

Podnikateľská aliancia Slovenska -
stála konferencia CPHR o zlepšovaní podnikateľského prostredia

**Možnosti ďalšieho znižovania
odvodového zaťaženia
v Slovenskej republike**

(brainstorming)

Október 2004

CIELE PROJEKTU

Hlavný cieľ tohto projektu spočíva v zmapovaní súčasnej štruktúry a výšky povinných odvodov, v pomenovaní dôsledkov súčasnej štruktúry a výšky odvodov na podnikateľské prostredie a analýze možností ďalšieho znižovania odvodového zaťaženia.

Výsledkom nemá byť vyčerpávajúca analýza, ale sústredenie relevantných názorov na túto problematiku a načrtnutie možných riešení, ktorý typ odvodov je na znižovanie najvhodnejší z pohľadu citel'ného zlepšovania podnikateľského a celkového ekonomického prostredia a v prípade ktorého typu odvodov je jeho znižovanie najreálnejšie (najnižšia politická a ekonomická cena).

Tento materiál, vychádzajúci z dostupných faktov a názorov oslovených predstaviteľov verejných inštitúcií a podnikateľského sektora, by mal prispieť k vytváraniu ďalšej stratégie presadenia zníženia odvodov. Mal by priniesť presvedčivé argumenty pre vytváranie verejnej mienky v prospech ďalších reforiem, smerujúcich k znižovaniu daňovej a odvodovej záťaže, pre vytváranie konsenzu o prioritách krajiny z hľadiska zdravého a pozitívneho ekonomického vývoja a mal by tiež pomôcť formulovať najvhodnejšie oblasti efektívneho tlaku na vládu zo strany podnikateľov.

Podnikateľská aliancia Slovenska – stála konferencia CPHR o zlepšovaní podnikateľského prostredia (PAS) je spoločným projektom ziskového a neziskového sektora. Jej zakladateľom je *Centrum pre hospodársky rozvoj (CPHR)* v spolupráci so *Stredoeurópskym inštitútom pre ekonomické a sociálne reformy – INEKO*. PAS združuje *vybrané podnikateľské subjekty pôsobiace v Slovenskej republike*. Hlavným cieľom PAS je skvalitňovanie podnikateľského prostredia na Slovensku, čo je nevyhnutným predpokladom na posilňovanie ekonomických aktivít a zvyšovanie prosperity obyvateľov krajiny. PAS nesleduje individuálne záujmy združených podnikov, ide jej o vytváranie vhodných podmienok na podnikanie pre všetkých.

Zvláštne poďakovanie patrí organizáciám:

- **Capital Partners Group, a.s. , Bratislava**
- **Ceram Čab, a.s., Nové Sady**
- **ECCO Slovakia, a.s., Martin**
- **Orange Slovensko, a.s., Bratislava**
- **UniBanka, a.s., Bratislava**
- **Zväz hutníctva, ťažobného priemyslu a geológie SR,**

ktoré svojou priamou podporou umožnili vznik tejto publikácie.

OBSAH

| | |
|-------------------------------------|----|
| Súčasná situácia | 4 |
| Rozhovory | 7 |
| ● Miroslav Beblavý | 7 |
| ● Peter Pažitný | 11 |
| ● Eugen Jurzyca | 13 |
| ● Ján Oravec | 16 |
| ● Vladimír Tvaroška | 18 |
| ● Martin Barto | 19 |
| ● Peter Gonda | 21 |
| ● Adrián Ďurček | 23 |
| ● Ján Tóth | 25 |
| ● František Halmeš | 27 |
| ● Ľudovít Ódor | 28 |
| ● Michal Horváth | 29 |
| ● Jozef Hajko | 31 |
| ● Martin Krekáč | 34 |
| ● Martin Polek | 36 |
| | |
| Analýza možností znižovania odvodov | 38 |
| Odporúčania | 41 |
| Záver | 43 |

SÚČASNÁ SITUÁCIA

Odvodové zaťaženie je v súčasnosti podľa prevažnej väčšiny ekonómov a podnikateľov jedným z najväčších problémov podnikateľského prostredia a jednou z najväčších výziev na ceste k dlhodobému vysokému hospodárskemu rastu krajiny. Jeho zníženie považujú podnikatelia za najvyššiu prioritu. Potvrdzujú to viaceré prieskumy, napríklad pravidelná ročná Správa o stave podnikateľského prostredia (Inštitút pre verejné otázky) a aktuálna podnikateľská anketa týždenníka Trend (38/2004) a denníka SME (23.09.2004) v spolupráci s agentúrou Focus.

Spomínaná anketa zvýraznila dlhodobé negatívne vnímanie úrovne odvodového zaťaženia podnikateľským sektorom. Odvodové zaťaženie sa v ankete ocitlo na prvom mieste ako najväčšia prekážka v podnikaní (podľa 63% podnikateľov) a ďalšie problémy (časté zmeny zákonov 43%, ťažká vymáhateľnosť práva 27%, atď.) nasledujú v poradí až s veľkým odstupom.

Téma znižovania odvodového zaťaženia nie je nová, podnikatelia aj politici sa o potrebe zmierniť odvodovú záťaž vyjadrujú prinajmenšom od druhej polovice deväťdesiatych rokov. Prekážkou citeľnejšieho zníženia odvodov však bola absencia štrukturálnych reforiem, ktorá by to umožnila bez toho, aby sa zníženie odvodov premietlo do rastu zadĺženia verejných fondov.

Po parlamentných voľbách v roku 2002 sa štrukturálne reformy začali uskutočňovať a aj ich zásluhou sa už vláde zníženie odvodov čiastočne podarilo – v roku 2003 klesli z celkových 50,8 na 47,8 percenta z hrubej mzdy, respektíve z vymeriavacieho základu. Vláda sa však zatiaľ viac sústredila na zníženie daňového zaťaženia práce (dane z príjmu). Práve daňová reforma a jej pozitívne fiskálne dôsledky (lepší než očakávaný výber daní) v kombinácii s triezvou výdavkovou politikou v ostatných dvoch rokoch vytvorili podľa podnikateľov a ekonómov priestor na ďalšie znižovanie verejných príjmov – s preferenciou na zníženie odvodov.

Znižovanie odvodov však nie je jediným spôsobom, ako využiť pozitívny vývoj verejných financií – za predpokladu, že bude pokračovať. Ministerstvo financií a aj niektorí ekonómovia napríklad preferujú znižovanie deficitu verejných financií, respektíve znižovanie deficitu v kombinácii s čiastkovým znižovaním odvodov. Niektorí podnikatelia (napríklad Klub 500) zasa preferujú ďalšie zníženie rovnej dane (na úroveň 15%) a DPH (na úroveň 17%). Výraznejšie zníženie odvodového zaťaženia teda ani za predpokladu pokračovania pozitívnych efektov daňovej reformy a triezvej výdavkovej politiky nie je jedinou diskutovanou eventualitou. Napriek rôznosti názorov a priorít jednotlivých aktérov verejnej diskusie je však v tejto súvislosti práve zníženie odvodov najčastejšie spomínané ako prospešné a prioritné opatrenie.

Štruktúra odvodov a jednotlivé odvodové sadzby po 1. januári 2004
(ako % z hrubej mzdy, resp. vymeriavacieho základu)

| Odvody | Zamestnanec | Zamestnávateľ |
|-----------------------------------|--------------------|------------------------------------|
| Starobné poistenie* | 4 | 16 |
| Invalidné poistenie | 3 | 3 |
| Rezervný fond Sociálnej poisťovne | | 2,75 |
| Zdravotné poistenie | 4 | 10 |
| Nemocenské poistenie | 1,4 | 1,4 |
| Poistenie v nezamestnanosti | 1 | 1 |
| Garančné poistenie** | | 0,25 |
| Úrazové poistenie*** | | 0,3 až 2,1 |
| Spolu**** | 13,4 (+0,6) | 34,7 až 36,5 (-3,5 až -2,7) |

Zdroj: INEKO

- * pre zamestnanca budú odvody nižšie o 0,5% za každé vyživované dieťa
- ** poistenie na výplatu miezd zamestnancom skrachovaných podnikov
- *** namiesto poistenia zodpovednosti za škodu, percento závisí od rizikovosti zamestnania
- **** v zátvorkách je rozdiel v nových sadzbách odvodov oproti roku 2003 podľa nového Zákona o sociálnom poistení

Čo sa týka povinných odvodov do jednotlivých fondov, tie sa líšia nielen účelom a odvodovou sadzbou, ale aj ekonomickými externalitami, ktoré z nich vyplývajú. Základné delenie – pokiaľ ide o ekonomické dôsledky odvodov – sa týka daňového, respektíve poisťného charakteru odvodovej povinnosti. Keďže donedávna ani v jednom type odvodov neexistoval nijaký (alebo len minimálny) vzťah medzi hodnotou zaplatených odvodov a hodnotou čerpania z týchto fondov, odvody mali prevažne daňový charakter – išlo vlastne o skryté zdanenie, ktoré citelne zvyšovalo celkové daňové zaťaženie so všetkými s tým spojenými negatívami.

V tejto oblasti však Slovensko po voľbách v roku 2002 dosiahlo veľký pokrok. Veľká časť povinných odvodov v dôsledku reforiem zmenila svoj daňový charakter na charakter poisťný. Týka sa to predovšetkým odvodov do systému dôchodkového poistenia. Oba piliere dôchodkového systému, v prípade ktorých je platenie odvodov povinné, sa premenili na poisťné, respektíve sporivé. Kým v druhom pilieri sú vložené prostriedky súkromným majetkom sporiteľa (a v prípade predčasného úmrtia ich zdedia pozostalí po sporiteľovi), v prvom, priebežnom pilieri, sa výrazne zvýšila zásluhovosť, čiže vzťah medzi hodnotou zaplatených odvodov a neskôr vyplácaných dôchodkov. Napriek tejto zmene charakteru odvodov však súčasnú úroveň odvodového zaťaženia vníma veľká časť podnikateľského sektora ako problém, pretože sa zachoval ich povinný charakter. Významný podiel na odvodoch navyše stále predstavujú také odvody, ktoré si zachovávajú daňový charakter – najväčšiu položku spomedzi nich tvoria odvody na zdravotné poistenie.

Okrem toho, v štruktúre povinných odvodov zostali aj položky, ktoré podľa prevažnej časti podnikateľov a ekonómov nemajú racionálne opodstatnenie, alebo ich negatívny vplyv na podnikateľské prostredie prevyšuje pozitíva z existencie daného verejného fondu.

Podnikatelia a ekonómovia volajú po rýchlom a citel'nom znížení odvodového zaťaženia. Nasledujúce rozhovory odhaľujú postoje predstaviteľov inštitúcií zodpovedných za sociálny systém, ekonómov a podnikateľov na tento problém a odhaľujú možnosti, ktoré sú v tejto súvislosti k dispozícii.

MIROSLAV BEBLAVÝ
Štátny tajomník MPSVaR SR

*Výsledky rýchleho ekonomického rastu
a triezvej výdavkovej politiky do troch rokov
umožnia znižovať odvody*

V čom je základný problém súčasnej štruktúry a výšky odvodového zaťaženia?

Základný problém vidím v tom, že veľká časť odvodov má ešte stále daňový charakter. Špeciálne to platí o zdravotnom poistení, ktoré na Slovensku nikdy nemalo, nemá a nebude mať podobu poistenia, pretože tu neexistuje vzťah medzi tým, čo človek zaplatí a tým, čo dostane. Je to vlastne dodatočná daň z príjmu, ktorú spoločne platia zamestnávateľia a zamestnanci.

To znamená, že ide o skryté zvýšenie daňového zaťaženia práce?

Je to de facto zbytočné daňové zaťaženie práce, čo nie je dobré, pretože pomer medzi daňovým zaťažením práce, kapitálu a spotreby je ešte stále v neprospech práce, a to nie je žiaduci stav. Tá zbytočnosť spočíva v tom, že by bolo oveľa racionálnejšie platiť zdravotné „poistenie“ z daní, pretože zdravotné odvody budú aj naďalej mať charakter dodatočnej dane – a so štruktúrou daní, obsahujúcich aj peniaze pre zdravotníctvo, v prospech nižšej záťaže práce už potom je možné pracovať. Zníženie zaťaženia práce by sa dalo kompenzovať napríklad zvýšením nepriamych daní.

Aký je stav pri sociálnych odvodoch?

V súčasnej situácii, pri dnešnej miere nezamestnanosti a podobne, budem vždy tvrdiť, že daňové zaťaženie práce je neadekvátne vysoké. Prioritou by malo byť práve zníženie daňového zaťaženia práce, čo by sa pomerne razantne dalo urobiť prostredníctvom spomínaných zdravotných odvodov. Ak by sa to podarilo, zvyšok odvodovej záťaže by som už nevnímal ako veľmi problematický. Samozrejme, vždy sa dá uvažovať o nejakej ďalšej redukcii platieb na nemocenské poistenie a poistenie proti nezamestnanosti, ale s prípadnou zmenou zdravotných odvodov na súčasť daňového systému sa to nedá porovnať. Jednak je deformačný efekt týchto ostatných odvodov oveľa nižší, pretože na rozdiel od zdravotných odvodov obsahujú poistný princíp, a okrem toho ide aj o oveľa nižšie odvodové sadzby.

Ktoré odvody by sa teda mali a mohli znižovať?

Najväčším kandidátom na výrazné zníženie odvodov, respektíve zníženie zaťaženia práce – hoci sa domnievam, že v tomto volebnom období na to už nebude politická vôľa – sú z môjho pohľadu práve zdravotné odvody. Ak nie je možné výraznejšie plošné znižovanie, ktoré je náročné politicky aj fiškálne, hoci určite by bolo najlepším riešením, potom prichádza do úvahy kombinácia čiastočného plošného znižovania so selektívnym znižovaním odvodového zaťaženia na spodnej časti príjmového spektra. Práve tu sa z hľadiska zamestnanosti najvýraznejšie prejavujú zmeny v zaťažení práce – tu totiž oveľa viac ide o to, či sa ešte legálna práca vyplatí a každá zmena v zaťažení je oveľa citlivejšia než vo vyšších príjmových skupinách. Daňová reforma to do veľkej miery už urobila a my navrhujeme, že ak sa bude uvažovať o ďalšom znížení príjmov verejného sektora, potom by sa to malo využiť práve na kombináciu zvýšenia nezdaniteľného minima, zvýšenie daňového bonusu a plošné zníženie odvodov. To by znížilo daňové zaťaženie práce všetkým, ale najviac práve nízkopríjmovej skupine.

Prečo veľkú časť odvodov ešte stále platia zamestnávateľa, a nie samotní zamestnanci?

Už v roku 2001 som navrhoval, aby sa celá odvodová povinnosť preniesla výhradne na zamestnancov s tým, že zamestnávateľ by automaticky jednorazovo zvýšil o danú sumu platy. Väčšina ľudí, s ktorými som o tom hovoril, a to aj na ministerstve financií, s tým súhlasí. Skôr to nikdy nebola dostatočná priorita a navyše sú tu obavy, ako by sa ten prechod ľuďom vysvetlil. Bolo by to však oveľa čistejšie, vyjasnilo by to ľuďom, aké je zaťaženie práce a tiež by to vytvorilo aj politický tlak na znižovanie odvodov. Dnes sú za zníženie odvodov najmä živnostníci, ktorí presne vidia, koľko na odvodoch platia, zamestnanci to vnímajú veľmi hmlisto, pretože veľkú časť platí zamestnávateľ a ľudia bez ekonomického vzdelania málokedy chápu, že aj to sú náklady zamestnávateľa na jeho prácu. Práve presun platenia časti odvodov zo zamestnávateľa na zamestnanca, ktorý by si platil všetko sám, by z hľadiska politickej ekonómie bol najzásadnejším predpokladom pokračovania reforiem.

Je reálne, že sa to v dohľadom čase stane?

Musí sa to stať témou. Ono sa aj ťažko vysvetľuje, čo by bol benefit z takéhoto opatrenia. Je to jedno z tých rozhodnutí, ktoré by indukovali ďalšie zmeny k lepšiemu, ale sami osebe sú to skôr technické operácie. To znamená, že je to jedno z tých opatrení, ktoré sa nepresadzujú cez nejaký všeobecný súhlas, ľudí to skôr nezaujíma. Je to jedna z reforiem, ktorá asi bude musieť prísť na základe dohody elít. Zatiaľ to žiaľ nemá nejakého výrazného podporovateľa, ktorý by s tým prišiel a presadzoval to ako prioritu. Hoci by to určite bolo dobre.

Aká je ekonomická a politická cena znižovania jednotlivých druhov odvodov? Pri ktorých môže byť tlak na znižovanie úspešný a pri ktorých to nie je reálne?

Z hľadiska verejných financií, najmä ich deficitu, je vlastne jedno, kde sa odvody budú znižovať. Výška sadzieb jednotlivých odvodov je dôležitá, ale pre verejné financie ide o jeden balík. Opäť, najčistejšie by bolo presúvanie zdravotných odvodov do daní, ktorými už dnes vlastne aj sú. Potom je tiež možné znižovať sadzbu poistenia v nezamestnanosti a nemocenského poistenia, ale to je z hľadiska verejných financií čistá diera. Aby nebola, bolo by potom treba zvyšovať napríklad dôchodkové odvody.

Alebo znižovať nároky ľudí voči fondom.

Áno, lenže pri nemocenskej a ani pri nezamestnanosti už sa nároky veľmi znižovať nedajú. Dnešné systémy, s výnimkou dôchodkového, už nie sú veľmi štedré. Možno sa ešte dá tlačiť na Sociálnu poisťovňu, aby dôslednejšie bojovala so zneužívaním nemocenskej a posilnila skúmanie oprávnenosti invalidity.

To znižovanie nárokov v dôchodkovom systéme ešte určite bude, v nemocenskom a invalidnom je to skôr o dočistení systému. Treba to dotiahnuť do konca.

Nie je riešením nechať nemocenské poistenie na dobrovoľnom komerčnom princípe?

Dá sa to urobiť, ale znamenalo by to zrušenie materskej, zrušenie OČR a zrušenie práceneschopnosti. Je to vec názoru – ak sa zmierime s tým, že v týchto situáciách budú ľudia bez príjmu, môžeme to urobiť. Mne sa ako zmysluplné javí to, čo navrhuje minister zdravotníctva, teda spojiť nemocenskú so zdravotným poistením do nejakého integrovaného systému, manažovaného zdravotnými poisťovňami. Akurát, že vzhľadom na reformu zdravotníctva a to, čo ich všetko čaká, v tejto chvíli asi nie je veľmi realistické, že sa to udeje. Navyše by to v tomto transformačnom období nemuselo viesť k vyššej efektívnosti, hoci strednodobo by to mohlo fungovať.

Prečo odvody zvyšuje povinné poistenie v nezamestnanosti? Nemohlo by prejsť na komerčný a dobrovoľný princíp?

To je politická a filozofická otázka. Dnes je podpora v nezamestnanosti určená ľuďom, ktorí aspoň tri roky predtým pracovali a platili tento odvod, a tí potom majú na pol roka zabezpečený určitý životný štandard, odvíjajúci sa z ich predchádzajúceho zárobku. Ide o to, aby ten človek nedopadol rovno do sociálnej siete, v ktorej už sú tie príspevky veľmi nízke a kde by už úrady mali kontrolovať, či človek nemá nejaký majetok a podobne. Keby sme teda zrušili podporu v nezamestnanosti, dávali by sme ľuďom na výber: buď od štátu nič nechcete, alebo potom najprv predajte dom, auto, miňte úspory a potom vám môžeme pomôcť. Ak sa dohodneme na tom, že chceme byť takto tvrdí, môžeme to urobiť. Na dobrovoľnom princípe by to takmer určite nefungovalo, pretože v tomto prípade je taká veľká miera neistoty a ďalšie faktory, že dobrovoľne by sa proti nezamestnanosti asi nepoistil takmer nikto.

Navyše, odvody na toto poistenie sú len okrajovou časťou celkového odvodového zaťaženia, takže týmto spôsobom by sme problémy s odvodmi nijako výrazne nezlepšili.

Je nádejou na znižovanie odvodov budúce znižovanie nárokov voči penzijnému systému?

Zníženie nárokov voči prvému dôchodkovému pilieru je vecou rozhodnutia budúcej vlády. Ak k nemu pristúpi, nebude to zrejme pre to, aby vznikol priestor na zníženie odvodov, ale aby ten systém zostal v rovnováhe. Každý dôchodkový systém na svete treba priebežne upravovať, a aj ten náš bude treba postupne upravovať.

Znamená to, že pri súčasnom sociálnom systéme vlastne neexistuje priestor na zníženie odvodov?

Veľmi často sa zabúda na pozitívne efekty dlhodobého ekonomického rastu. V dnešnej fiškálnej situácii podľa mňa už nemá zmysel ďalej znižovať verejné príjmy, pretože 30 percentné daňové a odvodové zaťaženie voči HDP je na slovenské pomery primerané až nízke. Nemyslím si teda, že cesta je ďalšie znižovanie nárokov a znižovanie zaťaženia. Skutočnú výzvu vidím v inom. Reformy, ktoré majú zmysel – a výsledky potvrdzujú, že zmysel majú – by mali priniesť možno 10-15 rokov rýchleho ekonomického rastu, čo by sa malo prejavovať aj vo výraznom náraste príjmov verejného sektora. A teda tá skutočná výzva bude spočívať v tom, aby sme takto získané prostriedky nepremárnili. Ak tu bude rýchly ekonomický rast a výdavky udržíme na rozumnej úrovni, bude to priestor na znižovanie príjmov, čo by mali byť najmä odvody.

Na čo treba sústrediť pozornosť, aby znižovanie odvodov bolo v dohl'adnom čase reálne?

Dnes by som sa menej trápil tým, ako ušetriť na sociálnych výdavkoch a môcť tak nejako čiastočne znižovať odvody – hoci aj tu je ešte čo doladovať – a viac energie by som venoval tomu, aby tu vznikol nejaký konsenzus, že výrazné zvyšovanie verejných príjmov by malo ísť na znižovanie deficitu a znižovanie odvodov a iba malá časť by mala ísť na prísne ciele projekty, súvisiace s našou budúcnosťou, teda do vzdelávacieho systému a na infraštruktúru. Na vznik takéhoto konsenzu sa treba sústrediť, to by malo stačiť na to, aby sa úvahy o znižovaní zaťaženia premietli do reality.

Ak by dnes vláda hypoteticky napriek všetkému chcela výrazne znižovať odvody, čo konkrétne by pre to musela urobiť?

Jedna možnosť spočíva v prenesení váhy toho zaťaženia. Ak by sa DPH a spotrebné dane zvýšili, iné príjmy je možné znižovať, napríklad v sociálnom systéme znižovaním

odvodov. To by na celku verejných financií nič nezmenilo, len by to zmenilo štruktúru príjmov.

Druhá možnosť je škrtať nejaké verejné príjmy bez zvyšovania iných príjmov, čo by prinieslo nutnosť hľadať úspory vo výdavkoch. Potom by si vláda musela povedať, či chce znížiť výdavky v dôchodkovom systéme, v zdravotníctve alebo inde. To je čistá politika. Znamenalo by to napríklad vyššie priame platby, väčší dôraz na individuálnu zodpovednosť. Alebo výrazné škrtky v nejakých iných výdavkoch, napríklad na poľnohospodárstvo alebo na obranu. Ešte je tu jedna vec – dnes sú sociálne fondy v prebytku, ten sa však využíva na financovanie reforiem. Ak by sa reformy financovali z daní, odvody sa dajú znížiť, lenže potom opäť platí: buď zvýšiť dane, alebo škrtať v iných výdavkoch.

Tretia možnosť spočíva v zmene nastavenia súčasných systémov. Napríklad v zdravotníctve by sa dali zaviesť individuálne účty, podobne ako v druhom penzijnom pilieri, kde by smerovali zdravotné odvody každého poistenca. To by umožnilo znížiť sadzby a zvýšiť vzťah medzi odvedenými peniazmi a tým, čo z toho človek má. To by však vyžadovalo znížiť mieru solidárnosti v systéme.

A ešte je tu možnosť znižovať nároky – vláda môže ďalej zvyšovať vek odchodu do dôchodku, znížiť valorizačný mechanizmus, zrušiť podporu v nezamestnanosti, zredukovať nemocenskú... Intuitívne však tvrdím, že už sme sa priblížili k limitom tohto prístupu a radšej by sme mali sústrediť pozornosť na to, že ak udržíme výdavky na uzde, vznikne priestor na znižovanie záťaže aj bez ďalších ťažko presaditeľných škrtov v nárokoch ľudí.

Ako rýchlo je možné, že aj pri vami preferovanom spôsobe bude možné bez zvyšovania dlhov znižovať odvodové zaťaženie?

Myslím, že vyššie verejné príjmy ako dôsledok vysokého ekonomického rastu vytvoria tento priestor veľmi rýchlo, odvody by mohli ísť dole o niekoľko percent už v horizonte roku 2007. Záleží to na tom, aká bude spoločenská dohoda, aký bude spoločenský tlak, ako budú definované priority krajiny. Prístup, ktorý preferujem, dokonca nevyžaduje ani nejaké výdavkové škrtky, vyžaduje len udržanie výdavkov v dnešných hraniciach – preto sa mi zdá, že je to najpriechodnejšia a najjednoduchšia možnosť.

PETER PAŽITNÝ
Poradca ministra zdravotníctva SR, ekonóm

***Platenie odvodov iba zamestnancami pomôže podnikateľom,
umožní znížiť sadzby a je ľahko presaditeľné***

Ako sa dajú znížiť odvody na zdravotné poistenie, ktoré sú dnes najväčšou skrytou daňou z príjmu?

Povinné zdravotné poistenie nie je poistením, je to vlastne daň, ktorá slúži na financovanie nepoistiteľného rizika. Hovoríme v číslach: desať percent ľudí minie 75 percent zdrojov, približne 50 percent ľudí minie iba dve percentá zdrojov. Systém je vysoko solidárny, vložená suma sa vôbec nerovná sume, ktorú od systému človek dostane. Ak by sme znížili tento odvod povedzme o jeden percentuálny bod, znamenalo by to výpadok v príjmoch na úrovni približne 3,5 miliardy korún. Dá sa to povedať aj tak, že ak niekto chce znížiť mieru odvodového zaťaženia v zdravotnom poistení, automaticky tým zníži rozsah zdravotnej starostlivosti, hradený zo zdravotného poistenia.

Ako financovanie zdravotníctva, a tým aj výšku sadzby zdravotného poistenia, ovplyvní prijatá zdravotnícka reforma?

Reforma sa snaží systém vyrovnať – zvýšením spoluúčasti, zvýšením efektívnosti systému, rozdelením na prioritné a neprioritné diagnózy. To však má za cieľ iba zamedziť životu na dlh a naďalej bude platiť, že kto bude znižovať zdravotný odvod, bude atakovať zákon o rozsahu. Pointa je, že pod určitú úroveň rozsahu solidárne hradenej zdravotnej starostlivosti sa klesnúť nedá. Dnes je to systém, kde sa všetci skladáme relatívne malej časti chorých ľudí na liečenie a nie je politicky predstaviteľné, že by niekto tento princíp nejako zásadne narušil. Navyše je tu demografický vývoj, z ktorého vyplýva, že tlak na solidárne zdroje sa bude zvyšovať, pretože pribúda starých ľudí v podiele k mladým a práve starší ľudia majú výrazne vyšší index rizika a spotrebujú väčšinu zdrojov v systéme. Čoraz viac ľudí ochorie na diabetes, kardiovaskulárne a onkologické choroby, chronické ochorenia, astmy a podobne, čo sú drahé riziká, ktoré nikto nepoistí. Reforma zavádza aj konkurenciu pri nákupe zdravotných služieb, čo síce povedie k oveľa lepšej efektívnosti systému, ale znižovanie celkových zdrojov v rámci solidárnej časti zdravotníctva je zo spomenutých dôvodov skôr nereálne.

Nedá sa zdravotné poistenie presunúť do daní a zmeniť potom daňovú štruktúru tak, aby sa tie zdroje vybrali cez nepriame dane a nie zdaňovaním práce?

To by asi mohlo fungovať, má to však niekoľko vážnych technických komplikácií. Napríklad, koho by bola pohľadávka voči neplatičovi? Dnes ak niekto nezaplatí zdravotnej poisťovni, a tie všeobecne vyberajú zdroje veľmi efektívne, tá to okamžite zistí a podľa nových zákonov bude mať nárok iba na zmenšený rozsah zdravotnej starostlivosti. Presunom do daní by sa stratila táto priama väzba a to by v mnohých prípadoch mohlo znížiť motiváciu platiť.

Dôležité tiež je, že kým je to špeciálny odvod pre zdravotníctvo, idú tie peniaze priamo do poisťovni a nie cez nejakú redistribučnú inštitúciu, dá sa predvídať, koľko peňazí do zdravotníctva príde a netreba neustále politicky bojovať o zdroje z daní. Každý vie, koľko peňazí prichádza priamo do zdravotníctva, pri daniach sa toto určenie stratí. Je viac výhod, prečo je dobré mať viac kanálov, dopĺňať odvody daňami.

Ako inak sa potom dá znížiť dodatočná a skrytá daň z príjmu, za akú zdravotné odvody možno považovať?

Kompromisné riešenie spočíva v tom, že odvody budú platiť iba zamestnanci. Povinnosť platiť všetky odvody by sa preniesla na zamestnancov, ktorým by sa tiež jednorazovo zvýšili mzdy o sumu, ktorú doteraz zamestnávateľ vyplácal na platenie odvodov za nich. Tým, že zvýšené príjmy by posunuli väčšinu ľudí do vyšších príjmových pásiem, zvýšil by sa aj ich vymeriavací základ na platenie odvodov. To by umožnilo znížiť sadzbu odvodov pri zachovaní objemu zdrojov v systéme. Samozrejme, vyžaduje to nejakú zásadnú dohodu, že mzdy sa zvýšia o sumu odvodov, ktoré doteraz platil zamestnávateľ.

Čo by to komu prinieslo?

Zamestnávateľ by bol odbremený od starostí s odvodmi, klesla by sadzba odvodov a nikoho by to nič nestálo. Myslím, že je to politicky priechodné a dlhodobo by to pomohlo všetkým.

Ako rýchlo sa to dá urobiť?

Veľmi rýchlo, ak by sa to stihlo do marca budúceho roka, kedy sa začína pracovať na východiskách štátneho rozpočtu na ďalší rok, od začiatku roka 2006 by tento zmenený systém už mohol byť realitou.

O koľko by týmto opatrením mohla klesnúť napríklad sadzba zdravotného odvodu?

Podľa prvých prepočtov to vyzerá na zníženie zo 14 na 10 percent z hrubej mzdy. Je tu ešte jeden efekt – keď by zamestnanci videli, koľko peňazí im odchádza na odvody, vznikol by zrejme veľký tlak na vládu, aby ďalej znižovala odvody a v prípade zdravotníctva aby viac platila za svojich poistencov z daňových zdrojov, čo by mohlo umožniť zníženie zdravotných odvodov, alebo aspoň zabrániť ich zvyšovaniu z demografických dôvodov.

Čo sa dá urobiť s nemocenským poistením? Dalo by sa previesť na komerčnú dobrovoľnú bázu?

Nemocenská je poistenie pracujúceho človeka pre prípad, že kvôli ochoreniu stratí príjem. Je to teda dobre definovateľný produkt. A podľa mňa by sa mohol úplne komercionalizovať. Možno sa dá diskutovať, či to má alebo nemá byť povinné, celkom isto by to však nemalo byť solidárne.

EUGEN JURZYCA

Ekonom, riaditeľ Inštitútu pre ekonomické a sociálne reformy.

Som skôr za evolučné kroky k dobrovoľnosti

Aké sú podľa vás ďalšie možnosti znižovania odvodového zaťaženia?

V prvom rade treba rozdeliť celý ten odvodový balík a zvoliť samostatné stratégie ku každému jednotlivému odvodu. Z odvodového zaťaženia treba vyseparovať, čo je zaťaženie daňové a čo poistné, alebo sporivé.

Teda oddeliť solidaritu od poistenia a sporenia?

Presne tak. Dobré to vidno v dôchodkovom systéme, kde existuje aj nultý pilier, o ktorom sa však veľa nehovorí – ide o to, že ak niekto nebude mať našetrené a odvádzal málo, bude od štátu dostávať nejaké peniaze na dorovnanie minimálneho príjmu formou sociálnych dávok. Takto nejako by sa asi dala postupne riešiť každá solidárna časť toho, čo dnes tvorí odvodový systém. Solidarita má byť zabezpečovaná daňami, ktoré sa vyberajú jednotne a tvrdo a potom sa adresne prerozdeľujú.

Ako konkrétne by tie samostatné stratégie na znižovanie jednotlivých odvodov mali vyzerat'?

Myslím si, že nie okamžite, ale o niekoľko rokov by sa mohlo začať diskutovať o 9 percentnej odvodovej sadzbe pre druhý pilier. Tu by nejaký veľký spoločenský odpor voči znižovaniu tejto sadzby nemal byť.

Prečo až o niekoľko rokov?

Pretože skúsenosť hovorí, že na nové veci si najprv treba zvyknúť, zistiť, ako fungujú a ako ich čo najlepšie využiť. A teraz sme urobili zásadné reformy, takže bude lepšie nechať tomu nejaký – nie však nutne dlhý – čas, aby sa systém zaviedol a potom hľadať spôsoby, ako ho zlepšiť. Vo všetkých tých systémoch bol doteraz, a to všade v Európe, obrovský neporiadok, nikto vlastne nevedel, koľko z toho je solidarita, kto komu na čo prispieva. Dnes sa primárne reformami robí v systémoch poriadok a treba vytvárať nie zúrivý, ale systematický tlak, aby sa to ešte zlepšovalo, napríklad aj znižovaním odvodov. Každopádne, začať o tom premýšľať treba už dnes.

Pozrime sa na prvý penzijný pilier.

Prvý pilier dôchodkového zabezpečenia je už dnes akýmsi poistením, hoci nie klasickým komerčným a tu by sa v horizonte dvoch-troch rokov dalo uvažovať o jeho premene na klasické poistenie, v prvom okamihu určite s dnešným povinným odvodom, pretože tam zatiaľ nevidím priestor na redukciu. Tu bude problém, pretože sme sa nevyviazali z medzigeneračnej solidarity, ale treba aspoň otvoriť debatu o možnom znižovaní tohto odvodu a uvažovať o tom, čo nás v budúcnosti nevyhnutne čaká – to by malo viesť aj k úsiliu o prebytkové rozpočty. Toto sú najväčšie odvodové položky.

Sporenie v druhom pilieri však má zmysel až od istej sporenej sumy – nie je preto rozumnejšie usilovať sa o zníženie tohto odvodu iba pre vyššie príjmové skupiny?

Určite áno, dokonca predpokladám, že to bude mať takýto vývoj. S tým, že pre vyššie príjmové skupiny by klesla povinná sadzba, ale zostal by priestor na dobrovoľné zvýšenie odvádzanej sumy na sporenie.

Nemôže proti liberalizácii druhého piliera stáť silná skupina – vlastníci DSS?

Môže, ale nemyslím si, že by sa ich to malo nejako výrazne dotknúť. Navyše, dnes už takmer všetci veľkí podnikatelia vedia, čo znamená vysoké odvodové zaťaženie, a to je

sila, ktorá môže byť účinnou protiváhou snahe DSS nepripustiť čiastočné vyviazanie sa bohatších ľudí z povinného systému. Tiež však predpokladám, že podnikatelia nebudú mať záujem na nulových odvodoch, skôr budú chcieť, aby odvodové zaťaženie bolo pružné a vyvíjalo sa tak, aby sme obstáli v globálnej konkurenčnej súťaži.

Čo znamená pružné zaťaženie?

Pružným rozumie dobrovoľné.

Čo všetko sa dá dobrovoľniť?

Určite časť druhého dôchodkového piliera. Prvý pilier má pred sebou ešte dlhú cestu, ale jeho dobrovoľnenie v tejto chvíli reálne nevidím. Pri zdravotných odvodoch vzhľadom na prebiehajúcu reformu asi tiež platí, že nejaký čas to necháme na pokoji, ale treba striehnuť na príležitosť.

Jednou z možností je zvýšenie platieb štátu za „svojich“ poistencov, čo sú peniaze z daní, a znížiť o tú čiastku odvody.

Áno, s tým by som súhlasil, už len preto, aby sme vedeli, koľko nás štát naozaj stojí a aby to nebolo skryté v odvodoch. Ďalšia možnosť spočíva v predefinovaní solidárnosti tak, aby aspoň jedno z tých súčasných 14 percent odvodu na zdravotné poistenie mohlo byť zo začiatku povinným komerčným poistením. Aby sme mohli zistiť ako dokáže zdravotnú starostlivosť financovať daň a ako spočiatku povinné poistenie.

Podľa veľkosti nasleduje invalidné poistenie – čo sa dá robiť s ním?

Tá 6 percentná odvodová sadzba je príliš vysoká, a to nielen relatívne, ale aj pri medzinárodnom porovnaní. Neترúfnem si povedať, o koľko by sa to malo zredukovať, ale určite aj tu treba vyseparovať solidárny balík – teda že vstupom budú dane a výstupom bude pomoc všetkým, ktorí to nevyhnutne potrebujú. Ale bez zásluhovosti, tá tu nemá čo robiť. Tiež by bolo dobré v priebehu krátkeho času uvažovať o tom, aby to nebolo povinné poistenie. A určite treba do systému vpustiť mechanizmy tzv. malej spoločnosti, teda že by časť starostlivosti o invalidov prebrali napríklad obce, ktoré vedia oveľa efektívnejšie skontrolovať, kto naozaj pomoc potrebuje. Alebo nasledovať príklad politikov, ktorí sú tiež platení z našich daní a musia priznávať majetok – ten by do istej miery mali priznávať aj tí, ktorí od nás žiadajú nejaké peniaze vo forme podpory. Trochu to preženiem – ak niekto dostáva od štátu dávky, obrazne povedané by to mal mať napísané na dverách, aby sused, ktorý ho svojimi daňami platí, vedel takéhoto človeka odkontrolovať, či náhodou nechodí na niekoľkomesačné brigády do zahraničia alebo či nerobí na čierno, zatiaľ čo on chodí každé ráno na šiestu do fabriky a platí tie dane. Práve nedostatočné kontrolné mechanizmy spôsobili, že dnes máme toľko evidovaných postihnutých a platíme na nich toľko peňazí.

Čo by ste urobili s nemocenským poistením?

To by malo prejsť, a určite aj prejde, na komerčné poistenie, najprv asi bude povinné, ale určite sa to postupne bude uvoľňovať. Aj tu platí, že do systému treba zatiahnuť tzv. malé spoločnosti, čo sa pri nemocenskej stalo – prvé dni už sú v zodpovednosti zamestnávateľov, ktorí oveľa lepšie ako štát vedia kontrolovať zneužívanie systému.

A poistenie proti nezamestnanosti?

To už sa pomerne citeľne zredukovalo, ale cieľovo by to asi malo byť financované z daní, nie prostredníctvom odvodov. A kto bude sám chcieť, môže sa dobrovoľne komerčne poistiť.

Zrušili by ste garančný fond?

Je to síce malé percento, ale myslím si, že ak sa ľudia dostanú do situácie, že nedostanú príjem, opäť by to mala byť úloha solidárneho systému, mali by od štátu dostať nejaké

minimum, aby prežili, kým sa z tej situácie dostanú. A keďže ide o solidaritu, malo by to byť financované z daní. Garančný fond vznikol ako odpoveď na éru, ktorá tu bola v deväťdesiatych rokoch, keď sa masovo nevyplácali výplaty a pochybné individua sa dostávali do vedenia podnikov. Dnes je to už inak, lenže, ako to však býva, vo výnimočných situáciách vznikajú zo zákona výnimočné výdavky, a keď to prejde, čo je aj prípad, na ktorý myslí garančný fond, potom už tie výdavky nikto nezruší.

Pomerne veľká položka v odvodoch je tvorená dôchodkovým rezervným fondom.

Čo s ním?

Odvod do rezervného fondu je daňou, ktorú platíme za zavedenie druhého piliera. A toho sa tak ľahko nezbavíme. Tento problém by sme makroekonomicky mali vyriešiť prebytkom vo verejných financiách. To nás bude čakať aj s inými systémami.

Lenže dnes je to daň z práce, čo nie je vyhovujúce.

Som za to, aby sa to, čo má charakter dane, vyberalo cez dane a nie všelijakými recyklačnými fondmi, koncesionárskymi poplatkami či odvodmi. A som dlhodobo za to, aby sa daňové zaťaženie presúvalo z priamych na nepriame dane. Už len kvôli globalizácii a tomu, že z nepriamych daní sa nedá vyšmyknúť tak ako z priamych. Ľudia by teda mali menej platiť z príjmu a viac zo spotreby.

Čo vravíte na návrh presunúť platenie odvodov na zamestnanca?

Nemám na to jednoznačný názor, dnešný stav mi pripadá ako riešenie účtovníckymi trikmi. Cieľový stav spočíva v odseparovaní solidarity, ktorá by mala byť financovaná daňami, a dobrovoľné komerčné poistenie vo všetkom ostatnom.

Chce to radikálnu zmenu, jednu rovnú sociálnu dávku a jeden odvod

Čo si myslíte o ďalších možnostiach znižovania odvodového zaťaženia? Je to potrebné?

Samozrejme, odvodové zaťaženie je potrebné znižovať, pretože po tom, čo sa zlepšili iné parametre podnikateľského prostredia, je práve výška odvodov najväčšou brzdou ekonomiky.

Je to reálne?

Do akej miery je to reálne, to už je iná otázka. Odpoveď na ňu závisí od toho, či sa v rokovaní medzi podnikateľmi, vládou a odborármi podarí nájsť dostatočnú mieru zhody nielen o potrebe odvody znížiť, ale aj o rozsahu a spôsobe, ako to urobiť.

Ako by ste to urobili vy? Kam by ste v rámci znižovania odvodov siahli na prvom mieste?

Za najnaliehavejšie dnes považujem to, aby si všetci zainteresovaní osvojili presvedčenie o potrebe skutočne zásadných zmien, bez ktorých nie je možné zásadné zníženie odvodov. Hrozí nám totiž nebezpečenstvo, že aj naďalej budeme strácať čas diskusiami o kozmetických zmenách, za ktoré považujem úvahy o ďalšom znižovaní odvodov v rozsahu 2 až 3 percentuálnych bodov. Správne sformulovaný problém a z neho vyplývajúce zadanie znie nasledovne: dnešné odvody sa blížia úrovni 50 percent z hrubej mzdy, teda k takmer rekordnej výške spomedzi krajín OECD. Preto musíme hľadať odpoveď na otázku, čo a ako treba urobiť preto, aby sme toto bremeno zredukovali aspoň o polovicu, v optimálnom prípade aj viac, čím by sme sa dostali na úroveň odvodov 20 až 25 percent z hrubej mzdy.

Je lepšie znižovať rôznymi opatreniami jednotlivé odvodové sadzby, alebo preferujete systémové riešenie. Ak áno, aké?

Zatiaľ čo zodpovední členovia vlády, ktorí sú všetci náchylní myšlienke znižovania odvodov, podľa všetkého uprednostňujú takzvanú „salámovú metódu“, teda znižovanie odvodov rádo vo percentách v závislosti od finančnej situácie inštitúcií, ktoré sociálne fondy spravujú, ja uprednostňujem, ako som už vysvetlil, systémové riešenie. Tým je podľa mňa koncept, ktorý už v podobe návrhu existuje niekoľko desiatok rokov pod názvom „negatívna daň z príjmu“, a ktorý sa u nás začína stávať známym pod názvom „zavedenie jednej rovnej sociálnej dávky“.

O čo v tomto koncepte ide?

Táto myšlienka spočíva v zásadnej redukcii výšky odvodov, ako aj v obmedzení počtu odvodov, ktoré platíme, ako aj dávok, ktoré dostávame, v zásade na jeden odvod a jednu dávku. Týmto spôsobom sa nielen vyrieši problém vysokých odvodov, ale aj podstatne zvýši transparentnosť sociálneho systému a efektívnosť, s ktorou sa peniaze vo verejnom sektore prerozdeľujú. Verím tomu, že po dôkladnej diskusii, ktorú považujem za nevyhnutnú, by sme dokázali vychytať všetky prípadné problémy, a následne dokážeme o prednostiach tohto návrhu presvedčiť nielen vládu, ale aj predstaviteľov zamestnancov, čo je nevyhnutný predpoklad pre úspešné zavedenie podobného systému, ktorý by mal vydržať bez hrozby, že bude zmenený, niekoľko desiatok rokov.

Čo vravíte na návrh presunutia povinnosti platiť odvody výhradne na zamestnanca? Pomohlo by to veci?

Ja považujem diskusiu o tom, koľko platí zamestnanec a zamestnávateľ dnes a koľko a v akom pomere by mal platiť v budúcnosti, za úplne pomýlenú, pretože zastiera skutočnú podstatu problému. To, že suma odvádzaných peňazí je rozštiepená na dve čiastky, vyvoláva dojem, že niečo si platí zamestnanec sám, a niečo za neho platí zamestnávateľ. V konečnom dôsledku však celú sumu vždy platí zamestnávateľ z časti vytvoreného zisku, ktorý vynakladá na celkové mzdové náklady. Preto je potrebné plne sa sústrediť na skutočný problém, ktorým je celková výška odvodov.

Na čo treba myslieť pri znižovaní odvodov z pohľadu vlády, podnikateľa a občana?

Pochopiteľne, všetci zainteresovaní sa budú v prvom rade usilovať presadiť svoj vlastný záujem. Podnikatelia logicky chcú, aby im klesli celkové mzdové náklady. Odborári zasa, aby zamestnancom rástli mzdy. A vláda, aby nenastal problém na príjmovej strane poisťovacích fondov.

Nie sú tieto záujmy nezlučiteľné?

Aj napriek tomu, že na prvý pohľad vyzerajú tieto záujmy nezmieriteľne, som pevne presvedčený, že šanca na rozumnú dohodu, ktorá by podporila zásadnú reformu systému odvodov, je pomerne vysoká. To, či sa táto šanca aj zrealizuje, bude závisieť od miery konstruktívnosti všetkých zainteresovaných v prístupe a v ochote prijímať nové myšlienky.

Zníženiu odvodov musí predchádzať zníženie verejných výdavkov

Považujete zníženie odvodov za vec prvoradého významu?

Nie. Udržanie zodpovednej makroekonomickej politiky a doladenie – nie zvrátenie – realizovaných štrukturálnych reforiem považujem počas najbližších dvoch rokov za podstatne dôležitejšie. Navyše, hodnotenie odvodového zaťaženia bez pohľadu na zaťaženie daňové považujem za principiálne chybné. Daňové a odvodové zaťaženie tvoria jeden celok a tak by sa mali aj posudzovať.

Pomohlo by zníženie odvodov podnikateľskému prostrediu a rastu ekonomiky?

Určite áno. Zníženie odvodov, ktoré bude realizované zodpovedným spôsobom, by podporilo rast zamestnanosti a životnej úrovne.

Aký spôsob znižovania odvodov je teda podľa vás zodpovedný?

Za jediný zodpovedný spôsob znižovania odvodov považujem postup, pri ktorom sa najprv jednoznačne rozhodne, ako bude výpadok verejných príjmov spôsobený znížením odvodov kompenzovaný. Až po konkrétnom rozhodnutí o zvýšení iných príjmov, alebo v optimálnom prípade o znížení verejných výdavkov, by malo prísť k rozhodnutiu o adekvátnom znížení odvodov.

Pomohlo by presunutie platenia odvodov výlučne na zamestnancov?

Áno, iste by to bolo lepšie. Nemyslím si však, že by to prinieslo podstatné zlepšenie systému.

Myslíte si, že čisto solidárne odvody, napríklad zdravotné, by sa mohli a mali presunúť do daňového systému?

Áno. V prípade Slovenska naozaj nevidím dôvod, aby sa zdravotné odvody nazývali odvodmi. Ide o čistú daň. Jednoduchým spôsobom je premenovanie tohto odvodu na daň, komplikovanejším, ale efektívnejším by bolo zvýšenie niektorých existujúcich daní a zrušenie tohto odvodu. Konkrétnych spôsobov je viacero, niektoré z nich sú veľmi zaujímavé. Hoci ministerstvo financií už analyzovalo niektoré alternatívy, v hospodárskej politike vidím pre najbližšie dva roky podstatne dôležitejšie problémy, ako je takáto reštrukturalizácia daňového a odvodového zaťaženia.

Existuje dnes vôbec priestor na ďalšie znižovanie rozsahu verejných príjmov, a teda aj zníženie odvodového zaťaženia?

Každá debata o príjmoch verejných financií by sa mala začať pri verejných výdavkoch. Tie sú podstatné. A keďže Slovensko by sa vzhľadom na demografické problémy, ktoré nás čakajú, malo čo najskôr zbaviť deficitu verejných financií, úroveň odvodov a celkovo verejných výdavkov by mala presne zodpovedať očakávaným výdavkom.

To znamená?

Znamená to, že hoci verejné výdavky Slovenska, ktoré dosahujú približne 40% HDP, patria medzi najnižšie v EÚ, iste si viem predstaviť ich ďalšie, a to aj výrazné zníženie. Jedine tým sa môže vytvoriť priestor na citel'né zníženie odvodov.

MARTIN BARTO
Ekonom, hlavný ekonom Slovenskej sporiteľne,
člen Bankovej rady NBS (od 1. novembra 2004).

*Najväčší priestor na znižovanie je v zdravotných odvodoch,
vyžaduje to debatu o miere solidarnosti*

Je v súčasnosti znižovanie odvodov ekonomickou prioritou?

Áno, odvodové zaťaženie je vysoké, čiastky, ktoré podnikatelia na odvodoch musia platiť, sú veľmi vysoké a dá sa povedať, že je to jedna z prekážok zvyšovania zamestnanosti, pretože cena pracovnej sily sa tým predražuje. Okrem toho, všetky tieto štátne systémy všemožných poistení sú pomerne novodobým vynálezom, ľudstvo prežilo tisícročia bez nich a fungovalo to. Myslím si, že to, čoho sprievodným znakom sú vysoké odvody, je vychovávaním k nezodpovednosti. Do dôsledkov, všetko, čo sa povinne prerozdeľuje, je žiaduce obmedziť.

Ktoré konkrétne odvody treba znižovať ako prvé?

Všade sú určité prekážky, najväčšie asi v oblastiach, ktoré prešli alebo prechádzajú zásadnými reformami, teda starobný dôchodkový systém a zdravotníctvo. Určite sa však treba zamyslieť nad výškou zdravotných odvodov, nad spoluúčasťou pacienta, nad tým, do akej miery má systém byť solidarný. Tu vidím istý priestor na redukciiu.

To by však znamenalo zmenšovanie rozsahu zdravotnej starostlivosti, hradenej z povinného poistenia, čo sa asi politikom pozdávať nebude.

Samozrejme, dnes je to už len politická otázka. Ale treba o tom hovoriť, pretože druhou stranou tejto mince sú vysoké odvody, ktoré majú negatívny vplyv na veľa iných vecí, okrem iného aj na spomínanú zamestnanosť.

Čo s ostatnými odvodmi?

V prípade dôchodkových odvodov je to zložitejšie, práve sa začína reforma, ktorá spôsobí ťažko predvídateľné veci. Celý systém bude rozkolísaný a pridávať mu ďalšiu nestabilitu zmenami v odvodoch by nemuselo byť rozumné.

Čo sa dá robiť s garančným fondom, nemocenským poistením, poistením proti nezamestnanosti, kde nie sú nijaké spomínané prekážky?

Tu by to asi išlo rýchlejšie a jednoduchšie, to však nie sú najväčšie položky. Čo sa týka nemocenského poistenia, tak už nejaké zmeny nastali a javia sa mi ako dobré. Sprísnil sa aj systém podpory v nezamestnanosti, aj keď tu možno ešte nejaké úspory možné sú. Garančný fond je iná otázka. Myslím si, že pri podnikoch, ktoré nevyplácajú mzdy, by mali byť aj zamestnanci – ani nie potrestaní – skôr veľmi motivovaní vyvíjať silný tlak na zamestnávateľov. Takže tu sa škrtat' určite dá.

Veľké percento z hrubej mzdy odchádza aj do rezervného fondu v rámci dôchodkovej schémy. Je to v poriadku?

Možno sa to javí ako veľké percento, ale my dnes nevieme, koľko dôchodková reforma bude stáť. Pravdepodobne sa ukáže, že to je priveľké percento, ale pokiaľ dôchodková reforma nenabehla, nezasahoval by som do toho. Je to zatiaľ nestabilný systém a každý impulz do nestáleho systému môže viesť k stavu, ktorý si nikto neželá. Kým sa ten systém nedostane do akéhosi stacionárneho stavu, nie je dobré dávať mu príliš veľa impulzov.

Je rozumná úvaha presunúť časť odvodov do daňového systému s tým, že by išlo o ich nahradenie nepriamymi daňami, aby sa znížilo zaťaženie práce?

Toto by sa jednoducho dalo urobiť najmä v prípade zdravotného poistenia, ktoré už dnes má charakter dane, a to dane z príjmu, čo nie je dobré. Presun odvodov do daní, hoci aj nepriamych, však má aj nevýhody. Hlavnou je posilnenie ingerencie politikov do financovania systému, pretože politici rozdeľujú peniaze, vybrané na daniach, kým zdravotné odvody idú priamo do zdravotných poisťovní.

Pomohlo by podnikateľom presunutie povinnosti platiť odvody výhradne na zamestnanca?

Nemyslím si, že je to podstatná zmena, pretože zamestnávateľom je v podstate jedno, či sú časťou ich nákladov odvody, alebo to premietnu do hrubých miezd v prípade, ak si to celé bude platiť zamestnanec. Stále je to rovnaký balík nákladov na pracovnú silu. Možno by to síce umožnilo optické zníženie sadzieb, ale reálne zaťaženie by to neznížilo.

Častý argument znie, že potom by vznikol oveľa silnejší spoločenský tlak na znižovanie odvodov, pretože každý zamestnanec by si viac uvedomoval, aká je cena jeho práce a akú časť z jeho zárobku musí odvádzať.

To je síce pravda, lenže to má aj druhú stranu mince. Ak výška odvodového zaťaženia prestane byť veľký problém pre podnikateľské prostredie, podnikatelia sa o to prestanú zaujímať. Lenže podnikatelia sú oveľa silnejšou, oveľa lepšie zorganizovanou záujmovou skupinou než občania, zamestnanci. Obávam sa teda, že praktickým dôsledkom tohto presunu platenia odvodov na zamestnancov by bolo výrazné zoslabenie tlaku na znižovanie odvodov. A to by nepomohlo nikomu.

PETER GONDA

Ekonomický analytik, Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika.

Najprv presun odvodov na zamestnanca, potom postupná redukcia sadzieb – niekde aj okamžite

Čo vám napadne ako prvé, keď sa povie znižovanie odvodového zaťaženia?

Dnešná celková úroveň odvodového zaťaženia, tých 47,8 percenta hrubej mzdy, z ktorých väčšinu odvádza zamestnávateľ, je privysoká. Obzvlášť, ak sociálny systém považujeme za nástroj, ako ľuďom v určitých situáciách poskytnúť istý minimálny štandard. Systém, založený na príjmoch z povinných odvodov, by nemal ponúkať nič viac. Ako prvý krok k riešeniu problémov vysokého odvodového zaťaženia sa núka metodický presun platenia odvodov na zamestnanca, ktorý by potom platil všetky odvody, vrátane tej časti, ktorú zaňho doposiaľ platil zamestnávateľ. O túto čiastku by sa potom zvýšila hrubá mzda.

Prečo sa tento presun, ktorý zaznamenáva priaznivý ohlas u každého politika súčasnej vlády, zatiaľ neuskutočnil?

Naozaj je to zvláštne. Hovorím a píšem o tom už takmer štyri roky a spolu s pôvodným tvorcom koncepcie dôchodkovej reformy sme to napríklad hovorili aj pri jej tvorbe. Neprešlo to, odvody na starobné dôchodky sú naďalej rozdelené medzi zamestnanca a zamestnávateľa, čo je zarážajúce, pretože to bola jedinečná šanca nastaviť to rozumnejšie.

Čo by presun platenia odvodov výhradne na zamestnanca priniesol?

Odbremenil by zamestnávateľov a umožnil by optické zníženie odvodových sadzieb, pretože rovnaký objem peňazí by sa vybral aj s nižšími odvodovými percentami. V prvom momente to síce reálne zaťaženie nezníži, keď však bude ekonomika rásť a budú sa zvyšovať mzdy, budú nižšie sadzby dôležité a prinesú úsporu na odvodoch. Okrem toho, dôležité je aj to, že zamestnanec priamo na svojej výplatnej páske jasne uvidí, aká časť jeho mzdy ide na odvody, pričom doteraz priamo videl iba menšiu časť tejto sumy. To by malo prispieť k oveľa výraznejšiemu tlaku verejnej mienky na znižovanie zaťaženia oveľa viac, ako keď o tom budeme iba hovoriť a písať.

Čo by mal byť ďalší krok?

Reálne znižovanie odvodov naráža na dnešné reformy, najmä dôchodkovú a zdravotnú, a preto by som pri redukcii zaťaženia začal možno s menšími, ale ľahšie presaditeľnými položkami.

Ktorý odvod by ste redukovali ako prvý?

Poistenie v nezamestnanosti, ktoré tvorí dva percentuálne body z celkového zaťaženia, by malo byť čisto dobrovoľnou platbou. Aj keby nebolo vôbec, nič by sa nestalo, pretože pomoc človeku v hmotnej núdzi aj tak garantuje štát všetkým, ktorí spĺňajú podmienky.

Kde by na to vláda zobrala peniaze?

Z daní, priestor by mohol vzniknúť napríklad úsporou vo verejných výdavkoch. Okrem toho, už dlhší čas tvrdíme, že akákoľvek platba od štátu občanovi by mala byť sprevádzaná protihodnotou, mala by byť nejako odpracovaná. Ak by sa teda podpora viazala na nejaký objem vykonanej práce, to by náklady na podporu výrazne redukovalo – štát by totiž za tieto peniaze dostal nejakú službu, ktorú by si inak musel zaplatiť.

Kde sa rysuje ďalšia redukcia odvodov?

Okamžite by som zrušil garančný fond, kam podnikatelia musia odvádzať 2,75 percenta z hrubých miezd na to, aby z neho mohli byť vyplácaní zamestnanci vytunelovaných podnikov. Všetci sa teda skladajú pomerne výrazným percentom na zopár nezodpovedných. Nemyslím si, že je to správne a logické. V spojení s odstránením povinného poistenia v nezamestnanosti je to už celková redukcia odvodových sadziieb o 4,75 percenta.

Čo sa dá robiť s odvodom na nemocenské poistenie?

Myslím si, že táto platba by sa tiež mohla stať dobrovoľným poistením. To by znamenalo napríklad aj zrušenie materskej, to by však malo byť predmetom iného systému podpory rodiny a nemalo by sa to platiť z tohto fondu. To je ďalší pokles sadzby celkového odvodového zaťaženia o 2,8 percenta, celkovo teda už o 7,55 percenta. Už len týmito opatreniami by sa teda celkové odvodové zaťaženie znížilo z terajších 47,8 percenta hrubej mzdy na 40,25 percenta.

Je možné nejako siahnuť do reformovaného dôchodkového systému, aby to viedlo k zníženiu odvodov?

Je absurdné, že robíme dôchodkovú reformu, ktorej výsledkom je nárast odvodov, ktoré systému platíme. Je fakt, že veľká časť týchto odvodov zmenila charakter, už nie sú daňami, ale sporením. Stále je to však povinný systém, takže aj keď sa zmenila povaha týchto peňazí, záťaž v reálnom čase to je. Preto si myslím, že platenie odvodov do druhého dôchodkového piliera by malo byť dobrovoľné. Vláda sa aj v programovom vyhlásení zaviazala zvýšiť váhu dobrovoľných systémov. Je tu aj riziko, že mnohí noví účastníci trhu práce si nebudú sporiť, ale je to predsa ich zodpovednosť. Okrem toho, nemusí si každý takouto formou sporiť na starobu, spôsobov je veľa a niektoré sú možno oveľa efektívnejšie. Táto vec je však ťažko realizovateľná, pretože by to znamenalo zmenu filozofie dôchodkového systému.

Znamená to, že v dôchodkovom systéme je zníženie odvodov nepresaditeľné?

Je tam jedna významná položka, ktorá by sa dala zredukovať okamžite a bez nejakých vážnych problémov – rezervný fond. Tu je celková sadzba 2,75 percenta hrubej mzdy. Úlohou tohto fondu je vykrývať náklady reformy a tiež vytvoriť nejakú rezervu pre prípad defraudácie nejakej správcovskej spoločnosti. Podľa mňa je to však príliš veľa – na náklady reformy sú predsa určené iné príjmy štátu a ak je systém taký bezpečný, ako to tvrdia jeho tvorcovia, potom niet dôvodu vytvárať takú veľkú rezervu pre prípad nejakých defraudácií. Nejaká úspora je tiež možná v prípade invalidných dôchodkov, platiť na ne 6 percent hrubej mzdy sa mi javí ako prehnané.

Čo so zdravotnými odvodmi?

Tu je asi len jediná cesta – zamyslieť sa nad tým, aký štandard má byť poskytovaný z povinného solidárneho systému. Myslím si, že by mal byť nižší, než je teraz, čo by tiež umožnilo zníženie povinných odvodov v tomto sektore a väčšiu váhu dobrovoľnému pripoisteniu a priamym platbám. Ale toto nie je otázka dohľadného času, je to politicky veľmi citlivé. Dokonca oveľa viac, než v prípade zásadných zmien v dôchodkovom systéme. Každopádne, tieto zmeny chcú určite viac času, než úpravy sadziieb, o ktorých som hovoril na začiatku.

Som za razantnú reformu

Na ktorom mieste v poradí dôležitosti je pre veľkého zamestnávateľa odvodové zaťaženie?

Je na poprednom mieste. Vnímame to ako dôležitú vec aj v kontexte daňovej reformy – tá určite priniesla významné zlepšenie situácie pre podnikanie, lenže bez ohľadu na to, aká je daňová sadzba, daň z príjmu môže platiť len ten, kto nejaký zisk má. Ten, kto zisk nemá, sa nad výškou daňovej sadzby príliš nemá dôvod zamýšľať. Ale odvody musí platiť každý bez ohľadu na to, či je ekonomicky v pluse alebo v mínuse. Je to veľmi významná nákladová položka. Okrem toho, kým samotné daňové zaťaženie je v poriadku, ak ho spojíme so zaťažením odvodovým, to už v poriadku ani zďaleka nie je.

Aká je vaša predstava o znižovaní tohto zaťaženia?

V rámci Republikovej únie zamestnávateľov sme si povedali niekoľko základných dôvodov, pre ktoré podporujeme zásadnú reformu sociálneho systému, a teda aj odvodového zaťaženia. Na základe presvedčenia, že sociálny systém nefunguje najefektívnejšie, že ak o niečom môže rozhodovať úradník, nebude to dobre fungovať a že lacná práca je v skutočnosti drahá, sme sa rozhodli presadzovať reformu systému na jeden rovný odvod a jednu rovnú dávku.

Takže zásadnú reformu namiesto postupného zlepšovania systému?

Áno, pretože akékoľvek prechodné obdobia sú vždy len priestorom na špekulácie a taktizovanie. Ideálne sú veci, ktoré sa robia razantne a rýchlo. Rýchlosť je najdôležitejšia.

Myslíte si, že radikálna zmena systému, kde by každý platil rovný odvod a dostával jednotnú štátnu dávku, môže fungovať?

Nemôžem dnes jednoznačne povedať, že som na sto percent presvedčený o tom, že toto je tá najlepšia cesta, ale som veľmi blízko k tomuto presvedčeniu. Problém tejto reformy spočíva v tom, že naruša pozíciu štátu a niektorých štátnych inštitúcií, ale to je pre nás podnikateľov dobre. Myslím, že takouto reformou sa výrazne odbúra byrokracia, klientelizmus a okrem toho, presne budete vedieť, čo vás čaká. Viete, koľko platíte, viete, koľko dostanete, a viete, že aj najmenej platené práce sa oplatí robiť legálne. Je to transparentný, jednoduchý a podľa mňa práve preto dobrý model.

Súhlasíte s tézou, že z odvodového zaťaženia by sa mala vybrať a do daní presunúť tá časť odvodov, ktoré majú daňových charakter a sú to vlastne povinné platby do solidárneho systému?

Áno, malo by sa to vyseparovať a odvodmi by sme mali platiť len za to, čo má poisťný alebo sporivý charakter, teda to, čo si každý sám za seba platí na to, aby sa v prípade rôznych životných situácií o seba postaral. To, čo má charakter solidárneho systému, by malo byť financované z daní. Okrem iného to bude oslobodzujúce, pretože každý potom bude vedieť, za čo platí a čo za to dostane.

Ktorý odvod by ste zrušili alebo previedli na komerčné dobrovoľné poistenie? Často sa spomína napríklad nemocenské poistenie.

Nemyslím si, že nemocenská by mala byť dobrovoľná. Mal by sa stanoviť nejaký základný štandard, ktorý sa dá financovať z čo najnižšieho odvodu a na dobrovoľnej báze

by malo byť všetko nad tým – teda ak niekto počas choroby chce vyššiu náhradu mzdy ako núka základný štandard, môže sa dobrovoľne poistiť. Ale je dôležité, aby človek mal garantovanú určitú službu, a to sa dá dosiahnuť iba povinným systémom.

Čo hovoríte na garančný fond a odvod, ktorý doňho smeruje?

Myslím si, že tento fond je nezmyselný. Nevyplatenie mzdy je trestný čin, existujú na to paragrafy a existuje na to štát, ktorý to má vymáhať. Na to sa predsa nemôžeme skladať my.

Akým prínosom by pre vás bolo výrazné zníženie odvodového zaťaženia?

Určite by to pomohlo firme aj celej ekonomike, ale mám pocit, že kým daňová reforma bola veľmi prínosná najmä pre hospodársku sféru, prišiel čas urobiť niečo podobne prospešné aj pre zamestnancov, občanov. Je fakt, že zamestnanci dohromady tvoria firmu, takže zníženie odvodov by pomohlo aj podnikateľom, rozhodne by však práve zamestnancom veľmi uľahčilo život. Okrem toho, zamestnávateľ môže ľuďom pridať na mzde, pretože ak vie, že nemusí za každú vyplatenú korunu navyše odvieť druhú korunu na odvodoch, nerobí mu to problém.

JÁN TÓTH
Hlavný ekonóm ING Bank pre Českú a Slovenskú republiku.

Solidarita patrí do daní, najlepšie nie daní z práce

Keď sa povie znižovanie odvodov, čo vám napadne ako prvé?

Odstránenie niektorých odvodov, ktoré majú charakter dane a financovanie týchto vecí cez daňový systém – to sa týka predovšetkým zdravotných odvodov. A to tak, aby sa daňové zaťaženie fyzických osôb znížilo, teda aby zdravotníctvo bolo financované aj zdaňovaním spotreby, aj zdaňovaním právnických osôb.

Oponenti tohto riešenia tvrdia, že by sa tým stratila priama väzba medzi platením a zdravotníctvom, teda že ak by zdravotníctvo bolo financované daňami, politici by mu pridelovali peniaze podľa ľubovôle, kým dnes je ten balík ako percento hrubej mzdy pomerne jasný.

Lenže tento údaj je dnes irelevantný, pretože z pohľadu úžitku je úplne jedno, koľko do systému budete vkladat'. Skôr sa mi zdá, že by bolo rozumné rozdeliť ten balík tak, aby z daní bol financovaný minimálny štandard a celý zvyšok bol v rámci dobrovoľného poistenia, a teda mimo odvodov. Inak, všeobecne je dobré odvody v maximálnej možnej miere premeniť na sporenie alebo poistenie, a tým pádom prestanú mať charakter zaťaženia pracovnej sily a nadobudnú charakter dodatočnej výhody k platu. To už dnes do veľkej miery platí o prvom a druhom dôchodkovom pilieri, ktoré by sme dnes už nemali chápať ako zaťaženie našej práce, ale skôr ako sporenie, teda akýsi dodatočný benefit k platu.

Je možné presunúť niektoré odvody do daňového systému, teda aj výdavky presunúť na štátny rozpočet, a zároveň nezvyšovať dane?

Užšie definovanie základného zdravotného balíka a jeho financovanie aj podnikovými daňami, DPH a spotrebnými daňami by znamenalo podstatne menšie zdaňovanie práce fyzických osôb ako je tomu v súčasnosti.

Čo sa dá robiť s dôchodkovým systémom, ktorý pohlí takmer polovicu celkového odvodového zaťaženia?

Okamžite sa dá podstatne znížiť maximálny vymeriavací základ, ktorý núti vyššiu strednú vrstvu príliš veľa sporiť. Pri nízkych príjmoch to však ostane problémom, pretože ak by odvádzali menej, mohlo by sa stať, že by nenašetrili dosť. Negatívna daň by mohla čiastočne vyriešiť aj problém „drahejšej“ lacnej pracovnej sily. Alternatívny pohľad by bol zavesiť výšku dôchodkových odvodov aj na počet detí. Každopádne, odvádzat' 20 percent hrubej mzdy na sporenie a poistenie sa mi zdá priveľa, vzhľadom na to, že ide o povinný systém.

Máte predstavu o prípadnej redukcii poistenia v nezamestnanosti alebo nemocenského poistenia?

Poistenie v nezamestnanosti by asi tiež mohlo byť rozdelené na dve časti: minimálny štandard by mal byť platený z daní, ostatné by malo byť predmetom komerčného poistenia, ak sa niekto chce takto poistiť. To isté platí o nemocenskom poistení.

Pozdáva sa vám nápad presunúť celé zaťaženie na zamestnanca?

Asi áno. Okrem lepšej transparentnosti sa tým vytvorí silný politický tlak, aby vláda s odvodmi niečo rýchlo robila a v budúcnosti ich nezvyšovala.

Nehrozí, že znižovanie odvodov potom prestane byť pre podnikateľov témou a stratí sa tlak dobre zorganizovanej záujmovej skupiny?

Viem si predstaviť, že to hrozí, ale doposiaľ častejšie podnikatelia lobovali za svoje úzke záujmy a výhody, než za všeobecne prospešné veci a nemal by som priveľké očakávania, že sa to radikálne zmení a všetci podnikatelia začnú bojovať za nejakú systémovú vec, napríklad za zníženie odvodov. Okrem toho, volebné právo majú občania, nie podniky.

Ktoré odvody sa dajú zredukovať najrýchlejšie?

Určite zdravotníctvo, s tým, že základný štandard sa prenesie do daní a ak bude financovaný aj zo spotrebných daní, z DPH a podnikových daní, sadzba by mohla ísť prudšie dolu.

FRANTIŠEK HALMEŠ
Predseda Rady riaditeľov Sociálnej poisťovne.

*Vinou starobného poistenia v krátkodobom horizonte
priestor na zníženie odvodov nevidím*

Aký je váš pohľad na znižovanie odvodového zaťaženia?

Odvodové zaťaženie na Slovensku je jedno z najvyšších v rámci krajín OECD. Z tohto dôvodu je namieste diskutovať a hľadať možnosti na jeho znižovanie.

Je podľa vás reálne, že sa budú odvody znižovať v dohľadnom čase?

Podľa môjho názoru vývoj hospodárenia Sociálnej poisťovne v tomto roku, neistota jej bilancie v nasledujúcich rokoch z dôvodu spustenia dôchodkovej reformy a celkový stav verejných financií nedáva priestor na znižovanie odvodového zaťaženia v krátkodobom horizonte.

Ktoré odvody by podľa vás bolo možné znížiť, o koľko a kedy?

Z fondov, ktoré spravuje Sociálna poisťovňa, je prebytkový a teda vytvára priestor na znižovanie odvodov fond nemocenského poistenia a fond poistenia v nezamestnanosti. V prípade izolovaného pohľadu na tieto fondy možno uvažovať o znížení odvodovej sadzby o 1 – 1,5%.

Je to teda reálna možnosť?

Pri úvahách o znižovaní odvodov na prebytkové poistenia je potrebné zohľadniť výrazne deficitné hospodárenie dôchodkového poistenia, ktoré zhoršuje celkovú bilanciu SP. Myslím si, že mieru únosnosti zníženia odvodového zaťaženia vo vzťahu k verejným financiám treba posudzovať spolu s transakčnými nákladmi na dôchodkovú reformu.

Ktoré fondy sú najproblematickejšie, čiže v prípade ktorých odvodov momentálne nevidíte priestor na zníženie odvodov?

Najproblematickejší fond je fond starobného poistenia, ktorého deficit bude v najbližších rokoch rásť z dôvodu rozbehnutia dôchodkového sporenia. Podľa našich odhadov za obdobie rokov 2005–2007 vykáže starobné poistenie deficit 85 miliárd korún.

Predpokladáte, že v prípade priaznivého vývoja verejných financií a zdržanlivej výdavkovej politiky vlády vznikne v priebehu niekoľkých rokov priestor na citelnejšiu redukcii odvodov?

Podľa môjho názoru v prípade pozitívneho vývoja verejných financií bude v strednodobom horizonte priestor na redukcii odvodov. Mieru redukcie odvodov si však netrúfam odhadnúť.

Do akej miery je pre vás dôležité mať možnosť presúvať zdroje z prebytkových do deficitných fondov? Považujete to za správne?

Možnosť presúvania zdrojov z prebytkových fondov do deficitných je pre Sociálnu poisťovňu dôležitá kvôli zachovaniu platobnej schopnosti fondov dôchodkového poistenia.

Čo by sa stalo, keby ste túto možnosť nemali?

V prípade, že by táto možnosť nebola daná, bola by Sociálna poisťovňa nútená kryť deficitné fondy zo zdrojov štátneho rozpočtu, čo by znamenalo aj zvýšenie administratívnej náročnosti. Myslím si, že je rozumné ponechať túto možnosť v platnosti aj pre nasledujúci rok.

ĽUDOVÍT ÓDOR
Hlavný ekonóm Ministerstva financií SR.

*Existuje priestor na zníženie nákladov na prácu
o 4 až 5 percentuálnych bodov*

Aká je vaša predstava o fiškálne zodpovednom znižovaní odvodov? Je na to priestor? Alebo bude v najbližších rokoch?

Čo sa týka nákladov na pracovnú silu, myslím si, že existuje priestor na zníženie zaťaženia niekde na úrovni okolo 4 až 5 percentuálnych bodov. Predpokladá to však zásadnú zmenu systému, vyžaduje to úvahu o výške daní a zásadné politické rozhodnutie. Nemyslím si, že v tomto volebnom období je to reálne.

Ktoré odvody by ste znižovali ako prvé?

V súvislosti s eventuálnou zásadnou reformou sociálneho systému si myslím si, že úplne by sa dali zrušiť zdravotné odvody. Zdravotnícka starostlivosť, respektíve jej solidárna časť, by mohla byť financovaná priamo z daní. Upozorňujem však, že by to neznamenal pokles nákladov pre podnikateľov o tých 10 percentuálnych bodov, ktoré dnes za zamestnancov odvádzajú.

Čo sú podmienky pre rozumné a zároveň citeľné zníženie odvodov?

V prvom rade nižšie verejné výdavky a presun bremena z odvodov na dane.

Čo si myslíte o nápade previesť solidárne odvody do daňového systému?

Odpoveď na druhú otázku platí aj pri tejto. Som za, ale podotýkam, že presun odvodov do daní nemusí viesť k rovnako veľkému poklesu nákladov na zamestnanca.

MICHAL HORVÁTH
Ekonom, bývalý hlavný ekonom MPSVaR SR.

***Podmienky znižovania: odstraňujeme neefektívnosť systému
a nanovo definujeme sociálne poistenie***

Je znižovanie odvodového zaťaženia v súčasnosti prioritou?

Ak je voľba medzi znižovaním sadzby dane z príjmu fyzických a právnických osôb a znižovaním sadzby odvodov, jednoznačne sa prikláňam na stranu znižovania odvodov. Nákladovosť pracovnej sily, predovšetkým na dolnom konci príjmovej škály, ovplyvňuje v súčasnosti najviac práve odvodové zaťaženie. Znižovanie tohto bremena zvýši šance menej kvalifikovaným dlhodobým uchádzačom o zamestnanie získať legálne zamestnanie. Malo by teda dôjsť k zvyšovaniu zamestnanosti, k pozitívnemu sociálnemu efektu.

Zníženie daní by teda bolo menej efektívne?

Znižovanie daňovej sadzby by spomínané bremeno vôbec neovplyvnilo, alebo ovplyvnilo len málo, najmä vzhľadom na relatívne vysoké nezdanené minimum. Z pohľadu čistého príjmu by tiež zníženie odvodov znamenalo pozitívny prínos pre občanov s nízkymi príjmami, kým zníženie daňovej sadzby by v peňaženkách pocítili iba osoby s relatívne vyšším príjmom. Z pohľadu podnikov by zníženie sadzby dane z príjmu pomohlo podnikom vykazujúcim pozitívny daňový základ, ktorým by tak zo zisku zostalo viac na investovanie a vytváranie pracovných miest. Nižšia sadzba odvodov odoberie z bremena a vytvorí priestor každému zamestnávateľovi.

Aký spôsob znižovania odvodov považujete za najrozumnejší?

Znižovanie odvodov by určite nemalo ohroziť stabilitu a udržateľnosť verejných financií. Som teda za také znižovanie odvodov, ktoré je podmienené odstraňovaním neefektívnosti existujúceho systému poistenia, alebo redefiníciou toho, čo sa považuje za sociálne poistenie – teda rozsahu balíka, ktorý sa financuje cez verejné poistenie. To druhé by znamenalo dosť výraznú spoločenskú zmenu. Možnosťou je tiež hľadať úspory na iných miestach v okruhu verejných financií, napríklad v štátnom rozpočte, ale z môjho pohľadu je čistejším riešením skôr veci nemiešať. Je možné, že v súčasnom systéme nie sú úplne zarátané pozitívne efekty reforiem, ale na túto otázku je ešte predčasné hľadať odpoveď.

Je možné zredukovať odvody aj zásadným spôsobom, teda povedzme o 10 – 15 percentuálnych bodov?

Ako som už spomenul, priestor na znižovanie treba hľadať v odstraňovaní neefektívnosti a/alebo v redefinícii rozsahu verejného poistného balíka. V systéme už asi nie je toľko neefektívnosti, že by jej odstránenie dokázalo prefinancovať zníženie sadzby odvodov o 10 – 15 percentuálnych bodov, pretože to v dnešných cenách predstavuje balík asi 25 až 35 miliárd korún. Výrazné zníženie sadzby odvodov by si teda určite vyžadovalo zodpovedanie niekoľkých zásadných otázok, napríklad ohľadom miery náhrady vo verejných poistných systémoch, teda v priebežnom pilieri dôchodkového poistenia, poistenia v nezamestnanosti, a tiež, či majú byť invalidné a vdovské dôchodky všeobecne súčasťou systému sociálneho poistenia. A tak ďalej.

Ak podľa vás radikálnejšie riešenia neprichádzajú do úvahy, na ktoré odvody by ste sa sústredili?

Existuje možnosť, že pokles vykazovanej práceneschopnosti bude nakoniec vyšší, ako sa očakávalo a ako bolo premietnuté do čísel rozpočtu. Ak čísla po určitom období ukážu takýto vývoj, priestor na znižovanie by v tomto fonde mohol vzniknúť. Podobne je to aj s fondom poistenia v nezamestnanosti. Reformy, ktoré vláda robí, znamenajú štrukturálny zlom v ekonomike. Dlhodobá miera nezamestnanosti sa posúva na novú, podľa predpokladov nižšiu úroveň, ku ktorej sa bude aktuálny trendový vývoj postupne približovať. Existuje možnosť, ktorú bude možné potvrdiť alebo vyvrátiť až v budúcnosti, že nastavenie systému plne nezohľadňuje túto priaznivú zmenu. Treba sa však vyvarovať predčasných krokov. Sadzby odvodov by mali reagovať na priaznivé dlhodobé štrukturálne zmeny a nie na priaznivý krátkodobý cyklický vývoj.

Je presun platenia odvodov na zamestnancov rozumný nápad?

Áno, podľa mňa by si to však najprv vyžadovalo radikálne zníženie sadzby odvodov. Ani takýto systém však nevylučuje dobrovoľné príspevky zo strany zamestnávateľa ako novú formu odmeňovania, čo v mnohých prípadoch už v súčasnosti funguje pri doplnkovom dôchodkovom poistení.

Považujete za rozumný nápad presunutie solidárnych odvodov do daňového systému?

Ak systém nemá ani len kvázipoistný charakter, čiže poistenci vôbec nedostávajú náhradu v závislosti od výšky plateného poistného, je efektívnejšie a spravodlivejšie financovať solidárny balík zo všeobecných daní a mať súkromný poistný trh ako doplnok k tomuto solidárnemu balíku.

JOZEF HAJKO

Ekonomický riaditeľ Lantana – záhrady, s.r.o., člen Výkonnej rady PAS.

Zamestnanec by mal vedieť, koľko zamestnávateľ'a stojí

V čom je z pohľadu malého podnikateľa hlavný problém dnešného odvodového zaťaženia?

Ako prvé mi napadne, koľko platí zamestnanec a koľko zamestnávateľ. Zamestnávateľ platí 35,2 percenta z vymeriavacieho základu, zamestnanec 13,4 percenta. Dôležité na tom je to, že keď sa zamestnanec pozrie na svoju výplatnú pásku, uvidí nejaký hrubý príjem, a po odrátaní nejakých odvodov a dane mu vyjde nejaká suma v čistom. Nevídi však, koľko jeho práca zamestnávateľ'a celkovo stojí, on z toho vidí iba časť.

Bolo by riešením presunúť odvody na zamestnanca?

Nehovorím, že to treba presunúť, ale rozhodne treba celkové odvodové zaťaženie nejako zviditeľniť a v prvom kroku aspoň uvažovať o pomere, v akom odvody odvádza zamestnanec a v akom to zaňho robí zamestnávateľ. Ak chcem niekomu dať čistý plat 10 tisíc, viem, že ma to bude stáť približne dvojnásobok. Ale ten zamestnanec to nevie, pretože veľkú časť mojich nákladov jednoducho nevníma. Mimochodom, ak z tohto pohľadu hovoríme o nízkych mzdách, ten obraz sa trochu mení.

Sľubujete si teda silnejší spoločenský tlak na znižovanie odvodov, ak to začnú priamo pociťovať a vidieť aj zamestnanci?

Určite, teraz to trápi iba zamestnávateľ'ov, nikoho iného.

Neexistuje riziko, že keď odvody prestanú trápiť dobre zorganizovaných podnikateľ'ov a stanú sa problémom dezorganizovanej masy zamestnancov, zníži to šancu na rýchle presadenie zníženia odvodov?

Možno áno, ale mne sa zasa nezdá, že by zamestnávatelia boli až tak dobre zorganizovaní a že by dokázali nájsť spoločnú reč, pokiaľ ide o spôsoby, akými to zníženie dosiahnuť. Vidno to už dnes – niektorí zamestnávatelia napríklad preferujú zníženie priamych daní, iní zníženie odvodov. Odvody sú dnes politickou otázkou a myslím si, že ak občania pochopia, koľko a na čo vlastne platia, budú vyvíjať veľmi silný tlak na politikov, aby s tým niečo urobili. Zaujímavá vec je, že každý zamestnanec sa zaujíma, koľko dostane v čistom. A my každému musíme hovoriť: to my neurčujeme - koľko dostanete v čistom, určuje štát. Odvody ľudia chápu ako daň.

To už ale neplatí o dôchodkovom systéme.

Ešte stále áno, ale je fakt, že po rozbehu nového systému táto časť odvodov daňový charakter stratí. Ale toho, čo má charakter dane, tam aj tak ešte zostane veľa. Navyše sa to daniam podobá aj v úplnej neadresnosti: platíme síce do rôznych fondov, ale ešte aj dnes vidíme, že keď v nejakom fonde vznikne problém, zapláta sa to prebytkom z iného fondu, do ktorého pritom platíme peniaze na čosi úplne iné.

Súhlasíte s návrhom vyseparovať zo systému všetku solidaritu a tú financovať prostredníctvom daní?

Absolútne s tým súhlasím, toto je podľa môjho názoru dobrá cesta k znižovaniu odvodového zaťaženia. To, čo je solidarita, nech je tak aj financované, a to, čo má byť poistenie, by malo byť skutočným poistením, podľa možnosti komerčným a do čo najväčšej možnej miery aj dobrovoľným.

Ak sa pozrieme na konkrétne odvodové sadzby, ktoré z nich sú podľa vás „najzrelšie“ na znižovanie?

Množstvo vecí, ktoré sú dnes v povinnom odvodovom systéme, by podľa mňa mohlo byť alternovaných napríklad dobrovoľným životným poistením. Týka sa to aj niektorých zdravotných rizík. Práve zdravotné odvody, je to takmer tretina všetkých odvodov, sa mi zdajú privysoké. Myslím si, že tu by mohol vzniknúť priestor na zníženie povinných odvodov tým, že nejaká časť by prešla do dobrovoľného poistenia. Celkovo treba čo najviac odbúrať to, čo má charakter daní a premeniť „poistenie“ na skutočné poistenie.

To by však znamenalo otvoriť debatu o znižovaní rozsahu solidárneho balíka zdravotnej starostlivosti.

Myslím si, že tak či tak k tomu príde, je to otázka času. Ak už nie z iných dôvodov, tak kvôli starnutiu populácie, čo bude enormne zvyšovať náklady systému a teda povedie k nutnosti zredukovať solidaritu na to, čo si ľudia naozaj nedokážu sami zaplatiť a nedá sa to poistiť. Ale na nič iné.

Ktorý konkrétny odvod vám pri podnikaní najviac prekáža?

Nepozerám sa na to ako na niekoľko osobitných odvodov, je to pre mňa balík – jedna daň, ktorú musím uhradiť a ktorá je súčasťou mojich nákladov. Ale ak už by som o tom mal uvažovať štruktúrovane, potom sú pre mňa najzaujímavejšie tie najväčšie položky, teda odvody do dôchodkového systému a zdravotné odvody.

Máte predstavu, čo sa dá robiť s dôchodkovým systémom, respektíve odvodmi doň?

Myslím si, že čosi by sa tu spraviť dalo, napríklad zredukovať povinný odvod do sporivého piliera. Kto chce, nech si tam odvádza 9 percent z hrubej mzdy, ale ide o to, aby ten, kto tam také peniaze platiť nechce, ich tam platiť nemusel. To znamená, aby nejaká citeľná časť druhého piliera fungovala na princípe dobrovoľnosti. Doplnok k tomu môže spočívať v tom, že najmä vyššie príjmové skupiny by mohli sami rozhodnúť o veľkej časti odvodov dobrovoľne, a to sa netýka iba dôchodkového systému. Tým, že ľudia viac zarábajú (a tých ľudí pribúda), zvyšujú sa aj príjmy sociálnych fondov. To vytvára priestor na mierne obmedzenie solidarity tým, že dobre zarábajúci ľudia by síce stále platili viac, ale aspoň nejakú časť odvodov by mohli ponechať na vlastnej úvahe. Fondy by to nijako neohrozilo, ľudom by sa trochu uľavilo, motivovalo by ich to legálne viac zarábať a demotivovalo by ich to vymýšľať všemožné spôsoby, ako sa plateniu odvodov vyhnúť.

Čo s rezervným alebo garančným fondom?

Vždy, keď vznikne nejaký zabezpečovací fond, a tie vznikajú vždy s dobrými úmyslami a na bohumilé veci, pravidelne sa vynára niekoľko problémov. Okamžite sa na to naviaže správa fondu, 2, 3, možno 4 percentá pohltí len réžia. Tiež je to miesto pre korupciu. A z opačnej strany, ak nechceme, aby sa tam plytvalo, kradlo a korupčne hospodárilo, treba to poriadne strážiť – a to zasa stojí veľké peniaze. Takto sa staviam k akémukoľvek fondu, vrátane spomínaných dvoch.

Čo konkrétne by malej firme prinieslo citeľné zníženie odvodov?

Určite by klesol tlak na zamestnávanie ľudí formou rôznych dohôd a kľučiek, ktoré minimalizujú odvodové zaťaženie. Bol by som veľmi šťastný a ušetrilo by mi veľmi veľa času, keby som nemusel neustále špekulovať a vymýšľať najrôznejšie legálne spôsoby, ako si pomôcť. Zníženie odvodov by uľahčilo motiváciu, delenie mzdy na pevnú a motivačnú časť. Ak dnes chcem nejakého zamestnanca motivovať a v rámci pohyblivej zložky mu zaplatiť napríklad percento z dobrých tržieb, neustále musím myslieť na to, že každá takto zarobená koruna pre mňa znamená vyplatenie dvoch korún. Keby odvody

klesli, oveľa menej by sa špekulovalo, ako odvody obísť, oveľa menej by sa zamestnávalo načierno a ľudia by mohli oveľa viac zarábať.

Poznajúc politiku, urobme čo najviac hneď

Prečo treba znížiť odvodové zaťaženie?

V prvom rade, výška odvodov nezodpovedá kvalite služieb, ktoré za to občania a firmy dostávajú. Štát by sa mal určite zamerať na výslednú efektivitu poskytovaných služieb. Túto oblasť vidím ako kľúčovú z hľadiska budúceho pôsobenia slovenskej ekonomiky, nie len výšku odvodov ako abstraktnú veličinu. Aj najbohatšie štáty Európy dnes doplácajú nielen na privysoké odvody, ale najmä na neefektivitu štátom poskytovaných služieb – osobitne Nemecko je príklad priam ukážkový.

Ako by podľa vás bolo možné odvody znížiť?

Myslím si, že peniaze, ktoré dnes štát vyberá prostredníctvom odvodov, by mohol vyberať iným spôsobom – tak, aby sa znížilo priame daňové zaťaženie, ktorým je dnes aj veľká časť odvodov. V tomto období je vysoké zdaňovanie práce demotivujúce a platí tu – čím menej, tým lepšie.

Premena odvodov, aspoň ich veľkej časti, na dane by asi priniesla nutnosť zvýšiť dane, alebo znížiť nároky ľudí voči fondom. Dá sa z toho vybrať?

Určite sa po starostlivom prepočítaní všetkých dôsledkov bude dať nájsť nejaká cesta, aby ani jedna možnosť nebola nejakým dramaticky vnímaná a zároveň aby zdaňovanie práce bolo nižšie. Ako už ktosi povedal, kde je vôľa, tam je cesta.

Ďalšia dilema spočíva v tom, že je možné rozširovať daňový základ a tým zaistiť viac peňazí pre sociálny a zdravotný systém, ak by teda bol financovaný daňami, alebo potom čakať, že rýchly ekonomický rast onedlho naplní pokladne fondov a prirodzene bude možné znížovať odvodové sadzby. Ktorú možnosť preferujete?

Ak sa potvrdí predpoklad, že súčasné reformy a celkové zlepšovanie prostredia vytvoria predpoklady pre silný rast, potom je možné čakať. Horizont niekoľkých rokov rozhodne nie je katastrofálny, nejakým spôsobom sa to ešte vydržať dá. Je tu však aj iná vec – teraz sa reformám darí, je tu atmosféra, pohlo sa to výrazne vpred. Nikto však nevie, ako to tu bude vyzeráť o pár rokov, či tu ešte bude vôľa a či tu ešte budú ľudia, ktorí reformy chcú a vedia urobiť. Poznajúc slovenskú politiku, pokojne je možné, že o pár rokov tu už nikto nič neurobí a nepresadí a bude to už len záležitosťou konferencií, analýz a prednášok, nie reálnou šancou. Preto sa skôr prikláňam k tomu, aby sme s tým nečakali a čo najskôr urobili všetko, čo sa v tomto smere urobiť dá.

Do akej miery sú slovenské odvody pre zahraničných investorov zaujímavé, a do akej miery ich odrádzajú od úmyslu investovať tu?

Naše odvody sú aj v ich očiach vysoké, ale keďže cena práce je tu zatiaľ pomerne nízka a oni sa na to pozerajú vcelku ako na nákladovú položku, ešte stále je to pre nich zaujímavé. Problémom však bude, keď sa cena práce na Slovensku bude zvyšovať, potom už budú vysoké odvody problémom, pre ktorý stratíme našu súčasnú konkurenčnú výhodu. Odvody by vláda nemala podceňovať aj kvôli estónskej skúsenosti – oni síce úspešne zaviedli daňovú reformu, ale podcenením a zvýšením odvodov sa už naplno ukazujú problémy v sociálnom systéme, ktoré sa pravdepodobne v dlhodobom horizonte, po utlmení investičného boomu v tejto krajine, naplno prejavujú.

Čo na odvodoch pri podnikaní najviac prekáža?

Častým problémom pre firmy poskytujúce služby s vysokou mierou pridanej hodnoty je, že po dosiahnutí určitého trendu rastu a objemu kontraktov, obratu a počtu zamestnancov sa stráca motivácia firmy prijímať nových zamestnancov práve pre vysoké odvodové zaťaženie. Vláda si by mala určite popri daňovej reforme, ktorú vnímam ako veľmi úspešnú a stimulujúcu podnikanie, zaoberať reformou odvodov, aby reformy smerovali aj k menej obratovým podnikom.

Čo okrem vysokých sadziieb je pri odvodoch problematické?

Okrem ich výšky určite aj zložitosť systému. Neustále treba študovať, čo, koľko a komu treba platiť. Okrem toho, súčasná úroveň odvodového zaťaženia vedie najmä menších podnikateľov a menšie firmy k tomu, že každý strávi veľa energie aj hľadaním spôsobov, ako platenie odvodov eliminovať. Mnohí dôchodcovia napríklad pracujú formálne na zmluvu svojich mladších kolegov, ktorým sa tak opticky zvyšuje príjem, dôležitý pre výšku budúceho dôchodku a dnešný dôchodca na tom zasa čosi ušetrí, pretože nemusí platiť svoje odvody, ale len ich časť, ktorá sa týka príjmu do stropu vymeriavacieho základu mladšieho kolegu.

Ktorý konkrétny odvod by ste zmenili ako prvý?

Asi dôchodkový odvod do sporivého piliera, tam sa mi zdá, že by si to do veľkej miery mohol každý manažovať sám.

MARTIN POLEK

Ekonomický riaditeľ spoločnosti Gratex International.

Odvody sú veľký balík s minimálnou protihodnotou

Aký je podnikateľský pohľad na súčasnú úroveň odvodového zaťaženia? Pociťali ste zníženie sadzieb zo začiatku roka 2004?

Je fakt, že sa hovorí o miernom znižovaní odvodového zaťaženia, pretože klesli niektoré odvodové sadzby a teda mierne aj celková sadzba odvodov, ibaže napríklad naša firma v tomto roku, ak hovoríme o sume, zaplatenej na odvodoch za zamestnancov, platí viac o približne 8 percent. Naš priemerný zamestnanec v tomto roku zaplatí na odvodoch o vyše 15 percent viac než pred rokom, takže o znížení zaťaženia sa z môjho pohľadu dá hovoriť iba ťažko. Vplyv na to malo veľa vecí, napríklad zvyšovanie maximálneho vymeriavacieho základu pri niektorých odvodoch, takže zovšeobecniť sa to dá tak, že firma, ktorá zamestnáva ľudí s vyššími príjmami, zníženie odvodového zaťaženia nepocítila.

Ktoré odvody sú pre vás najväčšími nákladovými položkami?

Jednoznačne najviac zaplatíme na dôchodkové odvody, na zdravotné a tretia najväčšia položka je rezervný fond, kde vôbec nevidím protihodnotu, ktorú za to dostávame. Nasleduje fond zamestnanosti a nemocenské.

Je znižovanie odvodov z podnikateľského hľadiska dôležité?

Odvody sú z môjho hľadiska jeden balík, ktorý treba zaplatiť a vnímam ho, respektíve jeho väčšinu, ako zdanenie, pretože pri veľkej časti odvodov neexistuje vzťah medzi odvodom do fondu a benefitom z neho. Je to iba inak nazvaná daň. Keď sa znížila sadzba dane z príjmu, malo to pozitívny vplyv na ekonomiku a neznížili sa príjmy verejných financií. Myslím si, že tieto isté dôsledky by mohlo priniesť aj zníženie odvodov. Ak klesnú odvody, firmy budú zrejme náchylnejšie hľadať priame spôsoby zamestnávania, ubudne teda ilegálnej práce. Niektoré firmy by asi mohli zamestnať viac ľudí, iné by zasa oveľa lepšie vedeli motivovať tých zamestnancov, ktorých majú.

Aké sú podľa vás ďalšie možnosti znižovania odvodov?

Pozdáva sa mi nápad na presun odvodov na zamestnanca. Hrubá mzda je dnes údaj, ktorý veľa nehovorí. Zamestnanec vidí iba tú časť odvodov, ktoré platí on, platby odvodov od zamestnanca často nepovažuje za časť svojho príjmu. Lenže pre firmu sú to celé náklady na zamestnanca, takže takého delenie podľa mňa nemá nijaký zmysel a deformuje vedomie o tom, koľko a za čo vlastne kto platí. Prinajmenšom by sa v tom zaviedlo nejaké racio, ľudia by videli, čo stojí ich práca a asi by sa aj viac domáhali zníženia toho zaťaženia.

Bol by pre vás presun odvodov na zamestnanca úľavou, ušetrili by ste niečo povedzme na administratívnych nákladoch?

Myslím, že by to bola zanedbateľná úspora, ak vôbec nejaká. Úspora na administratívnych nákladoch nie je tým dôvodom, pre ktorý to považujem za rozumné.

Čo sa týka jednotlivých odvodov, redukciiu ktorých považujete na najdôležitejšiu a najakútnejšiu?

Ako prvé sa mi vynára úrazové poistenie, poistenie zodpovednosti zamestnávateľa, kde sme od začiatku roka do septembra zaplatili viac než za celý minulý rok. Tu je problém aj to, že neexistuje maximálny vymeriavací základ, takže ak rastú mzdy, zvyšuje sa aj suma,

ktorú treba zaplatiť. Potom je tu garančný fond a rezervný fond v rámci dôchodkových odvodov. Poistenie v nezamestnanosti podľa mojich informácií vykazuje veľké prebytky, takže aj tu je redukcia určite možná.

Boli by ste ochotní zvýšiť jednorazovo o sumu vami platených odvodov zvýšiť hrubé mzdy svojich zamestnancov?

Myslím, že príkazom sa to riešiť nedá, ale v tomto predsa funguje trh. Keď to urobia dvaja, urobí to aj tretí. Ale myslím si, že by sme to urobili, aj keby to nebolo nevyhnutné, pretože tu ide o nejaký vzťah k zamestnancovi. Určite by sme ľuďom, na ktorých nám záleží, presun odvodov na nich nejako kompenzovali, je to o dôvere.

ANALÝZA MOŽNOSTÍ ĎALŠIEHO ZNIŽOVANIA ODVODOV

Odvodové zaťaženie rozhodne treba znižovať, zhodujú sa všetci respondenti projektu Podnikateľskej aliancie Slovenska „Ďalšie možnosti znižovania odvodového zaťaženia v SR“. Takmer úplná zhoda panuje aj v presvedčení, že práve znižovanie odvodového zaťaženia by malo byť jednou z hlavných priorít vlády, pretože povedie k skvalitneniu podnikateľského prostredia, vyššej zamestnanosti a dlhodobo vyššiemu hospodárskemu rastu krajiny.

Zhoda je aj v názore, že problém súčasného odvodového zaťaženia sa netýka iba výšky jednotlivých a celkovej odvodovej sadzby, ale aj v štruktúre odvodov. Veľká časť odvodového zaťaženia totiž má charakter skrytého daňového zaťaženia, čo deformuje podnikateľské prostredie a aj uvedomelosť ľudí o tom, koľko a za čo vlastne platia.

V otázke znižovania odvodov teda neexistuje spor. Názory respondentov sa však rôznia, pokiaľ ide o otázku „ako“ a „kedy“ to urobiť. Šírka pohľadu na túto problematiku obsahuje všetky eventuality – od čakania na lepší stav verejných financií a efekty dlhodobejšieho vysokého ekonomického rastu cez postupné a opatrné znižovanie jednotlivých odvodových sadzieb „podľa aktuálnej situácie a možností“ až po radikálnu a rýchlu premenu celého sociálneho systému na spôsob „jeden odvod, jedna dávka“.

Prevažujúce názory sa dajú zhrnúť do niekoľkých základných bodov:

1. Odvody treba znižovať po selektívnom preskúmaní účelu jednotlivých odvodov. Volanie po radikálnom riešení je v menšine.
2. Pri skúmaní možností znižovania odvodov sa treba sústrediť skôr na veľké odvodové položky, menej na znižovanie odvodov odbúraním položiek malých.
3. Presun platenia odvodov na zamestnancov by prinieslo najmä väčší spoločenský tlak za ich zníženie, celkové zaťaženie by sa „zviditeľnilo“ a prestalo by byť iba problémom podnikateľov/zamestnávateľov. Neprinieslo by však reálne zníženie ceny práce, a teda ani riešenie podstaty problému. Navyše by toto opatrenie mohlo spôsobiť paradoxnú situáciu – keby znižovanie odvodov prestalo byť primárne urgentným problémom dobre zorganizovaných podnikateľov/zamestnávateľov a stalo sa primárne problémom nezorganizovaných zamestnancov, mohlo by to spôsobiť oddialenie realizácie zníženia odvodov.
4. Z odvodového zaťaženia treba vyseparovať tie odvody, ktoré majú charakter skrytých daní (odvody do čisto solidárnych systémov, predovšetkým zdravotné odvody), presunúť ich do daňového systému a ten potom upraviť tak, aby sa znížilo celkové daňové zaťaženie práce na úkor zdaňovania spotreby a majetku.
5. Pri každej službe, poskytovanej za povinné odvody, treba skúmať, či by sa nemohla stať predmetom dobrovoľného a súkromného poistenia. Pri niektorých odvodoch (nemocenské poistenie, poistenie proti nezamestnanosti, úrazové

poistenie) by sa to podľa väčšinovej mienky stať mohlo a malo. To by umožnilo čiastočné zníženie odvodového zaťaženia.

Pokiaľ ide o názory respondentov na konkrétne možnosti znižovania jednotlivých odvodových sadziieb, existuje pomerne výrazný názorový prienik:

Dôchodkové poistenie je najvýraznejšou jednotlivou odvodovou položkou. Tu sa mnohí respondenti zhodli v názore, že je namieste uvažovať o znížení platby do rezervného fondu (a náklady dôchodkovej reformy financovať z daní), invalidného fondu (ktorý je v prebytku a ako solidárny systém by tiež mal byť financovaný z daní) a zníženie odvodovej sadzby do druhého, sporivého dôchodkového piliera. Posledná z týchto možností by sa pritom mala týkať predovšetkým vyšších príjmových skupín, pretože sporenie má význam až od určitej odkladanej sumy, s čím by pri paušálnom znížení odvodu mohli mať ľudia s nízkymi príjmami (a teda aj nízkym vymeriavacím základom) problém v prípade zníženia odvodovej sadzby.

Zdravotné poistenie má charakter dodatočnej dane z príjmu. Preto by sa podľa mnohých respondentov malo premeniť na súčasť daňového systému s tým, že treba uvažovať o zmenšení rozsahu zdravotnej starostlivosti, poskytovanej v rámci solidárneho balíka. To by však vyžadovalo ťažké politické rozhodnutie o tom, že za väčšiu než očakávanú časť zdravotnej starostlivosti by občania museli platiť priamo alebo by bola predmetom komerčného pripoistenia.

Poistenie v nezamestnanosti v súčasnosti vykazuje prebytky, čo je jeden z dôvodov, pre ktoré by sa podľa mnohých mal tento odvod znížiť. Túto možnosť pripúšťa aj samotná Sociálna poisťovňa, ktorá na základe aktuálnych prebytkov pripúšťa možnosť zníženia odvodu na toto poistenie, ako protiargument však uvádza potrebu presúvať zdroje z prebytkových do deficitných fondov, predovšetkým do fondu starobného dôchodkového poistenia. Medzi ďalšími argumentmi na zníženie, respektíve až odstránenie tohto odvodu sa spomína jeho daňový charakter – podľa mnohých by teda mala byť nevyhnutná pomoc ľuďom v núdzi (strata zamestnania) financovaná z daní.

Nemocenské poistenie nemá jednoznačnú alternatívu. Mnohí respondenti však upozorňujú na to, že už dnes je vyplácanie náhrady mzdy v prvých dňoch práceneschopnosti povinnosťou zamestnávateľa a preferujú zníženie odvodu výmenou za zníženie poskytovaného štandardu náhrady. Ak by niekto preferoval vyššiu ako ponúkanú náhradu mzdy v čase pracovnej neschopnosti, mal by mať možnosť dobrovoľne sa komerčne poistiť.

Garančný fond je prežitý, stratil opodstatnenie a mal by sa zrušiť, tvrdí väčšina oslovených. Dnes už je nevyplatenie miezd ojedinelé, navyše podľa súčasnej právnej úpravy sa zamestnávateľ, ktorý mzdu nevyplatí, dopúšťa trestného činu. Okrem toho sa mnohí domnievajú, že neexistuje dôvod, pre ktorý by sa všetci podnikatelia mali skladať na pár nezodpovedných. Ľudia, ktorí sa vinou nevyplatenia miezd dostanú do ťažkostí, by mal pomôcť efektívny systém štátnej pomoci v hmotnej núdzi.

Úrazové poistenie je klasickým komerčným poistným produktom a podľa zástupcov podnikateľov a nezávislých ekonómov by malo byť ponechané na dobrovoľné rozhodnutie zamestnanca.

Z rozhovorov s oslovenými predstaviteľmi kompetentných verejných inštitúcií, renomovanými ekonómami a zástupcami podnikateľského sektora vyplýva, že ďalšie znižovanie odvodov je možné, žiaduce a jeho realizácia do veľkej miery záleží od intenzity a vytrvalosti spoločenského tlaku.

ODPORÚČANIA

Pri vytváraní žičlivej verejnej mienky a tlaku na kompetentné inštitúcie, pokiaľ ide o znižovanie odvodového zaťaženia, sa na základe získaných poznatkov ako najefektívnejšie javia nasledujúce kroky:

1. Urobiť z odvodového zaťaženia celospoločenskú tému.

Ponúka sa niekoľko možností. Najčastejšie sa spomína alternatíva presunutia povinnosti platenia celej sumy odvodov na zamestnanca – s tým, že zamestnávateľia by jednorazovo zvýšili hrubú mzdu zamestnanca o čiastku, ktorú zaňho doposiaľ odvádzali do sociálnych fondov. To by dokonca mohlo umožniť zníženie odvodovej sadzby, pretože každý zamestnanec by platil odvody z vyššieho vymeriavacieho základu. Inak povedané, rovnaký objem peňazí by sa vybral aj pri nižších sadzbách. Mnohí to však považujú za podružné riešenie, ktoré nezmenšuje reálne náklady podnikateľov na pracovnú silu a teda ani podstatu problému.

Iná možnosť – ktorá by si nevyžadovala nijakú legislatívnu zmenu – spočíva v tom, že podnikatelia by z vlastnej iniciatívy vysvetľovali zamestnancov, aké sú skutočné a komplexné firemné náklady na ich prácu a o akú časť vynakladaných peňazí zamestnanci vinou vysokých odvodov prichádzajú. Psychologicky je to síce menej účinné, ako keby sa odvody priamo strhávali z účtu zamestnanca, je to však rýchla a lacná alternatíva na zvýšenie spoločenského tlaku, ktorý by mal k zníženiu odvodov viesť.

2. Zamerať sa na realistické ciele

Medzi také podľa reakcií predstaviteľov verejného sektora patrí presun časti odvodov do daňového systému, čiastočné zníženie niektorých odvodov v prípade fondov, ktoré sú v prebytku (invalidné dôchodky, nemocenské poistenie), zníženie odvodov do druhého, sporivého piliera dôchodkového systému (prinajmenšom pre vyššie príjmové skupiny), odstránenie odvodov, ktorých ciele už nie sú aktuálne (garančný fond).

3. Vytvárať nielen intenzívny, ale najmä vytrvalý tlak na znižovanie odvodov.

Mnohé uskutočnené (aj neuskutočnené) reformy potvrdzujú pravidlo, že kľúčom k úspechu nebýva len intenzívny, ale najmä dlhodobý tlak a formovanie verejnej mienky (prinajmenšom v odbornej verejnosti a politickom prostredí). Akákoľvek zásadnejšia reformná myšlienka potrebuje spravidla niekoľko rokov času, kým sa dostane do povedomia, vydiskutujú sa základné fakty, vyvrátia sa mýty a sformuje sa jasná a realizovateľná stratégia. Počas tohto času je nevyhnutné systematicky a trpezlivo na danú tému upozorňovať, inak k posledným fázam vôbec

nedôjde a reforma sa nestane témou dňa ani po rokoch. Ak sa napokon aj zrealizuje, hrozí vážne riziko, že jej podoba práve pre absenciu systematickej verejnej debaty nebude optimálna.

4. Získať od politických strán prísľub,

že v prípade priaznivého vývoja verejných financií (ktoré sa v súvislosti s vysokým tempom ekonomického rastu očakáva) využijú vzniknutý priestor v oblasti (aspoň relatívneho) znižovania verejných príjmov práve na znižovanie odvodového zaťaženia. Súvisí to s predchádzajúcimi odporúčaniami – ak politici nenadobudnú presvedčenie, že práve odvody sú dôležitá a politicky vďačná téma, oveľa radšej pozitívny makroekonomický vývoj využijú na rýchlo viditeľné verejné výdavky.

5. Ponechať otvorený priestor na diskusiu o radikálnom riešení problému.

Hoci v súčasnosti je radikálna reforma sociálneho systému a teda aj odvodového zaťaženia veľmi málo pravdepodobná – a to z ekonomických (opatrnosť v očakávaniach, usadenie reforiem) a ešte viac z politických dôvodov (priveľa reforiem). Každopádne by však diskusia o budúcich zmenách mala byť otvorená všetkým, aj tým najradikálnejším myšlienkam, pretože to výrazne zosilňuje spoločenský tlak na riešenie problému, otvára to priestor na vylepšovanie akejkoľvek reformnej eventuality, prináša to nové myšlienky a zvyšuje pravdepodobnosť realizácie aspoň tých „umiernených“ opatrení.

ZÁVER

Znižovanie odvodového zaťaženia je po realizácii mnohých zásadných, potrebných a prospešných štrukturálnych aj parciálnych reforiem ďalšou veľkou výzvou na ceste k rýchlemu hospodárskemu rastu, zvýšeniu konkurenčnej schopnosti ekonomiky, zvyšovaniu zamestnanosti a blahobytu na Slovensku.

Je zrejmé, že k zníženiu odvodového zaťaženia skôr či neskôr dôjde, pre všetkých aktérov ekonomického života krajiny by však bolo lepšie, keby to bolo skôr.

Šance na reformy nie sú samozrejmé – a na ich využitie treba byť pripravený. Cieľom tohto projektu je načrtnúť cestu a urobiť po nej prvý krok.