

USE OF FISCAL POLICY INSTRUMENTS IN SUPPORT OF SELF-EMPLOYED PERSONS DURING THE COVID-19 PANDEMIC IN THE SLOVAK REPUBLIC

Ján Kollár¹, Barbora Mazúrová², Viera Podskočová³

Abstract

The article deals with the scheme of financial assistance to small businesses in Slovakia, whose business activities were affected and negatively affected by the restrictive measures taken by the government to protect the population during the COVID-19 pandemic. The analysis focuses on self-employed persons in Slovakia (hereinafter referred to as "self-employed persons") and the national programme of support for entrepreneurs called First Aid, which was implemented and coordinated within the framework of the Human Resources Operational Programme by the Ministry of Labour, Social Affairs and Family of the Slovak Republic. The aim of the article is to critically evaluate the state support for self-employed persons during the COVID-19 pandemic in terms of the conditions for its use and the procedural aspects of its provision in the Slovak Republic and to discuss the system of state support for self-employed persons in the event of further crises. The results of the analysis showed that the support to entrepreneurs during the pandemic had a positive impact on the development of entrepreneurship in the form of self-employment. Despite the positive results, the support to the self-employed during the pandemic in Slovakia had a number of systemic shortcomings that prevented the assistance from reaching all the entrepreneurs who needed it.

Keywords

Self-Employed Persons, COVID-19 Pandemic, Fiscal Policy, Support Scheme, Financial Support

I. Úvod

Pandémia koronavírusu COVID-19 vniesla do spoločnosti v každej krajine nový rozmer, ktorý zasiahol všetkých bez rozdielu. Okrem jednotlivcov a domácností boli reštriktívnymi opatreniami z národnej úrovne vystavené aj podniky znášajúce jej dôsledky, ktoré viedli v mnohých - ideálnych prípadoch k zmeneným podmienkam ich fungovania. Podľa Národného podnikateľského centra bolo protipandemickými opatreniami zasiahnutých na Slovensku viac ako 53 243 malých a stredných podnikov, z čoho 8,9 % bolo nútených svoje prevádzky úplne zatvoriť (Slovak Business Agency, 2021). Pandémia COVID-19 priniesla pre spoločnosť od druhej svetovej vojny najhoršiu globálnu krízu, ktorá svojim dosahom nemala len krátkodobé, ale bude mať aj dlhodobé vplyvy pre ekonomiky a to v rôznych celospoločenských dimenziách. Môžeme ju považovať za systémový šok s hlbokými dôsledkami, ktorý zatvoril mnohé podniky a miliónom ľudí spôsobil stratu zamestnania a v najhoršom prípade prehĺbil chudobu, ako aj zníženie životnej úrovne (Engidaw, 2022). S ohľadom na negatívne účinky pandémie COVID-19, ktoré zhoršovali životnú úroveň obyvateľov, sa tvorcovia politik snažili prijímať v postupnosti opatrenia, ktoré by na jednej strane riešili zdravotné riziká a na druhej strane zmiernili pokles hospodárskeho rastu, ktorý so sebou prináša ďalšie negatívne makroekonomické dôsledky (Galindo et al. 2021). Odstraňovanie ekonomických následkov koronavírusovej pandémie bolo a je naďalej sťažované narušením medzinárodných obchodných a výrobných prepojení, ako aj vojnovým konfliktom na Ukrajine, ktoré zamedzujú

¹ Faculty of Economics, Matej Bel University, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovakia.
E-mail: Jan.Kollar@umb.sk.

² Faculty of Economics, Matej Bel University, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovakia.
E-mail: Barbora.Mazurova@umb.sk.

³ Faculty of Economics, Matej Bel University, Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica, Slovakia.
E-mail: Viera.Podskocova@student.umb.sk.

plynulejšiu rekonvalescenciu ekonomík zasiahnutých pandémiou COVID-19 (Jurečka, Macháček a kol. 2023).

Príspevok má ambíciou reagovať a objektivizovať problematiku fiškálnej politiky v podmienkach Slovenskej republiky, ktorá bola zameraná na zmierňovanie dôsledkov pandémie v prípade samostatne zárobkovo činných osôb prostredníctvom národného projektu Prvá pomoc, ktorá bola zahájená 13. marca 2020. Počas obdobia od 13. marca 2020 do 28. februára 2022 bolo podporených viac ako 176 000 podnikateľských subjektov v sume viac ako 2,5 mld. €. Vyplatenie finančných prostriedkov podnikateľom prostredníctvom projektu Prvá pomoc predstavovala na Slovensku historicky najväčšiu pomoc na ochranu zamestnanosti, ktorú osobitne pocítil každý tretí občan (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2023). S ohľadom na to, že fiškálna politika predstavuje v súčasnosti na Slovensku kľúčovú možnosť pre národnú hospodársku politiku nielen v krízových situáciách, ambíciou príspevku je prispieť k objektivizácii hodnotenia procesnej stránky projektu Prvá pomoc, ktorá predchádzala samotnej finančnej podpore SZČO, ktorú mohli po splnení viacerých meniacich sa kritérií v čase čerpať.

Pretože krízy zasahujú ekonomiky z rôznych príčin a môžu byť neočakávané aj s ich dôsledkami máme za to, že retrospektívny pohľad na vybrané aspekty fiškálnej politiky na Slovensku počas pandémie COVID-19 môže byť podnetom pre jej budúce kreovanie a nastavovanie schém pomoci tak, aby bola čo najviac účinná a adresná s ohľadom na množstvo ako aj štruktúru SZČO v podmienkach Slovenska. Výskumy signalizujú, že mikroekonomické a makroekonomické účinky COVID-19 sa líšia medzi malými a strednými podnikmi ako aj SZČO. Do budúcnosti je potrebné skúmať úlohu miestnych a národných vlád ako aj ďalších zainteresovaných strán pri zmierňovaní dôsledkov kríz, pričom sa ukazuje, že menšie podniky sú zvyčajne znevýhodnené pokiaľ ide o schopnosť „zachytenia“ príležitostí (Belitski et al., 2022).

II. Prehľad literatúry

Podľa Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO, 2020) sa v marci 2020 nový koronavírus COVID- 9, pôvodne zistený v meste Wuhan v provincii Hubei v Číne, rozšíril do celého sveta, kde sa vyskytlo 6 724 667 potvrdených prípadov a 198 589 úmrtí. Ako uvádzajú viacerí autori (napr. Baldwin et al., 2020; Cosi'c K. et al., 2020; McKibbin & Fernando, 2020; Qamruzzaman, 2020) tento nepredvídaný globálny fenomén spôsobil chaos a takmer úplne ochromil obchod. Jednou zo zásadných otázok, ktoré si kládli mnohí nie len ekonómovia bola, ako táto situácia ovplyvní malé a stredné podniky, ktoré predstavujú viac ako 90 % všetkých firiem na svete, čo z nich robí chrbtovú kosť svetovej ekonomiky vo formálnom a neformálnom podnikateľskom sektore (Thorgren & Williams, 2020). Keďže malé a stredné podniky sú do veľkej miery závislé od rýchlosti obehu peňazí, náhly pokles dopytu narušil prílev hotovosti a to spôsobilo mnohým firmám problémy. V dôsledku nedostatočnej pripravenosti, nadmerného spoliehania sa na miestne a štátne orgány avýrazných psychologických a finančných dopadov na majiteľov a manažérov boli malé a stredné podniky v období krízy najzraniteľnejšie.

V období pred pandémiou COVID-19 sa realizovalo len málo výskumov o vplyve katastrof na malé a stredné podniky a vypracovalo tiež málo krízových stratégií na ich zvládnutie, pričom väčšinou išlo o štúdie zamerané na obnovu po prírodných katastrofách, ako sú záplavy a zemetrasenia. Vo všeobecnosti sa krízový manažment v kontexte malých a stredných podnikov takmer vôbec neskúmal (Spillan & Hough, 2003; Herbanne, 2010) a štúdie o vplyve dlhodobých epidémií boli v minulosti tiež zriedkavé (Lu Y. et al., 2020; Winarsih, et al., 2021). V súvislosti s ekonomickými ťažkosťami, ktoré sa objavili ako dôsledok pandémie COVID-19 a hľadaním stratégií na zvládnutie vzniknutej situácie boli realizované mnohé štúdie, z ktorých vyplýva, že malé a stredné podniky sú v tomto období ovplyvňované z rôznych hľadísk v závislosti od charakteru podnikania, geografickej polohy podniku, economickej situácie v krajine, faktorov podnikateľského prostredia, podnikateľskej inovačnej a adaptačnej schopnosti počas krízového obdobia a pod. (Qamruzzaman,

2020; Thorgren & Williams, 2020; Cowling et al., 2020; Chowdhury et al., 2020; Covkertz, A., 2020; Roggeveen et al., 2020; Sahoo, 2020; Sjödin a kol., 2020).

Pandémia COVID-19 spôsobila zintenzívnenie výskumu aj o prežití malých podnikov v čase krízy. Bartik et al (2020, in: Grashuis, 2021) uskutočnil rozsiahly prieskum malých podnikov v USA v marci a apríli 2020 a pozorovali hromadné prepúšťanie a zatváranie podnikov. K podobným zisteniam dospeli aj Thorgren a Williams (2020) vo Švédsku, kde firmy odkladali investície na neurčito, prepúšťali zamestnancov a znižovali náklady a opätovne prerokovali zmluvné podmienky. V Spojenom kráľovstve Cowling a kol. (2020) zistil, že len 39 % malých podnikov si vytváralo peňažné rezervy pred vypuknutím pandémie COVID-19. V Nemecku Kuckertz a kol. (2020) podrobne popísali, ako konkrétna skupina malých inovatívnych podnikov nespĺňala podmienky na získanie podpory zo strany federálnych a finančných inštitúcií. Čínske začínajúce podniky zaznamenali počas prvého štvrťroka 2020 medziročný pokles investícií o 60 % (Brown a Rocha, 2020).

Samostatne zárobkovo činné osoby (ďalej len „SZČO“) ako forma malých podnikov sú mimoriadne rôznorodou skupinou, od napr. partnerov v advokátskych spoločnostiach cez umelcov až po vodičov rozvážajúcich jedlo na čiastočný úväzok. Zatiaľ čo niektorí zo SZČO boli krízou mimoriadne zasiahnutí, pre iných sú dôsledky krízy menej jasné. Prikláňame sa k názoru Blundella (2019), že práve rôznorodosť typov prác SZČO spôsobuje, že je ťažké intuitívne posúdiť, do akej miery boli SZČO hospodárskym poklesom COVID-19 zasiahnuté.

Grashuis (2021) s cieľom lepšie pochopiť, ktoré malé podniky boli v čase pandémie najzraniteľnejšie, realizoval empirickú štúdiu na vzorke 19 174 respondentov (v rámci výskumu The Current Population Survey, USA) v období od januára do decembra 2020 o trvaní podnikateľskej činnosti samostatne zárobkovo činných osôb. Z jeho štúdie vyplynulo, že nezamestnanosť počas pandémie COVID-19 významne ovplyvňuje vek, pohlavie, rasa, príjem a vzdelanie SZČO. Na základe toho odporúča tvorcom politik, aby prijímali opatrenia na podporu malých podnikov v závislosti od charakteristík vlastníkov. Jedným z príkladov krajiny, ktorá formovala svoju politickú reakciu na COVID-19 na základe demografických charakteristík, je Kanada (OECD, 2020).

S cieľom zdokumentovať vplyv súčasnej krízy na SZČO v Spojenom kráľovstve s osobitným zreteľom na ich interakciu so štátnou podporou uskutočnili Blundell a Machin (2020) v máji 2020 prieskum, ktorý zahŕňa 1 500 odpovedí SZČO z internetového panelu, ktoré boli zozbierané v dňoch 12. - 16. mája. Na základe výsledkov analýzy dospeli k viacerým záverom, napr.:

- SZČO boli vo všeobecnosti zasiahnuté krízou COVID-19 obzvlášť tvrdo, pričom približne tri štvrtiny z nich hlásili v apríli 2020 menej práce ako zvyčajne,
- najväčšie zníženie počtu odpracovaných hodín a príjmov SZČO sa týkalo osôb s nižšími príjmami a starších jednotlivcov bez zamestnancov,
- v priemere bola vyššia pravdepodobnosť, že pracovníci s vyššími príjmami požiadajú o podporu SZČO v rámci systému podpory príjmu SZČO,
- viac ako 40 % tých, ktorí nepožiadali o podporu si nie je istých, či majú na ňu nárok,
- SZČO si vysoko cenia podporu príjmu a sú ochotní obetovať v priemere 10 % svojho pravidelného príjmu, aby mali zaručenú podobnú podporu v prípade budúcich šokov,
- SZČO jednotlivci si cenia podporu príjmu dvakrát viac ako samostatne SZČO so zamestnancami (Blundell a Machin, 2020, s. 1).

Ako uvádza Haroutunian a kol. (2021) fiškálna politika je najadekvátnejším nástrojom na riešenie negatívnych dopadov pandémie na hospodárstvo, pretože je možné smerovať hospodársku podporu tam, kde je najviac potrebná. Predovšetkým prostredníctvom verejnej zdravotnej politiky môže fiškálna politika pomôcť pri riešení bezprostredných zdravotných dôsledkov pandémie, čo je tiež nevyhnutný predpoklad boja proti dôsledkom zdravotnej krízy. Okrem toho môže fiškálna politika

zmierniť negatívny vplyv krízy tým, že posilní agregátny dopyt a poskytne vhodne cieleňú podporu zraniteľným domácnostiam a firmám. Vo všeobecnosti môžeme povedať, že fiškálna politika podporila hospodárstvo nie len na Slovensku dvoma spôsobmi: prostredníctvom fungovania automatických stabilizátorov a zavedenia diskretných opatrení.

Automatické stabilizátory sú v krajinách eurozóny rozsiahle a účinne tlmia hospodárske šoky. Závažnosť a osobitosti krízy spôsobenej pandémiou COVID-19 si však vyžiadali aj použitie značných diskretných nástrojov. Reakcie fiškálnej politiky boli svojím rozsahom a dosahom bezprecedentné, keďže pandémia COVID-19 a jej ekonomické dôsledky predstavovali špecifické výzvy, ktoré viedli k reakciám fiškálnej politiky s viacerými opatreniami. „Opatrenia prijaté krajinami možno zhruba rozdeliť do dvoch kategórií: rozpočtové opatrenia, ktoré majú zvyčajne okamžitý vplyv na rozpočtové saldo, a opatrenia na podporu likvidity, ktoré zvyčajne nemajú okamžitý vplyv na rozpočtové saldo v roku, v ktorom sa zavádzajú, ale znamenajú podmienené záväzky, ktoré môžu ovplyvniť fiškálne pozície. Tieto dva typy fiškálnych opatrení majú vplyv na výdavkovú aj príjmovú stranu verejných rozpočtov (Haroutunian a kol., 2021, s. 2).

III. Metodológia

Príspevok sa zaoberá finančnou pomocou zo strany štátu malým podnikom, ktorých podnikateľské aktivity ovplyvnili a negatívne poznačili reštriktívne opatrenia vlády na ochranu obyvateľov v období pandémie COVID-19. Analýza je zameraná na samostatne zárobkovo činné osoby na Slovensku (ďalej len „SZČO“) a národný program podpory podnikateľov s názvom Prvá pomoc, ktorý bol realizovaný a koordinovaný v rámci operačného programu Ľudské zdroje Ministerstvom práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „MPSVaR SR“). Podklady a informácie, ktoré sú predmetom analýzy, sme čerpali z oficiálne dostupných internetových stránok (MPSVaR, Inštitút sociálnej politiky a Finstat). Vzájomnou kombináciou sekundárnych dát, informácií, ako aj osobných skúseností, sme chronologicky podklady spracovali a komentovali, aby sme priblížili časť opatrení fiškálnej politiky v podmienkach Slovenskej republiky počas obdobia pandémie. Z dôvodu obsiahlosti informácií a udalostí sme v príspevku pracovali s tými, ktoré sú najviac relevantné a predstavujú významnejšie medzníky v rámci skúmania oblasti, ktorá bola predmetom nášho záujmu. Našou ambíciou bolo naplniť cieľ príspevku, ktorým je kriticky zhodnotiť štátnu podporu pre SZČO počas pandémie COVID-19 z hľadiska podmienok jej čerpania a procesnej stránky jej poskytovania v podmienkach Slovenskej republiky a diskutovať potenciálne zefektívnenie systému podpory SZČO v prípade ďalších kríz.

IV. Podpora SZČO prostredníctvom projektu Prvá pomoc

Pandemická situácia sa na Slovensku začala s prvým obyvateľom nakazeným ochorením COVID-19, ktorý bol pozitívne testovaný 6. marca 2020. Vláda Slovenskej republiky vyhlásila dňa 11. marca 2020 mimoriadnu situáciu a 12. marca 2020 ústredný krízový štáb prijal opatrenia účinné od 16. marca 2020 na ochranu obyvateľstva pred týmto, v tom čase neznámym ochorením, ktoré vyvolávalo strach a paniku. Tieto opatrenia veľkou mierou obmedzovali nielen jednotlivcov a domácnosti, ale rovnako, ak nie viac aj podnikateľský sektor, preto je pre pochopenie prijatých štátnych opatrení proti šíreniu ochorenia, ako aj štátnej podpory určenej podnikateľom, potrebné poznať vývoj pandemickej situácie na Slovensku.

Za prvú vlnu pandémie sa považuje obdobie od marca do júna 2020. Druhá vlna pandémie je datovaná od augusta 2020 do mája 2021. Táto vlna bola oproti predchádzajúcej oveľa silnejšia v počte pozitívnych osôb. Tretia vlna pandémie z pohľadu počtu pozitívnych osôb, ktorá bola najsilnejšia, prebiehala od septembra 2021 do mája 2022.

Na základe opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (2020) platných od 16. marca 2020 boli nútené maloobchodné prevádzky a všetky prevádzky poskytujúce služby zatvoriť (okrem predajní potravín a drogerie, lekární, čerpacích staníc, predajní novín a tlačovín, predajní s krmivom pre zvieratá a veterinárnych ambulancií, prevádzok telekomunikačných

operátorov, prevádzok poštových, bankových a poisťovacích služieb, internetových obchodov, donáškových služieb, prevádzok verejného stravovania a stánkov s rýchlym občerstvením, ktoré mohli fungovať iba formou výdajných okien alebo donášky). Opatrenia obmedzujúce podnikateľov v tejto forme spolu s ďalšími opatreniami boli platné viac ako mesiac, pričom niektorým podnikateľom zamedzovali ich činnosť čiastočne, a iným ju znemožňovali úplne.

Počas druhej vlny pandémie vláda SR prijala opäť množstvo opatrení, ktoré obmedzovali alebo úplne zakazovali činnosť podnikateľov. Hromadné podujatia boli obmedzené už od septembra 2020 a od októbra 2020 boli úplne zakázané (s výnimkou sobášov, pohrebov, krstov a podujatí, na ktorých boli všetci účastníci negatívne testovaní testom nie starším ako 12 hodín). Obmedzený bol počet zákazníkov na prevádzkach v závislosti od veľkosti plochy prevádzky. Následne od 24. októbra 2021 bol obyvateľom SR nariadený zákaz vychádzania okrem situácií, kedy človek cestoval do práce, na testovanie, nákup potravín, pobyt v prírode a podobne. Spustilo sa pravidelné celoplošné testovanie obyvateľov. Výnimkou zo zákazu vychádzania bol od 2. novembra 2020 negatívny výsledok z testovania, ktorý platil 7 dní, neskôr od 8. februára 2021 podľa fázy okresu v covid automate bol negatívny test platný buď 7, 14 alebo 21 dní. Od 26. decembra 2020 sa na Slovensku začalo očkovať proti ochoreniu COVID-19. V tretej vlne sa opäť postupne obmedzovali a zatvárali podniky. Platili ešte prísnejšie opatrenia a prísnejší bol aj zákaz vychádzania. Z mnohých opatrení a obmedzení mali výnimky tí obyvatelia, ktorí boli zaočkovaní.

Národný projekt „Prvá pomoc“ bol nástroj priamej finančnej podpory vytvorený MPSVaR SR, ktorého hlavným cieľom bolo udržanie zamestnanosti v období mimoriadnej situácie spôsobenej pandemiou COVID-19 a odstránenie jej následkov. Tento projekt bol organizovaný prostredníctvom Operačného programu Ľudské zdroje, cez ktorý Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny žiadalo o finančný príspevok krytý zo štátneho rozpočtu a Európskeho sociálneho fondu v zmysle platnej stratégie financovania Európskych štrukturálnych a investičných fondov pre programové obdobie 2014 - 2020, a to v prípade menej rozvinutých regiónov v pomere 15 % : 85 %, a v prípade viac rozvinutých regiónov (Bratislavský kraj) v pomere 50 % : 50 %. Projekt bol realizovaný ako aktívne opatrenie na trhu práce na základe § 54 odsek 1 písmeno e) zákona NR SR číslo 5/2004 Zbierky zákonov o službách zamestnanosti v platnom znení, a to prostredníctvom úradov práce, sociálnych vecí a rodiny. Pôvodne mal tento projekt trvať počas vyhlásenia mimoriadnej situácie, najdlhšie do 31. decembra 2020. Avšak v dôsledku negatívneho vývoja pandemickej situácie bol tento projekt aktualizovaný viac ako dvadsaťkrát a trval do februára 2022. Požiadať o príspevok prostredníctvom tohto projektu bolo možné na základe Oznámenia o možnosti predkladania žiadostí o poskytnutie finančného príspevku. Tabuľka 1 znázorňuje prehľad aktualizácií hlavných foriem národného projektu Prvá pomoc, obdobia za ktoré sa poskytovali príspevky na základe daných aktualizácií a výšky schválených výdavkov.

Tabuľka 1 Prehľad platných foriem národného projektu Prvá pomoc a schválených výdavkov

Obdobie	Platná forma NP PP	Schválené výdavky
3/2020 – 9/2020	Prvá pomoc	834 355 862,00 €
		1 382 500 000,00 €
10/2020 – 1/2021	Prvá Pomoc+	1 382 500 000,00 €
2/2021 – 6/2021	Prvá Pomoc++	1 667 016 273, 28 €
7/2021 – 8/2021	Prvá pomoc naviazaná na covid automat	2 241 016 273,28 €
9/2021 – 10/2021	PP bez 3B	2 241 016 273,28 €
11/2021	PP+ bez 3B	2 369 912 971,39 €
12/2021 – 2/2022	PP+ s 3B len do 49 zamestnancov	2 650 722 475,60 €

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Inštitútu sociálnej politiky (2022a)

Nakoľko prešiel projekt mnohými aktualizáciami a predĺženiami realizácie, tak aj výška schválených výdavkov sa postupne menila. Prvotne schválená výška výdavkov bola 834 355 862 €. Na základe výsledkov rokovania vlády sa táto suma postupne navyšovala na 2 650 722 475,60 €, z ktorých za obdobie poskytovania pomoci vyplatilo 2 475 537 425,96 € (MPSVaR SR, 2020). Projekt Prvá pomoc v základnej forme bol platný za obdobie marec až september 2020, kedy počas siedmich mesiacov prešiel desiatimi aktualizáciami, ktoré upravovali podmienky poberania finančných príspevkov a rozširovali okruh poberateľov. Základná forma projektu Prvá pomoc prešla dvoma rozšíreniami, a to na Prvú pomoc+, ktorá bola platná v období od októbra 2020 do januára 2021 a Prvú pomoc++, ktorá bola platná v období od februára do júna 2021. Poskytovanie príspevkov za mesiace júl a august 2021 bolo naviazané na covid automat, ktorý odrážal vývoj epidemiologickej situácie pomocou stupňov varovania, ostražitosti a monitoringu v jednotlivých okresoch. Podľa týchto stupňov sa určili štyri fázy uplatňovania projektu Prvej pomoci.

Finančná podpora bola v rámci národného projektu Prvá pomoc poskytovaná prostredníctvom šiestich opatrení podobe finančných príspevkov, o ktoré bolo možné požiadať na mesačnej báze. Opatrenia 1, 3A (tzv. kurzarbeit) a 3B sa sústreďovali na pomoc zamestnávateľom, a teda na dotáciu na zachovanie pracovných miest. Opatrenia 2, 4A a 4B boli orientované na podporu samostatne zárobkovo činných osôb s cieľom zachovania ich činnosti.

V rámci opatrenia 2 bol poskytovaný finančný príspevok na kompenzáciu poklesu príjmu a v rámci opatrenia 4 išlo o paušálny príspevok z dôvodu straty príjmu. Prostredníctvom opatrenia 2 mohli o finančný príspevok požiadať SZČO, ktoré uzatvorili svoje prevádzky alebo u ktorých došlo k poklesu tržieb v dôsledku mimoriadnej situácie alebo núdzového stavu (opatrenia Úradu verejného zdravotníctva). Žiadosť o poskytnutie finančného príspevku v rámci tohto opatrenia bolo možné podať najskôr od 8. apríla 2020. V rámci opatrenia 4 mohli o finančný príspevok požiadať SZČO, ktoré nemali žiadny iný príjem počas trvania mimoriadnej situácie, a to najskôr od 23. apríla 2020. Opatrenie 4 sa členilo na A a B, pričom opatrenie 4A bolo určené výlučne SZČO a o opatrenie 4B mohli požiadať SZČO, ktoré sú jediným spoločníkom v spoločnosti s ručením obmedzeným a súčasne sú aj jej konateľom (Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny SR, 2020).

Aby mohli SZČO získať finančný príspevok v rámci opatrenia 2, museli splniť okrem právnej definície aj ďalšie podmienky, ktoré sa postupne menili. Tieto podmienky sa týkali dátumu vzniku a začatia činnosti žiadateľa, obdobia nemocenského a dôchodkového poistenia, využitia, resp. nevyužitia možnosti tzv. „odvodových prázdnin“ alebo dobrovoľného pripoistenia. Ak chcela SZČO čerpať finančný príspevok v rámci opatrenia 2, nemohla mať zrušenú alebo pozastavenú živnosť počas doby poberania príspevkov a počas platnosti prvej formy projektu nemohla mať súbežne

uzatvorený pracovný pomer. Táto podmienka sa s postupnou aktualizáciou projektu Prvá pomoc zrušila. Väčšinu údajov žiadateľ potvrdzoval čestným vyhlásením, ktoré bolo súčasťou žiadosti o poskytnutie finančného príspevku. Výška príspevku sa odvodzovala na základe kategórie poklesu tržieb v porovnaní s predchádzajúcim obdobím.

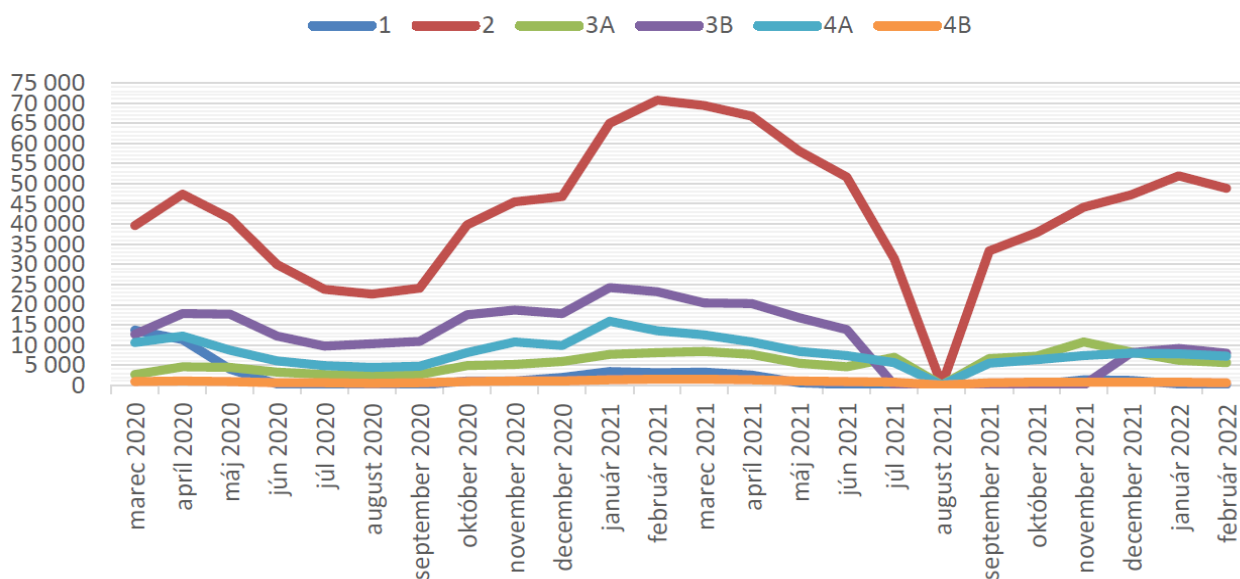
Opatrenie 4 bolo určené podnikateľom s nízkym príjmom, ktorí neplatia dane a v období do 31. marca 2020 neplatili ani odvody do zdravotnej a sociálnej poisťovne. Okrem vymedzenia SZČO, ktoré bolo spoločné pre opatrenie 2 a 4, sa za SZČO v opatrení 4 považuje aj fyzická osoba, ktorá je v spoločnosti s ručením obmedzeným jediným spoločníkom a súčasne nie je v tejto spoločnosti zamestnancom, zároveň nesmie byť spoločníkom v ďalších spoločnostiach s ručením obmedzeným. Žiadatelia o príspevok v rámci opatrenia číslo 4 nemohli mať žiaden príjem, pričom za príjem sa nepovažoval:

- vdovský, vdovecký alebo sirotsky dôchodok,
- rodičovský príspevok a materské,
- finančný príspevok od úradu práce za tútoring alebo mentoring,
- príspevok z opatrenia č. 4 za predošlé mesiace,
- výživné na deti alebo dieťa (platné až od aktualizácie č. 11 za oprávnené obdobie od októbra 2020).

Opatrenie číslo 4 sa členilo na A a B, pričom opatrenie 4A bolo určené výlučne pre SZČO a o opatrenie 4B mohli požiadať SZČO, ktoré boli jediným spoločníkom v spoločnosti s ručením obmedzeným, súčasne boli aj jej konateľom a zároveň nemohli byť spoločníkom v inej spoločnosti s ručením obmedzeným. SZČO, ktorá chcela požiadať o finančný príspevok v rámci opatrení číslo 4 musela spĺňať niekoľko podmienok ako napríklad nemohlo byť voči nej nárokované na základe predchádzajúceho rozhodnutie Komisie vrátenie pomoci. Niektoré podmienky boli podobné na základe toho, či išlo o žiadateľov o príspevok 4A alebo 4B (napr. vznik a začatie činnosti žiadateľa, nemožnosť súbežného poberania dôchodkov) a niektoré sa odlišovali (napr. dosiahnutý zisk alebo kumulatívny obrat). Výška paušálnych príspevkov žiadaných prostredníctvom opatrenia 4 rástla zo 105 € počas platnosti základnej formy projektu až na 360 € počas platnosti Prvej pomoci++.

Počet subjektov, ktorým bola finančná dotácia priznaná, sa líši medzi jednotlivými opatreniami a obdobiami (viď obrázok 1).

Obrázok 1 Vývoj počtu podporených subjektov v rámci jednotlivých opatrení



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Inštitútu sociálnej politiky (2022b)

Najviac podnikateľských subjektov bolo podporených cez opatrenie 2, a to na mesačnej báze od 22 000 po 71 000 subjektov, okrem augusta 2021 kedy sa pomoc prostredníctvom finančných príspevkov nevyplácala. Najmenej subjektov bolo na mesačnej báze celkovo podporených prostredníctvom opatrenia 4B, a to od 500 po 1 500 subjektov mesačne. V niektorých mesiacoch bolo menej subjektov podporených prostredníctvom opatrenia 1.

Úrady práce uzavreli viac ako 222-tisíc dohôd o poskytovaní pomoci na ochranu pracovných miest. Prostredníctvom opatrení 1, 3A a 3B „Prvej pomoci“ bolo podporených takmer 55 tisíc jedinečných zamestnávateľov. Opatrenia 2, 4A a 4B pomohli viac ako 131 tisíc unikátnym samostatne zárobkovo činným osobám, resp. jednoosobovým spoločnostiam s ručením obmedzeným. Podiel mikropodnikov na celkovej vyplatenej Prvej pomoci sa približoval k jednej polovici, pričom ku koncu sledovaného obdobia sa čerpanie pomoci mikropodnikov zintenzívnilo až na úroveň dvoch tretín z celkovej sumy mesačných príspevkov (Inštitút sociálnej politiky, 2022).

V. Proces poskytovania finančnej podpory podnikateľom

Pre zjednodušenie prístupu k informáciám v rámci národného projektu Prvá pomoc bola vytvorená internetová stránka www.pomahameludom.sk, na ktorej sa nachádzali aktuálne informácie o jednotlivých opatreniach a postupoch ako požiadať o finančný príspevok.

Požiadat' o finančnú pomoc bolo možné na základe oznámenia o možnosti predkladania žiadostí o poskytnutie príspevku, ktoré vydávalo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny na spomínanej internetovej stránke. Po výbere vhodného opatrenia a overenia žiadateľa, či spĺňa podmienky na poskytnutie finančného príspevku, podnikateľ ako prvé musel vyplniť žiadosť o poskytnutie finančného príspevku v rámci daného opatrenia a výkaz za sledovaný mesiac, v rámci ktorého žiada o príspevok. Aktuálne žiadosti aj výkazy pre poskytnutie finančného príspevku prostredníctvom národného projektu Prvá pomoc sa nachádzali na internetovej stránke www.pomahameludom.sk spolu s manuálmi k vyplneniu žiadostí a výkazov.

Žiadateľ mal dve možnosti ako mohol podať úradu práce žiadosť o poskytnutie finančného príspevku spolu s výkazom. Prvým spôsobom bolo prostredníctvom e-mailu na adresu úradu práce, v ktorého obvode zamestnávateľ udrží pracovné miesta a SZČO vykonáva svoju činnosť. Pokiaľ by zamestnávateľ mal viac prevádzok, za ktoré žiada príspevok, tak žiadosť by zasielal na úrad práce na základe sídla spoločnosti. Druhou možnosťou bolo podanie žiadosti prostredníctvom elektronickej schránky žiadateľa cez portál www.slovensko.sk, pričom princíp určenia zodpovedného úradu práce bol rovnaký ako pri zaslaní žiadosti prostredníctvom elektronickej pošty.

Po spracovaní a formálnej kontrole údajov žiadateľa pracovníkom úradu práce, pokiaľ neboli zistené žiadne nedostatky, pracovník úradu práce kontaktoval žiadateľa ohľadom podpísania zmluvy. V prípade zistenia nedostatkov vyzval pracovník úradu práce žiadateľa o doplnenie potrebných údajov. Žiadateľ mal na doplnenie údajov od doručenia výzvy pracovníkom úradu práce 5 pracovných dní. Po podpísaní zmluvy bolo doručené žiadateľovi oznámenie o poskytnutí finančného príspevku za mesiac, o ktorý finančný príspevok požadoval a následne mu bol finančný príspevok zaslaný na bankový účet, ktorý vyplnil v žiadosti. V nasledujúcich mesiacoch už žiadateľ zasielal len mesačné výkazy, čím sa proces skrátil. V praxi spracovanie výkazov za sledované obdobia bolo odlišné na rôznych úradoch práce. Na niektorých úradoch práce žiadosť a následné výkazy spracoval ten istý pracovník, ktorý mal na starosti daného žiadateľa celé obdobie od podpisu zmluvy. Na iných úradoch práce nemali zamestnanci pridelených svojich žiadateľov a výkazy sa spracovali postupne.

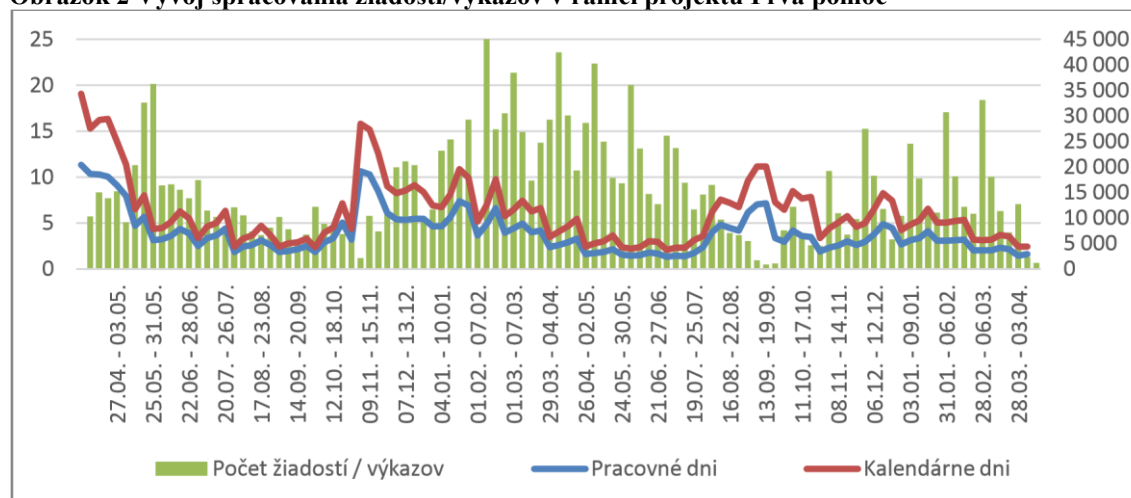
Podľa prieskumu SBA (2020), ktorý prebiehal od 15. mája 2020 do 22. mája 2020, viac ako polovica (56,1 %) malých a stredných podnikateľov považovali opatrenia štátu za nedostatočné. Podnikatelia kritizovali komplikovanosť podporných opatrení, problematickú orientáciu v nich, nejednoznačnú informovanosť, hrozbu sankcií v prípade pochybenia a problematické skúmanie, či podnikateľ spĺňa všetky podmienky. Len 14,9 % opýtaných hodnotilo opatrenia štátu a proces poskytovania finančných príspevkov pozitívne. Prieskum SBA sa zaoberal aj dôvodmi, prečo sa podnikatelia

neuchádzali o podporu. Najčastejšou odpoveďou (40,0 %) bolo, že firma nespĺňala požadované podmienky podpory, pričom respondenti, ktorí označili túto možnosť, pracovali v sfére umenia, ubytovacích služieb, zábavy a rekreácie. Medzi ďalšie dôvody patrili: výška podpory nestojí za množstvo administratívy a potenciálne sankcie či kontroly (33,0 %), podmienky schválenia pomoci pre podnikateľov sú neprehľadné a nejasné (25,2 %), pomoc zatiaľ nie je potrebná (24,6 %), žiadosti sú komplikované (18,3 %), nedostatočná výška finančnej pomoci (16,9 %) a pomoc prichádza neskoro (12,0 %).

Internetová stránka www.pomahameludom.sk bola vytvorená s cieľom zjednodušiť prístup k informáciám. Na základe výsledkov spomínaného prieskumu SBA sa MPSVaR tento cieľ nepodarilo naplniť. Mnoho podnikateľov odrádzala od podania žiadosti o finančný príspevok nejasnosť a neprehľadnosť podmienok, komplikovanosť žiadostí a administratívne zaťaženie. Veľkým problémom v prvých mesiacoch po spustení národného projektu bola právna formulácia podmienok ako aj nedostatočne široký okruh žiadateľov, ktorí vylučoval skupiny podnikateľov z oblastí, akými sú napríklad ubytovacie služby, šport a umenie. Problémy vznikali aj na základe toho, že žiadosti a výkazy kontrolovali pracovníci úradu práce hlavne po formálnej stránke. Za obsah zodpovedal podnikateľ sám. Preto nastalo mnoho prípadov, kedy žiadatelia pri vyplňaní výkazov pochybili, a preto boli nútení príspevky vrátiť.

Dĺžka spracovania žiadostí a výkazov sa odlišovala v rámci jednotlivých úradov práce ako aj počas jednotlivých období poskytovania finančných príspevkov. Obrázok 2 zachytáva vývoj počtu žiadostí/výkazov podľa pravej osi grafu a vývoj priemerného trvania ich vybavenia v pracovných aj kalendárnych dňoch podľa ľavej osi grafu za sledované obdobie od 6. apríla 2020, kedy bolo možné začať podávať žiadosti o poskytnutie finančného príspevku do 17. apríla 2022, kedy na úrady práce boli doručené posledné výkazy za mesiac február 2022.

Obrázok 2 Vývoj spracovania žiadostí/výkazov v rámci projektu Prvá pomoc



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Inštitútu sociálnej politiky (2022b).

Za trvanie vybavenia žiadosti alebo výkazu sa považuje obdobie od momentu kedy boli žiadosť alebo výkaz prijaté, teda zaevidované do interného systému ÚPSVaR po moment spracovania dokladu na úhradu príspevku daným úradom práce. Z dôvodu možného nesúladu medzi dátumom odoslania žiadosti o príspevok žiadateľom a registráciou žiadosti pracovníkom úradu práce, Inštitút sociálnej politiky predĺžil o dva dni odhadovanú celkovú dobu vybavenia žiadostí/výkazov.

Z obrázku 2 je zrejmé, že priemerná doba vybavenia žiadostí bola pri začatí projektu najdlhšia, pretože spracovanie žiadostí bolo administratívne náročnejšie ako spracovanie výkazov. V prvom týždni, kedy bolo možné podávať žiadosti len za opatrenie č. 1 a 2, a to od 6. apríla 2020 do 12. apríla 2020 bol počet žiadostí 10334, ktoré boli spracované v priemere za takmer 20 kalendárnych dní, čo predstavovalo viac ako 11 pracovných dní. Priemer vybavenia žiadostí/výkazov za prvé dva mesiace od začatia projektu postupne skracoval aj napriek tomu, že

ich počet stúpal. Následne od júna do septembra 2020 priemerná dĺžka procesu oscilovala okolo 5 dní aj napriek odlišnému počtu výkazov/žiadostí, ktoré sa na týždennej báze pohybovali v rozmedzí počtu 5 000 až 18 000. Od júna 2020 až po koniec sledovaného obdobia môžeme konštatovať, že najviac žiadostí/výkazov úrady práce prijali v prvom týždni mesiaca, čo v niektorých mesiacoch mohlo predstavovať týždenný rozdiel viac ako 10 000. Na prelome októbra a novembra 2020 môžeme vidieť prudký nárast priemernej dĺžky spracovania dokladov. Tento nárast bol spôsobený prechodom na aktualizáciu projektu Prvá pomoc +, pri ktorom bolo potrebné, aby žiadatelia, ktorí už mali podpísané dohody s príslušnými úradmi práce, podpísali dodatky k týmto dohodám, aby mohli pokračovať v nároku na finančné príspevky prostredníctvom výkazov. V rámci aktualizácie projektu Prvá pomoc+ bol okruh žiadateľov rozšírený, a preto boli pracovníci úradov práce viac administratívne zaťažení nielen podpisovaním dodatkov k predchádzajúcim dohodám, ale aj spracovaním nových žiadostí. Ďalšie aktualizácie projektu Prvá pomoc boli právne spracované, tak aby nebola potrebná dodatočná administratíva, ako je podpisovanie dodatkov. Následne sa počet výkazov zvyšoval a priemerná doba ich vybavenia sa skracovala (v období máj až júl 2021 trvala približne dva dni). V septembri 2021 bolo na úrady práce zaslaných najmenej výkazov (menej ako 2000 za týždeň). Tento nízky počet výkazov/žiadostí bol spôsobený tým, že možnosť poberania príspevkov prostredníctvom projektu bola v tom čase naviazaná na covid automat a za mesiac august 2021 nebolo možné požiadať o finančný príspevok. Všetky doklady zaslané na úrady práce v mesiaci september 2021 boli za obdobie júl toho roku. Od polovice júla 2021 sa zvýšila doba vybavenia, čo mohlo byť spôsobené letnými dovolenkami pracovníkov úradov práce. V septembri 2021 začala silná vlna pandémie OCVID-19 a počet žiadostí o finančnú podporu sa zvýšil. Priemerná doba vybavenia v tomto období sa mierne zvýšila, čo mohlo byť spôsobené pracovnou neschopnosťou niektorých pracovníkov úradov práce.

VI. Hodnotenie vplyvov projektu Prvá pomoc na SZČO

Pre lepšie pochopenie vplyvov opatrení za pomoci vlády v Slovenskej republike prostredníctvom národného projektu Prvá pomoc z hľadiska stanovených podmienok čerpania finančnej podpory SZČO uvádzame niekoľko modelových situácií, resp. príkladov, ktoré mohli nastať v praxi.

Modelová situácia 1

Podnikateľ pri čerpaní príspevku v rámci opatrenia 2 zasielal na úrady práce výkazy len vtedy, keď zaznamenal pokles príjmu za daný mesiac. Mohla tak nastať situácia, kedy podnikateľ napríklad každý druhý mesiac mal nulový alebo nižší príjem, zatiaľ čo v niektoré mesiace mal príjem rovnaký alebo vyšší ako v predchádzajúcom období. Tým sa mohlo stať, že mal právny nárok na finančný príspevok v rámci opatrenia 2, ktoré bolo určené na vykrytie straty alebo poklesu príjmu SZČO, aj keď daný podnikateľ v skutočnej strate v porovnaní s predchádzajúcim obdobím nebol. Takýto nepravidelný príjem mohol niektorým podnikateľom prirodzene vzniknúť, keď napríklad pracovali na väčších projektoch a fakturovali svoju činnosť v dlhších časových odstupoch. Podnikatelia mohli pokles príjmu vytvárať aj umelo, napríklad na základe dobrých dodávateľsko-odberateľských vzťahov.

Modelová situácia 2

Podnikateľ sa mohol na základe jeho neskúsenosti neúmyselne pomýliť pri vyplňaní žiadosti/výkazov. Mohol nesprávne porozumieť terminológii alebo podmienkam oprávnenosti žiadať o príspevok prostredníctvom niektorého opatrenia. Takéto pochybenie by nemuselo byť problematické, pokiaľ by kontrola žiadosti a výkazov prebiehala dôsledne. Kontrola vykonávaná pracovníkmi úradov práce pri spracovaní žiadosti a výkazov bola len formálna. Z tohto dôvodu nastávali často situácie, kedy kvôli drobnému omylu podnikateľ musel vrátiť príspevky za celé obdobie poberania. Neskôr, pod tlakom verejnosti a médií, sa podmienky vracania príspevkov zmenili a podnikateľ vracal príspevok iba za mesiac, v ktorom nastalo pochybenie. Chyby mohli nastať v mnohých záležitostiach, napríklad v prepočte poklesu tržieb, vo výbere neoprávnenej metódy, v nesplnení niektorých podmienok, a pod.

Modelová situácia 3

SZČO podniká niekoľko rokov a v zmysle účinnej legislatívy pravidelne uhrádza odvody do zdravotnej a sociálnej poisťovne. V roku 2018 však z určitého dôvodu (napr. zo zdravotných dôvodov) SZČO neprekročila hranicu príjmu pre vznik povinného platenia odvodov do zdravotnej a sociálnej poisťovne. Od júla alebo októbra 2019, záleží na dátume podania daňového priznania za rok 2018, SZČO nevznikla povinnosť platenia nemocenského a dôchodkového poistenia. Z dôvodu nepriaznivej ekonomickej situácie sa SZČO rozhodla od tohto obdobia nepripoistiť dobrovoľne. SZČO naďalej podnikala, v roku 2019 dosiahla svoj obvyklý príjem, ktorý bol vyšší ako hranica príjmu pre vznik povinného platenia odvodov do zdravotnej a sociálnej poisťovne. SZČO vznikla preto povinnosť platiť nemocenské a dôchodkové poistenie od júla, resp. októbra 2020. Tým podnikateľom, ktorí mali odklad daňového priznania, vznikla z dôvodu pandémie povinnosť platiť nemocenské a dôchodkové poistenie až od 1. februára 2021. Kvôli protipandemickým opatreniam podnikatelia takmer zo dňa na deň stratili svoj príjem alebo ich príjem výrazne poklesol. Na základe faktu, že SZČO nevzniklo do 30. marca 2020 povinnosť platiť nemocenské a dôchodkové poistenie, tak nemohla čerpať príspevok od štátu prostredníctvom opatrenia 2 napriek tomu, že podniká niekoľko rokov a väčšinu z nich platila zdravotné a sociálne poistenie. Pokiaľ SZČO mala nižší príjem, tak nemala nárok ani na príspevok prostredníctvom opatrenia 4, ktorí je určené tým podnikateľom, ktorí nemali v danom období žiaden príjem. SZČO mala od 1. júla 2020, resp. od 1. februára 2021 začať platiť povinné nemocenské a dôchodkové poistenie, avšak z dôvodu negatívnej ekonomickej situácie sa rozhodla prerušiť živnosť. Pôvodne mal projekt Prvá pomoc trvať do júna 2020. Jeho realizácia sa ale predĺžila a za obdobie október 2020 by o príspevok mohli požiadať aj tie SZČO, ktorým povinnosť platiť odvody vznikla od 1. júla 2020. Nakoľko SZČO v zlej ekonomickej situácii nemohla vedieť, že v budúcnosti jej vznikne nárok na príspevok v rámci opatrenia 2, prerušila živnosť, a tým pádom nesplnila podmienku na čerpanie pomoci. V praxi nastávalo mnoho situácií, kedy podnikatelia strácali nárok na príspevky z dôvodu nastavenia podmienok Prvej pomoci, aj keď boli cieľovou skupinou týchto opatrení. Podnikateľ, z tohto príkladu, ktorý podnikal niekoľko rokov a platil si väčšinu tohto času odvody do sociálnej a zdravotnej poisťovne, nemal nárok na príspevok v rámci opatrenia 2 na rozdiel od podnikateľov, ktorí podnikali ešte len začali a spadali pod obdobie odvodových prázdnin.

Modelová situácia 4

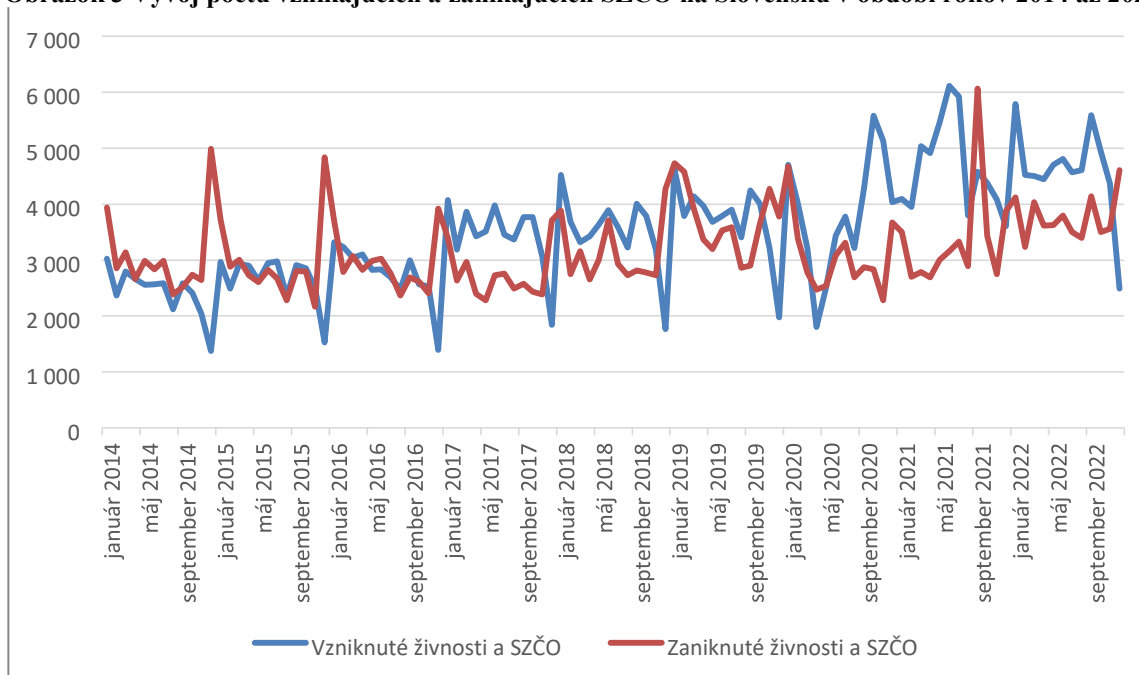
SZČO podnikajúca v oblasti pohrebných služieb v priebehu prvej vlny pandémie zaznamenala pokles príjmu a čerpala štátnu pomoc prostredníctvom príspevku opatrenia 2. Druhá vlna pandémie COVID-19 bola veľmi silná s vyššou úmrtnosťou na Slovensku. SZČO podnikajúca v oblasti pohrebných služieb nemala nárok na príspevok prostredníctvom opatrenia číslo 2 nakoľko sa jej tržby výrazne zvýšili. Počas tretej vlny pandémie bol zaznamenaný ešte väčší počet nakazených, avšak úmrtnosť na ochorenie COVID-19 bola nižšia ako v priebehu druhej vlny. SZČO podnikajúca v oblasti pohrebných služieb v porovnaní s obdobím pred pandemiou nedosiahla pokles v tržbách, avšak v porovnaní s obdobím ku koncu roka 2020 zaznamenala pokles. Z tohto dôvodu SZČO vznikol nárok na finančný príspevok.

V príkladoch sme vysvetlili štyri modelové situácie, ktoré poukazovali na nedostatky podpory SZČO prostredníctvom projektu Prvá pomoc z hľadiska nastavených pravidiel jej čerpania. Nevhodné nastavenie podmienok spôsobilo, že SZČO, ktoré mali byť cieľovou skupinou opatrení, nemali nárok na finančnú podporu. Naopak podniky, ktoré podporu nepotrebovali alebo si ju objektívne nezaslúžili, boli dotované.

V období pandémie COVID-19 mal vývoj počtu SZČO rastúci trend. Od roku 2020 sa počet SZČO zvýšil z takmer 350 000 na viac ako 400 000 v roku 2022. Štruktúru SZČO pandémie výrazne neovplyvnila. Najviac SZČO podnikalo v rokoch 2020 až 2022 v odvetví stavebníctva, a to viac ako 81 000 v roku 2020 a viac ako 103 000 v roku 2022. Druhým najrozšírenejším odvetvím bolo podnikanie v službách, ktoré sa rozšírilo z takmer 73 000 SZČO v roku 2020 na viac ako 90 000 SZČO v roku 2022. Takmer 57 000 podnikateľov v roku 2020 vykonávalo svoju činnosť v oblasti obchodu. V roku 2022 túto činnosť vykonávalo viac ako 60 000 SZČO.

Máme za to, že z hľadiska vývoja počtu vznikajúcich a zanikajúcich SZČO v období pandémie COVID-19 je možné hodnotiť vplyv podpory podnikania v rámci projektu „Prvá pomoc“ ako pozitívny. Počet vzniknutých SZČO od roku 2020 do roku 2022 výrazne prevyšoval počet zaniknutých (s výnimkou septembra 2021, kedy zaniklo 6 000 SZČO). Počet zaniknutých SZČO bol v roku 2020 a v roku 2021 nižší ako v období pred pandemiou. V roku 2022 môžeme pozorovať, že mesačný počet zaniknutých SZČO sa postupne vrátil na predpandemickú úroveň. Tento trend mohol byť spôsobený nie len podporou zo strany štátu, ale aj vznikom nových príležitostí a zvýšením dopytu po službách SZČO. Nasledujúci obrázok zachytáva vývoj počtu vznikajúcich a zanikajúcich SZČO na Slovensku v období od januára 2014 do septembra 2022.

Obrázok 3 Vývoj počtu vznikajúcich a zanikajúcich SZČO na Slovensku v období rokov 2014 až 2022



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov FINSTAT (2023).

Dôsledkami pandémie COVID-19 bol na Slovensku značne ovplyvnený aj vývoj miery nezamestnanosti. Jej nárast sa po zavedení priamej formy pomoci prostredníctvom projektu Prvá pomoc najskôr spomalil a po dosiahnutí vrcholu miera nezamestnanosti klesala, avšak zatiaľ nedosiahla úroveň, na ktorej bola pred pandemiou. Nemôžeme však tvrdiť, že tento pozitívny vývoj je spôsobený výlučne štátnou finančnou podporou, ale môžeme skonštatovať, že bez nej by bol vývoj miery nezamestnanosti z krátkodobého hľadiska podstatne negatívnejší. K podobným záverom dospela Knapková (2021), ktorá ďalej konštatuje, že vyšší počet novozaložených živností súvisí s rastom nezamestnanosti, a teda väčším záujmom jednotlivcov o vlastné podnikanie. Nižší zánik živností v porovnaní s predchádzajúcim obdobím svedčí o využívaní štátnej podpory pre živnostníkov.

VII. Diskusia a záver

Podniky na Slovensku boli počas pandémie COVID-19 podporované prostredníctvom národného projektu Prvá pomoc. Tento projekt trval 24 mesiacov počas ktorých mohli aj SZČO čerpať finančné príspevky na mesačnej báze za obdobie marec 2020 až február 2022. Na základe analýzy môžeme skonštatovať, že podpora SZČO prostredníctvom projektu Prvá pomoc mala pozitívny vplyv na vývoj podnikania formou SZČO na Slovensku. Od roku 2020 po rok 2022 na mesačnej báze výrazne viac SZČO začínalo svoju činnosť v porovnaní s tými SZČO, ktorí svoju činnosť ukončovali. Napriek pozitívnym výsledkom však podpora SZČO počas pandémie mala mnoho nedostatkov, kvôli ktorým sa pomoc nedostala ku všetkým podnikateľským subjektom, ktoré ju potrebovali. Z prieskumu (SBA, 2022) vyplynulo, že podnikatelia považovali opatrenia štátu

za komplikované, orientácia v nich bola problematická, podmienky poskytnutia boli nejasné a neprehľadné a výška pomoci nedostatočná. Pomoc zo strany štátu prostredníctvom projektu Prvá pomoc bola opýtanými vnímaná ako nedostatočná. V príspevku sme opisovali proces poskytovania finančných príspevkov, v ktorom sme takisto identifikovali niekoľko problematických situácií. Kontrola žiadosti zo strany pracovníkov úradu práce bola iba formálna. Pri riadnej kontrole údajov v žiadosti by sa zamedzilo situáciám, kedy žiadatelia museli vrátiť príspevky z dôvodu formálnych chýb.

V súčasnej dobe, kedy máme k dispozícii hneď niekoľko riešení na podpisovanie úradných dokumentov on-line formou, považujeme takéto riešenie za neefektívne. Aj z dôvodu karantény a ďalších prekážok sa podpisovaním dohôd osobne predlžovala doba, za ktorú sa žiadatelia dostali k potrebným finančným prostriedkom. Pri prechode na Prvú pomoc+ museli žiadatelia, ktorí už mali dohody podpísané opäť osobne podpísať dodatky k dohodám, aby mohli čerpať finančnú pomoc aj počas účinnosti aktualizovanej formy podpory. Žiadosti a výkazy sa na príslušné úrady práce podávali hlavne prostredníctvom e-mailu alebo portálu www.slovensko.sk. Nevýhody e-mailovej komunikácie vidíme v neprehľadnosti a absencii funkcií potrebných na prácu s výkazom. Nemyslíme si, že je to vhodný nástroj na sprostredkovanie žiadostí a výkazov. Systémy spracovania žiadostí a výkazov na jednotlivých úradoch práce neboli dané. Na niektorých úradoch práce sa po spracovaní žiadosti prideliť žiadateľ konkrétnemu pracovníkovi, na ktorého pracovný mail zasielal výkazy za nasledujúce obdobia, ktoré daný pracovník spracoval. Na iných úradoch práce sa žiadosti a následne výkazy posielali na všeobecný e-mail úradu a pracovníci úradov práce tieto žiadosti a výkazy spracovávali do poradia. Odlišné systémy a nejednotné postupy na úradoch práce pôsobili chaoticky a neprofesionálne.

Na základe výsledkov analýzy sme ďalej identifikovali problémy, ktoré vznikli v dôsledku formulácie podmienok pre poskytnutie finančných príspevkov prostredníctvom projektu Prvej pomoci. Najväčší problém robila podnikateľom formulácia podmienok, ktoré boli zložito definované. Podmienky poskytovania finančných príspevkov sa často menili, pričom tieto zmeny neboli zo strany Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR dostatočne komunikované. Nejednoznačná bola aj definícia SZČO, ktoré mohli byť oprávnenými žiadateľmi prostriedkov z projektu. Táto definícia sa niekoľkokrát modifikovala a rozsah oprávnených žiadateľov SZČO sa rozširoval. Jednou z podmienok bol aj dátum vzniku a začatia činnosti SZČO, ktorý musel byť počas účinnosti prvej formy projektu, najneskôr k 1. februáru 2020. S prechodom na Prvú pomoc+, ktorá začala byť platná počas druhej vlny pandémie, sa rozšíril okruh žiadateľov o tých, ktorí začali podnikať najneskôr k 2. septembra 2020. Aktualizácia 16 opäť rozšírila okruh žiadateľov o podnikateľov, ktorí začali svoju činnosť najneskôr k 1. februára 2021. Aktualizácia projektu číslo 21A rozšírila okruh žiadateľov o tých, ktorí začali podnikať najneskôr k 1. októbra 2021.

V Českej republike sa pomoc vyplácala len počas určených bonusových období a v Poľsku mohla SZČO požiadať o finančný príspevok len raz a to na maximálnu dĺžku tri mesiace. Finančná pomoc SZČO na Slovensku bolo v porovnaní s týmito zahraničnými krajinami dlhodobá a vyplácala sa sústavne za obdobie od marca 2020 po február 2022 okrem augusta 2021 kedy sa pomoc nevyplácala. Pomoc na Slovensku, ktorá sa vyplácala sústavne mohla pôsobiť demotivačne pre tých podnikateľov, ktorí mali v predchádzajúcich obdobiach mesačný príjem nižší ako je výška finančného príspevku. V Českej republike sa počas štvrtej vlny vyplácania Kompenzačného bonusu stanovila limitná čiastka, ktorá mala zabrániť prekompenzácií. Limitná čiastka bola stanovená ako rozdiel priemeru porovnateľného obdobia s porovnávaným vydelením počtom kalendárnych dní porovnávaného obdobia.

Veríme, že skúsenosti, ktoré nielen Slovenská republika, ale aj ostatné krajiny počas pandémie nadobudli, môžu byť využité v budúcom období k tomu, aby rôzne subvenčné mechanizmy v rámci fiškálnej politiky plnili svoj účel a finančné prostriedky boli alokované účelne.

Financovanie

Príspevok vznikol s podporou projektu VEGA 1/0366/21 Závislé podnikanie na Slovensku – reflexia, meranie a perspektívy.

Literatúra

Baldwin R, & Weder di Mauro B. (2020). Economics in the Time of COVID-19. *CEPR press*; 2020.

Belitski, M., Guenther, C., Kritikos, A. S. & Thurik, R. (2022). Economic Effects of The COVID-19 Pandemic on Entrepreneurship and Small Businesses. In *Small Business Economics* 58(2), 593–609. Doi: 10.1007/s11187-021-00544-y.

Blundell, J. (2019). *Clusters in UK Self-Employment. CEP Occasional Papers 048*. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Blundell, J. & Machin, S. (2020). *Self-employment in the Covid-19 crisis. A CEP Covid-19 Analysis. Paper No. 003*. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Brown, R. & Rocha, A. (2020). Entrepreneurial Uncertainty During the Covid-19 Crisis: Mapping the Temporal Dynamics of Entrepreneurial Finance. In *Journal of Business Venturing Insights*, 14, e00174. Doi: 10.1016/j.jbvi.2020.e00174.

Cosi'c K., Popovi'c S., Šarlija M. & Kesedžić I. (2020). Impact of Human Disasters and COVID-19 Pandemic on Mental Health: Potential of Digital Psychiatry. In *Psychiatria Danubina* 32(1), 25–31. Doi: 10.24869/psyd.2020.25.

Cowkertz, A., Brändle, L., Gaudig, A., Hinderer, S. & Morales Reyes. (2020). Startups in Times of Crisis – A Rapid Response to the COVID-19 Pandemic. In *Journal of Business Venturing Insights* 13, e00169. Doi: 10.1016/j.jbvi.2020.e00169.

Cowling M, Brown R. & Rocha A. (2020). Did You Save Some Cash for a Rainy COVID-19 Day? The Crisis and SMEs. In *International Small Business Journal: Researching Entrepreneurship*. 38(7), 593-604. Doi: 10.1177/0266242620945102.

Engidaw, A. E. (2022). Small businesses and their challenges during COVID-19 pandemic in developing countries: The case of Ethiopia. *Journal of Innovation and Entrepreneurship* 11(1). Doi: 10.1186/s13731-021-00191-3.

FINSTAT. (2023). *Mesačné počty nových a zrušených SZČO*. Dostupné z <https://finstat.sk/databaza-zivnostnikov> (25. 2. 2023).

Galindo-M. M.-Á., Castaño-M. M.-S. & Méndez-P. M.-T. (2021). Effects Of The Pandemic Crisis On Entrepreneurship And Sustainable Development. In *Journal of Business Research* 137, 345-353, Doi: 10.1016/j.jbusres.2021.08.053.

Grashuis, J. (2021). Self-employment Duration During the COVID-19 Pandemic: A Competing Risk Analysis. In *Journal of Business Venturing Insights*, 15. Doi: 10.1016/j.jbvi.2021.e00241.

Haroutunian, S., Osterloh, S. & Sławińska, K. (2021). The Initial Fiscal Policy Responses of Euro Area Countries to the COVID-19 Crisis. In *ECB Economic Bulletin*, 1/2021.

Herbane, B., 2010. Small Business Research: Time for a Crisis-Based View. *International Small Business Journal*, 28(1), 43–64. Doi: 10.1177/0266242609350804.

Chowdhury, M. T., Sarkar, A., Paul, S. K. & Moktadir M. A. (2020). A Case Study on Strategies to Deal with the Impacts of COVID-19 Pandemic in the food and beverage industry. *Operations Management Research*. 15(1-2), 166-178. Doi: 10.1007/s12063-020-00166-9.

- Inštitút sociálnej politiky. (2022a). *Prvá pomoc Slovensku: súhrnná správa o sociálnej pomoci pracujúcim a rodinám za marec 2020 až február 2022*. Dostupné z https://institutsocialnejpolitiky.gov.sk/wpcontent/uploads/2022/08/Prva_pomoc-suhrnna_sprava.pdf 92 (21. 2. 2023).
- Inštitút sociálnej politiky. (2022b). *Prvá pomoc Slovensku: priebežná správa o sociálnej pomoci pracujúcim a rodinám (Aktualizácia 24)*. Dostupné z https://institutsocialnejpolitiky.sk/wpcontent/uploads/2022/05/ISP_2022_Prva_pomoc_update24_final.pdf (21. 2. 2023)
- Jurečka, V. & Macháček, M. (2023). *Makroekonomie. 4. aktualizované a rozšírené vydání*. Praha: Grada Publishing, a. s. .
- Knapková, M. (2021). Employment Relations Under Covid-19 Crisis— Case of Slovakia. *Proceedings of FEB Zagreb International Odyssey Conference on Economics and Business*. 3(1), 252-263. Doi: 10.22598/odyssey/2021.3.
- Kuckertz, A., Brandle, L., Gaudig, A., Hinderer, S., Reyes, C. A. M., Prochotta, A., Steinbrink, K. M. & Berger, E. S. C. (2020). Startups in Times of Crisis—A Rapid Response to the COVID-19 Pandemic. *Journal of Business Venturing Insights*, 13. Doi: 10.1016/j.jbvi.2020.e00169.
- Lu Y., Wu J., Peng J. & Lu L. (2020). The Perceived Impact of the Covid-19 Epidemic: Evidence from a Sample of 4807 SMEs in Sichuan Province, China. *Environmental Hazards*, 19(4), 323–340. Doi: 10.1080/17477891.2020.1763902.
- McKibbin W, Fernando R. (2020). The Economic Impact of COVID-19. *Economics in the Time of COVID-19*, CEPR Press, 45–10.
- MPSVaR SR. (2023). *Prvá pomoc ako efektívny nástroj ochrany pracovných miest*. Dostupné z www.pomahameludom.sk (25. 2. 2023)
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses*. OECD, Paris, France. Dostupné z <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/coronavirus-covid-19-sme-policy-responses-04440101/> (11. 4. 2023)
- Qamruzzaman, M. (2020). COVID-19 Impact on SMEs in Bangladesh: An Investigation of What They Are Experiencing and How They Are Managing? *SSRN Electronic Journal*. Doi: 10.2139/ssrn.3654126.
- Roggeveen, A. L. & Sethuraman, R. (2020). How the COVID-19 Pandemic May Change the World of Retailing. *Journal of Retailing*, 96(2), 169–71. Doi: 10.1016/j.jretai.2020.04.002.
- Sahoo P. (2020). COVID-19 and Indian Economy: Impact on Growth, Manufacturing, Trade and MSME Sector. *Global Business Review*. 21(5), 1159-1183. Doi: 10.1177/0972150920945687.
- Sjödín, D., Parida, V., Kohtamäki, M. & Wincent, J. (2020). An Agile Co-Creation Process for Digital Servitization: A Micro-Service Innovation Approach. *Journal of Business Research*, 112, 478–491. Doi: 10.1016/j.jbusres.2020.01.009.
- Slovak Business Agency. (2021). *Správa o stave malého a stredného podnikania*. Dostupné z https://www.sbagency.sk/sites/default/files/sprava_o_stave_msp_2020_final.pdf (25. 2. 2023)
- Spillan, J. & Hough, M. (2003). Crisis Planning in Small Businesses: Importance, Impetus and Indifference. *European Management Journal*, 21(3), 398–407. Doi: 10.1016/S0263-2373(03)00046-X.
- Thorgren, S. & Williams, T. A. (2020). Staying Alive During an Unfolding Crisis: How SMEs Ward Off Impending Disaster. *Journal of Business Venturing Insights*, 14. Doi: 10.1016/j.jbvi.2020.e00187.

WHO (2020a). *Coronavirus disease (COVID-19) pandemic*. Dostupné z <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>. (11. 4. 2023).

Winarsih, Indriastuti, M., Fuad, K. (2021a). Impact of Covid-19 on Digital Transformation and Sustainability in Small and Medium Enterprises (smes): a Conceptual Framework. In *Advances in Intelligent Systems and Computing: Vol. 1194 AISC*. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50454-0_48.