

# **Možnosti znižovania odvodov na Slovensku**

júl 2005

---

## Zhrnutie

*Na verejnosti sa veľa diskutuje o možnom znižovaní odvodov. Táto analýza prináša viaceré aspekty takéhoto kroku. Dôraz je pritom kladený tak na dopytové ako aj na ponukové efekty. Ambíciou materiálu je predovšetkým obohatenie súčasných odborných diskusií v snahe nájsť optimálny systém pri zabezpečení troch čiastočne protichodných cieľov: zabezpečiť adekvátnu pomoc pre ľudí v núdzi, zvýšiť motiváciu ľudí zlepšiť si svoju situáciu prácou, znížiť deficit verejných financií na dlhodobo udržateľnú úroveň. Za hlavné závery možno považovať: plošné zníženie odvodov o niekoľko percentuálnych bodov sa javí ako nie veľmi efektívny nástroj zvyšovania zamestnanosti; skôr treba zvýšiť motiváciu nízko príjmových skupín zamestnať sa; v súčasnosti sú aj ďalšie priority (napr. zníženie deficitu alebo lisabonská stratégia), ktoré môžu byť dôležitejšie ako symbolické znižovanie odvodov; odstránenie všetkých deformácií a výraznejšie zníženie odvodov žiada systémovú zmenu, ktorá však prináša aj svoje riziká.*

---

### **Autori:**

Ludovít Ódor

[lodor@mfsr.sk](mailto:lodor@mfsr.sk)

### **Upozornenie:**

*Materiál prezentuje názory autorov, ktoré nemusia nutne odzrkadľovať názory Ministerstva financií SR. Za vynikajúcu technickú pomoc ďakujeme Viktorovi Novyzedlákovi, Ľubice Kvasnicovej a Petrovi Povalovi. Za poskytnuté dáta patrí poďakovanie ŠÚSR, Guiseppemu Caronemu (EK) a Christopherovi Headyemu (OECD). Za cenné pripomienky a komentáre ďakujeme Marekovi Jakobymu a členom Kolégia ministra financií. Za všetky ostávajúce chyby a omyly zodpovedá výlučne samotný autor.*

## Obsah

OBSAH.....	3
ÚVOD.....	4
1. JE CELKOVÉ DAŇOVO-ODVODOVÉ ZAŤAŽENIE NA SLOVENSKU VYSOKÉ? .....	5
2. JE PRACOVNÁ SILA NA SLOVENSKU DRAHÁ?.....	6
3. SÚ ĽUDIA MOTIVOVANÍ PRACOVAŤ?.....	7
4. JE SYSTÉM SOCIÁLNEHO POISTENIA UDRŽATEĽNÝ? .....	12
5. SÚ DANE A ODVODY EFEKTÍVNE VYBERANÉ? .....	14
6. AKO ODSTRÁNIŤ DEFORMÁCIE ZO SYSTÉMU?.....	16
ZÁVER A ODPORÚČANIA .....	17
ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY.....	20
PRÍLOHA Č.1 - CHARAKTER ODVODOV .....	21
PRÍLOHA Č.2 - DAŇOVÝ KLIN - ĎALŠIE TABULKY .....	23
PRÍLOHA Č. 3 - SIMULÁCIE UKAZOVATEĽOV MOTIVÁCIE - RÔZNE PRÍJMOVÉ SKUPINY .....	24
PRÍLOHA Č. 4 - AGREGÁCIA UKAZOVATEĽOV - ŠTRUKTÚRA DOMÁCNOSTÍ .....	29
PRÍLOHA Č. 5 - MAKROEKONOMICKÉ SIMULÁCIE A MEDZINÁRODNÉ POROVNANIA .....	30
PRÍLOHA Č. 6 - ČIASTOČNÝ ÚVÄZOK.....	31
PRÍLOHA Č. 7 - DOPADY NAVRHOVANÝCH ZMIEN NA VEREJNÉ FINANCIIE A NA OBČANOV .....	33
PRÍLOHA Č. 8 - NIEKTORÉ METODOLOGICKÉ POZNÁMKY.....	36
PRÍLOHA Č. 9 - OTÁZKA „ODVODOVÉHO BONUSU“ .....	37

## Úvod

Na Slovensku sa v poslednej dobe veľa diskutuje o možnostiach znižovania odvodov. Sú radikálne aj menej radikálne návrhy riešení. Tento materiál prináša niekoľko pohľadov na problematiku odvodov v SR, pričom jeho ambíciou je konštruktívne prispieť do odborných diskusií. Cieľom je načrtnúť predovšetkým možné smerovania a návrhy riešení a nie popísať konkrétne opatrenia v podobe podrobných zmien v legislatíve.

Verejné financie sú v súčasnosti „bombardované“ z troch strán:

- prvá skupina žiada znižovanie daní a odvodov, na základe tvrdenia, že neúmerne zaťažujú cenu práce,
- druhá skupina je za zvyšovanie výdavkov, či už oprávnené (lisabonská stratégia) alebo menej oprávnené (poľnohospodárstvo)<sup>1</sup> v snahe zvyšovať konkurencieschopnosť príslušných sektorov,
- tretia skupina presadzuje znižovanie deficitu a tak aj zadlžovania budúcich generácií v záujme dlhodobej udržateľnosti verejných financií.

Ekonomické ráció sa dá nájsť pri všetkých troch alternatívach, avšak politická, ale čiastočne aj ekonomická realita zabraňuje tomu, aby sa dalo ísť všetkými tromi cestami naraz výrazne dopredu. Čo má byť teda prioritou v nasledujúcich rokoch?

Samozrejme legitímne sú aj otázky, či sa v rámci existujúceho daňovo-odvodového zaťaženia nedajú uskutočniť zmeny, ktoré by odstránili existujúce deformácie systému a lepšie by slúžili celkovým ekonomickým cieľom – konkrétne zvyšovaniu zamestnanosti. Jednou z otázok preto je aj znižovanie odvodových sadzieb, za predpokladu fiškálnej neutrality.

Všetky tieto otázky sú v menšej či väčšej miere diskutované v rámci tohto materiálu. Prvá časť sa zaoberá výškou celkového daňovo-odvodového zaťaženia. Druhá časť hľadá odpoveď na otázku, či je cena práce na Slovensku vysoká, kým tretia kapitola rozoberá motiváciu občanov. Ďalej nasledujú časti o udržateľnosti systému sociálneho poistenia a o efektívnom výbere daní a odvodov. Pred závermi a odporúčaniami je kapitola o tom, akými cestami by bolo možné odstrániť deformácie v systéme.

Prílohy sú tematické a rozoberajú niektoré ďalšie štrukturálne aspekty problematiky zdanenia práce a daňovo-odvodového systému.

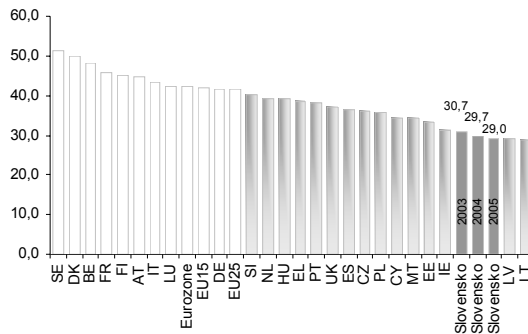
---

<sup>1</sup> Nájsť značné úspory na financovanie dodatočných potrieb je v súčasnom období – pred voľbami – a pri koalícnej vláde prakticky nemožné.

# 1. Je celkové daňovo-odvodové zaťaženie na Slovensku vysoké?

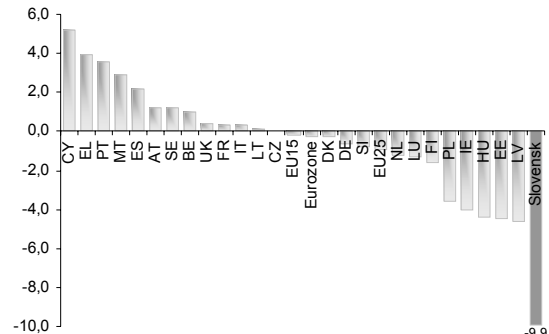
Celkové daňovo-odvodové zaťaženie v tejto časti definujeme ako podiel príjmov z daní a odvodov na HDP podľa metodiky Eurostatu. Nasledujúce grafy jednoznačne ukazujú, že Slovensko má v rámci Európskej únie jedno z najnižších daňovo-odvodových zaťažení. Navyše, treba dodať, že zníženie tohto bremena bolo suverénne najvyššie od roku 1995 (o približne 10 percentuálnych bodov na HDP) spomedzi všetkých členských štátov.

**Daňovo-odvodové zaťaženie v krajinách EÚ 25 v roku 2003 (% HDP; ESA 95)**



Zdroj: Eurostat, Ministerstvo financií SR (predpoklad 2004,2005)

**Zmena zaťaženia v období rokov 1995 – 2003 (% HDP; ESA 95)**

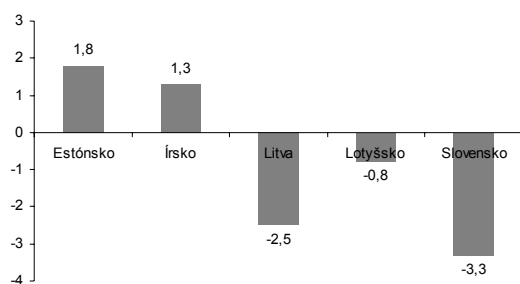


Zdroj: Eurostat

Samozrejme tento argument nestačí a je potrebné pozrieť sa aj na hospodárenie verejných financií. Pri vysokých štrukturálnych prebytkoch a pri už zabezpečenej dlhodobej udržateľnosti verejných financií by bol totiž dobrý dôvod na znižovanie daňového bremena.

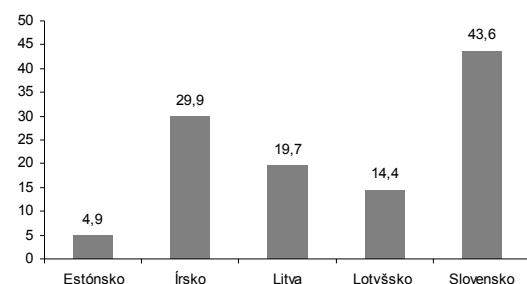
Jednoznačne však treba povedať, že to nie je prípad SR. Krajiny, ktoré majú spolu so Slovenskom najnižšie zaťaženie v EÚ (Estónsko, Írsko, Litva, Lotyšsko) vykazujú v súčasnosti buď prebytky vo verejných financiách alebo iba mierne deficity. Ich zadlženosť je taktiež výrazne nižšia ako v SR a majú verejné financie viac-menej v udržateľnej pozícii.

**Saldo verejných financií v roku 2004 (ESA95, % z HDP)**



Zdroj: Eurostat

**Verejný dlh v roku 2004 (ESA95, % z HDP)**



Zdroj: Eurostat

Na Slovensku je deficit stále nad 3% z HDP a podľa prepočtov MF SR k dosiahnutiu udržateľnosti verejných financií z dlhodobého hľadiska bude potrebné hospodáriť približne vyrovnané (samozrejme okrem avizovaných parametrických zmien v prvom pilieri: zvýšenie veku odchodu do dôchodku na 65 rokov, zmena indexácie priznaných dôchodkov na základe inflácie). Dovtedy budú súčasné generácie presúvať neúmerne finančné bremeno na svoje deti. K zodpovednému hospodáreniu je teda potrebné buď zvýšenie daní alebo zníženie výdavkov. Plány Slovenska idú - ako vidno aj z prvého grafu - druhou cestou.

Motiváciu na zníženie daní bez zabezpečenia udržateľnosti by mohla byť (po vyčerpaní možností na výdavkovej strane) silná daňová konkurencia v regióne s negatívnym dopadom na investičnú klímu. Slovensko však má v tomto smere zatiaľ dobrú východiskovú situáciu.

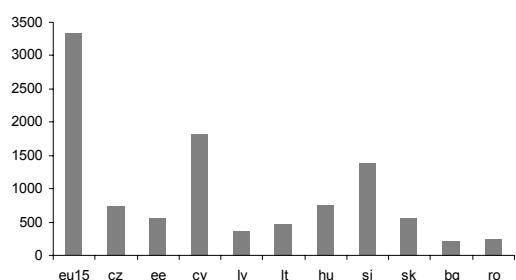
**Odpoveď je:** vzhľadom na súčasnú úroveň verejných výdavkov, daňovo-odvodové zaťaženie nie je vysoké, skôr je nízke (ak sa na to pozeráme cez zodpovednosť voči ďalším generáciám). Navyše, charakter odvodov sa významne zmenil (vid'. prílohu č.1) zavedením sporenia a zásluhovosti (t.j. menej sa dajú chápať ako daň).

## 2. Je pracovná sila na Slovensku drahá?

Z pohľadu zamestnávateľov je podstatné to, aká je cena práce (náklady na pracovníka). Ide teda o hrubú mzdu plus odvody platené zamestnávateľom (plus ďalšie výhody pre zamestnancov, ktoré teraz bližšie nerozoberieme).

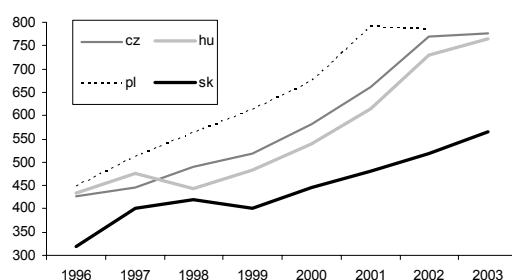
Pre zahraničný kapitál, ktorý väčšinou dokáže pomocou technológií zabezpečiť produktivitu na úrovni vyspelých štátov sú podstatné predovšetkým absolútne náklady na prácu. Tieto náklady sú na Slovensku v porovnaní s okolitými štátmi nízke. Podľa údajov Eurostatu boli v roku 2002<sup>2</sup> najvyššie mesačné náklady na zamestnanca v priemysle a v službách z krajín V4 v Poľsku a v Českej republike na úrovni 770 až 780 EUR. Maďarsko zaostávalo za nimi s hodnotou okolo 650 EUR. Na Slovensku to bolo len v blízkosti 500 EUR.

**Náklady na prácu v priemysle v roku 2003 (EUR)**



Zdroj: Eurostat

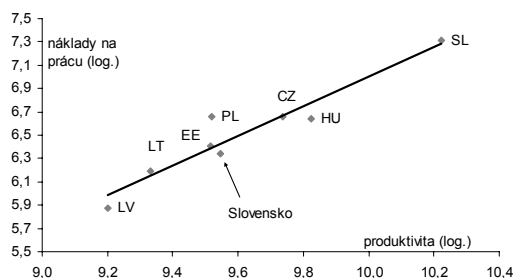
**Náklady na prácu v priemysle a službách (EUR)**



Zdroj: Eurostat

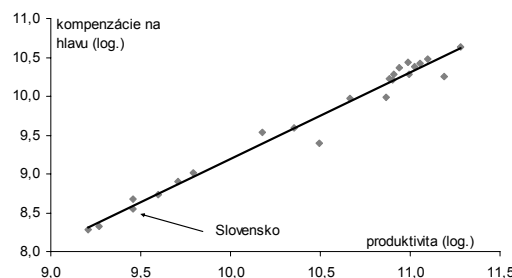
Ekonomicky opodstatnejším ukazovateľom sú náklady na prácu vo väzbe na produktivitu práce zamestnanca. Inak povedané, ľudí treba platiť podľa toho akú pridanú hodnotu predstavujú pre firmu. Slovensko aj v tomto porovnaní je na nízkych pozíciách medzi novými členskými štátmi. To znamená, že v budúcnosti existuje priestor na mierne rýchlejšiu rast ceny práce v porovnaní s dynamikou produktivity práce.

**Porovnanie nákladov a produktivity v nových členských štátoch (celá ekonomika)**



Zdroj: Eurostat

**... a v Európskej únii**



Zdroj: Eurostat

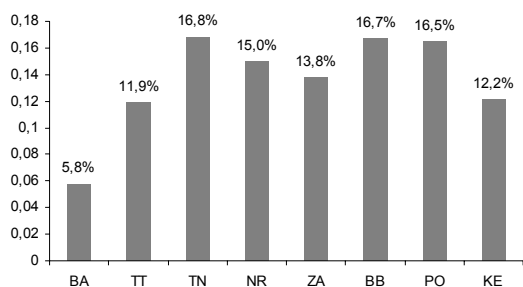
<sup>2</sup> Informácie o Poľsku v roku 2003 nie sú k dispozícii

Predchádzajúcu väzbu sa dá ešte inak chápať ako podiel pridanej hodnoty, ktorý pripadá zamestnancom vo forme kompenzácií. Dá sa teda povedať, že v porovnaní so situáciou v iných európskych krajinách, je tento podiel relatívne nižší. Vzhľadom na vysokú nezamestnanosť to však nie je prekvapením.

**Odpoveď je:** Náklady na prácu nie sú na Slovensku v priemere vysoké. V súčasnosti nič neindikuje, že prekážkou v zamestnávaní je vysoká priemerná cena práce na Slovensku. Zníženie odvodov zamestnávateľov vo väzbe na ostatné ciele sa preto zdá byť málo opodstatnené. Dôležitou otázkou však je, či to platí vo všetkých príjmových skupinách, odvetviach a regiónoch. Preto by bolo dobré podrobne analyzovať predovšetkým väzbu medzi odmenou (v zmysle celkových nákladov) a pridanou hodnotou zamestnanca pri najslabšie platených prácach. V tejto súvislosti sa oplatí diskutovať predovšetkým o dvoch nástrojoch:

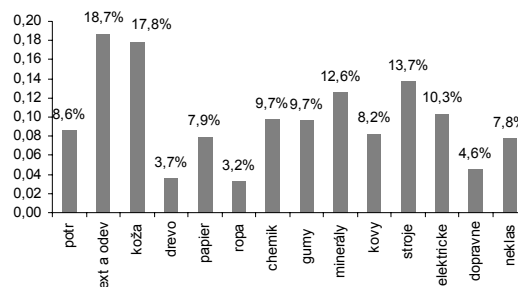
- zrušenie minimálnej mzdy, ktorá môže v určitých prípadoch zabrániť tvorbe pracovných miest, resp. jej regionálna alebo odvetvová diferenciácia;
- podpora pri prijímaní nízkokvalifikovaných a dlhodobo nezamestnaných.

**Podiel nákladov práce na pridanej hodnote zamestnanca v priemysle (2003)**



Zdroj: ŠÚSR, odhad MF SR

**Náklady na prácu vo väzbe na produktivitu v priemysle podľa OKEČ (2004)**



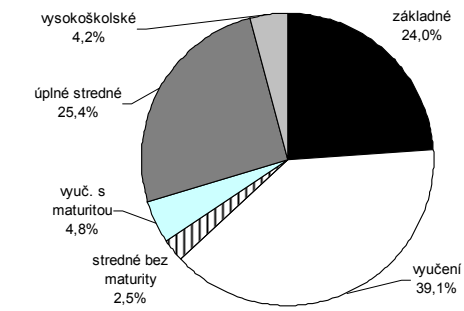
Zdroj: ŠÚ SR, prepočty MF SR

### 3. Sú ľudia motivovaní pracovať?

V tejto otázke je rozumné pozrieť sa na dva druhy motivácií: opustiť nečinnosť a zamestnať sa alebo pracovať dlhšie (resp. zvýšiť si kvalifikáciu). V prvom prípade ide o väzbu medzi rôznymi sociálnymi dávkami a podporami a čistým pracovným príjmom v druhom prípade o to, aký čistý príjem má zamestnanec z dodatočne zarobenej „hrubej“ koruny. **Pri súčasnej vysokej miere nezamestnanosti sa zdá byť kľúčovejšou motiváciou zapojiť sa do pracovnej činnosti.**

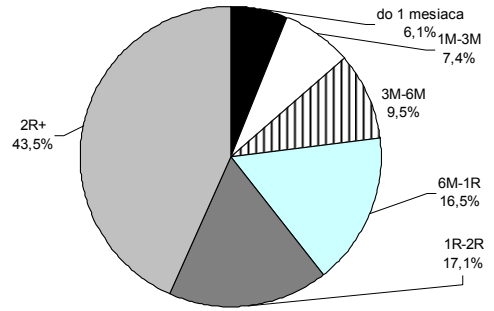
Hneď na začiatku si je dobré uvedomiť, aká je štruktúra nezamestnaných. Inak povedané, koho chceme zapojiť do pracovnej činnosti. Nasledujúce grafy jednoznačne ukazujú, že **pri snahách o rýchle zvýšenie zamestnanosti bude potrebné sa sústrediť predovšetkým na nižšiu príjmovú skupinu a dlhodobo nezamestnaných s nízkou kvalifikáciou.**

### Štruktúra nezamestnaných podľa vzdelania v roku 2004



Zdroj: ŠÚSR

### Štruktúra nezamestnaných podľa trvania v roku 2004



Zdroj: ŠÚSR

## Daňový klin

Najskôr sa pozrime na to, koľko percent celkových nákladov na prácu nedostane zamestnanec „na ruku“. Hovorí o tom indikátor „tax wedge“ (daňový klin<sup>3</sup>). Podľa prepočtov OECD v uplynulom roku došlo na Slovensku vo väčšine prípadov k zníženiu tohto indikátora<sup>4</sup>.

### Zdaňovanie miezd v roku 2004 (indikátory sú vyjadrené v %)

	J (67%)	J (100%)	J (167%)	J-2 (67%)	D-2 (100%,0%)	D-2 (100%,33%)	D-2 (100%,67%)	D (100%,33%)
<b>Daňový klin</b>								
Priemer OECD	32,5	36,5	41,4	16,8	26,6	28,7	31,1	33,5
Slovensko	38,8	42,0	44,5	25,4	27,2	29,4	35,3	36,1
<b>Marginálny klin</b>								
Priemer OECD	42,3	44,8	50,1	44,7	45,7	43,1	45,0	43,5
Slovensko	48,3	48,3	48,3	48,3	36,1	36,1	48,3	36,1
<b>Elasticita1*</b>								
Priemer OECD	0,85	0,87	0,84	0,68	0,75	0,80	0,80	0,85
Slovensko	0,85	0,89	0,93	0,69	0,88	0,90	0,80	1,00
<b>Elasticita2**</b>								
Priemer OECD	0,85	0,86	0,85	0,68	0,74	0,79	0,80	0,85
Slovensko	0,85	0,89	0,93	0,69	0,88	0,90	0,80	1,00

šedá zóna ukazuje horšie čísla ako je priemer OECD

\* percentuálny rast čistého príjmu zamestnanca pri zvýšení hrubej mzdy o 1%

\*\* percentuálny rast čistého príjmu zamestnanca pri zvýšení ceny práce o 1%

Zdroj: OECD, J = jednotliviec; D = dvojica; počet detí; percentá vyjadrujú väzbu na priemernú mzdu zamestnanca v priemyselnej výrobe

Podľa údajov OECD má SR v porovnaní s krajinami V4 dobrú pozíciu. V porovnaní s ostatnými krajinami OECD malo SR dobrú pozíciu predovšetkým pri vysokopriemerných ľuďoch a pri občanoch s nepracujúcim druhom (vzhľadom na zvýšenie odpočítateľnej položky). Zakrúžkované čísla v tabuľke ukazujú problém predovšetkým u nízkopriemerných skupín. Nasledujúce grafy prezrádzajú zaujímavý pohľad, že krajiny s najvyššou mierou zamestnanosti majú vyšší daňový klin ako má SR. Zdá sa (aj podľa literatúry), že neexistuje veľmi silná väzba medzi úrovňou daňového klinu vo všeobecnosti a úrovňou zamestnanosti<sup>5</sup>. Posledná štúdia Svetovej banky – aj keď veľmi diskutabilným spôsobom – ukazuje na druhej strane pomerne silnú väzbu medzi daňovým klinom nízkopriemerných a rastom zamestnanosti v nových členských štátoch.

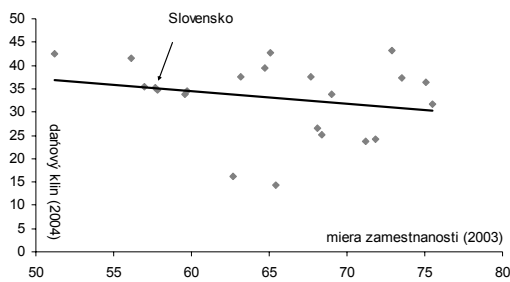
<sup>3</sup> viac v prílohe o metodologických otázkach

<sup>4</sup> viac v prílohe č.2

<sup>5</sup> viac v prílohe č. 5.

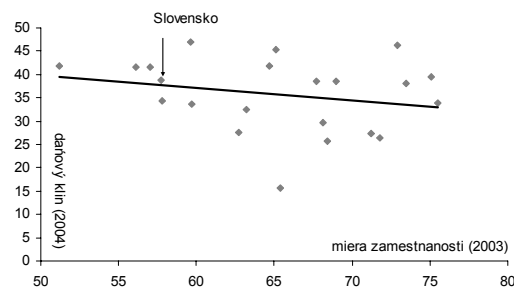


**Prípád manželského páru s dvoma deťmi  
(s príjmom 100% a 67% priemernej mzdy)**



Zdroj: OECD, 22 krajín

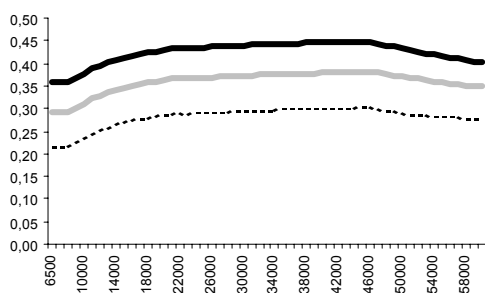
**Prípád jednotlivca s nízkym príjmom  
(príjem 67% priemernej mzdy)**



Zdroj: OECD, 22 krajín

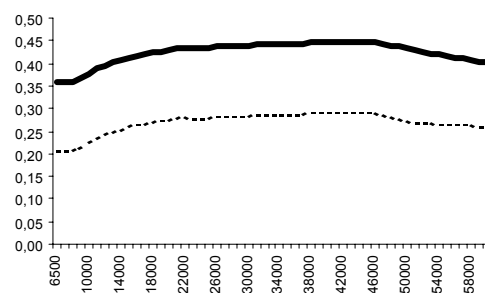
Vyššie uvedené čísla o daňovom kline sú z roku 2004 a sú horšie ako priemer OECD. Avšak v roku 2005 v rámci zavedenia druhého piliera je časť odvodov (9% z hrubej mzdy) presmerovaná na osobné účty obyvateľov. K týmto peniazom existujú vlastnícke práva, čo znamená, že tieto prostriedky už **nemôžeme počítať ako príjem štátu** (takto rozhodol aj Eurostat pri otázke vylúčenia podobných schém z okruhu verejných financií), **ale ako čistý príjem jednotlivca**. Znamená to teda, že tí, čo vstupujú do druhého piliera majú nižšie zdanenie (nižší daňový klin)? Nie je to úplne pravda. Na Slovensku je totiž prvý pilier plne zásluhový (po prechodnom období), čo znamená, že každý odpracovaný mesiac predstavuje budúce penzijné nároky, ktoré sa dajú pomerne dobre kvantifikovať. Situácia je nasledovná:

**Daňový klin jednotlivca v druhom pilieri pri uvedenej hrubej mzde (2005)**



Zdroj: MF SR

**Daňový klin jednotlivca v prvom pilieri (2005)**



Zdroj: MF SR

Hrubá čierna čiara zohľadňuje pôvodný klin. Šedá čiara na prvom grafe znázorňuje situáciu, kedy odvody do druhého piliera klasifikujeme ako čistý príjem zamestnanca (OECD vo svojich prehľadoch počíta iba s odvodmi v rámci okruhu verejných financií a preto v roku 2005 to už pravdepodobne nebude v kline<sup>6</sup>). Prerušovaná čiara značí klin, ak do čistého príjmu zarátame aj budúce penzijné nároky v prvom pilieri. Hlavné predpoklady sú pritom: priemerná dĺžka života v penzii 18 rokov, indexácia penzií a dôchodkovej hodnoty aspoň o infláciu.

Je diskutabilné do akej miery by sa mali zohľadňovať tieto prepočty v daňovom kline (do akej miery to občan cíti ako svoj príjem). **Vzhľadom na jednoznačné vlastnícke práva, odvody do druhého piliera by podľa nášho názoru nemali figurovať v daňovom kline** (otáznikom je, či pre občana majú „vynútené“ úspory rovnakú hodnotu). Horšia je situácia s prvým pilierom. Samozrejme dalo by sa uvažovať s priemernou úmrtnosťou (okolo 15%) a očakávanými penzijnými nárokmi, avšak politické riziko je tu väčšie. Na druhej strane, pri zmenách systému nie je veľmi pravdepodobné, že sa bude siahť na predošlé nároky penzistov. Aj keď

<sup>6</sup> Závisí od toho, či OECD bude brať do úvahy tých, čo zostali v prvom pilieri alebo tých, čo vstúpili do druhého.

sa bude ADH znižovať (postupné odbúravanie/oslabenie prvého piliera), pravdepodobne pôjde len o budúce nároky. Preto si myslíme, že nejaká časť budúcich penzijných nárokov by mohla byť z ekonomického hľadiska zohľadnená v daňovom klíne. Predstavuje totiž jednoznačné individuálne benefity a nie všeobecné verejné statky, ktoré sú financované zo solidárneho balíka prostredníctvom daní.

Niektorí by mohli namietajúť, že potom by sme mohli zohľadňovať aj ďalšie budúce nároky pri zásluhových systémoch (invalidné, nemocenské, poistenie v nezamestnanosti, atď.). Je pravda, že to má určite nejakú hodnotu pre zamestnanca a ľudia by si to mali uvedomovať, avšak nároky sú ťažšie kvantifikovateľné a riziko zmien v systéme je oveľa vyššie. **Záverom však je, že po zavedení druhého piliera bude SR figurovať pod priemerom OECD vo viacerých indikátoroch klínu.**

### Príjmová elasticita klínu

Daňový klin je jednoduchý indikátor, ktorý relatívne málo hovorí o motiváciách jednotlivca. Oplatí sa preto pozrieť aj na to, ako sa zmení čistý príjem zamestnanca, ak sa jeho hrubá mzda alebo celkové náklady práce zvýšia o 1%. Ide o elasticitu, ktorá meria predovšetkým motiváciu zvýšiť si kvalifikáciu alebo počet odpracovaných hodín. Podrobnejšie výsledky sú uvedené v nasledujúcej tabuľke. V týchto výpočtoch sa neuvažuje s benefitnými systémami. Pri vysokopríjmových skupinách patrí Slovensku jedna z najlepších pozícií v rámci OECD, nikde však nie je na tom horšie ako priemer.

<b>Zmena čistého príjmu zamestnanca, ak sa náklady práce zvýšia o 1% (2004)</b>			
	<b>J (67%)</b>	<b>J(100%)</b>	<b>J(167%)</b>
Rakúsko	0,66%	0,81%	0,78%
ČR	0,95%	0,92%	0,90%
Nemecko	0,76%	0,73%	0,79%
Maďarsko	0,77%	0,84%	0,82%
Holandsko	0,72%	0,87%	0,81%
Švédsko	0,90%	0,93%	0,77%
USA	0,91%	0,94%	0,87%
<b>Priemer OECD</b>	<b>0,85%</b>	<b>0,86%</b>	<b>0,85%</b>
<b>SLOVENSKO</b>	<b>0,85%</b>	<b>0,89%</b>	<b>0,93%</b>
	<b>J-2 (67%)</b>	<b>D-2(100%, 0%)</b>	<b>D-2 (100%, 67%)</b>
Rakúsko	0,47%	0,62%	0,67%
ČR	0,48%	0,60%	0,91%
Nemecko	0,62%	0,66%	0,68%
Maďarsko	0,83%	0,66%	0,70%
Holandsko	0,58%	0,75%	0,79%
Švédsko	0,75%	0,82%	0,85%
USA	0,72%	0,61%	0,86%
<b>Priemer OECD</b>	<b>0,68%</b>	<b>0,74%</b>	<b>0,80%</b>
<b>SLOVENSKO</b>	<b>0,69%</b>	<b>0,88%</b>	<b>0,80%</b>

*Zdroj: OECD, J = jednotlivec; D = dvojica; 2 deti; percentá vyjadrujú väzbu na priemerného zamestnanca*

Vzhľadom na to, že Slovensko bojuje s vysokou nezamestnanosťou, kľúčovými indikátormi sú **čistá miery náhrady** (net replacement rates) a **marginálne efektívne daňové sadzby** (METR), ktoré monitorujú finančnú motiváciu ľudí zamestnať sa pri statickom pohľade. Inak povedané do hry tu vstupuje už nie len daňový ale aj benefitný systém. Pričom ide vlastne o pohľad na jedno obdobie; pri dynamickom pohľade je dôležitá aj indexácia benefitov<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Pri CPI indexácii benefitov sú motivácie vyššie ako ukazuje statický pohľad.

## Čistá miera náhrady (NRR)

Čistá miera náhrady vyjadruje pomer medzi čistým príjmom rodiny pred a po zmene situácie, či už ide o nástup do zamestnania alebo len o zvýšenie počtu odpracovaných hodín. Podľa skúseností a expertných odhadov ak NRR je nad 80%, existuje len nízka motivácia vzdať sa voľného času resp. príležitostných prác v šedej ekonomike. Navyše, dodatočné náklady spojené s prácou (napr. doprava alebo starostlivosť o dieťa) môžu byť v niektorých prípadoch naozaj vysoké. Na druhej strane však treba povedať, že zavedenie zásluhovosti a sporenia môže motivovať niektoré skupiny obyvateľov nájsť si prácu aj pri takejto vysokej miere NRR. Určitým benefitom môže byť aj stravovanie hrazené sčasti zamestnávateľom alebo napríklad doplnkové dôchodkové sporenie. Medzi 80% a 60% je motivácia stredná, pod 60% je vysoká. Príklady na NRR pri rôznych typoch rodín nájdete v prílohe č.3. Z nich vyplýva, že situácia na Slovensku **nie je z pohľadu NRR vážna**. Vo väčšine prípadov je NRR pod 80%, pričom k 80% sa blíži najmä v prípade nízkopríjmových skupín.

## Marginálna efektívna daňová sadzba (METR)

METR je veľmi populárny indikátor, ktorý monitoruje koľko percent z dodatočne zarobených peňazí v hrubom zamestnanec nedostane „na ruku“ V nasledujúcej tabuľke sú uvedené dva typy pascí, ktoré môžu demotivovať obyvateľov vrátiť sa k práci. Prvou je pasca nezamestnanosti, ktorá odhaľuje finančnú motiváciu vrátiť sa do práce, ak dotyčný poberá podporu v nezamestnanosti.

<b>Pasca nezamestnanosti</b>														
Marginálna efektívna daňová sadzba (METR) pre nezamestnaného (predchádzajúca práca = 67% priemernej mzdy v priemyselnej výrobe (APW)) návrat do práce pri mzde:														
	Jednotlivec				Jednotlivec, 2 deti					Dvojica, jeden pracuje				
	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003**	91	79	65	57	104	87	77	68	59	98	88	83	68	58
Slovensko 2003	88	73	56	48	96	92	79	64	54	96	105	95	72	57
Slovensko 2005	81	68	55	47	68	71	60	50	43	78	78	76	56	47

	Dvojica, jeden pracuje, 2 deti				Dvojica*					Dvojica, 2 deti*				
	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003	90	85	73	63	115	85	72	60	54	122	91	77	63	55
Slovensko 2003	106	111	86	68	118	85	69	53	46	118	92	74	57	51
Slovensko 2005	69	71	56	47	115	84	70	57	48	115	84	70	57	47

<b>Pasca neaktivity</b>															
Marginálna efektívna daňová sadzba pre neaktívneho															
	Jednotlivec					Jednotlivec, 2 deti					Dvojica, jeden pracuje				
	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003	76	70	63	54	50	74	68	62	58	52	78	75	73	62	54
Slovensko 2003	109	87	72	56	47	125	112	94	73	60	125	125	110	81	64
Slovensko 2005	78	60	52	45	40	64	69	59	49	42	78	78	76	56	47

	Dvojica, jeden pracuje, 2 deti					Dvojica*					Dvojica, 2 deti*				
	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003	77	76	75	66	58	27	27	29	31	34	41	38	37	37	38
Slovensko 2003	125	125	125	96	74	18	19	20	20	24	30	34	31	28	32
Slovensko 2005	64	69	71	56	47	18	20	23	25	26	18	21	23	25	26

METR = 1 - (zmena čistého príjmu)/zmena hrubého príjmu; v týchto prípadoch je zmena hrubého príjmu = hrubá mzda pri návratu do práce

\* mzdová úroveň druhá sa fixuje na 67% priemernej mzdy v priemyselnej výrobe, kým mzda druhého člena rodiny je indikovaná v stĺpci

\*\* všetky hodnoty za rok 2003 sú z publikácie Carone (2005)

vysvietené hodnoty sú vyššie ako priemer 19 krajín z publikácie Carone (2005)

Druhá „pasca neaktivity“ sleduje motiváciu v prípade, že občan je neaktívny (žije zo sociálnych dávok). V obdivoch prípadoch sú výsledky porovnané s priemerom 19 krajín z EÚ (chýba tam 6 nových členských štátov, ktoré nie sú členom OECD) v roku 2003 z práce Carone a Salomäki (2005)<sup>8</sup>.

**V porovnaní s priemerom 19 krajín je na tom SR relatívne dobre.** Pri pasci neaktivity sú absolútne hodnoty vyššie predovšetkým pri nízkopríjmových jednotlivcoch a pri dvojici, kde sa iba jeden vráti do práce. Pri pasci nezamestnanosti môžeme vidieť výraznú demotiváciu prijať prácu predovšetkým v prípadoch, kedy je ponúknutá za nižšiu mzdu, než v pôvodnom zamestnaní. Treba však dodať, že tento stav trvá iba šesť mesiacov, potom sa pasca nezamestnanosti pretransformuje na pascu neaktivity (podpora v nezamestnanosti už nie je vyplácaná).

**Odpoveď je:** Obyvatelia sú takisto (vo viacerých prípadoch viac) motivovaní ako ľudia v iných európskych krajinách. Záverom je, že SR je na priemerných pozíciách, pričom situácia je lepšia ako vo viacerých krajinách s vyššou mierou zamestnanosti<sup>9</sup>. Z porovnaní však vyplýva, že napriek výraznému zvýšeniu motivácie v posledných dvoch rokoch, oplatí sa bližšie pozrieť a riešiť situáciu v prípade nízkopríjmových skupín.

#### 4. Je systém sociálneho poistenia udržateľný?

Napriek tomu, že v posledných rokoch sa veľa urobilo z pohľadu udržateľnosti dôchodkového systému, systém ako taký ešte stále nie je stabilný z dlhodobého hľadiska.

Najskôr sa pozrime na dlhodobú bilanciu Sociálnej poisťovne, ktorá by mala zodpovedať pár otázok aj o transformačných nákladoch dôchodkovej reformy.

Udržateľnosť v tomto prípade definujeme ako rovnováhu medzi diskontovaným cash flow príjmov a diskontovaným cash flow výdavkov v dlhodobom horizonte<sup>10</sup>. Vzhľadom na dostupné demografické prognózy, dlhodobý horizont chápeme ako obdobie do roku 2080. Dovtedy vlastne aj generácia súčasných dvadsaťročných zväčša vymrie.

Pri simuláciách sme vychádzali z aktuálneho rozpočtu Sociálnej poisťovne (do roku 2009). Od roku 2010 sme fixovali úroveň príjmov na HDP (čo môže byť pri rýchlej konvergencii ťahanej exportom aj silný predpoklad). Výdavky starobného a invalidného poistenia boli prognózované pomocou modelu Svetovej banky (PROST), kým pri ďalších výdavkoch (až na nemocenské a poistenie v nezamestnanosti) sa prijali predpoklady fixných podielov na HDP. Výdavky na poistenie v nezamestnanosti sa počítali vo väzbe na odhad miery nezamestnanosti, kým výdavky na nemocenské poistenie boli prognózované podobne ako výdavky na zdravotné poistenie<sup>11</sup>. Demografické predpoklady sú z najnovších odhadov Eurostatu<sup>12</sup>, makroekonomické sú tie z IFP. Model ráta aj so zvýšením veku odchodu do dôchodku na 65 rokov a so zmenou indexácie penzií (na základe CPI) od roku 2010.

Pri súčasnom nastavení poisťných sadzieb budú niektoré fondy deficitné, naopak ďalšie v prebytku. V konečnom dôsledku však Sociálna poisťovňa bude v najbližších desaťročiach

---

<sup>8</sup> Priemer OECD na porovnanie nie je k dispozícii.

<sup>9</sup> Bolo by dobré urobiť medzinárodnú štúdiu o tom, ktorým krajinám a ako sa podarilo v relatívne krátkom čase zvýšiť zamestnanosť.

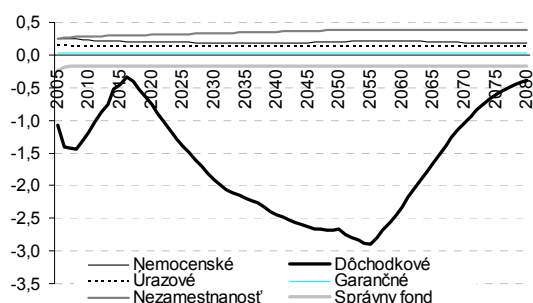
<sup>10</sup> Táto definícia zaisťuje, aby celý systém nemusel byť dotovaný zo všeobecných daní.

<sup>11</sup> Bližšie v Konvergenčnom programe na roky 2004 až 2010.

<sup>12</sup> Prognózy sú do roku 2050, potom do roku 2080 sa časové rady predĺžili.

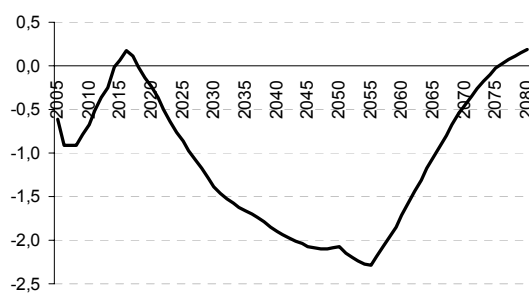
vykazovať značné deficity. Pritom do úvahy sme nebrali úrokové náklady deficitného hospodárenia.

**Odhadovaná bilancia jednotlivých fondov (% z HDP)**



Zdroj: MF SR

**Odhadovaná celková bilancia SP (% z HDP)**

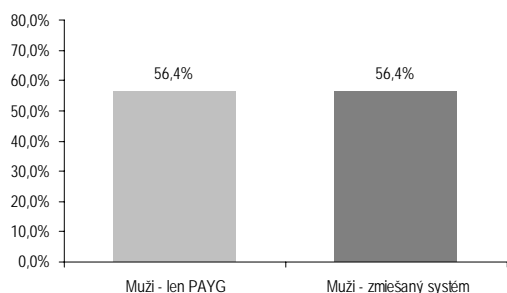


Zdroj: MF SR

Ak podľa našej definície udržateľnosti vypočítame diskontovaný cash flow (podľa CPI<sup>13</sup>) do roku 2080, vyjde záporné číslo okolo 250% HDP z roku 2005. Potom sme sa snažili vypočítať, o koľko percent HDP v každom roku by sme mali zlepšiť bilanciu SP od roku 2010 na to, aby diskontované príjmy sa rovnali diskontovaným výdavkom. Toto číslo je 1,1% z HDP. Po pretavení do sadziieb poistenia to znamená približne 5 percentuálnych bodov. Inak povedané, udržateľnosť v horizonte do roku 2080 bude zabezpečená ak odvodové sadzby zvýšime o túto hodnotu (alebo znížime nároky na výdavkovej strane, čo je viac preferované).

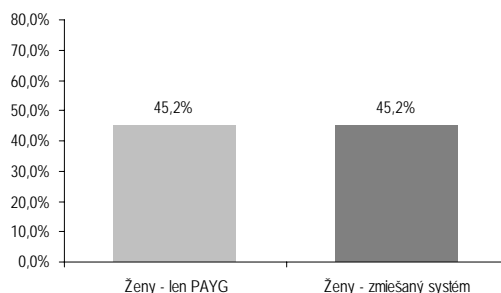
Ďalší prístup, ktorý môže naznačiť udržateľnosť sociálneho poistenia je pozrieť sa na to, koľko občania odvedú do systému a koľko z neho dostanú. Pri deficitnosti hospodárenia SP nemôže byť reč o zhodnocovaní peňazí v rámci verejných financií. Uvažujme o mužovi, ktorý má 24 rokov a nevstúpil do zmiešaného systému. Ak pracuje za priemernú mzdu a bude platiť riadne odvody do starobného poistenia (18%) až kým neodíde do dôchodku (65 rokov), štátu v súčasných cenách odvedie približne 2,8 mil. Sk. Koľko za tieto peniaze dostane? Ak sa dožije priemerného veku po dosiahnutí 65 rokov, tak dostane približne 5 mil. Sk (v súčasných cenách). Pomer medzi odvodmi a benefitmi je teda iba 56%. Horšia (z pohľadu verejných financií) je situácia so ženami, kde je tento pomer ešte nižší.

**Podiel odvodov a benefitov v starobnom poistení (muž 24 rokov, penzia v 65)**



Zdroj: MF SR

**Podiel odvodov a benefitov v starobnom poistení (žena 24 rokov, penzia v 65)**



Zdroj: MF SR

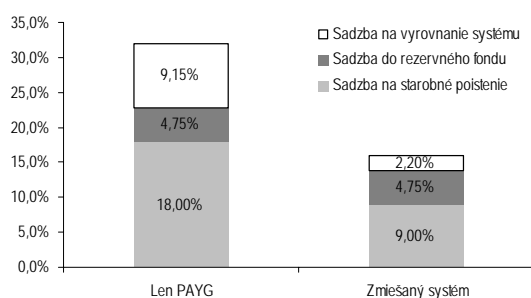
Zjavne starobné poistenie ako také nemôže byť udržateľné<sup>14</sup>. Situáciu trochu vylepšuje rezervný fond, ktorý teda asi taktiež treba chápať ako odvod do prvého piliera. Má to však

<sup>13</sup> Podobné výsledky vychádzajú aj s reálnym diskontným faktorom 3,5%.

<sup>14</sup> Udržateľné môže byť ak krajina stojí pred demografickým boomom, čo zjavne nie je náš prípad. Takže implicitný dlh musí v takomto systéme narastať aj keď hotovostné problémy sa nemusia hneď vyjsť na povrch.

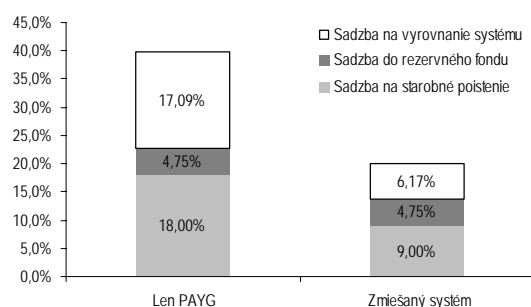
potom háčik v tom, že tí, čo zostali v prvom platia 22,75% a získavajú 100% dôchodku, ľudia v druhom pilieri platia 13,75% a dostávajú iba 50%. K tomuto problému sa vrátíme neskôr. Nasledujúce grafy ukazujú aké by mali byť sadzby aby sa odvody rovnali benefitom.

**Sadzba na vyrovnanie systému (muži, 24 rokov)**



Zdroj: MF SR

**Sadzba na vyrovnanie systému (ženy, 24 rokov)**



Zdroj: MF SR

Ako môžeme vidieť v prípade ľudí, ktorí do zmiešaného systému nevstúpia by mala byť sadzba zvýšená približne o 13-14 percentuálnych bodov. Vzhľadom na to, že zmiešaný systém je povinný pre všetkých, ktorí vstúpia na trh práce po 1.1.2005, z dlhodobého hľadiska je dôležitý najmä rozdiel v sadzbách pri multipilierovom systéme (v nasledujúcich desaťročiach však problémy budú vznikať aj z titulu občanov, ktorí do druhého piliera nevstúpia). Tu vidíme problém na úrovni 4 až 5 percentuálnych bodov (žien v dôchodku je viac ako mužov).

Čo môže zmierniť tento zjavný nesúlad v systéme? Keby sme k tomu pridali ešte problémy s pozostalostnými dôchodkami (aj pre tých v druhom pilieri) dostaneme sa na úroveň 5 až 6 percentuálnych bodov. Samozrejme Sociálna poisťovňa má aj fondy, ktoré hospodária s miernym prebytkom a ešte Správny fond, ktorý predstavuje taktiež len náklady. Ak všetko spočítame dohromady, vyjde podobný výsledok ako v predchádzajúcom prístupe, t.j. sadzby sú relatívne nízke oproti rovnovážnej hodnote, približne o 5 percentuálnych bodov.

Tretí spôsob je indikatívny a hovorí o tom, ako sa vyvíja bilancia Sociálnej poisťovne oproti plánom v koncepcii (doložka k zákonu). V rokoch 2006 a 2007 je to horšie číslo o 10-12 mld. Sk, čo je v sadzbách okolo 3 až 4 p. b.

**Odpoveď je: napriek pozitívnym zmenám, systém sociálneho poistenia stále nie je sebestačný. Chýba k tomu približne 5 percentuálnych bodov v odvodových sadzbách alebo krátenie výdavkov pri existujúcich poisťných sadzbách.** Záverom je, že takýto systém môže pri danej demografii fungovať na Slovensku dlhodobo až vtedy, ak ostatné zložky verejných financií budú hospodáriť s prebytkom. Inak povedané, systém treba „dotovať“ zo všeobecných daní.

Za zmienku stojí aj zlá štruktúra sadzieb v rámci celého odvodového zaťaženia sociálnym poistením. Niektoré fondy sú deficitné, iné prebytkové. **Pre „čistotu“ systému by bolo dobré sadzby reštrukturalizovať v prospech starobného poistenia.**

## 5. Sú dane a odvody efektívne vyberané?

V tejto časti sa snažíme nájsť odpoveď na hypotetickú otázku, akým spôsobom by sa dali znižovať odvody v rámci existujúceho daňovo-odvodového zaťaženia. Možností je niekoľko:

- zefektívniť výber daní a odvodov<sup>15</sup>
- zvýšiť dane (sadzby alebo základňu)

<sup>15</sup> Ďalej znižovať rovnú daň už „Lafferove“ efekty neprináša, neprinieslo to ani pri 19%.

Prvá možnosť je reálna predovšetkým v prípade sociálnych odvodov ale aj v oblasti dane z pridanej hodnoty (DPH). Úspešnosť výberu poisťovní Sociálnou poisťovňou dosahuje v porovnaní so zdravotným poistením a daňovými úradmi nižšiu hodnotu. V minulom roku úspešnosť nedosiahla ani 94% (platby súvisiace s daným rokom boli ešte nižšie). Treba urobiť všetko preto, aby sa toto číslo priblížilo hodnotám za Daňové riaditeľstvo, resp. zdravotné poisťovne. Úspešnosť výberu definujeme ako hotovostný výber očistený od jednorazových transakcií (oddlženie) na celkovom predpise. Uvádzať jedno číslo pri daňových úradoch je komplikované vzhľadom na komplexnosť daňovej legislatívy. Pri nepriamych daniach sa úspešnosť pohybuje od 96% do 98%.

Úspešnosť výberu (v %)	2002	2003	2004
Sociálna poisťovňa	94,4%	94,1%	93,9%
Zdravotné poisťovne	99,3%	98,0%	98,4%
NÚP	97,9%	96,8%	-

Zdroj: MF SR

Pri DPH je problém iného charakteru. Tam sa nejedná o úspešnosť v zmysle (skutočný výber)/predpis, ale skôr o nízky podiel predpisu na daňovej základni. Problém nastal po vstupe do Európskej únie. Je to medzinárodný fenomén, ktorý bol pozorovateľný vo viacerých krajinách. Je však otázne, akými opatreniami by sa dalo časť výpadku eliminovať. Jednou z možností je efektívna medzinárodná spolupráca pri odhaľovaní daňových únikov. Krajnou možnosťou sú zmeny v spôsobe výberu DPH (existujú o tom úvahy aj na pôde EÚ).

Pri rozširovaní základne prichádzajú do úvahy predovšetkým odvody a daň z príjmov fyzických osôb. Pri odvodoch je nesystémový prvok predovšetkým pri SZČO. Ich vymeriavací základ sa počíta ako polovica rozdielu medzi príjmami a nákladmi na ich dosiahnutie. V poslednej dobe je badateľný jasný trend prechodu od zamestnancov k SZČO aj z dôvodu znižovania odvodov. Ako prvá alternatíva na zmenu sa javí zrušenie „bulharskej konštanty“ (0,5) v zákone a ročné zúčtovanie poisťného. Treba však povedať, že tým sa samozrejme môžu zvýšiť aj budúce nároky živnostníkov zo sociálneho poistenia (pri zdravotnom poistení to pomôže). Uvažovať by sa dalo aj o zúžení okruhu odpočítateľných položiek pri určení vymeriavacieho základu pre odvody a **zjednotiť základy s daňovým systémom**. Pri DPFO je nesystémový prvok to, že existujú nezdanené peniaze. Ide o to, že pri zásluhových systémoch sú odvody „vynúteným poistením“. Problémom je, že **zdanené nie sú ani odvody ani benefity**. Uvažovať treba preto buď so zdanením odvodov alebo so zdanením benefitov.

V súčasnej situácii sa len ťažko dá uvažovať o zvýšení sadzby rovnej dane, preto sa treba sústrediť najmä na DPH a na spotrebné dane. Zo spotrebných daní sú vhodným kandidátom najmä energetické dane. Tu sú však dva problémy: rast inflácie pred vstupom do eurozóny (opatrenie preto musí byť v období do januára 2006 alebo od polovice roku 2008); druhý problém je v tom, že nepriame dane v konečnom dôsledku taktiež zdaňujú prácu.

**Odpoveď je: existujú miesta, kde by sa dala zvýšiť efektívnosť výberu, navyše zjednotenie základov poistenia a zdanenia sa zdá byť správnym krokom vpred. Sú aj určité možnosti presunu ďalšej váhy na nepriame dane.** Tie však v konečnom dôsledku zaťažujú prácu. Navyše, viac odvodov môže znamenať pri zásluhovom systéme aj viac budúcich benefitov.

## 6. Ako odstrániť deformácie zo systému?

Súčasný daňovo odvodový systém obsahuje niekoľko podstatných deformácií:

- 1) Zle nastavené odvodové sadzby v sociálnom poistení. Na jednej strane z pohľadu dlhodobej udržateľnosti, na druhej strane druhej z pohľadu hospodárenia jednotlivých fondov.
- 2) Mierne vysoké čisté miery náhrady a METR pre nízkopríjmové skupiny a málo pracovných miest pre nich.
- 3) Ani odvody ani benefity nie sú zdanené v čisto poistných systémoch.
- 4) Zdravotné odvody v súčasnej forme sú klasickou daňou. Je zbytočné ich nazývať odvody<sup>16</sup>. Buď treba zmeniť formu alebo ich zintegrovat' do všeobecných daní.
- 5) Daňou je aj prevažná časť odvodov do rezervného fondu pre dôchodkových sporiteľov.
- 6) Komplikovanosť odvodového systému. Veľa rôznych odvodov a vymeriavacích základov. Zvláštne určenie vymeriavacieho základu pre živnostníkov a absencia ročného zúčtovania pri sociálnom poistení.

Aké sú možnosti odstrániť tieto deformácie?

Ilustratívne uvedieme niekoľko opatrení, ktoré môžu slúžiť ako základ pre ďalšie diskusie. Sú rozdelené do dvoch skupín podľa toho, kedy by sa mohli uskutočniť. Prvých desať predstavuje jednoduchšie riešenia, ktorých cieľom je poriadok v systéme relatívne bezbolestnou cestou. Mohli by sa teoreticky uskutočniť v krátkodobom horizonte.

Opatrenia na diskusiu – krátkodobý horizont		
	(možný) efekt	rieši problém č.
1. Prvý mesiac práceneschopnosti nech platí zamestnávateľ.	Pokles výdavkov SP	1 - Stabilizácia SP
2. Zadefinovať hrubú mzdu zamestnanca ako 100% súčasných nákladov na prácu.		6- Jednoduchší a prehľadnejší systém
3. Zrušiť všetky odvody zamestnávateľa.		6 - Prehľadný systém
4. Určiť nové odvodové sadzby zamestnanca tak, aby celkové odvody zostali rovnaké.	bez efektu	Nezmeniť celkové odvody do SP
5. Zaviesť ročné zúčtovanie sociálnych odvodov.	Rast príjmu SP	6 - Prehľadný systém
6. Prehodnotiť a zjednotiť základňu pre určovanie daní a odvodov.	Vyššie odvody	6 - Prehľadný systém
7. Zrušiť garančné a úrazové poistenie, ale neznížiť odvody	Nižšie výdavky	1 aj 6
8. Prehodnotiť odpočítateľnú položku pri FO (možná refundácia pri negatívnom základe dane alebo „low wage tax credit“).	Nižšie dane pri nízkopríjmových	2 - Zvýšiť motiváciu nízkopríjmových
9. Zrušiť odvodový bonus na dieťa a prehodnotiť výšku daňového bonusu		6- Jednoduchší a prehľadnejší systém
10. Prehodnotiť koeficient 25% pri stanovovaní príjmu v hmotnej núdzi.	Vyššie výdavky	2 - Zvýšiť motiváciu nízkopríjmových

Zdroj: autor

**Zásadnejšie zníženie odvodov a zjednodušenie systému si vyžaduje zmeny aj na výdavkovej strane verejných financií.** Pri vhodnom nastavení parametrov by mohol vzniknúť udržateľný a relatívne čistý systém bez toho, aby boli vysoké nároky na verejné financie. Zmeny by sa týkali predovšetkým: miery náhrady v prvom pilieri, valorizačného mechanizmu dôchodkov, nepriamych daní, základu dane pre FO a minimálnej mzdy. Zdravotné odvody by sa potom mohli byť pretransformované do všeobecných daní. Predbežné dopadové kalkulácie niektorých možností sú v prílohe č. 7. Konkrétnejšia podoba

<sup>16</sup> A to aj napriek tomu, že Ústava hovorí o zdravotnom poistení.



tohto návrhu by mohol slúžiť ako podklad pre ďalšie diskusie či už na odbornej úrovni alebo na politickej úrovni v rámci volebných programov.

Okrem týchto opatrení sa zdá byť zaujímavou alternatívou aj návrh MPSVR o využívaní úspor v druhom pilieri aj na riešenie iných životných situácií občana než staroba a invalidita.

## Záver a odporúčania

Hlavné závery sú nasledovné:

- Nevidíme **urgentnú** potrebu znižovať plošne odvody<sup>17</sup> od januára 2006 o niekoľko percentuálnych bodov. Slovensko nevykazuje vysoké hodnoty ani v prípade celkového daňovo-odvodového zaťaženia ani pri cene práce, motiváciách zamestnať sa a pri zdanení práce. Pracovať na zvyšovaní zamestnateľnosti a motivácie nízkopríjmových zamestnať sa je však opodstatnené.
- **Odstránenie všetkých indentifikovaných deformácií v časti č. 6 a výraznejšie zníženie odvodov je možné iba štrukturálnymi zmenami v systéme.** Niektoré opatrenia smerujúce k väčšiemu poriadku v daňovo-odvodovom je podľa nás možné uskutočniť v relatívne krátkom časovom horizonte.
- **Dopytová strana trhu práce sa v súčasnosti javí ako taktiež relevantný faktor** pri zvyšovaní zamestnanosti. Inak povedané, motivácia zamestnať sa nestačí, sú potrebné aj pracovné miesta. K tomu by mohli pomôcť okrem prílevu kapitálu aj schválené zmeny v podnikateľskom prostredí, európske peniaze, vyššia motivácia zamestnať sa a nízke reálne úrokové sadzby. Prvé výsledky v tomto roku ukazujú, že sa zamestnanosť zvyšuje relatívne silným tempom.
- V prípade trvalých úspor vo verejných financiách sa autorom javí **znižovanie deficitu ako opodstatnenejšie** a čiastočne to platí aj pre výdavky na priority v rámci slovenskej lisabonskej stratégie. Bude to ale najmä o preferenciách jednotlivých politických strán.

Slovensko patrí medzi krajiny s najnižším daňovo-odvodovým zaťažením v rámci EÚ najmä vďaka nízkemu zdaňovaniu kapitálu. Zdanenie práce je mierne pod priemernou úrovňou vyspelých krajín. Relatívne zvýhodnenie kapitálu ako výrobného faktora vyplýva aj zo snahy pritiahnuť priame zahraničné investície do krajiny a tak postupne modernizovať ponukovú stranu ekonomiky. **Vzhľadom na podkapitalizovanosť slovenskej ekonomiky, táto stratégia je podľa autorov adekvátna v strednodobom horizonte.** V dlhodobom horizonte však pravdepodobne bude potrebné zmierniť zvýhodnenie kapitálu oproti práci.

Zdanenie práce je teda v blízkosti priemeru EÚ (aj nových členských štátov) ako aj OECD, na trhu práce nevidno štrukturálne problémy, ktoré by znamenali trvalo vysokú cenu práce vo väzbe na produktivitu a motivácia zamestnať sa je vo viacerých prípadoch vyššia ako priemer vo vyspelých krajinách. **Ako problém však môžeme označiť mierne vysoké METR pri nízkopríjmových skupinách.**

### Čo má teda byť prioritou v nasledujúcich rokoch?

Plošné zníženie odvodov od januára 2006 o niekoľko percentuálnych bodov sa preto javí ako nie dobré riešenie. Na jednej strane by to bol nesystémový krok a na strane druhej málo efektívny z pohľadu zvyšovania zamestnanosti. Pozitíva môže priniesť predovšetkým z politického hľadiska. Navyše, pri súčasných výpadkoch v Sociálnej poisťovni oproti rozpočtu, takáto alternatíva nie je veľmi realistická. Jednou z priorit by preto mohla byť snaha

---

<sup>17</sup> Naopak, takýto krok bez vnútorných zmien zvýši riziko dlhodobej neudržateľnosti systému.

o zvýšenie motivácie nízkopríjmových skupín parametrickými zmenami s miernymi fiškálnymi dopadmi, ktoré by boli financované z priorit (aj vo väzbe na ďalšie ciele).

Zo strednodobého hľadiska je priestor na zmeny (zníženie) a odstránenie deformácií väčší. Na prvom mieste by mala byť snaha dať systém sociálneho poistenia do poriadku a potom snaha znížiť deficit celkových verejných financií na úroveň blízko nuly. Potom by sa dalo uvažovať o tom čo skôr podporiť: znižovanie daňovo-odvodového zaťaženia alebo ďalšie výdavky. Náš názor v súčasnosti je preto taký, že trvalé úspory vo verejných financiách je potrebné použiť predovšetkým na zníženie deficitu (50%), potom na lisabonskú stratégiu (25%) a na znižovanie daní a odvodov (25% - to však až po vyrovnaní systému sociálneho poistenia).

### **Aké sú možné cesty zlepšenia systému? Existujú radikálne aj menej radikálne riešenia.**

Medzi najmenej radikálne riešenia patrí napríklad refundácia záporného základu dane pri odpočítateľnej položke, zavedenie „low wage tax credit“ alebo zmena parametra 25% príjmu z pracovnej činnosti pri posudzovaní hmotnej núdze. Tieto opatrenia by slúžili predovšetkým na zvyšovanie motivácie nízkopríjmových skupín zamestnať sa. Ďalšie opatrenia, ktoré by zaviedli väčší poriadok systému sú uvedené v tabuľke v časti č.6.

Radikálnym a do veľkej miery rizikovým riešením môže byť koncepcia „odvodového bonusu“, prezentovaná pánom Sulíkom<sup>18</sup>. Systém by sa výrazne zjednodušil, na druhej strane však treba povedať aj to, že perpetuum mobile neexistuje. Tam kde sú víťazi, musia byť aj porazení. Porazeným by v tomto prípade boli predovšetkým sociálne prípady, živnostníci, matky s deťmi, zdravotne ťažko postihnutí, chorí, nezamestnaní alebo ženy na materskej. Navyše koncepcia má v sebe fiškálne riziko na úrovni 10 až 20 mld. Sk<sup>19</sup> v dôsledku zvýšenia motivácie nepriznávať príjmy a obchádzať zákony.

Viacere princípy, na ktorých je práca pána Sulíka postavená, sa javí z dlhodobého hľadiska ako správna. **Načrtnuté možnosti riešenia v predchádzajúcej kapitole ukazujú podobným smerom ako odvodový bonus p. Sulíka, avšak nie na úkor najzraniteľnejších skupín, v rámci možností verejných financií a bez zníženia motivácie priznávať príjmy.**

Odborná diskusia a najmä politická vôľa nakoniec rozhodnú o tom, ktorým smerom sa Slovensko vydá v najbližších rokoch. **Bola by však veľká škoda - bez ohľadu na finálne rozhodnutie - neodstrániť čo najväčšie množstvo deformácií zo súčasného daňovo-odvodového systému.**

Pri rámcoch treba dať jednoznačnú odpoveď na nasledujúce otázky:

1. Do akej miery chceme zásluhovosť vo verejných financiách?
2. Do akej miery chceme zachovať adresnosť?
3. Do akej miery chceme zachovať súčasné sociálne istoty jednotlivých skupín?
4. Do akej miery chceme zvýšiť deficit verejných financií?

Rôzne odpovede znamenajú rôzne systémy. Na základe tejto analýzy odpovede autorov sú nasledovné:

1. V dlhodobom horizonte bude potrebné výrazne znížiť zásluhovosť. Inak povedané, ak bude súčasný prvý pilier existovať v aktuálnej podobe, tak len vo výrazne oslabenej miere. Zásluhovosť má napriek nesystémovosti vo VF dve výhody oproti solidarite. Motivuje ľudí priznávať príjmy a vzdeláva ľudí v tom smere, že treba myslieť aj na budúcnosť. Okamžité

<sup>18</sup> Viac v prílohe o odvodovom bonuse.

<sup>19</sup> V závislosti od započítavania nákladov na zavedenie druhého piliera.

odstránenie zásluhovosti by mohlo viesť v málo zodpovednej spoločnosti aj k morálnemu hazardu, najmä v prípade starnúcej populácie.

2. Zachovať určitú mieru adresnosti predovšetkým v prípade detí a ľudí so zdravotnými ťažkosťami. Pri adresnosti máme na mysli tak skúmanie životnej situácie ako aj príjem.

3. Neznížiť ďalej príjmy sociálne slabších skupín (až na niekoľko odôvodnených prípadov). Už posledné reformy mali za následok, že z trojice konfliktných cieľov sa podarilo urobiť krok vpred v motivácii a v znižovaní deficitu, pričom miera chudoby sa pravdepodobne neznížila<sup>20</sup>. K objektívnosti samozrejme treba dodať, že iná cesta veľmi neexistovala.

4. Nezvyšovať deficit verejných financií. Skôr naopak, jednoznačne znižovať.

---

<sup>20</sup> Ukazujú to prvé predbežné prepočty medzinárodných inštitúcií.

## ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

1. Bovenberg Lans, 2003, Tax policy and labor market performance, CESifo workshop paper
2. Carone G. a Salomäki A., 2005, Assessing work incentives in tax-benefit systems: indicators of unemployment and low-wage traps, forthcoming European Commission Economic Paper, DG-ECFIN
3. Disney R., 2000, The Impact of Tax and Welfare Policies on Employment and Unemployment in OECD Countries, IMF Working Paper, WP/00/164
4. Duncan A., 2003, „Making Work Pay“ Policies and Employment Incentives, CESifo Conference Paper
5. Eurostat, 2004, Labour Costs in Europe 1996-2002, Statistics in focus
6. Eurostat, 2005, Tax revenue in EU Member States, Statistics in focus
7. Immerwoll H., 2004, Average and Marginal Effective Tax Rates Facing Workers in the EU. A Micro-level Analysis of Levels, Distributions and Driving Factors, EUROMOD Working Papers Series
8. International Monetary Fund, 2005, Slovakia´s Tax and Welfare Reforms, unpublished
9. Nickell S., 2004, Employment and Taxes, CEP Discussion Paper No.634
10. OECD, 2004, Benefits and Wages
11. OECD, 2004, Taxing Wages 2002-2003
12. OECD, 2005, Taxing Wages 2003-2004
13. Pissarides C., 1997, The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: the Role of Unemployment Benefits and Tax Structure, Centre for Economic performance, Discussion Paper No.361
14. Sulík R., 2004, Odvodový bonus, brožúra
15. World Bank, 2005, EU-8 Quarterly Economic Report, April 2005 , Special Topic

## PRÍLOHA č.1 – Charakter odvodov

Okrem výšky samotného daňovo-odvodového zaťaženia je dôležitá aj jeho štruktúra. Na Slovensku prebehli reformy, ktoré výrazným spôsobom zmenili charakter odvodov. **Vzhľadom na sporenie a zásluhovosť už nemožno niektoré typy odvodov chápať ako daň.**

### Odvody zamestnanca

*Starobné poistenie – 4% z vymeriavacieho základu*

Predstavujú platby do priebežného piliera reformovaného dôchodkového systému. V systéme je zásluhovosť<sup>21</sup>, to znamená, že budúci dôchodok závisí od výšky platieb (okrem prechodného obdobia, ktoré trvá do konca roku 2006).

*Invalidné poistenie – 3% z vymeriavacieho základu*

Poistenie pre prípad invalidity, kde je zásluhovosť taktiež zabezpečená.

*Nemocenské poistenie – 1,4% vymeriavacieho základu*

Pri práceneschopnosti (ak trvá viac ako 10 dní) z toho hradí Sociálna poisťovňa časť výpadku príjmu podľa zásluhovosti.

*Poistenie v nezamestnanosti – 1% z vymeriavacieho základu*

Vyplácajú sa z toho dávky v prvých šiestich mesiacoch po strate zamestnania. Väzba medzi odvodom a dávkou je taktiež silná.

*Zdravotné poistenie – 4% z vymeriavacieho základu*

Ide o odvod, ktorý má charakter dane vzhľadom na to, že neexistuje žiadna väzba medzi odvodmi a benefitmi.

### Odvody zamestnávateľa

*Starobné poistenie – 14% (9% pre tých v druhom pilieri) z vymeriavacieho základu*

Predstavujú platby do priebežného piliera. V systéme je zásluhovosť, to znamená, že budúci dôchodok závisí od výšky platieb. Dôležité je, že pri občanoch, ktorí vstúpili do druhého piliera táto platba nemá charakter dane, keďže sa k nemu viažu vlastnícke práva.

*Rezervný fond – 4,75% z vymeriavacieho základu*

Vlastne ide o starobné poistenie, nakoľko z tohto poistenia budú financované výpadky v prvom pilieri. K rozčleneniu došlo pravdepodobne len z marketingových dôvodov (9% do PAYG a 9% do druhého piliera). Pre tých v druhom pilieri je to sčasti daň.

*Invalidné poistenie – 3% z vymeriavacieho základu*

Poistenie pre prípad invalidity, kde je zásluhovosť taktiež zabezpečená.

*Nemocenské poistenie – 1,4% vymeriavacieho základu*

Pri práceneschopnosti (ak trvá viac ako 10 dní) z toho hradí Sociálna poisťovňa časť výpadku príjmu podľa zásluhovosti.

*Poistenie v nezamestnanosti – 1% z vymeriavacieho základu*

Vyplácajú sa z toho dávky v prvých šiestich mesiacoch po strate zamestnania. Väzba medzi odvodom a dávkou je taktiež silná.

*Garančné poistenie – 0,25% z vymeriavacieho základu*

Vyplácajú sa z toho dávky tým, ktorým krachované firmy dlhujú mzdu.

---

<sup>21</sup> Odhliadnuc od nesystémovej položky – odvodový bonus na dieťa.

*Zdravotné poistenie – 10% z vymeriavacieho základu*

Ide o odvod, ktorý má charakter dane vzhľadom na to, že neexistuje žiadna väzba medzi odvodmi a benefitmi.

*Úrazové poistenie – 0,8% z hrubej mzdy (po prechodnom období to bude 0,3% až 2,1% v závislosti od rizikovosti povolání)*

Hradia sa z toho pracovné úrazy.

Ako môžeme vidieť v rámci nízkeho daňovo-odvodového zaťaženia ešte platí, že veľká časť odvodov funguje na princípe zásluhovosti. To znamená, že ak je systém nastavený vyrovnané, ide o klasické poistenie, ktoré je „vynútené“ od štátu. Z dlhodobého hľadiska sa toto poistenie pravdepodobne odstráni alebo minimalizuje, avšak v krátkodobom horizonte to nie je možné vzhľadom na vysoké politické náklady (súčasným dôchodcom nie je možné ponúknuť iba sociálnu dávku) alebo kvôli vysokým nákladom vo verejných financiách.

Pre tých, ktorým sa oplatí vstúpiť do druhého piliera je situácia o niečo lepšia. Ide o sporenie, takže občania by to po určitom čase nemali vnímať ako daň. Vzniknuté náklady vo verejných financiách sú všeobecne akceptované.

Nesystémovým prvkom v odvodoch je zdravotné poistenie, ktoré je klasickou daňou a malo by byť integrované do daňového systému.

Celkový systém vyzerá nasledovne:

<b>Charakter odvodov (% z vymeriavacieho základu)</b>			
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Sporenie	-	-	9%
Vynútené poistenie	-	33,55%	19,80%
Klasická daň	14%	14%	14%
Úrazové poistenie	0,2%	0,8%	0,8%
Garančné poistenie	0,25%	0,25%	0,25%
Zmiešané poistenie (daň aj poistenie)	36,55%	-	4,75%
<b>CELKOM</b>	<b>51,0%</b>	<b>48,6%</b>	<b>48,6%</b>

*Zdroj: MF SR*

## PRÍLOHA č.2 – Daňový klin - ďalšie tabuľky

Nasledujúca tabuľka obsahuje prehľad daňového klinu v niektorých európskych krajinách <sup>22</sup> v rôznych typoch domácností. Zdrojom údajov je databáza OECD. Pri porovnaní netreba zabúdať na fakt, že údaje sú z roku 2004 a preto druhý pilier v kline ešte nie je zohľadnený.

Zdaňovanie miezd v roku 2004 (indikátory sú vyjadrené v %)								
	J (67%)	J (100%)	J (167%)	J-2 (67%)	D-2 (100%,0%)	D-2 (100%,33%)	D-2 (100%,67%)	D (100%,33%)
<b>Daňový klin</b>								
Priemer OECD	32,5	36,5	41,4	16,8	26,6	28,7	31,1	33,5
ČR	41,9	43,6	46,0	19,1	29,5	36,0	39,4	42,5
Švédsko	46,2	48,0	52,4	36,0	41,2	41,7	43,2	46,8
Veľká Británia	26,4	31,2	34,2	-11,2	18,0	19,9	24,1	26,4
Slovensko	38,8	42,0	44,5	25,4	27,2	29,4	35,3	36,1
<b>Marginálny klin</b>								
Priemer OECD	42,3	44,8	50,1	44,7	45,7	43,1	45,0	43,5
ČR	44,9	48,1	51,4	60,8	57,7	44,9	44,9	48,1
Švédsko	51,7	51,7	63,5	51,7	51,7	51,7	51,7	51,7
Veľká Británia	40,6	40,6	31,7	73,4	73,4	40,6	40,6	40,6
Slovensko	48,3	48,3	48,3	48,3	36,1	36,1	48,3	36,1
<b>Elasticita1*</b>								
Priemer OECD	0,85	0,87	0,84	0,68	0,75	0,80	0,80	0,85
ČR	0,95	0,92	0,90	0,48	0,60	0,86	0,91	0,90
Švédsko	0,90	0,93	0,77	0,75	0,82	0,83	0,85	0,91
Veľká Británia	0,84	0,89	1,05	0,25	0,33	0,77	0,81	0,84
Slovensko	0,85	0,89	0,93	0,69	0,88	0,90	0,80	1,00
<b>Elasticita2**</b>								
Priemer OECD	0,85	0,86	0,85	0,68	0,74	0,79	0,80	0,85
ČR	0,95	0,92	0,90	0,48	0,60	0,86	0,91	0,90
Švédsko	0,90	0,93	0,77	0,75	0,82	0,83	0,85	0,91
Veľká Británia	0,81	0,86	1,04	0,24	0,32	0,74	0,78	0,81
Slovensko	0,85	0,89	0,93	0,69	0,88	0,90	0,80	1,00

\* percentuálny rast čistého príjmu zamestnanca pri zvýšení hrubej mzdy o 1%

\*\* percentuálny rast čistého príjmu zamestnanca pri zvýšení ceny práce o 1%

Zdroj: OECD, J = jednotlivec; D = dvojica; počet detí; percentá vyjadrujú väzbu na priemernú mzdu zamestnanca v priemyselnej výrobe

Nasledujúca tabuľka obsahuje zmenu daňového klinu a marginálneho klinu medzi rokmi 2003 a 2004.

Zdaňovanie miezd na Slovensku (indikátory sú vyjadrené v %)								
	J (67%)	J (100%)	J (167%)	J-2 (67%)	D-2 (100%,0%)	D-2 (100%,33%)	D-2 (100%,67%)	D (100%,33%)
Klin 2003	40,3	41,4	44,6	27,8	32,3	34,0	37,5	40,4
Klin 2004	38,8	42,0	44,5	25,4	27,2	29,4	35,3	36,1
Marg. klin 2003	43,1	49,4	49,4	43,1	43,1	43,1	43,1	49,4
Marg. klin 2004	48,3	48,3	48,3	48,3	36,1	36,1	48,3	36,1

Zdroj: OECD, J = jednotlivec; D = dvojica; počet detí; percentá vyjadrujú väzbu na priemernú mzdu zamestnanca v priemyselnej výrobe

<sup>22</sup> Ktoré majú rôznu geografickú polohu aj rôzny charakter ekonomiky, avšak v porovnaní so SR sú oveľa úspešnejší v miere zamestnanosti

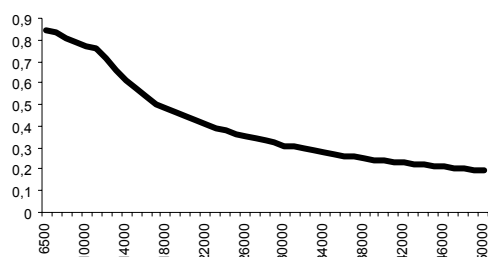
## PRÍLOHA č. 3 – Simulácie ukazovateľov motivácie – rôzne príjmové skupiny

### Nízkopríjmové skupiny

V týchto častiach sa pozrieme na jednotlivé príjmové skupiny z pohľadu motivácie prijať zamestnanie alebo zvýšiť počet odpracovaných hodín (resp. kvalifikáciu). Nízkopríjmové skupiny definujeme ako tých, ktorí pracujú alebo by pracovali v okolí minimálnej mzdy (od 6 500 Sk do 10 000 Sk mesačne). Zaujímáť nás budú predovšetkým čisté miery náhrady (net replacement rate - NRR), ktoré vyjadrujú čistý príjem pred zamestnaním (predtým ako sa zvýši počet odpracovaných hodín) a po získaní zamestnania (po odpracovaní viac hodín). Ak NRR je nad 80% existuje len nízka motivácia vzdať sa voľného času resp. práce v šedej ekonomike. Na druhej strane však treba povedať, že zavedenie zásluhovosti a sporenia môže motivovať niektoré skupiny obyvateľov nájsť si prácu aj pri takejto vysokej miere NRR. Medzi 80% a 60% je finančná motivácia stredná, pod 60% vysoká. V niektorých prípadoch môžu byť fixné náklady práce vysoké (cestovné náklady, starostlivosť o dieťa), na druhej strane však treba spomenúť aj niektoré výhody ako napríklad stravovanie hrazené (čiastočne) zamestnávateľom alebo doplnkové dôchodkové sporenie.

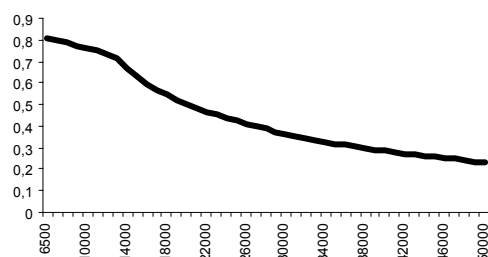
Nasledujúce grafy ukazujú miery náhrady pri rôznych situáciách. Na osi x je znázornená hrubá mzda za ktorú sa dotčný zamestná resp. akú mzdu dostane po zmene počtu odpracovaných hodín (alebo po zvýšení/znížení kvalifikácie). V názve grafu sú uvedené životné situácie pred zmenou situácie rodiny.

**Dvaja bez detí na sociálnych dávkach**



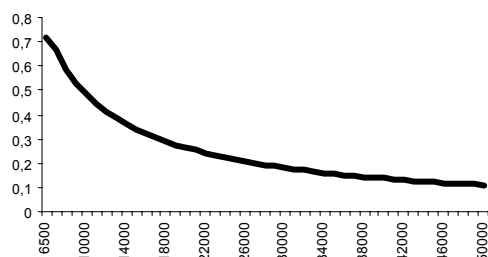
Zdroj: MF SR

**Dvaja na soc. dávkach 2 deti**



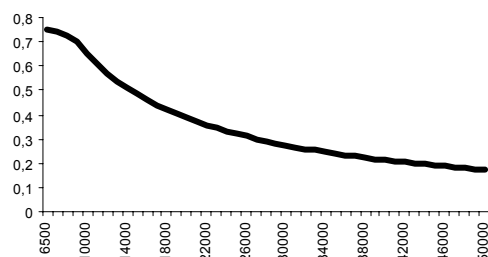
Zdroj: MF SR

**Jednotlivec bez detí na soc. dávke**



Zdroj: MF SR

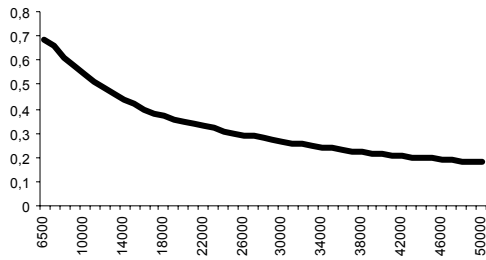
**Jednotlivec na soc. dávke 2 deti**



Zdroj: MF SR

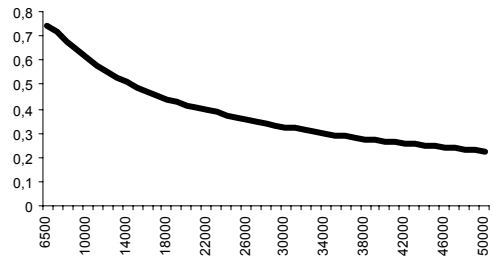


**Dvojica, manžel na soc. dávke, manželka s rodičovským príspevkom, 2 deti**



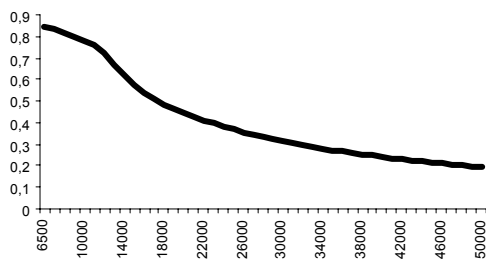
Zdroj: MF SR

**Dvojica, manžel na soc. dávke, manželka s rodičovským príspevkom, 5 deti**



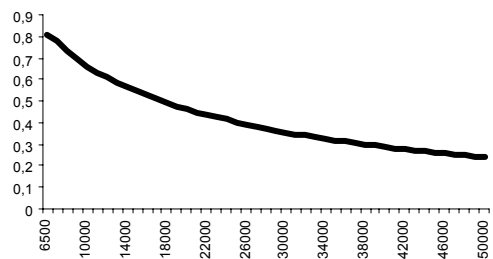
Zdroj: MF SR

**Manžel na podpore v nezamestnanosti (predtým 15 000 Sk), manželka na soc. dávke**



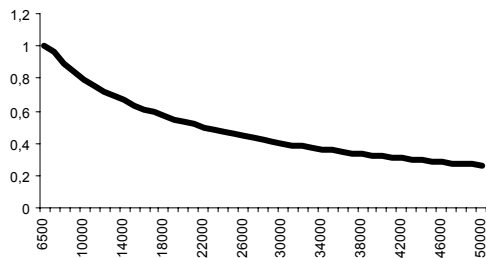
Zdroj: MF SR

**Manžel na soc. dávke, manželka dôchodca (6000 Sk), 2 deti**



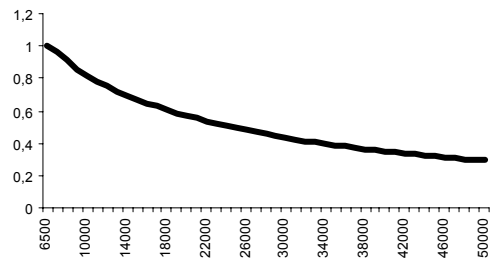
Zdroj: MF SR

**Manžel pracuje za min. mzdu, manželka tiež**



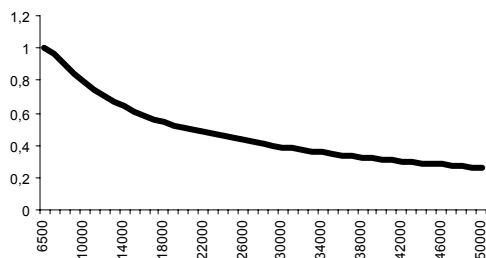
Zdroj: MF SR

**Manžel pracuje za min. mzdu, manželka tiež, 2 deti**



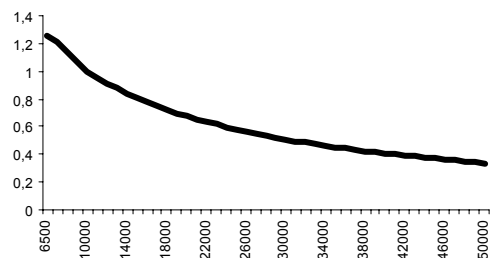
Zdroj: MF SR

**Manžel pracuje za min. mzdu, manželka poberá rodičovský príspevok, 2 deti**



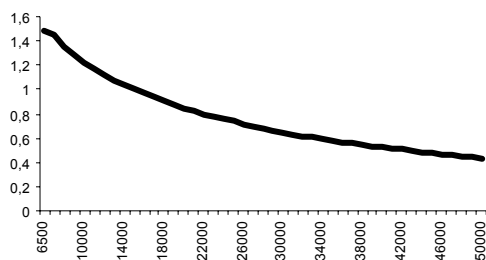
Zdroj: MF SR

**Manžel pracuje za mzdu 10 000 Sk, manželka poberá dôchodok (6000 Sk)**



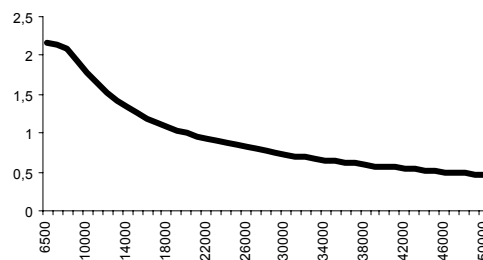
Zdroj: MF SR

**Manžel pracuje za 15 000 Sk, manželka za min. mzdu, 2 deti**



Zdroj: MF SR

**Manžel pracuje za 20 000 Sk, manželka na soc. dávke 2 deti**



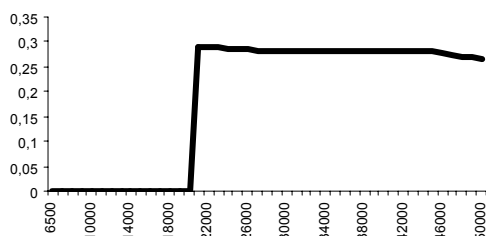
Zdroj: MF SR

Z uvedených grafov vyplýva, že miery náhrady na Slovensku nie sú veľmi vysoké. V prípade nízkoprájmových skupín sú najmenej motivovaní ľudia bez práce a bez detí v okolí minimálnej mzdy.

### Vysokoprájmové skupiny

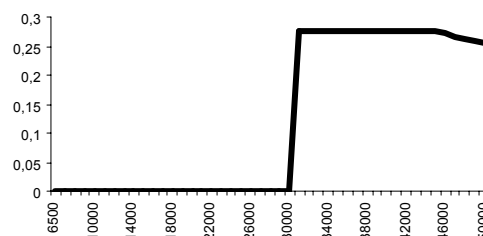
Vysokoprájmové skupiny sú definované ako obyvatelia s hrubou mzdou nad 20 000 Sk, alebo ľudia, ktorí majú kvalifikáciu, ktorá zabezpečuje podobnú mzdu. Motivácia zamestnať sa v ich prípade je vysoká, nakoľko prácou im stúpne čistý príjem niekoľkonásobne. Okrem vyššie uvedených grafov tu uvádzame METR v rôznych životných situáciách. Nuly na grafoch vyjadrujú iba to, že sa neskúma motivácia znižovať svoj príjem.

**Manžel pracuje za 20 000 Sk, manželka na soc. dávke 2 deti**



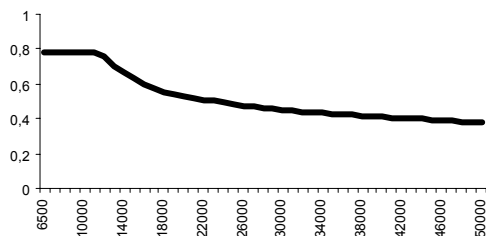
Zdroj: MF SR

**Manžel pracuje za 30 000 Sk, manželka za min. mzdu, 3 deti**



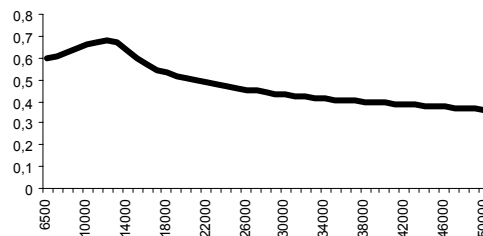
Zdroj: MF SR

**Manžel je na soc. dávke a manželka tiež**



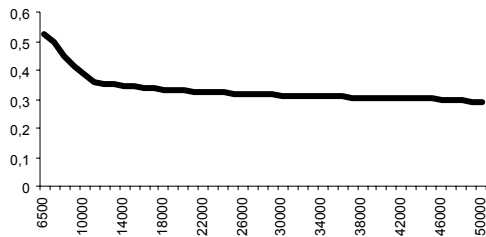
Zdroj: MF SR

**Manžel je na soc. dávke a manželka tiež, 3 deti**



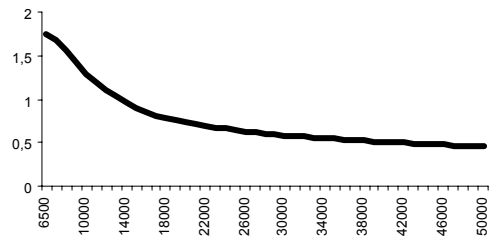
Zdroj: MF SR

**Manžel je na soc. dávke, manželka pracuje za min. mzdu, 2 deti**



Zdroj: MF SR

**Manžel je na podpore v nezam. (predtým mzda 25 000 Sk) manželka na soc. dávke, 2 deti**



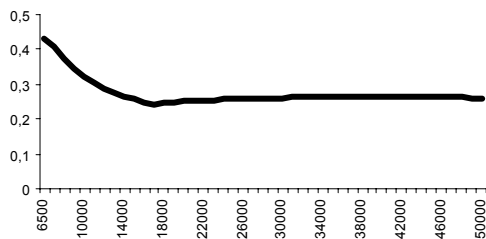
Zdroj: MF SR

Motivácia zamestnať sa je relatívne nízka (absolútne stále vyššia) v prípade, ak dotyčný poberá podporu v nezamestnanosti.

### Stredné príjmy

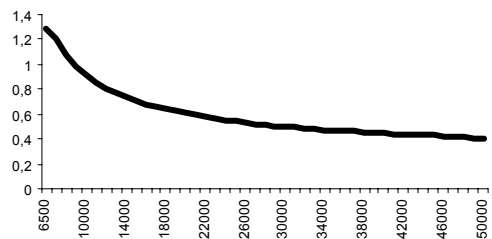
Stredné príjmy definujeme ako hrubá mzda v rozpätí od 10 000 Sk do 20 000 Sk alebo ako kvalifikácia na takúto mzdu. Predchádzajúce grafy ukazujú, že motivácia je na nižšej priemernej úrovni, čo sa týka absolútnej výšky aj keď relatívne v niektorých prípadoch je METR vyššia ako u nízkoпрíjmových.

**Manžel na soc. dávke, manželka poberá rodičovský príspevok, 2 deti**



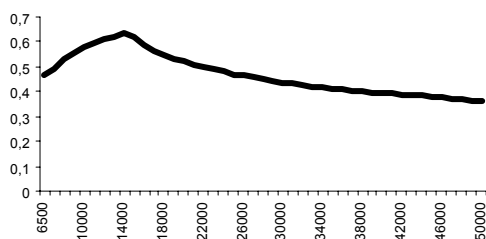
Zdroj: MF SR

**Jednotlivec na podpore v nezamestnanosti (predtým mzda 15 000 Sk)**



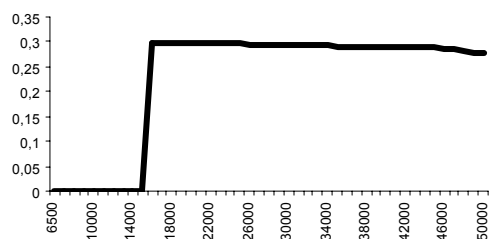
Zdroj: MF SR

**Manžel aj manželka na soc. dávke 5 detí**



Zdroj: MF SR

**Manžel pracuje za 15 000 Sk, manželka poberá dôchodok (6000 Sk)**



Zdroj: MF SR

### Pred dôchodkom

Z pohľadu ponuky na trhu práce je dôležitá aj skupina ľudí, ktorá je tesne pred dovŕšením dôchodkového veku. Reforma v uplynulom roku priniesla výraznú motiváciu zostať v dlhšie v pracovnom pomere. Predčasný dôchodok je síce možný, avšak je tam výrazná penalizácia

v podobe krátenia dôchodku približne o 6% za každý „neodpracovaný“ rok do dôchodkového veku. Na druhej strane, tí, čo zostanú v pracovnom pomere aj po dovŕšení dôchodkového veku dostanú v dôchodku navyše podobné percento. Preto si nemyslíme, že problém je v motivácii starších ľudí.

**Záverom tejto prílohy je, že motivácia pracovať je pomerne vysoká vďaka zmenám v systéme. V roku 2002 boli niektoré miery náhrady nad 100%. Otázne je, čo sa stalo s mierou chudoby. Prvé indikácie<sup>23</sup> sú také, že tá sa neznížila, avšak pri hľadaní optimálnej rovnováhy medzi adekvátnymi príjmami, adekvátnymi motiváciami a znižovaním deficitu verejných financií to bol nevyhnutný krátkodobý následok. Pri úvahách o ďalších zmenách sa treba sústrediť predovšetkým na nízkopříjmové skupiny.**

---

<sup>23</sup> Prepočty medzinárodných inštitúcií ohľadom relatívnej ako aj absolútnej chudoby.

## PRÍLOHA č. 4 – Agregácia ukazovateľov – štruktúra domácností

V predchádzajúcej časti sme rozoberali, ktoré modelové domácnosti majú aké hodnoty METR resp. NRR. V tejto prílohe sa pýtame najmä, aká je štruktúra domácností na Slovensku a aké sú priemerné METR na Slovensku.

Priemerné METR však najskôr treba definovať. Vychádzali sme z nasledujúcich predpokladov:

- pri rodinách kde nikto nepracuje sme modelovali prechod do zamestnania za 67% priemernej mzdy v spracovateľskom priemysle (vzhľadom na vzdelanostnú úroveň nezamestnaných).
- pri rodinách kde pracuje iba jeden člen sme uvažovali so zamestnaním druhého člena za 67% APW.
- Tam kde obidvaja (v prípade samostatných ľudí iba jeden) pracujú sme modelovali zvýšenie príjmu o 10%.
- Pri nepracujúcich dôchodcoch sme motiváciu nepočítali.

Štruktúru domácností sme prebrali z Mikrocenzu 2003 s príspevom podpory Štatistického úradu SR.

V prvej fáze sme počítali s nasledujúcimi zjednodušujúcimi predpokladmi:

- počet závislých detí sa rovná počtu nezaopatrených detí;
- nezávislé deti sme do rodín nezahrnuli;
- domácnosti s viac než 2 členmi (okrem detí) sme „rozdelili“ do domácností s dvomi členmi (naš model funguje iba s dvomi členmi).

Samozrejme, výpočty v prípade potreby a pri disponovaní s celou databázou sa dajú urobiť oveľa presnejšie. Zatiaľ uvádzame iba orientačné výsledky, ktoré boli uskutočnené na základe hore uvedených zjednodušujúcich predpokladov.

Štruktúra uvažovaných domácností			
Typ	Jadro domácnosti	Váha	Simulácia
1	Zam (Z)	15,21%	zvýšenie hrubého príjmu o 10%
2	Dôch (D)	10,34%	bez simulácie
3	Soc (S)	5,33%	nástup do zamestnania za 67% APW
4	Zam-Zam	19,49%	zvýšenie hrubého príjmu u slabšie zarábajúceho
5	Zam-Dôch	5,67%	zvýšenie hrubého príjmu o 10%
6	Zam-Soc	9,44%	nástup do zamestnania za 67% APW
7	Soc-Soc	2,22%	nástup do zamestnania za 67% APW
8	Dôch-Soc	2,14%	nástup do zamestnania za 67% APW
9	Dôch-Dôch	4,51%	bez simulácie
10	ZZZ	3,92%	rozpustenie váhy do typu č.4
11	SSS	0,27%	rozpustenie váhy do typu č.7
12	DDD	0,21%	bez simulácie
13	D**	4,71%	rozpustenie váhy do typu č.4,6,7
14	DD*	2,27%	rozpustenie váhy do typu č.1 a 3
15	ZSS	0,93%	rozpustenie váhy do typu č.6 a 7
16	ZZS	2,77%	rozpustenie váhy do typu č.4 a 6
17	VIAC ako 3	10,56%	rozpustenie váhy do 1 až 9
		100,00%	

Výsledkom týchto zjednodušených kalkulácií bolo, že vyše tri štvrtiny domácností patria do skupiny s METR do 30%. Nad 70% sa ocitlo menej ako päť percent domácností.

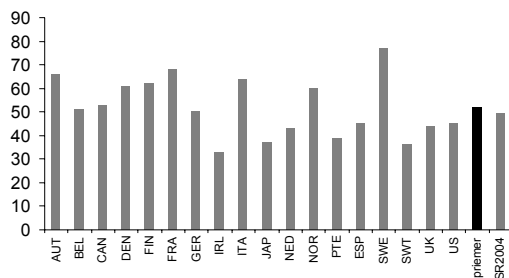
## Príloha č. 5 – Makroekonomické simulácie a medzinárodné porovnania

V tejto prílohe hľadáme odpoveď na tri otázky vo väzbe na medzinárodné skúsenosti:

1. Je zdanenie práce na Slovensku vysoké?
2. Aká je väzba medzi zdanením práce a zamestnanosťou?
3. Ktoré opatrenia sú najefektívnejšie na zvyšovanie zamestnanosti?

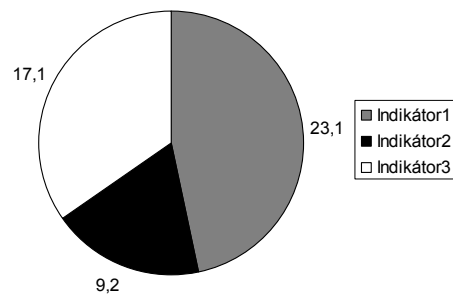
Zdanenie práce budeme merať v tejto prílohe ako súčet troch indikátorov vychádzajúc z údajov v národných účtoch. Prvý je podiel odvodov platených zamestnávateľom k hrubej mzde. Druhý ukazovateľ je podiel medzi odvodmi a daňami platených zamestnancom a bežnými príjmami domácností. Tretí indikátor monitoruje nepriame dane mínus subvencie ako podiel na celkovej súkromnej konečnej spotrebe. Za rok 2004 takto vypočítané zdanenie práce predstavuje na základe predbežných čísel 49,4%. Nasledujúce grafy ukazujú pozíciu SR v rámci skupiny krajín z publikácie (10).

**Zdanenie práce v rokoch 1996-2000**



Zdroj: Nickell (10), MF SR

**Rozloženie zdanenia práce na Slovensku v roku 2004 (v perc. bodoch)**



Zdroj: MF SR

Ako môžeme vidieť zdanenie práce na Slovensku nie je veľmi vysoké, pohybuje sa mierne pod priemerom 18 uvedených krajín.

Podľa viacerých medzinárodných štúdií neexistuje veľmi silná väzba medzi daňovým klinom a úrovňou zamestnanosti alebo ponuky pracovnej sily. V priemere podľa Nickell (2004) platí, že zvýšenie daňového klinu o 10 percentuálnych bodov zníži input pracovnej sily o 2% populácie v aktívnom veku. Na Slovensku by to bolo približne 75 tisíc pracovných miest, keby sme zrušili všetky odvody a dane zamestnanca. Ďalšie dôležité aspekty treba podľa nás hľadať v systéme sociálneho zabezpečenia, mentalite a veľkosti šedej ekonomiky a samozrejme aj v dopyte po pracovnú silu. Zaujímavá je posledná štúdia Svetovej banky (2005), ktorá hľadá závislosť medzi zamestnanosťou a daňovým klinom nízkopříjmových skupín. Výsledkom je elasticita 0,5 až 0,8 v krajinách EÚ-8 (nové členské štáty bez Malty a Cypuru). Napriek skutočnosti, že časový rad je krátky a metodológia obsahuje závažné nedostatky, výsledok naznačuje, že sa oplatí pozrieť predovšetkým na motiváciu nízkopříjmových a marginalizovaných skupín.

Disney (2000) uvádza záver, že kým väzba medzi priemerným daňovým zaťažením práce a zamestnanosťou je slabá, oplatí sa pozrieť na motivácie štyroch skupín: nízkopříjmové, vysokopříjmové domácnosti, starí ľudia a študenti. Z týchto skupín je problém na Slovensku predovšetkým s prvou skupinou.

Práca Bovenberga (2003) vykonáva rôzne makroekonomické simulácie dopadu opatrení v oblasti trhu práce. Zaujímavé sú výsledky v oblasti zníženia klinu o 0,25% z HDP. Najmenší efekt na zamestnanosť má celoplošné zníženie odvodov (0,29 percentuálneho bodu oproti základnému scenáru). Lepšie už na tom je ciele krátenie odvodov pre nižšie príjmové

skupiny (0,47) a zaujímavé je, že podpora zamestnania dlhodobo nezamestnaných má efekt až na úrovni 0,6 percentuálneho bodu.

Záverom tejto prílohy je, že zdanenie práce na Slovensku nie je veľmi vysoké, pričom ak hlavným cieľom je zvýšenie zamestnanosti, treba sa pozrieť predovšetkým na nízko príjmové skupiny a na nezamestnaných. Netreba však zabúdať, že ak je motivácia v poriadku, problémy môžu byť aj na dopytovej strane (tvorba pracovných miest).

## PRÍLOHA č. 6 – Čiastočný úväzok

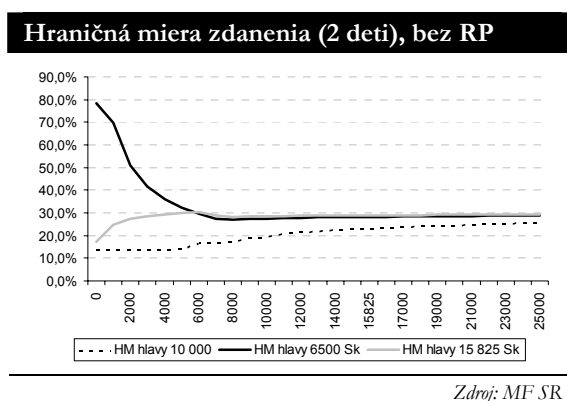
Táto príloha sa zaoberá motiváciu vybraných typov rodín zamestnať sa na čiastočný úväzok.

Rozšírenou alternatívou zvyšovania príjmov a zároveň aj prostriedkom seberealizácie je vo vyspelých krajinách práca na čiastočný (skrátенý) pracovný úväzok. Práca na čiastočný úväzok je významná predovšetkým v prípade rodín s deťmi, kde vzniká priestor na rozumné rozdelenie času medzi prácu a starostlivosť o deti. Zároveň v prípade dlhodobo nezamestnaných plní práca na čiastočný úväzok funkciu udržiavania pracovných návykov.

Aj v slovenských podmienkach je však legitímna otázka, do akej miery je práca na čiastočný úväzok motivujúca a tým pádom aj vyhľadávaná. Zároveň sú z pohľadu dopytu po práci dôležité náklady zamestnávateľa s takouto prácou spojené. Keďže príjem z práce na kratší pracovný úväzok s mzdou prevyšujúcou stanovenú minimálnu mzdu sa správa prakticky totožne ako príjem z plného úväzku, oplatí sa zamerať skôr na motiváciu prijať prácu na kratší pracovný úväzok s hrubým príjmom **do** úrovne minimálnej mzdy.

V našich kalkuláciách uvažujeme s modelovým typom rodiny v dvoch základných situáciách:

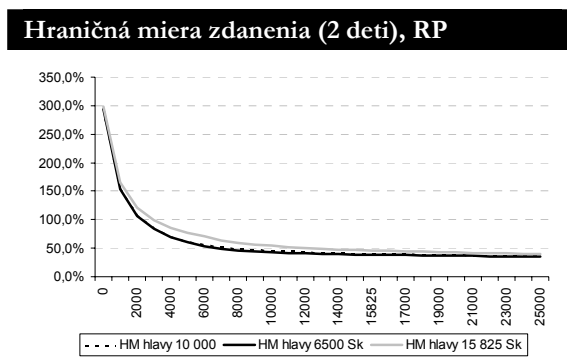
1. Zamestnanie matky (registrovanej v evidencii nezamestnaných, s aktivačným príspevkom) v rodine s dvomi nezaopatrenými deťmi, po ukončení poberania rodičovského príspevku (RP) a zamestnaným partnerom (hlavou rodiny).



Ako vidno z grafu, zamestnanie sa matky prináša veľmi významný efekt, keď sa METR pri väčšine úrovni príjmov pohybuje pod úrovňou 30%. Do určitej miery problematická je však motivácia na zamestnanie s hrubým príjmom zhruba do polovice minimálnej mzdy, v prípade, že manžel (hlava rodiny) pracuje za minimálnu mzdu. METR je v tejto zóne v rozmedzí 50 – 80%, čo je vzhľadom na „stratu voľného času“ a predpokladaným nákladom v súvislosti s dochádzkou do zamestnania zrejme nie dostatočne motivujúce.

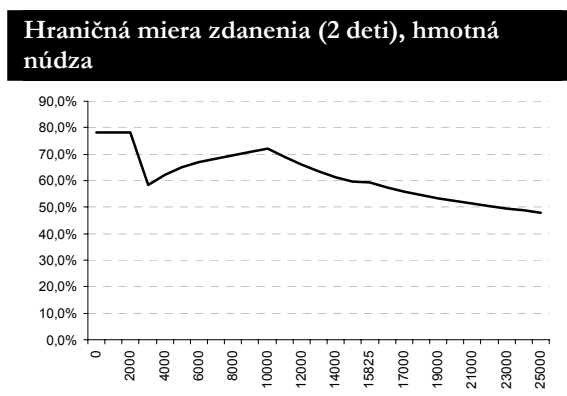
2. Zamestnanie matky s rodiny s dvomi nezaopatrenými deťmi počas poberania rodičovského príspevku

V tomto prípade sú na rozdiel od predchádzajúcej situácie krivky METR prakticky totožné, bez ohľadu na výšku mzdy partnera. Zároveň je v súčasnosti pre zamestnanie demotivujúce pravidlo, podľa ktorého sa rodičovský príspevok automaticky výrazne znižuje zo 4110 na 1300 Sk v prípade ak má jeho poberateľ(ka) vlastný príjem, bez ohľadu na jeho výšku. Podľa dostupných informácií by však malo dôjsť k úprave príslušnej legislatívy.



Zdroj: MF SR

3. Zaujímavý je aj pohľad na domácnosť, kde sú obidvaja rodičia nezamestnaní, pričom sa aktívne uchádzajú o zamestnanie (čiže majú aj obidvaja nárok na aktivačný príspevok) a motiváciu následne prijať zamestnanie. Ako sa ukazuje, táto motivácia je stredná (METR > 60%) až po úroveň priemernej mzdy.



Zdroj: MF SR

Záverom tejto prílohy je, že sa oplatí zvlášť analyzovať situáciu v prípade práce na čiastočný úväzok a porozmýšľať o zvyšovaní motivácie.



## PRÍLOHA č. 7 – Dopady navrhovaných zmien na verejné financie a na občanov

V tejto prílohe uvádzame predbežné **ilustratívne výpočty** a úvahy o dopade navrhovaných zmien na verejné financie a občanov. Viac podrobné a sofistikovanejšie kalkulácie bude možné urobiť po rozhodnutí o tom, ktorou cestou sa SR vydá.

### Menej radikálne riešenia

Tu prichádzajú do úvahy najmä dve alternatívy:

- plošné zníženie odvodov o niekoľko percentuálnych bodov,
- zvýšenie motivácie zamestnať sa u nízkopríjmových ľudí.

Prvú možnosť nepreferujeme, avšak existuje šanca politického rozhodnutia v tomto smere. Na prvom mieste však bude treba riešiť situáciu v Sociálnej poisťovni, vykrývanie nedostatkov z kapitoly MPSVR nepokladáme za systémové riešenie. **Potom musí jednoznačne platiť, že o koľko sa znížia odvody, o tú istú sumu sa vykrátia aj výdavky SP.** Na výdavkovej strane považujeme za rozumné uvažovať predovšetkým o zmene valorizačného mechanizmu (politická priechodnosť pred voľbami otázná), predĺžení lehoty 10 dní pri práceneschopnosti počas ktorej platí náklady zamestnávateľ alebo napríklad o prehodnocovaní miery náhrad.

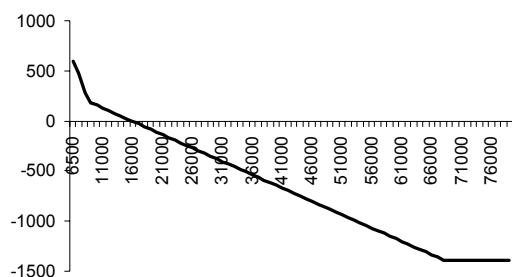
Pri druhej alternatíve sa dá uvažovať najmä o zmene odpočítateľnej položky a o úprave koeficientu 25% pri určovaní príjmov pre účely hmotnej núdze. Ako ilustratívny príklad uvádzame nasledovnú zmenu:

- zvýšenie koeficientu na 35%,
- zmeniť odpočítateľnú položku z nerefundovateľnej na refundovateľnú,
- zároveň ju definovať ako 25 krát životné minimum mínus 0,14 percenta hrubej mzdy.

Dopad týchto zmien na verejné financie je v blízkosti 2 mld. Sk, čo sa dá financovať buď z ušetrených peňazí v kapitole alebo z priorit.

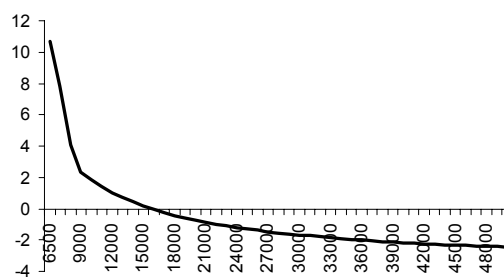
Dopad na čistý príjem ľudí by bol nasledovný:

**Zmena čistého mesačného príjmu u jednotlivca bez detí (v Sk)**



Zdroj: MF SR

**Zmena čistého príjmu u jednotlivca bez detí (%)**

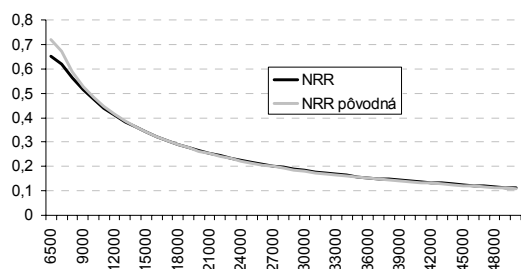


Zdroj: MF SR

Približne 65% pracujúcich by na tom zarobilo. Z ekonomického hľadiska to zmysel dáva, na druhej strane však treba porozmýšľať aj o politických nákladoch takýchto zmien (kompenzácia vyšších príjmových skupín alebo zavedenie „low wage tax credit“, ktorý by pomohol chudobnejším vrstvám, na vyššie príjmové skupiny by však dopad nemal). Ako by sa zmenili motivácie jednotlivých rodín?

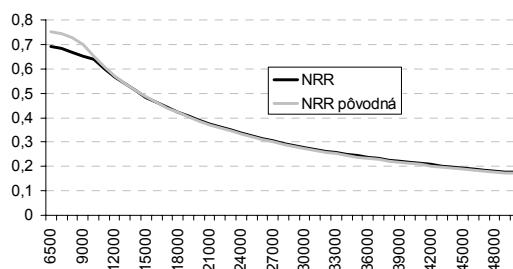
V prípade rodín, kde nikto nepracuje by sa motivácia výrazne zvýšila, naopak mierne by sa znížila u rodín, kde jeden pracuje a druh nie. V prevažnej väčšine prípadov by však absolútne hodnoty METR neboli vysoké. Vyššie ako priemer 19 krajín by sme boli v prípade dvojíc, kde už jeden pracuje, avšak absolútne hodnoty METR by naďalej boli pod hodnotou 40 percent. Ilustrujú to nasledujúce grafy a tabuľka.

### Jednotlivec bez práce a bez detí,



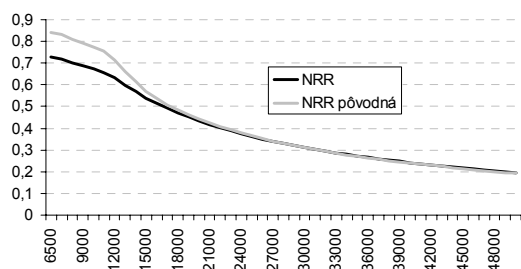
Zdroj: MF SR

### Jednotlivec bez práce; 2 deti



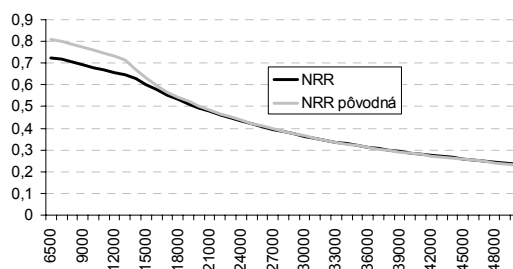
Zdroj: MF SR

### Dvojica bez práce bez detí, jeden sa zamestná



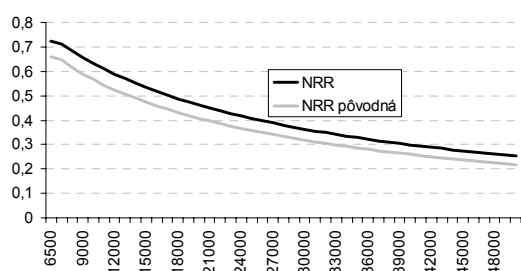
Zdroj: MF SR

### Dvojica bez práce 2 deti, jeden sa zamestná



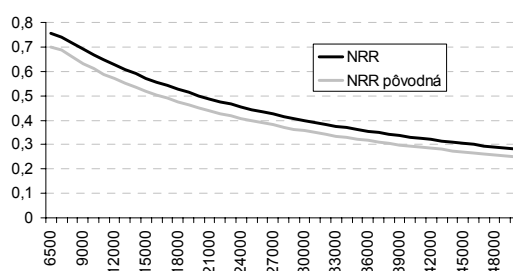
Zdroj: MF SR

### Dvojica; jeden pracuje za 67% APW bez detí, druhý sa zamestná za uvedenú mzdu



Zdroj: MF SR

### Dvojica; jeden pracuje za 67% APW, 2 deti, druhý sa zamestná za uvedenú mzdu



Zdroj: MF SR

## Pasca neaktivity

Marginálna efektívna daňová sadzba pre neaktívneho

	Jednotlivec					Jednotlivec, 2 deti					Dvojica, jeden pracuje				
	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003	76	70	63	54	50	74	68	62	58	52	78	75	73	62	54
Slovensko 2003	109	87	72	56	47	125	112	94	73	60	125	125	110	81	64
Slovensko 2005	78	60	52	45	40	64	69	59	49	42	78	78	76	56	47
po zmenách	65	58	52	45	41	51	60	58	49	43	55	62	65	54	47

	Dvojica, jeden pracuje, 2 deti					Dvojica*					Dvojica, 2 deti*				
	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%	33%	50%	67%	100%	150%
priemer 2003	77	76	75	66	58	27	27	29	31	34	41	38	37	37	38
Slovensko 2003	125	125	125	96	74	18	19	20	20	24	30	34	31	28	32
Slovensko 2005	64	69	71	56	47	18	20	23	25	26	18	21	23	25	26
po zmenách	40	53	59	54	47	32	33	33	33	32	32	33	33	32	32

ME<sub>TR</sub> = 1 - (zmena čistého príjmu)/zmena hrubého príjmu; v týchto prípadoch je zmena hrubého príjmu = hrubá mzda pri návratu do práce  
 \* mzdová úroveň druhá sa fixuje na 67% priemernej mzdy v priemyselnej výrobe, kým mzda druhého člena rodiny je indikovaná v stĺpci

\*\* všetky hodnoty za rok 2003 sú z publikácie Carone (2005)

vysvietené hodnoty sú vyššie ako priemer 19 krajín z publikácie Carone

## Radikálnejšie riešenia

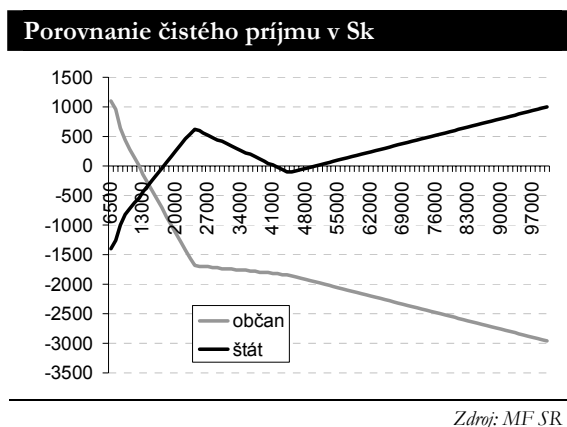
Ako sme už uvideli, súčasný systém obsahuje niekoľko deformácií, od miernych až k vážnejším. Komplexné riešenie si vyžaduje podstatné zmeny v systéme. **Náš ilustratívny návrh obsahuje viacero možných ciest.** Samozrejme tam, kde sú víťazi musia byť aj porazení. Nedá sa každému pridať a popritom nezaťažovať ani budúce generácie. Vzhľadom na podporu motivácie nízkopríjmových skupín jednoznačne treba povedať, že medzi víťazmi pravdepodobne nebudú vyššie príjmové skupiny.

Predovšetkým bude potrebné dať prvý pilier do poriadku a v dlhodobom horizonte výrazne oslabiť. Samozrejme bude potrebné uľaviť zo súčasných sľubov o výške miery náhrady. Zmena valorizačného mechanizmu (podľa CPI dôchodcov), úprava miery náhrady a zmena koeficientu pre výpočet dôchodku pre ľudí v druhom pilieri by mohli znamenať vyrovnaný systém. Neskôr, ak bude priestor vo verejných financiách, bude potrebné znížiť postupne odvody spolu s nárokmi. Uvažovať by sa dalo aj so zmenou maximálneho vymeriavacieho základu a samozrejme aj stropu pre priemerný osobný mzdový bod.

Samostatná otázka, je či stačí oslabenie prvého piliera alebo treba zmeniť aj 100% zásluhovosť na nejaký hybridný systém. Skôr perefrujeme slabý, ale čisto poisťný systém.

Takmer každý súhlasí s tým, že zdravotné odvody predstavujú daň. Ich zrušenie by stálo verejné financie približne 50 mld. Sk v cenách z roku 2005. To samozrejme bude potrebné kompenzovať. Časť kompenzácií by prišlo z vyššieho zdaniteľného príjmu (9 mld. Sk). Z rozšírenia základne pre výpočet odvodov by sme dostali ďalšie dodatočné príjmy (4 mld. Sk). V súčasnosti je sociálnych odvodov od ekonomicky aktívnych približne na úrovni 107 mld. Sk, z čoho by dodatočné dane boli na úrovni 20 mld. Sk. DPH spolu so spotrebnými daňami by mohli priniesť okolo 13 mld. Sk. Ešte by chýbalo približne 4 mld. Sk. Zúženie bezplatnej zdravotnej starostlivosti by mohlo priniesť úspory vo výške 4 mld. Sk. Ostatné opatrenia by mali podľa nás predstavovať riziko do 3 mld. Sk, čo sa dá riešiť aj úsporami inde alebo z priorit. Ešte raz upozorňujeme, že tieto výpočty majú len orientačný charakter a neberú do úvahy dynamické efekty.

Vhodným nastavením parametrov by sa dal vymyslieť systém, ktorý je približne fiškálne neutrálny. Ako to bude s občanmi? Zmeny v odpočítateľnej položke, by mali podobný dopad ako pri menej radikálnych riešeniach. Nepriame dane by však viac zaťažili nižšie príjmové skupiny ako vyššie. Ak by sa uvažovalo o zvýšení rovnej dani napríklad na 21%, tak by situácia vyzerala nasledovne (viac by samozrejme zaplatili aj právnické osoby):



Prepočty k „odvodovému bonusu“ pána Sulíka sú uvedené v prílohe č. 9.

## **PRÍLOHA č. 8 – Niektoré metodologické poznámky**

### **Metodológia OECD**

OECD pri výpočtoch daňového klinu vychádza z daňovo-odvodových systémov jednotlivých krajín, pričom ráta iba so systémami vo vnútri verejných financií. Navyše zohľadňuje aj rodinné benefity vyplatené v hotovosti. V prípade Slovenska ide najmä o prídavok na dieťa.

Daňový klin je definovaný ako (dane z príjmu zamestnanca + odvody zamestnanca + odvody zamestnávateľa – hotovostné benefity) ako percento z celkových nákladov práce.

Ďalej sa skúma hraničná miera daňového klinu ako aj elasticity v podobe rastu čistého príjmu rodín v nadväznosti na 1% rast pracovných nákladov alebo hrubej mzdy.

### **Metodológia EK**

Komisia svoje výpočty uskutočnila navyše oproti OECD aj so zohľadnením sociálnych dávok, dávok v nezamestnanosti.

Pasca v nezamestnanosti je definovaná ako  $1 - (\text{zmena čistého príjmu}) / \text{zmena hrubého príjmu}$ , pričom zmena hrubého príjmu sa rovná hrubej mzde za ktorú sa dotýčny zamestná. Zmena čistého príjmu sa počíta ako čistý príjem z pracovnej činnosti mínus podpora v nezamestnanosti. Samozrejme v prípade rodín sa do čistého príjmu sa zarátajú aj čisté príjmy ostatných členov vrátane sociálnych dávok a rodinných benefitov.

Pasca neaktivity sa definuje obdobným spôsobom. Rozdiel je v tom, že zmena čistého príjmu sa počíta ako čistý príjem z pracovnej činnosti mínus úbytok sociálnych dávok.

### **Metodológia pri výpočte zdanenia práce z národných účtov**

Zdanenie práce sa meria ako súčet troch indikátorov vychádzajúc z údajov v národných účtoch. Prvý je podiel odvodov platených zamestnávateľom k hrubej mzde. Druhý ukazovateľ je podiel medzi odvodmi a daňami platených zamestnancom a bežnými príjmami domácností. Tretí indikátor monitoruje nepriame dane mínus subvencie ako podiel na celkovej súkromnej konečnej spotrebe. Citovaný zdroj započítava aj odvody do druhého piliera.

### **Metodológia MF SR**

Náš model počíta s rovnakým pokrytím ako modely EK. Model nepočíta s:

- nemocenskou dávkou,
- so štipendiami,
- pracujúcimi dôchodcami,
- s viac ako 2 dospelými.

## PRÍLOHA č. 9 – Otázka „odvodového bonusu“

Pán Sulík v médiách prezentoval svoj návrh „odvodového bonusu“, ktorý je založený zhruba na týchto princípoch:

- Zjednotiť cenu práce s hrubou mzdou
- Zrušiť odvody zamestnávateľa.
- Zaviesť 20% „odvod“ so stropom na úrovni 8 420 Sk (prípady roku 2004)
- Každý má nárok od narodenia až po smrť na životné minimum (deti 1/3 ŽM)
- Zamestnaný občan má nárok na životné minimum – 10% hrubého príjmu
- Tieto nároky sú potom zdanené a platí sa z nich aj nový „odvod“
- Zrušia sa odpočítateľné položky pri dani z príjmov.
- Odvod sa platí zo všetkých príjmov.
- Zrušia sa všetky sociálne dávky a príspevky (aj daňový a odvodový bonus na dieťa), pričom v plnej výške sa zabezpečí príjem z dôchodkového poistenia.

Táto koncepcia úplne ignoruje adresnosť s tým, že je drahé zisťovať životné situácie a príjem ľudí a odmieta zásluhovosť vo verejných financiách.

**S viacerými princípmi sa dá súhlasiť**, treba však zvážiť niektoré následky takejto zmeny:

1. Budeme mať dva typy daní, jeden bez stropu a druhý so stropom. Podľa nás nedáva zmysel takto rozdeliť dane. Ľudia s vysokým príjmom by zrazu mali regresívne zdanenie.
2. Negatívny dopad by pocítili predovšetkým sociálne prípady, matky s deťmi, ženy na materskej, živnostníci, chorí ľudia, nezamestnaní a ťažko zdravotne postihnutí. Niektorým z nich sa ťažko bude vysvetlovať, že celý život platili odvody a teraz majú smolu a nedostanú podporu v nezamestnanosti alebo materskú.
3. Nie je nám úplne jasné prečo treba ešte zdaniť životné minimum. Ak je to životné minimum, tak ľudia by mali dostať v čistom rovnakú alebo aspoň podobnú sumu.
4. Súhlasíme, že zásluhovosť vo verejných financiách by z dlhodobého hľadiska nemala hrať významnú úlohu. Má však dve výhody oproti solidarite. Motivuje ľudí priznávať príjmy a vzdeláva ľudí v tom smere, že treba myslieť aj na budúcnosť. V prípade odvodového bonusu je riziko, že každý bude chcieť mať nízku mzdu a zvyšok „na ruku“. Navyše treba zvážiť aj prípadné politické riziká zmeny systému pri starnúcej populácii. Rozrastajúca armáda dôchodcov (a samozrejme voličov) bude môcť jednoduchým spôsobom zvyšovať odvodový bonus.
5. Negatívnym javom môže byť aj presun od fyzických k právnickým osobám v snahe platiť okamžite nižšiu daň a dividendy sa snažiť vyplácať do zahraničia a získať nižšie zdanenie.
6. Ďalším negatívnym následkom môže byť pokles počtu živnostníkov, nakoľko už nebudú rentabilné.

Podľa našich indikatívnych prepočtov riziká vo verejných financiách z titulu zavedenia systému p. Sulíka je okolo 10 až 20 mld. Sk (v závislosti od zohľadnenia 2.piliera). Viac ukazuje nasledujúca tabuľka:

**Zmena čistého príjmu (mld. Sk) – indikatívny výpočet pre rok 2004**

zamestnaní v ideálnom prípade (podobne získajú aj s 2. pil.)	15,4
SZČO v ideálnom prípade	-9,9
administratíva	-2,8
deti	-2,0
ostatné marginalizované skupiny	-5,5
<b>VEREJNÉ FINANČIE CELKOM</b>	<b>+0,8</b>
odstránenie ideálneho predpokladu výberu odvodov	-21,2
zhoršenie motivácie	-3,0
<b>Dopad na VF bez 2.pilieru</b>	<b>23,4</b>
<b>Dopad na VF s 2.pilierom</b>	<b>10,4</b>

Zdroj: MF SR

Mierna zrada pri výpočtoch p. Sulíka je v tom, že implicitne predpokladá, že od firiem a obyvateľov zrazu získa navyše okolo 30 mld. Sk. Súčasný daňový model, ktorý napríklad pri pracujúcich relatívne dobre prognózuje príjem z DPFO hovorí, že na odvodoch „chýba“ 30,9 mld. Sk. Kde sú tieto peniaze? Okrem toho, že ozbrojené zložky majú samostatný odvodový systém je časť u firiem (úspešnosť výberu odvodov je nižšia ako daní), časť vyplýva z toho, že pri odvodoch je iná základňa ako u daní a niečo sa dá vysvetliť chýbajúcim ročným zúčtovaním alebo napríklad prácou popri hlavnom zamestnaní u vysokopříjmových.

Nie je pravdepodobné, že zmenou systému, kde v určitých prípadoch bude horšia motivácia platiť získame všetkých 28 mld. Sk (znížia sa suma odvodov). Rozšírenie základne by totiž malo zaťažovať predovšetkým vyššie príjmové skupiny u ktorých aj tak bude strop na platenie odvodov. Ak bude výber proporcionálny tomu, čo dnes, tak tam bude riziko okolo 21 mld. Sk.

Navyše, môžu zaniknúť niektoré SZČO, môže dôjsť k vyšším ilegálnym aktivitám. Toto odhadujeme približne na 3 mld. Sk.

**Záverom je, že model p. Sulíka napriek tomu, že viaceré princípy sú prijateľné v dlhodobom horizonte, prináša isté riziká pre verejné financie, znižuje sociálne istoty marginalizovaných skupín a znižuje motiváciu legálne priznávať príjmy.**