




# ***Politike i mehanizmi podrške socijalnim preduzećima u Evropi***



Jelena Jerinić, Pravni fakultet  
Univerziteta Union u Beogradu  
Beograd, 2015.

# **Impressum**

---

**Izdavač:**

Smart kolektiv

**Za izdavača:**

Neven Marinović, izvršni direktor

**Autor:**

Jelena Jerinić,  
Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Beograd, 2015.

---

# **Sadržaj**

<b>1. Predmet i cilj analize</b>	<b>• 05</b>
<b>2. Terminološke i slične napomene</b>	<b>• 05</b>
2.1 Pojam socijalnih preduzeća	• 05
2.2 Pojam socijalne ekonomije	• 06
2.3 Par napomena o istorijskom razvoju socijalnih preduzeća	• 10
<b>3. Socijalna preduzeća u Srbiji</b>	<b>• 12</b>
3.1 Pravni i strateški okvir za funkcionisanje socijalnih preduzeća u Srbiji	• 12
<b>4. Propisi i politike koji podržavaju socijalna preduzeća u Evropi</b>	<b>• 16</b>
4.1 Zbog čega javne politike treba da podržavaju razvoj socijalnih preduzeća i na koji način to mogu da čine?	• 20
4.2 Propisi o socijalnim preduzećima u zemljama Evrope	• 20
4.2.1 Socijalna preduzeća nastala prilagođavanjem pravne forme zadruga ili postojanje socijalnih zadruga	• 22
4.2.2 Socijalna preduzeća kao posebna vrsta preduzeća	• 23
4.2.3 Poseban pravni status socijalnih preduzeća bez obzira na organizacioni oblik	• 23
4.2.4 Specifični tipovi neprofitnih organizacija	• 25
4.2.5 Uređenje socijalnih preduzeća u zemljama jugoistočne Evrope	• 25
4.3 Zakoni o socijalnoj ekonomiji	• 26
4.4 Strateški dokumenti za podršku socijalnim preduzećima u evropskim zemljama	• 29
4.5 Uloga Evropske unije	• 31
<b>5. Napomene u vezi sa preporukama za dalje korake u definisanju javne politike koja podržava razvoj socijalnih preduzeća u Srbiji</b>	<b>• 33</b>
<b>6. Izvori</b>	<b>• 35</b>



## **1 Predmet i cilj analize**

Ova analiza predstavlja prikaz mera javne politike (propisa, strateških i drugih dokumenata) kojima zemlje Evrope (pre svega, članice Evropske unije), kao i sama Evropska unija pokušavaju da podrže razvoj socijalnih preduzeća, odnosno na taj način stvore povoljno okruženje za razvoj socijalnih preduzeća. Određena pažnja u istraživanju, koliko je to bilo moguće, posvećena je zemljama u okruženju Srbije.

Prikaz je koncipiran tako da osim generalnih informacija o tome u kojim zemljama su usvojene takve politike i na koje aspekte funkcionisanja socijalnih preduzeća se one odnose, budu predstavljeni primeri dobre prakse koji sa stanovišta Srbije mogu biti korisni u daljim aktivnostima Smart kolektiva na zagovaranju za usvajanje sličnih politika u Srbiji. S tim u vezi, cilj ovog prikaza jeste da pruži određeni osnov za upoređivanje najvažnijih aspekata tih politika sa trenutnim stanjem u Srbiji, odnosno predlaganje daljih koraka (preporuke) u vezi sa definisanjem povoljnog okruženja za razvoj socijalnih preduzeća putem odgovarajućih mera javne politike. U samoj analizi te preporuke nisu definisane, već su date određene naznake u pogledu pitanja koja bi one trebale da obuhvate.

## **2 Terminološke i slične napomene**

Pre samog prikaza, treba dati određene napomene, pre svega terminološke, odnosno pojmovne prirode. Predmet ove analize jeste podrška socijalnim preduzećima kroz mere javne politike i u tom smislu treba za svrhe ove analize pre svega definisati pojmove mera javne politike i socijalnih preduzeća.

Kao mere javne politike ovde se podrazumevaju zvanični dokumenti organa vlasti (državnih organa i organa nižih teritorijalnih nivoa vlasti, npr. regionalnih ili lokalnih) i to pre svega propisi (u najvećoj meri zakoni, ali to mogu biti pravni akti niže pravne snage) i strateški dokumenti sa pratećim akcionim planovima. Tome treba dodati i dokumente organa Evropske unije, pre svih Evropske komisije koje imaju takav karakter.

## 2.1 Pojam socijalnih preduzeća

Sa druge strane, pojam socijalnih preduzeća, u kontekstu koji je širi od jedne države, teže je definisati. U ovom tekstu, imaju se u vidu pre svega definicije socijalnih preduzeća i sličnih koncepata koje su definisane zvaničnim dokumentima, tj. merama javne politike. Ne postoji jedinstveno shvatanje pojma socijalnog preduzeća (eng. social enterprise), odnosno jedinstvena terminologija. Postoje brojne definicije, koje su vrlo često zasnovane na nabranjanju, kao i raznovrsni organizacioni oblici u kojima se socijalna preduzeća pojavljuju u različitim državama. To otežava poređenje stanja (prakse) ili propisa različitih država, što između ostalog predstavlja zadatak i ovog teksta.

Kako bi se došlo do određene radne definicije socijalnog preduzeća, na ovom mestu se prvo ukazuje na definicije nekih međunarodnih organizacija koje su se na neki način bavile temom socijalnog preduzetništva ili socijalnih preduzeća<sup>1</sup>, kao i definicije nekih istraživačkih, stručnih organizacija koje se time bave.

Jednu od prvih takvih definicija dala je Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD)<sup>2</sup>. Prema toj definiciji, socijalno preduzeće je “svaka privatna aktivnost koja se sprovodi u javnom interesu, organizovana sa preduzetničkom strategijom, ali čija osnovna svrha nije maksimizacija profita već postizanje određenih ekonomskih i socijalnih (društvenih) ciljeva i koja ima kapacitet da donese inovativna rešenja za probleme socijalnog isključivanja i nezaposlenosti”<sup>3</sup>. Više od deceniju kasnije, Evropska komisija definisala je socijalno preduzeće kao “operatora

---

1 U ovom tekstu koriste se i pojam *socijalno preduzetništvo* i *socijalno preduzeće* i to uglavnom kao sinonimi (odnosno pojam *socijalnog preduzeća* za određeni entitet ili organizaciju, a *socijalno preduzetništvo* za delatnost), osim tako gde je to posebno naglašeno, odnosno kada se govori o *socijalnim preduzećima* i/ili *socijalnim preduzetnicima* kao posebnim organizacionim oblicima, odnosno posebnim pravnim formama. Socijalna preduzeća predstavljaju primarni predmet ove analize.

2 V. OECD, 1999, *Social Enterprises*, str. 9-12.  
U vreme kada je OECD dala ovu definiciju, navedeno je da koncept socijalnih preduzeća još uvek nije široko institucionalizovan u zemljama članicama OECD.

3 *Prevod autorke*. U originalu, na engleskom glasi “any private activity conducted in the public interest, organised with an entrepreneurial strategy, but whose main purpose is not the maximisation of profit but attainment of certain economic and social goals, and which has the capacity for bringing innovative solutions to the problems of social exclusion and unemployment”. Definicija navedena prema: European Commission/OECD, 2013, *Policy Brief, Policy Brief on Social Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe*, str. 3.

(aktera) socijalne ekonomije čiji je glavni cilj da ima društveni (socijalni) uticaj pre nego da stiče profit za svoje vlasnike ili deoničare. Ono deluje pružajući proizvode i usluge za tržište na preduzetnički i inovativan način i koristi profit pre svega za postizanje društvenih (socijalnih) ciljeva. Njime se rukovodi na otvoren i odgovoran način, a naročito uključivanjem zaposlenih, potrošača (korisnika) i zainteresovanih strana (aktera) na koje utiču njegove komercijalne aktivnosti<sup>4</sup>.

Kao što se može videti, ove definicije su veoma deskriptivne, jer se njima pokušava obuhvatiti veoma širok krug raznovrsnih organizacionih oblika, sa raznorodnim delatnostima. To, vrlo je jasno, otežava i definisanje mera javne politike, posebno ako se one definišu na nadnacionalnom nivou, kakav je slučaj sa Evropskom unijom.

Druga grupa definicija navodi određene dimenzije socijalnih preduzeća, odnosno indikatore ili karakteristike koje bi određeno preduzeće ili preduzetnik trebalo da zadovolji ako želi da se naziva socijalnim.

Tako su, negde u vreme kada je data i OECD-ova definicija, u okviru EMES-a, evropske istraživačke mreže koja se bavi pitanjima socijalnih preduzeća i tzv. trećeg sektora, postavljeni indikatori koji ukazuju na karakter socijalnog preduzeća i to četiri ekonomska i pet društvenih (socijalnih) indikatora<sup>5</sup>. Kasnije su ovi indikatori razvrstani u tri grupe koje odražavaju tri različite dimenzije socijalnih preduzeća<sup>6</sup> i to: 1) ekonomska i preduzetnička dimenzija; 2) društvena (socijalna) dimenzija i 3) participativno upravljanje socijalnim preduzećima.

---

4 U originalu: "an operator in the social economy whose main objective is to have a social impact rather than make a profit for their owners or shareholders. It operates by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative fashion and uses its profits primarily to achieve social objectives. It is managed in an open and responsible manner and, in particular, involves employees, consumers and stakeholders affected by its commercial activities" (*Communication from the Commission, 2011/682 final*).

5 V. Borzaga, C. & J. Defourny, eds., 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York, Routledge, 350-370. Inače, EMES je skraćenica od *EMergence des Entreprises Sociales en Europe*.

3 V. J. Defourny, M. Nyssens, 2012, *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*, Working Paper (WP) No. 12/03, [http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/147181/1/EMES%20WP%2012\\_03%20JD%20MN.pdf](http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/147181/1/EMES%20WP%2012_03%20JD%20MN.pdf) (25.3.15.)

**Ekonomska i preduzetnička dimenzija** socijalnih preduzeća ogleda se u tome da:

- 1) ona predstavljaju kontinuiranu aktivnost kojom se proizvode dobra (proizvodi) i/ili prodaju usluge, odnosno da proizvodna aktivnost predstavlja glavni ili jedan od glavnih razloga njihovog postojanja;
- 2) postoji značajan nivo ekonomskog rizika, što znači da njihova finansijska sposobnost zavisi od napora njegovih članova i zaposlenih da obezbede adekvatne resurse;
- 3) aktivnosti koje sprovode socijalna preduzeća zahtevaju minimalni nivo plaćenih radnika.

**Socijalna (društvena) dimenzija znači da:**

- 4) socijalno preduzeće ima izričit cilj da doprinosi zajednici ili određenoj grupi ljudi, odnosno željnu da na lokalnom nivou promoviše osećaj za društvenu odgovornost;
- 5) je to inicijativa koju je pokrenula grupa građana/ki ili organizacija civilnog društva kojima je zajednička dobro definisana potreba ili cilj;
- 6) postoji ograničena raspodela profita (dobiti), što ne znači da ona ne postoji uopšte već da je ograničena, tako da se izbegne ponašanje u stilu maksimizacije profita.

Konačno, **participativno upravljanje** socijalnim preduzećima znači da:

- 7) postoji visok nivo autonomije u upravljanju socijalnim preduzećima, kao i da njima direktno ili indirektno ne upravljaju organi javne vlasti ili druge organizacije kao što su privatne kompanije i sl.
- 8) donošenje odluka nije zasnovano na kapitalnom vlasništvu, odnosno da se uglavnom odlučuje po principu «jedan član, jedan glas»;
- 9) njihova organizacija ima participativnu prirodu koja uključuje razne aktere (npr. kupce ili korisnike) na koje utiče aktivnost socijalnog preduzeća.

Navedeni kriterijumi, odnosno indikatori mogu se koristiti da se identifikuju potpuno nova socijalna preduzeća ili da se kao takve okarakterišu postojeće organizacije koje su se reorganizovale ili promenile fokus svog poslovanja ili aktivnosti.

Ovakve definicije potrebne su na međunarodnom (ili regionalnom) nivou, kada se želi napraviti poređenje, odnosno pronaći zajedničke karakteristike za veliki broj zemalja. Kao što je napred rečeno, raznovrsnost oblika socijalnih preduzeća u različitim državama, koja je uzrokovana različitim nacionalnim ekonomskim strukturama, društvenim i kulturnim tradicijama, rezultirala je značajnim razlikama u pravnom okviru pojedinačnih zemalja.

Zbog toga, većina zemalja Evrope ima svoju definiciju socijalnih preduzeća<sup>7</sup>. Definicije koje nalazimo u propisima različitih zemalja se razlikuju, u smislu da obuhvataju uži ili širi krug subjekata. Na primer, postoje zemlje u kojima su socijalna preduzeća shvaćena u nešto užem smislu, kao tzv. work integration social enterprises (WISEs) ili socijalna preduzeća



za radnu integraciju. Sličan primer predstavlja i fokusiranje propisa i javne politike samo na tzv. socijalne zadruge (kooperative)<sup>8</sup>. O krugu subjekata koji su obuhvaćeni propisima određenih zemalja biće detaljnije reči u narednim delovima ove analize (posebno u delu 4.6).

Iznalaženje zakonske definicije socijalnih preduzeća u Srbiji, odnosno njihove definicije u strateškim i drugim dokumentima javne politike, biće stoga poseban izazov, jer će od toga zavisiti obuhvat tih mera i njihov potencijalni pozitivni uticaj na razvoj socijalnih preduzeća.

Zbog toga je u ovoj analizi usvojena jedna od širih definicija socijalnih preduzeća, jer to omogućava ispitivanje šireg kruga potencijalnih mera javne politike imajući u vidu da je normiranje delatnosti socijalnih preduzeća, odnosno prepoznavanje njihovog postojanja i funkcionisanja u propisima i strateškim dokumentima, u Srbiji još uvek povoju.

***U te svrhe, socijalna preduzeća mogu se definisati kao organizacije koje realizuju socijalnu misiju koristeći preduzetnički pristup.***

Sličnu definiciju dala je Mreža socijalne ekonomije Srbije (SENS)<sup>1</sup>. Prema toj definiciji “socijalno preduzeće je biznis koji posluje s idejom da kroz zaradu koju ostvari putem prodaje proizvoda ili usluga ispuni jasnu socijalnu misiju. To znači da zarađena sredstva ne služe uvećanju imovine pojedinaca – već se ulažu u svrhe kao što su zapošljavanje ljudi koji teže dolaze do posla, socijalne i medicinske usluge, obrazovanje, zaštita životne sredine ili kulturne aktivnosti u zajednici.” SENS je definisao socijalno preduzetništvo kao “inovativan način da ljudi reše različite ekonomske, obrazovne, zdravstvene i ekološke probleme u svojoj zajednici kroz svoj rad – udruživanjem i korišćenjem održivih biznis modela.”

7 V. European Commission, 2014, A map of social enterprises and their ecosystems in Europe, Executive Summary, str. 3.

8 V. SENS, Rečnik socijalnog preduzetništva, <http://www.sens.rs/socijalno-preduzetnistvo/re-cnik> (31.3.15.) “Cilj socijalne kooperative (zadruga) nije sprovođenje zajedničke komercijalne aktivnosti jedino zbog finansijske koristi članova, već se zajednički poduhvat, koji obavljaju članovi kooperative (zadruga), pokreće radi društvene koristi i socijalne integracije ugroženih grupa.”

9 <http://www.sens.rs/socijalno-preduzetnistvo> (25.4.15.)

## 2.2 Pojam socijalne ekonomije

U vezi sa pojmom socijalnih preduzeća, veoma često se u literaturi pojavljuje termin socijalna ekonomija. Socijalna ekonomija je širi pojam, jer obuhvata širi krug organizacija koje posluju da bi svoj profit usmerile ka ispunjavanju neke socijalne misije (npr. u oblasti zdravstvene zaštite ili kulturne potrebe ljudi u zajednici, edukaciju, očuvanje životne sredine ili inkluziju različitih društvenih grupa kroz stvaranje radnih mesta). Kroz socijalnu ekonomiju društveni (socijalni) ciljevi ostvaruju se na ekonomski održiv način.

Ovaj termin vodi poreklo još iz prve polovine 19. veka<sup>10</sup>, a smatra se da se prvi primeri oblika socijalne ekonomije mogu naći još u vremenu industrijalizacije (18. i 19. veku)<sup>11</sup>. Naravno, istorija uređivanja socijalne ekonomije, odnosno njenog uvođenja u dokumente javne politike je znatno kraća, jer se prvi takvi dokumenti pojavljuju tek krajem 20. veka<sup>12</sup>.

## 2.3 Par napomena o istorijskom razvoju socijalnih preduzeća

U Evropi se moderni koncept socijalnih preduzeća prvi put pojavljuje početkom 1990-ih, u okviru trećeg sektora. Slično se desilo i u SAD<sup>13</sup>. Prekretnicom u tom smislu smatra se usvajanje italijanskog zakona kojim je ustanovljena posebna vrsta zadruga, tzv. socijalna zadruga<sup>14</sup>.

---

10 V. Evropski pokret u Srbiji, 2008, Socijalna preduzeća i uloga alternativne ekonomije u procesima evropskih integracija, str. 18, <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/o8-soc-preduzeca.pdf> (18.3.15.)

11 European Economic and Social Committee (EESC), 2012, The social economy in the European Union, str. 10-11, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-784-en-c.pdf> (31.3.15.)

12 Smatra se da je Francuska prva zemlja čiji je pravni sistem priznao moderni koncept socijalne ekonomije, kroz Uredbu iz 1981. godine kojom je uspostavljena Međuministarska delagacija za socijalnu ekonomiju (*Délégation interministérielle à l'Économie Sociale – DIES*).

13 V. Defourny, Nyssens (2012), str. 3.

14 Ističe se, ipak, da su se socijalne zadruge u Italiji pojavile još 1970-ih, u toku perioda lošeg stanja privrede i visoke nezaposlenosti. U toku 80-ih su ravnomerno rasle, jer je nezaposlenost ostala velika, posebno među mladima. Zakonom iz 1991. godine socijalne zadruge su dobile zakonsko priznanje i definiciju. V. Social Enterprise London, 2002, Social co-operatives in Italy: Lessons for the UK, str. 6 itd., <http://socialeconomyaz.org/wp-content/uploads/2011/06/SocialCooperativesInItaly.pdf> (1.4.15.)

U Zapadnoj Evropi, pojava modernih socijalnih preduzeća povezuje se sa istovremenim razvojem usluga i diverzifikacijom izvora prihoda u okviru trećeg sektora. Sa padom ekonomskog rasta i povećanom nezaposlenošću koja je počela krajem 1970-ih i nastavila se sve do 1990-ih, mnoge evropske države blagostanja (*welfare states*) zapale su u krizu<sup>15</sup>. To je otvorilo prostor za socijalna preduzeća kao pružaoce različitih tipova usluga koje država nije bila u stanju da obezbedi.

Slični razlozi doveli su do razvoja socijalnog preduzetništva i u zemljama centralne i istočne Evrope, gde se ona vide kao nove mogućnosti za rešavanje problema nezaposlenosti, suzbijanje siromaštva, u sklopu reformi u oblasti socijalne politike<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Za uporedni pregled razvoja socijalnog preduzetništva u SAD i Zapadnoj Evropi, v. J. A. Kerlin, *Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences*, *Voluntas* (2006) 17, str. 247–263, [http://inovum.si/social/public/files/social\\_enterprise\\_in\\_the\\_united\\_states\\_and\\_europe.pdf](http://inovum.si/social/public/files/social_enterprise_in_the_united_states_and_europe.pdf) (29.3.15.)

<sup>16</sup> O tome, *Evropski pokret* (2008), str. 33–36, a o razvoju socijalnog preduzetništva u Srbiji v. Vukmirović D., 2014, *Ekonomski uticaj socijalnih preduzeća u Republici Srbiji*, Republički zavod za statistiku, Beograd, str. 10–12, [http://www.secons.net/admin/app/webroot/files/publications/Socijalnapreduzeca\\_srpski.pdf](http://www.secons.net/admin/app/webroot/files/publications/Socijalnapreduzeca_srpski.pdf) (9.4.15.)

## **3 Socijalna preduzeća u Srbiji**

Prema istraživanju koje je sprovedeno 2008. godine, u Srbiji je bilo oko 1160 organizacija koje su imale odlike socijalnih preduzeća<sup>17</sup>. Od toga, najveći broj tih organizacija bile su zadruge (898, odnosno skoro 80%), a zatim su sledila udruženja građana (162) i preduzeća za zapošljavanje lica sa invaliditetom (55). Drugi organizacioni oblici zajedno (zavisna spin-off preduzeća, agencije za razvoj malih i srednjih preduzeća, poslovni inkubatori i ostala socijalna preduzeća, odnosno organizacije drugog oblika) brojili su manje od 50.

Do 2012. godine broj socijalnih preduzeća neznatno je porastao (na 1196), ali je proporcija različitih organizacionih oblika u okviru tog broja promenjena u korist udruženja građana za skoro 10%<sup>18</sup>, što je povezano sa donošenjem novog Zakona o udruženjima koji je uredio mogućnost obavljanja privredne delatnosti od strane udruženja<sup>19</sup>.

### **3.1 Pravni i strateški okvir za funkcionisanje socijalnih preduzeća u Srbiji**

U Srbiji ne postoji poseban zakon o socijalnim preduzećima. Trenutno postoji jedan zakon u kom se pominje termin socijalno preduzeće. Prvi pravno prepoznati oblik socijalnog preduzeća predviđen je Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom<sup>20</sup>. Ovaj zakon kao posebne oblike zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom predviđa preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, radne centre i socijalna preduzeća i organizacije. Ovaj zakon predviđa i osnivanje budžetskog fonda za profesionalnu rehabilitaciju i podsticanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Sredstva za fond obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije i sred-

---

17 S. Cvejić, M. Babović, O. Vuković, 2008, Mapiranje socijalnih preduzeća u Srbiji, UNDP Srbija, str. 29-30. Kao polazni kriterijumi za ovo mapiranje korišćeni su indikatori EMES-a koji su navedeni ranije u ovoj analizi (v. str. 3).

18 V. D. Rakin, 2014, Socijalna preduzeća u Evropi i Srbiji, Evropski pokret u Srbiji – Istraživački forum <http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/o6FS--Socijalna-preduzeca.pdf> (31.3.15.) U ovom tekstu navodi se da je broj socijalnih preduzeća u Srbiji 2012. godine bio 1196, gde su zadruge činile 65,6%, udruženja građana 23,7%, preduzeća za zapošljavanje osoba sa invaliditetom 3,8%, agencije za razvoj 2,7%. Svi ostali tipovi socijalnih preduzeća (fondacije, poslovni inkubatori, zavisna/spin off preduzeća i ostalo) činili su 4,3% od ukupnog broja.

19 Službeni glasnik RS, br. 51/2009, 99/2011.

20 Službeni glasnik RS, br. 36/2009, 32/2013.

stava koja se prikupljaju od poslodavaca koji ne zaposli osobe sa invaliditetom u skladu sa ovim zakonom<sup>21</sup>. Međutim, ocenjeno je da finansiranje preko budžetskog fonda nije dovoljno transparentno<sup>22</sup>.

Imajući u vidu druge organizacione oblike u kojima se socijalna preduzeća pojavljuju u evropskim zemljama, posebno socijalne zadruge, treba napomenuti da priprema novog zakona o zadrugama, koji bi trebalo da uključi i socijalne zadruge traje već nekoliko godina, odnosno da je stavljanje tog propisa u proceduru Vlade i Narodne skupštine odlagano nekoliko puta<sup>23</sup>. Inicijativa za usvajanje posebnog zakona o socijalnim zadrugama postojala je i u okviru civilnog sektora, 2011. godine<sup>24</sup>.

Kao što su pokazala sprovedena mapiranja, značajan broj udruženja građana posluju kao socijalna preduzeća, odnosno registrovanjem privredne delatnosti u skladu sa Zakonom o udruženjima. Međutim, tim zakonom privredna delatnost koju udruženja mogu da obavljaju ograničena trima uslovima (da je delatnost u vezi sa statutarnim ciljevima udruženja, da je ta delatnost predviđena statutom i da je delatnost manjeg obima, odnosno da se delatnost obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja), što značajno ograničava potencijal ovakvih aktivnosti udruženja<sup>25</sup>.

---

21 U vezi sa budžetskim fondom v. članove 26. i 28. Zakona.

22 V. OECD/LEED, 2012, Boosting social entrepreneurship and social enterprise creation in the Republic of Serbia, str. 9-10.

23 Javnu raspravu o Nacrtu zakona o zadrugama sprovodilo je 2013. godine Ministarstvo finansija i privrede, ali taj nacrt kasnije nije otišao korak dalje, na usvajanje od strane Vlade. V. <http://www.mfin.gov.rs/newsitem.php?id=9187> (3.4.15.)

Članom 12. Nacrta predviđeno je nekoliko vrsta zadruga, među kojima i socijalne. Ovde su navedeni ti stavovi (13-15) člana 12.

“Socijalne zadruge obavljaju različite delatnosti radi ostvarenja socijalne, ekonomske i radne uključenosti, kao i zadovoljenja drugih srodnih potreba pripadnika ugroženih društvenih grupa, ili radi obezbeđivanja usluga i rešavanja drugih socijalnih problema unutar lokalne zajednice.

Ciljevi socijalnih zadruga iz stava 11 ovog člana predstavljaju socijalne ciljeve, odnosno socijalnu misiju ovog tipa zadruge. Socijalni ciljevi socijalne zadruge se bliže određuju zadrugnim pravilima.

Socijalne zadruge dužne su da najmanje polovinu ostvarenih prihoda koje ostvaruju obavljanjem delatnosti ulažu u unapređenje i ostvarivanje svojih socijalnih ciljeva.”

24 Grupa 484, 2011, Socijalne zadruge – korak bliže socijalnom preduzetništvu u Srbiji: Prednacrt zakona o socijalnim zadrugama, <http://www.grupa484.org.rs/sites/default/files/Socijalne%20zadruge%20-%20korak%20obli%C5%BEe%20socijalnom%20preduzetni%C5%A1tvu%20u%20Srbiji.%202011.pdf> (17.4.15.)

25 Član 37. Zakona o udruženjima.

Pored ovih propisa za funkcionisanje socijalnih preduzeća relevantni su i: Zakon o socijalnoj zaštiti<sup>26</sup>, Zakon o zadužbinama i fondacijama<sup>27</sup>, Zakon o privrednim društvima (kao opšti propis koji se primenjuje na neke od ovih organizacionih oblika u odsustvu posebnog propisa), Zakon o volontiranju, Zakon o porezu na dobit pravnih lica<sup>28</sup> i Zakon o porezu na dodatu vrednost<sup>29</sup>.

Među usvojenim nacionalnim strategijama u kojima se pominje termin socijalno preduzeće ili socijalno preduzetništvo, ovde navodimo Strategiju razvoja i promocije društveno odgovornog poslovanja u Republici Srbiji za period od 2010. do 2015. godine<sup>30</sup> u kojoj se ovi termini pojavljuju na jednom mestu. Navodi se da imajući u vidu postojeće inicijative čiji je cilj da povežu socijalne potrebe i principe poslovanja (kao što je zapošljavanje osetljivih grupa), angažovanje u društveno odgovornom poslovanju treba da bude povezano sa promocijom socijalnog preduzetništva, socijalnih preduzeća i zadruga kroz njihovo uključivanje u lance snabdevanja i obezbeđivanjem zakonskih beneficija.

Od 2010. godine u Srbiji deluje Koalicija za razvoj socijalnog preduzetništva koju čini šest organizacija civilnog društva, sa ciljem zagovaranja za stvaranje povoljnog okruženja za razvoj socijalnog preduzetništva<sup>31</sup>. Koalicija je, prirodno, pratila i proces pripreme nacрта zakona o socijalnom preduzetništvu.

---

<sup>26</sup> Zakonom o socijalnoj zaštiti (Službeni glasnik RS, br. 24/2011) predviđeno je da delatnost u oblasti socijalne zaštite, odnosno pojedine usluge socijalne zaštite može, i udruženje, preduzetnik, privredno društvo i drugi oblik organizovanja utvrđen zakonom (član 17. stav 1.)

<sup>27</sup> Zakon o zadužbinama i fondacijama (Službeni glasnik RS, br. prema njihovim ciljevima, razlikuje zadužbine koje ostvaruju neki opštekoristan cilj i one koje ostvaruju privatni interes (član 3). Kao opštekorisni ciljevi u Zakonu su navedeni: promovisanje i zaštitu ljudskih, građanskih i manjinskih prava, promovisanje demokratskih vrednosti, evropskih integracija i međunarodnog razumevanja, održivi razvoj, regionalni razvoj, ravnopravnost polova, unapređenje socijalne i zdravstvene zaštite, promovisanje i unapređenje kulture i javnog informisanja, promovisanje i popularizaciju nauke, obrazovanja, umetnosti i amaterskog sporta, unapređivanje položaja osoba sa invaliditetom, briga o deci i mladima, pomoć starima, zaštita životne sredine, borba protiv korupcije, zaštita potrošača, zaštita životinja, humanitarne i druge aktivnosti kojima zadužbine i fondacije ostvaruju opštekorisne ciljeve odnosno interese.

Ova podela je značajna zbog toga što se na sredstva koja zadužbina koja je osnovana radi ostvarivanja opštekorisnog cilja i fondacija stiču besteretno (od dobrovoljnih priloga, poklona, donacija, finansijskih subvencija, zaostavština, i sl.) ne plaćaju se porezi ustanovljeni zakonom (član 7).

Predlog zakona o socijalnom preduzetništvu i zapošljavanju u socijalnim preduzećima Vlada je usvojila 2013. godine<sup>32</sup>. U junu 2013. godine u Narodnoj skupštini održano je javno slušanje o ovom predlogu, nakon čega on nije stavljan na dnevni red parlamenta. Predstavnici organizacija civilnog društva, uključujući i predstavnike Koalicije izrazili su svoje neslaganje sa predlogom. Osnovne primedbe odnosile su se na neadekvatnost, nedorečenost, nejasnoće, ali pre svega suprotnost predloženih rešenja sa samim konceptom socijalnog preduzetništva. Predlog postavlja državu kao jedinog, ključnog i glavnog aktera u razvoju socijalnog preduzetništva. Predloženo je i da socijalna preduzeća deo svog profita daju državnom fondu, a da državni službenici vrše obuke za zapošljavanje i obuke za razvoj socijalnih preduzeća, kao i da javni sektor odlučuje o dodeljivanju subvencija socijalnim preduzećima<sup>33</sup>.

---

28 Zakon o porezu a dobit pravnih lica (Službeni glasnik RS, br. 25/2001, 80/2002, 80/2002, 43/2003, 84/2004, 18/2010, 101/2011, 119/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 142/2014) uređuje i oporezivanje tzv. nedobitnih organizacija (pravno lice koje nije osnovano radi ostvarivanja dobiti, već radi postizanja drugih ciljeva, ako ostvaruje prihode prodajom proizvoda na tržištu ili vršenjem usluga uz naknadu – to može biti udruženje koje je registrovalo privrednu delatnost u skladu sa Zakonom o udruženjima) i za njih predviđa određena poreska oslobođenja (član 44).

29 V. Vukmirović (2014), str. 13

30 *Službeni glasnik RS*, br. 51/2010.

31 O aktivnostima Koalicij v. npr. <http://www.sens.rs/korsp> (18.4.15.)

32 Tekst Predloga dostupan je na veb-sajtu Narodne skupštine - [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1688-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1688-13Lat.pdf) (12.4.15.)

33 <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/5976-problematian-predlog-zakona-o-socijalnom-preduzetnitvu> (27.3.15.)

## **4 Propisi i politike koji podržavaju socijalna preduzeća u Evropi**

Predmet ove analize su prvenstveno propisi i dokumenti javne politike koji su u evropskim zemljama usvojeni na nacionalnom nivou, mada su na određenim mestima date i napomene u vezi sa dokumentima nižih nivoa vlasti, pre svega regionalnog. Takođe, pod propisima se ovde pre svega podrazumevaju zakoni, a kao dokumenti javne politike se pojavljuju različiti akti izvršne vlasti (u najvećem broju evropskih zemalja je to Vlada koja je ovlašćena da vodi javnu politiku zemlje), koji u pravnom i političkom sistemu Srbije imaju svoj pandan u (nacionalnim) strategijama i pratećim akcionim planovima.

Nivo Evropske unije, odnosno važni dokumenti organa EU u vezi sa socijalnim preduzećima, ovde je predstavljen sa stanovišta uticaja na države članice EU kroz različite preporuke ili smernice, ali i kroz propise EU, u oblastima od značaja za delovanje socijalnih preduzeća koje su u delokrugu EU (npr. oblast javnih nabavki).

### **4.1 Zbog čega javne politike treba da podržavaju razvoj socijalnih preduzeća i na koji način to mogu da čine?**

Ako govorimo o javnim politikama koje podržavaju, odnosno stvaraju povoljno okruženje za razvoj socijalnih preduzeća, trebalo bi na početku jasno definisati interes države (i ostalih nivoa javne vlasti) za definisanje i usvajanje takvih politika.

Kod socijalnih preduzeća, taj interes trebalo bi da bude više nego očigledan. Svojim delovanjem, odnosno poslovanjem, socijalna preduzeća doprinose ostvarenju javnog interesa, što je prvenstveno zadatak državnih organa i drugih javno-pravnih subjekata. Taj doprinos socijalnih preduzeća je višestruk, a obično se ističe doprinos u vezi sa povećavanjem zapošljavanja (ili smanjenjem nezaposlenosti), socijalnim uključivanjem (ili inkluzijom), pružanjem socijalnih usluga, kao i njihov doprinos inkluzivnom privrednom razvoju i zaštiti životne sredine.

Posebno se ističe svojevrsan doprinos koji socijalna preduzeća daju u vreme ekonomske krize. Tako je Evropski parlament prepoznao "otpornost [socijalne ekonomije] na krizu i njene solidne poslovne modele"<sup>34</sup>.

---

34 V. European Parliament resolution of 20 November 2012 on Social Business Initiative – Creating a favorable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation (2012/2004(INI))



Imajući to u vidu, može se pretpostaviti da će adekvatna podrška kroz različite mere javne politike proizvesti i veći doprinos socijalnih preduzeća ostvarenju javnog interesa. Štaviše, postoje analize koje na to ukazuju<sup>35</sup>. Tako je jedna studija sprovedena u Francuskoj pokazala da su sredstva iz javnih fondova utrošena za kreiranje novih radnih mesta u okviru socijalnih preduzeća predstavljala efikasniji način korišćenja sredstava nego što je to slučaj sa drugim metodama. Državna davanja namenjena projektima socijalnog preduzetništva poređena su kako sa direktnim uštedama za državni budžet kroz smanjenje socijalnih davanja, tako i kroz buduće prihode koji dolaze od socijalnih preduzeća (npr. kroz poreze i direktne prihode). Studija je pokazala da finansijska podrška socijalnim preduzećima predstavlja sistematski isplativu (emg. cost-effective) politiku, kao i da se na taj način zadovoljavaju potrebe na koje tradicionalni tržišni kanali ne mogu da odgovore.

Međutim, donosioci odluka treba da imaju u vidu da podrška socijalnim preduzećima, odnosno podrška razvoju socijalnog preduzetništva, podrazumeva mnogo više od pravnog okvira, odnosno usvajanja zakona o socijalnim preduzećima. Ona treba da bude sveobuhvatna. Sa druge strane, i sam pravni okvir mora biti adekvatan, odnosno treba da bude prilagođen specifičnostima i potrebama socijalnih preduzeća u određenoj zemlji. Kao što je već više puta istaknuto, ne postoji opšteprihvaćeni, pa ni evropski pojam socijalnih preduzeća. Ono što predstavlja adekvatan pravni okvir u jednoj državi može se pokazati kao neprimenljivo u drugoj, odnosno nedovoljno da proizvede očekivane efekte. Zbog toga prosto prenošenje iskustava drugih zemalja gotovo sigurno ne bi bilo delotvorno ni za Srbiju.

Takav pravni okvir trebalo bi da pojašni definiciju socijalnih preduzeća, njihovu misiju i delatnost. Zakonska definicija socijalnog preduzeća značajna je jer je povezana sa različitim koristima, uključujući mogućnosti za poresko oslobođenje, pristup javnim nabavkama, definisanje primalaca drugih oblika državne (javne) podrške socijalnim preduzećima, u skladu sa njihovom organizacionom formom, ciljnom grupom, aktivnostima i sl.

Za usvajanje adekvatne politike potrebno je da donosioci odluka, odnosno kreatori javne politike, razumeju koncept socijalnih preduzeća i njihovog funkcionisanja, posebno u specifičnom lokalnom kontekstu.

Kada govorimo o adekvatnosti javnih politika, trebalo bi da budemo svesni da bi takve politike morale da obuhvate različite (sve) aspekte delovanja socijalnih preduzeća. Ovde se navode neki važni segmenti, uz navođenje nekih primera prakse pojedinih evropskih država i nekih inicijativa Evropske unije u vezi sa tim segmentima<sup>36</sup>. Ovi primeri su izdvojeni po temama, s obzirom da je svaki sistem različit i ne može se sa uspehom "presaditi" u neku drugu sredinu.

---

35 O tome npr. European Commission/OECD (2013), str. 12.

36 Primeri su uglavnom preuzeti iz European Commission/OECD (2013).

1. Pre svega, svi zainteresovani akteri, uključujući i državu (oličenu u različitim organima i javnim institucijama) treba da zajedno **promovišu socijalno preduzetništvo**, odnosno da promovišu pozitivni odnos prema socijalnim preduzećima.

2. U oblasti **obrazovne politike** segment socijalnog preduzetništva, kako u kontekstu usklađivanja obrazovnih programa i privrede, odnosno tržišta rada, s obzirom na rastući značaj sektora socijalne ekonomije, čiji je socijalno preduzetništvo svakako deo. Posebni kursevi o socijalnom preduzetništvu mogu se uključiti u programe osnovnog, srednjeg (posebno u srednjim stručnim školama) i visokog obrazovanja.

3. Trebalo bi realizovati **posebne programe za mlade**. Dobar primer za to predstavlja francuski program *Jeun'SEE* lansirani u junu 2011. godine kao javno-privatno partnerstvo nekoliko ministarstava, šest preduzeća i fondacija iz sektora socijalne ekonomije. Zasnovan je na tri stuba: 1) promocija socijalne ekonomije među mladima, posebno kroz obrazovni sistem; 2) inicijative za mlade u socijalnoj ekonomiji; 3) integracija mladih ljudi u socijalna preduzeća. Budžet ovog programa od 2010-2013 je bio oko 600.000 evra godišnje.

4. **Podrška socijalnim preduzećima** trebalo bi da bude deo ne samo državnih strategija, već i strategija lokalnog i regionalnog razvoja. Primer za to predstavlja Belgija koja zbog svoje federalne strukture (belgijski regioni predstavljaju federalne jedinice) ima tri regionalne strategije usmerene na razvoj socijalnih preduzeća.

5. Mora postojati **stimulativni pravni i finansijski okvir** i to prilagođen lokalnim prilikama. Već je rečeno da različiti oblici socijalnih preduzeća mogu biti uređeni različitim propisima. O raznovrsnostima pravnog okvira biće reči kasnije u tekstu. Pravni okvir treba shvatiti šire od statusnog zakona, kojim se definišu socijalna preduzeća. On treba da obuhvati i poreski tretman socijalnih preduzeća, mogućnosti za njihov pristup tržištu, pružanje podrške za razvoj biznisa, izveštavanje u skladu sa njihovom dvojnou prirodom i sl.

6. **Finansijski okvir** koji je podsticajan za razvoj socijalnih preduzeća treba da uključuje fiskalne podsticaje, poreske olakšice za određeni period, olakšice za ulaganja u određene oblasti, odnosno zapošljavanje određenih grupa. U ovom segmentu je posebno značajno da postoji razumevanje sektora socijalnih preduzeća od strane donosilaca odluka.

7. Pored fiskalnih, odnosno poreskih podsticaja, država može da pomogne **održivo finansiranje socijalnih preduzeća** i na druge načine. To može učiniti kroz aranžmane sa finansijskim institucijama. Tačnije, država treba da približi finansijskim institucijama ideju socijalnih preduzeća, recimo tako što koinvestira sa privatnim investitorima ili pruža olakšice investitorima koji ulažu u socijalna preduzeća. Još jedan način jeste inicijalno finansiranje (*seed funding*). Postoje brojni primeri javnih fondova za podršku socijalnim preduzećima.

Pomenutim regionalnim strategijama u Belgiji su, između ostalog, uspostavljeni regionalni fondovi za podršku socijalnim preduzećima. Zanimljiv primer postoji u Velikoj Britaniji u kojoj je Fond za veliko društvo (*Big Society Fund*) lansiran 2012. godine, sačinjen od sredstava iz tzv. usnulih računa (koji su neaktivni duže od 15 godina) i četiri najveće britanske banke, od kojih je svaka investirala po 50 miliona funti. Iz ovog fonda ne ulaže se direktno u socijalna preduzeća, već u posrednike (eng. *social investment finance intermediaries*). Neke države su za ove svrhe koristile sredstva fondova Evropske unije, što može biti dobar primer za Srbiju kojoj su i sada dostupni neki predpristupni fondovi. Na primer, u Poljskoj su iz sredstava Evropskog socijalnog fonda finansirani *start-up* grantovi za socijalna preduzeća.

8. Korisno je i **uspostavljanje različitih struktura za podršku osnivanju i poslovanju socijalnih preduzeća**. To se najčešće čini u okviru tzv. parkova za inovacije i biznis inkubatorima.

9. Pokazuje se da je posebno važno obezbediti socijalnim preduzećima **pristup tržištu**, naročito kada su u pitanju javne nabavke.

Javne nabavke čine oko 16% bruto društvenog proizvoda u Evropi, pa su značajan izvor prihoda privredu. Pošto su javne nabavke obično osmišljene tako da se postiže najniža cena za pribavljanje dobara i usluga, socijalna preduzeća ponekad ne mogu da se takmiče sa privatnim sektorom (npr. zbog toga što socijalno preduzeće zapošljava radnike koji postižu manju produktivnost).

U tom smislu, potrebno je **prilagođavanje propisa o javnim nabavkama**, odnosno prilagođavanje samih uslova nabavki. Propisi Evropske unije to dozvoljavaju, ali državne službe često nisu sigurne na koji način mogu da uključe socijalne klauzule u uslove nabavki. Takođe, socijalnim preduzećima često nedostaje kapacitet da bi se uspešno takmičila u postupcima javnih nabavki. Zbog toga je Evropska unija izdala poseban vodič *Buying Social: A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement*<sup>37</sup> (Kupovati socijalno: Vodič za uzimanje u obzir socijalnih pitanja u javnim nabavkama – prevod autorke) u kome se ističu načini na koje javne nabavke mogu da se koriste kako bi se postigli socijalni ciljevi. Naravno, u postupcima javnih nabavki u najvećem broju slučajeva se ne mogu favorizovati određene vrste organizacija, ali je moguće ukloniti prepreke za socijalna preduzeća u postupcima nabavki.

Ovde se može napomenuti da mogućnost posebnog tretmana socijalnih preduzeća postoji i po propisima o javnim nabavkama u Srbiji. Zakon o javnim nabavkama predviđa da

---

37 Dostupno na <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=en> (10.4.15.)

naručilac “može da odredi i druge dodatne uslove za učešće u postupku javne nabavke, posebno ukoliko se odnose na socijalna i ekološka pitanja”, što bi svakako moglo da se odnosi na proizvode, odnosno usluge socijalnih preduzeća<sup>38</sup>. Međutim, u praksi za sada nije bilo takvih primera<sup>39</sup>.

10. Konačno, treba da postoji **podrška istraživanju socijalnog preduzetništva**, kako bi politike za podršku socijalnim preduzećima mogle da budu zasnovane na egzaktnim i adekvatnim podacima o lokalnim prilikama.

#### **4.2 Propisi o socijalnim preduzećima u zemljama Evrope**

Skorija mapiranja propisa o socijalnim preduzećima pokazala su da otprilike u polovini evropskih država postoji neki propis (zakon) koji prepoznaje i uređuje aktivnost socijalnih preduzeća<sup>40</sup>.

Predmet, odnosno sadržina tih propisa je slična: definicija socijalnih preduzeća, imovina socijalnih preduzeća, upravljanje, odgovornost i odnosi sa internim i eksternim akterima. Međutim, ono što se razlikuje jesu organizacioni oblici socijalnih preduzeća, odnosno definisanje kruga subjekata koji zadovoljavaju određene kriterijume da bi imali status socijalnih preduzeća. U tom pogledu, mogu se odrediti četiri grupe zemalja, odnosno četiri različita pristupa uređivanju ovih pitanja<sup>41</sup>:

- 1) prilagođavanje pravne forme zadruge, odnosno prepoznavanje posebne kategorije socijalnih zadruga (Španija, Portugal, Francuska, Nemačka, Češka Republika, Poljska, Mađarska, Hrvatska, Grčka);

---

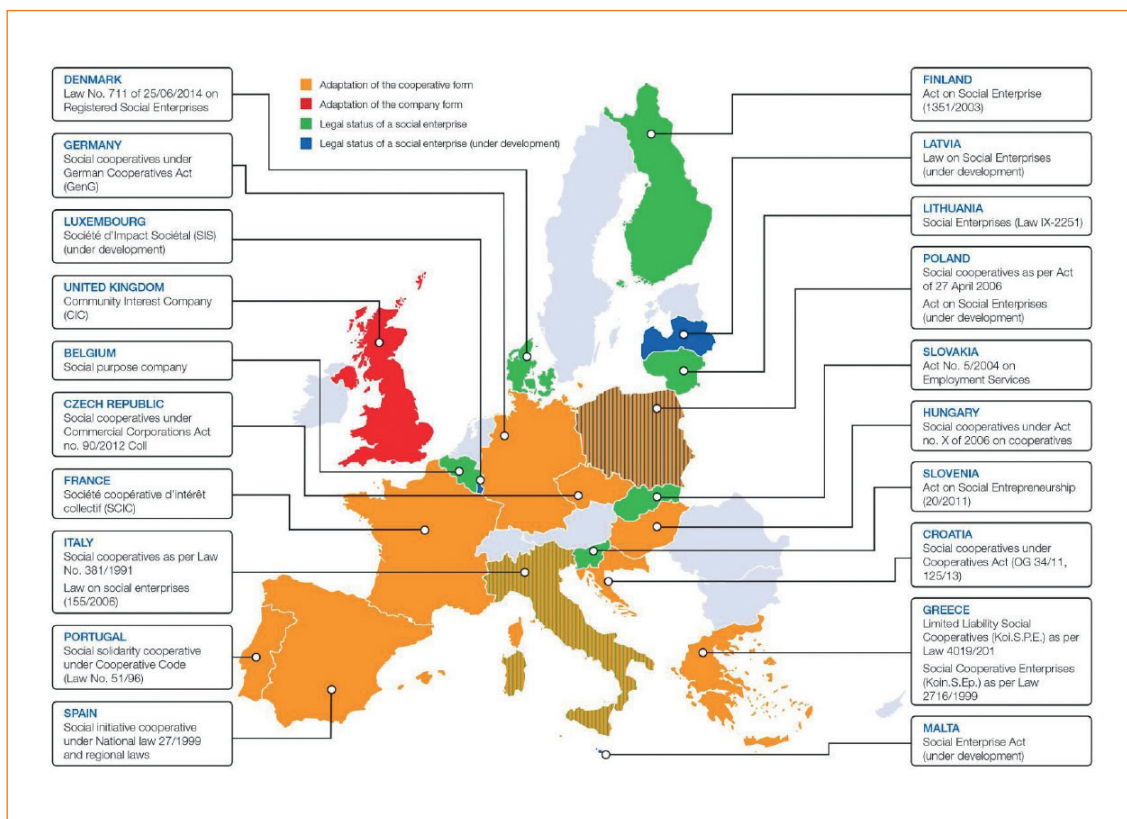
<sup>38</sup> Član 76. stav 4. Zakona o javnim nabavkama (Službeni glasnik RS, br. 124/2012, 14/2015).

<sup>39</sup> O tome: M. Shrestha: Factors of development of social entrepreneurship in Serbia, u: S. Cvejić (ed.), 2013, Cooperatives and Social Enterprises in Europe and in Transitional Contexts, Sociological Association of Serbia and Montenegro & Institute for Sociological Research, University of Belgrade, str. 43-44, [http://www.f.bg.ac.rs/files/instituti/ISI/isi\\_2013\\_Cooperatives\\_and\\_Social\\_Enterprises\\_in\\_Europe\\_and\\_in\\_Transitional\\_Contexts\\_v2.pdf](http://www.f.bg.ac.rs/files/instituti/ISI/isi_2013_Cooperatives_and_Social_Enterprises_in_Europe_and_in_Transitional_Contexts_v2.pdf) (23.3.15.)

Napomena: u ovom tekstu autor poziva na raniji Zakon o javnim nabavkama iz 2008. godine koji je takođe sadržao takvu odredbu u članu 44.

<sup>40</sup> V. European Commission, 2014, A map of social enterprises and their ecosystems in Europe, Executive Summary. Ovo mapiranje pokazalo je da od 29 koje su bile uključene u analizu 17 evropskih država ima takav propis.

<sup>41</sup> Ibid, str. 10-11.



- 2) prilagođavanje pravne forme preduzeća (kompanije) - Velika Britanija;
- 3) poseban pravni status socijalnog preduzeća (Danska, Belgija, Finska, Litvanija, Slovačka, Slovenija), s tim što neke zemlje poznaju samo posebnu vrstu socijalnih preduzeća za radnu integraciju (Finska, Litvanija, Slovačka). U dve zemlje EU (Malta i Letonija) propisi o posebnom pravnom statusu socijalnih preduzeća su u pripremi;
- 4) "kombinovani" pravni režim, npr. u Italiji gde postoje i socijalne zadruge (it. cooperative sociali), ali i poseban zakon o socijalnim preduzećima ili Poljska, gde takođe postoje socijalne zadruge, ali je u pripremi i zakon o socijalnim preduzećima.

Za detaljniji prikaz videti grafikon preuzet iz publikacije: *European Commission, 2014, A map of social enterprises and their ecosystems in Europe, Executive Summary.*

#### 4.2.1 Socijalna preduzeća nastala prilagođavanjem pravne forme zadruga ili postojanje socijalnih zadruga

Među državama koje su postojeće oblike, odnosno pravne forme prilagodile kako bi se uzele u obzir specifične karakteristike socijalnih preduzeća, u četiri države (Francuska, Grčka, Italija i Poljska) novi pravni oblik stvoren je prilagođavanjem pravne forme zadruga, a u drugih osam država (Hrvatska, Češka Republika, Nemačka, Mađarska, Portugal i Španija) prepoznata je posebna vrsta zadruga (u okviru zakona o zadrugama) – tzv. socijalne zadruge<sup>42</sup>. Kao što je već rečeno, slični predlozi postojali su i u Srbiji, kako kroz inicijative organizacija civilnog društva, tako i od strane državnih organa.

*Izvod iz hrvatskog Zakona o zadrugama*

##### **Članak 66.**

(1) Socijalna zadruga je zadruga osnovana radi:

- obavljanja djelatnosti kojima se pruža pomoć u zadovoljenju osnovnih životnih potreba socijalno ugroženim, nemoćnim i drugim fizičkim osobama, koje one same ili uz pomoć članova obitelji ne mogu zadovoljiti zbog nepovoljnih osobnih, gospodarskih, socijalnih i drugih okolnosti,
- uključivanja u radne i gospodarske procese osoba s umanjenom radnom sposobnošću i drugih fizičkih osoba koje nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, a nisu u mogućnosti ostvariti ih svojim radom ili prihodom od imovine ili iz drugih izvora.

(2) Članovi socijalne zadruge mogu biti korisnici i davatelji usluga te radnici zadruge.

Kao što je već pomenuto, u Italiji je zakon o zadrugama kojim je prepoznata posebna kategorija socijalnih zadruga donet 1991. godine<sup>43</sup>. Ovim zakonom socijalne zadruge podeljene su u dve kategorije, u zavisnosti od delatnosti. Prvu kategoriju (tzv. zadruge tipa A) čine socijalne zadruge koje deluju u oblastima rekreacije, zdravlja, socijalne zaštite i obrazovanja. Druga kategorija (tipa B) čini zadruge koje prvenstveno realizuju u programe, aktivnosti i pružaju usluge u vezi sa integracijom radne snage, obezbeđivanju stabilnog zapošljavanja i zarade za pripadnike marginalizovanih grupa.

---

42 V. hrvatski Zakon o zadrugama, prečišćeni tekst, NN 34/11, 125/13, 76/14.

43 Detaljnije npr. u: V. Gonzales, Italian Social Cooperatives and the Development of Civic Capacity: A Case of Cooperative Renewal?, *Afinities Journal*, Vol 4, No 1 (2010), <http://affinitiesjournal.org/index.php/affinities/article/view/53/110> (7.4.15.)



#### 4.2.2 Socijalna preduzeća kao posebna vrsta preduzeća

Sa druge strane, u Velikoj Britaniji stvorena je posebna pravna forma preduzeća – *community interest company* (u bukvalnom prevodu: preduzeće koje deluje u interesu zajednice). Da li određena organizacija postala, odnosno nastavila da bude *community interest* preduzeće ispituje posebno Vladina služba – tzv. Služba (kancelarija) regulatora *community interest* preduzeća (*Office of the Regulator of Community Interest Companies*)<sup>44</sup>. Nakon što utvrdi da određena organizacija ispunjava te uslove, o tome obaveštava službu koja vodi registar preduzeća koje na osnovu toga izdaje uverenje o osnivanju preduzeća (eng. *certificate of incorporation*).

Pored toga, ova služba postupa i po žalbama (na postupak, odnosno usluge koje ona pruža) i pritužbe (na rad samih *community interest* preduzeća), odnosno pruža pomoć i smernice onima koji žele da osnuju ovakva preduzeća.

#### 4.2.3 Poseban pravni status socijalnih preduzeća bez obzira na organizacioni oblik

U sedam zemalja kreiran je poseban pravni status za socijalna preduzeća, bez obzira na njihov organizacioni oblik, što znači da taj status mogu steći različiti tipovi organizacija koji zadovoljavaju određene kriterijume. Pri tom, u određenim zemljama za dobijanje takvog statusa mogu konkurisati samo neki tipovi organizacija, a u drugim sve organizacije koje teorijski to mogu biti. To su: Belgija, Danska, Italija, Finska, Slovačka, Slovenija i Litvanija, a još u nekim zemljama postoje planovi za usvajanje takvih propisa (Letonija, Luksemburg, Malta, Poljska i Češka Republika).

Na primer, u Belgiji takav status mogu dobiti preduzeća (zadruge ili preduzeća sa udelima) pod uslovom da im “cilj nije bogaćenje njihovih članova”<sup>45</sup>. Prema italijanskom zakonu o socijalnim preduzećima iz 2006. godine, taj status mogu steći: tradicionalne zadruge, socijalne zadruge, kompanije sa udelima, udruženja ili fondacije<sup>46</sup>.

---

44 Zvanični veb-sajt <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-regulator-of-community-interest-companies>

Na ovom sajtu dostupni su i primeri dobre prakse ovakvih preduzeća – v. <https://www.gov.uk/government/collections/community-interest-companies-case-studies> (25.4.15.)

45 Detaljnije o socijalnim preduzećima u Belgiji, v. I-propeller, 2013, Mapping social enterprises in Belgium ([http://www.oksigenlab.eu/sites/default/files/selusi\\_belgium\\_full\\_report.pdf](http://www.oksigenlab.eu/sites/default/files/selusi_belgium_full_report.pdf))

46 Za detaljniji prikaz italijanskog zakona o socijalnim preduzećima v. A. Fici, The new Italian Law on social enterprise, “Emerging models of social entrepreneurship: possible paths for social enterprise development in central east and south east europe”, Zagreb, 28-29 September 2006, <http://www.oecd.org/cfe/leed/37508649.pdf> (20.4.15.)

Pored toga, u nekim zemljama postoje posebni znakovi socijalnih preduzeća ili sistemi sertifikacije socijalnih preduzeća, ustanovljeni da bi se osigurala njihova vidljivost i različit identitet u odnosu na druga preduzeća<sup>47</sup>. Ova praksa ustanovljena je u novije vreme (u periodu od 2009. do 2012. godine), ali iako su se organizacije koje ih dodeljuju (koje su u sve četiri evropske zemlje gde postoje izvan državnog sektora) trudile da znakovi postanu rasprostranjeni, oni nisu prihvaćeni od širokog kruga socijalnih preduzeća. Treba napomenuti da ni u jednoj državi ovi znakovi ne predstavljaju uslov za pravni status socijalnih preduzeća, već su uglavnom usmereni na njihovo prepoznavanje na tržištu, tj. od strane korisnika.

U još nekim zemljama postoje slični, odnosno srodni znakovi koji označavaju npr. da u određenom preduzeću rade osobe sa invaliditetom (npr. u Češkoj Republici) ili marginalizovane grupe uopšte (u Luksemburgu) ili posebne oznake samo za socijalna preduzeća za radnu integraciju (u Holandiji i Austriji).

Pored toga, u nekoliko zemalja postoje neformalne liste ili registri socijalnih preduzeća. Ne radi se, dakle, o obaveznoj registraciji socijalnih preduzeća, odnosno postojanju uslova registracije za poslovanje socijalnih preduzeća (te je zbog toga bolje koristiti termin spisak ili evidencija, nego termin registar), a takve spiskove vode različite državne agencije ili ministarstva. U Švedskoj, na primer, postoji spisak socijalnih preduzeća za radnu integraciju koji vodi Agencije za privredni i regionalni razvoj, dok u Slovačkoj Ministarstvo za rad, porodicu i socijalna pitanja ima evidenciju socijalnih preduzeća.

U još nekim zemljama postoje planovi za uvođenje znakova, odnosno sistema sertifikacije socijalnih preduzeća. Na primer, u Danskoj postoji predlog zakona kojim bi bio uspostavljen dobrovoljni registar socijalnih preduzeća, a u Bugarskoj je uvođenje posebnog znaka za socijalna preduzeća identifikovano kao jedan od prioriteta u okviru Akcionog plana za socijalnu ekonomiju.

---

47 V. European Commission, 2014, A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Extract from the Synthesis Report on "Marks, labels and certification systems", [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/150121-extract-from-a-map-of-social-enterprises-and-their-ecosystems-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/150121-extract-from-a-map-of-social-enterprises-and-their-ecosystems-report_en.pdf) (15.4.15.)

U Finskoj je to znak za socijalna preduzeća (F-SEM) koji dodeljuje Finska asocijacija za rad, neprofitno udruženje čiji su članovi uglavnom preduzeća, a finansira se od članarina (dakle, nalik na privrednu komoru ili udruženje privrednika). U Velikoj Britaniji, znak socijalnih preduzeća dodeljuje posebno preduzeće (Social Enterprise Mark Company - <http://www.socialenterprise-mark.org.uk>), dok u Nemačkoj znak Wirkt žig (u prevodu: Radi) dodeljuje PHINEO, a zajednički poduhvat tri kompanije i dve fondacije. Još jedna zemlja gde postoji poseban znak za socijalna preduzeća je Poljska gde to čini FISE fondacija.



#### 4.2.4 Specifični tipovi neprofitnih organizacija

Kada govorimo o organizacionim oblicima u kojima mogu postojati socijalna preduzeća, treba pomenuti da se u određenim zemljama priznaje postojanje specifičnih tipova neprofitnih organizacija kojima je omogućeno obavljanje privrednih aktivnosti. Iako nisu tako označene, te organizacije mogu de facto biti socijalna preduzeća.

U Sloveniji su to zavodi koji predstavljaju organizacije koje obavljaju delatnosti obrazovanja, nauke, kulture, sporta, zdravstva, socijalne zaštite, brige o deci, pomoći osobama sa invaliditetom, socijalnim osiguranjem i drugim aktivnostima neprofitnog karaktera<sup>48</sup>. U tom smislu, oni su definisani na isti način kao ustanove u skladu sa srpskim Zakonom o javnim službama<sup>49</sup>. Međutim, treba imati u vidu slovenački zavodi podležu posebnom poreskom tretmanu, a da naš zakon u pogledu položaja ustanova praktično nije menjan od početka 1990-ih.

U Češkoj Republici, sa druge strane, postoje tzv. korporacije koje deluju u javnu korist (u javnom interesu) – eng. public benefit corporations, i one su uređene posebnim zakonom iz 1995. godine<sup>50</sup>.

#### 4.2.5 Uređenje socijalnih preduzeća u zemljama jugoistočne Evrope

Skorija studija sprovedena u sedam zemalja jugoistočne Evrope (uključujući i Srbiju) pokazala je da nijedna nema poseban zakon koji uređuje čitavo polje socijalne ekonomije, odnosno da nemaju posebne zakone o socijalnim preduzećima. Većina inicijativa u sferi socijalne ekonomije funkcionišu u skladu sa zakonima o nevladinim organizacijama (ili udruženjima), zadrugama ili preduzećima (što se uglavnom odnosi na preduzeća koje osnivaju nevladine organizacije). Odsustvo sveobuhvatnih propisa u ovoj oblasti ukazuje i na nepostojanje konkretne državne podrške razvoju socijalnih preduzeća, odnosno nepostojanje stimulativnog okruženja za njihovo poslovanje<sup>51</sup>.

---

48 Zakon o zavodih, usvojen 1991. godine sa poslednjih izmenama 2006. godine. Tekst zakona na slovenačkom jeziku dostupan je na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO10> (25.4.15.)

49 Službeni glasnik Republike Srbije, br. 42/1991, 71/1994, 79/2005, 83/2014.

50 Tekst zakona na engleskom jeziku dostupan je na <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/5786> (20.4.15.)

51 V. Evropski pokret u Srbiji, SeCons, 2014, Strategic Study on Social Economy Development in the Context of the South East Europe 2020 Strategy. Studija je obuhvatila: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku, Kosovo, Crnu Goru, Srbiju i Makedoniju.

U proteklih nekoliko godina postojali su pokušaji da se u ovim zemljama ustanovi pravni i institucionalni okvir za socijalna preduzeća<sup>52</sup>. U Crnoj Gori je pripremljen Nacrt zakona o socijalnom preduzetništvu koji je povučen iz procedure, a slično je i sa Srbijom gde je usvajanje Predloga zakona o socijalnom preduzetništvu i zapošljavanju zaustavljeno nakon javnog slušanja u Narodnoj skupštini. Kao što je već rečeno, u Hrvatskoj je pripremljen nacrt strategije koji još uvek nije usvojen. Na Kosovu je u toku izrada koncepta za zakon o socijalnom preduzetništvu. U Makedoniji i Albaniji se čeka usvajanje zakona o socijalnom preduzetništvu nakon sprovedene javne rasprave.

### 4.3 Zakoni o socijalnoj ekonomiji

Kao što je već rečeno, pojam socijalne ekonomije je različit i u praktičnom smislu daleko širi od pojmova socijalnog preduzeća i socijalnog preduzetništva. Za ovu analizu je to značajno zbog toga što jedan (još uvek manji) broj evropskih zemalja pored propisa o socijalnim preduzećima ili socijalnim zadrugama imaju ili planiraju da usvoje i posebne zakone o socijalnoj ekonomiji. Radi se o tzv. okvirnim zakonima koji daju opšti okvir za delovanje socijalne ekonomije, kao šire kategorije, bez obzira na organizacioni oblik.

Prva takva zemlja je Španija koja je 2011. godine postala prva evropska država koja je usvojila Zakon o socijalnoj ekonomiji, iste godine je takav zakon usvojila i Grčka, dok je u Portugalu to učinjeno 2013. godine. Slične zakone imaju i neke zemlje izvan Evrope<sup>53</sup>. U drugim državama važnost socijalne ekonomije prepoznata je na drugi način, kao na primer u Francuskoj gde je u okviru Vlade koja izabrana 2012. godine izabran ministar-delegat zadužen za socijalnu ekonomiju u okviru ministarstva ekonomije, a u okviru sadašnje vlade socijalna ekonomija pominje se kao deo resora jednog od državnih sekretara u Vladi<sup>54</sup>. Konačno, 2014. godine Francuska je usvojila i Zakon o socijalnoj i ekonomiji solidarnosti. Na nivou Evropske unije, termin socijalna ekonomija ušla je u zvanične dokumente još 1989. godine, a o tome će biti detaljnije reči u narednom delu ovog teksta.

---

52 Ibid.

53 Npr. Ekvador ili Meksiko. O tome npr. R. Peels, 2013, *Legal Frameworks on Social and Solidarity Economy: What is the Role of Civil Society Organizations in Policy Making?*, [http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/\(httpNews\)/4F3BooA8643CF-846C1257B7A00477D13?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/(httpNews)/4F3BooA8643CF-846C1257B7A00477D13?OpenDocument) (25.4.15.)

54 O tome i u: EESC, 2012, str. 14-15.

Ministar-delegat je funkcija u francuskoj Vladi koja se po rangulu nalazi ispod ministra i državnog sekretara. U okviru sadašnje Vlade Francuske koja je stupila na dužnost u septembru 2014. to je državni sekretar za trgovinu, mala preduzeća, zaštitu potrošača i socijalnu I ekonomiju solidarnosti, u okviru Ministarstva ekonomije, industrije i digitalnog sektora. V. <http://www.ambafrance-uk.org/Members-of-the-French-government> (21.4.15.)

Španski zakon iz 2011. godine inicirala je Španska konfederacija preduzeća socijalne ekonomije (šp. Confederación Empresarial Española de Economía Social – CEPES), a slično učešće civilnog sektora, odnosno organizacijama koje se bave pitanjima socijalne ekonomije postojalo je i u drugim državama. Cilj ovog zakona jeste da predstavlja okvirni zakon za delatnost socijalne ekonomije, a njegov važan deo predstavlja pojašnjenje odnosa vlade i sektora socijalne ekonomije.

*Izvod iz španskog Zakona o socijalnoj ekonomiji (2011)<sup>55</sup>*

### **Član 2. Koncept i definicija**

Socijalna ekonomija je termin koji se koristi za određivanje grupe ekonomskih i poslovnih aktivnosti koje se obavljaju u privatnoj sferi od strane entiteta koja ostvaruju interese svojih članova, bilo opšte ekonomske ili društvene (socijalne) interese ili i jedne i druge, u skladu sa principima postavljenim u članu 4.

### **Član 4. Rukovodeći principi**

Entiteti u okviru socijalne ekonomije deluju na osnovu sledećih vodećih principa:

- a) prvenstvo individualnih i socijalnih ciljeva u odnosu na kapital. To se ostvaruje putem autonomnog, transparentnog, demokratskog i participativnog rukovođenja, koji pravi prioritete u donošenju odluka više na osnovu pojedinaca i doprinosa koji oni daju organizaciji svojim radom i uslugama ili na osnovu društvene svrhe nego na osnovu njihovog doprinosa kapitalu.
- b) Distribucija profita stečenog na osnovu ekonomske aktivnosti pre svega na osnovu radnog doprinosa ili usluga ili aktivnosti koje obavljaju članovi i, ako je primenljivo, u skladu sa društvenom svrhom datog entiteta.
- c) Promocija solidarnosti interno i u okviru društva koje favorizuje predanost lokalnom razvoju, jednakim mogućnostima za muškarce i žene, socijalnoj koheziji, uključivanju osoba kod kojih postoji rizik društvenog isključivanja, stvaranje stabilnih i kvalitetnih radnih mesta, usklađivanje privatno, porodičnog i poslovnog života i održivosti.
- d) Nezavisnost u odnosu na organe javne vlasti.

---

55 Prevod autorke sa engleskog jezika. Tekst Zakona na engleskom jeziku dostupan je na [http://www.cepes.es/tmp-documentacion/carga.php?a=89vex2w55x4xWjm-TuVohJXPEJ1e2f93d\\_14-02-12\\_pdf.pdf](http://www.cepes.es/tmp-documentacion/carga.php?a=89vex2w55x4xWjm-TuVohJXPEJ1e2f93d_14-02-12_pdf.pdf) (24.4.15.)

Španski zakon predviđa mogućnost udruživanja organizacija iz sfere socijalne ekonomije. Takođe, ovim zakonom predviđeno je konsultativno telo Savet za promociju socijalne ekonomije, koji uključuje predstavnike valsi i predstavnike socijalne ekonomije<sup>56</sup>.

Grčki Zakon o socijalnoj ekonomiji i socijalnom preduzetništvu (2011) takođe je okvirni zakon i prvi propis koji na uopšten način tretira različite aktere socijalne ekonomije, čije aktivnosti su do tada bile uređene posebnim zakonima (fondacije, udruženja, zajedničke fondove i zadruge)<sup>57</sup>.

Portugalski Zakon o socijalnoj ekonomiji iz 2013. godine postavlja opšti pravni okvir u ovoj oblasti. Zakon se poziva na osnov u Ustavu Portugala kojim su definisani principi pluralizma u ekonomiji i koegzistencije različitih sektora ekonomije (uključujući javni, privatni, zadružni i društveni/socijalni) i princip pozitivne diskriminacije u odnosu na zadružni i socijalni sektor. U jednom članu istaknuta je uloga Vlade u poboljšanju dijaloga između javnih tela i organa i predstavnika sektora socijalne ekonomije na nacionalnom i nivou EU, promovišući tako međusobno razumevanje i diseminaciju dobre prakse. Takođe, slično španskom zakonu, i ovaj zakon predviđa da entiteti u okviru socijalne ekonomije mogu slobodno da se organizuju i udružuju u udruženja, unije, federacije i konfederacije koje će predstavljati i braniti njihove interese<sup>58</sup>.

Konačno, 2014. godine, usvojen je i francuski Zakon o socijalnoj i ekonomiji solidarnosti, nakon dve godine debate i konsultacija. Ovim zakonom su rešeni problemi u vezi sa definicijama entiteta socijalne ekonomije tako što priznaje taj status i tradicionalnim oblicima (zadugama, udruženjima, zajedničkim fondovima i fondacijama) i novoosnovanim preduzećima sa društvenim ciljevima. On takođe predstavlja pravni osnov za razvijanje novih finansijskih instrumenata posvećenih socijalnoj ekonomiji i postavlja jasne kriterijume za socijalne inovacije, što bi trebalo da olakša eksternim akterima da ih prepoznaju i bolje javna sredstva usmere prema inovativnim projektima<sup>59</sup>.

---

56 Detaljniji prikaz španskog zakona u: C. Giagnocavo, S. Gerez, 2011, An Introduction to Spain's Social Economy Law, United Nations Expert Group Meeting, "Cooperatives in Social Development", Ulaanbaatar, Mongolia, 3-6 May 2011, <http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm11/documents/Giagnocavo-Spain%20Social%20Economy.pdf> (12.4.15.)

57 V. I. NASIOULAS, 2011, Greek Social Economy at the crossroads Law 4019/2011 and the institutionalization challenge, CIRIEC Working Paper, No. 2011/1, [http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING\\_PAPERS/WP11-10.pdf](http://www.ciriec.ulg.ac.be/fr/telechargements/WORKING_PAPERS/WP11-10.pdf)

58 Peels, *op. cit.*

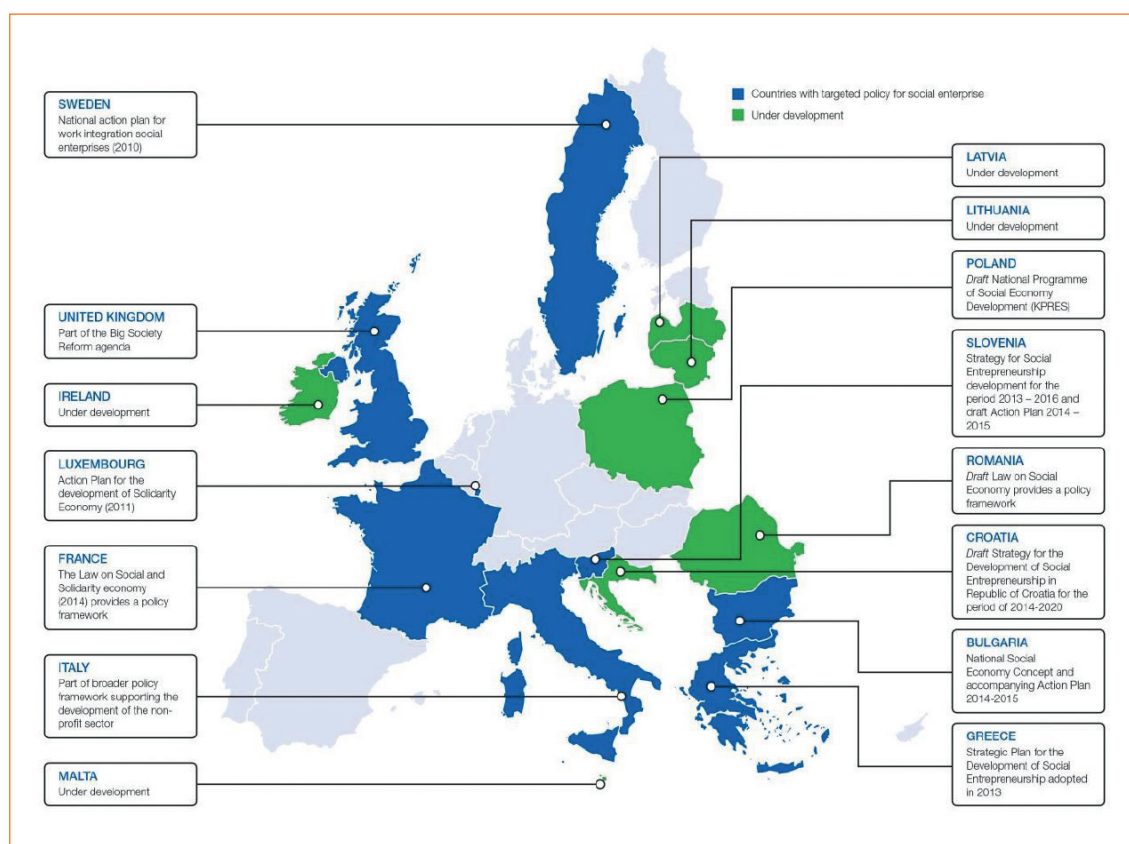
59 V. <https://webgate.ec.europa.eu/socialinnovationeurope/en/directory/france/news/2014-law-social-and-solidarity-economy-économie-sociale-et-solidaire---ess-en> (31.3.15.)

#### 4.4 Strateški dokumenti za podršku socijalnim preduzećim a u evropskim zemljama

Pored propisa, u određenom broju evropskih zemalja, vlade su usvojile i različite strateške dokumente, koji predstavljaju instrumente javne politike, čiji je cilj podrška, odnosno stvaranje povoljnog okruženja za delovanje socijalnih preduzeća. U kontekstu pravnog i političkog sistema Srbije, pandan ovim dokumentima bile bi strategije i prateći akcioni planovi koje usvaja Vlada Srbije.

Takvi strateški dokumenti mogu biti nacionalni, regionalni ili lokalni dokumenti, u zavisnosti od teritorijalne organizacije i vertikalne podele vlasti u konkretnoj državi. U prethodnim delovima teksta pominjani su neki strateški dokumenti nižih nivoa vlasti, a ovde je dat prikaz nacionalnih dokumenata.

Na mapi (grafikonu) koji sledi može se videti da manji broj država ima posebne dokumente javne politike usmerene na socijalna preduzeća, u poređenju sa brojem država koje imaju zakone o tome. To ne znači da u drugim zemljama ne postoje mere javne politike usmerene na socijalna preduzeća i one mogu biti deo nekih drugih strategija ili politika, ali to za sada nije bio predmet analize.



(Izvor: European Commission, 2014, A map of social enterprises and their ecosystems in Europe, Executive Summary)

U zemljama u kojima postoje, ovi strateški dokumenti razlikuju se u obuhvatu i sadržaju. U Švedskoj je 2010. godine usvojen Nacionalni akcioni plan za socijalna preduzeća za radnu integraciju. Slično, u Luksemburgu 2011. godine usvojen je Akcioni plan za razvoj ekonomije solidarnosti. U Velikoj Britaniji, mere usmerene na socijalna preduzeća deo su Velike agende za reformu društva (eng. Big Society Reform Agenda).

U Francuskoj, Zakon o socijalnoj i ekonomiji solidarnosti sadrži i okvir za mere javne politike, a u Italiji je deo šireg okvira javne politike za podršku razvoju neprofitnog sektora. Takođe, u Bugarskoj je deo Nacionalnog koncepta za socijalnu ekonomiju sa akcionom planom 2014-2015.

Slovenija je usvojila Strategiju razvoja socijalnog preduzetništva 2013-2016<sup>60</sup> i akcioni plan za 2014-2015, sličnoj Grčkoj koja je 2013. godine usvojila Strateški plan za razvoj socijalnog preduzetništva.

U većem broju država strateški dokumenti su u pripremi (npr. Irska, Letonija, Litvanija, Rumunija, Hrvatska, Poljska). Hrvatska je pripremila Nacrt strategije razvoja socijalnog preduzetništva u Republici Hrvatskoj za period 2014-2020.<sup>61</sup>

**Posmatrajući usvojene strateške dokumente može se reći da oni najčešće sadrže mere u pogledu:**

- **podizanja svesti, razmene znanja i uzajamnog učenja**
- **posebnih usluge za razvoj socijalnih preduzeća i podršku njihovom poslovanju**
- **podrške u pripremanju socijalnih preduzeća za investicije**
- **posebnih finansijskih instrumenata (npr. fondovi za socijalne investicije)**
- **fizičke infrastrukture (npr. zajednički radni prostor)**
- **saradnje i pristupa tržištima.**

60 V. [http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko\\_sredisce/novica/article/1966/7189/](http://www.mddsz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/1966/7189/) (25.4.15.)

61 V. <http://rasprava.mrms.hr/bill/prijedlog-strategije-razvoja-socijalnogdrustvenog-/print/> (25.4.15.)



## 4.5 Uloga Evropske unije

Evropska unija od 1989. godine aktivno podržava razvoj socijalne ekonomije i pokušava da u svoje politike inkorporira promociju i podršku socijalne ekonomije. U decembru 1989. Evropska komisija je usvojila saopštenje “Biznis u sektoru socijalne ekonomije: Evropsko tržište bez granica”<sup>62</sup>. Iste godine Evropska komisija organizovala je prvu Evropsku konferenciju o socijalnoj ekonomiji u Parizu, a nakon toga i brojne druge, svake ili svake druge godine.

Na Evropskom samitu u Luksemburgu 1997. godine prepoznata je uloga kompanija u okviru socijalne ekonomije u lokalnom razvoju i stvaranju radnih mesta i lansirana pilot inicijativa “Treći sistem i zapošljavanje”, sa referentom oblašću socijalne ekonomije<sup>63</sup>.

Među najvažnijim dokumentima Evropske unije u vezi sa socijalnom ekonomijom je **Rezolucija Evropskog parlamenta o socijalnoj ekonomiji** iz 2009. godine<sup>64</sup>. Ovom rezolucijom, Evropski parlament je pozvao i države članice, ali i druge organe Evropske unije, da prepoznaju koncept socijalne ekonomije. Takođe, Evropski parlament je pozvao države članice i da usvoje propise i politike koje podržavaju socijalnu ekonomiju i preporučio određene aktivnosti Evropskoj komisiji u tom pogledu.

Konačno, saopštenjem Evropske komisije iz 2011. godine ustanovljena je **Inicijativa za socijalni biznis** (eng. *Social Business Initiative*)<sup>65</sup>. Zapravo, uviđajući da se širom Evrope, socijalna preduzeća susreću sa većim brojem značajnih prepreka, Evropska komisija usvojila je pomenutu inicijativu sa ciljem da kreira okruženje (“eko-sistem”) pogodno za razvoj socijalnog biznisa i da facilitira njihov pristup finansiranju. U tom smislu, u okviru Inicijative predlažu se načini za poboljšanje pristupa finansiranju socijalnih preduzeća,

---

62 V. [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/promoting-entrepreneurship/social-economy/index_en.htm) (20.4.15.)

63 V. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-98-181\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-98-181_en.pdf) (25.4.15.)

64 European Parliament resolution of 19 February 2009 on Social Economy (2008/2250(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2009-0062> (13.4.15.)

65 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Social Business Initiative: Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation* {SEC(2011) 1278 final}, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/COM2011\\_682\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/COM2011_682_en.pdf) (11.4.15.)

Više o Inicijativi za socijalni biznis v. i na [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-735\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-735_en.htm?locale=en) (24.4.15.)

uključujući i pristup fondovima EU kroz Strukturne fondove, odnosno budući finansijski instrument za fondove za socijalno investiranje i finansijsko posredovanje sa instrumentima za osnovni kapital, dugove i podelu rizika (eng. *equity, debt, and risk-sharing instruments*).

Takođe, Inicijativa predviđa i aktivnosti na merenju aktivnosti socijalnih preduzeća i poboljšanje njihove vidljivosti i prepoznavanja i stvaranje pojednostavljenog regulatornog okvira, uključujući i Statut Evropske fondacije, kao i reviziju pravila za javne nabavke i mere državne pomoći za socijalne i lokalne usluge.

Nakon saopštenja Komisije iz 2011. godine Evropski parlament usvojio je **Rezoluciju o Inicijativi za socijalni biznis** 2012. godine naslovljenu "Inicijativa za socijalni biznis – Stvaranje povoljne klime za socijalna preduzeća, ključne aktere u socijalnoj ekonomiji i inovacije (eng. *European Parliament resolution of 20 November 2012 on Social Business Initiative – Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*).

Konačno, ovde vredi pomenuti i tzv. **Deklaraciju iz Strazbura** usvojenu 2014. godine na konferenciji koja je okupila socijalne preduzetnike iz cele Evrope. Iako nije dokument organa Evropske unije, ona definiše preporuke u vezi sa javnim politikama upućene Evropskoj uniji, zemljama članicama, ali i nižim nivoima vlasti, u 10 tačaka<sup>66</sup>. Između ostalog, Deklaracija poziva na razvijanje druge faze Inicijative za socijalni biznis, traži jači angažman svih na definisanju javnih politika koje podržavaju socijalna preduzeća, prilagođene lokalnom kontekstu, kao i punu podršku rastu socijalnih preduzeća i pomoć u izgradnji kapaciteta, što obuhvata: pravni okvir, pristup finansiranju, podrška u započinjanju i razvoju biznisa, edukacija i trening, javne nabavke.

---

<sup>66</sup> V. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/conferences/2014/0116-social-entrepreneurs/declaration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/conferences/2014/0116-social-entrepreneurs/declaration/index_en.htm) (27.3.15.)



## **5 Napomene u vezi sa preporukama za dalje korake u definisanju javne politike koja podržava razvoj socijalnih preduzeća u Srbiji**

Zadatak ovog dokumenta nije da definiše konkretne preporuke za mere javne politike u ovoj oblasti, već da pruži deo osnova za definisanje takvih preporuka u kasnijoj fazi. Kao osnov za te preporuke biće korišćene i druge postojeće analize, kao i one na kojima će Smart kolektiv raditi u narednom periodu.

U tom smislu, ovde su date samo određene napomene u vezi sa definisanjem takvih preporuka.

- Potrebno je **definisati pojam srpskog socijalnog preduzeća**, uzimajući u obzir lokalni kontekst, odnosno organizacije koje *de facto* jesu socijalna preduzeća, odnosno bave se socijalnim preduzetništvom u Srbiji. Takve analize, odnosno mapiranja već postoje, a mogu se sprovesti i nova. One treba da budu polazna osnova za definisanje bilo kog dokumenta javne politike ili propisa o socijalnim preduzećima. Propisi o socijalnim preduzećima (ako se proceni da su potrebni) treba da olakšaju poslovanje tih organizacija, a ne da ga onemoguće ili otežaju.
- Socijalnim preduzećima u Srbiji (bez obzira na oblik u kome ona trenutno postoje, odnosno pravni status u kome se nalaze) potrebna je **sveobuhvatna podrška**, što podrazumeva mnogo više od pravnog okvira.
- I za definisanje pojma socijalnog preduzeća i za planiranje mera koje bi socijalnim preduzećima pružile adekvatnu i sveobuhvatnu podršku, **potrebno je da donosioci odluka razumeju koncepte socijalne ekonomije i socijalnog preduzetništva**, odnosno da razumeju kako socijalna preduzeća funkcionišu u Srbiji i kakve su njihove potrebe. U tome im mogu pomoći organizacije civilnog društva koje se već duže vreme bave ovim pitanjima.
- Ne mora se usvajati posebna strategija o podršci socijalnim preduzećima ako se proceni da to nije neophodno, ali bi trebalo na nivou Vlade barem popisati sve aktivnosti koje se u vezi sa socijalnim preduzećima sprovode (izrada novih propisa, izmena postojećih ili uspostavljanje mehanizama za podršku socijalnim preduzećima) kako bi te aktivnosti bile usklađene i kako bi se izbegla preklapanja i protivrečnosti. U tom pogledu bi verovatno bilo korisno **definisati akcioni plan**.
- Takođe, imajući u vidu sveobuhvatnost potrebne podrške, priprema propisa o socijalnim preduzećima i socijalnom preduzetništvu ne može biti zadatak jednog resornog ministarstva. Pripremu koncepta ovakvog propisa (pošto u skladu sa Zakonom o državnoj upravi nacрте zakona Vladi upućuju organi državne uprave) trebalo bi poveriti službi ili telu Vlade koje se nalazi van strukture resornih ministarstava, kako bi mogli da budu obuhvaćeni svi važni segmenti, odnosno **koordinirano učešće svih ministarstava** koja treba da budu uključena.

- Kao što je prikazano, podsticajne mere javne politike za socijalna preduzeća mogu da proizvedu opipljive rezultate, odnosno uštede za državu, pa bi svaki nacrt i predlog propisa ili strateškog dokumenta i u Srbiji trebalo da bude praćen **analizom troškova i koristi (cost-benefit)**.
- Postojeće analize funkcionisanja socijalnih preduzeća, uz dodatne analize koje budu sprovedene, trebalo bi **uporediti sa državnim prioritetima u različitim oblastima**. Drugim rečima, država treba da proceni kakvo može da bude mesto socijalnih preduzeća u odnosu na njene prioritete, odnosno kako socijalna preduzeća mogu da doprinesu njihovoj realizaciji. U tom pogledu, podrška socijalnom preduzetništvu i socijalnim preduzećima trebalo bi da se pojavi u više sektorskih strateških dokumenata.
- Kada je u pitanju **pravni okvir za socijalna preduzeća**, prethodno pitanje na koje je potrebno odgovoriti jeste da li je Srbiji potreban poseban propis o socijalnim preduzećima ili je potrebno ili dovoljno unaprediti postojeće propise koje uređuju različite organizacione oblike (udruženja, zadužbine i fondacije, zadruge, ustanove itd.). Odgovor na ovo pitanje može se pronaći u analizama zastupljenosti određenih oblika socijalnih preduzeća i njihovim potrebama u pogledu pravnih okvira. U izradi novih propisa ili izmenama postojećih trebalo bi početi od analize prepreka na koje te organizacije nailaze u svom poslovanju.
- U bilo kom slučaju, trebalo bi sprovesti detaljnu analizu važećih propisa koji se na određeni način odnose na socijalna preduzeća, kako bi se otklonile njihove međusobne protivrečnosti i kako bi se uskladila terminologija koja se u tim propisima koriste.
- Treba uskladiti aktivnosti na izradi propisa iz različitih oblasti. Na primer, treba odgovoriti na pitanje kakav je odnos između predloženog zakona o socijalnim preduzećima i nacrta zakona o zadrugama. Protivrečnosti koje između njih postoje neminovno će doneti probleme u primeni.
- Usvajanje propisa o statusu socijalnih preduzeća (ili određenih njihovih oblika) moralo bi da bude planirano zajedno sa usvajanjem propisa o njihovom poreskom tretmanu, odnosno mehanizama za podršku njihovom finansiranju, poslovanju i mogućnostima za pristup tržištima.
- Država bi trebalo da promoviše **uključivanje koncepta socijalnog preduzetništva u lokalne, pokrajinske i regionalne razvojne strategije**.
- Prilikom usvajanja ovih propisa i drugih mera javne politike mora biti predmet širokih konsultacija koje uključuju i predstavnike socijalnih preduzeća i njihovih udruženja i predstavnike stručnih organizacija.

## **6 Izvori**

- 1) C. Borzaga, J. Defourny, eds., 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, London and New York, Routledge
- 2) S. Cvejić (ed.), 2013, *Cooperatives and Social Enterprises in Europe and in Transitional Contexts*, Sociological Association of Serbia and Montenegro & Institute for Sociological Research, University of Belgrade, [http://www.f.bg.ac.rs/files/instituti/ISI/isi\\_2013\\_Cooperatives\\_and\\_Social\\_Enterprises\\_in\\_Europe\\_and\\_in\\_Transitional\\_Contexts\\_v2.pdf](http://www.f.bg.ac.rs/files/instituti/ISI/isi_2013_Cooperatives_and_Social_Enterprises_in_Europe_and_in_Transitional_Contexts_v2.pdf) (23.3.15.)
- 3) S. Cvejić, M. Babović, O. Vuković, 2008, *Mapiranje socijalnih preduzeća u Srbiji*, UNDP Srbija
- 4) J. Defourny, M. Nyssens, 2012, *The EMES approach of social enterprise in a comparative perspective*, Working Paper (WP) No. 12/03, [http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/147181/1/EMES%20WP%2012\\_03%20JD%20MN.pdf](http://orbi.ulg.ac.be/bitstream/2268/147181/1/EMES%20WP%2012_03%20JD%20MN.pdf) (25.3.15.)
- 5) European Commission, 2014, *A map of social enterprises and their ecosystems in Europe*, Executive Summary
- 6) European Commission, 2014, *A map of social enterprises and their ecosystems in Europe: Extract from the Synthesis Report on “Marks, labels and certification systems”*, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/150121-extract-from-a-map-of-social-enterprises-and-their-ecosystems-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/150121-extract-from-a-map-of-social-enterprises-and-their-ecosystems-report_en.pdf) (15.4.15.)
- 7) European Commission/OECD, 2013, *Policy Brief, Policy Brief on Social Entrepreneurship: Entrepreneurial Activities in Europe*
- 8) European Economic and Social Committee (EESC), 2012, *The social economy in the European Union*, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-784-en-c.pdf> (31.3.15.)
- 9) Evropski pokret u Srbiji, SeCons, 2014, *Strategic Study on Social Economy Development in the Context of the South East Europe 2020 Strategy*
- 10) Evropski pokret u Srbiji, 2008, *Socijalna preduzeća i uloga alternativne ekonomije u procesima evropskih integracija*, <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/o8-soc-preduzeca.pdf> (18.3.15.)
- 11) Fici, *The new Italian Law on social enterprise, “Emerging models of social entrepreneurship: possible paths for social enterprise development in central east and south east europe”*, Zagreb, 28-29 September 2006, <http://www.oecd.org/cfe/leed/37508649.pdf> (20.4.15.)
- 12) C. Giagnocavo, S. Gerez, 2011, *An Introduction to Spain’s Social Economy Law*, United Nations Expert Group Meeting, “Cooperatives in Social Development”, Ulaanbaatar, Mongolia, 3-6 May 2011, <http://www.un.org/esa/socdev/social/meetings/egm11/documents/Giagnocavo-Spain%20Social%20Economy.pdf> (12.4.15.)

- 13) V. Gonzales, Italian Social Cooperatives and the Development of Civic Capacity:
- 14) A Case of Cooperative Renewal?, *Afinities Journal*, Vol 4, No 1 (2010), <http://affinitiesjournal.org/index.php/affinities/article/view/53/110> (7.4.15.)
- 15) OECD/LEED, 2012, Boosting social entrepreneurship and social enterprise creation in the Republic of Serbia
- 16) R. Peels, 2013, Legal Frameworks on Social and Solidarity Economy: What is the Role of Civil Society Organizations in Policy Making?, [http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/\(httpNews\)/4F3BooA8643CF-846C1257B7A00477D13?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/(httpNews)/4F3BooA8643CF-846C1257B7A00477D13?OpenDocument) (25.4.15.)
- 17) I-propeller, 2013, Mapping social enterprises in Belgium ([http://www.oksigenlab.eu/sites/default/files/selusi\\_belgium\\_full\\_report.pdf](http://www.oksigenlab.eu/sites/default/files/selusi_belgium_full_report.pdf))
- 18) D. Rakin, 2014, Socijalna preduzeća u Evropi i Srbiji, Evropski pokret u Srbiji – Istraživački forum
- 19) <http://www.emins.org/uploads/useruploads/forum-it/o6FS--Socijalna-preduzeca.pdf> (31.3.15.)
- 20) SENS, Rečnik socijalnog preduzetništva, <http://www.sens.rs/socijalno-preduzetnistvo/recnik> (31.3.15.)
- 21) Social Enterprise London, 2002, Social co-operatives in Italy: Lessons for the UK, <http://socialeconomyaz.org/wp-content/uploads/2011/06/SocialCooperativesInItaly.pdf> (1.4.15.)
- 22) Vukmirović D., 2014, Ekonomski uticaj socijalnih preduzeća u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd, [http://www.secons.net/admin/app/webroot/files/publications/Socijalnapreduzeca\\_srpski.pdf](http://www.secons.net/admin/app/webroot/files/publications/Socijalnapreduzeca_srpski.pdf) (9.4.15.)