

V. Анализа ефеката закона

1) На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону?

Решења из овог закона ће, пре свега, позитивно утицати на кориснике дефинисане овим законом, односно кориснике услуга социјалне заштите и одређене категорије незапослених лица.

Решења из закона ће позитивно утицати и на свеукупан привредни амбијент, оснивањем одговарајућег броја социјалних предузећа и покретањем својеврсне иновативне производње добара или пружања услуга од стране тих предузећа истовремено подстичући развој друштвено одговорног пословања и социјалне укључености најугроженијих категорија становништва.

И коначно, решења из закона ће позитивно утицати и на смањење сиромаштва најугроженијих категорија грађана, на смањење обима средстава намењених пружању материјалних услуга социјалне заштите и на повећање позитивних ефеката спровођења мера активне политике запошљавања.

2) Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Примена закона неће створити трошкове ни грађанима ни привреди, с обзиром да се овим прописом не уређује никаква нова финансијска обавеза привредним субјектима и грађанима (детаљно објашњено под IV. Процена финансијских средстава).

Са друге стране, оснивање центра за подстицање социјалног предузетништва на територији јединице локалне самоуправе предвиђено је као факултативно, односно сама јединица локалне самоуправе процењује да ли је потребно оснивање таквог центра на њеној територији, сем у случају када та јединица локалне самоуправе на својој територији оснује више социјалних предузећа која обављају послове из њене надлежности. Разлог оваквог регулисања је чињеница да јединица локалне самоуправе која препозна интерес да оснује више социјалних предузећа треба да врши сагледавање испуњености услова за статус социјалног предузећа, извршавање појединих послова, координацију и праћење рада самих социјалних предузећа, те је ефикасније и целисходније да се ови послови обављају у самој јединици локалне самоуправе, него у оквиру министарства. На овај начин се јединице локалне самоуправе непосредно укључују у решавање материјалних и егзистенцијалних проблема својих суграђана. Такође, потребно је напоменути да самим законом није предвиђено да су центри органи јединица локалне самоуправе, него управо тела, што даље значи да не подразумевају нужно и запошљавање нових лица.

Такође и Савет за подстицање развоја социјалног предузетништва који оснива Влада такође је тело које превасходно координира и управља пројектима из подстицања развоја социјалног предузетништва. Ово тело би требало да буде сачињено од стране постојећих лица из појединих сектора, стручних у својим областима, који међусобном сарадњом треба да допринесу развоју социјалног предузетништва у глобалу.

Из наведеног следи да оснивање центара за подстицање социјалног предузетништва као ни Савета за подстицање развоја социјалног предузетништва нећа створити никакве додатне трошкове.

3) Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Овим законом би требало обезбедити превасходно материјану егзистенцију најугроженијих категорија грађана стварајући услове за обављање различитих послова и стварање нових привредних субјеката, а сам закон нема за последицу непосредно стварање трошкова, како је у претходним деловима текста образложења и наведено. Поред позитивних социјалних ефеката у смислу укључивања у друштвене токове најугроженијег становништва, овај закон у перспективи доприноси и смањењу укупних потребних средстава за социјалну заштиту и тиме поред социјалног и хуманог, има и економско оправдање.

Иначе, међу разлозима за доношење овог закона свакако се издваја чињеница да у Републици Србији концепт „социјалног предузетништва“ до сада није препознат од стране правног система, иако су значај концепта и његови позитивни ефекти препознати у пракси. Тако, према до сада сачињеним извештајима и анализама који се односе на социјално укључивање и смањење сиромаштва (Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији за период 2008-2010 године који је усвојила Влада 2011. године, истраживање Социјална предузећа и улога алтернативне економије у процесу европских интеграција Европског покрета у Србији из 2008. године, Нормативни оквир пословања социјалних предузећа у Србији Групе 484, Мапирање социјалних предузећа у Србији УНДП-а и други) препоручује се да смањење сиромаштва и социјално укључивање треба да буде високо на листи приоритета политика Владе, као и креирање правног и стратешког оквира за социјална предузећа, економске, фискалне и друге мере, регионални развој, међусекторска и сарадња државних органа и невладиног сектора... У овим извештајима констатовано је да је у Републици Србији већ постоје специфична „социјална предузећа“ – која такав статус тренутно немају нити могу да имају пре доношења овог закона, а која међу најважнијим циљевима имају подршку различитим осетљивим групама, локални развој и развој предузетништва. Као кључни проблеми за даљи развој овог сектора идентификовани су: непостојање правног оквира, недовољно улагање у људски капитал, отежан приступ изворима финансирања, неадекватан порески третман, недостатак статистичког праћења, што је карактеристично и за земље у окружењу.

У Републици Србији не постоји правни пропис који регулише ову материју, али у неколико закона и стратегија постоје одредбе које су основа и подршка будућег развоја социјалног предузетништва. Тако су нпр. Законом о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом („Сл. гласник РС”, број 36/09) препозната социјална предузећа и социјалне организације али ова одредба није даље разрађена, нити је на основу тог закона основано социјално предузеће. Управо из тог разлога се ова одредба и ставља ван снаге, а у

тексту овог закона препознате су и особе са инвалидитетом као корисници социјалног предузетништва.

Доношењем овог закона би се дакле створио правни оквир за препознавање и развој овог сектора, што је и у складу са тежњом за усаглашавање како законодавства тако и политика у Републици Србији са европском стратегијом инклузивног и одрживог развоја, али и документима Европског парламента, Европске комисије, Економско-социјалног комитета (детаљно објашњено под II. Разлози за доношење закона). Потребно је ипак напоменути да на нивоу Европске уније не постоји посебна правна регулатива о социјалном предузетништву; чињеница да таква регулатива постоји за одређене статусне облике у којима „социјална предузећа“ могу да делују на територији две или више држава-чланица (првенствено задруге и фондации у Италији, Великој Британији, Немачкој и Шпанији) не утиче на ову констатацију. Недостатак посебне правне регулативе последица је несагласности земаља-чланица ЕУ у погледу саме садржине појма и концепта социјалног предузетништва/социјалних предузећа, као и чињенице да је социјално предузетништво неравномерно развијено у овим државама. Независно од недостатка одговарајуће регулативе, ЕУ, како је већ наглашено, посвећује значајну пажњу социјалном предузетништву.

4) Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Законом се предвиђа стварање нових привредних субјеката – социјалних предузећа и запошљавање тешко запошљивих и егзистенцијално угрожених категорија становништва, који су у највећем броју нижег нивоа образовања, више година ван тржишта рада, недовољних или застарелих знања и способности, ниске продуктивности. Основна сврха ових предузећа јесте управо подстицање заједничких напора усмерених ка стварању нових, одрживих привредних субјеката који највећим делом (80%) запошљавају лица којима је потребна и која већ остварују различите облике помоћи и подршке за самосталан живот. На овај начин подстиче се и постиже већа социјална кохезија и инклузија.

Са друге стране, на основу искустава земаља у којима је већ развијен модел социјалног предузетништва, на овај начин се подстиче и специфична иновативност поготово у решавању појединих проблема друштвених заједница којима пропадају корисници социјалног запошљавања (детаљно објашњено под II. Разлози за доношење закона).

5) Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

Закон је сачињен од стране Радне групе, формиране од стране Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, у чијем раду су, поред надлежног министарства, учествовали и представници Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, послодаваца, СМАРТ- колектива, Удружења инвалидских предузећа Србије, научне јавности – Правног факултета у Београду и Мреже истраживача социјалних прилика, Националног савета ромске националне мањине, Удружења самохраних родитеља, Геронтолошког центра и други.

Такође, надлежни одбор Владе одредио је Програм јавне расправе, која је одржана у периоду од 20-27. децембра 2012. године, на којој су узели учешће бројни представници репрезентативних и других организација послодаваца, Привредне коморе Србије и Привредне коморе Београда, Националне службе за запошљавање, различитих организација и удружења грађана, стручне јавности, Канцеларије Међународне организације рада, центара за социјални рад, локалне самоуправе, репрезентативних и других организација синдиката и други. Сви заинтересовани су имали прилику да се изјасне, дају мишљење, примедбе, предлоге и сугестије, који су сагледани, процењени и уграђени у текст у одређеној мери.

Након завршетка јавне расправе извршена је анализа свих сугестија и предлога учесника и сачињен је коначан текст Нацрта закона, с тим да је на свим расправама похваљена како иницијатива за израду овог закона, решавање проблема социјално најугроженијег дела становништва на предвиђени начин, тако и сам текст Нацрта закона – Извештај о јавној расправи саставни је део материјала код утврђивања текста закона ко предлога од стране Владе, док се овде дају само најзначајнија питања и сугестије које су дате у току трајања јавне расправе (са напоменом шта је прихваћено и образложењем разлога због којих поједини предлози нису прихваћени). Изнети предлози и сугестије односили су се на:

- одредбу којом је утврђена обавеза социјалног предузећа да део средстава од остварене добити на годишњем нивоу улаже у само предузеће, а део у Фонд за подстицање развоја социјалног предузетништва. Било је предлога да се износ средстава који се улаже у Фонд смањи, да се омогући предузећу да послује као и сва друга предузећа и сл. Овај предлог није прихваћен из разлога што управо улагање од остварене добити представља бит социјалних предузећа и на основу тога се она издвајају од других. Из тог разлога и имају специфичан положај у смислу мера за подстицање отварања нових и одржања постојећих, као и других подстицаја (пореских, у оквиру прописа о јавним набавкама и др.);

- лимитирани износ зараде корисника у социјалном предузећу, где је већина учесника у расправи била сагласна са ограничавањем зараде корисника на максималан ниво у висини просечне зараде у Републици, док је било појединачних примедба да не би требало да постоји овакво ограничење. Примедба није прихваћена из истих разлога као и издвајање дела добити на годишњем нивоу;

- могућност формирања центара за подстицање социјалног предузетништва у јединицама локалне самоуправе, што је изазвало велику заинтересованост, те су се бројне сугестије односиле управо на послове које би ти центри обављали. Овакве сугестије нису уврштене у текст, имајући у виду да је Нацртом закона предвиђен широк дијапазон послова за ове центре, као и да нема потребе да се поједини послови детаљно прецизирају самим законом, односно такво прецизирање треба да буде извршено одлуком надлежног органа о оснивању центра;

- одредбу којом је предност за укључивање у мере активне политике запошљавања дата корисницима који истовремено припадају трима и више категорија и предложено да иста буде измењена, те да се предност даје лицима која припадају двома и више категорија корисника, што је прихваћено и уграђено у текст;

- потребу покретања иницијативе за имену пореских прописа, као и прописа о јавним набавкама, у циљу препознавања социјалних предузећа и давања одређених повластица тим предузећима у оквиру наведених закона;

- измену одредбе којом је утврђена обавеза социјалног предузећа да део средстава од остварене добити на годишњем нивоу улаже у само предузеће, а део у Фонд за подстицање развоја социјалног предузетништва, на начин да социјално предузеће за запошљавање особа са инвалидитетом које је основало удружење особа са инвалидитетом половину средства од остварене добити на годишњем нивоу улаже у само предузеће, једну четвртину средства улаже у Фонд за подстицање развоја социјалног предузетништва а једну четвртину улаже на рачун удружења ради остваривања циљева удружења на унапређењу положаја и заштити права својих чланова, особа са инвалидитетом. Овакав предлог није прихваћен јер се стало на становиште да сва социјална предузећа треба да имају једнак положај, као и да су предузећа која запошљавају особе са инвалидитетом већ препозната и остварују одређене специфичне повластице кроз прописе о професионалној рехабилитацији и запошљавање особа са инвалидитетом. Такође, средства Фонда се користе управо за унапређење положаја и заштиту свих корисника, па и особа са инвалидитетом;

- предлог да се као корисници у Нацрту закона у смислу теже запошљивих категорија лица уведу и ХИВ позитивне особе, што није уграђено у текст из разлога што ова лица није могуће препознати, односно питања која би се односила на здравствену способност лица би могла представљати повреду личног достојанства. Са друге стране, нема препрека да и ова лица оснују социјално предузеће, јер могу да се појаве као друга лица – корисници социјалног предузетништва;

- предлог за измену текста Нацрта закона у делу који се односи на листу послова које социјално предузеће може обављати у смислу да је потребно нагласити и могућност обављања послова сакупљања секундарних сировина, што је прихваћено и уграђено у текст;

- питање инспекцијског надзора и дат је предлог да се за обављање наведених послова оснује социјално предузеће, а да запослени инспектори буду лица из наведених категорија грађана;

- могућност радног ангажовања особа са сметњама у менталном развоју, односно лица која немају пословну и радну способност, те је ближе појашњено да се ради о лицима која не могу, у складу са прописима о раду, да заснују радни однос, а да је циљ запошљавања у социјалним предузећима управо решавање тешког материјалног и економског положаја корисника заснивањем радног односа и остваривањем права на зараду. Лица која немају пословну способност би требала да буду корисници различитих услуга социјалне заштите, јер не могу да заснивају радни однос;

- бојазан да радници центара за социјални рад неће бити у могућности да поред редовног посла обављају и послове припреме корисника за запошљавање у социјалном предузећу уколико се не буду спровеле одговарајуће едукације – што је свакако планирано након доношења самог закона;

- предлог да се читав низ услуга социјалне заштите, међу којима и услуга старатељства у будућности обавља у социјалном предузећу, за шта већ постоје

могућности кроз оснивање социјалних предузећа као другог субјекта пружаоца услуга социјалне заштите;

- утврђивање дугорочног плана којим би се обезбедила конкуретност рада социјалних предузећа;

- неопходност планирања и обезбеђивања средстава за подстицање социјалног предузетништва;

- експлицитно навођење могућности подстицања запошљавања кроз покривање трошкова адаптације радног места и процеса рада за особе са инвалидитетом и одговарајућих сервиса подршке за ове особе на радном месту, што није прихваћено из разлога што су такве мере већ обухваћене прописима из области запошљавања на шта се упућује Нацртом закона. Са друге стране, предложено је и навођење могућности пружања стручне подршке за оснивање и почетак рада социјалног предузећа, што је прихваћено и уграђено у текст ;

- додавање намене средстава Фонда за подстицање развоја социјалног предузетништва у смислу унапређења производних програма и услуга, што је прихваћено и уграђено у текст;

- брисање трговине код навођења делатности социјалних предузећа, што је прихваћено;

- потребу да се општим актом Националне службе за запошљавање уреде ближи услови и мерила за остваривање права на мере подстицања запошљавања и одржања запослења у социјалним предузећима, што је прихваћено и уграђено у текст;

- уграђивање у текст Нацрта закона одредбе која се, поред других подстицаја, односи и на могућност остваривања других подстицаја утврђених прописима о државној помоћи, што је прихваћено и уграђено у текст;

- прецизирање начина вршења инспекцијског надзора и начина доказивања реализације циљева социјалног предузетништва посебним актом, што је прихваћено и уграђено у текст;

- прецизирање појма корисника припадника етничких заједница код којих је утврђена стопа незапослености виша у односу просечну стопу незапослености у Републици Србији, на начин да се таква стопа упоређује у односу на број ових лица на територији јединице локалне самоуправе, што је прихваћено и уграђено у текст.

Такође, у поступку утврђивања закон је послат на мишљење свим релевантним органима – министарствима и Социјално-економском савету, као телу надлежном за давање мишљења о прописима из области запошљавања.

б) Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?

Ради извршавања овог закона предвиђа се доношење:

- 1) прописа којим се ближе уређује обележје и садржина посебног обележја - знака који носе производи социјалног предузећа, који доноси министар надлежан за послове социјалне политике (члан 8.);

- 2) споразума о начину и поступку размене података и међусобне сарадње ради обављања послова подстицања запошљавања између организација – установа социјалне заштите и организације надлежне за послове запошљавања,

предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом које има статус социјалног предузећа и центра за подстицање социјалног предузетништва (члан 15.);

3) општег акта којим се утврђују ближи услови и мерила за остваривање права на мере подстицања запошљавања и одржања запослења, од стране организације надлежне за послове запошљавања (члан 21.);

4) одлуке о оснивању и начину распоређивања средстава Фонда за подстицање развоја социјалног предузетништва, коју доноси Влада (члан 29);

5) одлуке о оснивању Савета за подстицање развоја социјалног предузетништва, коју доноси Влада (члан 31);

6) прописа о ближој садржини података о евиденцијама и извештајима из члана 32. који прописује министар надлежан за послове запошљавања и социјалне политике (члан 32.);

7) прописа о начину вршења надзора и начину доказивања реализације циљева социјалног предузетништва, који прописује министар надлежан за послове запошљавања и социјалне политике (члан 33.);

8) прописа о начину издавања, садржини и изгледу легитимације инспектора, који прописује министар надлежан за послове запошљавања и социјалне политике (члан 33.).

Чланом 39. предвиђено је да ће надлежни министар донети све ближе прописе на основу овлашћења из закона у року од шест месеци од дана његовог ступања на снагу, док су организације (установе социјалне заштите и организација надлежна за послове запошљавања) дужне да донесу општа акта и ускладе организацију на основу овлашћења из овог закона, у року од шест месеци од дана његовог ступања на снагу.

Даље, након доношења закона, извршиће се обука запослених који обављају послове везане за примену закона у Националној служби за запошљавање и центрима за социјални рад, а планира се и шира акција упознавања јединица локалне самоуправе са појединим решењима. Ове послове обављаће запослени у Министарству рада, запошљавања и социјалне политике као редовне послове.