



CRNA GORA  
MINISTARSTVO FINANSIJA

Broj: 02-1629/a

Podgorica, 06. februar 2012.godine

MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA  
- n/r ministra, gospodina Predraga Boškovića-

Poštovani gospodine Bošković,

Na osnovu Vašeg akta, kojim se traži mišljenje na *Predlog zakona o socijalnom preduzetništvu*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Preduzete mjere od strane Vašeg resora u dijelu unapređenja preduzetničke politike, kao i smanjenja socijalno ugroženih kategorija društva u Crnoj Gori, Ministarstvo finansija podržava. Međutim, predviđenim konceptom socijalnog preduzetništva datim Predlogom zakona, mišljenja smo da se teško mogu proizvesti pozitivni krajnji efekti u okviru socijalne politike, kao i cjelokupnog ekonomskog ambijenta. Istovremeno, želimo ukazati da Predlogom zakona nije dat fokus mjera usmjeren prema kategorijama teško zapošljivih lica.

U vezi sa članom 12 Predloga zakona koji se odnosi na poreske i druge podsticajne mjere u dijelu socijalnog preduzetništva, Ministarstvo finansija nije saglasno sa odobravanjem novih mjera osim u dijelu već postojećih predviđenih regulativom. Imajući u vidu, datu sugestiju da se Predlog zakona ne usmjerava na određenu kategoriju lica i preduzeća, što u krajnjem dovodi do nejasnoća o primjeni potencijalnih poreskih olakšica i eventualnih zloupotreba, odnosno nejednakog poreskog tretmana.

U dijelu Procjene uticaja propisa, dostavljenim obrascem nijesu dati podaci o eventualnim efektima Predloga zakona, posebno u dijelu povećavanja zapošljavanja teže zapošljivih kategorija lica, smanjenja socijalnih davanja i smanjenja broja nezaposlenih lica.

S poštovanjem,

MINISTAR  
Dr Radoje Žugić

## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo rada i socijalnog staranja

NAZIV PROPISA

Zakon o socijalnom preduzetništvu

## 1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

- Osnovni problem koji ovaj zakon treba da riješi jeste da pravno definiše koncept socijalnog preduzetništva i socijalnog preduzeća, i na taj način otkloni nedoumice koj postoje u razumijevanju koncepta, i uloge države i privatnih aktera u njegovom razvoju. Pored toga, zakonom se stvaraju osnovne institucioanalne pretpostavke za efikasniju mobilizaciju socijalnog kapitala i alokaciju ograničenih resursa u zadovoljavanju socijalnih i drugih društvenih potreba. Koncept socijalnog preduzetništva različito se razumije ne samo u Crnoj Gori, već i u stručnoj literaturi, međunarodnim dokumentima i uporednom pravu. Stoga je potreba za posebnom zakonskom regulativom, kao nužnom institucionalnom preduslovu konzistentnih javnih politika u ovoj oblasti prepoznata kako u zemljama sa dugom tradicijom socijalnog preduzetništva (Italija, Zakon o socijalnim preduzećima, 2005; Španija, Zakon o socijalnoj ekonomiji, 2011), tako i u zemljama u regionu: Slovenija je usvojila Zakona o socijalnom preduzetništvu 2011. godine, dok se u Srbiji trenutno radi na izradi Zakona o socijalnom preduzetništvu.

- Narasle socijalne i druge društvene potrebe nameću potrebu stvaranja održivog modela za njihovo zadovoljavanje, koji će se zasnivati na principima subsidijarnosti i participativnog pristupa u zadovoljavanju ovih potreba. To *inter alia* zahtjeva stvaranje institucionalnog okvira za razvoj socijalnog preduzetništva, koji će definisati ulogu države i privatnih aktera u tom procesu, kao i osnovne instrumente javne politike u ovoj oblasti.

- Nedostatak institucionalnog okvira za socijalno preduzetništvo negativno utiče na mobilizaciju socijalnog kapitala, odnosno privatnu inicijativu koja bi doprinjela stvaranju "socijalnog tržišta" i efikasnijoj alokaciji ograničenih resursa za zadovoljavanje socijalnih i drugih društvenih potreba resursa.

- Nedostatak zakonske regulative u ovoj oblasti posebno negativno utiče na teže zapošljive i druge ranjive društvene grupe, na lokalne zajednice, ali i na društvo u cjelini, imajući u vidu da se zakonom promoviše koncept socijalnog preduzetništva koji je širi od zadovoljavanja ekonomskih i socijalnih potreba ranjivih društvenih grupa.

- Bez donošenja posebnog zakona o socijalnom preduzetništvu ("status quo opcija"), bilo bi otežano ostvarivanje ciljeva definisanih u *Nacionalnoj strategiji zapošljavanja i ljudskih resursa* (2012-2015) i stvaranje održivog modela zadovoljavanja socijalnih i drugih društvenih potreba, u kojem privatni akteri ("socijalna preduzeća") imaju značajnu ulogu (*infra*, 2)

## 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

- Donošenje zakona ima za cilj da *normativno* uredi pojam socijalnog preduzetništva i socijalnog preduzeća; da stvori osnovne *institucionalne* pretpostavke za razvoj socijalnog preduzetništva; definiše ulogu države i drugih aktera u njegovom razvoju; i omogući donošenje konzistentnih javnih politika u ovoj oblasti. U širem smislu, zakonom se stvaraju dodatne institucionalne pretpostavke za stvaranje održivog modela zadovoljavanja socijalnih i drugih društvenih potreba.

- Donošenje zakona u ovoj oblasti konzistentno je i sa dosadašnjim politikom Vlade u stvaranju modela održivog rješavanja rastućih socijalnih i drugih društvenih potreba. U *Nacionalnoj strategiji zapošljavanja i ljudskih resursa* (2012-2015) ističe se: "Koncept socijalnog preduzetništva, koji još nije zaživio u Crnoj Gori, može doprinjeti otvaranju alternativnih novih radnih mjesta i to posebno za one koji su pripadnici najranjivijih grupa stanovništva. Socijalno preduzetništvo pomaže u smanjenju siromaštva kroz iskorištavanje potencijala aktivnosti" (str. 31).

## 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

U načelu, postoji nekoliko načina da se ostvare ciljevi utvrđeni ovim zakonom:

- 1) regulisanje socijalnog preduzetništva izmjenama drugih zakona;
- 2) regulisanje socijalnog preduzetništva posebnom strategijom;
- 3) regulisanje socijalnog preduzetništva sektorskim strategijama;
- 4) regulisanje socijalnog preduzetništva posebnim zakonom.

Ni jedna od opcija navedenih pod 1 - 3 ne omogućava optimalno ostvarivanje zakonom utvrđenih ciljeva: 1) Regulisanje socijalnog preduzetništva izmjenama važećih zakona prouzrokovalo bi nesrazmjerno velike transakcione troškove i ne bi doprinelo osnovnom cilju zakona: jasno normativno profilisanje koncepta, kao uslova njegove prepoznatljivosti i konzistentnih javnih politika u ovoj oblasti; 2) Regulisanje socijalnog preduzetništva posebnom

strategijom kao primarnim instrumentom javne politike u ovoj oblasti zahtjevalo bi da se izmjenama nekog od važećih zakona prvo stvori pravni osnov za donošenje takve strategije, što bi dovelo do istog problema kao i opcija 1) - odnosno, ne bi omogućilo jasno normativno profilisanje koncepta. Naime, zbog specifičnih karakteristika socijalnog preduzetništva, kao i široko definisanih oblasti od javnog interesa u kojem djeluju socijalna preduzeća (član 5. zakona), praktično je nemoguće socijalno preduzetništvo urediti izmjenama nekog od pozitivnih propisa. Podjednako važno, primarno definisanje koncepta socijalnog preduzetništva posebnom strategijom ne bi riješilo potrebu za *normativnim* uređenjem koncepta socijalnog preduzetništva, imajući u vidu da strategija nije pravni akt; 3) Regulisanje socijalnog preduzetništva sektorskim strategijama takođe ne bi omogućilo stvaranje jedinstvenog koncepta socijalnog preduzetništva i konzistentnih politika u ovoj oblasti, ne samo zbog činjenice da se time ne bi riješio problem nedostatka normativne definicije, već i zbog pretpostavljenog rizika da bi nosici različitih sektorskih strategija imaju različito razumjevanje koncepta, što bi imalo negativan uticaj na njegov ukupni razvoj.

- U slučaju "status quo", bilo bi otežano ne samo ostvarivanje ciljeva utvrđenih u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja i ljudskih resursa, već bi bila otežana promocija i primjena koncepta socijalnog preduzetništva kao modela održivog razvoja u zadovoljavanju socijalnih i drugih društvenih potreba. Razumna je pretpostavka da bi nedostatak osnovnog normativnog okvira za snažnije aktiviranje socijalnog kapitala u zadovoljavanju socijalnih i drugih društvenih potreba na srednji i duži rok negativno uticalo na postojeći nivo društvene kohezije i solidarnosti, sa svim negativnim budžetskim implikacijama koje nedostatak društvene kohezije i solidarnosti sa sobom nosi.

- Zbog prethodno navedenog, donošenje posebnog zakona u ovoj oblasti omogućava optimalno ostvarivanje ciljeva koji se zakonom žele ostvariti.

#### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Rješenja u zakonu prevashodno će uticati na stvaranje institucionalnih pretpostavki za razvoj socijalnog preduzetništva, odnosno na stvaranje preduzetničke klime u zadovoljavanju socijalnih i drugih društvenih potreba. U Crnoj Gori već postoje pojedinačni uspješni primjeri socijalnog preduzetništva, ali će donošenje opšteg normativnog okvira omogućiti bolje razumjevanje i prepoznatljivost koncepta, kao preduslova za njegov dalji, snažniji razvoj. Saglasno tome, donošenje zakona pozitivno će uticati na "socijalne preduzetnike", odnosno privatne aktere koji žele da se aktivno uključe u održivo zadovoljavanje socijalnih i drugih društvenih potreba; na efikasniju saradnju između države, lokalne samouprave, privrednih društava i nevladinih organizacija u stvaranju preduzetničkog modela zadovoljavanja socijalnih i drugih društvenih potreba; i na ekonomski i socijalni položaj teže zapošljivih i drugih ranjivih društvenih grupa. Ne

očekuje se da primjena zakona ima bilo kakve negativne uticaje na adresate zakona.

- Primjena zakona neće izazvati nikakve troškove građanima ili privredi.

- Zakonom se podržava stvaranje nove, preduzetničke klime u zadovoljavanju socijalnih i drugih društvenih potreba i stvaraju osnovne institucionalne pretpostavke za afirmaciju "socijalnih preduzeća" i stvaranje djelatnog "socijalnog tržišta".

- Predlagač nije identifikovao posebne administrativne i biznis barijere za razvoj socijalnog preduzetništva.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Za primjenu zakona nije potrebno obezbjeđivati dodatna finansijska sredstva.

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

- U izradi zakona korišćene su usluge eksperta, Dr. Dragana Golubovića, Višeg pravnog savjetnika u Evropskom centru za neprofitno pravo iz Budimpešte. Dr. Golubović je stalni član Savjeta eksperata za neprofitno pravo Međunarodne konferencije nevladinih organizacija, koja djeluje pod patronatom Savjeta Evrope; konsultant Regionalne kancelarije UNDP-a u Bratislavi na projektu razvoja socijalnog preduzetništva u Republici Slovačkoj; konsultant TACSO Srbija na projektu izrade zakona o socijalnom preduzetništvu u Republici Srbiji. Konsultantske usluge obezbjedila je TACSO Kancelarija u Crnoj Gori.

- Prilikom izrade predloženog propisa ministarstvo je formiralo široku radnu grupu od petnaest članova, u kojoj su, pored tri predstavnika ministarstva, učestvovali i predstavnici Zavoda za

zapošljavanje, Zadružnog saveza Crne Gore, Ministarstva finansija, Unije poslodavaca CG, predstavnici reprezentativnih sindikata u Crnoj Gori, Zanatske komora CG, Direkcije za razvoj malih i srednjih preduzeća, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva ekonomije i predstavnik NVO "Mreža znanja".

- Članovi radne grupe saglasili su se da se predloženim propisom uspostavlja opšti pravni okvir za razvoj socijalnog preduzetništva i socijalnih preduzeća, identifikuju glavni akteri i njihova odgovornost u promociji i razvoju ovog koncepta, instrumenti javne politike i saradnja Vlade sa lokalnom samoupravom i drugim partnerima na razvoju i promociji ovog koncepta.

#### 7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- U cilju odgovarajuće primjene zakona, Ministarstvo će ostvariti aktivnu saradnju sa resorsnim ministarstvima, lokalnom samoupravom, Socijalnim savjetom, nevladinim organizacijama, privrednicima, univerzitetom i drugim subjektima zainteresovanim za razvoj socijalnog preduzetništva.

- Glavni indikator ispunjenosti ciljeva biće povećanje broja socijalnih preduzeća, njihov ekonomski i socijalni uticaj (broj korisnika njihovih usluga, utjecaj na rješavanje određenog društvenog problema, itd).

- Ministarstvo rada i socijalnog staranja će biti zaduženo za sprovođenje monitoringa i evaluacije zakona.

Datum i mjesto

Podgorica, 30.11.2012.god.

