

# OMOGUĆAVANJE ZADRUŽNOG RAZVOJA

*Principi* PRAVNE REFORME

ZADRUŽNA ZAKONSKA I REGULATIVNA INICIJATIVA ( CLARITY )  
AGENCIJA ZA MEĐUNARODNI RAZVOJ SJEDINJENIH DRŽAVA

**2006. godina**

Nacionalni zadružni pokreti i međunarodne zadružne razvojne organizacije **su postigle konsenzus za reformu pravnog podsticajnog okruženja.**

## Partneri CLARITY-a, Organizacije za razvoj društva (CDO)

**Međunarodna organizacija za poljoprivredni zadržni razvoj / Volonteri za prekookeansku zadržnu pomoć (ACDI/VOCA):** ACDI/VOCA je privatna, neprofitna organizacija posvećena poboljšanju života ljudi u zamljama u razvoju kroz razvoj društva, finansijske usluge, razvoj preduzeća i poljoprivrednog sistema. Pružajući tehničku i pomoć u upravljanju preduzetnicima, malim i srednjim preduzećima, farmerima i poljoprivredi, finansijskim institucijama, udruženjima, zadrugama, NVO-ima, vladinim agencijama i istraživačkim i obrazovnim institucijama, ACDI/VOCA olakšava ekonomski razvoj širokih razmjera i stvara snažna civilna društva. Da bi riješio najkritičnije i najupornije razvojne probleme, ALDI/VOCA pruža ustaljenu mješavinu izvora i metodologija koje su rezultat 40-godišnjeg uspjeha u ekonomskom razvoju u više od 145 zemalja. [www.acdivoca.org](http://www.acdivoca.org)

**Američki zadržni savez i Osiguravajuća društva na bazi uzajamnosti (AAC/MIS):** AAC/MIS je osnovan 1979. godine kao regionalni savez 38 zadruga i kompanija za uzajamno osiguranje u 21 zemlji Sjeverne, Južne i Centralne Amerike i Kariba. Dio je globalne mreže, sa Međunarodnom zadržnom federacijom/ Federacijom uzajamnog osiguranja ( smještenom u Ujedinjenom Kraljevstvu ) i tri druga regionalna saveza u Evropi, Africi i Aziji, koji uključuju 141 osiguravača ljudi u 67 zemalja. U centru pažnje AAC/MIS-a je pomaganje organizacijama koje se bave osiguranjem ljudi da dođu u kontakt sa i pruže usluge populacijama koje trenutno nemaju osiguranje. [www.aacmis.org](http://www.aacmis.org)

**CHF Internacional:** CHF Internacionalova misija je da bude katalizator za dugotrajne pozitivne promjene u zajednicama sa niskim i skromnim primanjima širom svijeta, pomažući popravljjanje socijalnih, ekonomskih i ekoloških uslova. CHF dizajnira svoje programe imajući odgovarajuća društvena, ekonomska i ekološka rješenja na umu, da bi osigurali da zajednice kojima se pružaju usluge mogu upravljati svojim budućim razvojem i održati ga na zadovoljavajućem nivou. Godišnje CHF radi u 30 zemalja u prosjeku, promovisući demokratske principe efikasne izgradnje, jačanja i promovisanja promjena u lokalnim institucijama i zajednicama i oblikujući odluke o politikama i prepoznavajući i podržavajući najslabije populacije svijeta. [www.chfinternational.org](http://www.chfinternational.org)

**Land O'Lakes, Inc:** Land O'Lakes je jedna od prvih američkih zadržna koju posjeduju farmeri. Land O'Lakes nudi farmerima, lokalnim zadrugama i kupcima širom zemlje široku paletu poljoprivrednih artikala, kao i najsavremeniju proizvodnju i poslovne usluge. Land O'Lakes vodi poslove unutar zemlje u svih 50 država, kao i globalno. Vizija Land O'Lakes je da bude jedna od najboljih prehrambenih i poljoprivrednih kompanija u svijetu. Više od 25 godina, Land O'Lakes – Međunarodni razvoj je ponosno pružao uspješnu obuku i tehničku pomoć zajednicama i putem zajednica, industrijskim organizacijama, grupama proizvođača, prerađivačima i marketarima pokrivajući širok dijapazon prehrambenih i poljoprivrednih industrija u preko 60 zemalja. [www.idd.landolakes.org](http://www.idd.landolakes.org)

**Nacionalni zadržni poslovni savez (NCBA) Zadržne lige SAD-a (CLUSA):** Osnovan 1916. godine kao Zadržna liga SAD-a, Nacionalni zadržni poslovni savez je najstariji zadržni razvojni i trgovinski savez u SAD. NCBA je vodeći nacionalni, na članstvu zasnovan, savez zadruga iz svih sektora ekonomije. NCBA-ova misija je da razvija, unapređuje i štiti zadržne organizacione oblike. NCBA pruža kvalitetne zadržne obrazovne programe, uspješnu domaću javnu politiku i razvojne programe,

uključujući efektivan međunarodni program koji pomaže ljudima u zemljama u razvoju da stvore biznise u vlasništvu članova. [www.ncba.coop](http://www.ncba.coop)

**Nacionalni telekomunikacioni zadružni savez (NTCA):** Nacionalni telekomunikacioni zadružni savez, «glas ruralnih telekomunikacija», je prvi neprofitni savez koji predstavlja više od 560 malih i ruralnih telefonskih zadruga i komercijalnih kompanija. NTCA je savez koji pruža sve usluge, širok spektar usluga za članice, uključujući visoko efikasan program vladinih poslova, ekspertsko pravno i industrijsko predstavljanje, širok spektar obrazovnih usluga, obiman izbor redovnih i specijalnih publikacija i programa za odnose sa javnošću i uz to znatan broj nacionalnih i regionalnih sastanaka. Međunarodni program NTCA-e radi sa vladama, zajednicama i drugim stejkholderima na jačanju ekonomskog razvoja u oblastima u kojima se ne pruža dovoljno usluga u zemljama u razvoju pružajući pristup komunikacionim i informacionim tehnologijama. [www.ntca.org](http://www.ntca.org)

**Nacionalni ruralni elektrifikacioni savez, Internacional Ltd. (NRECA):** NRECA i njene zadruge članice vode program tehničkog savjetovanja i pomoći u zemljama u razvoju širom svijeta. Prvobitna svrha programa NRECA Internacionala je da izvozi američki model ruralne elektrifikacije. Od 1962. godine, 250 elektrifikacionih zadruga je formirano u 14 zemalja u razvoju. Danas, ove službe pružaju elektrifikacione usluge za više od 35 miliona ljudi. Pored toga, NRECA trenutno radi u devet zemalja na pružanju tehničke i pomoći u upravljanju, na stvaranju zadruga i drugih decentralizovanih službi, na vođenju programa treninga i na uvođenju programa obnovljive energije (vjetar, solarna energija, hidro energija i biomas). [www.nreca.org](http://www.nreca.org)

**Svjetsko vijeće kreditnih unija, Inc. (WOCCU):** Kao svjetska zastupnička organizacija, WOCCU je vodeća svjetska zastupnička platforma za razmjenu znanja i razvojna agencija za kreditne unije. Članovi WOCCU-e uključuju regionalne i nacionalne saveze kreditnih unija, zadružne saveze i organizacije za poslovne usluge. WOCCU-ova vizija «Kvalitetne kreditne unije za svakoga» omogućava milionima ljudi da napreduju obezbjeđujući im pristup dostupnim finansijskim uslugama. Danas, kreditne unije 91 zemlje daju više od 136 miliona ljudi širom svijeta priliku da napreduju kroz pristup sigurnoj štednji, dostupne kredite i šansu za bolje sutra. [www.woccu.org](http://www.woccu.org)

<b>Sadržaj</b>	
Predgovor .....	6
Uvod .....	8
CLARITY - Principi pravne reforme .....	10
CLARITY - Osnovni principi .....	12
CLARITY - Analitička rubrika .....	13
Principi zadružnog zakona i regulativa .....	14
Principi zakona i regulativa za određeni sektor .....	22
Profili reforme zadružnih zakona i regulativa .....	26
Nikaragva: Učenje vrijednosti ranog uključivanja .....	28
Gana: Postizanje konsenzusa za reformu zakona o zadrugama .....	31
Mongolija: Uključivanje zadruga u pravnu reformu .....	34
Filipini: Oblikovanje specifičnih politika za stambene zadruge .....	37
Dominikanska republika: Promovisanje prve elektrifikacione zadruge u okviru postojećeg pravnog okvira .....	39
Južna Afrika: Transformisanje pravnog okvira za telekomunikacione zadruge .....	43
Uzbekistan: Promovisanje štedno – kreditnih saveza kroz pravnu reformu .....	46
Dodatak A: Kratka istorija reforme zadružnog zakona i regulativa u zemljama u razvoju .....	50
Razvoj zadrugarstva u Indiji .....	50
Razvoj i krize pravnih okvira kontrolisanih od strane države .....	51
Razvoj zadružnih principa.....	54
Dodatak B: Kontakti i izvori .....	58
Upravni odbor CLARITY-a .....	
Učesnici CLARITY radionica .....	
Izabrani izvori .....	
Internet izvori .....	

**Tokom većeg dijela prošlog vijeka,** zadruga u mnogim zemljama u razvoju i post – command ekonomijama, uprkos veoma različitoj ideološkoj, političkoj i kolonijalnoj prošlosti, su bile podvrgnute sličnom pravnom okviru u kojem je uprava bila odgovorna državi prije nego svojim članovima.

## Predgovor

U martu 2005. godine, osam Zadružnih razvojnih organizacija (CDO-a) koje su članice Prekookeanskog zadružnog razvojnog vijeća (OCDC), uz podršku Agencije za međunarodni razvoj Sjedinjenih država (USAID), stvorili su Zadružnu zakonsku i regulativnu inicijativu (CLARITY). Svrha CLARITY-a je da stvori i rasprostrani set principa zadružne zakonske reforme zasnovane na zajedničkim iskustvima organizacija članica.

Ovaj izještaj je rezultat prve godine postojanja CLARITY-a. Tokom godine, CLARITY projekat, kojim je upravljala i pomagala ga pravna firma Spiegel & McDiarmid, održao je radionice i sproveo istraživanja o reformi zadružnog zakona širom svijeta. Vanjski eksperti su konsultovani, kao i terensko osoblje iz CDO-a. Kroz ovaj proces istraživanja i razmišljanja, učesnici CLARITY-a su zajednički uradili nacrt i jednoglasno odobrili set osnovnih principa za reformu zakona o zadrugama koji su suština ovog izvještaja. Projekat je takođe proizveo ovdje nevedene analitičke «rubrike» za evaluaciju pravnog podsticajnog okruženja i profile koji oslikavaju rad na pravnoj reformi širom svijeta.

Pored ovog izještaja CLARITY je postavio websajt da bi širio informacije o zadružnom zakonu i regulativama . Websajt [www.ocdc.coop/clarify/default.htm](http://www.ocdc.coop/clarify/default.htm) uključuje 1) obimnu bibliografiju sa komentarima zadružnih zakona, regulativa, analitičkih dokumenata i druge informacije koje se odnose na pravno okruženje koje je podstajno za zadružni razvoj, 2) kopiju ovog izvještaja koja se može štampati , 3) linkove za istraživačke materijale i organizacije uključene u promovisanje pravnog podsticajnog okruženja za zadruge.

Želimo da se zahvalimo svim CDO članicama CLARITY-a, USAID-u i mnogobrojnim učesnicima CLARITY radionica koji su nam mnogo pomogli da razumijemo. Želimo da se posebno zahvalimo osoblju Spiegel & McDiarmid, čiji doprinos u izradi nacrtu ovog izvještaja, organizovanja i vođenja radionica, sprovođenja istraživanja, sakupljanju obimne bibliografije materijala o zakonu o zadrugama i uspostavljanja CLARITY websajta, neprocjenjiv. Takođe se zahvaljujemo Tomu Carteru, čija je inspiracija i podrška CLARITY-u bila od velike pomoći. Konačno, želimo da pomenemo i Go!Creative, koji su pomogli u realizaciji naših ideja svojim inspirativnim dizajnerskim radom.

Jim Cawley i Mebratu Tsegaye  
Ko-predsjedavajući  
CLARITY Upravnog odbora

**Vladina kontrola zadruga** donosi više štete nego koristi i sve zadruge, bez obzira na njihov nivo razvoja ili zemlju porijekla, bi trebale da imaju isto pravo da demokratski i autonomno vode svoje poslove.

## Uvod

Tokom većeg dijela prošlog vijeka, zadruge u mnogim zemljama u razvoju i post - command ekonomijama, uprkos veoma različitoj ideološkoj, političkoj i kolonijalnoj prošlosti, su bili podvrgnuti sličnom pravnom okviru u kojem je uprava bila odgovorna državi prije nego svojim članovima. Počevši sa «klasičnim britansko-indijskim» modelom u britanskim kolonijama, pa preko zadružnih «**parastatals**» u francuskom govornom području i zadruga kojima je dominirala država i partija u Južnoj Americi i bivšoj Ruskoj uniji, zadruge širom svijeta su bile podvrgnute zajedničkom pravnom okviru. Taj okvir je umanjivao ulogu članova u upravljanju zadrugama i zamjenjivao ih vladinim ili partijskim zvaničnicima, najčešće onima koji rade u zadružnom registraru.

Do 1970-ih, model zadruge kojom dominira država je dostigao svoj vrhunac. Zakoni o zadrugama širom svijeta u razvoju su davali ovlaštenja registrarima da postavljaju i smjenjuju menadžere i direktore, da upravljaju osnovnim poslovnim odlukama, da raspuštaju zadruge čiji je rad ispod očekivanog, da naručuju izmjene statuta, da određuju uslove članstva i da djeluju kao sudija u sporovima koji se tiču zadruga, uključujući sporove koji se tiču registrare. Zadrugama pod ovim pravnim okvirom kojim dominira država su često nedostajala prava koja imaju drugi privatni biznisi, uključujući pravo da tuže ili budu tužene, sklapaju ugovore ili uvedu novu proizvodnu liniju bez dozvole države.

---

*Zadrugama pod ovim pravnim okvirom kojim dominira država su često nedostajala prava koja imaju drugi privatni biznisi, uključujući pravo da tuže ili budu tužene, sklapaju ugovore ili uvedu novu proizvodnu liniju bez dozvole države.*

---

Sada se struja okrenula. Nacionalni zadružni pokreti i međunarodne zadružne razvojne organizacije su formirale novi konsenzus za reformu pravnog podsticajnog okruženja. Novi konsenzus naglašava autonomiju od vlada i otklanjanje prepreka za zadružne oblike u svim sektorima ekonomije. Zadružna zakonska i regulativna inicijativa (CLARITY) je formirana od strane osam organizacija članica Prekookeanskog zadružnog razvojnog vijeća (OCDC) da bi formulisali set principa i analitičkih oruđa za evaluaciju zadružnog zakona i principa u svjetlu ovog novog konsenzusa.

Kroz serije sastanaka, radionica, grupnih telefonskih razgovora i pregleda opširne literature, CLARITY je formulisao set principa za pravno podstcajno okruženje za zakon o zadrugama, koji su srž ovog izvještaja. Principi nisu model zakona. CLARITY ne uključuje nikakav određeni model zakona za sve zemlje. Bolje rečeno, CLARITY principi su namjenjeni da budu upotrijebljeni od strane lokalnog zadružnog pokreta da analiziraju pravno i regulatorno okruženje i da započnu proces za preporučivanje potrebnih promjena.

CLARITY osnovni principi za podstcajno okruženje za zadruge su detaljnije opisani u sljedećem dijelu ovog izvještaja. Ti principi su predstavljeni u dvije analitičke «rubrike» koje se mogu koristiti da se ispitaju određena pravna i regulatorna okruženja. Nakon tih «rubrika» slijedi set profila koje su pripremile CLARITY članice organizacije koji objašnjavaju kako su neki zadružni pokreti uticali na pravne reforme u zemljama u kojim djeluju. Na kraju izvještaja su dva dodatka: jedan koji daje kratku istoriju razvoja zakona o zadrugama i tradicionalnih zadružnih principa, drugi daje kontakte i navodi dodatne izvore. Dalji izvori i elektronska kopija ovog izvještaja može se naći na CLARITY websajtu, [www.ocdc.coop/clarity/default.htm](http://www.ocdc.coop/clarity/default.htm).

**Novi konsenzus** naglašava autonomiju od vlada i otklanjanje prepreka za zadružne oblike u svim sektorima ekonomije.

## CLARITY - Principi pravne reforme

### CLARITY - Osnovni principi

Zadružni savezi su dugo koristili principe zadružnih oblika kao organizaciono oruđe. Širenje zadružnih oblika u Evropi od sredine do kraja 1800-ih slijedili su formulisanje i širenje principa zadrugarstva od strane britanskog Rochdale društva pravičnih pionira i njemačkih Raiffeisen štedno – kreditnih zadruga. Principi koje su usvojile ove organizacije su kasnije prerađeni i preformulisani od strane Zadružne alijanse (ICA-e) i Međunarodne radničke organizacije (ILO) da promovišu zadruge u zemljama u razvoju. Iako ukorijenjen u gore navedenom i drugim naporima da se definišu principi zadružnog preduzetništva, CLARITY je jedinstven u svojoj formulaciji seta obimnih principa za analiziranje pravnog i regulatornog okruženja, posebno.

Neki od CLARITY principa proizilaze iz dugotrajnih principa zadružnih oblika. Posebno, princip da zadruge moraju biti podvrgnute demokratskoj kontroli od strane članstva i stoga biti nezavisne od vlade, osoba i tijela koja nisu članovi zadruge, bio je osnova Rochdale principa i drugih formulacija koje imaju zadružnu vrijednost (vidjeti Dodatak A). Ali, ovaj princip je bivao često okrnjen u pravnom okviru zemalja u razvoju.

Kako je objašnjeno u Dodatku A, nekada je postojalo čvrsto gledište među ekspertima i vladinim zvaničnicima da su zadruge u zemljama u razvoju trebale pomoć vlade da nastave njihov razvoj. Ovo gledište je žrtvovalo princip demokratske kontrole u korist snažnih vladinih kancelarija sa ovlaštenjima da se upravlja zadrugom i kontroliše ista. Taj konsenzus se sada promijenio. Šire prihvaćeno gledište danas, i čvrsto gledište CLARITY-a, je da vladina kontrola zadruga donosi više štete nego koristi i da sve zadruge, bez obzira na njihov nivo razvoja ili zemlju porijekla, bi trebale da imaju isto pravo da demokratski i autonomno vode svoje poslove.

Prva četiri principa CLARITY-a proizilaze iz potrebe da zakon štiti i promoviše demokratsku kontrolu zadruga od strane njihovog članstva. CLARITY principi potvrđuju da pravni i regulatorni sistemi trebaju da:

- Štite demokratski karakter zadruga, dajući kontrolu nad organizacijom njenim članovima.
- Štite autonomiju i nezavisnost zadruga od vlade, lica ili tijela koja nisu članovi zadruge.
- Štite dobrovoljnu prirodu članstva u zadrugama, dozvoljavajući da članstvo određuje zadruga, a ne da bude određeno zakonom ili naredbom vlade.
- Štite i promovišu odgovornost članstva, uključujući dužnost da jednako doprinose i demokratski kontrolišu kapital zadruge.

Sljedeća dva CLARITY principa pravnog i regulatornog okruženja koji se fokusiraju na odnos zadruga i drugih biznisa u okviru ekonomije. Tamo gdje vlada

ima ulogu vođe zadružnog pokreta, zadrugama je bilo zabranjeno da ulaze u određene linije biznisa pod očinskim uredbama vladinog zakona ili naredbom. Pored toga, regulatorni okviri, uključujući i one donesene da promovišu privatizaciju industrija, često isključuju učešće zadruga kroz tegobne regulatorne zahtjeve stvorene za velike biznise ili monopole koje kontroliše država.

Da bi promovisali ravnopravan tretman zadruga, CLARITY principi savjetuju da bi pravni i regulatorni sistemi trebali:

- Biti ne manje povoljni za zadruge nego za bilo koji drugi biznis u istom sektoru, u isto vrijeme štiteći i uvažavajući uzajamnost zadruga.
- Obezbjede razumnu susretljivost i podsticaje, gdje je to moguće, koji će omogućiti da zadružni oblici poslovanja djeluju u sektoru.

---

*Zadruge se često vode, registruju i podvrgavaju procesima rješavanja sporova u istoj agenciji, a to stvara sumnju da postoji mogućnost sukoba interesa između različitih funkcija.*

---

Poslednja tri CLARITY principa se odnose na institucionalne strukture i operacije regulatornog okvira. U mnogim zemljama, uspostavljanje posebne birokratije za zadružnu registraciju i superviziju je dovelo do velikih nedostataka i proceduralnih nepravdnosti sa kojima se ne susreću ostali privatni biznisi. Na primjer, mnoge zadruge moraju dobiti odobrenje da bi djelovali iz registrara ili moraju da ispune zakonom propisan period čekanja, čak i ako je drugim biznisima unaprijed dozvoljeno da djeluju ukoliko i sve dok zadružni registrar ne odluči drugačije. Pored toga, zadruge se često vode, registruju i podvrgavaju procesima rješavanja sporova u istoj agenciji, a to stvara sumnju da postoji mogućnost sukoba interesa između različitih funkcija.

Da bi se minimizirali regulatorni nedostaci koji mogu oslabiti zadružni razvoj i da se obezbjedi jednak tretman zadruga u odnosu na ostale biznise, CLARITY principi savjetuju da pravni i regulatorni sistemi treba da:

- budu jednostavni, predvidivi i efikasni, minimiziraju birokratska odlaganja i obstrukcije poslovnih poduhvata i izbjegavaju konflikte i dupliranje drugih zakona,
- slažu se sa odgovarajućim zakonskim procesom, uključujući primjenjiva prava na saslušanje, zastupanje i nepristrasne žalbe na odluke države koje utiču na zadruge ili njihove članove i
- upravljaju ulogom države u sprovođenju zakona, rješavanjem sporova, dodjeljivanjem licenci i promocijom na način koji izbjegava dupliciranje, prekomjeran uticaj i minimizira sukobe interesa.

Svaki od osnovnih principa gore opisanih je namjerno uopšten. CLARITY ne uključuje konkretan pravni jezik za koji oni vjeruju da bi trebao biti usvojen u određenom kontekstu. Principi su stvoreni da pomognu zadružnom pokretu da preispita određeni pravni jezik ili regulatornu praksu i zaključi da li adekvatno štiti i promoviše podsticajno okruženje za zadružni razvoj. Formulisanje određenog pravnog jezika je ostavljeno za lokalne procese.

## **CLARITY - osnovni principi pravno i regulatorno podsticajnog okruženja**

- **Zaštita demokratske kontrole od strane članstva:** Zakon mora štiti demokratski karakter zadruga, dajući članovima kontrolu nad organizacijom.
- **Zaštita autonomije i nezavisnosti:** Zadruga su sektor privatnog biznisa. Zakon mora štiti autonomiju i nezavisnost zadruga od vlade, lica ili tijela koji nisu članovi zadruga.
- **Poštovanje dobrovoljnosti članstva:** Zakon mora štiti dobrovoljnu prirodu članstva u zadrugama, članstvo u zadrugama bi trebalo da bude određeno od strane svake zadruga, a ne naloženo zakonom ili naredbom vlade.
- **Zahtjevanje ekonomskog učešća članova:** Zakon mora štiti i promovisati odgovornosti članstva, uključujući dužnosti da ravnopravno doprinose i demokratski kontrolišu kapital zadruga.
- **Promovisanje ravnopravnog tretmana:** Zakon i regulative ne bi trebale biti nimalo lošije za zadruga nego za druge biznise u istom sektoru, u isto vrijeme štiteći i uvažavajući uzajamnost zadruga. Inkorporacija, sprovođenje zakona, rješavanje sporova i dodjeljivanje licenci zadrugama bi trebalo biti vršeno na isti način kao i za druge biznise.
- **Promovisanje pristupa tržištu:** Regulative za određene sektore bi trebale obezbjediti razumnu susretljivost i podsticaje, gdje je to moguće, koji će omogućiti zadružnim oblicima poslovanja da djeluju.
- **Obezbjeđivanje koherentnog i efikasnog regulatornog okvira:** Regulatorni okvir bi trebao biti jednostavan, predvidiv i efikasan, minimizirati birokratska odlaganja i obstrukcije poslovnih poduhvata i izbjegavati konflikte i dupliranje drugih zakona. Regulativom koja se odnosi na poslovanje zadruga bi trebale rukovati institucije koje imaju najspecijalizovaniju ekspertizu.
- **Zaštita odgovarajućih procesa:** Zadružne organizacije i njihove članice bi trebale biti usklađene sa odgovarajućim zakonskim procesom, uključujući primjenjiva prava na saslušanje, zastupanje i nepristrasne žalbe na odluke države koje utiču na zadruga ili njihove članove.
- **Izbjegavanje sukoba interesa:** Uloga države u sprovođenju zakona, rješavanju sporova, licence i promovisanje bi trebalo biti izvođeno na način koji izbjegava dupliranje, neprikladan uticaj i minimizira sukobe interesa.

## CLARITY – Analitičke rubrike

Da bi demonstrirao kako CLARITY principi mogu biti upotrijebljeni da se ispita pravno i regulatorno okruženje, CLARITY je pripremio dvije analitičke «rubrike» za upotrebu od strane zadružnih pokreta i drugih zastupnika politika. CLARITY je sakupio i pregledao veliki broj zakona o zadrugama i sproveo istraživanje zadružnih regulatornih praksi u mnogim zemljama u kojima njihovi članovi rade. Iz ovog istraživanja, projekat je stvorio dvije rubrike, jedna koja se fokusira na zajedničkim elementima zadružnih – specifičnih zakona i praksi, druga koja se fokusira na zajedničkim odredbama unutar regulativa određenog sektora koji utiču na zadružno učešće.

U svakoj rubrici, CLARITY identifikuje kako i zašto jedan ili više osnovnih principa može biti primjenjen na određeni aspekt regulatornog okvira. Sugestije praksi koje mogu uspješno implementirati principe su uključene u svaku rubriku, zajedno sa identifikacijom razloga zašto oblast zakona ili regulativa može biti važna za zadružni razvoj. Određeni primjeri podsticajnih ili nepodsticajnih praksi iz prošlih i sadašnjih zakona i regulatornih praksi su uključeni u svrhu poređenja.

Rubrike nisu modeli zakona. One nisu namjenjene da predstavljaju model jezika ili odredbe koje trebaju biti usvojene u svakoj zemlji. Radije, rubrike su namjenjene da pokažu kako CLARITY principi mogu biti upotrijebljeni da se analiziraju specifična regulatorna okruženja i debatuju potrebne regulatorne promjene. Dalji izvori koji se odnose na isto mogu se naći u dodacima na kraju ovog izještaja i na CLARITY websajtu, [www.ocdc.coop/clarity/default.htm](http://www.ocdc.coop/clarity/default.htm)

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA****1. Formiranje i registracija zadruge**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Obezbjediti koherentan i efikasan regulatorni okvir	<b>Vremenska ograničenja/ propušteni registracioni periodi</b> Da bi se minimizirale mogućnosti dugih birokratskih odlaganja, rok može biti određen za odobravanje aplikacija za registraciju nakon kojeg se pretpostavlja da je aplikacija odobrena.	U zemljama u kojima je registracioni proces nezgrapnan, neblagovremen ili pak pun nesigurnosti, zadruge se često organizuju kao neprofitne ili opšte kompanije.

*Dobar primjer:* **Zadružni propisi Filipina, 16, 1990:** «Sve aplikacije za registraciju će biti odbijene u roku od trideset (30) dana..., u suprotnom aplikacija se smatra odobrenom.»

*Loš primjer:* **Dekret zadružnih društava Gane, 1968:** Zakon nameće šestomjesečni probni period za registraciju zadruge koji se često produži na dvije ili više godina.

Promovisanje jednakog tretmana	<b>Registracija zadruge u istoj kancelariji gdje se registruju i drugi biznisi.</b> Može biti poželjno da se registracijska funkcija smjesti u istoj instituciji koja registruje druge biznise.	Zadruge će biti odvracene od korištenja registracionog procesa koji je tegobniji nego onaj za druge biznise.
--------------------------------	---	--

*Dobar primjer:* **Sjedinjene države:** Članovi koji se odnose na inkorporaciju su generalno u skladu sa odredbama opšteg zakona o saradnji i oni su *prima facie* dokazi o pravovremenoj inkorporaciji.

Izbjegavanje sukoba interesa	<b>Usmjeravajuća uloga registrara.</b> Tamo gdje postoji poseban arhivar za zadruge, njegova uloga može biti usmjerena na eliminisanje neregistratorskih aktivnosti kao što je promocija, nagledanje i rješavanje sporova.	Kombinovanje regulatornih i promotivnih funkcija u istoj kancelariji stvara neizbježan sukob interesa koji kompromituje neutralnost registracije/ regulacije i efikasnost promotivnog rada u mnogim zemljama.
------------------------------	--	---

## PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA

*Dobar primjer: Južna Afrika:* Premjestili su svoj zadružni registrar iz Ministarstva poljoprivrede u Ministarstvo trgovine i privrede da bi odvojili rad na promociji određenog sektora od registacijske funkcije.

*Loš primjer: Akt zadružnih kreditnih društava Indije, 1904:* « Klasični Britansko-Indijski » model zadružne legislative stvara nerazdvojiv sukob interesa u kancelariji registrara dajući kancelariji i regulatorne i promotivne funkcije.

Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Izbjegavanje obaveznih modela statuta.</b> Registracijski proces i statut bi trebali obezbjediti maksimalnu fleksibilnost zadrugama za definisanje njihove uprave putem statuta i članove koji se odnose na ograničenu odgovornost.	Suštinsko za uspjeh zadruga je razvoj kapaciteta njihovih članova za demokratsko upravljanje organizacijom i usvajanje najkorisnije strukture u okvirima njihove linije poslovanja.
-----------------------------------	---	---

*Dobar primjer: Akt zadružnih društava Botsvane, 125, Raspored 1, 1989:* Zakon obezbjeđuje minimalne zahtjeve za statute, kao što je uključivanje procedura imenovanja i smjenjivanja funkcionera, bez obavezne specifične terminologije.

*Loš primjer: Akt zadružnih društava Tajlanda, 1968:* Registrar često zadrugama nameće modele statuta.

### 2. Zadružna supervizija

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Promovisanje jednakog tretmana  Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Koordinacija regulatornih funkcija biznisa.</b> Mnoge zemlje integrišu zadružne regulatorne funkcije u agencije sa sličnim odgovornostima za ostale biznise.	Zadruga bi trebale biti podvgnute regulatornim uslovima koji su uporedivi sa uslovima za druge biznise. Glavni regulatorni mehanizam za zadruga bi trebao biti osnaživanje članova da vode organizaciju.

*Dobar primjer: Zadružni propisi Filipina, 124(2), 1990:* Zabrana « direktnog ili indirektnog miješanja ili intervenisanja od strane bilo kojeg javnog službenika ili zaposlenog u unutrašnje poslovanje zadruga čiji on nije član. »

*Loš primjer: Bijeli papir o pitanjima svih Zadružnih saveza Ugande, 1968:* « Obaveza Vlade je da asistira i vodi (zadruga). U tom smislu, Vlada namjerava da ... približi kontrolu nad zadrugom direktnoj kontroli ministra. »

## PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA

Izbjegavanje sukoba interesa	<b>Odvajanje regulatornih od promotivnih funkcija.</b> Regulatorne funkcije bi trebale biti institucionalno odvojene od ostalih funkcija, kao što je promocija ili registracija.	Povjeravanje jednoj agenciji i odgovornost promoviranja i sprovođenja zakona može dovesti do sukoba interesa što kompromituje efikasnost i nepristrasnost regulative.
------------------------------	--	---

*Dobar primjer: Zadružni zakonski nacrt Južne Afrike, 75, 80, 2005:* Zadružni Izvještajni odbor savjetuje vladu i daje preporuke koje se odnose na politiku, ali nedostaje im direktna regulatorna uloga nad zadrugama.

*Loš primjer: Akt o autoritetima zadružnog razvoja Filipina 3, 1990:* Zadružnim razvojnim vlastima su date nadležnosti registracije, promocije i regulativne nadležnosti nad zadrugama.

### 3. Pravni status i prava

Osnovni principi	Implementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Promovisanje jednakog tretmana  Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Pravni identitet.</b> Zadruga bi trebala imati pravni identitet sličan onom koji imaju druge korporacije. Na primjer, zadruga bi trebale imati puno pravo na vlasništvo, pravo da sklapaju ugovore, tuže i budu tužene.	Akcionirasko lice generalno ima veći dio prava pojedinca, kako bi on djelovao kao jedno tijelo koje posjeduje imovinu, sklapa ugovore i pribjegava pravnom sistemu da sprovede svoja prava. Pravni identitet je ključni element u uspostavljanju zadruga kao privatnih lica <i>vis-a-vis</i> države.

*Dobar primjer: Zakon o zadrugama Ukrajine, 23, 2003:* «Zadruga imaju pravo da sprovedu svaku aktivnost predviđenu njihovim uredbom, a koja nije zabranjena zakonom.»

Promovisanje jednakog tretmana	<b>Odgovornosti/obeštećenje –službenika i direktora.</b> Slično kao i ostali akcionarski zvaničnici, direktori i službenici bi trebali biti obeštećeni od strane zadruga kada su tuženi zbog uloge koju imaju u zadruzi, sem ako je odgovornost posljedica nemara ili svjesnog neizvršavanja povjerene dužnosti za zadrugu.	Zadruga ili njeni zvaničnici ne bi trebali biti izolovani od generalno primjenjivih zakona. Da bi se osiguralo polaganje računa zvaničnika zadruzi, takvi zvaničnici bi trebali imati iste povjerene dužnosti koje se odnose na akcionarske zvaničnike.
--------------------------------	---	---

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA**

*Dobar primjer:* **Zadružni dekret Južne Afrike , 75, 37(1), 2005:** Direktori, menadžeri i zaposleni nisu odgovorni za aktivnosti učinjene u opisu njihovih dužnosti ukoliko ne uključuje svjesnu zloupotrebu položaja, nepoštenje, veliki nehat ili nemarno ponašanje.

*Loš primjer:* **Akt zadružnih društava Sudana, 6(a), 2003:** «Usljed kriminalne odgovornosti, vlasništvo društva će postati državno vlasništvo i njegovi zaposleni će se smatrati državnim službenicima.»

**4. Članstvo**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Uvažavanje dobrovoljnog članstva	<b>Bez prinudnog članstva.</b> Država ne bi trebala da ima ovlaštenje da nameće prinudno članstvo u zadruzi.	Nametnuto članstvo od strane vlade umanjuje demokratski karakter zadruga i šteti odnosu odgovornosti između zadruga i njenog članstva.

*Dobri primjeri:*

**Zadružni dekret Južne Afrike 4, 75, 3(1)(a), 2005:** Zadruga su obavezne da se usklade sa zadružnim principima ukoliko «je članstvo u toj zadruzi otvoreno osobama koje mogu koristiti usluge te zadruga i koje su spremne i sposobne da prihvate odgovornosti koje nosi članstvo».

**Opšti zakon o zadrugama u Bosni, 5, 2003:** Zahtjeva da muškarci i žene budu tretirani jednako kada je članstva u zadrugama u pitanju.

*Loši primjeri:*

**Egipat, 1952:** Vlada nameće obavezu da se farmeri u određenim sektorima pridruže poljoprivrednim zadrugama.

**Zadružni akt Zambije , 3, 1970:** Vlada ima slobodu da odluči da «preduzme one mjere koje smatra preporučljivim za ohrabivanje ... zadružnog razvoja», što koristi da preuzme poljoprivredne marketing funkcije i nametne članstvo u zadrugama.

Zaštiti demokratsku kontrolu članstva	<b>Autonomija u određivanju veličine i kvalifikacija za članstvo.</b> Zadruga bi trebale odrediti kroz interne upravljačke procedure sve uslove koji se tiču veličine i kvalifikacionih kriterija za članstvo, koji su podložni opšte-primjenjivim, nediskriminirajućim zakonima.	Broj članova i osobine članstva koji su uslov za osnivanje zadruga će se razlikovati od slučaja do slučaja. Na članovima i upravi je da odrede osobine članstva koji će najbolje osigurati uspjeh tog rizičnog poduhvata.
---------------------------------------	---	---

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA**

*Dobar primjer:* **Civilni zakon Brazila br. 10406, Klauzula II, 1094, 2002:** Dozvoljava zadrugama da uspostave minimalan broj članova u zavisnosti od administrativnih potreba u zadruzi.

*Loši primjeri:*

**Akt zadržnih društava Sudana, 12 (i), 2003:** « Članova Primarnog društva neće biti manje od dvadeset. Registrar može odrediti fiksni minimalni broj članova u društvu u specijalnim slučajevima zbog društvenih i geografskih razloga.»

**Zakon o zadrugama Ukrajine, 11, 2003:** Zahtjeva uplatu ulazne takse za pridruživanje zaduzi.

Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Zabrana članstva za vladu.</b> Zakon o zadrugama ne bi trebao dozvoljavati vladi da bude član zadruge.	Učešće države u članstvu zadruga žrtvuje poslovnu ulogu zadruga kao anonimne privatne organizacije.
-----------------------------------	--	---

*Dobar primjer:* **Zadržni propisi Filipina, 28, 1990:** Bilo koji službenik ili zaposleni u zadržnim razvojnim vlastima, ili bilo koji izabrani vladin zvaničnik, nema pravo da bude izabran za službenika ili direktora zadruga.

*Loš primjer:* **Akt zadržnih društava India Bombaj, 1925:** Ovlaštava vladu da učestvuje u kapitalu zadruga.

**5. Upravljanje članstvom**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Zaštita demokratske kontrole članstva	<b>Pravila većinskog glasanja.</b> Zakon o zadrugama bi trebao dozvoliti da statut zadruga inplementira niz pravila glasanja koji su u skladu sa uslovima demokratskog upravljanja, uključujući princip jedna osoba-jedan glas, odluke apsolutne većine za izmjenu strukture zadruga, kumulativno glasanje i zahtjev za nadzorom kod glasanja.	Zadruga bi trebalo da budu demokratski vođene, ali da im se dozvoli fleksibilnost u definisanju demokratskih procedura u okviru organizacije.

*Dobar primjer:* **Zadržna povelja Južne Afrike 4, 75, 3(1)(b), 2005:** Za primarne zadruga « svaki član ima samo jedan glas.»

*Loši primjeri:*

**Mađarska:** Zakon diktira mnoge odluke jednoglasnim glasanjem.

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA**

**Opšti zakon o zadrugama BiH, 30,2003:** Dozvoljava da se pravo glasa određuje prema individualnom doprinosu zadrugi.

Zaštita demokratske kontrole članstva	<b>Knjige su predmet inspekcije.</b> Da bi bila olakšana kontrola članstva nad poslovanjem, poslovne knjige generalno bi trebale biti na raspolaganju za inspekciju od strane bilo kojeg člana zadruge.	Članovi zadruge su u krajnjoj liniji odgovorni za nadgledanje odbora direktora i moraju biti zadovoljavajuće informisani da bi obavljali ovu funkciju.
---------------------------------------	---	--

*Dobri primjeri:*

**Zadrugni zakon Mongolije, 27 (6), bez datuma:** Odbor direktora je odgovoran za čuvanje podataka, informisanje Nadzornog odbora o računima i godišnjim izvještajima i predstavljanje izvještaja članovima.

**Zakon o zadrugama Ukrajine, 12, 2003:** Članovi imaju pravo da zahtjevaju «informacije o članstvu u zadrugi, djelovanju zadruge i njenim zvaničnicima.»

**6. Službenici i direktori**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Izbjegavati detaljno definisanje funkcija menadžmenta.</b> Zakon o zadrugama može dati opšte instrukcije o osnovnoj podjeli uloga unutar odbora direktora i menadžmenta s tim da ne bude tako detaljan pa da spriječi fleksibilnost potrebnu za organizovanje posla.	Struktura uprave zadruge bi trebala da bude odraz najboljeg pristupa sektoru te zadruge i operativne sposobnosti. Uopštena struktura možda neće biti odgovarajuća za datu zadrugu.

*Dobar primjer:* **Zadrugni zakon Mongolije, 27 (6), bez datuma:** Većina članova bira Upravni odbor, Nadzorni odbor i direktora i određuje njihove dužnosti.

Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Bez postavljanja menadžera od strane države.</b> Država ne bi trebala imati pravo da postavlja menadžere u zadrugama.	Zadruga počiva na vitalnoj vezi polaganja računa i povjerenja između članova i izabраних zvaničnika, a ne između zadrugnih zvaničnika i države.
-----------------------------------	--	---

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA**

*Dobar primjer: Wisconsin, SAD, Wis. Država, 23, 2004:* «Svi službenici će imati ovlaštenja i obavljati one dužnosti koje su određene statutom, ili kako odredi odbor, a u skladu sa statutom.»

*Loš primjer: Akt zadružnih društava Zambije, 161(1), 1970:* Garantuje registrar snagu da «postavlja ... jednog ili više specijalnih službenika da vode poslove društva.»

Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Autonomno vođenje finansija.</b> Prema uslovima opšte revizije, zadrugama bi trebala biti zagarantovana diskrecija po pitanju njihovih troškova i investicija. Zakoni ne bi trebali određivati troškove po određenim funkcijama ili tražiti od vlade odobrenje za osnovne poslovne odluke.	Autonomija u upravljanju je osnovna karakteristika privatnog preduzeća. Zadruge moraju da nauče da budu uspješni biznisi kroz samo-upavljanje, a ne kroz otvoreno zaštitničku ulogu države.
-----------------------------------	---	---

*Dobar primjer: Zadružni propisi Filipina, 9, 1990:* Garantuje zadrugi pravo da izdaje, uzima hipoteku, kupuje, i na druge načine rukuje sa nekretninama i «praktikuje ostala ovlaštenja ... neophodna da se sprovede njena svrha ili svrhe iznesene u članovima o inkorporaciji».

*Loš primjer: Akt zadružnih društava Zambije, 1970:* Registrar ima ovlaštenje da odobri širok spektar aktivnosti menadžmenta, uključujući posuđivanje, investiranje akcija i vrijednosnih papira, korištenje aktive društva i zakup.

**7. Odbor direktora**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Zaštita demokratske kontrole članstva	<b>Odbor bi trebali izabrati članovi zadruge.</b> Država ne bi trebala zadržati ovlaštenja da bira ili odobrava članove odbora.	Članovi odbora bi trebali biti odgovorni članovima koji su ih izabrali, a ne vladi ili nekom drugom izvan zadruge.

*Dobar primjer: Zadružni propisi Filipina, 38, 1990:* Ovlaštenja menadžmenta poslovanja zadruge će biti prenesena na odbor direktora «izabran od strane generalne skupštine za vremenski rok određen statutom».

*Loš primjer: Akt zadružnih društava Tanzanije, 127, 2003:* «Registrar, shodno odredbama ovog odjeljka, može postaviti posebne članove u odbor bilo kojeg registrovanog društva za primanje finansijske pomoći vlade ili ukoliko registrar smatra da su takva postavljenja neophodna za javni interes ili za interes društva.»

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA**

Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Statut određuje veličinu i sastav odbora.</b> Zakon ne bi trebao predviđati kvote ili druge određene kriterije za izbor odbora direktora ispod apsolutnog minimuma za zajedničko donošenje odluka (npr. tri ili više članova).	Odgovarajuća veličina i sastav odbora direktora zavisi od veličine zadruge, industrije i operativnih sposobnosti.
-----------------------------------	---	---

Dobar primjer: **Nacrt zakona o zadrugama Češke republike, 31(4), 2001:** « Članovi odbora će biti izabrani u broju određenom u statutu, ipak, odbor će imati najmanje tri člana.»

Loš primjer: **Akt zadružnih društava Tanzanije, 127, 2003:** « Svaki odbor registrovanog društva će se sastojati od ne manje od pet članova i ne više od devet članova.»

**8. Neto bilansi**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Zahtjeva se ekonomsko učešće članova	<b>Raspodjela na osnovu finansijskog udjela.</b> Raspodjela viška u zadruzi bi trebala biti alocirana na osnovu finansijskog udjela / odgovornosti zadruge, prije nego uloženog kapitala.	Raspodjela zasnovana na finansijskom udjelu datira još od vremena Rochdalovih pionira koji su uvidjeli ovaj princip kao način da se nagradi lojalnost, vrati većina profita članovima korisnicima i time odvoje svoje biznise od korporacija zasnovanih na kapitalu. Stoga, kaže se da su zadruge organizacije ljudi, a ne kapitala.

Dobar primjer: **Wisconsin, SAD, Wis. država, 23, 2004:** Nakon odbijanja operativnih rashoda i troškova , ostatak prihoda neće donijeti zaradu zadruzi, već « će biti raspodjeljen i isplaćen u skladu sa omjerom koji njihov finansijski udio ima u ukupnom udjelu».

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA**

Zaštita demokratske kontrole članstva	<b>Dozvoljavanje rezervi i kapitalnih fondova.</b> Zakon ne bi trebao diktirati raspodjele, kao na primjer da zadruga ne smije izabrati da stvara rezerve ili kapitalne fondove za biznis investicije, niti odrediti tačan iznos doprinosa za te fondove.	Stvaranje zaliha i kapitalnih fondova za buduće investicije je neophodno za održavanje i razvoj mnogih biznisa. Odgovarajući iznos koji se odvaja u rezerve fondove će varirati zavisno od biznisa.
---------------------------------------	---	---

Dobar primjer: **Wisconsin, SAD, WIS. Država, 185.45(4)(a), 2004:** «Bilo koji dio neto zarade može biti pripisan alociranim ili nealociranim viškovima ili fondovima zadruge».

Loš primjer: **Akt zadržnih društava Sudana, 33, 2003:** «Društvo će osnovati rezervni fond i svake godine će prebaciti najmanje 25% od godišnjeg neto profita.»

**9. Revizor**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Zaštita demokratske kontrole članstva  Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Izbor članstva.</b> Članovi zadruge bi trebali imati pravo da biraju svog revizora.	Svrha revizije je da članovima olakša kontrolu zadruge osiguravajući da se poslovi izvršavaju pošteno i profesionalno.

Dobar primjer: **Zakon o zadržama Ukrajine, 18, 2003:** Revizor « izvještava na generalnoj sjednici zadruge i biće izabran od strane iste sačinjene od članova zadruge u skladu sa procedurom glasanja određenom uredbom zadruge.

Loš primjer: **Akt zadržnih društava Zambije, 140-41, 1970:** Registraru je dato ovlaštenje da izvrši reviziju ili izabere neko treće lice za revizora.

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA****10. Rješavanje sporova**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Izbjegavanje sukoba interesa  Obezbeđivanje koherentnog i efikasnog regulatornog okvira  Zaštita prispjelih procesa	<b>Dostupnost nezavisnih sudova i tradicionalnih foruma.</b> Bilo koje tijelo kojem je povjereno da riješi sporove koji uključuju zadruga bi trebao biti nezavisan od promocije, supervizije i drugih funkcija nadgledanja zadruga. Zadruga bi trebale imati slobodu da pristupe sudu i drugim postojećim tribunalima, kao i da dobrovoljno ulazi u arbitražne sporazume.	Mehanizam sporova mora osigurati nepristrasnost neuključivanjem zvaničnika koji imaju druge odgovornosti u promociji i regulisanju rada zadruga. Postojeći sudski i arbitražni mehanizmi drugih biznisa mogu minimizirati dupliranje izvora.

Dobar primjer: **Akt zadružnih društava Malezije, 82, 1992:** Svi sporovi koji uključuju zadruga « će biti upućeni na generalnog registrara na odlučivanje.

**11. Poništenje / Integracija / Spajanje**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Poštovanje dobrovoljnog članstva  Zaštita prispjelih procesa	<b>Procedure za odobravanje članstva.</b> Zakon bi trebao da obezbjedi procedure za promjenu ili raspuštanje organizacije, uključujući kvorum i uslove za glasanje, procedure za obavještanje članova, za dozvoljavanje povlačenja i za raspodjelu aktive koja ostane nakon raspuštanja.	Zadruga su dobrovoljne organizacije, što implicira da imaju mogućnost promjene ili prestanka postojanja, kao i formiranja slobodom odlučivanja članstva.

Dobar primjer: **Akt zadružnih društava Botsvane, 90, 1989:** Obavještanje koje sadrži prava članova koja se tiču odluke o integraciji «će biti poslana svim članovima i povjeriocima» i svaki član «pismenim obavještenjem će iznijeti svoju namjeru da ne postane član društva nastalog integracijom.»

Loš primjer: **Zakon o zadrugama Litvanije br.I-164, 1993:** Ne uključuje nikakve odredbe o integraciji, spajanju ili dijeljenju.

**PRINCIPI ZADRUŽNOG ZAKONA I REGULATIVA****12. Krovne organizacije**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Zaštita autonomije i nezavisnosti	<b>Dozvoljena autonomija.</b> Zakon bi trebao dozvoliti formiranje krovnih organizacija kao što su savezi, federacije ili konfederacije, bez određivanja njihove strukture ili zahtjeva da zadruge formiraju ili podržavaju takve organizacije.	Obezbeđivanje usluga kroz krovne organizacije jača demokratski karakter i suštinsku ekspertizu zadružnog saveza. Diktiranje organizacionih struktura zadružnog pokreta žrtvuje demokratsku autonomiju svake zadruge i može promovisati neefikasne prakse koje sprječavaju konkurentnosti.

*Dobar primjer: **Zadružni kod Filipina, 1, 1990:** « Država priznaje pravo zadružnog sektora da inicira i gaji u okviru zadruge promociju, organizovanje, trening, sakupljanje informacija, reviziju i pomoćne usluge.»*

*Loš primjer: **Akt zadružnih društava tanzanije, 17, 2003:** Dozvoljava registraru zadruge da «zahtjeva od dva ili više društava da formiraju i prijave zadružni savez za registraciju».*

**PRINCIPI ZAKONA I REGULATIVA ODREĐENOG SEKTORA**

**1. Učešće u sektoru**

Osnovni principi	Implementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Promovisanje pristupa tržištima	<b>Eliminisanje uslova akcionarskog oblika.</b> Regulative određenog sektora ne bi trebale da određuju akcionarski oblik biznisa na način koji isključuje zadružno učešće.	Zadružni biznisi mogu i trebaju imati dozvolu da djeluju u bilo kojem sektoru ekonomije.

*Dobar primjer: Međunarodna radnička organizacija Rec. No. 193, 7(2), 2002:* «Zadruga bi trebale biti tretirane u skladu sa nacionalnim zakonom i praksom po uslovima koji nisu lošiji od onih koji su određeni za ostale oblike preduzeća i društvenih organizacija.»

*Loš primjer: Honduras:* Regulatorne uredbe zahtjevaju da osiguravajuće kompanije budu akcionarske korporacije, efikasno sprječavajući ulazak zadrugama.

Promovisanje pristupa tržištima ( <i>de facto</i> )	<b>Prilagođavanja u regulatornim uslovima.</b> Regulatorni okvir bi trebao izbjegavati tegobne zahtjeve, uključujući zahtjeve za velikim kapitalnim rezervama u bankarskim i osiguravajućim industrijama koje su namjenjene velikim biznisima.	Zadruga najčešće zadovoljavaju potrebe populacija koje nisu dovoljno uslužene tradicionalnim biznisima, uključujući siromašne ili razuđene populacije koje ne mogu ispuniti zahtjeve za velikim kapitalom ili ostale regulatorne zahtjeve nametnute mnogo većim biznisima.
Promovisanje jednakog tretmana		

*Dobar primjer: Svjetsko vijeće kreditnih saveza, Inc. Model zakona o kreditnim savezima, 2005:* « institucionalni kapital kreditnog saveza bi trebao biti održavan na minimalnom nivou od 10% koji zavisi od procijenjenog rizika aktive kreditnih saveza.»

*Loš primjer: Peru:* Regulative koje se odnose na osiguranje nameću visoke uslove minimalnog kapitala koji sprječavaju formiranje malih osiguravajućih zadruga koje postoje u mnogim drugim zemljama.

**PRINCIPI ZAKONA I REGULATIVA ODREĐENOG SEKTORA****2. Uvezivanje**

Osnovni principi	Inplmentacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Promovisanje pristupa tržištima  Zaštita prispjelih procesa	<b>Pravo da se uvezuju po nediskriminirajućim uslovima.</b> U infrastruktturnim industrijama, kao što su telekomunikacije i elektro-energetika, novi učesnici moraju imati pravo da se uvezuju u sistem dominantnog dobavljača po regulisanim, nediskriminatornim uslovima da bi služili korisnicima.	Monopoli u infrastruktturnim industrijama često imaju velike podsticaje da odbiju da rade sa konkurencijom ili pružaju usluge po nerazumnim uslovima.

*Dobar primjer: Poljska, 1990:* Pod okvirom privatizacije koji dozvoljava novim kompanijama da se nadmeću sa prijašnjim državnim monopolom, dvije zadruge (WIST i TYCZYN) su pregovarale o sporazumima o uvezivanju i raspodjeli prihoda sa dominantnim dobavljačem.

**3. Regulatorni okvir**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Obezbjeđivanje koherentnog i efikasnog regulatornog okvire	<b>Standardizovani formulari za izvještaje.</b> Standardizovani formulari za izvještaje mogu biti obezbjeđeni od strane vlade da se omogući efikasno izvještavanje.	Standardizovane mjere za kontrolu kvaliteta obezbjeđuju vladi i posuđivačima način da sprovede nadgledanje i benčmarking.

*Dobar primjer: Sjedinjene države:* Ruralna elektrifikaciona administracija zahtjeva od električarskih zadruga da podnesu standardizovan Formular 7 kojim daju podatke o poslovanju i finansijama. Sličan metod je usvojen u Bangladešu i Filipinima.

**PRINCIPI ZAKONA I REGULATIVA ODREĐENOG SEKTORA**

<p>Promovisanje jednakog tretmana</p>	<p><b>Ovlaštenje da odrede stope zasnovane na troškovima.</b> Regulatorni sistemi bi trebali dozvoljavati zadrugama da odrede stope koje mogu pokriti troškove priprema za pružanje njihovih usluga; regulativa o stopama ne bi trebala nametati restrikcije za proizvoljnu cijenu zasnovanu na troškovima subvencionisanih ili dobavljača sa manjim cijenama.</p>	<p>Zadruge često uslužuju oblasti koje su skuplje za usluživanje i zbog toga gornja granica proizvoljne cijene, zasnovana na troškovima dominantnog dobavljača, može biti konfiskatornog karaktera kada se primjeni na zadruge.</p>
---------------------------------------	--	---

*Dobar primjer: Sjedinjene države:* Zadruge su često oslobođene državnih regulativa o stopama za električnu energiju priznavanjem demokratskog karaktera zadruga.

**4. Pristup finansijama**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
<p>Promovisanje jednakog tretmana</p>	<p><b>Podsticaji za usluživanje oblasti koje nisu dovoljno uslužene.</b> Vlade mogu promovisati razvoj zadruga pružavajući garancije za pozajmice ili direktnim vladinim pozajmicama da bi smanjili troškove procesa dobivanja kredita.</p>	<p>Bez vladinih garancija ili drugih odredaba, zadruge se mogu suočiti sa većim cijenama kapitala na privatnim tržištima nego veliki privatni biznisi. Pored toga, pristup kapitalu niže cijene može biti upotrijebljen da olakša strukturu troškova zadruga koje uslužuju siromašne, raseljene ili druge periferijske zajednice za koje su troškovi usluživanja mnogo veći.</p>

*Dobar primjer: Akt o ruralnoj elektrifikaciji Sjedinjenih država, 1936:* Zadrugama je dat pristup vladinim subvencionisanim povoljnijim kreditima i lakši pristup izvorima energije koji su u vlasništvu države uz povoljnije cijene.

**PRINCIPI ZAKONA I REGULATIVA ODREĐENOG SEKTORA****5. Takse**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Promovisanje jednakog tretmana	<b>Pravljenje razlike između transakcija članova i ne-članova.</b> Višak raspoređen na osnovu finansijskog udjela članova u zadrugi bi trebao biti izuzet od plaćanja taksi. Zarada koja dolazi od transakcija ne-članova može biti predmet istih taksi na zaradu kao i druge korporacije.	Višak raspoređen na osnovu finansijskog udjela u zadrugi nije profit već se radije prebacuje iz sredstava od naplate ulaska. Kada zadruga vrši transakcije sa ne-članovima i naplaćuje više od svojih troškova, višak zarade se može smatrati profitom i na osnovu toga podliježe taksama.

*Dobar primjer: Sjedinjene države:* Neto marže ne spadaju u zaradu zadruga i patrona koja podliježe taksama ukoliko se prebacuje prstom na osnovu urađenog posla sa zadrugom.

*Loš primjer: Rusija, 1990-te:* Zadruga su predmet taksi po osnovu prihoda, ne obima profita i stoga nose teret veoma visokih stopa taksi.

**6. Konkurencija**

Osnovni principi	Inplementacija osnovnih principa	Temeljni razlozi
Promovisanje jednakog tretmana	<b>Oslobađanja zadruga.</b> Zabrane koje se odnose na zajedničke aktivnosti biznisa po zakonu o konkurenciji bi trebale sadržati oslobađajuće odredbe za zadruga.	Mnogi zakoni o konkurenciji zabranjuju usklađeno ponašanje nezavisnih biznismena, kao što je dogovaranje cijena, uslova prodaje i kupca. Takvo ponašanje se najčešće susreće kod farmera i drugih koji vode zadružna marketing udruženja, stoga je neohodno pravno ili protumačeno oslobađanje od zakona o konkurenciji.

*Dobri primjeri:*

**Akt Capper-Volstead, 1922:** Obezbeđuje ograničena nepovjerenička izuzimanja za zadružna marketing udruženja koji ispunjavaju zadružne principe.

**Zadružni kod Filipina, 8, 1990:** «Niti jedna zadruga, samim tim ni metoda ili akt koji je u skladu sa ovim Kodom neće biti smatran zavjerom ili kombinacijom koja ograničava trgovinu ili nelegalan monopol.»

**Učešće u procesu pravne reforme** od strane članova zadruga će osigurati da se usvoji legislativa pogodnija za lokalni kontekst, stvarajući podsticajnije okruženje u kojem zadrugni biznisi mogu prosperirati u dužem roku.

# Profili

reforme zadržnog zakona i regulativa

**NIKARAGVA:** Učenje vrijednosti ranog uključivanja

*Uradili: Američki zadržni savez i Osiguravajuća društva na bazi uzajamnosti*

**GANNA:** Postizanje konsenzusa za reformu zakona o zadržgama

*Uradio Nacionalni zadržni poslovni savez Zadržne lige SAD-a (CLUSA) - međunarodni program*

**MONGOLIJA:** Uključivanje zadržg u pravnu reformu

*Uradio CHF Internacional*

**FILIPINI:** Oblikovanje specifičnih politika za stambene zadržge

*Uradio CHF Internacional*

**DOMINIKANSKA REPUBLIKA:** Promovisanje prve elektrifikacione zadržge u okviru postojećeg pravnog okvira

*Uradilo Nacionalno udruženje ruralnih elektrifikacionih zadržg (NRECA)*

**JUŽNA AFRIKA:** Transformisanje pravnog okvira za telekomunikacione zadržge

*Uradilo Nacionalno udruženje telekomunikacionih zadržg (NTCA)*

**UZBEKSTAN:** Promovisanje štedno – kreditnih saveza kroz pravnu reformu

*Uradilo Svjetsko vijeće kreditnih unija, Inc. (WOCCU)*

**Odgovor zadružnog pokreta** u zastupanju serija amandmana i pojašnjavanja postojećih zakona pokazuje vrijednosti pristupa priraštajem i pristupa po određenom – kontekstu u radu na pravnoj reformi.

## PROFIL

### **Nikaragva:** Učenje vrijednosti ranog uključivanja

*Uradili: Američki zadružni savez i Osiguravajuća društva na bazi uzajamnosti*

#### **Sažetak projekta**

Zbog nedostatka pažnje usmjerene na zadruge, malo se znalo o inicijativi da se promijeni zadružni zakon Nikaragve sve dok o tome nije podnesen izvještaj od strane Pravnog komiteta. Zadruge nisu bile suštinski uključene u proces reforme. Zadruge jesu imale uspjeha u lobiranju za neke modifikacije nacrtu podnesenog od strane Komiteta, koji je prvenstveno koristio kreditnim savezima. Nakon što je prihvaćen revidirani zakon, mnoge zadruge su se sastale da razviju i lobiraju za predložene implementacione smjernice (reglamento), da se dotaknu nekih od preostalih nedostataka i šupljina u zakonu.

#### **Potreba za promjenom**

Većina zadruga u Nikaragvi je bila formirana kroz donatorsku pomoć 1960-tih i 1970-ih, i kasnijim naporima na Sandinista zemljišnoj reformi 1980-tih. Ostale zadruge, i to velike transportne organizacije, su formirane isključivo da bi se iskoristila prednost smanjenja taksi i oslobađanja od carine.

Zadruge su većinski pružalac usluga grupama uglavnom siromašnih, ruralnih stanovnika Nikaragve, stoga, često su primaoci donatorskih sredstava. Zadruge Nikaragve tradicionalno vide sebe kao socijalne organizacije prije nego biznise. To se, ipak, polako mijenja uvođenjem operativnih standarda u nekim kreditnim savezima i poboljšanja kvaliteta i uspješnog rada na marketingu zadruga za organsku proizvodnju kafe.

Mnoge zadruge u Nikaragvi su vezane za političke partije. To mnogo otežava zajedničke aktivnosti zadruga. Sadašnja vlada Bolanosa vidi Sandinista zadruge kao vodećeg organizatora društvenih nemira.

Prvi Nacionalni zakon o zadrugama bio je donesen 1971. godine. Prije tog zakona nisu postojale nikakve vladine regulative ili nadzor nad zadrugama. Zakon iz 1971. godine je bio rađen pod okriljem Ministarstva za rad koje nije imalo političku volju, budžet niti kapacitete da izvrši svoje odgovornosti registracije, promocije i nadgledanja. Zadružni razvoj je dalje bio onemogućavan tegobnim zahtjevima za zadruge da podrže obrazovanje i promovišu aktivnosti od svojih prihoda.

#### **Proces reforme**

Reforma zadružnog zakona je započela 1996. godine. Novi zakon je donesen, ali isti zajedno sa svim ostalim zakonima koji su doneseni u određenom periodu, je zatim bio poništen od strane Vrhovnog suda. Revidiran nacrt se nije pojavio prije 2004. godine, a bio je urađen sa veoma malim uključivanjem zadružnog sektora. Kada je podnesen izvještaj o nacrtu od strane Nacionalne skupštine, mnogobrojni zadružni lideri su istakli značajne nedostatke nacrtu.

Sa izdavanjem izvještaja Komiteta i njegovim postavljanjem na dnevni red rasprave Nacionalne skupštine, neki u zadružnom sektoru su shvatili važnost traženja promjena predloženog nacarta. Koalicija organizacija za zadružni razvoj uključujući i Nacionalni zadružni poslovni savez, Svjetsko vijeće kreditnih unija, Inc. i

---

*Iako su mnoge zadruga ohrabrivane pravnim usvajanjem predloženih promjena, mnogi su ostali frustrirani jer uloga i djelovanje novog Instituto Nacional de Formento Cooperativo (INFOCOOP) nisu bili jasni i djelovali su birokratski i politično.*

---

Američki zadružni savez i Osiguravajuća društva na bazi uzajamnosti (AAC/MIS), olakšali su proces, da bi pomogli različitim zadugama da postignu konsenzus o potrebnim ključnim promjenama nacarta. Ova grupa zadruga je ujedinila snage na lobiranju Nacionalne skupštine i uspjeli su da postignu neke modifikacije u legislativi nacarta prije njegovog konačnog usvajanja. Možda zato što su kreditne unije bile više fokusirane i bolje organizovane, prihvaćene modifikacije su se uglavnom ticale interesa kreditnih unija.

Iako su mnoge zadruga bile ohrabrivane usvajanjem predloženih promjena, mnogi su ostali frustrirani jer uloga i djelovanje novog Instituto Nacional de Formento Cooperativo (INFOCOOP) nisu bili jasni i djelovali su birokratski i politično.

Druga reakcija zadružnih razvojnih organizacija je služila da definiše proces za pripremu i promociju izvršne implementacione direktive ili «reglamenta», da bi se radilo na prazninama i nedostacima novog zakona. Sve zainteresovane strane unutar zadružnog sektora radile su na pripremanju nacarta «reglamenta» koji su predstavili odjeljenju Predsjednikove kancelarije odgovorne za ta pitanja. Bez predloženih smjernica implementacije i efikasnog lobiranja unutar Predsjednikove kancelarije, nepovoljan i loše pripremljen «reglamento» bi vjerovatno bio napravljen.

## **Rezultat**

Novi zakon, *Ley General de Cooperativas*, donesen 25. januara 2005. godine, stvorio je Instituto Nicaraguan de Formento Cooperativo (Nikaragvanski institut za promovisanje zadruga). Među funkcijama INFOCOOP-a su da odredi nacionalne zadružne politike, da služe kao registrar, da promovišu i regulišu zadruga i da prosljede sredstva zadrugama.

Zakon omogućava da INFOCOOP bude vođen od strane devet članova odbora od kojih su četiri vladina ministra i pet predstavnika imenovanih od strane Nacionalnog vijeća zadruga, koje je takođe nastalo ovim zakonom. Ovakva struktura praktično garantuje sukob interesa koji rezultira slabim propisima. Zakon takođe ne garantuje puno finansiranje INFOCOOP-a. Postoje bezbrojne odredbe ovog zakona koje uvode slobodu odlučivanja države i njene dekrete u upravljanje zadrugama, tako kompromitujući njihovu ulogu pravnog, konkurentnog biznisa. Zakonom se zahtjeva 40 sati obuke za sve članove, nezvano za stvarne potrebe članova. To dozvoljava uplitanje države u poslovanje zadruga ukoliko su više od deset posto članova zadruga stranci, time diskriminišući grupe zadruga zasnovane na sastavu članstva.

Zakon zahtjeva da se deset posto neto zarade odvoji za fond obrazovanja, a dva posto na finansiranje INFOCOOP-a, prije nego da dozvole zadrugama da odrede

nivoa doprinosa kroz samoupravni proces. Zakon nameće tegobne uslove upravljanja, uključujući 50% kvorum na sastancima i 70% kvorum za biranje članova odbora ili izmjenu statuta.

Uprkos mnogim problemima sa novim zakonom, postoje i neke pozitivne strane. Zakon dozvoljava autonomiju zadruga u definisanju njihovog statuta i politika

---

*Kreditni savezi su bili najefektivniji u osiguravanju željenih promjena putem pravnog procesa, dijelom zato što su ostali dobro organizovani i fokusirani na njima potrebne reforme.*

---

i imenovanje njihovih finansijskih revizora. Takođe, dozvoljeno je širenje opisa usluga, što zadrugama daje više fleksibilnosti za iskorištavanje poslovnih prilika.

### **Naučene lekcije**

Osnovna lekcija koju su naučile zadružne organizacije koje su bile uključene u proces reforme zakona u Nikaragvi je da se rano uključe u proces. Iako su zadruge pomagale pravnu reformu zakona fokusirajući se ne neka kritična pitanja koja su bila predviđena, prilično su zakasnili u uključivanju u proces i nisu uspjeli da se dovoljno organizuju da bi stvorili čvrstu poziciju zasnovanu na konsenzusu po pitanju rada na pravnoj reformi.

Kreditni savezi su bili najefektivniji u osiguravanju željenih promjena putem pravnog procesa, dijelom zato što su ostali dobro organizovani i fokusirani na njima potrebne reforme. Nefinansijske zadruge su mogle imati uticajni lobi da su aktivno pratile i učestvovala u dijalogu i procesu koordinacije preko lidera lokalnih zadružnih organizacija.

Iako su lideri zadruga i članovi bili uključeni u neke početne konsultacije od strane vijeća Nacionalne skupštine u izmjeni zakonskog nacrtu, ni naponi zadruga niti vijeća, nisu osigurali trajnu uključenost zadružnih predstavnika u proces koji je rezultirao izvještajem vijeća o zakonskom nacrtu. Proces je mogao biti produktivniji i efektivniji da je bilo više uključenosti i više učešća. Umjesto toga, vođstvo zadruga je ostavljeno da se kopirca objašnjavajući potrebne promjene zakona svom članstvu.

Za više informacija, molim vas kontaktirajte Eda Pottera, Karen Schwatz i Chrisa Bakera, AAC/MIS na (703)245-8077.

## PROFIL

### **Gana:** *Postizanje konsenzusa za reformu zakona o zadrugama*

*Uradio Nacionalni zadrugni poslovni savez Zadrugne lige SAD-a (CLUSA) - međunarodni program*

#### **Sažetak projekta**

Zadrugna liga SAD-a (CLUSA) je 2004. godine uradila Projekat reforme zakona o zadrugama Gane da bi postigla konsenzus za zakon koji bi zamjenio Dekret zadrugnih društava iz 1968. godine. Pristup CLUSA-e je koristio proces strateškog planiranja da mobilizira stejkholdere, analizira pravno i regulatorno okruženje u kojem zadruga djeluju, identifikuje opcije za promjenu postojećih zakona i regulativa i razvije i implementira plan zastupanja.

#### **Potreba za promjenom**

Gana je široko priznata kao stabilna demokratska zemlja u nestabilnoj regiji. Poljoprivreda čini 35% od ukupne nacionalne proizvodnje i zapošljava 60% radne snage. Pod trenutnom administracijom, vladina politika priznaje važnost zadruga kao načina uključivanja farmera, potrošača i malih biznisa u nacionalnu ekonomiju. Ipak, do 2003. godine, manje od 1 000 od 10 000 registrovanih zadruga je bilo aktivno.

Zadrugni pokret Gane začet je 1920-ih kada je kolonijalna vlada organizovala grupe proizvođača da poboljša kvalitet kakaa za izvoz. Kolonijalna vlada je 1929. godine osnovala sjedište registrara zadrugnih društava u okviru Odjeljenja za poljoprivredu, da zadruga zakonski prizna. Slijedeći zadrugni model ostalih britanskih kolonija u Africi i Aziji, zakonodavstvo koje je uslijedilo 1931,1937. i 1968. godine je proširilo ovlaštenja registrara.

Dekret zadrugnih društava iz 1968. godine je registraru zadruga dao bitna ovlaštenja koja su ometala autonomiju i razvoj zadruga. Odjeljak 53 ovog dekreta je ovlastio registrara da raspušta odbor direktora registrovane zadruga i imenuje privremenog upravnika da vodi poslovanje. Odjeljak 28 određuje da se ne vrši raspodjela viška ukoliko registrar ne odobri princip raspodjele. Odjeljak 46 je dao registraru ovlaštenje da supotpisuje prije nego bilo kakve isplate čeka od strane zadruga budu izvršene i da ne odobri trošak koji smatra neopravdanim. Odjeljenje za zadruga je koristilo svoja široka ovlaštenja da se umiješa u poslovanje pojedinačnih zadruga. Odjeljenje je takođe bilo neuspješno u izvršavanju zakonom propisanih dužnosti, mandatorni šesto-mjesečni probni period prije nego bi zadruga postala pravno tijelo često se produžavao na dvije ili tri godine.

#### **Proces reforme**

U pokušajima da revitalizira zadrugni pokret, 2001. godine odjeljenje za zadruga je uradilo novi zakonski nacrt o zadrugama ( Zakonski nacrt 2001) da zamjeni Dekret zadrugnih društava iz 1968. godine. Zakonski nacrt iz 2001. godine bi podržao autonomiju i nezavisnost zadruga, suštinski smanjujući ovlaštenja

registrara koja se tiču mijешanja u donošenje odluka u zadruzi. Ipak, do kraja 2004. godine, Zakonski nacrt iz 2001. godine nije bio donesen.

Vijeće zadruga Gane (GCC) obratilo se CLUSA-i da razvije plan zastupanja usvajanja Zakonskog nacrt iz 2001. godine. Kako zadruge nisu bile konsultovane kada je rađen Zakonski nacrt iz 2001. godine CLUSA je razvila proces koji nosi više uključenosti i više učešća da se sprovede detaljan pregled zakona i predloženih izmjena.

Finansirana od strane USIAD-ovog Programa zadružnog razvoja i uz pomoć specijalista za zadružni razvoj Sjedinjenih država, CLUSA je pomogla Vijeću zadruga Gane da organizuje četiri dvodnevne regionalne radionice o reformi zakona o zadrugama. Devedeset predstavnika zadruga sa svih organizacionih nivoa, od farmera članova do senior menadžera i članova odbora, se sastalo sa zaposlenim u GCC-u i Odjeljenju za zadrugarstvo Gane.

---

*Finansirana od strane USIAD-ovog Programa zadružnog razvoja i uz pomoć specijalista za zadružni razvoj Sjedinjenih država, CLUSA je pomogla Vijeću zadruga Gane da organizuje četiri dvodnevne regionalne radionice o reformi zakona o zadrugama.*

---

U pripremi za radionice, urađena je radna radna sveska koja je sadržavala propratne informacije o Dekretu i Zakonu iz 2001. godine. Prvog dana održavanja regionalnih radionica, asistenti su organizovali male grupe koje su predstavljale mješavinu različitih geografskih i zadružnih sektora. Grupe su onda radile pregled Zakona iz 2001. godine, paragraf po paragraf. Drugog dana radionice, preporuke svake grupe su prezentovane i dokumentovane. Trodnevna radionica o reformi Nacionalnog zakona o zadrugama se desila šest sedmice nakon regionalnih radionica. Učesnici su uključivali lidere nacionalnih zadruga i dva advokata iz Gane upućene u zakon o zadrugama. Radna sveska sa radionice na nacionalnom nivou je urađena tako da je sadržavala preporuke sa regionalnih radionica i studiju slučaja o veoma važnoj pobjedi provincijalne zadruge u Sjedinjenim državama. Nakon dva dana pregledanja radne sveske, učesnici radionice na nacionalnom nivou su proveli jedan dan radeći na razvijanju plana zastupanja sa ciljem promovisanja usvajanja prerađenog Zakonskog nacrt (Zadružni zakonski nacrt 2004).

## **Rezultat**

Tokom trajanja radionica, detaljan pregled Nacrta zakona iz 2001. godine i diskusije koje bi uslijedile su podstakle želju za promjenom kod učesnika. Praktično svi učesnici regionalnih radionica su se složili oko osnovnih problema i rješenja. Kao rezultat ovih radionica, GCC je osnovao Vijeće za zastupanje i pet pod-vijeća zaduženih za obezbjeđivanje sredstava, medije, obrazovanje, lobiranje i stvaranje koalicija. Do kraja 2004. godine, vijeća su uradila materijale za medije, članove zadruga i javnost da bi obezbjedili podršku za Zadružni zakonski nacrt 2004. Zakonski nacrt je predložen vladi i uskoro će biti razmatran od strane predsjednika i njegovog kabineta.

## **Naučene lekcije**

Budući uspjeh zadruga u Gani zavisi od sposobnosti članova da zastupaju pravnu reformu u svoje ime. Projekat reforme zakona o zadrugama u Gani je posao koji traje i razvija se u političkom i ekonomskom okruženju koje se mijenja.

Da bi ostao efikasan, proces reforme zakona o zadrugama bi trebao započeti sa članovima koji razumiju kako uspješan zadružni biznis funkcioniše i zašto podržavajuće pravno i regulatorno okruženje omogućava biznisima da dobro funkcionišu. Kako ovi članovi zadruga mogu sumljati u svoju sposobnost da utiču na nacionalnu politiku, izazov je identifikovati lidere koji mogu izgraditi konsenzus među zadrugama i inspirisati članove da se organizuju i zagovaraju promjene.

Još jedna lekcija naučena u toku ovog procesa je da je planiranje suština. Pravnici specijalisti za zadruga je trebao biti konsultovan ranije tokom faze pripremanja radionica da bi se osiguralo da važne informacije o pravnim odredbama budu uključene u regionalne i nacionalne radionice. Materijali za radionice bi trebali biti prezentovani nekoliko dana prije radionica da bi se osiguralo da učesnici imaju vremena da ih pregledaju i unaprijed formulišu pitanja i stavove.

Konačno, iskustvo CLUSA-e u Gani demonstrira važnost sprovođenja periodičnog nadgledanja od strane organizacija koje se bave implementacijom kao i njihove trajne aktivne uključenosti u proces zastupanja. CLUSA trenutno prilagođava ovaj pristup i metodologiju da bi implementirala slične inicijative u Angoli, Mozambiku i Nikaragvi.

Za više informacija, molimo vas, kontaktirajte Jima Cawleya, Međunarodni program CLUSA, Nacionalnog zadržnog poslovnog saveza na (202) 638-6222.

## PROFIL

### **Mongolija:** *Uključivanje zadruga u pravnu reformu*

Uradio CHF Internacional

#### **Sažetak projekta**

Reforma zakona o zadrugama je počela sredinom 1990-ih, kao dio opšte društveno-ekonomske promjene, od zadruga koje su bile u posjedu države ka tržištu-orjentisanim i demokratski vođenim zadrugama. Od tog vremena, nacionalni zakon o zadrugama je bio mijenjan nekoliko puta kao odgovor na kampanje lobiranja, vođene od strane organizacija koje podržavaju zadrugama, svaki put mijenjajući minimalni broj članova zadruga potreban da bi se zadruga registrovala. Dok je broj članova potreban da bi se registrovala zadruga u Mongoliji još uvijek predmet debata, iskustvo u Mongoliji pokazuje spremnost zadrugnog pokreta da pokrene pravnu promjenu i za nadati se da će dovesti do jačanja veza između osnovnih zadruga i institucija koje ih predstavljaju.

#### **Potreba za promjenom**

Od kada se oslobodila komunističke kontrole 1991. godine, Mongolija je razvila tržišnu ekonomiju i poduzela pravne reforme da ohrabri razvoj privatnog sektora. U inicijalnom periodu ekonomske privatizacije, mnoge farme i fabrike koje su ranije bile u posjedu države počele su da se nazivaju zadrugama, mada nisu bile vođene u skladu sa zadrugnim principima.

Mongolija je donijela prvi zakon o zadrugama da bi regulisala novo-razvijeni zadrugni sektor. Zakon je odredio da zadruga može da ima čak samo tri člana. Mongolci nisu bili upoznati sa zadrugnim principima i nisu razlikovali zadrugama od malih biznisa. Tako su se mnogi mali biznisi registrovali kao zadrugama uprkos činjenici da nisu imali namjeru da djeluju u skladu sa zadrugnim principima.

Lideri zadrugnih saveza i strane agencije su uvidjele da mnoge registrovane zadrugama nisu slijedile zadrugne principe. Njemačka agencija za tehničku saradnju (GTC-et) je izdvojila poseban problem sa malim zadrugama kojima se ne upravlja demokratski i predložili su da se minimalni broj članova poveća.

#### **Proces reforme**

Sa ograničenim znanjem i iskustvom u razvoju privatnih, poslovnih zakona i regulativa slobodnog tržišta, kreatori zakona u Mongoliji su se oslonili na strane agencije da ih usmjeravaju u izradi nacrtu Zakona iz 1995. godine i izmjena koje su uslijedile. Međunarodna radnička organizacija je poslala konsultante u Mongoliju da govore na radionicama koje je organizovao Savez proizvodnih i uslužnih zadruga. Pored toga, Međunarodna zadrugna alijansa je bila domaćin konferencije za zadrugne stejkholdere u Mongoliji, u saradnji sa Savezom potrošačkih zadruga. GTC-et je organizovao serije treninga i sponzorirao dva putovanja u Njemačku za ministre i članove Parlamenta Mongolije da bi proučavali model zadrugnog zakona u

Njemačkoj. Radeći sa GTC-om, zadružni savezi Mongolije radili su na lobiranju vlade da bi uradili izmjene Zakona o zadrugama Mongolije iz 1995. godine da bi ga približili njemačkom modelu. Akt zadružnih društava Njemačke datira iz 1867. godine, jedan je od prvih zakona specifičnih za zadruge u svijetu, i jedinstven je po svom fokusiranju na potrošačke i kreditne zadruge.

Kao dio njihovog prijedloga za reformu, zadružni savezi su zagovarali povećanje minimalnog broja članova sa tri na devet da bi ohrabрили demokratsko upravljanje

---

*Primarne zadruge u Mongoliji generalno nisu bile uključene u proces donošenja odluka koji se tiče ravoja i zastupanja pravne reforme.*

---

zadrugama. Zadružni savezi su se nadali da će ovaj uslov za članstvo ohrabriti mnogobrojna domaćinstva da svoje male biznise ujedine i formiraju zadrugu i da će demokratsko upravljanje da uslijedi prirodno.

Primarne zadruge u Mongoliji generalno nisu bile uključene u proces donošenja odluka koji se tiče ravoja i zastupanja pravne reforme. Organizacije i savezi koji podržavaju zadruge su prošle obiman trening da bi donijeli ove odluke i vjerovali da primarne zadruge nisu još uvijek razumjele međunarodno prihvaćene principe zadrugarstva. Smatralo se da zadružni savezi predstavljaju interese individualnih zadruga. Ipak, nije jasno da li su zadruge dobile direktne smjernice po pitanju potreba i mišljenja njihovih članova.

## **Rezultat**

Zadružni savezi su uspješno lobirali ministre i članove Parlamenta da napišu novi zakon o zadrugama 1998. godine koji je uključivao minimalnih devet članova. Zakon iz 1998. godine je tražio od zadružnog saveza da djeluje kao krovna organizacija u zadružnom sektoru. Savezi su stvorili Centar za zadružnu obuku i informisanje Mongolije (MCTIC) da djeluje kao pomenuta krovna organizacija. Lideri zadružnog saveza sada su članovi odbora direktora i rotiraju se na funkcijama.

Zadnjih godina, uslovi članstva u zadrugama su ponovno postali predmet diskusije. MCTIC i njegovi predstavnici sada lobiraju članove Parlamenta da snize uslov minimalnog članstva, uz promjene regulativa zakona o zadrugama koje se odnose na reviziju i stope poreza. Neki savezi, kao što je Savez proizvodnih i uslužnih zadruga, žele da snize minimalno članstvo na pet članova, da dozvole malim zadrugama da djeluju kao formalna tijela. Bez mogućnosti da se registruju kao formalni biznis, neke male zadruge nisu bile u mogućnosti da dobiju pozajmice od komercijalnih banaka ili budu isplaćeni od strane velikih biznisa.

Tvorci zadružne politike Mongolije su 2005. godine formirali radnu grupu da prouče prijedloge za reformu zakona. Radna grupa je uključivala ministra poljoprivrede, MCTIC, sedam zadružnih saveza, Mongol Banku, GTC i Azijsku razvojnu banku. Uključenost birača lokalnih izbornih jedinica je ipak još uvijek ograničena.

## **Naučena lekcija**

Tokom procesa pravne reforme do sada, nije bilo dovoljno uključenosti lokalnih osnovnih zadruga i biznis grupa koje rade u neformalnom sektoru. Ovaj nedostatak uključenosti može djelimično objasniti promjenu definicije minimalnog članstva za zadruga. Uključivanje provincijalnih stejkholdera u debatu o zadrugama može rezultirati efektivnijom, prijemčivijom i realističnijom legislativom.

Trenutna struktura zadružnog sektora pretpostavlja da zadružni savezi predstavljaju čitav sektor, iako ovo ne mora biti slučaj. Dozvoljavanje povratne informacije od stejkholdera na lokalnom nivou kao i tvorca nacionalne politike, će pomoći u sprječavanju zlupotrebe sistemskih rupa kada se donose odluke biranjem interesnih grupa. Učešće u procesu pravne reforme članova zadruga će osigurati da se usvoji legislativa koja bolje odgovara lokalnom kontekstu, stvarajući podsticajnije okruženje u kojem zadružni biznis može prosperirati na duge staze.

CHF pomaže Zadružnom savezu Mongolije da dostigne proces za razmatranja politika u kojem će biti više učešća. Pokret radi na generisanju efektivnih povratnih informacija i mehanizmima komunikacije za lokalne zadruga da iznesu svoje potrebe i mišljenja pored mišljenja lidera saveza. Takođe, radi na dozvoljavanju većem broju manjih primarnih zadruga da se uključe u javne debate i izgrade odnose sa većim i uticajnijim primarnim zadrugaama.

Za više informacija, molimo vas, kontaktirajte Rachel Blum, CHF Internacional na (301)587-4700.

## PROFIL

### **Filipini: Oblikovanje specifičnih politika za stambene zadruge**

*Uradio CHF Internacional*

#### **Sažetak projekta**

Na Filipinima, složen i protivurječan sistem regulisanja stambenih konstrukcija i operacija je prigušio razvoj stambanog zadrugarstva uprkos usvajanju Opšteg zakona o zadrugama koji je promovisao razvoj zadrugarstva u drugim sektorima. Odgovor zadružnog pokreta u zastupanju serija izmjena i pojašnjenja postojećih zakona pokazuje vrijednost pristupa prirastom i pristupa po određenom sektoru pravnoj reformi.

#### **Potreba za promjenom**

U prvih 14 godina nakon usvajanja Zadružnih propisa i uspostavljanja Zadružnih razvojnih vlasti 1990. godine, broj registrovanih zadruga se povećao za 700% na gotovo 30 000 registrovanih i operativnih zadružnih organizacija. Ali velika većina zadruga djeluju u poljoprivrednom sektoru. Filipinske zadruge u sektoru pružanja usluga obuhvataju manje od tri posto svih registrovanih zadruga.

Zadružni propis pominje stambenu izgradnju kao jednu od aktivnosti kojom se zadruge mogu baviti, pa stoga nema pravne barijere za formiranje stambenih zadruga. Zaista, prve stambene zadruge datiraju iz 1970-ih, prije usvajanja Zadružnih propisa. Akutna kriza stambene izgradnje 1990-ih je dovela do toga da vladine stambene agencije i strane razvojne agencije da povećaju investiranje u zadružne stambene projekte i druge stambene reforme.

Od kasnih 1990-ih, promovisanje projekata stambenih zadruga je bio primarni cilj vlade i međunarodnih razvojnih organizacija. Složenost regulatornog okvira za formiranje i djelovanje stambenih zadruga je ipak bila ključna prepreka za rast zadrugarstva u stambenom sektoru.

Pet je nacionalnih vladinih kancelarija sa odgovornostima za regulative koje se odnose na stambenu izgradnju, pored regulativnih odgovornosti mnogih lokalnih agencija. Da bi i dalje zakomplikovalo stvari, svaka agencija djeluje nezavisno, što zahtjeva opsežnu dokumentaciju prije izdavanja dozvola i nastavka razvojnih aktivnosti.

Još jedna ključna prepreka za rast stambenog zadružnog sektora je nedostatak jeftinog kapitala za razvojne projekte. Land banka koja je u vlasništvu države je 2001. godine osnovala fond za pozajmice od deset miliona namjenjen isključivo razvoju stambenog zadrugarstva. Ali Land banka je bila spora u odobravanju aplikacija zadruga koje su tražile pomoć od fonda.

#### **Proces reforme**

Grupa stajholdera iz lokalnog zadružnog pokreta, uključujući Nacionalnu zadružnu konfederaciju, SLU-SVP stambenu zadrugu, Tuy Market Vendors (tržišne prodavce), opštinsku Višenamjensku zadrugu i Basud razvojnu zadrugu, je stvorila

neformalnu koaliciju da bi identifikovali i posvetili se otklanjanju političkih prepreka za razvoj stambenog zadrugarstva, početkom 2003. godine. Koalicija je održavala sastanke, konsultacije i političke forume da bi identifikovali, diskutovali i predložili konkretna rješenja reforme vladinih politika o stambenom zadrugarstvu.

Politički forumi su bili posebno efektivni u promovisanju pravnih i regulatornih promjena. Uspjeh ovih foruma je djelimično posljedica učešća glavnih vladinih agencija uključenih u stambenu izgradnju, kao i predstavnici izabranih legislativa. Politički forumi su razvili set preporuka za specifične stambene politike koje su bile objavljene u vodećim novinama i predstavljene vladinim agencijama i Filipinskom kongresu.

## **Rezultat**

Jedna od ključnih preporuka koja je rezultirala iz političkih foruma je da se usmjere i prestrukturiraju različiti zahtjevi za dokumentacijom za projekte stambenog zadrugarstva kroz stvaranje jedne kancelarije za sve dozvole koje se tiču stambene izgradnje. Pristalice stambenog zadrugarstva su takođe zastupale uključivanje projekata za stambeno zadrugarstvo u okvire različitih izuzimanja i privilegija koje se odnose na takse garantovane socijalnom ili javnom stambenom izgradnjom.

Zadružni pokret je uradio nacrt i zastupao specifične izmjene nacionalnih zadružnih propisa i druge stambene legislative. Ključna sugestija je bila dodavanje posebnog dijela koji se tiče stambene izgradnje u Zadružne propise. Predloženi dio grupiše stambene zadruge u dvije skupine na osnovu strukture vlasništva nad stambenom jedinicom. Prvi tip stambenih zadruga dozvoljava privatno vlasništvo stambenih jedinica i zadružno vlasništvo samo nad zajedničkim prostorom, dok drugi tip podrazumjeva zadružno vlasništvo nad svim stambenim jedinicama uključujući i zajednički prostor.

Izmjene Zadružnih propisa bi takođe uključile davanje prednosti zadrugama koje traže finansiranje od države i tehničku pomoć za socijalnu stambenu izgradnju. Na primjer, stambene zadruge bi dobile prioritarno pravo da dobiju ili izdaju neupotrijebljenu državnu zemlju i zgrade namjenjene za stambeni razvoj. Stambene agencije i vladine finansijske institucije bi takođe finansirale stambene projekte sa kamatnom stopom i uslovima koji su povoljni za zadruge.

## **Naučene lekcije**

Na Filipinima, zadružna razvojne agencije su otkrile da se mnogi slojevi pravnih i regulatornih zahtjeva preklapaju i tako stvaraju prepreku za zadružni razvoj. Umjesto da povećavaju zbunjivanje i komplikovanost posebnim zakonima o stambenom zadrugarstvu, koalicija je razvila strategiju zastupanja malih izmjena postojećih uredbi koje razjašnjavaju i pojednostavljavaju regulatorni teret koji opterećuje projekte stambenog zadrugarstva.

Zadružni pokret na Filipinima nastavlja svoj rad na rješavanju problema finansiranja zadruga. Vladini i društveni aktivisti nailaze na rastuću potrebu za zadružnim stambenim sektorom koji bi služio ljudima malih primanja kako deregulacioni i fiskalno kruti programi smanjuju izdvajanja vladinih sredstava za projekte stambenog zadrugarstva. U isto vrijeme, takvi projekti stambenog zadrugarstva ne mogu se razviti i preživjeti bez nekog oblika finansijske pomoći.

Za više informacija, molimo vas, kontaktirajte Rachel Blum, CHF Internacional na (301)587-4700.

## PROFIL

**Dominikanska republika:** Promovisanje prve elektrifikacione zadruge u okviru postojećeg pravnog okvira

*Uradilo Nacionalno udruženje ruralnih elektrifikacionih zadruga (NRECA)*

### Sažetak projekta

U Dominikanskoj republici, i vlada i potrošači vide elektrifikacione zadruge kao moguće rješenja komercijalnih problema i problema kvaliteta usluge snabdijevanja ruralnih i perifernih oblasti električnom energijom. Ovi problemi su se pokazali otpornim na tipični razdijeljeni/ kapitalizacioni/ regulisani model privatnog sektora. Organizacija Cooperativa Electrica Fronteriza je slučaj na kome će se testirati promovisanje elektrifikacionih zadruga u kontekstu postojećih nacionalnih zakona i regulativa koje nisu skrojene za elektrifikacione zadruge.

### Potreba za promjenom

*Corporacion Dominicana de Electricidad (CDE)* u vlasništvu države je početkom 1959. godine bila odgovorna za generisanje, prenošenje i distribuciju električne energije na malo. Iako je CDE bio odgovoran za širenje pružanja elektrifikacionih usluga na gotovo 85% domova u zemlji, ipak nije bila u stanju da uspostavi održivo komercijalno okruženje.

Pod upravom CDE-a bilo je na hiljade neregistrovanih korisnika koji nisu imali mjerače i korisnika koji su imali mjerače potrošnje ali su rijetko plaćali svoje račune. Kao posljedica ovog komercijalnog neuspjeha, finansijska situacija CDE-a i vlade Dominikanske republike, koja se oslanjala na prihode od električne energije za svoj budžet, se znatno pogoršala. Do 1997. godine, nestanci električne energije koji su bili posljedica lošeg održavanja i neadekvatnih investicija rezultirali su zamračenjima koja su sputavala ekonomiju.

Prvi odgovor vlade na krizu CDE-a je bio restrukturiranje elektrifikacionog sektora koji je sličan onom u drugim zemljama Latinske Amerike. Elektrifikacioni sektor je bio razdijeljen na poslovne segmente proizvodnje, prenošenje i distribucije sa transakcijama između segmenata regulisanih na komercijalnom principu distanciranosti. Proizvodnja je bila podložna konkurentnom tržištu, dok je prenošenje bilo pod monopolom države. U sektoru distribucije, tri velike distribucione kompanije (discoms) su bile stvorene i udio koji je obezbjeđivao kontrolu u svakoj je bio prodan članovima iz privatnog sektora.

Bilo je za očekivati da će uvođenje principa privatnog sektora prekinuti lanac slabe usluge, krađe i neplaćanja i da će pomoći restrukturiranje infrastrukture što bi dovelo do poboljšanja usluga. Ali planirana unaprijeđenja nisu se desila. Velike distribucione kompanije (discoms) ostale su u lošem položaju sa visokom stopom krađe električne energije i korisnicima koji odbijaju da plate račune. Kvalitet usluge se pogoršao što je bila posljedica nemogućnosti distribucionih kompanija (discoms) da plate generatore. Privatni operater dvije distribucione kompanije (discoms) je 2003. godine prodao svoj udio vladi, efektivno renacionalizirajući gro distribucionog sistema.

## Proces reforme

Nakon renacionalizacije dvije privatne distribucione kompanije 2003. godine, grupa korisnika je počela da saraduje sa Asocijacijom nacionalnih ruralnih elektrifikacionih zadruga (NRECA) da bi dobila koncesiju za treću oblast usluživanja duž granice sa Haitijem. Ovaj potez bi doveo do uspostavljanja prve elektrifikacione zadruge u Dominikanskoj republici i takođe bi bio prvi korak potrošača u preuzimanju nominalno elektrifikovanih, ali nefunkcionalnih oblasti .

Organizatori *Cooperative Electrica Fronteriza* su morali da pregovaraju o postojećim zadrudnim i zakonima o električnoj energiji. Svaki okvir je predstavljao prepreke za razvoj zadruga:

1. Niti jedna elektrifikaciona zadruga nije nikad bila registrovana u skladu sa opštim zakonom o zadrugama,
2. Zakon o električnoj energiji zabranjuje novo-formiranim zadrugama dobivanje postojeće koncesije bez tendera.

Dok je vlada podržavala napore na uspostavljanju ove elektrifikacione zadruge, nije bila voljna da se posveti automatskom pravnom restruktuiranju, radije je smatrala *Cooperative Electrica Fronterizu* eksperimentom. Stoga, organizatori su fokusirali svoje napore na regrutovanje članstva i uspostavljanje zadruge po postojećim zakonima, ostvaljajući zadatak specifične regulatorne modifikacije za kasniji rad.

Zadruge u Dominikanskoj republici su registrovane i nadgledane od strane Zadrudnog razvojnog instituta (IDECOOP). IDECOOP je vladina agencija koja radi sa svim vrstama zadruga i nema nikakvu posebnu ekspertizu za neki poseban sektor. Iako nije postojala jedna određena pravna prepreka za razvoj jedne elektrifikacione zadruge pod postojećim zakonima, elektrifikacione zadruge nisu ranije dobile ovlaštenje po zakonu i stoga su zvaničnici koji se bave regulativom morali postati osjetljivi na ovaj novi vid biznisa.

Proces uspostavljanja zadruge je veoma politiziran. Osoblje IDECOOP –a može biti smijenjeno od vrha ka dnu kada nova stranka preuzme vlast i sve registracije zadruga moraju biti lično odobrene od strane predsjednika Republike.

Iako je ideja o razvoju zadrugarstva imala podršku vlade, bilo je neophodno da se potroši mnogo vremena i truda na obrazovanje osoblja IDECOOP-a i razvijanje modela statuta za elektrifikacione zadruge. Taj napor je onda morao biti ponovljen kada je stranka na vlasti promijenjena 2004. godine i osoblje agencije bilo promijenjeno. Srećom, nova vlada je podržala zadrudni koncept. Septembra 2005. godine, dvije godine nakon početnog organizacionog sastanka, *Cooperative Electrica Fronteriza* je dobila svoju povelju o organizaciji.

---

*Dok je vlada podržavala napore na uspostavljanju ove elektrifikacione zadruge, nije bila voljna da se posveti automatskom pravnom restruktuiranju, radije posmatrajući Cooperative Electrica Fronterizu kao eksperiment*

---

Ključni element uspješne organizacije *Cooperative Electrica Fronterize* bila je alijansa sa uspješnim štedno - kreditnim zadrudnim pokretom Dominikanske republike. Cooperativa Central, velika štedna i kreditna zadruga smještena u istom

gradu gdje i *Cooperative Electrica Fronteriza*, je aktivno podržala organizovanje elektrifikacione zadruge, dozvoljavajući sebi da se identifikuje sa novom zadrugom po pitanju razloga članstva. Kada je bila organizovana, *Cooperative Electrica Fronteriza* je imala koristi od uključenosti mnogih zaposlenih iz Cooperative Central u njihov odbor direktora.

Postojeći zakon o električnoj energiji je postavio dalje izazove. Zakon ne dozvoljava novo-formiranim zadrugama da steknu pravo na koncesiju kao distributer električne energije. Dok je zakon dozvoljavao odustajanje od koncesije, od regulatora se zahtjevalo da obezbjedi konkurentsko nadmetanje među organizacijama, koje su prethodno morale ispuniti uslove finansijske solventnosti i tehničkog iskustva, da bi dobile koncesiju. Postojeći sistem električne energije na teritoriji *Cooperativa Electrica Fronteriza* se ljujao i zadruga se borila da razvije finansijske mehanizme za sticanje sredstava i nezavisno snabdijevanje energijom.

## Rezultat

Iako je organizovanje zadruge bila značajna prekretnica, zadatak obezbjeđivanja koncesije na električnu energiju je i dalje bio pred njima. Strategija koja je bila razvijena da tada je podrazumjevala da postojeći korisnici koncesija vrata određeni dio koncesije i sredstava vladi, koje bi onda bilo dato zadruzi na period od tri godine. Nakon ispunjavanja serije zadataka kao što su smanjenja gubitaka, sigurnost usluge za potrošača i naplaćivanje računa, konačna koncesija bi bila data zadruzi. Vladine hidroelektrane će snabdijevati električnom energijom po određenoj cijeni, tako oslobađajući zadrugu od potrebe da pokušava da postigne dogovor o snabdijevanje električnom energijom direktno na tržištu.

Ugovor koji implementira ovaj pristup će sadržati mnogo strana, uključujući nosioca koncesije, regulatora za električnu energiju, vladu, *Cooperativa Electrica Fronterizu* i NRECA kao izvor tehničke pomoći zadruzi. Poseban sporazum je bio potpisan između vlade i NRECA da se izvrši rekonstrukcija prenosnika električne energije u oblasti. U ovom sporazumu o rekonstrukciji, obje strane se slažu da ulažu u rekonstrukciju sistema i kontrolu nad prenosnicima prenesu na zadrugu.

## Naučena lekcija

*Cooperativa Electrica Fronteriza* je priča o suočavanju sa pravnim i regulatornim izazovima na kreativan i nov način. Rano u toku procesa, postalo je jasno da će nova elektrifikaciona zadruga morati da demonstrira svoje kapacitete za organizovanje i konačno rukovanje prije nego pravni okvir bude izmijenjen da bi olakšao slične projekte u budućnosti. Zadružni pokret je priznao da bi bilo kakav

---

*Cooperativa Electrica Fronteriza je piča o suočavanju sa pravnim i regulatornim izazovima na kreativan i nov način.*

---

pokušaj lobiranja za promjene zakona o zadrugama ili zakona koji se odnose na sektor električne energije, prije dokazivanja da *Cooperativa Electrica Fronteriza* uspješno djeluje, bilo osuđeno na neuspjeh. Nakon prihvatanja ovakvog gledišta, organizatori su bili spremni da rade sa vladom koja ih je prodržavala na oblikovanju

kreativnih rješenja za pravne prepreke, kao što je to što vlada ima direktno vlasništvo nad sistemom i kao posljedicu toga izdaje isti pod ugovor zadruzi.

Ključna lekcija koja je naučena iz ovog procesa organizovanja *Cooperativa Electrica Fronterize* je bila važnost vezivanja za uspješan zadružni pokret na sličnom polju. Bez podrške *Cooperativa Central*, uvažavane, solventne i uspješne zadruge, regrutovanje članova i usmjeravanje procesa registracije sa vladom bi bilo mnogo teže.

---

*Vremenski plan je mogao biti ubrzan da je sve zajedno ... bilo formulisano na početku, a ne modifikovan nakon prevazilaženja svake pojedinačne prepreke.*

---

Još jedna lekcija koja je naučena iz ovog projekta je važnost očuvanja podrške vlade. Zbog političke prirode IDECOOP-a i potrebe za vladinom podrškom tokom stvaranja zadruge i početka rada, ne bi bilo moguće da se dođe do faze registracije da dvije Dominikanske vlade koje su se smjenile nisu podržavale ovu ideju. Zadruga je radila na priznavanju zasluga objema vladama za uspjeh projekta.

Kada se pogleda unazad, vremenski plan je mogao biti ubrzan da je sve zajedno - organizacija i certifikacija zadruge, pregovaranje o sporazumu za rekonstrukciju i uspostavljanje mehanizma za dobivanje franšize - bilo formulisano na početku, a ne modifikovan nakon prevazilaženja svake pojedinačne prepreke.

Za više informacija, molimo vas, obratite se Paulu Clarku i Jimu VanCoveringu, NRECA na (703)907-5500.

## PROFIL

**Južna Afrika:** Transformisanje pravnog okvira za telekomunikacione zadruge

*Uradilo Nacionalno udruženje telekomunikacionih zadruga (NTCA)*

### **Sažetak projekta**

Kao regulisan biznis, telekomunikacione zadruge su pod uticajem opšteg zakona o zadrugama, kao i telekomunikacionog regulatornog okvira za određeni sektor. Oba ova pravna okvira su bila transformisana u Južnoj Africi rušenjem aparthejda. Veoma različiti procesi i interesi su uticali na rad na reformi zakona o oba dijela, što je dovelo do neuporedivih uticaja na potencijalni razvoj telekomunikacionih zadruga u Južnoj Africi.

### **Potreba za promjenom**

Tokom trajanja aparthejda, telekomunikacioni sektor Južne Amerike je bio u isključivoj kontroli Telekoma, državnog monopola u sektoru. Usluge su pružane uglavnom urbanim, bogatim i zajednicama bijelaca. Mnoge ruralne zajednice, posebno ranije autonomna «bantustan» regija stvorena usljed aparthejda, je ostala sa malo ili bez pristupa telekomunikacionim uslugama.

Dok Južna Amerika ima dugu tradiciju zadržnog rada koja datira još iz 19. vijeka, gro aktivnosti i podrška institucija je bila usmjerena na zadruge koje su radile na zaštiti vlasništva i ekonomskog statusa bjelačke većine. Akt o zadrugama iz 1981. godine koji je regulisao ovu oblast do pred kraj 2004. godine, sadržao je odredbe samo za poljoprivredne zadruge i trgovačke zadruge. Registrar lociran u okviru Odjeljenja za poljoprivredu je imao ograničena ovlaštenja i nije bio u stanju da obuhvati ili podrži pristup ka više sektora. Društvena iscjepkanost i ekonomski nemiri tokom aparthejda su spriječili jednaku primjenu zakona, što je smanjilo efektivnost sektora. Podrška javnosti i finansiranje zadruga je bilo obezbjeđeno samo za manjinske bjelce vlasnike.

### **Proces reforme**

Nakon političke transformacije Južne Amerike, proces reforme telekomunikacionog sektora je definisao jednaku uslugu siromašnim, nedovoljno usluženim i ruralnim oblastima kao glavni politički cilj. U isto vrijeme, «kontrolisana liberalizacija» telekomunikacionog sektora je bila prihvaćena kao primarni cilj. Oba ova politička cilja su bila uključena u Telekomunikacioni akt iz 1996. godine.

---

*Tokom trajanja aparthejda, telekomunikacioni sektor Južne Amerike je bio u isključivoj kontroli Telekoma, državnog monopola u sektoru.*

---

Iako je Akt 12996 sadržao namjeru prioritarnog snabdijevanja uslugama ruralnih i nedovoljno usluženih regija, specifične odredbe koje se odnose na isto nisu bile prihvaćene do 2001. godine. Tokom deliberacionog procesa koji je doveo do izmjena 2001. godine, Nacionalna telekomunikaciona zadružni savez (NTCA) je uključio Odjeljenje za komunikacije i Univerzalnu uslužnu agenciju u program zastupanja i obrazovanja. NTCA je uradila specifične preporuke koje se odnose na politiku međuvezivanja, određivanja stopa poreza, uspostavljanje i primjenu mehanizama univerzalnog usluživanja i finansijske i institucionalne podrške telekomunikacionim zadrugama.

Da bi olakšao ulazak na tržište, NTCA je preporučila da zadrugama bude dato ekskluzivno pravo da djeluju u određenim geografskim oblastima. Da bi pojednostavili i olakšali pristup telekomunikacionom zadružnom modelu, NTCA je preporučila da Odjeljenje za komunikacije služi kao vodeća agencija razvoju i asistiranju telekomunikacionim zadrugama, i da se regulatorni teret koji telekomunikacione zadruge nose održava na apsolutnom minimumu.

Paralelno sa procesom revizije nacionalnih zakona o telekomunikacijama, Južna Afrika je razmatrala reformu svog opšteg zakona o zadrugama. Impuls za reformu u zadružnom sektoru je došao sa najviših nivoa Južno-afričke vlade i bio je izdvojen kao ključni element strategije razvoja čiji je cilj bio da ojača mala, srednja i mikro preduzeća. Ova obaveza je rezultirala jednim ekskluzivnim procesom konsultacija i razvoja zadružna strategije što je uključivalo određen broj važnih civilnih društvenih i poslovnih grupa.

## **Rezultat**

NTCA i lokalni zadružni zastupnici su stvorili jak slučaj za jačanje telekomunikacione nacionalne strategije. Na kraju, ipak, tvorci politika su izabrali da rješavaju problem ruralnih i nedovoljno usluženih oblasti usvajanjem oslabljene verzije preporuka i modela NTCA-e. Prije nego ciljanjem, osnažavanjem i licenciranjem zadružnog sistema u nedovoljno usluženim oblastima, tvorci politika su uspostavili Licence za nedovoljno uslužene oblasti (USAL-e), koja je upravljala dodjeljivanjem novčane pomoći oblastima koje bi odabrala nacionalna vlada.

USAL kriteriji za izbor su sadržali i podsticaje što je ohrabrivalo grupe u zajednicama i pojedince koji su bili istorijski u lošem položaju da učestvuju, ali telekomunikaciona licenca nije bila stvorena. Niti je nova legislativa sadržala posebne odredbe storene da finansijski i institucionalno podrže telekomunikacione zadruge. Mnoga pitanja koja se tiču prava zadruga na pristup infrastrukturi, kao što je postavljanje stope međuvezivanja i premošćavanje problema na lokalnom nivou, su ostavljena da budu interpretirane i sprovedene od strane nezavisnog regulatora sa ograničenim resursima. Kao rezultat, mnoga od ovih suštinskih pitanja su ostala neodgovorena, stvarajući regulatornu nesigurnost za zadruge i druge nove učesnike na tržištu.

USAL mahanizam je u velikoj mjeri bio neefikasan u ohrabivanju razvoja ruralnog i nedovoljno usluženog sektora. Dok je 27 oblasti na početku određeno za licence, samo nekolicina operatera je dobilo licencu. Manje od pola trenutnih vlasnika licenci su započeli makar osnovne poslovne operacije, kao što je preprodaja mobilnih minuta postojećih prenosnika. Špekuliše se da se šansa za USAL pristup može izgubiti, a menadžeri sektora su privatno provjeravali produživanje vladine posvećenosti ovoj politici.

Avgusta 2005. godine, proces razmišljanja o opštem zakonu o zadrugama u zemlji doveo je do usvajanja novog zadružnog akta. Novi zakon dozvoljava veći broj

različitih zadruga i u skladu je sa prihvaćenom međunarodnom zadružnom praksom, uključujući zaštitu zadruga od prekomjernog miješanja države. Registracija i podržavajuće funkcije su se pomjerile od Odjeljena za poljoprivredu ka Odjeljenju za trgovinu i industriju (DTI). U vrijeme kada je ovaj izvještaj pisan, Zadružna razvojna jedinica se formira u okviru DTI-a.

### **Naučena lekcija**

Iskustva zadruga u sticanju korisnih pravnih koncesija je bilo mnogo drugačije u procesu reforme telekomunikacija nego u procesu reforme opšteg zakona o zadrugama.

U telekomunikacionom sektoru, pravni proces su vodile kompanije sa dobrim resursima, uključujući monopol nad privatnim naslijeđem. Interesi zadruga, iako dobro organizovani, nisu uspjeli da u potpunosti prevaziđu ovu konkurentsku viziju. Rezultat je bio od vrha ka dnu program potpore širenju tehnologije u ruralnim i nedovoljno uslužnim oblastima, što je ograničavalo uključenost zajednice na određenom nivou. Ovaj model je uradio malo da bi stimulisao investiranje i isporuku usluga u zapostavljene oblasti.

---

*Podrška i posvećenost ključnih političkih lidera, pored vodećih institucija civilnog društva, kao što je kongres trgovinskih unija Južne Amerike, u velikoj mjeri je pomoglo u naporima da se implementira reforma.*

---

Za proces reforme opšteg zakona o zadrugama, integrisanje zadružnog razvoja u visoko-kotiranu ekonomsku strategiju dozvolilo je procesu reforme da uspije sa minimalnim udjelom kontraverznosti, odlaganja ili otpora. Podrška i posvećenost ključnih političkih lidera, pored vodećih institucija civilnog društva, kao što je kongres trgovinskih unija Južne Amerike, u velikoj mjeri je pomoglo u naporima da se implementira reforma. Dok su džepovi nastanjeni protivnicima reforme nastavljaju da postoje u segmentima poslovne zajednice, oni nemaju garantovane predstavnike u vladi – nasuprot slučaju reforme telekomunikacija u kojem vlada nastavlja da bude većinski učesnik naslijeđivanju telekomunikacionog monopola.

Za više informacija, molimo vas, kontaktirajte Forrest Wilhoit i Maria Kendro, NTCA na (703) 351-2000.

## PROFIL

**Uzbekistan:** Promovisanje štedno – kreditnih saveza kroz pravnu reformu

*Uradilo Svjetsko vijeće kreditnih unija, Inc. (WOCCU)*

### **Sažetak projekta**

U Uzbekistanu, implementacija pravno i regulatorno podsticajnog okruženja je pomogla brz razvoj finansijski održivim kreditnim unijama.

### **Potreba za promjenom**

Dok su bile pod kontrolom Sovjetskog saveza, zadruga u Uzbekistanu su bile uspostavljene kao direktno oružje države i predmet centralnog planiranja. Ove zadruga su primarno bile poljoprivredne i nisu funkcionisale kao institucije koje su kontrolisali članovi.

U Uzbekistanu, kao i u prijašnjim Sovjetskim zemljama, bankarski sistem je bio u posjedu i pod kontrolom države, tako da nije bilo pravnog okvira koji je dozvoljavao uspostavljanje kreditnih unija i drugih oblika ne-bankovne štednje i kreditnih institucija. Banke su uglavnom fokusirale svoje napore na veće komercijalne i industrijske investicije, ne dajući mogućnost pristupa kreditima većem dijelu populacije.

Danas, bankarski sektor u Uzbekistanu je većim dijelom privatizovan, ali njime i dalje dominiraju velike banke koje ne uslužuju potrebe većeg dijela populacije. U većem dijelu ruralnih oblasti, nema institucija koje prihvataju male depozite ili daju male pozajmice. Velike banke nastavljaju da se fokusiraju na komercijalnim pozajmicama velikih iznosa i nisu zainteresovane za preuzimanje poslovnog ili finansijskog rizika koji je vezan za održavanje izmještenih kancelarija u ruralnim oblastima. Nedostatak institucija dostupnih korisnicima je doprinio niskoj stopi štednje u Uzbekistanu, Uzbekistanska domaća štednja je približno pet posto ukupne bruto domaće proizvodnje, što je jedna od najnižih stopa u svijetu.

Iako su prve kreditne unije u Uzbekistanu bile osnovane 1992. godine, deset godina nisu imale pravni i regulatorni okvir. Možda kao rezultat toga, 150 kreditnih unija krše prihvaćene standarde menadžmenta i rizikuju neuspjeh.

U susjednim zemljama, razvojni projekti su fokusirali svoje napore na razvoj štednje na mikro nivou i kreditne organizacije bez reforme postojećeg pravnog i regulatornog okvira. Iako su ovi napori pokazali da stopa štednje i otplate u zajednicama može biti visok i imaju vidljiv razvojni uticaj, projekti su bili ograničeni na nizak nivo i nedostajali su im međunarodni mehanizmi da bi osigurali finansijsku održivost nakon određenog vremena.

### **Proces reforme**

Projekat Svjetskog vijeća kreditnih unija, Inc. (WOCCU) i Agencije za međunarodni razvoj je započet zbog saradnje sa vladom Uzbekistana na uspostavljanju pravnog i regulatornog okvira za podršku razvoju i održivosti sektora

kreditnih unija. U okviru projekta, ali tek nakon što je regulatorno okruženje bilo stvoreno, su planirane aktivnosti na razvoju novih kreditnih unija u Uzbekistanu.

Početna faza projekta se koncentrisala na određivanju i preporučivanju potrebne nacionalne politike i pravne reforme i uključivanje vlade Uzbekistana i zvaničnika Centralne banke u dijalog i obuke. Aktivnosti su izdvojile nadostatak

---

*Početna faza projekta se koncentrisala na određivanju i preporučivanju potrebne nacionalne politike i pravne reforme, i uključivanje vlade Uzbekistana i zvaničnika Centralne banke u dijalog i obuke.*

---

bilo kakve pravne osnove za registraciju i nadgledanje kao jedini i najvažniji faktor koji isključuje održiv razvoj štedno-kreditnih saveza. Nakon faze procjene potreba, projekat je započeo rad sa vladom na dizajniranju regulativa i izgradnji kapaciteta. Rezultat projekta je bio određen broj regulacionih dokumenata i uputstava, uključujući:

- Nacrt legislative i statuta za kreditne saveze,
- Regulative/ smotrene operativne standarde za Centralnu banku, koje će koristiti za davanje licenci i nadgledanje kreditnih unija,
- Procedure ispitivanja i formulare za nadgledanje štedno-kreditnih unija i
- Organizacione i operativne procedure za kreditne unije.

Pomenuta politika je takođe zahtjevala stvaranje Saveza štedno-kreditnih razvojnih organizacija, krovne organizacije kreditnih unija učesnica u predstavljanju kreditnih unija u partnerstvima sa vladom i obezbjeđivanje tehničke obuke, usluga i pomoći u menadžmentu njenim članicama.

## **Rezultat**

U maju 2002. godine, zakon o kreditnim unijama i regulative za implementaciju okvirne politike projekta su doneseni. Do kraja 2002. godine, sedam novih kreditnih unija je osnovano. Uzbekistan sada ima 20 registrovanih kreditnih unija koje obezbjeđuju finansijske usluge za preko 33 000 članova i barataju sa od prilike 6 000 000 (SD) \$ u štednji članova i ukupnim neizmirenenim zajmovima. Približno dvije trećina pozajmica su za poljoprivredu i mikro preduzeća. Stope rasta štednje se povećavaju za više od 50% mjesečno u cijeloj zemlji.

WOCCU nadgleda finansijske omjere kreditne unije PEARLS sistemom nadgledanja finansija, koji je sličan standardima koji se koriste u finansijskim institucijama Sjedinjenih država za procjenu sigurnosti i stabilnosti. Projekat sada radi na razvoju štedno-kreditne razvojne organizacije da obezbjedi finansijsku i tehničku podršku, uključujući fond za osiguranje depozita za sektor kreditnih saveza.

## **Naučene lekcije**

Iskustvo iz projekta u Uzbekistanu je potvrdilo vrijednost fokusiranja rada na razvoju kreditnih saveza u regulatornom pravnom okruženju. Prije uspostavljanja

odgovarajućeg stimulirajućeg pravnog i regulatornog okruženja, mnoge kreditne unije koje su ušle na tržište nisu djelovale sa dovoljno sigurnosnih mjera i mjera koje garantuju stabilnost da bi osigurali zaštitu depozita štednje sa produktivnom strukturom aktive. Kada je zadovoljavajuće regulatorno okruženje uspostavljeno u Uzbekistanu, razvoj finansijski održivih kreditnih saveza je odmah nastupio.

Zasnovano na iskustvu iz Uzbekistana, WOOCU je uključio sljedeće opšte principe reforme pravnog i stimulirajućeg okruženja:

- Kreditni savezi trebaju biti tretirani kao regulisani biznisi.
- Vlada bi trebala da radi na stvaranju agencije za provođenje/regulatorne agencije koju interno podržava Kredini savez i Centralna banka ( to stvara sistem sličan agenciji Nacionalnog kreditnog saveza Sjedinjenih država, koja je nezavisna od kreditnih unija i vlade) i
- Sistem podsticaja bi trebao biti ugrađen u regulatornu agenciju da bi implementirao sankcije, koje je previdio neki nezavisni autoritet ili agencija.

Za više informacija, molimo vas, obratite se Catherine Ford, WOCCU na (202) 638-0205.

**Danas postoji novi konsenzus** među zadružnim pokretima i razvojnim aktivistima koji odbijaju posebne standarde za zadruge u zemljama u razvoju i jako odobravaju autonomiju svih zadruga od kontrole vlade.

## Dodatak A

### Kratka istorija reforme zakona o zadrugama i regulativa u zemljama u razvoju

Sean Flynn, Esc.

Za razliku od razvoja zadruga od dna ka vrhu u Evropi i Sjevernoj Americi, gdje je zakon o zadrugama generalno slijedio i prepoznavao početni razvoj zadružnog sektora, kolonijalni administratori u mnogim zemljama u razvoju su željeli da promovišu zadruge od vrha ka dnu. Zakon o zadrugama u mnogim zemljama u razvoju, započet u Indiji početkom dvadesetog vijeka i šireći se na zamlje različite kolonijalne i ideološke prošlosti, su stvorili vladinu birokratiju da vodi i razvija, prije nego prosto garantuje pravno priznavanje zadružnog sektora. Promovisanje zadruga je za uzvrat često bilo povezivano sa projektima kolonijalnog razvoja, zakoni o zadrugama su bili predstavljeni kao «način da se poveća proizvodnja i kvalitet usjeva namjenjenih za izvoz, da uvuče domaće stanovništvo u monetarnu ekonomiju što bi dovelo do lakšeg oporezovanja i da uvede sistem politički kontrolisane ekonomske aktivnosti.»<sup>1</sup>

#### **Razvoj zadrugarstva u Indiji**

Rođenje modela zadruga kojima dominira država može da se nađe u Aktu zadružnih kreditnih društava iz 1904. godine u Indiji. Taj akt je dijelom zasnovan na Aktu britanskih industrijskih i štednih društava iz 19. vijeka, što je postavilo set pravnih zahtjeva za fomiranje zadruga i obezbjeđivalo registraciju putem specijalizovanog vladinog tijela poznatog kao Registrar prijateljskih društava<sup>2</sup>. Britanski registrar zadruga je funkcionisao uglavnom kao registrar kompanija - vodeći podatke o formiranju zadruga, primanju godišnjig računa i izvještaja i

---

<sup>1</sup> Hans – H Munkner i A. Shan, Int. kancelarija za pitanja rada, Stvaranje povoljne klime i uslova za zadružni razvoj u Africi, Radna verzija 7 (1993); takođe vidjeti Hans – H Munkner, Opšti izvještaj, komparativna analiza relevantnih zakona zadružnih društava i drugih organizacija koje djeluju na principu samo-pomoći u Africi 26 (1896) ( opis uvoda u zadruge "borba protiv socijalnih problema kao što su zavisnost farmera od trgovaca ili onih koji se bave pranjem novca i da prošire sistem vrijednosti i norme ponašanja kolonijalnih gospodara među domaćom populacijom (akulturacija)".

<sup>2</sup> Rita Rhodes, Kolonijalne zadruge kroz lupu njihovog zadružnog registrara, u Aktu 100 godina zadružnih kreditnih društava, Indija, 1904. godina, 228 (Hans – H Munkner izd. 2005. godina)

ispitivanje zloupotrebe<sup>3</sup>. Ali uloga registrara u Indiji je išla mnogo dalje, služeći kao promoter, regulator i savjetnik za zadruge<sup>4</sup>.

Cilj onoga što je postalo poznato kao «klasični britansko-indijski» model zakona o zadrugama je bio da uključi državu direktno u upravljanje zadružnim pokretom kao «prijateljski savjetnik»<sup>5</sup>. Registrar je trebao da ponudi savjete, pomogne u izradi statuta i nauči društva u razvoju o zadružnim principima, ali mu je nedostajala snaga da prisili i kazni<sup>6</sup>. Tokom vremena, uloga registrara je trebala da se smanji kako je razvoj zadrugarstva dostigao ekonomsku održivost i sposobnost samo-upravljanja.

Daniel Hamilton, član Komiteta imperijalne legislative uradio je nacrt zakona iz 1904. godine, opisao aktivnu ulogu kolonijalne države u zadružnom razvoju povezanog sa širim kolonijalnim ambicijama Britanske vlade «Nikada ne zaboravite» on je objasnio «to će povezati Indiju u jedno i tako omogućiti da ona zauzme mjesto u svijetu koje zaslužuje, da je Britanska vlada ovdje i da je ključ u rukama vlade zadružni pokret<sup>7</sup>.»

---

*Suprotno od početne namjere da se umanjí uloga vlade u razvoju zadrugarstva, pravne odredbe koje su uslijedile bile su reakcija na uočene slabosti ili usporen rast zadružnog sektora povećavanjem ovlaštenja registrara.*

---

Suprotno od početne namjere da se umanjí uloga vlade u razvoju zadrugarstva, pravne odredbe koje su uslijedile bile su reakcija na uočene slabosti ili usporen rast zadružnog sektora povećavanjem ovlaštenja registrara. Akt zadružnih društava Bombaja iz 1925. godine, na primjer, je ovlastio vladu da uzme učešće u dijelu kapitala zadruga, tako uvodeći državu direktno u zadružni biznis<sup>8</sup>. Akt zadružnih društava Madrasa iz 1932. godine je dao ovlaštenje registraru da na svoju volju izostavi upravni odbor zadruge<sup>9</sup>.

Trend ka povećanju državna kontrole zadruga se nastavio nakon što je Indija dobila nezavisnost. Studija koju je finansirala vlada 1955. godine je zabilježila da ruralne kreditne zadruge nisu zadovoljavale potrebe farmera i predložili su novi model «državnog partnerstva u zadrugama na različitim nivoima.<sup>10</sup>» Zakoni koji su uslijedili su davali registraru ovlaštenja da raspusti zadrugu, naredi izmjene statuta, odobri pozajmice, propiše maksimalan broj članova upravnog odbora, postavlja i otpušta menadžment i služi kao presuđujuće tijelo u svim sukobima, uključujući sporove koji uključuju zaposlene u registraru<sup>11</sup>».

---

<sup>3</sup> Ibid, 229 -30

<sup>4</sup> Madhav V. Madane, Vijek zadružne legislative: Od kontole države do autonomije i partnerstva sa državom, u Aktu 100 godina zadružnih kreditnih društava, Indija, 1904. godina, 55 - 57 (Hans - H Munkner izd. 2005. godina)

<sup>5</sup> Hans - H Munkner , Klasični britansko - indijski patent kooperacije, od sponzorisnja od strane države do kontrole države, u Aktu 100 godina zadružnih kreditnih društava, Indija, 1904. godina, 106 - 14, (2005. godina)

<sup>6</sup> Ibid, 113 - 14

<sup>7</sup> Citirano u Ake Eden, Orijentalne ekonomske misli i zadružni razvoj na pred-kolonijalnom Indijskom kontinentu, u Aktu 100 godina zadružnih kreditnih društava, Indija 1904. godina, 22 (Hans - H Munkner izd. 2005. godina)

<sup>8</sup> Madhav V. Madane, Vijek zadružne legislative: Od kontole države do autonomije i partnerstva sa državom, u Aktu 100 godina zadružnih kreditnih društava, Indija, 1904. godina, 62 (Hans - H Munkner izd. 2005. godina)

<sup>9</sup> Ibid, 62

<sup>10</sup> Ibid, 65

<sup>11</sup> Ibid, 66 - 69

## Razvoj i kriza pravnih okvira kojima je dominirala država

U drugim zemljama, u i izvan Britanskog kolonijalnog uticaja, slični principi povećanja uloge države u kontroli i upravljanju zadrugama su slijedili. U Britanskim kolonijama, «klasični britansko - indijski» model zadružne legislative je bio uveliko kopiran<sup>12</sup>. U francuskim kolonijama, zadruga su obično formirane kao *parastatal* organizacije prije nego nezavisni biznisi<sup>13</sup>. I u socijalističkim ili prijašnjim sovjetskim zemljama, zadruga su bile oruđe partije i države odgovorne za implementaciju centralnih planskih odluka<sup>14</sup>.

Slično slučaju u Indiji, mnoge domaće vlade u post – nezavisnom periodu su izmjenile svoje zakone i regulative da bi povećali ulogu vlada nad zadrugama<sup>15</sup>. Do 1960-ih i 1970-ih, zajednički elementi pravnog i institucionalnog okvira u istočnom bloku i post-kolonijalnim zemljama su uključivali:

- Odjeljanja za zadruga sa ovlaštenjima da postavljaju i smjenjuju zvaničnike uprave zadruga i da odobravaju osnovne poslovne odluke,
- Zaposleni u zadrugi su bili tretirani kao državni službenici,
- Pravna ograničenja za zadruga koja se tiču pristupa sudu, ostvarivanja kontakata ili preuzimanja dugovanja bez prethodnog odobrenja vlade,
- Ograničavanje zadruga na određene linije biznisa, često ih isključujući iz profitabilnih sektora, kao što je izvozna poljoprivredna tržišta,
- Ograničenja po pitanju formiranja federacija da bi se obezbjedile potrebne usluge, uključujući osiguranje, obrazovanje i pomoć u reviziji,
- Podvođenje zadruga pod formalne strukture političkih partija i
- Mandatorno članstvo u zadrugama za farmere ili druge radnike u određenim sektorima ili stanovnicima određenih oblasti.

Pored osakaćivanja zadruga ekonomski, teške državne restrikcije biznisa su navele zadruga u mnogim zemljama da budu obilježeni kao preduzeća kojim upravlja država. Upisivanje članova i uključivanje u mnogim zemljama se smanjilo. Državni podsticaji su postali neophodni da bi se održala preduzeća, što je opterećivalo državni budžet.

Programi strukturnog prilagođavanja kojim su upravljali Međunarodni monetarni fond i Centralna banka 1980-ih su počeli ciljati troškove vlada generalno i troškove na zadruga, posebno. U mnogim zemljama, kada su se podsticaji smanjili ili ukinuli, zadružni biznisi su propadali.

---

<sup>12</sup> Hans – H Munkner i A. Shan, Int. kancelarija za pitanja rada, Stvaranje povoljne klime i uslova za zadružni razvoj u Africi, 9 – 13 (1993), Kristian Taimni, Int. kancelarija za pitanja rada, Stvaranje povoljne klime i uslova za zadružni razvoj u Aziji ( 1994) ( diskutovanje implementacije klasičnog britansko – indijskog modela u zemljama Azije).

<sup>13</sup> Ibid, 10 - 11

<sup>14</sup> Int. kancelarija za pitanja rada, Stvaranje povoljne klime i uslova za zadružni razvoj u Centralnoj i Istočnoj Evropi, 17 – 18 (1996).

<sup>15</sup> Vidjeti John Joseph Ogola, Strukturne promjene u zadružnim pokretima i posljedice po zadružnu legislativu u različitim zemljama Afrike, osnovna dokumentacija br. 1 Int. kancelarija za pitanja rada, kolokvijum o strukturnim promjenama u zadružnim pokretima i posljedice po zadružnu legislativu u različitim regijama svijeta ( Ashish Shah, izd. 1993. godina) (« gotovo sve vlade u Africi, nakon nezavisnosti, su našle uporište u serijama pravnih i administrativnih mjera koje su efikasno dovele afričke zadruga pod kontrolu vlade i dovele ih do situacije da njihovi direktori i menadžeri imaju manje ovlaštenja nego oni koje posjeduju menadžeri *parastatala*.»)

## **Rochdale principi zadrudnih preduzeća**

### **1. Otvoreno članstvo**

Zadruge dozvoljavaju svima da se priključe zadruzi i da najnoviji članovi plate jednak ulog kao i najstariji član.

### **2. Demokratska kontrola (jedno lice jedan glas)**

Glasanje je trebalo da se zasniva na Chartism principima jedno lice – jedan glas, bez obzira na broj dionica koje ima jedno lice.

### **3. Raspodjela viška u skladu sa obavljenom trgovinom**

Da bi se nagradila odanost i vratio veći dio profita članovima potrošačima višak se dijelio prema trgovini sa zadrugom prije nego vlasničkom udjelu.

### **4. Plaćanje ograničene kamate na kapital**

Plaćajući određenu, a ne spekulativnu, kamatnu stopu na uloženi kapital, društvo je bilo u stanju da koristi dodatni višak za obezbjeđivanje boljih plata i radnih uslova i da dalje nagradi. Ulozi u zadruzi su održavani na nominalnoj vrijednosti, prije nego definisane na tržištu.

### **5. Politička i religiozna neutralnost**

Rochdale društvo je dodalo ovaj princip kao reakciju na iskustva nekih politički motivisanih zadruga koje su često bile bojkotovane od strane grupa potrošača protestujući protiv njihovih kontraverznih stavova.

### **6. Trgovanje u kešu**

Jedan od glavnih neuspjeha ranijih zadruga je bilo produžavanje kredita članovima, što je tražilo povećavanje cijena da bi se pokrili troškovi.

### **7. Promivisanje obrazovanja**

Nakon što je registrar dozvolio zadrugama da odvajaju novac za obrazovanje, ovaj princip je dodat. Dok su, ranije, zadruge ilegalno odvajale novac za obrazovanje.

*Pravila koja su vodila djelovanje Rochdale društva kasnije su postala poznata kao Rochdale principi, koji su se koristili za formiranje drugih potrošačkih zadruga širom Engleske i drugdje.*

---

## **Razvoj principa kooperacije**

Brzo širenje zadružnih preduzeća u Evropi i sjevernoj Americi sredinom do kasnih 1800-ih je djelimično pripisivano zaslugama formulisanja i širenja principa zadrugarstva od strane britanskog Rochdale društva pravičnih pionira i njemačke Raiffeisen štedno – kreditnih zadruga. Principi objavljeni od strane Rochdale društva iz 1840-ih pa do 1860-ih su bili posebno uticajni.

Rochdale društvo je osnovano od strane 28 tkača flanela 1844. godine kao potrošačka zadruga. Prvi članovi Rochdale društva su svaki upisali po 1\$ za kupovinu robe na veliko da bude prodana članovima bez profita. Kako se društvo razvijalo, povećavalo je svoje marže i prodavalo robu po normalnim maloprodajnim cijenama, sa podjelom profita među članovima na *pro rata* osnovi prema iznosu potrošenom na nabavku tokom godine. Pravila koja se vodila djelovanje Rochdale društva kasnije su postala poznata kao Rochdale principi, koji su se koristili za formiranje drugih potrošačkih zadruga širom Engleske i drugdje<sup>16</sup>.

Varijacije Rochdale principa su bili korišteni od strane nacionalnih i međunarodnih zadružnih pokreta širom svijeta, uključujući od strane Zaštitnika poljoprivrede (grandž) u Sjedinjenim državama 1876. godine<sup>17</sup> i Međunarodne zadružne alijanse (ICA) 1937. godine<sup>18</sup>. Početni rad na zadružnom razvoju kolonijalnih vlada su bili često zasnovani na Rochdale principima u formi. Ali njihovi naponi da odrede državu za zvaničnog lidera pokreta je dovelo u pitanje princip da su zadruge predmet demokratske kontrole članstva.

---

*ICA je usvojila novu Izjavu o identitetu zadruga 1995. godine koja se primjenjuje jednako na sve zadruge i ističe potrebu za prepoznavanjem svih zadruga kao autonomnih biznisa nezavisnih od vlade.*

---

ICA je napravila razliku između principa primjenjivih na «potpuno razvijene» zadruge i zadruga na «početku razvoja»<sup>19</sup> 1966. godine. Za potpuno razvijene zadruge, ICA je objasnila da «demokratija u upravljanju zadružnim organizacijama

---

<sup>16</sup> David Thompson, Zadružni principi onda i sad, 53 Zadružni trgovci kolonijalnom robom ( juli – avgust 1994. godina), dostupno na [www.cooperativegrocer.coop/articles/index.php?id=158](http://www.cooperativegrocer.coop/articles/index.php?id=158)

<sup>17</sup> James R. Baarda, Zadružni principi i statuti, Pravni opisi jedinstvenih preduzeća, SD Odjeljenje za poljoprivredu, zadrugarstvo, usluge, istraživanje br. 54 (1986. godina)

<sup>18</sup> Vidjeti Int. zadružni info centar, principi, dostupno na [www.wisc.edu/wisc/ivic/def-hist/gen-info/](http://www.wisc.edu/wisc/ivic/def-hist/gen-info/)

<sup>19</sup> Int. zadružni info centar, Izvještaj ICA komisije za zadružne principe (1996), dostupno na [www.wisc.edu/wisc/ivic/def-hist/gen-info/Report-of-the-ICA-Commission-on-Co-opera1/index.html](http://www.wisc.edu/wisc/ivic/def-hist/gen-info/Report-of-the-ICA-Commission-on-Co-opera1/index.html).

**ILO preporuka 127 (1966. godine), Dio III A, Legislativa**

10. Sve odgovarajuće mjere, uključujući konsultacije sa postojećim zadruga, bi trebale biti preduzete:
  - a) da bi se uočile i eliminisale odredbe sadržane u zakonima i regulativama koje mogu uticati na prekomjerno ograničavanje razvoja zadruga putem diskriminacije, npr. po pitanju oporezivanja ili alokaciji licenci i ograničavanja broja ili ne uzimanjem u obzir posebnog karaktera zadruga ili posebnih pravila djelovanja zadruga,
  - b) da se izbjegne uključivanje takvih odredbi u buduće zakone i regulative,
  - c) da bi se usvojili fiskalni zakoni i regulative o posebnim uslovima za zadruga.
11. Trebali bi postojati zakoni i regulative koje se posebno odnose na uspostavljanje i funkcionisanje zadruga i uz zaštitu njihovog prava da djeluju u ne manje od ravnopravnim uslovima u odnosu na ostale oblike preduzetništva. Ovi zakoni ili regulative bi trebale biti prvenstveno primjenjivane na sve kategorije zadruga.
12.
  1. Takvi zakoni i regulative bi trebale u svakom slučaju uključivati odredbe o sljedećim pitanjima:
    - a) definicija ili opis zadruga koja bi iznosila osnovne karakteristike, naime, da je to asocijacija ljudi koji su se dobrovoljno udružili da ostvare zajedničke ciljeve putem formiranja demokratski kontrolisane organizacije, dajući jednak doprinos kapitalu koji se traži i prihvatajući jednak rizik i dobitak u čemu članovi jednako učestvuju,
    - b) opis objekata zadruga i procedura njenog uspostavljanja i registracije, izmjene statuta i raspuštanje,
    - c) uslove za članstvo, kao što je maksimalan iznos svakog uloga i gdje je to moguće, odnos prispjelog udjela u trenutku upisa i vrijeme koje je dozvoljeno za punu uplatu, kao i prava i obaveze članova koji bi bili detaljno izneseni u statutu zadruga,
    - d) metode administracije, menadžmenta i interne revizije i procedure za uspostavljanje i funkcionisanje kompetentnih organa,
    - e) zaštita imena «zaduga» i
    - f) mehanizam spoljne revizije i uputstva za zadruga i za sprovođenje zakona i regulativa.
  2. Procedure date u takvim zakonima i regulativama, posebno procedure za registraciju, bi trebale biti što jednostavnije i praktičnije, kako ne bi ometale stvaranje i razvoj zadruga.
13. Zakoni i regulative koje se odnose na zadruga bi trebale dati ovlaštenje zadrugama da se uvezuju.

### ICA izjava o zadružnom identitetu (1996. godine)

**DEFINICIJA:** Zadruga je jedna autonomna asocijacija ljudi dobrovoljno udruženih da bi zadovoljili zajedničke ekonomske, društvene i kulturne potrebe i aspiracije kroz zajedničko i demokratski kontrolisano preduzeće.

**VRIJEDNOSTI:** Zadruge su zasnovane na vrijednostima samo-pomoći, samo-odgovornosti, demokratije, jednakosti, pravičnosti i solidarnosti. U tradiciji svojih osnivača, članovi zadruga vjeruju u etičke vrijednosti, poštenje, otvorenost, društvenu odgovornost i brigu za druge.

**PRINCIPI:** Zadružni principi su smjernice po kojima zadruge praktikuju svoje vrijednosti.

1. **Dobrovoljno i otvoreno članstvo:** Zadruge su dobrovoljne organizacije, otvorene za sva lica koja su sposobna da koriste njene usluge i spremna da prihvate odgovornosti članstva, bez polne, društvene, rasne, političke ili religiozne diskriminacije.
2. **Demokratska kontrola članstva:** Zadruge su demokratske organizacije koje kontrolišu članovi koji aktivno učestvuju u kreiranju politike i donošenju odluka. Muškarci i žene koji su izabrani predstavnici odgovorni su članstvu. U primarnim zadrugama članovi imaju jednako pravo glasa (jedan član- jedan glas) i zadruge na drugim nivoima su takođe organizovane demokratski.
3. **Ekonomsko učešće članova:** Članovi jednako doprinose i demokratski kontrolišu kapital njihove zadruge. Bar dio kapitala je obično zajedničko vlasništvo zadruge. Članovi obično dobiju ograničenu kompenzaciju ukoliko je uopšte dobiju na kapital upisan kao uslov za članstvo. Članovi raspoređuju višak za bilo koje ili sve od sljedećih svrha: razvoj zadruge, moguće uspostavljanjem rezervi, čiji bi bar dio bio nedjeljiv, dajući članovima sredstva na osnovu njihovih transakcija sa zadrugom i podržavajući druge aktivnosti odobrene članstvom.
4. **Autonomija i nezavisnost:** Zadruge su autonomne organizacije koje djeluju na principu samo-pomoći, a koje kontrolišu članstvo. Ukoliko sklope sporazum sa drugim organizacijama, uključujući vlade ili dobiju kapital iz vanjskih izvora, to rade po uslovima koji osiguravaju demokratsku kontrolu od strane članstva i održavaju njihovu zadružnu autonomiju.
5. **Obrazovanje, obuke i informisanje:** Zadruge obezbjeđuju obrazovanje i obuke za svoje članove, izabrane predstavnike, menadžere i zaposlene tako da oni mogu doprinijeti efektivno razvoju svoje zadruge. Oni informišu javnost – posebno mlade ljude i lidere – o prirodi i koristima udruživanja.
6. **Saradnja među zadrugama:** Zadruge služe svojim članovima najefektivnije i jačaju zadružni pokret radeći zajedno kroz lokalne, nacionalne, regionalne i internacionalne strukture.
7. **Briga za zajednicu:** Zadruge rade za održiv razvoj zajednica kroz politike odobrene od strane njihovih članova.

obavezno implicira autonomiju u smislu nezavisnosti od vanjske kontrole». Ali u «zemljama u razvoju», ICA je zaključila da «ljudi koji upravo počinju da uče o zadrugarstvu nisu uvijek dovoljno opremljeni da bi sami vodili svoja društva uspješno»<sup>20</sup>. Stoga, u izvještaju se zaključuje da vlade u zemljama u razvoju mogu «insistirati» da «se uvaži odgovarajući tehnički savjet» uključujući «traženje da njihovi predstavnici sjede u upravnim odborima, zasad.»<sup>21</sup>

Iste godine, Međunarodna organizacija rada (ILO) je usvojila Preporuku 127 koja se odnosi na ulogu zadruga u ekonomskom i društvenom razvoju zemalja u razvoju.<sup>22</sup> Iako preporuke daju siguran set principa pravne reforme, dio «Administrativna pomoć» uključuje prožimanje zadrugarnih supervizora «samo za početni period», sa ovlaštenjima da postavlja osoblje zadruga i «daje upute i savjete» koje se onda koriste za dominiranje zadrugama u mnogim zemljama u razvoju.

Problem sa kojim su se suočavale zadruga koje je dominirala država tokom 1970-ih i 1980-ih podstaklo je preispitivanje uloge države u razvoju zadrugarstva.<sup>23</sup> ICA je 1995. godine usvojila novu Izjavu o zadrugarnom identitetu koji se jednako primjenjuje na sve zadruga i ističe potrebu da se sve zadruga vide kao autonomni biznisi, nezavisni od vlada.<sup>24</sup> Ubrzo nakon toga, ILO je inicirala dugo-godišnji proces ponovnog razmatranja Preporuke 127, koji je rezultirao usvajanjem Preporuke 193 2002. godine. Preporuka 193 eliminiše prijašnje uključivanje administrativne intervencije u poslovanje zadruga i usvajanje Izjave ICA-e o zadrugarnom identitetu koji se primjenjuje na sve zadruga.<sup>25</sup>

Danas postoji novi konsenzus među zadrugarnim pokretima i razvojnim aktivistima koji odbijaju posebne standarde za zadruga u zemljama u razvoju i jako odobravaju autonomiju svih zadruga od kontrole vlade.<sup>26</sup> CLARITY je nastao iz ovog novog konsenzusa i cilj mu je da svoje ideale implementira.

<sup>20</sup> Ibid ( objašnjava da « mora se priznati da u zadrugama koje su na početku razvoja, njihovi demokratski organi su takođe vjerovatno nedovoljno razvijeni i isto tako sposobnost njihovih članova za izvršavanje demokratskih procedura efikasno i spremnom podvrgavanju demokratskoj disciplini.»)

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Int. kancelarija za pitanja rada, Preporuka 127, Uloga zadruga u ekonomskom i društvenom razvoju u zemljama u razvoju (1996)

<sup>23</sup> Vidjeti Alfred Hanel, Zadruga koje sponzorise država i oslanjanja na same sebe, neki aspekti reorganizacije oficijelne zadrugarnih strukture po pitanju Afrike (1989. godina), Hans – H Munkner, Afričke zadruga i država u 1990-im, u Godišnjaku zadrugarnih preduzeća (1992. godine), Int. kancelarija za pitanje rada, Odnos između države i zadruga u zadrugarnoj legislativi, izvještaj Kolokvijum Helt u Ženevi, 14 – 15 Decembar 1993. godina (1994. godina), Sanjeev Chopra, Centar za zadruga i ruralni razvoj, od kontrole do regulatornog okvira, Politike za SAARC regiju (Knjiga svijeta 1999. godina)

<sup>24</sup> Int. zadrugarni alijansa, izjava o zadrugarnom identitetu (1996)

<sup>25</sup> Int. kancelarija za pitanja rada, Preporuka 193, preporuka koja se tiče promovisanja zadruga (2002. godina)

<sup>26</sup> Vidjeti Int. alijansa, zadrugarnih vrijednosti u svijetu koji se mijenja (1992. godina) ( priznavanje da u mnogim zemljama u razvoju «postojali su problemi u uspostavljanju odgovarajućeg odnosa sa državom da bi kao zadruga efikasno djelovali»), Ujedinjene nacije, statut i uloga zadruga u svjetlu novih ekonomskih i društvenih trendova, Izvještaj generalnog sekretara, A/54/57 (23. decembar 1998. godine).