

NEOPHODNE MERE PODRŠKE RAZVOJU SEKTORA SOCIJALNE I SOLIDARNE EKONOMIJE

ANALIZA POLITIČKOG I SOCIO-EKONOMSKOG OKVIRA U CILJU KREIRANJA MERA
PODRŠKE ZA RAZVOJ SOCIJALNE I SOLIDARNE EKONOMIJE U KONTEKSTU KRIZE
IZAZVANE KOVID-19 PANDEMIJOM U REPUBLICI SRBIJI

BEOGRAD, FEBRUAR 2021.

SADRŽAJ

03	UVODNA RAZMATRANJA
05	SAŽETAK – KLJUČNI NALAZI I PREPORUKE
08	KRATAK PREGLED POLITIČKOG, EKONOMSKOG I DRUŠTVENOG KONTEKSTA U SRBIJI 2018–2020.
12	PREGLED STANJA EKONOMIJE U REPUBLICI SRBIJI
15	PREGLED STANJA SOCIJALNIH PRAVA I PRAKSI U REPUBLICI SRBIJI
18	SOCIJALNA I SOLIDARNA EKONOMIJA; SOCIJALNA PREDUZEĆA I NJIHOV DOMET I UTICAJ
22	ANALIZA POLITIČKOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA RAZVOJ SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA
27	ANALIZA PROGRAMA SOCIJALNIH I EKONOMSKIH REFORMI U REPUBLICI SRBIJI I AKTUELNE STRATEGIJE RAZVOJA MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA I PREDUZETNIKA, U KONTEKSTU KREIRANJA PODRŠKE RAZVOJU SOCIJALNOG PREDUZETNIŠTVA
28	ANALIZA PROGRAMA REFORMI POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA I SOCIJALNE POLITIKE – ESRP
29	ANALIZA PROGRAMA EKONOMSKIH REFORMI – ERP
31	ANALIZA STRATEGIJE ZA PODRŠKU RAZVOJA MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA I PREDUZETNIKA, I AKTUELNIH MERA ZA RAZVOJ OVOG SEKTORA
35	ANALIZA MERA PODRŠKE OD PROGLAŠENJA PANDEMIJE U CILJU UBLAŽAVANJA EKONOMSKIH POSLEDICA NASTALIH USLED PANDEMIJE KOVID-19
35	EVROPSKI ODGOVOR NA PANDEMIJU
36	ODGOVOR SRBIJE NA PANDEMIJU
38	JAVNE MERE PODRŠKE RANJIVIM GRUPAMA
39	ZAKLJUČCI
45	PREPORUKE I PREDLOG MERA ZA PODRŠKU SOCIJALNIM PREDUZEĆIMA
48	NECESSARY SUPPORT MEASURES FOR THE DEVELOPMENT OF THE SOLIDARITY ECONOMY SECTOR - SUMMARY



Uvodna razmatranja

Socijalna i solidarna ekonomija (SSE) predstavljaju etički, vrednosno zasnovan ekonomski razvoj koji daje prednost dobrobiti ljudi u odnosu na rast profita, odnosno posmatra profit u funkciji razvoja ljudi, a ne obrnuto. SSE su alternativa kapitalizmu i drugim autoritarnim ekonomskim sistemima zato što u središte stavlja ljude – delatne aktere u svim sferama društvenog života. U čisto ekonomskom smislu, principi SSE se praktikuju u proizvodnji, finansiranju, distribuciji, razmeni, potrošnji i upravljanju. SSE obuhvata i ciljano transformiše socijalni i ekonomski sistem koji uključuje javni, privatni i treći sektor, tako kombinuje najbolje prakse i stavlja ih u službu dobrobiti ljudi, zajednice i prirode.

Relevantnost drugačije, solidarne i socijalne ekonomije istaknuta je još više tokom KOVID-19 pandemije, koja je

pred ogledalo postavila političke i demokratske mehanizme i institucije, vrednosti na kojima se temelji upravljanje društvima, postulate ekonomije i isključivu fokusiranost na „ekonomski rast“ koji zanemaruje pravednost, jednakost, dobrobit ljudi i očuvanje životne sredine. Kriza je dala značajan zamajac otvaranju šireg dijaloga o razvoju (nasuprot rastu) na temeljima SSE, koje je važno za održiv i stabilan razvoj društva. Posledice krize su još uvek nesagledive, posebno u kontekstu postojećeg globalnog političkog i vrednosnog pomeranja u desni populizam i konzervativizam. Ovo pomeranje se očituje i u zemljama periferije, kao što je Srbija, u kojoj su jasno prepoznati smanjenje političkih sloboda, ljudskih prava i demokratije.

Sa novom Vladom formiranom na jesen 2020. (i najavljenim novim izborima na svim nivoima u proleće 2022), javlja se potreba za ponovnim otvaranjem dijaloga o razvoju SEE u Republici Srbiji, i posebno merama koje je potrebno usmeriti ka organizacijama SSE kao inicijativama koje pokazuju najveću otpornost na krizu. Značajan broj organizacija SSE u Srbiji deluje u okolnostima u kojima njihov doprinos nije prepoznat, kako pravno, ekonomski, tako i razvojno. Važno je da se doprinos ovih inicijativa posmatra sa aspekta razvojne paradigme koja ublažava loše posledice kapitalizma, i nudi pravednije osnove razvoja i odnosa moći.

Analiza Neophodne mere podrške razvoju sektora solidarne ekonomije urađena je u okviru projekta „Solidarna

ekonomija za pravednije društvo“ koje je Koalicija za razvoj solidarne ekonomije (KORSE) sproveda uz podršku Fondacije za otvoreno društvo. Analiza je urađena u periodu oktobar 2020 – februar 2021, fokusira se na period 2018–2020, s posebnim osvrtom na 2020, godinu početka pandemije KOVID-19.

Istraživački tim KORSE izradio je ovu studiju koristeći kvalitativnu analizu dokumenata, oslanjajući se na dva ključna izvora podataka: strategije, zakone i druge značajne dokumente koju uređuje regulatorni okvir i pravce razvoja republike Srbije; i analize i studije relevantnih domaćih i međunarodnih organizacija. Prikupljanje, klasifikovanje i kvalitativna analiza dokumentacije urađena je u periodu oktobar – decembar 2020. Takođe, istraživački tim je tokom januara 2021. sproveo on-line intervju (deset individualnih i dva fokus-grupna) sa relevantnim akterima u polju socijalne ekonomije: predstavnicima socijalnih preduzeća (7) nekim od predstavnika relevantnih ministarstava, kancelarija i javnih fondova (4), kao i predstavnicima domaćih i međunarodnih organizacija (8) koje su aktivne u sektoru i posvećene razvoju SEE.



Sažetak – ključni nalazi i preporuke

Socijalno preduzetništvo (SP) je važan segment procesa integracije Srbije u EU, jer predstavlja jedan od ključnih potencijala za razvoj ljudskog kapitala i transformaciju socijalne politike u Srbiji. Iako određeni strateški i programski dokumenti prepoznaju SP kao oblast koju treba razvijati, za razvoj SE nedostaju praktični instrumenti, strateško usmerenje i kapaciteti javne uprave, a najviše politička volja. Pozitivni makroekonomski trendovi u Srbiji nisu rešili generisanje nejednakosti i produbljivanje ekonomskog jaza, što zemlju udaljava od održivog ekonomskog rasta i ugrožava ostvarivanje radničkih i drugih prava – kriza izazvana pandemijom pogodila je različite grupe ljudi na tržištu rada, posebno one u neformalnoj privredi, kao i marginalizovane i osetljive grupe. Dalje, sektor SP se razvijao isključivo kroz donatorsku podršku, nema snažnih i posvećenih

institucija koje bi ga promovisale i razvijale, i nedostaju mera podrške. Takođe, SP posluju kao različite pravne forme (pa se na njih odnose različita poreska i fiskalna pravila), a to dodatno otežava njihov nepovoljan položaj na tržištu.

Evidentni su još uvek niski kapaciteti javne uprave da razume i razvija sektor SP. U periodu od 2012. do 2019. donosioci odluka su regulisanju socijalnog preduzetništva uglavnom pristupili iz sužene perspektive, **posmatrajući SP i zakon o socijalnom preduzetništvu gotovo isključivo kao instrument za povećanje zaposlenosti, i to posebno slabo zapošljivih grupa, zanemarujući ostale društvene funkcije SP**, tj. društveni uticaj koji SP mogu da ostvare i potencijale za rešavanje i drugih društvenih problema. Takođe, akteri iz različitih delova javne uprave SP posmatraju isključivo iz svog domena (one koji zapošljavaju marginalizovane, ili oni koji privređuju, itd.), a u državnoj administraciji nema puno profesionalaca koji razumeju kompleksnost, *hibridnost* SE, i razvojne potencijale koje sektor nosi. Posle sedam godina pokušaja da se reguliše nekih 500 SP, *Predlog Zakona o socijalnom preduzetništvu* koje je 2019. izradilo civilno društvo predstavlja kvalitetnu osnovu za dalji rad na prepoznavanju i učvršćivanju osnova za razvoj SSE: predlog zakona je nastao u širokom konsultativnom procesu; oslanja se na dobre prakse EU, regiona i Srbije; definiše SP, uvažavajući postojeće evropske standarde i lokalne prilike, prepoznaje širok opseg delovanja, društvenog uticaja i značaja SP.

Sektor SP u Srbiji je mali, ali heterogen – postoje različite forme (udruženja građana, d. o. o., fondacije, zadruge...); društveni uticaj ostvaruje se u mnogim oblastima (najčešća je ekonomsko osnaživanje i zapošljavanje – 65%); SP rade sa različitim ciljnim grupama (mladi – 58%, socijalno ugrožena lica – 55%, osobe sa invaliditetom – 33%...)¹ Razgovori sa predstavnicima SP su pokazali i heterogenost u stepenu uticaja KOVID-19 pandemije, pa tako SP koja se bave primarnom i sekundarnom poljoprivrednom proizvodnjom nisu ni osetila krizu, a pružaoci usluga (u ugostiteljstvu...) jesu. Takođe, SP različito gledaju i na potencijalne mere podrške, i imaju različite stavove u vezi sa usvajanjem i implementacijom zakona. Ono što je pak karakteristično za svako SP je **fleksibilnost (motivisana društvenom misijom)** da poslovanje prilagode potrebama zajednice, **izgrađenu zajednicu kupaca i korisnika** (često i dobavljača), **kao i glavni motiv – da zaposleni ne ostanu bez posla.**

U kontekstu evrointegracija Republike Srbije, glavni strateški pravci socio-ekonomskog razvoja definisani su dokumentima: *Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike* (ESRP) i *Program ekonomskih reformi* (ERP). Dok ovi dokumenti u određenim oblastima prepoznaju SP (ESRP u domenu pružanja usluga socijalne zaštite i zapošljavanja ranjivih grupa, a ERP pominje SP kao jedno od potencijalnih rešenja socijalne nejednakosti – glavnog izazova inkluzivnom ekonomskom rastu i sveukupnom društvenom napretku), propuštaju da ga prepoznaju u mnogim drugim. Te propuštene prilika su

¹ Prema poslednjem istraživanju o investiranju u socijalna preduzeća koje je obuhvatilo sedamdeset pet preduzeća od petsto kao okvirnog ukupnog broja socijalnih preduzeća u Srbiji. Investiranje u socijalna preduzeća, Smart Kolektiv 2017, dostupno na: <https://solidarnaekonomija.rs/wp-content/uploads/2018/09/1.-Investiranje-u-socijalna-preduzeca-u-Srbiji.pdf>, pristupljeno 5. 11. 2020.

najevidentnije u strukturnim reformama definisane ERP-om, koje se odnose na oblasti **tržišta rada i politike zapošljavanja i socijalne zaštite i socijalnog uključivanja**, kao i u **oblasti cirkularne ekonomije**.

Nijedna mera podrške privredi od početka pandemije (ni u 2020, ni najavljene za 2021) ne prepoznaje socijalna preduzeća. Takođe, ako se izmaknemo iz konteksta KOVID-19 krize – ni postojeći fondovi (za razvoj i inovacionu delatnost), *Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period 2015–2020*, konkursi Ministarstvo privrede i Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja – ne prepoznaju SP kroz konkretne mere podrške.

S obzirom na velike društvene potrebe i stepen razvoja SP, KORSE prepoznaje neophodne, konkretne korake važne za dalji razvoj SE:

- Od suštinske je važnost nastaviti sa procesom javnog zagovaranja za donošenje zakona o socijalnom preduzetništvu, i kao osnovu koristiti predlog koji je krajem 2019. dalo civilno društvo. Zakon neće rešiti sve, ali može činiti osnovu za razvoj konkretnih programa razvoja i mera podrške, i otvoriti prostor za uključivanje novih aktera u SE ekosistem.
- Kako bi se pojačala argumentacija za usvajanje predloga zakona, i kako bi se proširila mreža podrške za razvoj SE među ključnim akterima, neophodno

je razvijati prikladne metode za merenje društvenog uticaja koje ostvaruju socijalna preduzeća.

- Paralelno sa zagovaranjem za donošenje zakona, treba raditi na identifikaciji onih mera i praktičnih rešenja koja mogu da se usvajaju i implementiraju i pre usvajanja zakona. Intervjui sa akterima SE, kao i postojeća praksa nekih SP pokazala su da na lokalnom nivou postoje prostori za podršku SP. Na primer:

- » Podrška lokalnih samouprava u umrežavanju SP sa drugim akterima i stvaranju partnerstava (npr. finansiranje učešća SP na sajmovima od strane lokalnih samouprava).

- » Socijalne javne nabavke – mera kojom bi se afirmisalo učešće SP u javnim nabavkama na lokalnom nivou, kroz npr. uvođenje jasnih „socijalnih“ kriterijuma.

- » Smanjenje poreza/taksi i nadoknada koje plaćaju SP a ubiraju lokalne samouprave.

- » Ustupanje oglasnog prostora SP (bilborda, oglasnih tabli, panoa u javnom prevozu) koji je u vlasništvu lokalnih samouprava.

- » Ustupanje resursa na korišćenje (magacina, kancelarijskog prostora, opreme) koja je u vlasništvu lokalnih samouprava.

3

Kratak pregled političkog, ekonomskog i društvenog konteksta u Srbiji 2018–2020.

Republika Srbija je od dobijanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji 2013. i otpočinjanja procesa pregovaranja o članstvu 2014. otvorila 18 od 35 poglavlja, dok su dva poglavlja privremeno zatvorena. Dok se napredak Srbije ka članstvu u EU ocenjuje kao spor, a kao glavni razlog navodi se izostanak napretka u oblasti vladavine prava,² EU se kao i ceo svet suočava sa brojnim socio-ekonomskim izazovima, naročito usloženim pandemijom KOVID-19. Ovakve okolnosti podrazumevaju brze i efikasne promene i razvoj novih politika na nivou EU, što čini proces evrointegracija složenijim

² Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije, Evropska komisija, 2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf, pristupljeno 17. 11. 2020.

i zahteva od Srbije veći stepen proaktivnosti u usklađivanju sa razvojnim pravcima i politikama EU. Proces evrointegracija glavni je spoljnopolitički i unutarreformski proces Srbije, i sve sektorske politike sažete u 35 poglavlja zahtevaju koordinaciju sa politikama EU.

Za dalji razvoj Srbije u kontekstu pripreme za članstvo u EU i novonastalim okolnostima KOVID-19 pandemije, važno je osvrnuti se na kraj 2019, formiranje nove Evropske komisije i usvajanje novog strateškog okvira razvoja privrede EU – Evropski zeleni dogovor.

Nova Evropska komisija definisala je šest prioriteta oblasti politika³ za svoj petogodišnji mandat (2019–2024): *Evropski zeleni dogovor*; *Evropa pogodna za digitalno doba*; *Ekonomija u funkciji ljudi*; *Jača Evropa u svetu* i *Promocija evropskog načina života*. Reforme su usmerene na kreiranje moderne ekonomije koja efikasno koristi resurse, digitalizaciju koja će novim tehnologijama osnažiti razvoj ljudskog kapitala, privredu koja sadrži efikasan i atraktivan okvir za investicije sa ciljem obezbeđivanja kvalitetnih poslova posebno za mlade ljude i male biznise, jačanje uloge EU u multilateralizmu, i promocija zaštite vladavine prava i pravde kao ključnih vrednosti EU. U postavljenom okviru reformi prvi usvojeni plan predstavlja *Evropski zeleni dogovor*, koji sadrži sledeće glavne ciljeve: potpuna ekološka neutralnost do 2030, transformacija ekonomskog razvoja u pravcu razvoja nezavisnog od prirodnih resursa, i politika socijalne i ekonomske inkluzije „ne ostavljamo

nikoga iza“. Politika *Leave no one behind*⁴ zasnovana je na svesti i planiranju zelene i digitalne transformacije privrede, koja može ostaviti krupne posledice na zaposlenost i standard života, naročito ljudi zaposlenih u industrijama, koje će u najvećoj meri biti obuhvaćene tranzicijom. Snažna socijalna dimenzija Evropskog zelenog dogovora uslovljava da planovi za razvoj integrišu ekonomske i socijalne ciljeve, što je slučaj i sa Zelenom agendom za Zapadni Balkan, kao produženom rukom Evropskog zelenog dogovora za zemlje kandidate za članstvo u EU na Zapadnom Balkanu.

U EU je socijalna dimenzija u vidu smanjenja nejednakosti, smanjenja siromaštva i veće socijalne uključenosti postavljena horizontalno u odnosu na sve sektorske politike, te se detaljno analiziraju posledice na socijalna pitanja pri donošenju bilo koje politike, dok se u isto vreme predviđaju mere koje će pomoći unapređenje socijalnih prava i standarda života građana EU. Ovakav pristup razvoju politika proizilazi iz Agende Evropa 2020, čiji cilj podrazumeva smanjenje siromaštva i socijalnu inkluziju. Razumevanje i podrška razvoju socijalne i solidarne ekonomije u EU stavljena je i u kontekst implementacije Evropskog zelenog dogovora i integrisanja socijalne dimenzije kroz spomenutu *Leave no one behind* politiku. Socijalne posledice tranzicije privrede EU ka zelenoj i digitalnoj privredi moraju biti predviđene podrškom praksama koje pomažu smanjenje nejednakosti i socijalnu inkluziju, a socijalna preduzeća kao najpoznatiji akteri u sektoru socijalne i solidarne ekonomije upravo

3 Politički prioriteti Evropske komisije 2019–2024, Evropska komisija 2019, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024_en, pristupljeno 5. 11. 2020.

4 Evropski ekonomski i socijalni komitet, Evropska komisija, 2020, dostupno na: <https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/european-green-deal-must-be-social-too-says-eesc>, pristupljeno 17. 11. 2020.

deluju na taj način. Podrška akterima socijalne i solidarne ekonomije, a u prvom redu socijalnih preduzeća, podrazumeva se u kontekstu mera za postizanje različitih socijalnih i ekonomskih ciljeva.

Evropski zeleni dogovor usvojen je uoči izbijanja KOVID-19 pandemije. Bez odlaganja i zakašnjenja otpočeta je njegova implementacija i u izmenjenim socio-ekonomskim okolnostima. Ciljevi ovog dogovora i priroda njegove implementacija koja sadrži jaku socijalnu dimenziju potvrdila su njegovu suštinsku opredeljenost za transformaciju privrede EU ka održivoj i inkluzivnoj privredi, otpornijoj na krize poput KOVID-19 i u kontekstu ekonomskih, ali i socijalnih posledica.

Evropski zeleni dogovor je krizom KOVID-19 dobio dodatnu argumentaciju za implementaciju, a podržan je usvajanjem dodatnih planova kao što su Plan za oporavak privrede EU – najambiciozniji podsticajni paket ikad finansiran iz budžeta EU, a usmeren na saniranje ekonomskih i socijalnih posledica KOVID-19 krize.

Posvećenost Srbije politikama EU za razvoj privrede i socijalne politike prati se kroz kreiranje i analizu implementacije ESRP – Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike i ERP – Program ekonomske reforme. Zelena agenda za Zapadni Balkan usvojena je u novembru 2020, te će naredni ciklus kreiranja ESRP-a i ERP-a morati da sadrži razvojne ciljeve iz ove Agende. Takođe, kako bi Srbija mogla steći uslove za korišćenje

sredstava predviđena Planom za oporavak EU, moraće da usvoji Nacionalni plan za oporavak do 2026. U okolnostima prepoznavanja i kreiranja najboljih praktičnih politika koje mogu doprineti saniranju ekonomskih i socijalnih posledica KOVID-19 pandemije, a ujedno i doprineti postizanju održivog i inkluzivnog razvoja, solidarna i socijalna ekonomija (u praktičnom obliku socijalno preduzetništvo) igraju važnu ulogu. Za kreiranje aktivnih i praktičnih politika usmerenih na postizanje održivog i inkluzivnog privrednog rasta, kao i prevazilaženja posledica socio-ekonomske krize izazvane KOVID-19 pandemijom, važno je razumevanje ekonomsko-socijalnog sistema u Srbiji. U isto vreme, solidarna i socijalna ekonomija kao hibridni koncept koji jednako generiše pozitivni uticaj na privredni rast i rešavanje pitanja socijalne uključenosti i smanjenje nejednakosti, može biti razmatran kao potencijalno rešenje za izazove koji će biti navedeni u nastavku. U tabeli ispod dat je pregled osnovnih ekonomskih, demografskih i socijalnih parametara:

Tabela 1: prikaz osnovnih makroekonomskih, demografskih i socijalnih parametara⁵

REPUBLIKA SRBIJA	2018	2019	2020
MAKROEKONOMSKI PARAMETRI			
Stopa rasta (merena BDP-om)	4,4	4,2	3 (I kvartal)
Stopa zaposlenosti:	47,4% (IV kvartal)	49,7% (IV kvartal)	48,2% (II kvartal)
Javni dug:	53,8% (IV kvartal)	52,4% (IV kvartal)	57,3% (I kvartal)
Tekući račun platnog bilansa:	- 82,8 mil. evra (I kvartal)	- 104,2 mil. evra (I kvartal)	- 102,5 mil. evra
Neto iznos stranih direktnih investicija (SDI):	249,7 (I kvartal)	188,4 mil. evra (I kvartal)	238,5 mil. evra (I kvartal)
DEMOGRAFSKI-SOCIJALNI PARAMETRI	2018	2019	2020
Stanovništvo:	6,982 miliona	6,945 miliona	-
Prosečna starost stanovništva:	43,16		
Stopa nezaposlenosti:	12,9% (IV kvartal)	9,7% (IV kvartal)	7,3% (II kvartal)
Stopa neaktivnosti:	46,3% (IV kvartal)	45,0% (IV kvartal)	48% (II kvartal)
Stopa neformalne zaposlenosti:	18,1% (IV kvartal)	17,6% (IV kvartal)	-
Stopa siromaštva:	24,3%	23,2%	-
Stopa siromaštva ili socijalne isključenosti:	33,8%	31,7%	-
Gini koeficijent	28,45	-	-
Indeks ljudskog razvoja:	65/189	63/189	-

⁵ Prikazani podaci predstavljaju zvanične podatke prema poslednjem ažuriranju, Privredna komora Srbije, oktobar 2020.



Pregled stanja ekonomije u Republici Srbiji

Republika Srbija spada u grupu srednje razvijenih industrijsko-poljoprivrednih država. Vodeće mesto u privredi imaju industrija i poljoprivreda koje zajedno čine nešto više od pola nacionalnog dohotka (industrija 35%, a poljoprivreda 20%).⁶ Privreda Republike Srbije je ušla u transformacijske procese nakon 2000, što je podrazumevalo uvođenje politika vezanih za makroekonomsku stabilnost (smanjenje i eliminisanje budžetskog deficita i vođenje odgovarajuće neinflatorne monetarne

⁶ Nova agenda za privredni rast Srbije, Grupacija svetske banke (World Bank Group), 2019, dostupno na: <http://pubdocs.worldbank.org/en/579881576613980824/SRB-CEM-Synthesis-SRPSKI.pdf>, pristupljeno 5. 11. 2020.

politike), liberalizaciju (unutrašnju i spoljašnju kroz uklanjanje trgovinskih i investicionih barijera i promenu režima deviznog kursa) i transformaciju vlasničkih prava kroz privatizaciju i nove vlasničke aranžmane.

Ovi procesi zahtevali su značajne troškove koji su imali negativni uticaj: pad društvenog proizvoda, pad zaposlenosti i pojavu inflacije. Očekivani rezultati ovakvih procesa su fleksibilna i snažna makroekonomska osnova koja kreira ekonomiju na mikronivou i predstavlja preduslov za održivi rast, uz rast zaposlenosti, izvoza, investicija i domaće štednje. Ipak, u Srbiji su reforme sprovedene kao parcijalne i nesinhronizovane aktivnosti, uz zapostavljanje značaja izgradnje stabilnih demokratskih institucija i zanemarivanje socijalne pravde.

Ustavom Srbije iz 2006. ukinuta je društvena svojina i celokupan razvoj usmeren na uključivanje Srbije u savremene integracione procese: evropske integracije i integracija u svetske trgovinske i proizvodne procese. Godine 2010. Srbija se opredelila za politiku razvoja koja treba da se sastoji od stvaranja slobodnog tržišta i izvozno orijentisane privrede uz racionalno aktiviranje proizvodnog i ukupnog razvojnog potencijala zemlje.

Da bi se ova vizija ostvarila nametnula su se dva glavna procesa: proces fiskalne konsolidacije – smanjenje uдела javnog duga u odnosu na bruto društveni proizvod i prestrukturiranje privrede – kreiranje svestranih prome-

na u oblasti proizvodne strukture, finansija, imovinskih prava i organizacije na marko i mikro nivou. Godina 2018. predstavljena je kao najbolja godina za privredu Srbije⁷ od krizne 2008, usled rasta BDP-a od 4,4% i, po zvaničnim podacima, smanjenja nezaposlenosti na nivo od 13%. Fiskalna konsolidacija Srbije oličena u zaustavljanju trenda stalnog rasta javnog duga u odnosu na bruto društveni proizvod zvanično je sprovedena u 2018. (javni dug u odnosu na BDP smanjen je na ispod 65% – 2019. iznosio je 52%). Tekući račun platnog bilansa kumulativno je iznosio 104,2 miliona evra 2019. Neto iznos stranih direktnih investicija (SDI) u 2019. iznosio je 188,4 miliona evra.

Prema Izveštaju EK o napretku za 2019, istaknuta je adekvatna kombinacija makroekonomskih politika koja je obezbedila makroekonomsku stabilnost i poboljšanje glavnih ekonomskih indikatora. Srbija vodi restriktivnu fiskalnu i prilagodljivu monetarnu politiku kako bi osigurala stabilnost cena, stimulisala investicione aktivnosti i povećale zaposlenost. Ipak, pored stalnog rasta BDP-a i uz rast zaposlenosti, raste stepen nejednakost u raspodeli dohotka i čini da privredni razvoj Srbije ne prati konvergenciju sa privredom EU i probleme poput siromaštva, socijalne isključenosti i nejednakosti složenijima.

U ovakvim okolnostima dodatnu brigu stvorila je pandemija izazvana novim korona virusom. Usporenje rasta svetske i privrede EU nije zaobišlo ni Srbiju.

7 Fiskalna strategija za 2019. sa projekcijama za 2020. i 2021, Službeni glasnik 2018, dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2018/92/1/reg>, pristupljeno 5. 11. 2020.

Izbijanje pandemije u martu 2020, uvođenje vanrednog stanja, policijskog časa i kompletne zabrane kretanja (tzv. *lock-down*) podstakli su nagli pad proizvodnje i privredu odveli u recesiju. Procene su da će stopa privrednog rasta merena BDP-om u 2020. u Srbiji dostići nivo od -3% u četvrtom kvartalu, što je u odnosu na EU manji pad (projekcije za EU predviđaju pad od -5,9%).⁸

Ipak, objašnjenje za manji pad stope rasta ne predstavlja snažniju privredu Srbije od privrede EU, već manju kratkoročnu pogođenost usled manje ekonomske razvijenosti države i manjeg intenziteta integrisanosti u svetske ekonomske tokove.

Dodatno, struktura nacionalne ekonomije u Srbiji drugačija je od strukture ekonomije u EU i počiva na većem udelu poljoprivrede i prehrambene industrije u BDP-u u odnosu na ugostiteljstvo i turizam, kao i visokosofisticirane grane koje su bile najviše pogođene KOVID-19 krizom.

Dugoročno, privredna recesija u 2020. godini ostaviće posledice u vidu usporavanja privrednog rasta, rasta nezaposlenosti, smanjenja primanja, povećanja javnog duga i povećanja zaduženosti privatnog sektora.

Pored usvojenog programa paketa mera od strane Vlade Srbije koji su imali za cilj kratkoročno smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom korona virusa i podršku privredi Srbije u vrednosti od 5,1

milijarde evra (11% BDP-a Srbije) u 2020, usvajanje plana oporavka od krize i paketa političkih i ekonomskih mera koji će pratiti plan, tek sledi u narednom periodu i uslovljeno je trajanjem pandemije KOVID-19 virusa. Ove mere biće nešto detaljnije analizirane u narednim poglavljima.

⁸ Makroekonomski osvrt – III kvartal, Privredna komora Srbije, 2020, dostupno na: <https://api.pks.rs/storage/assets/Makroekonomski%20osvrt,%20Q1%202020..pdf>, pristupljeno 13. 11. 2020.



Pregled stanja socijalnih prava i praksi u Republici Srbiji

Na razvoj privrede utiču brojni prirodni i društveni faktori⁹ među kojima su društveni faktori složeniji, brojniji i raznovrsniji. Prema poslednjem zvaničnom sveobuhvatnom popisu stanovništva, domaćinstva i stanova u Republici Srbiji 2011, u Srbiji živi 7.186.862 stanovnika.¹⁰ Srbiju u demografskom smislu¹¹ karakteriše izrazit depopulacioni trend, nizak fertilitet, relativno visoke (u poređenju sa EU) specifične stope smrtnosti, visoka prosečna starost stanovništva (preko 43 godine) i nepovoljna starosna struktura. Stopa nezaposlenosti u 2018. iznosila je 12,7%, dok je stopa neaktivnosti 45,5%. Siromaštvo je značajno, kako izraženo u apsolutnom

9 Makroekonomski osvrt – III kvartal, Privredna komora Srbije, 2020, dostupno na: <https://api.pks.rs/storage/assets/Makroekonomski%20osvrt,%20Q1%202020..pdf>, pristupljeno 13. 11. 2020.

10 Prirodni faktori podrazumevaju raspoloživa prirodna bogatstva (reljef, klima i sl.), dok društveni faktori mogu biti ekonomsko-politički, demografski, ekonomski, naučno-tehnološki i slično.

11 Popis stanovništva, domaćinstva i stanova u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku, 2011, dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/popis/popis-2011/>, pristupljeno 5. 11. 2020.

smislu,¹² tako i u relativnom smislu.¹³ Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti u 2018. iznosila je 34,3%, što je značajno više u odnosu na prosek u EU od 21,7%. U 2019. stopa rizika od siromaštva iznosila je 23,2%, i u odnosu na 2018. niža je za 1,1%. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti iznosila je 31,7% i u odnosu na 2018. niža je za 2,6 procentna poena. Stopa rizika od siromaštva predstavlja procenat lica čiji je raspoloživi prihod ispod praga rizika od siromaštva, koji je u 2019. iznosio 19.381 RSD prosečno mesečno za jednočlano domaćinstvo. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti pokazuje procenat lica koji su u riziku od siromaštva ili su izrazito materijalno uskraćeni ili žive u domaćinstvima veoma niskog intenziteta rada. Iako zaposlenje znatno smanjuje rizik siromaštva, kvalitet zaposlenja ostaje ključni faktor za izlazak iz siromaštva (samozaposleni imaju znatno veću stopu rizika siromaštva od zaposlenih kod poslodavaca, 31% prema 6,8%).

Ljudski kapital je važan faktor razvoja nacionalne ekonomije. Makroekonomski agregati proizvodnje i potrošnje su u uskoj vezi sa ljudskim kapitalom. Prvi agregat se odnosi na radnu snagu i njene ekonomske i druge aktivnosti (zaposlenost, zanimanje, delatnost, status rada i dr.), dok je drugi oličen u odnosu ekonomske aktivnosti i neaktivnosti u ukupnoj populaciji. Pored pomenutog stalnog rasta BDP-a uz spori rast zaposlenosti, opšte blagostanje u Srbiji remeti rast nejednakosti u raspodeli dohotka. Gini koeficijent u Srbiji varira: 2014. iznosio je 38,3 poena, 2015. i 2016. 40 poena, a 2017. 37,8 poena.

U 2018. Gini koeficijent¹⁴ iznosio je 28,45¹⁵. Nejednakost raspodele dohotka meri se i drugim pokazateljima, kao što je kvintilni odnos – koji za Srbiju iznosi 8,58, što znači da je u 2018. 20% najbogatijeg stanovništva u Srbiji imalo gotovo deset puta veći ekvivalentni dohodak u odnosu na 20% najsiromašnijih. Vrednost ovog pokazatelja znatno je veća u odnosu na vrednost u EU koja iznosi 5,08. Prema poslednjem Izveštaju o ljudskom razvoju (HDI UNDP¹⁶) iz 2019. Srbija se nalazi na 63. mestu od ukupno 189 zemalja sa indeksom od 0,799 i pomakom za dva mesta u odnosu na izveštaj iz 2018. Prema tom parametru, koji rangira zemlje od onih sa niskim do onih sa veoma visokim ljudskim razvojem, Srbija se nalazi u kategoriji zemalja sa visokim ljudskim razvojem. Izveštaj o ljudskom razvoju UNDP za Srbiju¹⁷ ukazuje na stepen nejednakosti unutar zemalja, kao i među različitim zemljama. Nejednakosti u ljudskom razvoju slabe jedinstvo društva i poverenje građana jednih u druge, u vlade i institucije. One štete ekonomiji, sprečavajući ljude da dostignu svoj puni potencijal na poslu i u životu. Takođe, ove nejednakosti ukazuju da političke odluke ne odražavaju težnje celog društva i ne štite životno okruženje, jer nekolicina koja napreduje koristi svoju moć da odluke koje upravljaju društvom oblikuje prema svojim interesima, koji nisu interesi većine. Izveštaj o ljudskom razvoju za Srbiju ukazuje na posebnu ugroženost srednje klase. Rast BDP-a sa jedne strane i nestajanje srednje klase sa druge strane dokaz su za visok stepen nejednakosti u visini dohotka koji u kontinuitetu raste. Kako se navodi u izveštaju, nejednakosti u ljudskom razvoju nisu samo

12 Apsolutno siromaštvo: udeo lica čija se potrošnja nalazi ispod praga neophodnog za podmirivanje egzistencijalnih potreba.

13 Relativno siromaštvo: udeo lica u riziku od siromaštva.

14 Gini koeficijent predstavlja meru nejednakosti raspodele prihoda. Vrednost ovog koeficijenta kreće se u intervalu od 0 do 100. Kada bi njegova vrednost bila 0, to bi značilo da je postignuta idealna raspodela prihoda i da svi stanovnici imaju isti prihod. Kako se vrednost Gini koeficijenta povećava, tako se povećava i prihodna nejednakost.

15 Studija o humanom razvoju posvećena dohodovnoj nejednakosti u Republici Srbiji, UNDP Srbija, 2018, dostupno na: https://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/HumaniRazvoj/UNDP_SRB_Studija%20o%20humanom%20razvoju.fin.pdf, pristupljeno 5. 11. 2020.

16 Indeks ljudskog razvoja (HDI) predstavlja zbir preduzetih mera za napredak u tri osnovne životne dimenzije: dug i zdrav život, pristup obrazovanju i pristojan životni standard.

17 Studija o humanom razvoju posvećena dohodovnoj nejednakosti u Republici Srbiji, UNDP Srbija, avgust 2018, dostupno na: https://www.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/Serbian/HumaniRazvoj/UNDP_SRB_Studija%20o%20humanom%20razvoju.fin.pdf, pristupljeno 5. 11. 2020.

razlike u prihodima i bogatstvu. Ekonomska nejednakost naravno postoji, ali postoje i nejednakosti u ključnim elementima ljudskog razvoja kao što su zdravlje, obrazovanje, dostojanstvo i poštovanje ljudskih prava. Visok stepen nejednake raspodele prihoda u odnosu na povećanje BDP-a objašnjava se time što ukupno uvećanje ekonomskog kolača ne znači da se to uvećanje jednako raspodeljuje. Struktura tržišta rada takođe govori o tome da se povećanje zaposlenosti odvija u sektorima sa niskom produktivnošću i nižim primanjima. U Srbiji je velika prisutnost neformalne zaposlenosti, kao i visoko učešće pojedinaca sa niskim intenzitetom rada, a to obuhvata lica koja u jednoj godini ne rade više od dva i po meseca, dakle angažovana su samo kroz povremene i privremene poslove. Neformalna zaposlenost u Srbiji čini 20% od ukupnog broja zaposlenih, dok je proseka u EU u 10%. U takvim okolnostima povećava se neposredni finansijski pritisak na sistema socijalne sigurnosti stanovništva. U pitanju su i penzijski i zdravstveni sistem, čija održivost, naročito penzijskog sistema, zauzima značajno mesto u reformskim procesima u Republici Srbiji.

Kriza izazvana KOVID-19 pandemijom kratkoročno najviše pogađa tržište sa velikim udelom neformalne zaposlenosti, kao što je Srbija (20%). Glavni razlog nalazi se u gašenju radnih mesta za kojim posežu poslodavci kako bi smanjili troškove proizvodnje ili pružanja usluga, usled privredne recesije. Ovakve okolnosti uzrokuju dodatne poteškoće i pritisak za sisteme socijalne zaštite, jer zaposlena lica na privremenim i povremenim poslovima

najčešće ne ostvaruju pravo na socijalnu zaštitu. Vanredno stanje usled pandemije KOVID-19 virusa uvedeno je u martu 2020. Odlukom o proglašenju vanrednog stanja. Pravna posledica vanrednog stanja oličena je u dozvoljenom propisivanju mera kojima se odstupa od Ustavom garantovanih ljudskih i manjinskih prava, a najviše se odnosilo upravo na zaštitu radnih prava. Na osnovu procena Međunarodne organizacije rada,¹⁸ kriza izazvana pandemijom KOVID-19 virusa na globalnom nivou najviše je negativnih efekata generisala u sektorima usluga smeštaja i hrane, prerađivačkoj industriji, trgovini, posredovanju nekretninama, administrativnim i poslovnim delatnostima i drugim uslužnim delatnostima. Na globalnom nivou, ugroženo je 38% radne snage, dok je u Srbiji u ovim sektorima zaposleno 47,5% ljudi od ukupnog broja zaposlenih. Ovakvim okolnostima najviše su bile pogođene sledeće grupe radnika:¹⁹ a) lica koja rade u sektorima zdravstvene zaštite i socijalne zaštite, u pogledu prava na slobodan rad, bezbednih i zdravih uslova rada, ograničenog radnog vremena i dnevnog i nedeljnog odmora; b) lica u privatnom sektoru koja su morala nastaviti rad u prostorijama poslodavca, u pogledu prava zaštite na radu, pravične naknade za rad i pravne zaštite za slučaj prestanka radnog odnosa; c) lica u javnom i privatnom sektoru koja su nastavila rad na daljinu ili od kuće, u pogledu ograničenog radnog vremena i dnevnog i nedeljnog odmora; i d) lica u neformalnoj privredi koja su ostala potpuno van domašaja radno-pravnih propusta i bez mogućnosti uživanja svih prava po osnovu rada.

18 ILO Monitor: Kovid-19 and the world of work. Second edition. Međunarodna organizacija rada, april 2020, dostupno na: <https://rb.gy/8tk6xo>, pristupljeno 10. 12. 2020.

19 Uticaj epidemije Kovid-19 na položaj i prava radnika i radnika u Srbiji, Fondacija centar za demokratiju, jun/jul 2020, dostupno na: <http://www.centaronline.org/userfiles/files/publikacije/fcd-uticaj-epidemije-covid-19-na-polozaj-i-prava-radnika-i-radnika-u-srbiji.pdf>, pristupljeno 15. 10. 2020.



Socijalna i solidarna ekonomija; socijalna preduzeća i njihov domet i uticaj

Kako privredne aktivnosti ne mogu rešiti raznolike socijalne izazove poput socijalne nejednakosti, socijalne isključenosti, depopulacionih trendova i slično, važno je osvrnuti se na aktere u zajednici koji pokušavaju rešiti ova pitanja. Iako država još uvek ima dominantu ulogu u rešavanju ovih problema u skladu sa javnim interesom ostvarivanja društvenog blagostanja, ona često nema dovoljno administrativnih i finansijskih resursa zbog u kontinuitetu prisutne neefikasne i, sa stanovišta društva, neracionalne alokacije javnih resursa za rešavanje ovih (i drugih) problema. Akteri u privredi, profitno orijentisani, gotovo da uopšte nisu zainteresovani za učešće u

ovim procesima, sem pojedinih kompanija koje istinski neguju principe društveno odgovornog poslovanja. Na kraju, najviše napora za rešavanje socijalno-ekonomskih problema u zajednici ulaže neprofitni sektor. Akteri socijalne i solidarne ekonomije obuhvataju upravo delove profitnog i deo neprofitnog sektora, i često su nazvane ne-za-profit orijentisane (privredne) organizacije.

Definicija socijalnog preduzetništva zasnovana na glavnoj ne-za-profit komponenti je sledeća: „Socijalna preduzeća su ne-za-profit privatne organizacije koje se bave proizvodnjom roba i pružanjem usluga, što je direktno povezano sa njihovim jasnim ciljem da doprinesu zajednici. Ona se oslanjaju na kolektivnu dinamiku, uključuju različite zainteresovane strane u svoja upravljačka tela; ona visoko vrednuju svoju autonomiju i preuzimaju ekonomski rizik koji je povezan sa njihovim aktivnostima.“²⁰

Upravo na ovaj način i Evropska unija definiše socijalna preduzeća, kao najprepoznatljivije aktere socijalne i solidarne ekonomije: *Socijalno preduzeće je subjekt u socijalnoj, čiji je glavni cilj društveni uticaj, a ne stvaranje profita za njihove vlasnike ili deoničare. Posluje na tržištu, proizvodeći robu i usluge na preduzetnički i inovativan način i koristi svoju dobit prvenstveno za postizanje društvenih ciljeva. Socijalnim preduzećima se upravlja na otvoren i odgovoran način, a posebno uključuje zaposlene, potrošače i zainteresovane strane na koje direktno utiču komercijalne aktivnosti socijalnih preduzeća.*²¹

Navedena definicija korišćena je i u *ex-ante* analizi u okviru pripreme Nacrta zakona o socijalnom preduzetništvu Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Srbije u 2019, čime se i u Srbiji ova definicija socijalnih preduzeća²² potvrdila kao najprihvaćenija.

U procesu izgrade Nacrta prvog zakona o socijalnom preduzetništvu²³ u Srbiji, kao predloga civilnog društva koji je predvodila KORSE, socijalno preduzetništvo je definisano u članu 6 Društvena funkcija socijalnog preduzetništva: *Socijalno preduzetništvo je usmereno na rešavanje društvenih problema, u cilju povećanja socijalne kohezije i razvoja društva. Socijalno preduzetništvo jeste poslovanje u kome se ostvarena dobit ulaže u rešavanje društvenih problema u oblasti društvene integracije ranjivih grupa, zaštite životne sredine, obrazovanja, kulture i drugim oblastima od šireg društvenog interesa. Socijalno preduzetništvo se može odvijati kroz sledeće aktivnosti: 1) Proizvodnju dobara i pružanje usluga (socijalnih, obrazovnih, zdravstvenih itd.) lokalnim zajednicama i pripadnicima ranjivih društvenih grupa; 2) Radnu integraciju, odnosno obrazovanje i osposobljavanje za rad, kao i zapošljavanje i drugi načini radnog angažovanja pripadnika ranjivih društvenih grupa; 3) Poslovanje koje doprinosi socio-ekonomskom razvoju devastiranih područja i lokalnih zajednica; 4) Poslovanje kojim se rešavaju problemi i u drugim oblastima od društvenog interesa.* Samim Nacrtom socijalno preduzetništvo je definisano kao delatnost od posebnog interesa za društvo (član 5): *Smatra se da je*

20 Defourny and Nyssens (2008, 18c).

21 Podaci o socijalnim preduzećima u EU, zvanična veb prezentacija Evropske komisije 2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/enterprises_en, pristupljeno 10. 11. 2020.

22 Bobić, Maja, Kuzmanov, Lidija (2020): Eks ante analiza efekata opcija javnih politika za socijalno preduzetništvo, Beograd, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

23 Nacrt Zakona o socijalnom preduzetništvu koje je predložilo civilno društvo, Koalicija za razvoj solidarne ekonomije 2019, dostupno na: https://solidarnaekonomija.rs/wp-content/uploads/2019/10/Zakon-o-socijalnom-preduzetnis%CC%8Ctvu_draft-KoRSE-14.10.2019.pdf, pristupljeno 10. 10. 2020

obavljanje socio-preduzetničke delatnosti u opštem interesu, jer se načinom takvog poslovanja i ulaganjem dobiti iz tog poslovanja ostvaruje šira društvena misija. Za definisanje socijalnog preduzetništva, važno je određenje oblasti delovanja, koje je Nacrtom određeno u članu 8: Ovim zakonom se promovise socijalno preduzetništvo, kao poslovanje u svim oblastima od društvenog interesa, a naročito kroz poslovanje koje je usmereno na: 1) Unapređenje uslova života i poslovanja u depriviranim lokalnim i ruralnim zajednicama; 2) Ekonomsko osnaživanje, radno angažovanje i zapošljavanje ranjivih društvenih grupa; 3) Dostupnost i unapređenje socijalnih usluga i usluga zdravstvene zaštite; 4) Dostupnost i unapređenje obrazovnih, kulturnih i sportskih sadržaja i usluga; 5) Ruralni razvoj i osnaživanje mladih poljoprivrednih proizvođača; 6) Zaštitu životne sredine – borbu protiv klimatskih promena; ublažavanje efekata klimatskih promena i prilagođavanja klimatskim promenama; sprečavanje prekomernog korišćenja prirodnih resursa; povećanje energetske efikasnosti i drugo; 7) Zaštitu prava i uslova života životinja. Takođe, Nacrtom zakona definisan je i status socijalnog preduzeća (član 9): Status socijalnog preduzeća može steći svaki pravni subjekt pod uslovom: 1) da je pravno lice u privatnom vlasništvu; 2) da u skladu sa zakonom koji uređuje poslovanje te forme pravnih lica moguće internim aktima predvideti ograničenja propisana ovim zakonom za socijalno preduzeće. Preduzetnik ne može steći status socijalnog preduzeća, jer se na njega ne mogu primeniti ograničenja propisana ovim zakonom za socijalno preduzeće.

Socijalno preduzetništvo važan je segment procesa evropskih integracija Srbije u EU, zato što predstavlja jedan od ključnih alata za razvoj ljudskog kapitala i transformaciju socijalne politike u Srbiji. Socijalno preduzetništvo je u Evropskoj uniji prepoznato i kao važno sredstvo pomoći socijalno ugroženim građanima, prema Inicijativi za socijalno poslovanje Evropske komisije iz 2011. (The Social Business Initiative).²⁴ U poslednjih nekoliko godina, širom sveta se razvijaju studije²⁵ i aktivističke inicijative koje povezuju socijalno preduzetništvo i koncept održivog razvoja definisan Agendom UN 2030. U nedostatku praktičnih alata za postizanje ciljeva održivog razvoja, socijalno preduzetništvo se sve više prepoznaje kao jedna od komplementarnih društveno-ekonomskih pojava u savremenom svetu i percipira kao mogući instrument za postizanje ovih ciljeva u praksi. U osnovi komplementarnosti ciljeva održivog razvoja i razvijene prakse socijalnog preduzetništva u različitim državama nalazi se društvena misija i pozitivni društveni uticaj u zajednici koji generišu socijalna preduzeća. Studije se nalaze u fazi pronalaska najadekvatnijih i najefikasnijih načina za merenje društvenog uticaja socijalnih preduzeća.

Socijalna preduzeća imaju širok opseg društvenog uticaja, a najprepoznatljiviji oblik predstavlja radna integracija lica iz marginalizovanih i osetljivih grupa. Najčešća oblast društvenog uticaja socijalnih preduzeća predstavlja ekonomsko osnaživanje i zapošljavanje (65%), dok najbrojnija ciljna grupa socijalnim preduzećima

24 Cvejić, Socijalna preduzeća u Srbiji, 2018, dostupno na: https://solidarnaekonomija.rs/wp-content/uploads/2018/11/Socijalna-preduzeća-u-Srbiji-2018_Cvejić.pdf, pristupljeno 10. 11. 2020.

25 The role of Social Entrepreneurship as a Key Driver of the Agenda 2030, Regional Academy on the United Nations, 2018.

predstavljaju mladi 57,5%, slede socijalno ugrožena lica (55%) i osobe sa invaliditetom (32,5%) (prema poslednjem istraživanju o investiranju u socijalna preduzeća²⁶ koje je obuhvatilo sedamdeset pet preduzeća od petsto kao okvirnog ukupnog broja socijalnih preduzeća u Srbiji). Značaj socijalnih preduzeća, naročito onih koje pružaju socijalne usluge, vidno je prepoznat tokom KOVID-19 krize, kako globalno, tako i u Srbiji. Kako je KOVID-19 kriza nejednako pogodila različite društvene grupe i kako su marginalizovane i osetljive grupe naročito bile izložene kratkoročnim, ali će biti izložene i dugoročnim negativnim efektima krize, socijalna preduzeća su postala partneri i državnim i nedržavnim inicijativama u kreiranju kratkoročnih mera i planiranju dugoročnih planova oporavka. Socijalna preduzeća se u uslovima van krize u velikoj meri bave pružanjem socijalnih usluga, što ih stavlja u poziciju glavnih kontakt tačaka sa osetljivim i marginalizovanim grupama.

Prepoznata praksa²⁷ ukazuje na to da su socijalna preduzeća tokom krize bila u različitim ulogama: posrednici u raspodeli humanitarne pomoći najugroženijim grupama, donatori hrane i drugih osnovnih namirnica, proizvođači sanitarnih materijala (maski, dezinfekcionih sredstava i sl.), volonteri u zajednici koji su pomagali distribuciju dobara i pružali usluge. Takođe, karakteristično za socijalna preduzeća je odlučnost da se ne smanjuju naknade za rad zaposlenih u socijalnim preduzećima, kao i da se zaposleni ne otpuštaju, iako su finansijski pritisci usledili naročito u periodu vanrednog stanja i zabrane kretanja.

Prepoznate su i karakteristike socijalnih preduzeća²⁸ koje su doprinele njihovoj održivosti tokom krize, a naročito njihovom kontinuiranom delovanju prema ciljnim grupama: socijalna preduzeća motivisana su društvenom misijom da promene obrasce proizvodnje ili pružanja usluga i kreiraju ih u skladu sa potrebama zajednice u tom trenutku; socijalna preduzeća više deluju lokalno i imaju izgrađenu zajednicu kupaca, korisnika i drugih zainteresovanih strana, i socijalna preduzeća ne zavise u potpunosti od profita, određeni deo finansija preduzeća zasniva se na donacijama i projektnom finansiranju. Navedene karakteristike socijalnih preduzeća govore o njihovoj prilagodljivosti okolnostima i nezavisnoj održivosti u odnosu na državne programe pomoći za razvoj privrede ili socijalne politike. Ipak, socijalna preduzeća se suočavaju sa brojnim izazovima u poslovanju, naročito ukoliko je ekosistem neadekvatan (slab) za razvoj, a važan akter u ekosistemu je i država. Srbija je jedan od primera države koja do sada ni na koji način nije ulagala u razvoj sektora socijalnog preduzetništva u Srbiji, iako postoji duga tradicija ovog oblika poslovanja. U uslovima krize, ipak, lokalne vlasti u Srbiji oslanjale su se na socijalna preduzeća u pružanju pomoći ugroženim grupama tokom KOVID-19 krize (Šabac, Srbobran...).

26 Investiranje u socijalna preduzeća, Smart Kolektiv, 2017, dostupno na: <https://solidarnaekonomija.rs/wp-content/uploads/2018/09/1.-Investiranje-u-socijalna-preduzeca-u-Srbiji.pdf>, pristupljeno 10. 11. 2020.

27 Izveštaj alijanse za odgovor socijalnih preduzeća na Kovid-19 krizu 2020, dostupno na: http://www.3weforum.org/docs/KOVID19_SocEnt_Alliance_Report_2020.pdf, pristupljeno 12. 12. 2020.

28 Alijansa za odgovor socijalnih preduzeća na Kovid-19 krizu, Schwab fondacija 2020, dostupno na: <https://www.weforum.org/agenda/2020/05/schwab-foundation-covid-response-alliance-social-entrepreneurs-coronavirus-recovery-response/>, pristupljeno 12. 12. 2020.



Analiza političkog i institucionalnog okvira za razvoj socijalnog preduzetništva

Kao i u zemljama Evropske unije, nakon finansijske krize 2008, i u Srbiji raste interesovanje institucija za praksu socijalnog preduzetništva, kao vrlo rezistentne na krizu. Rezistentnost ili otpornost preduzeća se ogleda u njihovoj fleksibilnosti i sposobnosti delovanja uprkos nepovoljnim uslovima. Otpornost pripisujemo vrednostima i praksama koje očituju te vrednosti, a podrazumevaju brigu o ljudima, emotivne relacije među ljudima i deljenu odgovornost. Važan element rezistentnosti socijalnih preduzeća na koju su institucije posebno reagovala odnosila se na njihovu sposobnost da očuvaju radna mesta i na taj način smanje negativne posledice krize. Osim toga, socijalna preduzeća su se pokazala istrajnim i u pružanju usluga ranjivim grupama. Konačno, na primeru Španije²⁹ se vidi i njihova sposobnost da rastu za vreme

29 U poslednjem kvartalu 2011. kada je ukupna nezaposlenost dosegla vrhunac (pet miliona nezaposlenih osoba), prema podacima Ministarstva rada, zaposlenost u zadrugama povećana je za 7,2%, odnosno 19.602 osobe pronašle su radno mesto u sektoru zadrugarstva. Izvor: Priručnik o društvenom poduzetništvu za poduzetničke potporne organizacije, Sanja Živković, Teo Petričević, ACT grupa, 2019.

i neposredno nakon krize, jer su značajan procenat nezaposlenih uspjeli da uvedu u svoje proizvodne procese.

U EU je evidentirano 2,8 miliona preduzeća u sektoru socijalne i solidarne ekonomije, čineći 10% udela u poslovnom sektoru evropske privrede. Više od 19,1 miliona ljudi zaposleno je u socijalnim preduzećima, što čini 6,3% radne snage (2019).³⁰ Zahvaljujući ovakvom kapacitetu sektora socijalne i solidarne ekonomije, EU prioritizira ulaganja u razvoj ekosistema za poslovanje ovih preduzeća. Kako je oblast socijalne i solidarne ekonomije razvojna, postoje razlike u praksi socijalnog preduzetništva u zemljama članicama EU, kao i zakonskom identifikovanju i regulisanju njihovog poslovanja. Osnovna razlika se ogleda u kriterijumu definisanja:³¹ 1. *Organizaciono-specifično*, koje je usmereno na specifičnost poslovanja socijalnih preduzeća u odnosu na sva druga komercijalna, kroz prioritizaciju društvene misije u odnosu na profit i raspolaganje stečenim profitom preduzeća i 2. *Sektorski-specifično*, koje je usmereno na specifičnost glavnog pozitivnog uticaja delovanja socijalnih preduzeća oličenog u radnoj integraciji i zapošljavanju lica iz osetljivih i marginalizovanih grupa. Nijedna definicija nije pogrešna, ali je sigurno da je prva opštija i sveobuhvatnija, i stavlja u funkciju rešavanja različitih socio-ekonomskih problema. Kako god da su zemlje članice EU definisale socijalna preduzeća, postoji kontinuiran pristup ovom sektoru od strane različitih sastava Evropske komisije i razvoj instrumenata³² koji podržavaju rast i dalji razvoj ovog sektora kao što su:

Program za zapošljavanje i razvoj socijalnih inovacija EU (EaSI), Evropski fond za strateško investiranje, direktno investiranje kroz grantove posredničkih organizacija, sufinansiranje pilot-inicijativa, i slično. Socijalna preduzeća u EU finansiraju se i kroz grant šeme za mikro, mala i srednja preduzeća, kao što su Program za konkurentnost preduzeća i malih i srednjih preduzeća (COSME). Takođe, često se podržavaju sredstvima iz strukturnih i investicionih fondova: Evropski fond za regionalni razvoj (ERDF), Evropski socijalni fond (ESF), Kohezioni fond (CF), Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD), Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF).

Kao glavne izazove i okvire za podršku, Evropska komisija je prepoznala: pristup finansijama, nizak nivo afirmacije, diverzitet u regulativi ovog sektora i nedostatak preduzetničkih veština u zajednici. U ovom kontekstu, EK je predložila zemljama članicama da prioritiziraju podršku socijalnim preduzećima³³ u okviru nacionalnih operativnih programa za period 2014–2020.

I u Srbiji, kao i u evropskim zemljama, odgovor institucija je bio da se traži odgovarajući zakonski okvir kojim bi se regulisao ovaj sektor. To podrazumeva stvaranje pravnog i institucionalnog temelja za razvoj sistema podrške namenjen sektoru socijalnog preduzetništva, kako bi se osnažila da još efikasnije učestvuju u rešavanju brojnih društvenih problema. Ipak, pristup donosilaca odluka u Srbiji pokazao se neuspešnim, što se očituje u tome da

30 Saopštenje EUCLID mreže, zvanična internet prezentacija EUCLID Mreže, decembar 2020, dostupno na: <https://euclidnetwork.eu/2019/12/social-enterprises-as-an-integral-part-of-the-fair-green-and-circular-transition-in-europe/>, pristupljeno 12. 12. 2020.

31 Social enterprises and their ecosystems in Europe, Evropska komisija 2019, dostupno na: <https://solidarnaekonomija.rs/wp-content/uploads/2020/02/Social-enterprises-and-their-ecosystems-in-Europe.-Comparative-synthesis-report.pdf>, pristupljeno 12. 12. 2020.

32 Podaci o socijalnim preduzećima u EU, zvanična veb prezentacija Evropske komisije 2020, dostupno na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=952&intPageId=2914&langId=en>, pristupljeno 12. 12. 2020.

33 Podaci o socijalnoj ekonomiji u EU, zvanična veb prezentacija Evropske komisije, dostupno na: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy_en, pristupljeno 19. 10. 2020.

Srbija od 2012. pokušava da donese zakon koji bi regulisao ovu oblast. Period od osam godina za izradu jednog dokumenta je izuzetno dugačak, uzimajući u obzir da treba da reguliše sektor koji broji oko petsto aktera.

Socijalna preduzeća se već više od deceniju u Srbiji razvijaju bez konkretnog strateškog, pravnog i institucionalnog okvira koji bi te aktere prepoznao kao posebne, odnosno bez uvažavanja njihove osobene prirode – hibridnim oblikom koji kombinuje određene karakteristike preduzeća i udruženja, koja ih time čini drugačijim i od udruženja i od preduzeća. Ocena zainteresovane javnosti, uključujući sama socijalna preduzeća je da neadekvatna regulacija ovog sektora utiče na spor razvoj sektora i njihov nedovoljan društveni uticaj.³⁴

Kao i u mnogim drugim oblastima, donosioci odluka su socijalnom preduzetništvu do sada uglavnom pristupili populistički. Potka koja je pratila proces iniciranja zakona o socijalnom preduzetništvu je bilo smanjenje nezaposlenosti i svođenje socijalnih preduzeća isključivo na instrument politike zapošljavanja, i to specifično slabo zapošljivih grupa, zanemarujući da socijalna preduzeća, posebno zbog svoje fleksibilnosti i potencijala za inovativnost, mogu da odgovore na veliki broj drugih društvenih problema.

Ovakva redukcija koncepta u prvom nacrtu zakona iz 2012. je izazvala masovan otpor sektora i nakon javnog čitanja teksta zakona u Narodnoj skupštini Republike Sr-

bije odustalo se od usvajanja predloženog teksta zakona. Sve naredne verzije zakona su patile od iste boljke. Uprkos učešću predstavnika sektora u Radnoj grupi za izradu zakona o socijalnom preduzetništvu, mogućnost uticaja na zacrtan pravac i svrhu zakona bio je osujećen zbog od ranije poznatih praksi da je učešće civilnog društva u procesima donošenja odluka pre svega forma. I u ovoj oblasti se pitanje poverenja pokazalo kao suštinska prepreka da institucije razumeju koncept i koncipiraju predlog zakona koji će biti strateški i razvojni, i koji će uzeti u obzir i potencijale i potrebe socijalnih preduzeća, kao i nacionalni i međunarodni kontekst u kome se razvijaju.

U izostanku konkretnog zakona koji bi prepoznao osobenost sektora socijalnog preduzetništva, socijalna preduzeća u Srbiji se osnivaju u različitim pravnim formama. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom³⁵ i Zakon o zadrugama³⁶ definišu dve idealno tipske pravne forme socijalnih preduzeća. Prvi navedeni zakon reguliše deo sektora socijalnog preduzetništva koji se bavi radnom integracijom osoba sa invaliditetom i način na koji tzv. preduzeća za radnu integraciju u njemu definisana u potpunosti odgovara globalnoj praksi. Procena je da u Srbiji ima pedeset sedam preduzeća ovog tipa.³⁷ Ipak, način na koji se ova preduzeća etabliiraju, posluju, i način na koji rešavaju problem zbog kog se formiraju – radna integracija osoba sa invaliditetom, čini ova preduzeća nepopularnim, neefikasnim i konačno kao primer socijalnih

34 Bobić, Maja, Kuzmanov, Lidija (2020): Eks ante analiza efekata opcija javnih politika za socijalno preduzetništvo, Beograd, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

35 Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom „Sl. glasnik RS“ br. 36/2009-32/2013, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_profesionalnoj_rehabilitaciji_i_zaposljavanju_osoba_sa_invaliditetom.html, pristupljeno 3. 11. 2020.

36 Zakon o zadrugama „Sl. glasnik RS“, br. 112/2015, dostupno na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zadrugama.html, pristupljeno 3. 11. 2020.

37 Vodič za uključivanje osoba sa mentalnim poteškoćama na tržište rada i izradu zakona o socijalnim preduzećima, Caritas Šabac 2020, dostupno na: <https://solidarnaekonomija.rs/publikacije/vodic-za-ukljucivanje-osoba-sa-mentalnim-poteskocama-na-trziste-rada-i-izradu-zakona-o-socijalnim-preudzecima/>, pristupljeno 3. 11. 2020.

preduzeća štetnim za promociju socijalnog preduzetništva u društvu. Ugled ovih preduzeća je urušen pre svega činjenicom da ona ne osnažuju dovoljan broj pojedinaca proporcionalno pogodnostima koje dobijaju kroz razne javne programe podrške. Svakako da postoje izuzeci, ali podaci upućuju na to da je poslovanje ovih preduzeća neefikasno, da su nekonkurentna i da nedovoljno doprinose radnoj integraciji i socijalnom uključivanju osoba sa invaliditetom.³⁸

Zadruge, posebno socijalne zadruge, prvi put pravno prepoznate Zakonom o zadrugama iz 2015, predstavljaju još jednu idealnu pravnu formu socijalnih preduzeća. Zadruge, uopšteno, u svom fokusu imaju razvoj lokalnih zajednica, što je jasan društveni cilj, i po svojoj definiciji praktikuju participativno odlučivanje, što je važna karakteristika socijalnih preduzeća. Socijalne zadruge imaju još izraženiju socijalnu funkciju i to zakon solidno definiše. Ipak, od kada je zakon usvojen, registrovano je samo šest socijalnih zadruga. To je jasna posledica odsustva bilo kakvih podsticaja za socijalne zadruge, te oni koji se odlučuju baviti socijalnim preduzetništvom biraju druge pravne forme, poput udruženja, preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom (PPRZOSI) i društva sa ograničenom odgovornošću.

Rast broja socijalnih preduzeća koja se osnivaju u formi udruženja građana dešava se trenutkom usvajanja novog Zakona o udruženjima (2009), koji udruženjima

omogućava da imaju privrednu delatnost. Ovo je imalo dva nivoa uticaja na razvoj kako sektora socijalnog preduzetništva, tako i sektora civilnog društva. Zakon je stvorio bolje uslove za udruženja koja pružaju socijalne usluge da postignu malo veći stepen održivosti svojih usluga. Na taj način, oni su praktično pilotirali svoju tržišnu konkurentnost, razvijali svoje preduzetničke veštine i konačno unapređivali kvalitet usluga koje pružaju i uvećavaju obuhvat korisnika svojih usluga. Drugi važan efekat ove odredbe zakona je veća mogućnost za udruženja da deluju na tržištu, u bilo kom sektoru, i na taj način uvećaju potencijal da postignu održivost.

Značajan broj socijalnih preduzeća posluje u formi društva sa ograničenom odgovornošću, uprkos tome što Zakon o privrednim društvima³⁹ vidi ove privredne subjekte kao preduzeća osnovana sa ciljem sticanja profita. Ovo je u suprotnosti sa određenjem socijalnog preduzeća koja se osnivaju sa ciljem ostvarenja društveno korisne misije, delujući na tržištu i koristeći profit za rešavanje konkretnih problema. Ipak, institucija osnivačkog akta u ovim privrednim društvima omogućava definisanja načina korišćenja ostvarenog profita, što socijalna preduzeća koriste kako bi definisala društveni cilj u koji taj profit ulažu.

Mali broj socijalnih preduzeća posluje kao zadužbina ili fondacija. Uprkos tome što je legitimno i opravdano, sa aspekta uloge zadužbina i fondacija, da se socijalna preduzeća osnivaju u ovoj formi, primerenija je njihova

38 Ekonomski uticaj socijalnih preduzeća u Republici Srbiji, Republički zavod za statistiku 2014, dostupno na: <https://www.secons.net/files/publications/17-Ekonomski%20uticaj%20socijalnih%20preduzeća%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>, pristupljeno 3. 11. 2020.

39 Zakon o privrednim društvima „Sl. glasnik RS”, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 - dr. zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019, dostupno na: https://www.paragraf.rs/proposi/zakon_o_privrednim_drustvima.html, pristupljeno 3. 11. 2020.

uloga kao podržavajućih organizacija koje bi finansijskim sredstvima, transferom znanja i otvaranjem prilika za umrežavanje i saradnju pomagale razvoj sektora.

Tim za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje Vlade Republike Srbije (Tim) je jedina institucija koja baštini znanje o ovoj temi. Iako nije javna institucija, Tim pruža podršku Vladi Republike Srbije u oblastima smanjenja siromaštva i socijalnog uključivanja, u kojima socijalno preduzetništvu ima važnu ulogu. Prve inicijative u pogledu analiza sektora, predloga politika za sektor, podržao je ili vodio Tim. Uprkos znanju, Tim je vremenom politički i institucionalno oslabio, odnosno, njegov uticaj na javne institucije je opao, čime su smanjeni prostori u okviru kojih je moguće promovisati temu socijalnog preduzetništva. Čini se da jedino civilni sektor još uvažava značaj ove institucije.

Privredna komora Srbije je već desetak godina uključena u različite regionalne i evropske programe i projekte podrške razvoju sektoru socijalnog preduzetništva. U jednoj fazi čak je unutar sektora malih i srednjih preduzeća pri Komori postojao Biro za socijalno preduzetništvo, ali je ubrzo ugašen.

Komora je važna institucija za razvoj i promociju sektora usled jasne veze sa profitnim sektorom i ulogom u razvoju preduzetništva. Projekti Komore koji posebno pogoduju etabliranju teme socijalnog preduzetništva jesu oni koji se odnose na alternativne finansijske instru-

mente, kako one njihove aktivnosti koje se odnose na promenu zakonodavnog okvira, tako i one aktivnosti kojima nastoje privući investitore koji bi ulagali u sektor socijalnog preduzetništva.⁴⁰

40 Projekat Finance4SocialChange, Privredna komora Srbije 2020, dostupno na: <https://pks.rs/strana/sekcija/pks-projekti-finance4socialchange>, pristupljeno 3. 11. 2020.



Analiza programa socijalnih i ekonomskih reformi u Republici Srbiji i aktuelne Strategije razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, u kontekstu kreiranja podrške razvoju socijalnog preduzetništva

U kontekstu evrointegracija Republike Srbije, glavni strateški pravci socio-ekonomskog razvoja definisani su dokumentima: Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP) i Program ekonomskih reformi (ERP). ESRP, usvojen 2016, ne implementira se aktivno, što potvrđuje neredovan period izveštavanja o implementaciji i nepostojanje izmena i dopuna ESRP-a. ERP se implementira aktivno i usmeren je na poboljšanje makroekonomskih i fiskalnih performansi privrede u Srbiji.

Kako je ESRP dokument koji nije u aktivnoj primeni, ERP integriše socijalna pitanja kao što su: zapošljavanje i socijalna zaštita.

Kako ESRP i ERP predstavljaju glavne strateške dokumente za socio-ekonomski razvoj u Srbiji, jasnije integrisanje i etabliranje socijalnog preduzetništva u ovim dokumentima je od presudne važnosti za održivost reformi. S obzirom na to da su ovi dokumenti operacionalizacija reformi koje su deo procesa evrointegracija, njihova povezanost sa agendama na nivou Evropske unije je od presudne važnosti za inoviranje politika i njihovog kontekstualizovanja.

ANALIZA PROGRAMA REFORMI POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA I SOCIJALNE POLITIKE – ESRP

U procesu evropskih integracija, a u skladu sa Strategijom proširenja Evropske unije 2013–2014, usvojen je novi postupak kojim zemlje u procesu pristupanja utvrđuju i prate prioritete u oblasti zapošljavanja i socijalne politike – Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP). ESRP predstavlja strateški dokument u ovoj oblasti, usvojen 2016. od strane Vlade, a prema Strategiji „Evropa 2020“ ovaj dokument fokusiran je na tržište rada i zapošljavanje, ljudski kapital i veštine, socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu, kao i izazove u sistemu penzija i zdravstvene zaštite. Tek 2019. usvojen je izve-

štaj o primeni programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU za 2016/17.

ESRP je u godini usvajanja (2016) bio fokusiran na: tržište rada i zapošljavanje; ljudski kapital i veštine, i socijalno uključivanje i socijalnu zaštitu. Glavni izazovi prepoznati su u oblastima tržišta rada, ljudskog kapitala i veština, socijalne i dečje zaštite, penzijskom sistemu i zaštiti stanovnika i zdravstvenom sistemu. Izazovi vezani za oblast tržišta rada i zapošljavanja u 2020. ostaju isti: visoka opšta stopa neaktivnosti i niska stopa zaposlenosti, isključenost Roma iz formalnog tržišta rada i potreba za jačanjem uloge politike zapošljavanja; segmentirano tržište rada i strukturna nezaposlenost; visoka neaktivnost i nezaposlenost mladih. U oblasti socijalne i dečje zaštite, usvajanjem novog normativnog okvira sistem socijalne zaštite oličen u izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti i usvajanja nove Strategije za razvoj sistema socijalne zaštite, u određenoj meri je unapređen, ali izazovi još uvek postoje: neophodnost dalje deinstitucionalizacije i razvoja usluga u zajednici, segmentiranost dugotrajne nege, nepovezanost novčanih davanja sa uslugama, nedovoljna dostupnost usluga za dugotrajnu negu, unapređenje kvaliteta usluga, jačanje kontrolnih i regulatornih mehanizama, monitoringa i evaluacije, itd.

Upravo su strukturne reforme: tržište rada i zapošljavanje, i socijalna zaštita i socijalno uključivanje delovi ESRP-a u kojima je sadržano socijalno preduzetništvo. U skladu sa definisanim ciljem⁴¹ smanjenja opšte stope

41 Strukturna reforma br. 1: Tržište rada i zapošljavanje, Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike, 2016, dostupno na: (<http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/sr/%d1%83%d1%81%d0%b2%d0%be%d1%98%d0%b5%d0%bd-%d0%bf%d1%80%d0%be%d0%b3%d1%80%d0%b0%d0%bc-%d1%80%d0%b5%d1%84%d0%be%d1%80%d0%bc%d0%b8-%d0%bf%d0%be%d0%bb%d0%b8%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b5-%d0%b7%d0%b0%d0%bf/>), pristupljeno 22. 11. 2020.

neaktivnosti i povećanja stope nezaposlenosti, predviđena je mera *Pilotiranje koncepta socijalnog preduzeća za sprovođenje usluga socijalne zaštite na lokalnom nivou, kao i zapošljavanje ranjivih grupa*. Kako je na ovaj način socijalno preduzetništvo definisano u ESRP-u, jasno je da se ono razume na nivou posebnih mera za pružanje usluga socijalne zaštite i zapošljavanje ranjivih grupa, i kao takvo definisano je u posebnim paketima mera za aktivaciju i podsticanje zapošljavanja dugoročno nezaposlenih lica i drugih teže zapošljivih kategorija: stariji radnici (50–65), žene, lica sa invaliditetom i niskokvalifikovana ili nekvalifikovana lica.

U ovom dokumentu definisana je potreba donošenja Zakona o socijalnom preduzetništvu, na osnovu prepoznavanja dela pozitivnog uticaja na lokalnu zajednicu koja socijalna preduzeća svojim poslovanjem ostvaruju. Taj deo odnosi se na socijalna preduzeća koja pružaju socijalne usluge u zajednici i doprinos koji daju politici zapošljavanja, naročito u segmentu zapošljavanja lica iz osetljivih i marginalizovanih grupa.

ESRP-om je predviđeno aktivno integrisanje ciljeva politike zapošljavanja u sveobuhvatnu strategiju privrednog razvoja. Domen ovog integrisanja je sistemsko korišćenje *ex-ante* i *ex-post* evaluacije programa i mera u oblasti zapošljavanja, kako bi se mere aktivne politike zapošljavanja uskladile sa postojećim stanjem na tržištu rada i efektima koje proizvode. Korišćenje rezultata evaluacije je osnova za pripremu nacionalnog akcionog

plana zapošljavanja i budžetskog planiranja, kao i lokalnih akcionih planova zapošljavanja. U tom smislu neophodno je unaprediti dizajn i efekte sprovođenja mera aktivne politike zapošljavanja kroz korišćenje podataka. Prema izveštaju o sprovođenju ESRP-a u 2017–2018, navedeno je da Ministarstvo privrede u skladu sa raspoloživim budžetskim sredstvima ima kreirane opšte programe za podrške preduzetništva, dok su mere za žensko preduzetništvo i druge potkategorije koje se odnose na osetljive grupe integrisane u opšti program.

ANALIZA PROGRAMA EKONOMSKIH REFORMI – ERP

Program ekonomskih reformi (eng. *Economic Reform Programme – ERP*) najvažniji je strateški dokument u procesu pregovaranja o ekonomskim kriterijumima i pitanjima Srbije kao zemlje kandidata za članstvo u EU. Kako je ESRP prepoznao neophodnost integrisanja politike zapošljavanja u okvire za privredni razvoj, ERP je postao prioritetniji u odnosu na ESRP, o čemu govore i redovniji periodi izveštavanja o sprovođenju, redovnost usvajanja novih strukturnih reformi i uopšte posvećenost države za kreiranje promena u skladu sa ERP-om. Ovaj dokument ujedno je i krovni ekonomski dokument Srbije uglavnom oslonjen na Fiskalnu strategiju za 2020. sa projekcijama za 2021. i 2020, jer sadrži strukturne ekonomske reforme koje za cilj imaju celokupno unapređenje upravljanja ekonomskim

politikama i ekonomskim razvojem. Svrha ovog dokumenta jeste priprema države za učešće u procesu ekonomskog i fiskalnog nadzora koji se sprovodi svuda u EU i za učešće u koordinaciji ekonomskih politika u EU. Poslednji Program ekonomskih reformi (ERP 2020–2022⁴²) u Srbiji kreiran je krajem 2019. i sadrži dvadeset dve prioritetne strukturne reforme koje su u potpunosti u skladu sa smernicama EK koje su organizovane u osam ključnih oblasti: reforma tržišta energije i transporta; poljoprivreda, industrija i usluge; poslovni ambijent i borba protiv sive ekonomije; istraživanje, razvoj i inovacije i digitalna ekonomija; trgovinske reforme; obrazovanje i veštine; zapošljavanje i tržište rada i socijalna zaštita i uključivanje.

ERP sadrži glavne ekonomske strukturne reforme i dominantno se bavi makroekonomskim i fiskalnim merama, uređuje tržište i privredne tokove u Srbiji. Pored dominantne makroekonomske politike, ERP dotiče pitanja socijalne politike i obrazovanja kroz oblasti: istraživanje, razvoj i inovacije i digitalna ekonomija, obrazovanje i veštine, zaposlenost i tržište rada i socijalnu zaštitu i uključivanje.

Kako ERP predstavlja i plan ulaganja države u razvoj privrede i postizanje inkluzivnog i održivog rasta, važno je uočiti koliko je socijalno preduzetništvo prepoznato kao ekonomski koncept koji doprinosi razvoju zajednice, ali i privrede, u isto vreme dotičući pitanja socijalne uključenosti i radne integracije, najpre osetljivih i marginalizovanih grupa.

ERP ne prepoznaje socijalno preduzetništvo u okviru strukturnih reformi, već je ono pomenuto pri identifikaciji socijalne nejednakosti kao glavnog izazova inkluzivnom ekonomskom rastu i sveukupnom društvenom napretku.⁴³ Socijalno preduzetništvo prepoznato je kao jedno od potencijalnih rešenja pored reforme obrazovnog sistema, regionalne disperzije SDI, podsticaja zapošljavanju mladih i ranjivih kategorija, rodno odgovorno budžetiranje i ponovno podizanje minimalne cene rada. U ERP-u socijalna nejednakost, od koje pati privreda u Srbiji, visoko je pozicionirana i zahteva ulaganje napora i posvećenost uspostavljanju ambijenta društvene kohezije i smanjenja siromaštva.

U okviru strukturnih reformi ERP-a, prepoznata je **praksa cirkularne ekonomije**⁴⁴ u funkciji ostvarivanja održivog razvoja, u skladu sa Agendom 2030 Ujedinjenih nacija.⁴⁵

Cirkularna ekonomija prepoznata je kao način privređivanja koji doprinosi zaštiti životne sredine, s obzirom da podrazumeva proizvodnju i upotrebu dobara tako da se ne stvara otpad i da se podstiče ponovna upotreba istih dobara. Cirkularna ekonomija je način proizvodnje koji je u velikoj meri integrisan u praksu socijalnog preduzetništva u Srbiji.

Strukturne reforme definisane ERP-om koje se odnose **na tržište rada i politike zapošljavanja**⁴⁶ i **socijalnu zaštitu i socijalno uključivanje**⁴⁷ ne prepoznaju socijalno preduzetništvo kao koncept poslovanja koji doprinosi

42 Program ekonomskih reformi – ERP za period 2020–2022, Ministarstvo finansija, dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/wp-content/uploads/2019/11/ERP-2020-2022-srp.pdf>, pristupljeno 11. 11. 2020.

43 Opšti okvir i glavni ciljevi javne politike.

44 Cirkularna ekonomija srodna je oblasti socijalne i solidarne ekonomije, jer za glavni cilj ima unapređenje upotrebe resursa i promene obrazaca potrošačke ekonomije. Koncept cirkularne ekonomije podrazumeva korišćenje resursa tako da se sve što se iznova može iskoristiti, uz inovativnu preradu ili obradu stavi u funkciju ponovne potrošnje, uz maksimalno korišćenje obnovljivih izvora energije. Cirkularna ekonomija podstiče kreiranje i primene inovativnih modela proizvodnje i kreiranja lanca vrednosti i promovisanje promena u načinu ponašanja potrošača. Na sličan način, solidarna ekonomija u fokus stavlja i očuvanje planete i razvoj ljudskog kapitala, te pravednu distribuciju dohotka i povećanje jednakosti i socijalnu inkluziju. Procenjuje se da uvođenje cirkularne ekonomije može uticati na povećanje zapošljavanja osetljivih grupa i žena, te da u krajnjoj instanci predstavlja poboljšanje kvaliteta životne sredine i kvaliteta života svih građana.

45 Strukturna reforma br. 11. Uvođenje koncepta cirkularne ekonomije kroz definisanje strateškog okvira u oblasti Poslovni ambijent i borba protiv sive ekonomije, ERP 2020–2022.

46 Strukturna reforma br. 20. Unapređenje nacionalne politike zapošljavanja u skladu sa dobrom praksom i standardima EU u oblasti Zaposlenosti i tržišta rada, ERP 2020–2022.

47 Strukturna reforma br. 22. Unapređenje adekvatnosti kvaliteta i targetiranosti mera socijalne zaštite u oblasti Socijalna zaštita i uključivanje, ERP 2020–2022.

povećanju zaposlenosti, unapređenju socijalne zaštite i socijalnoj inkluziji. Ipak, ove oblasti su definisane kao prioritetne, dok aktivnosti proističu iz usvajanja aktivnih mera koje rešavaju izazove nezaposlenih, naročito osetljivih i marginalizovanih grupa.

Sugestija EU kroz EKOFIN preporuke⁴⁸ u ERP-u, odnosi se na posvećivanje pažnje visokom udelu neformalne zaposlenosti i u poljoprivrednom i u nepoljoprivrednim sektorima.

Unapređenje adekvatnosti kvaliteta i targetiranosti mera socijalne zaštite definisano je kao strukturna reforma u Programu ekonomskih reformi, najpre zbog toga što Program reformi politike zapošljavanja i socijalne politike u procesu pristupanja EU (ESRP) nije u aktivnoj implementaciji, i zato što je prepoznata potreba za obezbeđivanje adekvatnih finansijskih i institucionalnih resursa za zapošljavanje i razvoj socijalne politike.

U skladu sa prepoznatim izazovima koji su dodatno dobili na snazi KOVID-19 krizom, Savet za ekonomska i finansijska pitanja EU je maja 2020. kreirao je preporuke za unapređenje ERP-a 2020–2021.

Preporuke se najviše odnose na ublažavanje negativnih socio-ekonomskih efekata, što u najvećoj meri podrazumeva ulaganje u razvoj mikro, malih i srednjih preduzeća, uslove rada samozaposlenih, efikasnost sistema

socijalne zaštite i podsticaje za transformaciju zaposlenih iz neformalnog sektora za rad u formalnom, kao i socijalne transfere za ljude u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.

Poseban značaj ima preporuka koja se odnosi na efikasnije konsultacije sa preduzećima i socijalnim partnerima pri kreiranju, praćenju i oceni uvedenih mera i primeni zakona koji se tiču njihovog poslovanja.

ANALIZA STRATEGIJE ZA PODRŠKU RAZVOJA MALIH I SREDNJIH PREDUZEĆA I PREDUZETNIKA, I AKTUELNIH MERA ZA RAZVOJ OVOG SEKTORA

Okvir za javne mere podrške privredi predstavlja Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020.⁴⁹ (Strategija), a komplementarna je sa ranije usvojenim dokumentima u ovoj oblasti, pre svega Strategijom razvoja industrije Republike Srbije od 2011. do 2020. Kako obe strategije ističu u 2020, važno je utvrditi dalje strateške okvire i pravce za kreiranje podrške mikro, malim i srednjim preduzećima kao glavnim privrednim akterima u Srbiji, uzimajući u obzir okvir za razvoj definisan na nivou EU: Evropski zeleni dogovor i zelenu transformaciju EU, kao i Plan za oporavak nakon KOVID-19 krize.

48 EKOFIN preporuke (preporuke Saveta za ekonomska i finansijska pitanja EK EU): EKOFIN 2019 P6, EKOFIN 2018 P6, EKOFIN PR 2019, ERP 2020–2022.

49 Strategija za podršku razvoja malih, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020, dostupno na: <http://www.privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2015/06/Strategija-mala-i-srednja-preduzeca.pdf>, pristupljeno 21. 11. 2020.

U cilju davanja doprinosa definisanju neophodnih mera podrške sektoru socijalne i solidarne ekonomije važno je prikazati, a zatim utvrditi koliko su dosadašnje mere podrške malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu bile adekvatne za socijalna preduzeća, i u kojoj meri su korišćene.

Okvir za mere u Strategiji u srednjoročnom periodu obuhvata:

- 1) Unapređenje poslovnog okruženja;
- 2) Unapređenje pristupa izvorima finansiranja;
- 3) Kontinuirani razvoj ljudskih resursa;
- 4) Jačanje održivosti i konkurentnosti MSPP;
- 5) Unapređenje pristupa novim tržištima i
- 6) Razvoj i promocija preduzetničkog duha i podsticaje preduzetništva žena, mladih i socijalnog preduzetništva.

Socijalno preduzetništvo je u Strategiji prepoznato u posebnom stubu podrške. Definisano je kao *preduzetništvo koje se odlikuje velikom inovativnošću i sposobnošću da kombinuje različite resurse kako bi uspešno obavljalo svoju ekonomsku delatnost i ispunilo društvenu misiju.*

Strategija poziva i na to da javne institucije, ali i profitne kompanije prepoznaju specifičnu ulogu socijalnog preduzetništva i pomognu njegovu afirmaciju, opstanak i funkcionisanje, kao i da se uspostavi pravni okvir,

da im se da im se prednost pri javnim nabavkama, i omogući dostupnost mikrofinansiranja. U Strategiji je takođe utvrđeno da se nedovoljno koriste mogućnosti socijalnog preduzetništva, te da je važno u javnosti razviti svest o socijalnom preduzetništvu. Kao prioritetna mera definisano je uvođenje *posebnih programa podrške za MSPP namenjene isključivo za žene, mlade i socijalno preduzetništvo.*

Mere podrške malim i srednjim preduzećima i preduzetništvu instrumentalizovane su u programima nekoliko institucija. Nijedna od njih ne prepoznaje socijalna preduzeća, a kratak pregled osnovnih instrumenata podrške poslužiće za buduća promišljanja otvaranja prostora za razvoj SEE i konkretne podrške socijalnom preduzetništvu u svakoj od institucija:

Fond za razvoj:⁵⁰ Investicioni krediti za finansiranje nabavke opreme, mašina, postrojenja, izgradnju ili kupovinu proizvodnog ili poslovnog prostora; krediti za trajna i obrtna sredstva za finansiranje tekućih obaveza koje nastaju u redovnim poslovnim aktivnostima krajnjeg korisnika kredita, a odnose se na nabavku sirovina, materijala, zaliha i ostale proizvodne troškove, potraživanja kupaca i obaveza prema dobavljačima; kratkoročni krediti za podsticanje konkurentnosti i likvidnosti domaće privrede (3-12 meseci); krediti za održavanje tekuće likvidnosti (podsticanje tekuće likvidnosti i rok otplate od osamnaest meseci); start-up krediti za početnike; podsticanje preduzetništva kroz razvojne

50 Zvanična internet prezentacija Fonda za razvoj, dostupno na: <https://fondzarazvoj.gov.rs/cir>, pristupljeno 5. 12. 2020.

projekte; krediti za poslovanje u nerazvijenim područjima; garancije za obezbeđivanje kredita i drugih poslova podnosilaca zahteva; krediti za refinansiranje postojećih kredita kod banaka za privredna društva i preduzetnike po programu Fonda.

Razvojna agencija Srbije:⁵¹ Program podrške privrednim društvima za ulazak u lance dobavljača multinacionalnih kompanija (MNK);⁵² bespovratna sredstva kojima se sufinansira aktivnost korisnika usmerena na unapređenje poslovnih performansi u skladu sa potrebama uspostavljanja saradnje ili preporukama MNK. Obuhvata ulaganje u materijalnu imovinu i konsultantsku podršku. Za drugi javni poziv u 2020. opredeljen budžet u iznosu od 200 miliona dinara; Program za unapređenje saradnje i podizanje kapaciteta na regionalnom i lokalnom nivou: sufinansiranje dela opravdanih troškova, a koji su usmereni na promociju značaja regionalnog razvoja, važnosti pridruživanja EU, umrežavanje na bilateralnom, multilateralnom, regionalnom i lokalnom nivou, unapređenje kapaciteta subjekata regionalnog razvoja i podršku za podsticanje ravnomernijeg regionalnog razvoja. Predviđena sredstva 20.000.000,00 RSD; Projekti RAS: Evropska Mreža Preduzetništva – EEN; Japanska agencija za međunarodnu saradnju – JICA; Švajcarski program podrške za promociju izvoza – SIPPO; dm Inkubator; Projekat podrške razvoju privatnog sektora u južnoj i jugozapadnoj Srbiji; Transnacionalni program Dunav 2017–2019.

Fond za inovacionu delatnost:⁵³ Program ranog razvoja: za mlada preduzeća koja razvijaju tehnološku inovaciju za kojom postoji potreba na tržištu; program sufinansiranja inovacija - za privatna preduzeća koja već imaju tržišno prisustvo i nastoje da ojačaju svoju poziciju kroz stvaranje inovativnih proizvoda, usluga i tehnologija; program saradnje nauke i privrede: za podsticanje preduzeća iz privatnog sektora i javne naučno-istraživačke organizacije da realizuju naučno-istraživačke i razvojne projekte sa ciljem kreiranja novih proizvoda i usluga, sa tržišnim potencijalom; inovacioni vaučeri: finansijski podsticaj koji omogućava malim i srednjim preduzećima da, koristeći usluge naučnoistraživačkog sektora, podignu nivo inovativnosti svojih proizvoda i postanu konkurentni na tržištu; dokaz koncepta – namenjen istraživačima kojima je potrebna podrška da dokažu da će iz njihovog istraživanja nastati novi proizvod za kojim postoji potreba na tržištu; program transfera tehnologije – za jačanje sposobnosti i efikasnosti transfera tehnologije. Namenjen je istraživačima, kroz različite uloge, za komercijalizaciju svojih pronalazaka.

Projekti Fonda: razvoj novih proizvoda i usluga od strane MSP kroz komercijalizaciju istraživanja; Projekat akceleracije inovacija i podsticanje rasta preduzetništva u Republici Srbiji; Projekat za unapređenje konkurentnosti i zapošljavanja; Program za razvoj i inovacije preduzeća Zapadnog Balkana.

51 Zvanična internet prezentacija Razvojna agencija Srbije, dostupno na: <https://ras.gov.rs/>, pristupljeno 5. 12. 2020.

52 Zvanična internet prezentacija Razvojna agencija Srbije, dostupno na: <https://ras.gov.rs/drugi-javni-poziv-za-ucesce-u-programu-podrske-privrednim-druштvima-za-ulazak-u-lance-dobavljača-multinacionalnih-kompanija-u-2020-godini>, pristupljeno 5. 12. 2020.

53 Zvanična internet prezentacija Fonda za inovacionu delatnost, dostupno na: <http://www.inovacionifond.rs/> pristupljeno 5. 12. 2020.

Privredna komora Srbije: *Finance4SocialChange*, projekat koji se realizuje u saradnji PKS i zemalja Dunavskog regiona u cilju da se doprinese unapređenju finansijskih instrumenata, preporuka i strategiji jačanja socijalnih preduzeća u ovom delu Evrope. U projektu koji podržava EU je četrnaest partnerskih institucija iz više podunavskih zemalja od Nemačke do Rumunije, a PKS, kao jedna od njih, tu je da bi doprinela razvoju ovog sektora u Srbiji. Namera projekta je da se socijalna preduzeća što bolje upoznaju sa dostupnim izvorima finansiranja, da se edukuju o uslovima i mogućnostima apliciranja za ta sredstva, ali i da se motivišu banke i druge institucije kako bi pružile podršku socijalnom investiranju. Program sadrži obuke, mentorske radionice, takmičenja za najbolju biznis ideju, nastupanje pred investitorima i razmene iskustava sa socijalnim preduzećima u regionu. Finalna faza takmičenja održava se internacionalno, a pobednik osvaja 7.000 evra.

Ministarstvo privrede:⁵⁴ Bespovratna sredstva kroz tri programa: 1) razvojni projekti; 2) nabavka nove opreme i alata i 3) program za početnike u poslovanju. Programi podrazumevaju i kreditni deo sa povoljnim kamatnim stopama. Program promocije preduzetništva i samozapošljavanja sastoji se od: garancija za kredite; odobrenje bankarskih kredita; isplate bespovratnih sredstava; obezbeđivanje stručne, besplatne pomoći i podrške u izradi poslovnog plana i daljem poslovanju kroz mentoring program koji sprovodi Privredna komora Srbije.

Program podrške malim i srednjim preduzećima za nabavku opreme.

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja:⁵⁵ Poziv za dodelu sredstava za poboljšanje uslova rada u PPRZOSI, ukupna vrednost sredstava iznosi četrdeset miliona dinara. Poziv za podnošenje predloga projekata iz oblasti boračko-invalidske zaštite.

54 Zvanična internet prezentacija Ministarstva privrede, dostupno na: https://privreda.gov.rs/javni_pozivi/, pristupljeno 5. 12. 2020.

55 Zvanična internet prezentacija Ministarstva finansija, dostupno na: (<https://www.minrzs.gov.rs/sr>), pristupljeno 5. 12. 2020.



Analiza mera podrške od proglašenja pandemije u cilju ublažavanja ekonomskih posledica nastalih usled pandemije KOVID-19

EVROPSKI ODGOVOR NA PANDEMIJU

U cilju saniranja ekonomskih i socijalnih negativnih efekata izazvanih pandemijom KOVID-19, EU je usvojila *Evropski plan za oporavak*⁵⁶ Plan za oporavka sadrži Dugoročni budžet EU i inicijativu *NextGeneration EU*, koja je privremeni instrument kreiran sa ciljem oporavka. Plan oporavka je najambiciozniji podsticajni paket ikad finansiran iz budžeta EU. U centru Plana nalazi

56 Zvanični podaci o Planu za oporavak Evropske komisije, Evropska Komisija 2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en, pristupljeno 10. 12. 2020.

se *Mehanizam za oporavak i otpornost*,⁵⁷ kao alat koji obezbeđuje finansijsku pomoć državama članicama za pojačavanje javnih investicija i reformi nakon krize. Ovaj mehanizam kreiran je sa ciljem saniranja ekonomskih i socijalnih posledica pandemije, uz istovremeno obezbeđivanje tranzicije privreda na zelenu i digitalnu privredu, sa ciljem postizanja veće održivosti i otpornosti. Da bi dobile podršku od Fonda za oporavak i otpornost, države članice moraju da pripreme nacionalne planove za oporavak i otpornost, u kojima će izneti svoje programe reformi i investicija do 2026.

Različiti akademski i nevladini akteri u EU insistiraju na ulaganjima u razvoj sektora socijalne i solidarne ekonomije u okviru Plana za oporavak EU od KOVID-19 pandemije,⁵⁸ naročito naglašavajući prirodu socijalnih preduzeća koja podstiču zapošljavanje i samozapošljavanje, razvijaju socijalne inovacije i podržavaju digitalnu transformaciju, podrazumevaju ekološke procese proizvodnje i cirkularnu ekonomiju i promovišu vrednosti demokracije, socijalne pravde i socijalne inkluzije.

ODGOVOR SRBIJE NA PANDEMIJU

Obaveza Srbije da kreira Nacionalni plan oporavka od posledica uzrokovanih KOVID-19 pandemijom uzrokovana je kako neophodnošću sistemskog pristupa rešavanju posledica, koordinaciji ekonomskih i socijalnih politika, tako i zahtevom EU da se kreiraju nacionalni

planovi oporavka kako bi se koristila sredstva iz Fonda za oporavak. Nacionalni plan oporavka mora biti inkluzivan i usmeren na transformaciju privrede, baš kao što je i celokupan Plan za oporavak EU fokusiran na dodatno korišćenje kriznih okolnosti za dalje unapređenje strateškog okvira za razvoj i brže transformacije ka održivijoj, inkluzivnijoj i otpornijoj privredi. U tom kontekstu konačno prepoznavanje aktera socijalne i solidarne ekonomije, u prvom redu socijalnih preduzeća, od strane države je neophodno ukoliko se planira održiv i inkluzivni privredni razvoj u Srbiji nakon završetka krize.

S obzirom da socijalna preduzeća nisu prepoznata ni u strateškim pravcima razvoja, kao ni pravno ni institucionalno, što je jasan indikator nerazumevanja uloge i značaja sektora, tako ni mere koje se donose na nacionalnom nivou kako bi se podržalo održavanje i unapređenje privrednih aktivnosti, osnažilo tržište i podržali privredni subjekti tokom KOVID-19 krize ne prepoznaju socijalna preduzeća i njihove specifičnosti, iako oni jesu akteri na tržištu koji imaju potencijal da ostvare veći i pozitivniji društveni uticaj (srazmerno visini ulaganja i ekonomskoj snazi).

Početak KOVID-19 krize, kada je Vlada Republike Srbije donela Program ekonomskih mera za smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom virusa KOVID-19 i podršku privredi Srbije,⁵⁹ sa ciljem da se održi nivo zaposlenosti i likvidnost preduzeća (kroz

57 Zvanični podaci o Mehanizmu za oporavak i otpornost, Evropska Komisija, 2020, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-recovery-plan/>, pristupljeno 10. 12. 2020.

58 Zvanično saopštenje Grupe za socijalnu ekonomiju u okviru Evropskog parlamenta, dostupno na: (<https://www.socialeconomy.eu.org/2020/07/15/a-moment-of-truth-for-europe/>), pristupljeno 10. 12. 2020.

59 Program ekonomskih mera za smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom KOVID-19 i podršku privredi Srbije, Ministarstvo privrede, 2020, dostupno na: <https://privreda.gov.rs/program-ekonomskih-mera-za-smanjivanje-negativnih-efekata-prouzrokovanih-pandemijom-virusa-kovid-19-i-podrsku-privredi-srbije/>, pristupljeno 15. 11. 2020.

direktnu pomoć, kreditiranje, odlaganje obaveza i podsticanje tražnje), socijalna preduzeća nisu posebno prepoznata, čak ni spomenuta (mada je njihov doprinos zapošljavanju, kao što je ranije navedeno, često jedino što država prepoznaje). Izuzetak su poljoprivredne zadruge, koje su prepoznate u jednoj uredbi Vlade.⁶⁰ Međutim, prepoznate su isključivo zato što ih zakon prepoznaje kao pravna lica koja mogu biti nosioci poljoprivrednog gazdinstva, a ne zato što se, s obzirom na svoje karakteristike mogu svrstati u aktere socijalne ekonomije.

Prvi paket ekonomskih mera usvojen u aprilu 2020, sa ciljem pomoći privredi, ali i građanima za očuvanje radnih mesta i plata, iznosio je 5,1 milijardu evra, što predstavlja 11% BDP-a Srbije.⁶¹ Mere koje je uredbama, tokom vanrednog stanja, donosila Vlada Republike Srbije, „obuhvatio je mere poreske politike, direktne podsticaje privatnom sektoru i mere za očuvanje likvidnosti preduzeća, čija procenjena vrednost iznosi 5,1 milijardu evra”,⁶² kao i ostale mere, među kojima je i fiskalni stimulans – podsticanje domaće tražnje,⁶³ kroz dodelu bespovratnih sredstava svakom punoletnim građaninu (koji se prijavi) u vrednosti od 11.800,00 dinara. Iako paket ekonomskih mera nije uključivao specifične mere za socijalna preduzeća, neke mere koje su donete mogle su da budu iskorišćene i od strane socijalnih preduzeća. Iako nema zvaničnih podataka, na osnovu podataka dobijenih intervjuima znamo da jedan deo socijalnih preduzeća jeste iskoristio pomoć („Pokrili smo deo plata na nekoliko

meseci o odložili poreze i doprinose“), dok se druga SP nisu opredelile za pomoć, plašeći se upravo početka 2021, kada počinje otplata odloženih poreza i doprinosa na dohodak koje je subvencionisala država.

Sama socijalna preduzeća su mogla da koriste neka od ovih mera podrške, s obzirom da su registrovana ili kao udruženja građana i zadužbine i fondacije: direktnu pomoć mikro, malim i srednjim preduzećima u privatnom sektoru, i mere poreske politike (odlaganje plaćanje poreza na zarade i akontacije) ili kao privredni subjekti, tj. zadruge ili društva sa ograničenom odgovornošću – mere poreske politike, direktne podsticaje i mere za očuvanje likvidnosti. Međutim, opšti karakter mera koji nije uzimao u obzir specifičnosti poslovanja i potreba različitih privrednih preduzeća, svakako je ostao nefleksibilan i za potrebe socijalnih preduzeća. Ovo je posebno važno naglasiti kada se uzme u obzir da su, po analizi Međunarodne organizacije rada, među osam najugroženijih sektora (prvenstveno po pitanju zaposlenosti) zbog KOVID-19 krize i neki u kojima su socijalna preduzeća pretežno zastupljena: delatnosti pripreme i usluživanja hrane i pića (na šestom mestu), i ratarska i stočarska proizvodnja, lov i srodne uslužne delatnosti (na osmom).⁶⁴

Drugi paket ekonomskih mera usvojen u julu 2020. iznosio je 66 milijardi dinara, tačnije 5,6 miliona evra za podršku preduzetnicima, mikro, malim i srednjim preduzećima za očuvanje likvidnosti i zadržavanje radnih mesta.

60 Uredba o finansijskoj podršci poljoprivrednim gazdinstvima kroz olakšan pristup korišćenju kredita u otežanim ekonomskim uslovima usled bolesti KOVID-19 izazvane virusom SARS-CoV-2: 57/2020-3.

61 Program ekonomskih mera za smanjivanje negativnih efekata prouzrokovanih pandemijom Kovid-19 i podršku privredi Srbije, Ministarstvo privrede, 2020, dostupno na: <https://privreda.gov.rs/program-ekonomskih-mera-za-smanjivanje-negativnih-efekata-prouzrokovanih-pandemijom-virusa-kovid-19-i-podrsku-privredi-srbije/>, pristupljeno 15. 11. 2020.

62 KOVID-19: Odgovor Evrope – Upporedna analiza mera za podršku privredi i očuvanje radnih mesta, 2020, Naled, Beograd, dostupno na: <https://cutt.ly/OgmmuZg>, pristupljeno 24. 10. 2020.

63 Ibid.

64 KOVID-19 and the World of Work Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses SERBIA, 2020, International Labour Organization, str. 34, dostupno na: <https://cutt.ly/dgmn8cq>, pristupljeno 24. 10. 2020.

Podrška kroz drugi paket ekonomskih mera uobličena je kroz pokrivanje dela minimalnih zarada za jul i avgust mesec u iznosu od 60% minimalne zarade za zaposlene, odlaganje plaćanja poreza, novi moratorijum na kreditne obaveze i subvencije za plate novozaposlenih. Kao uslov za korišćenje pomoći države navedeno je „neotpuštanje više od 10% radnika, tri meseca nakon dobijanja poslednje uplate.“⁶⁵

Merama je takođe predviđena podrška u vidu 50% minimalne zarade za radnike koji su imali odluku o prekidu rada u velikim preduzećima, a kao uslov navedeno je prilaganje liste zaposlenih kojima je rad prekinut od strane preduzeća.⁶⁶

JAVNE MERE PODRŠKE RANJIVIM GRUPAMA

Srbija je jedina država u regionu koja nije preduzela posebne mere podrške za najsiromašnije tokom KOVID-19 krize u 2020.⁶⁷ (a najavljene mere govore da podrške prema onima kojima je najpotrebnija neće pružiti ni u 2021). Time je propuštena šansa da se kroz podršku socijalnim preduzećima podrže najranjivije grupe stanovništva koje su najčešće ili zaposlene u socijalnim preduzećima, i/ili im socijalna preduzeća pružaju (socijalne) usluge: osobe sa invaliditetom, mala poljoprivredna gazdinstva-proizvođači, (bivši) zavisnici, bivši osuđenici, Romi, deca (iz hraniteljskih porodica, bez roditeljskog

staranja, deca koja žive i rade na ulici, sa invaliditetom...), mladi žrtve nasilja, žrtve trgovine ljudima, interno raseljena i izbegla lica, povratnici (kroz proces readmisije), migranti, LGBT+ osobe, beskućnici, žene na selu, stariji građani (lista je ilustrativna i nije konačna).⁶⁸

65 Drugi paket ekonomskih mera za očuvanje radnih mesta i privredne aktivnosti, Ministarstvo finansija 2020, dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/aktivnosti/mali-novi-paket-ekonomskih-mera-za-ocuvanje-radnih-mesta-i-privredne-aktivnosti/>, pristupljeno 15. 11. 2020.

66 Paket mera u 2021. sličan je onom iz 2020 - i po tipu mera i po tome što ne prepoznaje socijalna preduzeća, ali s obzirom da je najavljen tokom januara/februara, a kreće sa implementacijom u martu/aprilu 2021. nije predmet ove analize.

67 Zvanična internet prezentacija A11 inicijative, dostupna na: <https://www.a11initiative.org/srbija-jedina-u-regionu-nije-preduzela-posebne-mere-zastite-za-najsiromasnije>, pristupljeno 24. 10. 2020.

68 Bobić, Maja, Kuzmanov, Lidija (2020): Eks ante analiza efekata opcija javnih politika za socijalno preduzetništvo, Beograd, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

10

Zaključci

Socijalno preduzetništvo je važan segment procesa integracije Srbije u EU, jer predstavlja jedan od ključnih alata za razvoj ljudskog kapitala i transformaciju socijalne politike u Srbiji. Iako određeni strateški i programski dokumenti, kao što je analiza pokazala, prepoznaju SP kao oblast koju treba razvijati, za razvoj SE nedostaje strateško usmerenje koje će se racionalno i sistematski prelivati u javne politike, praktični instrumenti, veći kapaciteti javne uprave, a najviše politička volja. Pozitivni makroekonomski trendovi u Srbiji nisu rešili generisanje nejednakosti i produbljivanje ekonomskog jaza, što zemlju udaljava od održivog ekonomskog rasta i ugrožava ostvarivanje osnovnih ljudskih prava, posebno socijalnih i radnih kriza izazvana pandemijom pogodila je različite grupe na tržištu rada, posebno lica u neformalnoj privredi, kao i marginalizovane i osetljive grupe.

Sektor se od samog početka razvijao isključivo kroz donatorsku podršku (nadasve namenjenu udruženjima) i oslanjajući se na sebe i svoje kapacitete (nije poznat tačan broj socijalnih preduzeća osnovanih sopstvenim kapitalom), i ta situacija se nije promenila – nema institucija koje bi promovisale i razvijale sektor,⁶⁹ i očigledno nedostaju mera podrške.

Ova analiza – koja se zasniva na raspoloživoj dokumentaciji i sprovedenim intervjuima, ali i na višegodišnjem iskustvu u radu na razvoju sektora koji se ne može i ne treba isključiti i zanemariti, vodi do nekoliko zaključaka:

- Jedan od ključnih zaključaka koji proizilazi mahom iz intervjuja, posebno sa predstavnicima SP, jesu velike potrebe za podrškom. I ranije u dokumentu govori se o potrebama koje je dodatno istakla kriza, ali ono što svi predstavnici SP ističu je – nedostatak sredstava. SP po pravilu imaju veće troškove od klasičnih preduzeća – na primer, ona više „ulažu“ u svoje zaposlene – odnosno imaju veće troškove zbog prirode posla i specifičnih uslova i potreba koje njihovi zaposleni često imaju, a otpuštanje nije opcija. U tom smislu, podrška se prepoznaje (i očekuje) ili kao direktna davanja (donacije, grantovi...), ili kao podrška u stvaranju partnerstava koja bi značila poslovnu saradnju, proširivanje postojećih ili otvaranje novih tržišta.
- Pitanje da li je sektor SP u Srbiji jak ili slab jeste kompleksno, ali na osnovu dosadašnje spremnosti države

da preuzme svoju ulogu u razvoju sektora, ranjivosti socijalnih preduzeća i nepostojećih kontinuiranih i robusnih sistema podrške, jasno je da je sektor nedovoljno razvijen. Na ovo su ukazali praktično svi sagovornici koje je tim KORSE intervjuisao, a posebno predstavnici socijalnih preduzeća, napominjući da je pandemija posebno istakla njihove slabosti – jer usmerenost na održavanje istog nivoa i kvaliteta zaposlenosti, posvećenost socijalnoj misiji... što čini socijalna preduzeća posebno ranjivim na tržištu.

Ova situacija se posebno usložnjava ukoliko zaposleni i/ili korisnici usluga SP zahtevaju specifične uslove i organizacije rada, dolaska na posao, podrške, odnosno ako su u socijalnoj situaciji koja zahteva punu posvećenost SP, što su i sagovornici istakli. Upravo ta „dodatna“ podrška ljudima košta, pa podrška socijalnim preduzećima mora postojati kroz drugačiji tretman od drugih preduzeća.

Sa druge strane, upravo je posvećenost misiji i stavljanje čoveka na prvo mesto snaga socijalnih preduzeća. Ona ih gura u inovaciju, fleksibilnost, prilagođavanje – sagovornici su navodili primere razvijanja otvaranja novih proizvodnih linija, prelazak na on-line prodaju, razvijanje novih partnerstava (još nešto prostora biće posvećeno ovome kasnije). Zbog solidarnosti koja postoji u socijalnom preduzeću i višem cilju od zarade, postoji i veća motivisanost da se posao i preduzeće održe. Takođe, ono što se često ističe kao boljka organizacija

69 Tim za smanjenje siromaštva i socijalno uključivanje je retka institucija koja ima znanje o ovoj temi, ali je vremenom politički oslabila; Privredna komora Srbije je deo različitih regionalnih i evropskih programe podrške SP, ali stepen uključenosti u razvoj sektora varira.

civilnog društva – isključiva orijentisanost na donatore – u ovom slučaju se pokazala kao važan činilac finansijske održivosti i fleksibilnosti. Primeri kako su SP održala poslovanje zahvaljujući različitim donatorima i razni, na primer: *crowdfunding* kampanje, donacije podržavajućih organizacija i međunarodnih donatora, podrška individualnih donatora.

- Sektor je nedovoljno poznat i prepoznat (što je još jedan pokazatelj nedovoljne razvijenosti), i postoji generalno nerazumevanje kompleksnosti sektora i socijalnih preduzeća uopšte – u javnosti, kod donosioca odluka, privredi, pa i u civilnom društvu. Kao što su i intervjui pokazali, velika većina aktera često vidi samo one karakteristike i potencijale SP koji su u domenu njihovih interesa, odnosno proizilaze iz njihovih neposrednih iskustava, a zanemaruju ostale. I raniji primeri – činjenica da je država do sada percipirala SP gotovo isključivo kao nekoga ko će doprineti rešavanju pitanja nezaposlenosti (marginalizovanih/teško zapošljivih grupa); ili česta percepcija SP od strane organizacija civilnog društva kao model za prevazilaženje finansijske nestabilnosti i zavisnosti od donatora koji zanemaruje činjenicu da je poslovanje na tržištu igra sa drugačijim pravilima – takođe potvrđuje ovu tvrdnju.

Ovo je razumljivo i očekivano, ali nas suštinu problema predstavlja nedostatak snažnih državnih institucija koje bi imale jasnu ulogu u razvoju sektora, koji podrazumeva i njegovu promociju.

- Kako socijalna preduzeća posluju u različitim pravnim formama, na njih se odnose različiti poreski i fiskalni zakoni, pa ona trpe i različita opterećenja u svom poslovanju. Time se dodatno ističe, odnosno otežava njihov već nepovoljan položaj u pravnom i političkom sistemu. Odsustvo podrške socijalnim preduzećima u Srbiji, odnosno neprepoznavanje njihove osobene prirode, utiče negativno na njihovu konkurentnosti i za rezultat ima neostvaren ekonomski i socijalni uticaj u poređenju sa sektorom u zemljama koje prepoznaju osobenosti SP. Socijalna preduzeća najčešće rade sa ljudima koji su u nepovoljnom položaju. Odsustvo adekvatne podrške tim ljudima može voditi njihovoj destabilizaciji, emotivnoj, profesionalnoj... Posledica može biti ne samo manja konkurentnost SP, nego i smanjenje mogućnosti da se ono bavi socijalnim uključivanjem ljudi zbog kojih je i nastalo.

- I pored prilične izloženosti udarima krize, SP su tokom trajanja „zaključavanja“ (*lock-down*) istupala na prvu liniju fronta pružanja pomoći u zajednici, naročito osetljivim i marginalizovanim grupama. Mnoga preduzeća preorijentisala su proizvodnju na proizvodnju maski i drugih sanitarnih potrepština koje su nedostajale, obebeđivale obroke za najugroženija lica, pomagale lokalne samouprave u koordinaciji pružanja pomoći i slično. Na taj način, SP su potvrdila da pored značajne uloge u razvoju društva koju imaju u vremenima koja nisu krizna, daju i važne doprinose kroz aktivno i pravovremeno delovanje u kriznim periodima.

- Karakteristično za sva socijalna preduzeća, osim PPR-ZOSI, jeste odsustvo konkretnih javnih mera podrške za razvoj njihovog poslovanja. To je svakako posledica odsustva određenja toga šta je socijalno preduzetništvo kroz zakon ili dokument javne politike. Ipak, neadekvatna primena Zakona o zadrugama u delu socijalnih zadruga vraća nas na ranije zaključke – problem je dublji i očituje se u nepoznavanju toga šta je socijalno preduzetništvo i koja je njegova uloga u društvu – što potvrđuje mali broj osnovanih socijalnih zadruga uprkos velikim potrebama, i postojećih rešenja načina na koji bi javne institucije trebalo da podstaknu razvoj ovog sektora.⁷⁰

- Svidelo se to nama ili ne, pravna regulacija je neophodna da bi SEE, tačnije socijalna preduzeća, bila prepoznata od strane države, i da bi to prepoznavanje dovelo do konkretnih programa i mera podrške. Ovo su istakli praktično svi intervjuisani, bez obzira iz kog sektora dolaze, a potvrđuje i stidljivo a neodređeno pojavljivanje „socijalnih preduzeća“ i „socijalnog preduzetništva“ u različitim planovima i strategijama.

Državna administracija najlakše razume zakone, i od nje se (izgleda) ne može očekivati da ima viziju i širu perspektivu. A vizija države se razlikuje od one koju ima civilno društvo i sektor uopšte. Ove vizije se zasnivaju na različitim pretpostavkama i vrednostima: rast – razvoj, kompeticija – solidarnost, privatno – javno, zatvoreno – otvoreno, privilegija – jednakost. Na socijalnim

preduzećima i organizacijama civilnog društva je težak zadatak da (i u ovom slučaju), kroz zagovaranje zakona, nametnu svoju viziju.

Pa ipak, praksa i iskustva socijalnih preduzeća, kao i stavovi predstavnika svih sektora iskazanih u intervjuima, pokazuju da neke mere podrške i koraci ne moraju da čekaju zakon – lokalne samouprave bi mogle da donose različite mere koje bi podržale, odnosno rasteretile rad socijalnih preduzeća u njihovim lokalnim zajednicama. Svakako da bi zakon olakšao definisanje i implementaciju mera, ali na lokalnu je prostor, čini se, nešto širi i relaksiraniji. Po rečima jedne sagovornice iz javnog sektora, *lokalne samouprave najbolje znaju koje su potrebe na lokalnu i kako mogu da se reše*. Srbobran i Šabac su primeri koji pokazuju da je saradnja moguća. Ove mogućnosti biće detaljnije analizirane u narednom poglavlju.

- Nekoliko puta je potcrtano da odsustvo javne institucije zadužene za promociju i razvoj sektora socijalnog preduzetništva očituje slabost javnog sistema da odgovori na potrebe tog sektora. Svakako da je formiranje ili imenovanje javne institucije zadužene za ovu temu uslovljeno donošenjem akta koji je uspostavlja, čemu bi trebalo da prethodi i donošenje politike ili zakona kojim se i sektor integriše u pravni sistem Srbije. Ipak, znanja o temi u institucijama nije uslovljeno postojanjem akta, već govori i o tome da postoji odsustvo inovacija i praćenja važnih trendova u radu samih institucija.

70 Bobić, Maja, Kuzmanov, Lidija (2020): Eks ante analiza efekata opcija javnih politika za socijalno preduzetništvo, Beograd, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

Za osam godina rada na zakonu o sektoru, uprkos naporima i civilnog sektora i međunarodne zajednice u vidu obezbeđivanja programa edukacije i studijskih poseta, broj službenika koji se posvetio temi je nedovoljan i oslikava redukcionističko shvatanje sektora.

- U polarizovanom društvu u kome vlada opšte nepoverenje, očekivano je da postoji nepoverenje i među ključnim igračima u polju SEE. Intervjui sa predstavnicima SP i javnog sektora to su nedvosmisleno pokazali. Postoji određen stepen nepoverenja nekih predstavnika SP u sam zakon i proces njegovog donošenja, a ako bude usvojen, njegovu implementaciju. Bojazan je da neće biti manje pozitivnih posledice na rad SP i rast sektora nego negativnih – jedan deo predstavnika SP očekuje da će zakon doneti nova administrativna i parafiskalna opterećenja. Sa druge strane, država pokazuje nepoverenje u SP, na šta ukazuju pokušaji prekomerne regulacije i kontrole nad SP kroz sve ranije predloge zakona koje je nudila država.

- Analiza ERP u kontekstu KOVID-19 krize pokazala je da je ERP-ov makroekonomski i fiskalni plan zastareo. Ekonomija Srbije je izložena negativnim posledicama krize zbog povezanosti sa glavnim trgovinskim partnerima koji su visoko integrisani u globalne trgovinske tokove i oslanjanja na priliv stranih direktnih investicija. S druge strane, relativno nizak udeo turizma u bruto dodatoj vrednosti može umanjiti uticaj u poređenju sa nekim susednim zemljama. Strukturne slabosti srpske

privrede pogoršala je pandemija KOVID-19, najviše izazivajući javni zdravstveni sektor, očuvanje zaposlenosti i poboljšanje socijalne zaštite, poboljšanje poslovnog okruženja i pružanje podrške privatnom sektoru. Uprkos povećanoj zaposlenosti u poslednjih nekoliko godina, pandemija uzrokuje rizik za očuvanje radnih mesta. Rizik je posebno veliki za neformalni sektor – visok poreski klin za one koji zarađuju niske nadnice deluje kao destimulacija za formalno zapošljavanje. Šeme socijalne pomoći i naknada za nezaposlene, koje se nedovoljno finansiraju, dodatno su proširene i ne pružaju dovoljno pokrića i odgovarajuće beneficije. Pandemija je znatno pogodila preduzeća, posebno mala i srednja, samozaposlene i mikro-porodična preduzeća i potrebna im je podrška, poput likvidnosti i daljeg ublažavanja regulatornih i poreskih opterećenja. Efikasnost mera podrške zavisi od dobrog upravljanja, koordinacije i inkluzivnosti, uzimajući u obzir veliki neformalni sektor.

- Kao što je ranije navedeno, ERP sadrži strukturne reforme koje se odnose na politike zapošljavanja i socijalne politike, prepoznaje koncept cirkularne ekonomije i održivog razvoja. Ipak, ERP ne prepoznaje socijalno preduzetništvo kao takvo i neophodno je ukazati na socio-ekonomski potencijal socijalnih preduzeća za sprovođenje strukturnih reformi definisanih ERP-om: ERP socijalno preduzetništvo kao jednu od mogućih praksi koje mogu doprineti socio-ekonomskom razvoju društva, ali ne predviđa prioritizaciju u okviru strukturnih reformi, kao ni mere za postizanje definisanih ciljeva tih

reformi. Dodatno, i u samoj Fiskalnoj strategiji za 2020. sa projekcijama za 2021. i 2022. na isti način je pomenu- to socijalno preduzetništvo kao u ERP-u, ali nisu predvi- đene nikakve reforme koje obuhvataju ovu praksu, niti praktične mere.

- Slično tome, ESRP je praktično ograničio praksu so- cijalnog preduzetništva na politike zapošljavanja i deo sistema socijalnih usluga. Zakon o socijalnom predu- zetništvu nije donet u skladu sa Akcionim planom pri- mene ESRP-a tokom 2017–2018. Zakon koji bi uredio delovanje socijalnog preduzetništva bio je zanemaren i u 2020.

Uz uvažavanje svih objektivnih okolnosti koje je donela pandemija, kao i činjenicu da je 2020. ipak bila izborna godina, čini se da je baš godina pandemije bila prilika da se uvaži i prepozna više puta potvrđena činjenica da socijalna preduzeća imaju integrativni uticaj, da štite i unapređuju položaj marginalizovanih koji su uvek prvi na udaru kriza, kao i da SP mogu biti nosioci inovacije koja je preko potrebna u vanrednim okolnostima.

Ponovo se kao glavni razlog nameće nedostatak kapa- citeta za bliže proučavanje prakse socijalnog predu- zetništva i razumevanje različitih funkcija u zajednici koje mogu imati socijalna preduzeća. ESRP ne prepo- znaje ekonomski potencijal socijalnih preduzeća da generišu kapital i upotrebljavaju ga za različite name- ne. Evo samo nekih: kreiranje programa obnove depri-

viranih područja, pomoć ugroženim poljoprivrednici- ma, procesi reciklaže i efikasnog upravljanja otpadom, primenjeni principi cirkularne ekonomije i *zero waste* proizvodnja, unapređenje radničkih prava i koncepta *fare trade* trgovine, kreiranje socijalnih i edukativnih programa za socijalnu i radnu inkluziju lica iz osetljivih grupa, zapošljavanje lica iz osetljivih i marginalizova- nih grupa...

11

Preporuke i predlog mera za podršku socijalnim preduzećima

Uzimajući u obzir zaključke analize, stanje sektora odnosno stepen razvoja SEE, očekivanu političku i ekonomsku dinamiku u Srbiji, kao i velike aktuelne društvene potrebe - koju uveliko određuje i KOVID-19 pandemija - neophodni su konkretni koraci u pravcu razvoja SE:

- ***Doneti dobar Zakon o socijalnom preduzetništvu*** - od suštinske je važnost nastaviti sa procesom javnog zagovaranja za donošenje zakona o socijalnom

preduzetništvu, i kao osnovu koristiti predlog koji je krajem 2019. dalo civilno društvo. Regulatorni okvir je ključan iz nekoliko razloga – on neće rešiti sve probleme, ali može pružiti osnovu za razvoj konkretnih programa razvoja i mera podrške, i otvoriti prostor za uključivanje novih aktera u ekosistem SE.

- **Obezbediti participativnost procesa** – dalji rad na stvaranju regulatornog okvira, odnosno usvajanje Zakona o socijalnom preduzetništvu mora biti istinski širok i participativan proces u kome socijalna preduzeća i zajednice koje oni predstavljaju imaju ključnu ulogu, uz neizostavnu podršku i doprinose svih ostalih aktera u polju: civilnog društva, javne uprave, poslovnog sektora i međunarodnih organizacija. To je jedini način da zakon bude prihvaćen i suštinski obavezujuć za sve.

- **Zagovarati definisanje mera podrške na lokalnom nivou:** paralelno sa zagovaranjem za donošenje zakona, treba raditi na identifikaciji onih mera i praktičnih rešenja koja mogu da se usvajaju i implementiraju i pre usvajanje zakona. Kao što je navedeno ranije, intervjui sa akterima SE, kao i postojeća praksa pokazala su da na lokalnom nivou postoje prostori za podršku SP. Na primer, neke od mera koje se mogu sprovesti na lokalnom nivou su:

- » Podrška lokalnih samouprava u umrežavanju SP sa drugim akterima radi stvaranja partnerstava (npr. finansiranje učešća na privrednim sajmovima SP od strane lokalnih samouprava).

- » Socijalne javne nabavke – mera kojom bi se afirmisalo učešće SP u javnim nabavkama na lokalnom nivou, kroz npr. uvođenje jasnih „socijalnih“ kriterijuma.

- » Smanjenje poreza/ taksi i nadoknada koje plaćaju SP a ubiraju lokalne samouprave.

- » Ustupanje oglasnog prostora SP (bilborda, oglašnih tabli, panoa u javnom prevozu) u vlasništvu lokalnih samouprava.

- » Ustupanje na korišćenje resursa (magacina, kancelarijskog prostora, opreme) koja je u vlasništvu lokalnih samouprava.

Jasno je da ovakve mere zahtevaju osnaživanje lokalnih samouprava da razumeju koncept SP, njihovu ulogu u društvu i značaj koji imaju za zajednicu. Ovo podrazumeva otvaranje lokalnih samouprava za rad sa onim organizacijama civilnog društva koja zaista imaju i spremne su da pruže znanja i resurse u cilju opšteg razvoja lokalnih zajednica.

- Paralelno sa izradom zakona, **razvijati osnove program podrške za razvoj socijalne i solidarne ekonomije** uz široko učešće aktera iz polja SEE. Ovaj plan mora da se oslanja na potrebe i potencijale socijalnih preduzeća, i razvojne potrebe društva. Jedan od elemenata programa svakako treba da budu setovi mera podrške zasnovani baš na identifikovanim potrebama i prepoznatim

potencijalima i snagama SP. Oblasti u kojima bi mogle da budu razvijene mere podrške diskutovane su tokom intervju-a koje je vodio KORSE tim, i iz njih proizilaze sledeći predlozi koji mogu da posluže kao osnova za dalji rad:

» **Direktna budžetska davanja za SP** – mere u ovoj oblasti mogu da uključe: 1) Kvote za SP pri konkursima za podršku privredi (pri Fondu za razvoj, Fondu za inovacionu delatnost, Razvojne agencije Srbije), kao i na konkursima Ministarstva za privredu ili Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; 2) Obezbeđivanje fonda za kofinansiranje privatnih donacija i grantova (međunarodnih donatora i/ili potpornih organizacija), i/ili davanja državnih garancija za ulaganja investicionih fondova.

» **Razvoju znanja i veština** – Mere u ovoj oblasti mogu da uključe: 1) Besplatne obuke za SP u start-up fazi, u oblasti marketinga, menadžmenta, finansijskog menadžmenta, plasmana...; 2) Podrška u umrežavanju SP sa drugim akterima i stvaranju partnerstava.

» **Podsticaj potražnje, tj. pomoći stvaranje/proširivanje tržišta za SP** – Mere u ovoj oblasti mogu da uključe: 1) Garantovani otkup proizvoda SP (npr. poljoprivrednih proizvoda).

» **Podrška za smanjenje troškova rada** – Mere u ovoj oblasti mogu da uključe: 1) Smanjenje poreza/taksi i

nadoknada koje plaćaju SP; 2) Otpis/reprogram kamata i dugovanja SP.

• **Razvijati i uvoditi merenje društvenog uticaja** – razvoj metoda za merenje društvenog uticaja koji ostvaruju socijalna preduzeća je neophodan i to mora da bude jedan od opštih prioriteta čitavog sektora. Posebnu ulogu u tom procesu moraju da imaju sama socijalna preduzeća, kao i domaće i međunarodne potporne organizacije, bez obzira na njihov mali broj. Takođe, ovo je prostor u koji je važno uključiti i poslovni sektor koji već ima razvijene metodologije i pristupe za merenje svog društvenog uticaja/uticaja u zajednici.

U kontekstu donošenja zakona i daljem radu na razvoju regulatornog okvira, merenje društvenog uticaja ima posebnu vrednost, jer će se tako pojačati argumentacija i ponuditi novi dokazi važnosti regulatornog okvira koji je usmeren na razvoj, ali i proširiti mreža podrške za razvoj SE među ključnim akterima.



Necessary support measures for the development of the solidarity economy sector - summary

INTRODUCTORY NOTES

Having the new/old Government of the Republic of Serbia as of autumn of 2020 and new elections announced for spring 2022, there is a need to restart public dialogue in regards to the development of the social economy in the Republic of Serbia: particularly measures that have to be directed towards social enterprises (SE). The importance of solidarity and social economy bears extra significance in the context of the COVID-19 pandemic, which has made us face the political & democratic mechanisms and institutions, values upon which the societies are being governed, the economy postulates, and the exclusive focus on growth. The crisis's consequences are still indefinite, especially in the current global political and value shift to right-wing populism and conservatism. This shift is evident on the periphery,

The social and solidarity economy (SEE) is an ethical, value-based economic development that focuses on the people's well-being, not the profit. SSE encompasses and targets the social and economic system by combining best practices and principles from three sectors and applies them for the benefit of people, community and the environment.

including Serbia. In this context, many SEs in Serbia operate in circumstances where their contribution, especially in crisis times, is not recognized – legally, economically, and developmentally.

With the support of the Open Society Foundation, the Coalition for Solidarity Economy Development (CoSED) conducted the *Necessary Support Measures for the Development Of The Solidarity Economy Sector Analysis*, within the framework of Solidarity Economy for Just Society project, during October 2020 – February 2021. CoSED based the analysis on three key data-sources: strategies, laws and other significant documents which determine the regulatory framework and development of the Republic of Serbia; analysis and studies of relevant domestic and international organizations; as well as on ten individual and two focus group interviews with relevant stakeholders (conducted by CoESD research team) in the field of social economy: representatives of SEs, some of the representatives of relevant ministries and public funds, as well as representatives of domestic and international organizations that are active in the sector and committed to the development of SEE.

KEY FINDINGS

- The insufficient public administration's capacity to grasp and develop the SE sector is still evident. From

2012 to 2019, decision-makers have been approaching social entrepreneurship from a narrow perspective – **they have viewed the SE in general and the Draft Law(s) on Social Entrepreneurship as an instrument for employment increase, particularly of the hardly employable groups**, neglecting other social functions of the SE, i.e., the social impact of the SE and their potential to tackle other social issues. Also, actors from particular sections of the public administration perceive SE only through their particular lenses, and only a few officials understand the complexity of the SE and the development potentials that the sector carries. After seven years of attempts to regulate some 500 SEs, The Draft Law on Social Entrepreneurship developed by civil society in 2019 represents a solid base for further efforts to recognize and establish the basis for the development of SEE: the draft law was created through a broad consultation process; it relies on good practices in the EU, the region and Serbia; it defines SE taking into account European standards and local circumstances, and recognizes a broad scope, social influence and importance of the SE.

- **Serbian SE sector is small yet heterogeneous:** SEs take different forms (CSOs, LLC., foundations, cooperatives...); have different areas of social influence (the most common is economic empowerment & employment, 65%); SE work with different target groups – top three are youth, socially disadvantaged persons, people with disabilities (58%, 55%, 33%, respectively).¹

¹ According to the latest survey of investments in social enterprises covering 75 companies out of 500 as a framework for the total number of social enterprises in Serbia: <https://solidarnaekonomija.rs/wp-content/uploads/2018/09/1.-Investiranje-u-socijalna-preduzeca-u-Srbiji.pdf>

Discussions with SE representatives the CoSED conducted also demonstrated heterogeneity in the degree of the COVID-19 pandemic's impact - SEs involved in primary and secondary agricultural production were merely affected by the crisis, while service providers (catering, food delivery...) have affected severely.

The SEs also perceive the potential support measures differently and have different views on adopting and implementing the law. However, common traits of SEs are the **flexibility (motivated by the social mission)**, represented with a quick adaptation of the business operation to the needs of the community; **strong customers and users (often suppliers) community**; and their **primary motivation - not to lose any jobs**.

- In the context of the Republic of Serbia's EU integration, the main strategic direction of socio-economic development is defined by two documents: The Employment and Social Policy Reform Programme (ESRP) and The Economic Reform Programme (ERP). While these documents recognize SPs in certain areas (*providing social welfare services and employing vulnerable groups*, ERSP; ERP lists SEs as one of the potential solutions to social inequality, which ERP further describes as the main obstacle to reaching inclusive economic growth and overall social progress), they fail to do it in many others. These missed opportunities are most evident in structural reforms defined by the ERP concerning **labour market and employment, social**

protection and social inclusion policies, and the area of the **circular economy**.

- Since the beginning of the pandemic, none of Governments' economy support measures recognizes the SEs. Even beyond the COVID-19 crisis: different economic support mechanisms and programs, like the state funds (for development and innovation), the Strategy for Support of Development of Small and Medium Enterprises, Entrepreneurship and Competitiveness for the 2015-2020 period, the economic support programs of both Ministry of Economy and Ministry of Labor, Employment, Combatant and Social Affairs - do not recognize the SEs.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Social entrepreneurship is a vital segment of Serbia's EU integration process, as it is one of the crucial tools for the development of human capital and the transformation of social policy in Serbia. Although certain strategic and programmatic documents recognize the SE as an area worth building, the SE development lacks practical instruments, strategic direction, and public administration capacity, but mostly the political will. Positive macroeconomic trends in Serbia have failed to address inequalities and expansion of the economic crisis, which pushes the country away from sustainable economic

growth and jeopardizes the realization of labour and other fundamental rights – the pandemic-induced crisis has tilted different labour market groups, especially those in the informal economy, as well as marginalized and sensitive groups. The SE sector has evolved exclusively through donor support, and there are no public institutions to promote and develop the sector;² while support measure is lacking. Also, as SEs operate in various legal forms, different tax and fiscal regulations are further aggravating their market disadvantages. Given the vast social needs on one hand and level of development of the SE on the other, concrete steps towards SE development are necessary:

- It is essential to continue the advocacy process for enacting the Law on Social Entrepreneurship and use the proposal developed by civil society in late 2019. While the law will not solve all the problems, it will provide the basis for creating targeted development programmes and support measures and open up space to include new actors in the SE ecosystem.

- It is necessary to develop methods for measuring SEs of social impact in order to strengthen the argument for the adoption of the draft law and expand the SE development support network among key stakeholders,

- In parallel with advocating for SE legislation, efforts should be made to identify those measures and practical solutions that can be adopted and implemented

before the law gets enacted. Interviews with SE stakeholders and the existing practice of some SEs have shown that there are particular opportunities for support at the local level:

- » Support of local self-governments in the networking of SEs with business partners and other stakeholders (e.g. financing participation of SEs at local fairs).

- » Social procurements: affirmation of SEs participation in public procurement at the local level. For example, through the introduction of clearer “social” eligibility criteria.

- » Introduction of local tax cuts and lower local fees (for SEs).

- » Concessions of advertising on billboards, bulletin boards, public transport panels, and similar, owned by local governments.

- » Free access to unused resources, such as warehouses, office spaces, equipment, and similar, owned by the local governments.

² The Poverty Reduction and Social Inclusion Team is a rare institution with knowledge on the subject, but has weakened politically over time; The Serbian Chamber of Commerce is involved in various regional and European SE support programmes, but the general level of its inclusion in sector development varies.

IMPRESUM

IZDAVAČ

Koalicija za razvoj solidarne ekonomije

TIM

Dina Rakin
Dragan Srečković
Zorana Milovanović

DIZAJN

Sanja Polovina

KOREKTURA I LEKTURA

Vesna Pravdić

ELEKTROSKO IZDANJE

BEOGRAD,
februar 2021 godine.



Publikacija je nastala uz finansijsku pomoć Fondacije za otvoreno društvo. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne može ni na koji način predstavljati viđenja Fondacije za otvoreno društvo.

**FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO**
SRBIJA

KOALICIJA ZA RAZVOJ SOLIDARNE EKONOMIJE

KRALJA MILANA 31/II, 11000 BEOGRAD

WWW.SOLIDARNAEKONOMIJA.RS

INFO@SOLIDARNAEKONOMIJA.RS

