

# Solidarna ekonomija u javnim politikama u Hrvatskoj<sup>1</sup>

DOMAGOJ RAČIĆ\*  
Mreža znanja d.o.o.  
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad  
UDK: 364.3:658.11(497.5)  
doi: 10.3935/rsp.v29i2.1877  
Primljeno: rujan 2021.

*U ovom radu analiziraju se praktične implikacije koncepta solidarne ekonomije te elementi javnih politika koje utječu na solidarnu ekonomiju u Hrvatskoj. U širem smislu, solidarnost je uobičajena sastavnica ekonomskog ponašanja. U užem značenju, solidarnost se odnosi na skup ekonomskih praksi koje zadovoljavaju kriterije vezane uz balansiranje ekonomske, društvene i okolišne održivosti, zajedničko vlasništvo i participativno upravljanje. Solidarna ekonomija podupire izgradnju i održavanje zajedničkih ekonomskih dobara, u okviru pravnih osoba, ugovornih odnosa ili običajne/neformalne suradnje. Bliska je pojmu socijalne ekonomije, a bitno različita od suradničke ekonomije. Javne politike kojima se potiču solidarne ekonomske prakse imaju ishodište u režimu socijalne države i razini solidarnosti u društvu, na što se nadovezuju ideologije, strategije i aktivnosti političkih i ekonomskih aktera. Društveni doprinosi solidarne ekonomije i rizici kojima je izložena opravdavaju državnu intervenciju u to područje, koja se može očitovati u regulaciji te u institucionalnoj, financijskoj i poreznoj potpori akterima i procesima. Javne politike u Hrvatskoj uglavnom ne prepoznaju važnost socijalne i solidarne ekonomije i njenih aktera, gdje posebno analiziramo zadruge i društvena poduzeća. Premda u Hrvatskoj raste prepoznavanje mogućih doprinosa socijalne i solidarne ekonomije društvu i gospodarstvu, poticajni okvir je nepotpun i nedostatan, što se odražava na rezultate i buduće izgleda ovog sektora.*

**Ključne riječi:** solidarnost, solidarna ekonomija, javna politika, zadruge, društvena poduzeća.

## UVOD

Solidarna ekonomija povezana je s prisutnošću solidarnih vrednota u ekonomskom ponašanju. Teorija, zagovaranje i praksa solidarne ekonomije razlikuju se u stupnju i oblicima solidarnosti koji se

prepoznaju, zahtijevaju ili prakticiraju. Solidarnost u ekonomiji može se promatrati ili kao integralni sastojak ekonomskog ponašanja ili pak kao izuzetak u moru nesolidarnog ponašanja, usredotočenog na usko shvaćene interese pojedinih ekon-

<sup>1</sup> Ovaj rad nastao je u okviru projekta »Solidarna ekonomija u Hrvatskoj: antropološka perspektiva« (SOLIDARan), financiranog od strane Hrvatske zaklade za znanost (IP-2019-04-3946). Autor zahvaljuje Zdenku Babiću, Danijelu Baturini, Nataši Bokan, Orlandi Obad, Olgi Orlić, Paulu Stubbsu i anonimnim recenzentima na korisnim komentarima i prijedlozima.

\* Domagoj Račić, Mreža znanja d.o.o., Božidarevićeva ulica 13, 10000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, domagoj.racic@mrezaznanja.hr

omskih aktera – sebičnih i kalkulativnih *homo economicusa*. Ako je solidarnost iznimka koju je nužno gajiti i poticati, postavlja se pitanje je li to stvaranje poticajnih uvjeta za solidarnu ekonomiju isključivo autonomno pitanje pojedinaca, kućanstava, radnica i poduzetnica koji mogu surađivati i graditi međusobne odnose na solidarnim načelima. Ako jest, solidarnost nastaje u polju društvenosti i širi se na polje ekonomije, ali ne dotiče polje javnih politika. Nasuprot tome, raširenije je gledište da solidarna ekonomija traži i posebne organizacije, propise i politike – ili barem da treba i zaslužuje poticaj javne politike (usp. Galera i Salvatori, 2015.).

U novije vrijeme prepoznaju se i potencijali i ostvareni doprinosi solidarne ekonomije (ne nužno nazvane tim imenom) unapređenju radnih uvjeta i blagostanja radnika (Fonteneau i Pollet, 2019.), novim razvojnim paradigmama i rješavanju društvenih i ekoloških problema (Utting, van Dijk i Matheï, 2014.), ali i gospodarstvu općenito (Galera i Salvatori, 2015.). Također, prepoznate su i suprotne sile koje otežavaju stvaranje i očuvanje solidarnosti u ekonomiji, npr. tržišne sile, odnos s neformalnom (sivom) ekonomijom, unutarnja dinamika te teškoće u balansiraju ekonomskih, socijalnih, okolišnih i emancipacijskih ciljeva (Utting, van Dijk i Matheï, 2014.). Doprinosi solidarne ekonomije i rizici kojima je izložena ujedno opravdavaju državnu intervenciju u to područje, koja se može očitovati u regulaciji te u institucionalnoj, financijskoj i poreznoj potpori akterima i procesima. U širem smislu, relevantne javne politike pokrivaju i područja obrazovanja i osposobljavanja, zdravstva, infrastrukture itd. (usp. Galera i Salvatori, 2015.).

U praksi solidarna ekonomija djeluje kao segment cjelokupne ekonomije, čiji ciljevi, prakse i akteri teže balansiraju ekonomske, društvene i okolišne dimenzi-

je djelovanja, ali djeluju u širim okvirima tržišnog gospodarstva, odnosno kapitalizma. Međutim, u teorijsko-zagovaračkoj sferi i u pojedinim društvenim pokretima i poduzetničkim inicijativama i javnim politikama solidarna ekonomija može postati alternativni pristup ekonomiji, odnosno model koji nadilazi ili teži nadilaženju ograničenja koja nameće kapitalizam (usp. Amin, 2009.).

U ovom radu analiziraju se izvorišta i obuhvat solidarnosti u ekonomiji, potpora javnih politika solidarnim ekonomskim praksama te instrumenti javnih politika koji utječu na solidarnu ekonomiju u Hrvatskoj. Članak doprinosi oblikovanju konceptualno-teorijskih okvira za analizu solidarnosti u gospodarstvu i javnih politika koje podupiru solidarne ekonomske prakse i aktere, dok je primjena koncepta na Hrvatsku objektivno ograničena razinom razvoja relevantnih javnih politika. U idućem dijelu obrađuje se tema solidarnosti u ekonomiji; u širem smislu, radi se o uobičajenoj sastavnici ekonomskog ponašanja, a u užem o skupu ekonomskih praksi i njihovih nositelja koji zadovoljavaju kriterije solidarnosti. U trećem dijelu analiziraju se koncepti solidarne, socijalne i suradničke ekonomije. Potom su obrađeni elementi javnih politika fokusiranih na potporu akterima koji su nositelji solidarnih ekonomskih praksi. Instrumenti javnih politika analizirani u hrvatskom kontekstu uključuju identifikaciju zadruga i društvenih poduzeća u odnosu na druge ekonomske aktere, regulaciju njihovog djelovanja (putem strategija, zakona i drugih propisa), institucionalnu potporu osnivanju i razvoju zadruga i društvenih poduzeća te financijske i porezne potpore njihovu djelovanju.

## SOLIDARNOST U EKONOMIJI

Solidarna ekonomija ponajprije se događa između autonomnih aktera koji

u ekonomskoj praksi pokazuju solidarne vrednote i odnose. Lozina (2018.: 86), uvelike inspiriran Pusićem (1974.), definira solidarnost kao »društveni odnos u ograničenoj skupini, utemeljen na emocionalnom stavu zajedništva, unutar kojeg sudionici usklađuju svoje interese, težnje i aktivnosti i koji obilježava određena vrijednosna dvoznačnost«. Drugim riječima istog autora, radi se o odgovornosti »jednoga za sve i svih za jednoga«<sup>2</sup>. Iskazi solidarnosti mogu nadilaziti uže društvene skupine, što se, primjerice, odražava u humanitarnim akcijama ili pokretu pravredne trgovine (eng. *fair trade*). Također, solidarnost može biti i institucionalizirana te pokrivati širi krug ljudi. Primjerice, u mirovinskom sustavu organiziranome na načelu međugeneracijske solidarnosti primanja sadašnjih umirovljenika financiraju se iz doprinosa sadašnjih radnika, a oni pak dio svoje mirovine očekuju iz doprinosa budućih radnika.

Solidarnost u ekonomiji promatramo ponajprije kao dobrovoljnu ili bar uvriježenu pojavu zasnovanu na normama i običajima, ali i dugoročnim interesima aktera ekonomskih aktivnosti i procesa<sup>3</sup> (usp. Naylor, 1993. i Bianchi, 2020.). Solidarnost se tako može očitovati u proizvodnji, raspodjeli, razmjeni i potrošnji dobara i usluga, kao i u zajedničkom financiranju, vlasništvu i/ili upravljanju nad ekonomskim dobrima. U prvom slučaju radi se o solidarnosti u širem značenju, koja može prožimati bilo koju ekonomsku aktivnost i ponašanje, a u drugom o posebnim organizacijama i praksama koje su utemeljene i koje djeluju na solidarnim principima – i

mogu uživati društvenu potporu.

Kada je riječ o solidarnosti u širem smislu, promatramo je kao sastavnicu ili komplementaran aspekt ekonomskog ponašanja. Država osigurava temeljni pravni i institucionalni okvir koji omogućava poslovanje, rješavanje sukoba i progon kaznenih djela u gospodarskom poslovanju. To se može smatrati nužnim, ali ne i dovoljnim poticajem za solidarnost. Udruživanje resursa više aktera potrebno za djelovanje poduzeća i proizvodnju dobara ili usluga proizlazi iz interesa uključenih dionika, ali njihova suradnja obično sadrži i elemente solidarnosti. Raspodjela novostvorene vrijednosti uglavnom proizlazi iz zakonskih obveza (npr. plaćanje poreza i doprinosa), ugovora (npr. s radnicima, dobavljačima, kreditorima i kupcima) i vlasničkih prava poduzetnika. Međutim, ugovori, obveze i prava su nepotpuni i njihova uspješna provedba uvijek uključuje komunikaciju, povjerenje i suradnju (usp. Hodgson, 1999.). Poduzeća mogu izgrađivati solidarne odnose i dodatnim dobrovoljnim ulaganjima u društvenu zajednicu ili zaštitu okoliša. Premda razmjena i potrošnja na prvi pogled utjelovljuju instrumentalne odnose lišene međusobnih obveza, i tržišni procesi i odluke o potrošnji mogu uključivati dimenziju solidarnosti, ili čak biti organizirani u cilju poticanja solidarnih odnosa (npr. u slučaju grupa solidarne razmjene ili pravredne trgovine). Međutim, solidarnost u proizvodnji, raspodjeli, razmjeni i potrošnji većinom je ukorijenjena u vrijednostima i ponašanjima konkretnih aktera i zajednica prakse (usp. Wenger, 1998.), bez konkretnijeg poticajnog okvira

<sup>2</sup> Lozina (2018.) razlikuje psihološko-teleološke, etičko-teleološke i normativno-sociološke definicije solidarnosti. Prva skupina definicija o fenomenu solidarnosti naglašava socijalnu koheziju koja podupire ostvarenje zajedničkih ciljeva. Druga skupina u prvi plan stavlja moralnu dimenziju kao osnovu koja spaja pripadnike određene zajednice. Treća skupina naglašava realnost solidarnih društvenih odnosa koja od aktera traži poštovanje normi i određene kompromise.

<sup>3</sup> Treba napomenuti i da svaki iskaz solidarnosti nije nužno pozitivan niti zakonit. Solidarnost, naime, postoji i među počiniteljima kaznenih djela i unutar kriminalnih skupina.

i institucija koje bi podržavale solidarnost kao načelo djelovanja.

Za razliku od toga, zajedničko financiranje, vlasništvo i upravljanje nad ekonomskim dobrima može biti dugoročno utemeljeno i organizirano na solidarnim načelima, ali i poduprto odgovarajućim normama i institucijama. U tom slučaju, govorimo o zajedničkim dobrima<sup>4</sup>. Teorija zajedničkih dobara fokusira se na **baštinjena** zajednička dobra, koja su rezultat prirodne baštine i zajedničke povijesti; rodonadželnica teorije zajedničkih dobara Elinor Ostrom (1990.) stoga govori o **resursima zajedničke zalihe** (eng. *common pool resources*). Međutim, u suvremenoj ekonomiji sve veće značenje dobivaju *izgrađena* zajednička dobra, nastala zajedničkim ulaganjem resursa i održavanom suradnjom i solidarnošću. Solidarnost u ekonomiji ključan je element održivog upravljanja zajedničkim dobrima. Nositelji vlasničkih prava nad materijalnim i nematerijalnim dobrima kojima se solidarno upravlja obično su pravne osobe; alternativno, upravljanje može biti regulirano ugovorom između različitih pravnih i/ili fizičkih osoba, a iznimno može biti i običajno ili neformalno. Moguće je koristiti ili standardne institucionalne oblike (poput dioničkog društva i društva s ograničenom odgovornošću) ili one oblike koji se smatraju posebno pogodnima za solidarnu ekonomiju, kao što su zadruga ili društveno poduzeće. Sve češći je i model javno-civilnog partnerstva, gdje se javni resurs (npr. parcela za urbane vrtove (usp. Bokan i Lay, 2018.) ili zemljište/krov za energetska zadruga (usp. Đukan i sur., 2013.)) udružuje s građanskom partici-

pacijom. Pritom se ponekad stvaraju nove pravne osobe koje će biti nositelji gospodarske aktivnosti, a ponekad se samo javni resurs daje na korištenje i upravljanje građanima. Inicijative u zajednici mogu uključivati različite inovativne oblike i prakse, poput participativnog budžetiranja, lokalnih sustava razmjene (LETS), lokalnih valuta itd. Kada država potiče solidarnu ili socijalnu ekonomiju, to najčešće čini poticajnim mjerama usmjerenima na boljitak gospodarskih subjekata identificiranih kao nositelji takvih praksi. Lokalna vlast može alocirati dodatne resurse za projekte koji odgovaraju lokalnim potrebama. Naravno, konkretni akteri i zajednice prakse također unose svoje doprinose u izgradnju zajedničkih dobara i provedbu praksi solidarne ekonomije.

U tržišnoj ekonomiji solidarnost među akterima može se javnim politikama u određenoj mjeri poticati, institucionalizirati i regulirati, ali samo se iznimno može normirati i činiti obveznom. Normiranje društvene solidarnosti ponajprije se čini poreznom i socijalnom politikom; iz sredstava prikupljenih oporezivanjem dohotka, imovine ili potrošnje financiraju se razne društvene potrebe. Društvena solidarnost je institucionalizirana u različitim režimima države blagostanja (usp. Esping-Andersen, 1990. i Isakjee, 2017.)<sup>5</sup> i/ili inačicama kapitalizma (usp. Hall i Soskice, 2001.), a na nju se nadovezuju autonomne solidarne prakse u civilnom i poslovnom sektoru. Razina oporezivanja, državnog intervencionizma i potpore poreznih obveznika veličini javnog sektora može ukazivati na razinu solidarnosti u društvu. Arts i Gelissen (2001.)

<sup>4</sup> Zajednička dobra dijeli, koristi i njima upravlja skupina ljudi; to čini na način koji nije međusobno isključiv, ali može biti suparnički – ukoliko nije solidaran. Po tome se zajednička dobra razlikuju od privatnih i javnih dobara. Klupska dobra također uživaju skupine, ali na isključiv način, a uglavnom bez međusobnog suparništva (usp. Tomašević i dr., 2018.).

<sup>5</sup> Sami režimi nisu jednoobrazne i nepromjenjive pojave, nego dinamične konstelacije elemenata koje se mijenjaju (usp. Marcus i Saka, 2006.).

potvrđuju vezu između režima države blagostanja u pojedinoj zemlji i stavova građana o potrebnoj razini društvene solidarnosti i načelima društvene pravde. Tako se mediteranska društva odlikuju visokim očekivanim razinama solidarnosti, ali i slabije razvijenom državom blagostanja. U socijaldemokratskim društvima poput skandinavskih visoka očekivanja vezana uz solidarnost spajaju se s većom ulogom države. U istočnoazijskim zemljama i Njemačkoj očekivanja od države su manja, ali se to kompenzira ulogom zajednice. Konačno, liberalni režimi predvođeni Sjedinjenim Državama pokazuju nisku razinu očekivane solidarnosti i nerazvijenost socijalne države. Režim države blagostanja u određenoj zemlji definira očekivanu razinu institucionalizirane solidarnosti, a to može imati dvojake učinke na autonomne solidarne prakse u ekonomiji. Ekonomski akteri mogu smatrati da ispunjavanjem regulatornih, poreznih i ugovornih obveza ispunjavaju i sve svoje obveze prema drugim ekonomskim akterima i prema društvu u cjelini pa diskurs solidarnosti i društvene odgovornosti u ekonomskom ponašanju mogu smatrati izlišnim (usp. Friedman, 1970.) ili ga svoditi na osobnu ili korporativnu filantropiju. S druge strane, percipirani ili stvarni jazovi između očekivanja ili potreba za solidarnošću i onoga što država osigurava mogu stvoriti poticaje i potražnju za solidarnijim ekonomskim praksama. U ovom članku polazimo od pretpostavke da su solidarne prakse ukorijenjene u društvenim i ekonomskim odnosima, da se tradicije i institucije solidarnih praksi kao i razine solidarnosti u društvu razlikuju, ali da poticajan okvir javnih politika može doprinijeti širenju solidarnih praksi, neovisno o polaznoj situaciji.

Uz **autonomnu** solidarnost ekonomskih aktera i **normiranu** solidarnost koja proizlazi iz javnih politika, možemo govoriti i o **nametnutoj** solidarnosti unutar društvenih skupina, koja nije vezana uz dobrovoljnu suradnju i upravljanje zajedničkim dobrima, nego je nametnuta i sankcionirana odozgo i opravdana etatičkom, nacionalističkom, korporativističkom, socijalističkom ili religijskom ideologijom. Takve prakse karakteristične su za autoritarne i totalitarne režime (npr. prisilno udruživanje poljoprivrednika u zadruge) ili uz obveze koje svom članstvu nameću pojedine vjerske skupine (npr. davanje određenog udjela u dohotku vjerskoj zajednici). Često nije lako razlikovati normiranu solidarnost demokratske države od nametnute solidarnosti autokratskog poretka; zagovornici minimalne države poput libertarijanaca uopće ih ne razlikuju. I nametnuta solidarnost može uključivati emocionalni stav zajedništva, kao i usklađivanje interesa, težnji i aktivnosti uključenih aktera. Međutim, smatramo da postoji suštinska razlika u prirodi i dinamici solidarnosti između demokratskoga okruženja, gdje ekonomski akter ima **glas** te smatra legitimnima i prihvaća određena regulatorna i financijska ograničenja svoje slobodne volje, i represivnog okruženja u kojemu ima samo opcije **lojalnosti** i **izlaza** (usp. Hirschman, 1970.). Stoga se ovdje ne bavimo oblicima nametnute solidarnosti u ekonomskom ponašanju.

Bez dimenzije solidarnosti ekonomska aktivnost nije moguća, no solidarni poticaji i ponašanja u praksi se susreću i nerijetko sukobljavaju s idejama i praksom zaštite vlastitih interesa<sup>6</sup> i natjecanja za ograničene resurse. Stoga u nastavku teksta analiziramo segment ekonomije koji eksplicitno uključuje autonomnu solidar-

<sup>6</sup> Vila-Henninger (2016.) utvrdio je kako akteri koriste diskurs solidarnosti u opravdavanju ponašanja motiviranim vlastitim interesom.



nost među akterima i promovira uravnotežen pristup ekonomskim, društvenim i ekološkim ciljevima.

### SOLIDARNA, SOCIJALNA I SURADNIČKA EKONOMIJA

Za razliku od solidarnosti u ekonomiji, koja varira, ali je široko rasprostranjena, solidarna ekonomija (ili **ekonomija solidarnosti** – usp. Baturina i Babić, 2021.) bitno je uži fenomen. Organizacije solidarne ekonomije pojavljuju se u različitim pravnim i organizacijskim oblicima, no djeluju na tržištu, ali uz tržišnu orijentaciju usporedno se oslanjaju i na državne potpore i donacije i volonterski rad (usp. Chaves i Monzón Campos, 2010.). Koncept u praksi solidarne ekonomije često predstavljaju radikalniji pristup transformaciji ekonomije i društva, koji je, međutim, slabije teorijski i praktično specificiran (usp. RIPESS, 2015.; Orlić i Bokan, 2021.). Termin je često korišten u Latinskoj Americi, gdje ne označava samo brigu za društvenu i ekološku dimenziju, nego i dublju i sustavnu transformaciju društva demokratizacijom ekonomije (Utting, van Dijk i Matheï, 2014.). Prema Šimleši i sur. (2015.a), u većini zemalja Latinske Amerike solidarna je ekonomija preuzela ulogu kakvu u Europi imaju socijalne zadruge ili drugi oblici društvenih poduzeća, kada je riječ o participativnosti i suodlučivanju, povezanošću s lokalnim zajednicama i reinvestiranju profita.

Na temelju pregleda relevantne literature, Puđak, Majetić i Šimleša (2016.) identificiraju vrijednosti aktera solidarne ekonomije. Uz solidarnost, društvenu i ekonomsku pravednost, održivi gospo-

darski razvoj i demokratsko upravljanje, autori naglašavaju transformativni karakter solidarne ekonomije. Budući da je solidarna ekonomija smještena na sjecištu privatnog, javnog i nevladinog sektora, smatra se da ima potencijal širenja svojih postavki u svima njima te tako može doprinijeti stvaranju alternative postojećem kapitalizmu. Utting, van Dijk i Matheï (2014.), socijalnu i solidarnu ekonomiju<sup>7</sup> izravno vezuju uz kolektivno djelovanje, etičnost i stvaranje socijalnog kapitala, a kao njene ključne značajke i dobrobiti navode ekonomsko osnaživanje, političko osnaživanje i participativno upravljanje, reciprocitet i socijalni kapital te solidarnost i etičnost. Politička dimenzija kolektivnog djelovanja ovdje se sagledava kao vitalna nadopuna ekonomskom osnaživanju povezanim s mobilizacijom resursa i kontrolom nad proizvodnjom, razmjenom i potrošnjom. U tom smislu, ekonomsko djelovanje postaje povezano s dinamikom društvenih pokreta, a ponegdje i političkih stranaka koje se zalažu za emancipaciju deprivilegiranih društvenih skupina. Drugim riječima, takvo djelovanje iz društveno-ekonomske sfere zalazi i u političku, povezujući ekonomsko osnaživanje s političkim i težeći prevladavanju trenutnih odnosa moći i društvenih institucija. Međutim, nije opravdano reducirati solidarnu ekonomiju na spektar pojava i pristupa koji inzistiraju na antikapitalizmu i radikalnoj preobrazbi društveno-ekonomskog sustava; na transformaciji društvenih odnosa može se djelovati i evolutivno, gradeći alternativne modele ekonomskog djelovanja zasnovane na solidarnosti.

Solidarna ekonomija često se vidi kao podvrsta šireg pojma socijalne ekonomije,

<sup>7</sup>Socijalna (i) solidarna ekonomija je pojam koji se najčešće poklapa s onim što ovdje opisujemo pod pojmom solidarne ekonomije, uključujući i transformativni izazov (neoliberalnom) kapitalizmu (usp. Kawano, 2013.; Utting, van Dijk i Matheï, 2014., RIPESS, 2015.). No, postoje i primjeri gdje se socijalna i solidarna ekonomija praktično identificira s glavnom strujom socijalne ekonomije (usp. Galera i Salvatori, 2015.). Sličnosti i razlike pojmova socijalne i solidarne ekonomije obrađuju Fonteneau i Pollet (2019.).

koji obuhvaća širok raspon ekonomskih aktivnosti koje se odvijaju na razmeđi profitnog i javnog sektora, s ciljem stvaranja socijalnih i ekonomskih vrijednosti za aktere i širu zajednicu<sup>8</sup> (usp. Baturina i Babić, 2021.). Socijalna ekonomija povijesno je povezana s pučkim udrugama, bratovštinama, organizacijama uzajamne pomoći i zajednicama (usp. Chaves i Monzón Campos, 2010.). U socijalnoj ekonomiji može se raditi o pravnim osobama, ali i o neformalnim mrežama i skupinama koje djeluju na načelima socijalne ekonomije. Defourny i Develtere (1999.) analiziraju dva pristupa definiranju socijalne ekonomije – pravno-institucionalni i normativni. U prvom slučaju identificiraju se glavni pravni i organizacijski oblici socijalne ekonomije (poput zadruga, udruga, organizacija uzajamne pomoći ili društvenih poduzeća), a u drugom se definiraju načela i norme koja akteri socijalne ekonomije trebaju poštovati ili kojima trebaju barem težiti. To uključuje službu svojim članovima ili zajednici (koja ima prednost nad ostvarivanjem profita), autonomno upravljanje, demokratski proces donošenja odluka te prvenstvo ljudi i rada u raspodjeli prihoda (nad kapitalom). Odjeci normativnog pristupa prisutni su u većini suvremenih definicija socijalne ekonomije. Tako, primjerice, Liger, Stefan i Britton (2016.), postuliraju da socijalnu ekonomiju u Europi čine privatne društveno-ekonomske inicijative koje, bez obzira na pravni status:

- proizvode robu i usluge i za tržišne i za netržišne svrhe te raspodjeljuju i/ili reinvestiraju prihode i dobit
- temelje se na vrijednostima održivosti, solidarnosti, povjerenja,

uzajamnosti, lokalnog razvoja, socijalne kohezije i uključenosti

- imaju za cilj jačanje socijalne kohezije, svijesti i građanstva, kroz unutarnju i vanjsku suradnju i kolektivne napore.

Iako socijalna ekonomija u praksi obuhvaća širok krug aktera i pojava, javne politike uglavnom se fokusiraju na pravne osobe koje su ne samo prepoznate kao nositelji takvih praksi, nego su i osnovane, regulirane i vođene u skladu s posebnim propisima. Takve pravne osobe najčešće uključuju zadruge, društvena poduzeća, udruge, zaklade i fondacije i organizacije uzajamne pomoći (usp. Baturina i Babić, 2021.). Najčešći tradicionalni oblik ekonomskog udruživanja na načelima solidarnosti i demokratičnosti jest zadruga, a posljednjih godina osobitu pozornost javnih politika dobivaju društvena poduzeća.

Socijalna ekonomija ima šire ekonomske, društvene i okolišne ciljeve od većine ostalih ekonomskih praksi, ali u širem smislu djeluje unutar prevladavajućeg ekonomskog sustava, a nerijetko dobiva i potporu nositelja javnih politika. Socijalna ekonomija u praksi djeluje kao skup decentraliziranih niša koje razvijaju modifikacije ili alternative temeljnoj struji gospodarske prakse unutar tržišne ekonomije. To često znači oblikovanje inovativnih praksi u cilju rješavanja društvenih problema. Prakse socijalne ekonomije mogu se pritom tumačiti kao nadopuna i korektiv ili pak kao kritika tržišnih struktura i procesa. Kawano (2013.) također smatra da pojam socijalne ekonomije obuhvaća sve u rasponu od trećeg sektora koji, ublažavanjem socijalnih problema, zapravo

<sup>8</sup> Pojmovi socijalno i društveno u članku se koriste kao istoznačnice, osim ako nije drugačije specificirano. U slučaju pojedinih sintagmi koristit ćemo onu koja je više uvriježena u upotrebi. Tako, primjerice, govorimo o socijalnoj ekonomiji, ali o društvenom poduzetništvu. U oba ova primjera naglasak je više na društvenoj dimenziji ekonomske aktivnosti, koja utječe na prakse i ciljeve ekonomskih aktera, a manje na rješavanju socijalnih problema ekonomskim metodama. Naime, socijalna orijentacija i veze sa civilnim sektorom samo su dio društvenosti u gospodarstvu.

jača i stabilizira kapitalizam pa do radikalnijih pogleda, kojima i sama pripada, gdje socijalna ekonomija ima transformativnu postkapitalističku agendu. U tom smislu, radikalnije krilo socijalne ekonomije stapa se sa solidarnom ekonomijom. Međutim, budući da su javne politike u načelu agnostične spram transformativnih ambicija aktera, one će ponajprije biti usmjerene promociji i razvoju socijalne ekonomije kao šireg skupa aktera i pojava (usp. nastavak teksta).

Uz socijalnu ekonomiju i društveno poduzetništvo, u javnom i akademskom diskursu pojavljuju se donekle srodni koncepti<sup>9</sup> povezani s kupnjom, zamjenom i korištenjem resursa, najčešće putem društvenih mreža ili *online* platformi. Takvi su koncepti suradnička ekonomija (eng. *collaborative economy*), ekonomija dijeljenja (eng. *sharing economy*), suradnička potrošnja (eng. *collaborative consumption*) itd. (usp. Galera i Salvatori, 2015. i EC, 2016.). U javnom diskursu često se naglašavaju efikasnost i fleksibilnost u korištenju resursa i sloboda svakog uključenog aktera da stupi ili ne stupi u određenu transakciju, iz čega se nerijetko izvodi emancipacijska i inkluzivna priroda sudjelovanja u suradničkoj ekonomiji. Tehnologija zaista omogućuje veću autonomiju djelovanja, komunikaciju i samorganizaciju mreža građana i (malih) poduzetnika koji nešto iznajmljuju, unajmljuju, mijenjaju, kupuju, prodaju ili financiraju. Međutim, velik dio suradničke ekonomije odvija se putem *online* platformi s oligopolnim položajem na tržištu

i velikim brojem ponuditelj(ic)a i kupaca, čije interakcije i transakcije stvaraju velike količine podataka koji omogućuju strojno učenje u cilju poboljšanja tržišne pozicije i maksimizacije prihoda platforme, a ne koristi samih sudionika<sup>10</sup>. Taj segment gospodarstva ne pripada socijalnoj ni solidarnoj ekonomiji, odnosno često ima upravo suprotne učinke<sup>11</sup>.

### JAVNA POLITIKA: KONCEPT I PRIMJENA NA HRVATSKU

Temeljna logika solidarnog ekonomskog djelovanja jest **odozdo prema gore**; ono se opredmećuje nizom konkretnih inicijativa, projekata i poduzeća, što može, ali i ne mora biti poduprto javnim politikama (koje daju okvire i poticaje **odozgo prema dolje**). Javne politike definiraju se kao »namjerno djelovanje institucija vlasti, koje mijenja društvo i ekonomiju i utječe na njih« (Miošić, Berković i Horvat, 2014.: 8). Javne politike kojima se potiču solidarne ekonomske prakse imaju ishodište u režimu socijalne države i razini solidarnosti u društvu, na što se nadovezuju ideologije, strategije i aktivnosti političkih i ekonomskih aktera. Drugim riječima, radi se o kompleksnoj interakciji nasljeđa i agencije (usp. Cerami i Stubbs, 2011.). Relevantnim javnim politikama pritom smatramo isključivo one kojima je eksplicitan cilj podupirati solidarne ekonomske prakse i/ili njihove nositelje, a ne i cjelokupan spektar ekonomskih i socijalnih politika koje mogu djelovati i u području socijalne i solidarne ekonomije. Slijedom

<sup>9</sup> Uz ovdje obrađene koncepte, Baturina i Babić (2021.) obrađuju (kao srodne) i pojmove trećeg sektora, civilnog društva, kružne ekonomije i dobre ekonomije. U istom kontekstu, može se dodati i ekonomiju zajedništva (usp. Bruni, 2013.).

<sup>10</sup> Zuboff (2019.) ovakav poslovni model, gdje se velike količine podataka o ponašanju koriste za algoritamsko predviđanje i nadzor budućeg ponašanja i budućih transakcija, naziva kapitalizmom nadzora (eng. *surveillance capitalism*).

<sup>11</sup> Ponuditelji usluga kojima je rad uz potporu platformi primarni izvor dohotka u nepovoljnijem su položaju nego zaposleni radnici u srodnim sektorima, što uzrokuje intenzivan javni dijalog pa i socijalne tenzije u mnogim zemljama (usp. Eurofound, 2019.).



toga, i relevantni instrumenti javnih politika su isključivo oni koji intencionalno doprinose spomenutim ciljevima<sup>12</sup>.

Kada je riječ o načinima upravljanja (eng. *governance modes*) koji prethode javnim politikama, na solidarnu ekonomiju djeluje se ponajprije tržišnim i mrežnim upravljanjem (usp. Howlett, 2009.). Tržišno upravljanje povezano je s konceptima resursne i troškovne učinkovitosti te s promocijom poduzetništva i tržišnog nadmetanja, pritom se koriste instrumenti poput subvencija i poreznih poticaja, javna nabava dobara i usluga te različiti oblici regulacije. Mrežno upravljanje teži samoorganizaciji i suradnji društvenih i gospodarskih aktera, u cilju zajedničkih projekata i pružanja usluga.

Polazna točka definiranja instrumenata javne politike je određivanje ciljne skupine (gospodarske subjekte koje se podupire) i/ili ciljnih aktivnosti (ako je cilj djelovati horizontalno i podupirati određene aktivnosti neovisno o tipu gospodarskog subjekta). Budući da, za razliku od, primjerice, istraživanja i razvoja, solidarne prakse prožimaju redovne gospodarske aktivnosti (i nisu odvojive od njih), logičniji je pristup koji polazi od gospodarskih aktera koje se podupire, a koji sustavno djeluju na solidarnim načelima. Terminologijom Defournyja i Develtere (1999.), radi se o pravno-institucionalnom pristupu koji ima i elemente normativnog pristupa definiranju ciljne skupine aktera. Kao što je elaborirano ranije u tekstu, ekonomska solidarnost u užem smislu uključuje zajedničko financiranje, vlasništvo i upravljanje nad ekonomskim dobrima, odnosno izgradnju zajedničkih ekonomskih dobara. Zato je logična polazna točka relevantnih javnih politika identifikacija korisnika – odnosno definicija pravnog oblika i drugih relevantnih značajki organizacija nositelja

solidarnih gospodarskih praksi. To vrijedi i za relativno etablirane oblike poput zadruge, ali još više za nove oblike solidarnog ekonomskog djelovanja – poput društvenih poduzeća/poduzetnika. Ondje gdje relevantni korisnici nisu jasno identificirani bit će bitno teže oblikovati instrumente potpore solidarnim ekonomskim praksama. To, primjerice, vrijedi za eventualnu javnu potporu neformalnim solidarnim praksama, gospodarskim aktivnostima udruga i društveno odgovornom djelovanju onih poduzeća koja ne zadovoljavaju kriterije društvenog poduzeća.

Instrumenti javnih politika uključuju različite oblike djelovanja koje vlast može koristiti za provedbu javnih politika (Miošić, Berković i Horvat, 2014.), a dijele se na sadržajne i procesne. Prva skupina instrumenata izravno djeluje na ostvarenju ciljeva, a druga posredno, preko procesa kreiranja, provedbe i praćenja javne politike (usp. Howlett, 2009.) Obje skupine instrumenata koriste javne resurse – pravne ovlasti (npr. regulaciju), javne financije (npr. financijske i porezne potpore), organizaciju (institucionalna potpora i pružanje javnih usluga korisnicima) i informacije (npr. edukacije i javne kampanje). Prilagođavanjem ovoga konceptualnoga okvira, definirat ćemo i instrumente potpore solidarnim ekonomskim praksama u Hrvatskoj koji se analiziraju u nastavku teksta.

Analizirajući domaći kontekst u kojemu se javne politike razvijaju, može se zamijetiti da u Hrvatskoj postoji značajna razlika između visoke osobne i niske društvene solidarnosti (Baloban, 2005.). Među preprekama za razvoj solidarnosti u Hrvatskoj Strika (2005.) navodi vrijednosni sustav koji uključuje elemente amoralnog familizma i autoritarnosti, nisku razinu povjerenja građana u međuljudskim odnosi-

<sup>12</sup> Za alternativan pristup zasnovan na širem obuhvatu javnih politika usp. Vidović (2019.).

ma i prema institucija sustava, kao i nisku razinu sudjelovanja građana u građanskim inicijativama i dobrovoljnom radu. Socijalna država zapala je u krizu dualizma, gdje zaposleni i dio umirovljenika imaju socijalna prava, dok se za nezaposlene, siromašne i socijalno isključene izdvaja malo (Palier, 2010., u Bežovan, 2019.). Također, socijalna država uvelike je zarobljena klijentelističkim praksama (Stubbs i Zrinščak, 2015.). Tržišna ekonomija razvijana je u uvjetima državne kontrole nad gospodarstvom i zarobljenih i nefunkcionalnih institucija. Tako je tržište postalo mjestom preraspodjele postojećih resursa, s izrazitim utjecajem države i povlaštenim položajem odabranih poduzetnika, a ne inkluzivnom institucijom koja otvara poduzetničke prilike i potiče inovacije (Račić, 2020.). Niska razina povjerenja i socijalnog kapitala u Hrvatskoj (usp. Šalaj, 2007.) i nepoticajno poduzetničko okruženje (Singer i sur., 2021.) nepovoljno utječu na razvoj poduzetništva općenito, a posljedično i na razvoj društvenog poduzetništva i solidarne ekonomije.

Budući da je društveno okruženje nepovoljno, razvoj poticajnih javnih politika zahtijeva aktivan i sustavan angažman političkih aktera, koji je do sada uglavnom izostajao. Socijalna i solidarna ekonomija većinom uključuju transideološka razvojna pitanja poput malog poduzetništva, participacije, održivosti, lokalnog razvoja i unapređenja položaja ranjivih skupina na tržištu rada i u društvu<sup>13</sup> – što bi sve trebalo olakšati postizanje društvenog konsenzusa oko stvaranja poticajnog okvira. Međutim, budući da ekonomska pitanja ne predstavljaju bitno pitanje političke kon-

kurencije (Henjak, 2011.), a društvena solidarnost je niska (Balaban, 2005.), ni pitanja socijalne i solidarne ekonomije nisu visoko na listi političkih prioriteta, što se odražava i na pripadajuće alokacije javnih resursa. Unatoč dugoj povijesti i bogatom nasljeđu zadrugarstva u Hrvatskoj, koje počinje 1860-ih godina (LZMK, 2021.) i baštini socijalizma, koji je kombinirao normiranu i nametnutu solidarnost<sup>14</sup>, današnja slika solidarne ekonomije pokazuje velike razvojne deficite i manjkavu javnu politiku (usp. Baturina i Babić, 2021.). Za očekivati je da se niska pozicija socijalne i solidarne ekonomije na političkoj agendi prelijeva na nerazvijenost javnopolitičkih instrumenata.

Okvir za analizu instrumenata relevantnih javnih politika u Hrvatskoj uključuje pet instrumenata. Javna politika usmjerena ciljnoj skupini gospodarskih subjekata započinje njihovom **identifikacijom**, odnosno jasnim razlikovanjem zadruga i društvenih poduzeća u odnosu na druge ekonomske aktere. S time je povezan i drugi instrument – **regulacija** njihovog djelovanja putem strategija, zakona i drugih propisa. Treći instrument javne politike jest **institucionalna potpora** osnivanju, razvoju i poslovanju ciljne skupine gospodarskih subjekata, koja se može provoditi putem ministarstava ili drugih javnih ili neovisnih institucija. Konačno, postavljaju se pitanja **financijske i porezne potpore** njihovom djelovanju. U idućim dijelovima ovih pet instrumenata analizira se u kontekstu zadruga i društvenih poduzeća u Hrvatskoj.

<sup>13</sup> Politički prijepori su mogućí oko primjene ovih općih pitanja u konkretnim slučajevima te oko eksplicitno antikapitalističkog segmenta socijalne i solidarne ekonomije, koji je smješten na lijevoj strani ideološkog spektra.

<sup>14</sup> Nametnuti aspekt solidarnosti doprinio je negativnoj percepciji zadrugarstva tijekom tranzicije i danas (usp. Babić i Baturina, 2020.).

## ZADRUGE I ZADRUŽNO PODUZETNIŠTVO

Zadruga su tradicionalan oblik udruživanja poslovanja fizičkih i pravnih osoba, dok su društvena poduzeća pojava novijega doba, s potencijalno ambicioznijom agendom društvene promjene na poduzetnički način. Ostale organizacije koje se u literaturi i javnim politikama Europske unije i drugih organizacija često navode kao nositelji socijalne ekonomije – uključujući udruge, zaklade i fondacije<sup>15</sup> i organizacije uzajamne pomoći – u Hrvatskoj nisu prepoznate, regulirane ni poticane kao ekonomski akteri, nego eventualno kao organizacije civilnog društva (usp. Baturina i Babić, 2021.). Ekonomska aktivnost im je uglavnom dopuštena u ograničenom obliku, ali njihov doprinos zapošljavanju, ponudi proizvoda i usluga, društvenom razvoju ili održivosti uglavnom nije ni prepoznat niti vrednovan. To u još većoj mjeri vrijedi za društvene skupine, zajednice prakse i sve neformalne oblike suradnje u gospodarskoj sferi.

U Europskoj uniji pojam zadruga označava samostalnu i dobrovoljnu organizaciju u okviru koje se okupljaju članovi kako bi ostvarili zajedničke ekonomske, socijalne i kulturalne ciljeve kroz demokratski vođenu organizaciju u zajedničkom vlasništvu (EC, 2021.). Udruživanje članova i članica u zadrugu i povlačenje iz nje je otvoreno i dobrovoljno. Odlučuje se demokratski, pri čemu svaki član ima jedan glas, neovisno o uloženoj kapitalu, a odluke se donose na temelju volje većine. Uprava zadruga za poslovanje odgovara članicama. Ostvarena dobit raspodjeljuje se pravedno, u skladu s doprinosom članova poslovanju zadruga

te za razvitak zadruga i njene pričuve. Zadruga postoje kako bi ispunjavale potrebe svojih članova koji zadrugama doprinose svojim kapitalom, ulozima i kontrolom poslovanja (Babić i Račić, 2011.). Zadruga su regulirane nacionalnim zakonodavstvom, a na razini Europske unije od 2003. godine definiran je Statut europskih zadruga (EC, 2003.), u cilju pružanja pravnog okvira zadržnom poslovanju u prekograničnim i transnacionalnim aktivnostima. Europsku zadrugu može osnovati petero osnivača iz barem dvije zemlje; radi se o jedinom tipu poduzeća koji je moguće od početka osnovati na razini Europske unije.

U Hrvatskoj ne postoji strategija poticanja zadruga i zadržnog poduzetništva<sup>16</sup>, koja bi sustavno i sveobuhvatno usmjeravala razvoj zadržnog sektora. Zadruga su regulirane Zakonom o zadrugama (NN, 34/11., 125/13., 76/14., 114/18., 98/19.). Uz gore navedene značajke zadruga, Zakon o zadrugama identificira i zadržna načela brige za zajednicu, suradnje među zadrugama te obrazovanja, stručnog usavršavanja i informiranja članova zadruga. Zakon regulira pitanja osnivanja zadruga (bar sedam osnivača), članstva, tijela zadruga (skupština i upravitelj), imovine zadruga, poslovanja i odgovornosti za obveze, prestanka zadruga, nadzora i prekršajnih odredbi. Identificirane su i različite vrste zadruga koje imaju određene posebnosti (poljoprivredne, radničke, ribarske, stambene, graditeljske, socijalne, potrošačke, obrtničke i socijalne) te zadržni savezi. Međutim, relevantnost Zakona o zadrugama za poslovanje i razvoj zadruga je ograničena; nije definiran poticajni okvir,

<sup>15</sup> Zaklade su regulirane Zakonom o zakladama (NN, 106/18., 98/19.), koji je ujedno ukinuo instituciju fondacije omogućenu ranijim zakonom. Gospodarska aktivnost je dopuštena, ako je omogućena statutom, pod uvjetom da se eventualni višak prihoda nad rashodima koristi isključivo u ostvarenje svrhe zaklade.

<sup>16</sup> Na zadruga se djelomično odnosi Strategija razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine, koju obrađujemo u nastavku teksta. Međutim, niti sve zadruga pripadaju društvenom poduzetništvu niti se društveno poduzetništvo može svesti na zadruga. Od povijesnih pokušaja razvoja strategije zadržarstva u Hrvatskoj može se izdvojiti Bateman i dr. (2003.).

a na područja koja nisu regulirana primjenjuje se Zakon o trgovačkim društvima (usp. Vojvodić i Šimić Banović, 2019.).

Uloga zadruga je da posluje kao »produžena ruka« svojih članova, koji na zadrugu prenose određene gospodarske funkcije, kao što su financiranje, ulaganje u zajedničku imovinu, nabava inputa, prerada, marketing i prodaja. Zadruga omogućuju udruživanje resursa, zajednički nastup na tržištu i unaprijeđenje poslovanja svoga članstva; bez zadruga ovi sinergijski učinci bili bi članicama nedostupni ili preskupi. Zadruga sklapaju poslove sa svojim članicama (npr. otkup proizvoda), a nerijetko ih i zapošljavaju; ako zadruga zapošljava dvije trećine svojih članova, radi se o tzv. radničkoj zadruzi. Upravo po suradnji s članovima zadruga se razlikuju od društava kapitala koja u pravilu ne uspostavljaju poslovne odnose sa svojim članovima, a katkad su ti odnosi i zabranjeni (Babić i Račić, 2011.).

Sudeći po europskim iskustvima (usp. Vojvodić i Šimić Banović, 2019.), i zadruga u Hrvatskoj imaju značajan potencijal doprinosa zapošljavanju, poduzetništvu, socijalnoj koheziji i društvenom razvoju. Međutim, taj potencijal uglavnom ostaje neiskorišten. Zadruga obuhvaćaju neznatan dio hrvatskog gospodarstva te u prosjeku imaju slabije poslovne pokazatelje od ostatka gospodarstva (Broz i Švaljek, 2019.). Važan razlog takvog stanja je nedostatna institucionalna potpora tijekom dugog vremenskog razdoblja (Nova zemlja, 2018.). Nedostatak edukacija, umrežavanja, specijaliziranih poslovnih usluga, razvojnih projekata, promocije zadružnog modela i zagovaranja interesa zadružnog sektora ograničava razvoj zadrugarstva (usp. Vojvodić i Šimić Banović, 2019.). Za

potporu zadrugama dugo je bio zadužen Hrvatski savez zadruga, osnovan temeljem zakona iz 2002. godine kao samostalna stručno-poslovna organizacija zadruga i zadružnih saveza, a u svrhu promicanja, usklađivanja i zastupanja zajedničkih interesa zadrugara, zadruga i zadružnih saveza. Osnivač Hrvatskog saveza zadruga bila je Republika Hrvatska, a Savez je imao i javne ovlasti. Zakonskim izmjenama iz 2014. Hrvatski savez zadruga preimenovan je u Hrvatski centar za zadružno poduzetništvo, koji je potom 2018., pod egidom racionalizacije troškova i ovlasti, pripojen Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta. U današnjem Ministarstvu gospodarstva i održivog razvoja organiziran je Odjel za klastere i zadruga; dakle zadrugama se bavi dio ustrojstvene jedinice najniže razine i najmanje veličine u sustavu državne uprave<sup>17</sup>.

Poreznih poticaja za zadruga nema; štoviše, one podliježu dvostrukom oporezivanju dobiti (usp. Vojvodić i Šimić Banović, 2019.). Kada je riječ o financijskoj potpori zadrugama, zadruga su prihvatljivi prijavitelji na različite javne pozive financirane iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda. Međutim, nisu dostupni skupni podaci o njihovoj uspješnosti u prijavama i provedbi projekata financiranih iz fondova Europske unije. Uzimajući u obzir rasprostranjenost poljoprivrednih zadruga (više od 40% zadruga u Hrvatskoj – Broz i Švaljek, 2019.), može se pretpostaviti da je njihova uloga bitno izraženija u projektima ruralnog razvoja, nego kada je riječ o projektima vezanima uz poslovnu konkurentnost ili inovacije malih i srednjih poduzeća. Određenu ulogu (socijalne) zadruga igraju i u projektima

<sup>17</sup> Ovaj odjel djeluje unutar Službe za strukovno obrazovanje, klastere i zadruga, koja je dio Sektora za unapređenje i razvoj poduzetništva i obrta, a koji pripada Upravi za industriju, poduzetništvo i obrt Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja – usp. MINGOR (2021.).

socijalnog uključivanja<sup>18</sup>. Braniteljske zadruge također koriste mjere potpore (Broz i Švaljek, 2019.). Nadležno ministarstvo također provodi program Razvoj zajedničkog poduzetništva, iz kojega se mogu financirati manja ulaganja u obrazovanje, razvoj proizvoda, unaprjeđenje proizvodnje, upravljanje kvalitetom, razvoj poslovanja, marketing i sl. Potpore su u iznosu od 20 do 100 tisuća kuna, a ukupan iznos dodijeljen temeljem javnog poziva u 2020. godini bio je 2 milijuna kuna (MINGOR, 2021.a). To govori o ograničenoj važnosti zajedničkog poduzetništva za politiku razvoja poduzetništva, kao i o ograničenom apsorpcijskom kapacitetu samih zadruga.

## DRUŠTVENA PODUZEĆA I DRUŠTVENO PODUZETNIŠTVO

Zadruga i zajedničko poslovanje imaju dugu tradiciju, jasan pravni oblik i ponajprije služe za zaštitu i promociju interesa svoga članstva. Za razliku od toga, društveno poduzetništvo novija je pojava koju se uglavnom određuje opisno i načelno, ali koja pruža šire mogućnosti društvenih promjena putem poduzetničke aktivnosti. OECD (2010.) ga široko definira kao poduzetništvo usmjereno pružanju inovativnih rješenja za postojeće društvene probleme. Ova veza društvenog poduzetništva i društvenih (socijalnih) inovacija ugrađena je u većinu koncepata društvenog poduzetništva. Budući da je samo dio poduzetničkih aktivnosti inovativan, povezivanje društvenog poduzetništva s inovacijama može izgledati kao postavljenje (pre)visokih kriterija sadašnjim i budućim društvenim poduzetnicama. Međutim, budući da se i javni i civilni sektor u redovnim aktivnostima bave rješavanjem društvenih problema,

može se argumentirati kako uključivanje poduzetničke dimenzije u to područje ima smisla samo onda kada se nude nova rješenja. A društvena inovacija u ovom smislu upravo znači identificiranje i pružanje novih usluga koje poboljšavaju kvalitetu života pojedinaca i zajednica, kao potrošača i/ili proizvođača<sup>19</sup> (usp. OECD, 2010.).

Temeljni akteri društvenog poduzetništva su društvena poduzeća. Za razliku od zadruga, ona nemaju jedinstven pravni oblik, nego ih se identificira temeljem skupa kriterija i načela. U okviru Inicijative za društveno poslovanje govori se o ekonomskoj/poduzetničkoj, društvenoj i upravljačkoj dimenziji društvenih poduzeća. Europska komisija navela je sljedeće kriterije koje društvena poduzeća trebaju ispuniti (EC, 2011.):

- poduzeća osnovana s ciljem i misijom ostvarivanja društvenih ciljeva za opće dobro, često putem visoke razine društvenih inovacija
- poduzeća u kojima se dobit reinvestira u svrhu postizanja društvenih ciljeva
- poduzeća čija organizacija ili upravljanje odražavaju njihovu misiju, koristeći demokratske ili participativne principe ili usredotočujući se na društvenu pravdu.

Vidljiva je visoka razina podudarnosti ovih kriterija s gore navedenim kriterijima socijalne ekonomije. Nadogradnju predstavljaju izrazitije usmjerenje prema općem dobru i inovativnost u pristupu društvenim problemima. Mnoga društvena poduzeća predstavljaju inovativni dio socijalne ekonomije fokusiran na rješavanje društvenih problema, čija društvena ambicija i odjek obično sežu dalje od

<sup>18</sup> Međutim, socijalne zadruge podliježu istoj regulaciji kao i ostali tipovi zadruga, a upotreba termina socijalna zadruga je posve arbitrarna i ne podliježe nikakvoj regulaciji (Vidović, 2019.).

<sup>19</sup> Inovativni aspekt društvenog poduzetništva može se ogledati i u novim oblicima učenja, zapošljavanja, rada i sudjelovanja na tržištu rada teže zapošljivih osoba i skupina (usp. OECD, 2010.).



pomoći konkretnoj užoj zajednici, kao što je to često slučaj kod zadruga. Uspješna društvena poduzeća razvijaju nove prakse koje imaju i potencijal prijenosa u druge sredine. Zato društvena poduzeća mnogi smatraju novom fazom u evoluciji društvene ekonomije, koja preuzima najbolje od srodnih organizacija – tržišnu orijentaciju zadruga i društvenu orijentaciju udruga (usp. Šimleša i sur., 2015.a). Društvena poduzeća nalaze se na razmeđu društvene i poduzetničke dimenzije djelovanja, a upravljačka dimenzija definirana im je neovisnošću, uključivim upravljanjem i ograničenjima pri raspodjeli dobiti i upotrebi imovine (usp. EC, 2015.).

U Hrvatskoj se društveno poduzetništvo pojavljuje kao ideja i praksa koju na temelju inozemnih iskustava inicijalno »uvoze« i provode pojedine organizacije civilnoga društva, bez prepoznavanja ili potpore države; od 2000. godine nadalje sporadično se pojavljuje u nacionalnim strateškim dokumentima, najčešće u kontekstu razvoja civilnoga društva (Šimleša i sur., 2015.). Međutim, prepoznavanje društvenog poduzetništva kao pojave ne pretiče se u konkretnu regulaciju ili sustavnu potporu. Društveno poduzetništvo dugo ostaje u domeni izoliranih inicijativa, koje se poduzimaju samostalno ili uz potpore pojedinih međunarodnih organizacija poput NESsT-a ili fondova Europske unije (usp. Vidović i Baturina, 2021.). Društvena poduzeća u Hrvatskoj nastaju na nekoliko načina (Bulakovskiy i sur., 2016.). Znatna dio društvenih poduzeća nastaje na temelju europskih ili drugih projekata potpore, s ciljem osiguranja održivosti provedenih aktivnosti. Dio

ih nastaje kao poslovni odgovor na društveni problem ili kao mehanizam sufinanciranja udruge koja ih osniva. Konačno, postoje i društvena poduzeća koja djeluju kao platforme za umrežavanje dionika u specifičnom području društvene intervencije, poput obnovljivih izvora energije ili etičnog financiranja. Srodnu tipologiju društvenih poduzeća u Hrvatskoj predlažu Vidović i Baturina (2021.), koji razlikuju socijalna poduzeća usmjerena ljudima, prihodu i inovacijama. Prva skupina stvara radna mjesta za ranjive ili marginalizirane skupine. Drugu skupinu osnivaju neprofitne organizacije, s ciljem stvaranja prihoda za financiranje svojih aktivnosti, a u skladu s misijom organizacije. Poduzeća usmjerena inovacijama pokreću se na temelju inovativne ideje za rješavanje nekog društvenog problema.

Šimleša i sur. (2015.a) proveli su usporednu analizu društvenog poduzetništva u Hrvatskoj i usporedivim članicama Europske unije. Hrvatska je ušla u skupinu zemalja koje imaju definiciju društvenog poduzeća, ali nemaju jasan zakonodavni okvir niti porezne olakšice – niti se mjeri njihov društveni učinak. Financijska potpora društvenim poduzećima ovisi o EU projektima. Također, ne postoje certifikati ili oznake o posebnom proizvodu ili usluzi koje bi pomogle prepoznatljivosti društvenih poduzeća. Temeljem pravne stečevine Europske unije, Zakon o javnoj nabavi (NN, 120/2016.) omogućio je rezerviranje pojedinih ugovora za društvena poduzeća za radnu integraciju te nabavu društvenih, zdravstvenih i kulturnih usluga od društvenih poduzeća<sup>20</sup> – no u praksi

<sup>20</sup> Članak 326. stavak 2. daje jedinu faktičnu definiciju društvenog poduzeća (premda ga ne naziva tim imenom) u hrvatskom zakonodavstvu. Naime, ondje se zahtijeva da organizacija koja sudjeluje u javnoj nabavi predmetnih usluga (1) ima za cilj obavljanje zadaće javnih usluga u predmetnom području, (2) ostvarena dobit se reinvestira radi ostvarenja cilja organizacije, a ako se dobit raspodjeljuje ili preraspodjeljuje, to bi se trebalo temeljiti na načelu sudjelovanja, (3) upravljačke ili vlasničke strukture organizacije temelje se na vlasništvu zaposlenika ili načelu sudjelovanja ili zahtijevaju aktivno sudjelovanje zaposlenika, korisnika ili zainteresiranih strana.

to se provodi samo u pojedinačnim slučajevima (Vidović, 2019.).

Načelna pitanja definiranja društvenih poduzeća i uspostavljanja potpornih mehanizama nije jednostavno pretočiti u konkretnu regulativu. Za razliku od pojedinih zemalja, hrvatsko zakonodavstvo ne prepoznaje društveno poduzeće ili društvene poduzetnike kao specifičnu kategoriju niti ih regulira posebnim zakonom<sup>21</sup>. Međutim, društveno poduzetništvo moguće je razvijati u sklopu postojećih pravnih oblika i temeljem postojećih zakona koji reguliraju zadruge, trgovačka društva, udruge, ustanove, zaklade, poduzetništvo, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom te potporu braniteljskoj populaciji<sup>22</sup>. Potencijalna širina organizacijskih oblika, kao i objektivne razlike u tipovima i poslovnim modelima društvenih poduzeća (usp. Bulakovskiy i sur., 2016.; Vidović i Baturina, 2021.) otežavaju definiranje i provedbu učinkovitih javnih politika.

Temeljni dokument javne politike u području društvenog poduzetništva u Hrvatskoj bila je Strategija razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine (Vlada RH, 2015.)<sup>23</sup>. Strategija je definirala društveno poduzetništvo, razvila kriterije za prepoznavanje društvenih poduzetnika te razradila potporne mjere i aktivnosti za njihovo buduće poslovanje. Opći cilj Strategije bila je uspostava pot-

icajnog okruženja za promicanje i razvoj društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj kako bi se smanjile regionalne razlike i osiguralo povećanje razine zaposlenosti te pravednija raspodjela i upravljanje društvenim bogatstvom. Posebni ciljevi uključivali su uspostavu i unaprjeđenje zakonodavnog i institucionalnog okvira za razvoj društvenog poduzetništva, uspostavu financijskog okvira, promicanje važnosti i uloge društvenog poduzetništva kroz sve oblike obrazovanja te informiranje opće javnosti i osiguranje vidljivosti uloge i mogućnosti društvenog poduzetništva. Strategijom je osigurano **270,65 milijuna kuna** za razvoj društvenog poduzetništva, od čega je najveći dio sredstava iz Europskog socijalnog fonda. Ova sredstva trebala su biti utrošena kako za razvoj sustava institucionalne podrške i promocije društvenog poduzetništva, tako i za konkretne potpore društvenim poduzetnicima, putem bespovratnih sredstava, jamstvenog fonda, kreditnih linija i inovativnih financijskih instrumenata.

U Strategiji su utvrđeni kompleksni kriteriji prepoznavanja društvenih poduzetnika (usp. Vlada RH, 2015.). Temeljni kriterij je samostalna poduzetnička aktivnost s povoljnim društvenim i ekološkim učinkom u kojoj se ostvaruje minimalno 25% prihoda organizacije, a barem 75% dobiti koristi se za ostvarenje ciljeva poslovanja. Pritom ciljevi i aktivnosti moraju odražavati rav-

<sup>21</sup> U analizi ekosustava društvenih poduzeća Vidović (2019.) stoga samo identificira *de facto* društvena poduzeća u Hrvatskoj. Gotovo četiri petine identificiranih društvenih poduzeća činile su udruge s registriranom gospodarskom djelatnošću te trgovačka društva ili ustanove kojima su prethodno navedene udruge osnivači.

<sup>22</sup> Relevantni zakoni uključuju Zakon o zadrugama (NN, 34/11., 125/13., 76/14., 114/18., 98/19.), Zakon o trgovačkim društvima (NN, 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 125/11., 152/11., 111/12., 68/13., 110/15., 40/19.), Zakon o udrugama (NN, 74/14., 70/18., 98/19.), Zakon o ustanovama (NN, 76/93., 29/97., 47/99., 35/08., 127/19.), Zakon o zakladama (NN, 106/18., 98/19.), Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom (NN, 157/13., 152/14., 39/18., 32/20.), Zakon o javnoj nabavi (NN, 120/16.), Zakon o poticanju razvoja malog gospodarstva (NN, 29/02., 63/07., 53/12., 56/13., 121/16.) i Zakon o hrvatskim braniteljima i članovima njihovih obitelji (NN, 121/17., 98/19.).

<sup>23</sup> U Strategiji borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014. – 2020.) (Vlada RH, 2014.) prepoznat je doprinos društvenog poduzetništva provedbi načela inovativnog pristupa socijalne politike, zapošljavanju i uravnoteženom regionalnom razvoju.

notežu društvene, okolišne i ekonomske dimenzije, koje treba usporedno i pratiti. Društvene poduzetnike odlikuje dobrovoljno i otvoreno članstvo te uključenost ključnih dionika u upravljanje. U slučaju prestanka poslovanja preostala neto imovina mora biti iskorištena za razvoj društvenog poduzetništva. Definirani kriteriji trebali su poslužiti za upis u Evidenciju društvenih poduzetnika, za koju je zaduženo Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, a koja je trebala služiti kao temelj za prijavljivanje na posebne natječaje i ostvarenje poticaja koji su namijenjeni društvenim poduzetnicima. Sustav je zamišljen kao izrazito reguliran, uz kompleksne kriterije i dokumentaciju potrebnu za njihovo ispunjavanje<sup>24</sup>.

Vrednovanje društvenog poduzetništva u sklopu vrednovanja provedbe Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. pruža sliku o provedbi Strategije, koja nije bila cjelovita, pravovremena ni sustavna. Prema završnom izvješću (WYG, 2021.), gotovo dvije trećine predviđenih aktivnosti nije niti pokrenuto, a ostale su većinom provedene djelomično i s ograničenim učinkom, alocirano je manje od 40% predviđenih sredstava, a provedene aktivnosti nisu bitnije potaknule nastanak i razvoj društvenih poduzeća i razvoj elemenata ekosustava društvenog poduzetništva. Drugim riječima, nema bitnih pomaka u odnosu na ranije navedenu analizu Šimleše i sur. (2015., 2015.a). U organizacijskoj strukturi Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitel-

ji i socijalne politike ne postoji ustrojstvena jedinica zadužena za razvoj društvenog poduzetništva (usp. MROSP, 2021.). Do raspisivanja poziva na dostavu projektnih prijedloga »Jačanje poslovanja društvenih poduzetnika – faza I«, otvorenog u svibnju 2019. godine, Evidencija društvenih poduzetnika još nije bila uspostavljena, a od prijavitelja se tražilo da ispunjavaju samo manji dio kriterija definiranih Strategijom<sup>25</sup>. Do rujna 2021. godine donesene su tri odluke o financiranju, kojima je odobren je 21 projekt postojećih i 72 projekta novih društvenih poduzeća, u ukupnom iznosu bespovratnih sredstava od 98,9 milijuna kuna (ESF, 2021.). Institucionalna potpora radu društvenih poduzetnika ograničena je na izolirane projekte i neformalne inicijative. Financijske potpore ograničene su na sredstva Europskog socijalnog fonda, a poreznih poticaja za društvene poduzetnike i dalje nema.

## ZAKLJUČAK: NEDOSTATAK SUSTAVNOSTI I MANJAK RESURSA

Premda u Hrvatskoj raste prepoznavanje mogućih doprinosa socijalne i solidarne ekonomije društvu i gospodarstvu, poticajni okvir je nepotpun i nedostatan, što se odražava na rezultate i buduće izgleda ovog sektora.

U idućoj tablici sumirani su rezultati analize instrumenata politika potpore socijalnoj i solidarnoj ekonomiji u Hrvatskoj, odnosno zadrugama i društvenim poduzećima.

<sup>24</sup> Planirano je da ispunjavanje navedenih kriterija društveni poduzetnik (pravna ili fizička osoba) dokazuje svojim aktima osnivanja i poslovanja, koji se podnose prilikom podnošenja zahtjeva za upis u Evidenciju društvenih poduzetnika. Dokumenti za dokazivanje uvjeta su trogodišnji strateški/poslovni plan, godišnji program rada te, nakon trogodišnjeg poslovanja, dotadašnji rezultati. Upis u Evidenciju društvenih poduzetnika trebao se vršiti na razdoblje od tri godine, uz obvezu predaje godišnjeg izvještaja o realizaciji godišnjeg programa rada te izvještaja o društvenoj reviziji.

<sup>25</sup> Novi društveni poduzetnici morali su ispuniti samo kriterij poduzetničke aktivnosti s povoljnim učincima na društvo, zajednicu i okoliš. Postojeći društveni poduzetnici uz to su također imali obvezu alokacije najmanje 75% godišnje dobiti (viška prihoda) u ostvarivanje i razvoj ciljeva poslovanja, a isključivi osnivač nije im smjela biti Republika Hrvatska, jedinica lokalne i područne samouprave ili tijelo javne vlasti. Usp. ESF (2021.).

Tablica 1.

*Instrumenti javnih politika potpore socijalnoj i solidarnoj ekonomiji*

	Identifikacija	Regulacija	Institucionalna potpora	Financijska potpora	Porezna potpora
Zadruge	Da	Da	Ne	Minimalna	Ne
Društvena poduzeća	Da (nepotpuna)	Ne (predviđena)	Ne	Da	Ne

Unatoč dugoj tradiciji i zakonskoj regulaciji zadrugarstva, zadruge uživaju tek minimalnu financijsku potporu te su faktično prepuštene individualnoj inicijativi svojih članova i članica. Uslijed nepovoljnog okruženja, zadružni poslovni modeli ne razvijaju se na plodnom tlu i traže znatniju institucionalnu potporu informiranju, učenju, umrežavanju i poslovnoj suradnji zadrugara. Međutim, takva potpora izgradnji upravljačkih i poslovnih kapaciteta zadruga trenutno ne postoji. U takvim uvjetima upitno je bi li i snažniji porezni i financijski poticaji mogli osigurati opstojnost i napredak zadružnog poduzetništva. Kao što je već analizirano, zadruge su u relativno nepovoljnom poreznom položaju, a uživaju vrlo ograničene potpore posebno namijenjene njima. U većini natječaja zadruge se natječu s organiziranijim i resursno bogatijim konkurentima pa im je i uspjeh ograničen.

Društveno poduzetništvo uživa nešto veću financijsku potporu, uslijed lakšeg pristupa sredstvima Europskog socijalnog fonda, što je urodilo s nekoliko uspješnih i društveno vidljivih projekata. Uz rastući broj zainteresiranih aktera i organizacija te ukorjenjivanje koncepta i primjere dobre prakse, Vojvodić i Šimić Banović (2019.) naglašavaju i umrežavanje i platforme za podršku i razmjenu ideja kao značajnu snagu društvenog poduzetništva u Hrvatskoj. S druge strane, značajne su i slabosti: slaba vidljivost društveno-poduzetničkog koncepta, nepodržavajući normativni okvir i pravna neprilagođenost potrebama društvenog poduzetništva, ni-

ska razina menadžerskih i poduzetničkih znanja i vještina, ovisnost o fondovima i natjecajima itd. Unatoč usvajanju Strategije razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine, u proteklih pet godina postigli su se minimalni pomaci u potpori i razvoju ovog sektora. Društvena poduzeća nisu zakonski prepoznata niti uživaju institucionalnu potporu. Različitost mogućih pravnih i organizacijskih oblika društvenih poduzeća uvjetovala je njihovu nevidljivost u području javnih politika. Naime, društvena poduzeća u svojoj organizacijskoj strukturi i aktivnostima ne prepoznaje Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (koje je zaduženo za provedbu Strategije), ali ni Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, koje je zaduženo za poduzetništvo. Na razini javne politike nedostaje horizontalna koordinacija između sektorima i sposobnost praćenja i prepoznavanja trendova modernizacije (Babić i Baturina, 2020.).

Oснаživanje socijalne i solidarne ekonomije ponajprije ovisi o njenim akterima koji će svjesno i sustavno djelovati na solidarnim načelima. To se pogotovo odnosi na neformalne solidarne prakse, koje se odvijaju u lokalnim i inim zajednicama. Međutim, akteri socijalne i solidarne ekonomije ne djeluju izolirano ili u društvenom vakuumu; njihovi ciljevi, aktivnosti i strategije bitno ovise o okruženju u kojem djeluju. Stoga i javne politike mogu pružiti bitno kvalitetniju podršku radu zadruga, društvenih poduzeća, udruga i drugih vidljivijih aktera socijalne ekonomije.

Šimleša i sur. (2015.) naveli su ključna područja intervencije, koja su većim dijelom aktualna i danas. To su oblikovanje zakonodavno institucionalnog okvira za društvena poduzeća, obrazovanje o društvenom poduzetništvu, sustavna financijska potpora društvenim poduzetima s tržišnim potencijalom, porezna politika (poticaji i olakšice), otvaranje sustava javne nabave, jačanje vidljivosti i vrednovanje društvenog utjecaja društvenih poduzeća. Ova područja intervencije nužna su za etabliranje društvenog poduzetništva kao legitimne i prepoznatljive aktivističke i poduzetničke prakse. Tek potom moguće je eventualno djelovati i ambicioznije, u područjima koja navode Utting, van Dijk i Mathej (2014.). To su sudjelovanje u oblikovanju, provedbi i praćenju javnih politika, sinergija ekonomskog i političkog osnaživanja, višerazinske strukture i mreže, te stvaranje koalicija između aktera socijalne i solidarne ekonomije, organizacija civilnog društva, društvenih pokreta i političkih stranaka.

## LITERATURA

- Amin, A. (Ed.). (2009). *The Social Economy: International perspectives on economic solidarity*. London: Zed Books.
- Arts, W., & Gelissen, J. (2001). Welfare states, solidarity and justice principles: Does the type really matter?. *Acta sociologica*, 44(4), 283–299. <https://doi.org/10.1177/000169930104400401>
- Babić, Z., & Baturina, D. (2020). Current challenges and future potentials of social economy in Croatia. *Calitatea Vieții*, 31(1), 5–23. <https://doi.org/10.46841/RCV.2020.01.02>
- Babić, Z., & Račić, D. (2011). Zadrugarstvo u Hrvatskoj: trendovi, pokazatelji i perspektiva u europskom kontekstu. *Sociologija i prostor*, 49(3), 287–311. <https://doi.org/10.5673/sip.49.3.2>
- Baloban, S. (2005). Ostvarenje solidarnosti po supsidijarnosti. *Bogoslovska smotra*, 75(4), 1019–1043. <https://hrcak.srce.hr/24344>
- Bateman M., Maleković, S., Polić, M., & Božić, J. (2003). *Strategy for the development of cooperatives in Croatia*. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose.
- Baturina, D., & Babić, Z. (2021). *Socijalna ekonomija i socijalno poduzetništvo*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Bežovan, G. (2019). Hrvatska socijalna politika u vremenu globalizacije i europeizacije. U G. Bežovan, V. Puljiz, Z. Šučur, Z. Babić, I. Dobrotić, T. Matković & S. Zrinščak, *Socijalna politika Hrvatske* (2. izd) (str. 59–108). Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Bianchi, F. (2020). Making bonds of solidarity from economic exchange. A Review Essay. *Sociologica*, 14(1), 207–225. <https://doi.org/10.6092/issn.1971-8853/9727>
- Bokan, N., & Lay, V. (2018). Sociologijski aspekti urbanih vrtova: trendovi i dosezi proizvodnje hrane u gradovima. *Socijalna ekologija*, 27(2), 141–164. <https://doi.org/10.17234/SocEkol.27.2.2>
- Broz, T., & Švaljek, S. (2019). Mikrokozmos zadrugnog gospodarstva: gdje i kako posluju hrvatske zadruge?. *Sociologija i prostor*, 57(2), 107–138. <https://doi.org/10.5673/sip.57.2.1>
- Bruni, L. (2013). *Ekonomija zajedništva: novi pojmovi u ekonomiji*. Križevci: Novi svijet.
- Bulakovskiy, M., Račić, D., Yang, C., Golenko, A., Stefanović, F., Tyler, A., ChUNET, A., & Talarico, T. (2016). *Social Innovation Policy Framework for Croatia*. Paris: OECD South East Europe Regional Programme. Available at [https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/Social\\_Innovation\\_Policy\\_Framework\\_Croatia.pdf](https://www.oecd.org/south-east-europe/programme/Social_Innovation_Policy_Framework_Croatia.pdf)
- Cerami, A., & Stubbs, P. (2011). Post-communist welfare capitalisms: Bringing institutions and political agency back in. *Radni materijali EIZ-a*, 3, 5–33. <https://hrcak.srce.hr/75324>
- Chaves, R., & Monzón Campos, J. L. (2010). Socijalna ekonomija u Europskoj uniji. *Revija za socijalnu politiku*, 17(1), 113–138. <https://doi.org/10.3935/rsp.v17i1.936>
- Defourny, J., & Develtere, P. (1999). *The Social Economy: The worldwide making of a third sector*. In J. Defourny, P. Develtere & B. Fonteneau (Eds.), *Social Economy – North and South*. Leuven: HIVA- KULeuven. Available at [https://emes.net/content/uploads/publications/Defourny.Develtere\\_SE\\_NorthSouth\\_Chap1\\_EN.pdf](https://emes.net/content/uploads/publications/Defourny.Develtere_SE_NorthSouth_Chap1_EN.pdf)
- Dukan, M., Vajdić, M., Kirac, M., Pašičko, R., Medić, T., Lucić, A., Miletić, D., Szekeres, I., Jerkić, E., & Brničević, F. (2013). *Priručnik za osnivanje energetske zadruge u Hrvatskoj*. Zagreb: Heinrich Böll Stiftung.
- European Commission. (2003). Council Regulation (EC) No 1435/2003 of 22 July 2003 on the Statute for a European Cooperative Society (SCE).



- Official Journal of the European Union*, L 207, 18/08/2003, 1–24. Available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003R1435>
- European Commission. (2011). *Social Business Initiative. Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation*. COM (2011) 682 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2015). *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe: Synthesis Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2016). *A European agenda for the collaborative economy*. COM(2016) 356 final. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2021). *European Cooperative Society*. Brussels: European Commission. Available at [https://ec.europa.eu/growth/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/cooperatives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/proximity-and-social-economy/social-economy-eu/cooperatives_en)
- Europski socijalni fond. (2021). *Poziv na dostavu projektnih prijedloga "Jačanje poslovanja društvenih poduzetnika – faza I*. Zagreb: MROSP. Dostupno na <https://www.esf.hr/natjecaji/socijalno-ukljucivanje/poziv-na-dostavu-projektnih-prijedloga-jacanje-poslovanja-drustvenih-poduzetnika-faza-i/>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurofound. (2019). *Platform work: Maximising the potential while safeguarding standards?*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fonteneau, B., & Pollet, I. (Eds.). (2019). *The contribution of the social and solidarity economy and social finance to the future of work*. Geneva: International Labour Organization. Available at [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_739377.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_739377.pdf)
- Friedman, M. (1970). The social responsibility of business is to increase its profits. In W. C. Zimmerli, M. Holzinger & K. Richter (Eds.), *Corporate Ethics and Corporate Governance* (pp. 173–178). Berlin: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-540-70818-6\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-540-70818-6_14)
- Galera, G., & Salvatori, G. (2015). *Public policy in the social and solidarity economy: Towards a favourable environment. The case of Europe*. Torino: International Training Centre of the International Labour Organization. Available at [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/--coop/documents/publication/wcms\\_535145.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/--coop/documents/publication/wcms_535145.pdf)
- Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of Capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Henjak, A. (2011). Stranačka identifikacija i granice stranačke mobilizacije u Hrvatskoj nakon 2000. godine. *Političke perspektive: časopis za istraživanje politike*, 1(1), 29–55. <https://hrcak.srce.hr/145905>
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hodgson, G. M. (1999). *Economics and utopia: Why the learning economy is not the end of history*. London: Routledge.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42, 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Isakjee, A. (2017). Welfare state regimes: A literature review. *Iris Working Paper Series*, No. 18/2017. Birmingham: University of Birmingham. Available at <https://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/social-policy/iris/2017/Iris-WP-18-2017UPWEB18.pdf>
- Kawano, E. (2013). *Social solidarity economy: Toward convergence across continental divides*. Materijal za konferenciju UNRISD "Potential and Limits of Social and Solidarity Economy", Ženeva, 6.-8. svibnja 2013. Available at <https://www.unrisd.org/thinkpiece-kawano>
- Leksikografski zavod Miroslav Krleža. (2021). Zdrugarstvo. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Zagreb: LZMK. Dostupno na <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=66658>
- Liger, Q., Stefan, M., & Britton, J. (2016). *Social economy: Study for the IMCO Committee*. Brussels: European Parliament. Available at [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL\\_STU\(2016\)578969\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578969/IPOL_STU(2016)578969_EN.pdf)
- Lozina, D. (2018). Solidarnost – stožerni pojam katoličkog socijalnog nauka. *Pravni vjesnik*, 34(1), 79–96. <https://doi.org/10.25234/pv/5296>
- Marcus, G., & Saka, E. (2006). *Assemblage. Theory, Culture, Society*, 23(2–3), 101–106. <https://doi.org/10.1177/0263276406062573>
- Naylor, R. A. (1993). *Solidarity, cooperation and collective action: the economic theory of social customs with particular applications to the labour market* [PhD thesis]. University of Warwick. Available at <http://wrap.warwick.ac.uk/136109/>
- Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. (2021a). *Uprava za industriju, poduzetništvo i obrt*. Zagreb: MINGOR. Dostupno na <https://mingor.gov.hr/kontakti-4929/uprava-za-industriju-poduzetništvo-i-obrt/6045>

- Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja. (2021b). *Javni pozivi i natjecaji Ministarstva*. Zagreb: MINGOR. Dostupno na <https://mingor.gov.hr/javni-pozivi-i-natjecaji-ministarstva/7389>
- Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike. (2021.). *Kontakt*. Zagreb: MROSP. Dostupno na <https://mrosp.gov.hr/kontakt-4124/4124>
- Miošić, N., Berković, J., & Horvat, M. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: Gong.
- Nova zemlja. (2018). *Zadrugarstvu i zadrugama treba poticajniji državni okvir. Razgovor s Tomislavom Klarićem – Kukuзом*. Osijek: Nova zemlja.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010). *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*. OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. Paris: OECD.
- Orlić, O., & Bokan, N. (2021). *Izveštaj o solidarnim praksama u Hrvatskoj u posljednjih 100 godina*. Radni materijal. Zagreb: Institut za antropologiju.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Palier, B. (Ed.). (2010). *A long goodbye to Bismarck? The politics of welfare reforms in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Puđak, J., Majetić, F., & Šimleša, D. (2016). Potencijal za solidarnu ekonomiju u Splitu – kvalitativno istraživanje. *Sociologija i prostor*, 54(2), 149–168. <https://doi.org/10.5673/sip.55.2.3>
- Pusić, E. (1974). *Razvedenost i povezanost: teoretski problemi samoupravnog modela*. Zagreb: Institut za filozofiju znanosti i mir JAZU & Jugoslavenska pagvaška konferencija.
- Račić, D. (2020). Od socijalističke prema rentijerskoj korporaciji: vlasništvo i upravljanje poduzećima u devedesetima. U O. Obad & P. Bagarić (ur.), *Devedesete. Kratki rezovi* (str. 339–375). Zagreb: Institut za etnologiju i folkloristiku & Jesenski i Turk.
- Réseau Intercontinental de Promotion de l'Économie Sociale Solidaire. (2015). *Global vision for a social solidarity economy: Convergences and differences in concepts, definitions and frameworks*. Available at [http://www.ripest.org/wp-content/uploads/2017/08/RIPESS\\_Vision-Global\\_EN.pdf](http://www.ripest.org/wp-content/uploads/2017/08/RIPESS_Vision-Global_EN.pdf)
- Singer, S., Šarlija, N., Pfeifer, S., & Oberman Peterka, S. (2021). *Što čini Hrvatsku (ne)poduzetničkom zemljom? GEM Hrvatska 2019-2020*. Zagreb: Cendor. Dostupno na <http://www.cepor.hr/wp-content/uploads/2015/03/WEB-GEM-2019I20.pdf>
- Strika, M. (2005). Perspektive međuodnosa solidarnosti, povjerenja i dobrovoljnosti u hrvatskom društvu. *Bogoslovska smotra*, 75(4), 1153–1174. <https://hrcak.srce.hr/24348>
- Stubbs, P., & Zrinščak, S. (2015). Citizenship and social welfare in Croatia: Clientelism and the limits of 'Europeanisation'. *European Politics and Society*, 16(3), 395–410. <https://doi.org/10.1080/23745118.2015.1061798>
- Šalaj, B. (2007). *Socijalni kapital: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Šimleša, D., Puđak, J., Majetić, F., & Bušljeta Tonković, A. (2015a). *Mapiranje novih obzora: Izveštaj o stanju društvenog poduzetništva u Hrvatskoj 2015*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Šimleša, D., Puđak, J., Majetić, F., & Bušljeta Tonković, A. (2015b). *Preko granica: Društvena ekonomija u Europi*. Zagreb: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
- Tomašević, T., Horvat, V., Midžić, A., Dragšić, I., & Dakić, M. (2018). *Zajednička dobra u Jugoistočnoj Europi: Primjeri Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Sjeverne Makedonije*. Zagreb: Institut za političku ekologiju.
- Utting, P., van Dijk, N., & Matheï, M-A. (2014). Social and solidarity economy: Is there a new economy in the making?. *UNRISD Occasional Paper. Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, No. 10. Ženeva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Vidović, D. (2019). *Social enterprises and their ecosystems in Europe – Country Report Croatia*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at <https://doi.org/10.2767/331711>
- Vidović, D., & Baturina, D. (2021). Social enterprise in Croatia: Charting new territories. In J. Defourny & M. Nyssens (Eds.), *Social Enterprise in Central and Eastern Europe: Theory, Models and Practice* (pp. 40–55). London: Routledge.
- Vila-Henninger, L. (2016). The moral economies of self-interest: The popular confluence of norms of self-interest and norms of solidarity. *Sociological Perspectives*, 60(1), 168–185. <https://doi.org/10.1177/0731121416629995>
- Vlada Republike Hrvatske. (2014). *Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014.-2020)*. Zagreb: Vlada RH. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Strategije/Strategija%20borbe%20protiv%20siroma%C5%A1tva.pdf>
- Vlada Republike Hrvatske. (2015). *Strategija razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. Zagreb: Vlada RH. Dostupno na <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Strategija-razvoja-dru%C5%A1tvenog-poduzetni%C5%A1tva-u-RH-za-razdoblje-2015-2020.pdf>

- Vojvodić, I., & Šimić Banović, R. (2019). Analiza socijalnog poduzetništva u Hrvatskoj s komparativnim osvrtom na regulatorni okvir. *Pravni vjesnik*, 35(2), 105–134. <https://doi.org/10.25234/pv/8023>
- Wenger, E. (1998). *Communities of practice: Learning, meaning and identity*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- WYG Consulting. (2021). *Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. Grupa 7: Vrednovanje društvenog poduzetništva. Završno izvješće o provedenom vrednovanju*. Zagreb: Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike & WYG savjetovanje. Dostupno na [http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/11/Zavrs%CC%8Cno-izvjes%CC%8Cc%CC%81e\\_vrednovanje-dru%C5%A1tvenog-poduzetni%C5%A1tva.pdf](http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/11/Zavrs%CC%8Cno-izvjes%CC%8Cc%CC%81e_vrednovanje-dru%C5%A1tvenog-poduzetni%C5%A1tva.pdf)
- Zuboff, S. (2019). *Surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. London: Profile Books.

## Summary

### **SOLIDARITY ECONOMY IN PUBLIC POLICIES IN CROATIA**

**Domagoj Račić**

Mreža znanja d.o.o.

Zagreb, Croatia

*This paper provides an analysis of the practical implications of the concept of solidarity economy and the elements of public policies that affect the solidarity economy in Croatia. In a broader sense, solidarity is a common component of economic behaviour. In a narrower sense, solidarity refers to a set of economic practices that meet the criteria of balancing economic, social and environmental sustainability, joint ownership and participatory governance. Solidarity economy supports the construction and maintenance of common economic goods, which may occur within legal entities, as well as in contractual relations or informal cooperation. Solidarity economy is close to the concept of social economy, and significantly different from collaborative (sharing) economy. Public policies that encourage solidarity-based economic practices have their origins in the welfare state regime and the level of solidarity in society, which is followed by ideologies, strategies and activities of political and economic actors. The social contributions of the solidarity economy and the risks to which it is exposed justify state intervention in this area, which can be reflected in regulation and institutional, financial and tax support to its actors and processes. Public policies in Croatia generally do not recognise the importance of the social and solidarity economy and its actors, such as cooperatives and social enterprises. Although the recognition of possible contributions of the social and solidarity economy to society and the economy in Croatia is growing, the incentive framework is incomplete and insufficient, which is reflected in the results and future prospects of this sector.*

**Key words:** solidarity, solidarity economy, public policy, cooperatives, social enterprises.