери на обществения живот и наред с положителните си отразения имат и такива, свързани с несигурността и рисковете на пазара на труда, криза със заетостта, бедността с различни измерения в отделните държави. В стре-

межа си да създаде гаранции за гражданите на по-добър живот и сигурност за страните членки Европейският съюз прие като водещ политически приоритет развитието на сектора на социалната икономика. Този пример е последван от европейски страни (Италия, Франция, Белгия, Полша, Финландия и др.).

Началото в развитието на процеса по изграждане на социална икономика в България е поставено с приемането от Министерския съвет на Националната концепция за социална икономика¹. Решение № 151 на МС от 15.03.2018 г. за приемане на План за действие по социална икономика 2018 – 2019 г., както и редица други нормативни и управленски актове. Във връзка с изпълнението на Управленската програма на Министерския съвет, както и Програмата и целите на Българското председателство на Съвета на Европейския съюз, екип на Министерството на труда и социалната политика (МТСП) разработи проект на Закон за предприятията от социалната и солидарната икономика (ЗПССИ) с цел развитие на социалната и солидарната икономика като стопански отрасъл със специални правила с оглед: 1) подобряване на достъпа до заетост и обучения за придобиване или усъвършенстване на професионалната квалификация с цел повишаване на жизнения стандарт на хора от уязвимите групи; 2) създаване на условия за оказване на подкрепа на лицата от уязвимите групи за социално включване и самостоятелен начин на живот, както и 3) намаляване на социалното неравенство и устойчивото териториално развитие.

Именно всички тези действия обосновават безспорната актуалност на изследваната проблематика, която е с множество практически аспекти и реални проявления, които вече са част от българската икономика.

На теоретично ниво тематиката е изследвана откъслечно най-вече от страна на автори икономисти. Анализирането на проблемите на социалната икономика през призмата на трудовото и осигурителното право е потребност, която би дообогатила както правната теория, така и процеса по въвеждане на стабилна законова уредба и последващото и приложение.

Целта на настоящия доклад е да се изследва потребността от създаване на нормативна регулация на социалната икономика в България. Прави се анализ на законодателни решения предвидени в проекта на ЗПССИ. На база на извършения анализ се правят изводи, обобщения и се извеждат препоръки към законодателя.

За реализиране на посочената цел авторите извеждат **няколко основни задачи**:

1. Изследване на основни тенденции в развитието на социалната икономика в ЕС.

2. Изследване на възможностите за развитие на социалната икономика в България и потребност от своевременна нормативна регулация.

3. Анализ на основни понятия в проекта на ЗПССИ.

За осъществяването на поставените цели авторите използват комплексно традиционните методи в правните изследвания – правно-догматичен метод, сравнителноправен със законодателни решения в други страни.

Докладът е част от монографично изследване, посветено на правните аспекти на социалната икономика. В настоящото изложение е засегната малка част от пробле-

¹ Протоколно решение № 13/04.04.2012 г.

матиката, предвид ограничения обем на формата и с оглед изпълнение на поставената цел. Изследването е съобразено с вътрешната национална уредба към 15 октомври 2018 г.

1. Развитие на социалната икономика в Европа и България.

В Европа социалната икономика включва икономическите дейности, извършвани от кооперативи, асоциации (или неправителствени организации), взаимоспомагателни общества и фондации.²

Тя се явява част от реалната икономика, но едновременно с това с оглед на предварително заложената социална цел получената „печалба“ (положителен финансов резултат) се влагат за дейности с такава насоченост. Именно това съчетаване на предмет на дейност (по своята същност явяващ се част от търговските) и целта със социална насоченост отличава социалната икономика от „традиционната“.

Въпреки че се приема като понятие и цялостна визия за съвременно постижение, в което участие взема и гражданското общество, в ретроспекция социалната икономика има корени във всяка отделна държава. В България дейност, която е с цели на социална икономика, е съществувала още преди няколко века. В периодите на развитието на идеята и преминаването и през различни метаморфози се наблюдават белези, част от които може да отнесем към съвременното разбиране, а други – не. Първите кооперативни форми у нас възникват още в периода на Османско владичество като водеща роля имат традициите, ценностите и обичаите на взаимопомощ и солидарност сред населението, както и тежките икономически и политически условия, в които българите живеят³.

Основните организационни форми са три: кооперации, взаимоспомагателни дружества и сдружения (в по-късен период фондации).

В исторически аспект зараждането на ценности и принципи, които съответстват на съвременното развитие на социална икономика, могат да бъдат датирани в периода на възникване и развитие на индустриалния капитал през XVIII и XIX в.

В ретроспекция източниците на правни норми в сферата на социална икономика са разпръснати в отделни закони, относими по своята природа към търговското законодателство на конкретната страна. Липсва законово регламентиране на социалната идея и обвързването и с търговската дейност.

На ниво ЕС през 2006 г. са направени първите официални стъпки изразени в призив на Европейския парламент към Комисията да „защита социалната икономика“. През 2009 г. е приет доклад на Европейския парламент относно социалната икономика. Следват инициативи на Европейската комисия – Инициатива за социално предприемачество (ИСП) и предложение за Регламент за европейските фондове за социално предприемачество. В резултат през 2013 г. е приет Регламент (ЕС) № 346/2013 относно европейските фондове за социално предприемачество.

Липсата на специализирана нормативна уредба в България на социалната икономика, респ. на социалните предприятия, създава затруднения в развитието на

² Bohle, D., B. Greskovits (2012). Capitalist diversity on Europe's periphery, Cornell University Press.

³ Аджемоглу, Д., Д. Робинсън (2013). Защо нациите се провалят. Къде са корените на силата, просперитета и бедността. С., Изток-Запад.

сектора, които са предпоставки за злоупотреби и като цяло изоставане на страната в общия европейски процес на развитието на социалната икономика в рамките на Съюза, както и в отделните държави.

2. Потребност от нормативна рамка и анализ на основни понятия и принципи в проекта на Закон за предприятията на социалната и солидарната икономика (ЗПССИ).

Социалната и солидарната икономика е механизъм, насочен към промяна на социално-икономическата система и извежда различна парадигма на развитие. Тя се основава на реципрочност и солидарност, създавайки условия за нарастваща взаимосвързаност между индивидуалните и колективните интереси.⁴

Сравнителният анализ на регламентацията на социалната икономика в редица страни от ЕС показва наличието на различен понятиен апарат. Част от тях възприемат по-широка дефиниция, позволяваща в обхвата на социалната икономика да бъдат включени максимално много практики в областта. Практика е в нормативните актове едновременно да бъдат използвани термини със сходно звучене – социална икономика, солидарна икономика. По този начин се отразява тяхната индивидуализация и се стимулира социалната им резултатност. Моделът на социалната и солидарната икономика е все по-значим по отношение на макроикономическите, търговските и социално-икономическите показатели.⁵

ЕС насочва страните членки към предприемане на необходимите политически и законодателни действия за въвеждането в националната си правна система на цялостна регулация на социалната икономика, респ. за регулиране дейността на субектите и провъзгласяване на принципите, при които тя функционира.

Към настоящия момент в България липсва специален нормативен акт, уреждащ обществените отношения в сферата на социалната икономика. Не е налична и комплексна и единна система от норми, която да може да бъде приложена за регулация на тези специфични отношения.

Реалната потребност от приемането на специален законов ред е продиктувана както от външни фактори, свързани с препоръки от страна на ЕС, така и от развитието на обществените отношения, които в определена степен изпреварват нормативната регулация. В страната съществуват предприятия, които се „самоопределят“ като социални, но липсата на норми в тази посока реално не произвежда правни последици за тях. Нормативният дефицит в България по отношение на социалната икономика се отразява негативно върху всички субекти, които участват в процеса, и върху всички заинтересувани лица. Пълноценното развитие на компонентите в системата изискват ясна регулация на взаимодействията както между социалните предприятия, така и с другите участници в търговския живот, като цяло и с нестопанския сектор.

Понастоящем нормативните рамки са поставени със законопроекта за ЗПССИ от 11.05.2018 г., чиято основна цел е по дефиниция на оригиналния текст **„развитието**

⁴ Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на Законопроект на Министерския съвет на Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика. С., октомври 2017, март 2018 г.

⁵ Доклад на Международната организация на труда за 2011 г.

на социалната и солидарната икономика като стопански отрасъл, което ще подобри достъпа до заетост и обучения на хората от уязвимите групи, ще създаде условия за повишаване на техния жизнен стандарт и ще намали социалното неравенство. Посредством дефиниране същността мястото и ролята на социалните предприятия, като стопански обединения с подчертано различна ценностна насоченост, постигащи висока икономическа и социална резултативност. Видно е, че се касае не само до поставяне на основите, но и до цялостно уреждане на отношения, свързани със социалната и солидарната икономика, както и условията, организацията и реда, при които социалните предприятия функционират и взаимодействат с държавата и общините, включително мерките за тяхното насърчаване.⁶

Законопроектът е базиран и се изгражда около три основни понятия – **социална дейност, социално предприемачество и социално предприятие**. Така като социална дейност е определена всяка дейност, която произвежда социална добавена стойност, изчислена по методиката на закона и се стреми към постигането на общественозначима цел в подкрепа на лицата от уязвими групи и тяхното социално включване, повишаване на жизнения им стандарт, подобряване на достъпа им до пазара на труда и до образование и защитата на техните права, както и за подобряване на жизнената среда чрез опазване на околната среда и биоразнообразието и в подкрепа на екологичния баланс.

От своя страна понятието социално предприемачество се определя като „форма на предприемачество, която съвместява стопанска дейност с преследването на цели от обществена полза, в резултат от което се произвежда социална добавена стойност, измерима по въведената в закона методика“.

Социалното предприятие от своя страна може да се дефинира като стопанска или носеща приходи дейност, извършвана най-често от нестопанска организация със социална мисия, т.е. постигане на социален ефект за различни уязвими групи⁷. Въведени (като основни субекти на социалната и солидарната икономика) социалните предприятия са и основните правноорганизационни форми за реализация на модела, като е предвидено, че именно приложението на принципите на социалната и солидарната икономика са тези, които отличават присъщите ѝ субекти от останалите конвенционални стопански оператори. По дефиниция на законопроекта – социално предприятие е това, което независимо от организационно-правната му форма има за предмет на дейност производство на стоки и/или извършване на услуги, съчетавайки икономически резултати със социални цели, постигайки измерима, положителна социална добавена стойност и управлявайки се прозрачно и с висока информираност на работниците. Социалните предприятия осъществяват своята икономическа дейност, като част от средносписъчния брой на персонала са хора от уязвими групи и/или като печалбата преимуществено се разходва за осъществяване на социална дейност и/или социална цел съгласно учредителния му акт или устав.

⁶ Виж <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3491>

⁷ Благойчева, Хр. Социалното в социалното предприятие. – Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция „Социалните науки и глобализацията“, Икономически университет – Варна, 11 октомври 2013 г., с. 260 – 269.

Приблизително всяко четвърто предприятие, създадено в Европа, е социално предприятие. В Белгия, Финландия и Франция този дял се повишава до всяко трето.⁸ В България през 2018 г. самоопределящите се като социални предприятия са 4700, като реално след анализ се оказва, че една трета от тях не са такива⁹, тъй като някои от организационните им характеристики излизат от сферата на социалното предприемачество и са по-скоро такива на предприятия от традиционния бизнес.

Най-точно спецификата на социалните предприятия може да се открие чрез сравнение на основните им организационни параметри с тези на предприятията в традиционната икономика (табл. 1).

Таблица 1

Основни различия между социалните предприятия и традиционния бизнес

Характеристики на социалните предприятия	Характеристики на предприятията в традиционния бизнес
<ul style="list-style-type: none"> • имат колективно управление; • реализираната печалба не се преразпределя, а се инвестира в социални дейности; • за финансиране на дейността им се комбинират пазарни и обществени ресурси; • основната им цел е максимизиране на социалните ползи за общността; • дейността им се отличава с постоянност и трайност при търсенето на социалния ефект. 	<ul style="list-style-type: none"> • обикновено имат ограничен брой собственици; • печалбата се преразпределя между собствениците; • за финансиране на дейността на фирмата се използват само частни ресурси; • основната им цел е максимизиране на печалбата; • може да се прояви социален ефект (напр. при решение за отделяне на част от приходите за благотворителност или за общественозначими цели), но той е частичен или еднократен.

Източник: Благойчева, 2013, стр. 265.¹⁰

Социалните предприятия подлежат на вписване в нарочен регистър – в частност Националния регистър, на социалните предприятия в Република България при условията и реда, определени в закон. Предвидените социални предприятия са два основни вида – клас А и клас А+.

Социално предприятие клас А е всяко предприятие, независимо от организационно-правната му форма, което удовлетворява установените законови изисквания, като отговаря и едновременно с това следва лимитативно посочените цели и предпоставки, както следва: 1) осъществява общественозначима социална дейност, коя-

⁸ INT/589-CESE 1584/2011, OPINION on the European Economic and Social Committee on Social Entrepreneurship and Social Enterprise, Brussels, 26 October 2011.

⁹ По данни представени от зам.-социалния министър д-р Султанка Пертова по време на участие в конференция „Социалната икономика – за икономически устойчив и социално приобщаващ ЕС“, Варна, 2018.

¹⁰ Благойчева, Хр. Социалното в социалното предприятие. Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция „Социалните науки и глобализацията“, Икономически университет – Варна, 11 октомври 2013 г., с. 260 – 269.

то произвежда социална добавена стойност, измерима съгласно методика, утвърдена от министъра на труда и социалната политика; 2) управлява се прозрачно с висока информираност на работниците си по установена в учредителния договор, устава или друг устройствен документ процедура; 3) положителният счетоводен финансов резултат от предприятието след данъчно облагане за последния отчетен период се разходва повече от 50 на сто и не по-малко от 7500 лева за осъществяване на социална дейност и/или цел.; 4) не по-малко от 30 на сто и не по-малко от 3 лица от работниците на предприятието следва да са лица от следните категории:

- с трайни увреждания;
- продължително безработни лица, имащи право на месечна социална помощ съгласно Закона за социалното подпомагане и Правилника за прилагането му;
- лица до 29-годишна възраст, които нямат предходен професионален опит, безработни лица над 55 г., които са регистрирани в Дирекция Бюро по труда;
- лица, които отглеждат деца с трайни увреждания и получават помощи по чл. 8д от ЗСПД;
- лица, изтърпели наказание лишаване от свобода за срок не по-кратък от 5 години, ако краят на наказанието е настъпил през последните 3 години от постъпването на работа;
- лица със зависимост към алкохол или наркотични вещества, което се удостоверява чрез извадка за участие в програма за лечение през последните 2 години от постъпване на работа;
- бездомни лица по смисъла на законопроекта;
- чужденци, получили закрила в Република България по реда на Закона за убежището и бежанците през последните 3 години от постъпването им на работа;
- лица, получили статут на специална закрила по реда на Закона за борба с трафика на хора, жертви на домашно насилие по реда на Закона за домашното насилие.

От своя страна социално предприятие клас А+ е всяко предприятие, независимо от организационно правната му форма, което отговаря едновременно на всички условия на за социално предприятие клас А, но и на още поне едно от следните, алтернативно предвидени допълнителни условия: 1) социалната добавена стойност се осъществява изцяло в административните граници на общини, които за предходната година имат равнище на безработица, равно или по-високо от средното за страната; 2) положителният счетоводен финансов резултат от предприятието след данъчно облагане се разходва повече от 50 на сто и не по-малко от 75 000 лева за осъществяване на социална дейност; 3) най-малко 30 от работниците да са лицата, заети в социално предприятие клас А (от посочените вече категории), при условие че са работили без прекъсване в предприятието през последните 6 месеца.

Заклучение

Ролята и значението на социалната икономика е безспорна в настоящия период от развитието на България. В този смисъл, следвайки добрите практики и тенденции в развитието на сектора в Европейския съюз и в конкретни страни членки, страната ни е приела като свой политически приоритет развитието на социалната икономика.

На база на извършеното изследване могат да бъдат направени няколко основни **извода и очертани тенденции на национално ниво, както следва:**

На първо място се наблюдава наличие на традиции с белези на социалната икономика в България, но недостатъчна държавна воля за досегашното нормативно регулиране, респективно реално развитие на сектора. Наличието на откъслечни елементи на регулация е крайно недостатъчна за адекватно регулиране на процесите към момента.

На второ място приема се правилна посока в изграждането на цялостна визия на социалната икономика в България и разработване на проект, включващ основните постижения на европейските страни с опит.

На трето място следва да се има предвид, че развитието на сектора на социалната икономика изисква съвкупното участие на държавата в лицето на компетентните органи и представители на гражданското общество. Включването на проблематиката в научни форуми е част от изграждането на правилни нагласи, изследване на отделни компоненти на проблематиката и предлагане на доктринални модели.

На четвърто място очевидно е, че създаването на нормативната рамка е процес на адекватна промяна и в редица действащи нормативни актове, в частност напр. проектът предвижда възможност за социалните предприятия да кандидатстват на проектен принцип към Фонд „Социална закрила“ чрез навременна и адекватна промяна в Закона за социално подпомагане.

Струва ни се освен изключителния ефект от въвеждането на нормативна рамка и съответстващото ѝ функциониране и развитие, системата на социалната икономика постига и два много важни аспекта от гледна точка на социалната защита, които не следва да бъдат пренебрегвани, а напротив – изтъквани като основен приоритет., от една страна, касае се за система, създаваща механизъм за активно включване на социално уязвими лица, които чрез реализиране на доходи от собствен труд не само повишават самооценката си, но и търпят адекватен процес на социално включване чрез собствени усилия и работна сила. От друга страна, налице е вече траен процес и на тясно обвързване на механизмите на социалната икономика с осигурителната система посредством пренасяне тежестта на социалната закрила от помощи към реализиране на реални трудови доходи. Това е навременен и адекватен подход за решаване на натрупани обществени проблеми, касаещи претоварване системата на осигурителната защита от прекомерни и дълготрайни разходи по социалното подпомагане и общественото осигуряване.

Литература

1. Аджемоглу, Д., Д. Робинсън (2013). Защо нациите се провалят. Къде са корените на силата, просперитета и бедността. София, Изток-Запад.
2. Благойчева, Хр. Социалното в социалното предприятие. – Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция „Социалните науки и глобализацията“. Икономически университет – Варна, 11 октомври 2013 г., с. 260 – 269.
3. Bohle, D., B. Greskovits (2012). Capitalist diversity on Europe's periphery, Cornell University Press.