



Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o socijalnom preduzetništvu

Autorka analize: Dina Rakin, direktorka Koalicije za razvoj solidarne ekonomije

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o socijalnom preduzetništvu

Autorka analize: Dina Rakin, direktorka Koalicije za razvoj solidarne ekonomije¹

CRTA:

FONDACIJA
S L A V K O
Č U R U V I J A
FOUNDATION



 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima Slavko Ćuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

Zakon o socijalnom preduzetništvu je usvojen u februaru 2022. godine, skoro deceniju nakon prve inicijative Vlade Republike Srbije da se oblast socijalnog preduzetništva reguliše zakonom. Puna implementacija Zakona počela je u novembru 2022k godine kada se očekivalo usvajanje Programa razvoja socijalnog preduzetništva koji je trebalo da propiše šta će se finansirati u ekosistemu kako bi se zaista razvijalo socijalno preduzetništvo, a koji nije donesen ni do današnjeg dana (14. 5. 2023). Uprkos tome, sektor socijalnog preduzetništva i struka ocenjuju da je tekst Zakona dobar, u smislu da prepoznaje praksu socijalnog preduzetništva u Srbiji i pohvaljuje redak primer dobre prakse saradnje civilnog i javnog sektora u pisanju teksta zakona. Ipak, celokupan proces izrade politike ili akta za ovu oblast predstavlja sad već tradicionalni način rada javnih institucija koji se odvija: bez blagovremene procene potrebe, tj. adekvatne analize stanja oblasti za koju se radi dokument, bez vizije društva kom težimo i u kom cilju se i donosi Zakon i konačno, bez predviđenih sredstava da se Zakon implementira. Kao i sa drugim zakonima rešenja su dobra, ali fali implementacija. Kada je reč o Zakonu o socijalnom preduzetništvu ovo se ogleda u činjenici da je do danas registrovano samo 10 socijalnih preduzeća u skladu sa njegovim odredbama.

U tekstu predstavljamo proces izrade, odnosno donošenja Zakona o socijalnom preduzetništvu od 2013. godine kada je formirana prva radna grupa, pa sve do danas, kada sektor pita: Šta mi imamo od tog Zakona?

● Kontekst

S obzirom na to da je socijalno preduzetništvo i dalje nepoznat pojam, potrebno je prvo predstaviti predmet zakona i oblast koju uređuje.

Prema članu 3 Zakona, socijalno preduzetništvo jeste obavljanje delatnosti od opšteg interesa, radi stvaranja novih i inovativnih mogućnosti za rešavanje društvenih problema, problema pojedinaca ili društveno osetljivih grupa i sprečavanja nastajanja i otklanjanja posledica socijalne isključenosti, jačanja društvene kohezije i rešavanja drugih problema u lokalnim zajednicama i društvu u celini. Prevedeno, socijalno preduzetništvo je poslovanje sa idejom da se dobit nastala trgovanjem, odnosno prodajom roba i usluga, uloži u društvo, odnosno da se ovim vidom poslovanja ispuni primarna društvena misija s kojom je akter socijalnog preduzetništva osnovan. Nosioci ovih aktivnosti jesu socijalna preduzeća, ne-za-profit organizacije, koje svojom specifičnom unutrašnjom dinamikom i upravljanjem razvijaju resurse u zajednici kako bi one bile otpornije na različite rizike i trendove s kojima se suočavaju. Društveni trendovi mogu biti i ekološkog i socijetalnog tipa (od zagađenja, preko digitalne tranzicije do nezaposlenosti) što su ujedno i teme kojima se socijalna preduzeća bave, kao i polja na kojima daju svoj doprinos društvu.

U Evropskoj uniji u socijalnim preduzećima radi 13,6 miliona ljudi². Ovakva preduzeća pružaju usluge u zajednici, proizvode inovativne proizvode, bave se reciklažom i cirkularnom ekonomijom, ali i pomažu ostvarenje Ciljeva održivog razvoja. Kao pružaoci socijalnih usluga, socijalna preduzeća su važni akteri za podršku ljudima kojima pretila socijalna isključenost.

● Izrada zakona

Početkom 2012. godine, uoči parlamentarnih izbora koji su održani u maju te godine, Partija ujedinjenih penzionera Srbije (PUPS) počinje da promovise koncept socijalnog preduzetništva kao sredstva koje će rešiti tada gorući problem nezaposlenosti. Od tog dana do danas, javnost, državni službenici i mediji čuju samo da se socijalna preduzeća bave zapošljavanjem marginalizovanih grupa. Iako to nije isključeno, socijalna preduzeća se najmanje bave zapošljavanjem. Ona se najpre bave pružanjem usluga socijalne zaštite ranjivim grupama, što je od posebnog značaja u Srbiji.

Prvu radnu grupu za izradu zakona o socijalnom preduzetništvu formiralo je Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalna pitanja krajem 2012. godine. Koalicija za razvoj solidarne ekonomije (tada Koalicija za razvoj socijalnog preduzetništva), imala je svog predstavnika u toj radnoj grupi, što ne menja činjenicu da je radna grupa formirana kroz direktan poziv potencijalnim članovima i što u njenom radu nisu učestvovali dovoljno kompetentni pojedinci

1 Autorka je bila članica radnih grupa za izradu Zakona o socijalnom preduzetništvu, članica je i Saveta za socijalno preduzetništvo Vlade Republike Srbije te iznosi uvide koje je direktno stekla, kako na sastancima radnih grupa i Saveta, tako i u neformalnoj komunikaciji sa članovima i radnih grupa i Saveta.

2 Social enterprises and their ecosystems in Europe, 2020

i predstavnici relevantnih institucija. Kao rezultat ove radne grupe dobijen je Nacrt zakona o socijalnom preduzetništvu kojim se u potpunosti obesmišljava i praksa i teorija socijalnog preduzetništva i predlažu rešenja koja su za već siromašnu državu skupa. Takođe, od te godine, pa sve do usvajanja zakona 2022. godine, u Planu rada Vlade Republike Srbije svake godine se nalazilo usvajanje Zakona o socijalnom preduzetništvu.

Od formiranja prve radne grupe ministarstvo je razumelo socijalno preduzetništvo samo kao socijalno zapošljavanje i nije davalo mogućnost za razgovor o tome šta je zapravo socijalno preduzetništvo, niti mogućnost da se ukaže na činjenicu da socijalno preduzetništvo nije samo socijalno zapošljavanje³. Ovo je bila posledica pre svega propagandističkog pristupa politikama i javnosti, a danas je očitavalo neznanje, nestručnost i nezainteresovanost za učenje o temi. Zakon je tada imao ime - Zakon o socijalnim preduzećima i zapošljavanju u socijalnim preduzećima⁴. Socijalno preduzetništvo, u smislu ovog Zakona, jeste organizovana društvena delatnost od javnog interesa čiji je prvenstveni cilj pomoć i podrška za samostalan i produktivan život radno sposobnih pojedinaca (u daljem tekstu: korisnici) i njihovih zajednica, radi stvaranja novih mogućnosti za rešavanje socijalnih, ekonomskih i drugih problema korisnika, sprečavanja nastajanja i otklanjanja posledica socijalne isključenosti i jačanja društvene solidarnosti i kohezije.⁵ Posebna pažnja je bila posvećena definisanju „korisnika“ i njihovih prava i funkcija u okviru socijalnog preduzeća. Konačno, da bi preduzeće steklo status socijalnog preduzeća, Zakon je predviđao kriterijume koji su za stručnjake i sektor bili crvena linija preko koje nisu mogli preći. Reč je o sledećim kriterijumima:

„Privredno društvo stiče status socijalnog preduzeća pod uslovom da zapošljava najmanje 5 lica, od kojih u odnosu na ukupan broj zaposlenih zapošljava najmanje 80% korisnika, odnosno najmanje 60% korisnika – osoba sa invaliditetom.

Preduzetnik stiče status socijalnog preduzeća pod uslovom da pored korisnika osnivača zapošljava najmanje još jednog korisnika.

Pod zapošljavanjem korisnika u smislu ovog zakona smatra se zaključivanje ugovora o radu i drugog ugovora van radnog odnosa u skladu sa propisima o radu.

Izuzetno od stava 1 ovog člana preduzeće za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom stiče status socijalnog preduzeća pod uslovom da u odnosu na ukupan broj zaposlenih lica ima najmanje 60% zaposlenih osoba sa invaliditetom i ima zaposlena stručna lica za radno osposobljavanje i profesionalnu rehabilitaciju, u skladu sa propisima o zapošljavanju.

Preduzeće za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom iz stava 4 ovog člana, dokaz o statusu socijalnog preduzeća dostavlja ministarstvu nadležnom za poslove socijalne politike koje izdaje potvrdu o ispunjenosti uslova.

Socijalno preduzeće je dužno da obavesti ministarstvo nadležno za poslove socijalne politike o svakoj promeni koja je od uticaja na njegov status u roku od 15 dana od dana nastanka promene.“⁶

Nakon sprovedene javne rasprave u decembru 2012. godine, na kojoj se potvrdio već ranije stečen utisak predstavnika Koalicije da se žuri sa usvajanjem zakona, Koalicija je izdala saopštenje u kome poziva nadležno ministarstvo da povuče nestručan i skup Zakon i da se kroz dijalog dalje radi na tekstu Zakona.⁷ Pritisak Koalicije i drugih zainteresovanih organizacija je rezultirao javnim slušanjem o Predlogu Zakona u Narodnoj skupštini u junu 2013. godine. S obzirom na žustru raspravu koja se otvorila između narodnih poslanika, predstavnika civilnog sektora, banaka i tadašnje državne sekretarke u Ministarstvu za rad zapošljavanje i socijalna pitanja, Brankice Janković, tada predsedavajuća Odborom za socijalna pitanja Milica Dronjak je zaključila „da će Odbor u narednom periodu, kada bude razmatrao Predlog zakona u načelu, pored predstavnika Ministarstva na sednicu pozvati i one učesnike javnog slušanja koji su dali određene korisne predloge, kako bi na taj način diskusija bila zaokružena i omogućilo eventualno amandmansko delovanje na tekst predloga zakona.“⁸ Sa ovakvim ishodom javnog slušanja je završen prva faza rada na Zakonu. Takođe, ovo je bilo i jedino javno slušanje i kvalitetan razgovor na temu socijalnog preduzetništva u Narodnoj skupštini do danas.

Krajem 2014. godine, formirana je nova radna grupa za izradu Zakona o socijalnom preduzetništvu. Ministarstvo za rad je tada vodio Aleksandar Vulin, a državni sekretar zadužen za izradu Zakona o socijalnom preduzetništvu bio je Aleksandar Stojanović. Radna grupa je opet formirana pozivom. Kako bi konsolidovao članove radne grupe, a time i ubrzao rad na Zakonu, državni sekretar je već na drugoj sednici radne grupe istakao da će se “lično surovo obra-

3 Jedan od kasnijih ishoda rada na ovoj temi među službenicima i donosiocima odluka je i famozni Vulinov predlog da bi osobe koje dobijaju novčanu naknadu trebalo da rade da bi dobili tu naknadu. https://rtv.rs/sr_lat/politika/vulin-sposobni-da-rade-za-socijalnu-pomoc_616789.html?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3ARtvSveVesti+%28RTV+poslednje+vesti%29

4 Arhiva Koalicije za razvoj solidarne ekonomije, 2011.

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Arhiva Koalicije za razvoj solidarne ekonomije, 2012

8 Arhiva Koalicije za razvoj solidarne ekonomije, 2013

čunati⁹ sa svima onima koji pričaju o onome što je tema radne grupe van radne grupe. Ovakav ton je pratio svaki sastanak radne grupe u čemu se ogledao novi način demokratičnosti rada radne grupe. Ova radna grupa nije daleko odmakla od radne verzije teksta nacрта do narednih izbora.

Iz rešenja o formiranju nove radne grupe za izradu Zakona o socijalnom preduzetništvu od 15. oktobra 2015. godine se vidie da je i dalje hitno da članovi napišu tekst nacrtu Zakona¹⁰. I ova radna grupa je formirana na poziv. Imala je 18 članova, među kojima su i predstavnici civilnog sektora, poslodavci, sindikati i naravno javne institucije. Vulin je i dalje bio ministar u nadležnom ministarstvu, ali je Stojanovića na mestu predsedavajućeg zamenio Vladimir Marinković, koji je tada bio u svojstvu potpredsednika Narodne skupštine Republike Srbije. Ovo je atmosferu na sastancima učinilo prijatnijom, ali rezultat je ostao isti: nacrt zakona koji ostaje u okviru radne grupe do 2017. godine.

S obzirom da je ovaj zakon izuzetno politički instrumentalizovan, usmeravanje njegovog sadržaja i dinamike rada na njegovom tekstu je zavisilo od toga iz koje partije su dolazili predsedavajući radnim grupama, koja partija koji resor u vladi ima, ali i od ličnih senzibiliteta pojedinaca na funkcijama. U 2018. godini dva važna faktora utiču na rad na Zakonu. Prvo, Ana Brnabić kao premijerka se interesuje za temu, pokazujući znanje o oblasti i otvorenost da se radi na Zakonu u partnerstvu civilnog i javnog sektora. Drugi faktor je spremnost Nemačke razvojne saradnje (GIZ) da finansijski podrži rad na Zakonu.

Te 2018. godine, na čelu nadležnog ministarstva bio je Zoran Đorđević. Državna sekretarka Bojana Stanić je predsedavala radnom grupom. Upravo uz podršku GIZ-a, angažovani su Teo Petričević, stručnjak za socijalno preduzetništvo i Dragan Golubović, pravnik, stručnjak za neprofitno pravo. Njihov zadatak je bio da pomognu da se unapredi tekst Zakona i podignu kapaciteti članova radne grupe, kako bi se informisanije i kompetentnije bavili ovim propisom. Pripremljen je Predlog zakona s kojim sektor ponovo nije mogao biti zadovoljan, s obzirom na to da je i dalje radna integracija bila glavni fokus zakona. Predlog zakona o socijalnom preduzetništvu i radnoj integraciji u socijalnim privrednim subjektima je predviđao i registraciju novih pravnih lica, odnosno predviđao je uvođenje nove pravne forme, protiv čega je sektor izričito bio protiv, zbog toga što im se na taj način uslošnjava i poskupljuje poslovanje.

Tokom javne rasprave, Koalicija je pozvala građane i građanke da se u što većem broju uključe u javnu raspravu i dostave komentare na Nacrt zakona. Kako bi pomogla da komentari dođu u određenom formatu i da se odnose konkretne članove, Koalicija je pripremila gotov obrazac komentara koji je bilo potrebno da se dostavi ministarstvu na javno dostupnu adresu za komentare na Nacrt zakona. Tačno 310 komentara¹¹ sa istim predlozima su dostavljeni ministarstvu koje je to protumačilo kao provokaciju i nije dostavilo obrazloženje o tome da li prihvata ili ne prihvata predloge za izmenu Nacrta zakona. Javna rasprava nije imala epilog u formi zaključka sa javne rasprave. Zakon samim tim nije došao do skupštinske procedure.¹²

Već početkom 2019. godine, organizovane su radionice za članove radne grupe koje je vodio Teo Petričević. Koalicija za razvoj solidarne ekonomije je preuzela na sebe da uključi sektor kroz različite konsultativne mehanizme, dok je NALED preuzeo na sebe da radi sa javnim institucijama i dao je podršku procesu kroz angažman pravnika Đorđa Vukotića. Predstavnici sektora su radili na novom tekstu Zakona, uz pomoć Vukotića, kako bi ga uskladili sa praksom socijalnog preduzetništva u Srbiji.

Kako je 2018. godine usvojen i Zakon o planskom sistemu koji propisuje drugačiju proceduru izrade zakona od onog što je do tada bilo prema Zakonu o državnoj upravi i lokalnoj samoupravi, tokom 2019. godine formirana je radna grupa za izradu ex ante i ex post analize za oblast socijalnog preduzetništva. Radna grupa, uz podršku Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, angažuje Maju Bobić da radi analizu. Ta radna grupa bila je istog sastava kao i prethodne za izradu Zakona i radila je na tekstu Zakona, uz izveštavanje o ex ante analizi.

Ex ante analiza je urađena tokom leta i za manje od 2 meseca, a uprkos nedostupnosti javnih institucija koje je trebalo da dostave informacije neophodne da se analiza uradi kvalitetno. Ipak, analiza je ukazala na dva moguća pravca uređenja oblasti socijalnog preduzetništva ako izuzmemo status kvo. Prvi način je putem dokumenata javnih politika, dakle nekim strateškim dokumentom koji bi radio na ambijentu, i nakon toga mogao da rezultira donošenjem zakona. Ova opcija je kompleksnija i skuplja. Drugi način, ujedno i jeftiniji i brži, jeste zakonsko regulisanje oblasti. Kao i prethodnih godina, obrazloženja zakona, kao i ex ante analiza nastaju tokom izrade zakona ili nakon izrade teksta zakona, što ukazuje na to da se ne poštuju procedure i, ali i na to da se ne zna čemu služe same analize, niti u koje se svrhe donosi neko zakonsko rešenje. Na predstavljanju nalaza ex ante analize, bilo je očigledno da resorno ministarstvo ne razmatra nijednu drugu opciju osim zakonske regulacije oblasti. Jedan od argumenata oko kojih su se složili mnogi prisutni jeste da se u Srbiji strategije ne poštuju, te da je zato zakon bolje rešenje. S druge strane, zaista je pitanje da li je u Srbiji usvajanje zakona garancija da će se zakon primenjivati.

9 Arhiva Koalicije za razvoj solidarne ekonomije, 2014.

10 Arhiva Koalicije za razvoj solidarne ekonomije, 2015.

11 Arhiva Koalicije za razvoj solidarne ekonomije, 2018.

12 Ovaj isti mehanizam je Koalicija predložila i za komentiranje Nacrta o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti. Cilj mu je da ukaže na to koliko je proces izrade zakona obesmišljen, posebno dijalog tokom rada na zakonima, kao i sama javna rasprava.

Prihativši stav institucija, civilno društvo je izradilo tekst Zakona i dostavilo ga resornom ministarstvu krajem 2019. godine sa molbom da se na tom tekstu nastavi rad na regulisanju oblasti socijalnog preduzetništva. Usledila je 2020. COVID godina i pauza u radu na tekstu Zakona.

Na jesen 2020. godine, u iščekivanju imenovanja novog ministra, nastavljen je proces na izradi Zakona, u sastavu i mandatu prethodno formirane radne grupe za izradu ex ante i ex post analize za oblast socijalnog preduzetništva. Postojala je odlučnost članova radne grupe da se konačno donese tekst Zakona koji odgovara potrebama sektora. Imenovanje Darije Kisić Tepavčević za ministarku za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja je takođe doprinelo pozitivnoj atmosferi rada na Zakonu, s obzirom na njen senzibilitet i njenu odlučnost da se proces, koji tad već skoro 10 godina traje, okonča dobrim rešenjem.

Radna grupe je uzela u obzir predlog zakona koje je dalo civilno društvo. Veći angažman službenika resornog ministarstva, kabineta premijerke, Ministarstva privrede, Agencije za privredne registre, Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, predstavnika Koalicije za razvoj solidarne ekonomije, socijalnog preduzeća Naša kuća, NALED-a, Građanskih inicijativa, rezultirao je nacrtom zakona koji je dobilo ime Zakon o solidarnom preduzetništvu.

● Javna rasprava 2021. godine

Javna rasprava o Nacrtu zakona o solidarnom preduzetništvu trajala je od 25. novembra do 16. decembra 2021. godine.¹³ Tokom javne rasprave, iznet je minimalan broj primedbi na tekst Zakona, s obzirom da je ovaj propis konačno prepoznavao status socijalnih preduzeća bez obzira na pravnu formu i time prepoznao praksu u Srbiji. Najviše pažnje je skrenuo naziv propisa i formalne primedbe koje je ministarstvo obradilo nakon javne rasprave. Stručnjaci i praktičari su bili protiv takvog naziva zakona, zbog toga što su smatrali da solidarno preduzetništvo ne postoji kao praksa (postoji solidarna ekonomija), te da će to tražiti konstantno dodatna objašnjenja u cilju usaglašavanja sa praksom u Evropi, posebno sa politikama i instrumentima Evropske unije na polju socijalnog preduzetništva. Takođe, pojedini zakoni u Srbiji su već prepoznavali termin socijalnog preduzetništva, te bi i to usložnjavalo veze tih zakona i Zakona o solidarnom preduzetništvu i njihovo usaglašavanje.¹⁴

Nakon mišljenja i drugih institucija, tekst Zakona je konsolidovan i naziv propisa je promenjen u Zakon o socijalnom preduzetništvu. Zakon je predstavljen i Republičkom sekretarijatu za zakonodavstvo kako bi se utvrdila usaglašenosti zakona sa drugim aktima i kako bi se osigurala i njegova normativno-tehnička i jezička valjanost. Nakon toga, 30. decembra 2021. godine, Zakon je prosleđen u proceduru Narodnoj Skupštini Republike Srbije.

● Procedura u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Tekst zakona je razmatran na sednici Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo održanoj 1. februara 2022. godine. Članovi Odbora razmotrili su, u načelu, 23 predloga zakona, koji su uvršteni na dnevni red Šesnaestog vanrednog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u Dvanaestom sazivu. Jedanaest članova odbora je većinom glasova ocenila da su svi predlozi zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije¹⁵.

Na sednici Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva, održanoj 2. februara 2022. godine, razmotren je u načelu Predlog zakona o socijalnom preduzetništvu. Predlog zakona, u ime predlagača, obrazložila je državna sekretarka u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Stana Božović. Odbor sa prisutnih 12 članova je jednoglasno usvojio Predlog zakona o socijalnom preduzetništvu u načelu.¹⁶

Rasprava u načelu u Zakonu o socijalnom preduzetništvu održala se zajedno sa raspravom u načelu o još 22 zakona na sednici Šesnaestog vanrednog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u Dvanaestom sazivu 2. februara 2022. godine. Zakon je predstavila tadašnja ministarka Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Darija Kisić Tepavčević¹⁷. Rasprave o zakonu nije bilo i usvojen je 4. februara 2022. godine.

13 Javni poziv na javnu raspravu o Nacrtu zakona o socijalnom preduzetništvu, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sek-tor-za-rad-i-zaposljavanje/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-solidarnom-preduzetnistvu>

14 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sek-tor-za-rad-i-zaposljavanje/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-solidarnom-preduzetnistvu>

15 Beleške sa sednice odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, <https://otvoreniparlament.rs/sednica-odbora/1667>

16 Beleške sa sednice Odbora za rad, socijalna pitanja, društvenu uključenost i smanjenje siromaštva <https://otvoreniparlament.rs/sednica-odbora/1670>

17 Beleške sa sednice Šesnaestog vanrednog zasedanja Narodne skupštine Republike Srbije u Dvanaestom sazivu <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7943>

● Završna razmatranja

Aktuelni Zakon o socijalnom preduzetništvu ocenjen je kao dobar i od strane stručnjaka i od strane javnih institucija, kao i sa aspekta sadržaja i sa aspekta procedure donošenja. Međutim, treba biti obazriv sa pozitivnom ocenom u vezi sa poštovanjem procedura.

Naime, vrlo je važno razumeti da inicijativa da se reguliše ova oblast nije došla iz analize potreba regulacije ovog sektora, kako bi on doprinosio inkluzivnijem društvu, pravednijoj privredi, održivoj tranziciji. Ovaj Zakon se našao na dnevnom redu ministarstva zbog političke voljejednog dela tadašnje političke elite. Stavljen na dnevni red ministarstva za koje je, takođe, upitno da li treba da bude resorno za ovu temu.. Iz ovog se očitava bahatost odnosa prema već vrlo limitiranim resursima javnih institucija: vreme službenika je suštinski potrošeno time što su raspoređeni radnu grupu za zakon koji nikad nije imao dovoljnu političku podršku. Premda su isti ti službenici doneli Zakon koji je konačno i usvojen, tone znači da su oni razumeli temu socijalnog preduzetništva, niti ulogu koju imaju institucije iz kojih dolaze u razvoju socijalnog preduzetništva.

Deo civilnog društva, ocenjujući da proces evropske integracije može podstaći reformske procese, stavio je u Akcioni plan za Pregovaračko poglavlje 23 usvajanje ovog Zakona, kao deo aktivnosti koje treba da pomognu ekonomskom osnaživanju Roma. Tako se Zakon našao kao važan deo procesa pregovora Srbije sa Evropskom unijom. Ovaj zakon nije deo evropskog Akcija, iako su službenici sve prethodne verzije nacrtu zakona slali u Brisel gde su službenici u Briselu pozitivno ocenili te nacрте. Reč je o Zakonu koji može da se primenjuje, ali i ne mora, zbog toga što ne utiče proces evropskih integracija.

Tako, iako sa pozitivnim ishodom u vidu usvajanja Zakona, ovaj proces je imao i nekoliko procesnih nelogičnosti. Naime, i pored nadležnog ministarstva koje je primarno trebalo da se bavi temom socijalnog preduzetništva, od dolaska Ane Brnabić na čelo Vlade Srbije, primat nad temom preuzeo je njen Kabinet. Utisak je da je razlog za to bio entuzijazam i lična zainteresovanost pojedinaca u Kabinetu, a ne postojanje šireg društvenog konsenzusa o značaju društvenog preduzetništva i razumevanja njegovog značaja za društveni razvoj. Iz tog razloga postavlja se i pitanje racionalnosti trošenja resursa, imajući u vidu da socijalno preduzetništvo usled drugih društvenih problema (poput, npr. korupcije) nije prepoznato kao prioritarna tema.

Sam proces javne rasprave, od njenog raspisivanja, vođenja, pa do pripreme izveštaja je sproveden solidno. Razlog tome nije raspoložnost institucija za participaciju, već činjenica da se civilno društvo od ranije uključilo u rad na zakonu (i to ne samo formalno), te je na taj način otklonjena mogućnost da se blate institucije, njihov rad i pristup izradi zakona. Međutim, ovo jeste dobar način rada i dobar primer kako se radi u zajedničkom interesu. Da li ćemo nešto iz ovoga naučiti i da li poverenje izgrađeno u ovoj oblasti može da se prenese na sve? Sumnjamo u to. , Osnovni razlog za sumnju leži u tome što je za ovu temu postojalo jako malo interesa u poređenju sa svim drugim temama koje treba uređivati zakonima i javnim politikama.

Konačno, procedura u Narodnoj skupštini Republike Srbije se ne može nazvati demokratskom. To se pre svega duže činjenici da je zakon užurbano usvojen zajedno sa 22 druga zakona na poslednjoj sednici jesenjeg zasedanja parlamenta koji u čijem radu nisu učestvovalе opozicione poslaničke grupe usled bojkota..