

# **PRAVNI OKVIR ZA SOCIJALNO PREDUZETNIŠTVO U REPUBLICI SRBIJI**

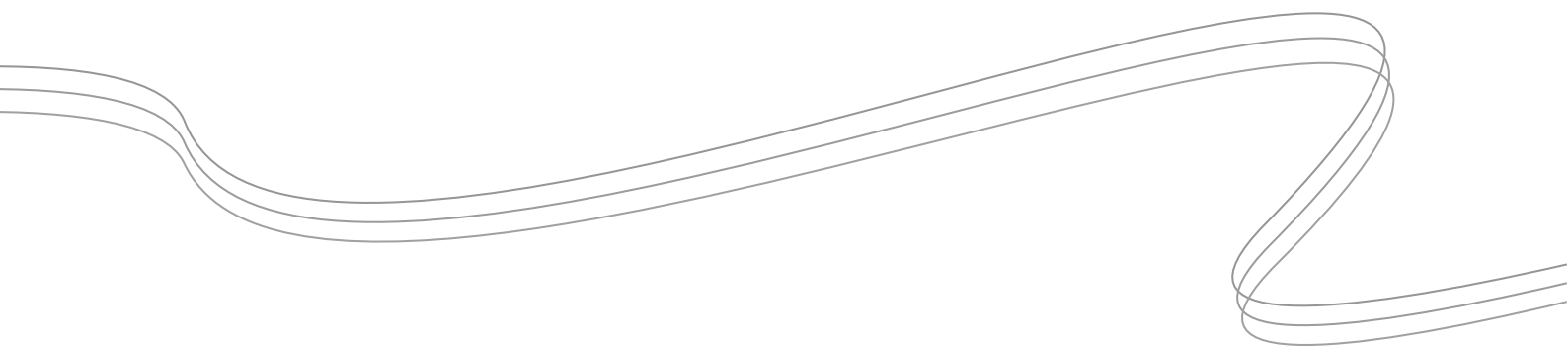
Novembar 2017.



**Evropski  
pokret**  
Srbija

 **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
SRBIJA, CRNA GORA, KOSOVO

Pripremio **prof. dr Dragan Golubović**,  
stalni član Saveta eksperata za neprofitno pravo  
Konferencije međunarodnih nevladinih organizacija Saveta Evrope



## Sadržaj

1. Uvod . . . . .	5
2. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zaštiti invalida . . . . .	5
3. Pravni status udruženja i uslovi za obavljanje privredne delatnosti. . . . .	7
4. Pravni status zadužbina i fondacija i uslovi za obavljanje privredne delatnosti . . . .	9
5. Poreski tretman prihoda OCD. . . . .	11
6. OCD u režimu poreza na dodatu vrednost. . . . .	14
7. Javno finansiranje OCD. . . . .	15
8. Pravni i poreski status zadruga . . . . .	16
9. Pravni status privrednih društava. . . . .	18
10. Drugi propisi od značaja za socijalna preduzeća. . . . .	19
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA . . . . .	21
OTVORENA PITANJA . . . . .	22



# 1. Uvod

Socijalno preduzetništvo u Republici Srbiji *per se* nije predmet posebne pravne regulative. Relevantni strateški dokumenti takođe ne sadrže definiciju ili bitna obeležja socijalnog preduzetništva. U nacrtu *Nacionalna strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji pod socijalnim preduzetništvom* podrazumeva se korišćenje inovativne prakse u prodaji roba i usluga na tržištu, radi sticanja prihoda koji se koristi za ostvarivanje nekog (idealnog) opštekorisnog cilja ili interesa. Ovaj se opštekorisni interes, barem kada je reč o javnim politikama u ovoj oblasti, prevashodno odnosi na zapošljavanje teže zapošljivih društvenih grupa i socijalnu inkluziju marginalizovanih društvenih grupa, ali uključuje i ostvarivanje bilo kog drugog opštekorisnog cilja (str. 20). Saglasno tome, za potrebe ovog pregleda pod *socijalnim preduzećima* podrazumevaju se privatno-pravna lica koja ostvaruju prethodno navedene ciljeve ili interese. U tom smislu, definicija socijalnog preduzeća koja se koristi u ovom pregledu *šira* je od zakonske definicije socijalnog preduzeća (*infra*, 2).

Uporedno, socijalno preduzetništvo uređeno je nizom propisa (statusno-pravni propisi, poreski propisi, radno-pravni propisi, propisi o javnim nabavkama i zaštiti konkurencije, itd.); ovo se odnosi i na zemlje u kojima je socijalno preduzetništvo uređeno posebnim zakonom, ili koje propisuju poseban statusno-pravni oblik za socijalno preduzeće (Italija, Španija, Slovenija, Francuska, Engleska i Vels). U pregledu se analiziraju pravni propisi od značaja za socijalno preduzetništvo i socijalna preduzeća u Republici Srbiji, koji su na snazi zaključno sa 1. septembrom 2017.

## 2. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zaštiti invalida

Zakon predviđa da posebni oblici zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom, onako kako su osobe sa invaliditetom definisane Zakonom (čl. 4), mogu biti organizovani kao 1) preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom; 2) radni centri; 3) socijalno preduzeće i socijalna organizacija (čl. 34).<sup>1</sup>

Preduzeće za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Preduzeće za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom (Preduzeće) jeste pravno lice koje zapošljava i vrši profesionalnu rehabilitaciju osoba sa invaliditetom, u skladu sa Zakonom. Osnivači preduzeće mogu biti Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave, privredno društvo, udruženje osoba sa invaliditetom ili drugo pravno

1 Službeni glasnik RS, br. 36/09, 32/2013.

ili fizičko lice, u cilju otvaranja novih radnih mesta i zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Preduzeće može obavljati delatnost pod uslovom: da ima u radnom odnosu na neodređeno vreme najmanje pet osoba sa invaliditetom; da, u odnosu na ukupan broj zaposlenih, ima u radnom odnosu na neodređeno vreme najmanje 50% osoba sa invaliditetom, od čega najmanje 10% osoba sa invaliditetom koje mogu da se zaposle samo pod posebnim uslovima; da ima odgovarajući prostor i odgovarajuću tehničku i drugu opremu za radno osposobljavanje i rad osoba sa invaliditetom; da ima zaposlena stručna lica za radno osposobljavanje i profesionalnu rehabilitaciju osoba sa invaliditetom, ukoliko preduzeće zapošljava više od 20 osoba sa invaliditetom, odnosno angažovana stručna lica ukoliko preduzeće zapošljava manje od 20 osoba sa invaliditetom, da ima dozvolu za obavljanje delatnosti. Preduzeće se upisuje u registar privrednih subjekata nadležnog organa, uz prethodno pribavljenu dozvolu ministarstva nadležnog za poslove zapošljavanja. Dozvola se izdaje po pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za poslove zdravlja, ministarstva nadležnog za poslove socijalne politike i ministarstva nadležnog za poslove obrazovanja. Na osnivanje, upravljanje, povezivanje, organizaciju, rad, kao i na obavljanje delatnosti preduzeća primenjuju se propisi koji se odnose na privredna društva, ako ovim zakonom nije drugačije propisano (čl. 35–38). Na ova preduzeća primenjuje se režim subvencija na plate zaposlenih i drugi vidovi državne pomoći (čl. 40–41). Osim toga, *Zakon o porezu na dobit pravnih lica* predviđa oslobađanje od poreza na dobit za ova preduzeća, srazmerno učešću osoba sa invaliditetom („invalidna lica“) u ukupnom broju zaposlenih (čl. 46).<sup>2</sup>

**Radni centar.** Radni centar jeste poseban oblik ustanove koja obezbeđuje radno angažovanje kao radno-terapijsku aktivnost osoba sa invaliditetom koje se ne mogu zaposliti ili održati zaposlenje ni pod opštim ni pod posebnim uslovima, odnosno čiji je radni učinak manji od jedne trećine radnog učinka zaposlenog na uobičajenom radnom mestu. Radni centar može da obavlja delatnost pod uslovom da angažuje na radno-terapijskim aktivnostima najmanje pet osoba sa invaliditetom, odnosno da angažuje na radno-terapijskim aktivnostima najmanje 80% osoba sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj radno angažovanih i zaposlenih. Radni centar mogu da osnuju Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao i organizacije osoba sa invaliditetom ili organizacije njihovih zakonskih zastupnika. Prostorno-tehničke uslove, stručnu osposobljenost zaposlenih i druge uslove za rad radnog centra propisuje ministar nadležan za poslove socijalne politike (čl. 43–44).

**Socijalno preduzeće i socijalna organizacija.** Socijalno preduzeće, u smislu Zakona, jeste privredno društvo koje se osniva za obavljanje delatnosti usmerene na zadovoljenje potreba osoba sa invaliditetom i koje, nezavisno od ukupnog broja zaposlenih, zapošljava najmanje jednu osobu sa invaliditetom. Socijalno preduzeće posluje u skladu sa propisima o privrednim društvima. Socijalna organizacija, u smislu Zakona, jeste drugi oblik organizovanja koji se osniva za obavljanje delatnosti usmerene na zadovoljenje potreba osoba sa invaliditetom i zapošljava najmanje jednu osobu sa invaliditetom. Socijalno preduzeće i socijalna organizacija dužni su da deo prihoda ostvarenih obavljanjem delatnosti ulažu u unapređenje uslova rada, radnih veština, socijalne integracije, životnog standarda i zadovoljenja potreba osoba sa invaliditetom (čl. 45).

**Komentar:** Prethodno citirane zakonske odredbe otvaraju nekoliko pitanja. *Prvo*, iz zakonskih odredbi proizilazi da se socijalno preduzeće može osnovati samo radi zadovoljavanja potreba osoba sa invaliditetom – ne i drugih socijalno ugroženih grupa (nezaposleni u poznoj životnoj dobi, Romi, lečeni zavisnici, itd.). Time se koncept socijalnog preduzeća reducira na tzv. socijalna preduzeća tipa B, odnosno na zapošljavanje i zado-

<sup>2</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 25/01, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10, 101/11, 119/12, 47/13, 108/13, 68/14, 142/14, 91/15 – autentično tumačenje, 112/15.

voljavanje potreba osoba sa invaliditetom, i ne uključuje zapošljavanje i zadovoljavanje potreba drugih ranjivih grupa (kao što je to, na primer, slučaj u Italiji). *Drugo*, nejasno je šta se smatra pod „socijalnom organizacijom” – i kakva je razlika između „socijalnog preduzeća” i „socijalne organizacije”. *Treće*, nejasno je koji deo prihoda socijalno preduzeće i socijalna organizacija moraju da reinvestiraju u socijalne svrhe, i koje su pravne posledice za slučaj povrede ove zakonske obaveze. *Četvrto*, nejasno je na koji način se primenjuju odredbe Zakona o porezu na dobit pravnih lica o proporcionalnom oslobađanju od poreza na dobit na preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom: Zakon ne precizira na koji način se primenjuje ovo proporcionalno oslobađanje za preduzeća koja osim osoba sa invaliditetom zapošljavaju i druga lica – niti se poziva na primenu drugih propisa, ili izradu podzakonskog akta kojim se utvrđuje način obračuna ovog proporcionalnog poreskog oslobođenja.

### 3. Pravni status udruženja i uslovi za obavljanje privredne delatnosti

Ciljevi. Saglasno Zakonu o udruženjima,<sup>3</sup> udruženje (*universitas personam*) se može osnovati radi ostvarivanja ili unapređenja bilo kog zajedničkog ili opšteg (idealnog) cilja ili interesa koji nije zabranjen Ustavom ili zakonom. Šta se smatra opštim ciljem precizirano je u delu Zakona kojim se uređuje budžetsko finansiranje programa udruženja: programi u oblasti socijalne zaštite, boračko-invalidske zaštite, zaštite lica sa invaliditetom, društvene brige o deci, zaštite interno raseljenih lica sa Kosova i Metohije i izbeglica, podsticanje nataliteta, pomoći starima, zdravstvene zaštite, zaštite i promovisanja ljudskih i manjinskih prava, obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zaštite životne sredine, održivog razvoja, zaštite životinja, zaštite potrošača, borbe protiv korupcije, kao i humanitarni programi i drugi programi u kojima udruženje isključivo i neposredno sledi javne potrebe (čl. 38). Ovako ekstenzivna i otvorena lista opštekorisnih ciljeva pogoduje udruženjima koja funkcionalno deluju kao socijalna preduzeća – i omogućava budžetsko finansiranje njihovih programa.

Osnivači. Udruženje mogu osnovati najmanje tri fizička ili pravna lica, s tim što najmanje jedan osnivač mora imati sedište, odnosno prebivalište na teritoriji Republike Srbije (čl. 10).

Sticanje imovine. Udruženje može da stiče imovinu iz članarina, domaćih i stranih donacija, budžetskih sredstava, pasivnih prihoda i prihoda od privredne delatnosti, kao i drugih prihoda u skladu sa zakonom (čl. 36).

Neposredno obavljane privredne delatnosti. Saglasno svom nedobitnom karakteru, udruženje se ne može osnovati u cilju sticanja dobiti, niti se imovina udruženja može deliti između osnivača, članova, članova organa udruženja i sa njima povezanih lica (čl. 41). Međutim, udruženje može neposredno obavljati privrednu delatnost kao *dopunsku delatnost* u cilju sticanja prihoda kojim se finansiraju osnovni statutarni ciljevi udruženja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje klasifikacija delatnosti pod sledećim uslovima: 1) da se radi o privrednoj delatnosti koja je u neposrednoj vezi sa njegovim statutarnim ciljevima (tzv. srodna privredna delatnost); 2) da je obavljanje ove delatnosti predviđeno statutom udruženja (tzv. ograničene *ultra vires*); 3) da se radi o privrednoj delatnosti „manjeg obima”, odnosno da se ta delatnost obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje statutarnih ciljeva udruženja. Radi zaštite

3 Službeni glasnik RS, br. 51/09, 99/2011.

pravne sigurnosti, pravni poslovi koje udruženje zaključi suprotno prethodno navedenim uslovima pravno su valjani, osim ako je treće lice znalo ili moralo znati da udruženje ne ispunjava zakonom propisane uslove za obavljanje privredne delatnosti (čl. 37). Privredna delatnost udruženja upisuje se u Registar privrednih subjekata i obavlja u skladu sa propisima koji uređuju tehničke, sanitarne i druge uslove za obavljanje te delatnosti: u pogledu uslova za obavljanje određene delatnosti, udruženje se nalazi u istom položaju kao i svaki drugi privredni subjekat. Udruženje može neposredno obavljati privrednu delatnost tek pošto je steklo svojstvo pravnog lica (koje se stiče upisom u Registar udruženja, kojeg vodi Agencija za privredne registre, čl. 37). Udruženje u Registar privrednih subjekata upisuje samo jednu srodnu privrednu delatnost, ali može neposredno da obavlja i svaku drugu srodnu privrednu delatnost koja je utvrđena u statutu.

**Komentar:** Odredbe Zakona u vezi sa propisanim uslovima za neposredno obavljanje privredne delatnosti otvaraju nekoliko pitanja. *Prvo*, nužno je utvrditi šta se, u smislu Zakona, smatra privrednom delatnošću. S obzirom da Zakon o udruženjima ne definiše privrednu delatnost, za pojmovno određenje privredne delatnosti od značaja jesu odredbe poreskih zakona. Iz odredbi Zakona o porezu na dobit pravnih lica proizilazi da su obveznici poreza na dobit prevashodno pravna lica koja trajno obavljaju privrednu delatnost (privredna društva, zadruga), odnosno prodaju robe, i vrše usluge uz nadoknadu na tržištu (čl. 1). Kada je reč o ostalim pravnim licima (udruženja, fondacije, itd.), ona su obveznici poreza na dobit samo kada i sami obavljaju privrednu delatnost kao *trajnu* prodaju proizvoda i vršenje usluga uz naknadu na tržištu. Saglasno tome, povremene dobrovoljne akcije koje organizuju udruženja, kao što su dobrotvorne večere ili povremene i jednokratne prodaje promotivnih ili drugih materijala u humanitarne i druge zakonom dozvoljene svrhe, ne smatraju se u smislu zakona privrednom delatnošću (već dobrovoljnim priložima). *Drugo*, neophodno je odgovoriti na pitanje šta se, u smislu Zakona o udruženjima, smatra srodnom privrednom delatnošću. Da li se određena privredna delatnost smatra srodnom ili nesrodnom u odnosu na statutarne ciljeve udruženja, faktičko je pitanje koje se rešava u svakom pojedinačnom slučaju. Ono što predstavlja teškoću u konceptu srodne privredne delatnosti jeste činjenica da je ponekad u konkretnom slučaju teško utvrditi da li se radi o srodnoj ili nesrodnoj privrednoj delatnosti. Na primer, ako je osnovni statutarni cilj udruženja podrška ruralnom razvoju i ako udruženje želi da štampa (i prodaje na tržištu) literaturu na temu ruralnog razvoja, radi sticanja dodatnih prihoda kojim će finansirati svoj osnovni statutarni cilj, onda nema sumnje da ova vrsta delatnosti predstavlja srodnu privrednu delatnost. Međutim, ako udruženje želi da štampa i prodaje literaturu koja se tiče ne samo ruralnog ekonomskog razvoja već obrađuje i neke šire ekonomske teme, onda se povećava i stepen neizvesnosti vezan za pitanje da li se ovde radi o srodnoj privrednoj delatnosti. Ovakvim zakonskim rešenjima ostavlja se širok manevarski prostor organu nadzora za diskreciono odlučivanje, čime se uvodi nesigurnost i neizvesnost za udruženja koja neposredno obavljaju privrednu delatnost. Pre svega, u „opasnost“ mogu doći udruženja kod kojih osnovni statutarni cilj osnivanja nije definisan na fleksibilan način. Dodatno, rizik povećava i činjenica da se u praksi, kada govorimo o delatnostima koje obavljaju socijalna preduzeća, neretko radi o inovativnim komercijalnim idejama koja su nedovoljno poznata na našem tržištu. *Treće*, obaveza da se radi o (neposrednoj) privrednoj delatnosti manjeg obima, odnosno da se delatnost obavlja u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja formulisana je u Zakonu na kontradiktoran način, stoga što obavljanje (srodne) privredne delatnosti u obimu potrebnom za ostvarivanje ciljeva udruženja *ne implicira* da se nužno mora raditi o delatnosti *manjeg* obima. Zakon ne propisuje na osnovu kojih kriterijuma se utvrđuje da se radi o privrednoj delatnosti većeg obima, odnosno o privrednoj delatnosti koja prevazilazi obim neophodan za ostvarivanje statutarne ciljeva udruženja. To ostavlja neopravdano velika



diskreciona ovlašćenja nadležnom organu pri odlučivanju o ovom pitanju. Imajući u vidu da Zakon propisuje prekršajne kazne u iznosu od 50.000 do 500.000 dinara za udruženje koje obavlja privrednu delatnost u većem obimu, odnosno prekršajne kazne od 5.000 do 50.000 dinara za odgovorno lice u udruženju (čl. 73), očigledno je da ove neprecizne zakonske odredbe destimulativno deluju na neposredno obavljanje privredne delatnosti, imajući u vidu rizik kome se u tom smislu izlaže udruženje. Četvrto, odredbe člana 37 Zakona nisu u skladu ni sa članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima, odnosno testom koji Evropski sud za ljudska prava primenjuje kada je reč o povredi člana 11 Konvencije. Naime, svako ograničenje slobode udruživanja mora biti: 1) propisano zakonom; 2) služiti legitimnom cilju; 3) biti minimalni nivo ograničenja neophodan za ostvarivanje legitimnog cilja (tzv. test proporcionalnosti). Kada je reč o prvom od navedenih uslova, on uključuje dva poduslova: a) dostupnost pravnog propisa – mora da se radi o pravnom propisu koji je javno objavljen; b) određena kakvoća (kvalitet) pravnog propisa kojim se uvodi ograničenje – pravni propis mora biti pisan jezikom koji je *razumljiv* i laiku i mora imati određeni stepen (pravne) *predvidivosti* (slučaj *Maestre* protiv Italije).

Nema pravnih prepreka da udruženje (sa svojstvom pravnog lica) osnuje privredno društvo, u cilju obavljanja privredne delatnosti. U tom smislu, udruženje – osnivač privrednog društva nalazi se u istom pravnom položaju kao i svako drugo pravno lice – osnivač privrednog društva. To, između ostalog, znači da udruženje, bez ikakvih ograničenja, može osnovati privredno društvo radi obavljanja bilo koje zakonom dozvoljene delatnosti (srodne ili nesrodne). Najčešća praksa do sada bila je da udruženja osnivaju društva sa ograničenom odgovornošću (*infra*, 9). Da li će udruženje obavljati privrednu delatnost neposredno ili putem posebnog privrednog društva, zavisi od niza faktora, uključujući i poreske propise. Načelno, neposredno obavljanje privredne delatnosti smanjuje troškove obavljanja istih, s obzirom na to da udruženju za obavljanje ove delatnosti nije potreban osnivački (već samo obrtni) kapital, niti je nužno zapošljavanje novih lica za obavljanje ovih poslova. Na drugoj strani, neposredno obavljanje privredne delatnosti nosi sa sobom i dodatne rizike, osim rizika koji su prethodno elaborirani. Pre svega, za obaveze preuzete u (privredno) pravnom prometu udruženje odgovara celokupnom svojom imovinom (a ne samo sredstvima koje je angažovalo u konkretnom poslovnom poduhvatu) – tako da neuspeli poslovni poduhvat može da dovede do stečaja udruženja.

## 4. Pravni status zadužbina i fondacija i uslovi za obavljanje privredne delatnosti

*Ciljevi osnivanja.* Saglasno odredbama Zakona o zadužbinama i fondacijama,<sup>4</sup> zadužbina se može osnovati radi ostvarivanja privatnih ili opštekorisnih ciljeva, dok se fondacija može osnovati samo radi ostvarivanja opštekorisnih ciljeva. Za razliku od udruženja, zadužbina i fondacija su nečlanski oblici organizovanja (*universitas rerum*), što se reflektuje na njihovu upravljačku strukturu (čl. 2, 35). Pod ostvarivanjem opštekorisnog cilja, u smislu Zakona, smatraju se aktivnosti usmerene na promovisanje i zaštitu ljudskih, građanskih i manjinskih prava, promovisanje demokratskih vrednosti, evropskih integracija i međunarodnog razumevanja, održivi razvoj, regionalni razvoj, ravnopravnost polova, unapređenje socijalne i zdravstvene zaštite, promovisanje i unapređenje kulture i javnog informisanja, promovisanje

4 Službeni glasnik RS, br. 88/10, 99/11.

i popularizaciju nauke, obrazovanja, umetnosti i amaterskog sporta, unapređivanje položaja osoba sa invaliditetom, brigu o deci i mladima, pomoć starima, zaštitu životne sredine, borbu protiv korupcije, zaštitu potrošača, zaštitu životinja, humanitarne i druge aktivnosti kojima zadužbine i fondacije ostvaruju opštekorisne ciljeve odnosno interese. Za razliku od Zakona o udruženjima, Zakonom je precizirano da zadužbine i fondacije ostvaruju opštekoristan cilj i kada je njihova aktivnost usmerena na određeni krug lica koja pripadaju određenoj profesiji, nacionalnoj, jezičkoj, kulturnoj i verskoj grupi, polu ili rodu, odnosno na lica koja žive na određenom području (čl. 3).

*Osnivači.* Osnivač zadužbine i fondacije može biti svako poslovno sposobno fizičko lice ili pravno lice, bez daljih ograničenja (čl. 10).

*Način sticanja imovine.* Zaduzbina i fondacija može da stiče imovinu iz domaćih i stranih donacija, poklona, budžetskih sredstava, pasivnih prihoda, prihoda od privredne delatnosti i drugih prihoda u skladu sa zakonom (čl. 44).

*Neposredno obavljanje privredne delatnosti.* Zaduzbina osnovana radi ostvarivanja opštekorisnog cilja i fondacija mogu sticati prihode i neposrednim obavljanjem privredne delatnosti, pod sledećim uslovima: 1) da je delatnost u vezi sa ciljevima zadužbine i fondacije; 2) da je delatnost predviđena statutom; 3) da se radi o sporednoj delatnosti zadužbine i fondacije; 4) da je delatnost upisana u registar. Zbog pravne sigurnosti, pravni poslovi koje zaduzbina i fondacija zaključuje suprotno prethodno propisanim uslovima pravno su valjani, osim ako je treće lice znalo ili moralo znati da prilikom zaključenja pravnog posla nisu ispunjeni propisani uslovi (čl. 45).

**Komentar:** Odredbe Zakona o opštekorisnim ciljevima zadužbine i fondacije na tragu su rešenja u Zakonu o udruženjima i pogoduju zadužbinama i fondacijama koje funkcionalno deluju kao socijalna preduzeća (*supra*, 3). Za razliku od zadužbine, za čije je osnivanje potrebna osnovna imovina u protivrednosti od 30.000 evra (uz izuzetke propisane Zakonom, čl. 12), za osnivanje fondacije nije potrebna nikakva osnovna imovina. Ovo zakonsko rešenje na tragu je dobre uporedne prakse. Naime, različiti statusno-pravni oblici u kojem deluju organizacije civilnog društva (OCD) sve više se percipiraju kao institucionalni „meni“ koji država stavlja na raspolaganje pravnim i fizičkim licima radi ostvarivanja opštekorisnih ili zajedničkih ciljeva odnosno mobilizacije društvenog kapitala, uz minimalne transakcione troškove. Na samim osnivačima je da iz tog menija odaberu onaj institucionalni oblik koji će na najbolji način omogućiti realizaciju njihovog poduhvata. Na primer, ako osnivač želi da zavešta ili pokloni svoju imovinu kako bi se ista koristila za određene opštekorisne ciljeve, zaduzbina može biti podesniji statusno-pravni oblik raspolaganja tom imovinom od fondacije, zbog posebnog pravnog režima zaštite osnovne imovine propisane Zakonom i eventualno statutom. Na drugoj strani, fondacija može biti podesniji oblik organizovanja od udruženja. Naime, za osnivanje udruženja potrebna su najmanje tri lica, dok je za osnivanje fondacije (i zadužbine) potrebno samo jedno lice. Pored toga, najviši organ udruženja je skupština koju čine svi članovi, tako da su upravljačka prava jednog člana ograničena (jednakim) pravima drugih članova. Nasuprot tome, Zakon dopušta osnivaču da zadrži punu upravljačku kontrolu nad radom fondacije i zadužbine (čl. 34, 36–37). Međutim, kada je reč o OCD koje funkcionalno deluju kao socijalna preduzeća, upravo *socijetalni* karakter određenog socijalno-preduzetničkog poduhvata (solidarnost, ravnopravnost, otvorenost, itd.), često opredeljuje izbor udruženja kao pravne forme za ostvarivanje tog poduhvata.

Zakonom propisani uslovi za obavljanje privredne delatnosti zaduzbina i fondacija pružaju veću pravnu sigurnost u odnosu na Zakon o udruženjima, prvenstveno zbog toga što Zakon ne zahteva da se ova delatnost obavlja u „manjem obimu“, i time smenjuje diskreciona ovlašćena u tumačenju Zakona. Zaduzbina i fondacija, kao i udruženje, u

Registar privrednih subjekata upisuju samo jednu srodnu privrednu delatnost, ali mogu neposredno da obavljaju i svaku drugu srodnu privrednu delatnost koja je utvrđena u statutu. Nema pravnih prepreka da zadužbine i fondacije osnuju privredno društvo radi obavljanja privredne delatnosti pod istim uslovima kao i udruženje odnosno drugo pravno i fizičko lice.

## 5. Poreski tretman prihoda OCD

### 5.1. Poreski tretman prihoda od privredne delatnosti

Saglasno Zakonu o porezu na dobit pravnih lica, OCD (udruženja, zadužbine, fondacije) izuzete su od obaveze plaćanja poreza na dobit u godini za koju se odobrava pravo na oslobođenje ukoliko neposrednim obavljanjem srodne privredne delatnosti ostvare višak prihoda nad rashodima do 800.000 dinara, i ukoliko ispunjavaju sledeće uslove: 1) da organizacija ne raspodeljuje tako ostvareni višak svojim osnivačima, članovima, direktorima, zaposlenima ili sa njima povezanim licima; 2) da lična primanja koja organizacija isplaćuje zaposlenima, direktorima i sa njima povezanim osobama ne prelazi iznos dvostrukog proseka za delatnost u kojoj je organizacija razvrstana; 3) da organizacija ne raspodeljuje imovinu u korist svojih osnivača, članova, direktora, zaposlenih ili sa njima povezanih lica. Prihodi iznad propisanog iznosa oporezuju se po redovnoj stopi od 10% koja se primenjuje na trgovačka društva (čl. 44). Dobit koje ostvari privredno društvo čiji je osnivač OCD oporezuju se kao i dobit bilo kog drugog privrednog društva.

**Komentar:** Zakon koristi savremenu terminologiju: umesto termina: „dobit“ koristi se termin „višak“ prihoda nad rashodima. Time se i terminološki izražava institucionalna razlika i specifičnosti OCD u odnosu na privredne subjekte.

### 5.2. Poreski tretman donacija i druge imovine

*Zakona o porezu na dobit pravnih lica* izuzima „nedobitna pravna lica“ (ustanove čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave; političke organizacije; sindikalne organizacije; komora; crkva i verska zajednica; *udruženja*; *fondacije* i *zadužbine*) od obaveze plaćanja poreza na dobit, osim ako ostvaruju prihode prometom robe na tržištu ili vršenjem usluga uz naknadu, saglasno odredbama statuta (čl. 1). Udruženja, fondacije i zadužbine oslobođene su od poreza na dobit nezavisno od prirode njihovog osnivačkog (nedobitnog) cilja: ostvarivanje zajedničke/privatne ili opštekorisne svrhe.

Izdaci u zdravstvene, obrazovne, naučne, humanitarne, verske i sportske namene, zaštitu životne sredine, kao i davanja učinjena ustanovama, odnosno pružaočima usluga socijalne zaštite osnovanim u skladu sa zakonom koji uređuje socijalnu zaštitu, priznaju se kao rashod u poreskom bilansu obveznika u zbirnom iznosu najviše do 5% od ukupnog prihoda. Izdaci se priznaju kao rashod samo ako su izvršena pravnim licima koja su registrovana za navedene namene u skladu sa posebnim propisima, i ako se koriste isključivo u te namene. Izdaci za oblasti kulture, uključujući i kinematografsku delatnost, priznaju se kao rashod u iznosu najviše do 5% od ukupnog prihoda. Bliže propise o tome šta se smatra ulaganjem u kulturu donosi ministar kulture, po pribavljenom mišljenju ministra finansija (čl. 15).

*Zakon o porezu na lični dohodak građana* ne propisuje poreske olakšice za davanja fizičkih lica – poreskih obveznika u oblasti od javnog interesa.<sup>5</sup>

*Zakon o porezima na imovinu* propisuje da su pokloni od pojedinačnog donatora koji ne prelaze iznos od 100.000 dinara u kalendarskoj godini generalno izuzeti od poreza na imovinu (čl. 14).<sup>6</sup> Osim toga, fondacija, udruženje i zadužbina koji deluju u opštekorisne svrhe *saglasno propisima kojima se uređuje njihovo delovanje* oslobođeni su od poreza na poklon i nasleđe i na davanja koja prelaze iznos od 100.000 dinara u kalendarskoj godini, ukoliko ista koriste za ostvarivanje svojih opštekorisnih ciljeva (čl. 21). Prema mišljenju Ministarstva finansija, udruženje, zadužbina i fondacija-poklonoprimalac koja je primila poklon u iznosu većem od 100.000 dinara od strane jednog darodavca u kalendarskoj godini (jednokratno ili u više navrata), dužna je da podnese poresku prijavu za oslobođenje za svaki poklon koji prelazi propisani iznos, zbog toga što se: „porez na poklon utvrđuje rešenjem poreskog organa, što znači da se i pravo na poresko oslobođenje (kada su za to ispunjeni zakonski uslovi) utvrđuje rešenjem poreskog organa.“<sup>7</sup> Pravno lice – rezident plaća porez na prava na nepokretnostima koja se nalaze na teritoriji RS, osim ukoliko ukupna osnovica za sve nepokretnosti u vlasništvu nosioca na teritoriji jedinice lokalne samouprave ne prelazi 400.000 dinara (član 12). Ovaj porez se *inter alia* plaća na pravo svojine, pravo plodouživanja, i pravo upotrebe (član 2). Porez se razrezuje u iznosu od 0,4%, na utvrđenu vrednost nepokretnosti u poslovnim knjigama poreskog obveznika (čl. 7, 11).

**Komentar:** Kada je reč o *Zakonu o porezu na dobit pravnih lica*, dobra strana rešenja u ovom zakonu, sa stanovišta podsticanja kulture davanja, jeste to što se kao osnov priznatog rashoda uzima ukupan prihod umesto dobiti, što povećava apsolutan iznos davanja koji se priznaje kao rashod. Druga dobra strana ovog rešenja jeste to što se izdaci priznaju za ulaganja u određene namene, nezavisno od toga da li ih obavljaju OCD ili javne ustanove (princip nediskriminacije). Međutim, odredbe Zakona otvaraju nekoliko pitanja. *Prvo*, zakonodavac se opredelio da navedene oblasti (svrhe) *numerus clausus* definiše kao oblasti od javnog interesa. Ovakav restriktivan pristup teško se može braniti budući da isključuje niz oblasti koje su, ne samo komparativno posmatrano već i u našem društvu, prepoznate kao oblasti od javnog interesa. Na primer, Zakon ne priznaje promociju i zaštitu ljudskih i manjinskih prava (uključujući i prava posebno ranjivih društvenih grupa), zaštitu potrošača, podršku razvoju demokratskih institucija i institucija tržišne privrede, borbu protiv korupcije, evropske integracije, itd., kao oblasti od javnog interesa, iako su neke od ovih oblasti, na primer, ljudska i manjinska prava, direktno zaštićene Ustavom RS, a neke, kao što su evropske integracije, predstavljaju najviši spoljnopolički prioritet zemlje. Dodatno, ova lista ne korespondira sa oblastima od javnog interesa u Zakonu o udruženjima (*supra*, 3) i Zakonu o zadužbinama i fondacijama (*supra*, 4), za koje je propisana mogućnost budžetskog finansiranja. U tom smislu, nema opravdanja za *različite politike* javnog finansiranja udruženja, zadužbina i fondacija, zavisno od izvora finansiranja (direktna budžetska davanja za programe i projekte od javnog interesa koje sprovode udruženja, zadužbine i fondacije, u odnosu na indirektna davanja kroz poreski priznate rashode za izdatke prav-

5 Službeni glasnik RS, br. 24/01, 80/02 – dr. zakon, 80/02, 135/04, 62/06, 65/06 – ispravka, 31/09, 44/09, 18/10, 50/11, 91/11 – YC, 93/12, 114/12 – YC, 47/13, 48/13 – ispravka, 108/13, 57/14, 68/14 – dr. zakon, 112/15.

6 Službeni glasnik RS, br. 26/01; 45/02; 80/02; 135/04; 61/07; 5/09; 101/10; 24/11; 78/11; 57/12 – odluka Ustavnog suda; 47/13, 68/2014 – dr. zakon.

7 Odgovor Ministarstva finansija br. 430-43-00058/2011-04, od 9. 2. 2011. na dopis udruženja: „Centar za pali-jativno zbrinjavanje i palijativnu medicinu BEL hospice“. Videti takođe mišljenje Ministarstva: „Činjenično stanje koje utiče na postojanje i visinu poreske obaveze, odnosno na postojanje osnova za poresko oslobađanje, u svakom konkretnom slučaju, ceni nadležni poreski organ.“ (Ministarstvo finansija i ekonomije, br. 430-03-00038/2004-04 od 10. 2. 2004).

nih lica – poreskih obveznika u oblastima od javnog interesa). Ovakav normativni pristup u Zakonu dodatno je upitan imajući u vidu da se Zakon o porezima na poklon, u pogledu poreskih olakšica, *izričito poziva* na odredbe Zakona o udruženjima i Zakona o zadužbinama i fondacijama. Naime, Zakon propisuje da su udruženja, fondacije i zadužbine, koje deluju u *opštekorisne svrhe saglasno propisima kojima se uređuje njihovo delovanje*, oslobođeni od poreza na poklon i nasleđe i na davanja koja prelaze iznos od 100.000 dinara u kalendar-skoj godini, ukoliko ista koriste za ostvarivanje svojih opštekorisnih ciljeva (čl. 21). *Drugo*, Zakon ne uređuje da li se izdaci priznaju kao rashod kada se daju samo u novcu, ili i u *pokretnim stvarima koje imaju novčanu vrednost, nepokretnostima, pravima, i uslugama*. Time se ostavljaju velika diskreciona ovlašćenja Poreskoj upravi da odlučuje o ovim pitanjima. *Treće*, Zakon izričito ne uređuje da li se izdaci za institucionalne grantove udruženjima, zadužbinama i fondacijama koje deluju oblastima od javnog interesa priznaju kao rashod. Time se Poreskoj upravi daju velika diskreciona ovlašćenja pri odlučivanju o ovim pitanjima. Pod institucionalnim grantom podrazumeva se izdatak pravnog lica – poreskog obveznika za udruženje, zadužbinu ili fondaciju koja deluju u oblastima od javnog interesa, a čija namena nije davanje podrške za realizaciju određenog programa ili projekta, već jačanje institucionalnih kapaciteta udruženja, zadužbine ili fondacije (ulaganje u obuku kadrova, kupovina kompjutera i druge opreme, stručne literature, renoviranje prostorija, itd.).

Kao što je prethodno navedeno, *Zakon o porezu na lični dohodak građana* ne predviđa poreske olakšice za davanja fizičkih lica – poreskih obveznika, uključujući i preduzetnike, u oblastima od javnog interesa. Ovaj pristup u suprotnosti je sa dobrom međunarodnom i regionalnom praksom: Srbija je jedina zemlja u regionu i jedna od retkih u Evropi koja ne propisuje poreske olakšice za izdatke fizičkih lica – poreskih obveznika u oblastima od javnog interesa. Međutim, imajući u vidu nisku kupovnu moć i potrebu za fiskalnom konsolidacijom, svaki predlog za uvođenje poreskih olakšica za davanja fizičkih lica morao bi da se zasniva na analizi troškova i koristi od takvih olakšica. Kao međukorak, mogle bi se propisati olakšice za izdatke preduzetnika u oblasti od javnog interesa, pod istim uslovima koji su propisani i za pravna lica – poreske obveznike.

Kada je reč o *Zakonu o porezima na imovinu*, ovaj zakon takođe otvara nekoliko pitanja. *Prvo*, prema mišljenju Ministarstva finansija, termin „ne plaća“ iz člana 21, stav 1 Zakona treba tumačiti tako da OCD (udruženja, fondacije, zadužbine) nisu *izuzete* od plaćanja poreza na poklon i nasleđe, već su *oslobođeni* od istog, što podrazumeva da OCD za poklon od istog poklonodavca (donatora) koji prelazi iznos od 100.000 dinara u kalendar-skoj godini (nezavisno od toga da li se daje jednokratno ili višekratno) podnosi nadležnoj poreskoj upravi zahtev za poresko oslobađanje. *Drugo*, Zakon ne uređuje poreski status poklona (donacije), ili njegovog dela, koja se prenosi u sledeće poresko razdoblje, čime se otvara prostor za diskreciono odlučivanje Poreske uprave o ovom pitanju. *Treće*, u vezi sa prethodnim, Zakon ne propisuje vremenski period u kojem se poklon mora iskoristiti, niti predviđa koji se deo poklona može koristiti za pokriće administrativnih troškova organizacije. Time se Poreskoj upravi daju značajna diskreciona ovlašćenja pri odlučivanju o ovom pitanju. *Četvrto*, u pojedinim slučajevima, prema informacijama udruženja, Poreska uprava ne priznaje kao poklon deo donacije koji se koristi za pokriće administrativnih troškova. S obzirom da ovo pitanje nije uređeno zakonom, jedini kontrolni instrument za ovo pitanje jeste ugovor, stoga ova praksa nema uporišta u zakonu — osim u slučajevima kada postoje *prima facie* dokazi koji ukazuju na prevarnu radnju. *Peto*, iz odredbi Zakona nije jasno da li se institucionalni grantovi OCD koje deluju u oblastima od javnog interesa, saglasno statusno-pravnim propisima, takođe smatraju poklonom koji je izuzet od poreza na imovinu. Time se otvara prostor za diskreciono tumačenje ovog pitanja od strane Poreske uprave. *Šesto*, Zakon ne predviđa nikakva izuzeća za OCD, vlasnike nepokretnosti: obaveza plaćanja poreza na imovinu odnosi se kako na organizacije koje deluju u javne, tako i na organizacije koje deluju u privatne (zajedničke) svrhe – i nezavisno od statusnog oblika u kojem deluju (udruženja, zadužbine, ili fondacije).



## 6. OCD u režimu poreza na dodatu vrednost

Zakon o porezu na dodatu vrednost uređuje porez na dodatu vrednost (PDV) kao oblik indirektnog oporezivanja. Obveznik PDV-a je lice koje obavlja promet dobara i usluga ili uvozi dobra u okviru obavljanja svoje delatnosti kao trajne aktivnosti u cilju sticanja prihoda (član 3).<sup>8</sup> Obveznik PDV-a nije „mali poreski obveznik”, to jest lice čiji ukupan promet dobara i usluga u zemlji i inostranstvu u prethodnih 12 meseci nije veći od 8.000.000 dinara. Mali poreski obveznik može da se opredeli za obavezu plaćanja PDV podnošenjem evidencione prijave nadležnom poreskom organu i ako ne ispunjava zakonom propisane uslove. Međutim, u tom slučaju ima obavezu da u sistemu PDV-a ostane najmanje dve godine, nezavisno od visine ostvarenih prihoda u tom periodu (čl. 33). Da li će se mali poreski obveznik prijaviti za sistem PDV-a zavisi od njegove kalkulacije: prijava u sistemu pruža pogodnosti samo ako će na kraju poreske godine pretporez koji je poreski obveznik platio na inpute u vezi sa prometom dobara i vršenja usluga biti veći od onog koji je naplatio kroz robu koju je prodao odnosno usluge koje je vršio, jer samo u tom slučaju ima pravo povraćaja razlike između pretporeza koji je platio i pretporeza koji je naplatio kroz svoju robu i usluge. Opšta stopa PDV-a je 20%, dok je posebna stopa PDV-a za pojedine proizvode i usluge 10% (član 23). Treba napomenuti da se PDV ne plaća, između ostalog, na uvoz dobara koji se uvoze po osnovu ugovora o donaciji, odnosno kao humanitarna pomoć (član 26). Ovo oslobođenje je od posebnog značaja za OCD koje u saradnji sa stranim partnerima ostvaruju programe i projekte iz oblasti socijalnog preduzetništva, ali ne rešava problem sa kojim se OCD generalno suočavaju kada je reč o plaćanju PDV-a na robe i usluge koje kupuju, neophodnih za obavljanje njihove osnovne (neprofitne) statutarne delatnosti (*infra*).

**Komentar:** Režim PDV-a nepovoljno utiče na finansijsku održivost OCD. Ovo stoga što se u ovom sistemu OCD tretira kao krajnji korisnik, čak i kada to nije. To se naročito odnosi na humanitarne organizacije i organizacije koje pružaju usluge socijalne zaštite, besplatno ili po ceni nižoj od tržišne. Na primer, ukoliko OCD organizuje narodnu kuhinju za siromašne, ona plaća PDV na sve robe i usluge koje su joj neophodne za ovu delatnost, iako krajnji korisnik ovih usluga zapravo nije OCD, već korisnici narodne kuhinje. Ovaj paradoks rezultat je činjenice da režim PDV-a težište stavlja na vrste roba i usluga koje se nalaze u režimu poreza, a ne na lica koja učestvuju u prometu roba i usluga. U vreme kada je usvojena Šesta direktiva o PDV-u Evropske unije, ovaj problem naprosto nije prepoznat – ali se kasnije javio, posebno u zemljama u kojima OCD igra značajnu ulogu u sistemu socijalne zaštite i pružanju humanitarne pomoći (Engleska, Irska). Pre nekoliko godina na nivou Evropske unije pokrenuta je inicijativa od strane OCD (*European Charities' Committee on Value Added Tax – ECCVAT*, videti na: [www.eccvat.org](http://www.eccvat.org)) da se ovaj problem reši odgovarajućim izmenama Šeste direktive. Nakon proučavanja zahteva, Evropska komisija je zauzela stanovište da ovakve izmene u režimu PDV-a nisu moguće. Kao alternativno rešenje, pojedine zemlje (Irska, Danska) pristupile su stvaranju takozvanog kompenzacionog fonda. Radi se o budžetskim sredstvima iz kojih se organizacijama koje deluju za opšte dobro na kraju fiskalne godine vraća plaćeni PDV – i na taj način se neutrališu negativni efekti koje režim PDV-a ima na ove organizacije (dakako, radi se o organizacijama koje nisu registrovane u sistemu PDV-a). Zanimljivo je da je Slovenija bila prva zemlja koja je osnovala ovakav fond – i to pre pokretanja ove

<sup>8</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014, 5/2015, 83/2015, 5/2016, 108/2016, 7/2017.

inicijative. Međutim, fond u praksi nije zaživeo zbog slabog interesovanja OCD. Da li će u budućnosti eventualno postojati potreba da i Srbija usvoji ovakvo ili slično rešenje u velikoj meri će zavisi od uloge koju OCD bude imala u sistemu socijalne zaštite i pružanju humanitarne pomoći.

## 7. Javno finansiranje OCD

Osim statusno-pravnih propisa (*supra*, 3, 4), javno finansiranje OCD uređeno je nizom drugih propisa: Zakonom o igrama na sreću,<sup>9</sup> Zakonom o Crvenom krstu,<sup>10</sup> Zakonom o crkvama i verskim zajednicama,<sup>11</sup> Zakonom o sportu,<sup>12</sup> Zakonom o mladima,<sup>13</sup> Zakonom o socijalnoj zaštiti,<sup>14</sup> kao i odgovarajućim podzakonskim aktima. Odredbe Zakona o udruženjima shodno se primenjuju i na dodelu sredstava udruženjima iz budžeta Autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, što je bliže regulisano podzakonskim aktima Autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Postupak dodele budžetskih sredstava udruženjima bliže je uređen Uredbom o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koja realizuju udruženja,<sup>15</sup> i Pravilnikom o finansiranju i sufinansiranju programa i projekata od javnog interesa iz oblasti omladinskog sektora.<sup>16</sup>

**Komentar:** Raspoloživi podaci ukazuju da su javna sredstva najznačajniji izvor prihoda OCD.<sup>17</sup> Uporedno, ovo se odnosi i na OCD koja funkcionalno deluju kao socijalna preduzeća. Značajan izvor prihoda za OCD, naročito one koje se bave socijalnim i humanitarnim pitanjima, predstavljaju sredstva ostvarena oporezivanjem igara na sreću. Prema odredbama člana 2 Zakona o igrama na sreću: „deo sredstava koji je prihod budžeta Republike u iznosu od 40% (u daljem tekstu: namenska primanja budžeta), koristi se za finansiranje Crvenog krsta Srbije, organizacija osoba sa invaliditetom i drugih udruženja čiji je cilj unapređenje socijalno-ekonomskog i društvenog položaja osoba sa invaliditetom i drugih lica u stanju socijalne potrebe, ustanova socijalne zaštite, sporta i lokalne samouprave“. Zakonom se takođe predviđa da način i kriterijume za raspodelu sredstava namenjenih finansiranju navedenih lica utvrđuju nadležni ministri. Međutim, to ne znači da ministri imaju potpunu diskreciju u pogledu načina raspodele ovih sredstava. Kada je reč o finansiranju navedenih udruženja i drugih „organizacija“, oni su obavezni da poštuju opšta pravila i procedure finansiranja utvrđenih Zakonom o udruženjima. Konačno, iz odredbi Zakona nije sasvim jasno da li korisnici ovih sredstava, osim udruženja, mogu biti i fondacije odnosno zadužbine čiji je cilj unapređenje socijalnog, ekonomskog i društvenog položaja osoba sa invaliditetom i drugih lica u stanju socijalne potrebe. Teleološko

9 Službeni glasnik RS, 88/11, 93/12.

10 Službeni glasnik RS, 107/2005.

11 Službeni glasnik RS, 36/2006.

12 Službeni glasnik RS, 24/2011, 99/2011.

13 Službeni glasnik RS, 50/2011.

14 Službeni glasnik RS, 24/2011.

15 Službeni glasnik RS, br. 08/12 i 94/13.

16 Službeni glasnik RS, broj 50/11.

17 Videti u: <http://civilnodrustvo.gov.rs/podsticajno-okruzenje/transpar%D0%B5nto-finansiranje/zbirni-izvestaj.471.html>.

tumačenje odredbe člana 2 i 7 Zakona upućuje na zaključak da termin „organizacije“ ima generičko značenje i da obuhvata sve neprofitne statusno-pravne oblike sa ovim statusnim ciljem (udruženja, fondacije, zadužbine).

*Nacrt Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji* ukazuje na nekoliko problema u vezi sa režimom javnog finansiranja OCD. *Prvo*, Uredba o sredstvima za podsticanje programa ili nedostajućeg dela sredstava za finansiranje programa od javnog interesa koje realizuju udruženja izričito se odnosi na *udruženja*, ali ne i na *zadužbine* i *fondacije*, uprkos činjenici da se odredbe Zakona o zadužbinama i fondacijama pozivaju na primenu Zakona o udruženjima, kada je reč o javnom (budžetskom) finansiranju zadužbina koje deluju u opštekorisne svrhe, i fondacija. U praksi, pojedini organi javne uprave restriktivno tumače Uredbu tako da ona ne dozvoljava zadužbinama i fondacijama da učestvuju na konkursima za finansiranje i sufinansiranje njihovih projekata i programa, nezavisno od toga što imaju iste statutarne ciljeve kao i udruženja. *Drugo*, javno finansiranje OCD nije u dovoljnoj meri povezano sa prioritetima javnih politika, odnosno vezano za nacionalne strategije, postavljene strateške ciljeve i sektorske politike. S tim u vezi, u Strategiji reforme javne uprave navodi se da je nužno povezati budžetski proces sa strateškim planiranjem i sprovođenjem utvrđenih javnih politika, te da će proces izrade budžeta biti uređen kao jedinstveni proces, počevši od procesa strateškog planiranja prioriteta javnih politika.<sup>18</sup> Izmene Uredbe, koje su trenutno pripremaju, uspostavljaju tešnju vezu između režima javnog finansiranja programa OCD i prioriteta javnih politika, ali i dalje *explicite* ne adresiraju pitanje primene Uredbe i na fondacije i zadužbine koje deluju u javnom interesu. *Treće*, nedovoljno je razvijena praksa sufinansiranja programa i projekata, što indicira nedovoljnu međusobnu koordinaciju javne uprave, kao i koordinaciju javne uprave i drugih donatora, u procesu planiranja finansiranja programa i projekata OCD. Dodatno, poslednjih godina je raširena je praksa, naročito na nivou lokalne samouprave, dodele sredstava udruženjima koji ne ispunjavaju formalno-pravne uslove ili dodele sredstava na osnovu nedovoljno definisanih kriterijuma, bez odgovarajućeg nadzora i procene učinka realizovanih programa i projekata.

## 8. Pravni i poreski status zadruga

Zadruga se u Zakonu o zadrugama definiše kao pravno lice koje predstavlja poseban oblik organizovanja fizičkih lica (zadugara) koja poslovanjem na zadružnim principima ostvaruju svoje ekonomske, socijalne, kulturne i druge interese i koja upravljaju i kontrolišu poslovanje zadruge (čl. 2).<sup>19</sup> Pod zadružnim principima podrazumevaju se: 1) dobrovoljno i otvoreno članstvo (zadruga su dobrovoljne organizacije otvorene za sva lica, koja mogu da koriste njene usluge i koja su spremna da prihvate odgovornost članstva, bez obzira na polne, socijalne, rasne, političke i verske razlike); 2) kontrola od strane zadugara (ostvaruje se kroz zadrugu kao demokratsku organizaciju kontrolisanu od strane svojih članova, koji aktivno učestvuju u donošenju odluka i formulisanju njene poslovne i razvojne politike, kao i odgovornost izabranih predstavnika zadruge svim članovima zadruge. Svaki zadugar ima jednako pravo glasa u upravljanju i kontroli poslovanja zadruge, po principu: jedan zadugar – jedan glas); 3) ekonomsko učešće zadugara (ostvaruje se tako što članovi doprinose kapitalu svojih za-

<sup>18</sup> Službeni glasnik RS, br. 9/14, 42/14.

<sup>19</sup> Službeni glasnik RS, br. 115/15.



druga i demokratski ga kontrolišu. Zadrugarima pripada pravo na ograničenu naknadu, ako je primaju, na ime kapitala nastalog osnivačkim ulogom članova. Članovi izdvajaju viškove za neke od sledećih ciljeva: a) razvoj zadruge, što se može ostvariti kroz uspostavljanje zadrugnog fonda čiji je makar jedan deo nedeljiv; b) podela zadrugarima u srazmeri sa njihovim transakcijama koje su imali sa zadrugom i c) podrška drugim aktivnostima odobrenim od strane članstva); 4) autonomija i nezavisnost zadruge (ogleda se u samostalnosti organizacije, samopomoći zadruge kojom upravljaju i koju kontrolišu zadrugari. Zadruga čuva svoju samostalnost, nezavisnost, demokratsku upravu svojih članova i kada zaključuje ugovore sa drugim subjektima, uključujući i državne organe, ili kada prikuplja kapital od trećih lica); 5) obrazovanje, obuka i informisanje (odnosi se na ulogu zadruge da obezbedi obrazovanje i obuku za svoje članove, izabrane predstavnike, menadžere i zaposlene, da bi oni mogli efektivno doprinositi razvoju svojih zadruga i informisanju šire javnosti, a naročito informisanju mladih o zadrugarstvu i pogodnostima koje ono pruža); 6) međuzadružna saradnja (ukazuje na činjenicu da zadruge najdelotvornije služe svojim članovima tako što rade zajedno kroz lokalne, regionalne, nacionalne i međunarodne strukture); 7) briga za zajednicu (manifestuje se kroz aktivnosti zadruge u skladu sa održivim razvojem svojih zajednica kroz politiku odobrenu od strane njihovih članova, čl. 4).

Zakonom se zadrugar definiše kao fizičko lice koje je član zadruge i u celosti ili delimično posluje preko zadruge, odnosno koje preko zadruge prodaje svoje proizvode odnosno usluge, nabavlja proizvode ili koristi usluge potrebne za obavljanje svoje delatnosti ili na drugi način neposredno učestvuje u obavljanju delatnosti radi kojih je zadruga osnovana (čl. 3). Zakonom se definišu i zadružne vrednosti koje zadruga ostvaruje u poslovanju na osnovu zadružnih principa: samopomoć, samoodgovornost, demokratičnost, jednakost, pravičnost i solidarnost, kojima se, kao smernicama konkretizovanim u zadružnim pravilima, članovi zadruge rukovode u upravljanju i poslovanju zadrugom (čl. 4). Zadruga stiče svojstvo pravnog lica upisom u registar koji vodi organ nadležan za poslove registracije privrednih subjekata, u skladu sa zakonom kojim se uređuje registracija privrednih subjekata. Zadruga se ne može organizovati kao privredno društvo u smislu zakona kojim se uređuju privredna društva ili kao drugi oblik organizovanja, niti se može pripojiti ili spojiti sa privrednim društvom ili drugim pravnim licem koje nije zadruga, niti promeniti oblik u privredno društvo ili drugo pravno lice. Zadruga može biti osnivač, odnosno član drugog pravnog lica, u skladu sa zakonom i zadružnim pravilima (čl. 5).

Po prvi put u našem pravu, novim Zakonom omogućava se osnivanje *socijalnih* zadruga (čl. 10). Saglasno Zakonu, socijalne zadruge obavljaju različite delatnosti radi ostvarenja socijalne, ekonomske i radne uključenosti, kao i zadovoljenja drugih srodnih potreba pripadnika ugroženih društvenih grupa, ili radi zadovoljenja opštih interesa unutar lokalne zajednice. Pod pripadnicima ugroženih društvenih grupa, u smislu Zakona, smatraju se lica koja pripadaju društvenim grupama koje se nalaze u stanju socijalne potrebe u skladu sa zakonom koji uređuje oblast socijalne zaštite i obezbeđivanja socijalne sigurnosti građana, i zakonom koji uređuje zabranu diskriminacije (čl. 10). Socijalni ciljevi socijalne zadruge bliže se određuju zadružnim pravilima. Socijalne zadruge dužne su da najmanje polovinu ostvarene dobiti, odnosno viška prihoda nad rashodima, koje ostvaruju obavljanjem delatnosti, ulažu u unapređenje i ostvarivanje postavljenih socijalnih ciljeva.

Na oporezivanje dobiti zadruge (uključujući i socijalnu zadrugu) ostvarenu trajnim prometom roba i usluga na tržištu shodno se primenjuju odredbe Zakona o porezu na dobit pravnih lica (čl. 1). Kao i u slučaju OCD, povremene dobrovoljne akcije koje socijalna zadruga eventualno organizuje, kao što su dobrotvorne večere ili povremene i jednokratne prodaje promotivnih ili drugih materijala u humanitarne i druge zakonom dozvoljene (nedobitne) svrhe za koje je zadruga registrovana, ne smatraju se, u smislu Zakona, privrednom delatnošću (već dobrovoljnim priložima) – dakako, pod uslovom da zadruga tako ostvarene (povremene) prihode koristi za registrovane nedobitne svrhe.

**Komentar:** Definisanjem socijalne zadruge kao posebne vrste zadruge značajno je unapređen pravni okvir za delovanje socijalnih preduzeća u Republici Srbiji. Naime, iako socijalna zadruga ima dosta sličnosti sa udruženjem, naročito kada je reč o principima jednakosti i demokratskog upravljanja, njena osnovna *prednost* u odnosu na *udruženje* ogleda se u tome što *nema* nikakvih ograničenja za *neposredno* obavljanje privredne delatnosti (*supra*, 3).

Od posebnog je značaja što definicija socijalne zadruge u Zakonu obuhvata oba (funktionalna) tipa socijalnog preduzeća tipa A i tipa B, i što je definicija ugroženih grupa postavljena na širok način. Međutim, za razliku od dobre uporedne prakse (Italija, Španija), Zakon *ne dopušta pravnim licima* da budu osnivači socijalne zadruge. Ukoliko institut socijalne zadruge zaživi u praksi, očekivano je da će biti nužno da se dopunama Zakona ili posebnim zakonom bliže uredi pitanje unutrašnjih odnosa u zadruzi i druga pitanja od značaja za njeno delovanje; ovo se odnosi i na eventualne konsekvence povrede obaveze da zadruga dâ najmanje polovinu ostvarene dobiti, odnosno viška prihoda nad rashodima, koje ostvaruje obavljanjem delatnosti i ulaže u unapređenje i ostvarivanje postavljenih socijalnih ciljeva.

Zanimljivo je da je prema istraživanju Republičkog zavoda za statistiku iz 2012. godine, najveći broj „socijalnih preduzeća“ (onih koji se identifikuju sa ovim konceptom) u Srbiji poslovalo kao zadruge (65,6%) – uprkos činjenici da prethodni Zakon o zadrugama nije prepoznavao socijalne zadruge kao poseban oblik zadruge.

U Italiji su socijalne zadruge prepoznate kao glavni nosioci socijalnih usluga ugroženim društvenim grupama, naročito na lokalnom nivou. Uprkos kritikama zbog njihove prevelike zavisnosti od javnih sredstava koje potencijalno ugrožavaju propise o zabrani neloyalne utakmice na tržištu, ekonomska kriza iz 2008. godine pokazala je da su se socijalne zadruge u međuvremenu razvile niz poslovnih veština i diverzifikacije prihoda koje su im omogućile opstanak na tržištu.

## 9. Pravni status privrednih društava

Zakon o privrednim društvima prepoznaje sledeće oblike privrednih društava: akcionarsko društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću (društva kapitala) i ortačko društvo i komanditno društvo (društvo lica, čl. 8).<sup>20</sup> Privredno društvo se u Zakonu definiše kao pravno lice koje obavlja delatnost u cilju sticanja dobiti.

**Komentar:** Iz zakonske definicije proizilazi da se privredno društvo ne može osnovati radi ostvarivanje nekog socijalnog cilja, kao što je to, na primer, slučaj u Austriji, u kojoj je društvo sa ograničenom odgovornošću osnovano radi ostvarivanja nekog (idealnog) socijalnog cilja najčešći oblik u kojem deluju socijalna preduzeća. Međutim, *nema* pravnih prepreka da se *statutom* društva predvidi da će dobit ostvarena prometom roba i vršenjem usluga na tržištu biti korišćena radi ostvarivanja definisanog *socijalnog cilja*: takvo se privredno društvo u funkcionalnom smislu takođe smatra *socijalnim* preduzećem. Kao što smo prethodno pomenuli (*supra*, 3), udruženja u praksi najčešće osnivaju društva sa ograničenom odgovornošću radi sticanja dodatnih sredstava za realizaciju svojih statu-

<sup>20</sup> Službeni glasnik RS, br. 36/2011, 99/2011, 83/2014, 5/2015.

tarnih ciljeva. Ovo je posledica činjenice da društvo sa ograničenom odgovornošću može osnovati i samo jedno fizičko ili pravno lice, da je za osnivanje društva propisan simbolični osnovni kapital (100 dinara) i jednostavan režim upravljanja, kao i činjenice da za obaveze društva u pravnom prometu odgovara samo društvo svojom imovinom, a ne imovinom osnivača i članova (osim u slučaju probijanja pravnog subjektiviteta propisanih Zakonom, čl. 18). Nezavisno od toga, nužno je napomenuti da poslovanje svakog privrednog društva implicira određene fiksne troškove, uključujući i troškove vođenja poslovnih knjiga, odnosno knjigovodstva. Od ovog troška jedino su oslobođeni preduzetnici koji imaju mogućnost paušalnog plaćanja poreza. Moguće je da su niži poslovni troškovi razlog zbog kojeg, prema dostupnim informacijama, pojedini preduzetnici deluju kao „socijalna preduzeća“. Međutim, treba imati u vidu da domaći i uporedni pravni okvir pod socijalnim preduzećem prevashodno podrazumeva pravno lice, odnosno da su samo pravna lica predmet regulative koja se odnosi na socijalna preduzeća. Dodatno, treba istaći da preduzetnik kao fizičko lice za obaveze u pravnom prometu odgovara solidarno i neograničeno, celokupnom svojom imovinom.

## 10. Drugi propisi od značaja za socijalna preduzeća

### 10.1. Zakon o socijalnoj zaštiti

Zakon o socijalnoj zaštiti otvara mogućnost da i OCD dobiju status ovlašćenog pružaoca usluge socijalne zaštite, ukoliko imaju licencu za pružanje usluge i u okviru javne nabavke sklope ugovor sa naručiocem o pružanju usluge.<sup>21</sup> U cilju postizanja minimalnih standarda za sve pružaoce usluga i ujednačavanja kvaliteta stručnog rada, Zakon uvodi licenciranje stručnih radnika, licenciranje pružalaca usluga, uspostavljanje Komore socijalne zaštite i redefinisane kontrolnih i regulatornih mehanizama (kao što su inspekcija, nadzor, ugovori, supervizija). Deregulacija sistema zdravstvene zaštite u Zakonu na tragu je ciljeva Strategije reforme socijalne zaštite iz 2005. godine, koja kao jedan od osnovnih razloga reforme sistema socijalne zaštite navodi činjenicu da usluge koje OCD pružaju u oblasti socijalne zaštite nisu dovoljno razvijene i iskorišćene.

**Komentar:** Kako se navodi u nacrtu *Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva*, u pogledu učešća OCD u sistemu socijalne zaštite postignuti su značajni rezultati. Međutim, nacrt Strategije identifikuje i niz kritična pitanja. *Prvo*, Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje primenu procedure javne nabavke usluga socijalne zaštite. Prema *Zakonu o javnim nabavkama*, ako na konkursu za dodelu ugovora učestvuju pružaoци usluga koji delatnost obavljaju u namenskim prostorijama lokalne samouprave, to predstavlja stavljanje ostalih ponuđača u neravnopravan položaj.<sup>22</sup> Sa druge strane, ukoliko bi prostorije lokalne samouprave bile dodeljene tek nakon konkursa za nabavku usluge, pružalac koji nema na raspolaganju nekretninu ne bi mogao da učestvuje na konkursu, jer nije ispunio strukturalne standarde koji, između ostalog, podrazumevaju adekvatan prostor za pružanje usluga. U nacrtu Strategije se dalje navodi da bi se neko rešenje moglo pronaći u okvirima koje nudi Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, ali

<sup>21</sup> Službeni glasnik RS, br. 24/2011.

<sup>22</sup> Službeni glasnik RS, br. 124/12, 14/2015, 68/2015.

ovo pitanje zahteva dodatnu analizu.<sup>23</sup> Pored toga, Zakon o socijalnoj zaštiti propisuje da se usluge nabavljaju od pružaoca koji je za to licenciran kroz postupak javne nabavke. S obzirom da je krajnji rok za licenciranje pružalaca bio maj 2016. godine, pojavio se problem naručivanja usluga s obzirom da veliki broj pružalaca (pogotovu OCD) pre isteka ovog roka još uvek nije imao licencu. *Drugo*, postojale su indicije da bi za određeni broj OCD ispunjavanje ovih standarda mogao biti izazov, pogotovo kada su u pitanju strukturni standardi (prostor u kome se sprovodi usluga). Krajnji rok za dobijanje licence bio je maj 2016. godine. *Treće*, očekivano je da će OCD, pogotovu u manjim sredinama, imati problema sa ispunjenjem standarda vezanim za neophodne kadrove. Stoga se u nacrtu Strategije ističe potreba da se prati proces licenciranja i, ako je potrebno, revidiraju određeni standardi ili nađu druga odgovarajuća rešenja ukoliko se pokaže da veliki broj organizacija nije u stanju da ispuni minimalne standarde za dobijanje licence. Konačno, treba napomenuti da važeći Zakon *ne predstavlja* prepreku da se i *socijalne zadruge* uključe u režim pružanja usluga socijalne zaštite, imajući u vidu da Zakon propisuje da delatnost u oblasti socijalne zaštite, odnosno pojedine usluge socijalne zaštite mogu, u skladu sa ovim zakonom, pružati i udruženje, preduzetnik, privredno društvo i *drugi oblik organizovanja utvrđen zakonom* (čl. 17).

## 10.2. Zakon o volontiranju

Uporedno posmatrano, volontiranje predstavlja značajan resurs socijalnih preduzeća. Međutim, nacrt *Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji* identifikuje niz problema u vezi sa Zakonom o volontiranju.<sup>24</sup> Naime, iako je Zakon stvorio pretpostavke za razvoj tzv. korporativnog volontiranja, Zakon generalno ne predstavlja zadovoljavajući pravni okvir za razvoj volonterstva. Zakon volontiranje više tretira kao poseban oblik radno-pravnog odnosa nego kao dobrovoljnu privatnu inicijativu građana. Za lica između navršenih 15 i 18 godina života Zakon propisuje strože uslove za volontiranje (saglasnost roditelja) nego što je to slučaj sa zaključivanjem ugovora o radu, koji se može samostalno zaključiti sa navršenih 15 godina. Zakonom se detaljno normira privatno-pravni odnos između volontera i organizatora volonterskih aktivnosti kako u slučaju dugoročnog, tako i u slučaju kratkoročnog volontiranja, iako se radi o odnosu na koji se primenjuju opšta pravila obligacionog prava. Ovaj sveobuhvatni normativni pristup ima za posledicu prenormiranost zakona i visoke transakcione troškove njegove primene, naročito na strani organizatora volontiranja. Odredbe Zakona kojim se propisuje obaveza organizatora volontiranja da se, pod pretnjom novčane kazne, prijavi u evidenciju ministarstva, pre nego što počne sa svojim volonterskim aktivnostima — kada je reč o udruženjima kao organizatorima volonterskih aktivnosti — otvaraju pitanje saglasnosti Zakona sa članom 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima (sloboda udruživanja), jer ima za posledicu režim dvostruke registracije za obavljanje statutarne delatnosti udruženja. Isto se odnosi i na obavezu podnošenja posebnog izveštaja o volontiranju, naročito u slučaju kada udruženje nije korisnik javnih sredstava. Otklanjanje ovih sistemskih nedostataka nalaže donošenje novog zakona o volontiranju ili regulisanje ove oblasti mekim instrumentima kojim će se definisati opšti pravni okvir javnih politika od značaja za promociju i razvoj volontiranja i obaveze države u definisanju i sprovođenju ovih politika, pre nego uređivanje privatno-pravnog odnosa volontera i organizatora volontiranja.

<sup>23</sup> Službeni glasnik RS, br. 88/2011.

<sup>24</sup> Službeni glasnik RS, br. 36/2010.

### 10.3. Zakon o javnim nabavkama

Zakon o javnim nabavkama ne predviđa nikakve posebne procedure ili izuzetke u postupku javnih nabavki za pojedine vrste pravnih lica, uključujući i OCD i zadrugu.<sup>25</sup> Ovaj pristup konzistentan je sa Direktivom EU br. 2004/17 EO o koordinaciji postupaka javnih nabavki dobara, radova i usluga, odnosno Direktivom EU br. 2004/18 o koordinaciji postupka javnih nabavki za pravna lica koja obavljaju delatnost u oblasti vodoprivrede, saobraćaja, energije i poštanskih usluga. Međutim, Zakon propisuje da se na nabavku usluga iz Priloga 2 (koji je sastavni deo Zakona), mogu primeniti odredbe kojima se uređuju javne nabavke male vrednosti, *bez obzira na procenjenu vrednost* javne nabavke (čl. 39a). Usluge u Prilogu 2 uključuju zdravstvene i socijalne usluge, pravne usluge (osim nabavki pravnih usluga iz čl. 7 Zakona), usluge obrazovanja i profesionalnog osposobljavanja, i usluge u oblastima rekreacije, kulture i sporta.

**Komentar:** Imajući u vidu prethodne zakonske novine (mogućnost osnivanja socijalnih zadruga), te citirane odredbe Zakona o javnim nabavkama, stvorene su *neke od nužnih pravnih pretpostavki* za veće učešće socijalnih preduzeća u pružanju socijalnih i drugih usluga koje se finansiraju iz javnih izvora. Međutim, treba napomenuti i da režim nabavki male vrednosti podrazumeva značajne troškove za ponuđača. Stoga je nužna diverzifikacija prihoda socijalnih preduzeća kako bi mogla da ravnopravno konkurišu na tržištu pružaoca usluga socijalne zaštite i drugih usluga.

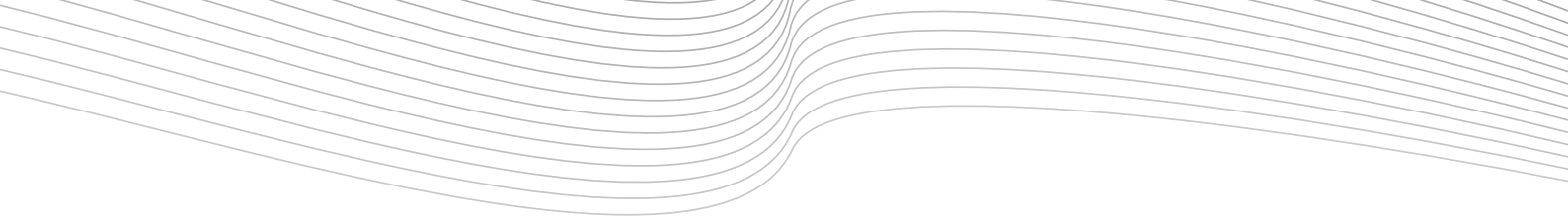
## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Prethodna analiza ukazuje da u RS postoji pluralitet pravnih formi u kojem mogu delovati socijalna preduzeća; upravo je pluralitet pravnih formi njihovo osnovno uporedno obeležje. Međutim, analiza takođe ukazuje na problem sa definicijom socijalnog preduzeća i socijalne organizacije u Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Ova je definicija uska i neprecizna, i može predstavljati prepreku u kreiranju podsticajnih politika za razvoj socijalnog preduzetništva. Analiza dodatno ukazuje na nužnost izmena Zakona o porezu na dobit pravnih lica, kako bi se koncept oblasti od javnog interesa harmonizovao sa odredbama Zakona o udruženjima i Zakona o zadužbinama i fondacijama, i adresirala druga otvorena pitanja u Zakonu (poreski status institucionalnih grantova, poreski status davanja u stvarima i uslugama; poreski status donacije koja se prenosi u sledeće poresko razdoblje; dozvoljeni iznos donacije koji se može koristiti za pokriće administrativnih troškova). Analiza takođe ukazuje da, za razliku od uporednog prava, osnivači socijalne zadruge mogu biti samo fizička, a ne i pravna lica. Dodatno, analiza ukazuje da će biti potrebne dodatne izmene Zakona o zadrugama, ili donošenje novog zakona, kako bi se bliže uredio pravni status i unutrašnji odnosi u socijalnoj zadrugi. Konačno, nužna je dodatna analiza u kojoj bi meri praksa tzv. „socijalnih klauzula“, koje stavljaju u privilegovani položaj pojedine dobavljače usluga socijalne zaštite (OCD, socijalne zadruge) korespondirala sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. Ova praksa, koja nije lišena kontroverzi, česta je u Italiji, kada je reč o uslugama socijalne zaštite koje se pružaju na lokalnom nivou, a pod restriktivnim uslovima priznaje i pravni poredak Evropske unije.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Službeni glasnik RS, br. 124/12, 14/15, 68/15.

<sup>26</sup> D. Golubović, M. Galetin, "The European Union Rules Governing State Aids And Their Impact on National Regimes Governing Social Enterprises", *Poslovna ekonomija*, godina VI, broj 2, Vol. XI, str. 183–200.





Međutim, za dalje stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj socijalnog preduzetništva prevashodno je nužna javna debata o osnovnim pitanjima koja se tiču socijalnog preduzetništva i javnih politika u ovoj oblasti.

## OTVORENA PITANJA:

Da li je Srbiji potreban okvirni zakon u oblasti socijalnog preduzetništva: šta bi taj zakon zapravo regulisao i koji bi bili njegovi rizici i prednosti u odnosu na druge, „meke“ instrumente regulacije (strategije, smernice akcione planove, itd.)?

Da li je Srbiji potreban poseban zakon o volontiranju (imajući u vidu iskustva u primeni Zakona koji je na snazi), ili je i ovu oblast primerenije urediti mekim instrumentima regulacije?

Šta bi trebalo da budu prioriteti javnih politika u oblasti socijalnog preduzetništva?

Koji instrumenti javnih politika bi posebno pogodovali razvoju socijalnog preduzetništva? Ovi instrumenti bi mogli uključiti pristup *'start up'* sredstvima iz javnih fondova namenjenih osnivanju malih i srednjih preduzeća; izradu strateških dokumenata, naročito na lokalnom nivou; jačanje saradnje između javnog, privatnog i trećeg sektora; promocija javno-privatnog partnerstva u ovoj oblasti; uključivanje socijalnog preduzetništva u univerzitetske nastavne planove, i slično.