

## OPIS OPATRENÍ

## 1. PRI MOŽNOSTI ZNIŽOVANIA DAŇOVO-ODVODOVÉHO ZAŤAŽENIA UPREDNOSTNIŤ ZNIŽOVANIE ODVODOVÉHO ZAŤAŽENIA

Slovensko je krajinou s tretím najnižším daňovo-odvodovým zaťažením v Európskej únii. Podiel vybraných daní a odvodov na HDP predstavoval 29,3 % v roku 2005. V porovnaní s rokom 1995 pokleslo reálne daňovo-odvodové zaťaženie na Slovensku o 10,3 percentuálneho bodu. Takéto umiestnenie je predovšetkým výsledkom nízkeho daňového zaťaženia. Sadzba dane z príjmov fyzických osôb je druhou najnižšou a sadzba dane z príjmov právnických osôb deviatou najnižšou v EÚ. Naopak, sadzby odvodov sú hodnotené ako desiate najvyššie v únii. Sociálne odvody prepočítané ako podiel z osobných nákladov zamestnávateľa dosahujú na Slovensku hodnotu 27,5 %, pričom odvody do II. dôchodkového piliera sa pri výpočte nezohľadňujú. V prieskume Trend Analyses pre PAS sa až 69 % opýtaných podnikateľov vyjadrilo, že odvodové zaťaženie pre nich predstavuje vážnu až rozhodujúcu prekážku v podnikaní. Väčšie bariéry predstavujú len zlá vymáhateľnosť práva a nejednoznačnosť zákonov. Daňové zaťaženie vníma ako bariéru len 28 % respondentov. Vysoké sadzby spôsobujú, že platitelia odvodov sa snažia plateniu odvodov vyhnúť a optimalizujú svoje zaťaženie prechodom do režimov, ktoré môžu byť z hľadiska odvodov zaťažené menej (živnostníci) alebo vôbec (dividendy, dohody).

Cena práce je na Slovensku v porovnaní s krajinami Európskej únie nízka, ale len vďaka nízkej hladine miezd. Rýchlym rastom miezd sa odvodové bremeno zvyšuje, čím sa stáva problém vysokého odvodového zaťaženia v medzinárodnej konkurencii pálčivejší. Znižovanie odvodového zaťaženia bude mať pozitívny vplyv aj na nízkopríjmové skupiny, ktoré dnes vďaka nezdaniteľnému minimu neplatia dane a hrubá mzda sa im znižuje len o sumu zaplatených odvodov. Z pohľadu verejných financií je pri dileme znižovať dane alebo odvody najdôležitejšie, že dane sa vyberajú a príjmy z nich používajú efektívnejšie a transparentnejšie ako odvody. Komplikovaný odvodový systém s vysokými sadzbami odvodov pôsobí na platcov demotivujúco. Neštandardné nástroje, prostredníctvom ktorých sa štát snaží zlepšiť platobnú disciplínu, napríklad generálne pardony, len zvyšujú chaos v systéme a diskriminujú poctivých platcov odvodov.

Z uvedených dôvodov treba pri zámere znižovať celkové daňovo-odvodové zaťaženie uprednostniť odvody pred daňami. Napokon niektoré odvody nesú znaky dane (zdravotné, rezervný fond) a niektoré odvody je možné transformovať na komerčné poistenie (nemocenské, poistenie v nezamestnanosti), preto sa polemika dane versus odvody môže zúžiť iba na otázku, do akej miery znížiť celkové zaťaženie. Navrhované opatrenie poukáže na výhody plynúce z uprednostnenia zníženia odvodov pred daňami.

**BARIÉRY:**

- politická neochota znižovať odvodové zaťaženie pre pretrvávajúcu deficitnosť sociálnych systémov (hospodárenie Sociálnej poisťovne bude podľa schváleného rozpočtu verejnej správy na roky 2007 až 2009 deficitné, zadlženost v zdravotnom systéme rastie)
- koncepcná náročnosť a komplexnosť nevyhnutných reforiem v sociálnych systémoch, ktoré musia sprevádzať znižovanie odvodového zaťaženia (najmä v zdravotníctve)

- legislatívna náročnosť: opatrenie by hlboko zasiahlo do súčasného sociálneho systému
- politická náročnosť pri presadení nevyhnutných reforiem z hľadiska vnímania občana-voliča
- vyššia politická atraktívnosť znižovania sadzieb daní pred sadzbami odvodov (dane z príjmu, daň z pridanej hodnoty)
- ľahšia technická realizovateľnosť znižovania sadzieb daní pred sadzbami odvodov.

## 2. ZAVIESŤ DAŇOVO-SOCIÁLNE ÚČTY, NA KTORÝCH BY FINANČNÝ ÚRAD EVIDOVAL INKASOVANÉ DANE A ODVODY A CEZ KTORÉ BY SA VYPLÁCALI VŠETKY TYPY PEŇAŽNÝCH SOCIÁLNYCH DÁVOK

V súčasnosti vyberajú od občanov dane daňové úrady, odvody Sociálna poisťovňa a zdravotné poisťovne. Administrovanie dávok sociálneho poistenia zastrešuje Sociálna poisťovňa s ročným rozpočtom na správu blížiacim sa k trom miliardám korún. Peňažné transfery v rámci sociálnej inklúzie zabezpečuje špecializovaná štátna správa (úrady práce, sociálnych vecí a rodiny), ktorá v roku 2005 spotrebovala viac ako štyri miliardy korún. Ide o dva paralelné systémy, ktoré majú úlohu transferovať sociálne platby. Mohla by to pritom zabezpečovať jedna inštitúcia, ktorá by mala v kompetencii nielen financovanie dávok, ale aj sociálnych služieb. Takýto integrovaný systém by bol odolnejší proti zneužívaniu – hlavne ak by bol zoznam beneficentov sociálnych dávok voľne dostupný v internete, aby bolo zneužívanie solidarity verejne kontrolovateľné, a teda aj riskantnejšie.

Navrhované zjednotenie výberu daní cez individuálne účty, cez ktoré by sa vyplácali aj dávky (štát by poznal saldo každého prispievateľa/beneficienta), by umožnilo zlepšiť sledovanie tokov medzi verejným sektorom a domácnosťami. To by pomohlo jednoduchšie a účinnejšie koncipovať aj dávkovú schému. Toto je ešte dôležitejší dôvod na prijatie opatrenia, ako očakávané zníženie administratívnych nákladov.

Realizovanie opatrenia predpokladá aj vytvorenie nového finančného úradu, ktorý by mohol zabezpečovať aj spoločný výber daní a odvodov.

### **BARIÉRY:**

- koncepcná náročnosť: opatrenie by si vyžiadalo riešiť kompetencie novej inštitúcie a súčasných inštitúcií, prípadne presnú súčinnosť dnešných inštitúcií, a to všetko za podmienky, aby bol nový systém efektívnejší ako súčasný
- technické problémy: museli by sa previazať/zlúčiť súčasné technické systémy daňových úradov, Sociálnej poisťovne, zdravotných poisťovní, sociálnej štátnej správy; musela by sa zabezpečiť prevádzkyschopnosť a finančná efektívnosť nového systému
- vysoké štartovacie finančné náklady až po plné sfunkčnenie nového systému: súvisia s nutnosťou previazania/zlúčenia systémov rozličných inštitúcií
- legislatívna náročnosť: išlo by o veľký zásah do príslušného zákonodarstva, legislatívna príprava by sa musela byť dôsledná, aby úprava nevyvolala do budúcnosti vlnu novelizácií a dlhodobú nestabilitu
- byrokratický odpor: zamýšľaný zásah do fungovania viacerých inštitúcií by vyvolal odpor ich súčasných pracovníkov
- manažérska náročnosť: celý proces by musel byť kvalitne riadený, aby nevznikli problémy v prechodnom období
- nízka politická atraktívnosť: náročnosť prezentovania pripravovaného opatrenia vo verejnosti i jeho uplatnenia (zverejňovanie príjemcov sociálnych dávok) môže odradiť politikov od realizovania opatrenia.

### 3. PREDKLADAŤ JEDNO ROČNÉ SPOLOČNÉ DAŇOVO-ODVODOVÉ PRIZNANIE FYZICKÝCH OSÔB

V súčasnosti podáva fyzická osoba podnikateľ alebo zamestnanec na príslušnom daňovom úrade k 31. marcu príslušného roka daňové priznanie vzťahujúce sa na príjmy za predchádzajúci kalendárny rok. Zároveň má povinnosť voči príslušnej zdravotnej poisťovni podávať do 30. júna príslušného roka ročné zúčtovanie poistného za predchádzajúci kalendárny rok. V rámci ostatných odvodov podobnú povinnosť voči Sociálnej poisťovni nemá. Tej odovzdáva v rovnakom termíne iba informáciu o výške daňového priznania za predchádzajúci kalendárny rok. Za zamestnanca môže uvedené úkony vykonávať zamestnávateľ.

Cieľom navrhovaného opatrenia je predkladať jedno ročné spoločné daňovo-odvodové priznanie fyzických osôb. To predpokladá súčinnosť príslušných inštitúcií, aby voči fyzickej osobe vystupovali ako jediná. Toto opatrenie by mohlo plynúť nadväzovať na predchádzajúce zakotvenie spoločného výberu daní a odvodov jedinou inštitúciou, s názvom napríklad finančný úrad, s ktorým by bol občan v úradnom styku.

Toto opatrenie by zároveň umožnilo vykonávať ročné zúčtovanie všetkých odvodov. Z daňovo-odvodového priznania by bolo možné vypočítať výšku odvodových povinností platiteľov odvodov a porovnať ju s reálne zaplatenými odvodmi počas roka. Obmedzili by sa tým možnosti na optimalizáciu odvodových povinností a odpadla by povinnosť osobitného podávania zúčtovania odvodov, ako je tomu dnes v prípade zdravotných odvodov.

Zlepšenie oproti súčasnému stavu bude v týchto oblastiach:

- väčší komfort fyzickej osoby/zamestnávateľa - súčasný byrokratický spôsob komunikácie s tromi inštitúciami sa zúži na jediný úkon s jedinou inštitúciou a v jednom čase; vyššia ochota občanov plniť si predpísané povinnosti
- nižšie finančné nároky na obsluhu systému, napríklad na zamestnancov, na paralelné informačné systémy
- nižšie daňové, ale najmä odvodové úniky (napríklad pri ročnom zúčtovaní zdravotného poistenia za rok 2005 získali zdravotné poisťovne dodatočné zdroje).

#### **BARIÉRY:**

- nevyhnutnosť prepojenia tohto opatrenia s vytvorením jedného finančného úradu a s jednotným výberom daní a odvodov (viď bod 3).
- časová a legislatívna náročnosť: dlhá časová príprava, lebo bude potrebné zmeniť zákony, ktorými sa riadia príslušné inštitúcie, zladíť termíny terajších úkonov, dosiahnuť dohodu medzi zainteresovanými inštitúciami
- vysoké štartovacie finančné náklady: realizovanie opatrenia by narazilo na potrebu previazania informačných systémov daňových úradov, zdravotných poisťovní a sociálnej poisťovne, museli by vzniknúť spoločné kontaktné miesta, ktoré by príslušné informácie poskytovali všetkým zainteresovaným; najvýhodnejšie by bolo, ak by sa nevyhnutne vysoké štartovacie náklady využili na vytvorenie spoločného finančného úradu
- nebezpečenstvo úniku informácií pri výmene/zlučovaní databáz súčasných systémov
- odpor byrokratov: budú sa brániť novotám, najmä ak by mal vzniknúť jednotný finančný úrad
- otázne náklady na prevádzku: bude potrebné riešiť hradenie nákladov jednotlivými inštitúciami, aby napokon systém nebol drahší, ako je tomu teraz (aby sa nevytvorila v štátnom rozpočte nová kapitola na tento účel)
- lobovanie zainteresovaných: vysoké odvodové zaťaženie vedie časť platiteľov odvodov k optimalizovaniu, ak majú o tento zdroj ušetrených peňazí prísť, budú sa brániť prijatiu navrhovaného opatrenia

- nepopulárnosť opatrenia: je riziko, že vzniknú podobné problémy ako pri ročnom zúčtovaní zdravotných odvodov.

#### 4. ZJEDNOTIŤ VYMERIAVACIE ZÁKLADY NA VÝPOČET ODVODOV ZAMESTNANCOV A ŽIVNOSTNÍKOV

Príjmy fyzických osôb súvisiace s prácou sú odvodmi zaťažené rôznym spôsobom. Kým u zamestnancov sa do vymeriavacieho základu zaratúvajú celý zárobok, u samostatne zárobkovo činných osôb zhruba polovica. Navyše po odrátaní daňovo uznaných nákladov, ktoré si môžu stanoviť aj paušálnym percentom. Možnosť uplatniť si paušálne výdavky až vo výške 40 percent celkových príjmov láka daňovníkov ešte viac realizovať príjmy nie cez zamestnanecký pomer ale cez živnosť. Daňovo-odvodové zaťaženie živnostníkov môže byť v porovnaní so zamestnancami menej ako polovičné.

	Zamestnanec	živnostník 0 % výdavky	živnostník 40 % pauš. výd.
Cena práce	27.040 Sk	27.040 Sk	27.040 Sk
Zapl. odvody	<b>9.720 Sk</b>	<b>5.077 Sk</b>	<b>3.046 Sk</b>
Základ dane	17.320 Sk	21.963 Sk	13.178 Sk
daň 19% (bez odpoč. polož.)	<b>3.290 Sk</b>	<b>4.173 Sk</b>	<b>2.504 Sk</b>
Zapl. Odvody+daň	<b>13.010 Sk</b>	<b>9.250 Sk</b>	<b>5.550 Sk</b>
Pomer (Zam. = 1)	<b>1</b>	<b>0.71</b>	<b>0.43</b>

prameň: [http://sulik.blog.hnonline.sk/2-20545150-kk3000\\_detail-16](http://sulik.blog.hnonline.sk/2-20545150-kk3000_detail-16)

Porovnanie daňovo-odvodového zaťaženia zamestnancov a živnostníkov je komplikované tým, že u zamestnanca sa dane a odvody počítajú z hrubej mzdy, kým u živnostníka z príjmov očistených o výdavky, čo je porovnateľné z celkovou cenou práce zamestnanca. Pre odstránenie duálneho trhu práce, keď rovnaká práca môže byť rôzne zaťažená daňou a odvodmi, je potrebné zmeniť systém platenia daní a odvodov tak, aby sa v prípade zamestnancov platili zo superhrubej mzdy (nákladov práce) pri adekvátnom znížení sadzieb. Rovnaké znížené sadzby by sa mali vzťahovať aj na živnostníkov, avšak za podmienky, že bude zrušené ustanovenie, ktoré stanovuje živnostníkom platiť odvody z polovičnej výšky základu dane.

Sledujúc zjednotenie vymeriavacích základov zamestnancov a živnostníkov by sa malo zrušiť uplatňovanie paušálnych výdavkov a uplatňovať by sa mali iba skutočné výdavky. Otázka je, čo a ako zahrnúť do skutočných výdavkov živnostníkov (napríklad svojpomocné účtovníctvo, daňové poradenstvo). Druhou možnosťou je ponechanie inštitútu paušálnych výdavkov u živnostníkov a možnosť uplatnenia si porovnateľných paušálnych výdavkov u zamestnancov.

Zjednotením vymeriavacích základov na výpočet odvodov zamestnancov a živnostníkov by sa dosiahlo rovnocenné postavenie práce v oboch režimoch vo vzťahu k zamestnávateľovi (poskytovateľovi platenej práce), znížilo by sa optimalizovanie nákladov zamestnávateľov cez najímanie živnostníkov namiesto angažovania zamestnancov. Zároveň sa v prípade poklesu skutočných nákladov pod uplatňované paušálne náklady dajú očakávať vyššie príjmy do systému z výberu odvodov, najmä vďaka vyššej odvodovej povinnosti živnostníkov v novom režime.

**BARIÉRY:**

- lobovanie zainteresovaných: živnostníci nebudú súhlasiť so zmenou účtovníctva (odstránením paušálnych výdavkov) a so zvýšením odvodového zaťaženia
- nízka politická atraktívnosť: živnostníci-voliči nebudú podporovať strany, ktoré im navrhnu vyššie odvodové zaťaženie
- legislatívna náročnosť: bude treba citlivo zmeniť veľký okruh zákonov; bude potrebné podrobne prepracovať spôsob účtovania nákladov živnostníkov
- riešenie vyvolaných problémov: širšie sa začne využívať poskytovanie výkonov cez jednoosobové spoločnosti s ručením obmedzeným a distribuovanie ziskov zaťažených iba daňami; to vyvolá potrebu následných úprav.

## 5. POVINNE POSKYTOVAŤ ZÁVÄZNÉ A ÚPLNÉ INFORMÁCIE O AKTUÁLNOM ODVODOVOM SYSTÉME NA JEDINOM MIESTE, ALEBO AJ E-MAILOM, AK PODNIKATELIA O TO PREJAVIA ZÁUJEM

Podľa prieskumov Trend Analyses pre PAS je druhou najväčšou prekážkou na fungovanie a rast podnikania nestabilita a nejednoznačnosť zákonov. To sa výrazne prejavuje v odvodovom systéme, ktorý je komplikovaný a často sa mení. Zmeny zákonov a byrokracia spojená s odvodmi sú dokonca väčšou prekážkou ako sama výška odvodových sadzieb.

Preto je jedným z jednoduchšie realizovateľných odporúčaní dosiahnuť povinné informovanie o praktických dôsledkoch zmien predpisov v oblasti odvodového zaťaženia v internete (napríklad na stránke [www.portal.gov.sk](http://www.portal.gov.sk)). Vláda by mala zabezpečiť relevantný, nerozporný a včasný právny výklad. Mala by upozorniť podnikateľov na dôležité zmeny napríklad e-mailom (tých, ktorí vopred prejavia záujem). V súvislosti s tým Trend Analyses odporúča znížiť počet výkazov a hlásení, redukovať počet zásahov do odvodovej legislatívy a ak k nim dôjde, konať tak iba k 1. januáru príslušného roka.

Realizovaním tohto opatrenia by najmä menší podnikatelia ušetrili čas a prostriedky potrebné na sledovanie zmien príslušných zákonov. Znížilo by sa byrokratické zaťaženie a zjednodušila administratívna agenda. Zároveň možno očakávať, že pod tlakom povinnosti zverejňovať relevantné právne informácie sa zvýši kvalita a zníži frekvencia prijímaných zákonov a vykonávacích predpisov.

**BARIÉRY:**

- technické bariéry: záväzné zverejňovanie príslušných informácií v internete či zasielanie e-mailových správ si vyžiada vytvorenie vhodných technických podmienok
- logistické bariéry: zabezpečenie rýchleho, bezpečného presunu informácií od kompetentnej inštitúcie (napríklad ministerstva spravodlivosti) až ku konkrétnemu podnikateľovi môže byť pre štátnu správu manažérsky a finančný problém
- manažérska náročnosť: bude potrebné riešiť zodpovednosť za zverejňované odporúčania a názorné príklady.

## 6. KLÚČOVÉ PARAMETRE DAŇOVO-ODVODOVÉHO SYSTÉMU (SADZBY, LIMITY VYMERIAVACIEHO ZÁKLADU) MENIŤ LEN RAZ ROČNE A V ROVNAKOM TERMÍNE (NAPRÍKLAD K 1. JÚLU)

Cezročné zmeny parametrov daňovo-odvodového systému zvyšujú transakčné náklady v ekonomike. Podmienky sa menia v priebehu kalendárneho roka. Podnikatelia musia permanentne venovať časť

svojej pozornosti sledovaniu zmien vstupujúcich do platnosti. Limity vymeriavacieho základu sa menia v rozličných režimoch. Maximálna výška sa počíta podľa troch rozličných stropov: 1,5-násobok, 3-násobok priemernej mzdy či z celého príjmu (pri úrazovom poistení). Niektoré výšky stropov sa menia k 1. januáru, iné k 1. júlu. Ešte komplikovanejšie je to pri sociálnych platbách, kde sa stanovovanie dávok odvíja od hrubej mzdy, čistej mzdy, životného minima a dávky sa upravujú v troch rozličných termínoch v priebehu kalendárneho roka. Richard Sulík narátal takmer 300 vstupných parametrov, podľa ktorých sa mení režim v daňovom a odvodovom systéme, pričom podľa neho už zmena 10 parametrov vyvoláva nepredvídateľné dôsledky.

Cieľom opatrenia je dosiahnuť, aby súčasný systém dosiahol vyššiu mieru prehľadnosti a aby boli zmeny v ňom predvídateľné. Zafixovanie zmien na jeden termín v kalendárnom roku stabilizuje systém, vylúči zmeny v priebehu najbližších 12 mesiacov.

#### **BARIÉRY:**

- legislatívne bariéry: súčasný odvodový systém (na strane výberu i poskytovania sociálnych dávok) je veľmi komplikovaný, upravuje ho množstvo zákonov, ktorú vzájomne previazané, a preto by si realizovanie tohto opatrenia vyžiadalo hlbokú analýzu
- logistické bariéry: realizovanie opatrenia si vynúti iný spôsob práce viacerých úradov.

## **7. ROZŠÍRIŤ PLATENIE ODVODOV PODĽA JEDNOTNÉHO REŽIMU NA VŠETKY PRÍJMY FYZICKÝCH OSÔB A PRIMERANE ZNÍŽIŤ SADZBY**

Pri pohľade na celkové odvodové zaťaženie ako na percentuálny podiel na HDP má Slovensko až 16. najvyššie zaťaženie spomedzi krajín EU27. V podiele meranom ako percentuálny podiel nákladov práce je s 27,5% podľa Eurostatu na tom horšie – s 10. najvyšším zaťažením. Inými slovami, Slovensko má síce vysoké sadzby odvodov, no celkový výber odvodov je v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ relatívne nízky. Väčšina príjmov sociálneho a zdravotného poistenia pochádza od vymedzenej skupiny ľudí – zamestnancov, na úkor vysokých sadzieb.

Podľa záverov Trend Analyses pre PAS citeľnejšie zmiernenie tlaku v odvodovej oblasti možno pri požiadavkách na rovnaký výber prostriedkov do verejnej kasy (teda bez zmeny štandardu sociálnej solidarity) docieľiť výlučne rozšírením odvodovej bázy, teda základu, z ktorého sa odvod vyratúva. A tým sa nemyslí iba zvyšovanie maximálneho vymeriavacieho základu, čo by presunulo solidaritu na mierne nadpriemerne zarábajúcich ľudí. Popri rozširovaní odvodovej základne platiteľov odvodov (rieši sa v inom opatrení) treba zväžiť najmä zahrnutie podielov na zisku, dividend, tantiém, odmien z dohôd a autorských odmien do základne na výpočet odvodov. Dôležitou podmienkou tejto zmeny je rozpočtová neutralita. Tým by sa trocha uľavilo ostatným, hlavne nateraz najviac zaťaženým kategóriám, a to vďaka primeranému celkovému zníženiu sadzieb odvodov. Zníženie sadzieb odvodov musí byť nastavené tak, aby sa nezmenil súčasný objem zdrojov v systéme. Realizáciou tohto opatrenia by sa obmedzila ďalšia možnosť legálneho úniku zo systému sociálneho a zdravotného poistenia. Súčasne je potrebné zvýšiť efektívnosť výberu odvodov, lebo v tomto existujú rezervy prejavujúce sa napríklad vysokými pohľadávkami Sociálnej poisťovne.

#### **BARIÉRY:**

- lobovanie zainteresovaných: možno očakávať veľký tlak proti tomuto opatreniu zo strany tých, ktorí dnes využívajú odvodovú optimalizáciu (napríklad vyplácanie podielov na zisku ako ekvivalentu odmeny za prácu)

- technické problémy: bude potrebné stanoviť, čo všetko zahrnúť pod „všetky príjmy fyzických osôb“ (napríklad aj výhry v lotériách?); zmeniť bude pravdepodobne potrebné aj vymeriavacie základy a ich stropy
- podmienenosť prijatím iných opatrení: toto opatrenie nemožno prijať vytrhnuto, musí sa kombinovať s ďalšími (napríklad so silnejším previazaním inštitúcií na výber daní a odvodov).

## 8. ZEFEKTÍVNIŤ FUNGOVANIE I. PILIERA DÔCHODKOVÉHO POISTENIA TAK, ABY BOL UDRŽATEĽNÝ

Súčasný spôsob výpočtu miery náhrady v I. pilieri dôchodkového poistenia platí od spustenia dôchodkovej reformy roku 2004. Platí v ňom princíp zásluhovosti, teda budúci dôchodok je závislý od výšky vymeriavacieho základu, z ktorého bolo platené poistné. Dôchodkový vzorec na výpočet dôchodku z I. piliera je nastavený tak, aby výška novopriznaného dôchodku pre priemerne zarábajúceho poistenca s dobou poistenia 40 rokov dosahovala približne 50 % priemernej mzdy v ekonomike v čase odchodu do dôchodku. Zásluhovosť v I. pilieri je vyjadrená prostredníctvom aktuálnej dôchodkovej hodnoty, ktorá sa reviduje raz za rok a zvyšuje tempom medzročného rastu nominálnych miezd v ekonomike.

Nastavenie systému je štedré – zachovanie miery náhrady na úrovni 50 % bude podľa Inštitútu sociálnej politiky ministerstva práce spôsobovať vysoké deficity v dôchodkovom systéme. Tieto deficity môže štát riešiť buď dotovaním prvého piliera dôchodkového poistenia z iných kapitol verejných financií alebo znižovaním štedrosti I. piliera. Dotovanie prvého piliera sa deje už dnes, napr. prebytky fondov Sociálnej poisťovne sa presúvajú na financovanie deficitu dôchodkového fondu. Problémom je, že verejnosť nie je informovaná o tom, aká časť dôchodku pochádza z poistenia a aká časť predstavuje dotáciu z iných zdrojov verejných financií. Miera náhrady príjmu je vecou spoločenskej dohody. Pred diskusiou o zmene miery náhrady treba sprehľadniť dotovanie prvého piliera cez účtovné oddelenie časti dôchodku krytej z poistenia a časti krytej z dotácie.

V roku 2006 bol prvý pilier dotovaný sumou takmer 25 mld. Sk, ktorá zodpovedala zhruba 25 % z celkových výdavkov na dôchodky. Z priemerného dôchodku 8226 Sk tak 2056 Sk tvorila dotácia a zvyšok riadne vybrané poistné od aktívneho obyvateľstva. Problémom je, že pri súčasnom znení zákona sa sporiteľom nebude krátiť na polovicu iba dôchodok, ktorý dostanú z riadne vybraného poistného, ale aj dotácia prvého piliera. Túto dotáciu pritom platí dnes každý rovnako. Túto diskrimináciu sporiteľov v druhom pilieri treba odstrániť, a to zmenou výpočtu dôchodku tak, že krátiť sa bude len dôchodok získaný z riadne vybraných odvodov a dotáciu dostanú sporitelia v rovnakej výške ako ľudia poistení len v prvom pilieri.

Pokiaľ výška dotácie na krytie deficitu prvého piliera nebude spoločensky akceptovateľná, bude nutné pristúpiť k zníženiu miery náhrady. To možno docieľiť:

- postupným spomaľovaním rastu aktuálnej dôchodkovej hodnoty,
- každoročnou úpravou aktuálnej dôchodkovej hodnoty koeficientom zohľadňujúcim zmenu nádeje na dožitie pre osoby v dôchodkovom veku,
- predlžovaním veku odchodu do dôchodku, prípadne naviazaním veku odchodu do dôchodku na dĺžku života,
- zdaňovaním dôchodkov, ktoré je bežné vo väčšine krajín OECD vrátane severských krajín Európy.
- zavedením flat rate dávky.

Prvé štyri navrhované riešenia ponechávajú v systéme zásluhovosť; zavedenie flat rate dávky odstráni zásluhovosť a zo systému vytvorí čisto solidárny systém s rizikom absolútnej demotivácie pre platiteľov.

Cieľom tohto opatrenia je posúdiť uvedené, prípadne ďalšie alternatívy sprehľadnenia a zabezpečenia udržateľnosti I. piliera. Diskusia o I. pilieri dôchodkovej schémy by mala primáť kompetentných k zaujatiu zodpovedného postoja na riešenie problému.

**BARIÉRY:**

- politické bariéry – politická scéna je polarizovaná:
  - súčasná politická opozícia presadila reformu, ktorej súčasťou je koncepcia I. piliera s hrozbou jeho neudržateľnosti, čo sťažuje ochotu reformovať vlastné dielo
  - súčasná vláda považuje I. pilier dôchodkovej schémy za nosný, nemá snahu ho okliešťovať, ale skôr podporovať ako relatívne štedrý
- odpor verejnosti: prechod zo štedrého systému na menej štedrý, aj keď je potrebný, je neprijateľný, a teda aj politicky nepopulárny.

## 9. POISTENIE NAD RÁMEC DEFINOVANEJ ZÁKLADNEJ ZDRAVOTNEJ STAROSTLIVOSTI ZMENIŤ NA POVINNÉ KOMERČNÉ POISTENIE

Prvým problémom je definovanie rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia. Pokiaľ ide o zdravotné výkony, buď rozsah nie je definovaný vôbec alebo je definovaný len nepriamo. To spôsobuje neistotu pacienta ohľadom plnenia zo zdrojov verejného zdravotného poistenia a nerovnomernosť poskytovania zdravotnej starostlivosti. Stanovenie rozsahu by podľa Health Policy Institute nielen zvýšilo istotu poistencov, ale je nevyhnuté aj z hľadiska nakladania so vzácnymi disponibilnými zdrojmi. Dostupné zdroje by sa mali využívať čo najefektívnejšie, malo by sa rozhodnúť, ktorými postupmi spoločnosť dospeje k najväčšiemu zisku s ohľadom na etické a spoločenské hodnoty a požiadavky. Na základe stanoveného rozsahu zdravotnej starostlivosti uhrádzanej na základe verejného zdravotného poistenia možno navrhnúť, kde nad tento rámec použiť povinné komerčné poistenie, ktoré by sa neskôr pretransformovalo na dobrovoľné. Niektoré zložky zdravotníctva už dnes fungujú efektívne na trhovej báze. INEKO pri úvahách o mieste zisku, súkromného vlastníctva a zásluhovosti v zdravotníctve uvádza povinné komerčné poistenie, prípadne sporenie v situáciách, keď je pacient zle informovaný o úkonoch, ktoré by mu mali byť v rámci liečby poskytnuté zo strany poskytovateľa zdravotnej starostlivosti, ale reprezentant pacienta (napríklad štátny dozor) je informovaný dobre.

Definovanie rozsahu základnej zdravotnej starostlivosti a povinného komerčného poistenia v zdravotníctve zefektívni systém. Analýza by ukázala, či by sa mohlo spojiť aj so znížením odvodového zaťaženia. Sadzby zdravotného poistenia sú dnes v rebríčku odvodov hneď druhé najvýznamnejšie po starobnom poistení. Analýza by mala navrhnúť kritériá, na ktorých základe by sa zúžil solidárny balík.

Cieľom opatrenia by malo byť vyvinutie tlaku na definovanie rozsahu základnej zdravotnej starostlivosti a povinného komerčného poistenia v zdravotníctve, s možnosťou zníženia odvodového zaťaženia.

**BARIÉRY:**

- politické bariéry: pri definovaní rozsahu základnej zdravotnej starostlivosti by sa musel súčasný štandard pravdepodobne znížiť, čo vyvolá odpor verejnosti a neatraktivnosť tohto kroku pre politikov



- finančná náročnosť: zásadné zúženie rozsahu si vyžiada prechodné náklady na financovanie starostlivosti o starších ľudí (podobne ako transformačné náklady na zavedenie druhého dôchodkového piliera), môže ísť až o 1 % HDP ročne
- lobovanie zainteresovaných: môže ísť o rozličné skupiny – od združení pacientov, cez lekárske odbory, distribútorov liečiv až štátnych byrokratov
- legislatívna náročnosť: vyžiada si veľa náročných zmien v legislatíve (možno aj v Ústave SR)
- podmienenosť prijatím iných opatrení: popri tomto kroku bude nutné riešiť ďalšie (napríklad formu spoluúčasti pacientov na základnej starostlivosti i poistných úkonoch vyplývajúcich z komerčného poistenia)
- technická náročnosť: bude potrebné riešiť konkrétne spôsoby komerčného poistenia
- technická náročnosť: pacient bude musieť byť spoľahlivo informovaný o službách a zákrokoch, na ktoré má nárok na základe garantovanej minimálnej úrovne zdravotnej starostlivosti.

## 10. ZDOBROVOĽNÍŤ DRUHÝ PILIER DÔCHODKOVÉHO POISTENIA PRE SPORITEĽOV S NADPRIEMERNÝM PRÍJMOM (PREMENIŤ HO NA DOBROVOĽNÉ KOMERČNÉ SPORENIE)

Výška odvodových sadzieb na Slovensku je desiatu najvyššia v rámci členských krajín OECD a rovnako desiatu najvyššia v rámci krajín EÚ27. Má negatívny vplyv na cenu práce, hoci vďaka súčasnej nízkej mzdovej úrovni i sadzbám dane z príjmu je cena práce stále konkurenčnou výhodou Slovenska. To sa však mení rastom nominálnych miezd a spevňovaním slovenskej koruny. V prepočte na vymeriavací základ, teda na hrubú mzdu zamestnanca, dosahuje odvodové zaťaženie takmer 49 %. Takmer polovica odvodov smeruje na starobnú dôchodkovú schému (starobné poistenie a fond solidarity – spolu 22,75 %), pričom v reformovanom systéme tvorí veľkú časť odvod na druhý pilier starobnej dôchodkovej schémy (9 %).

Pohľad INEKO hovorí, že osobitne vo vyšších príjmových skupinách bude dôchodok predstavovať vysokú sumu, ktorá už nemusí byť podmienená povinnými odvodmi. Druhý pilier je sporivý, spravovaný dôchodkovými správčovskými spoločnosťami. Jeho zmenou z povinného na dobrovoľný pre nadpriemerne zarábajúcich sporiteľov by v ich prípade mohlo klesnúť povinné odvodové zaťaženie až o pätinu – o 9 percentných bodov, teda pod 40 % z vymeriavacieho základu. Starosť o budúci starobný dôchodok by si tak vo veľkej miere prebral občan sám na seba. Na odstránenie rizika, že ľudia s príjmami blízko dolnej hranice pre dobrovoľné platenie odvodov do II. piliera uprednostnia spotrebu pred sporením na dôchodok a nenasporia si dostatok peňazí na dôchodok, treba mieru zdobrovoľnenia príspevkov do druhého piliera odstupňovať – napríklad od nulového zdobrovoľnenia pre skupiny s príjmom blízko dolnej hranice na zdobrovoľnenie platieb po maximálne zdobrovoľnenie pre najvyššie príjmové skupiny.

### BARIÉRY:

- lobovanie dôchodkových správčovských spoločností proti opatreniu: zdobrovoľnením odvodov do druhého piliera možno očakávať pokles počtu ich klientov a teda aj objemu spravovaných zdrojov
- lobovanie Sociálnej poisťovne proti opatreniu: zdobrovoľnením odvodov do druhého piliera klesne jej príjem z inkasovania a redistribúcie odvodov do dôchodcovských správčovských spoločností
- politická bariéra: deštrukcia reformy – opatrenie môže podporiť politickú priechodnosť návratu k silnejšiemu prvému pilieru (nárast sadzieb)
- nevyhnutnosť riešiť postavenie poistencov, ktorí ostali len v prvom pilieri a do druhého vôbec nevstúpili
- legislatívna náročnosť opatrenia: opatrenie by hlboko zasiahlo do súčasného sociálneho systému
- technická náročnosť opatrenia pre Sociálnu poisťovňu a pre správčovské spoločnosti (presun výberu odvodov)

## 11. UPRAVIŤ PARAMETRE SOCIÁLNEHO SYSTÉMU TAK, ABY SA ODSTRÁNIL NEGATÍVNY VPLYV NA MOTIVÁCIU PRACOVAŤ

Systém sociálneho zabezpečenia sa v súčasnosti skladá z približne 70 rozličných sociálnych platieb. Na niektoré dávky stráca občan nárok vtedy, keď jeho príjem spolu s príjmom osôb, ktoré sa s ním posudzujú, dosiahne istú úroveň (napríklad minimálnu mzdu, životné minimum rodiny), výška iných dávok sa postupne znižuje s rastúcim príjmom rodiny (napríklad o 75 % príjmov rodiny), kým na niektoré dávky majú rodiny nárok bez ohľadu na príjem.

Táto koncepcia vyplácania štátnych dávok a príspevkov spôsobuje, že niektorým osobám sa neoplatí pracovať alebo zvyšovať si kvalifikáciu. Spolu s dávkami by dostali len o pár korún viac, ktoré vôbec neodrážajú ich vykonanú prácu, prípadne by dostali ešte menej, ako keby vôbec nepracovali.

### 11.1 PROBLÉMY SÚČASNÉHO SYSTÉMU

#### ▪ *problém 1 - Skoky v celkovej výške dávok*

Mnoho dôležitých dávok patrí do kategórie, kde výška dávky klesne na nulu odrazu po presiahnutí stanoveného príjmu. Pokiaľ hrubé príjmy rodiny prekročia hranicu na vyplácanie dávky, rodina právo na túto dávku stratí a jej celkové príjmy môžu klesnúť aj o niekoľko tisíc korún. Tento problém demotivuje zamestnať sa za hrubú mzdu, ktorá je „blízko“ nad hranicou nároku na dávku. Najväčší skok v celkových príjmoch rodiny nastáva, keď hrubé príjmy prekročia životné minimum danej rodiny. Pre rodinu s dvomi rodičmi a dvomi deťmi, ktoré navštevujú strednú školu, je to pokles až o 4 223 Sk, pokiaľ jeden rodič nepracuje a druhý si zvýši hrubú mzdu z 13 389 Sk na 13 390 Sk.

#### ▪ *problém 2 - Nízka rentabilita práce pre bezdetné rodiny s malými príjmami*

Ak má rodina také hrubé príjmy, že má nárok na dávku v hmotnej núdzi, za každú zarobenú korunu jej klesne výška dávky o 75 halierov (ak zarábajúca osoba neplatí odvody) alebo o 78 halierov (ak platí odvody). Z hrubej mzdy tak rodina skutočne dostane len 25 %, respektíve 22 %. Podľa štúdie OECD majú ľudia motiváciu pracovať až vtedy, keď je rentabilita ich práce<sup>1</sup> aspoň 50 %. To v prípade jednotlivca, ktorý žije sám, nemá deti, platí účty a vykonáva aktivačné práce, predstavuje príjem aspoň na úrovni 17 500 Sk.

Keď žije jednotlivec sám, bez detí a vykonáva aktivačné práce, ak nezarobí ani korunu, dostane od štátu 5 090 Sk. Ak pracuje na dohodu a zarobí životné minimum, teda 5 130 Sk, stratí právo na všetky dávky. Potom sú jeho celkové príjmy sú 5 130 Sk. Naproti tomu, keby nepracoval, pohorší si len o 40 Sk. Z jeho hrubej mzdy je to len o 0,8 %.

#### ▪ *problém 3 - Nízka motivácia pre rodiny s deťmi zarábať od polovice minimálnej mzdy po priemernú mzdu*

Ak aspoň jeden rodič zarobí polovicu minimálnej mzdy, rodina dostane za každé dieťa 555 Sk. To znamená, že ak je príjem každého žiteľa menší ako polovica minimálnej mzdy, rodina nedostáva žiadne bonusy. V dôsledku veľkých skokov a vysokého zdaňovania začne rentabilita práce klesať od príjmu na úrovni polovice minimálnej mzdy. Rastúcu tendenciu získa, až keď rodina prestane

---

<sup>1</sup> Rentabilita práce v tomto prípade vyjadruje o koľko % z hrubého príjmu si rodina prílepí oproti tomu, keby ani jeden žiteľ nepracoval. Príklad výpočtu rentability práce: Jednotlivec nepracuje a štát mu dá dávku 5000,- Sk; zrazu dostane pracovnú ponuku s platom 15000,- pričom však stratí nárok na dávku od štátu. Keď začne pracovať tak si reálne prílepí o 10000,-Sk oproti tomu ako keď by nepracoval. Jeho rentabilita práce je 66,6% (10000/15000)

byť v hmotnej núdzi. Vyplácanie daňového bonusu bolo myslené dobre, malo motivovať ľudí zarábať aspoň polovicu minimálnej mzdy. Nízko kvalifikovaných ľudí, ktorí majú deti, však motivuje zarábať práve polovicu minimálnej mzdy.

▪ *problém 4 - Komplikovanosť systému*

Len hlavné dávky, ktoré majú najväčší vplyv na celkové príjmy rodiny, sa delia do štyroch kategórií podľa pravidiel nároku a vyplácania. Mnoho dávok je na seba naviazaných – nárok na jednu je podmienený neuplatnením nároku na inú; výška dávky sa určuje ako minimum z iných dávok; niektoré dávky závisia od čistej mzdy, iné od hrubej.

Súčasný systém je taký komplikovaný, že bežný človek sa v ňom len ťažko zorientuje. Pokiaľ je dlhodobo nezamestnaný alebo zamestnaný za nízku mzdu a žije prevažne z dávok, len s veľkými problémami vie zistiť, či a koľko sa mu najviac oplatí zarábať. Nemá tak motiváciu zvýšiť si príjem, keďže nemá istotu, čo mu táto zmena prinesie.

## 11.2 DÔSLEDKY

Súčasný systém trpí dvomi najväznejšími nedostatkami:

1. Motivuje ľudí zarábať len v niektorých príjmových skupinách.
2. Viac motivuje zvýšiť si príjem ľudí, ktorí majú už teraz vysoký príjem, ako ľudí s nízkym príjmom, čím sa prehlbujú rozdiely medzi bohatými a chudobnými.

Prvý problém spôsobuje, že ľudia s nízkou kvalifikáciou, ktorí navyše tvoria väčšinu dlhodobo nezamestnaných, majú veľmi malú motiváciu zvýšiť si príjem, prípadne sa vôbec zamestnať. Osoby, ktoré už sú zamestnané, súčasný systém motivuje zvýšiť si príjem len za istých podmienok, len v niektorých príjmových skupinách a len o istý interval. Tieto bariéry pri zamestnávaní a pohybe na trhu práce znižujú jeho likviditu, a bránia tak v rýchlejšom zlepšovaní podnikateľského prostredia.

Druhý problém ukazuje, že systém sociálneho zabezpečenia je z hľadiska znižovania nezamestnanosti nastavený presne opačne, ako by mal byť. Rodiny, ktoré majú právo na dávku v hmotnej núdzi, majú príliš veľké marginálne zdanenie oproti rodinám, ktoré majú príjem omnoho väčší. Rodiny, ktoré majú príjem „blízko“ za hranicu práva na dávku v hmotnej núdzi, majú zase veľmi nízku rentabilitu práce. Teda rodina, ktorej príjmy sú omnoho vyššie ako hranica straty nároku na dávku v hmotnej núdzi, má väčšiu motiváciu zvýšiť si príjem ako rodina, ktorá na túto dávku nárok má.

## 11.3 NÁVRH RIEŠENIA

Aby bolo možné efektívne a výrazne znižovať dlhodobú nezamestnanosť, treba zmeniť systém sociálneho zabezpečenia tak, aby motivoval zamestnať sa práve ľudí s nízkou kvalifikáciou. Nevyhnutným predpokladom na zmeny v sociálnom systéme je permanentné monitorovanie nízkopríjmových a nezamestnaných poberateľov sociálnych dávok, aby bolo možné upravovať parametre sociálneho systému a nastavovať motivačné prvky pre najpočetnejšie skupiny poberateľov dávok. Tento monitoring by mal byť v kompetencii Sociálnej poisťovne a mal by byť verejne dostupný. Následne by sa dal skúmať vplyv zmien v sociálnom systéme na zamestnanosť a aktivity jednotlivcov smerujúce k zvyšovaniu kvalifikácie a vlastných príjmov. Sociálny systém musí byť dostatočne flexibilný na to, aby vedel stimulovať najpočetnejšie marginalizované skupiny vstúpiť na trh práce pri zohľadnení rozpočtových možností Sociálnej poisťovne. K sprehľadneniu sociálnych dávok by prispelo vytvorenie jednoduchej softvérovej aplikácie – kalkulačky, prostredníctvom ktorej by si záujemcovia mohli jednoducho zistiť alebo overiť, na ktoré dávky majú nárok.