
PRIZNAVANJE PRAVNOG STATUSA SOCIJALNIM PREDUZEĆIMA U BOSNI I HERCEGOVINI

Izvorni naučni članak

DOI	COBISS.RS-ID	UDK
10.7251/APDN2201028M	136345089	342.98(497.6):[316.728+316.662

Doc. dr Borko MIHAJLOVIĆ *

* Pravni fakultet u Lukavici, PIM Univerzitet u Banjoj Luci, e-mail: borko.mihajlovic@pravni-fakultet.edu.ba

Sažetak: Prve dvije decenije XXI vijeka nerijetko se smatraju periodom u kojima dolazi do ekspanzije i rasta socijalnih preduzeća i socijalne ekonomije u mnogim evropskim zemljama. Posljedica opisanog trenda je i sve češće priznavanje pravnog statusa socijalnim preduzećima posebnim zakonskim propisima, tako da danas većina država članica Evropske unije (EU), barem na indirektnan način, dodjeljuje pravni status socijalnim preduzećima. I u Bosni i Hercegovini (BiH) posljednjih godina primijetno je veće interesovanje za socijalnu ekonomiju i njene pojavne oblike, kao i potencijale koje one donose. Rezultat tog interesovanja je početak stvaranja normativnog okvira za osnivanje i poslovanje socijalnih preduzeća, koji bi svakako trebalo da doprinese njihovom većem prisustvu i značajnijoj ulozi na tržištu. Osnovni predmet ovog rada je analiza nedavno usvojene pravne regulative o socijalnom preduzetništvu u pravu Republike Srpske (RS) i pravu Brčko Distrikta BiH (BD). Tom analizom obuhvaćene su odredbe navedenih zakona koje se odnose na definisanje socijalnih preduzeća i njihova osnovna obilježja, kao i odredbe kojima su regulisani uslovi i postupak sticanja statusa socijalnog preduzeća.

Ključne riječi: socijalno preduzeće, socijalno preduzetništvo, pravni status socijalnog preduzeća, tri dimenzije pojma socijalnog preduzeća, društvena misija...

Uvod

Aktuelni trenutak globalne pandemije i ekonomske krize nesumnjivo karakteriše i preispitivanje cjelishodnosti, efikasnosti i pravednosti već decenijama prihvaćenog kapitalističkog modela i njegove bezuslovne i apsolutne primjene u poslovanju privrednih subjekata. Posljedica primjene ovog modela je promovisanje profita i maksimizacije vrijednosti kompanija na tržištu kao osnovnih i opredjeljujućih mjerila uspjeha kompanija i jedinih ciljeva kojima one teže u svom poslovanju. Sa druge strane, nisu zanemarljiva ni nastojanja da se poslovanje kompanija učini društveno prijemčivijim, „osjetljivijim“, solidarnijim, a što bi bilo rezultat promjene osnovnog cilja kompanija i prihvatanja i nekih drugih težnji u poslovanju koje nemaju (samo) ekonomsku prirodu. Ova nastojanja postaju posljednjih godina sve češća i izraženija, pronalazeći mjesto i u pojedinim zakonodavnim i političkim inicijativama institucija Evropske unije (EU.) Njihov najznačajniji rezultat su brojni koncepti koji se bave ulogom privrednih subjekata u savremenom društvu i potrebom promjene njihovog načina poslovanja povezivanjem ili čak stavljanjem u istu ravan ekonomskih i socijalnih ciljeva poslovanja [npr. društveno odgovorno poslovanje kompanija, korporativna održivost, korporativno građanstvo i mnogi drugi] (Gelter, 2010; Sabrina, 2012). I dok ovi koncepti zahtijevaju manje ili više fundamentalne promjene u poslovanju privrednih subjekata, a njihovi zagovornici sve češće naglašavaju da postepene promjene više nisu dovoljne za postizanje ciljeva

održivog razvoja (Sjåfjell, 2016), postoje i drugi načini povezivanja ekonomskih i socijalnih ciljeva poslovanja, koji ne iziskuju tako značajne promjene. Ovi drugi, iz ugla poslovne zajednice, manje zahtjevni načini povezivanja ekonomskih i socijalnih ciljeva poslovanja, nesporno su lakše i jednostavnije sprovodivi i prihvatljiviji za mnoge tržišne učesnike. Osnovni razlog njihovog jednostavnijeg prihvatanja je taj što se oni ne zasnivaju na potpunoj promjeni ciljeva poslovanja svih privrednih subjekata, već na promovisanju onih subjekata koji te promjene dobrovoljno prihvataju i primjenjuju. Jedan od tih koncepata je koncept socijalne ekonomije, čiji se nastanak vezuje za XIX vijek, a čiji značaj i društveno priznavanje, kako u prvim godinama njegovog postojanja tako i danas, jačaju u periodima društvenih, ekonomskih, finansijskih, ekoloških kriza. Upravo zato se prve dvije decenije XXI vijeka mogu smatrati godinama u kojima socijalna ekonomija ponovo postaje alternativa ubrzanom ekonomskom razvoju zasnovanom isključivo na profitu i nova razvojna prilika za privrede, društva i pojedince koji žive u njima.

Koncept socijalne ekonomije zasnovan je na davanju prioriteta širim društvenim ciljevima i pojedincima (svim zainteresovanim stranama – stejholderima) u odnosu na kapital i ekonomske ciljeve (Milotay, 2020: 2). On počiva i na principima održivog rasta, uspostavljanja ravnoteže između društvene i ekonomske komponente poslovanja i demokratskog upravljanja i vlasničke strukture (Liger, Stefan & Britton, 2016: 26-27). Važan dio socijalne ekonomije, odnosno njene možda i najrasprostranjenije pojavne oblike, čine socijalna preduzeća. Socijalna preduzeća i socijalna ekonomija predstavljaju značajan dio savremene privrede, dajući istovremeno bitan doprinos ostvarivanju nekih opštih društvenih ciljeva, poput proizvodnje roba ili pružanja usluga koje zadovoljavaju potrebe ugroženih grupa, zapošljavanja teže zapošljivih lica, ostvarivanja osnovnih ciljeva održivog razvoja i sl. (Borzaga et al., 2020: 32). Socijalna preduzeća u različitim pravnim i organizacionim oblicima prisutna su danas u svim evropskim zemljama. Posljednja decenija može se smatrati decenijom prave ekspanzije i rasta socijalnih preduzeća i socijalne ekonomije u mnogim evropskim zemljama. Prema podacima poznatog evropskog tink tenka Social Economy Europe, sektor socijalne ekonomije zapošljava oko 13,6 miliona ljudi u 2,8 miliona preduzeća i organizacija koji svoje poslovanje zasnivaju na principima socijalne ekonomije, čineći 8% ukupnog bruto društvenog proizvoda EU (Social Economy Europe, 2022).

I u Bosni i Hercegovini (BiH) posljednjih godina primijetno je veće interesovanje za socijalnu ekonomiju i njene pojavne oblike, kao i potencijale koje one donose. Rezultat tog interesovanja je početak stvaranja normativnog okvira za osnivanje i poslovanje socijalnih preduzeća, koji bi svakako trebalo da doprinese njihovom većem prisustvu i značajnijoj ulozi na tržištu. Osnovni predmet ovog rada je analiza nedavno usvojene pravne regulative o socijalnom preduzetništvu u pravu Republike Srpske (RS) i pravu Brčko Distrikta BiH (BD). Prije nego što pristupimo analizi sadržine usvojenih zakona o socijalnom preduzetništvu, ukazaćemo na osnovne elemente pojma socijalnog preduzeća u pravu Evropske unije, kao i na različite regulatorne pristupe oblasti socijalnog preduzetništva u uporednom pravu.

Definisanje socijalnog preduzeća u pravu EU i državama članicama EU

Iako još uvijek ne postoji opšteprihvaćena definicija pojma socijalnog preduzeća, čini se da ipak postoji širok konsenzus o njenim osnovnim elementima i zajedničkim obilježjima koja opisuju sva preduzeća ovog tipa. Pravo EU, takođe, ne poznaje jedinstvenu, harmonizovanu definiciju koja bi se primjenjivala u svim zemljama EU, ali pojedini strateški dokumenti i studije i analize koje su izradile institucije EU sadrže smjernice o ključnim elementima te definicije. Pojam socijalno preduzeće u velikoj mjeri se koristi za označavanje posebne organizacije privatnog prava čija se distinktivna obilježja odnose na njenu svrhu, aktivnosti koje sprovodi u cilju zadovoljenja te svrhe i strukturu internog upravljanja tom organizacijom (Fici, 2020: 10). Iz izrečene konstatacije proizilazi i shvatanje prema kojem socijalno preduzeće kao posebna organizacija ima tri međusobno povezane dimenzije (na taj način socijalno preduzeće je definisano u prvom strateškom dokumentu EU koji se bavio ovom tematikom, a to je Saopštenje Evropske komisije poznato pod nazivom „Inicijativa socijalnog biznisa“). Te dimenzije su: preduzetnička ili ekonomska dimenzija (odnosi se na aktivnosti organizacije), socijalna ili društvena dimenzija (određuje svrhu organizacije) i inkluzivna dimenzija [karakteriše principe upravljanja organizacijom] (Fici, 2020: 10). Postojanje tri dimenzije vidljivo je i u definiciji socijalnog preduzeća sadržanoj u Uredbi EU br. 346/2013 o evropskim fondovima za socijalno preduzetništvo iz 2013. godine.

Preduzetnička/ekonomska dimenzija socijalnog preduzeća podrazumijeva da to preduzeće, slično svim drugim privrednim subjektima, obavlja neku privrednu djelatnost i učestvuje u tržišnoj utakmici. Ovo obilježje razlikuje socijalno preduzeće od subjekata javnog prava, ali i od neprofitnih organizacija koje svoja sredstva za postizanje statutarnih ciljeva pribavljaju isključivo donacijama ili grantovima zainteresovanih lica (Borzaga et al., 2020: 30). Međutim, socijalno preduzeće nije ni klasično privredno društvo, pa ono ne posluje u potpunosti u skladu sa tržišnim principima, već kapital potreban za obavljanje djelatnosti (npr. proizvodnju robe ili pružanje usluga) pribavlja ne samo od ostvarene dobiti i investicija zainteresovanih ulagača, već i od donacija, grantova, putem posebnih programa podrške socijalnim preduzećima ili povoljnijim kreditiranjem, ono se često, barem djelimično, oslanja na rad volontera umjesto na plaćenu radnu snagu itd.

Socijalna ili društvena dimenzija odnosi se na ciljeve koji se ostvaruju ekonomskim aktivnostima organizacije, odnosno obavljanjem privredne djelatnosti. U uporednom pravu zakonodavci ovu dimenziju najčešće definišu apstraktnim formulacijama, a zbog nemogućnosti obuhvatanja svih mogućih socijalnih ciljeva kojima socijalno preduzeće u praksi može da teži. Nesporno je da ciljevi socijalnog preduzeća moraju da imaju i socijalnu, društveno korisnu komponentu, komponentu kojom se ostvaruju interesi i potrebe društvene zajednice ili posebne skupine pojedinaca unutar zajednice koji se mogu smatrati društveno isključenom, ranjivom ili na bilo koji način obespravljenom grupom. Socijalna svrha poslovanja može imati drugačije značenje u različitim vremenskim i prostornim okvirima,

ona može mijenjati svoje značenje, u zavisnosti od potreba koje postoje u jednom društvu ili osnovnih problema koji karakterišu određeno društveno ili ekonomsko uređenje. Iz društvene dimenzije socijalnih preduzeća proizilazi još jedno važno, zajedničko obilježje socijalnih preduzeća. To je postojanje ograničene mogućnosti raspodjele dobiti kod pravnih formi koje dozvoljavaju tu raspodjelu, tj. kod onih formi koje imaju izrazito profitni karakter (na prvom mjestu to su privredna društva).

Inkluzivna dimenzija socijalnih preduzeća podrazumijeva postojanje tzv. demokratskog upravljanja organizacijom. Demokratsko upravljanje socijalnim preduzećima postoji onda kada su u odlučivanje uključena sva zainteresovana lica (zaposleni, potrošači, društvena zajednica), nezavisno od visine njihovog ulaganja. Drugim riječima, upravljanje socijalnim preduzećima ne bi trebalo da bude zasnovano na klasičnim, kapitalističkim principima u kojima stepen upravljačkih prava preduzećem zavisi od visine uloženog kapitala. Različiti su pravni mehanizmi kojima se opisana demokračičnost postiže: obavezno učešće zaposlenih ili korisnika proizvoda ili usluga preduzeća pri donošenju najvažnijih odluka, pravo zaposlenih i drugih stejkholdera da budu zastupljeni u organima uprave preduzeća (tzv. participacija zaposlenih i drugih stejkholdera u upravljanju), uvođenje principa „jedan član – jedan glas“ pri glasanju na sjednicama skupštine (što je suprotnost kapitalističkom principu glasanja „po kapitalu“) itd.

Različiti regulatorni pristupi pitanju priznavanja statusa socijalnim preduzećima u uporednom pravu

Priznavanje pravnog statusa socijalnim preduzećima možemo smatrati zakonskim trendom koji se u evropskim zemljama smatrao izuzetkom sve do 90-ih godina XX vijeka, dok danas većina država članica EU, barem na indirektan način, prihvata ovaj trend i dodjeljuje pravni status socijalnim preduzećima. U uporednom pravu postoje tri osnovna pristupa pitanju priznavanja pravnog statusa socijalnim preduzećima: 1) priznavanje pravnog statusa ovim preduzećima donošenjem posebnih propisa kojima se socijalno preduzeće prepoznaje kao posebna (nova) forma pravnog lica ili kao posebna, specijalna vrsta neke postojeće pravne forme [obično privrednog društva ili zadruge; reprezentativni primjeri ovog pristupa su britanska kompanija koja posluje u interesu zajednice – engl. Community Interest Company – i italijanska socijalna zadruga] (Fici, 2020: 9); 2) priznavanje pravnog statusa ovim preduzećima donošenjem posebnih propisa kojima se propisuju određeni uslovi koje socijalno preduzeće mora da ispuni da bi steklo taj status, ali kojima se ne ustanovljava nova pravna forma, već socijalno preduzeće može da posluje u nekoj od formi koje su već predviđene zakonom [ovaj pristup se označava i sistemom licenciranja, sertifikovanja socijalnih preduzeća jer im se taj status obično priznaje u posebnom administrativnom postupku; posljednjih godina ovaj pristup postaje dominantan u Evropi] (Fici, 2020: 9); 3) nepostojanje posebnih propisa o socijalnim preduzećima, što za posljedicu ima nepriznavanje posebnog

pravnog statusa ovim preduzećima, koja u tom slučaju samo faktički postoje na tržištu i mogu da posluju u okviru drugih postojećih pravnih formi organizovanja i isključivo na osnovu opštih propisa o tim formama (Borzaga et al., 2020: 56). Prema dostupnim empirijskim podacima iz država članica EU, nijedan od tri navedena pristupa ne može se smatrati a priori boljim, a u pojedinim zemljama čak ni prihvatanje trećeg pristupa nije negativno uticalo na razvoj socijalnog preduzetništva [u nekim zemljama značaj socijalnog preduzetništva i broj socijalnih preduzeća je veliki, uprkos činjenici da ona nisu pravno prepoznata] (Borzaga et al., 2020: 56).

Pravo BiH do skoro je prihvatilo treći pristup, ali se od 2021. godine ono može svrstati u grupu zemalja koje prihvataju drugi pristup jer se u BiH donose prvi posebni propisi o socijalnom preduzetništvu. Naime, već je pomenuto da su na nivou Republike Srpske (RS) i Brčko Distrikta BiH (BD) usvojeni i stupili na snagu Zakon o društvenom preduzetništvu RS (u daljem tekstu: ZDP RS) i Zakon o socijalnom preduzetništvu BD (u daljme tekstu: ZSP BD). Takođe, sličan zakon je u fazi izrade i u Federaciji BiH (FBiH), pa bi uskoro zakonodavno regulisanje socijalnih preduzeća na entitetskom nivou u BiH moglo da bude potpuno. Zaključak o svrstavanju BiH u grupu zemalja koje prihvataju tzv. sistem sertifikovanja socijalnih preduzeća zasnivamo u potpunosti na analizi odredaba i suštine ZDP-a RS i ZSP-a BD, s obzirom da su to trenutno jedini zakoni na teritoriji BiH koji su i formalno usvojeni, ali i zbog toga što možemo pretpostaviti da će i zakon koji priprema FBiH počivati na sličnim principima i pravilima. Sistem sertifikovanja socijalnih preduzeća u pravu RS i BD karakteriše propisivanje uslova za sticanje statusa društvenog preduzeća, kao i predviđanje posebnog postupka upisa društvenih preduzeća u Registar društvenih preduzeća. Postupak sprovodi Ministarstvo privrede i preduzetništva RS, odnosno Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu BD, i ono u tom postupku provjerava ispunjenost uslova za upis konkretnog subjekta u Registar društvenih preduzeća. Još jedno obilježje sistema sertifikovanja kako u uporednom pravu tako i u pravu RS i BD je nevezivanje socijalnog preduzeća za određenu pravnu formu organizovanja (u pravu RS i pravu BD društveno preduzeće može biti registrovano praktično u bilo kojoj pravnoj formi). U nastavku rada bavićemo se analizom pojma socijalnog preduzeća u pravu BiH, kao i postupkom i uslovima sticanja statusa socijalnog preduzeća u domaćem pravu.

Definisanje socijalnog preduzeća u pravu BiH

U pravu BiH odnedavno po prvi put postoji zakonska definicija socijalnog preduzeća. Ova definicija sadržana je u prvom propisu koji se neposredno bavi socijalnim preduzetništvom i njegovim pojavnim oblicima, a to je ZDP RS. ZSP BD ne definiše direktno pojam socijalnog preduzeća, premda su osnovni elementi njegove definicije jasno vidljivi i u ovom zakonu. Prema tome, u ovom trenutku u domaćem pravu socijalno preduzeće neposredno je definisano samo na nivou entiteta Republike Srpske, pa je zato ova definicija predmet naše detaljne analize. Prema ZDP RS, društveno preduzeće definisano je kao pravno lice koje obavlja

djelatnost, a od koje posebnu korist ostvaruje uža ili šira društvena zajednica (ZDP RS, čl. 4, st. 1). Iz navedene deficije jasno proizilaze ekonomska i socijalna dimenzija socijalnog preduzeća, dok je njegova inkluzivna dimenzija vidljiva u pojedinim posebnim odredbama ZDP RS-a, koje će, takođe, biti predmet analize u daljem izlaganju. Zbog navedenog možemo konstatovati da je definicija društvenog preduzeća u pravu RS u potpunosti u skladu sa analiziranom definicijom socijalnog preduzeća koja je prihvaćena u pravu EU i naučnoj literaturi.

Tri osnovna elementa definicije društvenog preduzeća u pravu RS (prisutne i u pojedinim odredbama ZSP BD) su: 1) socijalno preduzeće je pravno lice; 2) ono obavlja neku privrednu djelatnost (ekonomska dimenzija socijalnog preduzetništva); 3) od obavljanja te djelatnosti korist ostvaruje uža ili šira društvena zajednica (socijalna dimenzija).

Društveno preduzeće je pravno lice privatnog prava. Taj status ne mogu steći javna preduzeća ni javne ustanove, mada subjekti javnog sektora u RS mogu steći do 49% udjela u društvenom preduzeću, što opet ne utiče na svrstavanje društvenih preduzeća u subjekte privatnog prava (ZDP RS, čl. 7, st. 2 i 3). Pojedinaac, takođe, ne može steći status socijalnog preduzeća, ali zato može osnovati jednočlano pravno lice (npr. jednočlano privredno društvo ili fondaciju) koje taj status može da stekne bez obzira na broj osnivača. Društveno preduzeće u pravu RS i BD nije posebna pravna forma, već je to pravno lice koje ima jedan od već postojećih organizacionih oblika pravnih lica u domaćem pravu. ZPD-om RS taksativno su navedeni oblici pravnih lica u kojima društveno preduzeće može biti osnovano: udruženje, fondacija, ustanova, zadruga, privredno društvo (ZDP RS, čl. 4, st. 1). Na osnivanje i poslovanje socijalnih preduzeća u cjelosti se primjenjuju propisi o ovim oblicima pravnih lica.

Društveno preduzeće obavlja privrednu djelatnost i po tome se ono ne razlikuje od drugih privrednih subjekata koji se bave nekom djelatnošću. Društvena preduzeća mogu obavljati sve zakonom dozvoljene privredne djelatnosti u skladu sa klasifikacijom privrednih djelatnosti i eventualno u skladu sa posebnim uslovima koji važe za obavljanje pojedinih djelatnosti.¹ ZDP RS i ZSP BD na više načina naglašavaju ekonomsku/preduzetničku dimenziju društvenih preduzeća: a) propisivanjem načela tržišne održivosti socijalnih preduzeća, odnosno načela tržišne konkurencije; b) definisanjem društvenog preduzetništva kao organizovane djelatnosti koja se obavlja po tržišnim principima; c) prepoznavanjem mogućnosti da društveno preduzeće bude osnovano u pravnoj formi privrednog subjekta koji posluje isključivo u cilju sticanja profita (privredno društvo), uz propisivanje ograničenja u njegovoj konačnoj raspodjeli članovima društva; d) propisivanjem obaveze društvenog preduzeća da prilikom podnošenja prijave za sticanje tog statusa podnese i plan poslovanja, koji sadrži niz dokumenata kojima se predviđa način obavljanja privredne djelatnosti i istupanja na tržištu, vrši preliminarna procjena rizika i sl. (ZDP RS, čl. 8, st. 4).

¹ Vidjeti: <https://www.rzs.rs.ba/front/article/549/>

Socijalna dimenzija društvenog preduzetništva vidljiva je u trećem elementu definicije društvenog preduzeća koji je operacionalizovan uvođenjem i definisanjem pojma društvene misije. Društveno preduzeće mora da ima društvenu misiju (socijalni uticaj ili rezultat), koja se može ostvariti samo na jedan od tri (ZDP RS), odnosno četiri (ZSP BD), zakonom propisana načina: 1) zapošljavanjem kategorija lica koja se teže zapošljavaju;² 2) obavljanjem poslova u bilo kojoj djelatnosti u kojoj se ostvaruju društveni ciljevi; 3) finansiranjem projekata pravnih lica kojim se ostvaruju društveni ciljevi; 4) obavljanjem djelatnosti povjerene prenosom javnog ovlaštenja od strane nadležne institucije, što važi samo u BD (ZDP RS, čl. 5, st. 4; ZSP BD, čl. 11). Iako je nabrojane načina ostvarivanja društvene misije taksativno, što znači da se društveno preduzeće u svojim aktima o osnivanju mora izričito pozvati na jedan od tri, odnosno četiri navedena načina, formulacije upotrebljene (a posebno druga formulacija po redu) prilikom određivanja društvene misije dovoljno su široke da se pod njih mogu podvesti različiti društveni ciljevi koje osnivači društvenog preduzeća namjeravaju da ostvaruju.

Već je rečeno da i ZDP RS i ZSP BD prepoznaju ograničenje u pogledu raspodjele dobiti članovima društva i zadrugarima, ako je socijalno preduzeće osnovano u formi privrednog društva ili poljoprivredne zadruge. Naime, društvena preduzeća koja posluju u formi privrednog društva ili poljoprivredne zadruge mogu vršiti isplate dobiti svojim članovima, odnosno zadrugarima, najviše do 51% stečene dobiti u tekućoj poslovnoj godini (pravo RS – ZPD RS, čl. 6, st. 1), odnosno do 49% stečene dobiti (pravo BD – ZSP BD, čl. 12). Za dio dobiti koji se ne isplaćuje privredno društvo ili poljoprivredna zadruga dužni su da sačine plan reinvestiranja ili plan finansiranja društvene misije (ZDP RS, čl. 6, st. 2). Iako su citirane odredbe u potpunosti u skladu sa socijalnom dimenzijom društvenog preduzetništva i rješenjima prihvaćenim u uporednom pravu, njima nisu obuhvaćene sve situacije u kojima članovi društva ili poljoprivredne zadruge mogu prisvajati dobit u većem obimu od onog dozvoljenog zakonom. Naime, odredbom o zabrani raspodjele dobiti nije obuhvaćena raspodjela likvidacionog ostatka privrednog društva. To znači da ako bi solventno socijalno preduzeće osnovano u formi privrednog društva pokrenulo postupak dobrovoljne likvidacije, sva imovina preostala nakon namirenja povjerilaca i troškova likvidacionog postupka (likvidacioni ostatak) mogla bi da bude bez ograničenja raspodijeljena članovima društva. Takođe, uporedna iskustva pokazuju da nisu rijetke ni zloupotrebe putem isplata naknada

² Lica koja spadaju u kategoriju lica koja se teže zapošljavaju su: lica koja su nezaposlena preko tri godine, lica starija od 50 godina, djeca poginulih boraca, lica sa invaliditetom, ratni vojni invalidi i demobilisani borci, civilne žrtve rata, lica koja su bila žrtve u krivičnim postupcima, pripadnici nacionalnih manjina, trudnice i samohrani roditelji, lica sa društveno neprihvatljivim ponašanjem, žrtve zloupotrebe psihoaktivnih supstanci, žrtve nasilja u porodici, žrtve trgovine ljudima i lica u stanju socijalne potrebe zbog siromaštva, pretrpljene elementarne nepogode, ratnog stradanja, izbjeglištva, migracije, repatrijacije, smrti jednog ili više članova porodice, dugotrajnog liječenja, izdržavanja kazne, otpusta iz ustanova ili drugih nepredvidivih okolnosti, ostala lica koja su u kategoriji lica koja se teže zapošljavaju u skladu sa propisima kojim se uređuje oblast zapošljavanja (ZPD RS, čl. 5, st. 4, tač. 1).

članovima društva na osnovu različitih ugovora između socijalnog preduzeća osnovanog u formi privrednog društva i člana društva, a kojima se za usluge koje član društva navodno pruža društvu isplaćuju nerealno visoke naknade (npr. naknada po osnovu ugovora o djelu, ugovora o pružanju konsultantskih usluga i sl.). Zbog navedenih zloupotreba, zakonodavstva evropskih zemalja redovno propisuju dopunske mehanizme zaštite kapitala socijalnog preduzeća, odnosno stečene dobiti, najčešće zabranom raspodjele likvidacionog ostatka, ustanovljavanjem pravila o posebnim rezervnim fondovima socijalnih preduzeća ili pravila kojima se zabranjuje ugovaranje nesrazmjerno velikih naknada za rad ili usluge pružene socijalnom preduzeću od strane povezanog lica (Fici, 2020: 23).

Konačno, iako to ne čini neposredno u samoj definiciji društvenog preduzeća, ZDP RS prepoznaje i njegovu inkluzivnu dimenziju, a to čini uzdizanjem načela participativne demokratije na nivo jednog od osnovnih načela društvenog preduzetništva, ali i bližim određenjem uloge i značaja zaposlenih u donošenju ključnih odluka društvenog preduzeća (drugi mehanizam inkluzivnosti prisutan je i u pravu BD). Tako je zakonom propisano da se mišljenje zaposlenih radnika obavezno pribavlja prilikom odlučivanja o raspodjeli neto dobiti društvenog preduzeća, sticanju ili raspolaganju imovinom velike vrijednosti (30% knjigovodstvene vrijednosti imovine iskazane u posljednjem godišnjem bilansu stanja) i prestanku poslovanja kao društvenog preduzeća (ZDP RS, čl. 13, st. 1.). Osnivačkim aktom ili statutom društvenog preduzeća uređuje se rok u kojem je neophodno pribaviti mišljenje, kao i postupak njegovog pribavljanja. ZDP RS i ZSP BD sadrže i egzemplarno nabranje pojedinih načina pribavljanja mišljenja: sindikalno izjašnjavanje, izjašnjavanje putem savjeta radnika, plenarni sastanak svih zaposlenih radnika (ZDP RS, čl. 13, st. 2.). Iako društveno preduzeće u RS i BD ima inkluzivnu dimenziju, stiče se utisak da su se zakonodavci opredijelili za veoma ograničenu formu uključivanja zainteresovanih lica u odlučivanje. Ograničeno dejstvo ovog oblika uključivanja proizilazi iz najmanje dvije činjenice: prva, zakonodavac je u odlučivanje uključio samo zaposlene iako u mnogim socijalnim preduzećima mogu postojati brojna druga lica zainteresovana za njegovo poslovanje; druga, zaposleni daju samo pravno neobavezujuće mišljenje (oni npr. nemaju svog predstavnika sa pravom glasa u upravnom odboru, nadzornom odboru ili drugom organu upravljanja).³

Sticanje statusa socijalnog preduzeća u pravu BiH

Kada je riječ o konkretnim uslovima i postupku upisa u Registar društvenih preduzeća, osnovni preduslov za sticanje statusa društvenog preduzeća u RS i BD je osnivanje pravnog lica u jednoj od pravnih formi u kojima društveno preduzeće može da posluje. Na postupak osnivanja pravnog lica primjenjuju se pravila koja važe za konkretan pravno-organizacioni oblik (npr. propisi o privrednim društ-

³ Uporediti sa: Zakon o socijalnom preduzetništvu Republike Srbije, čl. 12.

vima i njihovoj registraciji, udruženjima, fondacijama, zadrugama i dr.). Nakon osnivanja pravnog lica u skladu sa procedurama propisanim zakonom, odnosno nakon odgovarajućih promjena relevantnih akata već osnovanog pravnog lica, to pravno lice može da podnese zahtjev za upis u Registar društvenih preduzeća o kojem odlučuje Ministarstvo privrede i preduzetništva RS, odnosno Odjeljenje za privredni razvoj, sport i kulturu BD. Pored dokaza o osnivanju odgovarajućeg pravnog lica, ministarstvu se podnose dokazi o ispunjenosti tri važna uslova: 1) načinu ostvarivanja društvene misije; 2) postojanju ograničenja u raspodjeli dobiti, ako se radi o pravnom licu koje posluje u cilju sticanja dobiti; 3) učešću zaposlenih u odlučivanju o pitanjima za koja je neophodno prethodno mišljenje zaposlenih (ZDP RS, čl. 7, st. 1; ZSP BD, čl. 8). Ispunjenost navedenih uslova cijeni se na osnovu odredaba osnivačkog akta ili statuta pravnog lica koje je podnijelo zahtjev za upis u Registar društvenih preduzeća. Svrha upisa u pomenuti registar i sticanja statusa društvenog preduzeća je dobijanje izvjesnih pogodnosti u poslovanju, koje mogu biti rezultat djelovanja države ili društveno odgovornog privatnog sektora (npr. pristup posebnim, povoljnijim sredstvima finansiranja poslovnih aktivnosti, poreske ili carinske olakšice i sl). Djelovanje države trebalo bi da se ostvaruje kroz rad Savjeta za razvoj društvenog preduzetništva RS, odnosno Vijeća za socijalno preduzetništvo BD, čije je formiranje predviđeno ZDP-om RS i ZSP-om BD. Ovi organi imaju ulogu savjetodavnih tijela i brojne nadležnosti usmjerene ka unapređenju razvoja i uslova poslovanja društvenih preduzeća u RS i BD (ZDP RS, čl. 17). Sticanje statusa socijalnog preduzeća moglo bi da donese pravnim licima sa tim statusom i izvjesne prednosti u tržišnoj utakmici sa drugim konkurentima, ako bi potrošači prepoznavanjem značaja društvene misije prednost dali proizvodima i uslugama socijalnih preduzeća u odnosu na privredne subjekte koji posluju u skladu sa uobičajenim, isključivo ekonomskim načelima poslovanja. Nakon okončanja postupka upisa u Registar društvenih preduzeća, nadležno ministarstvo zadržava određeni stepen kontrole nad poslovanjem društvenog preduzeća kroz obavezno preduzeća na dostavljanje svih podataka i dokumenata od značaja za njegovo poslovanje (izvještaj o ostvarivanju društvene misije, finansijski izvještaji, odluke o raspodjeli dobiti, plan reinvestiranja ili finansiranja društvene misije i dr; ZDP RS, čl. 15, st. 1; ZSP BD, čl. 15).

Zaključak

ZDP-om RS i ZSP-om BD po prvi put su u pravu BiH prepoznata i priznata socijalna preduzeća. Priznavanje statusa socijalnim preduzećima kroz donošenje posebnog zakona i regulisanje niza značajnih pitanja nesporno je važan prvi korak u razvoju socijalnog preduzetništva. Međutim, to sasvim sigurno neće biti i dovoljan korak, pa stoga ono što je zakonodavac preduzeo usvajanjem ZDP-a RS i ZSP-a BD ne smije biti jedina mjera preduzeta u cilju razvoja socijalnog preduzetništva. Naime, priznavanje pravnog statusa socijalnog preduzeća, imajući u vidu uporednopravna iskustva, po pravilu je praćeno izmjenama brojnih drugih zakona čije

odredbe neposredno ili posredno utiču na pravni ili ekonomski položaj socijalnih preduzeća. Drugim riječima, da bi zakoni o socijalnom preduzetništvu u potpunosti zaživjeli i ostvarili svoje ciljeve, neophodno je da i odredbe drugih propisa budu prilagođene društvenim preduzećima. Propise koji bi trebalo da budu predmet odgovarajućih izmjena i dopuna možemo razvrstati u tri grupe: 1) propisi statusne prirode (zakoni o privrednim društvima, udruženjima i fondacijama, zadrugama), 2) poreski propisi (prvenstveno zakoni o porezu na dobit) i 3) propisi o zapošljavanju (zakoni o volontiranju, o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, strategije zapošljavanja itd.). Kada je riječ o statusnim propisima, cilj odgovarajućih reformi zakonodavstva trebalo bi da bude što jednostavnije i efikasnije osnivanje i poslovanje socijalnih preduzeća, što se može postići: snižavanjem troškova osnivanja, pojednostavljenjem procedura osnivanja, stvaranjem uslova za inkluzivno i demokratsko upravljanje socijalnim preduzećima itd. Poreskim zakonima trebalo bi, prije svega, smanjiti poresko opterećenje socijalnih preduzeća, što može biti rezultat ili potpunog oslobađanja obaveze plaćanja poreza na dobit ili uspostavljanja mehanizama kojima bi socijalna preduzeća bila djelimično oslobođena plaćanja poreza (npr. oslobađanje u dijelu kojim je obuhvaćen dio dobiti koji se po zakonu mora reinvestirati). Konačno, propisima o zapošljavanju i volontiranju potrebno je ustanoviti pravni osnov za sprovođenje posebnih programa zapošljavanja u socijalnim preduzećima, ali i prepoznati ova preduzeća kao organizatore i korisnike volontiranja. Predloženim izmjenama i dopunama odgovarajućih zakona potpuno bi se ostvarila svrha donošenja posebnih zakona o socijalnom preduzetništvu i stvorili bi se preduslovi za povećanje obima poslovanja socijalnih preduzeća, ali i povećanje broja subjekata zainteresovanih za prihvatanje principa socijalne ekonomije i socijalnog preduzetništva u svom poslovanju.

Literatura:

Borzaga, C. et al. (2020). Social Enterprises and their Ecosystems in Europe – Comparative synthesis report. Luxembourg: European Commission.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions – Social Business Initiative – Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation, COM/2011/0682 final.

Fici, A. (2020). European Social Enterprise Law After the “Social Business Initiative” Communication of 2011: A Comparative Analysis from the Perspective of Worker and Social Cooperatives. Brussels: European Confederation of Industrial and Service Cooperatives (CECOP).

Gelter, M. (2010). Taming or Protecting the Modern Corporation? Shareholder-Stakeholder Debates in Comparative Light. ECGI Work. Pap. Ser. Law.

Liger, Q, Stefan, M., Britton, J. (2016). Social Economy Study. Brussels: European Parliament’s Committee on Internal Market and Consumer Protection.

Milotay, N. (2020). What future for the social economy?. Brussels: European Parliamentary Research Service.

Sabrina, B. (2012). Directors' Versus Shareholders' Primacy in U.S. Corporations Through the Eyes of History: Is Directors' Power "Inherent"?. *European Company and Financial Law Review*, 9/2012.

Sjåfjell, B. (2016). Achieving Corporate Sustainability: What is the role of the shareholder?. *Univ. Oslo Fac. Law Leg. Stud. Res. Pap. Ser*, 10/2016.

Pravni izvori

Regulation (EU) No 346/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on European social entrepreneurship funds, *Official Journal of the European Union*, L 115/18, 25.04.2013

Zakon o društvenom preduzetništvu Republike Srpske – ZDP RS, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 111/2021.

Zakon o socijalnom preduzetništvu Brčko Distrikta BiH – ZSP BD, *Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine*, br. 3/2022.

RECOGNITION OF THE LEGAL STATUS OF SOCIAL ENTERPRISES IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Dr Borko MIHAJLOVIĆ, Assistant Professor*

Summary: The main subject of this paper has been the analysis of recently enacted legal regulation of social entrepreneurship in the laws of the Republic of Srpska (RS) and District of Brčko of Bosnia and Herzegovina (BD). Firstly, the author emphasized the increased importance of the concept of social economy in the contemporary world, and consequently the importance of social enterprises. The result of this importance is a new legislative trend concerning social enterprises in laws of EU Member States: the trend of recognition of the legal status of these enterprises. In that regard, the law of Bosnia and Herzegovina has also been on the way to adopt said approach, which is visible in the newly enacted laws of RS and BD. In the central part of the paper the author considers the main aspects of this legislation, that is the definition of social enterprise as well as the conditions and procedures for obtaining the status of social enterprise in Bosnian law. The author underlines that the definition of social enterprise adopted in Bosnian law as well as the regulatory approach towards social enterprises is in accordance with the most prevalent European legislative and business practices in this field. In order to reach this conclusion, different dimensions of the notion of social entrepreneurship (economic, social, inclusive) have been particularly elaborated and comparisons between definitions adopted in the law of RS and principles present in different national laws have been made.

In the conclusions to this paper, the author proposed the changes and amendments of certain laws that directly or indirectly affect the legal and economic position of social enterprises. The relevant laws should be the subject of proposed changes and amendments: 1) laws that regulate the establishment and operations of legal forms in which social enterprises may operate (companies, associations, foundations, cooperatives), 2) tax laws (in particular laws on corporate income tax), 3) laws on employment and volunteering, and 4) public procurement laws. When it comes to the laws that regulate the establishment and operations of legal forms in which social enterprises may operate, the changes and amendments should concern decrease of costs for establishment a company, association, cooperative, etc., as well as as simple as possible procedures for establishment and operation of companies. Tax laws should be amended in order to enable tax exemptions or tax reductions applicable to social enterprises. Employment strategies should foresee specific state supported programmes that enhance employment in social enterprises. It is also important to explicitly recognize social enterprises as organizers and users of volunteering activities. Finally, public procurement

* Faculty of Law in Lukavica, PIM University in Banja Luka, e-mail: borko.mihajlovic@pravni-fakultet.edu.ba

laws should provide mechanisms for the privileged position of social enterprises in public procurement procedures (through reserved contracts, implementation of social criteria, enhanced subcontracting practices, and so on). The proposed changes and amendments of the relevant laws would enable achieving of the main objectives of laws on social entrepreneurship. They would also allow for further development of the sector through increased number of social enterprises and enhanced interest for voluntary adoption of principles of social economy and social entrepreneurship among different business actors.

Keywords: social enterprise, social entrepreneurship, legal status of social enterprise, three dimensions of the notion of social enterprise, social mission...