

2023

Autorský kolektív:

PaedDr. Danica Lehocká, PhD.

Ing. Nadežda Holečková

PhDr. Alena Schinglerová

Mgr. Valéria Kubalová

Ing. Milan Nehaj

Branislav Ondruš

Výzvy sociálneho podnikania v SR

(Ekonomické a sociálne prínosy sociálneho podnikania)

Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu a Európskeho fondu regionálneho rozvoja v rámci Operačného programu Ľudské zdroje.

NÁRODNÝ PROJEKT

Podpora kvality sociálneho dialógu

Typ projektu: Neinvestičný

Termín realizácie projektu: 07/2018 – 11/2023

ITMS projektu: 312031V749

Autorský kolektív :

PaedDr. Danica Lehocká, PhD.

Ing. Nadežda Holečková

PhDr. Alena Schinglerová

Mgr. Valéria Kubalová

Ing. Milan Nehaj

Branislav Ondruš

Autorské dielo bolo vypracované v rámci hlavnej aktivity „Posilnenie odborných a analytických kapacít sociálnych partnerov, budovanie infraštruktúry a komunikačnej platformy sociálneho dialógu a rozvoja sociálneho partnerstva na národnej a medzinárodnej úrovni“ v rámci podaktivity 1.1 Posilnenie kapacít sociálnych partnerov prostredníctvom analytickej činnosti Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu expertným tímom sociálneho partnera MPSVR SR. Vyjadruje názory a postoje sociálneho partnera na predmetnú tému. Autorské dielo nevyjadruje názory ani postoje prijímateľa projektu a bolo schválené Riadiacim výborom Národného projektu Podpora kvality sociálneho dialógu.

OBSAH

ZOZNAM GRAFOV, ZOZNAM TABULIEK A ZOZNAM RÁMČEKOV	5
ÚVOD	7
1. Legislatívny rámec sociálneho podnikania na Slovensku	24
2. Problémy aplikácie súčasného legislatívneho rámca sociálneho podnikania	46
3. Prieskum uplatnenie sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní – ústredné orgány štátnej správy.....	69
4. Aplikáčne výzvy sociálneho podnikania na Slovensku	89
5. Poradenstvo a vzdelávanie pre sociálnych podnikateľov	123
6. Záverečné odporúčania	140
ZÁVER.....	155
BIBLIOGRAFIA	160

ZOZNAM GRAFOV, ZOZNAM TABULIEK A ZOZNAM RÁMČEKOV

ZOZNAM GRAFOV

Graf č. 3.1. Ministerstvá: použitie sociálneho hľadiska vo VO

Graf č. 4.1. Nezamestnanosť v SR

Graf č. 4.2. Počet nezamestnaných v SR

Graf č. 5.1. V ktorom kraji sídlite?

Graf č. 5.2. Aká je veľkosť vášho podniku?

Graf č. 5.3. Ako často využívate služby RC SE?

Graf č. 5.4. Ako často ste získali požadovanú informáciu/radu?

Graf č. 5.5. Ako ste so žiadosťou o informáciu/radu pochodili?

Graf č. 5.6. Aké informácie/rady v RC SE hľadáte?

Graf č. 5.7. Na koho ste sa obrátili ohľadom investičnej pomoci?

Graf č. 5.8. Akú pomoc ste hľadali ohľadom investičnej pomoci?

Graf č. 5.9. Ak vám RC SE nepomohlo, v čom vidíte problém?

Graf č. 6.1. Aké poradenstvo očakávate do budúcnosti?

Graf č. 6.2. Aké vzdelávanie/školenia by sa Vám zišli?

ZOZNAM TABULIEK

Sumarizačná tabuľka č. 3.1. UPLATNENIE SOCIÁLNEHO HĽADISKA VO VEREJNOM
OBSTARÁVANÍ ZA ROK 2022 - ministerstvá

Sumarizačná tabuľka č. 3.2. UPLATNENIE SOCIÁLNEHO HĽADISKA VO VEREJNOM
OBSTARÁVANÍ ZA ROK 2022 – ostatné ústredné orgány štátnej správy

ZOZNAM RÁMČEKOV

Rámček č. 2.1. Zmluva o fungovaní Európskej Únie , Tretia časť, Hlava VII

Rámček č. 3.1. § 10 , ods. 7 zák. č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní

Rámček č. 4.1. Agentúra práce Banskobystrického samosprávneho kraja

Rámček č. 4.2. Úplné znenie § 12 zák. č. 112(2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch

Rámček č. 4.3. Kompletné znenie doplňujúceho návrhu ASES k návrhu Plánu obnovy

Rámček č. 4.4. Znenie časti Plánu obnovy schváleného vládou SR

Rámček č. 5.1. Žiadosť o NFP OP ĽZ NP 2018/3.3.1/02

Rámček č. 5.2. Kľúčové problémy sociálneho podnikania v SR

ÚVOD

Návrh na vypracovanie tohto dokumentu prišiel z prostredia Aliancie pre sociálnu ekonomiku na Slovensku (ASES), ktorá dnes s takmer 150 členskými subjektmi zo všetkých krajov SR predstavuje celonárodnú platformu pre rozvoj sociálnej ekonomiky u nás¹. Okamžite získal podporu odboru sociálnej ekonomiky (OSE) Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR (MPSVR SR), ktorý je vecne príslušným útvarom ministerstva, zodpovedného za štátnu politiku v oblasti sociálnej ekonomiky². Fakt, že sa MPSVR SR ako ústredný orgán štátnej správy dokázal okamžite zhodnúť so strešnou organizáciou subjektov sociálnej ekonomiky na téme a účele tejto analýzy ukazuje, že potrebu hlbšieho analytického pohľadu na doterajší vývoj a aktuálny stav sociálneho podnikania na Slovensku, ako aj jeho perspektívy si uvedomujú všetci relevantní aktéri tohto sektora, a to tak štátni, ako aj mimovládni. Skutočne, sociálne podnikanie, nie je na Slovensku novinkou a jeho existenciu nemožno ohraničiť prijatím zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch. Naopak, rozhodnutie MPSVR SR v roku 2016, vypracovať takýto legislatívny rámec pre sociálnu ekonomiku a osobitne sociálne podnikanie a rozhodnutie vlády SR predložiť nezvyčajne rozsiahly a komplexný legislatívny návrh Národnej rade SR vyplýval zo skutočnosti, že skúsenosti so sociálnym podnikaním u nás v polovici prvej dekády 21. storočia spoločne so znalosťami a vedomosťami o účele, formách a spôsoboch sociálneho podnikania vo vyspelých krajinách viedli k jednoznačnej potrebe zrozumiteľného legislatívneho ukotvenia sociálneho podnikania. Vytvorenie právneho rámca sa totiž ukázalo ako kľúčový predpoklad pre ďalší rozvoj sociálnej ekonomiky a osobitne sociálneho podnikania u nás.

Identifikácia sociálnej ekonomiky, ako ju poznáme dnes, sa začala vo Francúzsku v 70. rokoch 20. storočia, kedy organizácie zastupujúce či združujúce družstvá, vzájomné spoločnosti a združenia vytvorili Národný styčný výbor pre vzájomné, kooperatívne a asociačné aktivity

¹ V zmysle § 26 zák. č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch v znení neskorších predpisov je ASES ministerstvom práce uznanou strešnou organizáciou subjektov sociálnej ekonomiky, ktorá však okrem registrovaných sociálnych podnikov združuje aj ďalšie subjekty podporujúce sociálne podnikanie v SR.

² § 15 ods. 1 písm. i) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

(CNLAMCA). Od konca druhej svetovej vojny do roku 1977 sa pritom pojem „sociálna ekonomika“ vytrácal z každodenného používania nielen v európskej spoločnosti, ale dokonca aj medzi ľuďmi a subjektmi v tomto odvetví hospodárskej činnosti. Na európskej úrovni sa konali konferencie družstiev, vzájomných spoločností a združení pod záštitou Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru v rokoch 1977 a 1979. V júni 1980 CNLAMCA zverejnil Chartu sociálnej ekonomiky, ktorá definuje sociálnu ekonomiku ako súbor organizácií, ktoré nepatria do verejného sektora, fungujú demokraticky so zapojením členov, ktorí majú rovnaké práva a povinnosti a uplatňujú určitý režim vlastníctva a rozdelenie zisku, využitie prebytkov na rozšírenie organizácie a zlepšenie jej služby svojim členom a spoločnosti. (CIRIEC, 2017)

Tieto definičné znaky sa postupne rozšírili v ekonomickej a inej odbornej literatúre a dodnes predstavujú všeobecne uznávanú charakteristiku sociálnej ekonomiky. Najnovšiu definíciu konceptu sociálnej ekonomiky, ktorá je rešpektovaná na európskej úrovni, vypracovali samotní predstavitelia subjektov, ktoré v odvetví sociálnej ekonomiky a zadefinovali ju v Charte zásad sociálnej ekonomiky celoeurópskej platformy Social Economy Europe³. Ide o tieto zásady:

- nadradenosť jednotlivca a spoločenského cieľa pred kapitálom,
- dobrovoľné a otvorené členstvo,
- demokratická kontrola zo strany členstva (netýka sa nadácií, keďže nemajú členov),
- kombinácia záujmov členov/užívateľov a/alebo všeobecného záujmu,
- obhajoba a uplatňovanie princípu solidarity a zodpovednosti,
- autonómne riadenie a nezávislosť od verejných orgánov,
- väčšina zisku sa používa na dosiahnutie cieľov trvalo udržateľného rozvoja, služby v záujme členov alebo vo všeobecnom záujme.

³ „Social Economy Europe je hlasom 2,8 milióna podnikov a organizácií sociálnej ekonomiky v Európe. Sme referenčným bodom sociálnej ekonomiky na európskej úrovni. Sme strategickým partnerom európskych inštitúcií a motorom politiky EÚ v oblasti sociálneho hospodárstva. Vznikli sme v novembri 2000 pod názvom CEP-CMAF – Európska stála konferencia družstiev, vzájomných spoločností, združení a nadácií – s cieľom nadviazať trvalý dialóg medzi sociálnou ekonomikou a európskymi inštitúciami. V roku 2008 CEP-CMAF zmenila svoj názov a oficiálne sa stala Social Economy Europe. Social Economy Europe je od svojho založenia sekretariátom prierezovej skupiny Európskeho parlamentu pre sociálnu ekonomiku.“

<https://www.socialeconomy.eu.org/>

Berúc do úvahy vyššie uvedené charakteristiky je prirodzené, že subjektmi sociálnej ekonomiky sú v Európe najmä družstvá, vzájomné spoločnosti a občianske združenia, ku ktorým nedávno pribudli aj nadácie. Na Slovensku to tak nie je najmä z dôvodov, že (1) iné oblasti sociálnej ekonomiky než sociálne podnikanie u nás nie sú rozvinuté, (2) tzv. vzájomné spoločnosti (*mutual societies*) u nás ako formu združovania a vykonávania hospodárskej činnosti nepoznáme, (3) družstevníctvo bolo po období komunistickej vlády nielen spoločensky diskreditované, ale aj fakticky likvidované a dnes nepredstavuje zrozumiteľnú formu podnikania s adekvátnym legislatívnym rámcom⁴, a napokon (4) podnikanie sa takmer výlučne u nás vykonáva prostredníctvom obchodných spoločností. Keďže podobná situácia je aj v mnohých iných členských štátoch EÚ vo východnej Európe, Slovensko nie je - pokiaľ ide o právnu formu sociálneho podnikania – extrémnou výnimkou a podiel obchodných spoločností na rôznych právnych formách sociálnych podnikov rastie aj celkovo v EÚ.

V období prijatia zákona č. 112/2018 Z. z. vedenie MPSVR SR deklarovalo, že vzhľadom na dovedy chýbajúce praktické skúsenosti s legislatívnou reguláciou sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania osobitne, bude nepochybne v relatívnej krátkej dobe zhruba piatich rokov potrebné vyhodnotiť fungovanie tohto legislatívneho rámca a prijať jeho revíziu, ktorá bude reflektovať praktické skúsenosti a potreby. V roku 2021 skutočne MPSVR SR predložilo do legislatívneho procesu novelu zákona, avšak aj bezprecedentný fakt, že formálny legislatívny proces trval rok a pol a dôvodom takéhoto nezvyčajného predlžovania bol rozsiahly odpor voči zneniu novely⁵ dokazuje, že novelizácii zákona nepredchádzala odborná

⁴ Na Slovensku dnes neexistuje porozumenie pre potenciál kolektívneho vlastníctva vo všeobecnosti a osobitne pre podnikateľské účely a dôvera v takúto formu podnikania. Hoci to vyznieva ako paradox, keďže práve Slovensko je kolískou družstevníctva, vytvárania kolektívneho vlastníctva a vzájomnej pomoci a podpory, je to dôsledok (1) faktického zoštátnenia družstevníctva v období rokov 1948 – 1989, kedy družstvá stratili mnohé zo svojich kľúčových charakteristík (napr. demokratickú samosprávu a slobodné podnikateľské pôsobenie) a neoliberalnej ekonomickej transformácie od roku 1990, ktorá v hospodárstve uprednostňovala výlučne individuálne súkromné vlastníctvo pred kolektívnym. Obnova efektívne fungujúceho družstevníctva, ktoré v skutočnosti dokáže riešiť viaceré aktuálne sociálne a hospodárske problémy Slovenska, predstavuje veľkú politickú výzvu, na ktorú však žiadna z relevantných politických strán neponúka odpoveď.

⁵ Minister práce Milan Krajniak po ročnom vyčkávaní napokon predložil parlamentu novelu, s ktorou nesúhlasili žiadni zo sociálnych partnerov, dôrazne proti nej protestovali najmä zástupcovia zamestnávateľských združení a organizácií vrátane profesijných združení, nesúhlas vyjadrili aj viaceré ministerstvá a ASES proti nej organizoval petičnú akciu. Minister sa s dôvodmi takéhoto nevídaného odporu nevysporiadal a argumenty proti novele ignoroval.

analýza dovedajšieho vývoja a aktuálneho stavu sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania u nás. V skutočnosti MPSVR SR od roku 2018 nerealizovalo žiadnu analýzu vývoja a stavu sociálnej ekonomiky u nás, ani osobitne neanalyzovalo uplatňovanie príslušnej legislatívy v praxi a tak môžeme skonštatovať, že dnes na Slovensku nedisponujeme žiadnym komplexným podkladom založeným na faktoch a dôkazoch pre formulovanie zámerov a cieľov štátnej politiky v oblasti sociálnej ekonomiky.

Pritom najmä neziskové sociálne hospodárstvo má osobitný potenciál na základe svojpomoci a organizovanej občianskej spoločnosti trvalo prispievať k riešeniu sociálnych a environmentálnych problémov prístupom zdola nahor. Príklady z mnohých európskych krajín dokazujú, že silné neziskové sociálne hospodárstvo je pripravené prispieť svojimi skúsenosťami prostredníctvom najlepších postupov. Pevne stanovená nezisková orientácia vo forme úplného reinvestovania ziskov na účely sociálneho podnikania môže spolu s príslušnými štátnymi, resp. demokraticky legitímnymi kontrolnými mechanizmami zabrániť privatizácii verejných finančných prostriedkov a neobmedzenej maximalizácii ziskov mimo Európy. (EHSV, 2020)

Neziskové sociálne podniky nielenže predstavujú udržateľný obchodný model, ale zároveň vytvárajú a udržiavajú kvalitné pracovné miesta, podporujú rovnaké príležitosti, a to aj pre osoby so zdravotným postihnutím a iné sociálne znevýhodnené skupiny, zabezpečujú vysokú úroveň sociálnej účasti a rovnosti a podporujú digitálnu a environmentálnu transformáciu. Sociálna ekonomika je teda strategickým spojencom pri posilňovaní sociálneho rozmeru Európy.

Subjekty sociálnej ekonomiky vo v hospodársky vyspelých krajinách opakovane preukazujú svoju skutočnú dôležitosť a systémový význam najmä v časoch hospodárskych a sociálnych kríz. Pomáhajú vytvárať a posilňovať sociálnu súdržnosť a zaručiť ju z dlhodobého hľadiska. Predovšetkým model neziskového poskytovania sociálnych služieb, v ktorom sú absolútnou prioritou sociálne ciele, sa ukázal byť veľmi pružný, blízky občanom, inovatívny, udržateľný,

demokraticky legitímny a účinný. Neziskové sociálne podniky okrem toho prispievajú v rozhodujúcej miere aj k vytváraniu rovnakých príležitostí pre všetkých, a to nezávisle od veku, pohlavia či pôvodu.

Aj z vyššie uvedených dôvodov sa sociálna ekonomika na medzinárodnej úrovni čoraz viac uznáva ako kľúčový a dôležitý aktér, ktorý dokáže byť vyjadrením organizačnej a transformačnej kapacity občianskej spoločnosti. Vo viacerých členských štátoch sa vypracovali právne predpisy, v ktorých sa uznávajú jeho ciele a funkcie, pričom sa vymedzuje profil a právna podoba organizácií pokladaných za formy sociálneho hospodárstva organizácie a podniky sociálneho hospodárstva kladú sociálne ciele pred úlohu kapitálu, a to aj prostredníctvom demokratickej správy rôznych zainteresovaných strán. Zmyslom ich pôsobenia nie je vytváranie súkromného zisku⁶, hoci dosahovanie (účtovného i prevádzkového) zisku nie je pri sociálnom podnikaní vylúčené a samo o sebe nie je v rozpore s princípmi sociálneho podnikania. V skutočnosti sociálne podniky zisky dosahujú a ich vytváranie má svoj význam pre udržateľnosť ich podnikania a môže byť vnímané aj ako kritérium kvality ich podnikania a prejav hospodárskeho rastu podniku. Avšak aj v takom prípade stále platí, že zmyslom a účelom sociálneho podnikania nie je dosahovanie zisku a naopak, vytváraný zisk je považovaný za nástroj na dosahovanie spoločenského prínosu, preto sa v princípe používa na financovanie presne definovaných aktivít, ktoré vedú k dosahovaniu presne definovaného spoločensky prospešného cieľa.

Podstatné uznanie sociálneho hospodárstva podporujú študijné dokumenty vypracované medzinárodnými inštitúciami a orgánmi, ako sú Organizácia pre ekonomickú spoluprácu a rozvoj (OECD), Organizácia Spojených národov, Medzinárodná organizácia práce (MOP) a rôzne inštitúcie EÚ, medzi ktorými treba uviesť najmä Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV), ktorý len za vyše 10 rokov v období 2009 až 2020 prijal 13 stanovísk o sociálnej ekonomike.

⁶ Súkromného v zmysle zisku majiteľa či majiteľov sociálneho podniku a to aj v prípade, že ide o kolektívne vlastníctvo, napr. v prípade družstiev.

Hoci samotné podnikajúce subjekty sociálnej ekonomiky môžu pôsobiť v ktoromkoľvek odvetví hospodárstva a vôbec života spoločnosti, vzhľadom na svoje špecifiká je sociálne podnikanie vnímané ako samostatný hospodársky sektor. V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že na Slovensku ešte stále spoločnosť a ľudia, ktorí riadia štát (politici vo vládných a parlamentných pozíciách, či štátni úradníci na pozíciách, na ktorých sa prijímajú rozhodnutia o politikách) vnímajú sociálnu ekonomiku ako akúsi zvláštnu formu sociálnej politiky štátu, či dokonca ako akúsi formu charity alebo humanitárneho pôsobenia. Svedčí o tom fakt, že sociálnu ekonomiku považujú za rezortnú záležitosť a už vôbec ju nevnímajú ako organickú súčasť národného hospodárstva. Jedným z cieľov tejto analýzy je prispieť aj k zmene tohto vnímania sociálnej ekonomiky, resp. v tomto konkrétnom prípade špecificky sociálneho podnikania. Autori vyvinuli maximálne úsilie, aby zozbierali relevantné hospodárske informácie a údaje a takýmto spôsobom demonštrovali ekonomické prínosy sociálneho podnikania. Výsledky predstavujeme v osobitnej kapitole....

Hoci vzhľadom na zvolenú metodiku zberu údajov, ktorá odzrkadľovala reálne možnosti pri tvorbe takejto analýzy, nepredstavujú zverejnené údaje dokonalý obraz o ekonomickej výkonnosti sociálneho podnikania na Slovensku, získané údaje a ich analýza dokazuje stále veľký priestor pre zvyšovanie významu sektora sociálneho hospodárstva v slovenskej ekonomike. Relevantné európske údaje totiž poukazujú na podstatnú úlohu subjektov sociálnej ekonomiky a hospodársku hodnotu, ktorú vytvárajú, a to tak z hľadiska veľkosti (8 % európskeho HDP), ako aj z hľadiska kvality a pretrvávania tejto hodnoty, ktorá dokonca aj počas rokov finančnej krízy zaznamenala nárast vytvorenej hospodárskej hodnoty, ako aj počtu zamestnaných pracovníkov. (EK, 2020) Ich úloha pri vytváraní a udržiavaní pracovných miest je dôležitá a v Európe predstavuje viac ako 13,6 milióna platených pracovných miest, čo zodpovedá približne 6,3 % aktívneho obyvateľstva v EÚ28, a zahŕňa viac ako 232 miliónov členov družstiev, vzájomných spoločností a podobných orgánov, viac ako 2,8 milióna podnikov a organizácií. Približne 2,6 milióna z týchto pracovníkov sú pracovníci v sociálnych podnikoch, ktoré spĺňajú požiadavky stanovené v Iniciatíve pre sociálne podnikanie z roku 2011. (EHSV, 2020)

V sociálnej ekonomike je významný vysoký podiel pracujúcich žien, ktorý v mnohých prípadoch dosahuje viac ako 70 % pracovnej sily, ale aj vo všeobecnosti zostáva nad úrovňou 50 %. Hoci sú potrebné ďalšie kroky na dosiahnutie úplnej rovnosti, prítomnosť žien v riadiacich a vyšších pozíciách v mnohých organizáciách sociálneho hospodárstva je významná. Tieto organizácie a spoločnosti sa teda vyznačujú značnou rovnosťou v odmeňovaní, tak pokiaľ ide o rôzne pozície v organizačnej hierarchii, ako aj v odmeňovaní, ktoré nevykazuje nadmernú rodovú nerovnováhu. Takisto je dôležitá aj úloha pri podpore a zavádzaní sociálnych inovácií, čo dokazuje, že tieto organizácie dokážu správne pochopiť a sprevádzať zmeny v spoločnosti mobilizáciou ľudských zdrojov, ktorá sa prejavuje v aktívnej a solidárnej účasti viac ako 82,8 milióna dobrovoľníkov.

Keďže účelom tejto analýzy je najmä mapovanie a analyzovanie doterajšieho vývoja a súčasného stavu sociálneho podnikania na Slovensku, a analýza má slúžiť najmä ako relevantný podklad pre formulovanie ďalších krokov a opatrení v pôsobnosti MPSVR SR (najmä pre správne a efektívne čerpanie zdrojov určených v Programe Slovensko 2021 – 2027 na podporu sociálnej ekonomiky), odporúčania v záverečnej kapitole sa zameriavajú na naplnenie tohto účelu. Znamená to, že takto definovaný účel nám nedovoľuje detailnejšie sa zamerať na iné rozvojové smery sociálneho podnikania, ktoré predstavujú širšie využívanie potenciálu sociálneho podnikania. Preto v úvode analýzy chceme aspoň pomenovať oblasti, o ktorých sa na Slovensku zatiaľ v súvislosti so sociálnym podnikaním vôbec nehovorí, avšak na európskej úrovni existujú už mnohé príklady, ktoré by mohli, či dokonca mali predstavovať inšpiráciu aj pre nás.

Samotný EHSV v jednom zo svojich stanovísk upozorňuje na to, že je v rámci rozvoja sociálneho podnikania potrebné venovať väčšiu pozornosť podporným opatreniam, ktorých cieľom je konverzia výrobných činností a činností v oblasti služieb alebo prevod týchto činností z podnikov v kríze alebo od podnikateľov, ktorí sa z rôznych dôvodov rozhodnú ukončiť svoje podnikateľské pôsobenie na pracovníkov, ktorí sú organizovaní ako družstvá alebo podniky s participatívnym riadením. (EHSV, 2021)

V členských krajinách EÚ už poznáme mnohé takéto prípady, ktoré odborná literatúra označuje ako odkúpenie podniku zamestnancami (*worker buy-out, WBO*), už viedli k úspešnému oživeniu priemyselných činností v kríze a v súčasnosti sa množia prípady, keď sa sociálny podnik s participatívnou účasťou zamestnancov na riadení podujme prevziať malé podniky. Je to najmä prípad mladých ľudí, ktorí nemajú dostatočný kapitál na začatie podnikania, ale často ich brzdí aj osamelosť a obavy riešiť ťažkosti na trhu osamotene. (CECOP, 2013) Pre využitie potenciálu tejto formy sociálneho podnikania považuje EHSV za potrebné investície a podporu na pomoc pri zakladaní podnikov prostredníctvom kapitálovej účasti s cieľom podporiť pracovníkov z podnikov v kríze, ktorí sa rozhodnú obnoviť podnikateľskú aktivitu tým, že vytvoria družstvo. V niektorých krajinách tieto iniciatívy umožnili pretransformovať viaceré spoločnosti a zachovať tisíce pracovných miest.

Podniky sociálneho hospodárstva vytvárajú nové pracovné miesta a iniciatívy v oblasti sociálnych inovácií aj v kontexte ekologického hospodárstva a podporujú udržateľný rozvoj. Skúsenosti subjektov sociálnej ekonomiky s obehovým hospodárstvom narastajú, čo takisto vytvára nové pracovné miesta v oblasti opätovného využívania alebo sociálneho poľnohospodárstva. Osobitný význam má úloha, ktorú môžu družstvá zohrávať pri zvyšovaní inkluzívnosti nových foriem podnikania prostredníctvom digitálnych platforiem, aby sa účasť pracovníkov a používateľov stala udržateľnejšou a participatívnejšou s cieľom rozvíjať nové formy vzájomnosti a solidarity prostredníctvom digitálnych technológií, ktoré dokážu podporiť širokú účasť. Ochrana pracovníkov platforiem a atypických pracovníkov však nevyhnutne závisí od uzavretia príslušných kolektívnych zmlúv s odborovými zväzmi pracovníkov. (CECOP, 2013)

Ako sme už uviedli vyššie, osobitnou výzvou pre ďalší rozvoj sociálneho podnikania na Slovensku je obnovenie silného postavenia družstevníctva u nás. Družstvá predstavujú formu kolektívneho súkromného vlastníctva na princípe demokratickej správy a riadenia podnikania, na ktorej sa zúčastňujú členovia družstva. Na rozdiel od súčasnej právnej úpravy u nás, ktorá za družstvo považuje aj spoločnosť, v ktorej sú len dvaja vlastníci a to dokonca

právnické osoby⁷, sú vo vyspelom svete družstvá hospodárskymi zoskupeniami veľkého počtu vlastníkov (fyzických či právnických osôb), ktoré sa spájajú za účelom dosiahnutia definovaného komunitného cieľa na princípe demokratickej samosprávy. Družstvá teda nepredstavujú len inú formu obchodnej spoločnosti, ale predstavujú združenie ľudí alebo organizácií, pre ktorých motiváciou na založenie družstva nie je dosahovanie zisku z podnikania, hoci samotné podnikanie riadia tak, aby družstvo zisk dosahovalo. Jedným z príkladov je družstvo založené na účel odkúpenia zanikajúceho podniku zamestnancami, pre ktorých sa tak družstvo stáva nástrojom zachovania ich pracovných miest. Iným príkladom je založenie bytového družstva ľuďmi bez vlastného bývania s cieľom spoločnej prevádzky bytových priestorov (výstavba alebo prevádzka nájomných bytov). Bytové družstevníctvo na Slovensku prakticky zaniklo povinnou privatizáciou bytového fondu, čo dnes spôsobuje obrovské problémy pri zabezpečení bývania desaťtisícim ľuďmi u nás. Pritom existencia vhodných podporných nástrojov (ktoré poznáme napr. zo susedného Rakúska) by mohla motivovať najmä mladých ľudí, aby združovali prostriedky a so štátnou podporou namiesto celoživotného zadlženia sa nevlastnili samotné byty, ale boli „spoluvlastníkmi“ družstva, ktoré dokáže byty postaviť a dlhodobo ich prevádzkovať s individuálnymi nákladmi na bývanie, ktoré nedosahujú náklady na splácanie hypoték.

Osobitnou výzvou je pochopenie a zaradenie sociálnych podnikov ako aktérov podpory miestneho a regionálneho ekonomického a spoločenského rozvoja. Prijatie zákona o pomoci najmenej rozvinutým okresom⁸ bolo aj formálnym uznaním skutočnosti, že jedným z negatívnych dôsledkov ekonomickej globalizácie je vylúčenie celých regiónov z globálnych hospodárskych vzťahov a reťazcov. Hoci si spoločnosť uvedomuje a štát (resp. EÚ) rôznymi reaguje na riziko spoločenského vylúčenia jednotlivcov, resp. ich rodín alebo komún, vylúčenie celých regiónov z globálneho hospodárskeho rozvoja zostáva stále bez adekvátnej reakcie. Do značnej miery to vyplýva zo skutočnosti, že podobne, ako sa v prípade jednotlivcov či ich rodín usilujeme o ich integráciu do väčšinovej spoločnosti, pretrváva presvedčenie, že rovnakým spôsobom je možné integrovať do globálnych ekonomických

⁷ § 221 ods. 3 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník

⁸ Zákon č. 336/2015 Z. z. o pomoci najmenej rozvinutým okresom schválila NR SR 11. novembra 2015 ako vládny návrh.

vzťahov a reťazcov aj regióny. Z viacerých príčin, ktorých analýza nie je predmetom tohto dokumentu⁹, to však nie je možné. Kľúčom k ich hospodárskemu rastu a spoločenskej modernizácii je rozvoj miestnej, resp. regionálnej ekonomiky, ku ktorému môže prispieť iba uplatňovanie princípov sociálnej ekonomiky, najmä upustenie od (alebo obmedzenie) ziskov v spoločný/spoločenský prospech a cirkulácia zdrojov na miestnej, resp. regionálnej úrovni. Sociálne podniky môžu vytvárať pracovné príležitosti a podporovať miestny rozvoj organizovaním účasti občanov na poskytovaní služieb, ako sú dodávky energie z obnoviteľných zdrojov alebo na organizácii služieb v decentralizovaných a vidieckych oblastiach, ako to bolo v prípade francúzskych skúseností s tzv. územnými pólmi hospodárskej spolupráce (*pôles territoriaux de coopération économique*, PTCE), ktoré spájajú združenia, družstvá, miestne orgány, tradičné podniky a univerzity a podporujú skúsenosti v oblasti sociálneho poľnohospodárstva, udržateľného cestovného ruchu a zveľaďovania environmentálnych alebo kultúrnych hodnôt. Dekarbonizácia hospodárstva a znižovanie uhlíkovej stopy spôsobom, ktorý by naozaj prispel k zastaveniu globálneho otepľovania je možné dospieť jedine obmedzením medzinárodnej prepravy tovarov, k čomu môže viesť iba výraznejšia *regionalizácia* ekonomiky ako protipól jej globalizácie.

V sociálnom hospodárstve zohrávajú kľúčovú úlohu dobrovoľnícke činnosti, ktoré sú dôležité pre mladšiu generáciu, ale aj pre starších ľudí, pre ktorých sú v niektorých prípadoch významnou príležitosťou na udržanie aktívnej spoločenskej a občianskej úlohy, ktorá prispieva k zlepšovaniu kvality života. Sociálna ekonomika (vo väčšej miere nepodnikateľské aktivity) tak predstavuje nielen dôležitý hospodársky fenomén, ale posilňuje spoločenskú súdržnosť a občiansku aktivitu, ako kľúčové faktory pre posilnenie demokratického charakteru spoločnosti a štátu. Prehľbuje a rozširuje účasť bežných ľudí na všetkých aspektoch života komunity a spoločnosti ako celku, čím sa nevyhnutne stávajú aktívnymi účastníkmi správy verejných vecí. Ak sa skupina dobrovoľníkov rozhodne poskytovať bezplatnú starostlivosť o starých či zdravotne postihnutých obyvateľov obce, skôr či neskôr narazia na limity dobrovoľnej neplatenej služby, lebo identifikujú dodatočné potreby svojich

⁹ Iba telegraficky možno spomenúť prírodné podmienky, náklady na prípadnú zmenu hospodárskej štruktúry, demografické charakteristiky, spoločenské a kultúrne tradície, infraštruktúrne limity, dopady na životné prostredie atď.

klientov. Budú musieť začať komunikovať so starostom a obecným zastupiteľstvom, zaujímať sa o využívanie obecných statkov (financií a majetku) a presadzovať ich využívanie na podporu svojej činnosti, resp. zabezpečenie potrieb odkázaných, ktoré nie je možné pokryť dobrovoľnícky. Takto budú konfrontovaní s pravidlami a princípmi využívania verejných financií a budú nútení hľadať systémové riešenia, ktoré nie sú možné na obecnej úrovni. Stanú sa aktívnymi občanmi, zasahujúcimi do správy štátu, prejavujúcimi záujem o účasť na nej. Takýchto príkladov je možno nájsť stovky, napr. v oblasti ochrany a tvorby životného prostredia, verejnej dopravy, prístupu ku kvalitnému vzdelávaniu a zdravotnej starostlivosti, kvalitným pracovným príležitostiam.

Toto je teda mechanizmus, ktorým sociálna ekonomika prispieva nielen k hospodárskemu rastu a sociálnemu rozvoju, ale aj k prehlbovaniu demokratického charakteru štátu posilňovaním záujmu radových občanov o *veci verejné* a účasti na spoločenskom živote a správe štátu na všetkých úrovniach.

Pred záverom tohto úvodu je pre pochopenie všetkých informácií tu uvádzaných a ich vzájomných súvislostí vyjasniť ešte jeden sémantický problém. Pre ďalší rozvoj sociálnej ekonomiky i osobitne sociálneho podnikania v podmienkach SR a pre plné využitie jej a jeho potenciálu v takom rozsahu, o akom sa v tomto úvode aspoň telegraficky zmieňujeme je potrebné správne porozumieť pojmu *sociálna ekonomika* a *sociálne podnikanie*. Žiaľ, nesprávny, zjednodušený preklad anglických pojmov *social economy* a *social entrepreneurship* (alebo francúzskych pojmov *économie sociale* a *l'entrepreneuriat social*) do slovenčiny vedie k ich užšiemu chápaniu, než je to v iných jazykoch a iných krajinách. Anglické slovo *social* má totiž v slovenčine nielen význam *sociálny*, ale aj význam *spoločenský*. A presne v tomto význame sa slovo *social* používa v pojmoch *social economy* a *social entrepreneurship*. V praxi to teda znamená, že pojmy *sociálna ekonomika* a *sociálne podnikanie* by sme mali presnejšie prekladať ako *spoločenská ekonomika* a *spoločenské podnikanie*, či ešte presnejšie, ako *spoločensky prínosná ekonomika* a *spoločensky prínosné podnikanie*. Svedčí o tom aj zákonná definícia, že „*sociálnou ekonomikou je súhrn produktívnych, distribučných alebo spotrebiteľských aktivít (...) ktorých hlavným cieľom je*

dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu,¹⁰ pričom „pozitívnym sociálnym vplyvom na účely tohto zákona je napĺňanie verejného záujmu alebo komunitného záujmu“¹¹. Hoci aj v zákone sa opäť nepresne píše o „sociálnom vplyve“ namiesto o spoločenskom vplyve, z jeho definície je zrejmé, že nejde len o pozitívny vplyv v sociálnej oblasti, ale o pozitívny vplyv v akejkoľvek oblasti, ktorá slúži verejného alebo komunitného záujmu.

O tom, že správny je takýto, širší výklad pojmov *sociálna ekonomika* a *sociálne podnikanie* svedčí aj definícia sociálneho hľadiska na účely verejného obstarávania, ktoré zahŕňa nielen „vytvorenie alebo podporu tvorby pracovných príležitostí,“ či „dôstojné, spravodlivé a uspokojivé pracovné podmienky nad rámec zákonom vyžadovanej povinnosti ich zabezpečenia,“ ale aj „etické a spravodlivé obchodovanie, zabezpečenie rastu ekonomiky založenej na vedomostiach a inováciách, udržateľnosť zdrojov a sociálnej a územnej súdržnosti, zvyšovanie zodpovednosti dodávateľov vo vzťahu k záujmom spoločnosti alebo zmiernovanie dôsledkov ekonomického a sociálneho zaostávania najmenej rozvinutých okresov.“¹² V tejto súvislosti je iste máťúce aj to, že štátna politika v oblasti sociálnej ekonomiky patrí do pôsobnosti MPSVR, čo však je práve dôsledkom úzkeho chápania pojmu a významu sociálnej ekonomiky, lebo žiadny iný rezort ani v polovici prvej dekády 21. storočia neprejavoval, ani doteraz neprejavuje záujem o tento sektor hospodárstva, hoci v skutočnosti by bolo správnejšie jeho zaradenie do rezortu hospodárstva (ako je tomu na exekutívnej úrovni EK), alebo do rezortu regionálneho rozvoja (ako je tomu v niektorých štátoch EÚ i mimo nej). Dôsledkom takéhoto *mätenia pojmov* je, ako ukazujeme v tejto analýze, aj fakt, že registrované sociálne podniky sa dnes na Slovensku orientujú takmer výlučne na pracovnú integráciu znevýhodnených ľudí na pracovnom trhu a iba výnimočne aj na iné oblasti, ako je podpora obehového hospodárstva, recyklácia a druhotné využitie odpadu a pod. Široké využitie potenciálu sociálnej ekonomiky na dosahovanie iných, než len úzko *sociálnych* pozitívnych vplyvov je teda o. i. podmienené dôslednou osvetou, ktorá povedie k správne chápaniu pojmov *sociálna ekonomika* a *sociálne podnikanie*.

¹⁰ § 3 zák. č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnom podnikaní

¹¹ § 2 ods. 1 zák. č. 112/2018 Z. z.

¹² § 2 ods. 5 písm. p) zák. č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Napokon, pochopeniu skutočného významu pojmov *sociálna ekonomika* a *sociálne podnikanie* môže napomôcť aj fakt, že frankofónne štáty v tejto súvislosti používajú pojem *Économie sociale et solidaire*, čiže *sociálna* (rozumej *spoločensky prínosná*) a *solidárna* ekonomika¹³. Zrozumiteľnejšie teda definujú, že ide o takú hospodársku činnosť (podnikateľskú či nepodnikateľskú), ktorej princípom a účelom je solidarita namiesto zisku.

Na záver chceme ujasniť, že táto analýza je určená všetkým aktérom sociálnej ekonomiky na Slovensku. Jej rozsah, ako to spomíname v tomto úvode vo viacerých súvislostiach, neumožňuje, aby bola komplexným dokumentom, ktorý postihne detailne všetky aspekty sociálneho podnikania na Slovensku. Jej kľúčovým účelom je poskytnúť čo najdetailnejší a najpresnejší obraz o ekonomickej a sociálnej (spoločensky prínosnej) výkonnosti registrovaných sociálnych podnikov¹⁴. Pre tento účel sme uskutočnili vlastný zber údajov, nakoľko v súčasnosti na Slovensku neexistuje štatistická databáza, ktorá by tieto údaje obsahovala. Vychádzali sme pritom z účtovníckeho vykazovania a vybrali sme sadu údajov, ktoré na jednej strane poskytujú štandardizovaný prehľad hospodárskej výkonnosti podniku, zároveň ich poskytnutie pre účely tejto analýzy nepredstavovali veľkú administratívnu záťaž pre samotné podniky. Žiaľ, ako ukázali aj naše skúsenosti z tejto činnosti, mnoho sociálnych podnikateľov sa cíti byť administratívne preťažovaných a nedokáže doceniť význam zbierania a analyzovania týchto údajov pre zvyšovanie spoločenskej prestíže a politickej podpory¹⁵ sociálneho podnikania u nás. Napriek tomu, ako sme uviedli vyššie, zozbierané údaje predstavujú solídny základ pre prezentovanie ekonomickej a sociálnej výkonnosti registrovaných sociálnych podnikov v SR.

Ďalším účelom tejto práce je analýza existujúceho legislatívneho rámca a najmä jeho praktického uplatňovania s cieľom upozorniť na nedostatky a potreby vylepšenia samotnej legislatívy, ako aj posilnenia jej reálnej aplikácie. Ukazujeme, že samotný legislatívny rámec

¹³ Napr. názov luxemburského ministerstva, partnerského k nášmu MPSVR SR znie Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, čiže Ministerstvo práce, zamestnanosti a sociálnej a solidárnej ekonomiky.

¹⁴ § 6 a nasledujúce zák. č. 112/2018 Z. z.

¹⁵ Nemáme na mysli len podporu zo strany politikov (*politics*), ale aj zo strany politik (*policy*), čiže programov, projektov, opatrení, legislatívy.

možno považovať za veľmi kvalitný – hoci si vyžaduje istú modernizáciu, reagujúcu na aplikačnú prax i hospodársky vývoj – avšak veľmi vážne problémy sme identifikovali pri jeho praktickom uplatňovaní. Okrem toho analýza identifikuje aj ďalšie bariéry a výzvy pre rozvoj sociálneho podnikania u nás, najmä pokiaľ ide o zvyšovanie kvality personálnych kapacít jednak samotných sociálnych podnikov (predovšetkým na úrovni ich manažmentu), ale aj ďalších aktérov (napr. miestnych a regionálnych samospráv).

Osobitne je táto analýza určená ľuďom, ktorí sú zapojení do rozhodovania o konkrétnych spôsoboch, nástrojoch a opatreniach na využitie zdrojov z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) v rámci Programu Slovensko 2021 – 2027. Aj EHSV pred časom uviedol, že *„činnosti sociálneho hospodárstva by mali byť osobitne podporované z európskych fondov, a najmä by sa mali stať samostatným špecifickým cieľom podpory z ESF+.“* (EHSV, 2021) V Programe Slovensko 2021 – 2027 sa spoločným úsilím MPSVR SR (vrátane osobnej angažovanosti ministra Krajniaka) a ASES podarilo na podporu sociálneho podnikania „vybojovať“¹⁶ prostriedky nielen z Európskeho sociálneho fondu + (ESF+), ale aj z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERDF). Týmto sa môže významný spôsobom zjednodušiť najmä investičná podpora sociálnych podnikov a predovšetkým takto môže štát konečne poskytovať reálnu podporu sociálnym podnikom bývania¹⁷. Berúc do úvahy fakt, že s reálnym čerpaním prostriedkov sa začne až v prvom polroku 2024 a krátkom na to čaká program výkonnostná revízia, ktorá zohľadní najmä tempo čerpania a aktuálny odhad absorpčnej kapacity prijímateľov je mimoriadne dôležité, aby od samého začiatku boli projekty a podporné opatrenia nastavenia tak, že v relatívne krátkom čase budú prinášať merateľné pozitívne výsledky a dopady. Preto považujeme za nevyhnutné, aby MPSVR SR (Sekcia fondov EÚ, SF EÚ) dôsledne zohľadnilo všetky zistenia a závery z tejto analýzy a využilo ich ako analytický základ pre nastavenie projektov a opatrení financovaných z Programu Slovensko 2021 – 2027. Ukazuje sa, že podobne ako v iných členských štátoch EÚ, aj na Slovensku dopady globálneho ekonomického vývoja, ktoré vyvolávajú nové (najmä sociálne kompenzačné) výdavky a predražujú splácanie dlhu vyvolávajú výrazný tlak na udržateľné spravovanie verejných financií.

¹⁶ Vzhľadom na odpor, ktorý tejto požiadavke kládlo MIRR SR a fakt, že napriek predchádzajúcej dohode vo verzii programu predloženej do medzirezortného pripomienkového konania prostriedky z ERDF pre sociálne podnikanie neboli, sa nám javí použitie tohto slova adekvátne.

¹⁷ § 13 zák. č. 112/2018 Z. z.

Preto je zrejmé, že zdrojom investícií štátu do rozvoja a posilnenia sociálnej ekonomiky budú práve EŠIF. Berúc do úvahy, že (1) ide o jedinečné zdroje a (2) rozvoj a posilnenie sociálnej ekonomiky a v jej rámci aj sociálneho podnikania môže znamenať významné ekonomické a sociálne prínosy, a to aj v podobe dodatočných príjmov verejných financií (zníženie nákladov na sociálnu podporu nezamestnaných a zvýšenie príjmov z daní a odvodov do systémov zdravotného a sociálneho poistenia), je potrebné nanajvýš zodpovedne nastaviť obsah, rozsah a implementačné pravidlá pre všetky projekty a opatrenia na podporu sociálnej ekonomiky či osobitne sociálneho podnikania. Toto nastavenie musí vychádzať z analýz postavených na dôkazoch a zohľadňovať reálne podmienky vykonávania opatrení. Túto analýzu sme písali s týmto vedomím a s týmto vedomím ju odporúčame na využitie ako základ pre nastavenie projektov a opatrení z prostriedkov Programu Slovensko 2021 – 2027.

Metodologická poznámka

Tento dokument je analýzou, preto náš primárny metodologický nástroj predstavovalo oboznamovanie sa s existujúcimi materiálmi o sociálnom podnikaní najmä na Slovensku, ale aj inde v Európskej únii s veľmi malým presahom za jej hranice. Analyzovali sme existujúcu legislatívu a jej doterajší vývoj, strategické dokumenty na národnej i na európskej úrovni a ich vzájomnú koherenciu. Pri tejto analýze sme vychádzali nielen z vlastných poznatkov o aplikačnej praxi v analýze sledovaných zákonov, ale zároveň sme realizovali vlastné zisťovanie formou štruktúrovaných rozhovorov s kľúčovými aktérmi sociálneho podnikania na Slovensku: odborné pracovníčky odboru sociálnej ekonomiky (OSE) MPSVR SR a sekcie práce MPSVR SR, odborní pracovníci Úradu pre verejné obstarávanie (ÚVO), pracovníci a pracovníčky regionálnych centier pre sociálnu ekonomiku (zriadených a prevádzkovaných Implementačnou agentúrou (IA) MPSVR SR), predstavitelia a predstavielky združení sociálnych podnikov, poskytovatelia/sprostredkovatelia finančnej investičnej pomoci sociálnym podnikom a samotní sociálni podnikatelia a podnikateľky. Štruktúrované rozhovory boli zamerané na zistenia ohľadom problémov a prekážok pri aplikácii legislatívneho rámca pre sociálne podnikanie, ako aj identifikáciu konkrétnych bariér pre sociálne podnikanie v podobe existujúcich zákonných ustanovení.

Okrem toho sme štruktúrované rozhovory s respondentmi zamerali aj na identifikáciu iných problémov a prekážok, ktoré musia sociálni podnikatelia a podnikateľky prekonávať, na problémy a prekážky pri poskytovaní investičnej pomoci a na problémy vzájomnej interakcie a spolupráce štátnych inštitúcií pri realizácii podporných opatrení pre sociálne podniky. Respondenti zastupujúci štátne inštitúcie, poskytovateľov finančnej podpory a združení sociálnych podnikov, ktorých sme zahrnuli do štruktúrovaných rozhovorov predstavujú reprezentatívny výber, avšak respondenti spomedzi sociálnych podnikateľov a podnikateľiek dostatočne reprezentatívni neboli. Je preto možné, že naše štruktúrované rozhovory a teda v konečnom dôsledku aj táto analýza nezachytili všetky skúmané problémy a otázky, ale bez akýchkoľvek pochybností nám štruktúra i početnosť respondentov umožnili zozbierať všetky kľúčové, dôležité a relevantné zistenia pre potreby analýzy s vysokou vypovedacou a informačnou hodnotou. Štruktúra rozhovorov sa pritom menila v závislosti od problematiky a v závislosti od úloh, ktoré jednotliví aktéri v sociálnom podnikaní zohrávajú. Zároveň však štruktúra všetkých rozhovorov bola navzájom súvisiaca a vytvorená tak, aby umožnila komplementárne zbieranie informácií a údajov.

Okrem štruktúrovaných rozhovorov sme však vlastnými silami uskutočnili aj zozbieranie relevantných údajov o ekonomickej a sociálnej výkonnosti sociálnych podnikov. Na základe analýzy vybraných výročných správ sociálnych podnikov¹⁸ a štruktúrovaných rozhovorov so sociálnymi podnikateľmi a podnikateľkami, ako aj na základe analýzy štruktúry, rozsahu a obsahu ekonomického štatistického vykazovania malých a stredných podnikov v SR sme zostavili dotazník, prostredníctvom ktorého sme zbierali kľúčové údaje potrebné pre dôveryhodnú analýzu ekonomickej a sociálnej výkonnosti sociálnych podnikov. V tejto súvislosti sme narazili na problémy obmedzenej responzívnosti podnikov, resp. ich manažérov. Ako vyplynulo zo štruktúrovaných rozhovorov, sociálni podnikatelia a podnikateľky sa považujú za administratívne preťažené pri komunikácii s úradmi práce i ministerstvom a len s veľkou nevôľou prijímajú nové povinnosti v oblasti hlásenia/štatistického zisťovania. Táto nevôľa vyplýva aj z ich hodnotenia, že administratívna záťaž, ktorej sú vystavení, nie je adekvátna prínosom, ktoré s ňou sú, resp. majú byť spojené. Z tohto dôvodu sme požiadali

¹⁸ § 15 zák. č. 112/2028 Z. z.

generálnu riaditeľku sekcie práce MPSVR SR, aby listom oslovila všetky RSP, aby požadované údaje poskytli. Zároveň sme výber zbieraných údajov nepodriadili v plnej miere identifikovanej potrebe pre spracovanie analýzy s najvyššou možnou výpovednou a informačnou hodnotou, ale zvolili sme kompromis, aby sme zbierali len také údaje, ktoré podniky už štatisticky vykazujú na základe zákonných povinností. Vyhli sme sa tak potrebe, aby požadované údaje museli spracovávať a zamerali sme sa len zber údajov, ktorými podniky už disponujú a to v podobe, v akej ich už doteraz aspoň raz poskytli a teda ich majú k dispozícii. Dotazník sme vypracovali a sprístupnili výlučne v elektronickej podobe s ľahkou dostupnosťou na internete¹⁹.

Okrem tohto zisťovanie sme ešte uskutočnili jeden dotazníkový prieskum zameraný na spokojnosť s poradenskými službami, ktoré štát poskytuje sociálnym podnikom, ako aj na zisťovanie potrieb sociálnych podnikateľov a podnikateľiek v oblasti poradenstva a v oblasti odborného vzdelávania. Aj toto zisťovanie sme uskutočnili formou online ankety prostredníctvom dotazníka v elektronickej forme s ľahkou dostupnosťou na internete²⁰. Vzhľadom na počet zozbieraných odpovedí nemožno výsledky považovať za plne reprezentatívne, avšak berúc do úvahy štruktúru podnikov, ktoré odpovedali (z hľadiska veľkosti podniku a geografického umiestnenia), majú výsledky tohto zisťovania vysokú výpovedaciu hodnotu a sú relevantné pre analýzu efektivity doterajšieho modelu a využiteľnosť odporúčaní pre budúcu formu z nej vyplývajúcich.

1. LEGISLATÍVNY RÁMEC SOCIÁLNEHO PODNIKANIA NA SLOVENSKU

„Legislatívna história“ sociálnej ekonomiky či špecificky sociálneho podnikania na Slovensku sa nezačala v roku 2018. Už pred prijatím zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov poznalo slovenské zákonodarstvo niektoré prvky sociálneho podnikania.

1.1. Družstevníctvo

¹⁹ Využili sme online nástroj Google Form.

²⁰ Aj pre tento účel sme využili online nástroj Google Form.

Polačková (2021) kladie počiatky sociálnej ekonomiky na Slovensku až do polovice 19. storočia, keďže odvtedy sa datuje história nielen slovenského, ale dokonca aj svetového družstevníctva²¹. Prvé družstvá na Slovensku boli výsledkom osvetovej a organizačnej práce slovenských národovcov, ktorí chápali, že pre národné pozdvihnutie potrebujú Slováci aj sociálny a ekonomický pokrok. Využívajúc vtedajšie legislatívne rámce zakladali najskôr predovšetkým úverové svojpomocné družstvá. V 60. rokoch 19. storočia nasledovníci S. Jurkoviča (napr. G. Lichard či M. Ferienčík) využili uvoľňovanie politických pomerov po páde Bachovho absolutizmu na zakladanie mnohých typov družstiev ako boli školské sporiteľne, potravné družstvá, výrobné ale aj nákupné družstvá. (Martuliak, 1995)

Legislatívnu základňu pre družstevníctvo v monarchii v tomto a neskoršom období predstavoval napr. zákon č. 70/1873 r. z., o zárobkových a hospodárskych spoločenstvách alebo zákonný článok č. XXXVII/1875, o obchodnom zákone. V neskoršom období na začiatku 20. storočia k nim možno priradiť aj zákon č. 133/1903 r. z. o revízii spoločenstiev zárobkových a hospodárskych a iných spolkov. Treba však zároveň brať do úvahy legislatívnu autonómiu rakúskej a uhorskej časti monarchie, ktorá v mnohých ohľadoch spôsobovala rozdielne právne úpravy.

V ďalšej etape vznikali jednak tzv. trojúčelové družstvá, ktoré sa stali vôbec prvými vidieckymi roľníckymi družstvami na Slovensku. Za ich založením stál J. Vansa a A. Hlinka a okrem predaja vlastných produktov zabezpečoval aj výhodnú kúpu potravín a domácich potrieb a taktiež poskytoval výhodný úver pre členov. Popri týchto družstvách najmä na západnom Slovensku vznikali výlučne roľnícke družstvá, ktorých hlavným iniciátorom bol P. Blaho. Napriek mnohým pokusom zakázať ich činnosť sa zachovali do konca prvej svetovej vojny. Pomohlo k tomu aj založenie prvej Celouhorskej centrály slovenských družstiev ako výsledok organizačnej i politickej činnosti Milana Hodžu. (Šúbertová, 2004) Veľký rozmach zaznamenávalo družstevníctvo aj v období tzv. prvej Česko-slovenskej republiky, vznikali nové druhy družstiev ako sú stavebné a bytové, živnostenské a ďalšie typy družstiev. Ich existencia

²¹ Za historicky prvé družstvo sa považuje Gazdovský spolok v Sobotišti, ktorý v roku 1845 založil Samuel Jurkovič. Bol to typický príklad myšlienky svojpomoci, založený na princípoch družstevníctva. Mal síce krátke trvanie, skončila činnosť v roku 1861, ale dalo základ pre vznik ďalších spolkov na území dnešného Slovenska

bola právne upravená viacerými zákonmi, pričom aj po vzniku ČSR pokračoval v legislatívnej oblasti dualizmus, spôsobený preberaním právnych úprav z obdobia monarchie, ktoré boli často v českej a slovenskej časti novej republiky rozdielne. Svedčí o tom napr. potreba prijatia zákona č. 210/1919 Zb., o úprave pomerov družstiev na Slovensku, ako aj následného vládného nariadenia č. 492/1919 Zb., aby bol vykonaný zákon z 15. apríla 1919 č. 210 Zb. z. a n., o úprave pomerov družstiev na Slovensku, pričom išlo o právnu úpravu, ktorá sa dotýkala výlučne slovenskej časti ČSR. Naopak ako príklad jednotnej právnej úpravy slúži vládne nariadenie č. 116/1935 Zb., o úprave niektorých pomerov zárobkových a hospodárskych spoločností, družstiev, hospodárskych a živnostenských družstiev úverných. Ešte pred komunistickým mocenským prevratom prijalo Národné zhromaždenie ČSR napr. zákon č. 200/1946 Zb., o niektorých opatreniach v odbore obchodného a spoločenského práva, ktorý znamenal istý regulačný zásah aj do družstevníctva, ktoré na území ČSR „prežilo“ aj obdobie druhej svetovej vojny.

Osobitnou kapitolou bolo tzv. združstevňovanie poľnohospodárstva a remeselného podnikania po nástupe komunistickej vlády, ktoré bolo nielen násilné z hľadiska samotného procesu, ale ktorému komunistická vláda vytvárala aj „primerané“ legislatívne zázemie. Úvodným legislatívnym zásahom novej totalitnej moci bolo prijatie zákona č. 187/1948 Zb. o Ústrednej rade družstiev, ktorý síce ešte nemenil zásadne pôsobenie družstiev samotných, ale bol prvým opatrením násilnej centralizácie družstevníctva. V roku 1953 si raketový (násilný) nárast počtu družstiev a ich stále sa zvyšujúci podiel na národnom hospodárstve vyžiadali úplne novú legislatívnu úpravu, ktorú na jeseň 1954 schválilo Národné zhromaždenie ČSR v podobe zákona č. 53/1954 Zb. o ľudových družstvách a družstevných organizáciách²². Podľa úvodného ustanovenia ľudové družstvá vznikali „dobrovoľným združovaním pracujúcich“ a ich poslaním bolo napomáhať „svojou hospodárskou činnosťou a kultúrno-politickou prácou socialistickú výstavbu, zvyšovanie hmotného blahobytu a kultúrnu úroveň členov i ostatného pracujúceho ľudu. Pre uľahčenie svojej práce vytvárajú si ľudové družstvá družstevné organizácie, ktoré zabezpečujú a napomáhajú plnenie ich úloh, hája záujmy

²² NZ ČSR prijalo zákon 27. októbra 1954 s účinnosťou od 1. 1. 1955.

*družstevného hnutia a starajú sa o jeho všestranný rozvoj*²³. Hoci z hľadiska vnútornej štruktúry a fungovania družstiev tento zákon neprinášal zásadné rozdiely oproti všeobecne platným princípom družstevníctva, oslaboval samostatnosť ich podnikania a dokonca pôsobenia vôbec napr. tým, že jednou z podmienok vzniku družstva bol „*súhlas kompetentného ústredného sväzu družstiev, a ak nie je vytvorený, súhlas Ústrednej rady družstiev*“²⁴. Vo všeobecnosti síce člen družstva nemusel byť automaticky jeho zamestnancom, avšak v prípade výrobných družstiev „*členovia sú povinní za odmenu pracovať pre družstvo podľa pokynov jeho orgánov. Výrobné družstvo je povinné, pokiaľ to nevyklučujú mimoriadne okolnosti, zamestnávať člena prácami, ktoré zodpovedajú jeho schopnostiam a odborným znalostiam.*“²⁵

Dominantné postavenie družstiev v poľnohospodárstve a špecifické postavenie poľnohospodárskych družstiev v štruktúre národného hospodárstva si zakrátko vyžiadalo osobitnú právnu úpravu pre tento typ družstiev, čo sa naplnilo prijatím zákona č. 49/1959 Zb. o jednotných roľníckych družstvách²⁶. Všeobecnou právnou úpravou pre fungovanie družstiev bol v ďalšom období Hospodársky zákonník²⁷, ktorý postavenie, fungovanie a pôsobenie družstiev upravoval vo svojej tretej časti nazvanej Hospodárska činnosť družstevných organizácií, ktorými boli „*družstvá, družstevné podniky, spoločné podniky, zväzy družstiev a Ústredná rada družstiev.*“²⁸ Popri existencii „strešnej“ právnej úpravy sa však na družstevníctvo vo vtedajšej ČSSR vzťahovali aj osobitné právne úpravy, ktorými boli „*zákon o poľnohospodárskom družstevníctve, zákon o bytovom, spotrebnom a výrobnom družstevníctve, iné osobitné predpisy*“²⁹. Tento legislatívny rámec pretrval vyše 20 rokov.

Koncom 80. rokov si všeobecná ekonomická stagnácia ČSSR a čoraz zreteľnejšie zaostávanie nášho hospodárstva v medzinárodnej súťaži, zároveň pod tlakom výrazných zmien v organizácii hospodárstva Sovietskeho zväzu vyžiadali vytvorenie nového právneho rámca

²³ § 1 zák. č. 53/1954 Zb.

²⁴ § 4 písm. c) zák. č. 53/1954 Zb.

²⁵ § 10 ods. 1 zák. č. 53/1954 Zb.

²⁶ Zákon prijalo NZ ČSR 9. júla 1959 s účinnosťou od 1. 10. 1959.

²⁷ Zákon č. 109/1964 Zb.

²⁸ § 76 ods. 1 zák. č. 109/1964 Zb.

²⁹ § 76 ods. 2 zák. č. 109/1954 Zb.

pre formy a fungovanie česko-slovenského hospodárstva. Charakterizovala ich najmä premena tzv. národných podnikov na štátne podniky, ktorých fungovanie malo vo väčšej miere zohľadňovať všeobecné ekonomické zásady a princípy, ba dokonca podporiť aj demokratizáciu totalitného štátu a jeho hospodárstva. Zmeny sa dotkli aj družstevníctva a to pomerne rozsiahlymi zmenami zák. č. 109/1964 Zb. Hospodársky zákonník a prijatím dvoch nových špecifických právnych noriem pre družstevníctvo: zákona č. 90/1988 Zb. o poľnohospodárskom družstevníctve a zákona č. 94/1988 Zb. o bytovom, spotrebnom a výrobnom družstevníctve³⁰. Hoci napr. bytové družstvá nepochybne prispeli k veľkému rozmachu bytovej výstavby v ČSSR, len ťažko by bolo možné družstevníctvo v období štátom byrokraticky centrálné riadeného ekonomického systému považovať za súčasť sociálneho hospodárstva, ako mu rozumieme v súčasnosti. Napriek tomu dva nové zákony už predsa len akcentovali aj spoločenskú funkciu družstiev. Hoci „základným poslaním poľnohospodárskeho družstevníctva“ bolo „uspokojovanie potrieb spoločnosti vo výžive ľudu“, zákon deklaroval, že „poľnohospodárske družstevníctvo je založené predovšetkým na zásadách dobrovoľnosti, rovnosti, družstevnej demokracie včítane socialistickej samosprávy.“³¹ Jednotné roľnícke družstvo už nebolo len hospodárskou jednotkou (obchodnou spoločnosťou), ale „zároveň spoločenskou organizáciou prispievajúcou k rozvoju socialistických spoločenských vzťahov a napomáhajúcou svojou činnosťou uspokojovanie sociálnych a kultúrnych potrieb svojich členov.“³² Takéto zákonné vymedzenie poslania (roľníckeho) družstva už vo väčšej miere zodpovedá charakteristike podnikateľského subjektu sociálnej ekonomiky.

Aj „bytové, spotrebné a výrobné družstevníctvo“ sa malo podieľať nielen na hospodárskom, ale aj sociálnom rozvoji ČSSR. Malo pomáhať „čo najlepšie uspokojovať hmotné a duchovné potreby ľudu“ a k tomuto účelu plniť nielen hospodárske, ale aj „sociálne a spoločenské úlohy“. Zákonným rámcom jeho fungovania bolo, že „dôsledne uplatňuje zásady družstevnej demokracie a demokratického centralizmu v podmienkach vnútrodružstevného života a socialistickej družstevnej samosprávy“³³. Vo vzťahu k svojim členom a pracovníkom mali tieto družstvá zákonnú povinnosť starať sa „o uspokojenie ich sociálnych a kultúrnych potrieb, o

³⁰ Oba zákony prijalo FZ ČSSR 15. júna 1988 s účinnosťou od 1. 7. 1988.

³¹ Úvodné ustanovenie zák. č. 90/1988 Zb.

³² § 1 ods. 2 zák. č. 90/1988 Zb.

³³ Úvodné ustanovenia zák. č. 94/1988 Zb.

sústavné zvyšovanie ich kvalifikácie a o zlepšovanie ich pracovných a sociálnych podmienok v súlade s výsledkami hospodárenia družstva“³⁴. Podobne ako JRD, boli aj ostatné družstvá nielen obchodnými spoločnosťami, ale „ako spoločenské organizácie svojou činnosťou napomáhajú rozvoj socialistických spoločenských vzťahov; spolupracujú pritom s ďalšími spoločenskými organizáciami a podieľajú sa na tvorbe a realizácii volebných programov Národného frontu“³⁵. Hoci možno vysloviť vážne pochybnosti o skutočne demokratickom charaktere „družstevnej demokracie“ v podmienkach „demokratického centralizmu“, ako sa uplatňoval v totalitne organizovanej ČSSR, je celkom isté, že politické pomery konca 80. rokov umožňovali aj v tejto charakteristike aspoň trochu priblížiť vtedajšie družstvá k dnešnému poňatiu sociálneho podniku, ktorého je demokratická samospráva dôležitým kritériom. Ak to teda zjavne neplatilo počas celého obdobia rokov 1948 – 1989, v posledných rokoch existencie ČSSR nepochybne dochádzalo k takej transformácii družstevníctva, ktorá z družstiev z historického i súčasného hľadiska robila podnikateľské subjekty sociálnej ekonomiky. Zatiaľ čo z pohľadu demokratickej samosprávy možno predpokladať, že sa to dialo viac v legislatívnej rovine než v praxi, z pohľadu napĺňania pozitívneho spoločenského dosahu spĺňali vtedajšie družstvá aj prísne kritériá, ktoré na sociálne podniky kladieme v súčasnosti³⁶.

Predmetom tejto práce nie je historická analýza hospodárenia „socialistických“ družstiev, avšak všeobecné znalosti o ich pôsobení umožňujú jednoznačne konštatovať, že značná časť svojich prostriedkov (finančných i hmotných) družstvá systematicky využívali na dosahovanie spoločenského úžitku a to nielen vo vzťahu k svojim členom či zamestnancom, ale aj širšej lokálnej spoločnosti (dnes by sme povedali komunite). Na jednej strane družstvá pomerne demokraticky (v dobovom ponímaní) rozdeľovali zisky medzi svojich členov na základe spoločných rozhodnutí (napr. JRD rozdeľovali zisk pripadajúci na členský podiel primárne v naturáliách, najmä v podobe svojich poľnohospodárskych produktov, alebo v podobe materiálu na súkromnú poľnohospodársku produkciu svojich členov – krmivá, hnojivá

³⁴ § 2 ods. 3 zák. č. 94/1988 Zb.

³⁵ § 2 ods. 4 zák. č. 94/1988 Zb.

³⁶ Osobitne to platí vo vzťahu k pracovnej integrácii zdravotne postihnutých ľudí. Podľa dostupných údajov v 80. rokoch našlo vo výrobných družstvách invalidov zamestnanie 7000 zdravotne postihnutých ľudí. (Polačková, 2021)

a pod.), na druhej poskytovali veľký rozsah služieb a pomoci miestnym samosprávam, pričom náklady na ne hradili z vlastných prevádzkových či investičných prostriedkov. Družstvá buď stavali zariadenia, alebo v nich dokonca aj prevádzkovali služby všeobecného záujmu (domy kultúry, detské jasle alebo materské školy, záujmové (voľnočasové) krúžky a kluby, športové kluby a pod., ale i zariadenia poskytujúce zdravotnú starostlivosť). Za také možno považovať aj malé lokálne obchodné prevádzky, ktoré boli komerčne neudržateľné a v princípe predstavovali prekročenie základného rámca podnikateľskej činnosti družstiev, resp. jeho rozšírenie. Avšak dôvody pre takéto rozšírenie podnikania družstiev neboli ekonomické (zvýšenie tržieb, resp. zisku podniku), ale spoločenské – poskytovali prístup k maloobchodnej ponuke v lokalitách, kde obchod nikto iní z dôvodov ekonomickej nevýhodnosti prevádzkovať nechcel. Takýto prístup družstiev teda presne napĺňa charakteristiky sociálneho podnikania, keďže jeho motiváciou neboli ekonomické zisky (neraz dokonca išlo o ekonomicky stratové podnikateľské aktivity), ale dosiahnutie pozitívneho spoločenského prínosu.

Zásadné spoločenské zmeny, ktoré sa začali diať po novembri 1989 boli v hospodárskej oblasti spojené s odstránením princípov socialistickej ekonomiky a nastolením trhových princípov kapitalistickej ekonomiky, navyše v jej aktuálnej neoliberalnej podobe. Hoci tento vývoj nielenže nepredstavoval skutočný prenos hospodárskeho modelu uplatňovaného v západnej Európe, ale bol s ním v príkrom rozpore, politické elity presadzovali hospodársky systém, ktorého súčasťou nie je spoločenská zodpovednosť (jeho dopady na spoločnosť), ale len presadzovanie súkromného (individuálneho) ekonomického záujmu. Tieto zmeny boli zároveň hnané záujmom zbaviť spoločnosť, a teda aj jej hospodárstvo, akýchkoľvek znakov charakterizujúcich socializmus (akýkoľvek, ale obzvlášť v podobe, v akej sme ho poznali do konca roka 1989). V takejto spoločenskej atmosfére sa nevytvorili podmienky pre seriózne zhodnotenie potenciálu družstevníctva pre ďalší rozvoj Česko-Slovenska a to tak ekonomický, ako aj spoločenský a osobitne sociálny, ani pre serióznu diskusiu o budúcnosti družstevníctva u nás. Družstvá boli v takomto prostredí nielen pasívne vnímané, ale aj aktívne prezentované ako relikvia štátom plánovaného a riadeného hospodárstva, čo bolo, prirodzene, v príkrom rozpore nielen s historickou skutočnosťou (existenciou prvých družstiev skôr, než vôbec vznikla komunistická ideológia), ale najmä západoeurópskou realitou, v ktorej družstvá

nielenže hrali dôležitú ekonomickú úlohu, ale ich aktívna podpora bola súčasťou hospodárskych politík západoeurópskych (i ďalších vyspelých) krajín. Prezentovaným strategickým zámerom bola podpora súkromného vlastníctva (a podnikania) namiesto verejného, ale politici i médiá úplne zamlčovali fakt, že družstvá sú formou súkromného a nie verejného (štátneho či obecného) vlastníctva. Vzhľadom na ideologicko-politický charakter vzniku jednotného roľníckeho družstevníctva v 50. rokoch 20. storočia a záujem novej vládnucej elity vytvoriť si trvalý elektorát sa tzv. *transformácia družstevníctva* v skutočnosti stala stratégiou na likvidáciu družstiev, v prvej fáze najmä poľnohospodárskych³⁷, ale neskôr aj podnikajúcich v iných oblastiach hospodárstva³⁸. Medzi hlavné „transformačné“ zákony zamerané na poľnohospodárske družstvá možno zaradiť:

- zákon č. 162/1990 Zb. o poľnohospodárskych družstvách;
- zákon č. 219/1991 Zb. o samostatne hospodáriacich roľníkoch;
- zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov (tzv. 1. reštitučný zákon);
- zákon č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, úprave vlastníckych vzťahov, pozemkových úradoch, slovenskom pozemkovom fonde a pozemkových spoločenstvách;
- zákon č. 181/1995 Z. z. o pozemkových spoločenstvách;
- zákon č. 503/2003 Z. z. o navrátení vlastníctva k pozemkom (tzv. 2. reštitučný zákon);
- uznesenie ústavného súdu č. 218/2005 z. z.;
- zákon č. 504/2003 z. z. o nájme poľnohospodárskeho pozemku.

³⁷ Popri rýchlo slabnúcom hnutí Verejnoscť proti násiliu (VPN) hralo v slovenskej vláde už čoskoro po prvých slobodných parlamentných voľbách v roku 1990 prím Kresťanskodemokratické hnutie (KDH), ktoré presadzovalo konzervatívny návrat k roľníckym tradíciám, postaveným na individuálnom rodinnom poľnohospodárstve. Okrem ideologických pohnútok ho k tomu viedlo presvedčenie, že individuálne hospodáriaci roľníci sa stanú silnou voličskou základňou katolíckej strany, ako tomu bolo do roku 1948. KDH v tejto súvislosti nerealisticky ignorovalo zásadné zmeny, ktorými prešiel tak slovenský vidiek, ako aj samotné poľnohospodárstvo (najmä z technologického hľadiska), čím hnutie tento svoj „politický“ zámer nenaplnilo a zároveň odštartovalo dramatický úpadok slovenského poľnohospodárstva, ktorý má dodnes nedozerné následky.

³⁸ Mimoriadne škodlivou bola likvidácia bytových družstiev, ktoré aj v tom čase predstavovali (a v mnohých krajinách dodnes predstavujú) v západnej Európe kľúčový nástroj rozvoja nájomného bývania. Dnes môžeme skonštatovať, že likvidácia bytových družstiev viedla k takmer úplnému zániku nájomného bývania v SR a vytvoreniu vážnych problémov s bývaním, ktorým čelíme doteraz.

Okrem toho sa vytvorilo aj nové legislatívne prostredie pre fungovanie ostatných typov družstiev v podobe týchto zákonov:

- zákon č. 176/1990 Zb. o bytových, spotrebných a výrobných družstvách;
- zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník;
- zákon č. 42/1992 Zb. o úprave majetkových vzťahov a vysporiadaní majetkových nárokov v družstvách v znení neskorších predpisov (tzv. transformačný zákon) + jeho novela (zák. č. 3/2005 z. z.);
- zákon č. 202/1995 Z. z. Devízový zákon. (Madarász, 2012)

Osobitné právne normy o družstevníctve nemali po páde komunistického režimu dlhé trvanie. Zákon č. 162/1990 zb. o poľnohospodárskych družstvách prijal Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej federatívnej republiky (ČSFR) 3. mája 1990³⁹ a zákon č. 176/1990 zb. o bytových, spotrebných a výrobných družstvách prijal 7. mája 1990⁴⁰. Obe špecifické právne normy však boli účinné len o pár týždňov viac než rok a pol. Už 5. novembra 1991 schválil federálny parlament zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník, ktorý v § 772 oba špecifické zákony o družstevníctve v plnom rozsahu zrušil. Odvtedy predstavuje právny základ pre fungovanie družstiev v SR práve Obchodný zákonník, ktorý upravuje fungovanie družstiev v mnohých ustanoveniach všeobecne záväzných pre obchodné spoločnosti a družstvá, ale aj v osobitných ustanoveniach, ktoré sú súčasťou druhej časti hlavy II. Zásadným rozdielom oproti právnym úpravám pred roka 1990 je, že družstvo už nemusí napĺňať žiadny spoločensky prospešný účel. Odstránenie charakteru družstva ako podnikateľského subjektu sociálnej ekonomiky možno identifikovať už v „družstevných“ zákonoch z roku 1990. Poľnohospodárske družstvá už boli „dobrovoľným združením občanov, ktorí spoločne vykonávajú poľnohospodársku výrobu, potravinársku výrobu, ďalšie hospodárske a iné činnosti a na uspokojovanie a podporu svojich záujmov“⁴¹, čiže kľúčové už neboli záujmy členov, ale samotných družstiev. V ostatných družstvách sa členovia mali združovať explicitne „na uspokojovanie a podporu svojich záujmov“⁴² (pochopiteľne okrem

³⁹ S účinnosťou od 15. mája 1990.

⁴⁰ S účinnosťou od 1. júna 1990.

⁴¹ § 2 ods. 1 zák. č. 162/1991 Zb.

⁴² § 2 ods. 1 zák. č. 176/1990 Zb.

výkonu hospodárskej činnosti, čiže podnikania), ale o napĺňaní širšieho spoločenského záujmu či potreby sa už ani v jednom zo zákonov nepísalo.

Aktuálny Obchodný zákonník však predstavuje ďalší krok v odstraňovaní spoločenského charakteru podnikania družstiev, nakoľko už vôbec nevyžaduje, aby družstvo okrem samotného podnikania bralo ohľad aj na iné účely svojej existencie⁴³. Stále síce platí, že právnym dôvodom pre založenie družstva môže byť zabezpečovanie potrieb jeho členov, ale zákon ani len to explicitne nevyžaduje. O požiadavke, aby družstvo „*napomáhalo rozvoju spoločenských vzťahov*“ (hoci, pochopiteľne, už nie socialistických), ako to definoval „komunistický“ zákon z roku 1988, v Obchodnom zákonníku ani nechyrovať. Po prijatí zák. č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch pritom pribudlo rozšírenie legislatívnej definície podnikania, ktorým už nie je len „*sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku*“, ale aj „*na účel dosiahnutia merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, ak ide o hospodársku činnosť registrovaného sociálneho podniku podľa osobitného predpisu*.“⁴⁴

Avšak ako sa v tomto ustanovení uvádza, podnikanie s primárnym účelom dosahovania spoločenského prínosu sa týka len sociálnych podnikov podľa zák. č. 112/2018 Z. z. Družstvá sa podľa Obchodného zákonníka v tomto ohľade nijako neodlišujú od iných obchodných spoločností. Toto neplatí o princípoch demokratickej samosprávy. Družstvá sú v princípe združeniami rovnocenných členov, z ktorých každý môže mať len jeden členský podiel. Na druhej strane zákon umožňuje, aby výška členského vkladu bola u jednotlivých členov rozdielna, čo môže v praxi ovplyvňovať váhu jednotlivých členských podielov. Hoci zákon určuje demokratickú štruktúru družstva a ustanovuje demokratické postupy pre jeho vnútornú správu (napr. rozsah právomocí členskej schôdze ako najvyššieho orgánu družstva), pripúšťa pomerne zásadnú nerovnosť jednotlivých členov družstva pri prijímaní rozhodnutí členskej schôdze⁴⁵ tým, že umožňuje, aby na členskej schôdzi mohli mať niektorí členovia

⁴³ „Družstvo je spoločenstvom neuzavretého počtu osôb založeným za účelom podnikania alebo zabezpečovania hospodárskych, sociálnych alebo iných potrieb svojich členov.“ (§ 221 ods. 1 zák. č. 513/1991 Zb.)

⁴⁴ § 2 ods. 1 zák. č. 513/1991 Zb.

⁴⁵ Okrem rozhodnutia „o splynutí, zlúčení, rozdelení a o inom zrušení družstva alebo zmene právnej formy“ (§ 239 ods. 4 písm. g) zák. č. 523/1991 Zb.) a likvidácii družstva.

družstva aj viac než len jeden hlas⁴⁶. V princípe sa na tom musia dohodnúť členovia družstva, pretože takéto riešenie je možné iba v prípade, ak ho pripúšťajú stanovy, legislatívny rámec však týmto spôsobom vytvára možnosť nerovnakého postavenia jednotlivých družstevníkov pri rozhodovaní o záležitostiach zásadnej povahy.

V princípe teda možno súhlasiť s Polačkovou (2021), že počiatky sociálnej ekonomiky na Slovensku predstavuje zakladanie prvých družstiev, pretože vtedajšie družstvá nepochybne napĺňali znaky podnikajúceho subjektu sociálnej ekonomiky. Najmä tým, ako a prečo vznikali a aký účel (či aké účely) svojim fungovaním spĺňali. Dôvodom ich zakladania nepochybne boli spoločensky mimoriadne prospešné zámery a treba skonštatovať, že hoci s rozdielnym konečným úspechom, ale v zásade sa ich aj darilo dosahovať. Postupne však spoločenské pomery viedli k deformáciám, ktoré spochybňovali zaradenie družstiev na území dnešnej Slovenskej republiky medzi subjekty sociálnej ekonomiky, v období rokov 1948 až 1989 išlo najmä o absenciu skutočne demokratickej samosprávy. Od roku 1990 sa síce demokratický charakter družstiev vo všeobecnosti posilnil (hoci toto by si vyžadovalo hlbšie skúmanie aplikačnej praxe, najmä pri malých družstvách, v ktorých členov predstavujú právnické osoby), avšak legislatíva postupne upúšťala od ich verejnoprospešného charakteru. V súčasnosti je celkom zrejmé, že zákonný rámec nedefinuje automaticky družstvo ako podnikateľské združenie dosahujúce pozitívny spoločenský vplyv, iba ako inú formu podnikateľského subjektu. O tom, že aj v praxi družstvá často nespĺňajú definíciu subjektu sociálnej ekonomiky svedčí aj skutočnosť, že medzi registrovanými sociálnymi podnikmi dnes identifikujeme niekoľko družstiev. Náš prieskum ukázal, že k tomuto kroku, získať štatút RSP, sa rozhodli družstvá v takom prípade, že už pred registráciou svojim podnikaním napĺňali definičné ustanovenia zák. č. 112/2018 Z. z., čím v oblasti spoločenského prospechu svojho podnikania išli nad rámec zákonných povinností vyplávajúcich z Obchodného zákonníka. Rozsah nášho zisťovania pre potreby tejto analýzy ukázal, že hoci mnoho ľudí z oblasti slovenského družstevníctva zastáva záujem, aby družstvá napĺňali aj verejnoprospešný záujem, v súčasnosti neexistuje skutočná potreba pre predefinovanie charakteru družstva v Obchodnom zákonníku. Domnievame sa, že vzhľadom na existenciu zák. č. 112/2018 Z. z.

⁴⁶ „Pri hlasovaní má každý člen jeden hlas, pokiaľ stanovy neurčujú inak.“ (§ 240 ods. 1 zák. č. 513/1991 Zb.)

takáto požiadavka ani nevznikne, avšak družstvá vo všeobecnosti predstavujú aj v dnešnom legislatívnom rámci potenciál pre rozširovanie sociálneho podnikania.

1.2. Chránené dielne

Chránená dielňa predstavuje typ sociálneho podniku pracovnej integrácie⁴⁷ zameraného na pracovnú integráciu zdravotne postihnutých ľudí. Existenciu právneho základu pre jej zriadenie a prevádzku preto možno považovať za súčasť legislatívneho rámca, regulujúceho fungovanie sociálnej ekonomiky. V období ČSSR bol takýmto právnym základom zákon č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení⁴⁸. Jeho štvrtá hlava definovala „starostlivosť o občanov so zmenenou pracovnou schopnosťou“, ktorej šesť paragrafov definovalo rámce pre ich pracovnú integráciu⁴⁹. Tá sa má vykonávať prostredníctvom zamestnávania vo výrobných družstvách invalidov, v „hospodárskych zariadení zväzov zdravotne postihnutých“, ale aj v chránených dielňach a „na pracoviskách, ktoré zriaďujú alebo vyhradzujú organizácie“⁵⁰. Zákon len veľmi málo spresňoval charakteristiky týchto sociálnych podnikov, avšak definoval, že ich zamestnávateľmi majú byť „občania so zmenenou pracovnou schopnosťou s ťažším zdravotným postihnutím,(...) ktorí majú mimoriadne obmedzenú možnosť pracovného uplatnenia včítane prípravy naň a môžu sa uplatniť iba v celkom úzkom okruhu zamestnaní, prípadne v zamestnaní za mimoriadne upravených pracovných podmienok.“⁵¹ Podiel takýchto zamestnancov zákon neurčuje pre žiadny z menovaných typov sociálnych podnikov⁵². Výlučne chráneným dielňam a chráneným pracoviskám však priznáva

⁴⁷ WISE – work integration social enterprise

⁴⁸ Zákon prijalo FZ ČSSR 16. júna 1988 s účinnosťou od 1. októbra 1988.

⁴⁹ Popri pracovnej integrácii zákon osobitne definuje aj pojem pracovná rehabilitácia, ktorého rozsah upresňuje vykonávací vyhláška Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 149/1988 Zb. zo 16. septembra 1988 s účinnosťou od 1. októbra 1988.

⁵⁰ Hoci sa pojem chránené pracovisko dostal do zákonodarstva až neskôr, česko-slovenská a potom slovenská legislatíva až dodnes upravuje postavenie a fungovanie chránených dielní a chránených pracovísk, ako aj ich finančnú podporu spoločnými ustanoveniami v legislatíve v oblasti politiky zamestnanosti, ale za podnik sociálnej ekonomiky možno považovať len chránenú dielňu, nie firmu, v ktorej sa vytvorí chránené pracovisko, preto sa v našej analýze venujeme len chráneným dielňam.

⁵¹ § 81 ods. 1 zák. č. 100/1988 Zb.

⁵² Vyhláška Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 149/1988 Zb. však predpokladá prevažné zamestnávanie zdravotne postihnutých ľudí, pretože stanovuje, že „ostatní pracujúci môžu vykonávať v chránených dielňach (chránených pracoviskách) len také práce, ktoré nemožno zabezpečiť občanmi so zmenenou pracovnou schopnosťou.“ (§ 118 ods. 1) Presný pomer znevýhodnených a zdravých zamestnancov sa tak posudzoval individuálne.

právo na získanie finančnej podpory, ale iba, ak o tom rozhodne príslušný národný výbor⁵³. Príspevky sa mali poskytovať primárne na zriadenie chránenej dielne (alebo chráneného pracoviska) „*spravidla do výšky 50 % nákladov preukázateľne vynaložených na ich zriadenie, najviac však v sume 40 000 Kčs na jedno pracovné miesto*“⁵⁴. Samotní zdravotne postihnutí mohli získať aj sociálny príspevok pred nástupom do zamestnania⁵⁵ a príspevok po dobu prípravy na pracovné uplatnenie⁵⁶. Existenciu chránených dielní neohrozila ani spoločensko-ekonomická zmena po novembri 1989. Nové Federálne zhromaždenie ČSFR prijalo ako prvý zákon v roku 1991 zákon o zamestnanosti⁵⁷, ktorý v podstate prebral dikciu zákona č. 100/1988 Zb. v oblasti regulácie a podpory zamestnávania zdravotne postihnutých ľudí vrátane finančnej podpory zamestnávateľov „*občanov so zmenenou pracovnou schopnosťou*“⁵⁸. Na finančnú podporu však mali nárok iba v prípade, že boli zriadené s predchádzajúcim súhlasom príslušného úradu práce⁵⁹. V súvislosti so zmenou vyhlášky č. 149/1988 Zb. pribudol s účinnosťou od 1. októbra 1995 do zákona č. 1/1991 Zb. aj osobitný paragraf⁶⁰ bližšie definujúci chránenú dielňu, ale išlo len o presun príslušných ustanovení z vyhlášky priamo do zákona.

Nový legislatívny rámec pre fungovanie chránených dielní priniesol zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, ktorý nahradil zákon č. 1/1991 Zb. Nová právna úprava sa už venovala regulácii chránených dielní detailnejšie, pričom o. i. stanovila minimálne 50-percentný podiel zamestnancov so zdravotným postihnutím ako základné definičné kritérium. Explicitne uviedla, že chránenou dielňou je aj výrobné družstvo invalidov, ak spĺňa uvedenú podmienku⁶¹. Zákon definuje aj rozsah a podmienky podpory chránených dielní a do prostredia sociálneho podnikania zavádza aj zdravotne postihnutých živnostníkov, ktorým tiež

⁵³ „*Národné výbory môžu organizáciám poskytovať príspevky na zriaďovanie chránených dielní a pracovísk.*“ (§ 81 ods. 2 zák. č. 100/1988 Zb.)

⁵⁴ § 118 ods. 3 vyhlášky Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 149/1988 Zb.

⁵⁵ § 119 vyhlášky Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 149/1988 Zb.

⁵⁶ § 120 vyhlášky Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 149/1988 Zb.

⁵⁷ Zákon č. 1/1991 Zb. o zamestnanosti, účinný od 1. februára 1991.

⁵⁸ „*Občania so zmenenou pracovnou schopnosťou s ťažším zdravotným postihnutím sa umiestňujú najmä do výrobných družstiev invalidov, do hospodárskych zariadení zväzov zdravotne postihnutých a do chránených dielní a pracovísk, ktoré zriaďujú alebo vyhradzujú zamestnávateľia.*“ (§ 22 ods. 1. zák. č. 1/1991 Zb.)

⁵⁹ „*Zamestnávateľom sa na zriaďovanie a prevádzku chránených dielní a pracovísk poskytujú príspevky, ak ich zriaďujú po dohode s územným orgánom práce.*“ (§ 22 ods. 2. Zák. č. 1/1991 Zb.)

⁶⁰ § 23b zák. č. 1/1991 Zb.

⁶¹ § 55 ods. 2 zák. č. 5/2004 Z. z.

priznáva nárok na finančnú podporu. Chránené dielne či zdravotne postihnutí živnostníci sú len v málo zmenenej podobe súčasťou zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti dodnes a svojim charakterom tvoria súčasť sociálnej ekonomiky, či osobitne sociálneho podnikania. Za zásadný nedostatok ich definovania a podpory však možno považovať fakt, že zákon dodnes nevenuje žiadnu pozornosť ich reálnemu fungovaniu ako podnikateľského subjektu. Ani pri zriadení, ani pri poskytovaní finančnej podpory na zriadenie, či neskôr na prevádzku chránenej dielne zákon nevyžaduje, aby úrad práce, sociálnych vecí a rodiny skúmal ekonomickú výkonnosť a podnikateľskú udržateľnosť chránenej dielne, čo je pri priznaní štatútu registrovaného sociálneho podniku jedno zo základných kritérií. Tento legislatívny nedostatok je predmetom záujmu odborníkov i pracovníkov služieb zamestnanosti už dlhší čas, nakoľko praktické zistenia v minulosti dokazovali, že chránené dielne nefungujú ako plnohodnotné podniky, čo má negatívne dopady na reálnu pracovnú a následne aj spoločenskú integráciu ich zdravotne postihnutých zamestnancov. Nemožno pochybovať, že chránené dielne sú typom sociálneho podniku a celé desaťročia právny rámec pre ich pôsobenie vytvára prostredníctvom ich existencie legislatívne prostredie pre fungovanie sociálnej ekonomiky a špecificky sociálneho podnikania. MPSVR SR skutočne dlhodobo vykazuje pôsobenie chránených dielní ako výkon sociálneho podnikania v SR a tak sa údaje vzťahujúce sa na chránené dielne dostávajú aj do európskych štatistík o sociálnej ekonomike. Po prijatí zákona č. 112/2018 Z. z. však vyvstáva potreba seriózneho analytického porovnania sociálnych podnikov podľa tohto zákona a sociálnych podnikov (chránených dielní a samostatne zárobkovo činných zdravotne postihnutých osôb) podľa zák. č. 5/2004 Z. z. a zhodnotenia potreby pokračovania v takomto právnom dualizme. Aj pôvodný zámer ministerstva v roku 2018 bol postupný zánik chránených dielní a ich transformácia na RSP podľa zák. č. 112/2018 Z. z. Medzitým uskutočnené zmeny zákona o službách zamestnanosti však takýto trend doteraz nepodporili.

1.3. Sociálny podnik v službách zamestnanosti

Dlhoročný trend globalizácie ekonomiky a finančných trhov spojený s ich dereguláciou si na sklonku prvého desaťročia nového storočia vyžiadala krutú daň v podobe globálnej finančnej a následne aj hospodárskej krízy, ktoré zasiahla najskôr USA koncom roka 2007 a následne

západnú Európu v prvom a zvyšok kontinentu v druhom polroku 2008. Prudký prepád ekonomiky mal za následok stratu veľkého množstva pracovných miest a dlhotrvajúcu opatrnosť pri ich opätovnom vytváraní, pričom následný vývoj zmenil dovtedajší vzťah rastu HDP a tvorby nových pracovných miest. Na tento vývoj doplatili najmä najzraniteľnejšie skupiny na pracovnom trhu: mladí, nízko kvalifikovaní, ľudia bez kvalifikácie, bez pracovných skúseností a zručností, dlhodobo nezamestnaní, ako aj zdravotne znevýhodnení. Tento vývoj zvýraznil dôležitosť sociálnej ekonomiky a osobitne sociálneho podnikania, keďže štatistiky neskôr preukázali zvýšenú odolnosť pracovných miest vytvorených v sociálnych podnikoch oproti ostatným pracovným miestam v hospodárstve. Vtedajšia vláda SR premiéra Roberta Fica prijala v krátkom čase celú sériu opatrení, ktoré mali opäť naštartovať hospodárstvo a povzbudiť podniky, aby minimalizovali prepúšťanie, najmä finančnou pomocou na vykrytie neproduktívnych nákladov na časť zamestnancov počas výpadkov výroby. Z týchto dôvodov vláda navrhla parlamentu niekoľko krát novelu zákona č. 5/2004 Z. z. v priebehu roka 2008.

Novela zákona, ktorá nadobudla účinnosť 1. septembra 2008⁶² po prvý krát v histórii SR vniesla do legislatívy pojem sociálny podnik. Stalo sa tak prostredníctvom nového paragrafu 50b, ktorý sociálny podnik charakterizoval troma faktormi: .

„a) zamestnáva zamestnancov, ktorí pred prijatím do pracovného pomeru boli znevýhodnenými uchádzačmi o zamestnanie v počte, ktorý predstavuje najmenej 30 % z celkového počtu jeho zamestnancov,

b) poskytuje podporu a pomoc zamestnancom, ktorí pred prijatím do pracovného pomeru boli znevýhodnenými uchádzačmi o zamestnanie, nájsť zamestnanie na otvorenom trhu práce,

c) najmenej 30 % z finančných prostriedkov získaných z príjmu z predmetu činnosti, ktoré zostanú po úhrade všetkých výdavkov na predmet činnosti za príslušné zdaňovacie obdobie podľa daňového priznania, každoročne použije na vytváranie nových pracovných miest alebo na zlepšovanie pracovných podmienok.“⁶³ Sociálnym podnikom mohol byť aj živnostník (podnikajúca fyzická osoba) a každý sociálny podnik musel byť zapísaný v zozname, ktorý viedlo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny (ÚPSVR) SR. Týmto vlastne vznikla registračná

⁶² Zákon č. 139/2008 Z. z.

⁶³ § 50b ods. 1 zák. č. 5/2004 Z. z. v znení od 1. 9. 2008.

povinnosť a až po registrácii mohol byť podnik považovaný za sociálny podľa tohto zákona. Na rozdiel od chránených dielní už v prípade sociálnych podnikov bol podmienkou registrácie aj „podnikateľský plán vrátane kalkulácie predpokladaných príjmov, výdavkov a zisku pred rozdelením“, „preukázanie materiálneho vybavenia na vykonávanie predmetu činnosti sociálneho podniku pracovnej integrácie“, „personálne zabezpečenie výkonu predmetu činnosti sociálneho podniku“ alebo „okruh spolupracujúcich subjektov“⁶⁴. Zákon teda vyžadoval, aby ÚPSVR SR čo najdôslednejšie posúdilo udržateľnosť podnikateľského zámeru i predpoklad jeho podnikateľských schopností, keďže podnik mohol dostať finančnú podporu vo výške o. i. do výšky 50% celkovej ceny práce z priemernej mzdy v národnom hospodárstve na každého znevýhodneného zamestnanca na prvých 12, a do výšky 40% do výšky 50% celkovej ceny práce z priemernej mzdy v národnom hospodárstve na každého znevýhodneného zamestnanca na druhých 12 mesiacov⁶⁵. Zákon teda predpokladal, že najneskôr do dvoch rokov bude znevýhodnený zamestnanec schopný opustiť podporované zamestnanie a umiestniť sa na otvorenom trhu práce. Hoci zákon používal všeobecný pojem sociálny podnik, v skutočnosti išlo výlučne o jeden z jeho typov: sociálny podnik pracovnej integrácie,⁶⁶ ako to vyplývalo už z jeho charakteristiky v § 50b ods. 1.

Takéto identifikovanie sociálneho podniku, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom bola výlučne pracovná integrácia priniesla až novela zákona koncom roka 2015. Bolo to už v čase, kedy vláda SR prijala vôbec prvý strategický dokument definujúci zámery a ciele štátnej politiky zamestnanosti⁶⁷, ktorý už pomerne obsiahlo a presne definoval sociálnu ekonomiku ako jednu z priorít politiky zamestnanosti⁶⁸. V nadväznosti na prijatie NSZ vláda rozhodla o zavedení nového modelu podpory sociálno-ekonomického rozvoja okresov, ktoré dlhodobo vykazovali výrazne nadpriemerné miery nezamestnanosti, ktorého právnym základom sa stal

⁶⁴ § 50b ods. 7 zák. č. 5/2004 Z. z. v znení od 1. 9. 2008.

⁶⁵ § 50c ods. 2 a ods. 3 zák. č. 5/2004 Z. z. v znení od 1. 9. 2008.

⁶⁶ Work integration social enterprise – WISE.

⁶⁷ Národná stratégia zamestnanosti (NSZ) Slovenskej republiky do roku 2020 bola nadrezortným dokumentom, ktorý aj s príspevkami sociálnych partnerov, samospráv a odbornej verejnosti prinášal riešenia pre podporu rastu zamestnanosti. Hlavným cieľom stratégie bolo, okrem dosiahnutia 72%-nej zamestnanosti, aj zlepšenie životných podmienok pracujúcich ľudí. Okrem toho bola podkladom pre účelnejšiu alokáciu finančných zdrojov určených na podporu zamestnanosti najmä z Európskeho sociálneho fondu. Vláda SR prijala NSZ svojím uznesením č. 665 zo 17. decembra 2014.

⁶⁸ Viac v nasledujúcej kapitole tejto analýzy.

úplne zákon o podpore najmenej rozvinutých okresov⁶⁹. Jeho súčasťou bola aj novelizácia zákona č. 5/2004 Z. z., ktorá vychádzajúc z NSZ naznačila systematické úsilie o vytvorenie vhodného a podporného právneho rámca pre sociálnu ekonomiku a sociálne podnikanie zvlášť, rešpektujúc aktuálne moderné trendy a existujúcu európsku legislatívu. Bolo to zrejme nielen z doplnenia názvu § 50b, ktorý tak umožnil odlíšiť sociálny podnik pracovnej integrácie od inak zameraných sociálnych podnikov, ktoré nemožno považovať za nástroje politiky zamestnanosti, ale aj z opätovného zavedenia § 50a, tentoraz však už definujúceho subjekt sociálnej ekonomiky, ako právnickú alebo fyzickú osobu, ktorá podniká, aby dosiahla „merateľné pozitívne sociálne vplyvy“ a „poskytuje tovar alebo služby zraniteľným, marginalizovaným, znevýhodneným alebo vylúčeným osobám“ alebo „používa metódu produkcie tovaru alebo služieb, ktorá predstavuje jej prvotný sociálny cieľ“. Subjekt sociálnej ekonomiky tiež musel byť spravovaný „zodpovedne a transparentne, najmä zapájaním zamestnancov, zákazníkov a zainteresovaných strán, ktorých sa týkajú jej obchodné činnosti“. Toto všetko už boli zákonné podmienky, ktoré vychádzali z európskych zvyklostí i legislatívy, čím sa na Slovensku začal vytvárať moderný právny rámec nielen pre sociálne podnikanie, ale aj pre sociálnu ekonomiku ako celok. Nevýhodou tohto kroku bolo, že išlo o ustanovenie zákona o službách zamestnanosti, čím sa posilňoval dojem, že sociálna ekonomika slúži len ako nástroj na podporu zamestnanosti⁷⁰.

V tejto súvislosti je zaujímavé, že zákonodarca ponechal definíciu sociálneho podniku podľa § 50b v nezmenenej podobe a tak sa stalo, že sociálny podnik pracovnej integrácie vlastne nespĺňal jednu z kľúčových podmienok definície subjektu sociálnej ekonomiky. Zatiaľ čo ten musel použiť „na dosiahnutie svojho prvotného sociálneho cieľa každoročne najmenej 50 % z finančných prostriedkov získaných z príjmu z predmetu činnosti, ktoré zostanú po úhrade všetkých výdavkov na predmet činnosti za príslušné zdaňovacie obdobie podľa daňového

⁶⁹ Zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov z 11. novembra 2015, ktorý nadobudol účinnosť 15. decembra 2015.

⁷⁰ Dvaja z autorov tejto analýzy – PaedDr. Danica Lehocká, PhD., ktorá bola v tom čase generálnou riaditeľkou sekcie práce MPSVR SR a Branislav Ondruš, ktorým bol v tom čase štátnym tajomníkom ministerstva a obaja boli zapojení do procesu tvorby tak NSZ, ako aj tejto novely zák. č. 5/2004 Z. z. – vysvetľujú, že to bola v tom čase jediná možnosť, ako vniesť sociálnu ekonomiku do slovenského zákonodarstva, lebo iba MPSVR SR v tom čase prejavovalo tento záujem a aspoň základné znalosti o sociálnej ekonomike, čo sa prejavilo už pri tvorbe NSZ.

priznania⁷¹, sociálny podnik pracovnej integrácie mal povinnosť rovnako použiť len „najmenej 30 % z finančných prostriedkov získaných z príjmu z predmetu činnosti“⁷². Na rozdiel od minulosti už tiež nemusel pri registrácii preukazovať „*personálne zabezpečenie výkonu predmetu činnosti sociálneho podniku*“, ostala len povinnosť preukazovať materiálne zabezpečenie pre výkon pracovnej integrácie.

1.4. Sociálne podniky ako súčasť sociálnej ekonomiky

Ako sme už naznačili v predchádzajúcom texte, po prijatí NSZ vládou SR už vývoj jednoznačne smeroval k zámeru vytvoriť moderné, ale najmä komplexné a ucelené legislatívne prostredie pre sociálnu ekonomiku ako takú, nielen pre jej relatívne úzku časť v podobe sociálnych podnikov pracovnej integrácie. Keďže po parlamentných voľbách v roku 2016 došlo len k menším zmenám vo vedení ministerstva práce a ľudia, spojený s tvorbou a realizáciou štátnej politiky zamestnanosti, ktorí stáli na uvedení sociálnej ekonomiky do slovenskej politiky, zostali pôsobiť na svojich miestach, už v programovom vyhlásení sa nová vláda SR zaviazala „*podporovať subjekty sociálnej ekonomiky nielen vhodnými finančnými nástrojmi, ale aj vytvorením legislatívneho prostredia vrátane uplatnenia princípu pozitívnej diskriminácie vo verejnom obstarávaní, vychádzajúc zo zahraničných príkladov dobrej praxe a platných európskych pravidiel.*“ (PVV, 2016) Málokedy obsahuje program vlády konkrétny popis kľúčových zásad novej legislatívy, ktorú vláda chce v budúcnosti pripraviť a presadiť. Fakt, že vyššie citovaný text sa z tohto pravidlá vymyká dokazuje, že už v čase tvorby programu vlády malo MPSVR SR pomerne jasnú predstavu o tom, ako má budúci legislatívny rámec pre sociálnu ekonomiku vyzerať. Keďže program vlády zaradil rozvoj sociálnej ekonomiky aj medzi nástroje regionálneho rozvoja, možno konštatovať, že vláda prestala vnímať sociálnu ekonomiku len ako nástroj zamestnanosti, hoci je pravdepodobné, že stále túto rolu sociálnej ekonomiky považovala za prioritnú.

Svedčí o tom aj fakt, že za prípravu novej legislatívy zodpovedalo ministerstvo práce. V rámci kancelárie štátneho tajomníka bola vytvorená pozícia poradkyne špecificky pre naplnenie

⁷¹ § 50a ods. 1 písm. b) zák. č. 5/2004 Z. z. v znení od 15. 12. 2015.

⁷² § 50b ods. 1 písm. c) zák. č. 5/2004 Z. z. v znení od 15. 12. 2015.

tohto zámeru⁷³. Poradkyňa viedla špeciálnu pracovnú skupinu, ktorú tvorilo niekoľko odborníkov na sociálnu ekonomiku s praktickými skúsenosťami so sociálnym podnikaním⁷⁴. Zámerom bolo, aby zákon bol nielen dostatočne komplexný, dostatočne moderný a aktuálny, ale aj dostatočne praktický z hľadiska jeho reálneho využívania na rozvoj sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania zvlášť. Práce na zákone sa začali už v roku 2016 a ukončené boli v druhej polovici nasledujúceho roka. Výsledkom bola mimoriadne rozsiahla právna norma, zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch, ktorú NR SR schválila v apríli 2018, platná je od 14. 4. 2018 a účinná od 1. 5. 2018. Pre ďalšiu analýzu len zhrnieme, že zákon priniesol detailnú a vyčerpávajúcu právnu definíciu základných pojmov v oblasti sociálnej ekonomiky. Hoci v rámci rozdelenia zodpovednosti za štátnu politiku v jednotlivých oblastiach pridelil oblasť sociálnej ekonomiky ministerstvu práce, zákon plnohodnotne definuje celý priestor sociálnej ekonomiky a všetky subjekty, ktoré v ňom pôsobia. Vytvoril tak kvalitné prostredie pre rozvoj sociálnej ekonomiky i osobitne sociálneho podnikania nielen s cieľom pracovnej integrácie, ale aj pre dosahovanie mnohých iných spoločenských prínosov. Za spoločensky prospešnú službu zákon označil poskytovanie zdravotnej starostlivosti, poskytovanie sociálnej pomoci a humanitárnu starostlivosť, tvorbu, rozvoj, ochrana, obnova a prezentáciu duchovných a kultúrnych hodnôt, ochranu ľudských práv a základných slobôd, vzdelávanie, výchovu a rozvoj telesnej kultúry, výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby, tvorbu a ochranu životného prostredia a ochranu zdravia obyvateľstva, služby na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti, zabezpečovanie bývania, správy, údržby a obnovy bytového fondu a napokon aj poskytovanie finančných prostriedkov subjektom sociálnej ekonomiky na vykonávanie všetkých vyššie uvedených spoločensky prospešných služieb. Sociálne podniky musia *socializovať*⁷⁵ viac než polovicu svojho zisku a byť demokraticky spravované⁷⁶.

⁷³ Pozíciu zastávala dnešná riaditeľka odboru sociálnej ekonomiky MPSVR SR Ing. Ingrid Ujváriová.

⁷⁴ Členmi pracovnej skupiny okrem I. Ujváriovej boli Zuzana Poláčková, prof. Gabriela Korimová, ..., Peter Meszáros, Michal Polák a Ivan Mako. Neskôr aj legislatívny špecialista ...

⁷⁵ Čiže ho použiť na dosahovanie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, zadaného v zakladateľskom dokumente.

⁷⁶ § 5 ods. 1 písm. e) zák. č. 112/2018 Z. z.

Zásadnou novinkou bolo legislatívne zavedenie registrovaného sociálneho podniku (RSP). Toto opatrenie možno považovať za kľúčové preto, lebo takto vznikol na Slovensku systém, ktorý zvyšuje dôveryhodnosť sociálneho podnikania. Napriek tomu, že sociálne podniky môžu existovať a pôsobiť aj bez registrácie, registrácia je spojená s rozsiahlymi povinnosťami, ktoré musia RSP dodržiavať počas celého pôsobenia a ich dodržiavanie preukazovať. Vo vzťahu ku komukoľvek v prostredí, v ktorom RSP pôsobí, tak štát (MPSVR SR) poskytuje záruku, že RSP naozaj je sociálnym podnikom v celom rozsahu jeho zákonného ukotvenia. Hoci dodnes je verejné povedomie o RSP veľmi slabé, pre jeho ďalšie posilnenie je tento fakt mimoriadne dôležitý, aby každý, kto chce s RSP akokoľvek spolupracovať, či od neho nakupovať, nebol odkázaný na preverovanie dôveryhodnosti tohto podniku (z hľadiska podnikateľskej výkonnosti, ale najmä dosahovania spoločenského prínosu) vlastnými silami. Registrácia by teda mala byť teda akosi „známkou kvality a dôveryhodnosti“, preto je pre ďalší rozvoj mimoriadne dôležitá, aby ju získali len podniky, ktoré skutočne spĺňajú charakteristiku sociálneho podniku v celom rozsahu.

Naším zámerom nie je napíňať strany tejto analýzy opisom jednotlivých ustanovení zákona⁷⁷. Pomerne široko zdefinoval cieľové skupiny pracovnej integrácie prostredníctvom sociálneho podnikania (znevýhodnené a zraniteľné osoby⁷⁸), čo umožňuje z dlhodobého hľadiska do nej začleniť každého, kto pracovnú integráciu potrebuje či môže byť na ňu odkázaný. Zákon tiež užitočne pokrýva aj širší priestor sociálnej ekonomiky⁷⁹, prináša právne definície, ktoré umožňujú ďalej rozvíjať legislatívny rámec, ale tiež rozširovať priestor sociálneho podnikania mimo rámca registrovaných sociálnych podnikov⁸⁰ a realizovať rôzne iné formy podpory rozvoja sociálneho hospodárstva ako celku. Inovatívnym prvkom v legislatíve regulujúcej podnikanie na Slovensku je zavedenie princípov demokratickej správy, ktoré predstavujú výrazný a viditeľný rozlišovací prvok sociálneho a *iného* podnikania, ako aj *revolučný* prínos k demokratizácii ekonomiky, hoci sa zatiaľ táto právna úprava do praxe dostáva len veľmi

⁷⁷ V tejto analýze sa vôbec nebudeme zaoberať legislatívnym ukotvením tzv. rodinných podnikov (tretia časť zákona, § 15a – 15g), keďže tie nie sú druhom sociálneho podniku, ani súčasťou sociálnej ekonomiky.

⁷⁸ § 2 ods. 5 a 6 zák. č. 112/2018 Z. z.

⁷⁹ § 3 a 4 zákona.

⁸⁰ § 5 zákona. V tejto súvislosti však musíme konštatovať, že neregistrované sociálne podniky a podniky so sociálnym dosahom zostávajú mimo dosahu poradenských i diseminačných aktivít MPSVR SR, resp. IA MPSVR SR prostredníctvom NP ISE, takže pre analýzu ich vývoja nemáme dostupné informácie a použiteľné údaje.

nesmelo. Treba oceniť, že tvorcovia legislatívy neohrozene reagovali na vtedajšiu verejnú mienku, poznačenú škandálmi a zlyhaniami MPSVR SR i samotných vybraných sociálnych podnikov, resp. ich zakladateľov a manažérov, spojenými s pilotným overovaním sociálnych podnikov v období 2008 – 2010 (bez legislatívnej úpravy s finančnou podporou Európskeho sociálneho fondu) a kriticky využili všetky, aj negatívne skúsenosti, aby právna regulácia neumožnila zneužívanie postavenia RSP a jeho podpory. Aj verejné konzultácie o návrhu pred začatím samotného legislatívneho procesu o návrhu zákona ukázali, že mnohí sociálni podnikatelia sa cítili dotknutí prísnosťou viacerých ustanovení zákona, čo potvrdzuje prísnosť legislatívnych podmienok sociálneho podnikania v SR. Za výrazný modernizačný prvok považujeme aj právnu reguláciu samosprávy subjektov sociálnej ekonomiky, ktorým dal zákonodarca jasne najavo, že združenia subjektov sociálnej ekonomiky majú plniť dôležité úlohy a zároveň majú byť dôležitým partnerom štátu pri rozvoji sociálnej ekonomiky⁸¹. Zákon tiež vytvoril solídny rámec pre poskytovanie priamej i nepriamej, finančnej i nefinančnej podpory sociálnych podnikov a to nielen zo strany štátu (vrátane európskych štrukturálnych a investičných fondov, ako i zo strany iných ministerstiev okrem MPSVR SR a jeho organizácií), ale aj zo strany samospráv. Za hodný pozornosti považujeme fakt, že rámec, ktorý zákon vytvára pre podporu samotného podnikania predstavuje vyvážený pomer nástrojmi financovania a podpory dopytu po tovaroch a službách sociálnych podnikov. Zákonodarca dal jasne najavo, že udržateľnosť sociálneho podnikania nemôže závisieť len od priamej finančnej podpory a rámec podpory musí vyváženým spôsobom posilňovať dosahovanie spoločenského úžitku a podnikateľských schopností sociálnych podnikov. Príkladom využitia dobrej zahraničnej praxe je zavedenie tzv. servisných poukážok⁸², ktoré sú v niektorých európskych krajinách osvedčeným nástrojom podpory dopytu po službách osobnej starostlivosti o odkázaných ľudí a podpory pracovnej integrácie znevýhodnených ľudí (Gažiová a kol., 2021). Na Slovensku ide o novinku, ktorú sa síce vinou slabej propagácie darí do praxe zavádzať len veľmi pomaly, avšak predstavuje veľký potenciál nielen pre samotné podniky, ale aj pre prijímateľov takýchto služieb. Cudzojazyčné analýzy zahraničnej praxe

⁸¹ Teda takým dôležitým, že ich existencia a pôsobnosť má byť ukotvená v zákone.

⁸² § 22 a 23 zákona.

navyšujú aj významné finančné prínosy pre štát a zvýšenie efektivity verejných výdavkov.⁸³

Na záver tohto prehľadu musíme ešte zdôrazniť, že tvorcovia zákona prejavili pri jeho koncipovaní na slovenské pomery nezvyčajne široký rozhľad, medzinárodný prehľad, ale aj praktické skúsenosti a perspektívny prístup. Svedčí o tom fakt, že zákon má dokopy až 20 článkov, pretože okrem ustanovení o samotnej sociálnej ekonomike a samotných sociálnych podnikoch novelizovala 18 iných legislatívnych noriem. Je teda zrejmé, že *písaniu* zákona predchádzala dokonalá znalosť existujúceho prostredia, praktické skúsenosti a z toho vyplývajúca kvalitná definícia potrieb, ako aj detailná analýza existujúcej legislatívy v celom rozsahu jej možných dopadov na sociálnu ekonomiku vrátane podnikania samotného. Zdôrazňujeme to nielen ako ocenenie profesionálneho a systematického prístupu tvorcov zákona, ale predovšetkým to chceme čitateľom tejto analýzy odporučiť ako príklad hodný nasledovania pri každej tvorbe legislatívy (vrátane jej novelizácie), obzvlášť, ak ide o nejakú novú problematiku. Oných 18 legislatívnych noriem zahŕňa oblasť správy verejného majetku, podnikania, verejných financií, verejného obstarávania, daní, občianskeho sektora, služieb zamestnanosti a dokazuje komplexnosť legislatívneho rámca, ktorý zákonodarca prijatím tohto zákona pre sociálnu ekonomiku a sociálne podnikanie na Slovensku vytvoril.

Vysoké hodnotenie si zákon vyslúžil aj zo strany zahraničných expertov na sociálnu ekonomiku⁸⁴, ktorí sa zúčastnili na seminári organizovanom Európskou komisiou v Bratislave v júni 2019. V záverečnom dokumente ocenili najmä precízne právne definície kľúčových pojmov: *„Krajiny, ktoré zaviedli právny rámec pre sociálne podniky uvádzajú, že najdôležitejšou výhodou je objasnenie toho, čo je sociálna ekonomika vo všeobecnosti a*

⁸³ Napr. Formalizing domestic work through the use of service vouchers, ILO, Geneva 2013, https://www.ilo.org/actrav/info/fs/WCMS_220717/lang--en/index.htm; The use of ethnicity in recruiting domestic labour: A case study of French placement agencies in the care sector (Annalisa Lendaro & Christian Imdorf, Employee Relations, 2012); Desiere, S., & Goesaert, T. (2019). The employment effect of the Belgian service voucher system. SPSW Working Paper No. CeSo/SPSW/2019-07. Leuven: Centre for Sociological Research, KU Leuven https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwirg_uksNbwAhUNgP0HHZovAZQQFjADegQICxAD&url=https%3A%2F%2Fliaras.kuleuven.be%2Fretrieve%2F551526&us_g=AOvVaw2Yslz8zGtvpHdFBMO2ddw0;

⁸⁴ Experti reprezentovali dokopy 10 členských štátov EÚ. Okrem Slovenska bolo na podujatí zastúpené aj Bulharsko, Estónsko, Fínsko, Holandsko, Írsko, Lotyšsko, Maďarsko a Rakúsko.

najmä čo je sociálny podnik. Prijatie jasnej definície a špecifického právneho rámca vytvára príležitosti na prijatie cielených podporných opatrení pre sociálne podniky a ich zviditeľnenie u verejnosti.” (EK, 2019) Za dôležité označili ponechanie flexibility (právnych) foriem sociálnych podnikov, ako aj skutočnosť, že zákon explicitne definuje viaceré nástroje (priamej i nepriamej) podpory, pričom sa neobmedzuje len na rôzne formy dotácií a príspevkov v pôsobnosti formálne zodpovedného ministerstva (MPSVR SR). Záverečný dokument osobitne zdôraznil význam verejného obstarávania a zavedenia definície sociálneho hľadiska do jeho (slovenského) legislatívneho rámca: „Prístup k verejnému obstarávaniu je pre sociálne podniky dôležitý, ale musí sa opierať o kľúčové zásady vrátane uplatňovania iných kritérií ako samotnej ceny, aby sa predišlo „pretekom ku dnu“. Malo by sa zabrániť, aby došlo k falošnej konkurencii a k (negatívnemu) ovplyvneniu pracovných podmienok.“

2. PROBLÉMY APLIKÁCIE SÚČASNÉHO LEGISLATÍVNEHO RÁMCA SOCIÁLNEHO PODNIKANIA

2.1. Demokratická správa

Za mimoriadnu inováciu v slovenskom podnikateľskom prostredí treba považovať zavedenie pomerne striktných pravidiel demokratického spravovania sociálnych podnikov⁸⁵, ktoré výrazným spôsobom odlišujú sociálne podnikanie od *iného* a posilňujú spoločensky prospešný charakter sociálneho podnikania, ktorého pozitívne vplyvy aj vďaka tomu prekračujú hranice hospodárstva ako takého. Poradný výbor podniku je definovaný ako skutočný riadiaci orgán podniku najmenej v oblasti strategického riadenia, v ktorej mu zákon priznáva silné právomoci. Hoci nie je exekutívnym orgánom podniku, výkonný manažment je povinný prerokovať s riadiacim výborom napr. *„dôležité otázky rozvoja podniku a napĺňania hlavného cieľa jeho činnosti“*, *„stav, štruktúru a predpokladaný vývoj zamestnanosti a plánované opatrenia, najmä ak je ohrozená zamestnanosť“*, *„zásadné otázky sociálnej politiky a opatrenia na zlepšenie pracovných podmienok“*, či dokonca *„obmedzenie alebo*

⁸⁵ § 9 a 10 zákona.

zastavenie činnosti registrovaného sociálneho podniku alebo jeho časti, zlúčenie, splynutie, rozdelenie alebo zmenu právnej formy registrovaného sociálneho podniku“⁸⁶. Členovia poradného výboru však majú aj silné kontrolné právomoci, pretože zákon im priznáva oprávnenie „vstupovať v dohodnutom čase na pracoviská registrovaného sociálneho podniku“, „vyžadovať od vedúcich zamestnancov potrebné informácie a podklady“, „vyžadovať“ od manažmentu podniku, „aby dal pokyn na odstránenie zistených nedostatkov a prijal opatrenia na zabránenie porušovania povinností zo zákona a zo zmlúv“ a tiež „informácie o tom, aké opatrenia boli vykonané na odstránenie nedostatkov zistených pri výkone kontroly“. Členmi poradného výboru pritom nemôžu byť majitelia či členovia štatutárnych orgánov podniku, ale zákon predpokladá, že nimi okrem zamestnancov sú ľudia reprezentujúci komunitu, v ktorej pôsobí (geografickú či vecnú), alebo tí, ktorým svojou podnikateľskou činnosťou sociálny podnik slúži, prípadne dobrovoľníci, ktorí pomáhajú dosahovať pozitívny spoločenský vplyv.⁸⁷ Poradný výbor svojim zložením a právomocami robí zo sociálneho podniku dôležitého spoločenského aktéra na komunitnej i širšej úrovni a zároveň neoddeliteľnú súčasť komunity či spoločenstva a spoločnosti ako takej. Prehlbuje sa tak verejný charakter sociálneho podniku bez ohľadu na jeho majetkovú štruktúru. Zákon takto vytvára reálne podmienky pre obmedzenie vlastníckych práv v spoločenskom (verejnom) záujme, čo popri neziskovom charaktere sociálneho podnikania⁸⁸ prináša *revolučnú* zmenu v chápaní podnikania ako činnosti, motivovanej čisto súkromným individuálnym záujmom vlastníka. Komunita, v ktorej podnik pôsobí a ktorej slúži (čo nemusí byť tá istá skupina ľudí) sa minimálne z hľadiska strategického riadenia podniku dostáva na roveň vlastníka podniku a má veľký vplyv nielen na jeho (strategické) riadenie, ale aj na kontrolu. A to nielen samotných strategických cieľov podnikania, ale aj jeho vnútorného *denného* fungovania (podniková sociálna politika, pracovné podmienky zamestnancov, úrazová prevencia a BOZP). Legislatívne zakotvenie poradného výboru v zák. č. 112/2018 Z. z. tak prehlbovaním demokratického riadenia sociálneho podniku posilňuje poznanie, že podnikanie a v konečnom dôsledku aj samotné hospodárstvo ako celok môže byť subjektom

⁸⁶ § 9 ods. 4 zákona.

⁸⁷ § 2 ods. 7 zákona.

⁸⁸ Sociálny podnik v skutočnosti vytvára zisk, ale viac než jeho polovica musí byť využitá na verejnoprospešný účel. V praxi navyše väčšia RSP socializuje celý svoj zisk, nakoľko tak získava väčšiu priamu i nepriamu podporu.

verejnej kontroly a dokonca demokratickej správy (demokratického riadenia) bez toho, aby to ohrozovalo ekonomickú výkonnosť a dlhodobú udržateľnosť samotných podnikov.

Široká verejná prezentácia tohto poznania môže v konečnom dôsledku od základov zmeniť základné princípy podnikania v kapitalistickom trhovom hospodárstve. Avšak musí stáť na prezentácii skutočných výsledkov tohto modelu podnikania. Kapacity, ktoré sme mali pre spracovanie tejto analýzy k dispozícii nám neumožnili dôslednejšie - a najmä na reprezentatívnej vzorke podnikov – zmapovať, ako v skutočnosti poradné výbory v podnikoch fungujú. Vo všeobecnosti sa ukazuje, že hoci pracovníci RC SE zakladateľov sociálnych podnikov o povinnosti zriadiť poradný výbor informujú, nekladú dôraz na dostatočné pochopenie významu jeho existencie a pôsobenia. Naše výskumné rozhovory ukázali, že veľká časť podnikateľov považuje poradné výbory za formálnu povinnosť či dokonca *nutné zlo*, ktoré musia rešpektovať. Podniky výbory zriaďujú (napokon, MPSVR SR plnenie aj tejto povinnosti sleduje), avšak obmedzujú ich vplyv na minimum a v princípe ich členovia málo rozumejú významu svojej účasti v ňom. Počas prípravy tejto analýzy sme sa dokonca opakovane stretli s názorom, že § 9 by bolo potrebné zo zákona vypustiť, či aspoň výrazne zredukovať. Veľká časť sociálnych podnikateľov nevidí potenciál poradného výboru pre posilnenie samotného podnikania a má pochybnosti o jeho význame pre dosahovanie pozitívneho spoločenského vplyvu. Naše zistenie korešponduje so zistením Implementačnej agentúry (IA) MPSVR SR, ktorá za jeden z „*klúčových problémov sociálneho podnikania*“ považuje „*nedostatočné porozumenie sociálneho podnikania*“ a „*často nesprávne pochopenie konceptu sociálneho podnikania a spôsobu modelovania sociálneho podniku vzhľadom na hlavný cieľ, ktorým je dosahovanie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu*“⁸⁹. Navyše k tomuto aplikačnému problému prispieva fakt, že takmer všetky (99,6 %⁹⁰) RSP na Slovensku sú integračné podniky. Naše rozhovory ukázali, že pracovná integrácia je vnímaná veľmi zjednodušene len ako vytvorenie pracovného miesta pre znevýhodneného či zraniteľného človeka bez práce⁹¹. A keďže podľa IA MPSVR SR je „*klúčovým problémom sociálneho podnikania*“ aj „*vnímanie sociálneho podniku prevažne ako podniku pracovnej integrácie*“

⁸⁹ Zámer národného projektu Inštitút sociálnej ekonomiky II, 10.

⁹⁰ Ibid, 7.

⁹¹ Problematike sa detailnejšie venujeme v ... kapitole, str.

alebo zamestnávateľa zdravotne znevýhodnených osôb⁹², pri zúženom vnímaní pracovnej integrácie samotní podnikatelia, ale ani zainteresované komunity nevidia opodstatnenie poradeného výboru, zmysel vlastného členstva a účasti na jeho činnosti a možné prínosy aktívneho prístupu k pôsobeniu poradnému výboru pre samotné zainteresované osoby, čo vedie k jeho čisto formálnej existencii. Napriek *revolučnému* charakteru legislatívneho ukotvenia poradného výboru zostáva tak jeho potenciál nepochopený, čo v krajnom prípade vedie k jeho úplnému odmietaniu samotnými sociálnymi podnikateľmi, v lepšom k len formálnemu splneniu zákonnej povinnosti. Tento nedostatok však nie je fatálny a bude potrebné odstrániť ho špecifickými nápravnými opatreniami v oblasti vzdelávania, poradenstva a sprevádzanie, pričom bude potrebné zamerať sa nielen na samotných sociálnych podnikateľov, ale aj na ďalších aktérov, ktorých sa fungovanie poradných výborov má týkať, resp. majú byť na ňom zainteresovaní.

Pokiaľ ide o úpravu demokratickej správy sociálnych podnikov v zákona č. 112/2018 Z. z., význam majú aj ustanovenia § 10, ktoré v princípe vo vzťahu k družstvám naprávajú stav, o ktorom sa v tejto kapitole píše v jej príslušnej časti. Ide o naše konštatovanie, že právna úprava družstevníctva v Obchodnom zákonníku v súčasnosti nenapĺňa charakteristiky sociálneho podnikania, a preto – na rozdiel od mnohých iných členských štátov EÚ – družstvá u nás nie sú automaticky súčasťou sektora sociálneho podnikania. Ide najmä práve o fakt, že podľa obchodného práva nemusí byť družstvo spravované demokraticky, čo sa v praxi aj určite deje. V reakcii na túto skutočnosť obsahuje zák. č. 112/2018 Z. z. osobitnú úpravu demokratickej správy družstiev, podľa ktorej musí byť väčšina z ich členov zamestnancami družstva a väčšina zamestnancov jeho členmi, pričom žiadny z členov nemôže disponovať viac než jedným hlasom⁹³. V nadväznosti na predchádzajúce dva odseky § 10 obdobným spôsobom posilňuje aj demokratický charakter sociálnych podnikov, ktoré sú obchodnými spoločnosťami a obdobne aj takých, ktoré sú občianskymi združeniami, neziskovými organizáciami, nadáciami alebo účelovými zariadeniami cirkví⁹⁴. Keďže uplatňovanie demokratickej správy predstavuje z istého uhľa pohľadu ešte *revolučnejší* zásah do väčšinovej

⁹² Zámer národného projektu Inštitút sociálnej ekonomiky II, 10.

⁹³ § 10 ods. 1 zák. č. 112/2018 Z. z.

⁹⁴ § 10 ods. 2 a 3 zákona, s výnimkou pre občianske združenia s menej než piatimi zamestnancami v ods. 4.

formy podnikania na Slovensku v porovnaní s postavením poradného výboru, pretože vedie k formovaniu kolektívneho vlastníctva podniku⁹⁵, zákon dáva podnikom na výber medzi jej uplatňovaním a zriadením poradného výboru. Zároveň však zákonodarca dal otvorene najavo svoju preferenciu tým, že podniku, ktorý sa rozhodne uplatňovať demokratickú správu umožňuje prístup ku všetkým formám podpory⁹⁶ aj v prípade, že nesocializuje 100 percent svojho zisku. Podľa informácií MPSVR SR, ktorému RSP povinne oznamujú, či zriadili poradný výbor alebo uplatňujú demokratickú správu, sa demokratická správa u nás neuplatňuje. Nie je to prekvapujúce zistenie, pretože treba uznať, že s výnimkou družstevníctva u nás s takouto formou správy podniku nemáme skúsenosti, predstavuje preto veľkú výzvu, ktorá si vyžaduje pochopenie jej princípov, ako aj princípov strategického riadenia podniku zo strany samotných zamestnancov, a preto pre jej rozšírenie bude potrebný nielen dlhší čas, ale aj významné podporné intervencie v podobe vzdelávania, poradenstva a sprevádzania. Pravdepodobne nemožno tvrdiť, že by malo ísť o jednu z priorít vzdelávacích a poradenských činností, avšak nemožno zabúdať ani na túto oblasť, ktorá predstavuje nielen jednu zo základných charakteristických črt sociálneho podnikania, ale môže mať významný dopad na spoločenské premeny v oblasti hospodárstva vo svetle tzv. sociálnych inovácií.

2.2. Posudzovanie žiadostí o registráciu

Za osobitný aplikačný problém súvisiaci so zákonom o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch možno považovať reálnu podobu procesu registrácie sociálnych podnikov, presnejšie posudzovanie splnenia podmienok pre registráciu⁹⁷. Vo všeobecnosti naše výskumné rozhovory i porovnania slovenskej právnej úpravy s úpravou v niektorých iných členských krajinách EÚ (a nepriamo aj s európskou legislatívou) ukázali, že existuje zhoda na tom, že zákon č. 112/2018 Z. z. značne detailne precizuje nielen proces, ale aj podmienky registrácie sociálneho podniku, iba ojedinele sme sa stretli nie s celkom detailne formulovaným názorom, že by ich bolo možné stanoviť ešte striktnejšie. Považujeme za dôležité konštatovanie z prvej časti predošlej vety zdôrazniť, že už len rozsah § 6 ods. 1 ukazuje, že podmienky pre registráciu sociálneho podniku sú v zákone popísané nielen

⁹⁵ V kapitalistickej ekonomike je takto formovaným tradičným podnikom len družstvo.

⁹⁶ § 16 ods. 1 zákona.

⁹⁷ § 6 ods. 1 zákona.

presne (zrozumiteľne), ale tiež veľmi striktné. V nadväznosti na realizované i potenciálne, hoci zatiaľ nevyužívané, formy podpory RSP tento fakt znamená, že z legislatívneho (formálneho) hľadiska získať štatút RSP nie je jednoduché a zákonom stanovené podmienky sú dostatočne prísne na to, aby odlíšili registrovaný sociálny od *bežného* podniku a zabránili tak zneužívaniu podpory RSP na nekalý konkurenčný boj či zľahčovanie podnikania za účelom individuálneho obohatenia sa. Vyššie uvedené konštatovania platia vo vzťahu k samotnému textu § 6, avšak aplikačná prax ukazuje, že napriek vysokej kvalite právnej úpravy došlo k tomu, že registráciu získali podniky, ktoré fakticky nenapĺňajú charakteristiky registrovaného sociálneho podniku, resp. zneužívajú ich podporu. V súvislosti so zneužívaním podpory je potrebné uviesť, že takéto zneužívanie odhalilo MPSVR SR najmä vo vzťahu k podpore zamestnávania zdravotne postihnutých ľudí, ktorí nie sú invalidmi⁹⁸ a vyriešilo ho v doteraz poslednej novelizácii zákona jednak znížením výšky finančnej podpory⁹⁹, ako aj sprísnením posudkovej činnosti¹⁰⁰. Poskytovaním informácií zo strany Sociálnej poisťovne bez potreby zmeny zákona OSE MPSVR SR vyriešil aj posudzovanie splnenia podmienky podľa § 6 ods. 3. Kľúčovým problémom praktickej aplikácie zákonom stanovených podmienok registrácie tak zostáva posudzovanie ich splnenia. Zatiaľ čo v prípade niektorých¹⁰¹ ide v podstate o administratívny proces, výzvu predstavuje posúdenie tých podmienok, ktoré principiálne charakterizujú sociálny podnik. Ide najmä o ustanovenia § 6 ods. 1 písm. b) 4. bod a písm. e). Ide teda o posúdenie toho, či žiadateľ o registráciu má *„základný dokument, ktorý obsahuje (...) opis, akým spôsobom tovary alebo služby, ktoré žiadateľ vyrába, dodáva, poskytuje alebo distribuuje, alebo spôsob ich výroby alebo poskytovania prispievajú k dosahovaniu pozitívneho sociálneho vplyvu“*, ako aj *„vypracovaný projekt činnosti registrovaného sociálneho podniku vo vzťahu k činnosti, ktorou dosahuje merateľný pozitívny sociálny vplyv, a vo vzťahu k hospodárskej činnosti“*. Prirodzene, v princípe je možné v oboch týchto prípadoch predložiť ministerstvu dokumenty, ktoré z formálneho hľadiska *nejakým* spôsobom v zákone definovaný opis a projekt obsahujú. Podľa nášho názoru si toho bol zákonodarca plne vedomý, preto takto precízne definoval vyššie citované podmienky, čím ministerstvu umožnil, aby ono v rámci registračného procesu posúdilo, či predložené

⁹⁸ § 5 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona.

⁹⁹ § 19 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona.

¹⁰⁰ § 25b v nadväznosti na podmienku posúdenia v § 5 ods. 2 písm. b) bod 2. zákona.

¹⁰¹ Napr. podľa § 6 ods. 1 písm. a), c), alebo h) až l) zákona.

dokumenty naozaj – nielen formálne, ale aj v súlade s duchom zákona a v súvislosti s definíciou *pozitívneho sociálneho vplyvu* spĺňajú požiadavku definovanú v zákone. Je zrejmé, že práve problémy s aplikáciou ustanovení o podmienkach pre registráciu sociálneho podniku súvisí už vyššie citované zistenie autora zámeru NP ISE II, že jedným z „*klúčových problémov sociálneho podnikania*“ je „*nedostatočné porozumenie sociálneho podnikania*“ a „*často nesprávne pochopenie konceptu sociálneho podnikania a spôsobu modelovania sociálneho podniku vzhľadom na hlavný cieľ*“. Na tom istom mieste navyše autor do zoznamu týchto problémov zaradil aj „*často viac pragmatická (získanie podpory) než sociálna motivácia k založeniu sociálneho podniku, resp. jeho registrácii*“, čo oprávnene vyvoláva potrebu analýzy, v čom spočíva chyba, ktorá umožňuje, aby registráciu získal podnikateľ, ktorého motiváciou je skôr získanie peňazí, než dosiahnutie spoločenského prospechu, čo je v podstate v rozpore s ustanovením § 5 ods. 1 písm. b).

Ako to uvádzame nižšie v tejto analýze, naše zistenia ukazujú, že už posudzovanie pripravenosti záujemcu o sociálne podnikanie na úrovni RC SE neberie dôsledne do úvahy naplnenie ducha a poslania ustanovení § 6 ods. 1 písm. b) 4. bod a písm. e). Podobne sa to opakuje v procese posudzovania samotnej žiadosti o registráciu. Domnievame sa, že to už na úrovni RC SE vychádza z nedostatočného pochopenia významu týchto dvoch ustanovení pre posúdenie, či naozaj ide o sociálny podnik v tom zmysle, že jeho zakladateľ (majiteľ) správne pochopil „*koncept sociálneho podnikania a spôsobu modelovania sociálneho podniku*“ a to dokonca aj v prípade, že jeho motivácia nie je primárne „*pragmatická (získanie podpory)*“, ale v princípe ho k sociálnemu podnikaniu vedú správne pohnútky. Na úrovni MPSVR SR to na základe našich zistení považujem za dôsledok nedostatočných personálnych kapacít v nadväznosti na neúmerne množstvo žiadostí o registráciu, ktoré boli predkladané s podporou a odporúčaním RC SE. Opis výroby, dodania, poskytovania či distribúcie tovarov alebo služieb sociálneho podniku je potrebné dôsledne analyzovať, aby bolo zrejmé, že aj v najširších súvislostiach skutočne „*prispievajú k dosahovaniu pozitívneho sociálneho vplyvu*“. Presne toho vplyvu, ktorého dosahovanie si merateľným spôsobom ustanovil samotný žiadateľ. Pričom je dôležité posúdiť, či by rovnaký opis nemohol predložiť aj podnik pri bežnom výkone podnikateľskej činnosti, k čomu treba posúdiť okolnosti, v ktorých sociálny

podnik vznikol a pôsobí alebo plánuje pôsobiť (napr. trhová, hospodárska, sociálna situácia na miestnej a regionálnej úrovni, charakter znevýhodnenia či zraniteľnosti zamestnancov alebo plánovaných zamestnancov, ak má ísť o integračný podnik alebo reálna potreba riešenia spoločenského problému, ktorému má dosahovanie „pozitívneho sociálneho vplyvu“ daného podniku napomôcť). Ešte viac to platí pre posúdenie projektu „činnosti registrovaného sociálneho podniku vo vzťahu k činnosti, ktorou dosahuje merateľný pozitívny sociálny vplyv, a vo vzťahu k hospodárskej činnosti“. Projekt je potrebné posúdiť aj z hľadiska jeho realizovateľnosti. Hoci to legislatívny text explicitne neuvádza, je zrejmé, že úmyslom zákonodarcu nebolo, aby žiadateľ predložil *akýkoľvek* projekt, čiže jednoducho akýmikoľvek slovami popísaných niekoľko strán, prípadne len niekoľko riadkov. Zákonodarca nedefinuje tento projekt ako jednu z podmienok pre registráciu samovoľne, bez logického previazania na iné ustanovenia zákona, najmä tie, ktoré charakterizujú sociálne podnikanie ako také. Podmienkou pre registráciu sociálneho podniku podľa § 6 ods. 1 písm. e) teda nie je samotné predloženie projektu (alebo základného dokumentu s požadovaným opisom podľa § 6 ods. 1 písm. b) 4. bod), ale to, že projekt realisticky potvrdí, že podnik bude *skutočným* sociálnym podnikom v jeho úplnej charakteristike. Práve správne posudzovanie dokumentov podľa § 6 ods. 1 písm. b) 4. bod a písm. e) má zabrániť „nedostatočnému porozumeniu sociálneho podnikania“ a „často nesprávnemu pochopeniu konceptu sociálneho podnikania a spôsobu modelovania sociálneho podniku“. Napokon, ustanovenie § 7 ods. 3 písm. b) jednoznačne ukladá ministerstvu v procese registrácie neposudzovať, či požadované dokumenty boli predložené, ale posudzovať dokumenty samotné. A posudzovať dokument znamená posudzovať jeho kvalitu, ktorej základným predpokladom, ak ide o realizačný dokument, je jeho realizovateľnosť a to nielen v zmysle vykonateľnosti (podnikateľskej činnosti v celom komplexe), ale aj jeho spoločenského dopadu a jeho spoločenskej potreby.

Z vyššie uvedeného je zrejmych niekoľko analytických záverov:

- a) podmienky registrácie sociálnych podnikov sú určené kvalitne a dostatočne pre naplnenie ducha a poslania zákona a autori analýzy nevidia potrebu ich modifikovať či dopĺňať,

- b) pri posudzovaní plnenia týchto podmienok však nedochádza k ich správnej aplikácii a preto aj podľa hlavného garanta NP ISE sú medzi registrovanými sociálnymi podnikmi také, ktoré by registráciu získať nemali,
- c) posudzovanie teda treba skvalitniť,
- d) avšak čo je najdôležitejšie: zvýšenie kvality posudzovania nie je možné dosiahnuť výkonom tejto činnosti na centrálnej úrovni. Ak má toto posudzovanie zohľadniť okolnosti, v ktorých sociálny podnik vznikol a pôsobí alebo plánuje pôsobiť, jeho skutočnú potrebu pre riešenie spoločenského problému, na ktorý sa chce zamerať, previazanie jeho činnosti na napĺňanie definovaného verejného alebo komunitného záujmu a pod., toto posudzovanie sa musí uskutočňovať na miestnej úrovni.

Bez prejudikovania vhodného riešenia je teda zrejmé, že odstránenie tohto aplikačného problému je možné len výrazným zvýšením personálnych kapacít OSE MPSVR SR, alebo úplnou zmenou doterajšieho prístupu k poskytovaniu poradenstva a sprevádzania žiadateľov o registráciu sociálneho podniku. Prípadne je možné kombinovať oba prístupy. V každom prípade však považujeme za nevyhnutné tento aplikačný problém urýchlene odstrániť, pretože nesprávne posudzovanie naplnenia podmienok registrácie podľa § 6 ods. 1 písm. b) 4. bod a písm. e) predstavuje jeden z kľúčových predpokladov ďalšieho úspešného rozvoja sociálneho podnikania na Slovensku v tom zmysle, aby RSP spĺňali komplexný charakter sociálneho podnikania, čo je kľúčová podmienka pre posilnenie povedomia a širokej spoločenskej podpory pre sociálnu ekonomiku ako celok. Nakoľko je týmto postupom možné ovplyvniť už len registráciu nových RSP, je potrebné zvážiť, akými metódami je možné dosiahnuť, aby aj v prípade podnikov, pri ktorých je na základe ich neskoršieho pôsobenia možné pochybovať o skutočnom naplnení podmienok podľa § 6 ods. 1 písm. b) 4. bod a písm. e) v čase ich registrácie, došlo k pozitívnej zmene. Aj táto úloha je dôležitá pre *zdravý* rozvoj sociálneho podnikania na Slovensku, hoci nepochybne predstavuje náročnú výzvu, pre naplnenie ktorej by bolo potrebné spojiť sily všetkých aktérov sociálneho podnikania u nás¹⁰².

¹⁰² Pravdepodobne by malo ísť o kombináciu vzdelávania, poradenstva, sprevádzania, ale aj kritickej a otvorenej komunikácie so sektorom, zainteresovanými ľuďmi, obchodnými partnermi podnikov, ďalšími aktérmi, ako i verejnosťou.

2.3. Iné aplikačné problémy

V rámci aktivít mapovania aplikačných problémov sme zistili problémy pri praktickej realizácii ustanovení o sociálnom podniku bývania¹⁰³, o servisných poukážkach¹⁰⁴, o výročnej správe¹⁰⁵, investičnej či kompenzačnej pomoci¹⁰⁶ a o organizáciách sektora¹⁰⁷. Podľa nášho názoru však v skutočnosti a vo svojej podstate nejde o problémy aplikačnej praxe, ktoré by vyplývali zo samotného legislatívneho textu, resp. jeho problematického uplatňovania, ale o nedostatky pri využívaní ustanovení, prípadne o ich nedodržiavanie. Príkladom je nedostatočné využívanie servisných poukážok, hoci OSE MPSVR SR dokázal s veľkým vynaloženým úsilím vypracovať aj vykonávacie pravidlá¹⁰⁸, čo teda nie je dôsledok problematickej aplikácie právnej úpravy, ale jej nevyužívanie. Podobne je fakt, že na Slovensku nefunguje ani jeden sociálny podnik bývania (a niekoľko ich takúto registráciu vrátilo) dôsledok faktickej neexistencie nástrojov na ich podporu a nie problematickej aplikácie zákona. Nejednotnosť obsahu a jeho štruktúry, často zlá prehľadnosť a problematická dostupnosť výročných správ je dôsledkom zanedbanej podpory (poradenstva, mentoringu) a započítanie toho istého podniku ako člena viacerých organizácií sektora pri posudzovaní splnenia podmienky ich reprezentatívnosti je tiež len otázkou postupu.

2.4. Verejné obstarávanie

Za osobitný problém aplikácie právneho rámca pre sociálne podnikanie považujeme príslušné ustanovenia zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní. Problematike verejného obstarávania ako nástroja podpory udržateľnosti sociálneho podnikania prostredníctvom zvyšovania dopytu po produkcii sociálnych podnikov sa venujeme v osobitnej kapitole tejto analýzy. Na základe našich zistení je zrejmé, že aplikačná prax nevyvoláva potrebu zásadných zmien existujúcej právnej úpravy, ale podporu ich intenzívnejšieho využívania

¹⁰³ § 13 zákona.

¹⁰⁴ § 22 a 23 zákona.

¹⁰⁵ § 15 zákona.

¹⁰⁶ § 17 – 19 zákona.

¹⁰⁷ § 26 zákona.

¹⁰⁸ Vyhláška Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 115/2019 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov upravujúce servisné poukážky

prostredníctvom vzdelávania a poradenstva poskytovaného verejným obstarávateľom a obstarávateľom. Vzhľadom na vývoj cien stavebných prác a možnosti, ktoré nám dáva európsky legislatívny rámec¹⁰⁹ však aplikačná prax už niekoľko vyvoláva potrebu zvýšenia limitu hodnoty stavebných prác, ktorými dodávateľ je RSP. Súčasný limit, ktorý sa viaže na zákazku s nízkou hodnotu¹¹⁰ je taký nízky, že obstarávateľov nemotivuje k jeho využívaniu pri zadávaní zákaziek sociálnym podnikom¹¹¹, pretože umožňuje obstaráť v najlepšom prípade stavebné práce na účely údržby alebo opravy. Uvedomujeme si, že zákazky sociálnym podnikom je možné zadať aj využitím súťažných metód a ustanovenia § 1 ods. 13 písm. u) a ods. 14 písm. a) nie sú jediným spôsobom, ako sa môžu sociálne podniky k týmto zákazkám dostať. Zároveň však považujeme nezvýšenie v nich uvedených limitov, čo nám európska legislatíva umožňuje, za nedostatočné využívanie potenciálu verejného obstarávania na podporu sociálneho podnikania. Aplikačná prax ukazuje, že najmä menší verejní obstarávatelia sa len problematicky vyrovnávajú s komplexnosťou verejného obstarávania, čo zďaleka neplatí len o ustanoveniach zákona súvisiacich so sociálnymi podnikmi, a tieto problémy pretrvávajú celé roky. Hoci súhlasíme, že riešením by nemal byť ústup od princípov, na ktorých verejné obstarávanie stojí, ani hodnôt, presadzovaniu ktorých verejné obstarávanie slúži, ale nepochybujeme, že zvýšenie limitu pre možnosť zadať stavebnú zákazku priamo RSP takýmto ústupom, nehrozí. Možno síce diskutovať, či by zvýšenie limitov nemalo byť časovo obmedzeným opatrením, kým bude reálne fungovať efektívne poradenstvo v tejto oblasti pre verejných obstarávateľov či obstarávateľov. Avšak pri tejto diskusii treba brať do úvahy fakt, že už samotná regulácia vzniku, existencie a pôsobenia sociálnych podnikov zabezpečuje vysoký spoločenský prínos každej formy podpory sociálnych podnikov, ktorý sa v prípade zákaziek znásobuje tým, že posilňuje podnikateľskú výkonnosť podniku. Každá verejná zákazka pre sociálny podnik teda zvyšuje hodnotu za peniaze a v nadväznosti na ustanovenie v §27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty navyše znižuje výdavky na obstaranie príslušného tovaru alebo služby, keďže RSP na takúto

¹⁰⁹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

¹¹⁰ § 1 ods. 14 písm. a) bod 1.

¹¹¹ 300 000 €, viď. Finančné limity platné od 31. marca 2022, ktoré vydal ÚVO na základe splnomocnenia podľa § 5 ods. 2 a 7 a § 120 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z. z.

dodávku musí uplatniť zníženú sadzbu DPH¹¹², čo znižuje výslednú cenu, keďže verejný subjekt nie je platcom DPH¹¹³. V záverečnej kapitole preto navrhujeme novelizáciou zákona o verejnom obstarávaní zvýšenie limitov pre priame zadanie zákazky registrovaným sociálnym podnikom.

2.5. Daňové zvýhodnenia

Vari najväčšie problémy spomedzi zákonných úprav regulujúcich sociálne podnikanie sprevádza aplikácia § 27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty. Naša analýza jednoznačne potvrdzuje, že toto ustanovenie je objektom sabotovania zo strany Ministerstva financií (MF) SR a Finančného riaditeľstva (FS) SR, keďže obe inštitúcie uplatňujú taký jeho výklad, ktorý v praxi za žiadnych okolností neumožňuje jeho praktické uplatnenie. Pripomeňme, že podľa tohto ustanovenia *„znížená sadzba dane 10 % zo základu dane sa (..) uplatňuje na (...) tovary a služby, ktoré v rámci aktivít sociálnej ekonomiky registrovaný sociálny podnik, ktorý 100 % svojho zisku po zdanení používa na dosiahnutie svojho hlavného cieľa, dodáva oprávnenému zákazníkovi, ak tým nedochádza k narušeniu hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom, pričom oprávneným zákazníkom je osoba iná ako zdaniteľná osoba, ak je fyzickou osobou, subjektom sociálnej ekonomiky alebo subjektom verejnej správy“*. Právnym základom pre toto ustanovenie sa stal bod 15 prílohy č. III¹¹⁴ Smernice EP a Rady o DPH (2006/112/ES), podľa ktorého môžu členské štáty EÚ zaradiť do zníženej sadzby DPH *„dodanie tovaru a poskytnutie služby zo strany organizácií, ktoré členské štáty uznávajú ako sociálne prospešné, a ktoré vykonávajú verejnoprospešnú činnosť, alebo činnosť v oblasti sociálneho zabezpečenia“*. MPSVR SR, ako aj celá odborná verejnosť považuje túto úpravu za jeden z kľúčových nástrojov na podporu dopytu po tovaroch a službách sociálnych podnikov, čo by mal byť preferovaný spôsob podpory sociálneho podnikania pred ich neudržateľným dotovaním¹¹⁵. Naša analýza pripomienkového konania k návrhu zákona o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch ukázala, že v skutočnosti príslušní odborní pracovníci MF SR od začiatku s takouto formou podpory nesúhlasili

¹¹² Znížená sadzba vo výške 10%.

¹¹³ Takýto dopad nemá uvedený postup v prípade obstarávateľa, ktorý zákazku (spolu)financuje z verejných zdrojov a je platcom DPH.

¹¹⁴ Zoznam dodaní tovarov a poskytnutí služieb, na ktoré sa môžu uplatniť znížené sadzby uvedené v článku 98

¹¹⁵ Za neudržateľné dotovanie nemožno považovať kompenzáciu nadmerných nákladov spojených s dosahovaním pozitívneho sociálneho vplyvu a investičnú pomoc.

a odmietali návrh na takéto doplnenie zákona. Až v rozporovom konaní¹¹⁶ napokon MF SR a MPSVR SR dospeli ku kompromisnému zneniu, ktoré platí aj v súčasnosti. MF SR presadilo modifikáciu pôvodného návrhu, čím sa do ustanovenia dostal explicitný zákaz „*narušenia hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom*¹¹⁷“, čo však v princípe nie je problém, pretože narušenie hospodárskej súťaže spôsobom, ktorý legislatíva EÚ nedovoľuje je v rozpore so Zmluvou o fungovaní EÚ a je teda principiálne zakázané. Znamená to, že nielen aplikácia, ale ani samotná legislatíva EÚ nemôže z princípu narušovať hospodársku súťaž spôsobom „*nezlučiteľným s vnútorným trhom*“, čiže, ak ex lege k narušeniu hospodárskej súťaže dochádza, je to spôsob, ktorý s vnútorným trhom zlučiteľný je. Preto uvedené ustanovenie smernice využívajú aj iné členské štáty EÚ. Práve preto takýto dôvetok – podmienku, že uplatňovaním tejto výnimky nesmie dochádzať k „*narušeniu hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom*“ bod 15 prílohy č. III Smernice EP a Rady o DPH (2006/112/ES) – ani žiadne iné ustanovenie tejto smernice – neobsahuje. Inými slovami, platí, že uplatnením zníženej sadzby DPH na „*dodanie tovaru a poskytnutie služby zo strany organizácií, ktoré členské štáty uznávajú ako sociálne prospešné*¹¹⁸, a ktoré vykonávajú verejnoprospešnú činnosť, alebo činnosť v oblasti sociálneho zabezpečenia“ nemôže ex lege dochádzať „*narušenia hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom*“.

Po výmene politického vedenia MF SR sa však naplno preukázala vôľa zneužívať uvedenú formuláciu na úplné blokovanie aplikácie ustanovenia § 27 ods. 2 písm. b) v praxi. V rozpore s vyššie uvedenými nepopierateľnými právnymi (legislatívnymi) faktami začalo MF SR (a FS SR) tvrdiť, že „*keďže smernica 2006/112/ES neupravuje pojem hospodárska súťaž nezlučiteľná s vnútorným trhom, je potrebné každý jednotlivý prípad posudzovať individuálne a prihliadať na všetky okolnosti prípadu*“. (FS SR, 2023) Takéto stanovisko (úplne rovnaký text) poskytuje FS SR opakovane všetkým sociálnym podnikom, ktoré sa na uplatňovanie § 27 ods. 2 písm. b) pýtajú. Stanovisko uvádza, že „*aby mohol RSP uplatniť zníženú sadzbu DPH (...), malo by ísť o také zdaniteľné plnenia, ktoré majú svojou povahou sociálny rozmer a neexistuje žiadna skutočná možnosť, aby túto činnosť vykonávali iné subjekty, takže*

¹¹⁶ A po politickom pokyne zo strany vtedajšieho ministra Petra Kažimíra.

¹¹⁷ Myslí sa vnútorný trh EÚ, ktorého fungovanie reguluje legislatíva EÚ.

¹¹⁸ V podmienkach SR ide o sociálne podniky podľa zák. č. 112/2018 Z. z.

neexistuje ani žiadna možnosť narušenia hospodárskej súťaže“. Takýto výklad je zjavne v rozpore nielen s európskou smernicou o DPH, ale aj so samotným slovenským zákonom o DPH. Zatiaľ čo podľa FS SR „malo by ísť o také zdaniteľné plnenia, ktoré majú svojou povahou sociálny rozmer“, § 27 ods. 2 písm. b) požaduje, aby išlo o „tovary a služby, ktoré v rámci aktivít sociálnej ekonomiky registrovaný sociálny podnik, ktorý 100 % svojho zisku po zdanení používa na dosiahnutie svojho hlavného cieľa, dodáva oprávnenému zákazníkovi“. Požiadavku, že samotné tovary a služby (zdaniteľné plnenia) majú mať „sociálny rozmer“ zákon v skutočnosti neobsahuje a je teda nezákonná. Rovnako nezákonný je postoj FS SR (a MF SR), že „pri definícii pojmu narúšania hospodárskej súťaže je možné vychádzať z rozhodnutia Súdneho dvora EÚ C-288/07“. V skutočnosti je to svojvoľné rozhodnutie FS SR (a MF SR), ktoré nemá žiadnu oporu ani v smernici č. 2006/112/ES, ani v zákone č. 222/2004 Z. z. Navyše, nielen zo samotného rozsudku (vrátane jeho zdôvodnenia), ale najmä z predmetu sporu je zrejmé, že súd rozhodoval o niečom, čo s „narúšaním hospodárskej súťaže nezlučiteľným s trhom“ pri uplatňovaní prílohy č. III smernice č. 2006/112/ES nesúvisí.

Konkrétne, súd v tomto prípade rozhodoval o prejudiciálnych otázkach súvisiacich vo vzťahu k určeniu „verejnoprávnych subjektov konajúcich v postavení verejných orgánov“ ako zdaniteľnej osoby pre účely DPH. Dôvodom pre toto rozhodovanie bol spor o výklad článku 4 ods. 5 druhý pododsek¹¹⁹ šiestej smernice Rady 77/388/EHS zo 17. mája 1977 o zosúladiení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu, ktorou členské štáty zaviedli spoločné pravidlá pre uplatňovanie DPH na celom území Únie (vtedy Európske hospodárske spoločenstvá, EHS). Uvedený pododsek totiž nadväzuje na predošlý a spoločne uvádzajú toto: „Štátne orgány, orgány regionálnej a miestnej správy a iné orgány riadiace sa verejným právom sa nepovažujú za zdaniteľné osoby vzhľadom na činnosti alebo plnenia, ktorých sa zúčastňujú ako verejné orgány ani vtedy, keď v súvislosti s týmito činnosťami alebo plneniami inkasujú dávky, poplatky, príspevky alebo platby. Ak sa zúčastňujú takýchto činností a plnení, považujú sa za zdaniteľné osoby v súvislosti s týmito činnosťami a plneniami v tých prípadoch, keď by zaobchádzanie s nimi ako s osobami nepodliehajúcimi dani viedlo k výraznému narušeniu voľnej súťaže.“ Predmetom rozhodovania súdu bol teda výklad toho, čo sa má

¹¹⁹ SD EÚ používa v rozsudku pojem pododsek, v skutočnosti každý pododsek tvorí jedna veta.

považovať za „výrazné narušenie voľnej súťaže“, pretože smernica hovorí, že ak k nemu dochádza, ani verejné orgány nie sú zbavené povinnosti odvádzať DPH a teda ju zohľadniť v cene služby.

Lenže § 27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z. hovorí niečo iné. Uvádza, že uplatnenie výnimky, ktorú pripúšťa smernica č. 2006/112/ES je prípustné, iba „ak tým nedochádza k narušeniu hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom“. Čiže nie „k narušeniu hospodárskej súťaže“ (akémukoľvek), ale musí ísť o také narušenie hospodárskej súťaže, ktoré je „nezlučiteľné s vnútorným trhom“, čiže s európskymi legislatívnymi pravidlami, ktoré toto konkrétne „narušenie hospodárskej súťaže“ neumožňujú.

Podľa Zmluvy o fungovaní Európskej únie, teda „ústavy EÚ“, totiž legislatíva Únie nechráni hospodársku súťaž absolútne. Umožňuje ju narúšať rôznymi výnimkami, ktoré však musia byť jasne ustanovené v príslušnej legislatíve, čiže v smerniciach alebo nariadeniach. Na základe tohto princípu v skutočnosti európske právo obsahuje veľké množstvo noriem, ktoré umožňujú narušenie hospodárskej súťaže, čo platí napr. o všetky formách a podobách štátnej pomoci, ktorá je povolená príslušnými európskymi právnymi predpismi¹²⁰. V zásade teda platí, že ak európska legislatíva umožňuje nejakú výnimku z ochrany hospodárskej súťaže, ide o opatrenie (právne ustanovenie), ktorého aplikácia (využitie, zaradenie do národnej legislatívy) je zlučiteľná s vnútorným trhom.

Pokiaľ ide o rozsudok Súdneho dvora EÚ, na ktoré sa odvoláva MF SR a FS SR, v jeho výroku sa uvádza, že „článok 4 ods. 5 druhý pododsek šiestej smernice Rady 77/388/EHS zo 17. mája 1977 o zosúladení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu – spoločný systém dane z pridanej hodnoty: jednotný základ jej stanovenia sa má vykladať tak, že výrazné narušenia hospodárskej súťaže, ku ktorým by viedlo nepodliehanie (p. a.) verejnoprávnych subjektov konajúcich v postavení verejných orgánov dani (p. a.), sa majú posudzovať vzhľadom na predmetnú činnosť ako takú, bez toho, aby sa toto posúdenie týkalo konkrétneho miestneho trhu“. (SD EÚ, 2008) Na otázku, či sa pojem „viedlo by“ k výraznému

¹²⁰ Napr. nariadenie EU 651/2014 o všeobecných blokových výnimkách (zo zákazu štátnej pomoci).

narušení hospodárskej súťaže má vykladať tak, že zohľadňuje výlučne skutočnú hospodársku súťaž, alebo tak, že sa vzťahuje tiež na potenciálnu hospodársku súťaž, Súdny dvor EÚ dospel k záveru, že nepodliehanie týchto subjektov DPH je prípustné, pokiaľ sú tieto činnosti zanedbateľné, predpokladajúc, že z nich vyplývajúce narušenia hospodárskej súťaže sú rovnako zanedbateľné. Pojem „výrazné“ podľa uvedenej smernice 77/388/EHS sa má chápať v tom zmysle, že skutočné alebo potenciálne narušenia hospodárskej súťaže majú byť viac než zanedbateľné.¹²¹ Z uvedeného teda vyplýva, že súd posudzoval otázku narušenia hospodárskej súťaže z úplne iného dôvodu, ktorý sa § 27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z. netýka. Dôvodom pre posúdenie toho, kedy dochádza k narušeniu hospodárskej súťaže v tomto prípade bol fakt, že posudzovaná európska legislatíva (šiesta smernica Rady 77/388/EHS) explicitne zakazuje (článok 4 ods. 5 druhý pododsek) akékoľvek narušenie hospodárskej súťaže, ak k nemu dochádza uplatnením daňového zvýhodnenia verejného orgánu/subjektu¹²²: „Ak sa zúčastňujú takýchto činností a plnení, považujú sa za zdaniteľné osoby [musia účtovať DPH, pozn. autorov analýzy] (...) v tých prípadoch, keď by zaobchádzanie s nimi ako s osobami nepodliehajúcimi dani viedlo k výraznému narušeniu voľnej súťaže.“

Zásadný rozdiel v posudzovaní „narušenia hospodárskej súťaže“ je teda v tom, že zatiaľ čo šiesta smernica Rady 77/388/EHS ho explicitne zakazuje (článok 4 ods. 5 druhý pododsek), smernica EP a Rady o DPH (2006/112/ES) ho v článku explicitne 98 umožňuje a to v prípadoch, ktoré sú uvedené v prílohe III. Znamená to, že transpozícia tejto smernice – v našom prípade vo forme znenia § 27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z. – vytvára právny základ pre také „narušenie hospodárskej súťaže“, ktoré je „zlučiteľné s vnútorným trhom“. Stanovisko FS SR pre sociálne podniky sa opakovane zaoberá posudzovaním niečoho, čomu nikto neodporuje, avšak čo zároveň nemá žiadnu relevanciu pre zákonnosť postupu aplikácie § 27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z. Alebo inak, FS SR (a MF SR) opakovane posudzuje niečo, čo nemá žiadny vplyv na povinnosť RSP účtovať zníženú, 10-percentnú sadzbu DPH.

¹²¹ Zdaniteľná osoba v DPH vo vzťahu k orgánom verejnej správy a súvisiace praktické príklady pri nákupe tovarov a služieb, Kreston Slovakia, <https://kreston.sk/dane/zdanitelna-osoba-v-dph-vo-vztahu-k-organom-verejnej-spravy-a-suvisiace-prakticke-priklady-pri-nakupe-tovarov-a-sluzieb/>

¹²² išlo o spor ohľadom „podliehania uvedených orgánov dani z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“) z činností prevádzkovania uzavretých parkovacích priestorov pre automobily“.

Škodoradostne by sme mohli konštatovať, že FS SR nemožno brániť, aby sa zaoberala úplne zbytočnou otázkou (možno s výhradou, že tak dochádza k neefektívnemu nakladaniu s verejnými prostriedkami na jej prevádzku), ale to je tak všetko: nech to robí interne a nezaťažuje tým sociálne podniky.

Rámček č. 2.1.

Zmluva o fungovaní Európskej Únie , Tretia časť, Hlava VII

Článok 107¹²³

(bývalý článok 87 ZES)

1. Ak nie je zmluvami ustanovené inak, pomoc poskytovaná členským štátom alebo akoukoľvek formou zo štátnych prostriedkov, ktorá naruša hospodársku súťaž alebo hrozí narušením hospodárskej súťaže tým, že zvyhodňuje určitých podnikateľov alebo výrobu určitých druhov tovaru, je nezlučiteľná s vnútorným trhom, pokiaľ ovplyvňuje obchod medzi členskými štátmi.

2. S vnútorným trhom je zlučiteľná:

a) pomoc sociálnej povahy poskytovaná jednotlivým spotrebiteľom za predpokladu, že sa poskytuje bez diskriminácie vo vzťahu k pôvodu výrobkov;

b) pomoc určená na náhradu škody spôsobenej prírodnými katastrofami alebo mimoriadnymi udalosťami;

c) pomoc poskytovaná hospodárstvu určitých oblastí Spolkovej republiky Nemecko v dôsledku rozdelenia Nemecka v rozsahu potrebnom na vyrovnanie hospodárskych nevýhod spôsobených týmto rozdelením. Päť rokov po nadobudnutí platnosti Lisabonskej zmluvy, môže Rada na návrh Komisie prijať rozhodnutie, ktorým sa zruší toto písmeno.

3. Za zlučiteľné s vnútorným trhom možno považovať:

a) pomoc na podporu hospodárskeho rozvoja oblastí s mimoriadne nízkou životnou úrovňou alebo s mimoriadne vysokou nezamestnanosťou, ako aj na podporu regiónov uvedených v článku 349, pričom sa zohľadní ich štrukturálna, hospodárska a sociálna situácia;

b) pomoc na podporu vykonávania dôležitého projektu spoločného európskeho záujmu alebo na nápravu vážnej poruchy fungovania v hospodárstve členského štátu;

c) pomoc na rozvoj určitých hospodárskych činností alebo určitých hospodárskych oblastí, za predpokladu, že táto podpora nepriaznivo neovplyvní podmienky obchodu tak, že by to bolo v rozpore so spoločným záujmom;

d) pomoc na podporu kultúry a zachovania kultúrneho dedičstva, ak takáto pomoc neovplyvňuje podmienky obchodovania a hospodárskej súťaže v Únii v rozsahu, ktorý odporuje spoločným záujmom;

e) iné druhy pomoci, ako ich vymedzia rozhodnutia Rady prijaté na návrh Komisie.

¹²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/ALL/?uri=CELEX%3A12008E107>

Je prejavom hrubej neznalosti európskeho práva, jeho textácie a jeho princípov, alebo prejavom zámernej manipulácie pri aplikácii zákona o DPH, ak FS SR konštatuje, že „*smernica 2006/112/ES neupravuje pojem hospodárska súťaž nezlučiteľná s vnútorným trhom*“. ZFEÚ ponecháva priestor na udelenie určitých výnimiek z tohto všeobecného zákazu, ak je možné ich odôvodniť konkrétnymi zastrešujúcimi politickými cieľmi, napríklad pri riešení vážnych narušení hospodárstva alebo z dôvodov spoločného európskeho záujmu.¹²⁴

nepochybne vedú „*k narušeniu hospodárskej súťaže*“, avšak k takému, ktoré je zlučiteľné s vnútorným trhom. Smernica 2006/112/ES už vo svojej preambule ustanovuje, že jej účelom je „*dosiahnuť takúto harmonizáciu právnych predpisov týkajúcich sa daní z obratu za pomoci systému dane z pridanej hodnoty (DPH), aby sa v maximálnej možnej miere odstránili faktory, ktoré by mohli narušiť podmienky hospodárskej súťaže, či už na vnútroštátnej úrovni alebo na úrovni Spoločenstva. (...) Je preto v záujme vnútorného trhu a členských štátov prijať spoločný systém, ktorý sa vzťahuje aj na maloobchod.*“ Smernica (so svojim obsahom v podobe jednotlivých ustanovení) sama o sebe právnym nástrojom na „*odstránenie faktorov, ktoré by mohli narušiť podmienky hospodárskej súťaže*“. Jej uplatňovanie teda nemôže ani len teoreticky hospodársku súťaž narušovať. Smernica pri definovaní jej účelu (dôvodov pre jej prijatie) explicitne uvádza: „*Mal by sa vypracovať spoločný zoznam oslobodení od dane, aby sa vlastné zdroje Spoločenstva mohli vo všetkých členských štátoch vyberať jednotným spôsobom.*“ A „*jednotným spôsobom*“ potom smernica v článku 98 explicitne uvádza: „*Znížené sadzby sa uplatňujú len na dodania tovaru a poskytovania služieb, ktoré patria do kategórií uvedených v prílohe III.*“ A práve v tejto prílohe sa pod bodom 15 nachádza: „*dodanie tovaru a poskytnutie služby zo strany organizácií, ktoré členské štáty uznávajú ako sociálne prospešné, a ktoré vykonávajú verejnoprospešnú činnosť, alebo činnosť v oblasti sociálneho zabezpečenia*“.

Keďže § 27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z. o DPH uvádza, že „*znížená sadzba dane 10 % zo základu dane sa (...) uplatňuje na (...) tovary a služby, ktoré v rámci aktivít sociálnej ekonomiky registrovaný sociálny podnik, ktorý 100 % svojho zisku po zdanení používa na*

¹²⁴ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sk/sheet/82/politika-hospodarskej-sutaze>

dosiahnutie svojho hlavného cieľa, dodáva oprávnenému zákazníkovi, ak tým nedochádza k narušeniu hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom,“ otázka, ktorú treba skúmať v súlade s rozsudkom SD EÚ C-288/07 (na ktorý sa MF SR a FS SR odvolávajú) je, či uplatňovaním zníženej sadzby DPH dochádza k nepovolenej konkurencii, nie tým, že sociálny podnik podniká. SD EÚ totiž neskúmal, či konkurenciu narúša samotné podnikanie verejných orgánov, ale či ju narúša, ak sú verejné orgány ako podnikatelia oslobodené od dane.

A toto predstavuje kľúčové rozuzlenie celého problému a dôkaz, že postup MF SR a FS SR je v rozpore so zákonom o DPH, ako aj so smernicou o DPH. Ak totiž tieto dva štátne orgány tvrdia, že uplatnenie zníženej DPH na produkciu sociálnych podnikov, ktoré je plne v súlade s európskou smernicou – je ňou povolené – čiže ak, tvrdia, že dodržiavanie platnej európskej smernice je „narušením hospodárskej súťaže nezlučiteľným s vnútorným trhom“, potom tvrdia, že táto európska legislatíva je v rozpore s európskou legislatívou!!! A mali by presne uviesť s ktorou. Toto však nikdy neuviedli, pretože je to zrejmy nezmysel. Podľa Zmluvy o fungovaní EÚ totiž jednotlivé právne akty (smernice, nariadenia) môžu stanoviť pravidlá, ktorými sa bude narušovať hospodárska súťaž. Ak takéto pravidlo, takúto možnosť zakotvia do právneho systému EÚ, je nimi spôsobené narušenie hospodárskej súťaže zlučiteľným s vnútorným trhom. Smernica Rady 2006/112/ES o DPH, za ktorú hlasovala aj Slovenská republika, je presne takýmto právnym aktom. Článkom 98 a naň naviazanou prílohou určila, v ktorých prípadoch uplatnenie zníženej sadzby DPH oproti iným prípadom, v ktorých sa znížená sadzba uplatňovať nesmie, je narušenie hospodárskej súťaže vo forme daňového zvýhodnenia určitého okruhu podnikateľov povolené, čiže zlučiteľné s vnútorným trhom. A takým prípadom je aj *„dodanie tovaru a poskytnutie služby zo strany organizácií, ktoré členské štáty uznávajú ako sociálne prospešné“*, čo sú v podmienkach SR registrované sociálne podniky.

Nepodarilo sa nám zistiť, prečo takýto zrejmy prípad spoločného protizákonného postupu, ktorý zásadne poškodzuje sociálne podnikanie v SR za posledné vyše tri roky MPSVR SR vo vzťahu k MF SR neriešilo. Aliancia pre sociálnu ekonomiku (ASES) sa pokúsila o vyjasnenie situácie s MF SR a FS SR, avšak obe inštitúcie rokovania odmietli. MF SR v roku 2020 prisľúbilo

konzultáciu správneho postupu na úrovni EK, avšak nikdy o výsledku neinformovalo, takže je veľmi pravdepodobné, že sa touto problematikou ani nezaoberalo. Je však absolútne nevyhnutné a nanajvýš urgentné, aby MPSVR SR a MF SR odstránilo tento aplikačný problém bez ďalšieho odkladu, nakoľko naša analýza ukazuje, že z hľadiska podmienok pre podnikanie sociálnych podnikov predstavuje tento aplikačný problém zásadnú bariéru a prekážku. Prirodzene, jedným z relatívne jednoduchých riešení je vypustenie inkriminovaných slov „*ak tým nedochádza k narušeniu hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom*“ zo zákona, pretože európska smernice o DPH takéto ustanovenie neobsahuje, je teda nadbytočné a keďže uplatnením európskej smernice nemôže dôjsť „*k narušeniu hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom*“ ex lege, jej aj nezmyselné. A z tohto dôvodu ho smernica neobsahuje. Keďže však táto legislatívna zmena nie je nevyhnutná, ak MF SR a FS SR prestane trvať na protizákonnom uplatňovaní zákona, neuvádzame jeho prípadnú novelizáciu v záverečných odporúčaniach a dávame na zváženie MPSVR SR, ktorý spôsob riešenia problému považuje za jednoduchší a efektívnejší najmä z pohľadu rýchlosti dosiahnutia výsledku.

Pri analyzovaní tohto aplikačného problému sme narazili na zaujímavé zistenie, ktoré môže jeho riešenie negatívne ovplyvniť. V decembri 2022 zorganizovalo Zastúpenie EK v SR okrúhly stôl k riešeniu problémov sociálnych podnikov, na ktorom sa zúčastnila aj zástupkyňa poradkyne premiéra Elena Kohútiková. Problém aplikácie zníženej DPH bol jedným z diskutovaných, preto sa v tejto súvislosti Zastúpenie EK v SR následne obrátilo na MF SR. Ministerstvo v odpovedi uviedlo, že si je vedomé aplikačných problémov súvisiacich s § 27 ods. 2 písm. b) a vyjadrilo ochotu ich vyriešiť, pričom zároveň oznámilo zámer „*novelizovať predmetné ustanovenie (§ 27 ods. 2) tak, aby bolo v súlade s novelou smernice EÚ (2022/542), ktorá mierne zmenila znenie bodu 15 prílohy III smernice o DPH*“¹²⁵. Porovnali sme úradný slovenský text tejto zmeny a skutočne sme zistili relatívne veľké rozdiely. Oba texty uvádzame pre porovnanie v tabuľke:

¹²⁵ Informácia, ktorú elektronicky zaslalo Zastúpenie EK v SR Aliancii pre sociálnu ekonomiku na Slovensku.

Pôvodný text	Nový text
<p><i>dodanie tovaru a poskytnutie služby zo strany organizácií, ktoré členské štáty uznávajú ako sociálne prospešné, a ktoré vykonávajú verejnoprospešnú činnosť, alebo činnosť v oblasti sociálneho zabezpečenia; pokiaľ tieto transakcie nie sú oslobodené od dane podľa článkov 132, 135 a 136;</i></p>	<p><i>dodanie tovaru a poskytovanie služieb organizáciami pôsobiacimi v oblasti sociálnej starostlivosti alebo sociálneho zabezpečenia, v zmysle ich vymedzenia a uznávania členskými štátmi ako zaoberajúcimi sa sociálnym blahobytom, pokiaľ tieto transakcie nie sú oslobodené od dane podľa článkov 132, 135 a 136;</i></p>

Rozdiely sú zrejmé a vo vzťahu k RSP aj zásadné, lebo zatiaľ čo pôvodné slová „organizácie, ktoré členské štáty uznávajú za sociálne prospešné, a ktoré vykonávajú verejnoprospešnú činnosť“ v podmienkach slovenskej legislatívy jednoznačne definujú RSP, slová „organizácie pôsobiace v oblasti sociálnej starostlivosti alebo sociálneho zabezpečenia“ už jednoznačne RSP nedefinujú. Berúc do úvahy, že slovo „sociálny“ je v tomto prípade kalkom z anglického „social“ v zmysle „spoločenský“, otázky môže vyvolávať pôsobenie RSP ako organizácie „v oblasti sociálnej starostlivosti alebo sociálneho zabezpečenia“, hoci ani jeden z týchto pojmov slovenská legislatíva nedefinuje a navyše RSP určite sú zákonom č. 112/2018 Z. z. organizáciami „v zmysle ich vymedzenia a uznávania členskými štátmi ako zaoberajúcimi sa sociálnym blahobytom“. Avšak na tomto zistení je najzaujímavejší fakt, že hoci v texte slovenskej verzie došlo skutočne k veľkým zmenám, v originálnej anglickej verzii to nie je pravda:

Pôvodný text	Nový text
<p>supply of goods and services by organisations recognised as being devoted to social wellbeing by Member States and engaged in welfare or social security work, in so far as those transactions are not exempt pursuant to Articles 132, 135 and 136</p>	<p>supply of goods and services by organisations engaged in welfare or social security work as defined by Member States and recognised as being devoted to social wellbeing by Member States, in so far as those transactions are not exempt pursuant to Articles 132, 135 and 136;</p>

Farebne sú vyznačené identické časti originálneho anglického textu, červenou úplne nový dodatočný text. Ako je na prvý pohľad evidentné, okrem úpravy slovosledu zmena spočíva iba v dodaní slov „*as defined by Member States*“, „*v zmysle ich definovania členskými štátmi*“. Táto časť predtým vo v analyzovanom texte nebola. Inými slovami, kým predtým bola definícia „*welfare or social security work*“ neurčitá, teraz dáva smernica členským štátom právo, aby si sami definovali, čo pod tieto slová spadá. Z tohto porovnania je zrejmé, že na žiadne zmeny v názvosloví nebol v slovenskom preklade absolútne žiadny dôvod. Považujeme to za neakceptovateľnú svojvôľu úradného prekladateľa, pretože je prirodzené, že v právnom texte záleží na každom slove a preklad, ktorý názvoslovie zmenil s odvolaním na novelizáciu, v ktorej sa však žiadna zmena názvoslovia nenachádza, vedie k deformácii legislatívy v rozpore s jej originálnym anglickým právnym textom. Navyše podľa nášho názoru použitá slovná skladba a použité tvary v novom preklade robia text takmer nezrozumiteľným.

V skutočnosti by mal slovenský preklad anglického originálu bodu 15 prílohy III po jeho novelizácii znieť nasledovne: „*dodanie tovaru a poskytnutie služieb zo strany organizácií, ktoré vykonávajú členskými štátmi definovanú verejnoprospešnú činnosť alebo činnosť v oblasti sociálneho zabezpečenia, a ktoré členské štáty uznávajú ako spoločensky prospešné a ak tieto transakcie nie sú oslobodené od dane podľa článkov 132, 135 a 136*“. Čiže s úplne minimálnou zmenou oproti pôvodnému zneniu, ktorá jediná zodpovedá úplne minimálnej zmene v originálnom anglickom texte. To znamená, že na základe našej analýzy konštatujeme, že samotná novelizácia smernice v skutočnosti nie je dôvodom na zmeny znenia § 27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z. o DPH a nemá žiadny dopad na jeho plné a bezproblémové uplatňovanie vo vzťahu k sociálnym podnikom. *Spoločensky prospešné služby* (§ 2 ods. 4 zák. č. 112/2018 Z. z.) poskytované podľa § 2 ods. 2 pre „*pre spoločnosť ako celok alebo pre neobmedzený okruh fyzických osôb, poskytovanie spoločensky prospešnej služby znevýhodneným osobám alebo zraniteľným osobám a poskytovanie spoločensky prospešnej služby podľa odseku 4 písm. g), i) a j)*“ nepochybne spadajú pod „*verejnoprospešnú činnosť*“, ktorá je „*definovaná členským štátom*“. Inými slovami, SR prostredníctvom zákona č. 112/2018 Z. z. takúto verejnoprospešnú činnosť definovala ešte

predtým, ako Smernica zúžila význam „verejnoprospešnú činnosť alebo činnosť v oblasti sociálneho zabezpečenia“ práve na také, ktoré sú definované členským štátom. Hoci – ako uvádzame vyššie - sme sa rozhodli nezaraďiť túto problematiku do záverečných odporúčaní, aj situácia súvisiaca s novelizáciou európskej smernice o DPH (2022/542) si podľa nášho názoru vyžaduje urgentné rokovanie medzi MPSVR SR, na ktorom by bolo možné vyjasniť si túto problematiku komplexne a prijať jednoznačné stanovisko pre odstránenie doterajších bariér uplatňovania § 27 ods. 2 písm. b) zák. č. 222/2004 Z. z..

3. PRIESKUM UPLATNENIA SOCIÁLNEHO HĽADISKA VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ – ÚSTREDNÉ ORGÁNY ŠTÁTNEJ SPRÁVY

3.1. Legislatívne východiská

Právne ukotvenie zákonnej povinnosti uplatňovania sociálneho hľadiska v zákone o verejnom obstarávaní bolo transponované v rámci novely zákona o sociálnej ekonomike a to od 1. januára 2020. Táto povinnosť sa vzťahuje len na verejného obstarávateľa a obstarávateľa. Zákonné ukotvenie, týkajúce sa použitia sociálneho hľadiska v zákone o verejnom obstarávaní (zákon č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), sú detailnejšie ukotvené v rámci rôznych ustanovení, týkajúcich sa súťažných podkladov, vyhradených zákaziek či kritériách na vyhodnotenie ponúk. Nakoľko základným pilierom tejto kapitoly je predovšetkým prieskum využívania sociálneho aspektu v procesoch verejného obstarávania v rámci ústredných orgánov štátnej správy, legislatívny rámec len stručne predstavíme. Detailnejšie analýzy s podrobnejšími komentármi ku procesom verejného obstarávania pri využívaní sociálnych či enviromentálnych hľadísk sú už dnes obsiahnuté v iných, komplexnejších analýzach z Úradu pre verejné obstarávanie (môžeme odporučiť napr. kvalitné analýzy spracované v rámci NP Zvyšovanie efektívnosti v oblasti verejného obstarávania na Slovensku, výstupy či podcasty). Z tohto dôvodu len pre kontext a východiská ťažiskového prieskumu stručne definujeme rámce a pravidlá uplatňovania sociálneho hľadiska v legislatíve.

Využívanie sociálneho alebo enviromentálneho aspektu vo verejnom obstarávaní je ukotvený predovšetkým v nasledovných paragrafoch Zákona o verejnom obstarávaní:

§1, odsek 13 - Výnimky z verejného obstarávania

Výnimku majú zákazky s podlimitnou a nízkou hodnotou, ktorej predmetom je dodanie tovaru, uskutočnenie stavebných prác alebo poskytnutie služby, ktorých dodávateľom je napr. Zbor väzenskej a justičnej stráže či Stredná odborná škola.

§10, odsek 7, 8

V tomto odseku je definovaná podmienka, že obstarávateľ je povinný v kalendárnom roku, v ktorom začal realizovať najmenej 10 verejných obstarávaní, okrem zákaziek s nízkou hodnotou, povinní najmenej 6% z týchto verejných obstarávaní použiť sociálne alebo enviromentálne hľadisko.

§ 28, odsek 1,2,3

Na tomto mieste sú definované pravidlá pri rozdelení zákazky na časti, toto ustanovenie dáva možnosť rozdelenia zákazky napríklad pre sociálny podnik a štandardný podnik, respektíve také rozdelenie, ktoré definuje istú časť zákazky pre vopred definované sociálne hľadisko

§41, odsek 7

Ustanovenie, ktoré upresňuje pravidlá pri zadávaní zákaziek a predpokladu účasti subdodávateľov. V návrhu zmluvy alebo rámcovej dohody je možné ukotviť podmienky, za akých obstarávateľ môže uhradiť platby priamo subdodávateľovi.

§42, odsek 1, 7,12

Zákonné povinnosti, týkajúce sa súťažných podkladov pri VO, ako je možné v týchto dokumentoch definovať sociálne hľadisko a kde je možné ho zahrnúť pri tvorbe súťažných podkladov

§44, odsek 4

V kritériách na vyhodnotenie ponúk môžu byť stanovené aj sociálne hľadiská pri plnení predmetu zákazky, čiže kritérium môže byť nielen cena, ale predovšetkým kombinácia ceny a ďalších kvalitatívnych kritérií, v tomto prípade sociálnych aspektov.

§ 108, odsek 2, § 36 a)

Uvedené ustanovenia sa týkajú vyhradených zákaziek. Pri § 36a) ide o možnosť vyhradených zákaziek pre sociálne podniky či chránené dielne *pri nadlimitných* zákazkách, § 108 umožňuje vyhradené *podlimitné* zákazky.

3.2. Aplikácia sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní

Sociálne hľadisko pri verejnom obstarávaní bolo v minulosti využívané skôr na základe dobrovoľného prístupu a spoločensky zodpovedného verejného obstarávania. Základným pilierom a zároveň cieľom je vyvolať pozitívne zmeny pre skvalitnenie života osôb či regiónov *„Sociálnym hľadiskom vo verejnom obstarávaní sa rozumie také hľadisko súvisiace s predmetom zákazky, ktoré môže viesť k pozitívnemu sociálnemu vplyvu plnenia predmetu zákazky, najmä k vytvoreniu alebo podpore tvorby pracovných príležitostí, dôstojným, spravodlivým a uspokojivým pracovným podmienkam nad rámec zákonom vyžadovanej povinnosti ich zabezpečenia, začleneniu znevýhodnených, ohrozených alebo vylúčených osôb a skupín osôb do spoločenských vzťahov a zjednodušeniu ich prístupu na trh práce, zvýšeniu dostupnosti a použiteľnosti tovarov, služieb a stavebných prác pre zdravotne postihnuté osoby, etickému a spravodlivému obchodovaniu, zabezpečeniu rastu ekonomiky založenej na vedomostiach a inováciách, udržateľnosti zdrojov a sociálnej a územnej súdržnosti, k zvyšovaniu zodpovednosti dodávateľov vo vzťahu k záujmom spoločnosti, najmä integrovaním sociálne prospešných aktivít do činnosti dodávateľa a spoluprácou s jeho činnosťou dotknutými subjektmi alebo zmierňovaniu dôsledkov ekonomického a sociálneho zaostávania najmenej rozvinutých okresov.“*¹²⁶

Pre obstarávateľa je pri využívaní sociálneho hľadiska najdôležitejšia prípravná fáza, kde je nutné definovať si, či je možné a vhodné podľa reálnych okolností implementovať sociálne hľadisko. Z nášho pohľadu a na základe našich skúseností znalosti procesov verejného obstarávania v štátnej správe je to možné vo väčšine prípadov, ak však obstarávateľ predsa len má pochybnosti a takmer žiadne teoretické či praktické skúsenosti, môže sa to zdať nereálne či zbytočne komplikované.

¹²⁶ Základná kniha o sociálnych hľadáiskách, UVO, str. 8, 2021

Malým návodom môžu byť tri jednoduché otázky:

1. Ktoré sociálne hľadisko môžem využiť?
2. Kde v súťažnej dokumentácii toto hľadisko zahrniem?
3. Ako zabezpečím plnenie tohto hľadiska?

1. Ktoré sociálne hľadisko môžem využiť?

Zamestnanosť

Zvýšenie zamestnanosti predtým znevýhodnených, zraniteľných či inak vylúčených osôb je jedným z najčastejších používaných sociálnych aspektov. Optimálne využitie tohto hľadiska je v prípade, ak zákazka má trvať podľa časového harmonogramu dlhšie obdobie. Je potrebné myslieť aj na to (ideálne preveriť v rámci prieskumu v regióne), či znevýhodnené osoby, ktorým máme záujem pomôcť touto formou, sa nachádzajú v mieste - regióne - budúcej zákazky. Ak si totiž napríklad stanovíme v rámci sociálneho aspektu zamestnanie znevýhodnených osôb nejaký počet (napr. 20) dlhodobo nezamestnaných z konkrétnej obce a tento počet v obci absentuje, nebude možné tento pozitívny cieľ naplniť pre žiadneho z uchádzačov, ktorí zašlú svoje ponuky. Identifikáciu znevýhodnených osôb, resp. kritériá na definovanie znevýhodnenia je možné nájsť predovšetkým v § 2 zákona o sociálnej ekonomike. Najrozšírenejšími druhmi zákaziek v týchto prípadoch sú zväčša služby – upratovacie, údržba zelene, služby v obci, stravovanie, ale pri dlhodobých zákazkách môže ísť aj o výrobu, napríklad v oblasti drevárskeho či odevného priemyslu. Veľký potenciál má i marketing, či už v rámci grafických služieb, využívaní sociálnych sietí alebo akýkoľvek inovatívny nástroj marketingu. Podpora zamestnanosti je častým pozitívnym sociálnym aspektom aj v stavebných prácach, kde istú časť zákazky - ak nie je z objektívnych dôvodov možné zabezpečiť celú zákazku – vykonávajú práve znevýhodnené a zraniteľné osoby na trhu práce.

Skvalitnenie pracovných podmienok

Hoci dodržiavanie pracovných podmienok je pre zamestnávateľa a budúceho uchádzača o zákazku prirodzenou súčasťou pracovno – právnych vzťahov v nadväznosti na Zákonník práce, ich reálny výkon a istý nadštandard môže prispieť ku pozitívnemu cieľu z hľadiska skvalitnenia pracovného života zamestnancov. Môže ísť o podporu zvýšenia súčasnej mzdy oproti predchádzajúcej, pričom koeficient by mal zohľadňovať reálne možnosti budúcich uchádzačov a zamestnávateľa. Ďalej to môže byť poskytnutie novej dovolenky, zvýšenie podpory pri rôznych sociálnych programoch v rámci firemnej kultúry. Ak je táto oblasť pre obstarávateľa zložitá, stačí vychádzať zo Zákonníka práce, kde sú stanovené minimálne štandardy a pracovné podmienky. Ich skvalitnenie, ktoré bude vychádzať z reálnych možností potenciálnych uchádzačov o zákazku, nemusí byť zložitý mechanizmus, ktorý by tvoril prekážku pre záujemcov o zákazku. Pri kvalitnej analýze druhu zákazky nie je veľmi zložitá identifikovať zlepšenie pracovných podmienok, niekedy postačí aj jednoduchý nástroj, napríklad poskytnutie nápojov navyše, nové pracovné odevy či nová súčasť pracovného vybavenia.

Transparentnosť dodávateľských a subdodávateľských vzťahov

Problematika nevyplatenia faktúr subdodávateľom nie je novým javom a nevyskytuje sa len v stavebníctve. Reťazenie často neprehľadných subdodávateľských vzťahov a ich následná nepriaznivá situácia ohľadom platobných podmienok priviedla množstvo malých podnikateľov, zväčša živnostníkov ku finančným problémom. Tie v nie ojedinelých prípadoch viedli nielen ku úpadku živnostníka, ale zasiahli i celú jeho rodinu znížením životnej úrovne. V súčasnosti nie je v legislatíve ukotvená povinnosť záujemcov o zákazku sprehľadniť a identifikovať nielen subdodávateľské vzťahy v budúcej zákazke, ale ani vytvorenie prehľadných mechanizmov, ktoré zabezpečia transparentné financovanie u všetkých subdodávateľov či partnerov v obchodnom reťazci. Zriadenie transparentného účtu už dnes nie je ničím neobvyklým, stále však nie štandardom. Špeciálny účet má zabezpečiť, aby subdodávatelia zriadením takého účtu mali možnosť vidieť, či obstarávateľ, t.j. organizácia, ktorá financuje zákazku už zaplatil, v akej výške a za aké plnenie zákazky. V prípade, ak je subdodávateľov viac, tak by všetci subdodávatelia prác a služieb mali mať prístup ku účtu a tak transparentne byť informovaní kedykoľvek o aktuálnej finančnej kondícii hlavného

dodávateľa. Možný je i ten spôsob, že vybrané služby či dodanie tovaru budú financované a uhradené subdodávateľovi zvlášť.

Zvýšenie kvalifikácie a praktických zručností u študentov i znevýhodnených osôb

Plnením a realizáciou zákazky je možné i zvýšenie kvalifikácie či získanie praktických zručností či už u študentov alebo iných znevýhodnených osôb, napríklad s nízkym vzdelaním. Pri podpore získania praktických zručností u študentov sú ideálnym prostredím či predmetom zákazky služby (napr. gastronómia - hotelové služby, cathering, pomocné práce a pod.). Možnosti pre zvýšenie kvalifikácie alebo priamo rekvalifikácie sú aj v priemyselných odvetviach (napr. drevospracujúci priemysel), kde je možné získať reálne praktické zručnosti na zvýšenie kvalifikácie. Dostatočne veľký priestor poskytujú i kreatívne činnosti v oblasti priestorového plánovania, tvorby strategických dokumentov samospráv (napr. Programy hospodárskeho rozvoja obcí, miest a regiónov), projektov a štúdií v oblasti revitalizácie území a zelene, na všetkých uvedených aktivitách môžu participovať aj študenti vysokých škôl. Ich „povinným“ zapojením v rámci dodania zákazky prichádza ku naplneniu viacerým pozitívnych hľadísk – získanie praktických zručností, participácia mladej generácie pri definovaní rozvoja regiónu, kde žijú a v neposlednom rade i nádej na budúce pracovné uplatnenie vo verejnej správe.

Tovary so značkou etiky

Ide o nákup takých tovarov, u ktorých sa vie garantovať, že pri ich výrobe a spôsobe prepravy nebola využívaná detská práca, zamestnanci nepracujú v nevyhovujúcich pracovných podmienkach alebo prepravou tovarov neprichádza ku veľkému znečisteniu životného prostredia. V odevnom priemysle je možné deklarovať nielen kvalitu materiálu, ale i dodržanie elementárnych pracovných podmienok. Certifikáty o kvalite a pôvode tovaru (deklarujúcej i výrobný proces) sú už dnes bežnou súčasťou verejných obstarávaní, aj v tomto prípade však musí byť sociálne hľadisko zmysluplne odôvodnené.

Podpora regionálnych malých podnikateľov

Analogicky, ako v prípade podpory zamestnanosti znevýhodnených osôb na trhu práce je možné sociálne hľadisko implementovať aj pri malých, lokálnych živnostníkoch. Môže ísť o formu subdodávateľských prác alebo dodania tovarov. Optimálnym variantom sú napríklad živnostníci či malí podnikatelia z málo rozvinutých regiónov, ktoré definuje zákon č. 336/2015 Z. z. o podpore najmenej rozvinutých okresov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

2. Kam v súťažnej dokumentácii toto hľadisko zahrniem?

V súťažnej dokumentácii v procese verejného obstarávania je možné sociálne hľadisko identifikovať:

- a) v opise predmetu zákazky (napr. rozdelenie zákazky na časti);
- b) v kritériách na vyhodnotenie ponúk (napr. bodové zvýhodnenie dodávateľa podľa stanoveného kritéria, ktoré bude sledovať sociálne aspekty);
- c) zmluvných podmienok (napríklad osobitná zmluvná podmienka o vykonaní časti zákazky znevýhodnenými osobami či zriadenie transparentného účtu).

3. Ako zabezpečím plnenie tohto hľadiska?

Naplnenie sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní, resp. plnenie podmienok jeho implementácie počas realizácie zákazky je možné ukotvením kontrolných mechanizmov priamo do zmluvy s dodávateľom.

Možno konštatovať, že v súčasnosti v procesoch verejného obstarávania je legislatívne prostredie optimálne nastavené, čo však neznamená, že už nie je priestor skvalitnenie vybraných niektorých procesov. Kľúčovým je však existujúci priestor pre tých, ktorí majú záujem a chápu zmysluplnosť prispievať ku naplneniu celospoločenských cieľov. Identifikácia týchto cieľov by nemala byť len možnosťou „povinného naplnenia litery zákona“, ale prirodzenou súčasťou strategického plánovania tvorcov verejných politík. Vzhľadom k tomu, že verejné politiky tvoria predovšetkým ministerstvá a orgány štátnej správy, ich záujem o skvalitnenie života ľudí - zadaným cieľovej skupiny znevýhodnených či zraniteľných osôb - by mal byť prirodzený či samozrejмый spôsob pri tvorbe akýchkoľvek vlastných stratégií. Sociálny aspekt vo verejnom obstarávaní už v súčasnosti poskytuje dostatočný

priestor pre implementáciu nástrojov, ktoré v konečnom dôsledku prinesú aj sekundárne pozitívne dopady v podobe hospodárskeho rastu regiónov.

3.3. Prieskum plnenia zákonnej povinnosti použiť sociálne hľadisko vo verejnom obstarávaní – ústredné orgány štátnej správy

3.3.1. Základné východiská a ciele prieskumu

Úvodom nadväzujeme na predchádzajúci stručný prierez legislatívnym prostredím a základnými obsahovými východiskami využívania sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní. Vzhľadom k tomu, že zákonná povinnosť použiť sociálne hľadisko pri VO je pre verejných obstarávateľov ukotvená od 1.1. 2020, samozrejým predpokladom je plnenie si tejto povinnosti predovšetkým u organizácii ústrednej štátnej správy. Prirodzene, táto povinnosť sa týka všetkých obstarávateľov, avšak z hľadiska tvorby strategických politík štátu, ktoré majú za cieľ hospodársky a sociálny rozvoj regiónov, by sme sociálne hľadisko vo verejnom obstarávaní mali považovať za automatickú súčasť týchto procesov. Na druhej strane je nutné konštatovať, že zákonodarca neukotvil v legislatíve sankciu, ak by definované ustanovenia sociálneho aspektu v procesoch VO orgány štátnej správy nepoužívali, respektíve akýkoľvek verejný obstarávateľ by na neho neprihliadal. Úrad pre verejné obstarávanie zároveň taktiež nemá zákonnú povinnosť uvedenú skutočnosť monitorovať, aj vzhľadom k tomu, že využívanie sociálneho aspektu v rámci verejného obstarávania je možné rôznymi formami a nástrojmi (z pohľadu procesov VO) a tak komplexný monitoring všetkých verejných obstarávateľov v tejto oblasti by bol neúmerne zaťažujúci. Je nutné však dodať, že sme so zástupcami ÚVO o tejto téme telefonicky komunikovali a dovoľíme si na tomto mieste veľmi oceniť ich ústretovosť, záujem o túto oblasť, čo dokumentuje aj množstvo ich výstupov, podcastov, seminárov či metodických usmernení ku danej problematike. Pri našej komunikácii zároveň prišlo aj ku návrhom riešenia tohto stavu, základné návrhy predstavíme v rámci záverov tejto kapitoly.

Povinnosť využívania sociálneho hľadiska je striktne naformulovaná v § 10 (základné povinnosti verejného obstarávateľa a obstarávateľa), odsek 7 zákona o verejnom obstarávaní.

Rámček č. 3.1.**§ 10 , ods. 7 zák. č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní.**

(7) Verejný obstarávateľ podľa § 7 ods. 1 písm.b)a že)a obstarávateľ sú v kalendárnom roku, v ktorom začali alebo realizovali najmenej desať verejných obstarávaní okrem zákaziek s nízkou hodnotou, povinní najmenej v 6 % týchto verejných obstarávaní použiť sociálne hľadisko alebo environmentálne hľadisko v opise predmetu zákazky ako osobitnú podmienku plnenia zmluvy alebo ako kritérium na vyhodnotenie ponúk. Verejný obstarávateľ podľa § 7 ods. 1 písm.a) je povinný použiť environmentálne hľadisko najmenej v 6 % verejných obstarávaní podľa prvej vety a sociálne hľadisko najmenej v 6 % verejných obstarávaní podľa prvej vety. Na osoby podľa § 8 sa povinnosť podľa prvej vety nevzťahuje.

Na účely splnenia uvedených povinností sa

a) do rozsahu verejných obstarávaní so sociálnym hľadiskom alebo environmentálnym hľadiskom započíta aj

1. verejné obstarávanie realizované formou vyhradenej zákazky,
2. zmena zmluvy, rámcovej dohody alebo koncesnej zmluvy počas jej trvania bez nového verejného obstarávania, ak zmena spočíva v predĺžení ich trvania alebo zvýšení hodnoty a pôvodná zmluva, rámcová dohoda alebo koncesná zmluva boli uzavreté ako výsledok verejného obstarávania s použitím sociálneho hľadiska alebo environmentálneho hľadiska,

b) musí verejné obstarávanie s použitím sociálneho hľadiska alebo environmentálneho hľadiska zrealizovať,

c) verejné obstarávanie, ktoré bolo začaté v jednom a dokončené v inom kalendárnom roku, započítava len do jedného z týchto rokov.

(8) Počet verejných obstarávaní, v ktorých je verejný obstarávateľ a obstarávateľ povinný použiť sociálne hľadisko alebo environmentálne hľadisko podľa odseku 7, sa matematicky zaokrúhľuje na celé číslo.

3.3.2. Cieľ prieskumu

Cieľom prieskumu bolo zmapovanie a monitoring dodržiavania použitia sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní ústredných orgánov štátnej správy

Zároveň sme chceli overiť:

- a) aké je reálne percento používania sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní
- b) či orgány štátnej správy napomáhali udržateľnosti sociálnych podnikov a chráneným dielňam formou obstarania vyhradených zákaziek pre tieto subjekty alebo iným spôsobom

3.3.3. Metodológia

3.3.3.1. Monitorované obdobie

Pri výbere obdobia, ktoré budeme monitorovať, sme vychádzali z dvoch faktorov. Jedným z nich bola účinnosť predmetného ustanovenia v zákone - od 1.1.2020. Druhým faktorom bola pandémia, ktorá bola v rokoch 2020 – 2021. Hoci pandemické opatrenia mohli, ale aj nemuseli mať vplyv na rozhodovanie pri procesoch verejného obstarávania štátnych organizácií, predsa len sme za korektné považovali určiť za referenčné obdobie výlučne rok 2022, nakoľko tento rok už možno považovať za štandardný – ako pred pandemiou.

3.3.3.2. Otázky a spôsob získania informácií

Použili sme tri otázky, ktoré boli zaslané všetkým orgánom ústrednej štátnej správy formou žiadosti o sprístupnenie informácií v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov e-mailom.

Pri formulovaní prvých dvoch otázok sme potrebovali overiť, aké je reálne percento používania sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní u orgánov štátnej správy. Hoci najjednoduchšie by sa dalo naformulovať len jednu otázku spôsobom, či dodržali alebo nedodržali povinných 6% použitia sociálneho hľadiska pri zákazkách, získali by sme však len odpovede typu „áno“ a „nie“. Aby sme sa vyhli tomuto zjednodušeniu a aby sme získali trochu širší prehľad aj o štandardnom počte verejných obstarávaní v jednom roku a nadväzujúc na tento počet percentuálneho použitia sociálneho hľadiska v týchto zákazkách, prvé dve otázky sme naformulovali nasledovne:

1. *Koľko verejných obstarávaní ste zrealizovali za rok 2022, vynímajúc zákazky s nízkou hodnotou?*
2. *Aké je percento z týchto verejných obstarávaní, kde ste použili sociálne hľadisko?*

Tretou otázkou sme overovali, či štátne inštitúcie a orgány ústrednej štátnej správy využívali vo verejnom obstarávaní inštitút vyhradených zákaziek pre subjekty sociálnej ekonomiky, respektíve ako (a či vôbec) napomáhali zákazkami zo strany štátu sociálnym podnikom alebo chráneným dielňam, nakoľko túto možnosť im legislatíva umožňuje, respektíve ukladá.

3. *Kolko vyhradených zákaziek (§ 36a, Zákona č. 345/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov) ste zrealizovali v roku 2022 a pre ktoré subjekty? (netreba názvy subjektov, len či išlo o registrovaný sociálny podnik, chránenú dielňu a pod.)*

3.3.3.3. Obdobie prieskumu

Prieskum bol vykonávaný v čase od 28.4.2023 do 25.5.2023. Napriek skutočnosti, že zákon o slobodnom prístupe k informáciám dáva 8 dňovú lehotu na odpoveď (pracovné dni), predsa len sme ponechali väčší časový priestor na odpovede osloveným organizáciám, berúc do úvahy aj dva štátne sviatky, ktoré boli 1. a 8. mája. Niektoré organizácie požiadali o predĺženie, v súlade so zákonom o slobodnom prístupe ku informáciám, ktorý ponecháva možnosť predĺženia o ďalších osem dní. Počas trvania zákonnej lehoty na odpoveď boli telefonicky riešené otázky zo strany obstarávateľov, boli poskytnuté vysvetlenia ku doplňujúcim otázkam či objasnenie niektorých tém ku vyhradeným zákazkám. Je nutné podotknúť, že ak organizácia dlhšie neodpovedala, telefonicky sme zdvorilo poprosili o odpoveď, prípadne informáciu, či žiadosť je v riešení alebo aspoň posunutá na riešenie príslušnej sekcie, zväčša na odbor verejného obstarávania. K vyhodnoteniu sme tak pristúpili po uplynutí vyše pracovných 20 dní, t. j. takmer po mesiaci zaslania prvej žiadosti o poskytnutie informácií.

3.3.3.4. Oslovené organizácie

Oslovili sme ministerstvá a ostatné orgány ústrednej štátnej správy, zoznam bol prebratý zo Slovensko.sk. Podriadené organizácie ministerstiev sme neoslovili, hoci sú v rámci verejného obstarávania často autonómne, počet organizácií v prieskume by sa nám neúmerne zväčšil a takáto kvantita dát by si následne vyžadovala úplne samostatnú analýzu.

Oslovené orgány štátnej správy sme rozdelili do dvoch skupín, tak, ako ich aj uvádza Slovensko.sk, t. j. na ministerstvá a ostatné orgány ústrednej štátnej správy.

a) oslovené ministerstvá

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky,

Ministerstvo financií Slovenskej republiky,
Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky,
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky,
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky,
Ministerstvo obrany Slovenskej republiky,
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky,
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky,
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky,
Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky,
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky,
Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky,
Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky,
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky.

b) ostatné ústredné orgány štátnej správy

Úrad vlády Slovenskej republiky,
Protimonopolný úrad Slovenskej republiky,
Štatistický úrad Slovenskej republiky,
Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky,
Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky,
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky,
Úrad pre verejné obstarávanie,
Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky,
Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky,
Národný bezpečnostný úrad.

3.3.3.5. Spôsob spracovania odpovedí

Odpovede sme žiadali výlučne elektronickou formou – mailom. Každá odpoveď a mail od respondentov boli samostatne archivované. Ministerstvá a ostatné organizácie štátnej správy zasielali odpovede v rôznych formátoch, buď ako text iba v emailoch, zvlášť v PDF priložených

súboroch, v textových súboroch (MS Word) a niektorí telefonicky overovali prijatie odpovede, žiadali o odklad termínu, po objasnení otázok doplňovali informácie. Každá odpoveď tak bola archivovaná zvlášť s tým, že sa zároveň vyplňovala špecifická tabuľka prijatých odpovedí. Každému respondentovi, ktorý zaslal požadované informácie, resp. príslušnému ministerstvu či organizáciám štátnej správy, bola obratom zasielaná potvrdzujúca informácia formou mailu o prijatí odpovede s poďakovaním za zaslanie požadovaných informácií.

3.3.4. Výsledky prieskumu

Zaslaných a oslovených bolo všetkých 14 ministerstiev, odpovedalo 12 a 2 ministerstvá odpoveď nezaslali. Z ostatných orgánov štátnej správy bolo zaslaných všetkým existujúcim 10 žiadostí o informácie, z toho okrem jedného odpovedali všetci a zaslali požadované odpovede. Celkovo možno konštatovať, že pri súčte všetkých orgánov štátnej správy (ministerstvá + ostatné orgány štátnej správy) požadované informácie zaslalo takmer 90% oslovených organizácií.

Vzhľadom ku pôvodnému rozdeleniu na začiatku prieskumu na ministerstvá a ostatné orgány ústrednej štátnej správy sme spracovali aj tabuľku sumárnych výsledkov v dvoch častiach.

Sumarizačná tabuľka č. 3.1.

UPLATNENIE SOCIÁLNEHO HĽADISKA VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ ZA ROK 2022 - ministerstvá

Ministerstvo	Počet verejných obstarávaní za rok 2022	Percento z týchto verejných obstarávaní, kde použili sociálne hľadisko	Počet vyhradených zákaziek pre sociálne podniky, chránené dielne a pracoviská	Poznámka	SPLNENIE ZÁKONNEJ POVINNOSTI ANO/ NIE
Ministerstvo hospodárstva SR	10	0%	0		NIE

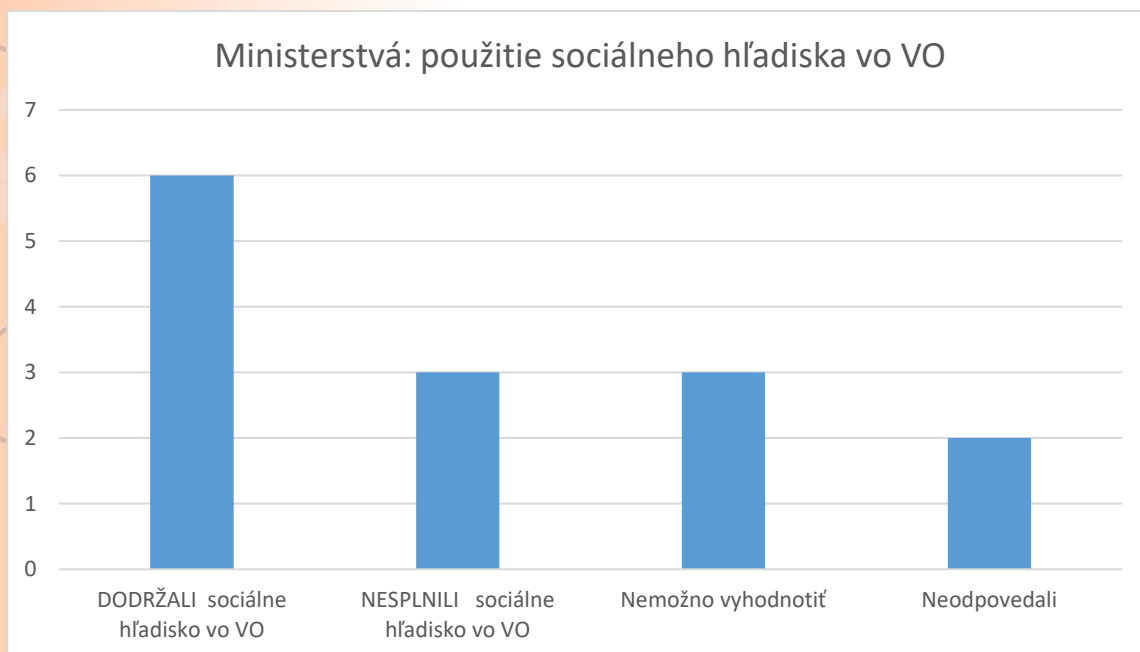
Ministerstvo financií SR	-	-	-	-	Neodpovedali, resp. odporučili, aby sme si dáta sami našli vo všeobecnom registri
Ministerstvo dopravy a výstavby SR	10	30%	0	-	ÁNO
Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR	-	-	-	-	Neodpovedali
Ministerstvo vnútra SR	162	11,73%	0	-	ÁNO
Ministerstvo obrany SR	78	0%	0	-	NIE
Ministerstvo spravodlivosti SR	6	0%	1	V roku 2022 ministerstvo začalo pripravovať jedno verejné obstarávanie pre chránenú dielňu /výnimka podľa § 1 ods. 13) písm. u) zákona č. 343/2015 Z. z./, kde k podpisu zmluvy došlo v roku 2023.	Nemožno vyhodnotiť, nedostali sa počtom zákaziek ku hranici zákonnej povinnosti
Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR	11	9,09%	0	Niektoré zákazky s nízkou hodnotou zadáva verejný obstarávateľ osobám v	ÁNO

				zmysle § 36a) uvedeného zákona	
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR	56	8,93	0	-	ÁNO
Ministerstvo životného prostredia SR	6	16,7	0	-	ÁNO
Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR	10	10%	0	-	ÁNO
Ministerstvo kultúry SR	5	1%	0	Zadanie 1 zákazky pre RSP podľa §1, ods. 13, Zákon č. 343/2015	Nemožno vyhodnotiť, nedostali sa počtom zákaziek ku hranici zákonnej povinnosti
Ministerstvo zdravotníctva SR	6	0	0	-	Nemožno vyhodnotiť, nedostali sa počtom zákaziek ku hranici zákonnej povinnosti
Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR	90	1,11%	0	-	NIE

Zo štrnástich ministerstiev si splnilo zákonnú povinnosť uplatňovať sociálne hľadisko pri verejnom obstarávaní šesť. Tri ministerstvá nie je možné vyhodnotiť, nakoľko nezrealizovali taký počet zákaziek (10), pri ktorom im vznikla zákonná povinnosť použiť sociálne hľadisko.

Ak očistíme celkový počet oslovených ministerstiev o počet tých, ktorí neodpovedali alebo nemali povinnosť naplniť sociálne hľadisko vzhľadom ku nízkemu počtu zákaziek, je ich o polovicu viac ako tých, ktorí sociálne hľadisko vôbec neuplatňovali.

Graf č. 3.1.



Pri celkovom zhodnotení je možné konštatovať, že pri optike „poloplného alebo poloprázdného pohára“ vnímame pri tom „poloplnom“ pozitívny fakt, že aspoň šesť ministerstiev si plnilo zákonnú povinnosť. Poloprázdny pohár predstavuje fakt, že tri ministerstvá - ministerstvo hospodárstva, ministerstvo obrany, ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie - si povinnú zákonnú podmienku vôbec nespĺnili. Obzvlášť z toho dôvodu, že ak sa pozrieme na počet zákaziek v príslušnom roku, tak pri celkovo vysokom počte zákaziek MO (78) a MIRRI (90) oproti iným ministerstvám, je priam nepochopiteľné, prečo pri takom množstve zákaziek nevedeli ukotviť do podmienok verejného obstarávania sociálne hľadisko. Zaujímavé (alebo skôr zarážajúce) poznanie je prístup MIRRI, ktoré má v prioritnej kompetencii rozvoj málo rozvinutých regiónov dokonca i v legislatívnom ukotvení. Pri toľkých zákazkách nemožno akceptovať postoj, že ak úlohou ministerstva je rozvoj najmenej rozvinutých regiónov, ani v jednej na tieto regióny jeho pracovníci v oblasti verejného obstarávania zjavne nemysleli.

Hoci špekulatívne domnienky nepatria na pôdu analytických materiálov, predsa len si dovoľíme uviesť niektoré pravdepodobné dôvody. Vplyv môže mať krátkosť legislatívneho ukotvenia tejto povinnosti v spojení s pandemickými rokmi začiatku jeho účinnosti alebo (aj) s detailnou neznalosťou príslušnej legislatívy. Túto domnienku opierame o tú skutočnosť, že počas lehoty získavania odpovedí v rámci infozákona z ministerstiev, tie rezorty, ktoré buď naplnili podmienku alebo ak aj nemali povinnosť ju naplniť, poskytovali aspoň vyhradené zákazky pri nižších finančných limitoch obstarávania, preukazovali nielen znalosť príslušnej legislatívy, ale predovšetkým záujem o obsahové naplnenie sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní. Zväčša si telefonicky overovali požadovaný rozsah poskytovaných informácií, prípadne či je potrebné detailne definovať konkrétne obsahové náležitosti využitého sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní. Naopak, ministerstvá, ktoré si ani nespĺnili zákonnú povinnosť, ani v nižších finančných limitoch nevyužívali žiaden z možných spôsobov oslovenia chránených dielní či sociálne podniky, len zaslali povinné odpovede cez infožiadost'. Prirodzene, ako sme už spomínali, analýza nemá vytvárať priestor pre špekulácie, tieto informácie však pokladáme za dôležité pre budúcu analytickú činnosť, nakoľko pri definovaní dôvodov, prečo ústredné orgány štátnej správy si neplnia svoju zákonnú povinnosť v tejto oblasti, môžeme nastaviť ďalšie opatrenia, respektíve napomôcť im takým spôsobom, aby ich plnenie bolo pre nich prirodzenou a nekomplikovanou cestou.

Zákazky pre chránené dielne a sociálne podniky boli realizované len u troch ministerstiev, čo na prvý pohľad môže byť vnímané ako málo z hľadiska kvantity, na druhej strane je tu aspoň začínajúci trend - myslieť aj na tieto subjekty, obzvlášť, ak je možné napríklad formou objednávky do istého finančného limitu takýmto spôsobom sociálne zodpovedne obstarávať.

Sumarizačná tabuľka č. 3.2.

UPLATNENIE SOCIÁLNEHO HĽADISKA VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ ZA ROK 2022 – ostatné ústredné orgány štátnej správy

Orgán ústrednej štátnej správy	Počet verejných obstarávaní	Percento z týchto verejných obstarávaní, kde použili sociálne hľadisko	Počet vyhradených zákaziek pre sociálne podniky, chránené dielne a pracoviská	Poznámka	SPLNENIE ZÁKONNEJ POVINNOSTI ANO/ NIE * Nemožno vyhodnotiť, nedostali sa počtom zákaziek ku hranici zákonnej povinnosti
Úrad vlády SR	8	0%	4		*
Protimonopolný úrad SR	2	0%	0		*
Štatistický úrad SR	7	0%	0		*
Úrad geodézie, kartografie a katastra SR	-	-	-	neodpovedali	neodpovedali
Úrad jadrového dozoru SR	4	0%	0		*
Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo SR	2	0%	0		*
Úrad pre verejné obstarávanie	2	0%	0		*
Úrad priemyselného vlastníctva SR	2	0%	0	Z chránenej dielne sa objednávalo priamo na objednávku - registrovaný sociálny podnik	*
Správa štátnych hmotných rezerv SR	7	0%	0		*

Národný bezpečnostný úrad SR	5	0%	0		*
------------------------------	---	----	---	--	---

Ako je možné vidieť z vyššie uvedenej sumarizačnej tabuľky, okrem jedinej absentujúcej informácie - Úrad geodézie a kartografie, ktorý nám žiadne odovede neposkytol - všetky oslovené ostatné organizácie štátnej správy odpovede zaslali. Z výsledkov vyplýva, že nemuseli plniť zákonnú podmienku použitia sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní, nakoľko počtom zákaziek nikto z nich neprekročil 10 realizovaných zákaziek za príslušný rok. Pozitívnym faktom je aspoň zadávanie zákaziek s nízkou hodnotou pre chránené dielne a sociálne podniky v počte 4 na Úrade vlády či objednanie (zrejme tovarov) na objednávku u registrovaného sociálneho podniku na Úrade priemyselného vlastníctva.

3.3.5. Závěry

Cieľom prieskumu bolo zmapovanie a monitoring dodržiavania použitia sociálneho aspektu vo verejnom obstarávaní ústredných orgánov štátnej správy. Účelom prieskumu bolo overiť, aké je reálne percento používania sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní a ako orgány štátnej správy napomáhali udržateľnosti sociálnych podnikov a chráneným dielňam formou obstarania vyhradených zákaziek alebo iným spôsobom. Referenčným časovým rámcom bol rok 2022.

Možno konštatovať, že šesť ministerstiev (z oslovených všetkých štrnástich) si zákonnú povinnosť splnilo, tri ministerstvá nespĺnili, dve ministerstvá neodpovedali a tri sa nedostali ku hranici povinného použitia sociálneho hľadiska z hľadiska počtu zákaziek v príslušnom roku.

Ostatné orgány štátnej správy (10) vo všetkých prípadoch nedosiahli hranicu 10 zákaziek za rok a tak z tohto dôvodu nebolo možné vyhodnotiť naplnenie zákonnej povinnosti, nakoľko ju nemuseli implementovať.

Zistením, ktoré vnímame skôr v negatívnej rovine je tá skutočnosť, že ministerstvá, ktoré mali pomerne vysoký počet zákaziek (v porovnaní s ostatnými orgánmi štátnej správy) vôbec nedodrжали zákonnú povinnosť použiť sociálne hľadisko v rámci verejného obstarávania.

Pozitívnym faktom sú priame objednávky alebo vyhradené zákazky u niektorých vybraných ministerstiev, hoc i pri nízkych finančných limitoch konkrétnej zákazky.

3.3.6. Odporúčania

3.3.6.1. Budúca analýza o priemernom počte zákaziek ústredných verejných obstarávateľov

Nadväzujúc na počet zrealizovaných zákaziek ministerstiev v roku, ale predovšetkým u ostatných organizácií štátnej správy (väčšina z nich bola do desať), si na tomto mieste dovoľujeme konštatovanie o potrebnej budúcej úvahe z pohľadu zmeny uvedenej hranice počtu desať zákaziek. Otázkou totiž je, aký je priemerný počet verejných obstarávaní v jednom roku aj o ostatných podriadených autonómnych organizácií štátnej správy, samosprávnych krajov a miestnych samospráv v SR. Ak totiž obce, mestá a ostatné orgány verejnej správy majú za rok menej ako desať obstarávaní, vynímajúc zákazky s nízkou hodnotou, je pochopiteľné, že zákonná povinnosť dodržiavať sociálne hľadisko vo verejnom obstarávaní sa ich netýka. Potom je na zváženie zmysluplnosť existencie právneho rámca sociálneho aspektu pri hranici, ktorú (zrejme) väčšina obstarávateľov nedosahuje. Čím skôr sa reálny stav zmonitoruje, tým je väčšia pravdepodobnosť efektívnych korekcií v prospech udržateľnosti a zmysluplnosti zákonného ukotvenia sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní.

3.3.6.2. Edukácia verejných obstarávateľov

V nadväznosti na naše záverečné úvahy o neplnení si zákonnej povinnosti vybranými orgánmi štátnej správy sa vzdelávanie v procesoch verejného obstarávania, so zameraním na aplikačnú prax dodržiavania sociálneho hľadiska, sa javí ako kľúčové. Možno konštatovať, že pri spracovaní prieskumu sme komunikovali s Úradom pre verejné obstarávanie a riešili aktuálny stav využívania sociálneho hľadiska pri verejnom obstarávaní. Dovoľujeme si aj týmto

spôsobom oceniť nielen záujem u túto tému, ale predovšetkým ich aktívny prístup pri edukácii obstarávateľov v problematike. Spracované a zverejnené štúdie či analýzy z dielne ÚVO už dnes dostatočne vysvetľujú - aj na praktických príkladoch - ako sa sociálne hľadiska vo verejnom obstarávaní nebať, ale naopak, používať ho ako samozrejmu súčasť pri obstarávacích procesoch.

3.3.6.3. Povinné zverejňovanie využitia sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní

Nadväzujúc na absenciu sankcie pri nedodržaní zákonného ustanovenia využívania sociálneho aspektu pri VO a zároveň neexistenciu povinného zverejňovania tejto informácie nemáme v súčasnosti komplexný prehľad o tom, ako jednotliví verejní obstarávatelia pristupujú ku zadávaniu zákaziek. Aktuálnou možnosťou je len zložitý proces analýzy jednotlivých obstarávaní v rámci verejne dostupných údajov v registri ÚVO, tento proces je však veľmi zdĺhavý. Jednoduchším a pre účely monitoringu plnenia zákonného ustanovenia by bolo špecifické povinné zverejňovanie využívania sociálneho hľadiska. Spôsob a nástroje, ako tento návrh zrealizovať je možné otvoriť širšou diskusiou so zástupcami ÚVO - ktorí, ako máme vedomosť- sú tejto diskusii priaznivo naklonení. Pri otvorení tejto diskusie musíme mať na pamäti, že nová povinnosť má v praxi nezvyšovať byrokraciu, ale naopak, napomôcť ľahšie sociálne obstarávať z hľadiska procesov a jednoduchými nástrojmi tieto údaje zverejniť.

Z doterajších zistení je zrejmé, že pozitívne dopady aplikácie sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní sú síce pre obstarávateľov samozrejmosťou, nie vždy však k nemu majú potrebné vedomosti, zručnosti a v niektorých prípadoch aj záujem. Príkladmi z praxe je však možné záujem zvýšiť a tým naplniť ideu, že sociálne verejné obstarávanie je absolútne samozrejmou súčasťou práve u štátnych organizácií.

4. APLIKAČNÉ VÝZVY SOCIÁLNEHO PODNIKANIA NA SLOVENSKU

V druhej kapitole sme sa zaoberali aplikačnými problémami vo vzťahu k uplatňovaniu vybraných legislatívnych ustanovení, ktoré sme na základe rozhovorov s respondentmi identifikovali ako najčastejšie sa opakujúce. V tejto kapitole na predchádzajúci text nadviažeme, pretože v niektorých prípadoch je neľahké oddeliť, pokiaľ ide len o problém aplikácie zákona a odkiaľ už ide o problém realizácie konceptu sociálneho podnikania, ako ho definuje nielen samotný zákon č. 112/2018 Z. z., ale aj prípadne niektoré strategické dokumenty a konceptuálne materiály.

4.1. Úzke zameranie sociálneho podnikania takmer výlučne na pracovnú integráciu

Za jednu z najaktuálnejších aplikačných výziev z tohto pohľadu možno považovať takmer výlučné chápanie sociálneho podnikania ako nástroja pracovnej integrácie, čo sme už v tejto práci spomenuli. Rozhodne to tak však nemá byť, hoci ide o logický dôsledok toho, že z hľadiska kompetencií ústrednej štátnej správy patrí problematika sociálnej ekonomiky do právomocí MPSVR SR. Napriek tomu považujeme za potrebné, aby ministerstvo vyvinulo väčšiu strategickú iniciatívu na rozšírenie sociálneho podnikania do iných oblastí, ako to napokon predpokladá aj samotný zákon definovaním spoločensky prospešnej služby, ktorú vykonávajú sociálne podniky¹²⁷. Už dnes možno na Slovensku nájsť príklady sociálnych podnikov zameraných napr. na „tvorbu, rozvoj, ochranu, obnovu a prezentáciu duchovných a kultúrnych hodnôt“¹²⁸, ktoré však nepôsobia ako registrované a ich zriaďovatelia subjektívne ani nepovažujú svoju činnosť za súčasť sociálnej ekonomiky, hoci objektívne ňou je, resp. môže byť. Osobitnú kapitolu predstavuje neexistencia sociálneho podnikania v oblasti bývania¹²⁹, hoci sociálny podnik bývania je v zákone priamo definovanou formou

¹²⁷ § 2 ods. 4 zák. č. 112/2018 Z. z.

¹²⁸ § 2 ods. 4 písm. c) zák. č. 112/2018 Z. z.

¹²⁹ § 2 ods. 4 písm. i) zák. č. 112/2018 Z. z.

registrovaného sociálneho podniku¹³⁰. A ďalšou, ktorej dôležitosť si uvedomuje aj IA MPSVR SR sú sociálne služby¹³¹ poskytované sociálnymi podnikmi v súlade s oboma kľúčovými zákonmi¹³².

Hoci v prípade sociálneho podnikania v oblasti kultúry faktickú uvádzame existenciu takýchto podnikov, vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že širšie zastúpenie sociálnych podnikov, ktorých spoločensky prospešnou službou nie je pracovná integrácia (hoci môže byť prirodzenou súčasťou takéhoto podnikania) predstavuje kľúčovú výzvu rozvoja sociálneho podnikania v SR v nadchádzajúcom období. Z hľadiska vyššie uvedeného kompetenčného rozdelenia je to výzva pre samotné MPSVR SR, hoci formy, ako na ňu odpovedať sa môžu rôzniť a je zrejmé, že v tejto súvislosti zlyháva najmä jeho schopnosť vytvárania širších partnerských sietí¹³³. Ako uvádzame vyššie, minimálne na oblasť sociálnych služieb sa chce IA MPSVR SR zamerať v rámci nového národného projektu financovaného zo zdrojov ESF v rámci Programu Slovensko 2021 – 2027. Aj naše zistenie dokazujú, že v tejto oblasti je veľa nejasností z hľadiska aplikácie príslušnej legislatívy, ktorých vyjasnenie je základným predpokladom pre rozšírenie sociálneho podnikania do tejto oblasti, zďaleka to však nebude stačiť. Plánované Centrum znalostí môže – v závislosti od odborných kapacít – splniť túto úlohu a bude musieť prakticky modelovať reálne uplatniteľnú podobu tohto druhu sociálneho podnikania, ako aj ju propagovať zrozumiteľným spôsobom.

Avšak pre všetky oblasti, do ktorých by sa sociálne podnikanie na Slovensko mohlo, či dokonca malo rozšíriť bude kľúčovou schopnosť štátu (MPSVR SR, IA MPSVR SR) reálne asistovať pri vzniku takýchto sociálnych podnikov. Ako už uvádzame v predošlej kapitole, v praxi si to bude vyžadovať zásadnú zmenu prístupu rezortu (osobitne RC SE v rámci NP ISE II) k zakladaniu nových sociálnych podnikov. Oveľa dôslednejšie bude treba posudzovať ducha i literu zákona o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch v každom individuálnom prípade. Zatiaľ čo posúdiť napĺňanie pozitívneho sociálneho vplyvu merateľným spôsobom sa

¹³⁰ § 13 zák. č. 112/2018 Z. z.

¹³¹ „Sociálne služby, sociálne podnikanie v sociálnych službách, sociálne podnikanie u poskytovateľov sociálnych služieb“ definuje ako jednu z profilových tém odbornej práce Centra znalostí návrh zámeru NP ISE II.

¹³² Zák. č. 112/2018 Z. z. a zák. č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách.

¹³³ Súvisí to s nedostatočnými personálnymi kapacitami pre strategické plánovanie a riadenie rozvoja sociálnej ekonomiky v SR.

v prípade pracovnej integrácie zdá relatívne jednoduché (a napriek tomu sme pri analýze uplatňovania zákona zistili zlyhávajúci prístup), v prípade sociálnych služieb je to o niečo komplikovanejšie a v prípade sociálneho podnikania v kultúre, vzdelávaní, výchove a rozvoji telesnej kultúry¹³⁴, alebo výskumu, vývoja, vedecko-technických služieb a informačných služieb¹³⁵, či tvorbe a ochrane životného prostredia a ochrane zdravia obyvateľstva¹³⁶, to bude jednoznačne oveľa náročnejšie. RC SE a následne ministerstvo bude musieť dôsledne a správne vyhodnotiť, nakoľko je motívom podnikania skutočne dosahovanie definovaného merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, ako aj posúdiť, či nejde o činnosti, ktoré s rovnakým spoločenským dopadom vykonávajú alebo môžu vykonávať „bežné“ podnikateľské subjekty. Bude si to vyžadovať zásadnú zmenu doterajšieho prístupu k zakladaniu (registrovaných) sociálnych podnikov, citlivejšie a detailnejšie posudzovanie všetkých zákonných faktorov, reálnych spoločenských dopadov, ako aj vplyvov na príslušné trhy. O tom, že to nie je jednoduché a rezort doteraz uplatňovanie takéhoto prístupu nezabezpečil svedčí o. i. aj fakt, že ako integračný sociálny podnik registruje MPSVR SR napr. podnik AfB Slovakia, s. r. o. Z analýzy informácií, ktoré o svojej činnosti a najmä o svojom zameraní (o spoločensky prospešnej službe, ktorú svojim podnikaním vykonáva) táto spoločnosť zverejňuje je zrejmé, že rovnocenným pozitívnym sociálnym vplyvom tohto podniku k pracovnej integrácii je tvorba a ochrana životného prostredia¹³⁷. Zakladateľom podniku sa však na základe poradenstva, ktoré dostali, zdalo jednoduchšie definovať sa ako integračný podnik najmä kvôli meraniu pozitívneho sociálneho vplyvu, ako aj kvôli poskytovanej priamej finančnej podpore (vyrovnávacie príspevky). Ale už dnes na Slovensku máme zhruba 20 všeobecných registrovaných sociálnych podnikov, ktoré musia merať dosahovanie svojho pozitívneho sociálneho cieľa inými indikátormi, než je počet integrovaných znevýhodnených zamestnancov (ich minimálny podiel je dokonca registračnou podmienkou).

¹³⁴ § 2 ods. 4 písm. e) zák. č. 112/2018 Z. z.

¹³⁵ § 2 ods. 4 písm. f) zák. č. 112/2018 Z. z.

¹³⁶ § 2 ods. 4 písm. g) zák. č. 112/2018 Z. z.

¹³⁷ Napr. na svojej webstránke spoločnosť ako prvú informáciu uvádza: „Spoločnosť AfB je najväčším európskym sociálnym podnikom v oblasti zhodnocovania použitého IT hardvéru.“ O pracovnej integrácii sa zmieňuje až v ďalšom propagačnom texte („Zameriavame sa na repasovanie a predaj výpočtovej techniky a zamestnávanie ľudí so zdravotným znevýhodnením.“) Napokon aj logo firmy obsahuje okrem názvu označenie „social and green IT“, čo svedčí o minimálne rovnocennom postavení oboch pozitívnych sociálnych vplyvov.

Domnievame sa, že rozšírenie pôsobnosti (registrovaných) sociálnych podnikov za hranice pracovnej integrácie predstavuje naliehavú výzvu ďalšieho rozvoja sociálneho podnikania v SR, na ktorú by MPSVR SR malo strategicky reagovať. Je prirodzené, že rozsah tejto svojej kompetencie dnes ministerstvo¹³⁸ vníma ako komplementárny k ostatným kompetenciám a teda ho prirodzene zužuje na oblasť zamestnanosti, sociálnej a rodinnej politiky a je celkom isté, že takto vnímajú rozsah sociálnej ekonomiky (minimálne sociálneho podnikania) aj ostatné ministerstvá. Treba uznať, že toto vnímanie môžu čiastočne podporovať aj zahraničné skúsenosti, keďže napr. aktuálne návrhu odporúčania Rady o rozvoji rámcových podmienok pre sociálnu ekonomiku (ER, 2023) sa venuje tento vrcholný orgán EÚ vo formáte ministrov/ministeriek práce a sociálnych vecí. Zároveň je však možné medzi členskými krajinami EÚ nájsť také, v ktorých sociálna ekonomika patrí do kompetencií iných rezortov, zvyčajne zodpovedných za hospodárstvo (podnikanie), alebo za regionálny rozvoj. Takým príkladom je aj samotná Európska komisia, v rámci ktorej je za sociálnu ekonomiku zodpovedné všeobecné riaditeľstvo (directoriat general)¹³⁹ pre vnútorný trh, priemysel, podnikanie a malé a stredné podniky (DG GROW)¹⁴⁰. To by zodpovedalo slovenskému ministerstvu hospodárstva. Politik a priekopník sociálneho podnikania v SR Vladimír Ledecký¹⁴¹ presadil na pozícii štátneho tajomníka ministerstva informatizácie, regionálneho rozvoja a investícií vnímanie sociálnych podnikov ako dôležitých aktérov regionálneho rozvoja, čo sa odzrkadlilo aj v legislatívnych zmenách (napr. zaradenie registrovaných sociálnych podnikov medzi subjekty územnej spolupráce¹⁴²). Je potrebné uviesť, že to samo o sebe neznamená zmenu vnímania sociálnych podnikov ako nástrojov pracovnej integrácie znevýhodnených ľudí, ale vytvára to podmienky k takejto zmene, keďže subjekty územnej spolupráce majú výrazne široký rozsah pôsobnosti prispievajúci k podpore regionálneho rozvoja. Zároveň však musíme podotknúť, že kompetenčný presun sociálnej ekonomiky z MPSVR SR na iné ministerstvo nie je výlučným opatrením v tomto zmysle. Ide skôr o to, aby ktokoľvek zodpovedný za štátnu politiku v oblasti sociálnej ekonomiky (teda aj MPSVR SR)

¹³⁸ § 15 ods. 1 písm. i) zák. č. 575/2001 Z. z. o o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy.

¹³⁹ V štruktúre inštitúcií EÚ predstavuje všeobecné riaditeľstvo obdobu ministerstva na národnej úrovni.

¹⁴⁰ https://single-market-economy.ec.europa.eu/all-topics_en

¹⁴¹ https://sk.wikipedia.org/wiki/Vladim%C3%ADr_Ledec%C3%BD

¹⁴² § 13 ods. 1 písm. h) zák. č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

realizoval túto kompetenciu v plnom rozsahu toho, čo sociálna ekonomika znamená.¹⁴³ V oblasti podpory zakladania sociálnych podnikov to teda znamená najskôr systematickú a odbornú analýzu toho, čo „miestne komunity“ alebo iné spoločenstvá – presnejšie ľudia, ktorí ich tvoria – potrebujú a nie je to možné zabezpečiť štandardnými trhovými alebo politickými nástrojmi (opatreniami), potom hľadanie partnerov pre riešenia nástrojmi sociálnej ekonomiky a až následne pomocou pri založení sociálneho podniku, ak z predošlých krokov vyplýva takéto riešenie ako optimálne (prípadne najlepšie z realizovateľných z hľadiska dopadov). Je zrejmé, že cieľové spoločenstvá ľudí, ktorým má založenie sociálneho podniku slúžiť nemusia potrebovať len spoločenskú integráciu, ale aj zachovanie či rozvoj nejakej kultúrnej hodnoty alebo tradície, môže ísť o potrebu zabezpečiť reálne podmienky pre rozvoj zdravého životného štýlu detí prístupom k športovým aktivitám, alebo o prístup k potravinám, resp. iným základným tovarom (tzv. potravinové púšte). To, prirodzene, nevylučuje kombináciu dosahovania viacerých spoločenských prínosov zároveň (pracovná integrácia môže byť súčasťou pokrytia ktorejkoľvek z vyššie uvedených potrieb), ale pracovná integrácia by už nemala byť jediným impulzom pre zakladanie (registrovaných) sociálnych podnikov.

Predošlé tri vety zhrňujú, čo a akým spôsobom by mali vykonávať RC SE, ktoré chce pokračujú v doterajšej aktivite naďalej prevádzkovať IA MPSVR SR, aby došlo k posunu od zakladania takmer výlučne integračných sociálnych podnikov k zakladaniu podnikov napĺňajúcich aj iné spoločenské potreby a dosahujúcich aj iné spoločenské účely, alebo „pozitívne sociálne vplyvy“¹⁴⁴, ako to definuje zákon. Na základe analytického posúdenia zámeru projektu, prostredníctvom ktorého sa má zabezpečiť fungovanie RC SE v období najbližších 5 rokov však možno vysloviť vážne pochybnosti o tom, že by RC SE takýto prístup uplatňovali. Popis ich činností nenasvedčuje, že by malo dôjsť k zmene doterajšieho zamerania RC SE v oblasti zakladania registrovaných sociálnych podnikov. Je prirodzené, že takúto zmenu nemôžu vykonať samotní zamestnanci RC SE, ale musia ju pripraviť a viesť odborníci, ktorí budú RC SE riadiť. To si vyžaduje nielen zmenu doterajšej definície poslania

¹⁴³ Napríklad na stránke DG GROW sa uvádza: „Sociálna ekonomika zahŕňa rôzne podniky, organizácie a rôzne právnické osoby. Spoločným cieľom je systematicky klásť ľudí na prvé miesto, vytvárať pozitívny vplyv na miestne komunity a presadzovať spoločenské potreby.“

¹⁴⁴ §2 ods. 1 zák. č. 112/2018 Z. z.

a úloh RC SE, ale aj poskytnutie dodatočného vzdelania a odbornej prípravy ich zamestnancov, ako aj celkové hodnotenie personálnych kapacít (capacity assessment) RC SE vhodných pre realizáciu takéhoto prístupu (vrátane možných personálnych zmien).

4.2. Nesystémový prístup k pracovnej integrácii znevýhodnených

Avšak naše zistenia najmä na základe absolvovaných výskumných rozhovorov, ako aj analytické zhrnutie najväčších problémov súčasného stavu sociálneho podnikania zo strany IA MPSVR SR v rámci prípravy NP ISE II poukazujú na skutočnosť, ktorej sme sa čiastočne venovali aj v predošlej kapitole. Ide o výraznú prevahu integračných podnikov so zameraním na zamestnávanie zdravotne znevýhodnených ľudí nad sociálnymi podnikmi zamestnávajúcimi iné skupiny znevýhodnených. Zdá sa, že tomuto stavu nikto nevenuje adekvátnu pomoc, pritom poukazuje na niekoľko problémov, ktoré znižujú „integračnú výkonnosť“ sociálnych podnikov. V tejto súvislosti si uvedomujeme, že na potrebu pracovnej integrácie inak (než zdravotne) znevýhodnených ľudí vplyva aktuálna situácia na pracovnom trhu. Ide o to, že akokoľvek vysoká a akokoľvek nenaplnená potreba pracovných síl má len malý až žiadny pozitívny vplyv na zamestnávanie zdravotne postihnutých ľudí, nakoľko ich potenciálne zamestnávanie je spojené s toľkými prirodzenými a ťažko odstrániteľnými (resp. aj neodstrániteľnými) bariérami (na strane potenciálnych zamestnancov i zamestnávateľov), že charakter a forma práce vykonávanej na mnohých pracovných miestach jednoducho neumožňuje ich obsadiť pracovníkov so zdravotným obmedzením. Avšak v prípade ľudí, ktorých znevýhodnenie spočíva v nedostatočnej či žiadnej kvalifikácii, nedostatočných či žiadnych pracovných skúsenostiach, nedostatočných či žiadnych spoločenských a pracovných návykoch a zručnostiach alebo v odmietavých postojoch zamestnávateľov vyplývajúcich z predsudkov môže mať situácia na pracovnom trhu vplyv na potrebu ich integrácie prostredníctvom sociálnych podnikov. Totiž v prípade výrazného nedostatku pracovníkov takého znevýhodnenia predstavujú malú až žiadnu bariéru, nakoľko zamestnávatelia sú často ochotní znižovať svoje nároky na nových zamestnancov, resp. sú ochotní sami participovať na odstraňovaní niektorých z vyššie uvedených znevýhodnení. Hoci to je spojené s dodatočnými nákladmi z ich strany, v niektorých prípadoch používajú služby zamestnanosti príspevok na

vykrytie ako nástroj aktívnej politiky štátu na trhu práce, v iných je pre zamestnávateľa výhodnejšie vynaložiť tieto náklady pre získanie zamestnanca.

Aktuálne (v rokoch 2020 – 2023) by sa mohlo zdať, že sa na Slovensku nachádzame práve v takejto situácii, keďže miera nezamestnanosti sa kontinuálne znižuje. Lenže údaje Štatistického úradu SR¹⁴⁵ ukazujú, že na pracovnom trhu nenastala situácia, ktorá by skutočne znižovala príležitosti sociálnych podnikov na zamestnávanie ľudí s iným než zdravotným znevýhodnením s ich následnou plnou integráciou na nepodporované pracovné miesta. Na jednej strane štatistické údaje jednoznačne potvrdzujú mierne, ale sústavné zlepšovanie situácie charakterizované znižovaním miery nezamestnanosti, ale aj znižovaním celkového počtu ľudí bez práce. Zatiaľ čo na začiatku roku 2021 dosahoval počet nezamestnaných na Slovensku bezmála 190-tisíc ľudí, v rovnako období roku 2023 ich počet klesol po sezónnom očistení na 170 a pol tisíca.

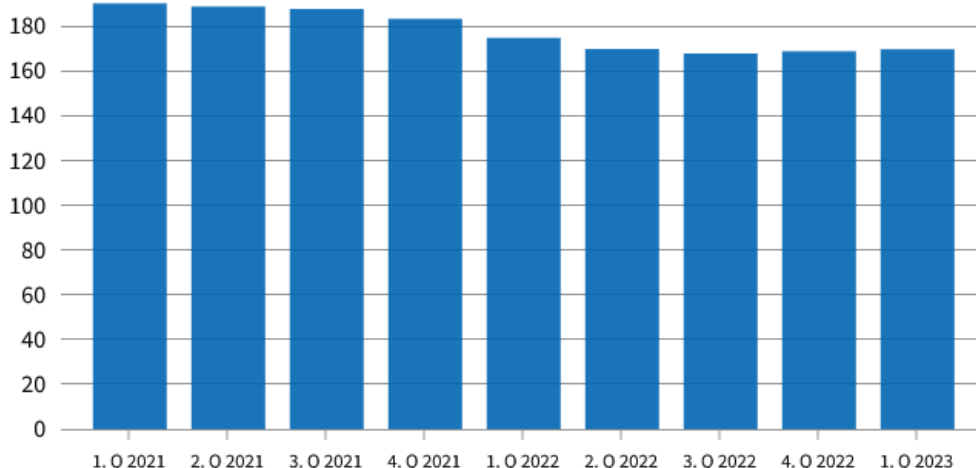
Graf č. 4.1.

¹⁴⁵ Rozhodli sme sa pre účel tejto partikulárnej analýzy uprednostniť údaje z výberového zisťovania pracovných síl pred evidenciou uchádzačov o zamestnanie, nakoľko dlhodobé poznatky dokazujú, že významná časť nezamestnaných ľudí (predovšetkým tých, ktorých označujeme za neaktívnych) nie je registrovaná na úradoch práce. Práve takýto ľudia by mali predstavovať cieľovú skupinu pre integračné sociálne podniky. Nejde len o zdravotne znevýhodnených, ale aj ľudí žijúcich v MRK, bezdomovcov, tzv. NEET a pod.

Nezamestnanosť v SR

(podľa Výberového zisťovania pracovných síl)

Počet nezamestnaných spolu (v tis. osôb)



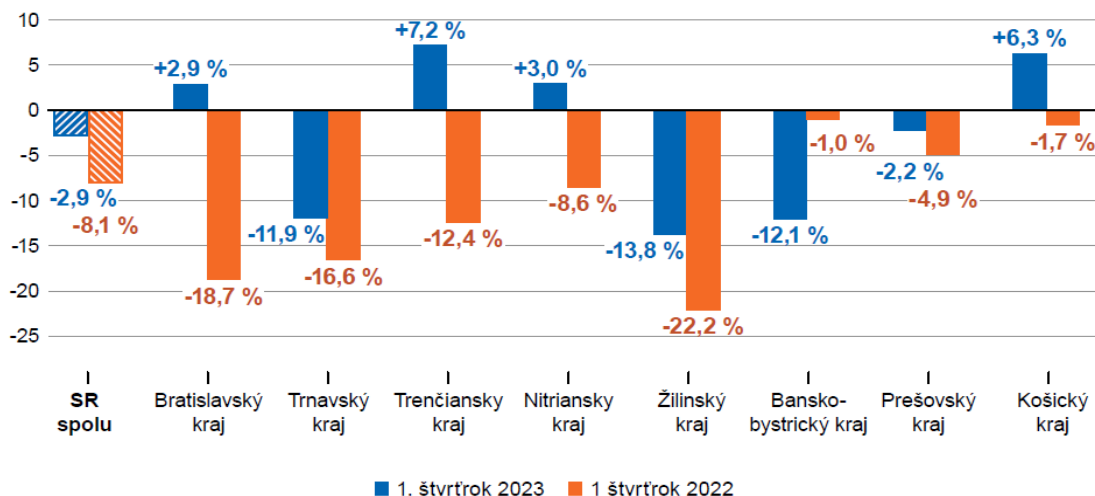
Zdroj: Štatistický úrad SR, [databáza DATAcube](#). [pr0101qs]

Vývoj za posledný rok však nie je na celom Slovensku rovnomerný. Najvyššia miera nezamestnanosti pretrvávala v Prešovskom kraji, kde ako v jedinom kraji presiahla hranicu 10 %. Košický kraj sa tesne priblížil tejto úrovni. Na opačnom konci tohto pomyselného rebríčka bol Bratislavský kraj s mierou nezamestnanosti 2,5 % nasledovaný Trenčianskym krajom s 3,5 % a Žilinským krajom s 3,6 %.

Z pohľadu dynamiky vývoja najvýraznejšia zmena nastala v Banskobystrickom kraji, kde miera nezamestnanosti poklesla o 1 p. b. na hodnotu 8,7 %. Pokles miery nezamestnanosti zaznamenala polovica krajov, v Bratislavskom kraji sa udržala na rovnakej úrovni ako pred rokom.

Graf č. 4.2.

Počet nezamestnaných v SR (medziročná zmena v %, štvrťroky)



Z hľadiska potrieb pracovnej integrácie prostredníctvom sociálnych podnikov je však dôležitým najmä údaj, podľa ktorého zatiaľ čo krátkodobo nezamestnaných je na Slovensku 62-tisíc ľudí (pričom v poslednom sledovanom období krátkodobá nezamestnanosť medziročne stúpila takmer o 6 %), ľudí, ktorí sú bez práce viac než 12 mesiacov máme u nás aj v tomto dobrom období takmer 108-tisíc a hoci ich počet medziročne klesol o 7 %, ich podiel spomedzi nezamestnaných dosahuje 63,5 %. Medzi týmito ľuďmi sú aj osoby s neodstrániteľným zdravotným znevýhodnením, avšak prevahu majú ľudia s iným znevýhodnením, resp. zdravotne znevýhodnení, ktorí sú integrovateľní na pracovný trh. Porovnanie tohto počtu s počtom zamestnancov integračných sociálnych podnikov, ale najmä pomer týchto zamestnancov so zdravotným znevýhodnením a iným - odstrániteľným - znevýhodnením poukazuje na nevyužívaný potenciál integračných sociálnych podnikov ako nástroja politiky zamestnanosti. Hoci sme sa v predošlej časti zaoberali analýzou potreby rozšíriť dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu registrovaných sociálnych podnikov za hranice pracovnej integrácie, tu uvádzané údaje ukazujú, že na Slovensku nevyužívame ani len taký potenciál sociálnych podnikov, ktorý napĺňa politiku pokrytú základnými kompetenciami MPSVR SR. Pracovníčky odboru sociálnej ekonomiky MPSVR SR sa domnievajú, že prevaha zamestnávania zdravotne znevýhodnených v integračných sociálnych podnikoch (ISP) vyplýva najmä z finančnej motivácie, keďže podpora takýchto zamestnancov

v podobe vyrovnávacieho príspevku nie je časovo obmedzená. Dokladajú to aj konkrétnymi zisteniami, pri ktorých sa im podarilo odhaliť nepochybne špekulatívne konanie zo strany „sociálneho podnikateľa“, ktorého do istého času zdraví zamestnanci dostali v rovnakom čase posudky všeobecného lekára o ich zdravotnom znevýhodnení, pričom išlo o „pochybné“ zdravotné problémy (najmä vysoký krvný tlak), ktoré je možné plne odstrániť jednoduchou medikamentóznou liečbou a v súvislosti s ňou nepredstavujú žiadne pracovné obmedzenia. MPSVR SR na tieto zistenia reagovalo zmenou zákona a od 1. januára 2023 zákon požaduje posúdenie zdravotného znevýhodnenia posudkovým lekárom ÚPSVR.

Aktuálny počet dlhodobo nezamestnaných, bez ohľadu na to, v čom spočíva ich znevýhodnenie (s niektorými výnimkami), je však jedným z faktorov dokazujúcich potrebu výraznejšieho zamerania sa na reálne naplnenie integračného poslania ISP. Je zrejmé, že v súčasnosti sa toto poslanie napĺňa len veľmi málo. Je to dôsledok viacerých zlyhaní, ktoré sa začínajú nesprávnym prístupom v poradenstve pre zakladanie sociálnych podnikov. Pracovníci RC SE nie sú vedení k tomu, aby dôsledne vyhodnocovali potrebu pracovnej integrácie v územnej jednotke (obci, meste, kraji), v ktorej má sociálny podnik pôsobiť. Inými slovami, nezistujú, kto má byť cieľovou skupinou integračného sociálneho podniku a či táto skupina zodpovedá potrebám pracovnej integrácie v danej územnej jednotke. Príkladom je situácia medializovaná na jar 2023 po uplatnení zmeny vo vyplácaní tzv. aktivačného príspevku v obciach okresu Košice-okolie s prítomnosťou marginalizovaných rómskych komunít¹⁴⁶. Po uplatnení legislatívnej zmeny sa tam ukázalo, že obce a cirkevné inštitúcie vo veľkom rozsahu zapájajú miestnych Rómov do aktivačných prác, čo ukazuje, že v nich existuje potreba práce (napr. na údržbe a zveľaďovaní verejných priestorov). Túto potrebu však pokrývajú výlučne formou aktivačných prác namiesto založenia ISP (pričom by ho mohli založiť viaceré subjekty spoločne, napr. viaceré obce, cirkevné subjekty a ďalší), k čomu im však nikto nevedol a o takejto možnosti nevedia, resp. nemajú dostatočné informácie a prístup k poradenstvu a efektívnemu sprevádzaniu procesom. Na zlyhanie poukazuje aj fakt, že hoci úrady práce, sociálnych vecí a rodiny majú dokonalý prehľad o existencii a fungovaní integračných sociálnych podnikov v rámci svojej pôsobnosti, ba dokonca ich

¹⁴⁶ <https://kosice.korzar.sme.sk/c/23158921/rom-z-jasova-vola-krajniaka-cistit-kanaly-rezort-prace-zrusil-cast-aktivacnych-prac.html>

podporujú vyplácaním príspevkov, nespolupracujú s nimi pri pracovnej integrácii evidovaných uchádzačov o zamestnanie (UoZ). Už pri zakladaní sociálnych podnikov chýba koordinácia s úradmi práce, ktoré by mali pomôcť pri identifikácii potreby pracovnej integrácie prinajmenšom znevýhodnených evidovaných uchádzačov o zamestnanie a následne spolupracovať na ich umiestňovaní v ISP. Takéto zapojenie týchto podnikov do realizácie politiky zamestnanosti je známe z mnohých členských štátov EÚ (napr. Slovensku susedné Rakúsko), avšak ako ukazujú naše zistenia, MPSVR SR, ani ÚPSVR SR sa vytvoreniu takéhoto systému vôbec nevenujú. Nepodarilo sa nám identifikovať žiadne prípady, žeby úrady práce systematicky spolupracovali s integračnými sociálnymi podnikmi a na základe individuálnych plánov uchádzačov o zamestnanie volili ich dočasné umiestnenie do sociálneho podniku ako súčasť ich postupnej pracovnej integrácie. Taktiež sa ukazuje, že služby zamestnanosti v SR nemajú vytvorený systém zaraďovania znevýhodnených zamestnancov integračných sociálnych podnikov do rekvalifikačných kurzov pre posilnenie ich plnej pracovnej integrácie na otvorený trh práce. Úrady práce v princípe poskytujú vzdelávanie výlučne UoZ, pričom znevýhodnenému zamestnancovi ISP nepriznáva zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti osobitné postavenie (s prístupom k obdobným službám, resp. nástrojom AOTP ako v prípade UoZ), prostredníctvom ktorého by mohli mať rovnaký prístup k vzdelávacím aktivitám, prípadne iným službám zamestnanosti, ktoré by posilnili proces ich pracovnej integrácie v sociálnom podniku. Naopak, niektoré naše štruktúrované rozhovory so samotnými sociálnymi podnikateľmi ukázali¹⁴⁷, že ani keď sa sami iniciatívne pokúšali komunikovať s úradmi práce, tie im neboli na po opakovaných žiadostiach schopné ponúknuť vhodných zamestnancov, hoci samotné podniky boli schopné vytvoriť dodatočné pracovné miesta pre znevýhodnených zamestnancov.

Za osobitnú výzvu považujeme nevyhnutnosť umožniť sociálnym podnikom dočasné pridelenie svojich zamestnancov k iným zamestnávateľom, ako súčasť procesu ich pracovnej integrácie. Banskobystrický samosprávny kraj (BBSK) a občianske združenie Človek v ohrození vytvorili spoločný subjekt s názvom Agentúra práce BBSK. Agentúra sídli v Lučenci a zameriava sa na pomoc pri pracovnej integrácii Rómov z južnej časti kraja. Od roku 2018 pilotne odskúšala model, ktorý na základe zahraničných skúseností stojí na poskytovaní

¹⁴⁷ V tomto prípade išlo o niekoľko rozhovorov so sociálnymi podnikateľmi z Košického a Prešovského kraja.

poradenstva dlhodobo nezamestnaným, komunikácii s potenciálnymi zamestnávateľmi, pracovnú (pred)prípravu dlhodobo nezamestnaného i zamestnávateľa a následné sprevádzanie oboch aktérov po nástupe dlhodobo nezamestnaného do zamestnania.

Rámček č. 4.1.

Agentúra práce Banskobystrického samosprávneho kraja

Prvotnou motiváciou pre jej založenie bolo zistenie, že na regionálnom pracovnom trhu v kraji existuje nesúlad medzi **dopytom** a **ponukou** vedúci k neschopnosti obsadiť voľné pracovné miesta pri násobne väčšom počte uchádzačov o zamestnanie, pričom ako jeho príčina bola identifikovaná existencia veľkej skupiny dlhodobo nezamestnaných bez pracovných návykov a kvalifikácie. Najväčší záujem zo strany podnikov identifikovali o kvalifikovaných pracovníkov a remeselníkov a operátorov a montérov strojov a zariadení. So zámerom prispieť k zladeniu nerovnováhy medzi dopytom a ponukou na trhu práce založil **Banskobystrický samosprávny kraj** spoločne s organizáciou **Človek v ohrození** Agentúru práce Banskobystrického samosprávneho kraja ako neziskovú organizáciu, ktorej súčasťou je školiace a poradenské centrum.

Organizácia **Človek v ohrození** dlhodobo poskytuje komplexné sociálne služby v marginalizovaných rómskych komunitách, najmä na východnom Slovensku. Na základe svojich dlhodobých skúseností organizácia v roku 2018 zrealizovala Integrovaný program zamestnávania sociálne vylúčených Rómov – program pracovného poradenstva vo vylúčených komunitách v spolupráci so zamestnávateľmi v regióne. Program bol inšpirovaný overeným modelom služieb zamestnanosti zo zahraničia, ktorý funguje na princípe podporovaného zamestnávania znevýhodnených uchádzačov. Pilotne overený program podporovaného zamestnávania marginalizovaných rómskych komunít Človek v ohrození v spolupráci s BBSK rozširuje aj na ďalšie skupiny znevýhodnených uchádzačov na trhu práce a dáva tejto aktivite inštitucionálny charakter. Agentúra práce pripravuje na pracovný trh dlhodobo nezamestnaných a sociálne vylúčených ľudí, ktorí stratili návyky a zručnosti, prípadne ich nikdy nezískali.



Prácu s týmito klientmi rozdeľujú do dvoch fáz. Prípravná fáza pred ich umiestnením do zamestnania obsahuje: doplnenie jazykovej a matematickej gramotnosti; nácvik pracovných zručností podľa požiadaviek konkrétnych zamestnávateľov; práca v tíme, rešpektovanie autorít, pracovná disciplína; písanie životopisu, príprava na pohovor, sprevádzanie klientov; úradné záležitosti – vybavovanie dokladov. Po umiestnení klienta k zamestnávateľovi (druhá fáza) agentúra poskytuje klientovi tieto služby: podpora pri nástupe do práce – riešenie bežných problémov, ktoré na pracovisku vznikajú; pochopenie pravidiel pracovného procesu, práv a povinností; motivácia k udržaniu zamestnania; finančné plánovanie.

Aj práca so zamestnávateľmi je rozdelená do dvoch fáz. Prípravná obsahuje tieto činnosti: identifikácia a oslovenie potenciálnych zamestnancov v mene zamestnávateľa; organizovanie exkurzií pre klientov priamo na mieste výkonu práce, prezentácia spoločnosti potenciálnym zamestnancom; sprevádzanie klientov na pohovor. Druhá fáza po umiestnení klienta obsahuje tieto činnosti: pravidelný monitoring zamestnaných klientov a riešenie aktuálnych problémov na pracovisku; senzitivizačné školenia, zamerané na zefektívnenie komunikácie vedúcich zamestnancov s kolegami zo znevýhodneného prostredia; poradenstvo v oblasti čerpania štátnych príspevkov na zamestnávanie znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie.



V priebehu realizácie svojich aktivít však odborní pracovníci agentúry postupne narážali na problém pri umiestňovaní svojich klientov k zamestnávateľom najmä z dôvodu nízkej dôvery firiem v možnosť rýchlej integrácie týchto ľudí na pracovisku, resp. z dôvodu obáv z preberania plnej zodpovednosti za týchto svojich zamestnancov. Preto sa ukázalo, že vhodným nástrojom by bolo zamestnávanie znevýhodnených ľudí priamo v samotnej

agentúre a ich dočasné pridelovanie k ostatným zamestnávateľom za účelom ich integrácie na konkrétne pracovisko, alebo za účelom posilnenia pracovných návykov a kvalifikácie výkonom samotnej (kvalifikovanej) pracovnej činnosti. Takýto prístup umožňuje flexibilnú reakciu na potreby klienta agentúry¹⁴⁸ pri získavaní návykov či kvalifikácie, resp. na zníženú schopnosť integrácie na konkrétnom pracovisku a teda jeho presun na iné, vhodnejšie. Ukazuje sa, že toto by bolo možné uplatniť ako nástroj pracovnej integrácie aj prostredníctvom ISP. Znamenalo by to, že predmetom podnikania sociálneho podniku by nebola výroba nejakého tovaru či poskytovanie nejakej služby, ale samotná pracovná integrácia. Samotný ISP by teda poskytoval širokú paletu služieb samotnému znevýhodnenému zamestnancovi cielených na jeho úspešnú pracovnú integráciu, ale samotnú prácu by tento zamestnanec vykonával u iného, „bežného“ zamestnávateľa. Výhodou tohto prístupu by mohla byť rýchlejšia pracovná integrácia znevýhodneného zamestnanca na konkrétne pracovisko a zapojenie „nepodporovaného“ zamestnávateľa do integračného procesu už v jeho ranej fáze. Navyše, možnosť vyskúšať si prácu na viacerých pracoviskách (prípadne vo viacerých profesiách) má potenciál zvýšiť účinnosť pracovnej integrácie, lebo posilní identifikáciu pracovného zaradenia vhodného pre konkrétneho pracovníka.

Myšlienka umožniť ISP dočasné pridelovanie nie je nová a zatiaľ sa k nej MPSVR SR stavia s veľkými výhradami pre obavy z možného zneužívania znevýhodnených ľudí ako lacnej pracovnej sily (navyše podporovanej štátom). Na jednej strane je zrejmé, že takto prichádzame o silný potenciál v oblasti pracovnej integrácie, na strane druhej obavy vyplývajú z reálnych skúseností s agentúrami dočasného zamestnávania. To však podľa nášho názoru neznamená, že vhodné riešenie neexistuje. V prvom rade spočíva v prísnom prístupe k registrácii integračných sociálnych podnikov, ako o tom píšeme na viacerých miestach tejto analýzy. V druhom prípade by takýto ISP – ktorému registrácia umožní dočasné pridelovanie – mal podliehať osobitnej regulácii, ktorá bude spočívať v plnení dodatočných podmienok a kritérií. Tie musia nielen dostatočne ochrániť zamestnancov pred zneužívaním (dlhodob

¹⁴⁸ Agentúra za svojich klientov považuje výlučne znevýhodnených (dlhodobo nezamestnaných) ľudí, nie zamestnávateľov, ktorí sú partnermi v procese, ktorého poslaním nie je pomôcť firmám, ale dlhodobo nezamestnaným ľuďom.

prideľovaná lacná pracovná sila bez reálnej integrácie na otvorený pracovný trh), ale predovšetkým garantovať, že prideľovanie je súčasťou profesionálneho procesu vedúceho k reálnej pracovnej integrácii. Dodatočné podmienky by mali obsahovať najmä existenciu individuálneho integračného plánu, poskytovanie definovaných služieb znevýhodnenému zamestnancovi, merateľné indikátory pokroku pracovnej integrácie, personálne vybavenie ISP, časové obmedzenie pre pridelenie k jednému zamestnávateľovi, zväžiť možno aj ďalšie (najmä v oblasti kontroly činnosti takéhoto ISP). Domnievame sa, že v súčasnosti už máme dostatočné znalosti a skúsenosti nielen zo zahraničia, ale už aj zo Slovenska, aby bolo možné na túto výzvu reagovať adekvátne a s dosiahnutím pozitívneho výsledku vrátane zníženia rizika zneužívania na akceptovateľné minimum.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že na Slovensku absentuje nielen širšie vnímanie sociálneho podnikania za rámec nástroja pracovnej integrácie, ale dokonca ani potenciál v tejto oblasti nie je systematicky budovaný a využívaný. Na základe našej analýzy zistení preto v záverečnej kapitole uvádzame niekoľko konkrétnych odporúčaní, ako na túto výzvu adekvátne reagovať.

4.3. Prehodnotenie definície znevýhodnenej alebo zraniteľnej osoby

Pri analýze bariér ďalšieho rozvoja sociálneho podnikania zameraného na pracovnú integráciu sme narazili na osobitný problém. Nemožno ho považovať za celoplošný ani v geografickom zmysle, ani pokiaľ ide o zamestnancov ISP. Napriek tomu je evidentné, že reálne ovplyvňuje pracovnú integráciu znevýhodnených zamestnancov ISP a tento vplyv možno označiť za negatívny. Na základe našich zistení si netrúfame odhadnúť rozsah tohto javu, avšak s rastúcim počtom ISP, v ktorých znevýhodnení zamestnanci dosiahnu obdobie dvoch rokov od nástupu do zamestnania, bude tento negatívny jav nadobúdať čoraz väčšiu naliehavosť. Preto považujeme za nanajvýš potrebné venovať mu pozornosť aj v tejto našej analýze.

Ide o aplikáciu ustanovení § 12 ods. 3 zák. č. 112(2018 Z. z., podľa ktorých zamestnanec, ktorý je v čase nástupu do zamestnania znevýhodnenou alebo zraniteľnou osobou, je za

takúto osobu považovaný „počas dvoch rokov odo dňa nástupu“ (to neplatí o zdravotne znevýhodnených zamestnancoch ISP, ktorých sa takéto časové obmedzenie netýka).

Rámček č. 4.2.

Úplné znenie § 12 zák. č. 112(2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch

§ 12

Integračný podnik

(1) Integračný podnik je verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je podpora zamestnanosti prostredníctvom zamestnávania znevýhodnených osôb alebo zraniteľných osôb.

(2) Pozitívny sociálny vplyv podľa odseku 1 sa meria percentom zamestnaných znevýhodnených osôb a zraniteľných osôb, pričom pozitívny sociálny vplyv sa považuje za dosiahnutý, ak integračný podnik zamestnáva najmenej 30 % znevýhodnených osôb z celkového počtu zamestnancov alebo najmenej 30 % zraniteľných osôb z celkového počtu zamestnancov alebo najmenej 30 % znevýhodnených osôb a zraniteľných osôb z celkového počtu zamestnancov v pracovnom pomere dohodnutom najmenej v rozsahu polovice ustanoveného týždenného pracovného času, a ak ide o znevýhodnené osoby podľa § 2 ods. 5 písm. b), najmenej v rozsahu štvrtiny ustanoveného týždenného pracovného času. Na účely dosahovania pozitívneho sociálneho vplyvu sa ako znevýhodnená osoba alebo zraniteľná osoba započítava tá istá fyzická osoba najviac v dvoch registrovaných sociálnych podnikoch.

(3) Na účely odsekov 1 a 2 sa za

- a) znevýhodnenú osobu považuje aj zamestnanec, ktorý bol znevýhodnenou osobou v čase nástupu do zamestnania v integračnom podniku, a to počas dvoch rokov odo dňa nástupu,
- b) znevýhodnenú osobu považuje aj zamestnanec, ktorý bol znevýhodnenou osobou podľa § 2 ods. 5 písm. b) prvého bodu v čase nástupu do zamestnania v integračnom podniku, a to počas dvoch rokov odo dňa začatia poberania starobného dôchodku,
- c) znevýhodnenú osobu nepovažuje znevýhodnená osoba podľa § 2 ods. 5 písm. b) druhého bodu uplynutím dvoch rokov po začatí poberania starobného dôchodku,
- d) zraniteľnú osobu považuje zamestnanec, ktorý bol zraniteľnou osobou podľa § 2 ods. 6 písm. b) v čase nástupu do zamestnania v integračnom podniku, a to počas dvoch rokov odo dňa skončenia nepriaznivej sociálnej situácie,

e) zraniteľnú osobu považuje aj zamestnanec, ktorý bol zraniteľnou osobou podľa § 2 ods. 6 písm. b), g), h) a k) v čase nástupu do zamestnania v integračnom podniku, a to počas dvoch rokov odo dňa nástupu,

f) zraniteľnú osobu nepovažuje zraniteľná osoba podľa § 2 ods. 6 písm. i) a j).

(4) V integračnom podniku, v ktorom počet zamestnávanych znevýhodnených osôb a zraniteľných osôb klesne pod 30 % z dôvodu skončenia pracovného pomeru, z dôvodu uplynutia lehoty podľa odseku 3 alebo z dôvodu zvýšenia počtu zamestnancov v nadväznosti na investíciu, ktorá sa týka založenia novej prevádzkarne, rozšírenia kapacity existujúcej prevádzkarne, rozšírenia podniku, diverzifikácie výroby alebo zásadnej zmeny výrobného procesu, sa podmienka podľa odseku 2 považuje za splnenú najviac počas šiestich mesiacov odo dňa skončenia pracovného pomeru, odo dňa uplynutia lehoty podľa odseku 3 alebo odo dňa zvýšenia počtu zamestnancov, ak integračný podnik počas týchto šiestich mesiacov prijme do zamestnania taký počet znevýhodnených osôb alebo zraniteľných osôb, aby splnil podmienku podľa odseku 2.

(5) V integračnom podniku, ktorý prestal spĺňať podmienku podľa § 6 ods. 1 písm. g) z dôvodu skončenia pracovného pomeru, sa táto podmienka považuje za splnenú najviac počas šiestich mesiacov odo dňa skončenia pracovného pomeru, ak integračný podnik počas týchto šiestich mesiacov splní podmienku podľa § 6 ods. 1 písm. g).

V praxi to teda znamená, že ak zamestnanec nie je zdravotne postihnutý, podnik má dva roky na to, aby dokázal takéhoto pracovníka plnohodnotne integrovať na pracovný trh, za čo ho štát odmení umiestňovacím príspevkom, ak sa následne takýto zamestnanec uplatní na nepodporovanom pracovnom mieste. Takýto prístup vychádza z minulých domácich i zahraničných skúseností, že uplatnením profesionálneho prístupu a moderných metód pracovnej integrácie by dvojročné obdobie malo postačovať k tomu, aby znevýhodnený či zraniteľný zamestnanec získal pracovné návyky a zručnosti, spoločenské zručnosti a prípadne takú (dodatčnú či novú) kvalifikáciu, ktorá mu umožní uplatniť sa na otvorenom pracovnom trhu. Prirodzene sa vyššie uvedené netýka ľudí so zdravotným postihnutím, ak ide o také postihnutie, ktoré človeka znevýhodňuje trvalo a teda buď nemožno odstrániť zdravotné postihnutie alebo znevýhodnenie z neho vyplývajúce. Tvorcovia zákona dôsledne analyzovali nielen existujúce praktické skúsenosti, ale aj dovtedajšie teoretické poznatky, alebo výskumné a analytické zistenia zo Slovenska i zo zahraničia a pre pracovnú integráciu stanovili časové obdobie, ktoré by v princípe malo postačovať na úspešné završenie procesu, hoci je

potrebné pripustiť, že v niektorých individuálnych prípadoch výnimočne nemusí postačovať. V zásade však ani odborná verejnosť tento prístup nespochybňuje a tvorcovia zákona aj v čase jeho prijatia pripustili potrebu možnej revízie, ak prax nepotvrdí dostatočnosť dvojročného obdobia.

Naše pokusy v rámci tejto práce analyzovať potrebu predĺženia (prípadne možnosť skrátenia) tohto obdobia nebol úspešný pre nedostatok relevantných údajov a informácií najmä preto, lebo aj v prípade ISP, ktoré sa zameriavajú na iných než zdravotne znevýhodnených zväčša chýba systematický prístup k ich pracovnej integrácii. Dokonca sme často narazili na skutočnosť, že manažéri ISP si ani nie sú vedomí tohto časového obmedzenia, resp. ak aj sú, ich prístup k pracovnej integrácii znevýhodnených či zraniteľných zamestnancov je nesystémový a intuitívny, často nezodpovedá aktuálnym poznatkom v tejto oblasti pôsobenia sociálnych podnikov a dosahované výsledky preto nie sú relevantné pre takéto posudzovanie. Prirodzene, toto zistenie predstavuje osobitnú výzvu: bez akýchkoľvek pochybností je potrebné poskytnúť týmto sociálnym podnikateľom adekvátne vzdelanie (školenie) s cieľom oboznámiť ich s modernými a profesionálnymi metódami pracovnej integrácie, ktoré by mali uplatňovať ISP.

Hoci sme teda nedospeli k relevantným zisteniam pre hodnotenie (ne)dostatočnosti dvojročného obdobia stanoveného v § 12 ods. 3 zák. č. 112/2018 Z. z., získali sme iný dôležitý poznatok, ktorý by podľa všetkého mal viesť k prehodnoteniu (1) buď definície znevýhodnenej, resp. zraniteľnej osoby, alebo (2) definície takéhoto zamestnanca integračného sociálneho podniku. Hoci je zrejmé, že sa to nemusí týkať len zamestnancov, ktorí žijú v marginalizovaných rómskych komunitách, naše zistenia ukazujú, že napr. títo ľudia môžu zostávať znevýhodnení alebo zraniteľní vo vzťahu k pracovnému trhu aj po uplynutí dvojročného obdobia napriek tomu, že počas neho získajú všetky potrebné pracovné a spoločenské návyky a zručnosti, ako aj potrebnú pracovnú kvalifikáciu. V mnohých sledovaných prípadoch sme totiž zistili, že stále existujú ďalšie faktory, ktoré spôsobujú, že títo ľudia reálne nie sú schopní nájsť si prácu (zamestnanie alebo samostatné podnikanie).

Hlavným (a podľa našich zistení najčastejším) z týchto faktorov je nemožnosť nájsť si prácu po ukončení procesu pracovnej integrácie.

Na túto skutočnosť najčastejšie vplýva nedostatok vhodných pracovných miest, pričom nemusí ísť (a v aktuálnej situácii na trhu práce ani nejde) len o faktickú neexistenciu voľných pracovných príležitostí. Najčastejšie je dôvodom fakt, že ponúkané voľné pracovné miesta si vyžadujú dochádzanie za prácou, ktoré niektorí ľudia nemôžu akceptovať kvôli rodinným či obdobným povinnostiam. Prípadne je dochádzanie fyzicky či nákladovo príliš náročné. Isteže, možno argumentovať, že desaťtisíce ľudí u nás musia denne do práce dochádzať mimo miesto svojho bydliska, ale niektorých môžu odrádzať reálne mentálne bariéry¹⁴⁹. Osobitne pre príslušníkov iného etnika (rómskeho, ale nielen tohto) môže byť zásadnou prekážkou neschopnosť začleniť sa do novej a úplne rozdielnej komunity, ak si dostupná pracovná príležitosť vyžaduje dochádzanie na týždennej či mesačnej báze, ktoré si vyžaduje širšie začlenenie, než len na samotnom pracovisku, resp. zvládnutie starostlivosti o seba nad rámec nevyhnutnosti v domácom prostredí. Pochopiteľne, pre niektorých sa jednoducho ani v geografickej blízkosti nenájde vhodné pracovné miesto, keďže napr. ich mentálne schopnosti im neumožňujú získať požadovanú kvalifikáciu. Avšak fakt, že niekto nedokáže zmaturovať, že má strach žiť medzi cudzími, že nevie okamžite samostatne pracovať a žiť nemá byť dôvodom na nedôstojné živorenie. Ak dospelý človek neodmieta pomoc a zámerne sa robote nevyhýba, je pre spoločnosť výhodnejšie, ak mu prácu ponúkne. Vhodnú a primeranú. V dôstojných podmienkach. Inými slovami, na základe našich zistení môžeme oprávnené konštatovať, že reálne existujú okolnosti, za ktorých si udržanie (pôvodne) znevýhodnenej osoby (inak než zdravotne) v práci vyžaduje cieľené vytvorenie a udržiavanie nejakým spôsobom podporovaného pracovného miesta a nie je iná možnosť, ako dosiahnuť jej plnú a najmä dlhodobu udržateľnú pracovnú (a spoločenskú) integráciu. Práve z tohto dôvodu sa v podmienkach štátom riadeného hospodárstva v minulosti masovo vytvárali strategicky plánované pracovné miesta tam, kde ľudia žili a menej sa zamestnanosť udržiavala podporou pracovnej mobility. Je pochopiteľné, že v podmienkach trhového hospodárstva predstavuje takýto prístup formu verejnej intervencie, ktorá nemusí byť (a

¹⁴⁹ Prirodzene, zabezpečenie dopravy do zamestnania zo strany zamestnávateľa je dobrým riešením, ale mnohí zamestnávateľia takúto službu svojim zamestnancom neposkytujú.

často ani nedokáže byť) v súlade s trhovými princípmi, čiže môže ísť nejakú formu štátnej pomoci. V prípade sociálnych podnikov však existuje rozsiahly priestor pre uplatňovanie štátnej pomoci zlučiteľnej s pravidlami vnútorného trhu a už dnes ho Slovenská republika do značnej miery využíva.

Ukazuje sa však, že existuje potreba minimálne vyhodnotiť, či by štát nemal nejakým spôsobom podporovať aj integračné sociálne podniky, ktoré zamestnávajú ľudí, ktorých znevýhodnenie či zraniteľnosť na pracovnom trhu nespočíva len v dôvodoch, ktoré v súčasnosti uvádza zák. č. 112/2008 Z. z.¹⁵⁰. Malo by ísť o vyhodnotenie možnosti rozšíriť prostredníctvom jasne definovaných indikátorov definíciu znevýhodnenej alebo zraniteľnej osoby. Je zrejmé, že to nie je jednoduchá úloha, ale skutočná výzva, ak nemá dôjsť k „zmäkčovaniu“ podmienok pre fungovanie ISP, ktoré by malo za následok nedôsledný prístup k pracovnej integrácii zamestnancov. Konkrétnejšiu predstavu uvádzame v záverečnej kapitole analýzy. Zostáva však zrejmé, že dnes reálne čelia ISP pôsobiace v regiónoch alebo lokalitách, ktoré možno považovať za obzvlášť ekonomicky a sociálne znevýhodnené, nemožnosti úspešne zavŕšiť integračný proces a ich (pôvodne) znevýhodnení či zraniteľní reálne čelia objektívnej nemožnosti nájsť si pracovné uplatnenie na otvorenom pracovnom trhu.

Popri objektívnej zraniteľnosti dva roky integrovaného zamestnanca ISP sme počas terénnych rozhovorov so sociálnymi podnikateľmi narazili na zistenia, ktoré objektivizujú aj možnú potrebu predĺžiť v odôvodnených prípadoch aj obdobie pre plné odstránenie znevýhodnení zamestnancov, ktorých neobmedzuje zdravotný stav. Takéto predĺženie by však malo byť poskytnuté len na základe individuálneho posúdenia každého jedného zamestnanca, ako to uvádzame v záverečných odporúčaniach. V súčasnosti integračné sociálne podniky, ktoré čelia tomu, že ich (pôvodne) znevýhodnený zamestnanec dosiahol obdobie dvoch rokov od nástupu do zamestnania, volia predovšetkým dva spôsoby, ako si zachovávajú štatút registrovaného ISP:

¹⁵⁰ § 2 ods. 5 a 6 v spojení s § 12 ods. 2 a 3

- takéhoto zamestnanca prepustia bez ohľadu na to, či je schopný si nájsť iné zamestnanie, alebo
- vo výnimočných prípadoch si ho ponechajú a zamestnajú iných znevýhodnených či zraniteľných, aby naďalej plnili podmienku § 12 ods. 2 zák. č. 112/2018 Z. z.

Viacerí sociálni podnikatelia nám vysvetlili, že prednostne sa usilujú takéhoto zamestnanca niekam umiestniť, ale zväčša bez úspechu, takže neraz im v spolupráci so samosprávou zabezpečujú prístup aspoň k príležitostnej práci. V mnohých prípadoch, ak títo zamestnanci dokážu podávať požadovaný pracovný výkon, ale lokálni zamestnávateľia pre nich nemajú, alebo im nechcú ponúknuť pracovné miesto, pracujú títo ľudia nelegálne. Je smutným paradoxom, že neraz sú „dost’ dobrí“ pre lokálnych zamestnávateľov na výkon nelegálneho zamestnania, ale nie „dost’ dobrí“, aby im ten istý zamestnávateľ ponúkol legálne zamestnanie. Oznamovanie takýchto prípadov inšpekcii práce sa reálne nedeje, lebo títo zamestnanci sú radi, že aspoň takto zarábajú a sociálni podnikateľ je rád, že jeho bývalý zamestnanec, ktorého už nemôže udržať v zamestnaní, pretože by prišiel o štatút RSP, má aspoň nejaký príjem¹⁵¹. Hoci úroveň dosiahnutých výsledkov v pracovnej integrácii takto znevýhodnených zamestnancov býva rozdielna, čo – okrem iných vyššie analyzovaných faktorov - ovplyvňuje aj ich následné šance získať nepodporovanú prácu, mnohí sa len kvôli nedostupnosti lokálnej práce opäť stávajú nezamestnanými. Len výnimočne sa stáva, že z takéhoto pracovníka sa stane natoľko dôležitý zamestnanec, že si v ISP udrží prácu napriek tomu, že už nie je podporovaný ako znevýhodnený (ani ako zraniteľný) zamestnanec a ISP sa rozhodne rozšíriť počet zamestnancov prijatím adekvátneho počtu znevýhodnených či zraniteľných osôb. Vyššie analyzované prehodnotenie, resp. rozšírenie definície znevýhodnenej či zraniteľnej osoby teda predstavuje nielen objektívnu, ale aj naliehavú výzvu pre ďalší úspešný rozvoj sociálneho podnikania, ktoré bude reálne prispievať k rozvoju miestnej zamestnanosti a ekonomiky a tým k zvýšeniu kvality života v lokalite alebo regióne, kde pôsobí.

¹⁵¹ Podľa viacerých získaných vyjadrení je nelegálna práca ešte stále relatívne častým riešením pre ľudí zaťažených exekúciami, a to napriek opatreniam, ktoré od roku 2017 štát realizuje.

4.4. Spolupráca s komunitnými centrami

Pre rozsiahlejšie využitie potenciálu sociálneho podnikania na Slovensku považujeme za dôležité cielene podporovať systematickú spoluprácu sociálnych podnikov s komunitnými centrami všade tam, kde tieto centrá existujú a reálne fungujú. Vo všeobecnosti možno považovať raritný výskyt takejto spolupráce za určité systémové zlyhanie, keďže tak sociálne podniky, ako aj komunitné centrá štát pomerne veľkoryso podporuje. Podľa našich zistení, napriek skutočnosti, že aj sociálnym podnikom, aj komunitným centrom poskytuje (alebo poskytovala) IA MPSVR SR poradenskú podporu (vr. istých foriem vzdelávania v prípade komunitných centier), systémová spolupráca týchto subjektov nie je jej súčasťou. Je pochopiteľné, že podniky nepôsobia len v lokalitách a ich cieľovou skupinou nie sú len ľudia, ktorí sú prirodzenými klientmi komunitných centier. V takých prípadoch by akýsi násilný tlak na takúto spoluprácu nemal zmysel a viedol by ku komplikovaniu fungovania sociálnych podnikov, ako aj komunitných centier. Na druhej strane však v mnohých prípadoch (mestách či obciach) môže viesť spolupráca medzi sociálnym podnikom a miestnym komunitným centrom k posilneniu dosahovania pozitívnych výsledkov v činnosti oboch subjektov. Nejde pritom len o prípady integračných sociálnych podnikov, keďže primárnym poslaním komunitných centier je posilňovanie schopností ich klientov spoločensky sa plne integrovať.

Naopak, spolupráca s komunitnými centrami môže viesť k identifikácii nových potrieb komunit, v ktorých pôsobia a ktoré je účelné zabezpečovať prostredníctvom sociálneho podniku. Okrem samotnej zamestnanosti môže ísť o zabezpečenie či poskytovanie bývania, o zabezpečenie ďalších základných potrieb (napríklad prístup k pitnej vode alebo elektrickej energii), sociálny podnik môže prevádzkovať predajňu potravín, ak ľudia žijúci v danej komunite k nim nemajú prístup, ba dokonca môže ísť o poskytovanie ďalších potrebných sociálnych služieb (okrem komunitného centra), ktoré taktiež môže poskytovať sociálny podnik. Sociálny podnik tiež môže prevádzkovať poskytovateľa vzdelávania, a to buď vo forme školského (resp. predškolského) zariadenia, alebo vo forme školiaceho strediska. Nielen, ale osobitne v rómskych komunitách môže dostupná základná umelecká škola alebo obdobné zariadenie prispieť k motivácii malých detí vzdelávať sa a motivácii ich rodičov

podporiť prístup svojich detí ku kvalitnému vzdelávaniu¹⁵². Okrem toho môže sociálny podnik pokrývať potreby komunity v oblasti zdravotnej starostlivosti, prípadne zdravotnej výchovy. A je nepochybné, že ani tento výpočet nemožno považovať za úplný a efektívna spolupráca s komunitným centrom by mohla priniesť aj definíciu ďalších potrieb. Prírodzene, v takmer všetkých vyššie uvedených príkladoch je možné nájsť príležitosť aj pre pracovnú integráciu aspoň niektorých príslušníkov danej komunity, čo môže zvýšiť efektivitu sociálneho podniku pokiaľ ide o dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu.

V tejto súvislosti je zrejmé, že nemáme na mysli len spoluprácu existujúceho sociálneho podniku s príslušným komunitným centrom. Zdá sa, že potrebnéjšie je, aby sa RC SE vo svojich aktivitách zameraných na propagáciu sociálneho podnikania a zakladanie sociálnych podnikov viac orientovali na komunitné centrá ako cieľovú skupinu týchto aktivít. Súčasťou našej analýzy neboli samotné komunitné centrá, preto nedokážeme odhadnúť ich reálny potenciál pre zakladanie sociálnych podnikov, avšak celkom určite ich pracovníci predstavujú potenciál pre identifikáciu príležitostí pre sociálne podnikanie, ako to uvádzame v predošlom odseku. Okrem toho sa môžu stať pracovníci komunitného centra hybnou silou pre založenie sociálneho podniku, môžu svojimi aktivitami identifikovať potenciálneho sociálneho podnikateľa (samospráva, miestne pôsobiace občianske združenie, miestne pôsobiaci podnikateľ či miestna podnikateľská komunita ako celok). Navyše, takto založený sociálny podnik môže svoje aktivity prepájať s činnosťou komunitného centra, resp. pracovníci centra môžu vykonávať niektoré činnosti podporujúce úspešné podnikanie podniku (napr. sociálna práca s jeho znevýhodnenými zamestnancami, mobilizácia príslušníkov komunity pre využívanie služieb sociálneho podniku a pod.). V tejto súvislosti by osobitnou službou pre potenciálnych znevýhodnených zamestnancov sociálnych podnikov mohlo byť sprevádzanie procesom ich oddĺženia zo strany pracovníkov komunitných centier, nakoľko dlhy, najmä, ak ich dlžníci už vymáhajú súdne a/alebo prostredníctvom exekúcií, podľa našich zistení stále predstavujú vážnu bariéru pre prijatie ponuky na zamestnanie v sociálnom podniku (osobitne je tento problém badateľný pri sociálne slabých ľuďoch vrátane ľuďoch z MRK). Považujeme preto za potrebné, aby nielen samotní sociálni podnikatelia boli vedení k využívaniu

¹⁵² Máme na mysli obdobu modelu, ktorý uplatňuje združenie Divé maky, v ktorom sú umelecké aktivity detí prepojené na ich vzdelávacie výsledky v škole.

spolupráce s komunitnými centrami, ak v lokalitách, kde pôsobia tieto centrá fungujú, ale aby sa systematicky prepojili RC SE s komunitnými centrami a IA MPSVR SR využívala synergický efekt vyplývajúci zo skutočnosti, že riadi RC SE a metodicky či v oblasti vzdelávania podporuje fungovanie komunitných centier na Slovensku¹⁵³.

4.5. Posilnenie kapacít OSE MPSVR SR pre strategické plánovanie a riadenie

Domnievame sa, že z našej analýzy je zrejmé, že mnohé identifikované problémy a výzvy bezprostredne súvisia s nedostatočným strategickým plánovaním a riadením sociálnej ekonomiky na Slovensku, čo je zákonná kompetencia MPSVR SR. V tomto zmysle nejde ani tak o „kompetenciu“, čiže právomoc, ale skôr o povinnosť, ktorej naplnenie viditeľne zlyháva. Pravdepodobne najviditeľnejším prejavom tohto zlyhania je neexistencia ucelenej vládnej stratégie v oblasti sociálnej ekonomiky. Napriek faktu, že NP ISE mal prispievať aj k tvorbe strategických plánov, táto úloha zostala nesplnená. Pôvodným zámerom bolo posilniť pôsobenie OSE MPSVR SR práve vytvorením centrálného odborného tímu v rámci NP ISE, ktorý mal nahradiť neexistujúce kapacity na samotnom ministerstve¹⁵⁴. Tento zámer sa evidentne zrealizovať nepodarilo, ale nevenovali sme sa detailnejšej analýze príčin tohto zlyhania. Z menej detailného pohľadu sú možné najmä dve príčiny (resp. ich kombinácia): (1) IA MPSVR SR sa nepodarilo získať odborníkov pre takúto činnosť a/alebo (2) OSE MPSVR SR nemal očakávaný (neformálny) vplyv na implementáciu NP ISE, aby mohol ovplyvniť napĺňanie tejto potreby. V každom prípade možno konštatovať, že strategické plánovanie a riadenie sociálnej ekonomiky v SR absentuje. Neexistencia strategického dokumentu čo i len na rezortnej úrovni sa prejavuje napr. v chýbajúcej efektívnej koordinácii viacerých subjektov, ktoré v oblasti svojimi aktivitami pôsobia. Negatívnym faktorom je zároveň neexistencia stratégie na národnej (medzirezortnej) úrovni, čo neumožňuje rozvíjať potenciál sociálneho podnikania (za hranice pracovnej integrácie), ako to konštatujeme na viacerých miestach tejto práce. Viditeľným príkladom strategického zlyhávania je nevyužívanie princípov sociálneho verejného obstarávania, ako to dokladáme v osobitnej kapitole tejto

¹⁵³ Prirodzene, súčasťou systémového nastavenia takejto spolupráce by mal byť aj ÚSVRK, ktorý podporuje komunitné centrá vo vybraných MRK.

¹⁵⁴ Zdalo sa to byť jednoduchšie riešenie, než personálne rozšírenie OSE MPSVR SR vzhľadom na procesy s tým spojené, pričom plnenie úloh NP ISE v tejto oblasti malo byť pilotným odskúšaním strategického plánovania a riadenia, ktorého výsledky by mohli zdôvodňovať neskoršie posilnenie samotného odboru.

analýzy. Iným príkladom je vlečúci sa problém s uplatňovaním zníženej sadzby DPH, pričom naša analýza dokazuje, že je v princípe riešiteľný veľmi ľahko, avšak chýba efektívna medzirezortná komunikácia a spolupráca. ˇ

Ako ďalší príklad strategického zlyhania vlády v oblasti rozvoja sociálneho podnikania slúži Plán obnovy. Aliancia pre sociálnu ekonomiku (ASES) v ňom po analýze návrhu predloženého na verejné pripomienkovanie identifikovala priestor pre zapojenie sociálnych podnikov do niektorých aktivít, ktoré sa v rámci plánu mali zrealizovať s finančnou podporou osobitného finančného mechanizmu EÚ¹⁵⁵. Na základe toho navrhla vloženie samostatného oddielu do časti 4 (Implementácia) kapitoly 3 (Doplnkovosť a implementácia plánu), ktorým by sa vláda zaviazala vytvoriť podmienky „podľa princípov tzv. sociálneho verejného obstarávania podmienky pre zapojenie subjektov sociálnej ekonomiky (podľa zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch) do realizácie vybraných investícií. Tam, kde je to možné a adekvátne, bude realizácia investície prostredníctvom subjektu sociálnej ekonomiky zvýhodňujúcim kritériom“. V zdôvodnení ASES upozornila, že na viacerých miestach už prvý návrh národného plánu obsahoval zámer vlády zmieniť negatívne dôsledky pandémie koronavírusu COVID-19 na sociálne vylúčených, dlhodobo nezamestnaných, či podporiť „rast a zamestnanosť v menej rozvinutých regiónoch ako aj sociálnu a ekonomickú kohéziu obyvateľov“, pričom vláda v pláne konštatuje, že „situácia je obzvlášť kritická v prípade marginalizovaných rómskych komunit“. Podľa zdôvodnenia návrh ASES posilní „účinnosť princípu hodnota za peniaze rozšíriť na zvýšenie úspešnosti sociálnej integrácie najviac znevýhodnených skupín, ktoré čelia výrazne vyššiemu riziku chudoby a sociálneho vylúčenia“, pretože „namiesto jednorazových či krátkodobých „verejnoprospešných prác“ podporíme dlhodobo udržateľné pracovné miesta spojené so systematickou integráciou znevýhodnených ľudí na trh práce a do spoločnosti. Posilníme tak prínos Plánu obnovy a odolnosti v oblasti sociálnej a teritoriálnej kohézie“.

¹⁵⁵ Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti, EU Recovery and Resilience Facility, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en.

Rámček č. 4.3.**Kompletné znenie doplnujúceho návrhu ASES k návrhu Plánu obnovy**

V kapitole 3 (Doplnkovosť a implementácia plánu), v časti 4 (Implementácia) požadujeme na 12. strane za ods. 4.1.1. doplniť nový ods. 4.1.2. v nasledujúcom znení:

"4.1.2. Zvýšenie spoločenského prínosu realizovaných investícií

Účinnosť princípu hodnota za peniaze rozšírime na zvýšenie úspešnosti sociálnej integrácie najviac znevýhodnených skupín, ktoré čelia výrazne vyššiemu riziku chudoby a sociálneho vylúčenia. Niektoré z plánovaných investícií (napr. výstavba cyklotrás, zvýšenie energetickej efektívnosti budov, opatrenia na zadržiavanie vody alebo recyklácia stavebného odpadu) majú prirodzený potenciál vytvárania pracovných príležitostí pre ľudí s nízkou kvalifikáciou, ktorých nezamestnanosť u nás patrí medzi najvyššie v EÚ (v prípade mladých dosahuje miera nezamestnanosti dvojnásobok priemeru EÚ). Výrazne sa tento jav prejavuje v marginalizovaných rómskych komunitách.

Nastavením vhodných implementačných pravidiel v súlade s uplatniteľnou legislatívou (napr. zákonom o verejnom obstarávaní) vytvoríme podľa princípov tzv. sociálneho verejného obstarávania podmienky pre zapojenie subjektov sociálnej ekonomiky (podľa zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch) do realizácie vybraných investícií. Tam, kde je to možné a adekvátne, bude realizácia investície prostredníctvom subjektu sociálnej ekonomiky zvýhodňujúcim kritériom.

Pravidlá navrhnuté Národnou implementačnou a koordinačnou autoritou budú odrážať reálnu produkčnú kapacitu subjektov sociálnej ekonomiky a skutočný potenciál príslušných investícií. Namiesto jednorazových či krátkodobých „verejnoprospešných prác“ podporíme dlhodobo udržateľné pracovné miesta spojené so systematickou integráciou znevýhodnených ľudí na trh práce a do spoločnosti. Posilníme tak prínos Plánu obnovy a odolnosti v oblasti sociálnej a teritoriálnej kohézie."

Odôvodnenie:

V kapitole 1 (Všeobecné ciele a súdržnosť plánu) sa o. i. uvádza:

1. "Na druhom mieste vysvetľuje zaostávanie nízky počet pracujúcich. Na Slovensku pracuje príliš málo ľudí, čo je spôsobené nielen vyššou mierou nezamestnanosti, ale aj malým počtom cudzincov a nízkou participáciou mladých ľudí, dôchodcov a matiek s malými deťmi na trhu práce." (str. 2);
2. "Napriek tomu však zostáva dlhodobá nezamestnanosť stále nad priemerom krajín EÚ. Výzvou zostáva nízka zamestnanosť znevýhodnených skupín, ktoré čelia výrazne vyššiemu riziku chudoby a sociálneho vylúčenia. Pandémia koronavírusu navyše prerušila pozitívny vývoj na trhu práce a prehĺbila štrukturálne problémy." (str. 10);

3. "Prostriedky z Plánu obnovy a odolnosti na zelenú obnovu budov a modernizáciu infraštruktúry ekologickej dopravy pomôžu naštartovať stavebný sektor a vytvoria nové pracovné miesta v stavebníctve na lokálnej úrovni, čím podporia aj malé a stredné podniky." (str. 10);
4. "Reforma ochrany prírody začne proces transformácie hospodárstva v chránených územiach z intenzívnej ťažby dreva na prírode blízke obhospodarovanie a mäkký turizmus s vyššou pridanou hodnotou a diverzifikovanou štruktúrou pracovných príležitosti." (str. 10);
5. "Nezamestnanosť osôb s nízkou kvalifikáciou je jedna z najvyšších v EÚ a v roku 2018 sa pohybovala na úrovni 29,8 % (13,3 % v EÚ). Situácia je obzvlášť závažná v prípade mladých ľudí s nízkou kvalifikáciou (43,5 % oproti 21,1 % v EÚ). Pretrvávajú veľké regionálne rozdiely, pričom vo východných regiónoch existuje pomerne horšia situácia naprieč všetkými pracovnými trhmi a sociálnymi ukazovateľmi. Situácia je obzvlášť kritická v prípade marginalizovaných rómskych komunít." (str. 13)
6. "Zelená obnova budov nasmeruje významnú časť investícií do obnovy verejných budov, pamiatok a súkromných rodinných domov do regiónov, s prihliadnutím na potreby sociálne znevýhodnených domácností a problematiku energetickej chudoby, čím sa podporí rast a zamestnanosť v menej rozvinutých regiónoch ako aj sociálna a ekonomická kohézia obyvateľov." (str. 14);
7. "(Jednotlivé špecifické pododporúčania pre SR) Zacieliť hospodársku politiku súvisiacu s investíciami na zdravotnú starostlivosť, výskum a inovácie, dopravu, najmä na jej udržateľnosť, na digitálnu infraštruktúru, energetickú účinnosť, konkurencieschopnosť malých a stredných podnikov a sociálne bývanie, a to s ohľadom na regionálne rozdiely." (str. 25).

V Komponente 2: Obnov budov sa o. i. uvádza:

1. "Komponent Obnova budov umožní vznik nových pracovných pozícií, najmä na lokálnych úrovniach a hlavne v oblasti MSP, ale aj zvyšovanie zručností a kvalifikácie existujúcej pracovnej sily a zapojenie pracovnej sily s nižšou kvalifikáciou do podporných stavebných činností." (str. 1);
2. "Hlavným cieľom reformy je zvýšiť potenciál obehovej ekonomiky v oblasti stavebného odpadu a sektoru stavebníctva, čo bude viesť k vyššej miere recyklácie a predchádzaniu vzniku stavebného odpadu." (str. 2);
3. "V procese prideľovania prostriedkov bude zohľadnený aspekt energetickej chudoby a bude sa prihliadať na environmentálne správne nakladanie so stavebným odpadom." (str. 3);
4. "Povinné zelené verejné obstarávanie pri kontrahovaní stavebných prác..." (str. 16).

V Komponente 3 (Udržateľná doprava) sa o. i. uvádza:

1. "Nové pracovné miesta vzniknú v stavebníctve... 2 000 dočasných miest počas realizácie investícií." (str. 1);
2. "Financie podporia (...) výstavbu cyklistickej infraštruktúry (nové trasy a vybavenie trasy pre cyklistickú a nemotorovú dopravu...)." (str. 3);
3. "Nová metodika na výber projektov a budovanie cyklistickej infraštruktúry v mestských aglomeráciách zohľadní výkonnostný atribút novej infraštruktúry a hodnotu za peniaze konkrétnych projektov." (str. 12).

V komponente 5 (Adaptácia na zmenu klímy) sa o. i. uvádza:

1. „Reforma ochrany prírody začne proces transformácie (...) na prírode blízke, obhospodarovanie a mäkký turizmus s vyššou pridanou hodnotou a diverzifikovanou a sezónne flexibilnou štruktúrou pracovných príležitosti." (str. 1);
2. "Vhodnými aktivitami v území je možné vodu zachytávať a spomaľovať jej odtok a napomáhať k zvyšovaniu zásob vody v krajine." (str. 13);
3. "V rámci opatrení na obnovu ekonomiky po pandémie CoVid-19 sú investície do prírodného kapitálu považované za jednu z politík s najväčším ekonomickým potenciálom multiplikátora." (str. 18);
4. "Investícia bude zameraná na: 1. Renaturácie vodných tokov (...) 2. Zalesňovanie lesných pozemkov..." (str. 20);
5. "Po odsúhlasení v Revitalizačnej skupine, SVP š.p. prikróčí k obstarávaniu stavebných prác podľa platného zákona o verejnom obstarávaní. Po ukončení obstarávania predloží SVP š. p. žiadosť o zabezpečenie financovania projektu na implementačnú zložku Plánu obnovy v rámci MŽP SR." (str. 21);
6. "Podpora v rámci pilotných projektov v NP Poloniny a Muránska planina by smerovala k naštartovaniu lokálnej ekonomiky na báze vytvorenia lokálnych pracovných miest. Išlo by o štartovacie investície do obecných a/alebo štátnych sociálnych podnikov..." (str. 22).

Podľa zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch k 22. 3. 2021 eviduje MPSVR SR 289 registrovaných sociálnych podnikov (RSP). Registrácia zo strany štátneho orgánu osvedčuje, že daný podnik svojim podnikaním dosahuje pozitívny sociálny vplyv a spĺňa prísne podmienky, ktorých dodržiavanie MPSVR SR kontroluje počas celej existencie podniku.

RSP v SR sú dnes výlučne malé podniky. Ich právna forma je rôzna (väčšinou ide o s. r. o.), ale zhruba polovicu zriadili obce/mestá/samosprávne kraje. Hoci v zmysle zákona musí RSP socializovať vyše 50% zisku, vzhľadom na nastavenie foriem priamej podpory vyše 80% RSP socializuje celých 100% zisku (čiže podniká bez zisku, celý investuje do napĺňania určeného pozitívneho sociálneho vplyvu).

Akákoľvek - priama či nepriama pomoc - sociálnym podnikom v SR tak neprispieva k vytváraniu súkromného zisku.

RSP v SR dnes podnikajú v najrôznejších oblastiach (bezmála 100 pôsobí v stavebníctve, údržbe zelene a krajnotvorbe, lesnom hospodárstve). K. 22. 3. 2021 zamestnávajú vyše 1800 znevýhodnených občanov (oproti 846 k 3. 6. 2020). Podľa údajov EK je v EÚ 2,8 milióna subjektov sociálneho hospodárstva, ktoré v priemere tvoria 6,3% zamestnanosti v alebo 14 mil. pracovných miest. (OECD: Sociálna ekonomika a kríza COVID-19: súčasné a budúce úlohy, Paríž, 30. 7. 2020)

Vyššie uvedené údaje preukazujú, že potenciál pri rozvoji vytvárania pracovných miest v sociálnej ekonomike je v SR hlboko poddimenzovaný. Zároveň ukazujú, že RSP dokázali aj v čase ekonomickej stagnácie a neistoty vytvárať udržateľné pracovné miesta pre znevýhodnených ľudí. Taktiež, že hodnota priamo či nepriamo investovaných verejných prostriedkov prináša vyšší spoločenský úžitok a efektívitu v podobe prac. miest pre tých, ktorých bežné podniky považujú za nezamestnateľných ľudí. Zákon o verejnom obstarávaní v súlade s európskym legislatívnym rámcom pozná niekoľko nástrojov umožňujúcich (súťažnými i nesúťažnými metódami) nasmerovať zákazky do prostredia sociálnych podnikov. Plán obnovy počíta s uplatnením tzv. zeleného ver. obstarávania, preto neexistuje dôvod, aby rovnako neuplatňoval tzv. sociálne ver. obstarávanie. Zároveň Plán obnovy počíta "v procese prideľovania prostriedkov" s uplatňovaním osobitných sociálnych kritérií, preto neexistuje dôvod, prečo by osobitné kritériá spoločenskej prospešnosti neuplatnil aj pri výbere realizátorov niektorých investícií.

Navyše, podľa zákona o DPH sú RSP pri dodávkach "subjektom verejnej správy" povinné uplatňovať zníženú sadzbu DPH (10%), čím sa znížia celkové realizačné náklady v prípade takto nasmerovaných investícií.

MPSVR SR (prípadne i ÚVO SR), ale aj Aliancia pre sociálnu ekonomiku na Slovensku (ASES) môže pri definovaní konkrétnych poskytnúť potrebnú súčinnosť a podporu. Vieme navrhnúť právne konformné a európsky štandardné riešenia.

<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2021/112/pripomienky/COO-2145-1000-3-4298219>

ASES už pred podaním návrhu uskutočnila predbežné rokovanie s riaditeľkou sekcie Plánu obnovy MF SR¹⁵⁶ Líviou Vašákovou¹⁵⁷. Konzultácia ukázala, že L. Vašáková návrh podporuje

¹⁵⁶ Sekcia bola neskôr presunutá na ÚV SR po tom, čo sa Eduard Heger stal premiérom (pôvodne minister financií).

¹⁵⁷ V súčasnosti podpredsedníčka vlády SR pre Plán obnovy.

a vyzvala ASES, aby v rámci medzirezortného pripomienkového konania formálne predložila presné znenie doplňujúceho návrhu, čo sa stalo. Následné rokovanie v rámci vyhodnotenia pripomienok potvrdilo predbežné vyjadrenie L. Vašákovéj a vláda SR v konečnom dôsledku schválila Plán obnovy s doplnením mierne modifikovaného textu oddielu 4.1.2.

Rámček č. 4.4.

Znenie časti Plánu obnovy schváleného vládou SR

4.1.2. Zvýšenie spoločenského prínosu realizovaných investícií

Jednou z kľúčových iniciatív Ministerstva financií SR, ktorá je plne aplikovaná naprieč verejnou správou, je „hodnota za peniaze“. Ide o postupy a kľúčové minimálne požiadavky na kvalitu pri príprave a v schvaľovacom procese investičných projektov, s cieľom maximalizovať hodnotu za verejné financie. Plán obnovy je integrálnou súčasťou tohto rámca a projekty v ňom budú takisto posudzované z hľadiska hodnoty za peniaze. Výkonnosť plánu obnovy bude sledovaná a monitorovaná prostredníctvom dosahovania mílnikov a cieľov, pričom do procesu sledovania, hodnotenia a reportovania budú zapojení jednotliví vykonávatelia a NIKA.

Účinnosť princípu „hodnota za peniaze“ je možné rozšíriť na zvýšenie úspešnosti sociálnej integrácie najviac znevýhodnených skupín, ktoré čelia výrazne vyššiemu riziku chudoby a sociálneho vylúčenia. Niektoré z plánovaných investícií môžu mať prirodzený potenciál vytvárania pracovných príležitostí pre ľudí s nízkou kvalifikáciou, ktorých nezamestnanosť u nás patrí medzi najvyššie v EÚ. Výrazne sa tento jav prejavuje v marginalizovaných rómskych komunitách.

Ambíciou nastavenia vhodných implementačných pravidiel v súlade s uplatniteľnou legislatívou je vytvoriť podľa princípov tzv. sociálneho verejného obstarávania podmienky pre zapojenie subjektov sociálnej ekonomiky (podľa zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch) do realizácie vybraných investícií. Tam, kde je to možné a adekvátne, môže byť realizácia investície prostredníctvom subjektu sociálnej ekonomiky zvýhodňujúcim kritériom.

Pravidlá navrhnuté NIKA môžu odrážať reálnu produkčnú kapacitu subjektov sociálnej ekonomiky a skutočný potenciál príslušných investícií. Namiesto jednorazových či krátkodobých verejnoprospešných prác je možné podporiť dlhodobu udržateľné pracovné miesta spojené so systematickou integráciou znevýhodnených ľudí na trh práce a do spoločnosti. Môže sa tak posilniť prínos plánu obnovy v oblasti sociálnej a teritoriálnej kohézie.

ASES následne iniciovala niekoľko technických porád s pracovníčkami sekcie a z ich iniciatív sa uskutočnilo aj technické rokovanie s pracovníkmi vybraných ministerstiev zodpovedných za realizáciu plánu. Napriek týmto rokovaniam a iniciatívam ASES však ani sekcia ÚV SR ako Národná implementačná a kontrolná autorita (NIKA), ani samotné ministerstvá nenavrhlí kritériá, ktoré by zodpovedali zámeru uvedenému v oddieloch 4.1.2., hoci ASES upozorňovala, že je možné požiadať aj o konzultáciu ÚVO, keďže ASES potrebnými odbornými kapacitami nedisponuje. Samotná NIKA, ani dotknuté ministerstvá však nevyvinuli žiadnu aktivitu, ktorá by viedla k naplneniu vyššie uvedeného záväzku vlády SR. A hoci do celého procesu bolo zapojené aj MPSVR SR, jej OSE nebol kapacitne schopný v zmysle kompetenčného zákona medzirezortne koordinovať celú komunikáciu tak, aby viedla k realizácii vládneho záväzku¹⁵⁸. Hoci NIKA pravidelne vyhodnocuje plnenie plánu, plnenie vyššie uvedeného záväzku sa v hodnotení nenachádza a podľa informácií, ktoré sme v rámci spracovania analýzy získali žiadna z investícií, ktorá bola financovaná z Plánu obnovy neobsahovala zvýhodňujúcu podmienku získania dotácie v podobe zadania zákazky registrovanému sociálnemu podniku.

OSE MPSVR SR v marci 2023 spracoval návrh Akčného programu pre sociálnu ekonomiku, o ktorého prijatí potom opakovane rokovala Komisia MPSVR pre zamestnanosť, Záruku pre mladých a sociálnu ekonomiku a napokon ho aj schválila. Komisia sa zaoberala aj viacerými pripomienkami ASES, z ktorých niektoré akceptovala, zástupkyňa ASES napokon za finálne znenie hlasovala rovnako ako ostatní členovia komisie. Napriek tomu spracovanie návrhu sprevádzala značná nekonceptnosť zo strany predkladateľa a akčný plán vlastne obsahuje iba aktivity súvisiace s implementáciou Programu Slovensko 2021 – 2027, čiže čerpanie zdrojov ESF a ERDF. Vypracovaniu a schváleniu plánu nepredchádzala detailnejšia komunikácia s odbornou verejnosťou a čo je asi jeho najzásadnejší nedostatok, nie je to realizačný plán nejakej existujúcej stratégie, čím akčné plány zvyčajne sú. Schválený akčný plán sa teda neopiera o predchádzajúce definovanie strategických zámerov, a tak z neho ani nemôže byť zrejmé, akému strategickému účelu má slúžiť. Ako uvádzame, v princípe ide len o plány OSE MPSVR SR v súvislosti s čerpaním európskej finančnej pomoci, ponúka celkom jasný obraz o predstavách MPSVR SR na aké zábery chce využiť zdroje z európskych fondov, avšak nie je

¹⁵⁸ Znenie § ... pritom ponúka zákonne súladný postup, ako zvýhodniť žiadateľov o dotáciu z plánu obnovu, ak zadajú zákazku (alebo jej časť) sociálnemu podniku:

z neho jasná ani účelnosť plánovaných investícií, nevychádza z vyhodnotenia doteraz realizovaných investícií a nie je tiež zrejماً účelnosť plánovaných investícií z hľadiska strategických potrieb sociálnej ekonomiky v SR. Napokon, otázne bude hodnotenie plnenia akčného plánu, nakoľko neobsahuje merateľné indikátory.

Hoci nepoznáme detailné okolnosti, za ktorých sa OSE MPSVR SR rozhodol návrh spracovať a predložiť, z dostupných informácií a procesu jeho schvaľovania je zrejماً, že vyššie popísané nedostatky sú ďalším dôsledkom personálnych kapacít OSE MPSVR SR. Tie v súčasnosti nevytvárajú dostatočné podmienky pre to, aby odbor fungoval ako stredisko strategického plánovania a riadenia štátnej politiky v oblasti sociálnej ekonomiky. Prehľad aktivít odboru za posledné tri roky ukazuje, že jeho kapacity sú sotva dostatočné čo i len na nápor, ktorým bol vystavený v dôsledku extenzívneho zakladania sociálnych podnikov a potreby ich registrácie. S prudko rastúcim počtom RSP sa výrazne zvýšila záťaž odboru pri odpovedaní na praktické otázky sociálnych podnikateľov súvisiacich s aplikáciou príslušných právnych noriem, na ktoré RC SE (ani centrálna koordinačná jednotka NP ISE) neboli schopné adekvátne reagovať. Z OSE sa tak stalo „ústredné poradenské centrum“ pre sociálne podniky, čo je čiastočne prirodzeným dôsledkom toho, že nikto iný nemôže relevantne vykladať postupy vyžadované zákonom a čiastočne toho, že NP ISE túto úlohu nerealizoval. Popri tom OSE MPSVR SR pripravil novelu zákona č. 12/2018 Z. z., ktorá pomerne rozsiahlo zasiahla do existujúceho právneho rámca a navyše zaviedla nový inštitút tzv. rodinného podniku, pričom za túto problematiku opäť zodpovedá OSE¹⁵⁹. Okrem toho obsahovala novela zásadne nové povinnosti pre ISP, ktorých splnenie si vyžaduje niekoľko mesiacov, hoci novela bola v Zbierke zákonov zverejnená 23. 12. 2022 s účinnosťou od 1. 1. 2023. Zatiaľ čo účinnosť ustanovení týkajúcich sa tzv. rodinných podnikov bola odložená o pol roka, zásadne zmeny pre fungovanie ISP zamestnávajúcich zdravotne znevýhodnených ľudí boli účinné okamžite, pričom podniky mali obdobie od Vianoc do Silvestra, aby získali posudky posudkových lekárov úradov práce! V dôsledku toho ich desiatky prišli o finančné prostriedky a mnoho zdravotne znevýhodnených o zamestnanie. Je teda zjavné, že OSE MPSVR SR nedisponuje ani len dostatočnými kapacitami pre strategicky prístup k legislatívnej činnosti.

¹⁵⁹ Napriek faktu, že rodinné podniky, ako sú definované v zákone, nie sú súčasťou sociálnej ekonomiky.

Za kľúčovú z aplikačných výziev sociálneho podnikania na Slovensku teda možno jednoznačne označiť posilnenie kapacít OSE MPSVR SR tak, aby odbor bol schopný v plnej miere plniť úlohy strategického plánovania a riadenia odvetvia. Na základe analytických rozhovor s respondentmi, ktorí reprezentovali samotné sociálne podniky, ich združenie, nezávislých odborníkov a samosprávy sa ukazuje potreba vypracovania medzirezortného strategického dokumentu (minimálne na obdobie 10 až 15 rokov) a k nemu prislúchajúceho implementačného (akčného) plánu ako nanajvyš urgentná. Dokument by mala schváliť vláda SR, aby sa posilnil jej medzirezortný a celospoločenský charakter. V tejto súvislosti je posilnenie kapacít OSE MPSVR SR tiež nevyhnutnou podmienkou pre jeho schopnosť vykonávať funkciu medzirezortného koordinátora.

4.6. Zber údajov o sociálnom podnikaní v SR

Základnou podmienkou pre kvalitné strategické plánovanie a riadenie je dostupnosť ku kvalitným údajom a informáciám, ktoré vytvárajú dôveryhodný obraz aktuálneho stavu a doterajšieho vývoja. Možno konštatovať, že v oblasti sociálneho podnikania takáto dostupnosť zabezpečená nie je. OSE MPSVR SR, ako aj NP ISE sa sporadicky usiluje získať relevantné informácie o ekonomickej a sociálnej (spoločenskej) výkonnosti (prínose) sociálnych podnikov, ale jednotná databáza, ktorá by takéto údaje obsahovala v podobe využiteľnej pre následnú analytickú činnosť neexistuje. MPSVR SR má k dispozícii základné identifikačné údaje o registrovaných sociálnych podnikoch, ktoré sú verejne dostupné v dvoch formátoch¹⁶⁰. Podniky sú okrem toho povinné hlásiť údaje o celkovom počte svojich zamestnancov, ako aj o počte znevýhodnených zamestnancov, keďže tieto údaje majú vplyv na plnenie zákonných kritérií pre ich registráciu, tieto údaje však verejne dostupné nie sú a ich relevantnosť je ovplyvnená ochotou, resp. schopnosťou podnikov ich včas aktualizovať. ÚPSVR SR v rámci svojich zákonných rozpočtových a finančných povinností sleduje poskytovanie príspevkov, ako aj investičnej pomoci sociálnym podnikom, avšak zverejňované tieto údaje vo forme jednotnej databázy nie sú. Zákon predpisuje minimálne náležitosti

¹⁶⁰ <https://www.employment.gov.sk/files/sk/praca-zamestnanost/socialna-ekonomika/register-sp/register-socialnych-podnikov-web.xlsx>, resp. <https://www.employment.gov.sk/files/sk/praca-zamestnanost/socialna-ekonomika/register-sp/register-socialnych-podnikov-web.csv>

výročnej správy, ktorú musí každý registrovaný sociálny podnik vyhotoviť¹⁶¹. Výročná správa musí obsahovať aj vybrané ekonomické údaje (napr. účtovnú závierku a zhodnotenie základných údajov v nej obsiahnutých, správu audítora, ak má registrovaný sociálny podnik povinnosť štatutárneho auditu, prehľad o peňažných príjmoch a výdavkoch, prehľad príjmov v členení podľa zdrojov, stav a pohyb majetku a záväzkov), avšak výročné správy sa nezvereňujú na jednom mieste¹⁶², hoci MPSVR SR na svojom webovom sídle zverejnil niektoré výročné správy za roky 2019, 2020 a koncom júna 2023 boli doplnené aj výročné správy podnikov za rok 2021¹⁶³. Ich prehľad však ukazuje, že za posledný z uvedených rokov obsahuje databáza 220 výročných správ, čo predstavuje zhruba polovicu vtedy existujúcich RSP. Hoci IA MPSVR SR spracovala a zverejnila v rámci NP ISE detailnú odporúčanú štruktúru výročných správ, v realite je ich podoba rozdielna. Extrakcia konkrétnych údajov preto predstavuje mimoriadne rozsiahlu prácu a ani MPSVR SR nemá osobitnú databázu, ktorá by na analytické účely poskytovala aspoň základné ekonomické údaje v štruktúre nadväzujúcej na ustanovenie § 15 ods. 2 zák. č. 112/2018 Z. z.

Niektoré členské štáty EÚ aplikujú systém tzv. satelitných štatistických účtov, ktoré umožňujú prístup k štatistickým údajom špecificky popisujúcim ekonomickú a sociálnu výkonnosť sociálnych podnikov. Príkladom takých krajín sú Španielsko alebo Portugalsko, obdobný prístup uplatňujú niektoré škandinávské krajiny. Tieto štáty sú vďaka tomuto prístupu schopné zbierať relevantné údaje o pôsobení a výsledkoch sociálnych podnikov (resp. aj iných subjektov sociálnej ekonomiky) a vďaka tomu sú schopné pomerne presne sledovať ich pôsobenie z najrôznejších uhlov pohľadu. Takto môžu hodnotiť nielen výkonnosť samotných sociálnych podnikov, ale aj efektívnosť rôznych opatrení na ich podporu. Satelitné štatistické účty sú dobrým nástrojom na verejnú komunikáciu o prínosoch sociálneho podnikania, ktoré takto robia pochopiteľnejším a zrozumiteľnejším pre ľudí, ktorí tvoria politiky (opatrenia), pre médiá a v konečnom dôsledku aj pre širokú verejnosť vrátane potenciálnych partnerov a iných aktérov sociálnej ekonomiky. Satelitné štatistické účty robia sociálne podnikanie a štátnu politiku na jeho podporu transparentnejším a efektívnejším, pričom nastavuje

¹⁶¹ § 15 zák. č. 112/2018 Z. z.

¹⁶² § 15 ods. 4 zák. č. 112/2018 Z. z.

¹⁶³ <https://www.employment.gov.sk/sk/praca-zamestnanost/socialna-ekonomika/vyrocne-spravy.html>

potrebné zrkadlo aj samotný sociálnym podnikom. Napokon, práve satelitné účty a údaje, ktoré sa na nich zhromažďujú poskytujú potrebnú bázu pre kvalitné analyzovanie vývoja sociálneho podnikania, efektivity a účinnosti opatrení a súvisiacich politík, ktoré je predpokladom kvalitného strategického plánovania a riadenia.

V minulosti MPSVR SR vyvinulo iniciatívu na zavedenie satelitných štatistických účtov pre sociálne podniky v rámci národného projektu, ktorý realizoval úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (2018 – 2019). Európska komisia okrem toho v rovnakom čase financovala vývoj metodiky pre satelitné účty o sociálnej ekonomike zo strany Eurostatu, ktorý vyzval národné štatistické orgány (úrad), aby sa do projektu zapojili. Napriek úsiliu MPSVR SR však ani jedna aktivita nevedla k pozitívnemu výsledku najmä pre postoj Štatistického úradu SR a v posledných troch rokoch MPSVR SR v tomto úsilí nepokračovalo. Ministerstvo si však nedostatok relevantných údajov o sociálnom podnikaní plne uvedomuje, čo sa odrazilo v návrhu zámeru NP ISE II, v rámci ktorého by IA MPSVR SR mala zabezpečovať aj vlastný zber údajov o sociálnych podnikoch. Nie je jasné, akú metodiku chce uplatniť, ale počíta s tým, že sa zberu údajov budú venovať aj určení pracovníci RC SE.

Tento pokus hodnotíme pozitívne, avšak je potrebné, aby IA MPSVR SR zvolila taký prístup, ktorý bude maximálne efektívny a nebude predstavovať nové nadmerné administratívne povinnosti pre sociálne podniky. V takom prípade totiž hrozí, že podniky budú poskytovanie týchto údajov ignorovať. Zdá sa, že by bolo potrebné aktívnejšie komunikovať podnikom význam zberu týchto údajov pre nich samých, pre lepší dizajn opatrení na ich podporu a pre lepšie strategické plánovanie a riadenie sociálneho podnikania v SR. Preto sa zároveň domnievame, že by sa MPSVR SR nemalo vzdať ambície dosiahnuť, aby ŠÚ SR viedol satelitné štatistické účty o sociálnych podnikoch. Na základe zahraničných skúseností ide nielen o veľmi efektívny nástroj, ale takto by bolo s najväčšou pravdepodobnosťou možné využívať ekonomické a personálne údaje, ktoré sociálne podniky už v rámci iných zákonných povinností poskytujú, takže ich následné vyčlenenie do satelitných účtov by pre podniky samotné nepredstavovalo žiadnu dodatočnú administratívnu záťaž. Voľbe najvhodnejšieho prístupu by mala predchádzať odborná diskusia, v každom prípade je systematický zber

a spracovanie relevantných údajov o sociálnych podnikoch aktuálnou aplikačnou výzvou, ktorá má úzku súvislosť s potrebou strategického plánovania a riadenia sociálneho podnikania v SR. Preto považujeme za potrebné túto otázku vyriešiť v priebehu roka 2024.

5. PORADENSTVO A VZDELÁVANIE PRE SOCIÁLNYCH PODNIKATEĽOV

Naše prieskumné rozhovory pre účely vypracovania tejto analýzy, ako aj dlhodobé prezentované názory odborníkov a reprezentantov sektora svedčia o tom, že poradenstvo a vzdelávanie pre sociálnych podnikateľov predstavujú nevyhnutný základ pre úspešný rozvoj sociálneho podnikateľa kdekoľvek, čo platí aj o Slovenskej republike. Osobitne to platí v podmienkach úplného začiatku, a to nielen individuálneho, ale aj plošného, keď je len veľmi málo ľudí, ktorí by mohli poskytnúť radu na základe vlastnej skúsenosti a znalosti. Sociálne podnikanie predstavuje aj na individuálnej úrovni takú zásadnú výzvu, že len ojedinele sa doň púšťajú plne pripravení ľudia so znalosťou samotnej problematiky, legislatívy, strategického plánovania a riadenia, ako aj s dostatočnými podnikateľskými zručnosťami v najširšom zmysle. Preto odborníci, ktorí sa podieľali na príprave legislatívneho základu už v tom čase navrhovali urýchlené vybudovanie systému poradenstva a vzdelávania pre sociálnych podnikateľov, resp. adeptov sociálneho podnikania. Naliehavosť či dôležitosť poskytovania poradenstva adeptom sociálneho podnikania a sociálnym podnikom najmä v ich začiatok podčiarkuje aj fakt, že sa táto úloha dostala aj do zákona č. 112/2018 Z. z. ako zákonná povinnosť MPSVR SR¹⁶⁴. Ministerstvo zareagovalo na túto požiadavku a zákonné ustanovenie prípravou a schválením národného projektu Inštitút sociálnej ekonomiky (NP ISE), ktorý v roku 2018 začala realizovať Implementačná agentúra (IA) MPSVR SR, a v rámci ktorého mal vzniknúť odborný riadiaci tím na centrálnej úrovni a postupne bolo založených 8 regionálnych centier pre sociálnu ekonomiku (RC SE), ktoré mali plniť poradenské úlohy najmä pre adeptov sociálneho podnikania a následne čiastočne aj pre existujúce sociálne podniky.

Rámček č. 5.1.

Žiadosť o NFP OP ĽZ NP 2018/3.3.1/02

¹⁶⁴ § 25 ods. 1 písm. h) zák. č. 112/2018 Z. z.: „Ministerstvo práce v rámci výkonu štátnej správy v oblasti sociálnej ekonomiky a v oblasti rodinných podnikov zabezpečuje bezplatné poradenstvo pri príprave projektu činnosti registrovaného sociálneho podniku, príprave žiadosti o investičnú pomoc alebo kompenzačnú pomoc a bezplatné poradenstvo o iných možnostiach podpory podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov.“

Hlavným cieľom projektu je vytvorenie a pilotné overenie fungovania podpornej infraštruktúry pre SE na celom území SR, prostredníctvom Centrálnej koordinačnej jednotky SE (ďalej len „CKJ SE“) a regionálnych centier SE (ďalej len „RC SE“). CKJ SE ako centrála pre SE v SR bude zastrešovať jednotlivé RC SE v každom krajskom meste. Ich úlohou bude bezplatné poskytovanie informácií verejnosti o sociálnom podnikaní, vysvetľovanie pravidiel fungovania sociálnych podnikov a podporenie záujmu verejnosti o ich založenie a fungovanie. Dôležitou súčasťou projektu je mediálna kampaň, zameraná na osvetu SE a sociálny rozmer v podnikaní. Pre správnu aplikáciu zákona je potrebné vytvoriť jednotnú metodiku a pripraviť odborný personál, ktorý bude poskytovať nevyhnutnú pomoc a podporu potenciálnym záujemcom o založenie sociálnych podnikov a identifikovať subjekty SE v regiónoch. Na základe získaných skúseností CKJ SE pripraví odporúčania pre skvalitnenie účinného legislatívneho rámca pre SE a sociálne podnikanie v SR.

Expertný tím pre SE CKJ SE (...) bude zložený z manažéra implementácie odborných aktivít expertného tímu, štyroch manažérov implementácie odborných aktivít (z toho po jednom pre oblasť VO na nepriamu formu podpory SP prostredníctvom sociálneho aspektu vo VO a ďalších výhod vo VO, pre spravovanie webového sídla NP ISE po odbornej stránke, dvoch odborníkov pre všeobecné usmerňovanie v oblasti priamej a nepriamej podpory SP v sektore SE a sociálneho podnikania, pre oblasť tvorby podnikateľských zámerov v rámci sociálneho podnikania, pre oblasť znevýhodnených a zraniteľných skupín osôb, ako aj ďalšie oblasti podľa vzniknutej potreby, vzhľadom k tomu, že sa jedná o projekt, v ktorom sa bude v praxi pilotne overovať fungovanie podpornej infraštruktúry SE). V tíme bude pôsobiť aj expert pre právnu oblasť. (...) Lektori pre oblasť SE budú zabezpečovať vzdelávacie aktivity, čím sa zabezpečí systematická odborná pripravenosť zamestnancov. (...) Hlavný koordinátor/metodik RC SE bude prenášať informácie a potreby z praxe RC SE na odborného garanta CKJ SE. Zároveň bude metodicky koordinovať jednotný výkon činností vo všetkých RC SE.

Poradná pracovná skupina bude poradným a iniciatívnym orgánom CKJ SE. Pôjde o odborníkov z oblasti sektora SE, sektora ekonomiky, oblasti podnikania, práva, sociálneho podnikania v zahraničí, právnych predpisov týkajúcich sa SE a sociálneho podnikania v zahraničí, verejného obstarávania, finančníctva, oblasti analýz a štatistík.

Pre každé RC SE budú pracovať experti pre SE. Budú to ľudia z praxe, skúsení sociálni podnikatelia, alebo lokálni aktivisti. Ich úlohou bude „viesť“ potenciálnych sociálnych podnikateľov, komunikovať s nimi o možných úskaliach v podnikaní, upozorňovať na problémy, hľadať riešenia, atď. Ideálnym

poradcom je ten, kto má cenné skúsenosti z praxe, vedomosti z oblastí, ktoré sú pre sociálne podnikanie dôležité a nevyhnutné.

Hoci poradenská infraštruktúra vznikla a fungovala, nenaplnila očakávania, ani nerealizovala všetky plánované aktivity¹⁶⁵, o čom svedčí výpočet kľúčových problémov sociálneho podnikania v SR, ktorý bol vypracovaný v rámci samotného NP ISE, ako aj opatrenia potrebné pre ďalší rozvoj sociálneho podnikania (IA MPSVR, 2023). Viaceré z kľúčových problémov odrážajú nedostatočnú efektivitu a kvalitu niektorých poradenských činností, ktoré RC SE vykonávali, alebo mali vykonávať, podobne je zjavné, že sa dostatočne nenaplnil neformálny zámer, aby NP ISE na centrálnej úrovni asistoval OSE MPSVR SR v strategických činnostiach (legislatíva, financovanie RSP, zber relevantných údajov, prierezovosť sociálnej ekonomiky).

Rámček č. 5.2.

Kľúčové problémy sociálneho podnikania v SR

- Nedostatočné porozumenie sociálneho podnikania a vnímanie sociálneho podniku prevažne ako podniku pracovnej integrácie alebo zamestnávateľa zdravotne znevýhodnených osôb,
- Prevaha integračných RSP so zameraním na zdravotne znevýhodnené osoby, nízky podiel zamestnávania a integrácie ostatných skupín znevýhodnených a zraniteľných osôb,
- Často viac pragmatická (získanie podpory) než sociálna motivácia k založeniu sociálneho podniku, resp. jeho registrácii,
- Nedostatočné pochopenie pojmu pracovnej integrácie (zamestnávanie vs. integrácia), prístupy, možnosti, príležitosti, metodiky práce so špecifickými skupinami,
- Často nesprávne pochopenie konceptu sociálneho podnikania a spôsobu modelovania sociálneho podniku vzhľadom na hlavný cieľ, ktorým je dosahovanie merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu,
- Nízka kvalita podnikateľských zámerov v zmysle napĺňania základných parametrov sociálneho podnikania a ekonomickej udržateľnosti podnikateľského zámeru,
- Chýbajúce alebo slabé podnikateľské zručnosti a manažérske kapacity pre sociálne podnikanie,

¹⁶⁵ Detailnou analýzou realizácie NP ISE sa nezaobráame, v ďalšej časti tejto kapitoly však prezentuje výsledky prieskumu potrieb sociálnych podnikov v oblasti poradenstva a vzdelávania. Výsledky, ktoré sa nepodarilo dosiahnuť sú tiež zrejmé z výpočtu aktuálnych problémov, ktorý predstavila samotná IA MPSVR SR v zámere NP ISEII (v rámečku č.).

- Nedostatočný systém vzdelávania v oblasti sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania,
- Nedostatočné využívanie verejného obstarávania na podporu zapájania RSP, nízka obchodná spolupráca medzi bežnými komerčnými podnikmi a RSP,
- Chýbajúce povedomie o spoločenskom dopade, potrebe a spôsoboch jeho merania,
- Nedostatočné využívanie priamych a nepriamych foriem podpory, ktoré majú oporu v zákone, nedostatočný prístup k investičnému kapitálu a dostupnosť podpory iných ako integračných sociálnych podnikov.

Pre ďalší rozvoj ekosystému sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania je potrebné najmä:

- Zintenzívniť osvetu a informovanosť o koncepte sociálneho podnikania,
- Pripraviť nový dizajn investičnej pomoci na základe doterajších skúseností a zavedenie ďalších foriem priamej finančnej podpory pre sociálne podniky (napr. kompenzačná pomoc), ako aj osvetu smerom k využívaniu nepriamej podpory prostredníctvom servisných poukážok,
- Podporovať zakladanie iných typov sociálnych podnikov (všeobecný a SP bývanie) zameraných na ďalšie oblasti poskytovania spoločensky prospešných služieb (iných ako je podpora zamestnanosti formou pracovnej integrácie), napríklad v oblasti poľnohospodárstva, sociálnych služieb, kultúry, vzdelávania, životného prostredia, atď.; aktívna podpora zo strany relevantných rezortov,
- Systémovo a metodicky nastaviť zber údajov o sociálnych podnikoch pre účely štatistiky, vyhodnocovania a tvorbu účinných foriem podpory, podporiť zriadenie satelitného účtu sociálnych podnikov,
- Vyhodnocovať náklady a prínosy sociálneho podnikania na makroúrovni, sledovať dosahovanie merateľného PSV na úrovni jednotlivých RSP,
- Zvýšiť mieru záväznosti a zodpovednosti RSP za výsledky v dosahovaní pozitívneho sociálneho vplyvu,
- Zintenzívniť odbornú podporu, metodické usmerňovanie a vzdelávanie, zapájanie nových cieľových skupín (napr. študenti) a aktérov (napr. stredné školy a univerzity),
- Sieťovanie na národnej a medzinárodnej úrovni, na regionálnej úrovni na báze dobrého poznania potenciálu kraja pre sociálne podnikanie,
- Podporiť prierezovosť sociálnej ekonomiky v sektorových stratégiách, podporovať ďalších aktérov sociálnej ekonomiky, ktorí môžu prispieť svojimi formami podpory sociálnych podnikov,
- Pokračovať v kvalitnej informačnej a konzultačnej práci regionálnych centier SE a odborne metodicky posilňovať sociálne podniky v oblastiach dôležitých pre ich rozbeh a fungovanie,

- Vytvoriť v spolupráci s Odborom sociálnej ekonomiky MPSVR SR centrálné odborné zázemie pre činnosť regionálnych centier SE a ostatných aktérov SE,
- Reflektovať v implementácii sociálnej ekonomiky v SR a aktivít Inštitútu SE, navrhované odporúčania Akčného plánu sociálnej ekonomiky Európskej komisie a nadväzujúcich národných strategických dokumentov a akčných plánov rozvoja sociálnej ekonomiky.

IA MPSVR (2023) uvádza, že vybudovanie ôsmich regionálnych centier SE ukončila 1. októbra 2019, pričom ich pracovníci „poskytovali informácie o Zákone 112/2018 a jeho novelách, oslovovali potenciálnych záujemcov o založenie sociálnych podnikov. Poskytovali konzultácie záujemcom o založenie sociálneho podniku a sprevádzali ich procesom prípravy žiadosti o registráciu sociálneho podniku. RC SE udržiavali pravidelný kontakt a poskytovali podporu aj po registrácii v kontexte dodržiavania povinností RSP vyplývajúcich zo Zákona 112/2018. RC SE zbierali údaje o sociálnych podnikoch a podnety pre zákonné úpravy s cieľom zlepšovania legislatívneho prostredia pre fungovanie sociálnych podnikov“¹⁶⁶. Podľa interných výkazov IA MPSVR v rámci NP ISE zrealizovali zamestnanci RC SE vyše 16 400 stretnutí a odborných konzultácií, pričom cca 95% z celkového počtu RSP vzniklo za asistencie RC SE.

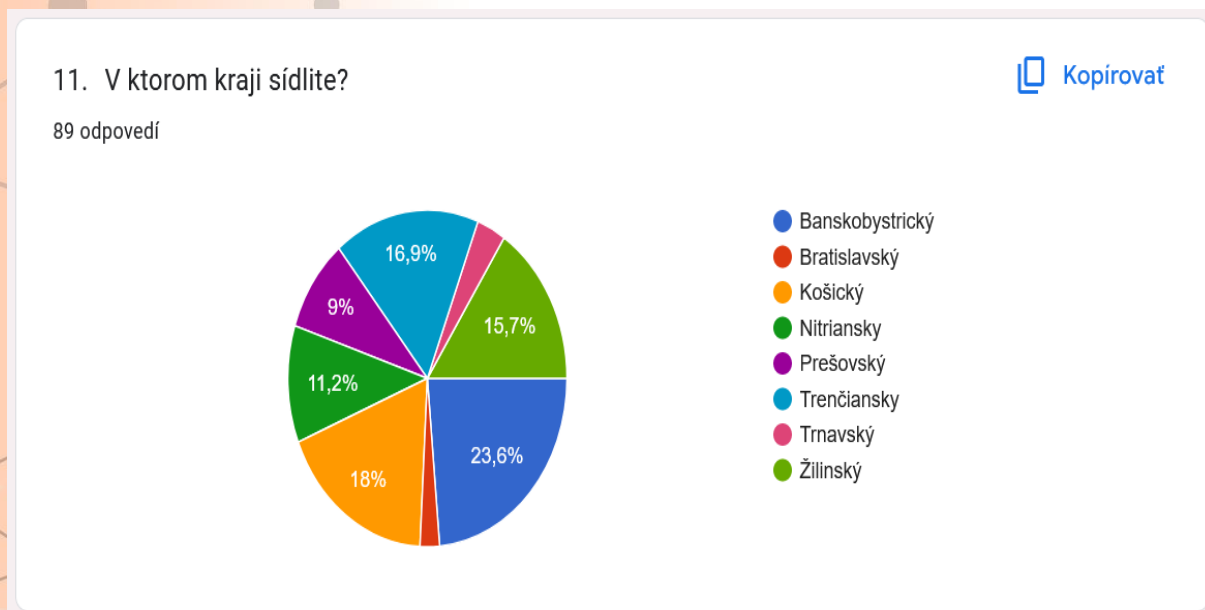
Pre potreby tejto analýzy sme zrealizovali nereprezentatívny prieskum medzi registrovanými sociálnymi podnikmi o využívaní služieb RC SE a o potrebách a očakávaní sociálnych podnikateľov v oblasti poradenstva a sprevádzania. Prieskum sme vykonali prostredníctvom jednoduchého online formulára s celkovo 11 otázkami vytvoreného nástrojom Google Form. Išlo o anonymný prieskum avšak napriek opakovanému zaslaní výzvy na jeho vyplnenie všetkým sociálnym podnikom registrovaným ministerstvom sme dostali len 89 odpovedí. Napriek tomu je aj na základe dodatočných rozhovorov¹⁶⁷ s ďalšími cca. 55 sociálnymi podnikateľmi možné považovať dosiahnuté výsledky za relevantnú spätnú väzbu s vysokou výpovednou hodnotou. Z hľadiska štruktúry účastníkov prieskumu sa doň zapojili podniky zo

¹⁶⁶ Ako však ukazuje prieskum medzi registrovanými sociálnymi podnikmi, až 87% z nich sa domnieva, že novela zákona č. 112/2018 Z. z., ktorú na návrh MPSVR SR prijala NR SR v decembri 2022, nenaplnila ich očakávaní a komunikované potreby/výhrydy k dovedejšiemu zneniu zákona, niektoré zmeny považujú vyslovene za kontraproduktívne a škodlivé. Celoslovenské zhromaždenie sociálnych podnikov 25. septembra 2023 v Banskej Bystrici prijalo o. i. uznesenie, v ktorom žiada urýchlenú novelizáciu v súčasnosti účinného znenia zákona.

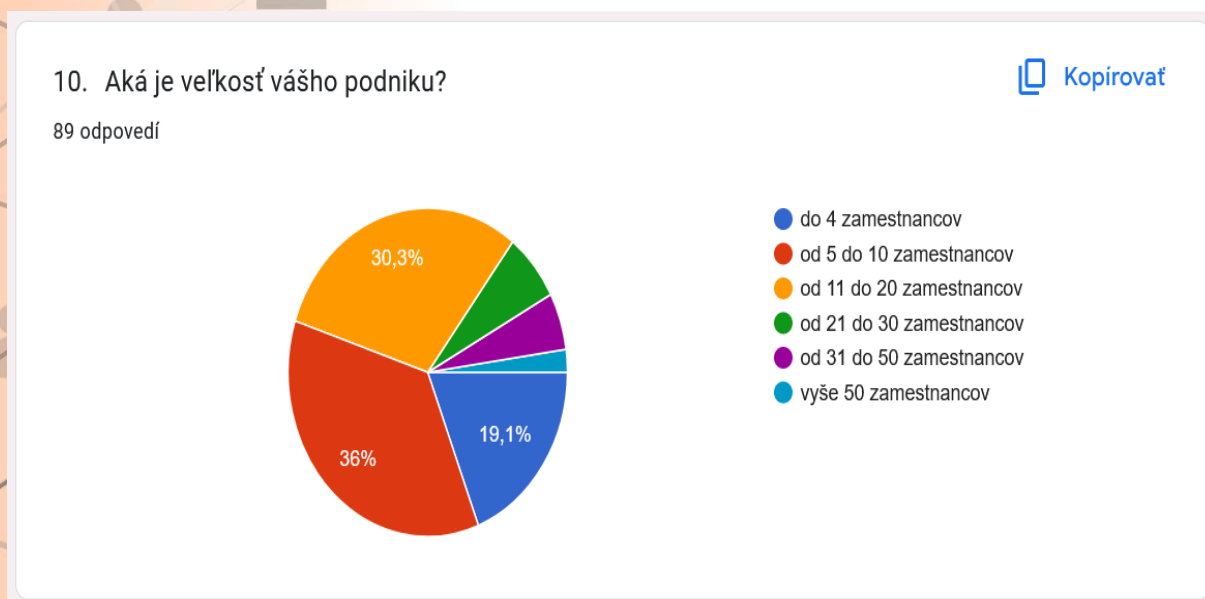
¹⁶⁷ Naposledy na celoslovenskom zhromaždení sociálnych podnikov 25. septembra 2023 v Banskej Bystrici.

všetkých krajov SR, najviac z Banskobystrického, Košického a Trenčianskeho, čo s výnimkou Košického kraja zhruba odpovedá regionálnemu rozložiu RSP v SR. Vyše tretina z nich zamestnávala v čase prieskumu od 5 do 10 zamestnancov, takmer tretinu predstavovali firmy s 11 až 20 zamestnancami, nasledované najmenšími podnikmi s menej než 5 zamestnancami.

Graf č. 5.1

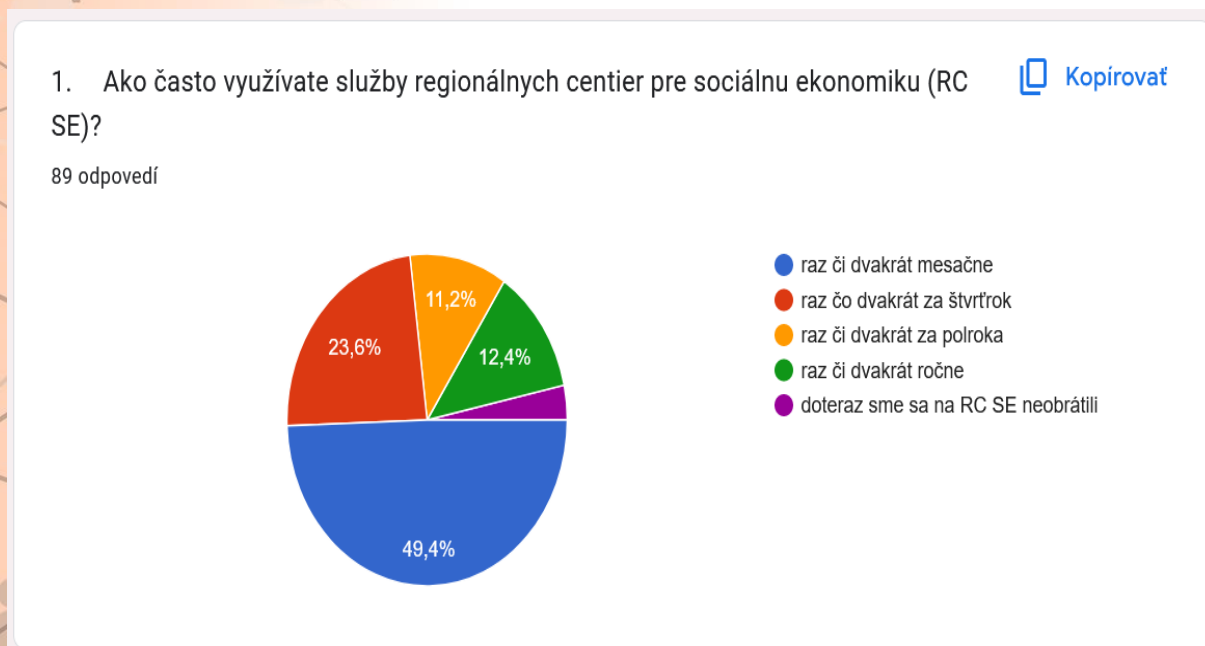


Graf č. 5.2.



Prieskum ukázal, že využívanie poradenských služieb zo strany sociálnych podnikov je pomerne polarizované. Až polovica z nich deklarovala, že na RC SE sa v uplynulom období obracala aspoň dvakrát za mesiac. Takmer štvrtina využila tieto služby raz či dvakrát za štvrtrok a 12 a pol percenta raz či dvakrát ročne. Ak vychádzame z predpokladu, že do ankety sa zapojili reálne fungujúce a aktívne sociálne podniky (iné by podľa všetkého nereagovali), tak sa ukazuje, že tu existuje zhruba polovica podnikov, ktoré potrebujú pomerne intenzívne poradenstvo, zatiaľ čo druhá polovica ho využíva len príležitostne, čo môže súvisieť s väčšou schopnosťou poradiť si s problémami, alebo vyhľadať si informácie vlastnými silami, ale aj s negatívnou skúsenosťou, ak im RC SE neboli schopné poskytnúť požadované informácie. Zároveň to môže znamenať, že tieto podniky využívali iné poradenské kanály, napr. sa s niektorými otázkami a problémami obracali priamo na MPSVR SR, čo dosvedčujú rozhovory s odbornými pracovníčkami OSE MPSVR SR.

Graf č. 5.3.



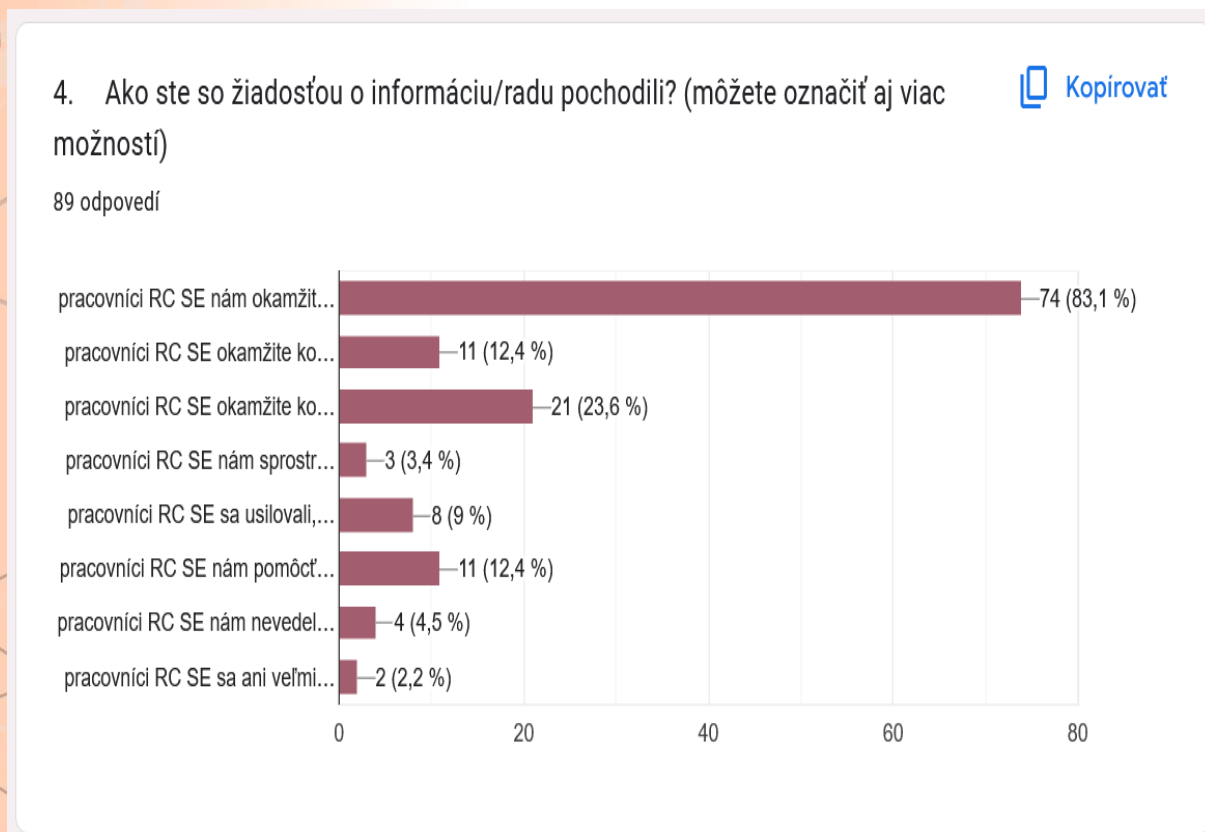
Relatívnu spokojnosť s efektívnosťou komunikácie RSP s RC SE dokazuje fakt, že takmer všetci účastníci ankety sa k požadovanej informácii a rade dostali vždy, alebo aspoň väčšinou. S nižšou efektívnosťou sa stretlo len 8 percent opýtaných.

Graf č. 5.4.



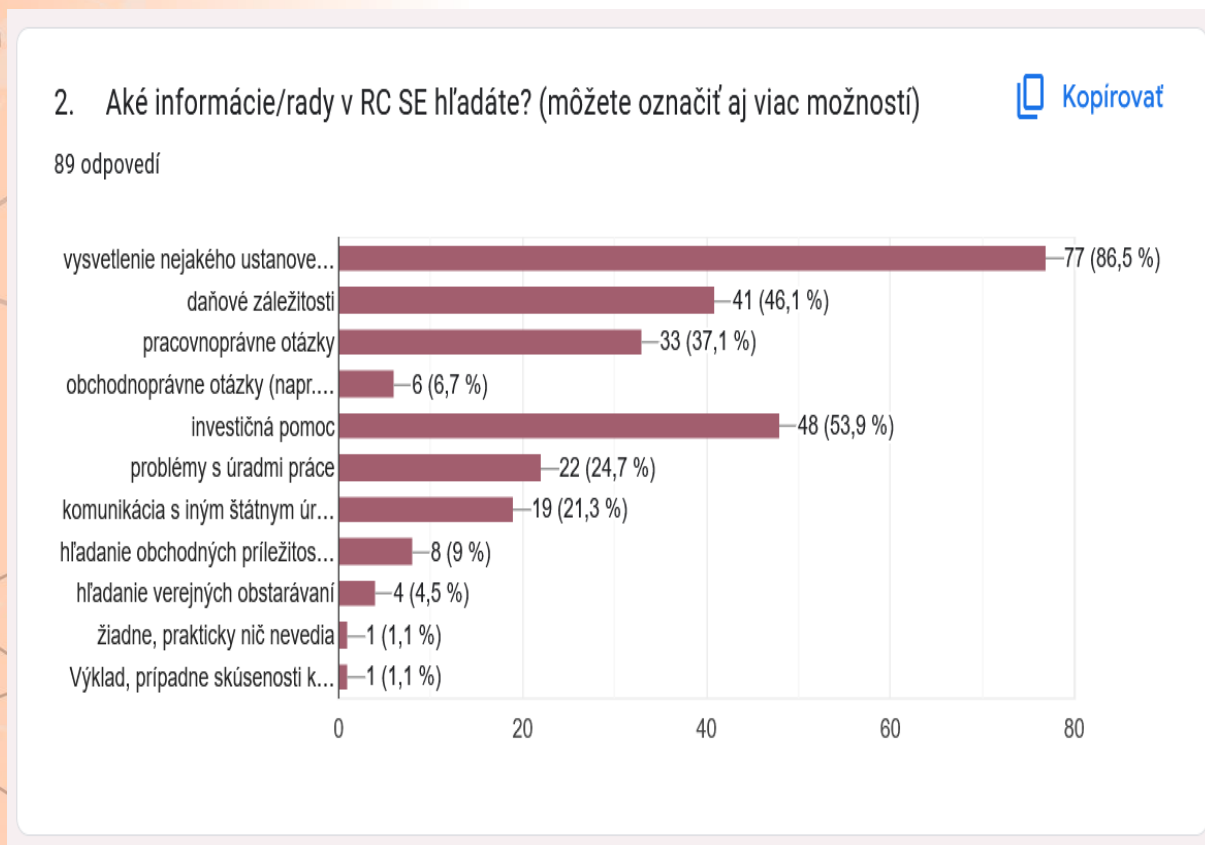
Pozitívny obraz o schopnostiach pracovníkov RC SE potvrdzuje aj skúsenosť opýtaných s rýchlosťou, s akou sa dostali k požadovanej informácii, ale aj s reakciou pracovníkov/pracovníčok RC SE v prípade problémov RSP pri komunikácii s orgánmi štátnej správy, osobitne s úradmi práce. Vyše 80% opýtaných dostali informácie okamžite, vo vyše 23% prípadov pracovníci RC SE okamžite kontaktovali príslušný úrad a problém vyriešili a vo vyše 12% sa to udialo vo vzťahu k príslušnému úradu práce. Rovnaký podiel respondentov mali skúsenosť, že pracovníci RC SE im pomôcť nevedeli, ale neskôr požadovanú informáciu získali. Deviatim percentám opýtaných pracovníci RC SE pomôcť nedokázali a 4,5% opýtaných sa k požadovanej informácii nedostali ani s odstupom času. Iba málo vyše 2% respondentov mali negatívnu skúsenosť, keď pracovníci RC SE ani len neprejavili ochotu pomôcť.

Graf č. 5.5.



Predošlé výsledky nepochybne súvisia aj s tým, s akými otázkami a požiadavkami sa zástupcovia RSP obracali na pracovníkov RC SE. Náš prieskum ukázal, že takmer 90% podnikov využíva RC SE na objasnenie uplatňovania legislatívy, prevažne zák. č. 112/2018 Z. z. Vyše polovica sa zaujímal o informácie o investičnej pomoci a takmer polovica o daňové záležitosti. Priame rozhovory ukázali, že išlo takmer bez výnimky o uplatňovanie oboch daňových úľav, čiže na priamej dani a na zníženej sadzbe DPH. Vyše tretina otázok RSP sa týkala pracovnoprávných záležitostí a v štvrtine prípadov išlo o problémy s úradmi práce, o málo menej o problémy s inými orgánmi štátnej správy.

Graf č. 5.6.



Keďže podľa zákona má MPSVR SR povinnosť poskytovať „*bezplatné poradenstvo pri (...) príprave žiadosti o investičnú pomoc*“¹⁶⁸, zaujímali sme o výkonnosť poradenských služieb v tejto dôležitej oblasti. Výsledky ankety vyznievajú pozitívne, keďže takmer 70% respondentov dostalo „*užitočné informácie*“, pričom takmer 7% získalo kompletnú pomoc. Rovnaký podiel respondentov dostal len základné informácie.

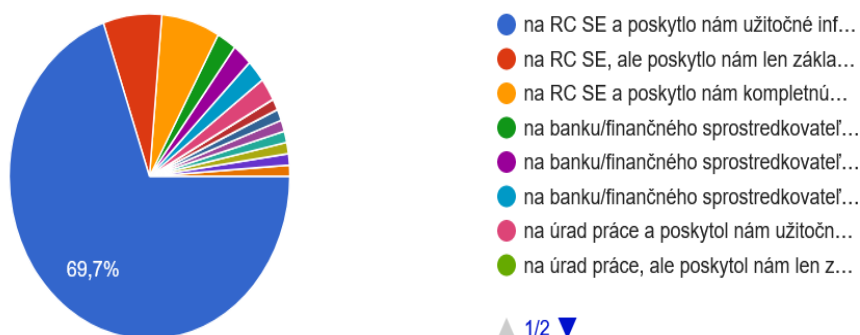
¹⁶⁸ §25 ods. 1 písm. h) zák. č. 112/2018 Z. z.

Graf č. 5.7.

6. Na koho ste sa obrátili ohľadom investičnej pomoci? (môžete označiť aj viac možností)

 Kopirovať

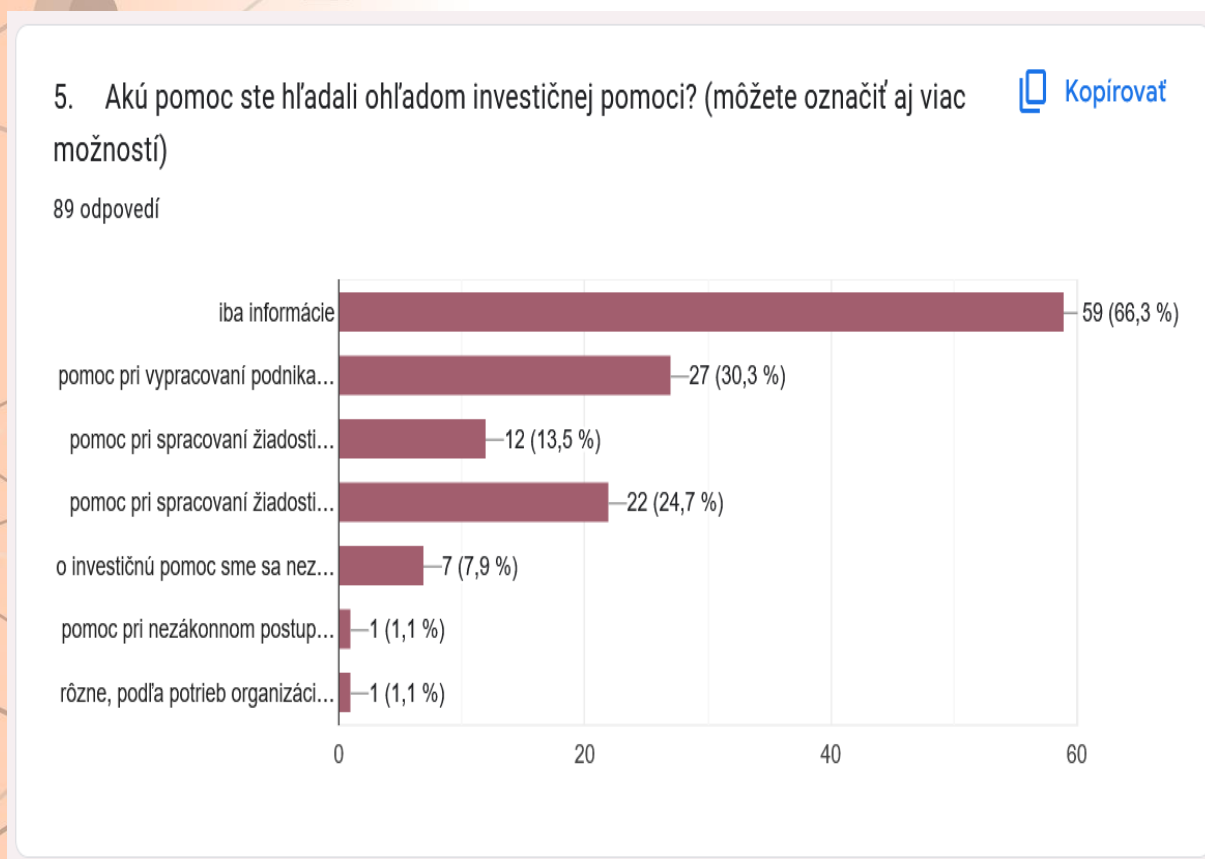
89 odpovedí



Avšak analýza týchto odpovedí v spojitosti s odpoveďami na otázku o charaktere požadovaných informácií ukazuje, že RC SE sa nepodieľali na príprave žiadosti o investičnú pomoc, pretože vyše 66% respondentov hľadalo v centrách len informácie o investičnej pomoci. Hoci 30% hľadalo aj pomoc pri vypracovaní podnikateľského plánu, vyše 24% pomoc pri spracovaní žiadosti na úrad práce (nenávratná zložka investičnej pomoci), a vyše 13% pomoc pri spracovaní žiadosti o pôžičku (návrtná zložka investičnej pomoci), nie je zrejme, koľkí s takouto požiadavkou uspeli. Berúc do úvahy fakt, že úrady práce priznali (a podpísali zmluvu o nenávratnej forme investičnej pomoci) dotáciu ako súčasť investičnej pomoci dokopy len 68 sociálnym podnikom, je zrejme, že takúto formu poradenských služieb poskytovali RC SE len zriedkavo. Poskytovatelia návratnej formy investičnej pomoci zároveň tvrdia, že zväčša pôsobili aj ako poradcovia pri vypracovaní investičných projektov, pretože podniky sa na nich vo výraznej väčšine prípadov obracali nepripravené a poskytnutie pomoci

sa výrazne komplikovalo a predlžovalo, keďže poradcovia finančných sprostredkovateľov museli sprevádzať záujemcov o investičnú pomoc celým procesom prípravy projektu/žiadosti.

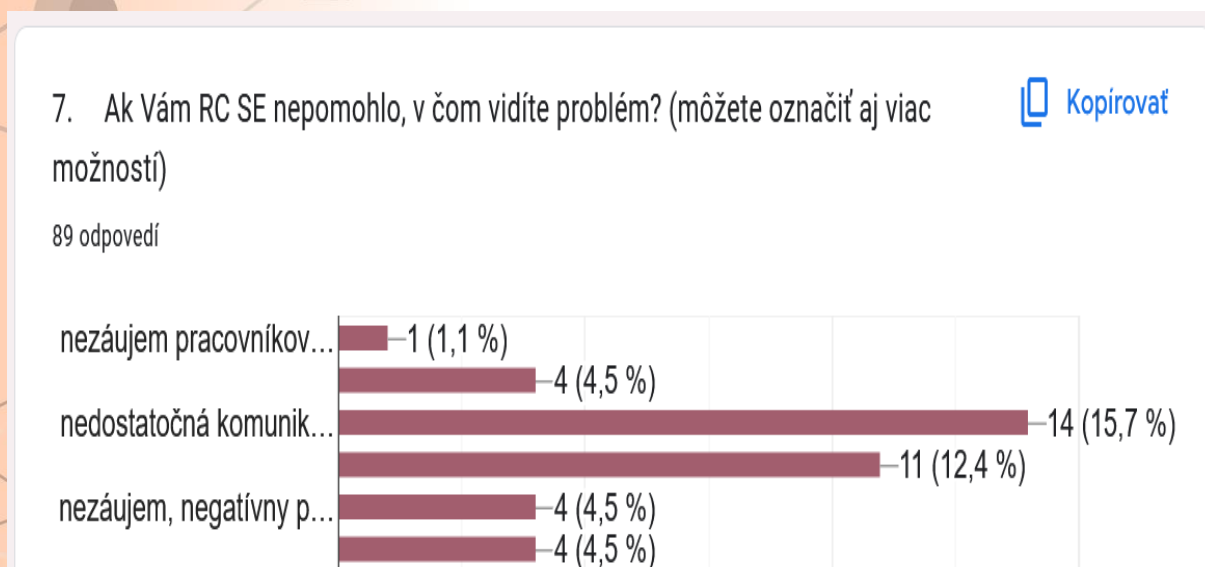
Graf č. 5.8.



Pokiaľ ide o analýzu prípadov, v ktorých RC SE nedokázali sociálnym podnikom pomôcť, podnikatelia vidia najčastejší problém v nedostatočnej komunikácii a podpore pracovníkov RC SE z centrálnej úrovne (takmer 16% odpovedí) a neschopnosti centrálnej úrovne poskytnúť požadované informácie (vyše 12%). V 4,5% bola dôvodom nepripravenosť a/alebo neznalosť pracovníkov RC SE a v rovnakom podiele nezáujem, neznalosť či nepripravenosť pracovníkov štátnych úradov, najmä úradov práce. Analytické rozhovory ukázali, že ak sa

sociálni podnikatelia nedostali k požadovaným informáciám či riešeniu ich problémov, aktívne sa zaujímali o príčiny, preto sú si v ich identifikovaní pomerne istí. Zároveň zväčša zdôrazňovali aspoň ochotu pracovníkov RC SE, aj keď pomôcť či poradiť nevedeli.

Graf č. 5.9.



Zatiaľ čo poradenská infraštruktúra teda existovala a fungovala, systém organizovaného či dokonca podporovaného vzdelávania sociálnych podnikateľov a adeptov sociálneho podnikania MPSVR SR (ani jeho IA) nevybudovalo a „nedostatočný systém vzdelávania v oblasti sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania“ identifikuje ako jeden z kľúčových problémov sociálneho podnikania v SR aj samotná IA MPSVR SR. Polačková (2020) uvádza, že existujú základy pre takéto vzdelávanie v podobe akreditovaných vzdelávacích programov („Od roku 2011 Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave poskytuje viacero kurzov sociálneho podnikania. Členovia fakulty vydali aj niekoľko publikácií a učebníc z príslušných predmetov. Od akademického roku 2016/2017 sa ďalšie vzdelávanie v oblastiach súvisiacich so sociálnym podnikaním ponúka aj pre predstaviteľov samospráv na Slovensku. Tento program bol navrhnutý v úzkej spolupráci s verejnoprospešnou organizáciou

EPIC.“) určených pre sociálny podnikateľov, adeptov sociálneho podnikania a predstaviteľov samospráv, ako aj zaradenie vzdelávania o sociálnom podnikaní do vyučovania univerzitných študentov („Univerzita Komenského v Bratislave a Katolícka univerzita v Ružomberku ponúkajú študentom ich študijných programov aj viaceré kurzy z oblasti sociálneho podnikania. Ekonomická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici ponúka ponuku kurzov sociálneho podnikania.“).

V rámci NP ISE zrealizovala IA MPSVR SR „celkom 90 vzdelávacích aktivít a do vzdelávacieho procesu sa zapojilo celkom 258 zamestnancov inštitúcií trhu práce (zamestnanci ÚPSVaR SR a zamestnanci RC SE). Školili sa prevažne v témach sociálna ekonomika, verejné obstarávanie, účtovníctvo, prezentačné zručnosti a komunikácia v podnikaní v zmysle vypracovaného konceptu vzdelávania a kontroly kvality. Vzdelávací obsah vychádzal z potrieb zamestnancov ÚPSVaR SR a RC SE ako i z vývoja problematiky sociálnej ekonomiky na Slovensku“. (IA MPSVR SR, 2023) Aj z predošlej vety teda vyplýva, že IA MPSVR SR zamerala svoje vzdelávacie aktivity výlučne na interné potreby štátnej správy v pôsobnosti MPSVR SR. Ministerstvo v doterajšom období neorganizovalo, ani finančne nepodporilo žiadne vzdelávacie aktivity cielené na adeptov sociálneho podnikania a/alebo sociálnych podnikateľov. Aj podľa vedenia NP ISE to predstavuje zásadný nedostatok a „problém sociálneho podnikania“ v SR. (IA MPSVR SR, 2023). Všetci odborníci, ktorých sme oslovili v rámci vypracovania tejto analýzy (vrátane odborných pracovníkov MPSVR SR) sa pritom zhodujú, že ide o urgentnú potrebu a nedostatok vzdelania (školenia, odbornej prípravy na sociálne podnikanie) sociálnych podnikateľov sa podpisuje na mnohých negatívnych javoch sociálneho podnikania v SR, resp. predstavuje objektívnu bariéru jeho napredovania. Nepodarilo sa ani len zrealizovať návrh, aby MPSVR SR využilo rozpočtované, ale nepoužité finančné prostriedky pôvodne určené na financovanie servisných poukážok na investovanie do vzdelávacích aktivít minimálne pre žiadateľov o investičnú pomoc, čo by reálne mohlo zvýšiť kvalitu investičných zámerov a udržateľnosť podnikania daných sociálnych podnikov posilnením znalostí, vedomostí a zručností sociálnych podnikateľov.

Odborné vzdelávanie, najmä posilňujúce podnikateľské znalosti, vedomosti a zručnosti sociálnych podnikateľov, predstavuje významný nedostatok doteraz realizovanej štátnej podpory sociálneho podnikania a jeho odstránenie predstavuje nanajvýš urgentnú potrebu pre ďalší rozvoj sociálneho podnikania na Slovensku. Na základe získaných poznatkov si dovoľíme jednoznačne skonštatovať, že to, čoho sme v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy na samotné podnikanie svedkami, predstavuje vážne zlyhanie podporného systému pre sociálne podnikanie, ktoré má signifikantné - negatívne - dopady. Bez toho, aby sme sa týmto prípadom venovali detailne konštatujeme, že sme narazili na prípady, v ktorých sa sociálne podniky dostali do ekonomických ťažkostí výlučne „vlastnou vinou“, spôsobenou nedostatočnými schopnosťami, znalosťami a zručnosťami ich manažérov v podnikateľských činnostiach. Pritom zabrániť takýmto problémom bolo pomerne jednoduché, ak by začiatok sociálneho podnikania (napr. registrácia sociálneho podniku) bolo sprevádzané ponukou aspoň základného podnikateľského vzdelávania. Vývoj ukázal, že prekážkou nemohol byť nedostatok finančných zdrojov, pretože MPSVR SR nebolo v sledovanom období schopné vyčerpať ani len každoročne rozpočtované prostriedky na servisné poukážky, navyše čerpanie fondov EÚ v rokoch 2020 a 2021 vytváralo dostatočný priestor na uvoľnenie aj týchto zdrojov na financovanie vzdelávania a najneskôr bola takáto možnosť v podobe programu EÚ REACT. Náš prieskum navyše ukazuje, že samotní sociálni podnikatelia si uvedomujú tento nedostatok a sú schopní pomerne jasne pomenovať svoje nedostatky a z nich vyplývajúce potreby v oblasti vzdelávania (detailnejšie v záverečnej kapitole analýzy).

Prijatie rezortného Akčného plánu na podporu sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania v Slovenskej republike s výhľadom do roku 2030 (Akčný plán, 2023) predstavuje základ pre zaradenie podpory vzdelávania do komplexného systému podpory rozvoja sociálneho podnikania. Napriek tomu, že by bolo vhodné, venovať v takomto dokumente problematike vzdelávania a opatreniam na jeho posilnenie viditeľnejšiu pozornosť, zdá sa, že je dôkazom, že samotné MPSVR SR, ako aj ostatní aktéri/partneri sociálneho podnikania si dnes dostatočne uvedomujú zlyhanie v tejto oblasti. Hoci sa na jednej strane posilnenie znalostí, vedomostí a zručností pre sociálne podnikanie „nedostalo“ medzi strategické ciele akčného plánu, „*vzdelávanie o sociálnom podnikaní a verejnom obstarávaní*“ je v ňom uvedené ako

„opatrenie na dosiahnutie strategických cieľov“. Pokiaľ ide o zameranie podporeného vzdelávania, podľa akčného plánu ním chce MPSVR SR zabezpečiť „podporu prístupu záujemcov o sociálne podnikanie k vzdelávaniu zameranému na základné i pokročilejšie podnikateľské vedomosti a zručnosti v celom rozsahu podnikania“. Okrem toho má byť cieľom vzdelávacích aktivít aj (1) „podpora prístupu verejných obstarávateľov k vzdelávaniu zameranému na využívanie sociálneho aspektu a osobitných foriem verejného obstarávania vzťahujúcich sa na RSP“, (2) „podpora prístupu zástupcov samospráv k vzdelávaniu zameranému na strategické využívanie sociálneho podnikania na účely miestneho a regionálneho rozvoja“, ako aj (3) „podpora prístupu sociálnych podnikateľov k vzdelávaniu zameranému na vedomosti ohľadom pracovnej integrácie znevýhodnených a zraniteľných ľudí na otvorený trh práce, obchodné praktiky (vrátane zapojenia sa do verejného obstarávania a e-commerce), identifikácie nových oblastí podnikania (najmä s cieľom multiplikácie pozitívneho sociálneho vplyvu, napr. životné prostredie, obehového hospodárstva atď.), investičnej stratégie a pod.“ (Akčný plán, 2023). Z akčného plánu však nie je zrejماً forma finančnej podpory vzdelávacích aktivít, na základe uvedeného a diskusie počas prípravy plánu však možno predpokladať, že MPSVR SR plánuje na financovanie vzdelávacích aktivít vyhlásiť dopytovú výzvu (akčný plán uvádza ako zdroj financovanie NP ISE 2 s rozpočtom 18 mil. € a dve dopytové výzvy s celkovou alokáciou 12 mil. €).

Ako uvádzame v predchádzajúcom odseku, príprava samotnej dopytovej výzvy na financovanie vzdelávacích aktivít si bude vyžadovať detailné plánovanie očakávaných výsledkov a dopadov a zapojenie širokého okruhu zainteresovaných partnerov, najmä akademických odborníkov, združení sociálnych podnikov a finančných sprostredkovateľov investičnej pomoci. Zároveň je zrejماً, že niekedy je ťažké prísne oddeliť poradenstvo od vzdelávania, preto treba prípadne zvážiť aj kombináciu oboch činností, resp. určenie takých podmienok pre poskytovateľov poradenstva a poskytovateľov vzdelávania (ak nepôjde o rovnaké subjekty¹⁶⁹), aby boli tieto činnosti vzájomne prepojené a koordinované, čím sa zvýši synergický efekt oboch aktivít. V tejto súvislosti je možné konštatovať, že v oblasti

¹⁶⁹ V prípade, že MPSVR SR akceptuje naše odporúčanie na financovanie vzdelávania prostredníctvom príspevkov individuálnym záujemcom oň, nemôže ísť o rovnaké subjekty, hoci môže byť veľmi užitočné riešenie, v rámci ktorého rovnaký subjekt bude poskytovať poradenstvo a riadiť program podpory vzdelávacích aktivít.

poradenských činností v súčasnosti chýba poradenstvo pre doplnenie vzdelávania, resp. doplnenie chýbajúcich vedomostí, znalostí a zručností adeptov sociálneho podnikania, sociálnych podnikateľov a odborných pracovníkov sociálnych podnikov. Prirodzene, ak zámerom NP ISE bolo (aj) prostredníctvom RC SE naplňať zákonné povinnosti MPSVR SR v oblasti poradenstva (§25 ods. 1 písm. h) zák. č. 112/2018 Z. z.)¹⁷⁰, takéto poradenstvo nebolo ani len plánovanou (očakávanou) súčasťou poskytovaných služieb. Ako však uvádzame vyššie pri analýze prieskumu o potrebách sociálnych podnikov v oblasti poradenstva, je nevyhnutné rozsah poradenských činností pre sociálne podniky rozšíriť. A toto rozšírenie by malo pokrývať aj poradenstvo pre vzdelávanie, nakoľko poradcovia pracujúci s adeptmi sociálneho podnikania, alebo s osobami, ktoré sa podieľajú na sociálnom podnikaní, dokážu práve pri svojej poradenskej činnosti odhaliť potrebu dodatočného vzdelania svojich klientov.

Napokon, hoci v predchádzajúcom texte ako cieľovú skupinu uvádzame výlučne ľudí, ktorí sa v rôznej podobe zúčastňujú na sociálnom podnikaní (alebo plánujú tak urobiť), aj obsahová definícia plánovaných vzdelávacích aktivít v akčnom pláne na podporu sociálnych podnikov spomína poskytnutie vedomostí, znalostí a zručností iným aktérom sociálnej ekonomiky. Ide predovšetkým o kľúčových partnerov pre rozvoj sociálneho podnikania, ako sú pracovníci samospráv, alebo niektorých orgánov či organizácií štátnej správy, avšak, napr. s cieľom podporiť zapojenie sociálnych podnikov do širších dodávateľsko – odberateľských reťazcov považujeme za vhodné doplniť propagačné a poradenské aktivity zamerané na iných než sociálnych podnikateľov aj poskytnutím prístupu k na mieru šitému vzdelávaniu tejto cieľovej skupine.

¹⁷⁰ Čo hrá úlohu aj pri posudzovaní toho, či služby RC SE sú alebo nie sú formou priamej štátnej pomoci.

6. ZÁVEREČNÉ ODPORÚČANIA

Hoci sa ukazuje, že z tematického hľadiska je potrebné zamerať vzdelávanie sociálnych podnikateľov predovšetkým na poskytnutie podnikateľských znalostí a zručností, naša analýza odhalila silnú potrebu aj pokiaľ ide o správnu aplikáciu zákona č. 112/2018 Z. z., ba dokonca pokiaľ ide o uplatňovanie základných princípov sociálneho podnikania. Extenzívne úsilie o zakladanie sociálnych podnikov „za každú cenu“ spôsobilo, že napriek schopnosti definovať „pozitívny sociálny vplyv“¹⁷¹ svojho podnikania zostávajú niektoré ďalšie princípy a zásady sociálneho podnikania nepochopené, a to napriek skutočnosti, že sú precízne a zrozumiteľne definované v samotnom zákone vrátane popisu vzájomných súvislostí. RC SE, súc pod tlakom „smerných čísiel“ pre zakladanie RSP, venovali len formálnu pozornosť tomu, aby tieto princípy a zásady sociálni podnikatelia nielen registrovali a v plnej miere pochopili ich význam a dôležitosť, ale aby ich aj chceli uplatňovať a skutočne uplatňovali v podnikateľskej praxi. RC SE, súc pod týmto tlakom, už vôbec nevenovali pozornosť tomu, aby osvetu o sociálnom podnikaní šírili aj medzi zainteresovanými osobami¹⁷². Je teda zrejmé, že odstránenie nedostatkov pri správnej a najmä úplnej aplikácii zák. č. 112/2018 Z. z. predstavuje výzvu pre tri plánované činnosti na podporu rozvoja sociálneho podnikania: pre

¹⁷¹ § 2 ods. 1 a nadväzujúce (2 – 4) zák. č. 112/2018 Z. z.

¹⁷² Napr. samosprávy vnímajú len ako potenciálnych sociálnych podnikateľov, nie tiež ako predstaviteľov zainteresovanej komunity.

vzdelávanie, ale i poradenstvo a pre sprevádzanie. Zároveň zdôrazňujeme, že objektom týchto aktivít nemôžu byť len samotní sociálni podnikatelia, ale aj zainteresované osoby.

V oblasti správneho a úplného uplatňovania zák. č. 112/2018 Z. z. odporúčame z tematického hľadiska zaradiť medzi priority tieto témy:

1. Posilniť správne vnímanie a rozsah pracovnej integrácie v celej jej šírke.

Ako uvádzame v samotnom analytickom texte považujeme za potrebné posilniť pochopenie, že poslaním integračných sociálnych podnikov nie je vytvoriť pracovné miesta, na ktorých znevýhodnení či zraniteľní zamestnanci zotrávajú aj potom, keď ich znevýhodnenie či zraniteľnosť pominie. Vzdelávanie, poradenstvo a sprevádzanie treba zamerať na vypracovanie a uplatňovanie interných stratégií a akčných plánov (postupov) pre prípravu týchto zamestnancov na ich integráciu na otvorenom trhu práce vždy, keď to je aspoň trochu možné. Toto musí zahŕňať všetky aspekty (spoločenská integrácia, nadobudnutie spoločenských zručností, posilnenie, modernizácia, či zmena kvalifikácie, hľadanie nového pracovného uplatnenia) pracovnej integrácie, čo si vyžaduje adekvátne personálne zabezpečenie a prispôsobenie internej štruktúry podniku (vrátane využitia príslušných profesií – napr. psychológa – a zváženia osobitného pracovného miesta či miest na tieto účely), ako aj spoluprácu napr. so službami zamestnanosti.

2. Posilniť porozumenie poslania, postavenia a úloh poradného výboru, resp. demokratickej správy podniku.

Aj v tomto prípade odporúčame zvoliť vhodný mix vzdelávania, poradenstva a sprevádzania, pretože naše zistenia ukazujú, že sociálni podnikatelia, ale aj ďalší zapojení aktéri (zamestnanci, predstavitelia samosprávy či iných zainteresovaných komún) potrebujú nielen teoretické vysvetlenie problematiky, ale tiež praktické „ukazovanie“, ako má poradný výbor pôsobiť v každodennej podnikateľskej činnosti podniku. Pritom je dôležité postihnúť celý rozsah pôsobenia poradného výboru ako orgánu, ktorý má formovať nielen samotné hospodárske pôsobenie RSP, ale aj realizáciu jeho spoločensky prospešného vplyvu. To isté platí pre uplatňovanie demokratickej správy sociálnych podnikov, ktoré predstavuje ešte väčšiu výzvu a preto si dosiahnutie výsledkov bude vyžadovať nielen viac času, ale aj intenzívnejšie (alebo dlhšie trvajúce)

intervencie. Pre dosiahnutie efektivity takýchto intervencií však treba ex ante dôsledne zvážiť nielen ich formu, ale najmä definovanie správnej cieľovej skupiny¹⁷³.

3. Vzdelávanie a sprevádzanie aj iných aktérov sociálnej ekonomiky, ako využívať spoluprácu so sociálnymi podnikmi a akými metódami ju rozširovať.

Hoci podľa všetkého verejné povedomie o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch vzrástlo¹⁷⁴, od roku 2018 sa nepodarilo skutočné systematické sieťové prepojenie kľúčových aktérov sociálnej ekonomiky, najmä sociálnych a iných podnikateľov, samospráv, občianskych združení a miestnych aktivistov a ich skupín, ako aj zainteresovaných osôb a ich skupín, resp. komunít. Vybudovať takúto široko rozvetvenú sieť je pritom nevyhnutné nielen pre hlbšie zakorenenie sociálnej ekonomiky do spoločnosti na Slovensku, ale aj pre zvýšenie potenciálu sociálnych podnikov udržateľne podnikať a maximalizovať spoločenský úžitok sociálneho podnikania. Dôrazne preto odporúčame zamerať vzdelávacie aktivity aj na v prvej vete uvedené cieľové skupiny a na témy, ktoré súvisia s prepojením sociálnych podnikov s rozvojovými stratégiami na regionálnej a miestnej úrovni a s ich realizáciou zo strany všetkých aktérov regionálneho a miestneho rozvoja. Nezanedbateľnou je, prirodzene, v tejto súvislosti aj národná úroveň, avšak za prioritnú považujeme regionálnu a miestnu. Popri takto zameranom vzdelávaní je potrebné rozšíriť pôsobenie RC SE o túto dimenziu pokiaľ ide o ich aktivity v oblasti sprevádzania (nad rámec zákona č. 112/2018 Z. z.).

V nadväznosti na analýzu vplyvu používania správneho názvoslovia, ktorú ponúkame v úvode tejto práce navrhujeme modifikovať názvoslovie používané aj v samotnom zákone o sociálnej ekonomike a sociálnom podnikaní. Musíme uznať, že sme v autorskom kolektíve nedosiahli zhodu, či vzhľadom na ustálenie pojmov *sociálna ekonomika* a *sociálne podnikanie*¹⁷⁵ by

¹⁷³ Odpoveď na otázku, koho učiť či komu prezentovať výhody kolektívnej formy vlastníctva a strategického riadenia podniku nie je jednoduchá, pretože napr. nie je isté, že cieľom by nevyhnutne mala byť transformácia sociálneho podniku, ktorý nevlastnia zamestnanci. Na základe zahraničných skúseností, o ktorých sa zmiňujeme aj v jednej z častí úvodu tejto analýzy, by to však dozaista mohli byť napr. zamestnanci krachujúcich súkromných podnikov, alebo verejných podnikov, ktorým hrozí zánik.

¹⁷⁴ Žiaľ, v rámci NP ISE sa nevykonala žiadny hĺbkový sociologický prieskum, ktorým by bolo možné tento predpoklad potvrdiť.

¹⁷⁵ Čo nesúvisí osamotene len s týmito dvoma pojmami, ale vôbec s preberaním anglických výrazov, slovných spojení a dokonca celých vetných konštrukcií do slovenčiny v podobe kalku, pričom dochádza k čiastočnej

vôbec ešte bolo možné vo verejnosti presadiť upravené pojmy *spoločensky prospešná/prospešné*¹⁷⁶, ale máme za to, že k posilneniu správneho pochopenia slovenského významu pojmov *sociálna ekonomika* a *sociálne podnikanie* by mohla prispieť modifikácia aspoň niektorých pojmov, s ktorými zákon pracuje, či ktoré vymedzuje. Príkladom je zámena pojmu *pozitívny sociálny vplyv*¹⁷⁷ za pojem *pozitívny spoločenský vplyv*. Považujeme to za realizovateľné, ba aj prirodzené a potrebné už aj preto, že pri vymedzení tohto pojmu už zákonodarca namiesto slova *sociálny* zvolil slovo *spoločenský*¹⁷⁸. Podobnou odporúčanou zmenou je názov § 5: namiesto *Sociálny podnik a podnik so sociálnym dosahom* odporúčame ho nazvať *Sociálny podnik a podnik so spoločenským dosahom*. Z tohto hľadiska je zaujímavým mixom názvosloví definícia sociálneho podniku bývania: „*Sociálny podnik bývania je verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je zabezpečovanie spoločensky prospešného nájomného bývania*“¹⁷⁹. V tejto vete sa priamo v synonymickom poňatí používajú pojmy *sociálny*, *verejnoprospešný* a *spoločensky prospešný*. Hoci sa teda náš návrh revízie môže zdať priformálny a v podstate zbytočný, vyjadrujeme presvedčenie, že to tak nie je najmä z toho dôvodu, že pojem *pozitívny spoločenský vplyv* je nielen kľúčovým, ale pravdepodobne aj najpoužívanejším pojmom tohto zákona minimálne v sektore sociálneho podnikania už len preto, lebo jeho dosahovanie je základnou funkciou sociálneho podniku. Bez pochybností teda, ak sa aj v zákone ustáli pojem *pozitívny spoločenský vplyv*, ktorý takto bude používať každý, kto bude o sociálnom podnikaní hovoriť a písať, prispeje to k presnejšiemu pochopeniu pojmov *sociálna ekonomika* a *sociálne podnikanie*. Vo svetle mnohých zistení tejto analýzy, ako aj pre potrebu rozšíriť pôsobenie sociálneho podnikania v SR za hranice pracovnej integrácie, na čom sa zhodujú všetci aktéri sociálnej ekonomiky na Slovensku, predstavuje takýto dosah navrhovanej legislatívnej zmeny

a v niektorých prípadoch aj výraznej obmene významu pôvodného anglického výrazu. Ide však o trend taký silný, že reálne nie je možné zabrániť jeho škodlivým vplyvom na komunikáciu v slovenčine a jej porozumenie.

¹⁷⁶ Namiesto slova *prospešný* v príslušnom tvare by bolo možné ako synonymum použiť aj slovo *prínosný* v príslušnom tvare. Ide najmä o fakt, že pojem *verejnoprospešný podnik* už má v slovenskej komunikácii svoj ustálený význam vyplývajúci z legislatívneho ukotvenia povinnosti obcí vykonávať *verejnoprospešné služby* (§ 4 ods. 3 písm. g)), pričom takto definované *verejnoprospešné služby* nemajú charakter sociálneho podnikania v zmysle zák. č. 112/2018 Z. z.

¹⁷⁷ § 2 ods. 1 zákona.

¹⁷⁸ „*Pozitívnym sociálnym vplyvom na účely tohto zákona je napĺňanie verejného záujmu alebo komunitného záujmu*“, pričom „*Napĺňaním verejného záujmu na účely tohto zákona je poskytovanie spoločensky prospešnej služby*“ (§ 2 ods. 2) a „*Napĺňaním komunitného záujmu na účely tohto zákona je poskytovanie spoločensky prospešnej služby*“ (§ 2 ods. 3).

¹⁷⁹ § 13 ods. 1 zákona.

významný prínos pre ďalší rozvoj sociálnej ekonomiky u nás. Toto odporúčanie pritom nemieri len na ustanovenia článku I. zákona¹⁸⁰ (čiže úpravu samotnej sociálnej ekonomiky a sociálnych podnikov), ale aj na niektoré iné jeho články, pozmeňujúce a doplňujúce iné zákony vložení ustanovení súvisiacich so sociálnou ekonomikou, resp. špecificky zameraných na sociálne podniky. Príkladom je použitá terminológia v § 2 ods. 5 písm. p) zák. č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní. Pojem „sociálne hľadisko“ síce definuje najskôr o. i. ako „*aspekt súvisiaci s predmetom zákazky, ktorý môže viesť k pozitívnemu sociálnemu vplyvu (...) najmä k vytvoreniu alebo podpore tvorby pracovných príležitostí, dôstojným, spravodlivým a uspokojivým pracovným podmienkam*“, či „*začleneniu znevýhodnených, ohrozených alebo vylúčených osôb a skupín osôb do spoločenských vzťahov a zjednodušeniu ich prístupu na trh práce*“, avšak v ďalšej časti definície pridáva aj dopady, ktoré v slovenskom názvosloví s pojmom *sociálny* nespájame (resp. len obmedzene): „*etickému a spravodlivému obchodovaniu, zabezpečeniu rastu ekonomiky založenej na vedomostiach a inováciách, k zvyšovaniu zodpovednosti dodávateľov vo vzťahu k záujmom spoločností*“, či „*zmierneniu dôsledkov ekonomického a sociálneho zaostávania najmenej rozvinutých okresov*“. Napriek definícii environmentálneho hľadiska¹⁸¹, ktoré tiež možno považovať za jedno zo spoločenských hľadísk verejných zákaziek, navrhujeme aj v prípade v § 2 ods. 5 písm. p) namiesto pojmu *sociálny* (v príslušnom tvare) použiť slovo *spoločenský*¹⁸².

Hoci je to pre formulovanie tejto záverečnej kapitoly analýz produkovaných v rámci NP PKSD nezvyčajné, považujeme za dôležité uviesť aj *neodporúčanie*. Keďže sme sa počas výskumných rozhovorov so sociálnymi podnikmi opakovane stretávali s požiadavkou vypustiť, alebo aspoň obmedziť ustanovenia o poradnom výbore, máme za potrebné zdôrazniť, že s takouto legislatívnou zmenou nesúhlasíme, hoci chápeme pohnútky tých, ktorí takto zmýšľajú. Takúto zmenu by sme však považovali za výrazný krok späť a za škodlivý ústup od základných princípov sociálneho podnikania. Ako uvádzame v inej časti tejto kapitoly, aktuálny postoj mnohých sociálnych podnikateľov je potrebné zmeniť vzdelávaním, poradenstvom a sprevádzaním, nie mu vyhovieť novelizáciou zákona.

¹⁸⁰ Máme na mysli „pôvodný“ zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v podobe, v ktorej bol platný od 14. 4. 2018.

¹⁸¹ v § 2 ods. 5 písm. q) zák. č. 343/2015 Z. z.

¹⁸² S výnimkou slov „sociálneho zaostávania najmenej rozvinutých okresov“.

Pokiaľ ide o odporúčania v oblasti legislatívnych zmien, dôrazne odporúčame zvýšenie limitov pre možnosť zadať verejnú zákazku registrovanému sociálnemu podniku. Ide o úpravu súčasného znenia § 1 ods. 13 písm. u) a ods. 14 písm. a) zavedením osobitných ustanovení (v podobe samostatných odsekov doplnených do § 1) zvyšujúcich limity pre zákazky, ktorých dodávateľom je RSP podľa zák. č. 112/2018 Z. z. Napr. v prípade limitu pre stavebné zákazky navrhujeme doplniť odsek v nasledujúcom znení: „(15) Tento zákon sa nevzťahuje na zákazku, ktorej predpokladaná hodnota je nižšia ako 15-násobok finančného limitu podľa § 5 ods. 3 písm. d) a ktorej predmetom je uskutočnenie stavebných prác, ktorých dodávateľom je registrovaný sociálny podnik,^{25b)} ak podiel zákazky, ktorý registrovaný sociálny podnik zadá subdodávateľom, nepresiahne 35 % predpokladanej hodnoty zákazky.“¹⁸³ Takéto znenie by znamenalo, že podľa aktuálnych limitov by verejný obstarávateľ mohol priamo sociálnemu podniku zadať zákazku do výšky 4,5 mil. €, čo by pokrylo mnoho komplexných stavebných zákaziek najmä v prípade miestnych samospráv. Navrhovaný text zároveň zabráni možnému zneužitiu takejto zákonnej výnimky pre obchádzanie verejného obstarávania zo strany iných, než sociálnych podnikov tým, že by obstarávateľ zadal zákazku priamo sociálnemu podniku a ten by ju potom celú zadal ďalej subdodávateľovi, ktorý by sociálnym podnikom nebol. Limit 35% pre subdodávku navrhujeme na základe konzultácií s viacerými sociálnymi podnikmi, ktoré v stavebníctve podnikajú a zohľadňuje potrebu niektoré špecifické činnosti zabezpečiť externou dodávkou, pretože sociálne podniky niektoré činnosti nevykonávajú vzhľadom na vzťah ich charakteru k potrebám podniku v prvom rade zabezpečovať pracovnú integráciu znevýhodnených alebo zraniteľných zamestnancov.

V nadväznosti na zistenia a analytické závery v kapitole Aplikačné výzvy sociálneho podnikania uvádzame odporúčame tvorcom politiky, ale aj jej realizátorom, s osobitným dôrazom na príslušné odborné útvary MPSVR SR a ÚPSVR SR v oblasti politiky zamestnanosti urýchlene strategicky naplánovať využívanie integračných sociálnych podnikov ako partnerov pri realizácii aktívnej politiky na trhu práce (AFTP). Ako uvádzame v uvedenej kapitole, v SR neexistuje systém spolupráce týchto sociálnych podnikov a služieb zamestnanosti. Na jednej

¹⁸³ Zároveň by sa v ods. 14 v písmene a) vypustil bod 1.

strane je zo zákona povinnosť tohto typu sociálnych podnikov integrovať znevýhodnených zamestnancov na pracovný trh, na strane druhej ich úrady práce, ktoré týchto ľudí evidujú ako znevýhodnených UoZ, na tento účel nevyužívajú. V tejto súvislosti zdôrazňujeme nasledujúce odporúčania:

1. Zásadná zmena procesu zakladania integračných sociálnych podnikov.

Ako vyplýva aj z prvého číslovaného odporúčania v tejto kapitole, posilnenie správneho vnímania a pochopenia poslania i zákonnej povinnosti integračných sociálnych podnikov sa musí začať už v procese ich zakladania tak, aby tieto podniky boli už v čase svojho vzniku dôsledne pripravené na plnenie integračného poslania. Súčasťou takejto zmeny je analýza reálnych potrieb pracovnej integrácie v územnom celku ich pôsobenia (obec, kraj) zo strany RC SE, minimálne v spolupráci s miestnou a regionálnou samosprávou a regionálnym úradom práce, sociálnych vecí a rodiny. Založený ISP by mal v čo najväčšej možnej miere reagovať na takto identifikovanú potrebu zamestnáváním znevýhodnených ľudí z identifikovaného okruhu evidovaných UoZ alebo neevidovaných nezamestnaných, ako aj tým, že bude realizovať ich cielenú a systematickú pracovnú integráciu (napr. na základe individuálnych integračných plánov).

2. Vytvorenie systému spolupráce služieb zamestnanosti a ISP.

Takéto plány by mohli vzniknúť ako výsledok poradenskej činnosti poskytovanej úradom (napr. ako výstup bilancie kompetencií). Služby zamestnanosti by teda mali v rámci svojej poradenskej činnosti identifikovať potenciálnych zamestnancov integračných sociálnych podnikov a následne dohodnúť ich umiestnenie do ISP. O takomto umiestnení by úrady mali podpísať s podnikom dohodu, ktorá by zaväzovala podnik postupovať podľa individuálneho integračného plánu a naopak by úrad zaväzovala financovať náklady na ňu, ktoré nepokrývajú existujúce príspevky, resp. by na vlastné náklady úrad realizoval doplnkové činnosti posilňujúce dosiahnutie integračného cieľa (napr. vzdelávanie, oddĺženie, psychologické poradenstvo). Na doplnkových činnostiach by sa znevýhodnený zamestnanec ISP zúčastňoval v rámci svojej pracovnej náplne, pričom by bolo možné zvážiť potrebu dodatočného príspevku na mzdu v tomto „neproduktívnom“ čase. Úrad by na základe dohody

priebežne vyhodnocoval plnenie individuálneho integračného plánu a komunikoval s ISP o tomto hodnotení s cieľom jeho dôsledného plnenia. Úrad by mal do takejto spolupráce s ISP vstupovať buď z vlastnej iniciatívy, alebo na základe návrhu či žiadosti zo strany podniku.

3. Zmeniť postavenie integrovaného zamestnanca ISP vo vzťahu k službám zamestnanosti.

Keďže je zrejmé, že v takomto systéme by úrad práce poskytoval zamestnancovi integračného sociálneho podniku niektoré služby, ktoré sú podľa dnešnej dikcie zákona o službách zamestnanosti určené výhradne alebo prednostne¹⁸⁴ evidovaným uchádzačom o zamestnanie, považujeme za potrebné zvážiť zákonnú zmenu postavenia zamestnanca ISP vo vzťahu k službám zamestnanosti. Ich evidovanie ako UoZ podľa nášho názoru nedáva zmysel a bolo by v rozpore s postavením zamestnanca. Preto by malo ísť o osobitné postavenie v systéme služieb zamestnanosti, ktoré by úradu umožňovalo poskytovať týmto ľuďom niektoré služby určené UoZ (napr. výlučne na základe dohody medzi ISP a úradom). Vytvorenie vyššie odporúčaného systému by bolo možné ešte pred príslušnými legislatívnymi zmenami pilotne vyskúšať prostredníctvom národného projektu financovaného z prostriedkov ESF ako inovatívny nástroj služieb zamestnanosti. Pri nastavení systému odporúčame využiť existujúce zahraničné skúsenosti (napr. z Rakúska). Súčasťou pilotného skúšania by o. i. malo byť aj adekvátne vzdelávanie všetkých zainteresovaných aktérov, zamerané na schopnosti ISP nastaviť a realizovať systém pracovnej integrácie vedúci k úspešnému začleneniu znevýhodneného zamestnanca na otvorený trh práce, ako aj pracovníkov štátnych služieb zamestnanosti systematicky za týmto účelom využívať potenciál ISP.

4. Umožniť ISP dočasné pridelovanie znevýhodnených zamestnancov.

Osobitnou výzvou v súvislosti s integráciou znevýhodnených zamestnancov ISP je riešenie problému využívania dočasného pridelovania znevýhodnených zamestnancov ako súčasť procesu ich pracovnej integrácie. Neprihovárame sa umožneniu ISP získať registráciu ako agentúra dočasného zamestnávania (ADZ), pretože ADZ v súčasnom postavení neplnia poslanie pracovnej integrácie

¹⁸⁴ V praxi to znamená, že ak má úrad práce limitované finančné či kapacitné možnosti, iné osoby ako UoZ sa k takýmto službám nedostanú ani v prípade, že by to bolo v súlade so zákonom č. 5/2004 Z. z.

znevýhodnených ľudí. Dôrazne však odporúčame, aby MPSVR SR so skúsenými odborníkmi v oblasti sociálneho podnikania i Agentúrou práce BBSK pripravilo model, ktorý by ISP umožňoval na základe dodatočných podmienok a kritérií (ktorých príklad uvádzame v príslušnej časti analýzy) pridelovanie svojich znevýhodnených zamestnancov, pričom tieto podmienky a kritériá musia zabezpečiť, že sa tak bude diať výlučne v rámci procesu pracovnej integrácie týchto zamestnancov a za týmto účelom. Navrhujeme za týmto účelom vytvoriť malú flexibilnú a efektívnu pracovnú skupinu, ktorá by bola schopná navrhnúť model v priebehu niekoľkých mesiacov. Na základe návrhu treba zvážiť vhodnú formu jeho pilotného overenia pred tým, než sa stane legislatívnou súčasťou integračného sociálneho podnikania v prepojení na služby zamestnanosti.

Vo vzťahu k zisteniam o obmedzených možnostiach pôvodne znevýhodnených či zraniteľných zamestnancov ISP nájsť si prácu na otvorenom pracovnom trhu odporúčame prehodnotiť ich postavenie v súvislosti s plnením podmienok pre udržanie štatútu registrovaného ISP (§ 12 zák. č. 118/2018 Z. z.). Ako najschodnejšia cesta sa zdá definovanie novej kategórie zraniteľných osôb na pracovnom trhu, ktorých zraniteľnosť bude spočívať v objektívnych či akceptovateľných subjektívnych obmedzeniach pre ich plné pracovné uplatnenie, existujúcich aj po uplynutí obdobia dvoch rokov od nástupu do zamestnania v ISP. Považujeme za dôležité dôsledne analyzovať relevanciu týchto obmedzení, aby nedochádzalo k zneužívaniu takéhoto (nového) definovania zraniteľných osôb, a aby zároveň nezostali žiadne relevantné faktory bez náležitej pozornosti. Bez nároku na poskytnutie vyčerpávajúceho návodu odporúčame, aby za objektívne faktory boli považované:

- situácia na lokálnom pracovnom trhu (max. v rozsahu okresu, v ktorom sídli ISP, resp. žije posudzovaný zamestnanec),
- rodinné okolnosti posudzovaného zamestnanca (nielen rodičovské povinnosti),
- schopnosti posudzovaného zamestnanca pre získanie dodatočnej kvalifikácie (napr. využitím bilancie kompetencií), resp. výkonu práce vyžadujúceho si presídlenie¹⁸⁵ (napr. psychologický posudok),

¹⁸⁵ Nemusí ísť o zmenu trvalého bydliska, ale aj o výkon práce v týždenných či obdobných turnusoch.

- pracovné a obdobné podmienky výkonu dostupnej (ponúkanej) práce na otvorenom pracovnom trhu (napr. zabezpečenie dochádzky za prácou, asistovanej integrácie na nové pracovné miesto, podiel osobných nákladov spojených s výkonom práce na ponúkanom čistom zárobku a pod.).

Zmena by mohla zahŕňať aj možnosť predĺženia uznania posudzovaného zamestnanca za znevýhodneného či zraniteľného, ak je objektívne potrebná dlhšia intervencia zo strany sociálneho podniku a je vysoko pravdepodobné, že takéto predĺženie obdobia povedie k tomu, že znevýhodnený či zraniteľný zamestnanec v konečnom dôsledku skutočne nadobudne potrebné znalosti, zručnosti a návyky. Treba však uznať, že takéto zmena bude predstavovať veľkú výzvu, pretože z realizačného hľadiska si bude vyžadovať vysoko individuálny prístup s prsnou znalosťou individuálnych okolností, preto bude potrebné dôsledne posúdiť a zväžiť nielen podobu samotného posudzovania, ale aj určenie zaň zodpovednej osoby, resp. inštitúcie rezortu práce a sociálnych vecí.

Vyššie uvedené odporúčanie na zavedenie novej kategórie zraniteľnej osoby by v princípe malo mať za následok, že posudzovaný registrovaný ISP si bude schopný udržať tento štatút. Charakter zraniteľnosti tohto zamestnanca si však podľa nášho názoru nevyžaduje predĺženie existujúceho obdobia poskytovania vyrovnávacieho príspevku¹⁸⁶, nakoľko po zotrvaní v pôvodnom pracovnom pomere by mal predstavovať plnohodnotného zamestnanca podniku a mali by byť naň kladené nároky v tomto zmysle. Jeho zraniteľnosť by totiž nemala negatívne ovplyvňovať jeho pracovný výkon, čiže ten by v dôsledku takto definovanej zraniteľnosti nemal byť nižší než výkon obdobného zamestnanca v inom než sociálnom podniku. Za takýchto okolností by poskytovanie kompenzačnej pomoci v podobe vyrovnávania nákladov na cenu práce nebolo obhájiteľné. Navrhujeme však, aby ISP mal aj v prípade takto zraniteľného zamestnanca nárok na umiestňovací príspevok¹⁸⁷, ak sa mu aj po dlhšom období podarí umiestniť ho na nepodporované pracovné miesto, čo bude pôsobiť motivačne pre samotný ISP a zároveň to zodpovedá reálnej možnosti, že sa niektoré faktory zraniteľnosti zamestnanca môžu zmeniť. Takéto riešenie by teda umožnilo ISP využívať iné zvýhodnenia poskytované podnikom v zmysle zák. č. 112/2018 Z. z. v znení noviel iných

¹⁸⁶ § 19b ods. 2 písm. c) zák. č. 112/2018 Z. z.

¹⁸⁷ § 19a zák. č. 112/2018 Z. z.

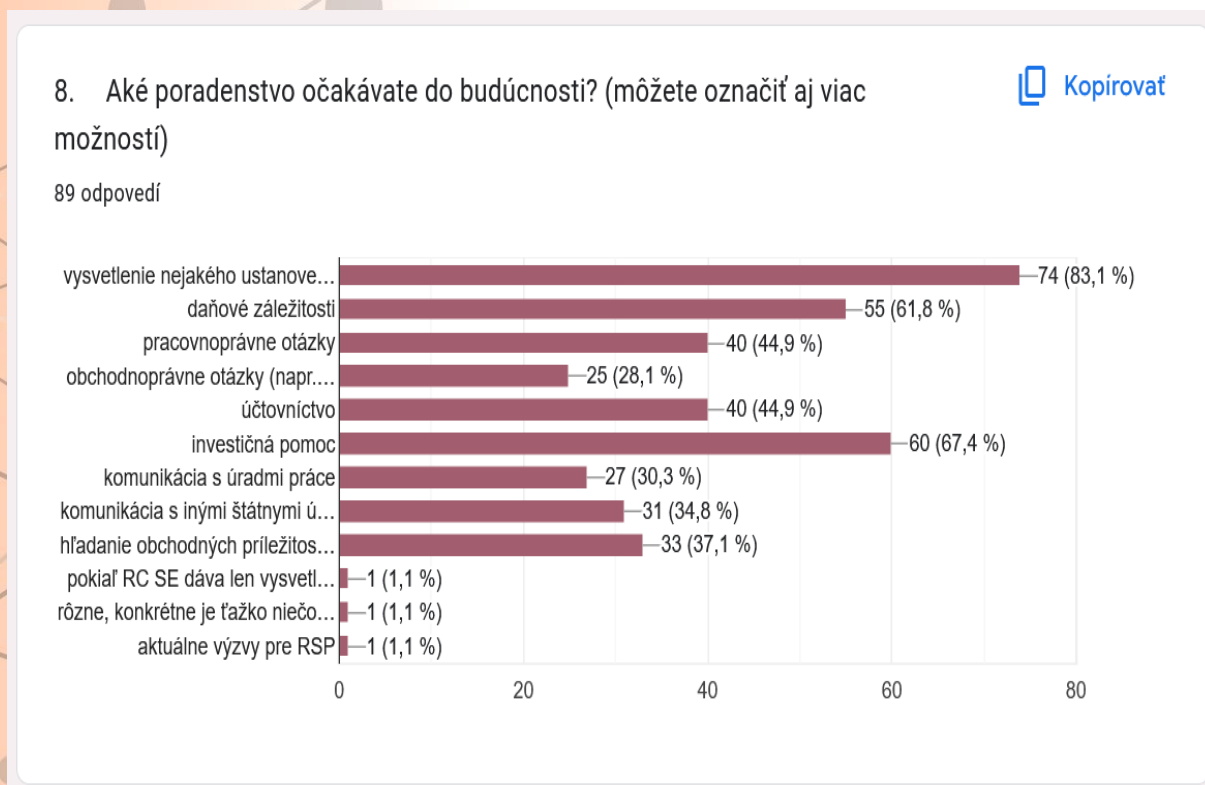
súvisiacich právnych predpisov, najmä pokiaľ ide o nepriame formy podpory (napr. v oblasti DPH či verejného obstarávania), pretože iba takým spôsobom bude možné podporiť dlhodobú udržateľnosť takéhoto sociálneho podniku. Tento prístup považujeme nielen za vecne obhájiteľný, ale aj súladný s duchom príslušných zákonov (resp. súvisiacej európskej legislatívy), pretože je zrejmé, že takéto sociálne podnikanie (čiže udržanie štatútu registrovaného ISP) v plnej miere napĺňa ustanovenie § 2 ods. 4 písm. h) a s ním súvisiacej aplikácie vymedzených pojmov v ostatných ustanoveniach zákona, keďže zraniteľnosť tohto zamestnanca možno považovať za objektívnu a jeho udržanie na pracovnom mieste v sociálnom podniku predstavuje dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu napĺňaním verejného záujmu, ktorým je v tomto prípade poskytnutie pracovnej príležitosti v situácii, keď iná nie je reálne dosiahnuteľná, čím realizuje spoločensky prospešnú službu na podporu regionálneho rozvoja a zamestnanosti.

Pokiaľ ide o budúcnosť poradenstva, je zrejmé, že je to služba, ktorú sociálne podniky budú naďalej intenzívne potrebovať a intenzívne ju budú využívať. Z hľadiska pravidiel štátnej pomoci sa javí ako účelné rozdeliť poskytovanie poradenstva do dvoch rozdelených foriem (dvoch rozdielnych projektov/programov), keďže na poskytovanie služieb, ktoré zákon definuje ako povinnosť ministerstva sa nahliada inak, než na služby, ktoré idú nad zákonný rámec. Zdá sa, že spôsob, ktorý zdefinoval akčný plán MPSVR pre sociálnu ekonomiku a sociálne podnikania, teda poskytovanie poradenských služieb vymedzených zákonom¹⁸⁸ zo strany IA MPSVR SR a poskytovanie ďalších požadovaných a potrebných poradenských a konzultačných služieb mimovládnyimi subjektmi, bude najpraktickejšie riešenie a vnesie potrebnú dynamiku do tejto dôležitej činnosti. Sociálne podniky očakávajú najčastejšie výklad/vysvetlenie rôznych zákonných ustanovení (najmä zák. č. 112/2018 Z. z. vrátane jeho novelizačných článkov), ale za výraznú možno označiť potrebu ekonomického poradenstva (účtovníctvo, daňové záležitosti), pričom chabé výsledky investičnej pomoci financovanej v rámci operačného programu Ľudské zdroje nepochybne súvisia s očakávaním väčšiny podnikov, že poradenské služby budú aj do budúcnosti pokrývať oblasť investičnej pomoci. Takmer polovica podnikov bude potrebovať rady v pracovnoprávnej oblasti, ale výrazne viac,

¹⁸⁸ § 25 ods. 1 písm. h) zák. č. 112/2018 Z. z.

než tretina označila za potrebnú oblasť poradenstva „hľadanie obchodných príležitostí“, čo predstavuje dôležitú výzvu pre dlhodobú udržateľnosť sociálneho podnikania a nepriamo potvrdzuje, že hodnotenie aspoň strednodobej udržateľnosti podnikateľských zámerov nepredstavuje silnú stránku registračného procesu RSP. Na druhej strane za pozitívum tohto zistenia považujeme fakt, že veľká časť sociálnych podnikateľov má ambíciu podnikanie udržať a uvedomuje si význam rozširovania obchodnej spolupráce. Komunikácia so štátnymi úradmi, osobitne s úradmi práce, predstavuje tretinu budúcich potrieb sociálnych podnikov v oblasti poradenských a konzultačných služieb.

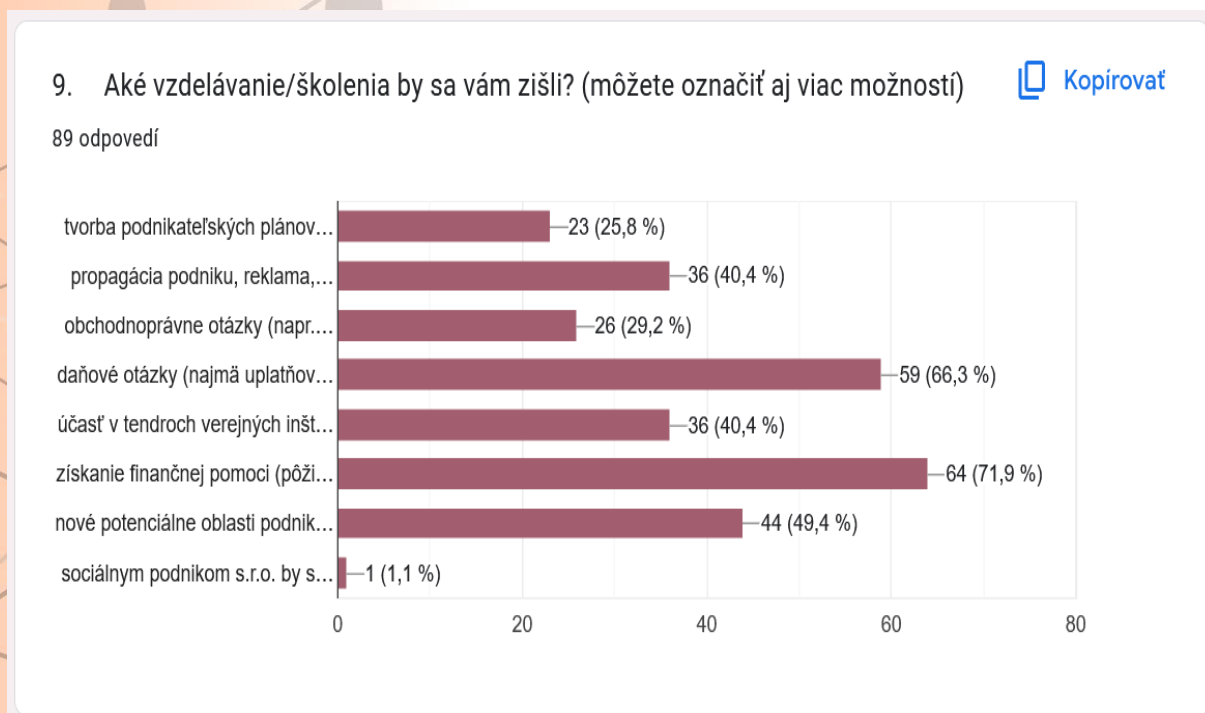
Graf č. 6.1.



Pokiaľ ide o oblasť vzdelávania, autori tejto analýzy dôrazne odporúčajú MPSVR SR zrealizovať predbežne definované plány na vyčlenenie finančnej alokácie na tento účel. Výsledky ankety, ktorú sme zrealizovali pre potreby tejto analýzy ukazujú, že sociálni podnikatelia sa potrebujú naučiť ako sa dostať k (externým) finančným zdrojom na podporu

svojho podnikania, ako využívať daňové zvýhodnenia, ale predovšetkým, ako rozvíjať svoje podnikanie, aby bolo dlhodobo udržateľné (identifikácia nových potenciálnych podnikateľských príležitostí či propagácia podniku a reklama jeho produkcie vrátane účasti vo verejnom obstarávaní).

Graf č. 6.2.



V tejto súvislosti odporúčame ako jeden z možných modelov zväžiť povinnosť absolvovať príslušné školenie pred schválením investičnej pomoci. Prijatie investičnej pomoci predstavuje pre sociálny podnik vznik vážneho finančného záväzku, nakoľko jej časť je poskytovaná v návratnej forme. Pre udržateľnosť podnikania a pre posilnenie pravdepodobnosti vrátenia tejto formy investičnej pomoci je preto žiaduce sa aj formou

poskytnutého vzdelávania uistiť, že podporený podnikateľ má dostatočné schopnosti a zručnosti, aby dosiahol podnikateľský úspech, ktorý o. i. zabezpečí návratnosť investície. Konkrétny obsah vzdelávania bude treba definovať v spolupráci so sprostredkovateľmi investičnej pomoci, predbežne však možno konštatovať, že by sa mal zamerať na vedomosti, znalosti a zručnosti v oblasti strategického plánovania a riadenia podniku, plánovania a riadenia produkčných procesov, cenotvorby, reklamy a marketingu a pod. Vzdelávacie aktivity podporujúce zvýšenie kvality a udržateľnosti sociálneho podnikania v SR navrhujeme finančne podporiť vyhlásením dopytovej výzvy, pričom podporené projekty by mali byť zamerané na sprostredkovanie financovania (alebo spolufinancovania) vzdelávacích programov (kurzov) podľa vlastného výberu konkrétnej fyzickej osoby. Takto je možné flexibilne reagovať na individuálne potreby každého zainteresovaného človeka. Vzdelávanie by pritom malo byť dostupné rôznym skupinám zainteresovaných osôb: záujemcom o sociálne podnikanie, zamestnancom sociálnych podnikov na riadiacich pozíciách, zamestnancom sociálnych podnikov na iných relevantných pozíciách, špecialistom pracujúcim pre sociálne podniky (pričom nemusí ísť o osoby v zamestnaneckom pomere k sociálnemu podniku), pokrývajúcim osobitné činnosti sociálnych podnikov (napr. poradcom pre pracovnú integráciu, sociálnym pracovníkom, psychológom, mentorom). Je pritom vhodné zvážiť opatrenia na kontrolu kvality poskytovaného vzdelávania, preto by financované projekty/programy mali dbať na komunikáciu so záujemcami o vzdelanie predchádzajúcu výberu konkrétneho školenia, prípadne obsahovať iné opatrenia na hodnotenie kvality ponúkaných vzdelávacích programov. Riešenie na báze individuálneho výberu poskytovateľa a kurzu zo strany záujemcov o vzdelanie by aj z hľadiska princípov štátnej pomoci znamenalo podporu nepodnikajúcich fyzických osôb, takže by takáto podpora nepredstavovala formu štátnej pomoci.

ZÁVER

Zámerom tejto odbornej práce bolo pôvodne aj hodnotenie sociálnej a ekonomickej výkonnosti sociálnych podnikov. Štát, najmä prostredníctvom rezortu práce (osobitne prostredníctvom úradov práce) vynakladá nemalé finančné prostriedky na podporu sociálnych podnikov a pre ďalší rozvoj sociálneho podnikania je nevyhnutné sa uistiť, že aj táto forma jeho podpory je efektívna z hľadiska nákladov a dopadov. Hoci súčasťou novely zákona č. 112/2018 Z. z. bol aj presun legislatívneho základu pre túto formu finančnej podpory zo zákona č. 5/2004 Z. z. do zákona č. 112/2018 Z. z., a niektoré zmeny sa dotkli aj výšky vyplácaných príspevkov, MPSVR SR nevykonalo analýzu nákladovej efektivity v procese prípravy novely. Rovnako pre ďalšiu propagáciu a zviditeľňovanie sociálnej ekonomiky a osobitne sociálneho podnikania je dôležité mať v rukách údaje, ktorými je možné demonštrovať pozitívne spoločenské (a v ich rámci aj ekonomické) prínosy sociálnych podnikov. Napokon, takáto analýza by mala slúžiť ako základ pre plánovanie výdavkov zo štátneho rozpočtu, ako z prostriedkov fondov EÚ pre najbližších sedem rokov. Hoci sme v rámci práce na tejto analýze vykonali viacero krokov, aby sme naplnili aj tento zámer, v konečnom dôsledku sme od neho ustúpili, keďže sme zistili, že rovnakú činnosť vykonáva IA MPSVR SR v rámci iného projektu¹⁸⁹, ako súčasť hodnotenia jeho dopadov. Tento zámer sa teda ukázal nielen ako zbytočný, ale navyše ako duplicitný, preto sme od neho napokon odstúpili. Aj vykonané aktivity však ukázali, aké dôležité je systematicky zbierať relevantné štatistické údaje o ekonomickej a sociálnej (či širšej spoločenskej) výkonnosti sociálnych podnikov a aké je to v súčasnosti náročné, pretože je zrejmé, že mnohí sociálni podnikatelia nerozumejú dôležitosti tejto činnosti. Zároveň takéto osobitné zisťovanie pre nich predstavuje dodatočné administratívne povinnosti, ktorých využitie a dopad sa im dnes nezdá vyvážený s ich rozsahom a náročnosťou. O to naliehavejšou výzvou pre MPSVR SR je dohodnúť so ŠÚ SR zavedenie satelitných štatistických účtov pre sociálne podniky, čím by bolo možné administratívnu náročnosť znížiť na minimum a dosiahnuť taký potrebný cieľ v podobe dostupnosti relevantných údajov. Pre správne strategické plánovanie predstavujú absolútne nevyhnutný základ.

¹⁸⁹ Ide o NP ISE. Výsledky boli prezentované na záverečnej konferencii projektu 26. septembra 2023 v Senci a sú k dispozícii aj v podobe textov v zborníku z konferencie.

Napriek modifikácii pôvodne plánovaného obsahu analýzy sa pri jej spracovaní ukázalo, že v oblasti sociálneho podnikania existuje veľa špecifických tém, problémov a výziev, ktorým treba venovať analytickú pozornosť. Naše poďakovanie patrí všetkým, ktorí s nami boli ochotní diskutovať a zdieľať svoje skúsenosti, pohľady a názory, či už išlo o pracovníčky OSE MPSVR SR, pracovníkov IA MPSVR SR, alebo mimovládnych odborníkov a v neposlednom rade ľudí zo sociálnych podnikov a samospráv. Postupne sme tak odkrývali predtým nečakané súvislosti, ba dokonca pôvodne neplánované témy, ktoré sa však ukázali ako relevantné pre analyzovanie doterajšie vývoja a súčasného stavu sociálneho podnikania na Slovensku. Viaceré okolnosti nám nedovolili dostatočnú koordináciu a prepojenie našej práce s analytickou činnosťou vykonávanou v rámci NP ISE, prípadne na samotnom ministerstve, napriek tomu sme sa v maximálnej miere usilovali o originalitu našej práce tak, aby táto analýza spĺňala charakter komplementarity k iným analytickým činnostiam v oblasti sociálneho podnikania. Usilovali sme sa zamerať na problémy a výzvy, ktorým iní analytici doteraz nevenovali pozornosť a kládli sme dôraz na praktickú využiteľnosť našich analytických zistení a záverov pre strategické plánovanie podpory rozvoja sociálneho podnikania na Slovensku. V tejto súvislosti je škoda, že načasovanie vypracovania tejto analýzy, ktorá sa do NP PKSD dostala len dodatočne, dostatočne nepodporilo strategické plánovanie súvisiace s čerpaním prostriedkov z fondov EÚ v programovacom období 2021 – 2027.

Rozsah tejto práce a časový rámeč pre jej vypracovanie spoločne s niekoľkými inými okolnosťami nám neumožnil vo väčšej miere sa venovať analýze problematike štátnej pomoci sociálnej ekonomike a osobitne sociálnym podnikom. Preto aspoň v závere dokumentu musíme upozorniť, že problematike štátnej pomoci je potrebné venovať väčšiu pozornosť než doteraz. Naše výskumné rozhovory ukázali, že dizajnéri štátnej politiky (vrátane mimovládnych expertov) sa pri nastavení podpory zväčša usilujú vyhnúť štátnej pomoci, čo však mimoriadne zužuje jej potenciálne dopady. Naopak, tam, kde rôzne formy pomoci predstavovali štátnu pomoc sme často identifikovali prehnane prísny prístup, neraz dokonca v rozpore s praxou zaužívanou v iných členských štátoch. Tak, ako to robí návrh odporúčania

Rady o rozvoji rámcových podmienok pre sociálnu ekonomiku, ktorý by Rada EÚ mala schváliť začiatkom októbra 2023, je potrebné aj v SR (vzhľadom na kompetencie najmä zo strany MPSVR SR) venovať nastaveniu podporných nástrojov z hľadiska štátnej pomoci väčšiu pozornosť. Žiaľ, neprispieva k tomu fakt, že OSE MPSVR SR odborníkom na túto problematiku nedisponuje, čo pravdepodobne nevyrieši ani NP ISE II. Naše zistenia ukazujú, že pri využívaní možností, ktoré pre podporu sociálnych podnikov poskytujú pravidlá pre štátnu pomoc musíme byť na Slovensku ofenzívnejší a flexibilnejší. Európska komisia k tomu poskytuje vhodné poradenstvo či vzdelávanie, ktoré je potrebné využívať popri transfere príkladov dobrej praxe z iných členských krajín EÚ. Keďže pravidlá pre štátnu pomoc sú v celej únii jednotné, neexistuje žiadny dôvod, aby to, čo je možné realizovať v jednom členskom štáte nebolo možné realizovať v inom. Neobhájiteľne striktný prístup sme napr. identifikovali najmä pri definícii podniku v ťažkostiach po období rokov 2020 – 2021, čiastočne to súvisí aj s uplatňovaním zníženej sadzby DPH na tovary a služby poskytované sociálnymi podnikmi. Spustenie nových programov podpory sociálnych podnikov financovaných zo zdrojov EÚ bude predstavovať veľkú výzvu pre vypracovanie príslušných schém štátnej pomoci, preto je táto naša výzva mimoriadne naliehavá práve v období najbližších šiestich mesiacov.

Hoci rozsah tejto práce neumožnil vypracovať komplexný analytický materiál, čo v konečnom dôsledku platí vždy, veríme, že odborná verejnosť jeho obsah ocení a bude znamenať reálny prínos najmä pre strategické plánovanie a realizačné opatrenia v oblasti sociálneho podnikania. Je zrejmé, že práve strategické plánovanie a riadenie štátnej politiky v oblasti sociálneho podnikania (ale aj širšie v oblasti sociálnej ekonomiky) je dnes našou slabinou, hoci zároveň sa toho pre sociálne podniky a v sociálnych podnikoch robí veľa. Pre dosiahnutie úspechov bude mimoriadne dôležité spájanie a sieťovanie partnerov, vytváranie skutočných partnerstiev a spojenectiev, pretože sociálna ekonomika nie je ani tak osobitným odvetvím (hoci aj my sa naň do istej miery v tejto práci tak pozeráme), ale skôr predstavuje nové hospodárske princípy, uplatniteľné v ktoromkoľvek odvetví ekonomiky. Presadzovanie sa sociálnej ekonomiky sa teda nedá merať len počtom sociálnych podnikov, ale skôr rozsahom uplatňovania zásad a princípov, ktoré sociálnu ekonomiku charakterizujú. A práve rozširovanie týchto zásad a princípov do čo najširšej spoločnosti predstavuje mimoriadne

dôležitú podmienku ďalšieho rastu sociálnej ekonomiky a osobitne sociálneho podnikania. Príkladom je sociálne verejné obstarávanie, ktoré predstavuje zásadnú modifikáciu doterajšej predstavy o princípoch a zásadách verejného obstarávania (kriteriálne postavenie ceny a kvality zásadne dopĺňa spoločenský dopad), bez ktorej nie je dynamický rozvoj sociálneho podnikania vôbec možný. V tomto momente sa už pohybujeme v širšom priestore sociálnych inovácií a my sme presvedčení, že práve aktéri sociálnej ekonomiky a osobitne sociálneho podnikania dnes predstavujú silné podhubie pre rozvoj sociálnych inovácií, ktoré by MPSVR SR (a ďalší verejní aktéri) mali efektívne využiť na dosiahnutie zásadnej modernizácie slovenskej spoločnosti. Musíme však zopakovať, že kľúčovým faktorom je aplikácie skutočne rovnocenného partnerského prístupu zo strany MPSVR SR a IA MPSVR SR pri strategickom plánovaní a riadení rozvoja sociálneho podnikania. Exkluzívny prístup je v oblasti sociálneho podnikania doslova nebezpečný, pretože necháva bez povšimnutia veľký potenciál, ktorý leží mimo vládnych štruktúr. Ak je jedným z kľúčových princípov sociálneho podnikania inkluzívnosť (vyjadrená napr. zákonnou povinnosťou demokratickej správy sociálnych podnikov), tak rovnako inkluzívne musí byť aj plánovanie a riadenie v oblasti politiky.

Naša analýza potvrdzuje, že stav sociálneho podnikania na Slovensku nie je ani len vyslovene zlý, nieto dokonca tragický. Zároveň však platí, že sme na rázcestí, pretože na jednej strane sa vyčerpala „energia počiatkov“, na druhej už máme kritické množstvo vlastných skúseností, ako aj odborníkov. Seriózny analytický pohľad a z neho vyplývajúce seriózne strategické plánovanie a riadenie založené na inkluzívnom partnerstve predstavuje v súčasnosti nevyhnutný základ pre ďalší rozvoj. Naopak, môžeme jednoznačne konštatovať, že jeho absencia spôsobí hlbokú stagnáciu a obrat v doterajšom vývoji. Urobili sme všetko pre to, aby naša analýza prispela ku kritickému zhodnoteniu niektorých aspektov doterajšieho vývoja i identifikácii problémov a výziev, na ktoré je nevyhnutné adekvátne reagovať. Vyžaduje si to seriózny prístup vo vládnej a mimovládnej sfére, otvorenú diskusiu, systematickosť a väčší rozhľad aj mimo hranice Slovenska. Všetky budúce opatrenia musia mať jasný základ v analytickom zhodnotení doterajších, v zrozumiteľných plánoch a očakávaniach, v transparentných výsledkoch a dopadoch, v racionálnych merateľných ukazovateľoch a v ich následnom objektívnom vyhodnotení.

Sociálna ekonomika má skutočný potenciál pretvoriť spoločnosť, ako ju poznáme za posledných 30 rokov, čo zďaleka neplatí len o Slovensku. Je nanajvýš potrebné si plne uvedomovať tento jej široký potenciál, fakt, že sociálna ekonomika má (alebo by mala mať) dopady, ktoré výrazne prekračujú hranice hospodárstva. Sociálna ekonomika (a v jej rámci aj sociálne podnikanie) totiž nie je ekonomikou samou pre seba a jej princípom nie je dosahovať „ekonomické“ výsledky, ale má (alebo by mala mať) spoločenské dopady. Jej výkonnosť, jej efektivita sa meria (alebo by sa mala merať) práve týmito dopadmi oveľa viac, než úzko chápanými ekonomickými výsledkami.

Pretože princípom sociálnej ekonomiky je spoločenský prínos, je to hospodárstvo, ktoré slúži spoločnosti. Široká akceptácia takéhoto prístupu k hodnoteniu spoločenskej efektivity ekonomiky predstavuje zásadnú „sociálnu inováciu“, predstavuje zásadnú spoločenskú zmenu. Preto sú úlohy všetkých aktérov sociálnej ekonomiky mimoriadne dôležité.

Sociálna ekonomika je kľúčom k demokratizácii a modernizácii spoločnosti (nielen jej hospodárstva). Pristupujme k nej s týmto vedomím.

BIBLIOGRAFIA

Akčný plán, 2023. Akčný plán na podporu sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania v Slovenskej republike s výhľadom do roku 2030. MPSVR SR. Bratislava.

CECOP, 2013. Business Transfers to Employees under the Form of a Cooperative in Europe - Opportunities and Challenges. The European Confederation of Cooperatives and worker-owned enterprises active in industries and services. Brusel

CECOP, 2019, All for One. Response of worker-owned cooperatives to non-standard employment. European confederation of industrial and service cooperatives. Brussels.

CIRIEC, 2017. Recent evolutions of the Social Economy in the European Union, CIRIEC-International - Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative, Brusel

EHSV, 2020. Posilnenie neziskových sociálnych podnikov ako základného piliera sociálnej Európy (prieskumné stanovisko), spravodajca: Krzysztof Balon, Európsky hospodársky a sociálny výbor, Brusel

EHSV, 2021. Úloha sociálneho hospodárstva pri vytváraní pracovných miest a uplatňovaní Európskeho piliera sociálnych práv (prieskumné stanovisko), spravodajca: Giuseppe Guerini, pomocná spravodajkyňa: Cinzia del Rio, Európsky hospodársky a sociálny výbor, Brusel

EK, 2019. The European Commission Mutual Learning Programme. Peer Review on "Social economy and social enterprises in legislation and practice", Bratislava (Slovakia), 20-21 June 2019

EK, 2020. Social enterprises and their ecosystems in Europe, comparative synthesis report. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

ER, 2023. Návrh Odporúčania Rady o rozvoji rámcových podmienok pre sociálnu ekonomiku, {SWD(2023) 208 final}. Európska komisia, 13. 6. 2023, Strasbourg, COM(2023) 316 final.

FS SR, 2023. Finančná správa Slovenskej republiky: Informácia k podaniu z pohľadu zákona o DPH. Ing. Lišaníková, Banská Bystrica, 31. 5. 2023

Gažiová a kol, 2021. Gažiová, Mária, Kubalová, Valéria, Jaš, František, Němec, Michal, Ondruš, Branislav: Práce pre domácnosť ako forma práce – potenciál a bariéry v podmienkach. Implementačná agentúra MPSVR SR, Bratislava. https://www.ia.gov.sk/wp-content/uploads/2022/09/PKSD_prace_pre_domacnost_ako_forma_prace.pdf?csrt=571325905164006141

IA MPSVR SR, 2023. Zámer národného projektu Inštitút sociálnej ekonomiky II. Implementačná agentúra MPSVR SR.

Madarász, 2012. Madarász, Daniel: Historický vývoj poľnohospodárskych družstiev na Slovensku od 19.storočia až po súčasnosť. Slovenská poľnohospodárska univerzita, Nitra. <http://www.slpk.sk/eldo/2012/zborniky/003-12/madarasz.pdf>

Martuliak, 1995. Martuliak, Peter: 150 years of slovak co-operatives 1845 -1995. Vyd. Agroinštitút Nitra, 158 s. , 9 AH. Knižná publikácia. ISBN 80-7139-028-3.

Polačková (2020). SOCIAL ENTERPRISES AND THEIR ECOSYSTEMS IN EUROPE. Country report SLOVAKIA. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Polačková, 2021. Social Enterprise in Central and Eastern Europe. Theory, model and practise. Edited by Jacques Defourny and Marthe Nyssens. Routledge, Taylor and Francis Group, New York.

PVV, 2016. Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2016 – 2020.
<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=425248>

SD EÚ, 2008. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (veľká komora) zo 16. septembra 2008.
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=FA48B3579D54F3FE13035E162559CCDF?text=&docid=68184&pageIndex=0&doclang=SK&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=24646437>

Šúbertová, 2004. Šúbertová, Elena: Družstevníctvo v procese globalizácie. Kartprint Bratislava, 128-129 s., ISBN 80-88870-34-8