

Ako bude vyzerat' rodinná politika od roku 2023

Aktualizácia hodnotenia

Tento materiál IFP nadväzuje na pôvodné analytické hodnotenie zmien v rodinnej politike prezentovaných v rámci tzv. „daňovej revolúcie“ na konci roku 2021.¹ Z dôvodu schválenia viacerých legislatívnych úprav koncom minulého roka (2022) a na základe dostupnosti najnovších administratívnych údajov z daňových priznaní za rok 2021 sme pristúpili k aktualizácii hodnotenia v časti „Rodinná politika“. Hodnotenie nezohľadňuje dynamické efekty v zmene správania subjektov, najmä reakciu samospráv v podobe snahy dodatočne aj keď len čiastočne vykryť nižšie príjmy z podielovej dane z príjmu z fyzických osôb zvýšením iných samosprávnych príjmov a poplatkov (napr. poplatky v škôlkach, cestovné)², ktoré zaplatia občania.

Zhrnutie

- Fiškálne náklady všetkých zmien sa pohybujú na úrovni okolo 1,2 mld. eur ročne. Z toho približne 400 mil. eur ročne predstavuje trvalý výpadok príjmov pre samosprávy z dôvodu zvýšenia daňového bonusu. Je možné, že tento výpadok sa budú samosprávy snažiť aspoň čiastočne v rôznej miere a rôznym spôsobom vykryť z iných zdrojov.
- Nové nastavenie daňového bonusu je viac inkluzívne a motivačné pre zvýšenie zamestnanosti, ale za cenu väčšej zložitosti výpočtu.
- Napriek tomu, že najviac peňazí poputuje k strednej triede, na zmenách v rodinnej politike si relatívne k príjmu najviac prilepšia najmenej zarábajúci. Zmeny sa však dotknú len zhruba jednej tretiny všetkých domácností na Slovensku.
- Vďaka opatreniam klesne celkové riziko chudoby o 2 p.b. a u detí do 18 rokov až o 4,8 p.b. Napriek tomu len relatívne malý podiel celkových zvýšených výdavkov putuje do domácností ohrozených chudobou.
- Všeobecne však platí, že štedrá prorodinná politika v kontexte obmedzených zdrojov verejného rozpočtu do budúcnosti sťažuje ozdravenie verejných financií na Slovensku.

¹ https://www.mfsr.sk/files/archiv/80/Danova_reforma_komplet_final.pdf

² Vplyv na výslednú zmenu životnej úrovne bude vo finále rozdielny nakoľko zvýšenie daňového bonusu sa týka všetkých domácností s deťmi (aj keď v rozdielnej miere v závislosti od výšky príjmov), kým potenciálne kompenzácie budú medzi jednotlivými samosprávami rozdielne čo do výšky aj ovplyvnených skupín (zvýšenie niektorých daní a poplatkov sa dotkne aj domácností bez detí). Uvedené však bude možné vyhodnotiť až ex-post.

K akým zmenám v rodinnej politike došlo v roku 2023 oproti pôvodnému systému (platnému do 30.06.2022)

- **Prídavok na dieťa** sa trvalo zvýšil na 60 € mesačne po tom, čo už bolo pôvodne schválené zvýšenie na 40 €. Zároveň sa opätovne zaviedlo pôvodne zrušené jednorazové zvýšenie prídavku pri prvom nástupe dieťaťa do školy (tzv. ceruzkovné) vo výške 110 €. Príplatok k prídavku pre nepracujúcich rodičov sa zvýšil na 30 € mesačne už od 1.7.2022.
- Maximálna suma **daňového bonusu** (DB) sa na roky 2023 a 2024 dočasne zvýši až na 140 € mesačne pre deti do 18 rokov a na 50 € pre deti staršie ako 18 rokov. Od roku 2025 sa uplatňuje pôvodne schválená maximálna suma na mladšie deti vo výške 100 €, pričom tú bude možné uplatniť len na deti do 15 rokov.
- Zavedenie **príspevku na voľnočasové aktivity detí** (tzv. krúžkovné) s maximálnym nárokom 60 € mesačne pre deti vo veku 5 až 18 rokov sa posúva až na rok 2025.

Tabuľka 1: mesačné sumy dávok rodinnej politiky v pôvodnom systéme a po novom

	Pôvodný systém				Nový systém			
	2023	2024	2025	2026	2023	2024	2025	2026
Prídavok na dieťa	27,82 €	31,35 €	33,20 €	35,16 €	60 €	60 €	60 €	60 €
Daňový bonus								
- do 6 rokov	50,68 €	57,12 €	60,49 €	64,06 €	-	-	-	-
- do 15 rokov	46,87 €	52,82 €	55,94 €	59,24 €	-	-	100 €	100 €
- do 18 rokov	-	-	-	-	140 €	140 €	-	-
- nad 15 rokov	25,34 €	28,56 €	30,25 €	32,03 €	-	-	50 €	50 €
- nad 18 rokov	-	-	-	-	50 €	50 €	-	-
Služby deťom								
- 5 až 18 rokov	-	-	-	-	-	-	60 €	60 €
SPOLU max.	78,5 €	88,47 €	93,69 €	99,22 €	200 €	200 €	220 €	220 €

Pozn.: sumy v pôvodnom systéme odhadnuté na základe prognózy životného minima z februára 2023

- Arbitrárne zmeny vo vekových hraniciach pri daňovom bonuse spôsobia, že **v roku 2025 klesne podpora** pre deti do 5 rokov o 40 € a pre deti vo veku 15 až 18 rokov klesne nárok na daňový bonus až o 90 € mesačne.
- Pri daňovom bonuse aj prídavku na dieťa sa **zrušila pravidelná automatická indexácia s každoročným rastom životného minima**. Tým bude dochádzať k postupnému znižovaniu reálnej kúpyschopnosti týchto dávok, čo je v dlhodobom horizonte neudržateľný stav. Prípadné budúce diskrečné zvyšovanie daňového bonusu, či už nariadením vlády alebo legislatívnou úpravou, znižuje predvídateľnosť pre rodičov aj rozpočet verejnej správy.

Ako sa zmenili podmienky pre uplatnenie daňového bonusu na dieťa v porovnaní s pôvodným systémom

- Ruší sa podmienka minimálneho príjmu na uplatnenie. Čiastočný **nárok na DB vzniká už od prvého eura príjmu**, vďaka čomu sa stáva viac inkluzívnym a posilňuje sa sociálny rozmer daňového bonusu.
- Celková výška DB, na ktorú môže vzniknúť nárok, je **obmedzená do určitého percenta z čiastkového základu dane**, ktoré závisí od počtu detí. Nárok na daňový bonus tak nevzniká hneď v plnej výške (ako v pôvodnom systéme), ale nabieha postupne s rastúcim príjmom. Vďaka tomu sa posilňuje úloha daňového bonusu ako **motivačného nástroja daňového systému**, ktorý podporuje zamestnávanie a zvyšovanie počtu odpracovaných hodín tým, že znižuje marginálne zdanenie dodatočného príjmu. Rodičia sú viac motivovaní k zvyšovaniu si príjmu odpracovaním väčšieho počtu hodín, keďže tie sa spájajú aj s vyššími nárokmi na daňový bonus.
- Maximálna uplatniteľná suma DB je **čiastočne previazaná na výšku zaplatených daní a odvodov**. Odstránila sa tak motivácia vykazovať falošné úväzky s cieľom poberania daňového bonusu. Finálny nárok už po novom neprevyšuje celkové daňovo-odvodové povinnosti vyplývajúce z daného pracovného úväzku.
- Pre posúdenie celkového nároku na DB sa zavádza možnosť **dodatočného zarátania príjmu druhého z rodičov** v daňovom priznaní. Vďaka tomu získajú nízkopríjmové rodiny s oboma pracujúcimi rodičmi nárok na vyššiu sumu. Tým sa dodatočne posilňuje sociálny rozmer daňového bonusu na úkor oslabenia motivačného rozmeru. Keďže časť rodín si bude vedieť zvýšiť nárok na daňový bonus aj bez zmeny správania, tak je slabšia motivácia pracovať viac. Na druhej strane sčítavanie príjmu oboch rodičov sa prejaví len raz pri podaní daňového priznania v nasledujúcom roku, zatiaľ čo viac odpracovaných hodín sa prejaví už priebežne vo výplate počas roka.
- Všetky tieto zmeny prichádzajú na úkor **väčšej zložitosti výpočtu** finálneho nároku na daňový bonus. Pre určenie nároku bude potrebné okrem sumy DB, veku a počtu detí zohľadniť aj výšku základu dane.

Fiškálne vplyvy novej rodinnej politiky

Aktuálne fiškálne vplyvy vychádzajú z analýzy najnovších dostupných administratívnych údajov z daňových priznaní za rok 2021. Kvantifikácie vplyvov rodinnej politiky, ktoré boli prezentované v pôvodnom hodnotení alebo ktoré boli súčasťou vládou schváleného návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2023-2025 vychádzali z údajov Výberového zisťovania o príjmoch a životných podmienkach domácností (SILC). Vzhľadom na nezanedbateľný nesúlad v podkladových dátach aj spôsoboch výpočtu tak tieto dva prístupy nie sú porovnateľné.

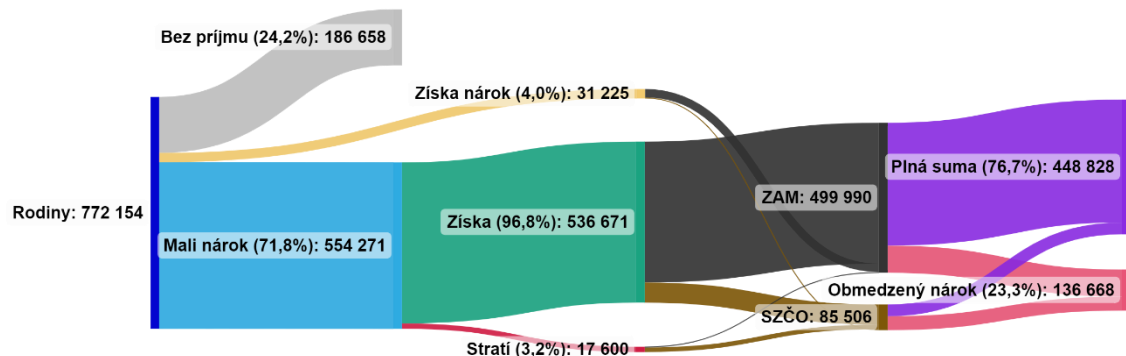
	2023	2024	2025	2026
1) Zvýšenie prídavku na dieťa na 40€	153	119	93	72
2) Dodatočné zvýšenie prídavku na dieťa na 60€	244	266	266	266
3) Zavedenie nového systému daňového bonusu do 100€	432	382	358	337
4) Dočasné zvýšenie daňového bonusu na 140€	340	349	-	-
5) Zavedenie príspevku na voľnočasové aktivity (60€)	-	-	517	563
SPOLU (1 až 5)	1 170	1 117	1 233	1 239

Celkové náklady na novú rodinnú politiku sa pohybujú na úrovni 1,2 mld. eur ročne (Tabuľka 2). Zvýšenia prídavku na dieťa a zavedenie voľnočasového príspevku sú výdavkom štátneho rozpočtu. Zvýšenie daňového bonusu znižuje výnos podielovej dane z príjmov fyzických osôb, ktorá je príjmom miestnych samospráv (miest, obcí a VÚC). Hotovostný výpadok príjmov z dočasného zvýšenia daňového bonusu zo 100 na 140 € pre roky 2023 a 2024 (riadok 4 Tabuľky 2) je samosprávam kompenzovaný z prostriedkov dane z príjmov právnických osôb. Trvalé zníženie príjmov pre obce a VÚC tak predstavuje približne 400 mil. eur ročne.

³ Pre vyhodnotenie fiškálnych vplyvov boli použité odhady makroekonomických veličín z februára 2023.

Distribučné vplyvy novej rodinnej politiky

Graf 1: Počty rodín s deťmi ovplyvnené zmenami v daňovom bonuse



Zdroj: Daňové priznania FO 2021

Zmeny v daňovom bonuse sa dotknú len zhruba troch štvrtín rodín s deťmi (Graf 1), keďže 187 tis. z nich neuvádza aktívny príjem potrebný na uplatnenie. Vďaka zrušeniu podmienky minimálneho príjmu **po novom získa nárok na daňový bonus zhruba 31 tis. rodín**, ktoré si **prilepšia v priemere o 540 eur ročne**. V rámci zhruba 554 tis. rodín, ktoré mali nárok na daňový bonus aj v pôvodnom systéme, **na schválených zmenách daňového bonusu získa takmer 97 % z nich**. Tieto rodiny si **prilepšia v priemere o viac ako 1 420 eur ročne**. Na zmenách naopak stratí zhruba 17,6 tis. rodín, ktoré si ročne pohoršia v priemere o 512 eur. Z týchto rodín je takmer 90 % takých, kde je rodič s najvyšším príjmom SZČO, keďže z dôvodu uplatňovania paušálnych výdavkov vykazujú nízky základ dane. Napriek tomu v rámci skupiny približne 86 tis. SZČO poberajúcich daňový bonus si 82 % z nich po novom prilepší.

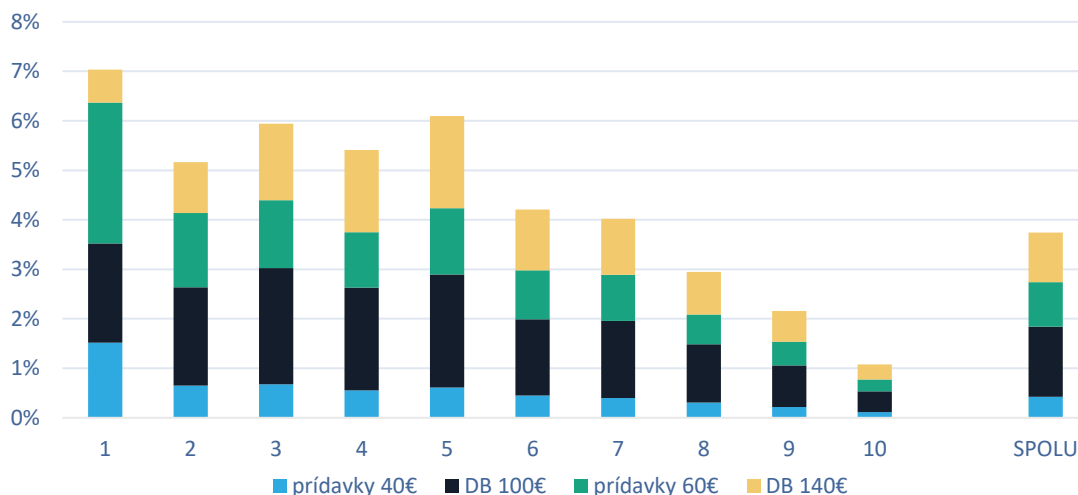
Pri SZČO sa o to silnejšie zvýrazní posilnený motivačný aspekt daňového bonusu. U zamestnancov, ktorých nárok na daňový bonus je obmedzený ich základom dane, je marginálne zdanenie nižšie o cca 13 až 37 p.b. v závislosti od počtu detí. U SZČO, ktoré platia len minimálne odvody je marginálne zdanenie dokonca negatívne. To znamená, že s rastúcim príjmom rastie nárok na daňový bonus rýchlejšie ako celkové daňovo-odvodové povinnosti, keďže odvody ostávajú dlho nemenné na minimálnej sume. Tento **motivačný efekt sa týka približne 137 tis. rodín** resp. necelej štvrtiny (pričom z nich tvoria SZČO 35 tis.). Zvyšné rodiny vykazujú dostatočný základ dane na uplatnenie plnej sumy daňového bonusu.

Možnosť dodatočného zarátania príjmu druhého z rodičov zvýši nároky pre viac ako 47 tis. rodín, ktoré si priemerne prilepšia o takmer 600 eur ročne. Na druhej strane zhruba 25 tis. rodín vďaka sčítavaniu príjmov dosiahne na plnú sumu daňového bonusu, čo pre nich oslabí motiváciu k hľadaniu dodatočných zárobkov.

Vplyv na disponibilné príjmy domácností

Vďaka všetkým zmenám v rodinnej politike si v roku 2023 domácnosti prilepšia v priemere o 4 % svojich disponibilných príjmov (Graf 2). Tento efekt je naprieč príjmovými decimami rozložený progresívne. Najviac tak relatívne k svojim príjmom získajú najnižšie príjmové domácnosti a to až 7 %. S rastúcim príjmom relatívne zlepšenie vyplývajúce zo rodinnej politiky klesá, keďže tieto nástroje majú menší podiel na celkových príjmoch najbohatších domácností. Zároveň však platí, že necelé dve tretiny domácností, v ktorých žije zhruba polovica obyvateľov, nedostane v rámci zmien v rodinnej politike žiadnu podporu.

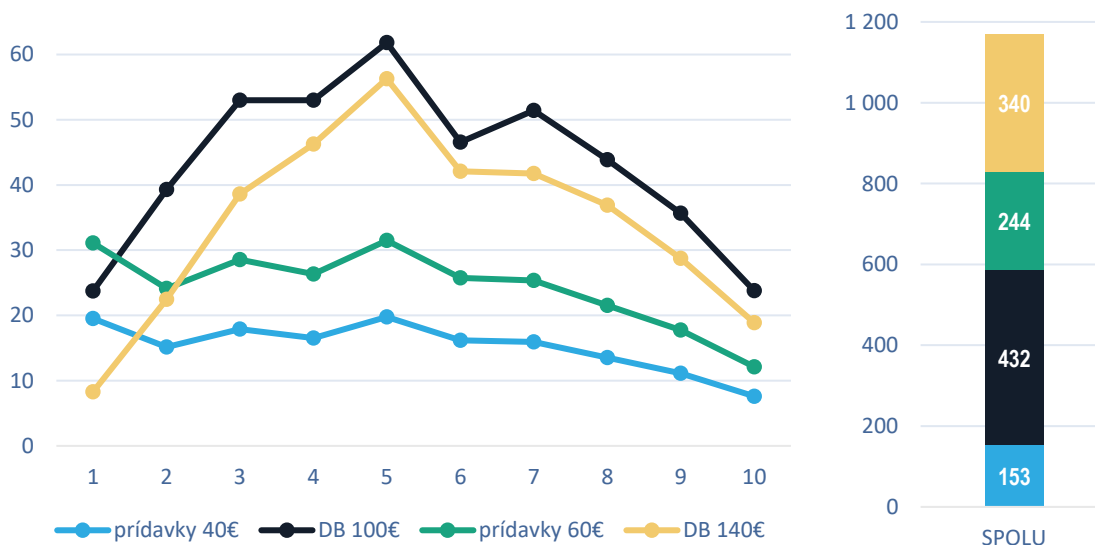
Graf 2: Zmena disponibilných príjmov naprieč príjmovými decimami voči pôvodnému systému



Zdroj: EUROMOD

Vzhľadom na väčší počet detí v domácnostiach s nižšími príjmami sú výdavky na zvýšené prídavky rozložené viac v prospech nízkopríjmových (Graf 3). Na druhej strane, väčšina nákladov na vyšší daňový bonus smeruje k strednej triede a vyššie príjmovým, keďže nízkopríjmové domácnosti väčšinou nemajú dostatočný aktívny príjem na uplatnenie daňového bonusu. To je viditeľné najviac pri dodatočnom zvýšení daňového bonusu na 140 €, ktoré pomôže len rodinám s dostatočným základom dane na uplatnenie plných 100 € na dieťa.

Graf 3: Rozloženie výdavkov na jednotlivé zmeny v rámci príjmových decilov (v mil. eur)



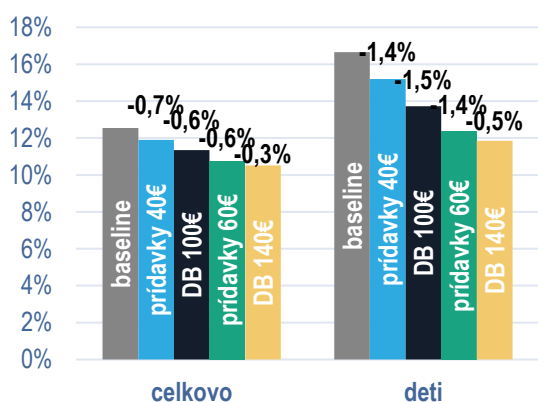
Zdroj: EUROMOD, Daňové priznania FO 2021

Vplyv na riziko chudoby

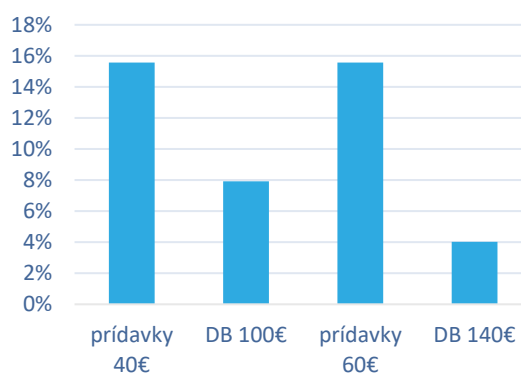
Odhadujeme, že v roku 2023 bude približne 16,6 % detí do 18 rokov ohrozených chudobou. Riziko chudoby detí bolo v roku 2021 na Slovensku 12. najvyššie v EÚ, pričom naše postavenie v rámci EÚ sa dlhodobo zlepšuje a od roku 2020 sa nachádza pod priemerom EÚ. Priemerné riziko chudoby celej populácie je na Slovensku dlhodobo jedno z najnižších v rámci EÚ (Eurostat, EU SILC).

Reforma rodinnej politiky znižuje celkové riziko chudoby všetkých demografických skupín, najviac však pre deti (do 18 rokov) a to spolu o 4,8 p.b. (Graf 4). Napriek tomu len relatívne malý podiel celkových zvýšených výdavkov putuje do domácností ohrozených chudobou (Graf 5). Tieto opatrenia sa tak nejavia ako najefektívnejšie v znižovaní rizika chudoby. Cielené opatrenia na najnižšie príjmové domácnosti by dokázali priniesť väčší úžitok za menšiu cenu.

Graf 4: Vplyv opatrení na riziko chudoby oproti pôvodnému systému



Graf 5: Podiel výdavkov na zvýšené prídavky a DB určených chudobným domácnostiam



Pozn.: hranica chudoby ako 60 % mediánového ekvivalizovaného disp. príjmu jednotlivcov

Zdroj: EUROMOD