



Inštitút pre výskum  
práce a rodiny

13

# Sociálna ekonomika ako súčasť riešenia problému nezamestnanosti

(Kapitola do Národnej stratégie zamestnanosti)

Michal Polák, BSc, MSc, PhD.  
PhDr. Alena Schinglerová

Štúdiá v rámci ITMS č. 27110130034  
a ITMS č. 27130230035

Národný projekt  
„Národná stratégia zamestnanosti“

Tento projekt sa realizuje vďaka podpore z Európskeho sociálneho fondu  
v rámci Operačného programu Zamestnanosť a sociálna inklúzia.  
[www.esf.gov.sk](http://www.esf.gov.sk)

EUROPSKA UNIA





# Sociálna ekonomika ako súčasť riešenia problému nezamestnanosti

(Kapitola do Národnej stratégie zamestnanosti)

Michal Polák, BSc, MSc, PhD.– PhDr. Alena Schinglerová

*„Sociálna ekonomika je nepochybne odvetvím, ktoré podstatnou mierou prispieva k zaisteniu zamestnanosti, udržateľnému rastu a spravodlivejšej distribúcii príjmov a bohatstva. Ide o sektor, ktorý dokáže spájať rentabilitu so sociálnou inklúziou, vedľa verejného a súkromného sektora dokáže previazať služby a potreby. Toto odvetvie vie oveľa lepšie ako ostatné čeliť hospodárskej kríze.“ (Luca Jahier, Európsky hospodársky a sociálny výbor – EESC 2012)*

Sociálna ekonomika predstavuje na Slovensku doteraz len málo rozvinutý sektor hospodárstva, ktorý by potenciálne mohol zabezpečiť tvorbu pracovných miest okrem iného aj pre tie skupiny uchádzačov o zamestnanie, ktoré majú problém uplatniť sa na trhu práce, ako sú dlhodobo nezamestnaní a iné marginalizované skupiny vrátane Rómov. Preto je veľmi dôležité zaoberať sa týmto odvetvím a hľadať spôsoby, ako by štát mohol podporiť jeho rozvoj. Táto kapitola nemá za cieľ ponúknuť univerzálny návod, ale skôr naznačiť smer, ktorým by sa podpora sociálnej ekonomiky v slovenských podmienkach mohla uberať.

## Čo je to sociálna ekonomika?

Hoci jednotná a ustálená definícia pojmu „sociálna ekonomika“ neexistuje, vo všeobecnosti však možno povedať, že je to sektor ekonomiky, ktorý vykonáva určitú podnikateľskú činnosť, no jeho hlavným poslaním je naplňovať istý spoločenský cieľ, nie maximalizovať zisk pre majiteľov. Subjekty sociálnej ekonomiky tak nie sú ani súčasťou verejného sektora, ani bežného komerčného sektora.

K tradičným aktérom sociálnej ekonomiky vo svete patria družstevné podniky, organizácie vzájomnej pomoci, asociácie, či nadácie. (DG EMPLOI 2013, str. 22) K týmto subjektom pribudli neskôr ďalšie, ktoré dostali časom pomenovanie „social enterprise“, v slovenskom preklade „sociálny podnik“ (i keď treba poznamenať, že európske chápanie nezodpovedá „sociálnemu podniku“, ako bol definovaný v slovenskej legislatíve – viď nižšie).

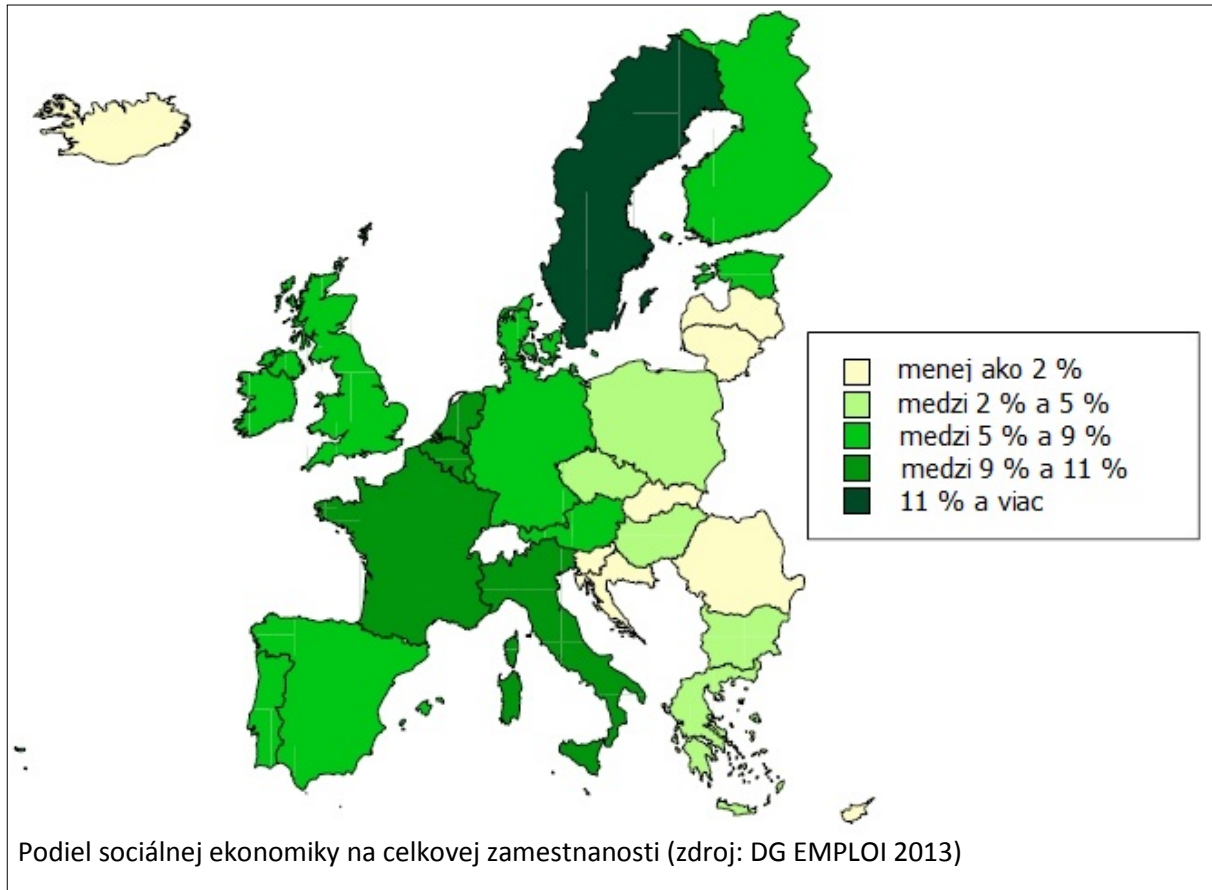
Sociálna ekonomika sa spája predovšetkým s cieľmi ako podpora zvyšovania zamestnanosti a sociálnej súdržnosti a rozvoja sociálnych služieb, ktoré sa vyskytujú najmä v dvoch hlavných oblastiach verejnej politiky: sociálne a pracovné začlenenie, ako aj miestny rozvoj a tvorba pracovných miest.

### **Význam sociálnej ekonomiky pre oblasť zamestnanosti**

Sociálna ekonomika ako spoločensky prospešná oblasť pri riešení sociálnych problémov a nezamestnanosti si v mnohých krajinách EÚ upevňuje svoje postavenie v tradičných sektoroch, ako napríklad poľnohospodárstvo, služby, sociálne služby, malobchod, tradičné remeslá, ale i v bankovníctve a poisťovníctve. Podľa analýzy *Sociálna ekonomika v Európskej únii* (EESC 2012), vypracovanej pre Európsky hospodársky a sociálny výbor „empirické údaje dokazujú, že sociálna ekonomika účinne prispieva k znižovaniu nezamestnanosti, k znižovaniu nestability pracovných miest a sociálnej exklúzie ohrozených skupín obyvateľstva.“ Táto štúdia poukazuje na empirické výskumy, ktoré potvrdzujú, že v časoch krízy, pri všeobecnom poklese zamestnanosti, boli subjekty sociálnej ekonomiky do značnej miery imúnne voči kríze a dokázali si udržať hospodársky rast.

Na Slovensku však sociálna ekonomika predstavuje doteraz veľmi málo využívanú možnosť podpory zamestnanosti. V Európskej únii ako celku zamestnávala sociálna ekonomika v rokoch 2009-2010 celkovo asi 14,5 milióna platených zamestnancov, teda približne 6,5 % z celkového počtu zamestnaných. Pritom tento podiel vzrástol zo 6 % v rokoch 2002-2003 (údaje z DG EMPLOI 2013). Naproti tomu na Slovensku zamestnávala v rokoch 2009-2010 sociálna ekonomika iba 1,94 % z celkového počtu zamestnancov (EESC 2012).

Pohľad na mapku podielu sociálnej ekonomiky na celkovej zamestnanosti v jednotlivých krajinách ešte viac potvrdzuje, že táto oblasť predstavuje na Slovensku doteraz len málo využitý potenciál tvorby pracovných miest:



Uvedené údaje pritom vychádzajú zo zamestnanosti v spomínaných tradičných aktéroch, teda družstvách, organizáciách vzájomnej pomoci, asociáciách a nadáciách. Najmä prvá kategória však na Slovensku nezodpovedá tradičnému konceptu družstva – aspoň čo sa týka družstiev poľnohospodárskych. Výskumy totiž naznačujú, že transformácia priblížila poľnohospodárske družstvá skôr bežným akciovým spoločnostiam, respektíve s r. o. (Lindbloom 2012). V ďalšom texte preto pod slovom „družstvo“, respektíve „družstevný podnik“ treba rozumieť nie existujúce poľnohospodárske družstvá, ale predovšetkým podnik fungujúci podľa družstevných princípov – teda podnik vlastnený zamestnancami a zamestnancami aj demokraticky spravovaný.

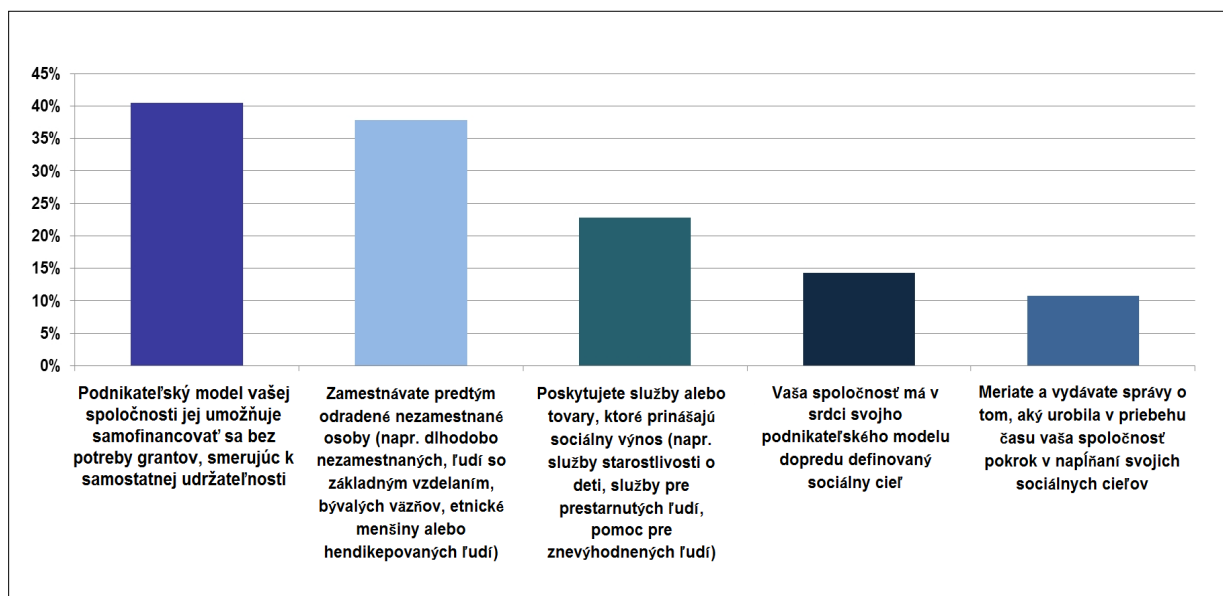
Hoci je sociálna ekonomika na Slovensku málo rozvinutá, určité priaznivé východiská pre jej rozvoj už existujú. Vyplýva to z *Konečnej verzie priebežnej správy o prístupe*

*malých a stredných podnikov k financiám*, ktorú vypracovala firma PricewaterhouseCoopers v rámci procesu ex ante hodnotenia možného využitia finančných nástrojov v SR v programovacom období 2014-2020 (PwC 2014). Táto správa sa v časti o malých a stredných podnikoch zaoberala aj podnikmi, ktoré naplňajú niektoré zo znakov sociálnej ekonomiky. Konkrétne v rámci dotazníkového šetrenia medzi malými a strednými podnikmi bola jednotlivým spoločnostiam ponúknutá možnosť identifikovať sa s nasledovnými charakteristikami:

- Zamestnávate predtým odradené nezamestnané osoby (napr. dlhodobo nezamestnaných, ľudí so základným vzdelaním, bývalých väzňov, etnické menšiny alebo hendikepovaných ľudí)
- Poskytujete služby alebo tovary, ktoré prinášajú sociálny výnos (napr. služby starostlivosti o deti, služby pre prestarnutých ľudí, pomoc pre znevýhodnených ľudí)
- Vaša spoločnosť má v srdci svojho podnikateľského modelu dopredu definovaný sociálny cieľ
- Meriate a vydávate správy o tom, aký urobila v priebehu času vaša spoločnosť pokrok v naplňaní svojich sociálnych cieľov“ (PwC 2014, str 203, vlastný preklad autorov)

Podľa *Priebežnej správy* z celkového počtu 375 spoločností, ktoré odpovedali na internetový dotazník, 32 % sa prihlásilo aspoň k jednej zo spomínaných charakteristík. I keď tieto charakteristiky nepokrývajú pojem sociálneho podnikania dostatočne, takže nemožno hovoriť o naozaj veľkom rozšírení sociálnej ekonomiky na Slovensku, predsa len naznačujú, že potenciál na rozvoj tohto sektora nie je taký malý, ako by sa pri povrchnom pohľade mohlo zdať.

## Podiel spoločností, ktoré sa prihlásili k jednotlivým charakteristikám sociálnej ekonomiky



Zdroj: PwC 2014

### Prečo je sociálna ekonomika na Slovensku málo rozvinutá?

Príčinu naznačuje samotná základná charakteristika sociálnej ekonomiky. Ak hlavným cieľom sociálneho podnikania nie je dosahovať zisk, ale predovšetkým naplňať nejaký sociálny cieľ, inými slovami to vlastne znamená, že ide o typ podnikania, pri ktorom vzniká nejaká pozitívna externalita, teda trhovo neocenený spoločenský prospech.

Z ekonomickej teórie je pritom známe, že aktivity, ktoré prinášajú takéto pozitívne externality, budú trhom dodávané v nedostatočnom množstve – že úroveň investícií do takýchto aktivít bude zo spoločenského hľadiska suboptimálna.

Z uvedeného vyplýva, že aby sociálna ekonomika dosiahla svoj plný potenciál a umožnilo sa tak naplňať jej sociálne ciele, vyžaduje si verejnú podporu. Výhoda tohto segmentu ekonomiky spočíva v tom, že spoločensky prospešné ciele je možné dosahovať pri použití oveľa menšieho objemu verejných prostriedkov, ako keby sa ich pokúšal vykonávať samotný verejný sektor.

V krajinách s rozvinutou sociálnou ekonomikou je takáto verejná podpora oveľa rozšírenejšia, ako na Slovensku, kde prakticky neexistuje. Konkrétne podoby tejto podpory majú niekoľko foriem: legislatívnu, finančnú a infraštruktúrnú. Tieto oblasti budú pokryté v ďalších častiach kapitoly.

Špecifickým slovenským problémom v tejto oblasti je aj predošlá negatívna skúsenosť s projektom „pilotných sociálnych podnikov“, ktorá vo verejnosti vyvoláva averziu voči samotnému pojmu sociálny podnik. Vzhľadom na rozšírenosť a funkčnosť sociálnej ekonomiky najmä v starších členských štátoch EÚ je však zrejmé, že spomínaná skúsenosť nebola dôsledkom podstaty sociálnych podnikov, ale problematickej implementácie tohto konceptu. To však nemôže byť dôvodom, prečo sociálnu ekonomiku nepodporiť – minulé skúsenosť môže naznačiť, ktorým aspektom implementácie sa vyhnúť, ale nemala by brániť v rozvoji inde očividne životaschopnej časti ekonomiky. Je zrejmé, že v budúcnosti pri podpore sociálnej ekonomiky bude potrebné dôsledne vychádzať z relevantných nariadení o štátnej pomoci, najmä *Nariadenia o všeobecných blokových výnimkách* (EK 2014) a *Nariadenia o pomoci de minimis* (EK 2013d).

Samotná Európska únia pritom rozvoj sociálnej ekonomiky v posledných rokoch intenzívne podporuje. [Akt o jednotnom trhu](#) (Single Market Act) definuje „sociálne podnikanie“ ako jednu z „dvanástich hybných síl podnecovania rastu a posilňovania dôvery“. Európska komisia následne rozbehla *Iniciatívu pre sociálne podnikanie*, ktorej účelom bolo „**vytvárať priaznivé prostredie na podporu sociálnych podnikov v rámci sociálnej ekonomiky a sociálnych inovácií**“ (EK 2011). **Praktickým výsledkom tejto iniciatívy doteraz bolo vydanie *Nariadenia o európskych fondoch sociálneho podnikania***. Pod vedením komisár pre zamestnanosť, sociálne veci a začlenenie László Andora presadzovalo Generálne riaditeľstvo pre zamestnanosť túto agendu aj naďalej, čoho odrazom je aj niekoľkokrát citovaný dokument *Social economy and social entrepreneurship* (DG EMPLOI 2013). V novom *Nariadení o Európskom sociálnom fonde* sa takisto uvádza, že „ESF by mal podporovať inovačné sociálne podniky a podnikateľov ako aj inovačné projekty mimovládnych organizácií a ďalších subjektov v rámci sociálneho hospodárstva.“ (EK 2013b, recitál, odsek 20) a podpora sociálnych podnikov je

explicitne uvedená ako súčasť poslania ESF (EK 2013b, článok 3, odsek a) iii, odsek b) v) i ERDF (EK 2013c, článok 5, odsek 9. c).

### **Potreba rozvoja sociálnej ekonomiky**

Dôvody, pre ktoré je potrebné podporiť rozvoj sociálnej ekonomiky, sú pomerne zrejmé. Na Slovensku „od roku 1990 pretrváva vysoká vyše 12 % miera nezamestnanosti, ktorá je umocňovaná vysokou mierou dlhodobej nezamestnanosti“ (str. 25). Pretrvávajúcu úroveň nezamestnanosti výrazne neznížili ani obdobia ekonomického rastu.

Problém je dokonca ešte hlbší, keďže nezanedbateľná časť obyvateľstva mimo pracovnej sily predstavujú s veľkou pravdepodobnosťou odradení uchádzači o zamestnanie. To sa týka zvlášť segmentu populácie s iba základnou úrovňou vzdelania. Tento problém obzvlášť vypuklo vystúpil vo výskume Marcinčin a Marcinčinová (2014), v ktorom boli porovnané úrovne zamestnania ľudí rôznych vekových kategórií a s rôznymi úrovňami vzdelania na Slovensku a v iných krajinách EÚ. Kým pri strednej a vysokej úrovni vzdelania boli miery zamestnanosti porovnateľné, vo väčšine vekových kategórií Slovensko pri zamestnávaní nízkokvalifikovaných ľudí zaostávalo za priemerom EÚ približne o tridsať percentných bodov.

Príčiny tohto stavu sú do značných detailov rozobraté v úvodnej časti štúdie. Na tomto mieste je však vhodné poznamenať, že do istej miery je neschopnosť bežného trhu vyriešiť problém vysokej dlhodobej nezamestnanosti dôsledkom práve už spomenutého mechanizmu pozitívnych externalít. Keďže podpora dlhodobo nezamestnaného človeka predstavuje pre spoločnosť priamo i nepriamo nie nevýznamné náklady, jeho vstupom do zamestnania naopak spoločnosť výrazne získava. Tento spoločenský prospech sa však neodráža na výnose jeho zamestnávateľa – alebo inak povedané, predstavuje práve pozitívnu externalitu. A ako už bolo povedané, trh z definície poskytuje aktivity, ktoré so sebou nesú pozitívne externality, v spoločensky suboptimálnej miere.

Rozvoj sociálnej ekonomiky by preto mohol byť jedným z dôležitých prvkov riešenia tohto problému. Štát by totiž mohol poskytnúť počiatočnú podporu pre ten segment ekonomických aktivít, ktoré sú náročné na prácu, nie sú v strednodobom horizonte



stratové, a teda sú udržateľné, ale ktoré pritom zároveň neprinášajú bežnú komerčnú úroveň zisku. Súkromní investori z definície nebudú mať veľký záujem do tohto segmentu ekonomických aktivít investovať. Príčinou nízkej ziskovosti pritom zároveň aspoň v niektorých prípadoch môže byť prítomnosť spomínaných pozitívnych externalít. Podporou tohto udržateľného, ale nízko výnosového segmentu ekonomických aktivít môže štát vytvoriť dodatočný dopyt po práci aj vtedy, keď už je existujúci dopyt v komerčnom súkromnom sektore naplnený.

Niektoré zo špecifických problémov dlhodobej nezamestnanosti obzvlášť vypuklo vidieť na situácii rómskej populácie. Konkrétny problém zamestnávateľa pri zamestnávaní Rómov bol Marcinčinom a Marcinčinovou (2014) identifikovaný nasledovne:

“Náš prístup k analýze dôvodov nezamestnanosti Rómov a hľadania riešení vychádza z modelu, v ktorom je podnikateľ konfrontovaný s neurčitou o skutočnej produktivite práce uchádzačov. Aby znížil riziko, že produktivita bude nízka, zamestnávateľ vo všeobecnosti môže sledovať indikátory ako výška dosiahnutého vzdelania, doterajšia prax a dobré meno. Výška dosiahnutého vzdelania je indikátorom vedomostí, disciplíny a schopnosti učiť sa novým postupom. Prax je dôkazom o nadobudnutých zručnostiach a práce v tíme. Dobré meno súvisí so sociálnymi sieťami, zvlášť v menších obciach je dôležité aj to, kto odkiaľ pochádza, z akej je rodiny a podobne. Tieto indikátory spoločne nazývame **profesijným životopisom**. Zamestnávateľ má snahu ku každej mzde priradiť zamestnanca s vhodným profesijným životopisom, aby minimalizoval riziko prípadných budúcich strát.” (Marcinčin – Marcinčinová 2014, str. 15-16, zdôraznené v origináli)

Autori prichádzajú k záveru, že potenciálny zamestnávateľ „vo väčšine prípadov nemá ako získať profesijný životopis Róma a konfrontovaný s vysokou neurčitou o jeho skutočnej produktivite práce môže upustiť od investície a zamestnávania. Ak teda chceme pomôcť vzniku pracovných miest pre Rómov, musíme sa zamerať na profesijný životopis. Inými slovami, o náklady na odhalenie skutočnej produktivity práce sa musí deliť štát, pretože pre samotný súkromný sektor sú príliš vysoké.“ (*ibid*, str. 16)

Tento záver sa dá do určitej miery zovšeobecniť na dlhodobo nezamestnaných ako na celok. Hoci profesijný životopis mnohých nemusí byť až taký neurčitý, ako pri určitej vrstve Rómov, pre zamestnávateľa napriek tomu vždy predstavuje väčšiu istotu pracovník, ktorý k nemu prechádza od iného zamestnávateľa, respektíve je nezamestnaný iba krátkodobo. Medzera v životopise, ktorú predstavuje obdobie

dlhodobej nezamestnanosti, je preto bariérou v prístupe takýchto ľudí na regulérny trh práce.

Riešenie v sektore sociálnej ekonomiky predstavujú takzvané „sociálne podniky pracovnej integrácie“ (Work Integration Social Enterprises). Tieto podniky sú

„autonómnymi ekonomickými entitami, ktorých hlavným cieľom je profesionálna integrácia – či už v rámci samotného podniku, alebo v bežných podnikoch – ľudí, ktorí zažívajú na trhu práce vážne ťažkosti. Táto integrácia sa dosahuje produktívnou aktivitou a osobne zameranou podporou, alebo pomocou vzdelávania smerujúceho k zvýšeniu kvalifikácie pracovníkov. WISE sú aktívne v rôznych sektoroch, ale v Európe sú najbežnejšími manuálna práca (stavbárstvo, tesárstvo atď.), zber a recyklácia odpadu, údržba verejných alebo zelených priestorov a baliarne tovaru.“ (Davister – Defourny – Gregoire 2004, str. 3, vlastný preklad autorov)

Práve citovaní autori rozlišujú ďalej medzi štyrmi základnými spôsobmi integrácie (str. 4):

- a) prechodné zamestnávanie
- b) tvorba permanentných, samofinancovaných pracovných miest
- c) profesionálna integrácia s permanentnými dotáciami
- d) socializácia cez produktívnu aktivitu

Z charakterizácie týchto možností možno v danom kontexte vybrať ako relevantné nasledovné úryvky:

#### **a) prechodné zamestnávanie**

„Zámerom je poskytnúť cieľovej skupine pracovnú skúsenosť (prechodné zamestnanie) alebo kvalifikačnú prax počas práce [on-the-job training], smerujúcu k integrácii týchto znevýhodnených pracovníkov do otvoreného trhu práce.“

#### **b) tvorba permanentných, samofinancovaných pracovných miest**

„Tieto WISE majú za cieľ vytvoriť pre znevýhodnených ľudí na trhu práce pracovné miesta, ktoré sú stabilné a v strednodobom horizonte udržateľné. V počiatočnej fáze sa poskytujú verejné dotácie, ktoré kompenzujú nedostatok produktivity cieľovej skupiny. Tieto dotácie sú často dočasné a postupne klesajú, až dokiaľ nie sú pracujúci konkurencieschopní na bežnom trhu práce. Po dotovanom štádiu tieto WISE musia odmeňovať svojich zamestnancov z vlastných zdrojov (väčšinou z trhových).“

### **c) profesionálna integrácia s permanentnými dotáciami**

„Pre väčšinu znevýhodnených skupín, pre ktoré by bolo v strednodobom horizonte ťažké dosiahnuť integráciu do otvoreného trhu práce, sa ponúkajú stabilné pracovné miesta dotované verejnými orgánmi, vrátane podnikov, ktoré sú „chránené“ pred otvoreným trhom. Takéto WISE zamestnávajú najmä hendikepovaných pracovníkov, ale aj ľudí s ťažkým „sociálnym hendikepom.“

### **d) socializácia cez produktívnu aktivitu**

„V tejto poslednej kategórii nie je cieľom profesionálna integrácia do otvoreného trhu práce (hoci táto možnosť sa nevylučuje), ale skôr (re)socializácia cieľových skupín pomocou sociálneho kontaktu, rešpektovania pravidiel, štrukturovanejšieho spôsobu života, atď. Aktivita je má teda iba „napoly formálny“ status, v tom zmysle, že nie je regulovaná skutočným právnym postavením či pracovnou zmluvou. Tieto WISE pracujú najmä s ľuďmi s vážnymi sociálnymi problémami (alkoholikmi, drogovými závislými, bývalými väzňami atď.) a ľuďmi s vážnymi fyzickými alebo mentálnymi hendikepmi.“

(Všetky úryvky v tejto časti z Davister – Defourny – Gregoire 2004, str. 4-5, vlastný preklad autorov)

Na Slovensku reálne existujú príklady sociálnych podnikov pracovnej integrácie. Napríklad obecný podnik v Spišskom Hrhove a bratislavská kaviareň Dobré & Dobré predstavujú v slovenských podmienkach kategóriu a), resp. kategóriu b); presné rozlíšenie nie je možné, keďže hranica medzi týmito dvoma kategóriami je v praxi neostrá. Kategória c) je na Slovensku rozšírená vo forme chránených dielní a chránených pracovísk, a pre kategóriu d) je príkladom Inštitút Krista Veľkého v Žakovciach.

Z uvedeného vyplýva, že v záujme všeobecne zvýšeného dopytu po práci, a vôbec z hľadiska zvyšovania celkovej zamestnanosti je pre Slovensko dôležité podporovať rozvoj sociálnej ekonomiky.

Pokiaľ ide konkrétne o skupinu dlhodobo nezamestnaných, ktorí sú zároveň znevýhodnení neistotou o ich pracovných schopnostiach (prípady Rómov) je možné na vybudovanie profesijného životopisu podporovať najmä sociálne podniky pracovnej integrácie - typ a). Potenciálne by mohli byť takýmito spoločnosťami napr.

inkluzívne podniky navrhované Inštitútom zamestnanosti (Páleník – Páleník – Oravcová 2013). Takisto však možno podporovať zakladanie podnikov typu b), napríklad družstevných, pri (dlhodobom i krátkodobom) nezamestnaných, u ktorých nie sú o ich pracovných schopnostiach veľké pochybnosti, respektíve ktorí ich poznajú u seba navzájom aj napriek tomu, že ich otvorený trh práce posúdiť nevie. Je potrebné pokračovať aj v podpore chránených dielní, teda sociálnych podnikov pracovnej integrácie typu c), a nezanedbávať ani podporu typu d).

### **Príklady dobrej praxe**

Napriek všeobecne nízkej úrovne rozvinutosti sociálnej ekonomiky, na existujú aj Slovensku príklady dobrej praxe, akési „spontánne piloty“, ktoré sa podarilo rozvinúť aj napriek vo všeobecnosti nevýhodným a nevyhovujúcim podmienkam, a ktoré predstavujú možné modely pre rozšírenie do budúcnosti.

Patrí k nim napríklad už uvedený obecný podnik Hrhovské služby, s r. o., ktorý vďaka iniciatíve miestneho starostu Vladimíra Ledeckého už deväť rokov funguje v obci Spišský Hrhov. Tento podnik pomáha riešiť nezamestnanosť v obci, vrátane zamestnávania príslušníkov miestnej rómskej komunity, čo prispieva k výrazne lepším vzťahom medzi majoritou a minoritou v porovnaní s inými časťami regiónu. Novším príkladom je tiež vyššie uvedená kaviareň Dobré & Dobré, založená občianskym združením Vagus v bratislavskej Starej tržnici. Táto kaviareň zamestnáva ľudí bez domova, s ktorými združenie pracuje a pomáha im v prechode k normálnemu spôsobu života. Iným príkladom WISE je biofarma v Rudlove, kde mimovládna organizácia Svatobor pracuje so sociálne vylúčenými Rómami i ľuďmi s psychickým zdravotným postihnutím na získaní pracovných zručností.

Čo sa týka družstiev, v poľnohospodárstve dnes reálne družstevníctvo zrejme viacmenej vymizlo. Klasickými družstevnými podnikmi však v prevažnej miere zostávajú členovia asociácie výrobných družstiev Coop Product Slovensko. Predstavujú dlhoročnú tradíciu a know-how, na ktorú sa dá pri zakladaní nových kooperatívnych podnikov nadväzovať. Podobne na Slovensku majú dlhú tradíciu organizácie pre ľudí so zdravotným postihnutím – družstvá invalidov a chránené dielne.



Spomenúť ďalej možno aj organizácie, ktoré fungujú ako subjekty sociálnej ekonomiky pri poskytovaní mikropôžičiek, v tom zmysle, že namiesto vlastného zisku sledujú nejaký sociálny cieľ, napríklad rozvoj bývania v rámci nízkopríjmovej populácie, momentálne prevažne rómskej (ETP Slovensko), alebo rozvoj schopností samouživenia medzi nezamestnanými (Vidiecka organizácia pre komunitné aktivity - VOKA).

## Legislatíva v EÚ a na Slovensku

V národných legislatívach krajín EÚ sa sociálna ekonomika objavuje v rôznej podobe. Väčšina krajín EÚ má terminológiu sociálnej ekonomiky rozptýlenú v rôznych právnych predpisoch (napr. Nemecko – ekonomika všeobecného záujmu). Najčastejšia terminológia, ktorá sa dotýka subjektov sociálnej ekonomiky je v legislatívnom prostredí krajín EÚ definovaná v pojmoch – neziskový sektor, združenia, nadácie, družstvá, spolky, obchodné spoločnosti, ktoré nie sú založené za účelom zisku a pod. Ako uvidíme, podobná situácia je reálne aj na Slovensku. Jednoznačným trendom v posledných rokoch však je prijímať rámcové zákony, ktoré sa snažia postihnúť sektor sociálnej ekonomiky komplexne a všeobecne:

### Prehľad krajín so špecifickou legislatívou o sociálnej ekonomike/sociálnom podnikaní

| Krajina            | Rok prijatia legislatívy | Názov                                   |
|--------------------|--------------------------|---|
| Fínsko             | 2003                     | Zákon o sociálnych podnikoch            |
| Litva              | 2004                     | Zákon o sociálnych podnikoch            |
| Taliansko          | 2005                     | Zákon o sociálnych podnikoch            |
| Poľsko             | 2006                     | Zákon o sociálnych družstvách           |
| Begicko (Valónsko) | 2008                     | Regionálny dekrét o sociálnej ekonomike |

|             |                             |  |
|-------------|-----------------------------|--|
| Španielsko  | 2011                        | Zákon o sociálnej ekonomike                        |
| Grécko      | 2011                        | Zákon o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch |
| Slovinsko   | 2011                        | Zákon o sociálnych podnikoch                       |
| Portugalsko | 2013                        | Zákon o sociálnej ekonomike                        |
| Francúzsko  | 2014                        | Zákon o sociálnej a solidárnej ekonomike           |
| Rumunsko    | v procese schvaľovania 2014 | Zákon o sociálnej ekonomike                        |
| Dánsko      | v procese prípravy 2014     | -----  |

**Zdroj: EESC 2012, vlastný výskum**

O podobe, akú majú subjekty sociálnej ekonomiky v jednotlivých krajinách, pozri podrobnejšie podkladovú štúdiu Kardošová – Bednárík (2014).

Na Slovensku primeraná terminológia vymedzujúca subjekty sociálnej ekonomiky v národnej legislatíve zatiaľ absentuje, a to aj napriek tomu, že v národnej legislatíve, konkrétne v Zákone o službách zamestnanosti 5/2044 Z.z, sa v § 50b) kategória „sociálny podnik“ vyskytuje. Predstavuje jeden z nástrojov aktívnej politiky trhu práce, s cieľom integrácie a inklúzie sociálne znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie, prípadne marginalizovaných komunit. Tento právny rámec pozostáva zo zafinovania charakteristických vlastností a právnych podmienok, ktorými musí zamestnávateľský subjekt disponovať a dodržať ich, aby získal status sociálneho podniku na účely tohto zákona:

*„ (1) Sociálny podnik na účely tohto zákona je právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá*

*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,*

*d) je zapísaná v registri sociálnych podnikov.“*

Sociálny podnik je v zmysle platnej legislatívy zameraný výlučne na tvorbu nových pracovných miest pre znevýhodnených uchádzačov a na ich udržanie. Zavedením tejto právnej konštrukcie získala slovenská pracovnoprávna legislatíva právny nástroj podporovaného trhu práce.

Postavenie sociálneho podniku pri splnení podmienok ustanovených týmto zákonom môže získať akýkoľvek subjekt, či už je právnickou osobou alebo fyzickou osobou. Základná filozofia tohto riešenia vychádzala z cieľa umožniť zamestnanosť čo najväčšiemu počtu znevýhodnených osôb. Pre jeho naplnenie je preto nevyhnutné umožniť zapojenie čo najväčšiemu počtu zamestnávateľov, do budúcnosti však je nutné uvažovať o splnení kritérií (znakov) subjektov sociálnej ekonomiky, predovšetkým v ich účele (cieľoch) založenia a následnom trvalo udržateľnom fungovaní.

Sociálny podnik je inštitút známy vo väčšine európskych štátov ako zamestnávateľský subjekt, ktorého činnosť je primárne orientovaná na sociálne ciele, na vytváranie pracovných miest pre znevýhodnené skupiny uchádzačov o zamestnanie a na udržiavanie ich zamestnanosti, t.j. na osoby postihnuté sociálnou exklúziou. Sociálna exklúzia je takmer výlučne dôsledkom nezamestnanosti, a to prioritne nezamestnanosti znevýhodnených skupín účastníkov na trhu práce. Preto sa v našich podmienkach sociálny podnik orientuje na podporu integrácie znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie na otvorenom trhu práce a na podporovanom trhu práce. Vysoký počet dlhodobo nezamestnaných, ktorí sú

špecifickou skupinou znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie, je charakteristickým znakom trhu práce v Slovenskej republike.

Definovaný pojem je však v dôsledku toho z hľadiska právnych požiadaviek širší, ako európsky pojem zahrnutý v *Nariadení o európskych fondoch sociálneho podnikania* (EK 2013a). *Nariadenie* totiž napríklad špecifikuje, že prípadný zisk sa má použiť „predovšetkým na dosiahnutie ... prvotného sociálneho cieľa“ podniku (EK 2013a, článok 3, odsek 1 d) iii)).

Európske poňatie sociálnych podnikov je širšie, predovšetkým v rovine cieľov, pre ktoré sú subjekty založené. Analýza právneho rámca vo vzťahu k sociálnej ekonomike na Slovensku (Mészáros 2012) takisto poukazuje na zúžené vymedzenie sociálnej ekonomiky v ponímaní sociálneho podniku v našej legislatíve. Pre definovaní právneho rámca, ktorý vytvára podmienky pre fungovanie sociálnej ekonomiky na Slovensku, sa preto skôr opiera o charakteristiky – kritériá, ktoré naplňajú základné definované znaky subjektov sociálnej ekonomiky v európskom ponímaní. Sú medzi nimi:

- *Organizácia samosprávna, autonómna a nezávislá na štáte*
- *Ekonomická aktivita, v rámci ktorej dochádza k výrobe alebo predaju tovarov a služieb na trh*
- *Explicitný sociálny cieľ, prinášajúci úžitok komunite alebo špecifickej skupine ľudí*
- *Reinvestícia väčšiny zisku alebo prebytku do ďalšieho naplňania spoločensky prospešných cieľov*
- *Nezávislé rozhodovanie na kapitálovom vklade (1 člen – 1 hlas)*
- *Tendencia k platenej práci*
- *Významná miera ekonomického rizika*
- *Iniciatíva, založená občanmi, kolektívne, spolkové vlastníctvo*



- *Participácia členov (ako zamestnancov, klientov...) na majetku, financovaní, rozhodovaní*

Z dlhodobého hľadiska by pre rozvoj sociálnej ekonomiky na Slovensku bolo prospešné vytvorenie samostatného zákona. Krátkodobo by však na začiatok postačovala úprava ustanovenia § 50 zákona o službách zamestnanosti v súlade s európskym chápaním pojmu „sociálny podnik“/“social enterprise“.

Inšpiráciou pri tvorbe legislatívneho rámca pre sociálnu ekonomiku na Slovensku môžu byť niektoré z dokumentov, ktoré boli spomínané vyššie:

*„Sociálny podnik by mal byť vymedzený ako subjekt v sociálnom hospodárstve, ktorého hlavným cieľom nie je tvorba zisku pre jeho majiteľov, ale skôr dosiahnutie pozitívneho sociálneho vplyvu. Jeho činnosť spočíva v poskytovaní tovaru a služieb pre trhy, pričom svoj zisk používa predovšetkým na dosiahnutie sociálnych cieľov. Je riadený zodpovedne a transparentne, k čomu prispieva hlavne zapájanie zamestnancov, spotrebiteľov a zainteresovaných strán, ktorých sa jeho obchodná činnosť týka.“ (EK 2011, recitál, odsek 12)*

*„Sociálne podniky zahŕňajú širokú škálu podnikov, ktoré majú rôzne právne formy a poskytujú sociálne služby alebo tovar zraniteľným, marginalizovaným, znevýhodneným alebo vylúčeným osobám. Takéto služby zahŕňajú prístup k bývaniu, zdravotnej starostlivosti, pomoci pre staršie osoby alebo osoby so zdravotným postihnutím, starostlivosti o deti, zamestnaniu a odbornej príprave, ako aj riadeniu závislosti. Sociálne podniky zahŕňajú aj podniky, ktorých metóda produkcie tovaru alebo služieb reprezentuje ich sociálny cieľ, ale ich činnosti nemusia byť obmedzené na poskytovanie sociálnych tovarov alebo služieb. Tieto činnosti zahŕňajú sociálnu a profesijnú integráciu prostredníctvom prístupu k zamestnaniu pre osoby znevýhodnené najmä z dôvodu nedostatočnej kvalifikácie alebo sociálnych či profesijných problémov vedúcich k vylúčeniu a marginalizácii. Tieto činnosti sa môžu týkať aj ochrany životného prostredia s vplyvom na spoločnosť, ako sú opatrenia proti znečisteniu, recyklácia a získavanie energie z obnoviteľných zdrojov.“ (EK 2011, recitál, odsek 14)*

Ostatná citovaná pasáž naznačuje možnosti inovatívneho sociálneho podnikania v environmentálnej oblasti, ktoré sa rozvíjajú v iných štátoch EÚ. Okrem zberu a recyklácie odpadu ide predovšetkým o komunitnú energetiku, teda o rozbeh komunitne vlastnených spoločností, ktoré sa zaoberajú výrobou alebo nákupom elektriny. Jednou podobou takýchto spoločností je tzv. REScoop:

“REScoop je skratka pre Renewable Energy Sources COOPerative – družstvo obnoviteľných zdrojov energie. REScoop je skupina občanov, ktorí kooperujú v oblasti obnoviteľnej energie, rozvoja novej produkcie, predaja obnoviteľnej energie, alebo poskytovania služieb pre nové iniciatívy” (stránka <http://rescoop.eu/what-rescoop>)

Od komunitnej energetiky možno prejsť širšie k tzv. lokálnej ekonomike, teda čo najširšieho využívania miestnych zdrojov na ekonomickú aktivitu, určenú na zamestnávanie miestnych obyvateľov. V tejto súvislosti nemožno opomenúť ani potenciál poľnohospodárstva, keďže ako sa spomína na inom mieste tejto štúdie, „nárast v oblasti spotreby potravinárskych výrobkov domáceho pôvodu môže viesť k tvorbe väčšieho počtu nových pracovných miest než nárast v oblasti spotreby priemyselných výrobkov“ (str. 7) Hoci ako už bolo spomenuté, poľnohospodárske družstvá dnes predstaviteľmi sociálnej ekonomiky zväčša nie sú, obnova skutočného družstevníckeho princípu v pôdohospodárstve nie je vylúčená, pokiaľ by sa ukázalo, že takéto družstevné podniky by boli životaschopné. Takisto treba využiť aj oblasť služieb, ktoré podľa tejto štúdie (str. 7) predstavujú najväčší potenciál tvorby nových pracovných miest.

## Zmeny legislatívneho prostredia

Jednou z kľúčových legislatívnych zmien by bolo umožniť transformáciu zanikajúcich podnikov na družstvo. Ide o spôsob, akým je možné takéto spoločnosti zachrániť, a tým aj zachovať pracovné miesta. V Španielsku napríklad takúto premenu v roku 2013 podstúpilo 70 spoločností, čo je o 50 % viac, ako v roku predchádzajúcom, a zachránených tak bolo viac ako 700 pracovných miest (Valdecasas 2014).

Pokiaľ ide o družstevné podniky, súčasná legislatívna úprava ich statusu v rámci Obchodného zákonníka im síce poskytuje právnu istotu, ale nepredstavuje žiadnu zvláštnu podporu oproti iným typom podnikania. Družstvá pritom napĺňaním sociálneho cieľa demokratickej participácie stoja pred ťažšou úlohou, ako bežný hierarchický podnik, keďže ich vnútorná operácia je prinajmenšom spočiatku zložitejšia. Keďže legislatíva túto zvýšenú náročnosť nerozoznáva, neposkytuje im za to ani žiadnu kompenzáciu. Bolo by vhodné uvažovať nad tým, či demokratické spolurozhodovanie nie je pre spoločnosť ako celok hodnotou, ktorej by mala napomáhať mierne zvýhodneným postavením kolektívnych podnikov.

V súvislosti s právnym postavením družstevných podnikov treba aj poznamenať, že súčasné nastavenie systému motivácie k podnikaniu je k družstvám čiastočne diskriminujúce. Kým uchádzačovi o zamestnanie môže Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny poskytnúť po splnení zákonných podmienok príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť, pre skupinu ľudí plánujúcich založiť družstvo za rovnakých podmienok finančná motivácia neexistuje. Z teoretického hľadiska je teda zjavné, že ak by sa aj záujemcovia o prácu do potenciálneho družstva zoskupili, finančne je bezprostredne pre nich výhodnejšie sa rozísť a stať sa jednotlivými živnostníkmi – a to aj v prípade, ak by v dôsledku úspor z rozsahu mal väčší podnik výraznejšiu šancu na úspech. Skúsenosti združenia výrobných družstiev Coop Product Slovensko naznačujú, že nejde iba o čisto teoretickú úvahu, ale o reálny problém, ktorý bráni v zakladaní nových družstiev. Legislatívna úprava by spočívala v možnosti, že súčasný príspevok na samostatnú zárobkovú činnosť by mohli nezamestnaní dostať aj v prípade, že by sa rozhodli založiť podnik spoločný a z prijatých príspevkov urobiť svoj vklad doň. Z hľadiska štátu by nešlo o dodatočné financie, iba o vyrovnanie hracej plochy pre rôzne formy podnikania.

V tejto časti uvedené námety nepredstavujú komplexný návrh zmien na zlepšenie legislatívneho prostredia pre sociálne podnikanie. Na vypracovanie takéhoto komplexného návrhu, či uskutočnenie legislatívnych zmien, je nevyhnutná aktívna spolupráca predstaviteľov tohto sektora, ako aj odborníkov na oblasť sociálnej ekonomiky.

### **Finančné potreby sociálnej ekonomiky**

Podľa *Priebežnej správy* z procesu ex ante hodnotenia možností využitia finančných nástrojov v Slovenskej republike existuje veľmi výrazná finančná medzera medzi dopytom po finančných produktoch pre malé a stredné podniky vo všeobecnosti – vrátane mikropodnikov a vrátane dopytu po investíciách do sociálneho podnikania – a ponukou takýchto produktov:

„Dopyt po mikrofinancovaní pokrýva existujúce malé a stredné podniky, ako aj ľudí v súčasnosti nezamestnaných a/alebo ohrozených chudobou, ktorí sa považujú za potenciálnych tvorcov podnikov, ak by im bol uľahčený prístup k financiám (tu nazývaný sociálnou inklúziou). V prípade Slovenskej republiky sa potenciálna medzera vo financiách pre existujúce mikropodniky na rok 2014 pohybuje v rozsahu 744 až 822 miliónov eur. Pokiaľ ide o mikrofinancie na sociálnu inklúziu, finančná medzera predstavuje odhadom 587 miliónov eur.“ (PwC 2014, str. 139, vlastný preklad autorov)

Ako je zjavné, na podporu sociálneho podnikania zo strany štátu existuje rozsiahla spoločenská objednávka. Okrem podpory v podobe špecifických finančných nástrojov, ktoré by boli šité na mieru sociálnym podnikom (PwC 2014, str. 151), *Priebežná správa* zároveň odporúča využívať v kombinácii s návratnou pomocou aj granty (PwC str. 119).

Ide o veľmi dôležitú poznámku. Kým návratná pomoc je vo všeobecnosti správnym nástrojom na podporu podnikania, ktoré by malo byť koniec koncov udržateľné a teda generovať výnos na svoje vlastné financovanie, vzhľadom na špecifické ťažkosti často spojené s podnikaním sociálnym je dôležité poskytnúť spoločnostiam v sociálnej ekonomike elementárnu istotu prežitia, a to najmä pri začínajúcich podnikoch. Zároveň však pri poskytovaní grantovej pomoci postupovať veľmi opatrne, keďže nie vo všetkých prípadoch by mala byť takáto pomoc časovo neobmedzená.



Podľa *Priebežnej správy* v súčasnosti pre sociálnu ekonomiku v žiaducej miere neexistuje ani grantová, ani návratná pomoc:

„Najdôležitejším získaným poznatkom je však fakt, že tieto spoločnosti bez ohľadu na svoju veľkosť nehlásia, že by boli podporované štátom, alebo relevantnými finančnými nástrojmi, ako sú záruky. Naznačuje to, že existujúce schémy podpory či už vo forme grantov alebo finančných nástrojov nie sú pre túto skupinu vhodné či relevantné, alebo neboli primeraným spôsobom marketingovo propagované. ... Takmer polovica zo sociálnych spoločností štátne orgány buď o pomoc vôbec nepožiadala alebo nemala pocit, že je nimi podporovaný, kým obrovská väčšina nežiadala alebo nebola primerane podporovaná záručnými fondmi.“ (PwC 2014, str. 116)

*Priebežná správa* sa venuje aj navrhovanému riešeniu problémov financovania v podobe návratnej pomoci, ktoré je rozpracované na Ministerstve financií SR v podobe Fondu sociálnych fondov rozvojového kapitálu (FOSFOR). V *Priebežnej správe* k projektu sa píše:

„Výzvou pri budúcom financovaní sociálnych podnikov bude vytvoriť schému návratnej pomoci zahŕňajúcu holdingový fond (napr. FOSFOR pod Slovenským investičným holdingom) a iných finančných sprostredkovateľov ... Takýto špecializovaný sociálny fond by mohol poskytnúť impulz na rozbeh ďalšieho rozvoja sektoru sociálnej ekonomiky v krajine. Schéma by sa mala ako na konečných príjemcov sústreďovať na právnické osoby, ako sú podniky, mimovládne organizácie a neziskové organizácie, ako aj na fyzické osoby, ktoré v sociálnej ekonomike pracujú.“ (PwC 2014, str. 121, vlastný preklad autorov)

Vytvorenie FOSFORu bolo schválené dňa 15. mája 2013 uznesením vlády SR č. 227/2013 ako úloha pre MF SR a MPSVR SR v rámci súboru opatrení na podporu hospodárskeho rastu, pričom odvtedy sa projekt stal súčasťou zastrešujúcej spoločnosti Slovenský investičný holding (SIH), ktorá bude zahŕňať finančné nástroje pod niekoľkými Operačnými programami pre programovacie obdobie 2014-2020. Proces ex ante hodnotenia ďalej podľa výsledkov *Priebežnej správy* potvrdzuje, že alokácia z európskych fondov pre FOSFOR je oprávnená. Je však potrebné dohliadnuť aj na to, aby sa vytvorila primeraná grantová zložka, pretože ako už bolo uvedené aj na základe odporúčaní *Priebežnej správy*, bude potrebné poskytovať finančnú pomoc subjektom sociálnej ekonomiky v kombinovanej podobe, teda v podobe grantov i návratnej pomoci.

Pokiaľ ide o samotný Fond sociálnych fondov rozvojového kapitálu (FOSFOR), predstavuje určitú obdobu Fondu sociálneho rozvojového kapitálu (Social Venture Capital), ktorý by mal fungovať ako finančný nástroj financovaný predovšetkým, ale nie nutne výlučne, z európskych štrukturálnych fondov. Jeho zámerom je podporovať podniky v sektore sociálnej ekonomiky.

V záujme navýšenia celkovej investičnej kapacity fondu sa predpokladá, že financie EÚ sa čiastočne zvýšia pákovým efektom (*leverage*) inými zdrojmi od domácich, či zahraničných inštitucionálnych investorov.

Rozsah aktivít a typov podnikov sociálnej ekonomiky, ktoré bude FOSFOR podporovať, môže byť veľmi rozsiahly v závislosti od výsledkov ex ante hodnotenia možností využitia takéhoto nástroja v podmienkach slovenského trhu. Základným zámerom však je podpora špecifického typu sociálneho podniku – konkrétne začínajúcich podnikov (startupov) v menej rozvinutých oblastiach Slovenska, ktoré budú aspoň sčasti zamestnávať občanov, ktorí boli dlhodobo nezamestnaní, a ktoré budú fungovať na udržateľnej, ale nie nutne výrazne ziskovej úrovni. Tento zámer vychádza z už pomenovanej možnosti rozšíriť dopyt po práci aj do segmentu aktivít, o ktorý bežný komerčný sektor nejaví záujem. Ak sa určia pevné limity na obdobie, po ktorom začne táto podpora klesať, štát sa tým zároveň postará o to, aby novovzniknuté podniky nezostali na ňom závislé – keďže v takom prípade by išlo iba o skrytú formu zamestnávania verejným sektorom.

Z uvedeného vyplýva, že v stredno- až dlhodobom horizonte nemôže byť vlastníkom štát, ani štátom riadený fond. O vlastníctvo by nemal záujem ani komerčný investor, pokiaľ by v úlohe komerčného investora (nie teda sociálneho podnikateľa) vystupoval. Ak má podnik poskytovať pracovné miesta pre dlhodobo nezamestnaných, prirodzene sa ponúka možnosť, aby sa vlastníkmi stali oni sami. Na rozdiel od súkromných investorov by zamestnancom spoločnosti postačovalo, že podnik je udržateľný, i keď nie výrazne ziskový; hlavným benefitom z jeho existencie by pre nich bolo zabezpečenie v podobe pracovného miesta, nie peňažný výnos z investície. Preto sa dá očakávať, že zamestnanci-vlastníci by boli vysoko motivovaní aj napriek nízkej úrovni ziskovosti. (podnikom by sa pritom nezakazovalo vytvárať výrazné zisky – nebolo by to však ani očakávaním, ani ich primárnym účelom.)

Dlhodobu nezamestnaným ako skupine však často výrazne chýba nielen finančný, ale aj sociálny a ľudský kapitál. Finančný kapitál by bol poskytovaný samotným FOSFORom, Pokiaľ ide o ďalšie dve otázky, bolo by vhodné, aby pri založení spoločnosti stál dostatočne silný aktér, ktorý by zostal spoluvlastníkom najmenej počas štartovacieho obdobia podniku. Jednou z možností, je, aby významný vlastnícky podiel na seba prevzal samotný fond – ide o bežný princíp rizikového kapitálu. Zapojiť by sa mohli aj iní aktéri, najmä obce, či mimovládne organizácie. Nie je vylúčené zakladanie neziskových podnikov filantropickými, či sociálne motivovanými investormi. Možnosťou je aj vznik podniku vo vlastníctve samotných zamestnancov, teda družstva, na základe predloženia presvedčivého podnikateľského plánu.

Dobre navrhnutá štátna schéma by sa tak mohla stať katalyzátorom, ktorý by odpovedal na nedostatky trhu spôsobené prítomnosťou pozitívnych externalít, nie rozširovaním verejného sektora, ale vytvorením trhových jednotiek, ktoré by ďalej fungovali nezávisle – štát by tak vytváral nové trhy tam, kde predtým neexistovali.

Berúc do úvahy uvedené FOSFOR by mal pozostávať z troch zložiek: grantovej schémy, kapitálovej schémy a mikrokreditnej schémy – resp., ak bude nutné, FOSFOR ako finančný nástroj by mal byť kombinovaný so samostatnou, ale spolupracujúcou grantovou schémou. Pre jednoduchosť sa v ďalšom texte bude hovoriť o grantovej zložke ako jeho súčasť. Uvedené tri zložky by neboli nutne využité v každom prípade – predstavujú skôr rozsah možností, z ktorých by sa využívali kombinácie primerané danému typu podnikov. Kapitálový fond by poskytoval časť nutného základného kapitálu výmenou za podiel v novovytvorenej spoločnosti. Táto časť schémy by bola zrejme vhodnejšia pre väčšie firmy, nie pre mikropodniky, vzhľadom na to, že podiel fondu by mohol vytvoriť prehnané administratívne bremeno. Po druhé, vzhľadom na to, že samotní zamestnanci by nemali takmer žiadny vlastný kapitál, grantový fond by poskytol spoločnosti zvyšok financií na počiatočnú investíciu. Tento prvok FOSFORu by sa dal využiť niekoľkými rôznymi spôsobmi: mohol by poskytnúť podporu obciam, ktoré by plánovali financovať nové obecné podniky; mohol by pomáhať družstvám malými počiatočnými grantmi; alebo by mohol byť využitý na absorpciu istého percenta strát zo zlyhaných mikropôžičiek, teda vytvárať určitý retrospektívny grant pre podniky, ktoré by síce

nekrachovali, ale mali by problémy s niektorými splátkami. Napokon mikrokreditná schéma by poskytovala podnikom nízkoúročné, až bezúročné pôžičky. Takáto pôžička by na jednej strane poskytovala podniku ďalšie financie, možno aj ich najväčšiu časť – no druhým zamýšľaným efektom by bolo poskytnúť podniku a jeho vlastníkom-zamestnancom určitú motiváciu, aby fungovali ako skutočný podnik a nie iba pasívne spotrebovali poskytnuté financie. Z hľadiska financovania by mikropôžičková schéma bola založená na kapitáli od súkromných investorov (bánk), pričom EÚ fondy by boli použité na garancie a dotácie úrokových mier, ktoré by mali týchto investorov pritiahnúť.

Zamýšľané startupy by mali mať z niekoľkých dôvodov najmä podobu mikropodnikov (0-10 zamestnancov). Predpokladá, že na jednej strane by prevádzkovali predovšetkým malé, lokálne ekonomické aktivity. Tento predpoklad vychádza zo skutočnosti, že, v porovnaní s väčšinou krajín EÚ, je počet mikropodnikov je na Slovensku pomerne malý, z čoho vyplýva, že zrejme existujú doteraz nevyužité príležitosti. Aby bolo možné posilniť identifikáciu vlastníkov-zamestnancov s podnikom, je ďalej dôležité vytvoriť príležitosti pre čo najväčšiu osobnú interakciu a predísť tomu, aby sa medzi manažérmi a pracujúcimi na nižších úrovniach otvorila priepasť. A napokon, malé rozmery podnikov, a z toho vyplývajúca malá veľkosť poskytnutých financií, by mali fungovať ako určitá protikorupčná brzda. Veľa veľmi malých čiastok, rozdelených medzi veľa malých príjemcov, by malo predstavovať menšiu motiváciu pre prípadné nelegálne využitie prostriedkov, vzhľadom na námahu, ktorú by bolo potrebné vynaložiť, aby takéto podvody priniesli dostatočný výnos. (tento prístup by sám o sebe nezabránil korupcii v drobných rozmeroch – potrebné sú teda aj ďalšie opatrenia.) FOSFOR by mohol podporiť aj malé podniky (10-50 zamestnancov), ak by spadali do kategórie sociálnych podnikov – v takomto prípade by ako brzda proti korupcii bol použitý vlastnícky podiel fondu v takýchto podnikoch.

Financie by sa poskytovali iba postupne, vždy s ohľadom na výsledky, ktoré podnik medzitým dosiahol. Predpokladá sa, že podpora by bola poskytovaná dva roky (maximálne tri roky), ktorá by ku koncu tohto obdobia postupne klesala.

Treba počítať s tým že keďže veľká časť novovytvorených podnikateľských subjektov je vo všeobecnosti neúspešná a po čase zaniká, podobný problém možno očakávať

aj v prípade sociálnych startupov, ktoré oproti bežným podnikom čelia najviac špecifickým ťažkostiam. Aby sa čiastočne predišlo týmto výsledkom, jedna možnosť by bola postupovať pri tvorbe podnikov v dvoch fázach, ktorým by zodpovedal aj rozdiel vo financovaní a operačnej podpore. V časovo obmedzenej prvej fáze by startupy fungovali v akomsi „cvičnom režime“, primárne boli by chápané ako sociálne podniky pracovnej integrácie (WISEs), ktoré by poskytovali prechodné zamestnanie, v súlade s charakteristikou uvedenou vyššie (WISE kategórie a) – poskytovali by teda vzdelávaciu a kvalifikačnú skúsenosť. Inými slovami, hoci podniky by prevádzkovali skutočné ekonomické aktivity, bolo by od začiatku dané, že po určitom období by ďalšie financovanie dostali iba tie, ktoré majú šancu uspieť na otvorenom trhu, kým činnosť ostatných by sa ukončila. Prvá fáza by vytvorila určitý filter, ktorým by neprešli neúspešné projekty. Táto fáza si pravdepodobne bude vyžadovať najmä grantové financovanie. V druhej fáze by úspešné spoločnosti spomedzi cvičných podnikov následne dostali mikropôžičky, či kapitálové vstupy, aby mohli pokračovať ako reálne podniky.

### **Podporná infraštruktúra pre sociálnu ekonomiku**

Potrebu podpornej infraštruktúry podčiarkuje aj *Priebežná správa* PwC, vydaná v rámci ex ante hodnotenia využitia finančných nástrojov:

„V záujme naplnenia cieľov politiky by bolo žiaduce vytvoriť inkubátory sociálneho podnikania, ktoré by poskytovali počiatočnú technickú a služobnú podporu pre sociálne podniky, aby sa predišlo očakávanej vysokej miere neúspešnosti novovzniknutých sociálnych podnikov.“ (PwC 2014, str. 121, vlastný preklad autorov)

Sociálno-podnikateľské inkubátory podobného typu existujú napríklad vo Švédsku a vo Francúzsku. Vo Švédsku ide o organizáciu Coompanion (zloženina zo slov „cooperative“, teda družstvo, a „companion“, teda spoločník), ktorá poskytuje poradenstvo, koučing, tréning a prevádzku rozbiehajúcich sa kooperatívnych projektov, vrátane takých, ktoré zahŕňajú „podnikateľov netradičného typu“ – mládež, ženy, zamestnancov a užívateľov verejného sektoru, či ľudí vylúčených z pracovného trhu.

Vo Francúzsku je rozvinutý model sociálno-podnikateľských inkubátorov Družstvá podnikania a zamestnanosti (Coopératives d'Activités et d'Emploi). Tento typ

inkubátora naberá na seba nezamestnaných, ktorí majú potenciálny podnikateľský zámer a pomáha im rozvinúť ho. Vo fáze úspešného rozbehu tohto zámeru sa potom nový podnikateľ môže rozhodnúť, či sa od inkubátora oddelí, alebo naďalej zostane členom družstva a bude podnikať v rámci neho.

Z krajín podobných Slovensku sa už od roku 2009 buduje potrebná infraštruktúra v Poľsku, pod menom „Integrovaný systém podpory sociálnej ekonomiky“. Zámerom projektu je podľa poľského ministerstva práce a sociálnej politiky vybudovať trvalé, inštitucionalizované mechanizmy základnej podpory pre subjekty sociálnej ekonomiky a prostredie, v ktorom fungujú. Projekt podľa informácií ministerstva zahŕňa vytvorenie Centier sociálnej ekonomiky, ktoré vykonávajú sieťovacie aktivity a poskytujú podporu prostredníctvom grantového fondu, ale aj prostredníctvom vzdelávania, kurzov, stáží a poradenských služieb.

## **Záver**

Podporou ekonomických aktivít, ktorých hlavným účelom je sociálny prospech a iba sekundárne zisk, teda aktivít s pozitívnou externalitou, by mohol štát posilniť dopyt po práci i v čase, keď už je dopyt po práci z bežného komerčného sektora zasýtený. Rovnako by vďaka podpore sociálnych podnikov pracovnej integrácie bolo možné dostať na trh práce rôzne skupiny znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie, ktoré v súčasnosti na otvorenom trhu práce nedokážu uspieť. Podpora sociálnej ekonomiky by sa teda mala v najbližších rokoch stať významnou súčasťou stratégie podpory zamestnanosti na Slovensku.

## **Ciele, opatrenia a aktivity na podporu rozvoja sociálnej ekonomiky**

Cieľ:

Rozvoj sociálnej ekonomiky v SR

Opatrenie 1.: Zlepšenie legislatívneho prostredia pre fungovanie sociálnej ekonomiky

Aktivity:

- 1.1. Analýza subjektov sociálnej ekonomiky v podmienkach SR
- 1.2. Legislatívny návrh úpravy sociálnej ekonomiky v podmienkach SR
- 1.3. Príklady dobrej praxe zvýšenia regionálnej zamestnanosti s previazaním na subjekty sociálnej ekonomiky

Opatrenie 2. : Podpora rozvoja regionálnej zamestnanosti (OP ĽZ)

Aktivity:

- 2.1. Podpora činnosti súčasných lokálnych aktérov regionálnej zamestnanosti (obecné podniky, regionálne mimovládne organizácie, regionálne družstvá)
- 2.2. Podpora tvorby regionálnych plánov hospodárskeho a sociálneho rozvoja za účelom rozvoja subjektov sociálnej ekonomiky a regionálnej zamestnanosti

Opatrenie 3. : Finančná podpora sociálnej ekonomiky v podobe kombinácie grantovej podpory a podpory v podobe finančných nástrojov

Aktivity:

- 3.1. Využitie kombinácie grantov a finančných nástrojov pri podpore začínajúcich i existujúcich podnikov, ktoré spĺňajú znaky subjektov sociálnej ekonomiky, v poľnohospodárstve, v komunitnej energetike a v ďalších vhodných nepoľnohospodárskych aktivitách vo vidieckych oblastiach a menej vyspelých regiónoch
- 3.2. Podpora vznik a realizáciu podnikateľských zámerov/plánov s dôrazom využitie mikrofinančných a mikrograntových programov zameraných na podporu mikropodnikov, ktoré spĺňajú kritéria subjektov sociálnej ekonomiky



Opatrenie 4.: Vytvorenie infraštruktúry na logistickú podporu subjektov sociálnej ekonomiky

Aktivity:

- 4.1 Založenie siete inkubátorov sociálnych podnikov, poskytujúcich poradenskú, právnu a inú podpornú činnosť v záujme uľahčenia fungovania týchto podnikov

## Použitá literatúra

Davister, Catherine – Defourny, Jacques – Gregoire, Olivier (2004): „Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models“, *Working Papers Series*, no. 04/04, Liège: EMES European Research Network,

DG EMPLOI (2013): *Social economy and social entrepreneurship - Social Europe guide, Volume 4*, (29/04/2013),

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10027&langId=en>

EESC (2012): *Sociálna ekonomika v Európskej únii: Zhrnutie správy, ktorú pre Európsky hospodársky a sociálny výbor vypracovalo Medzinárodné centrum pre výskum a informácie o verejnej, sociálnej a družstevnej ekonomike (CIRIEC)*,

[http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/a\\_ces11042-2012\\_00\\_00\\_tra\\_etu\\_sk.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/a_ces11042-2012_00_00_tra_etu_sk.pdf)

EK (2011): *Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov: Iniciatíva pre sociálne podnikanie: Vytvárať priaznivé prostredie na podporu sociálnych podnikov v rámci sociálnej ekonomiky a sociálnych inovácií* /\* KOM/2011/0682 v konečnom znení \*/ [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:SK:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:SK:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:SK:HTML)

EK (2013a): *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 346/2013 zo 17. apríla 2013 o európskych fondoch sociálneho podnikania Text s významom pre EHP*,

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:32013R0346>

EK (2013b): *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1304/2013 zo 17. decembra 2013 o Európskom sociálnom fonde a o zrušení nariadenia Rady (ES) č. 1081/2006*, [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:32013R1304)

[content/SK/TXT/?uri=CELEX:32013R1304](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:32013R1304)

EK (2013c): *Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1301/2013 zo 17. decembra 2013 o Európskom fonde regionálneho rozvoja a o osobitných ustanoveniach týkajúcich sa cieľa Investovanie do rastu a zamestnanosti, a ktorým*

*sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1080/2006*, [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:32013R1301)

[content/SK/TXT/?uri=CELEX:32013R1301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:32013R1301)

EK (2013d): *Nariadenie Komisie (EÚ) č. 1407/2013 z 18. decembra 2013 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc de minimis Text s významom pre EHP*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:32013R1407&qid=1412073585023>

Kordošová, Miroslava – Bednárík, Rastislav (2014): „Sociálne podniky ako možnosť podpory zamestnávania“, nepublikovaný rukopis

Lindbloom, Jana (2012): *Neistý majetok a sporné rozhodovanie: návrh, interpretácia a zapájanie transformačného zákona v postsocialistických poľnohospodárskych družstvách*, nepublikovaná dizertačná práca, Masarykova univerzita, Brno, [http://is.muni.cz/th/124336/fss\\_d/Komplet\\_dizertacna\\_praca\\_J.L..pdf?lang=en](http://is.muni.cz/th/124336/fss_d/Komplet_dizertacna_praca_J.L..pdf?lang=en)

Marcinčin Anton – Marcinčinová Ľubica (2014): „Trh práce a Rómovia: Stav, príčiny a odporúčania“, nepublikovaný rukopis

Mészáros, Peter (2012): *Analýza súčasného právneho rámca vo vzťahu k sociálnej ekonomike na Slovensku: Pracovná verzia*, UNDP, Bratislava

Páleník, Viliam – Páleník, Michal – Oravcová, Ivana (2013): *Inkluzívne zamestnávanie*, Inštitút zamestnanosti, Bratislava

PwC (2014): *SME Access to Finance: Market Assessment for the Slovak Republic: Final Interim Report*, EIF

Valdecasas, Pablo G. (2014): “Social Economy in Spain”, prezentácia na konferencii, *Social Entrepreneurship: a tool for addressing local development, youth unemployment and social needs*, Herakleion, Kréta, Grécko, [http://www.esfhellas.gr/Lists/Custom\\_Announcements/Attachments/126/Plenary%20session\\_s.zip](http://www.esfhellas.gr/Lists/Custom_Announcements/Attachments/126/Plenary%20session_s.zip)