



Správa o výsledku kontroly 2023

Sociálne podniky

Najvyšší kontrolný úrad SR
Lubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Kontrolovaným subjektom bolo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR ako gestor sociálnej ekonomiky, ktorá je vo viacerých krajinách EÚ považovaná za dôležitý sektor ekonomiky, najmä kvôli svojej orientácii na riešenie širokej škály celospoločenských problémov. Aj v súčasnom programovom vyhlásení si Vláda SR dala za cieľ podporiť všetky formy sociálnej ekonomiky a osobitne sociálne podnikanie tak, aby akokoľvek znevýhodnená skupina ľudí nebola pripravená o možnosť pracovať. Kontrolou boli pokryté dve strategicky významné oblasti zamerania kontrolnej činnosti NKÚ SR na roky 2021 až 2023 – zamestnanosť a sociálne politiky.

Ako sme postupovali

Kontrola bola vykonaná v súlade so zákonom NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI), najmä štandardov pre výkonnosťnú kontrolu.

Prečo sme kontrolovali

Oblasť sociálneho podnikania bola pre kontrolu vybraná z dôvodu, že sociálne podniky sú považované za nástroj s veľkým, no doteraz naplno nevyužitým potenciálom najmä pri riešení dvoch celospoločensky významných tém, ktorými sú zamestnanosť znevýhodnených skupín ľudí a ich sociálna inklúzia. Na podporu tejto oblasti bola navyše vynaložená suma finančných prostriedkov z EÚ (viac ako 100 mil. eur).

Čo sme zistili

Kontrola poukázala na absenciu strategického riadenia ministerstva, ktorá bola príčinou nesledovania prínosu sociálnych podnikov. Ministerstvo nemalo dostatočné informácie o zamestnancoch podnikov, ale ani o jednotlivých formách ich podpory, a preto nebolo schopné vyhodnocovať účinnosť niektorých opatrení a aktuálne nastavených mechanizmov. Väčšina foriem priamej aj nepriamej podpory, vyplývajúcej priamo zo zákona o sociálnej ekonomike, preto nefungovala, prípadne nebola účinná. Okrem zlyhaní v oblasti investičnej a kompenzačnej pomoci, za funkčné nemožno považovať ani využívanie sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní, uplatňovanie zníženej sadzby DPH, medzitrh práce, servisné poukážky a pod.

Ministerstvo od roku 2018 nevykonalo napriek vynaloženiu významnej sumy finančných prostriedkov z EÚ hĺbkovú kontrolu ani v jednom sociálnom podniku. Nakoľko sociálne podnikanie je prierezová oblasť, nevyhnutnou pre jeho rozvoj bola medzirezortná spolupráca. Tá však bola nedostatočná, čo bolo príčinou viacerých nedostatkov.

Čo odporúčame

NKÚ SR v protokole o výsledku kontroly navrhol ministerstvu 14 odporúčaní na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. Tie sa týkali rôznych oblastí, v rámci ktorých boli kontrolou identifikované nedostatky. Konkrétne oblasti odporúčaní sú uvedené v závere tejto správy.

Za absolútne kľúčové pre rozvoj sociálnej ekonomiky NKÚ SR považuje vytvorenie nadrezortnej spolupráce, nakoľko jej absencia bola príčinou viacerých nedostatkov, ktoré sú v správe uvedené. Téma sociálneho podnikania je prierezová, preto je takáto spolupráca nevyhnutná. Skúsenosti z kontrolovaného obdobia ukázali, že tento typ spolupráce nie je možné očakávať na dobrovoľnej báze. Ak je téma sociálneho podnikania pre Vládu SR prioritou, NKÚ SR jej odporúča, aby na základe strategického materiálu vypracovaného ministerstvom zaviazala svojim uznesením ústredné orgány štátnej správy identifikované v tomto strategickom materiáli k spolupráci.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo analýzou fungovania sociálnych podnikov a prostredia, v ktorom pôsobia, poukázať na nedostatky, ktoré bránia ich výraznejšiemu rozvoju. Kontrola mala priniesť odpovede na otázky, či sociálne podniky prinášajú spoločnosti to, čo sa od nich očakáva, či je systém, v ktorom sociálne podniky fungujú, nastavený správne a či si ministerstvo plní svoje úlohy spojené s rozvojom sociálneho podnikania na Slovensku.

Rámec kontrolnej akcie

Kontrolovaným obdobím bolo obdobie od roku 2018 až po súčasnosť. Kritériami pre kontrolu boli výkonnostné kritériá stanovené NKÚ SR v súlade s medzinárodnými štandardami ISSAI 300, ktoré vychádzali aj zo zákona o sociálnej ekonomike.

Kontrola sociálneho podnikania bola vykonaná len prostredníctvom kontroly ministerstva ako gestora tejto témy. Ostatné zainteresované strany, uvedené v závere tejto správy v kapitole Odborná spolupráca, boli do kontroly zahrnuté prostredníctvom konzultácií najmä v etape prípravy kontroly, ale aj v jej výkone.

Významným zdrojom dôkazov bol dotazníkový prieskum, do ktorého boli zahrnuté všetky registrované sociálne podniky na Slovensku. Z viac ako 550 oslovených zaslalo odpoveď 394 podnikov, čo predstavuje reprezentatívnu vzorku opýtaných.

V závere kontroly NKÚ SR zorganizovalo stretnutie za účasti kľúčových aktérov pre oblasť sociálneho podnikania, na ktorom sa okrem ministerstva zúčastnili zástupcovia Ústredia práce, Implementačnej agentúry ministerstva, obidvoch strešných organizácií a akademickej obce. Na stretnutí boli konzultované všetky problémové oblasti uvedené v tejto správe, pričom odporúčania, ktoré NKÚ SR ministerstvu navrhlo, boli akceptované všetkými účastníkmi.

Na zber údajov, z ktorých boli vyvodzované závery, bolo okrem uvedeného dotazníkového prieskumu využité najmä štúdium odbornej literatúry, preskúmanie predložených dokumentov a rozhovory so zástupcami ministerstva a inými expertami.

Výsledky kontrolnej akcie

Analýza sociálnych podnikov

Sociálna ekonomika je súhrn aktivít vykonávaných nezávisle od štátnych orgánov, ktorých hlavným cieľom je dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu. Pozitívnym sociálnym vplyvom je podľa zákona o sociálnej ekonomike napĺňanie verejného záujmu alebo komunitného záujmu. Jedným z hlavných cieľov sociálnej ekonomiky je čo najviac ľudí vyviešť zo situácie pasívnej sociálnej odkázanosti, ktorá indikuje riziko chudoby a sociálneho vylúčenia.

Sociálne podnikanie je založené na kombinácii princípov bežného podnikania a účasti na riešení rôznych spoločenských problémov a výziev.

Sociálny podnik je subjekt sociálnej ekonomiky, ktorého prioritným cieľom nie je dosahovanie čo najväčšieho zisku, ale jeho spoluúčasť na riešení sociálnych a spoločenských problémov prostredníctvom dosahovania merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu. Napriek tomu má byť sebestačný, konkurencieschopný a udržateľný.

Od 17. 9. 2018, kedy bol zaregistrovaný prvý podnik, bolo na Slovensku zaregistrovaných 645 sociálnych podnikov.

Sociálne podniky sa delia na:

- integračné,
- všeobecné,
- sociálne podniky bývania (viac v tabuľke č. 1).

Podľa aktuálne zverejneného registra sociálnych podnikov v súčasnosti na Slovensku funguje 564 sociálnych podnikov. Prevažná právna forma týchto podnikov je spoločnosť s ručením obmedzeným (508 podnikov). Ostatnými právnymi formami sú družstvo, združenie, nezisková organizácia poskytujúca všeobecné prospešné služby alebo fyzická osoba nezapísaná v obchodnom registri.

Tabuľka č 1: Vývoj počtu sociálnych podnikov podľa ich druhov

Celkovo vzniknutých od roku 2018	Počty podnikov podľa ich druhu a ich vývoj od roku 2018	Aktuálny stav
602	Integračné sociálne podniky Sú to verejnoprospešné podniky, pri ktorých sa dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu meria zamestnávaním znevýhodnených alebo zraniteľných osôb, pričom podnik musí zamestnávať minimálne 30 % takýchto osôb.	547
40	Všeobecné sociálne podniky Tieto podniky môžu napĺňať alebo dosahovať pozitívny sociálny vplyv spôsobom poskytovania spoločensky prospešnej služby všeobecne v ktorejkoľvek oblasti definovanej zákonom o sociálnej ekonomike.	17
3	Sociálne podniky bývania Tento nevyužívaný druh podniku je verejnoprospešný podnik, ktorého pozitívnym sociálnym vplyvom je zabezpečovanie spoločensky prospešného nájomného bývania.	0
645	Spolu	564

Zdroj: NKÚ SR z údajov z registra sociálnych podnikov

Až viac ako 87 % podnikov sú integračné podniky, zvyšok tvoria všeobecné sociálne podniky, sociálny podnik bývania v súčasnosti nefunguje žiadny. Je však potrebné uviesť, že takmer všetky všeobecné podniky majú súčasne aj štatút integračného podniku.

Z tabuľky č. 1 vyplýva, že v priebehu približne piatich rokov zaniklo 13 % všetkých sociálnych podnikov. Zo všeobecných sociálnych podnikov zanikla viac ako polovica. Jedinou stabilnou formou sú integračné podniky. Kľúčovou motiváciou pre registráciu sociálneho podniku je teda kompenzačná pomoc poskytovaná podnikom vo forme vyrovnávacieho príspevku (viď zoznam použitých skratiek).

Kontrolou bolo zistené, že vyrovnávacie príspevky, ktoré sa poskytujú len integračným podnikom, boli od roku 2018 prakticky jediným funkčným mechanizmom podpory (viac v tabuľke č. 3). Ostatné formy boli buď nefunkčné, zle nastavené, prípadne neboli z rôznych dôvodov účinné. Aj to je zrejme dôvod, prečo je zloženie sociálnych podnikov také homogénne.

Jednostranná orientácia sociálnych podnikov je problémom aj z pohľadu zamerania ich činnosti. Zákon definuje širokú škálu oblastí, v rámci ktorých je možné spoločensky prospešnú službu poskytovať, napr. oblasť ochrany životného prostredia, regionálneho rozvoja a pod. Integračné podniky sú orientované najmä na podporu zamestnanosti. Analýza Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru – Najnovší vývoj v oblasti sociálneho hospodárstva v EÚ z roku 2017 pritom poukazuje na to, že využitie sociálnych podnikov v rámci EÚ je oveľa širšie. Podľa tejto analýzy existuje v Európskej únii 2,8 milióna podnikov a organizácií sociálnej ekonomiky, ktoré zamestnávajú 13,6 milióna ľudí a podieľajú sa 8 % na tvorbe HDP EÚ.

Tabuľka č. 2: Štruktúra zamestnancov sociálnych podnikov

Zamestnanci sociálnych podnikov	Podiel na celkovom počte zamestnancov v sociálnych podnikoch
osoby bez znevýhodnenia	32 %
zdravotne znevýhodnené osoby *	58 %
inak ako zdravotne znevýhodnené osoby *	9 %
zraniteľné osoby *	1 %

Zdroj: NKÚ SR z údajov od ministerstva, * definícia týchto skupín osôb vychádza zo zákona o sociálnej ekonomike

K 30. 6. 2023 zamestnávali sociálne podniky 6 727 zamestnancov. Ako vyplýva z tabuľky č. 2, výrazným spôsobom sa uprednostňuje skupina znevýhodnených osôb oproti skupine zraniteľných osôb. V rámci znevýhodnených osôb sa zase preferujú zdravotne znevýhodnené osoby pred ostatnými skupinami (85 % zo všetkých znevýhodnených zamestnancov). Tento údaj však môže byť do istej miery skreslený z dôvodu možného súbehu znevýhodnení (tzn., že jedna osoba môže byť zaradená do viacerých skupín znevýhodnenia a sociálne podniky si kvôli vyššej miere kompenzácie - 60 % celkovej ceny práce, resp. 75 % pri invalidite). Práve kategória zamestnancov uznaných za invalidov tvorila viac ako tri štvrtiny z celkového počtu zdravotne znevýhodnených osôb. Aj táto štatistika potvrdzuje už zmienenú skutočnosť, že hlavnou motiváciou mnohých sociálnych podnikov mohla byť prioritne výška vyrovnávacích príspevkov a tomu prispôbili aj svoju personálnu politiku.

Za zmienku stojí aj fakt, že viac ako 10 % všetkých zdravotne znevýhodnených zamestnancov sociálnych podnikov pracuje v podnikoch, ktoré majú v predmete činnosti poskytovanie strážnych a bezpečnostných služieb. Takéto sociálne podniky síce spĺňajú podmienky pre registráciu prostredníctvom podielu znevýhodnených zamestnancov, vhodnosť zamestnávania zdravotne znevýhodnených osôb na tento typ práce je ale otázná.

Prax ukázala, že aktivity ministerstva v snahe vytvoriť prostredníctvom sociálnych podnikov medzitrh práce, sú neúčinné.

Jedným z hlavných očakávaní od sociálnych podnikov je, že budú plniť úlohu akéhosi medzitrhu práce pre zamestnancov, ktorými sú inak ako zdravotne znevýhodnené a zraniteľné osoby, tzn. že len na približne 15 % z celkového počtu znevýhodnených zamestnancov. Tento cieľ je priamo zadefinovaný v pokračovaní národného projektu, ale vyplýva aj z obmedzeného obdobia, počas ktorého je na túto skupinu zamestnancov vyplácaný vyrovnávací príspevok. Uvedený cieľ vyplýva aj z existencie umiestňovacích príspevkov (viď zoznam použitých skratiek).

Otázkou je výška vyrovnávacích príspevkov pre jednotlivé typy znevýhodnených osôb. Tá je pri zdravotne znevýhodnených osobách vyššia, a tým sociálnych podnikateľov motivuje viac. Je to tak napriek výsledku dotazníkového prieskumu, že zamestnávanie zdravotne znevýhodnených osôb sociálne podniky nepovažujú za náročnejšie ako zamestnávanie inak ako zdravotne znevýhodnených osôb. Navyše, so zamestnávaním inak ako zdravotne znevýhodnených osôb sa kvôli ich vyššej fluktuácii spája aj zvýšená administratíva.

Za úspech pri sociálnych podnikoch sa samozrejme považuje nielen posun zamestnanca na bežný trh práce (medzitrh práce), ale aj zamestnávanie zdravotne znevýhodnených osôb a zotrvanie inak ako zdravotne znevýhodnených osôb v sociálnom podniku po období, kedy na neho zamestnávateľ prestal čerpať vyrovnávací príspevok. To podľa dotazníkového prieskumu využíva približne polovica podnikov, ktoré takéto osoby zamestnávajú. Ak je ale ambíciou ministerstva, aby podporilo aj myšlienku medzitrhu práce, je nevyhnutné prehodnotiť nastavenie vyplácania vyrovnávacích príspevkov, ktoré je pre trend orientovania sa v zamestnávaní na skupinu zdravotne znevýhodnených osôb kľúčové.

V rámci analýzy sociálnych podnikov bolo poukázané na nedostatok, že sociálna ekonomika nemá funkčný informačný systém, ktorý mal byť v prevádzke od 1. 1. 2021. Ministerstvo nedisponovalo údajmi o zamestnancoch a ich osobnými údajmi napriek tomu, že túto štruktúru údajov vyžaduje zákon o sociálnej ekonomike. Bez uvedených údajov nebolo možné ministerstvom vykonávať hlbšiu analýzu o štruktúre zamestnancov sociálnych podnikov.

Podľa vyjadrenia ministerstva, odbor sociálnej ekonomiky opakovane upozorňoval sekciu informatiky na túto skutočnosť, ale pre nedostatok finančného krytia a personálneho zabezpečenia nebolo možné tento systém plnohodnotne pripraviť a absencia informačného systému bola aj argumentom pre chýbajúce informácie. Mnohé zaujímavé štatistiky o sociálnom podnikaní tak vyplývajú len z dotazníkových prieskumov a viacerých analýz.

Zaujímavosťou je, že v poslednom období bolo takýchto analýz z prostriedkov EÚ vypracovaných niekoľko, neboli však koordinované a ich výsledky neboli pre ministerstvo nijakým spôsobom záväzné. Prínos týchto analýz je preto otáznny.

Podpora sociálneho podnikania

Oblasť sociálnej ekonomiky spadá do kompetencie ministerstva napriek tomu, že obsahovo táto problematika presahuje rámec jeho činností. Zasahuje do kompetencií množstva ďalších ústredných orgánov štátnej správy, ako sú Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky, Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky a pod.

Čo prinieslo sociálne podnikanie?

Sociálne podniky v dnešnej podobe, legislatívne ukotvené zákonom o sociálnej ekonomike, fungujú len od konca roku 2018. Aj pred týmto obdobím fungovalo niekoľko podnikov, ich počet bol však výrazne nižší a mnohé z nich sa dodnes spájajú skôr s negatívnymi skúsenosťami spoločností.

Všetky dosiahnuté úspechy v oblasti rozvoja sociálneho podnikania sú preto kontrolou vnímané pozitívne. K pozitívam určite patrí už spomínané legislatívne ukotvenie sociálnej ekonomiky, zvýšenie počtu sociálnych podnikov, vybudovanie podpornej infraštruktúry pre sociálne podnikanie, tvorba mnohých súvisiacich metodických dokumentov a podobne. Tento úspech bol však dosiahnutý vďaka významnej finančnej podpore v rámci troch národných projektov, na ktoré bolo alokovaných viac ako 100 mil. eur.

Jedným z hlavných cieľov kontroly bolo posúdiť, aké úspechy sa ministerstvu podarilo v sociálnom podnikaní dosiahnuť počas približne piatich rokov fungovania sociálnych podnikov. Významnú úlohu v tejto otázke zohral fakt, že kvôli prítomnosti troch národných projektov bolo riadenie sociálnej ekonomiky skôr projektové, ako strategické. Ministerstvo sa pri mnohých otázkach v priebehu kontroly odvolávalo na iné inštitúcie, konkrétne Implementačnú agentúru, Ústredie práce a pod.

Sociálne podnikanie pri nastavovaní národných projektov vychádzalo z dvoch strategických dokumentov spred obdobia zákona o sociálnej ekonomike, ktoré stanovovali pre sociálnu ekonomiku len veľmi všeobecné ciele.

Konkrétnejšie ciele a merateľné ukazovatele boli formulované len na úrovni národných projektov. Vzhľadom na to, že z pohľadu ministerstva išlo len o pilotné nastavenie celého systému, neboli formulované špecifickejšie ciele a merateľné ukazovatele.

Jedinými sledovanými ukazovateľmi bol počet sociálnych podnikov a počet zamestnancov v nich zamestnaných. Prvý uvedený ukazovateľ však sám o sebe nezabezpečuje úspech v sociálnom podnikaní, cieľová hodnota druhého ukazovateľa bola zase stanovená len odhadom a nebola podložená žiadnou analýzou.

V dôsledku toho ministerstvo nevyvíjalo snahu o akékoľvek hodnotenie prínosu. Argumentom ministerstva bola v tomto smere skutočnosť, že sociálne podnikanie na Slovensku sa len rozbiehalo a konkrétnejšie merateľné ukazovatele bolo veľmi ťažké nastaviť, čo je čiastočne akceptovateľné. Vzhľadom na množstvo finančných prostriedkov alokovaných od roku 2018 na túto oblasť (viac ako 100 mil. eur) je však nemeranie prínosu, a tým aj nesledovanie efektívnosti a účinnosti vynakladania týchto prostriedkov vnímané zo strany NKÚ SR negatívne.

Podľa vyjadrenia ministerstva, k nehodnoteniu činnosti sociálnych podnikov a k sledovaniu ich prínosu nedošlo najmä z dôvodu personálneho poddimenzovania odboru sociálnej ekonomiky.

Neexistencia bližšie špecifikovaných cieľov sa odrazila pri už spomenutej analýze, že takmer všetky podniky sú integračné, že cca 85 % všetkých zamestnancov sú zdravotne znevýhodnené osoby a pod.

Stav, kedy jediným pozitívnym očakávaním bol nárast počtu sociálnych podnikov a jeho zamestnancov, spôsobil, že po piatich rokoch fungovania sociálnych podnikov v nových podmienkach a po ukončení troch národných projektov nie je možné z údajov, ktoré má ministerstvo k dispozícii, vyhodnotiť úspech sociálneho podnikania na Slovensku.

Z vyhodnotenia súvisiacich analýz vyplýva, že sociálne podniky vylepšujú celkové štatistiky zamestnanosti alebo podnikateľského prostredia len minimálne. Podľa údajov Štatistického úradu SR sa na celkovej zamestnanosti k prvému polroku 2023 podieľali 0,26 %. Dôležitejší údaj pri tomto type podnikania je, akou mierou sa podniky podieľajú na znižovaní dlhodobej nezamestnanosti, ktorá je jedným z kľúčových nástrojov pri riešení tejto problémovej oblasti na Slovensku. Z dôvodu, že ministerstvo nezbiehalo potrebné údaje, nebolo možné tento stav vyhodnotiť. Pre objektivnosť je potrebné dodať, že aj na úrovni EÚ chýbajú jednotné štatistické postupy, ktoré by sa sledovali prierezovo za všetky členské krajiny. Eurostat v tejto oblasti nezbieha žiadne údaje. Situáciu komplikuje aj fakt, že v každom členskom štáte platia iné pravidlá o sociálnej ekonomike a podnikaní. Ako už ale bolo vyššie v správe uvedené, údaje z roku 2017 poukazujú na značný ekonomický potenciál a potenciál tvorby pracovných miest v sociálnej ekonomike.

Nestrategické riadenie sociálneho podnikania

Financovanie sociálnej ekonomiky bolo v kontrolovanom období zabezpečené prostredníctvom troch národných projektov:

- 1) Národný projekt Podpora integračných podnikov (viac ako 49 mil.) – určený na vyplácanie vyrovnávacích a umiestňovacích príspevkov
- 2) Národný projekt Investičná pomoc - nenávratná zložka (viac ako 47 mil.) – určený na podporu investícií
- 3) Národný projekt Inštitút sociálnej ekonomiky (viac ako 10 mil.) – určený na podporu fungovania sociálnych podnikov, propagáciu a osvetu sociálneho podnikania a pod.

Ministerstvo vzhľadom na personálne poddimenzovanie odboru sociálnej ekonomiky a systém financovania prostredníctvom národných projektov neriadilo oblasť sociálneho podnikania strategicky.

Nestrategické riadenie malo okrem dopadu na už vyššie uvedené nesledovanie prínosu sociálnych podnikov a nevedenie evidencie o všetkých formách poskytovanej pomoci aj na problémy v metodickom usmerňovaní sociálnych podnikov, kedy niektorú oblasť usmerňovalo ministerstvo a inú zase Ústredie práce, prípadne Implementačná agentúra a jej regionálne centrá.

Za predpokladu koordinovanej spolupráce a koordinácie by tento štýl usmerňovania nemusel predstavovať problém, podľa informácií z niektorých stretnutí však spolupráca ministerstva a Implementačnej agentúry nebola ideálna. Práve to bolo dôvodom časti dotazníkových odpovedí, že usmernenia regionálnych centier pri niektorých otázkach boli rôznorodé, ovplyvnené subjektívnym názorom, či dokonca v niektorých prípadoch protichodné. Rovnako boli vnímané aj niektoré rozhodnutia úradov práce.

Problémy v oblasti metodického usmerňovania súviseli aj s nízkou úrovňou medzirezortnej komunikácie, ktorá mala dopad napr. na nejednotnosť v usmerňovaní uplatňovania zníženej sadzby DPH.

Dôsledkom projektového riadenia je absencia medzirezortnej spolupráce v oblasti sociálnej ekonomiky, ktorá bola dôvodom väčšiny kontrolou identifikovaných problémov.

Strategický prístup však chýba aj do budúcnosti. Podľa názoru NKÚ je potrebné vytvoriť stratégiu, ktorá bude reflektovať nielen na existujúce postupy, ale predovšetkým na doterajšie skúsenosti a na inovatívne riešenia tak, aby boli oslovené aj nové skupiny aktérov. Napriek snahe ministerstva o riešenie problémov aplikačnej praxe a pokusom o rozvoj sociálnej ekonomiky aj za hranice rezortu sa najmä kvôli absencii stratégie nepodarilo v tejto oblasti dosiahnuť výraznejší úspech.

Keďže táto problematika zasahuje aj do iných oblastí (školské, financie, verejné obstarávanie, životné prostredie a iné), v budúcnosti sa nezaobíde sa bez participácie zainteresovaných inštitúcií verejného sektora. Podľa názoru NKÚ je preto potrebné, aby Vláda SR na základe strategického materiálu vypracovaného ministerstvom zaviazala svojim uznesením ústredné orgány štátnej správy identifikované v tomto materiáli k spolupráci.

Absencia kontrolnej činnosti

Súčasťou každého funkčného systému je kontrola. O to viac, ak hovoríme o oblasti, ktorá bola od roku 2018 v pilotnej prevádzke a cieľom bolo overovanie fungovania nastavených pravidiel a procesov. Povinnosť vykonávať kontrolu navyše ministerstvu vyplýva priamo zo zákona o sociálnej ekonomike.

V prípade integračných podnikov je dosahovanie pozitívneho sociálneho vplyvu prostredníctvom znevýhodnených osôb kontrolované automaticky pri vyplácaní vyrovnávacích príspevkov. Kontrola by však mohla byť vhodná minimálne vo všeobecných sociálnych podnikoch, pri ktorých má ministerstvo len obmedzenú možnosť spätnej väzby.

Z konzultácií počas kontroly nielen s ministerstvom navyše vyplynulo, že štát má vedomosť aj o takých sociálnych podnikoch, v rámci ktorých boli pochybnosti o tom, či tieto podniky spĺňajú všetky podmienky pre štatút registrovaného sociálneho podniku, prípadne všetky ustanovenia zákona o sociálnej ekonomike. Jedným z príkladov boli už vyššie uvedené sociálne podniky zamerané na poskytovanie strážnych a bezpečnostných služieb.

Nemenej významným argumentom v prospech nevyhnutnosti vykonávania kontrol z pohľadu zúčtovateľnosti je samotné alokovanie viac ako 100 mil. eur v rámci troch národných projektov do tejto oblasti.

Napriek uvedenému, ministerstvo nevykonalo počas kontrolovaného obdobia komplexnú kontrolu ani v jednom sociálnom podniku.

Rezervy v oblasti propagácie sociálneho podnikania

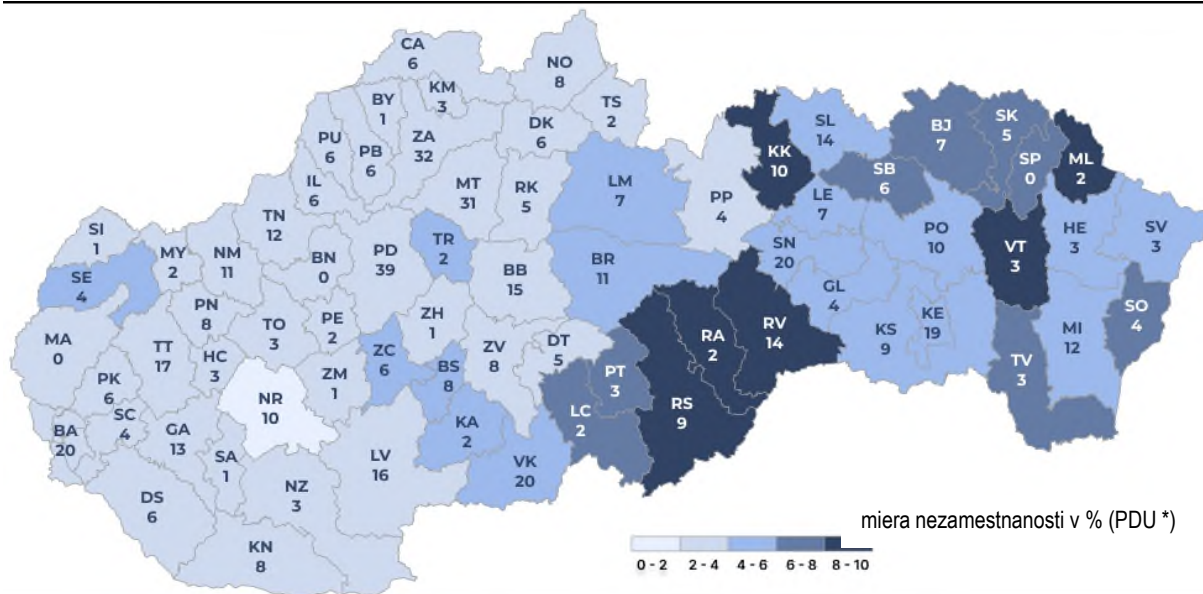
Veľmi dôležitou súčasťou rozvoja sociálnej ekonomiky ako pomerne nového nástroja je budovanie povedomia o tejto téme nielen medzi odbornou verejnosťou, ale aj vo verejnom sektore a spoločnosti.

Ministerstvo spolu s Implementačnou agentúrou zrealizovalo od roku 2019 do októbra 2023 celkovo 338 rôznych aktivít v oblasti šírenia osvedčenia a propagácie témy. Aktivity mali rôzny charakter, od seminárov, školení, promo aktivít, konferencií, výroby brožúr, plagátov a darčekových predmetov, až po spravovanie obsahu web stránky, sociálnych stránok a reklamných kampaní v rôznych médiách.

Zoznam zrealizovaných aktivít je pomerne rozsiahly, pričom ich financovanie bolo zabezpečené z prostriedkov EÚ v sume takmer 3 mil. eur. Cieľom kontroly nebolo posúdiť účinnosť vynaložených prostriedkov na túto oblasť. Napriek tomu vo výdavkoch figurovali aj také položky, v rámci ktorých sa výraznejší dosah na cieľovú skupinu nedal predpokladať. Výdavky boli vynaložené napr. na výrobu 150 ks veľkoformátových fotografií profesionálnym fotografom v rámci prezentovania príkladov dobrej praxe, ktoré však boli v prípade záverečnej konferencie k národnému projektu prezentované existujúcim sociálnym podnikateľom, prípadne odborníkom z tejto oblasti. Ďalším príkladom, aj keď nevýznamného finančného charakteru, boli reklamné predmety, ako napr. sklenený pilník na nechty a pod.

Podstatnú úlohu pri propagovaní tejto oblasti, najmä v regiónoch, zohrávali regionálne centrá v jednotlivých krajoch, najmä pri zakladaní a registrovaní sociálnych podnikov. Z dotazníkového prieskumu vyplynulo, že centrá boli pre sociálnych podnikateľov nápomocné aj v iných oblastiach a ich prínos vnímali kladne. Z dôvodu pozitívnej spätnej väzby od sociálnych podnikov sa preto nepotvrdilo riziko, že regionálne centrá neplnia všetky svoje úlohy. Priestor pre výraznejší rozvoj sociálneho podnikania od týchto centier vidí NKÚ SR najmä v propagácii témy na regionálnej úrovni, snahe o sieťovanie, oslovenie potenciálnych sociálnych podnikov a pod.

Obrázok: Vzťah miery nezamestnanosti a rozloženia sociálnych podnikov podľa jednotlivých okresov



Zdroj: NKÚ SR z údajov Ústredia práce a registra sociálnych podnikov

*PDU - podiel disponibilných uchádzačov o zamestnanie v produktívnom veku na počte obyvateľov v produktívnom veku

Z analýzy sociálnych podnikov na základe ich geografického rozloženia je zrejmé, že napriek tomu, že počet podnikov by sa mohol zdať dostatočný, dôležitým ukazovateľom je však aj ich regionálne umiestnenie. Kým napr. približne pätina všetkých podnikov funguje v žilinskom kraji v regiónoch s nízkou mierou nezamestnanosti, zastúpenie v okresoch s vysokou mierou nezamestnanosti je nízke.

V oblasti propagácie sociálnej ekonomiky sa teda nepochybne vykonalo množstvo aktivít, čo bolo dôsledkom významnej finančnej podpory z prostriedkov EÚ. Niektoré závery z tejto kontroly však naznačujú, že povedomie o tejto téme je stále nízke.

Príkladmi sú napr. nízka úroveň využívania sociálnych podnikov pri uplatňovaní sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní a celkovo nízka úroveň komunikácie kľúčových štátnych organizácií, ktoré by mohli ísť v tomto smere príkladom. Nízka úroveň medzirezortnej spolupráce rovnako naznačuje, že téma sociálneho podnikania nie je zatiaľ v spoločnosti vnímaná ako priorita.

Oblasť nedostatočnej osvetly sociálneho podnikania a s tým súvisiace nízke povedomie o tejto téme a pretrvávajúce negatívne vnímanie sociálnych podnikov z minulosti sú podľa dotazníkového prieskumu pre sociálnych podnikateľov druhým najväčším problémom.

Priestor pre väčšiu podporu vzdelávania

Nevyhnutnosťou pre rozvoj a udržateľnosť sociálnych podnikov sú motivovaní a vzdelaní sociálni podnikatelia. Cieľom kontroly preto bolo preveriť, aké sú súčasné možnosti vzdelávania v oblasti sociálnej ekonomiky na Slovensku, či má ministerstvo prehľad o týchto možnostiach a či ich považuje za dostatočné.

V systéme formálneho vzdelávania neboli témy súvisiace so sociálnym podnikaním súčasťou študijných osnov stredných škôl. Ak sa téma do prostredia týchto škôl dostala, tak najmä prostredníctvom programov v rámci iniciatívy iných organizácií. Štúdium sociálnej ekonomiky a sociálneho podnikania v rámci samostatného študijného odboru aktuálne ponúka len Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave.

Okrem uvedeného štúdia prebehlo niekoľko iniciatív aj na iných školách (Ekonická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Fakulta manažmentu Univerzity Komenského v Bratislave, Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta zdravotníctva a sociálnej práce na Trnavskej univerzite v Trnave, ale aj Spojená škola v Košiciach), kde bola téma sociálnej ekonomiky vyučovaná v rámci iných študijných odborov. Okrem formálneho vzdelávania bola k dispozícii možnosť krátkodobého podnikateľského vzdelávania,

určeného pre konateľov, manažérov a zamestnancov sociálnych podnikov, alebo záujemcom o tento typ podnikania.

Napriek uvedenému sa ministerstvo vyjadrilo, že vníma potrebu podporovať vzdelávanie, nadväzovať spoluprácu s ďalšími aktérmi a dávať priestor aj inovatívnym formám vzdelávania.

Vzdelávanie by sa nemalo týkať len nových sociálnych podnikateľov, ale aj tých existujúcich, nakoľko väčšina z nich sa sociálnemu podnikaniu venuje bez predchádzajúceho vzdelávania v rôznych súvisiacich oblastiach.

Podpora sociálnych podnikov

Zákon o sociálnej ekonomike definuje niekoľko priamych aj nepriamych foriem podpory štátu pre sociálne podniky. V rámci podpory bolo preverené aj riziko vysokej administratívnej záťaže pre sociálne podniky.

Tabuľka č. 3: Prehľad funkčných foriem podpory sociálnych podnikov

Formy pomoci	fungujúca forma?
Investičná pomoc	
finančné nástroje	nie *
podmienečne vratný finančný príspevok	nie *
nenávratný finančný príspevok	častočne
dotácie	nie *
predaj nehnuteľnosti za nižšiu cenu ako všeobecná hodnota majetku, resp. nižšie nájomné ako znaleckým odhadom	nie *
úľava na dani z príjmov podľa zákona o dani z príjmov**	nie *
Kompenzačná pomoc	
finančný nástroj, pri ktorého vykonávaní sú poskytované finančné prostriedky návratnou formou pomoci	nie *
finančný nástroj, pri ktorého vykonávaní sú poskytované finančné prostriedky kombináciou návratnej formy pomoci a nenávratnej formy pomoci	nie *
nenávratný finančný príspevok	nie *
dotácia	nie *
vyrovnávací príspevok	áno
umiestňovací príspevok	nie *
Iné dôležité formy podpory	
Sociálne hľadisko vo verejnom obstarávaní	nie *
Znížená sadzba DPH	častočne
Servisné poukážky	nie *

* „nie“ v tabuľke znamená, že podpora nebola touto formou realizovaná vôbec, prípadne bola realizovaná len v nízkej miere, ale ministerstvo o nej nemá evidenciu

** táto forma bola od 1. 1. 2023 vypustená z foriem investičnej pomoci podľa zákona o sociálnej ekonomike

Zo všetkých uvedených foriem podpory, definovaných v zákone o sociálnej ekonomike, bola funkčná len jedna, ďalšie dve boli funkčné čiastočne.

Nefunkčná investičná pomoc

Investičná pomoc, upravená zákonom o sociálnej ekonomike, ktorej financovanie bolo zabezpečené cez národný projekt (viac ako 47 mil.), bola určená na podporu investičných zámerov sociálnych podnikov.

Národný projekt bol ukončený v roku 2023, z alokovanej sumy 47 mil. bolo vyčerpaných len necelých 19 %. Z foriem investičnej pomoci uvedených v tabuľke č. 3 fungovala napriek alokovanej značnej časti finančných prostriedkov od roku 2018 len jedna.

Nevyužitú prostriedky boli podľa vyjadrenia ministerstva využité na implementáciu iných projektov v rámci priority osi Zamestnanosť Operačného programu Ľudské zdroje, súvisiacich s podporou integračných podnikov.

Prostriedky na investičnú pomoc mali byť v súlade s cieľmi národného projektu určené pre sociálne podniky na to, aby prežili náročnú počiatočnú fázu fungovania a dosiahli úroveň stability, ktorá im následne umožní zlepšiť prístup k zamestnaniu. Najmä z tohto pohľadu NKÚ SR hodnotí tak nízke čerpanie negatívne.

Konštatovanie, že investičnú pomoc v kontrolovanom období nemožno považovať za funkčnú, podporujú okrem nízkeho čerpania alokovaných zdrojov na túto pomoc a jedinej využívanej formy podpory nasledovné argumenty:

- napriek tomu, že zákon o sociálnej ekonomike nadobudol účinnosť v roku 2018, v rokoch 2019 a 2020 nebola sociálnym podnikom poskytnutá žiadna priama investičná pomoc v zmysle tohto zákona,
- v roku 2019, ešte pred spustením národného projektu, boli zabezpečené aj finančné zdroje potrebné na poskytovanie investičnej pomoci vo forme finančných nástrojov, konkrétna pomoc ale poskytnutá nebola z dôvodu, že projekt nebol zo strany ministerstva správne nastavený,
- termín realizácie národného projektu bol plánovaný od januára 2020, prvé oznámenie o možnosti predkladania žiadostí však bolo zverejnené až 05. 10. 2020 z dôvodu neschopnosti zainteresovaných aktérov zo strany štátu zhodnúť sa na konečných podmienkach a rozsahu pomoci,
- národný projekt nebol dostatočne pripravený, čo spôsobilo, že v období od januára 2020 do júla 2022 bolo vykonaných 11 aktualizácií oznámení, aj následkom toho bol proces realizácie projektu komplikovaný,
- národný projekt bol administratívne náročný aj z pohľadu zosúladenia podmienok projektu s podmienkami týkajúcimi sa poskytovania návratnej zložky financovania investičného zámeru.

Skutočnosť, že investičná pomoc nefungovala podľa očakávaní štátu, potvrdil aj dotazníkový prieskum. O investičnú pomoc malo záujem 58 % sociálnych podnikov. Viac ako polovica z nich však o pomoc ani nepožiadala, pretože ich odradili podmienky poskytnutia, prípadne negatívne skúsenosti iných podnikov, ale aj negatívne referencie samotnej Implementačnej agentúry a regionálnych centier o náročnosti získania poskytovanej podpory. Z tých sociálnych podnikov, ktorým investičná pomoc bola poskytnutá, viac ako polovica uviedla, že proces poskytnutia považovali za príliš náročný a problémový. Obmedzenú možnosť čerpať investičnú pomoc vnímali sociálne podniky ako tretí najvýznamnejší problém.

Negatívom nastavenia investičnej pomoci bolo aj to, že projekt sa nevzťahoval napr. na sociálne podniky pôsobiace v sektoroch prvovýroby poľnohospodárskych výrobkov. Obmedzene sa vzťahoval aj na sektor spracovania a marketingu poľnohospodárskych výrobkov.

Problémom pre niektoré podniky bol aj limit pre schému de minimis 200 000 eur. Z tohto dôvodu napr. čerpanie investičnej pomoci znižovalo možnosť čerpať prostriedky v rámci kompenzačnej pomoci, prípadne iných foriem pomoci. Tento problém však vnímalo len necelých 15 % sociálnych podnikov, navyše uvedený limit sa v priebehu kontroly navýšil na 300 000 eur.

Podľa vyjadrenia ministerstva bude v budúcom období poskytovaná investičná pomoc vzhľadom na negatívne skúsenosti inou formou, ako „investičná a kompenzačná pomoc sociálnym podnikom kombináciou návratnej (finančné nástroje) a nenávratnej pomoci v jednej operácii“, ktorú bude implementovať Slovak Investment Holding, a. s.

Napriek tomu, že národný projekt pre investičnú pomoc bol realizovaný prostredníctvom Ústredia práce, hodnotí NKÚ SR negatívne, že ministerstvo nevidovalo ako gestor sociálnej ekonomiky a zákona, na základe ktorého sa pomoc poskytovala, údaje o poskytovaní rôznych druhov pomoci. Keďže ministerstvo údaje nemalo, poskytovanie jednotlivých foriem neanalyzovalo a ani nevyhodnocovalo.

Rezervy v poskytovaní kompenzačnej pomoci

Cieľom kompenzačnej pomoci bola podpora zamestnávania znevýhodnených osôb, ako aj motivácia integračného podniku zabezpečiť pre tieto osoby pomoc pri uplatnení sa na bežnom trhu práce.

Jedinou využívanou formou v rámci kompenzačnej pomoci boli podľa tabuľky č. 3 vyrovnávacie príspevky, na ktoré boli spolu s umiestňovacími príspevkami alokované v rámci samostatného národného projektu prostriedky vo výške viac ako 49 mil. eur. Práve táto alokácia bola dôvodom, prečo fungovala aspoň táto forma podpory.

Vyrovňavacie príspevky mohli byť vynakladané na:

- a) mzdové náklady,
- b) dodatočné náklady spojené so zamestnávaním a
- c) náklady vynaložené na pomoc zamestnaným znevýhodneným osobám.

Najvyužívanejšou formou (každoročne viac ako 90 % objemu vyrovnávacích príspevkov) bolo preplácanie mzdových nákladov, v tejto oblasti s výnimkou nadmernej administratívy súvisiacej s vyplácaním tejto pomoci neboli identifikované významnejšie nedostatky.

Rezervy však boli identifikované pri preplácaní ostatných dvoch príspevkov podľa bodov b) a c). Väčšina žiadateľov príspevkov dostala, pre tretinu z nich bol však proces príliš náročný, alebo mali s poskytnutím problémy. Našli sa aj sociálne podniky, ktoré od podania žiadosti odradili podmienky poskytnutia tejto pomoci, skúsenosti iných podnikov, informácie od úradov práce a pod. Problémy vznikali najmä z dôvodu nesprávneho pochopenia príspevku a absencie jednoznačných pravidiel pre jeho vyplácanie. Na rôznorodý prístup pri preplácaní tohto príspevku zo strany úradov práce upozorňovala okrem Aliancie pre sociálnu ekonomiku na Slovensku na zhromaždení sociálnych podnikov v roku 2022 aj dopadová štúdia ZMOS z roku 2023 pod názvom Potenciál sociálnej ekonomiky v samospráve.

Umiestňovacie príspevky boli z dôvodu nefunkčného medzitrhu práce využívané minimálne. Jedným z dôvodov bola aj podmienka, že bývalý zamestnanec integračného podniku sa musel zamestnať u nového zamestnávateľa najneskôr do jedného mesiaca odo dňa skončenia pracovného pomeru v integračnom podniku. Dôvodom bola aj pochopiteľná neochota niektorých zamestnávateľov vzdať sa vyškolených a zodpovedných zamestnancov kvôli nie príliš finančne významnému príspevku.

Podpora pre sociálne podniky len formou vyrovnávacích a umiestňovacích príspevkov a absencia ostatných foriem spôsobili, že sociálne podniky nevyužívali vo vyššej miere zamestnávanie inak ako zdravotne znevýhodnených osôb, pretože práca s nimi si vyžaduje mimoriadne veľa úsilia, ktoré malo byť práve touto podporou kompenzované rôznymi spôsobmi.

Aj napriek tomu, že sociálne podniky mali možnosť čerpať v tejto oblasti tzv. príspevkov na mentora, podpora tejto oblasti je veľkou rezervou najmä v snahe zamerať sa aj na túto cieľovú skupinu a vytvoriť medzitrh práce.

Skutočnosť, že jedinou funkčnou podporou boli vyrovnávacie príspevky, spôsobila, že v súčasnosti na Slovensku fungujú takmer výlučne integračné podniky, prípadne kombinácia integračného a všeobecného sociálneho podniku, na úkor iných typov sociálnych podnikov.

Na ostatné formy kompenzačnej pomoci neboli od roku 2018 vyčlenené žiadne finančné prostriedky. Tie boli Ministerstvom financií SR vyčlenené až v roku 2022 na roky 2023 – 2027 v rámci novely zákona o sociálnej ekonomike, ktorou sa ustanovili nové podmienky, za ktorých sa sociálny podnik kvalifikuje na kompenzačnú pomoc.

Neuplatňovanie sociálneho hľadiska vo verejnom obstarávaní

Od 1. 1. 2020 uložil zákon o verejnom obstarávaní verejným obstarávateľom a obstarávateľom, ktorí v kalendárnom roku začali, alebo realizovali najmenej 10 verejných obstarávaní okrem zákaziek s nízkou hodnotou, povinnosť použiť sociálne hľadisko najmenej v 6 % z týchto verejných obstarávaní.

Verejní obstarávatelia a obstarávatelia mohli uplatniť sociálne hľadisko viacerými spôsobmi:

- zapracovaním sociálnych hľadísk do súťažných podkladov v opise predmetu zákazky,
- vyhradením práva účasti len pre registrované integračné sociálne podniky,
- uplatnením výnimiek, na ktoré sa nevzťahujú pravidlá zákona o verejnom obstarávaní, napr. formou in house zákazky

Z dotazníkového prieskumu vyplynulo, že niektoré sociálne podniky si povinnosť použitia sociálneho hľadiska zamieňali s automatickou povinnosťou verejných obstarávateľov a obstarávateľov zadať zákazku priamo sociálnym podnikom. Ako však vidíme vo vyššie uvedených možnostiach, verejní obstarávatelia a obstarávatelia môžu túto povinnosť splniť rôznymi spôsobmi v rámci prvej uvedenej možnosti. Z toho pramenili niektoré mylné

názory sociálnych podnikov, že verejní obstarávatelia a obstarávatelia si neplnia svoje zákonné povinnosti, rovnako ako Úrad pre verejné obstarávanie si neplní povinnosť kontrolovať dodržiavanie tejto zákonnej povinnosti.

Z pracovného stretnutia s Úradom pre verejné obstarávanie v rámci kontroly však vyplynulo, že cieľom tohto ustanovenia nebolo sankcionovať verejných obstarávateľov a obstarávateľov za nedodržiavanie povinnosti uplatňovať sociálne hľadisko, ale motivovať ich k zohľadňovaniu sociálnych aspektov pri zadávaní zákazky.

Podľa metodicko-štatistického zisťovania v sociálnych podnikoch, vykonaného regionálnymi centrami sociálnej ekonomiky, sa v roku 2022 zapojilo do procesu zvýhodneného verejného obstarávania spolu 110 sociálnych podnikov, t. j. 20 % z ich celkového počtu. Počet vyhradených zákaziek v rámci celého Slovenska sa síce v súčasnosti v porovnaní s rokom 2023 zvýšil z 5 na 36, napriek realizovaniu odborne zameranej kampane pre verejných obstarávateľov však ostáva využívanie tejto možnosti skôr ojedinelé. Obstarávatelia uprednostňovali tradičné modely, pri ktorých bola najsilnejším argumentom najnižšia cena. Vyplýva to aj z rôznych odborných publikácií na túto tému, napr. Kontext a výzvy sociálneho podnikania na Slovensku, ročná súhrnná správa o rozvoji SE v SR z roku 2019, Sociálne podnikanie v čase pandémie, výročná správa o stave sociálneho podnikania na Slovensku z roku 2020, alebo Potenciál sociálnej ekonomiky v samospráve, dopadová štúdia z roku 2023.

Na podporu využívania sociálneho hľadiska v prospech sociálnych podnikov bol v roku 2021 pripravený internetový katalóg sociálnych podnikov, ktorý mal pomôcť sociálnym podnikom pri prezentácii svojich tovarov a služieb najmä voči potenciálnym obstarávateľom.

Dôvodom nevyužívania možnosti vyhradenia zákazky pre sociálne podniky však môže byť aj nízka ponuka služieb a tiež konkurencia sociálnych podnikov v konkrétnom regióne (čo vyplýva aj z úvodnej mapy), negatívne skúsenosti so sociálnymi podnikmi z minulosti a absencia referencií a skúseností, nakoľko z registra sociálnych podnikov vyplýva, že až 62 % sociálnych podnikov bolo k 30. 10. 2023 registrovaných menej ako tri roky.

Pri súčasnom nastavení zákona o verejnom obstarávaní a po zohľadnení niektorých uvedených argumentov preto nie je v najbližšom období možné očakávať, že sociálne hľadisko vo verejnom obstarávaní bude nástrojom, ktorý výraznejšie ovplyvní rozvoj sociálneho podnikania na Slovensku.

Problematické uplatňovanie zníženej sadzby DPH

Za podmienok definovaných zákonom o sociálnej ekonomike uplatňujú sociálne podniky na tovary a služby špecifikované zákonom zníženú sadzbu DPH 10 %. Z ročných súhrnných správ vyplynulo, že uplatnenie tejto formy podpory bolo v praxi problematické. Dôvodom bola nejasná formulácia uvedená v zákone o dani z pridanej hodnoty, z ktorej vyplývali nejednotné názory ministerstva a Ministerstva financií SR demonštrované stanoviskami jednotlivých daňových úradov k žiadostiam sociálnych podnikov.

Napriek tomu, že na tento problém ročné súhrnné správy poukazovali už od roku 2019, dodnes nedošlo k jednoznačnému metodickému usmerneniu sociálnych podnikov.

Spornou v tejto oblasti sa stala najmä podmienka, že zníženú sadzbu na tovary a služby si môže uplatniť sociálny podnik vtedy, ak tým nedochádza k narušeniu hospodárskej súťaže nezlučiteľnému s vnútorným trhom.

Problematickosť využívania tohto nástroja v praxi potvrdil aj dotazníkový prieskum. Len približne 40 % sociálnych podnikov, ktoré sú platcami DPH, uplatňovalo zníženú sadzbu DPH a z pohľadu legislatívy v tom nevidelo problém. Približne 30 % opýtaných síce uplatňovalo zníženú sadzbu, ale pociťovalo právnu neistotu súvisiacu s týmto konaním. Ostatných cca. 30 % podnikov si zníženú sadzbu neuplatňovalo, pretože boli presvedčené, že to legislatívne nie je v poriadku, prípadne k tomu boli usmernené daňovými úradmi. Riešenie by mohla priniesť aktuálne pripravovaná novela zákona o dani z pridanej hodnoty, ktorá okrem iného upravuje aj toto sporné ustanovenie.

Nevyužívanie servisných poukážok

Medzi nepriame formy podpory patria aj servisné poukážky, ktoré sa mali využívať ako platobný prostriedok (cenina v nominálnej hodnote 10 eur) na platbu za služby sociálnych podnikov, napr. upratovacie práce, umývanie okien, pranie, kosenie, a pod. Možnosť využiť servisné poukážky bola motiváciou pre registráciu sociálneho podniku len pre necelých 5 % z nich. Údaje o skutočnom využívaní poukážok ukazujú, že nie všetky sociálne podniky, pre ktoré boli servisné poukážky motiváciou, ich aj reálne využívali. Aj tento fakt, ako aj celkový nezáujem o tento nástroj, poukazujú na skutočnosť, že servisné poukážky v tejto podobe nie sú účinným nástrojom sociálneho podnikania.

Dôvodom ich neúčinnosti je okrem dodatočných povinností pre sociálny podnik spojených s ich distribúciou pre záujemcov najmä fakt, že finančné prostriedky súvisiace so servisnými poukážkami sa započítavajú do schémy de minimis. Pre menšie sociálne podniky je problém aj ich oneskorená refundácia. Finančné prostriedky sú refundované až po troch mesiacoch, k čomu je potrebné prirátat aj čas súvisiaci so samotnou refundáciou. Pri ekonomike menších podnikov by platilo, že čím viac by servisné poukážky využívali, tým menej dostupných finančných prostriedkov by mali k dispozícii. Pre sociálne podniky, ktoré sú už bez servisných poukážok na hranici ekonomickej udržateľnosti, sú servisné poukážky neuplatniteľným nástrojom.

Nadmerná administratíva pre sociálne podniky

Kontrolou bola preverená aj oblasť nadmernej administratívy sociálnych podnikov, ktorá bola podľa dotazníkového prieskumu označená za najväčší problém. Tento problém vnímajú intenzívne najmä malé podniky, ktoré zamestnávajú administratívnu pracovníčku z finančných dôvodov len na čiastočný úväzok, resp. obecné podniky, v ktorých administratívu vykonáva zamestnankyňa obce v rámci svojho úväzku.

Aj uvedená oblasť bola predmetom záverečného stretnutia ku kontrole za účasti zainteresovaných strán, vrátane Ústredia práce. Zo stretnutia vyplynulo, že značná časť povinností vyplýva z financovania súvisiacich činností prostredníctvom národných projektov, rôznych schém štátnych pomoci a pod., čo administratívu automaticky zvyšuje.

Administratívna záťaž a náročnosť procesov je do istej miery aj dôsledkom zámerne zložito nastaveného systému v roku 2018 s cieľom zabrániť zneužívaniu výhod pre sociálnych podnikateľov.

Kvôli zložitosti tejto témy nebolo možné kontrolou formulovať konkrétne návrhy na zjednodušenie administratívy sociálnych podnikov. Na mnohé oblasti by malo pozitívny vplyv aj spustenie očakávaného informačného systému sociálnej ekonomiky, ale vo všeobecnosti aj lepšia informatizácia celej verejnej správy. Ministerstvo však vyjadrilo prísľub, že bude uvažovať o možnostiach zjednodušenia niektorých procesov. Snahu o uvedenú oblasť potvrdila napr. novelizácia zákona o sociálnej ekonomike k 1. 1. 2023.

Záver

Sociálne podnikanie na Slovensku zaznamenalo od roku 2018 niekoľko pozitívnych zmien. Kontrolou však bolo identifikovaných viacero nedostatkov, ktorých odstránenie by v budúcnosti mohlo prispieť k ešte výraznejšiemu rozvoju tejto celospoločensky významnej oblasti.

Kľúčovým sa javí strategický prístup riadenia ministerstva, podporený medzirezortnou spoluprácou, založený na stanovení konkrétnych cieľov a sledovaní ich plnenia. Rozšírená by mala byť aj informačná základňa o sociálnych podnikoch, ktorá je nevyhnutnou súčasťou hodnotenia prínosu sociálneho podnikania a prijímania vhodných rozhodnutí štátu. Rovnako nevyhnutné je aj vykonávanie hĺbkových kontrol sociálnych podnikov. Výzvou ostáva propagácia sociálneho podnikania najmä voči verejnému sektoru, ale aj celej spoločnosti. Pre lepšie vnímanie tejto témy aj širšou verejnosťou je nevyhnutné vzdelávanie v oblasti sociálnej ekonomiky, ktoré je v súčasnosti nedostatočné.

Významnou pomocou pre sociálne podniky by bolo zredukovanie niektorých administratívnych povinností a zjednodušenie procesov, nakoľko aktuálne môžu byť tieto činnosti vykonávané na úkor potrebných aktivít, akými je napr. každodenná práca so znevýhodnenými zamestnancami.

Zo zákona o sociálnej ekonomike vyplýva výrazná snaha o podporu sociálnych podnikov prostredníctvom širokej škály možností v rámci priamej, aj nepriamej podpory. Táto snaha však nie je pretavená do funkčných, finančne zabezpečených a administratívne zvládnutých mechanizmov. Je potrebné prehodnotiť nefunkčné a neúčinné formy a na základe novej analýzy, odbornej diskusie aj so zástupcami sociálnych podnikov a doterajších skúseností nastaviť nové funkčné pravidlá podpory. Je potrebné podporiť možnosti v rámci verejného obstarávania, ktoré môžu byť pre rozvoj sociálnej ekonomiky kľúčové a to prostredníctvom propagácie témy sociálneho podnikania, ako aj samotných podnikov, prípadne posilniť možnosti pre sociálne podniky legislatívnou cestou.

Pre rozvoj sociálneho podnikania je nevyhnutné inšpirovať sa príkladmi dobrej praxe zo zahraničia a byť v kontakte s medzinárodnými zoskupeniami, ktoré v tejto oblasti pôsobia. Príklady k zavedeniu inovatívnych prvkov môže ministerstvo čerpať napr. v Nemecku, ktoré vo svojej nedávnej národnej stratégii definovalo niekoľko krokov na zavedenie inovatívnych postupov a zvýšenie záujmu o túto oblasť. Podobné opatrenia navrhuje aj Európska komisia vo svojom akčnom pláne pre sociálne hospodárstvo. Zaujímavý inovatívny prvok zaviedla aj Česká republika, ktorá ponúka možnosť stáže pre začínajúcich podnikateľov v etablovaných sociálnych podnikoch. Podobné nápady v podobe mentoringu, resp. zdieľania skúseností, dobrej praxe od zabehnutých podnikov tým začínajúcim, by podľa vykonaného dotazníkového prieskumu privítali aj niektorí slovenskí sociálni podnikatelia.

Pre zdieľanie takýchto príkladov dobrej praxe a vzájomnej informovanosti medzi jednotlivými krajinami o aktuálnych opatreniach na úrovni EÚ, vznikla expertná skupina Európskej komisie pre sociálne hospodárstvo a sociálne podniky. Slovensko ako jediná krajina spomedzi členských štátov EÚ nemala v tejto skupine zastúpenie na úrovni ústredného štátneho orgánu. Naša krajina bola zastúpená len prostredníctvom Slovenskej akadémie vied a jedného stretnutia sa zúčastnil v roku 2020 zástupca Ministerstva financií SR.

Odporúčanie pre vládu SR

Podľa názoru NKÚ, ak je téma sociálneho podnikania pre štát prioritou, je pre rozvoj sociálnej ekonomiky kľúčové, aby sa táto téma stala medzirezortnou, a preto odporúča vláde SR, aby na základe strategického materiálu vypracovaného ministerstvom zaviazala svojim uznesením ústredné orgány štátnej správy identifikované v tomto materiáli k spolupráci.

Odporúčania pre ministerstvo

NKÚ SR v protokole o výsledku kontroly navrhol ministerstvu v rámci 14 odporúčaní zamerať sa na kontrolnú činnosť sociálnych podnikov, rozšíriť možnosti vzdelávania v oblasti sociálnej ekonomiky, viesť evidenciu o všetkých formách podpory a prehodnotiť podmienky poskytovania tých, ktoré neboli v kontrolovanom období funkčnými.

NKÚ SR ďalej odporučil vykonať analýzu potrieb sociálnych podnikov najmä vo vzťahu k zamestnávaniu inak ako zdravotne znevýhodnených osôb a v zmysle toho posilniť priamu podporu s cieľom podporiť aj zamestnávanie tejto skupiny osôb.

Odporúčania NKÚ SR smerovali aj k výraznejšej podpore sociálneho podnikania formou propagácie a spolupráce na medzirezortnej úrovni. Za dôležité NKÚ SR považuje aj zjednodušiť administratívu sociálnych podnikov a súvisiace procesy.

NKÚ SR tiež odporučil ministerstvu pripojiť sa k expertnej skupine Európskej komisie pre sociálne hospodárstvo a sociálne podniky s cieľom aplikovať inovatívne a fungujúce prvky zo zahraničia.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Uvedené nedostatky boli s ministerstvom komunikované priebežne počas celého výkonu kontroly a proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti týchto zistení ministerstvo nevznieslo žiadne námietky. So závermi kontroly sa stotožnilo a vyjadrilo ochotu prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov. Dôvodom pre neriešenie problémov už v kontrolovanom období bola podľa vyjadrenia ministerstva poddimenzovanosť personálnych kapacít na odbore sociálnej ekonomiky a tiež fakt, že táto téma nebola v uvedenom období pre vedenie ministerstva prioritou.

Priestor na vyjadrenie bol ministerstvu vytvorený aj na záverečnom stretnutí zainteresovaných strán ku kontrole, kde sa za účasti expertov na tému sociálneho podnikania sformulovali všetkými stranami akceptované odporúčania.

Odborná spolupráca

V rámci prípravy a výkonu kontroly boli využité odborné konzultácie a spolupráca so zástupcami akademickej obce, oboch strešných organizácií, Implementačnou agentúrou ministerstva, regionálnym centrom v Banskej Bystrici, Slovenskou akadémiou vied, Ústredím práce, Banskobystrickým samosprávnym krajom, všetkými obecnými sociálnymi podnikmi v banskobystrickom kraji a Úradom pre verejné obstarávanie.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR

Špitálska 4, 6, 8
816 43 Bratislava
☎ +421 220 460 000
✉ web@employment.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

Skrátený názov	Úplné znenie
DPH	daň z pridanej hodnoty
EÚ	Európska únia
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions Medzinárodné štandardy najvyšších kontrolných inštitúcií
ministerstvo	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad SR
NP	národný projekt
ročná súhrnná správa	ročná súhrnnej správy o rozvoji sociálnej ekonomiky v SR
SR	Slovenská republika
umiestňovací príspevok	je určený pre registrované integračné sociálne podniky na zvýšenie ich motivácie zabezpečiť znevýhodnenému zamestnancovi zamestnanie, resp. pomôcť mu nájsť si uplatnenie na otvorenom trhu práce
vyrovnávací príspevok	je určený pre registrované integračné sociálne podniky a slúži na podporu zamestnávania znevýhodnených a zraniteľných osôb. 90 % celkového objemu sa poskytuje sociálnemu podniku na mzdové náklady týchto osôb. Výška príspevku je rôzna podľa typu znevýhodnenia
Ústredie práce	Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR
zákon o dani z pridanej hodnoty	zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty
zákon o sociálnej ekonomike	zákon č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov