



Zakonski i institucionalni okviri u zemljama jugoistočne Evrope su nedovoljno razvijeni, neadekvatni i ne podstiču razvoj socijalne ekonomije i socijalnog preduzetništva. Iskustva „dobre prakse“ iz Hrvatske i Srbije ukazuju na elemente u nepodsticajnom okruženju koji omogućavaju uspešnost socijalne preduzetničke prakse.

(Ne)podsticajni pravni i institucionalni okvir i uspešne lokalne priče socijalnog preduzetništva: iskustva iz Srbije i Hrvatske

Pišu: Davorka Vidović i Dina Rakin

Nalazi Strateške studije o razvoju socijalne ekonomije u kontekstu strategije Jugoistočna Evropa 2020¹ upućuju na to da sektor socijalne ekonomije u regionu kaska u odnosu na vodeća društva u kojima je ovaj sektor izuzetno razvijen. Ključna prepreka za razvoj sektora je identifikovana u nepodsticajnom pravnom i institucionalnom okviru. Ipak, u odnosu na ostale zemlje regiona, Srbija i Hrvatska su lideri u razvoju institucionalnog okruženja za socijalnu ekonomiju u regionu – primera radi, Srbija je razvila metodologiju statističkih praćenja socijalnih preduzeća, a u Hrvatskoj je u aprilu 2015. godine donesena Strategija razvoja socijalnog preduzetništva, što su značajni pomaci.

Obe zemlje karakteriše sličan društveno-politički kontekst. Hrvatska je odskora članica Evropske unije, dok Srbija i dalje vodi pregovore o članstvu. Obe zemlje se još uvek bore sa socio-kulturnim i političkim nasleđima iz socijalističke i novije tranzicijske

istorije, koja značajno uslovljava sporost u stvaranju stabilnog zakonskog i institucionalnog okruženja, kao i tromu i neadekvatnu implementaciju strategija i politika. Još uvek prisutan politički klijentelizam, uz ambivalentan stav prema preduzetništvu, kao i civilnom društvu, usporava razvoj preduzetničke i socijalno-preduzetničke klime.

Uprkos nepodsticajnom okruženju, moguće je uočiti socijalno-preduzetničke inicijative koje su uspešne i koje uspevaju trajati, rasti i širiti svoje aktivnosti uz prepoznatljiv društveni uticaj u svojim lokalnim sredinama. Fokusirajući se na lokalni kontekst, posebno odnos i saradnju sa lokalnom samoupravom u sredinama u kojima deluju, namera rada je da prepozna i razume koji drugi elementi (pored zakonskog i institucionalnog sistema) utiču na održivost i/ili uspešnost socijalnih preduzeća. Poređenje dve studije slučaja iz Srbije i Hrvatske pokazala je kako organizacije i socijalna



preduzeća, usled nedostatka zakonske ili institucionalne potpore, imaju tendenciju razvijanja kompenzujućih praksi kojima nastoje ublažiti nedostatke okoline u kojoj deluju.

Induktivni pristup i kvalitativna metodologija omogućuju uočavanje obrazaca i kulturnih normi, kao i načina kako bi se te prakse mogle formalizovati u institucionalne mehanizme te time doprineti „od dole“ (*bottom up*) razvoju podsticajnog institucionalnog okvira za socijalno preduzetništvo. Preporuke su usmerene na: uspostavu i unapređenje mehanizama i prakse saradnje socijalnih preduzeća u lokalnoj zajednici, kako bi služili za usmeravanje i razvoj lokalnih i nacionalnih institucija i politika.

Šta zakonski i institucionalni okvir omogućuje socijalnim preduzećima?

Nalazi istraživačkih studija² ukazuju kako razvoj socijalne ekonomije i socijalnog preduzetništva u regionu jugoistočne Evrope zaostaje za razvijenim društvima Evropske unije. Studija o socijalnoj ekonomiji, objavljena uz podršku Regionalnog saveta za saradnju,³ ukazuje na to da nijedna od sedam ekonomija (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, BJR Makedonija, Kosovo, Crna Gora i Srbija) nije usvojila zakone kojima bi se efikasnije regulisao sektor socijalnog preduzetništva. Dodatno, socijalno preduzetništvo ima slabu ili nikakvu institucionalnu ili finansijsku podršku. Ukoliko postoji, ona je skromna i *ad hoc*, i ne može se identifikovati kao sistemski i delotvorna za ozbiljniji razvoj ovog sektora u povoju. Iako su Srbija i Hrvatska prepoznati kao lideri u razvoju socijalne ekonomije u regionu, u odnosu na ostale zemlje, nijedna od dve države nije mnogo naprednija od trendova u celom regionu.

Pravni i institucionalni okvir u Srbiji⁴ i Hrvatskoj na slične načine je nestimulativan. U obe države socijalno preduzetništvo je moguće kroz nekoliko pravnih formi: udruženje građana, zadruga, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i radno osposobljavanje osoba sa invaliditetom ili zaštitne radionice,

fondacije i zadužbine te komercijalna preduzeća ili privredna društva (najčešće u formi društva sa ograničenom odgovornošću), koja se uglavnom osnivaju kao dodatni entitet ili „*spin off*“ roditeljske organizacije. Ni u jednoj od ove dve zemlje ne postoji zakon koji bi regulisao status i delovanje socijalnog preduzeća, te je upotreba tog naziva arbitrarna od strane nosilaca aktivnosti.

Do nedavno, ni u jednoj zemlji nije postojalo jedinstveno vladino telo ili institucija zadužena za koordiniranje poslova vezanih za socijalno preduzetništvo kao posebni sektor. U aprilu 2015. godine u Hrvatskoj je usvojena „Strategija razvoja društvenog preduzetništva 2015–2020“, nakon čega je pri Ministarstvu rada i mirovinskog sustava osnovan *Odjel za pripremu i implementaciju projekata iz područja društvenog poduzetništva*, koji bi trebalo da koordinira sprovođenje Strategije i vodi evidenciju socijalnih preduzeća. U Srbiji još uvek postoji nekoliko organa koji su zaduženi za različita područja, pravne oblike ili aspekte socijalnih preduzeća, što doprinosi fragmentiranom, neusklađenom i najčešće nedelotvornom pristupu razvoja sektora.

Donošenje Strategije označilo je značajan iskorak u odnosu na stanje javnih politika u regionu u oblasti socijalne ekonomije i socijalnog preduzetništva posebno. U određenju socijalnog preduzetništva i specifikiranju podsticajnih mera, Strategija se u velikoj meri naslanja na EU strateške dokumente i politike, posebno na „*Social Business Initiative*“.⁵ Četiri prioriteta područja mera uključuju: razvoj zakonskog i institucionalnog okvira, uspostavljanje adekvatnog finansijskog okvira, promociju socijalnog preduzetništva kroz formalno i neformalno obrazovanje i povećanje vidljivosti socijalnog preduzetništva. No, slaba produktivnost institucija, uz znatne političke nestabilnosti, uticale su na zaostajanje u sprovođenju predviđenih mera.

Zakoni koji regulišu oblast socijalne zaštite u obe zemlje promovišu decentralizovan model pružanja socijalnih usluga i u velikoj meri uključuju i prepoznaju nedržavne aktere kao pružaoce usluga. Ovo značajno

pogoduje razvoju socijalne ekonomije, posebno socijalnog preduzetništva. U Hrvatskoj, ovu priliku pretežno koriste udruženja građana, ali i privatne profitne institucije socijalne zaštite, ustanove socijalne zaštite, koje se zbog svojih specifičnosti ređe prepoznaju kao socijalna preduzeća.⁶ U Srbiji, promocija i implementacija zakona je praćena licenciranjem pružalaca usluga (i profesionalaca i pravnih lica), koji je procenjen kao prestrog u pogledu tehničkih zahteva i standarda. Nadalje, proces decentralizacije i dalje nije zaživeo u potpunosti, jer većinu usluga i dalje pružaju državne institucije, uprkos tome što privatni pružaoci postoje i imaju mogućnost da se prijave na javne nabavke koje se odnose na pružanje socijalnih usluga.

Na lokalnom nivou, kao i na nacionalnom, nisu uspostavljeni jasni i delotvorni institucionalni okviri za socijalno preduzetništvo. Lokalne samouprave, na temelju svojih statuta, imaju mogućnost saradnje sa organizacijama civilnog društva u oblastima od javnog interesa, pa tako i u području socijalnog preduzetništva. Prepoznato je da su pojedine lokalne samouprave usvojile memorandum o saradnji sa lokalnim organizacijama civilnog društva, čime je omogućeno njihovo veće učestvovanje u izradi lokalnih strateških dokumenata,⁷ no nedostaje više sveobuhvatnih podataka o broju i sadržaju takvih lokalnih saradnji. Takođe, nedostaju systemske politike koje bi uključivale, podsticale ili čak obavezivale lokalne vlasti na saradnju sa organizacijama civilnog društva ili socijalnim preduzećima na projektima opšteg dobra.

Značajna prepreka ka razvoju institucionalne podrške kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou uslovljena je nestabilnošću samog zakonskog i institucionalnog okvira, koji i sam zavisi od političkih odnosa. Mnoge organizacije i socijalna preduzeća su se susrela sa otkazivanjem potpisanih ugovora za pružanje određene usluge nakon promene političke strukture na čelu vlade ili lokalnih samouprava. U izuzetno politizovanim društvima, kao što su sva u regionu

jugoistočne Evrope, klijentelizam i odsustvo volje političkih aktera da podrže društvene grupe i inicijative čine još jednu prepreku stabilnom i podsticajnom zakonskom i institucionalnom okviru. Česte promene zakona, hiperprodukcija strategija koju ne prati potpuna implementacija, te arbitrarno i *ad hoc* donošenje odluka od javnog interesa i saradnja zasnovana na ličnim kontaktima i dalje čini okvir u kojem se socijalna preduzeća pokušavaju razviti.

Kako su moguća uspešna socijalna preduzeća? lokalne saradnje i kompenzujuće prakse

Naša kuća iz Srbije⁸ i ACT Grupa iz Hrvatske⁹ su dva primera socijalnih preduzeća, odabrana kao primeri dobre prakse. Za operacionalizaciju koncepta dobre prakse, koristili smo se trima kriterijumima: dužina postojanja – bilo je važno da socijalno preduzeće postoji duže od tri godine; rast opsega delovanja – trebalo je pokazivati neke indikatore rasta – bilo u broju zaposlenih, broju ekonomskih aktivnosti ili preduzeća, ili u porastu prihoda; te društveni uticaj – da je organizacija prepoznata u unapređenju kvaliteta života ranjivih grupa, zaštiti životne sredine, i sl.

Nalazi istraživanja su pokazala da oba socijalna preduzeća imaju značajne sličnosti. Oba preduzeća su usmerena na integraciju ranjivih grupa na tržište rada i u društvo, kroz izbor rešenja koja su ujedno i u skladu sa zaštitom životne sredine. Kroz skoro deceniju postojanja pokazali su i sposobnost da se transformišu – od neformalne grupe do registrovanih entiteta, od klasičnog zagovaračkog udruženja do niza razvijenih ekonomskih aktivnosti. Time su oba preduzeća pokazala sposobnost adaptiranja i preuzimanja rizika, što su suštinske karakteristike preduzetničkog ponašanja.

Pokazalo se da se princip vlasništva javlja kao bitan integrativni faktor u oba slučaja. U slučaju Naše kuće, insistiranje na tome da roditelji budu vlasnici i investitori prostora

organizacije osiguralo je njihovu dugoročnu posvećenost i održivost organizacije. U ACT grupi, na složeniji način, članovi – pojedinci i organizacije, integrisani su u vlasništvo i strukture donošenja odluka, kao i sufinansiranje kroz sistem internih fondova.

Vrlo značajna karakteristika oba preduzeća je liderstvo, koje je u oba slučaja prepoznatljivo u ulozi harizmatičnih pojedinaca. Osim u balansiranju socijalnih i ekonomskih ciljeva, njihova uloga se prepoznaje kao ključna u održanju socijalno-preduzetničke vizije, kao i u stvaranju i održavanju kontakata i reputacije socijalnog preduzeća u lokalnoj zajednici.

Kada je reč o saradnji sa lokalnim samoupravama, postoji sličnost u obe studije. Saradnja je obično *ad hoc*, sporadična i/ili neformalna, te često zasnovana na (dobrim) interpersonalnim odnosima i kontaktima. Retko je praćena formalizovanom procedurom ili vezana uz strateški ili neki drugi dokument. Iskustva oba preduzeća ukazuje na to da se ništa ne menja ni sa političkim promenama u lokalnim samoupravama.

Ipak, moguće je identifikovati i značajne razlike između ova dva preduzeća, posebno sa aspekta saradnje sa lokalnim institucijama. Kad je reč o Našoj kući, saradnja sa lokalnom samoupravom (opštinom Zvezdara) postoji od osnivanja organizacije i vrlo je podupiruća. Najvažniji oblici potpora su finansijska i infrastrukturna podrška (obebeživanje prostora) te podrška lokalne samouprave kao garanta u saradnji sa trećim stranama (privatne firme, kupci).

U slučaju ACT grupe situacija je drugačija. Saradnja sa lokalnom samoupravom je vrlo skromna, i najčešće na inicijativu socijalnog preduzeća. Finansijska podrška je zanemarljiva, a podrška deklarativna i često instrumentalizovana za političke svrhe. Pokazalo se da je upravo takvo nepodsticajno institucionalno okruženje u kome deluje, stimulisalo „okrupnjavanje“ i razvoj konzorcijuma ACT grupe. Kroz stvaranje platforme za deljenje resursa – finansijskih, ljudskih, administrativnih, te nekoliko zajedničkih internih fondova – ACT grupa pokazuje tendenciju

stvaranja vlastitih institucija, pravila i mehanizama. Na taj način kompenzuju nedostatke nestabilnog okruženja na koji ne mogu računati i razvijaju inovativne modele održivosti.

Zaključci i preporuke

Dubinska kvalitativna analiza delovanja socijalnih preduzeća i uvid u saradnju sa lokalnim samoupravama ukazuju na tendenciju prevazilaženja nedovoljne i/ili neefikasne podrške iz institucionalnog i pravnog okruženja kroz kreiranje kompenzujućih praksi i mehanizama. U tom pogledu, akteri u sektoru mogu da se usmere na:

1. Podršku izgradnji multideoničkih i suvlasničkih mehanizama u lokalnim zajednicama
 - Preporučuje se da lokalni mehanizmi potpore imaju oblik inkluzivnih modela saradnje i partnerstva, koji će uključivati razne učesnike iz lokalne zajednice, okupljene oko delatnosti socijalnog preduzeća (bilo kao zaposleni, vlasnici, korisnici, roditelji, kupci, dobavljači, lokalne vlasti) kako bi se podstakao osećaj vlasništva nad programima.
 - Uključivanje različitih aktera iz zajednice u aktivnosti društvenog preduzeća stvara osećaj vlasništva nad programima od kojih cela zajednica ima koristi. Time sudelovanje i/ili podupiranje aktivnosti socijalnog preduzeća može postati „lokalni običaj“ koji se ne propituje. Ovakav način kompenzovanja institucionalne potpore upućuje na važnost kulturnih normi i običajnosti u kreiranju saradnje i podupiruće atmosfere u lokalnim zajednicama.
2. Institucionalizaciju neformalnih praksi
 - U nedostatku formalnih, institucionalnih procedura, postoji tendencija stvaranja delotvornih neformalnih

- praksi. „Neformalnost“, na koju pristaju svi akteri, oblik je kompenzujućih praksi, gde oslanjanje na personalne i neformalne odnose omogućuje provođenje programa koji donose dobrobit zajednici.
- Prepoznavanje postojanja neformalnih praksi daje mogućnosti njihovog formaliziranja „od dole“ (*bottom up*) pristupom, kroz kreiranje institucionalnih mehanizama koji isprobano funkcionišu u praksi. Dalja istraživanja većeg broja socijalnih preduzeća i njihove lokalne uklopljenosti, posebno saradnje sa lokalnim samoupravama, omogućilo bi prepoznavanje učestalosti i raznolikosti sličnih neformalnih praksi i „običaja“, kao i uvide u načine kako se mogu uspešno institucionalizovati i pretvoriti u standardne formalne oblike lokalnih saradnji.
3. Izgradnju vlastitih unutrašnjih mehanizama potpore
- Još jedan oblik kompenzujućih praksi upućuje na situacije u kojima je izraženo odsustvo podrške lokalnih vlasti, gde se javlja tendencija udruživanja, „okrupnjavanja“, te stvaranja vlastitih institucija i mehanizama. Na taj se način, kroz deljenje resursa i zajedničke fondove obezbeđuje kontinuitet delovanja u nestabilnom i nepodsticajnom okruženju.
 - Model koji je razvila ACT grupa može služiti za repliciranje drugim socijalnim preduzećima i lokalnim sredinama, jer može smanjiti i racionalizirati resurse i troškove te povećati efikasnost za organizacije koje balansiraju ka socijalnim i ekonomskim ciljevima. U tom smislu „*know how*“ bi trebalo da se promovira više kao važan.
 - Razvoj lokalnih fondova solidarnosti može biti inovativan model stvaranja inkluzivnih finansijskih mehanizama za sve koji imaju otežan pristup komercijalnim finansijskim institucijama, te bi doprineli jačanju socijalnog kapitala u lokalnim zajednicama.
 - Oba primera, a posebno drugi, ukazuju na to koji su to mehanizmi i alati potrebni socijalnim preduzećima za uspešno i održivo funkcionisanje. Suprotno očekivanjima, to najčešće nisu novčana sredstva, a kada jesu, potrebna su im lako dostupna sredstva, neopterećena visokim komercijalnim kamatama, kojima mogu premostiti zastoje u likvidnosti. No, puno češće, socijalna preduzeća imaju potrebu za jamstvima i partnerstvima, u čemu je ključna uloga lokalne samouprave.
 - Prostori u kojima socijalna preduzeća razvijaju svoje delatnosti često predstavljaju dodatno finansijsko opterećenje. Stoga je važno podsticati razvoj modela ustupanja lokalnih prostora u javnom vlasništvu na korišćenje socijalnim preduzećima. Na taj način se osigurava produktivno upravljanje nekretninama u službi razvoja i socijalnog uključivanja, ali i stvaranje podsticajnih partnerstava među akterima.

ISTRAŽIVAČKI FORUM

predstavlja programsko telo Evropskog pokreta u Srbiji i funkcionalni mehanizam za uključivanje relevantnih nezavisnih stručnjaka, članova i bliskih saradnika EPUŠ-a u istraživačko-analitički rad, odnosno proces zagovaranja alternativnih predloga javne politike u svim oblastima relevantnim za proces evropske integracije Srbije.

Cilj IF-a jeste da sveobuhvatnim, multidisciplinarnim i pravovremenim praktično-politički usmerenim istraživanjima, podrži zagovaračke napore EPUŠa i doprinose poboljšanju kvaliteta javnih politika.

Kralja Milana 31/II
11000 Beograd
Republika Srbija
tel: + 381 11 3640 174
fax: + 381 11 3640 202

www.emins.org

BIBLIOGRAFSKE NAPOMENE

- 1 „Strateška studija o razvoju socijalne ekonomije u kontekstu strategije Jugoistočna Evropa 2020“ (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2014). Dostupno na: http://www.emins.org/uploads/useruploads/knjige/RCC_Study-on-SE-in-SEE-Region_-2015-web.pdf. Pristupljeno 4. 4. 2016. godine.
- 2 „Social Economy in the European Union“ (Brussel: European Economic and Social Committee, 2012); „Strateška studija o razvoju socijalne ekonomije u kontekstu strategije Jugoistočna Evropa 2020“ (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2014).
- 3 „Strateška studija o razvoju socijalne ekonomije u kontekstu strategije Jugoistočna Evropa 2020“ (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2014).
- 4 Detaljniji prikaz stanja pravnog i institucionalnog okvira u Srbiji u: Dina Rakin, „Od podsticajnih politika ka snažnijem sektoru socijalnog preduzetništva“ (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2016).
- 5 European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Commission and Social Committee and the Committee of the Regions*, „Social Business Initiative Creating a favorable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation“, COM/2011/682, 2011.
- 6 Davorka Vidović, „Socijalno poduzetništvo u Hrvatskoj“ doktorski rad (Zagreb: Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2012). Dostupno na: <http://dar.nsk.hr/?pub=1&p=8791&s=publ>
Davorka Vidović, „Social entrepreneurship in Croatia: a framework for development“, *Euricse Working Paper Series 61(13)*, (Trento: EURICSE, 2013), str. 1–17. Dostupno na: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2367388
- 7 Temelje se na: „Kodeks pozitivne prakse savjetovanja sa zainteresovanom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata“ (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, 2009); Dostupno na: https://udruge.gov.hr/UserDocImages/UserFiles/File/Smjernice_PDF.pdf. Pristupljeno 1. 8. 2016.
„Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa“ (Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Republike Srbije, 2014). Dostupno na: http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/SR-smernice.pdf. Pristupljeno 1. 8. 2016.
- 8 Naša kuća je udruženje građana koje su 2007. godine inicirali roditelji dece s poteškoćama u razvoju, kako bi osigurali njihovu društvenu i radnu integraciju, omogućujući im aktivan razvoj i sudelovanje u raznim aspektima svakodnevnog života i zajednice. Tokom 2010. su pokrenuli prvu privrednu delatnost – proizvodnja papirne i kartonske galanterije kao vid socijalnog preduzetništva. Trenutno, osim ove aktivnosti imaju i dostavu hrane „Kuhinja na točkovima“ koja je takođe koncipirana kao socijalno preduzeće u okviru koga se obezbeđuju obroci za socijalno ugrožene kategorije stanovništva.
- 9 ACT Grupa je nastala iz inicijativa udruženja Autonomni centar ACT iz Čakovca, koji je 2006–2007, počeo sa socijalno-preduzetničkim projektima i preduzećima. Danas ACT Grupa okuplja osam socijalnih preduzeća koja ukupno zapošljavaju 45 radnika, većinom onih s težim položajem na tržištu rada, i imaju godišnji prihod od oko 950.000 evra. Oko 55% prihoda generisano je kroz ekonomske aktivnosti u raznim delatnostima – grafički dizajn i štampa, računovodstvene usluge za neprofitne organizacije, redizajn tekstilnog otpada, ekološka poljoprivreda, itd.

dr DAVORKA VIDOVIĆ je docentkinja na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Zagrebu i članica Međunarodnog savetodavnog odbora Istraživačkog foruma EpuŠ-a.

DINA RAKIN je istraživačica u Evropskom pokretu u Srbiji.

Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji je delimično je podržan od strane Fondacije Institut za otvoreno društvo u saradnji sa Think Tank Fund programom Fondacija za otvoreno društvo. Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji, Fondacije Institut za otvoreno društvo niti Fondacija za otvoreno društvo.