

Podpora regionálnej zamestnanosti ako jeden z nástrojov znižovania negatívnych dôsledkov Covid-19



Igor Tkačivský a Peter Valent

November 2020

Obsah

Zhrnutie.....	3
Executive Summary	3
Úvod.....	3
Nástroje verejného obstarávania pre udržanie zamestnanosti v stavebníctve	4
Dotácie na zateplenie rodinných domov v pôsobnosti Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky.....	5
Inšpirácia na podporu lokálnej zamestnanosti u západných susedov	6
Zvýšená potreba zmeny pravidiel cielenej podpory domácností	7



Zhrnutie

Dôsledky pandémie, ktoré sa prejavujú aj v stavebníctve vyžadujú pozornosť štátu z hľadiska prijímaných opatrení na zmiernenie jej následkov. IstroAnalytica navrhuje pozitívne motivovať verejných obstarávateľov s dôrazom na sociálne zodpovedné verejné obstarávanie. Zákon č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní v § 44 ods. 10 a 11 umožňuje verejnému obstarávateľovi a obstarávateľovi určiť každému z kritérií relatívnu váhu podľa dôležitosti určením intervalu a v prípade, že nie je možné stanoviť váhu kritérií inak, uviesť ich v zostupnom poradí podľa dôležitosti. V doterajšej podpore domácností pri zateplení rodinných domov navrhuje IstroAnalytica upraviť legislatívu takým spôsobom, aby sa majiteľ rodinného domu nemusel uchádzať o podporu podaním žiadosti na základe výzvy, ale rovno by zrealizoval rekonštrukciu a časť oprávnených nákladov podľa podmienok programu by si následne nechal preplatiť. Podpora by bola určená nielen na zvýšenie energetickej efektívnosti rodinných domov, ale aj na rekonštrukciu alebo obnovu rodinných domov za podmienky, že práce zrealizujú miestne stavebné firmy po vzore obdobných programov v Rakúsku. V snahe stimulovať trh práce v oblasti stavebníctva navrhuje IstroAnalytica preplatenie 25 % oprávnených nákladov max. do výšky 5.000,- EUR v prípade bežných stavebných prác a materiálov a max. do výšky 8.000,- EUR v prípade prác zvyšujúcich energetickú efektívnosť budov. Celková alokácia zdrojov v programe sa navrhuje zvýšiť na 20.000.000,- EUR. Súčasne s tým je nevyhnutné venovať pozornosť zvýšenej potrebe publicity, aby sa o podporu mohol uchádzať čo najširší okruh osôb.

Executive Summary

The consequences of the pandemic, which is also reflected in the construction industry, requires the attention of the state in terms of the measures taken to mitigate its consequences. IstroAnalytica proposes the effective motivation of public procurers with emphasis on socially responsible public procurement. Act no. 343/2015 Coll. on public procurement in § 44 par. 10 and 11 allows the public procurers and the procurers to determine each of the criteria relative weighting according to the importance of determining the interval. In case that it is no possible to determine the different weighting of the criteria it is permitted to list the criteria in descending order of importance. In the current household support when family houses are insulated IstroAnalytica proposes to amend the legislation in a such a way that the owner of family house would not have to apply for the support by submitting an application which is based on calls but he would carry out the reconstruction immediately and the part of eligible costs would be reimbursed according to the terms of the program. The support would be aimed not only to increase the energy efficiency of family houses but also for the renovate or reconstruction family houses under the condition that work carried out will be realized by the local construction companies following the example of similar programs in Austria. In an effort to stimulate the labor market in the field of construction, IstroAnalytica proposes in the case of common construction works and materials the reimbursement of 25% of eligible costs max. up to the amount of 5.000 EUR and max. up to the amount of 8.000 EUR in the case of the works increasing the energy efficiency of buildings. It is proposed to increase the total allocation of resources in the program to 20.000.000 EUR. At the same, it is necessary to pay attention to the increased need for the publicity so that widest possible circle of applicants can apply for the support.



Úvod

Na Slovensku sa v dôsledku opatrení smerujúcich k pokusom bojovať s nákazou Covid-19 po medicínskej stránke v dostatočnej miere nedarí bojovať o záchranu podnikateľského sektora, stavebníctvo nevyvíjajú.

Od začiatku pandémie na Slovensku pribudlo dovedna takmer 70 tisíc nezamestnaných a počet naďalej rastie. Jedným z dôvodov sú aj nedostatočné a slabo predvídateľné opatrenia, ktoré by mali smerovať práve k najviac postihnutým odvetviam.

V analýze sa IstroAnalytica zaoberá inštitútmi, ktoré v relatívne krátkej dobe vedia pomôcť prekonať súčasný stav neistoty a cielene podporovať zamestnanosť v regiónoch jednak z pohľadu verejného obstarávania, ale tiež z pohľadu cielených dotácií, ktoré v podmienkach Slovenskej republiky výrazne zaostávajú za pozitívnymi príkladmi zo zahraničia.

Nástroje verejného obstarávania pre udržanie zamestnanosti v stavebníctve

Priemerné verejné obstarávanie v SR trvá 109 dní, čo je približne dvojnásobne dlhšie ako v Českej republike. Analýza dát vychádzala z 93 inštitúcií za obdobie od januára 2016 do júna 2019, pričom posudzovaných bolo 25 tisíc nákupov v hodnote 8 miliárd eur. Približne štvrtinu verejných obstarávaní ich zadávateľ na Slovensku zrušil.¹ Aj to môže svedčať o limitoch v pripravenosti osôb podieľajúcich sa na verejných obstarávaníach a o nie vždy jednoznačnej metodologickej podpore zo strany Úradu pre verejné obstarávanie.

Jedným zo spôsobov, ako pomôcť stavebníctvu, je využívanie nástrojov, ktoré pozná zákon č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní (ďalej len „ZVO“), vychádzajúc zo Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/24/EU z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES. Tieto nástroje verejní obstarávatelia doteraz v dostatočnej miere nevyužívajú.

Už dávno však neplatí, že najnižšia cena je jediným kritériom na vyhodnotenie ponúk z pohľadu verejného obstarávania a stále viac prevláda názor z pohľadu „value for money“, teda hodnoty za peniaze. Mimoriadne dôležité je zamerať sa na tzv. M.E.A.T. kritériá (Most Economically Advantageous Tender) – určenie vhodných kritérií, pravidiel na ich hodnotenie a určenie váhy jednotlivých kritérií pre vyhodnotenie ponúk, ktoré ZVO upravuje v § 44. Ekonomicky najvýhodnejšou ponukou je ponuka, ktorá je kombináciou ceny a kvality a ktorá obstarávateľovi v konečnom dôsledku prináša najlepší úžitok. Pomer medzi najlepšou cenou a kvalitou znamená, že verejný obstarávateľ alebo obstarávateľ získa najlepšiu ponuku v rámci nastavených parametrov, medzi ktoré môže zaradiť aj sociálny aspekt.

IstroAnalytica považuje za vhodné, aby v súčasnej situácii Úrad pre verejné obstarávanie metodicky usmerňoval a povzbudzoval verejných obstarávateľov a obstarávateľov k príprave súťaží s vyššou pridanou hodnotou pre spoločnosť ako takú a podnikanie na Slovensku. V tomto kontexte vidí IstroAnalytica priestor, aby sa medzi kritériami na vyhodnotenie ponúk objavovali sociálne, environmentálne, prípadne aj iné aspekty.

Najlepší pomer ceny a kvality sa v zmysle § 44 ods. 4 ZVO posúdi na základe ceny alebo nákladov a ďalších kritérií, ktoré zahŕňajú kvalitatívne, environmentálne alebo sociálne hľadiská súvisiace s predmetom zákazky a ktorými sú najmä kvalita vrátane technického

¹ <https://www.zindex.sk/>



prínosu, estetické a funkčné vlastnosti, prístupnosť, riešenia vhodné pre všetkých používateľov, sociálne, environmentálne a inovačné charakteristické znaky, obchodovanie a jeho podmienky, organizácia, kvalifikácia a skúsenosti zamestnancov určených na plnenie zmluvy alebo koncesnej zmluvy, ak kvalita týchto zamestnancov môže mať významný vplyv na úroveň plnenia, záručný servis, pozáručný servis, technická pomoc, dodacie podmienky, ako je dátum dodania, spôsob dodania, lehota dodania alebo termín ukončenia, ak ide o zákazku v oblasti obrany a bezpečnosti aj bezpečnosť dodávky, interoperabilita a prevádzkové charakteristiky.

V oblasti stavebníctva by medzi kritériami na vyhodnotenie nemali okrem kvality a ceny chýbať:

- **sociálne aspekty:** udržanie zamestnanosti v regiónoch, resp. záväzok vytvoriť určitý počet pracovných miest (zamestnať príslušníkov sociálne znevýhodnených skupín – tzv. „social affairs and inclusion“, alebo naopak vysoko kvalifikovaných odborníkov). Zahranica prax pri sociálnych aspektoch považuje udržanie alebo zvyšovanie zamestnanosti za najlepšiu hodnotu v porovnaní s najnižšou cenou.

Väčšina Európskych krajín (vrátane Nemecka, Švédska, Španielska, Litvy a ďalších) vyvíja snahy zavádzať tzv. spoločensky zodpovedné obstarávanie v podobe podpory hendikepovaných, ale aj sociálne znevýhodnených ľudí. Máme za to, že aj vytváraním a následným obsadením pracovných miest osobami pôvodne evidovanými na úrade práce sa v plnej miere naplňuje podmienka spoločensky zodpovedného obstarávania. Z hľadiska cieľa, ktorým je v dnešnej dobe jednoznačne podpora zamestnanosti, by váha tohto kritéria mala byť na úrovni minimálne 20 %.

- **environmentálne aspekty:** do veľkej miery môžu súvisieť s uprednostňovaním kritéria lokálnosti. Jedným z kritérií môže byť vzdialenosť sídla alebo prevádzky dodávateľa od sídla verejného obstarávateľa (z dôvodu ťažby, výroby alebo poskytovania služby by mali byť z objektívnych dôvodov uprednostňovaní dodávateľia, ktorí v dôsledku kratšej prepravnej vzdialenosti znečisťujú životné prostredie v zníženej miere). Ideálnym prípadom sú drobné stavebné práce realizované miestnymi živnostníkmi, malými a strednými podnikmi. V prípade environmentálnych aspektov by váha kritéria mohla predstavovať min. 10% čo v kombinácii so sociálnym aspektom predstavuje významnú váhu kritérií pre vyhodnotenie ponuky.

Dotácie na zateplenie rodinných domov v pôsobnosti Ministerstva dopravy a výstavby Slovenskej republiky

Zo štatistík z minulých rokov vyplýva, že v roku 2016 poskytlo Ministerstvo dopravy a výstavby SR (ďalej len „MDV SR“) dotáciu na zateplenie 44 rodinných domov vo výške 211.910,- EUR, v roku 2017 na zateplenie 62 rodinných domov dotáciu vo výške 454.737,- EUR, v roku 2018 dotáciu na zateplenie 41 rodinných domov vo výške 304.098,- EUR.

K 1.10.2020 podporilo MDV SR z výzvy za rok 2019 celkovo 81 žiadateľov v sume 574.474,- EUR.

Súčasná výzva na zateplenie rodinných domov z MDV SR č. Z7/2020 podľa zákona č. 555/2005 Z.z. o energetickej efektívnosti budov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon



o energetickej efektívnosti) predpokladá uspokojenie žiadostí max. do výšky 8.800,- EUR na základe žiadostí, ktoré bolo možné zasielať od 04.05.2020 do 30.06.2020, alebo do naplnenia počtu 150 žiadostí o príspevok.

Výzva neobsahuje žiadnu podmienku, na základe ktorej by bolo možné využiť potenciál lokálnych firiem a zároveň znížiť tzv. čiernu ekonomiku. Jediným cieľom poskytnutia príspevku v zmysle uvedenej výzvy je zlepšenie energetickej hospodárnosti rodinného domu.

Vychádzajúc zo štatistík výziev vyhlásených MDV SR v rokoch 2016 – 2020 možno oprávnene tvrdiť, že finančná pomoc domácnostiam zaostávala za očakávaniami a vždy bolo uspokojených žiadateľov ako pripúšťal program, resp. celková alokácia zdrojov. Dôvodom, prečo bol záujem o dotácie v minulých rokoch taký nízky môže byť viacero, od zložitej administratívy až po nízku publicitu výzvy.

Inšpirácia na podporu lokálnej zamestnanosti u západných susedov

Celoštátnou dotáciou (tzv. Handwerkerbonus) v rokoch 2014 – 2017 podporila rakúska vláda rekonštrukčné práce ako aj údržbu a modernizáciu bytov a domov preplatením 20 % nákladov na prácu, max do výšky 600 EUR. Cieľom bolo potlačiť nelegálnu prácu a stimulovať stavebný trh v zimných mesiacoch na začiatku rokov. Od roku 2016 do mája 2017 bolo cez program preplatených 3.500.000 EUR, pričom celkovo boli realizované práce za 21.000.000 EUR.

Na tento úspešný celoštátny program podpory v roku 2018 nadviazal program Spolkovej krajiny Dolné Rakúsko, kde sa prvýkrát objavila podmienka na práce realizované regionálnou spoločnosťou so sídlom v Dolnom Rakúsku. Štatistiky ukazujú, že podporených bolo 8.350 žiadateľov, pričom dotácia bola poskytovaná vo výške 20 % oprávnených nákladov, max. do výšky 7.600 EUR, pri celkovom obmedzenom objeme 3.500.000 EUR.²

Spolková krajina Burgenland spustila v roku 2020 program podpory zvýšenia energetickej účinnosti budov za súčasnej podpory miestnych remeselníkov mimo zdrojov EÚ. Cieľom programu je stimulovať trh počas koronakrízy, poskytnúť finančné stimuly na výstavbu a renovácie a súčasne podporiť trh práce remeselného, stavebného a obchodného priemyslu. Bonus pre remeselníkov poskytuje cieleňú podporu spoločnostiam v Burgenlande, zaisťuje pracovné miesta a finančne odľahčuje domácnosti. Medzi oprávnené náklady sa zaraďujú:

- práca a materiál zabezpečené spoločnosťami so sídlom alebo pobočkou v Burgenlande,
- náklady na získanie energetickeho certifikátu, ak ho vytvára certifikovaná spoločnosť so sídlom alebo pobočkou v Burgenlande,
- náklady na kontrolu energetickej účinnosti, ak ho vytvára certifikovaná spoločnosť so sídlom alebo pobočkou v Burgenlande.³

² https://www.poell.cc/wordpress/wp-content/uploads/2018/04/Broschuere_Handwerkerbonus_2018.pdf

³ https://www.burgenland.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Wohnbaufoerderung/Richtlinie_Handwerkerbonus_2020.pdf



Jednou z podmienok je, že majiteľ nehnuteľnosti, ktorá sa rekonštruuje, musí mať v takejto nehnuteľnosti trvalý pobyt (Hauptwohnsitz), dotácia je teda určená osobám s trvalým pobytom v Burgenlande. Majiteľom nehnuteľností sa preplatí 25% ceny práce a materiálu za predpokladu, že zákazku vykoná remeselník alebo firma so sídlom v Burgenlande. Je možné predpokladať zvýšený počet žiadostí s ohľadom na ekonomickú situáciu v regióne a neistý vývoj zamestnanosti.

Zvýšená potreba zmeny pravidiel cieľenej podpory domácností

Vzhľadom na prehlbujúce sa dôsledky pandémie na ekonomiku by bolo vhodné, aj za cenu legislatívnych zmien, uvažovať nad zmenou podmienok cieľenej podpory domácností pri rekonštrukčných prácach. Jedna z podstatných zmien podpory by bola tá, že majiteľ rodinného by sa o podporu neuchádzal podaním žiadosti na základe výzvy, ale rovno by zrealizoval rekonštrukciu a časť oprávnených nákladov podľa podmienok programu by si následne nechal refundovať. Pre majiteľa rodinného domu by to znamenalo, že nemusí absolvovať náročný administratívny proces ako v minulosti a zároveň by nebol odkázaný na posudzovanie svojej žiadosti. Zároveň, by cieľom programu nemuselo byť iba zvýšenie energetickej hospodárnosti rodinných domov, ale aj bežné rekonštrukcie starších nehnuteľností za predpokladu, že práce zrealizuje miestna stavebná firma. Aby bola dotácia motivačná a zároveň by prispievala k potlačaniu čiernej práce, mala by predstavovať minimálne 20% z celkovej ceny diela bez DPH a zároveň by mala obsahovať možnosť zahrnúť do oprávnených nákladov nielen cenu práce, ale aj cenu materiálu. Dotácia by mohla byť nastavená nasledovne:

- preplatenie 25% oprávnených nákladov vrátane DPH (cena práce + materiál)
- maximálne do výšky 5.000,- EUR v prípade bežných stavebných prác a materiálov
- maximálne do výšky 8.000,- EUR v prípade prác zvyšujúcich energetickú efektívnosť budov
- celkový objem prostriedkov 20.000.000,- EUR

Pri priemernej podpore vo výške 2.000,- EUR by mohlo byť uspokojených 10 000 žiadateľov a použitie dotácií by mohlo vyvolať práce až v hodnote 80.000.000,- EUR s čím sú spojené ďalšie pozitívne efekty ako zvýšený výber DPH a odvody zamestnancov.

IstroAnalytica považuje za nevyhnutné, aby spusteniu programu na podporu zamestnanosti predchádzala dostatočná publicita, aby domácnosti, ale aj malé a stredné podniky mali dostatok informácií o samotnej možnosti uchádzať sa o podporu a tiež jej podmienkach.

Na základe analýzy Slovak Business Agency za rok 2019 vyplýva, že z dotácií určených domácnostiam by mohlo profitovať 106 725 malých a stredných podnikov venujúcich sa stavebníctvu, čo predstavuje 17,9% z celkového počtu malých a stredných podnikov na Slovensku.

Z uvedeného počtu stavebníctvo ako svoju hlavnú činnosť vykonávalo 82 159 fyzických osôb-podnikateľov a 24 566 právnických osôb.⁴

⁴ http://monitoringmsp.sk/wp-content/uploads/2020/07/MSP_v_cislach_2019.pdf





ISTROANALYTICA
KÝČERSKÉHO 5
811 05 BRATISLAVA
SLOVAK REPUBLIC
www.istroanalytica.org

TELEPHONE: +421 950 040 444
E-MAIL: advisory@istroanalytica.org