



Podnikateľská aliancia Slovenska -
stála konferencia CPHR o zlepšovaní podnikateľského prostredia

MOŽNOSTI ZNIŽOVANIA DAŇOVO-ODVODOVÉHO ZAŤAŽENIA NA SLOVENSKU

Bratislava, august 2006

Pre PAS vypracoval
TREND Analyses

Možnosti znižovania daňovo-odvodového zaťaženia na Slovensku

Štúdiu v prvom polroku 2006 vypracoval TREND Analyses, člen TREND Holdingu Bratislava, ako čiastkovú analýzu k Auditu podnikateľského prostredia realizovaného Podnikateľskou alianciou Slovenska a Republikovou úniou zamestnávateľov v súlade s akčným plánom programu Minerva pre podnikateľské prostredie na objednávku Ministerstva financií SR.

© Copyrights – Podnikateľská aliancia Slovenska

August 2006

Podnikateľská aliancia Slovenska – stála konferencia Centra pre hospodársky rozvoj je spoločným projektom ziskového a neziskového sektora. Jej zakladateľom sú *Centrum pre hospodársky rozvoj (CPHR)* a *Inštitút pre Ekonomické a sociálne reformy INEKO*. Hlavným cieľom PAS je skvalitňovanie podnikateľského prostredia na Slovensku, čo je nevyhnutným predpokladom na posilňovanie ekonomických aktivít a zvyšovanie prosperity obyvateľov krajiny. PAS nesleduje individuálne záujmy združených podnikov, ide jej o vytváranie vhodných podmienok na podnikanie pre všetkých.

CPHR – PAS
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel.: (02) 5341 1020, fax: (02) 5823 3487
www.alianciapas.sk

PAS ďakuje za stálu podporu spoločnostiam:

- Amrop Jenewein Group
- Axon Consulting, s.r.o.
- Capital Partners Group, a.s.
- Castor & Pollux, a.s.
- Coca-Cola Beverages Slovakia, s.r.o.
- COOP Jednota Slovensko, SD
- Datalan, a.s.
- Ecco Slovakia, a.s.
- Euler Hermes Servis, s.r.o.
- Goset, s.r.o.
- Holcim (Slovensko), a.s.
- Hornex, a.s.
- Intech, s.r.o.
- I. TRAN., s.r.o.
- Lantana - záhrady, s.r.o.
- I.P.R. Slovakia, s.r.o.
- MIP, s.r.o.
- Orange Slovensko, a.s.
- PosAm, s.r.o.
- PPC Čab, a.s.
- Relas, s.r.o.
- Siemens, s.r.o.
- SITA, Slovenská tlačová agentúra, a.s.
- Slovalco, a.s.
- Slovensko-Európska podnikateľská rada
- Slovak Telekom, a.s.
- Slovenská ratingová agentúra, a.s.
- Slovenská sporiteľňa, a.s.
- Slovenský plynárenský priemysel, a.s.
- Slovnaft, a.s.
- TriGranit Office, a.s.
- Turček & Meandra, s.r.o.
- UniBanka, a.s.
- Unitec Holding, s.r.o.
- U. S. Steel Košice, s.r.o.
- Západoslovenská energetika, a.s.

Obsah

| | |
|--|----|
| Úvod | 4 |
| 1. Daňové a odvodové zaťaženie klesá, ale..... | 5 |
| 2. Demografický tlak na verejné financie | 8 |
| 3. Zdravotnícka reforma na polceste | 9 |
| 4. Dôchodkové riziká | 12 |
| 5. Vadia nielen odvody, ale aj byrokracia..... | 14 |
| 6. Nerovnosť v zdaňovaní práce..... | 17 |
| 7. Hra na fondy zbytočne zahmlieva..... | 24 |
| 8. Dve kvóty nestačia | 29 |
| 9. Posun vo filozofii | 32 |
| 10. Od 36 percent k nižšej sadzbe | 34 |
| 11. Navrhované opatrenia | 38 |
| 12. Zhrnutie odporúčaní | 43 |
| Literatúra | 45 |
| Prílohy | 46 |

Úvod

Slovensko sa pri hľadaní ideálneho modelu nielen pre svoju daňovú sústavu rado obzerá po vzoroch v zahraničí. Daňové a odvodové zaťaženie má pritom jedno z najnižších v Európe. Hoci Američania sa tešia z ešte miernejšieho bremena, za Atlantikom prebieha vcelku horúca debata o Leviathanovi z Washingtonu, nenásytnom strýkovi Samovi, jednoducho o federálnej vláde, ktorá míňa priveľa peňazí daňovníkov. Kritikov vôbec nezaujíma, že vo Švédsku majú daňovú záťaž dvakrát vyššiu. Neopierajú sa o cudzie vzory, ale o filozofiu. A tak jednoznačne kritizujú silnú vládu, rozsiahle rozpočtové prerozdelenie, skorumpovaný daňový systém¹.

Na Slovensku odborníci kritizujú vysoké odvodové sadzby, priveľkú byrokraciu súvisiacu so správou verejných poisťovní. Upozorňujú na to, ako sa nemálo daňovníkov odvodom vyhýba. Čoraz častejšie sa v diskusiách skloňujú riziká pre verejné financie vyplývajúce zo starnutia populácie, ktoré v nasledujúcich desaťročiach začne tlačiť na rast verejných výdavkov. A to sa týka nielen dôchodkového systému ale aj zdravotníctva.

Zodpovední politici sa budú snažiť predísť tomu, aby tento rast prehlboval fiškálny deficit. Ak však nezasiahnu do výdavkovej architektúry, hrozí, že v horizonte nasledujúcich dekád bude dochádzať k zvyšovaniu daňového a odvodového zaťaženia. Teda že štát z ekonomiky vyberie a prerozdelení viac peňazí. Po skúsenostiach s dlhodobými dôsledkami socializmu si, verne, mnohí uvedomujú, že „in the long run we are not dead“². Že čo dnes politici zasejú, to súčasní mladí voliči v starobe zožnú.

Preto treba hľadať takú daňovo-odvodovú schému, ktorá bude nielen čo najjednoduchšia, bude sa s ňou spájať čo najmenej administratívy, bude stimulovať k plateniu a odrádzať od unikania daniam, ale ktorá bude dlhodobo vytvárať na súkromný sektor čo najmenší reálny tlak.

Takáto ambícia sa nezaobíde bez škrtania vo výdavkoch. Načas túto nevyhnutnosť možno obísť využitím nedaňových príjmov (napríklad výnosy z privatizácie či dividendy od štátnych podnikov), čo by mohlo vytvoriť krátkodobý priestor na mierne zníženie odvodových sadzieb. Stabilné zníženie odvodov si však napokon vyžiada redukcii miery štátneho prerozdelenia. Čím skôr sa k tomu politici odvážia, tým to bude menej bolestnejšie.

¹ Forbes S.; Flat Tax Revolution, 2005

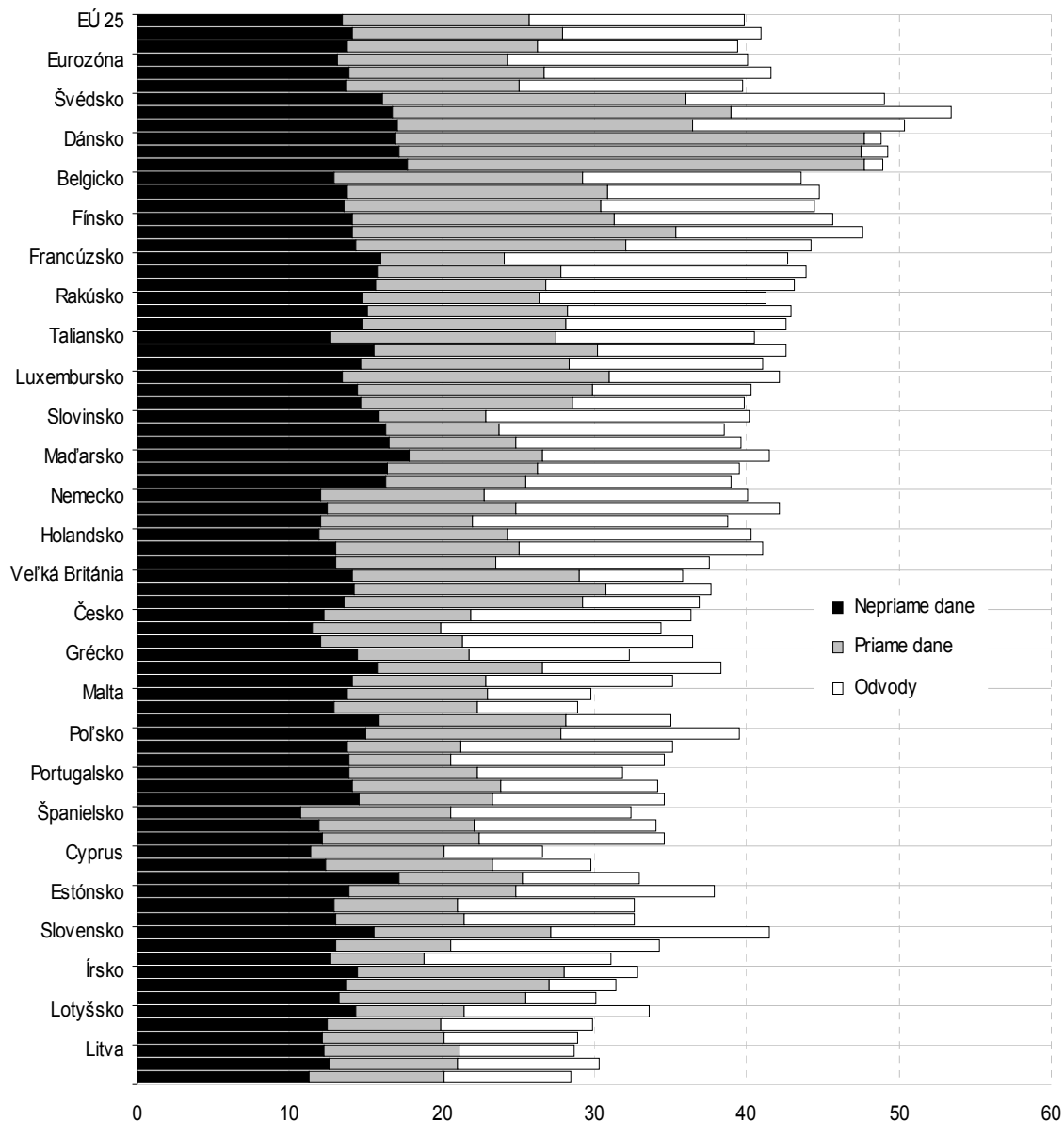
² Misesova parafráza slávneho výroku britského ekonóma Johna M. Keynesa

1. Daňové a odvodové zaťaženie klesá, ale...

Ponosy, že slovenskú ekonomiku trápia vysoké dane, by bolo na prvý pohľad možné odbiť napríklad medzinárodným porovnaním, ktoré vo februári 2006 prezentovala Európska únia¹. Podľa Eurostatu patrí Slovensko k členom s najnižším daňovým a odvodovým zaťažením na kontinente. Prerátané na hrubý domáci produkt koketuje s hranicou 30 percent. Je o štvrtinu nižšie ako priemer v eurozóne, ktorý len o málo prevyšuje priemer EÚ 25.

Daňovo-odvodové zaťaženie v EÚ

(% HDP, krajiny zoradené podľa celkového bremena v roku 2004)



Poznámka: 1. stĺpec údaje za rok 1995, 2. stĺpec za rok 2000 a 3. stĺpec za rok 2004
PRAMEN: Eurostat, Statistics in Focus 2/2006; spracovala TREND Analyses

¹ Eurostat, Statistics in Focus 2/2006

Slovensko od roku 1995 zaznamenalo najvýraznejší pokles daňovej záťaže spomedzi členov únie. Len spolovice také citelné bolo zmiernenie v Poľsku, Lotyšsku či Estónsku. Pobaltské štáty však hospodárili iba s miernym fiškálnym pasívom či dokonca s prebytkom (Estónsko)¹. V prípade Slovenska bol bezprecedentný útlm daňového zaťaženia sprevádzaný rekordnými deficitmi verejných financií, ktoré v rokoch 1995 až 2004 dosahovali v priemere bezmála šesť percent HDP. Teda zhruba dvojnásobok limitu, ktorý vyplýva z maastrichtských kritérií. Časť schodkov súvisela s jednorazovými reformnými nákladmi (napríklad na oddľžovanie štátnych bánk), ale aj bez nich sa fiškálne schodky pohybovali na vysokých úrovniach. Financovať ich pomáhal predaj štátneho majetku, no verejný sektor sa aj výdatne zadlžoval.



Väčšina poklesu podielu skutočne zinkasovaných daní a odvodov na HDP sa na Slovensku odohrala v prvej polovici spomenutého desaťročného obdobia, v čase, keď sa domáci daňový systém vyznačoval enormným zdaňovaním ziskov právnických osôb a progresivitou zdaňovania príjmov fyzických osôb, ktoré stúpajúcimi marginálnymi sadzbami boli odrádzané od toho, aby viac pracovali. Hoci daňová sústava obsahovala aj extrémnu, miliónársku daň, výber daní zaostával za dynamikou ekonomiky. Neklamný dôkaz toho, ako sa daňovníkom vyplácalo optimalizovať daňovú povinnosť, napríklad prácou na dohodu, využívaním paušálnej dane u živnostníkov, fiktívnymi nákladmi podnikov znižujúcich daňový základ či zdeformovanými znaleckými posudkami cien nehnuteľností.

Tabuľka č. 1 – Daňové a odvodové zaťaženie v Európskej únii

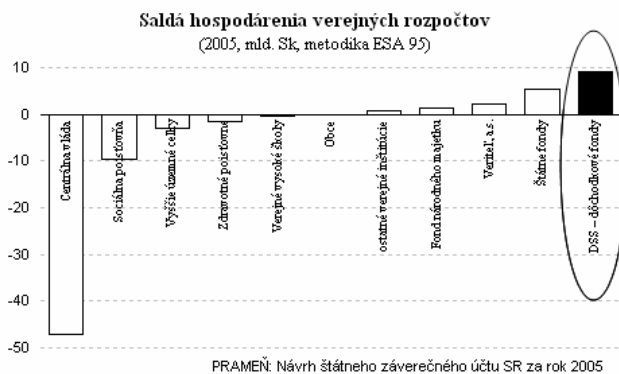
| | (% HDP, údaje za európske krajiny podľa metodiky ESA 95) | | | | | | | | | |
|------------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| OECD | 35,7 | 36,2 | 36,3 | 36,4 | 36,8 | 37,1 | 36,7 | 36,4 | 36,3 | n |
| OECD Pacific | 28,2 | 28,0 | 28,3 | 28,0 | 28,2 | 29,0 | 28,7 | 29,1 | 29,3 | n |
| OECD Amerika | 26,7 | 27,0 | 27,6 | 27,5 | 27,7 | 28,0 | 27,5 | 26,1 | 26,1 | 25,6 |
| EÚ25 | 41,2 | 41,8 | 42,0 | 41,9 | 42,4 | 42,2 | 41,4 | 40,8 | 40,9 | 40,7 |
| Eurozóna | 41,6 | 42,4 | 42,8 | 42,5 | 43,0 | 42,8 | 41,9 | 41,4 | 41,5 | 41,1 |
| Švédsko | 49,7 | 52,1 | 52,6 | 53,4 | 54,0 | 54,1 | 52,1 | 50,5 | 51,2 | 51,2 |
| Dánsko | 49,8 | 50,1 | 49,9 | 50,3 | 50,9 | 50,2 | 49,3 | 49,1 | 48,7 | 49,9 |
| Belgicko | 45,9 | 46,5 | 47,0 | 47,6 | 47,6 | 47,3 | 47,4 | 47,5 | 47,2 | 47,4 |
| Francúzsko | 44,5 | 45,7 | 45,9 | 45,8 | 46,8 | 45,9 | 45,6 | 44,9 | 45,0 | 45,3 |
| Fínsko | 46,2 | 47,5 | 46,7 | 46,4 | 46,8 | 47,9 | 45,8 | 45,7 | 44,8 | 44,5 |
| Rakúsko | 43,6 | 44,8 | 46,2 | 46,2 | 45,8 | 44,8 | 46,5 | 45,5 | 44,8 | 44,3 |
| Taliansko | 42,9 | 43,2 | 45,1 | 43,6 | 43,6 | 43,0 | 42,8 | 42,4 | 43,0 | 42,1 |
| Luxembursko | 43,7 | 43,8 | 42,8 | 41,3 | 41,5 | 41,3 | 41,5 | 42,0 | 41,9 | 41,1 |
| Nemecko | 41,3 | 42,3 | 42,2 | 42,4 | 43,2 | 43,3 | 41,4 | 40,9 | 41,0 | 40,0 |
| Slovensko | 40,5 | 39,1 | 38,2 | 39,0 | 39,4 | 38,8 | 39,1 | 39,4 | 39,7 | 39,9 |
| Maďarsko | 41,7 | 40,6 | 39,0 | 39,1 | 39,2 | 39,6 | 40,0 | 39,1 | 39,1 | 39,2 |
| Holandsko | 40,5 | 40,8 | 40,6 | 40,3 | 41,6 | 41,5 | 39,4 | 38,7 | 38,5 | 38,8 |
| Grécko | 34,7 | 35,1 | 36,4 | 38,4 | 39,6 | 40,9 | 39,1 | 39,9 | 39,0 | 37,7 |
| Veľká Británia | 36,7 | 36,3 | 36,8 | 37,8 | 38,1 | 38,7 | 38,5 | 37,0 | 37,0 | 37,7 |
| Malta | 31,3 | 29,9 | 31,6 | 29,9 | 28,9 | 30,1 | 32,6 | 34,8 | 34,5 | 36,7 |
| Česko | 36,2 | 35,2 | 35,5 | 34,0 | 34,8 | 34,5 | 34,6 | 35,5 | 36,1 | 36,6 |
| Portugalsko | 32,7 | 33,5 | 33,6 | 33,9 | 34,8 | 35,2 | 34,9 | 35,7 | 36,3 | 35,6 |
| Španielsko | 33,6 | 34,0 | 34,1 | 33,9 | 34,4 | 34,8 | 34,3 | 34,7 | 34,8 | 35,4 |
| Poľsko | 39,4 | 38,1 | 37,6 | 36,7 | 37,2 | 35,2 | 34,7 | 35,5 | 34,4 | 34,3 |
| Cyprus | 26,7 | 26,4 | 25,8 | 27,7 | 28,0 | 30,0 | 30,9 | 31,2 | 32,9 | 33,7 |
| Estónsko | 37,9 | 35,6 | 35,9 | 34,9 | 34,6 | 32,6 | 31,7 | 32,5 | 33,0 | 32,7 |
| Írsko | 34,9 | 34,7 | 33,9 | 33,1 | 33,0 | 32,9 | 31,0 | 29,7 | 30,4 | 31,7 |
| Slovensko | 40,6 | 39,1 | 35,9 | 37,1 | 34,7 | 33,2 | 32,9 | 32,5 | 31,4 | 30,6 |
| Lotyšsko | 33,7 | 31,4 | 32,7 | 34,4 | 32,6 | 30,1 | 39,0 | 28,7 | 29,0 | 29,1 |
| Litva | 28,6 | 28,1 | 29,8 | 32,3 | 32,1 | 30,1 | 28,7 | 28,4 | 28,2 | 28,7 |

PRAMEN: Eurostat, Statistics in Focus, február 2006; OECD Revenue Statistics 1965 – 2004, október 2005

¹ pozri OECD Factbook 2006 alebo portál Eurostatu epp.eurostat.ec.eu.int

Uvedený prehľad daňovo-odvodového zaťaženia v EÚ a v OECD ukazuje, že stará Európa nie je dobrý vzor, s ktorým by sa transformujúce slovenské hospodárstvo malo porovnávať. Trpí viacerými neduhmi, ktoré jej hospodárstva znevýhodňujú v globálnej súťaži: nepružné pracovné právo, štedrý sociálny systém a zamestnanecké benefity (predovšetkým v štátnom sektore), nákladný zdravotný servis a dôchodkové zabezpečenie, čoho jasným dôsledkom je dlhodobý chabý ekonomický rast, vyššia nezamestnanosť či vysoký podiel nezamestnanosti mladistvých a dlhobej nezamestnanosti. A väčšie daňové bremeno. To, ktorým sa smutne hrdí „sociálne založené“ Švédsko, by malo byť mementom, nie inšpiráciou [tab 1].

Dynamickejšie ekonomiky spomedzi krajín OECD sa pýšia porovnateľnou či dokonca nižšou daňovou záťažou, ktorá sa v USA, Mexiku, Írsku, Kórejskej republike i Švajčiarsku pohybuje pod 30 percentami. V prípade Slovenska pritom treba mať na pamäti nielen fiškálne deficity sprevádzajúce pokles daňového bremena, ale aj to, že oficiálne daňové kvóty neobsahujú pre krajinu špecifické povinné poplatky, ako sú napríklad povinné zmluvné poistenie, odvody do Recyklačného fondu, koncesionárske poplatky či nespočet malých súm, ktoré v agregátom vyjadrení nevyčnievajú, no strpčujú každodenný život živnostníkom, zamestnávateľom alebo slobodným povolaniam. Dovedna táto nevykazovaná záťaž predstavuje ďalšie približne dve percentá hrubého domáceho produktu.



Hoci si slovenská vláda v ostatných troch rokoch zaslúžila pochvalu za obozretnú fiškálnu politiku, na jej konte stále svietia deficity nad okrúhlymi tromi percentami HDP, ktoré vo vyspelom svete chápu ako horný limit tolerancie, aj keď to niektoré aktuálne príklady zo srdca starej Európy alebo aj zo zoskupenia V4 relativizujú¹.

Pod tri percentá HDP sa záporná fiškálna bilancia verejných financií dostala v roku 2005 len vďaka zarátaniu úspor v druhom pilieri dôchodkového zabezpečenia, čo je

síce v súlade s dohodou týkajúcou sa plnenia maastrichtských kritérií na prijatie eura, no pre medzinárodné porovnanie a z hľadiska ekonomickej analýzy² by odvody do dôchodkových správcovských spoločností nemali v okruhu verejných financií figurovať. Slovenský fiškálny schodok neustále vylepšuje aj tvorba rezerv Štátneho fondu likvidácie jadrových energetických zariadení, hoci paralelne s ňou sa „nabaľuje“ záväzok vyjadrený nákladmi nevyhnutnými na budúcu likvidáciu jadrových elektrární (dokonca rastie rýchlejšie ako rezervy, o čom svedčí prijatie zákona o národnom jadrovom účte a zavedenie päťhalierovej dane z každej kWh na zaplätanie rezervami nekrytého mínusu). Bez týchto položiek by sa lanský fiškálny schodok blížil k štyrom percentám hrubého domáceho produktu. Hoci treba poznamenať, že fiškálny schodok podľa metódičky ESA 95 prehlibilo v roku 2005 bežmála o jedno percento HDP tiež jednorazové odpustenie pohľadávok voči zahraničiu.

Okrem schodku si pri analýze sprievodných javov súvisiacich s daňovo-odvodovou záťažou zaslúži pozornosť aj medzera medzi daňovými príjmami a výdavkami verejného rozpočtu, ktorá spolu s potenciálnymi deficitmi vyplývajúcimi zo zhoršujúceho sa demografického vývoja naznačuje skôr riziko zvyšovania daňového zaťaženia v budúcnosti, hoci nateraz sa hľadajú možnosti jeho ďalšieho znižovania, najmä v odvodovej oblasti.

¹ Podľa Eurostatu (v metódičke ESA 95) dosiahol v roku 2004 priemerný fiškálny schodok krajín eurozóny 2,7 % HDP. Vyšší konsolidovaný fiškálny deficit ako Slovensko zaznamenalo napríklad Grécko (6,6 %), Nemecko, Francúzsko, Taliansko (3,2 %), Poľsko, Maďarsko, mimo Európy aj USA (4,4 %) či Japonsko (6,5 %).

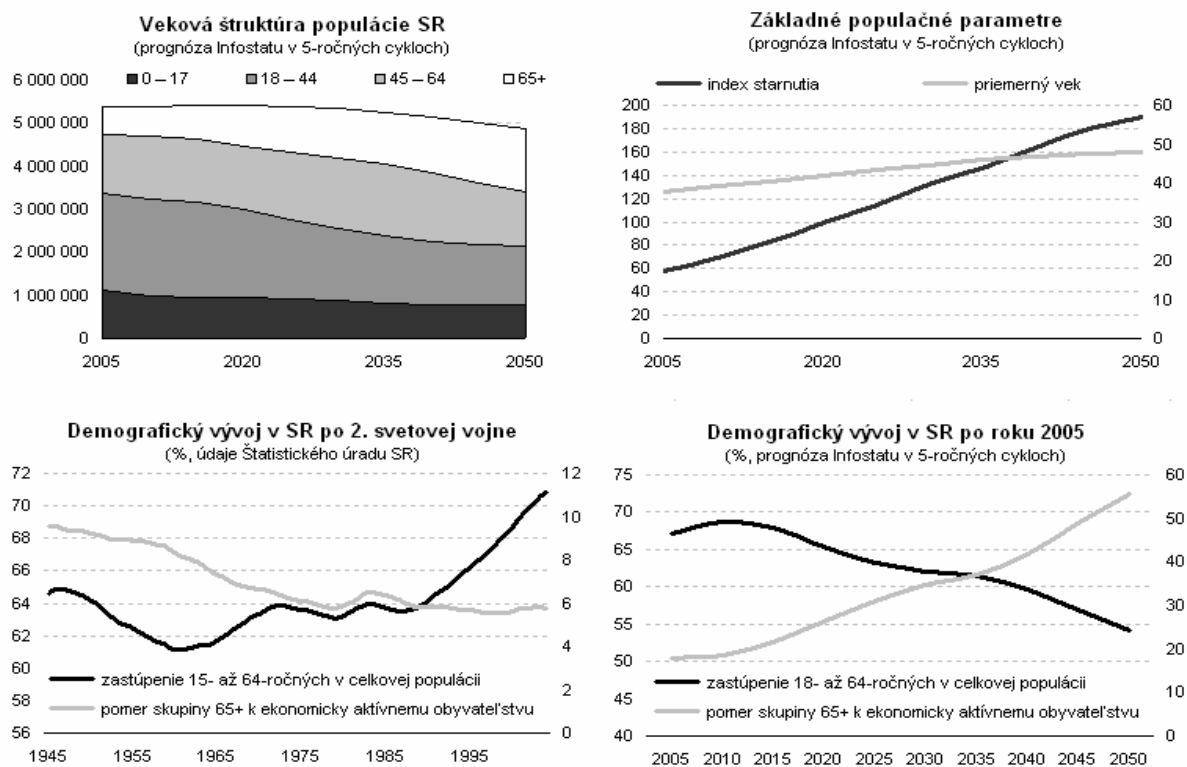
² a hlavne z hľadiska analýzy priestoru na možné znižovanie odvodových sadzieb

2. Demografický tlak na verejné financie

Svet starne, Európa zvlášť. Na Slovensku priaznivý demografický trend kulminuje. Krajina má najvyššie zastúpenie ekonomicky aktívneho obyvateľstva v povojnovej histórii. Zhruba dve tretiny občanov sa nachádzajú vo vekovom pásme 18 až 64 rokov. Do roku 2050 by sa však ich podiel mal podľa prognózy Výskumného demografického strediska Infostatu znížiť postupne pod 55 percent. Zároveň by mal dramaticky vzrásť podiel dôchodcov nad 65 rokov zo súčasných 12 percent na vyše 30 percent.

Priemerný vek by sa v nasledujúcich 45 rokoch, čo je časový horizont, keď sa do dôchodku budú odoberať mladí ľudia dnes vstupujúci na trh práce, mal postupne zvýšiť o desať rokov na skoro 48 rokov. Index starnutia (podiel počtu ľudí v poproduktívnom veku na počte ľudí v predproduktívnom veku) sa v rovnakom období viac ako strojnásobí. Kým dnes na jedného penzistu pripadajú takmer dve „deti“, v polovici tohto storočia sa očakáva, že na jedno dieťa pripadnú bezmála dvaja dôchodcovia. Podobne dynamický by mal byť vývoj pomeru počtu občanov v poproduktívnom veku k ekonomicky aktívnej populácii. Kým v súčasnosti je to jeden dôchodca k viac ako piatim ľuďom v produktívnom veku, o päť desaťročí by mali byť menej ako dvaja (18- až 64-roční) na jedného penzistu (65+).

Bez ohľadu na to, čo by to malo znamenať pre populačnú politiku a čo je dôvod, prečo sa na Slovensku rodí čoraz menej detí, predstavuje tento trend základné riziko pre vývoj verejných financií. Za predpokladu, že štát nezniží plnenia na strane výdavkov alebo nezabezpečí prílev peňazí zo stabilných (t.j. daňových) zdrojov, možno s istotou povedať, že najmä dôchodkový a zdravotný systém sa stanú hlavným prameňom fiškálnych deficitov, odhliadnuc od vplyvov potenciálnych neuvážených rozhodnutí politikov v iných sférach. Liberálni či konzervatívni ekonómovia sa budú, prirodzene, kloniť k takým reformám, ktoré sa zamerajú na znižovanie výdavkovej záťaže, kým socialisticky orientovaní odborníci zrejme uprednostnia zvyšovanie daňových príjmov (t.j. zaťaženia). Z prehlbovania fiškálnych deficitov by sa malo stať tabu.



3. Zdravotnícka reforma na polceste

Pre stabilitu verejných financií je popri politických nebezpečenstvách kľúčovým rizikovým faktorom demografický vývoj. Na to upozorňuje napríklad osobitná štúdia OECD¹, podľa ktorej do polovice storočia dôjde (aj podľa optimistického variantu prognóz) k zásadnému nárastu verejných výdavkov na zdravotníctvo. Slovensko patrí do skupiny krajín, kde tento vzostup, hlavne pre starnutie obyvateľstva, bude najdramatickejší. Ak sa nepodarí presadiť principiálnu zmenu vo fungovaní verejného zdravotníctva (napríklad obmedzením štátom garantovanej starostlivosti), povedie tento trend k zvyšovaniu nárokov na verejné zdroje.

Kým v súčasnosti predstavujú verejné náklady na zdravotnú starostlivosť v SR zhruba päť percent hrubého domáceho produktu, do roku 2050 by sa podľa optimistickej predpovede OECD mali vyšplhať na 7,9 percenta HDP a podľa pesimistickej až na 9,7 percenta HDP. V oboch prípadoch sa Slovensko prepracuje nad priemer OECD, hoci nateraz sa nachádza pod ním. Tabuľka 2 ukazuje, že predpokladané zhoršenie v SR (v oboch prognostických variantoch) by malo byť po Kórejskej republike druhé najvýznamnejšie v OECD. Oproti väčšine rozvinutých štátov má totiž Slovensko starnutie ešte pred sebou.

| Tabuľka č. 2 – Náklady na zdravotnú starostlivosť hradené z verejných zdrojov | | | | |
|--|-------------------|----------------------|----------------------|---|
| (% HDP, krajiny zoradené zostupne podľa predpokladaného zvýšenia nákladov v pesimistickom variante) | | | | |
| | Odhad za rok 2005 | Prognóza na rok 2050 | | Zvýšenie (v p.b.) 2005 verzus 2050 pesimistický variant |
| | | optimistický variant | pesimistický variant | |
| Kórejská republika | 3,0 | 6,0 | 7,8 | 4,8 |
| Slovensko | 5,1 | 7,9 | 9,7 | 4,6 |
| Mexiko | 3,0 | 5,7 | 7,5 | 4,5 |
| Japonsko | 6,0 | 8,5 | 10,3 | 4,3 |
| Portugalsko | 6,7 | 9,1 | 10,9 | 4,2 |
| Česko | 7,0 | 9,4 | 11,2 | 4,2 |
| Austrália | 5,6 | 7,9 | 9,7 | 4,1 |
| Írsko | 5,9 | 8,2 | 10,0 | 4,1 |
| Nový Zéland | 6,0 | 8,3 | 10,1 | 4,1 |
| Poľsko | 4,4 | 6,7 | 8,5 | 4,1 |
| Španielsko | 5,5 | 7,8 | 9,6 | 4,1 |
| Turecko | 5,9 | 8,1 | 9,9 | 4,0 |
| Kanada | 6,2 | 8,4 | 10,2 | 4,0 |
| Island | 6,7 | 8,9 | 10,7 | 4,0 |
| Priemer OECD | 5,7 | 7,7 | 9,6 | 3,9 |
| Luxembursko | 6,1 | 8,0 | 9,9 | 3,8 |
| Holandsko | 5,1 | 7,0 | 8,9 | 3,8 |
| Rakúsko | 3,8 | 5,7 | 7,6 | 3,8 |
| Grécko | 4,9 | 6,9 | 8,7 | 3,8 |
| Taliansko | 6,0 | 7,9 | 9,7 | 3,7 |
| Nemecko | 7,8 | 9,6 | 11,4 | 3,6 |
| Maďarsko | 6,7 | 8,5 | 10,3 | 3,6 |
| Fínsko | 3,4 | 5,2 | 7,0 | 3,6 |
| Francúzsko | 7,0 | 8,7 | 10,6 | 3,6 |
| Veľká Británia | 6,1 | 7,9 | 9,7 | 3,6 |
| Dánsko | 5,3 | 7,0 | 8,8 | 3,5 |
| Nórsko | 7,3 | 8,9 | 10,7 | 3,4 |
| Švajčiarsko | 6,2 | 7,8 | 9,6 | 3,4 |
| USA | 6,3 | 7,9 | 9,7 | 3,4 |
| Belgicko | 5,7 | 7,2 | 9,0 | 3,3 |
| Švédsko | 5,3 | 6,7 | 8,5 | 3,2 |

PRAMEN: OECD Working Papers No. 477, Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers?, Február 2006

Hoci prognostické scenáre treba brať s rezervou (majú hlavne apelačnú hodnotu), v trendoch sa nezvyknú mýliť. Porovnanie so Švédskom, ktoré má oveľa staršiu populáciu, naznačuje, že slovenské zdravotníctvo má aj v efektívnosti rezervy. Na jej zlepšenie sa orientovala reforma zdravotníctva, ktorej základným cieľom bolo zabezpečiť rovnováhu medzi disponibilnými

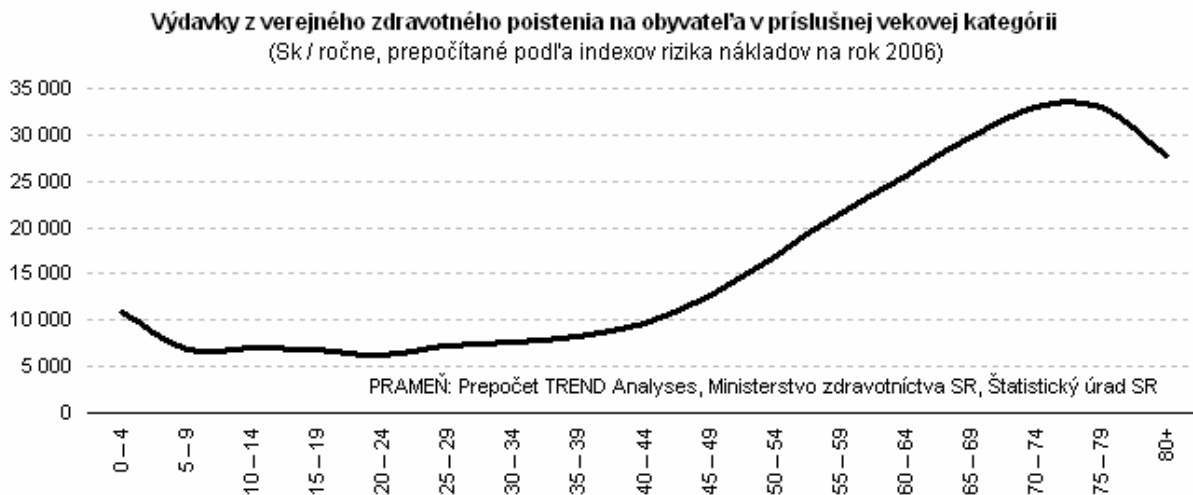
¹ OECD Working Papers No. 477, Projecting OECD health and long-term care expenditures: what are the main drivers?, Február 2006

zdrojmi a spoločenskou objednávkou. Problém prehlbujúcich sa deficitov pritom rieši v čase, keď je demografická situácia na Slovensku zatiaľ priaznivá.

Jedným z dôležitých pilierov reformy bolo zafinovanie toho, ktoré výkony a lieky sa budú hradit' z verejných prostriedkov. Reformátori zosumarizovali diagnózy, ktoré rozčlenili do dvoch kategórií. Dve tretiny z nich sú takzvané prioritné diagnózy, ktoré viažu na seba zhruba deväť korún z desiatich. Tie hradí verejné zdravotné poistenie v plnom rozsahu. Zvyšné by si mal pacient spolufinancovať. Keďže vykonávaciu vyhlášku vláda pred predčasnými voľbami neschválila, nateraz sa aj neprioritné diagnózy preplácajú z verejných fondov.

Napriek tomu zákon o rozsahu zdravotnej starostlivosti vytvoril priestor na budúce zníženie nárokov na verejné zdroje. Je na politikoch, ako ďaleko dokážu latku spoluúčasti pacientov posunúť. Reforma však neráta s tým, že by sa mala zužovať množina ľudí, ktorým štát bude zafinovanú zdravotnú starostlivosť hradit' z verejných prostriedkov. Jej autori vychádzajú totiž z arbitrárneho (skôr politického než vedeckého) princípu univerzality, podľa ktorého nemožno zo systému nikoho vylúčiť.

Nateraz teda reforma v základnej ekonomickej otázke Koľko? a Pre koho? nepokročila. Štát zatiaľ platí všetko a všetkým. Navyše aj tzv. minimálna sieť (zdravotníci, ktorí zabezpečujú dostupnosť garantovanej verejnej zdravotnej starostlivosti, teda odpoveď na otázku Kto?) je definovaná tak široko, že sa týka všetkých poskytovateľov zdravotnej starostlivosti¹.



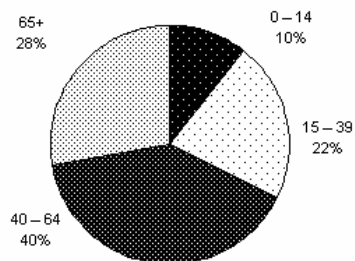
¹ Inštitút pre verejné otázky, Slovensko 2005 – Súhrnná správa o stave spoločnosti, kapitola Zdravotníctvo, apríl 2006

| Tabuľka č. 3 – Odhad nákladov poisťovní na zdravotnú starostlivosť ¹ | | | | | | | | |
|---|---------|---------|-----------------------|------|-----------------------|--------------------|--|---|
| (2006) | | | | | | | | |
| Veková skupina | Ženy | Muži | Index rizika nákladov | | Prepočítaní poisťenci | Váha kategórie (%) | Celkové náklady (mld. Sk) ¹ | Náklady na poistenca (% HDP/o) ² |
| | (2004) | (2004) | Ženy | Muži | | | | |
| 0 – 4 | 126 555 | 133 426 | 1,97 | 2,27 | 552 190 | 4,01 | 2,8 | 3,7 |
| 5 – 9 | 141 831 | 149 114 | 1,23 | 1,43 | 387 685 | 2,82 | 2,0 | 2,3 |
| 10 – 14 | 179 824 | 188 165 | 1,36 | 1,37 | 502 347 | 3,65 | 2,6 | 2,4 |
| 15 – 19 | 204 741 | 213 148 | 1,42 | 1,24 | 555 036 | 4,04 | 2,8 | 2,3 |
| 20 – 24 | 220 639 | 230 298 | 1,47 | 1,00 | 554 637 | 4,03 | 2,8 | 2,2 |
| 25 – 29 | 231 563 | 240 015 | 1,74 | 1,13 | 674 137 | 4,90 | 3,4 | 2,5 |
| 30 – 34 | 203 110 | 208 890 | 1,74 | 1,24 | 612 435 | 4,45 | 3,1 | 2,6 |
| 35 – 39 | 180 551 | 182 766 | 1,79 | 1,43 | 584 542 | 4,25 | 3,0 | 2,8 |
| 40 – 44 | 192 313 | 193 274 | 2,11 | 1,69 | 732 413 | 5,33 | 3,7 | 3,3 |
| 45 – 49 | 204 831 | 201 744 | 2,73 | 2,26 | 1 015 130 | 7,38 | 5,2 | 4,4 |
| 50 – 54 | 202 085 | 192 413 | 3,51 | 3,16 | 1 317 343 | 9,58 | 6,7 | 5,9 |
| 55 – 59 | 159 637 | 141 354 | 4,22 | 4,22 | 1 270 182 | 9,23 | 6,5 | 7,4 |
| 60 – 64 | 131 690 | 104 896 | 5,00 | 5,05 | 1 188 175 | 8,64 | 6,0 | 8,8 |
| 65 – 69 | 112 348 | 79 783 | 5,85 | 5,89 | 1 127 158 | 8,19 | 5,7 | 10,3 |
| 70 – 74 | 105 533 | 67 232 | 6,29 | 6,77 | 1 118 963 | 8,14 | 5,7 | 11,4 |
| 75 – 79 | 86 397 | 47 207 | 6,30 | 6,86 | 868 141 | 6,31 | 4,4 | 11,4 |
| 80+ | 87 684 | 39 765 | 5,34 | 5,67 | 693 700 | 5,04 | 3,5 | 9,6 |

¹ Celkové náklady zdravotných poisťovní (bez správnych výdavkov) predpokladá TREND Analyses na 70 miliárd korún
² V percentách hrubého domáceho produktu na obyvateľa, výšku HDP prognózuje TREND Analyses na 1 559,5 mld. Sk
PRAMEN: prepočet TREND Analyses, Ministerstvo zdravotníctva SR, Štatistický úrad SR, Health Policy Institute

Vo vyspelých krajinách najviac verejných prostriedkov v zdravotníctve spotrebujú najstaršie vekové skupiny. Keďže na Slovensku je dôchodcov zatiaľ podstatne menej, najviac peňazí absorbuje produktívna populácia, predovšetkým pacienti medzi 40. a 64. rokom života. Práve v tejto kategórii stúpajú náklady na obyvateľa s pribúdajúcim vekom najdynamickejšie, hoci najvyššie sú u sedemdesiatnikov (nákladová krivka ilustrujúca jednotkové náklady na člena príslušnej vekovej skupiny má porovnateľný tvar s krivkami v iných krajinách OECD).

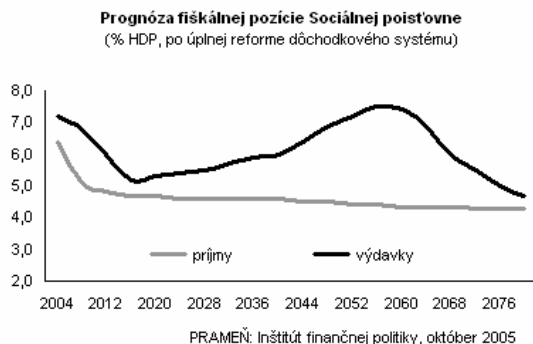
Podiel jednotlivých vekových kategórií na nákladoch na verejnú zdravotnú starostlivosť¹
(%, odhad TREND Analyses na rok 2006)



Nepriaznivý demografický trend charakterizovaný postupným zvyšovaním priemerného veku populácie a rastúcim počtom občanov vo vyšších vekových kategóriách teda predstavuje dominantný prameň budúceho napätia vo verejnom zdravotnom poistení. Prehlbovať ho bude rozširujúca sa ponuka dostupných farmaceutických prípravkov, cenový tlak i zvyšujúci sa podiel ľudí s chronickými diagnózami (diabetes, alergie, a pod.), ktoré vyžadujú dlhodobé, väčšinou doživotné, liečenie.

Je teda iba otázkou času, kedy bude nevyhnutné rozhodnúť o zúžení rozsahu štátom garantovanej zdravotnej starostlivosti a/alebo zúžení skupiny verejne poistených osôb. Čím neskôr sa na to nájde politická odvaha, tým to bude bolestnejšie. Najzodpovednejším prístupom je rozhodnúť o tejto otázke v súčasnosti. Podiel populácie v ekonomicky aktívnom veku, keď má šancu zabezpečiť si zdravotný štandard dobrovoľným poistením či sporením, je totiž historicky najvyšší. Neskôr, keď sa početne čoraz významnejšie ročníky budú presúvať medzi nákladnejších pacientov, bude politický konsenzus ďaleko ťažší.

4. Dôchodkové riziká



Na demografický problém upozorňujú aj analýzy Inštitútu finančnej politiky¹, podľa ktorých sa bude systém sociálneho poistenia potácať v dlhodobom deficite napriek úplnej „reforme“ dôchodkového zabezpečenia. IFP vyčíslil priemerný ročný schodok na viac ako jedno percento HDP. V polovici tohto storočia by mal mínus medzi príjmami a výdavkami Sociálnej poisťovne kulminovať okolo troch percent hrubého domáceho produktu.

Inštitút zôrazňuje, že udržateľnosť systému sociálneho poistenia v horizonte do roku 2080 bude zabezpečená iba vtedy, keď „odvodové sadzby zvýšime približne o päť percentných bodov“. Ekonóm a architekt daňovej reformy Richard Sulík je v hodnotení vplyvu nepriaznivého demografického vývoja na dôchodkový systém vo svojej najnovšej štúdií o Odvodovom bonuse ešte skeptickejší².

Pred reformou dôchodkového systému v roku 2003 existoval na Slovensku jediný solidárny pilier priebežne financovaného dôchodkového zabezpečenia (pay-as-you-go systém), ktorý dopĺňalo dobrovoľné doplnkové dôchodkové poistenie podporované daňovým zvýhodnením príspevkov zamestnávateľov aj poistencov.

Vzhľadom na očakávané zhoršovanie bilancie Sociálnej poisťovne v dôsledku príliš štedro nastavených plnení (výška a valorizácia dôchodkov, vek odchodu do penzie) a predvídané starnutie obyvateľstva vznikol unikátny priestor, aby sa systém vymanil z kruhu neustálych parametrických zmien a za polstoročie sa postupne premenil na kombináciu minimálneho štátneho dôchodku a dobrovoľného dlhodobého sporenia. Nároky na verejné financie by sa postupne zmierňovali na definovaný solidárny základ, čím by sa rozšíril aj priestor na viac individuálnej zodpovednosti, postupné a menej bolestné korekcie vo verejnom zdravotnom poistení a znižovanie odvodov.

Reformátori zvolili trojpilierovú schému³, ktorú odporúča Svetová banka. Popri prvom pilieri, ktorý doplnili o zásluhovosť (ktorá solidárny pilier predražuje, hoci časť daňovníkov motivuje platiť odvody), vytvorili druhý, povinne sporivý pilier. Tretí, daňovo zvýhodnený rozšírili na viaceré typy dlhodobého sporenia⁴. Ministerka sociálnych vecí Iveta Radičová vyrukovala s nultým pilierom, akousi elementárnou dôchodkovou dávkou. Inflácia pilierov pokračuje.

Z hľadiska mzdových nákladov nie je trojpilierová schéma pre podnikateľov žiadna úľava⁵. Zavedenie povinného dôchodkového sporenia znamená zvýšenie čistej mzdy zamestnanca (nie však disponibilného príjmu) [tab 6] za cenu prehĺbenia deficitu sociálneho poistenia, čo popri demografickom vývoji vytvára ďalší tlak na zvyšovanie odvodového bremena, (hoci bez parametrických zásahov by boli schodky dôchodkového systému vyššie). Financovanie deficitu iba dočasne rieši použitie rezervy z výnosov z predaja podielu štátu v Slovenskom plynárenskom priemysle, ktorú vláda deponuje v NBS v objeme preyšujúcom 70 mld. Sk.

Sociálna poisťovňa si na vykrytie deficitu v roku 2005, v prvom roku fungovania povinného starobného sporenia, ešte vystačila s vlastnými rezervami, ktoré si naakumulovala v krátkom

¹ Inštitút finančnej politiky Ministerstva financií SR, Možnosti znižovania odvodov na Slovensku (júl 2005) a Dlhodobá udržateľnosť verejných financií ako základný cieľ fiškálnej politiky (október 2005)

² Sulík R.: Odvodový bonus, máj 2006

³ V najbližších desaťročiach budú existovať paralelne dva dôchodkové systémy, pokiaľ „nedobehnú“ všetci zamestnanci s dôchodkami bez sporiacej zložky

⁴ Na základe zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov si daňovník môže od základu dane odpočítať príspevky na doplnkové dôchodkové sporenie, prostriedky na účelové sporenie a poistné na životné poistenie vo výške preukázateľne zaplatenej v príslušnom zdaňovacom období, najviac však do výšky 12 000 Sk (§ 11 ods. 5)

⁵ K zníženiu odvodových sadzieb zamestnávateľa z 38,8 % na 35,2 % došlo nezávisle od zavedenia kapitalizačného piliera vďaka krátkodobým úsporám po parametrických zmenách v prvom pilieri (hlavne posun dôchodkového veku)

období, keď sa začal posúvať vek odchodu do dôchodku. Vďaka tomu odchádza do penzie menej ľudí, čo znížilo aktuálnu požiadavku na výplaty dôchodkov. V roku 2006, teda skôr, ako sa pôvodne predpokladalo, však už z rezervného vankúša v centrálnej banke poisťovňa začína peniaze čerpať. A hneď celú jednu štvrtinu.

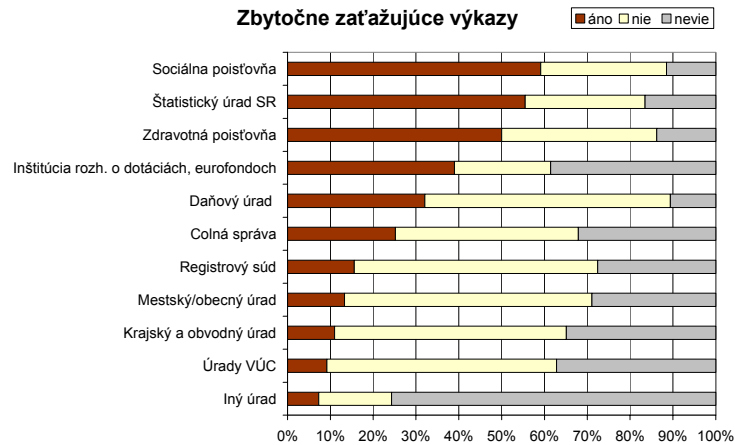
Keďže dôchodkovou reformou vytvorený záväzok, hoci nižší ako bez reformy, sa neráta na desiatky ale na stovky miliárd korún, je jasné, že už v nasledujúcom volebnom období budú musieť politici riešiť problém, ako financovať dôchodkové schodky. Ako upozorňuje Inštitút finančnej politiky, „súčasný systém môže pri danej demografii fungovať dlhodobo len vtedy, keď ostatné zložky verejných financií budú hospodáriť s prebytkom. Inak povedané, systém treba dotovať zo všeobecných daní“. Druhou, ale nie bezodnou možnosťou, ktorá pomôže deficitu financovať, je privatizácia zvyšného štátneho majetku. Do úvahy však prichádza aj hrozba, že sa štát začne zadlžovať.

Povinné dôchodkové sporenie vytvorilo aj ďalšie implicitné riziko. V prípade nepriaznivého vývoja na finančných trhoch môže totiž dôjsť k citeľnému poklesu hodnoty penzijných úspor. Hoci štát za takéto znehodnotenie explicitne neručí, ak bude masa nespokojných dôchodcov dostatočne významná, môže vytvoriť politický nátlak požadujúci náhradu ujmy zo štátneho rozpočtu.

A to čiastočne aj oprávnene. Na rozdiel od sporenia v nebankových spoločnostiach totiž štát donucuje občanov ukladať určenú sumu peňazí v určených finančných inštitúciách. Riešenie tohto problému nespočíva vo vytvorení ďalšej garančnej schémy, ktorá už existuje napríklad v bankovom sektore alebo u obchodníkov s cennými papiermi a ktorá predstavuje dodatočné zdanenie mimo oficiálnych daňových kvót, ale v premene povinného kapitalizačného piliera na pilier dobrovoľný.

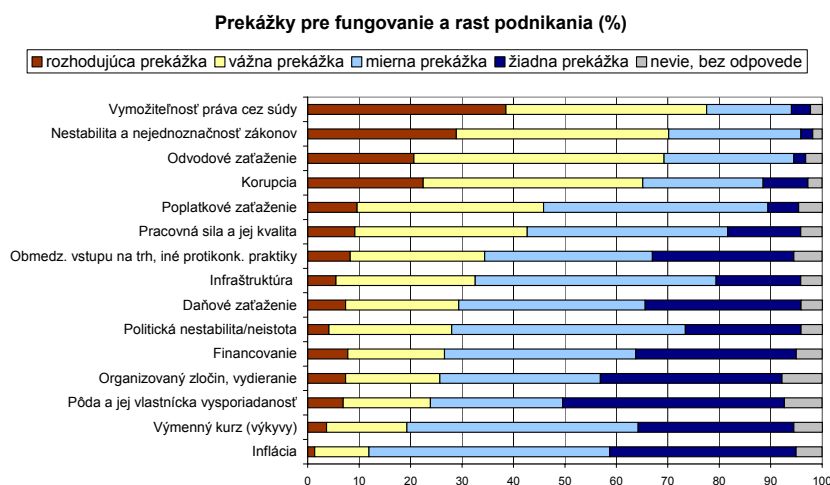
5. Vadia nielen odvody, ale aj byrokracia

Identifikácia problémov nesmeruje iba k výške odvodových sadzieb či šírke vymeriavacích základov, ale týka sa celého vzťahu medzi súkromným a verejným sektorom. Ten do značnej miery ovplyvňuje aj administratívna záťaž súvisiaca s daňovo-odvodovou agendou.



Z prieskumu prekážok podnikania a rozhovorov s podnikateľmi, ktoré uskutočnila TREND Analyses začiatkom roka 2006, vyplýva, že okrem samotného „nominálneho“ odvodového bremena im dodatočnú záťaž spôsobujú časté (niekedy aj nekompetentné) zmeny zákonov, napríklad v zdravotnom alebo sociálnom poistení¹. Poukazujú tiež na to, že im chýba lepšia informovanosť prípadne kvalifikovaný a včasný výklad nových prvkov legislatívy, hoci na daňových úradoch v tomto smere cítia zlepšenie².

Verejné poisťovne vyžadujú od podnikateľov súčinnosť, no nedokážu ju oplatiť. Nezriedka ich pracovníci poskytujú nespoľahlivé rady, na ktoré sa, prirodzene, v sporoch nedá odvolať. Vzhľadom na nie úplnú spoľahlivosť zasielania dokumentov poštou a hrozbu neprímerane tvrdých sankcií, mnohí doručujú výkazy a početné hlásenia daňovým úradom a poisťovniam radšej osobne, aby sa vyhli budúcim problémom. Že to stojí čas a peniaze, netreba azda ani zdôrazňovať. A to i v prípade elektronickej komunikácie, ktorá je zdvojnásobená povinnosťou doručovať aj fyzické doklady. Nečudo, že túto možnosť málokto využíva.



¹ Zákon č. 461/2003 Z.z. bol za dva roky od prijatia v októbri 2003 novelizovaný 13-krát. Ostatnú vládou schválenú novelu stiahla nová ministerka sociálnych vecí Iveta Radičová z Národnej rady SR koncom roka 2005, vo februári 2006 predložila prostredníctvom poslancov jej nový návrh, ktorý platí od 26. mája a je účinný od 1. augusta 2006. Zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení bol od schválenia v októbri 2004 novelizovaný trikrát.

² Daňové úrady napríklad v marci 2006 ustanovili osobitné konzultačné dni pre daňovníkov, ktorí podávajú daňové priznanie k dani z príjmov fyzických osôb

V prieskume TREND Analyses väčšina respondentov označila za rozhodujúcu alebo vážnu prekážku rozvoja biznisu popri vymožitelnosti práva, nejednoznačnosti zákonov a korupcii odvodové zaťaženie. Prekáža nielen výška samotných odvodových sadziieb, ktorých plošné zníženie by väčšina podporila aj za cenu rozšírenia odvodovej základne (napríklad o podiely na zisku), ale tiež byrokracia.

Na zadministrovanie povinností, ktoré zamestnávateľom vyplývajú zo zákona o sociálnom poistení, o službách zamestnanosti alebo o zdravotnom poistení, sa podnikatelia sťažujú vari najčastejšie. Hoci vo väčších podnikoch, ktoré na to zamestnávajú školených pracovníkov, to nebýva taký problém, v menších spoločnostiach predstavuje agenda súvisiaca so „servisom“ pre daňové úrady, verejné poisťovne a štatistický úrad často väčšinu výkazníctva.

Na Slovensku síce nie sú k dispozícii odhady nákladov administratívnej záťaže, ktorá súvisí s plnením požiadaviek daňovej legislatívy, no americký ekonóm, vydavateľ magazínu Forbes, republikánsky kandidát na post prezidenta USA a autor publikácie Flat Tax Revolution Steve Forbes toto zaťaženie v amerických podmienkach vyčíslil na vyše poldruha percenta hrubého domáceho produktu.



Personálna agenda sa oproti štandardnej mzdovej práci rozširuje aj o prihlášky a odhlášky poisťencov (registrácie a zmeny osobných údajov), mesačné výkazy pre každú poisťovňu, kvartálne výkazy pre daňové úrady, ročné zúčtovania daní z príjmov fyzických osôb za zamestnancov a najnovšie aj ročné zúčtovanie odvodov na verejné zdravotné poistenie. K tomu treba prirátat vyplácanie náhrad pri výpadku príjmu pri práceneschopnosti (nie sú zahrnuté v daňových kvótach), ohlasovanie materských a rodičovských dovolení ako aj agendu okolo pracovných úrazov. Z toho všetkého vyplýva povinnosť viesť i archivovať príslušnú evidenciu, čo zvyšuje finančné nároky na personálne a technické kapacity.

Požiadavky na poskytovanie informácií sa zdajú logické. Verejné inštitúcie predsa potrebujú podklady na výpočet dávok a tvorbu rozpočtov. Kuriózne preto znie konštatovanie Sociálnej poisťovne v najnovšej správe o jej hospodárení¹, že predpis poisťného nedokáže stanoviť pre „neexistenciu údajovej základne potrebnej na výpočet, ktorou by [prítom] mala disponovať“. Takzvané simulované poisťné vyrátané podľa distribúcie miezd zamestnancov zo zisťovania Štatistického úradu SR jej vychádza podstatne vyššie (o jednu tretinu), ako je skutočný výber. Hoci tieto prepočty sú nadhodnotené², naznačujú úniky a poukazujú na skutočnú úspešnosť výberu poisťného, ktorá je zrejme nižšia ako oficiálne deklarovaných 95 percent.

¹ www.vlada.gov.sk, Správa o plnení rozpočtu Sociálnej poisťovne v roku 2005, prerokovaná začiatkom marca 2006

² Distribúcia miezd sa týka len niečo vyše 1,4 milióna zamestnancov malých a veľkých podnikov (ich priemerná mzda v roku 2005 presiahla 18-tisíc korún), nezahŕňa však platy zamestnancov živnostníkov, ktorých priemerná mzda v roku 2005 vystúpila na necelých 14-tisíc korún

Čerstvý príklad, čo majú podnikatelia na mysli, keď sa sťažujú na problematickosť zmien aj odvodovej legislatívy, je tzv. ročné zúčtovanie preddavkov na zdravotné poistenie. Zákon o zdravotnom poistení tento inštitút definoval ešte v roku 2004, no v marci 2006 len finišovalo pripomienkové konanie k vykonávacej vyhláške, ktorá má upraviť podrobnosti o vykazovaní preddavkov, postup pri ročnom zúčtovaní a príslušné vzory tlačív. Pritom do konca februára sa mal pôvodne zúčtovať rok 2005.

Za komplikáciu považujú podnikatelia aj úpravu zákona o sociálnom poistení, podľa ktorej na minoritné úrazové poistenie musia prispievať aj tí zamestnanci (a ich zamestnávateľia), ktorí „vykonávajú prácu na základe dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru“ (§4 ods. 2). Hoci z podstaty poistenia to má logiku, mesačný odvod predstavuje iba niekoľko desiatok korún, čo je často menej, ako náklady zamestnávateľa (napríklad aj na nahlasovanie a odhlasovanie, zasielanie peňazí, dokumentáciu) – a zrejme aj samotnej Sociálnej poisťovne – spojené s administráciou tohto „sociálneho produktu“.

Túto povinnosť mienila vláda rozšíriť vlni na jeseň o garančné poistenie, čo by podľa údajov samotnej Sociálnej poisťovne zvýšilo jej príjmy v nasledujúcich rokoch, keď bude vykazovať miliardové deficity, o zanedbateľných 25 miliónov korún ročne (jasný príklad, ako sa zabúda na praktický princíp efektívnosti v zdaňovaní). V tejto skupine poistencov pritom zaujímavý efekt pre verejné financie neprináša ani úrazové poistenie. Napriek tomu predkladateľ novelu, ktorá zaťažuje zamestnávateľov zbytočnou administratívou, predložil do parlamentu znova, aj s rozšírením o garančné poistenie a doplnením, podľa ktorého sa do vymeriavacieho základu zamestnanca zahrňajú aj podiely zo zisku, ktoré zamestnávateľ vyplatil zamestnancovi bez účasti na základnom imaní spoločnosti alebo družstva (§138 ods. 2). V poradí 14. novela zákona o sociálnom poistení platí od konca mája a účinnosť nadobúda 1. augusta 2006.

Rámček – Podnikatelia ako vykonávatelia sociálnej politiky

Iná poplatková povinnosť vyplýva zo Zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti. Podniky zamestnávajúce viac ako 20 pracovníkov musia uhradiť ročný odvod vo výške trojnásobku minimálnej mzdy (od 1.10. 2005 to predstavuje 20 700 korún) v prípade, že nezamestnávajú ľudí so zdravotným postihnutím. Ich minimálny povinný počet sa počíta ako 3,2 percenta z priemerného evidenčného počtu zamestnancov vo fyzických osobách. Ročný poplatok sa platí za každú osobu chýbajúcu do stanoveného minima. Vo väčších spoločnostiach to môžu byť aj stovky tisíc korún ročne vo forme tejto pokuty, hoci lepšou cestou k dosiahnutiu želaného sociálneho správania daňovníkov by mohla byť pozitívna stimulácia, napríklad vo forme zľavy z odvodových sadzieb, aktivačných príplatkov alebo Sulíkovej sociálnej reformy.

6. Nerovnosť v zdaňovaní práce

Priemerné daňové a odvodové zaťaženie v ekonomike kleslo pod jednu tretinu HDP. Keďže do daňových príjmov verejnej správy sa podľa medzinárodnej metodiky, paradoxne, zarátuva aj poisťné, ktoré zo všeobecných daní platí štát za zákonom určené osoby, je oficiálne daňovo-odvodové bremeno nadsadené. Takýto pohľad nechápe odvody platené štátom ako subvenciu verejných poistení, ale považuje ich za „stopercentne zdanené“ sociálne príjmy beneficentov. Po znížení daňových príjmov verejného sektora o tieto transfery sa reálna daňovo-odvodová záťaž dostane razom pod 30 percent hrubého domáceho produktu.

| Tabuľka č. 4 – Daňové a odvodové zaťaženie na Slovensku | | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| (mil. Sk, konsolidované údaje) | | | | | | |
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Štátny rozpočet | 173 826 | 165 074 | 188 844 | 200 150 | 209 459 | 222 574 |
| Obce a mestá | 12 799 | 13 992 | 16 891 | 17 798 | 19 737 | 36 453 |
| Vyššie územné celky | – | – | – | – | – | 11 696 |
| Štátny fond cestného hospodárstva | 1 562 | 1 277 | – | – | – | – |
| Celkové daňové príjmy hotovostné | 188 187 | 180 343 | 205 735 | 217 948 | 229 196 | 270 723 |
| <i>podiel na HDP (%)</i> | <i>20,0</i> | <i>17,7</i> | <i>18,5</i> | <i>18,0</i> | <i>16,9</i> | <i>18,4</i> |
| Daňové príjmy akualizované (ESA 95) | 183 431 | 187 042 | 206 412 | 217 593 | 238 639 | 263 645 |
| <i>podiel na HDP (%) – Daňová kvóta I</i> | <i>19,5</i> | <i>18,3</i> | <i>18,6</i> | <i>17,9</i> | <i>17,6</i> | <i>17,9</i> |
| <i>Ekonomicky aktívna populácia</i> | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Sociálna poisťovňa | 75 455 | 78 721 | 83 242 | 89 680 | 105 151 | 104 000 |
| Národný úrad práce | 8 661 | 9 393 | 10 416 | 10 586 | – | – |
| Osobitné účty vybraných rezortov | 2 867 | 3 011 | 3 243 | 3 383 | 3 551 | 3 700 |
| Zdravotné poisťovne | 31 756 | 34 406 | 38 714 | 40 759 | 43 581 | 49 900 |
| <i>Odvody štátu za zákonom definované osoby</i> | 13 885 | 19 252 | 24 303 | 25 947 | 27 270 | 29 400 |
| Celkové odvodové príjmy hotovostné | 132 624 | 144 783 | 159 918 | 170 355 | 179 553 | 187 000 |
| <i>podiel na HDP (%)</i> | <i>14,1</i> | <i>14,2</i> | <i>14,4</i> | <i>14,0</i> | <i>13,2</i> | <i>12,7</i> |
| Odvodové príjmy akualizované | 135 729 | 152 473 | 170 058 | 174 048 | 177 212 | 183 700 |
| <i>podiel na HDP (%) – Daňová kvóta II</i> | <i>14,4</i> | <i>14,9</i> | <i>15,3</i> | <i>14,4</i> | <i>13,1</i> | <i>12,5</i> |
| Daňové a odvodové príjmy verejnej správy | 319 160 | 339 515 | 376 470 | 391 641 | 415 851 | 447 345 |
| Hrubý domáci produkt (HDP, podľa revízie z mája 2006) | 941 314 | 1 020 595 | 1 111 484 | 1 212 665 | 1 355 262 | 1 472 103 |
| Daňové a odvodové zaťaženie (% HDP, podľa ESA 95) | 33,9 | 33,3 | 33,9 | 32,3 | 30,7 | 30,4 |

PRAMEN: Štátne záverečné účty, Sociálna poisťovňa, Ministerstvo financií SR, Štatistický úrad SR, prepočet TREND Analyses

Napriek tomu, že sa skutočné priemerné daňovo-odvodové zaťaženie znížilo pod 30 percent HDP, nie každý daňovník sa z toho môže tešiť rovnako. Slobodný zamestnanec bez záväzkov poberajúci priemernú mzdu je daňou z príjmu a odvodmi zaťažený rovnako ako pred daňovou reformou. Ak zoberieme do úvahy skutočnosť, že sa priemerné zaťaženie nepriamymi daňami odvtedy zvýšilo, v tejto príjmovej podskupine nie je veľa dôvodov na radosť [tab 5].

| Tabuľka č. 5 – Priame daňové a odvodové zaťaženie zamestnanca | | | | | | | | |
|---|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------------------------|--------------|---------------|--------------|
| (Sk, slobodný daňovník bez detí a bez dôchodkového starobného sporenia) | | | | | | | | |
| | zamestnanec s minimálnou mzdou | | | | zamestnanec s priemernou mzdou | | | |
| | 2001 | | 2005 | | 2001 | | 2005 | |
| | mesačne | ročne | mesačne | ročne | mesačne | ročne | mesačne | ročne |
| Mzdové náklady (A) | 6 829 | 81 948 | 9 329 | 111 946 | 17 163 | 205 951 | 23 354 | 280 253 |
| Odvody zamestnávateľa | 1 909 | 22 908 | 2 429 | 29 146 | 4 798 | 57 571 | 6 080 | 72 965 |
| Hrubá mzda | 4 920 | 59 040 | 6 900 | 82 800 | 12 365 | 148 380 | 17 274 | 207 288 |
| Odvody zamestnanca | 630 | 7 557 | 925 | 11 095 | 1 583 | 18 993 | 2 315 | 27 777 |
| Zdaniteľné príjmy | 4 290 | 51 483 | 5 975 | 71 705 | 10 782 | 129 387 | 14 959 | 179 511 |
| Nezdaniteľné minimum | 3 230 | 38 760 | 7 328 | 87 936 | 3 230 | 38 760 | 7 328 | 87 936 |
| Daň z príjmu zo závislej činnosti | 127 | 1 527 | 0 | 0 | 910 | 10 925 | 1 450 | 17 399 |
| Čistý príjem (B) | 4 163 | 49 956 | 5 975 | 71 705 | 9 872 | 118 462 | 13 509 | 162 112 |
| Priame daňové zaťaženie (B/A×100) | 39,0% | 39,0% | 35,9% | 35,9% | 42,5% | 42,5% | 42,2% | 42,2% |

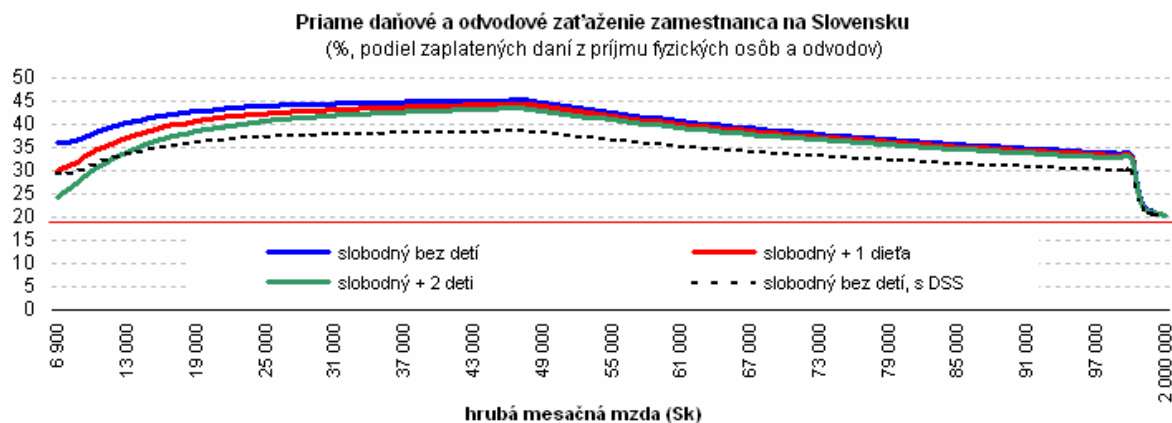
PRAMEN: prepočet TREND Analyses

Zamestnanci s nižšími príjmami, ako je priemer v ekonomike, si trocha polepšili, hoci nie natoľko, aby im to vykompenzovalo rast výdavkov plynúci zo zvýšenia nepriamych daní. Zmiernenie individuálnej priamej daňovej a odvodovej záťaže môžu pracujúci docieľiť aj uplatnením daňového bonusu na dieťa, ktorý sa odratáva od daňovej povinnosti, či vďaka možnosti znížiť si daňový základ odrátaním dlhodobých (dôchodkových) úspor [tab 6]. To spôsobuje vychýlenie krivky zobrazujúcej priebeh efektívnej daňovo-odvodovej záťaže smerom nadol, najvýraznejšie pri nižších príjmoch fyzických osôb. S rastom hrubej mzdy však majú tieto benefity čoraz menší význam, preto sa jednotlivé krivky postupne zbiehajú (graf na str. 17).

Najvýraznejšie zlepšenie podielu čistého príjmu (v terminológii OECD tzv. take-home pay) na mzdových nákladoch zamestnávateľa spôsobil nábeh dôchodkového starobného sporenia. Vďaka nemu sa priame daňové a odvodové zaťaženie zamestnanca zapojeného do 2. piliera, ktorého príjem sa nachádza v rámci vymeriavacieho intervalu pre verejné poistenia, znížilo o 6,7-percentného bodu. U slobodného zamestnanca s priemernou mzdou a bez detí kleslo zo 42,2 na 35,5 percenta mzdových výdavkov zamestnávateľa.

| Tabuľka č. 6 – Priame daňové a odvodové zaťaženie zamestnanca | | | | | | | |
|--|-------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-----------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| (2005, ročné údaje v Sk) | | | | | | | |
| | Minimálna mzda 6 900 Sk | Priemerná mzda 17 274 Sk | Priemerná mzda (sporiteľ) | Prvý strop 23 738 Sk | Druhý strop 47 475 Sk | Priemerná mzda 17 274 Sk | Priemerná mzda 17 274 Sk |
| Počet detí | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |
| A. Mzdové náklady | 111 946 | 280 253 | 280 253 | 385 125 | 765 526 | 280 253 | 280 253 |
| B. Odvody zamestnávateľa | 29 146 | 72 965 | 72 965 | 100 269 | 195 826 | 72 965 | 72 965 |
| zdravotné | 8 280 | 20 729 | 20 729 | 28 486 | 56 970 | 20 729 | 20 729 |
| starobné | 11 592 | 29 020 | 29 020 | 39 880 | 79 758 | 29 020 | 29 020 |
| z toho DSS (C) | 7 452 | 18 656 | 18 656 | 25 637 | 51 273 | 18 656 | 18 656 |
| nemocenské | 1 159 | 2 902 | 2 902 | 3 988 | 3 984 | 2 902 | 2 902 |
| invalidné | 2 484 | 6 219 | 6 219 | 8 546 | 17 091 | 6 219 | 6 219 |
| nezamestnanosti | 828 | 2 073 | 2 073 | 2 849 | 5 697 | 2 073 | 2 073 |
| úrazové | 662 | 1 658 | 1 658 | 2 279 | 4 558 | 1 658 | 1 658 |
| garančné | 207 | 518 | 518 | 712 | 708 | 518 | 518 |
| fond solidarity | 3 933 | 9 846 | 9 846 | 13 531 | 27 061 | 9 846 | 9 846 |
| D. Hrubá mzda (A – B) | 82 800 | 207 288 | 207 288 | 284 856 | 569 700 | 207 288 | 207 288 |
| E. Odvody zamestnanca | 11 095 | 27 777 | 27 777 | 38 171 | 72 348 | 27 777 | 27 777 |
| zdravotné | 3 312 | 8 292 | 8 292 | 11 394 | 22 788 | 8 292 | 8 292 |
| starobné | 3 312 | 8 292 | 8 292 | 11 394 | 22 788 | 8 292 | 8 292 |
| nemocenské | 1 159 | 2 902 | 2 902 | 3 988 | 3 984 | 2 902 | 2 902 |
| invalidné | 2 484 | 6 219 | 6 219 | 8 546 | 17 091 | 6 219 | 6 219 |
| nezamestnanosti | 828 | 2 073 | 2 073 | 2 849 | 5 697 | 2 073 | 2 073 |
| F. Zdaniteľné príjmy (D – E) | 71 705 | 179 511 | 179 511 | 246 685 | 497 352 | 179 511 | 179 511 |
| G. Nezdaneľné minimum | 87 936 | 87 936 | 87 936 | 87 936 | 87 936 | 87 936 | 87 936 |
| H. Dôchodkové úspory | 0 | 0 | 12 000 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| I. Základ dane z príjmov (F – G – H) | 0 | 91 575 | 79 575 | 158 749 | 409 416 | 91 575 | 91 575 |
| J. Daň z PFO (19% × I) | 0 | 17 399 | 15 119 | 30 162 | 77 789 | 17 399 | 17 399 |
| K. Daňový bonus | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 480 | 12 960 |
| L. Daňová povinnosť (J – K) | 0 | 17 399 | 15 119 | 30 162 | 77 789 | 10 919 | 4 439 |
| M. Čistá mzda (F – L) | 71 705 | 162 112 | 164 392 | 216 523 | 419 563 | 168 592 | 175 072 |
| N. Čistá mzda vrátane DSS (M + C) | 79 157 | 180 768 | 183 048 | 242 160 | 470 836 | 187 248 | 193 728 |
| <i>Priame daňové zaťaženie I (M/A×100)</i> | <i>35,9</i> | <i>42,2</i> | <i>41,3</i> | <i>43,8</i> | <i>45,2</i> | <i>39,8</i> | <i>37,5</i> |
| <i>Priame daňové zaťaženie II (N/A×100)</i> | <i>29,3</i> | <i>35,5</i> | <i>34,7</i> | <i>37,1</i> | <i>38,5</i> | <i>33,2</i> | <i>30,9</i> |

PRAMEŇ: prepočet TREND Analyses



Podľa OECD bola SR v roku 2005 krajinou s najvýraznejším znížením priameho daňového bremena (tax wedge), a to práve vďaka preradeniu časti povinných odvodov zo solidárneho do súkromného dôchodkového piliera [tab 7]. Keďže nie každý využíva dôchodkové starobné sporenie a aj u tých, čo doň vstúpili, nedochádza k posilneniu disponibilného príjmu, zoradila TREND Analyses v apríli zverejnený prehľad bez zohľadnenia dôchodkového sporenia. Pri takom porovnaní SR figuruje vysoko nad priemerom organizácie, hoci vrátane dôchodkového starobného sporenia by bola tesne pod ním.

| Tabuľka č. 7 – Daňové zaťaženie zamestnanca v krajinách OECD | | | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| (slobodný daňovník bez detí s príjmom na úrovni priemernej mzdy, podiel v % na mzdových nákladoch zamestnávateľa) | | | | | | |
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Belgicko | 57,1 | 56,7 | 56,3 | 55,7 | 55,4 | 55,4 |
| Nemecko | 53,9 | 53,0 | 53,6 | 51,5 | 53,3 | 51,8 |
| Maďarsko | 52,7 | 54,0 | 53,7 | 50,8 | 51,8 | 50,5 |
| Francúzsko | 49,6 | 49,8 | 49,8 | 49,8 | 49,8 | 50,1 |
| Švédsko | 50,1 | 49,1 | 47,8 | 48,2 | 48,4 | 47,9 |
| Rakúsko | 47,3 | 46,9 | 47,1 | 47,4 | 47,5 | 47,4 |
| Taliano | 46,4 | 46,0 | 46,0 | 45,0 | 45,4 | 45,4 |
| Fínsko | 47,8 | 46,4 | 45,9 | 45,0 | 44,5 | 44,6 |
| Česko | 42,7 | 42,6 | 42,9 | 43,2 | 43,5 | 43,8 |
| Poľsko | 43,2 | 42,9 | 42,9 | 43,1 | 43,3 | 43,6 |
| Turecko | 40,4 | 43,6 | 42,5 | 42,2 | 42,8 | 42,7 |
| Slovensko¹ | 41,8 | 42,8 | 42,5 | 42,9 | 42,5 | 42,2 / 35,5 |
| EU15 | 43,3 | 42,4 | 42,0 | 41,8 | 42,1 | 42,1 |
| Dánsko | 44,3 | 43,6 | 42,6 | 42,6 | 41,3 | 41,4 |
| Španielsko | 38,6 | 38,8 | 39,1 | 38,5 | 38,7 | 39,0 |
| Grécko | 38,4 | 38,1 | 37,7 | 37,7 | 38,3 | 38,8 |
| Holandsko | 39,7 | 37,2 | 37,4 | 37,1 | 38,6 | 38,6 |
| Nórsko | 38,6 | 39,2 | 38,6 | 38,1 | 38,1 | 37,3 |
| OECD | 37,9 | 37,5 | 37,5 | 37,2 | 37,4 | 37,3 |
| Portugalsko | 37,3 | 36,4 | 36,6 | 36,8 | 36,8 | 36,2 |
| Luxembursko | 38,2 | 36,2 | 33,6 | 34,1 | 34,6 | 35,3 |
| Veľká Británia | 32,1 | 31,8 | 31,9 | 33,3 | 33,4 | 33,5 |
| Kanada | 33,2 | 32,0 | 32,1 | 32,0 | 32,0 | 31,6 |
| Švajčiarsko | 30,0 | 30,1 | 30,1 | 29,7 | 29,4 | 29,5 |
| USA | 29,7 | 29,6 | 29,4 | 29,2 | 29,1 | 29,1 |
| Island | 26,1 | 26,9 | 28,4 | 29,2 | 29,4 | 29,0 |
| Austrália | 30,6 | 27,3 | 27,7 | 28,0 | 28,0 | 28,3 |
| Japonsko | 24,8 | 24,9 | 30,5 | 27,4 | 27,4 | 27,7 |
| Írsko | 28,9 | 25,8 | 24,5 | 24,2 | 26,2 | 25,7 |
| Nový Zéland | 19,4 | 19,4 | 19,5 | 19,7 | 20,0 | 20,5 |
| Mexiko | 16,8 | 15,9 | 17,5 | 18,1 | 16,2 | 18,2 |
| Kórejská republika | 16,4 | 16,4 | 16,1 | 16,3 | 17,2 | 17,3 |

¹ údaj za rok 2005 (bez DSS/vrátane DSS) opravila a doplnila TREND Analyses
Poznámka: pod priemernou mzdou OECD rozumie priemer hrubých plátov zamestnancov v odvetviach priemyslu, stavebníctve a trhových službách
PRAMEN: Taxing Wages 2005, OECD (marec 2006)

Ani po daňovej reforme, ktorá zaviedla jedinú sadzbu dane z príjmov fyzických osôb (rovná daň), nie je ľudský kapitál zaťažovaný rovnakým efektívnym daňovo-odvodovým bremenom.

V dôsledku existencie položiek znižujúcich daňovú povinnosť a limitu príjmu, z ktorého sa vyratávajú odvody, sa priame daňovo-odvodové zaťaženie zamestnancov pohybuje v pásme od 19 do 45 percent. Najmenšiu (relatívnu) záťaž znášajú viacdenné rodiny s podpriemernými zárobkami a ľudia s vysoko nadpriemernými príjmami. Tí však majú v mzdovej štruktúre mizivé zastúpenie. Podľa štatistického úradu hrubú mesačnú mzdu nad hranicou 45-tisíc Sk poberá ani nie dva a pol percenta zamestnancov.

Najväčší priamy daňovo-odvodový tlak znášajú bezdetní daňovníci s príjmami na strope vymeriavacieho základu pre verejné poistenia (v roku 2005 tesne nad 47-tisíc korún brutto mesačne). Preto neprekvapuje, že ho mnohí zo strednej triedy eliminujú tým, že sa stávajú živnostníkmi (na Slovensku platia nižšie odvody). Alebo si zakladajú firmy, čím sa môžu plateniu plateniu odvodov vyhnúť úplne. Ich správanie možno chápať aj ako obranu pred neúmerným bremenom, na zmiernenie ktorého sa im stále oplatí vynakladať často nemalé transakčné náklady (napríklad na vedenie účtovníctva či právnej agendy).

Tabuľka č. 8 – Odvody zamestnanca a zamestnávateľa vo verejných poisteniach

(stav k 1. januáru 2006)

| typ poistenia | odvodové sadzby | | vymeriavací základ (Sk/mesačne) | mesačné odvody (Sk) | |
|---------------------------|-----------------|---------------|------------------------------------|---------------------|-----------------------|
| | zamestnanec | zamestnávateľ | | zamestnanec | Zamestnávateľ |
| zdravotné | 4,0 % | 10,0 % | 6 900 – 47 475 | 276 – 1 899 | 690 – 4 748 |
| starobné | 4,0 % | 14,0 % | 6 900 – 47 475 | 276 – 1 899 | 966 – 6 647 |
| nemocenské | 1,4 % | 1,4 % | 6 900 – 23 738 | 97 – 332 | 97 – 332 |
| invalidné | 3,0 % | 3,0 % | 6 900 – 47 475 | 207 – 1 424 | 207 – 1 424 |
| nezamestnanosti | 1,0 % | 1,0 % | 6 900 – 47 475 | 69 – 475 | 69 – 475 |
| úrazové | – | 0,8 % | > 6 900 | 0 | od 55 |
| garančné | – | 0,25 % | 6 900 – 23 738 | 0 | 17 – 59 |
| fond solidarity | – | 4,75 % | 6 900 – 47 475 | 0 | 328 – 2 255 |
| spolu ¹ | 13,4 % | 35,2 % | – | 925 – 6 029 | 2 374 – 15 940 |

Poznámky:
1) K celkovému odvodu zamestnávateľa treba prirátavať odvod za úrazové poistenie, ktorý nie je zhora obmedzený
2) Minimálny vymeriavací základ sa pri úplnom pracovnom úväzku rovná minimálnej mzde, ktorá od 1. októbra 2005 činí 6 900 Sk
3) Strop pre vymeriavací základ v zdravotnom poistení sa valorizuje k 1. 1. a v sociálnom poistení k 1. 7. príslušného roka
4) Mesačné maximum v zdravotnom poistení na rok 2006 predstavuje 3-násobok priemernej hrubej mzdy v roku 2004 (t.j. 3 x 15 825 Sk), do 30. júna 2006 platí rovnaký limit aj pre mesačné maximum v sociálnom poistení s výnimkou nemocenského a garančného poistenia, kde strop predstavuje 1,5-násobok priemernej mzdy
5) V prípade, že si zamestnanec sporí na dôchodok v DSS, sa sadzba zamestnávateľa delí na 5 % (do Sociálnej poisťovne) a 9 % do dôchodkovej správcovskej spoločnosti
6) Možnosť znížiť si sadzbu starobného poistenia o pol percentného bodu (tzv. odvodový bonus) na každé nezaopatrené dieťa bola k 1.1.2006 zrušená
7) Sadzba úrazového poistenia platí do 31.12.2006, po tomto termíne sa rozširuje na interval 0,3 - 2,1 %, pričom sa ráta aj s prirážkami a zľavami, ktoré odzrkadľujú rizikovosť príslušnej prevádzky

PRAMEN: Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v zn.n.p., Zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení v zn.n.p.

Tabuľka č. 9 – Odvody samostatne zárobkovo-činných osôb vo verejných poisteniach

| (k 1.1.2006, mesačne) | zdravotné | starobné | invalidné | nemocenské | fond solidarity | spolu |
|-------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| Odvodová sadzba | 14,0 % | 18,0 % | 6,0 % | 4,4 % | 4,75 % | 47,15 % |
| Vymeriavací základ (Sk) | 6 900 – 47 475 | 6 900 – 47 475 | 6 900 – 47 475 | 6 900 – 23 738 | 6 900 – 47 475 | – |
| Odvod (Sk) | 966 – 6 647 | 1 242 – 8 546 | 414 – 2 849 | 304 – 1 045 | 328 – 2 256 | 3 254 – 21 343 |

Poznámka:
vymeriavacím základom pri sociálnych poisteniach je polovica zdaniteľných príjmov pred odrátaním odvodov, pri zdravotnom poistení sa vyráta ako podiel zdaniteľných príjmov a čísla 2,14

PRAMEN: Zákon č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v zn.n.p., Zákon č. 580/2004 Z.z. o zdravotnom poistení v zn.n.p.

Tabuľky, ktoré prinášajú prehľad, ako sa vyratávajú odvody ekonomicky aktívnej populácie, ukazujú, aký pestrý a zároveň zbytočne zložitý je algoritmus výpočtu odvodovej povinnosti. Štát navyše tu a tam niečo zmení v rozsiahlych zákonoch o verejných poisteniach¹, na čo už

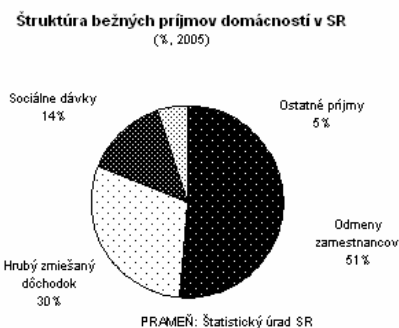
¹ Posledná účinná novela zákona o sociálnom poistení napríklad od 1. januára 2006 zrušila zníženie poistného na starobné poistenie zamestnanca o pol percentného bodu za každé nezaopatrené dieťa (tzv. odvodový bonus). Dolný limit vymeriavacieho základu sa zasa mení s každou zmenou minimálnej mzdy, horný limit sa mení automaticky na základe zmeny priemernej mzdy v ekonomike (vždy k 1. júlu príslušného roka). Jedna z noviel zároveň mierne pozmenila sadzby v rámci skladby sociálnych poistení.

často nestačí samoštúdium¹, ale sledovanie agendy si vyžaduje priebežné školenia. A keďže na tie najmä menší podnikatelia nemajú kapacity, môže sa to odraziť v neprijemnej kontrole (prípadne finančnej sankcii), ktorú napríklad Sociálna poisťovňa dokáže zrealizovať aj tesne pred vypršaním desaťročnej premlčacej lehoty².

Rôzne príjmy fyzických osôb súvisiace s prácou sú odvodmi zaťažené rôznym spôsobom. Kým u zamestnancov sa do vymeriavacieho základu zaratúvajú všetky zárobky v určenom pásme³, u samostatne zárobkovo činných osôb zhruba polovica. Navyše po odrátaní daňovo uznaných nákladov, ktoré si môžu stanoviť aj paušálnym percentom⁴. Možnosť uplatniť si paušálne výdavky v roku 2006 až vo výške 40 percent celkových príjmov (pôvodne 25 %) láka daňovníkov ešte viac realizovať „mzdy“ nie cez zamestnanecký pomer ale cez živnosť. Napriek tomu daňovo-odvodové zaťaženie živnostníkov (podiel odvodov a dane z príjmov k zdaniteľným príjmom) nie je v porovnaní so zamestnancami polovičné. Je menšie ani nie o jednu štvrtinu. Keďže menšie odvody ako odrátateľná položka od zdaniteľných príjmov znížia daňový základ menej razantne, živnostníci platia zasa vyššiu daň z príjmov [tab 10].

| Tabuľka č. 10 – Priame daňové a odvodové zaťaženie zamestnancov a SZČO | | | |
|--|----------------|--|-------------------|
| (2006, príklad slobodného a bezdetného daňovníka s príjmami na hranici horných limitov vymeriavacieho základu, ročné údaje v Sk) | | | |
| zamestnanec | | samostatne zárobkovo činná osoba | |
| Celkové mzdové náklady (A) | 766 258 | Hrubé príjmy | 1 277 096 |
| Hrubá mzda | 569 700 | Daňovo uznané výdavky (paušál 40 %) | 510 838 |
| Odvody zamestnávateľa (B) | 192 000 | Zdaniteľné príjmy (E) | 766 258 |
| Odvody zamestnanca (C) | 72 372 | Vymeriavací základ (SP/ZP) | 383 129 / 358 064 |
| Zdaniteľné príjmy | 497 328 | Odvody (F) | 172 819 |
| Daňový základ (po odrátaní nezd. minima) | 406 512 | Daňový základ (po odrátaní nezd. minima) | 502 623 |
| Daň z príjmov fyzických osôb (D) | 77 237 | Daň z príjmov fyzických osôb (G) | 95 498 |
| Čistý príjem | 420 091 | Čistý príjem | 497 941 |
| Priame zaťaženie (B+C+D) / (A) × 100 | 45,2 % | Maximálne priame zaťaženie (F+G) / (E) × 100 | 35,0 % |
| Poznámky: | | | |
| 1) daňové zaťaženie si môže daňovník znížiť napríklad uplatnením daňového bonusu na nezaopatrené dieťa (odrátaním od daňovej povinnosti) či odpočítaním zaplatených výdavkov na dlhodobé sporenie od základu dane z príjmov fyzických osôb | | | |
| 2) v prípade, že skutočné výdavky samostatne zárobkovo činné osoby sú nižšie ako uplatnený paušál (skutočný hrubý príjem je vyšší), priame daňové a odvodové zaťaženie je v skutočnosti nižšie | | | |
| 3) priame zaťaženie výnosov z kapitálu je 19 percent (na úrovni dane z príjmov právnických osôb) | | | |
| PRAMEN: výpočet TREND Analyses | | | |

Príjmy z dividend, z podielov spoločníkov s.r.o. na zisku a ďalšie kapitálové výnosy nie sú odvodmi zaťažené vôbec. Navyše, rozdelený zisk sa na Slovensku, v jedinej krajine OECD, nezdaňuje duplicitne. Po zaplatení dane z príjmu právnických osôb ho už recipient nielenže nezdaňuje, ale ani nepriznáva v daňovom priznaní. Motivácia realizovať príjmy cez podiely na zisku tak rapídne stúpila, keďže hendikep v podobe dvojitého zdanenia pominul a výhoda nezaplatenia odvodov zostala.



Zvýhodnenie tejto kategórie daňovníkov vadí kritikom, ktorí to považujú za porušenie (arbitrárneho) princípu rovnosti v zdaňovaní (ten však, ako sme vyššie ukázali, neplatí ani pri zdaňovaní miezd, napriek konceptu rovnej dane⁵) a ktorí hľadajú spôsob, ako naplniť verejnú kasu či nájsť priestor aspoň na symbolické zníženie nominálnych odvodových sadzieb pre zamestnancov (najmä agenda zamestnávateľských zväzov). Poukazujú na to, že niektorí „zamestnanci“ sa vyhýbajú plateniu odvodov tým, že si zakladajú obchodné spoločnosti a vyplácajú si „mzdy“ vo

¹ Veľmi užitočná je webová stránka rezortu spravodlivosti jaspi.justice.gov.sk, kde sa publikujú úplné a aktuálne znenia zákonov

² § 147 ods. 1 zákona o sociálnom poistení

³ Výnimky vymenúva napríklad zákon o sociálnom poistení v § 138 ods. 2

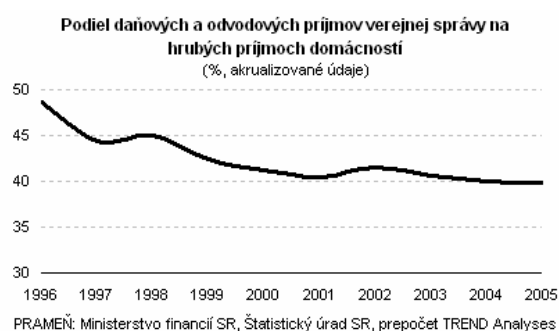
⁴ Pozri §6 ods. 10 zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

⁵ Aplikovať absolútnu rovnosť pri zdaňovaní znamená zaviesť rovnakú absolútnu daň. Pri jednej sadzbe dane z príjmov absolútny odvod do verejného rozpočtu totiž rastie so stúpajúcimi príjmami (bohatší prispievajú viac), hoci v relatívnom vyjadrení to môže byť rovnako alebo aj menej. Rovnosť vyvracia aj existencia odpočítateľných položiek, daňového bonusu a limity pri odvodoch, v dôsledku čoho rôzni daňovníci majú rôzne aj relatívne daňovo-odvodové zaťaženie.

forme podielu na zisku. Národné účty ale potvrdzujú (hoci od roku 2006 sa štatistickí nemôžu spoliehať na daňové priznania, ale len na vlastné dopočty), že je to zanedbateľná príjmová skupina domácností. Početnejšou skupinou sú živnostníci, ktorých hrubý zmiešaný dôchodok sa na bežných príjmoch domácností podieľa skoro 30 percentami. V porovnaní s odmenami zamestnancov je podstatne dynamickejšia. Vlni medzročne rástol takmer dvakrát rýchlejšie.

Pri zisťovaní skutočného priemerného daňovo-odvodového zaťaženia občanov je užitočnejší prístup, než mechanický výpočet pre jednotlivé typy daňovníkov, podiel zinkasovaných daní a odvodov verejnej správy na celkových hrubých príjmoch domácností. Ten totiž zohľadňuje aj záťaž vyplývajúcu z nepriamych a ostatných daní, ktoré v konečnom dôsledku vstupujú do spotrebiteľských cien a ktoré domácnosti platia pri nákupe tovarov.

Aj tento podiel za uplynulých desať rokov klesol podstatne, na momentálnych 40 percent. To znamená, že z každej koruny, ktorú domácnosti zinkasujú, minú 40 halierov na dane a odvody (buď priamo zrazené z príjmov alebo zaplatené v konečných cenách tovarov). Do agregátnych príjmov domácností sa rátať aj sociálne dávky, ktoré beneficianti získavajú bez ekonomickej aktivity (dôchodky, sociálne dávky). Aj podiel daní a odvodov na príjmoch bez tejto kategórie významne klesol, no stále prevyšuje 46 percent.



Postupný pokles daňových kvót súvisí aj s tým, ako sa rozvíja živnostenský stav. Živnostníci totiž mohli do roku 2003 využívať napríklad takzvanú paušálnu daň, ktorá im umožňovala platiť výrazne nižšie príjmové dane a odvody. Hoci už tento inštitút neexistuje, zákon o dani z príjmov im umožňuje neúčtovať o reálnych výdavkoch, ktoré slúžia na zabezpečenie či udržanie ich príjmov, ale uplatniť si paušálne náklady vo výške 40 percent, respektíve pri

niektorých remeselných živnostiach až 60 percent príjmov. Polovica z takto „očistených“ zárobkov predstavuje základ pre výpočet odvodov do verejných poisťovní. Štedrý algoritmus, ktorý priam vyzýva na daňovú optimalizáciu.

Priamymi daňami a odvodmi sú zamestnanci zaťažovaní viac ako živnostníci. Je to spôsobené nielen iným algoritmom výpočtu odvodovej povinnosti, ale aj tým, že samostatne zárobkovo činné osoby nemajú príjmy oficiálne ani nepriznávajú (hoci ich štatistickí v národných účtoch dokážu dopočítať). Podiel neoficiálnej ekonomiky je v tejto veľkostnej skupine producentov najvýraznejší.

Keďže kategória samostatne zárobkovo činných osôb zahŕňa nielen daňovníkov, ktorí sa do nej zaradili zo špekulatívnych dôvodov, ale aj mnoho štandardných malých podnikateľov, bude predovšetkým pre podnikateľské (no nie zamestnávateľské) asociácie problematické presadzovať rozšírenie odvodovej bázy zrušením arbitrárnej polovice zdaniteľných príjmov ako základu pre výpočet odvodovej povinnosti živnostníkov. Navyše, rozšírenie odvodovej základne, ktoré by po znížení odvodových sadzieb nevyústilo do nižšieho daňového inkasa, môže síce znížiť tlak na mzdové náklady zamestnávateľov, celkovú daňovo-odvodovú záťaž v ekonomike ale neovplyvní. Viedlo by iba k jej splošneniu.

Ak sa zjednotí výpočet odvodov medzi zamestnancami a živnostníkmi, logickým dôsledkom bude požiadavka zakomponovať do odvodovej základne i podiely na zisku. Bez toho by totiž špekulujúci živnostníci „utiekli“ pred zvýšeným bremenom do obchodných spoločností, čo sa čiastočne deje už aj v súčasnosti. Z dosiaľ zanedbateľného únikového kanála by sa tak mohol stať hlavný utečenecký tabor.

Keby sa ale mala prijať úprava, podľa ktorej by sa odvody týkali aj dividend ako aj podielov na zisku (bez úprav na strane verejných výdavkov), je potrebné zohľadniť odlišnú postupnosť

pri ich zdaňovaní. Na rozdiel od zamestnancov, u ktorých sú odvody odpočítateľnou položkou od zdaniteľných príjmov, sa totiž podiely na hospodárskom výsledku zdaňujú ešte ako príjem právnickej osoby (zisk), pri čom sa nezohľadňuje nezdaniteľné minimum ani ďalšie možnosti zníženia daňového základu (napríklad daňový bonus na dieťa, dlhodobé sporenie alebo 19,2-násobok životného minima na manželku, ktorá nemá vlastný príjem).

| SWOT analýza rozšírenia odvodovej základne | |
|---|--|
| Výhody a príležitosti | Nevýhody a riziká |
| <ul style="list-style-type: none"> • vyšší výnos pre verejné rozpočty • rovnaký prístup v porovnaní so zamestnancami (princíp rovnosti v zdaňovaní) • zjednodušenie odvodovej sústavy • priestor na plošné zníženie odvodových sadzieb pre všetky príjmové kategórie • zníženie transakčných nákladov na unikanie pred odvodovou povinnosťou | <ul style="list-style-type: none"> • zhoršenie štartovacej pozície malých podnikov • zvýšenie daňovo-odvodového bremena živnostníkov a majiteľov kapitálu • uzavretie kanálu, ktorým unikali daňovníci pred vysokým daňovým zaťažením • zvýšenie daňovej optimalizácie cez nárast objemu daňových nákladov a znižovanie oficiálne priznaných čistých príjmov • precenenie efektu pre verejné financie |

Vyrovnať daňovo-odvodové zaťaženie príjmov z podielov na zisku so zaťažením príjmov zo zamestnania je prakticky nemožné bez rozsiahleho zásahu nielen do odvodovej ale aj daňovej legislatívy, ktorá by zaplatenú daň zo zisku musela považovať za odpočítateľnú položku pri výpočte odvodovej povinnosti podielníka obchodnej spoločnosti. Takýto zásah potom treba zohľadniť aj pri výpočte dávok sociálneho poistenia, najmä dôchodkového zabezpečenia. Na pamäti treba mať i možný nárast daňových únikov v dôsledku výrazného zvýšenia zaťaženia kapitálovo mobilnejších daňovníkov.

| Tabuľka č. 11 – Priame daňovo-odvodové zaťaženie podielov na zisku obchodnej spoločnosti | | | |
|--|---------------|---|---------------|
| (teoretický príklad slobodného a bezdetného daňovníka s príjmami na hranici horných limitov vymeriavacieho základu, ročné údaje v Sk) | | | |
| Hrubý zisk s.r.o./a.s. (A) | 945 997 | Hrubý zisk s.r.o./a.s. (D) | 945 997 |
| Daň z príjmov právnických osôb (B) | 179 739 | Daň z príjmov právnických osôb (E) | 179 739 |
| Zdaniteľné príjmy (podiel na zisku/dividendy) | 766 258 | Zdaniteľné príjmy (podiel na zisku/dividendy) | 766 258 |
| Vymeriavací základ (1/2 zdaniteľných príjmov) | 383 129 | Vymeriavací základ (100 % zdaniteľných príjmov) | 766 258 |
| Odvody (C) | 176 328 | Odvody (F) | 270 502 |
| Čistý príjem | 589 930 | Čistý príjem | 495 756 |
| Priame zaťaženie $(B+C) / (A) \times 100$ | 37,6 % | Priame zaťaženie $(E+F) / (D) \times 100$ | 47,6 % |
| Poznámka: Príklady ukazujú, ako by sa zvýšilo priame daňové zaťaženie podielov na zisku zo súčasných 19 percent v prípade, že by podiely na zisku podliehali zdaneniu odvodmi v prvom prípade pri polovičnom vymeriavacom základe (súčasný model pri živnostníkoch) respektíve celom vymeriavacom základe (súčasný model pri zamestnancoch) | | | |
| PRAMEN: výpočet TREND Analyses | | | |

7. Hra na fondy zbytočne zahmlieva

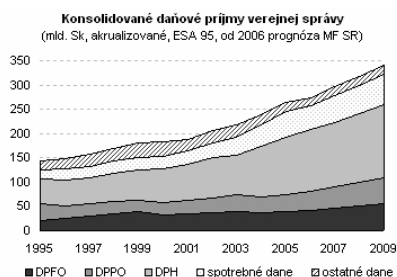
Popri daňovej reforme vznikol unikátny priestor na reformu odvodov. Tak aby pod taktovkou pravicovej vlády zjednodušenie daňovo-odvodovej sústavy nezvýšilo riziko nárastu daňovo-odvodového zaťaženia, ako je to v súčasnosti, na prahu novej volebnej štvorročnice, keď sa diskutuje viac o rozšírení odvodovej základne než o úsporách vo verejných rozpočtoch, ktoré by zlepšili vyhliadky na pokračovanie poklesu daňového a odvodového bremena. V tom čase však popri koncepcii rovnej dane neexistoval reálny návrh na výraznejšie zníženie odvodov. Zároveň neexistovala zhoda ráznejšie skresávať sociálne benefity, a neexistuje doteraz, a to ani medzi pravicovými politikmi.

V daňovej oblasti došlo v uplynulom volebnom období k dvom kľúčovým zmenám. Prvou bola implementácia rovnej dane (flat tax) – jednotnej 19-percentnej sadzby dane z príjmov fyzických i právnických osôb. Zároveň sa zaviedla jednotná sadzba dane z pridanej hodnoty (tiež 19 percent). Druhým posunom bola fiškálna decentralizácia, explicitné rozdelenie daní medzi jednotlivé stupne verejnej správy.

Daňové príjmy sa však v slovenských verejných financiách naďalej výrazne koncentrujú do štátneho rozpočtu. Až do decentralizácie, teda do konca roku 2004, sa 91 percent daňového inkasa sústreďovalo v centrálnej kase. Ostatné samosprávne stupne – obce, mestá a vyššie územné celky (VÚC) – v rozhodujúcej miere záviseli od transferov zo štátneho rozpočtu, napríklad na výkon samosprávnych funkcií alebo zabezpečenie miestnej dopravy.

Od 1. januára 2005, po fiškálnej decentralizácii, majú väčší priestor na určovanie vlastných majetkových daní, hoci ich zákon dodatočne od roku 2006 obmedzil limitmi, keďže niektoré obce či mestá aplikovali, najmä na podnikateľov, extrémne vysoké sadzby¹. Významnejšie výnosy im však zabezpečuje podiel na vybraných daniach. Do rozpočtov samospráv sa takto v roku 2005 prerozdeleno viac ako 92,5 percenta celkového výnosu dane z príjmov fyzických osôb. VÚC navyše získali bežmála 2,9 miliardy korún na dani z motorových vozidiel, ktorá vlni nahradila cestnú daň. Podiel centrálnej vlády na celkovom daňovom inkase tak klesol o desať percentných bodov.

Hoci to, verme, nebol cieľ daňovej reformy, konsolidované daňové príjmy verejnej správy stúpili v roku 2005 oveľa výraznejšie, ako sa predpokladalo. Rástli vyšším tempom ako hrubý



domáci produkt (a ten rástol rekordne rýchlo), v dôsledku čoho sa zvýšila aj prvá daňová kvóta. Z každej vytvorenej koruny v domácej ekonomike sa cez dane prerozdeleno viac ako 18 halierov, zhruba toľko, čo pred daňovou reformou. Štátny rozpočet zaznamenal najvyšší medziročný nárast príjmov z daní (a to absolútny aj relatívny) od roku 2002. Jeho podiel na celkových daňových príjmoch tak napriek vzdaniu sa časti z nich v prospech samospráv viditeľne poklesol až na 81 percent. Postupne sa pritom na nižšie

stupne verejnej moci presúvajú aj kompetencie, čo bol dôvod na významné zvyšovanie vlastných daňových príjmov regiónov a samospráv. Lepší výber daní štátu pomohol vykázat nižší fiškálny deficit, čo je pred vstupom do eurozóny dôležitý plus. Keby však tento trend pokračoval a schodok verejných financií by sa znižoval za cenu nárastu daňového bremena (či po prípadnej zmene politického smerovania prehlboval popri náraste daňového bremena), pre súkromný sektor by to nebola dobrá správa.

¹ Vid. napríklad Štúdia Podnikateľskej aliance Slovenska – Mapovanie regionálnych podmienok na podnikanie, Bratislava (2005)

V súčasnosti si málokto spomenie, ako vyzeral daňový systém pred reformou. Napríklad že daň z príjmov fyzických osôb bola progresívna, že daňové sadzby s narastajúcim príjmom stúpali. Keď sa posunuli do vyššieho daňového pásma, bola každá ďalšia zarobená koruna zaťažená ešte výraznejšie ako v predchádzajúcom intervale. V druhej polovici 90. rokov sa uplatňovala aj miliónárska daň v podobe percentuálnej prirážky k najvyššej daňovej sadzbe.

Enormná daňová záťaž príjmov právnických osôb zdvojená zdanením dividend a podielov na zisku viedla k tomu, že sa firmy plateniu daní vyhýbali resp. daňový základ umelo znižovali (optimalizácia daní). Napriek vysokej sadzbe mal preto výber príslušnej dane klesajúci trend. Od 1. januára 2004 sa však sadzby daní z príjmov i DPH zjednotili. Z daňových zákonov boli vypustené výnimky a nekonzistentné prvky (hoci v nich zostalo nezdaniteľné minimum neskôr doplnené o daňový bonus a možnosť odpočítať od daňového základu úspory na dôchodok).

Vlani sa verejné rozpočty opreli viac, ako sa očakávalo, o inkaso dane z príjmov právnických osôb, čo ale súvisí skôr so stúpajúcou ziskovosťou podnikov. Masívne zisky zaznamenávajú energetici, kde má štát ako významný akcionár silné postavenie. Plynárom, rozvodnej sústave a distribučným podnikom sa darí aj vďaka tomu, že ich výnosy usmerňuje Úrad pre reguláciu sieťových odvetví. Verejné financie sa tak môžu tešiť nielen z daní z ich zisku ale i z podielu na rozdelenom hospodárskom výsledku. Dividendy sú totiž nezanedbateľným nedaňovým príjmom verejného sektora, ktorý pomáha financovať medzeru medzi daňovými príjmami a výdavkami a znižovať tlak na fiškálny deficit. Po prípadnej privatizácii zvyšných štátnych podielov (výnosy z ktorej by boli určené najskôr na financovanie dôchodkových deficitov) by táto príjmová položka v rozpočte bezpochyby chýbala.

Stúpajúci výnos dane z príjmov je však aj nesporným výsledkom daňovej reformy, ktorá tým, že znížila daňové sadzby (a zrušila zdanenie dividend a podielov na zisku), výrazne zmiernila stimuláciu k daňovým únikom. Firmám sa tak oplatí plateniu daní vyhýbať menej¹. S únikami sa totiž spájajú nemalé transakčné náklady. Vyššie inkaso daní preto môže znamenať nižšie individuálne daňové bremeno. Zato odvodom, ktoré platia podnikatelia za zamestnancov, sa dá vyhýbať oveľa ťažšie (hoci aj to sa dá²), preto pri obdobnom znížení odvodových sadzieb nemožno rátať s porovnateľným pozitívnym efektom pre verejné financie.

| Tabuľka č. 12 – Prehľad zmien sadzieb pri vybraných daniach | | | | | |
|---|---|------------|-------------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| | Daň z príjmov fyzických osôb ¹ | | | Daň z príjmov právnických osôb | Daň z pridanej hodnoty |
| | od | do | daň | | |
| Pred daňovou reformou (do roku 2003) | 0 | 90 000 Sk | 10 % | 29 % (do 2001) 25 % (do 2003) | 10/23 % (do 2002) 14/20 % (2003) |
| | 90 000 Sk | 180 000 Sk | 9 000 Sk + 20 % | | |
| | 180 000 Sk | 396 000 Sk | 27 000 Sk + 28 % | | |
| | 396 000 Sk | 564 000 Sk | 87 480 Sk + 35 % | | |
| | 564 000 Sk | a viac | 146 280 Sk + 38 % | | |
| | nezdaniteľné minimum na daňovníka 38 760 Sk ročne | | | | |
| Po daňovej reforme | 19 % z príjmov prevyšujúcich 19,2-násobok životného minima | | | 19 % | 19 % |
| ¹ posledná platná schéma | | | | | |
| PRAMEN: Zbierka zákonov SR – daňové zákony 2000 až 2006 | | | | | |

Na rozdiel od daňového sa znižovanie odvodového zaťaženia v SR nezastavilo. Od roku 2005 v ňom však chýbajú povinné úspory, ktoré prúdia do kapitalizačného dôchodkového piliera³. Od roku 2006 začína Sociálna poisťovňa čerpať aj rezervu na financovanie výpadku príjmov,

¹ Zlepšenie výberu je sčasti výsledkom vyššej aktivity daňových kontrolórov. Podľa správy Daňového riaditeľstva SR počet kontrol v roku 2005 presiahol 35-tisíc. Nálezom skončilo viac ako 20-tisíc previerok, v dôsledku čoho sa úspešnosť kontrol zvýšila na bežná 60 %.

² Napríklad vyplácaním nízkej mzdy po väčšinu roka a jednorazovým vyplatením kompenzácie v poslednom mesiaci alebo prácou na dohodu (tá v rámci štatistiky miezd domácností spada do kategórie ostatné peňažné plnenia, ktoré v úhrnej sume dosiahli v roku 2005 bežná 11 miliárd korún), ktorá je síce obmedzené počtom hodín, čo sa však kontroluje veľmi ťažko (navyše, nie je obmedzená hodinová taxa)

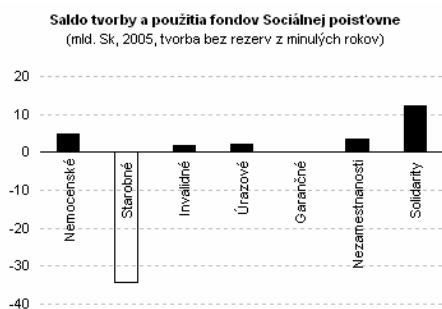
³ a ktoré štát zatratáva do okruhu verejných financií, čím si vylepšuje fiškálnu bilanciu

ktorý súvisí s presmerovaním deviatich odvodových „percent“¹ z hrubých miezd na starobné sporenie, čím sa len oddŕaľuje moment, keď bude treba problém riešiť – ak sa nič nezmení na výdavkovej strane verejného rozpočtu – aj zvýšením všeobecných daní alebo odvodov.

Z aktuálnej analýzy Sociálnej poisťovne, ktorá sa snažila nasimulovať, aké poisťné by mala predpisovať, zároveň vyplýva, že pre úniky v skupine „zamestnancov“ prichádza o nemalé príjmy (napriek stimulu zásluhovosti). A to popri veľmi slušnej nominálnej dynamike rastu miezd v minulých rokoch, ktorá sa pretavuje aj do posunu horného limitu vymeriavacieho základu. Do relevantnej simulácie predpisu pri živnostníkoch sa poisťovňa ani nepustila. Na základe toho možno predpokladať, že klesajúci trend daňovej kvóty II sa v nasledujúcich rokoch udrží. Problém nastane po vyčerpaní rezervného dôchodkového vankúša.

Rezort sociálnych vecí kalkuloval s oveľa vyšším prídelom peňazí z výnosov z privatizácií, ktoré sa nepodarilo zrealizovať, a ktoré sa po prípadnej zmene politického smeru zrejme ani nezrealizujú. Ak však štát na krytie dôchodkového deficitu nevyužije vlastné aktíva, pristúpi zrejme k dlhovému financovaniu (požičia si, zvýši verejný dlh) alebo k zmenám parametrov, napríklad k zníženiu odvodu do kapitalizačného piliera či ďalšiemu posunu dôchodkového veku (čo je faktické zníženie sľúbeného dôchodkového štandardu).

V rámci reformy verejného poistenia došlo ku kozmetickým korekciám odvodových sadzieb. U zamestnancov o desatiny percentného bodu celková sadzba stúpla, pre zamestnávateľov sa znížila o tri a pol percentného bodu, no zároveň ich štát „poveril“ vyplácaním nemocenských dávok (momentálne prvých desať dní práceneschopnosti zamestnanca). Napriek evidentnému poklesu vykazovanej práceneschopnosti tak časť úspor na odvodoch minú firmy na výplatách nemocenských dávok, ktoré – hoci sú to povinné platby – nefigurujú v oficiálnom daňovo-odvodovom zaťažení.



Doslova ako absurdný sa zložitý výpočet odvodovej povinnosti javí v kontexte rozdeľovania inkasovaných odvodov. Sociálna poisťovňa totiž tvorí sedem fondov, z ktorých vypláca dávky sociálneho poistenia [tab 13]. Šesť z nich je v permanentnom prebytku (tzn. použitie prevyšuje tvorbu), ktorým pomáhajú vykrývať neustále sa prehľbujúce pasívum fondu starobného poistenia. Pripomína to „hru na fondy“, ktorá by mala vytvárať zdanie, na čo všetko sa daňovník „poisťuje“, pričom

z rôznych poistení v skutočnosti dotuje starobné dôchodky populácie v postproduktívnom veku. Je to jeden z dôvodov, ktorý spochybňuje deklarovanú zásluhovosť a ukazuje, aká nezmyselná je atomizácia odvodových sadzieb aj používanie pojmu „poisťné“ v súvislosti s povinnými odvodmi.

Tabuľka č. 13 – Plnenia z verejných poistení

| Verejné poistenie | Čo kryje? | Dávky |
|-------------------|--|---|
| Zdravotné | základný verejný zdravotný štandard | ambulantné ošetrovanie, nemocničná liečba, lieky a zdravotné pomôcky, prevencia |
| Starobné | zabezpečenie príjmu v starobe | starobný, vdovský, vdovecký a sirotský dôchodok |
| Invalidné | výpadok príjmu pre pokles schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť v dôsledku dlhodobo nepriaznivého zdravotného stavu | invalidný, vdovský, vdovecký a sirotský dôchodok |
| Nemocenské | strata alebo zníženie príjmu pri dočasnej pracovnej neschopnosti, tehotenstve alebo materstve | nemocenské (od 11. dňa PN), ošetrovne, vyrovnávací dávka, materské |
| Úrazové | poškodenie zdravia alebo úmrtie v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania | úrazový príplatok, úrazová renta, vyrovnanie, odškodnenie, rehabilitačné, atď. |
| Garančné | platobná neschopnosť zamestnávateľa | náhrada za neuspokojené nároky zamestnanca voči zamestnávateľovi |
| Nezamestnanosti | krátkodobý výpadok príjmu v dôsledku straty zamestnania | časovo obmedzená podpora v nezamestnanosti |

PRAMEN: zákon o sociálnom poistení, zákon o zdravotnom poistení

¹ teda necelých päťnásť zo súčtu všetkých odvodových sadzieb (13,4 % + 35,2 % = 48,6 %) respektíve niečo vyššie štvrtiny odvodových sadzieb týkajúcich sa sociálneho poistenia

Podľa návrhu štátneho záverečného účtu za rok 2005 hospodárila Sociálna poisťovňa vlani so schodkom bezmála desať miliárd korún. Deficit fondu starobného poistenia vysoko prekročil 30 miliárd korún. Viac ako tretinu z neho pokryl prebytok fondu sociálnej solidarity, obdobný rozsah financovali prebytky v ostatných piatich fondoch a zvyšok rezerva z minulosti. V roku 2006 prichádzajú na rad externé rezervy.

Z prognózovaného dlhodobého vývoja schodku fondu starobného poistenia vyplýva, že nejde o krátkodobé deficity a že prebytky v ostatných fondoch predstavujú a aj budú predstavovať kľúčové záplaty, bez ktorých Sociálna poisťovňa nebude schopná vyplácať dôchodky v plnej výške. Úplné zrušenie dávok vyplývajúcich z minoritných sociálnych poistení (nemocenské, úrazové, garančné a v nezamestnanosti) by nevytvorilo priestor na skresávanie odvodových sadzieb, iba by pomohlo zabezpečiť zdroje, vďaka ktorým by bolo záporné saldo sociálneho poistenia menej nepriaznivé.

Na dávky zo spomenutých štyroch sociálnych poistení vynaložila Sociálna poisťovňa vlani približne 8,5 miliardy korún. V porovnateľnej výške vznikol v príslušných fondoch prebytok priebežného hospodárenia, ktorý prispel ku krytiu dôchodkového deficitu. Pri nezmenených odvodových sadzbách by zrušenie týchto plnení zabezpečilo nové zdroje nanajviš v objeme 0,6 percenta HDP. Pestrá štruktúra odvodových sadzieb by sa potom mohla zjednodušiť na dve – dôchodkovú (týkala by sa starobného aj invalidného poistenia) a zdravotnú.

Následne by sa musela nájsť odpoveď na otázku, či a ako by mali byť zabezpečené potreby občanov pôvodne financované zo zrušených poistení. Ak by boli transformované na povinné komerčné poistenia, znamenalo by to nepriame zvýšenie odvodového zaťaženia, ktoré by sa odzrkadlilo v daňových kvótach III a IV (nasledujúca kapitola). Výsledkom by bolo zvýšenie stability dôchodkového systému pri nezmenených mzdových nákladoch zamestnávateľov ale nižších čistých príjmoch pracujúcich.

| Tabuľka č. 14 – Výdavky Sociálnej poisťovne na dávky jednotlivých sociálnych poistení | | | | |
|--|--|------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| (2005) | | | | |
| | dávka | priemerný počet poberateľov | priemerná výška (Sk/mesačne) | ročné výdavky (tis. Sk) |
| nemocenské | nemocenské | 80 617 | 3 546 | 3 430 745 |
| | ošetrovné | 9 512 | 1 193 | 136 192 |
| | vyrovnávacía dávka | 85 | 923 | 937 |
| | materské | 16 382 | 5 965 | 1 172 609 |
| dôchodkové | starobný dôchodok | 924 285 | 7 713 | 77 907 148 |
| | predčasný starobný dôchodok | 16 721 | 8 500 | 1 394 019 |
| | invalidný dôchodok | 180 939 | 5 804 | 12 708 418 |
| | vdovský a vdovecký dôchodok | 312 856 | 4 890 | 11 711 949 |
| | sirotský dôchodok | 31 945 | 2 267 | 879 704 |
| úrazové | úrazový príplatok | 2 708 | 2 484 | 80 745 |
| | úrazová renta | 3 962 | 6 263 | 297 750 |
| | jednorazové vyrovnanie | 5 | 336 699 | 21 212 |
| | pozostalostná úrazová renta | 269 | 2 599 | 8 384 |
| | jednorazové odškodnenie | 4 | 274 664 | 13 733 |
| | náhrada za bolesť a náhrada za sťaženie spoločenského uplatnenia | 1 009 | 19 282 | 233 463 |
| | náhrada nákladov spojených s liečením | 82 | 1 161 | 1 140 |
| | náhrada nákladov spojených s pohrebom | 9 | 15 726 | 1 714 |
| | výplata poisťných plnení minulých rokov | 210 | 19 243 | 48 569 |
| | dávky garančného poistenia | 374 | 26 551 | 119 267 |
| úhrada príspevkov na starobné dôchodkové poistenie | | | 577 140 | |
| podpora v nezamestnanosti | 38 497 | 5 281 | 2 439 774 | |

PRAMEN: Sociálna poisťovňa

Najväčšiu pozornosť v diskusii o možnom rušení uvedených poistení treba venovať náhradám výpadku príjmu pri práceneschopnosti (nemocenské dávky) a podporám v nezamestnanosti. Dovedna predstavujú dve tretiny diskutovanej úspory. Nemocenské dávky možno presunúť na

zamestnávateľov úplne, čo by zvýšilo mzdové náklady. Ak by si mali výpadok mzdy občania hrať z vlastných úspor (či z dobrovoľného komerčného poistenia), mohli by namiesto liečby pracovať (aby nestratili príjem) a potenciálne nakaziť svojich spolupracovníkov, čo by pre zamestnávateľov malo ešte nepriaznivejšie dôsledky.

Aj úspora zo zrušenia poistenia v nezamestnanosti, hoci má (drahú) komerčnú alternatívu, je sporná. Nezamestnaní by totiž pri strate práce automaticky spadli do sociálnej siete a štátny rozpočet by musel na týchto ľuďoch vynakladať dodatočné peniaze v rámci sociálnej politiky (dávky hmotnej núdze). Rovnaký presun by sa, usudzujúc zo sociálneho naladenia politikov, dotkol aj materského príspevku. Celkový efekt zo zrušenia týchto subpoistení by tak zrejme nedosiahol ani len pol percenta hrubého domáceho produktu.

Mimochodom, riešiť problém nerovnováhy dôchodkového systému bez ambície vytvárať priestor na dlhodobé zmierňovanie odvodovej záťaže, možno aj parametrickými zmenami. Tie korigujú mieru náhrady alebo celkové náklady na dôchodcu napríklad ambicióznejším posunom veku odchodu do dôchodku nadviazaným na priemerný vek dožitia či miernejšou valorizáciou penzií (napríklad podľa priemernej inflácie).

Tú síce zákon predpokladá (hoci spravidla v drahšej kombinovanej podobe, ktorá reflektuje nielen zmenu cenovej hladiny ale aj obvykle vyššiu dynamiku miezd), no v realite sa zatiaľ nevyužíva. Politici totiž namiesto automatickej valorizácie stále uprednostňujú každoročné rozhodovanie o zvýšení dôchodkov v parlamente. Hoci licitačnú metódu pravícovní politici pôvodne odsudzovali, pred voľbami ju na stimuláciu voličskej základne neváhali aplikovať (valorizácia penzií tzv. starodôchodcov). Automatický valorizačný mechanizmus nevyužili pritom ani v predchádzajúcich dvoch rokoch.

8. Dve kvóty nestačia

Prvé dve daňové kvóty, ktoré presahujú spolu 30 percent HDP, zahŕňajú dane a odvody na verejné poistenia. Súkromné subjekty však musia realizovať aj ďalšie transfery. Tie buď vo verejnom sektore končia bez protiplnenia (kvóta III) alebo z nich síce vyplýva poskytnutie recipročnej hodnoty, no ide o povinné platby, ktorým sa nemožno vyhnúť (kvóta IV). Zátťaž vyjadrenú týmito dvoma daňovými kvótami sa odhaduje na dve percentá HDP.

Typickým príkladom „nepriznávaných“ daní, ktoré patria do daňovej kvóty III, sú odvody bánk do Fondu ochrany vkladov či koncesionárske poplatky. Obe kategórie upozorňujú na to, že v slovenskej ekonomike existujú popri priznanom finančnom zaťažení (ktoré sa používa aj pri medzinárodnom porovnávaní) ďalšie vynútené transfery, ktoré je treba zohľadniť pri posudzovaní fiškálneho bremena uvaleného na privátne subjekty.

Najvýznamnejšie platby v kvóte IV sú povinné sporenia (dôchodkové starobné sporenie) ako aj povinné poistenia (napr. zmluvné poistenie zodpovednosti), ktoré možno dovedna vyčísliť už na poldruha percenta HDP. Toto „finančné zaťaženie“ bude pritom ďalej stúpať. Keďže tieto produkty zabezpečujú silné komerčné spoločnosti, o lobing proti zmenám v ich biznise je postarané.

Povinné poistenia

Hlavným reprezentantom je povinné zmluvné poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú prevádzkou motorového vozidla (PZP). Celková záťaž pre ekonomiku vyplývajúca z tohto vynúteného, hoci komerčného produktu, sa stabilizovala tesne pod jedným percentom HDP. Do konca roka 2001 zabezpečovala krytie rizík spojených s prevádzkou motorových vozidiel štátna poisťovňa. V súvislosti s jej privatizáciou a plnením smerníc EÚ sa zákonné poistenie transformovalo na povinné zmluvné poistenie poskytované niekoľkými súkromnými licencovanými poisťovateľmi.

Jedným zo sprievodných javov transformácie bolo aj postupné zvyšovanie poisťných sadzieb, v dôsledku čoho sa podiel hrubého predpísaného poistného na HDP zdvojnásobil. Výraznejší nárast cien ako domácnosti zaznamenali podnikateľské subjekty. A to sa týka nielen sadzieb pre nákladné či iné úžitkové vozidlá, ale v niektorých poisťovniach aj štandardných osobných automobilov využívaných na podnikateľskú činnosť (čo možno vysvetliť vyššou rizikovosťou tejto časti kmeňa).

Ustanovenia slovenskej legislatívy musia rešpektovať direktívy, ktoré aproximáciu národných systémov začali riešiť začiatkom 70. rokov. V súčasnosti je relevantná Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/14/ES, ktorá stanovuje povinnosť členských krajín zaručiť poistné krytie poškodeným pri autonehodách v minimálnej stanovenej výške. Zvýšené sumy musia poisťovatelia garantovať najneskoršie od júna 2007. Aj s týmto zvyšovaním poistného krytia a s vyrovnaním historického deficitu v tvorbe rezerv PZP súvisí nárast cien tohto poistného produktu. Bol by však nižší, nebyť toho, že z tohto poistenia prúdia stovky miliónov korún ročne na financovanie hasičskej služby a zdravotných záchranárov, čo v iných štátoch platí verejný rozpočet.

Do kategórie povinných zodpovednostných poistení patrilo aj poistenie zodpovednosti za škodu pri pracovnom úraze alebo chorobe z povolania, v rámci ktorého zamestnávateľa uhrádzali poistné do Slovenskej poisťovne. Zamýšľaná špecializovaná úrazová poisťovňa napokon nevznikla. A tak v roku 2002 prešlo úrazové poistenie na Sociálnu poisťovňu, do ktorej odvádzajú zamestnávateľa 0,8 percenta z miezd. To platí do konca roka 2006, potom sa má „sadzobník“ značne spestriť nielen o celý diapazón sadzieb (0,3 až 2,1 percenta) ale aj

o viaceré prirážky a zľavy. Pritom už v súčasnosti je fond úrazového poistenia v Sociálnej poisťovni prebytkový a pomáha dotovať schodok fondu starobného poistenia.

Medzi povinné poistenia možno zaradiť aj poistenie zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone povolania (architekti, audítori, účtovníci) alebo poistenie pre prípad insolventnosti cestovnej kancelárie. V úhrnnej hodnote však nedosahujú významnú sumu.

Ak by sa v rámci reformy sociálneho poistenia uvažovalo o zmene časti povinných odvodov na obligatórne poistné schémy na komerčnom princípe, do tejto kategórie by sa mohlo zaradiť aj nemocenské poistenie alebo zdravotné (pri)poistenie, čo nový zákon o zdravotnom poistení prejedikuje.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| Hrubý predpis (mil. Sk) | 4 154,0 | 5 665,5 | 5 944,6 | 9 175,3 | 11 698,8 | 12 371,0 |
| podiel na HDP (%) | 0,44 | 0,56 | 0,53 | 0,76 | 0,86 | 0,84 |
| PRAMEN: Úrad pre finančný trh, Národná banka Slovenska, Slovenská asociácia poisťovní | | | | | | |

Koncesionárske poplatky

K nezanedbateľnej finančnej záťaži patria koncesionárske poplatky, ktoré firmy aj občania musia platiť Slovenskej televízii a Slovenskému rozhlasu. Celkový výber dosahuje zhruba poldruha promile HDP. Najväčším kumulatívnym bremenom sú však pre prevádzkovateľov hotelov a penziónov.

| (mil. Sk) | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Slovenská televízia | 1 072,0 | 1 040,0 | 1 031,3 | 1 179,2 | 1 429,6 | 1 422,7 |
| Slovenský rozhlas | 478,5 | 453,5 | 463,3 | 521,1 | 613,5 | 638,7 |
| PRAMEN: Slovenská televízia, Slovenský rozhlas | | | | | | |

Transfery do verejných účelových fondov

Platby, ktorých agregátna suma nepresahuje pár promile HDP, avšak významne zaťažujú hospodárenie dotknutých subjektov, sa koncentrujú v oblasti realizácie environmentálnej a kultúrnej politiky. Na základe zákona o umeleckých fondoch¹, ktorý zriaďuje literárny, hudobný a výtvarný fond, musia príjemcovia autorských odmien a výkonní umelci odvádzať do fondov dve percentá z autorských honorárov.

Väčšie peniaze putujú do Recyklačného fondu zriadeného zákonom č. 223/2001 o odpadoch, na základe ktorého sú dovozcovia a výrobcovia povinní odvádzať do tohto účelového fondu poplatky za určené komodity. Z inkasovaných prostriedkov financuje programy na podporu zberu, zhodnotenia a spracovania odpadov (napríklad sklo, papier, oleje, akumulátory, a pod). Na fond sa však zniesla kritika pre netransparentné hospodárenie a rozdeľovanie príspevkov. Podnikatelia tlačia na zrušenie príspevkovej povinnosti. Rozhodnutie, či bude podnik fondu platiť alebo si zabezpečiť splnenie recyklačných cieľov iným spôsobom, by malo byť podľa nich dobrovoľné.

Na realizáciu environmentálnej politiky (najmä výskum životného prostredia, odstraňovanie následkov ekologických havárií) bol zriadený Environmentálny fond², ktorý predovšetkým na poplatkoch za znečisťovanie ovzdušia a vypúšťanie odpadových vôd zinkasuje ročne stovky miliónov korún. Keďže ide o pokuty za negatívne externality, nemožno odvody klasifikovať

¹ Zákon č. 13/1993 Z.z. o umeleckých fondoch v znení neskorších predpisov

² Zákon č. 587/2004 Z.z. o Environmentálnom fonde a zmene a doplnení niektorých zákonov

ako dane a zaradiť ich teda do niektorej z daňových kvót, aj keď ide o finančné zaťaženie súkromného sektora.

V oficiálnom daňovom zaťažení nefigurujú ani poplatky vlastníkov jadrových elektrární do Štátneho fondu likvidácie jadrovoenergetických zariadení. Tie v úhrne presahujú 2,5 miliardy korún ročne. Na scéne zostanú aj po schválení zákona o jadrovom účte¹. Ten zrušuje ŠFLJEZ a zriaďuje Národný jadrový účet, ktorého príjmami budú aj „povinné odvody vyberané v cene odobranej elektriny od koncových odberateľov“ (*de facto* spotrebná daň z elektrickej energie) „za účelom vysporiadania dlhu pri tvorbe zdrojov na vyradovanie a likvidáciu“, na ktorý sa nepodarilo vytvoriť dostatočnú rezervu v ŠFLJEZ.

Mala by sa ňou zaťažovať navrhovaným príplatkom vo výške päť halierov k cene za každú kilowatthodinu (spolu sa výber odhaduje na 850 mil. Sk ročne)² elektrina bez ohľadu na to, v akom zdroji bola vyrobená. Podpora výroby elektriny z obnoviteľných zdrojov sa totiž rieši povinnosťou distribučných spoločností vykupovať ju za stanovené pevné ceny, ktoré pre jednotlivé zdroje určuje výnos Úradu pre reguláciu siet'ových odvetví.

| Tabuľka č. 17 – Transfery do verejných účelových fondov | | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| (mil. Sk) | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Recyklačný fond | – | 859,8 | 799,9 | 817,8 | 541,1 |
| Štátny fond likvidácie JEZ | 2 678,7 | 2 674,0 | 2 616,4 | 2 616,7 | 2 656,0 |
| PRAMEN: Recyklačný fond, štátne záverečné účty | | | | | |

Ochranné schémy

Na základe novely zákona o ochrane vkladov, ktorá nadobudla účinnosť v polovici decembra 2005, sa znížil odvod komerčných bánk do Fondu ochrany vkladov na 0,2 % z chránených vkladov. Odrazí sa to na ročnom príjme fondu, ktorý klesne na menej ako tretinu výnosov v predchádzajúcich rokoch. Príspevky by mali stačiť na splácanie úveru, ktorý fond čerpal na vyplatenie náhrad za nedostupné vklady v skrachovanej AG Banke, Slovenskej kreditnej banke, Dopravnej banke a Devín banke (16,9 mld. Sk). Pod zámkou garančnej schémy štát núti zdravo fungujúce banky (nepriamo ich klientov) splácať dlh, ktorý spôsobili ich bývalí konkurenti, a to aj v dôsledku zlyhania štátnych inštitúcií.

Hoci došlo k zmierneniu zaťaženia bánk, povinnosť doplniť rezervy fondu v prípade ďalších bankrotov (aj keď v súčasnosti nepravdepodobných) platí ďalej. Systém ochrany vkladov na Slovensku vychádza z požiadaviek direktívy Európskej únie 94/19/EC o ochrane vkladov. Tá v článku 7 určuje minimálny strop garantovaných vkladov na 20 000 EUR s tým, že členský štát musí sporiteľovi zabezpečiť v rámci ochrannej schémy náhradu prinajmenšom vo výške 90 percent jeho depozitu. V súčasnosti prebieha diskusia o minimálnom absolútnom limite.

| Tabuľka č. 18 – Ochranné schémy | | | | | | | |
|--|---------|-------|---------|---------|---------|---------|-------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006e |
| Fond ochrany vkladov | 1 587,8 | 902,4 | 2 762,6 | 2 971,7 | 3 064,8 | 3 074,3 | 810,0 |
| Garančný fond investícií | – | – | – | 2,6 | 7,1 | 11,0 | 13,0 |
| e – predpokladaná hodnota | | | | | | | |
| PRAMEN: Fond ochrany vkladov, Garančný fond investícií | | | | | | | |

¹ Návrh zákona o Národnom jadrovom účte na vyradovanie jadrových zariadení a na nakladanie s vyhorotým jadrovým palivom a rádioaktívnymi odpadmi

² Odvod predstavuje zhruba dve percentá z ceny elektriny (na výrobe elektriny v SR sa jadrové elektrárne podieľajú vyše polovicou); viď. dôvodová správa k návrhu zákona o jadrovom účte

9. Posun vo filozofii

V diskusii o zmenách v daňovej sústave padajú mnohé filozofické pojmy, v mene ktorých sa tá či oná zmena navrhuje. Často si diskutujúci myslia, že riešenie týchto otázok je výsostne odborná záležitosť, v ktorej hodnotové otázky nemajú priestor. Práve hodnotový pohľad na dane i verejné financie vo všeobecnosti by však mal byť jasný každému, kto zamýšľa hľadať praktické návody, napríklad na korekciu daňového bremena (t.j. výdavkového zaťaženia, ak nechce destabilizovať hospodárenie štátu).

Daňová sústava by mala reflektovať niekoľko praktických princípov. Mala by zabezpečiť dostatok peňazí na financovanie „spoločenskej objednávky“ s čo najmenšími škodami pre domácu ekonomiku (efektívnosť, fiškálna rovnováha). Nemala by zavádzať tým, že vyvolá v daňovníkoch dojem, že sa na niečo poisťujú, ak v skutočnosti prispievajú do solidárneho systému. Mala by byť zároveň dostatočne jednoduchá, aby nevytvárala priestor na sporné výklady, neživila zbytočnú administratívu a nestimulovala k únikom (transparentnosť).

A mala by rešpektovať väčšinovú mienku (ktorá vychádza z takých hodnôt, ako je napríklad sloboda, rovnosť či spravodlivosť, pričom každý volič môže mať pod takýmito symbolmi na mysli niečo iné). Rešpektovanie týchto zásad zvyšuje dlhodobú stabilitu systému a zároveň eliminuje náklady daňovníkov na prispôsobovanie sa príliš častým zmenám.

Výška daní je odpoveď na otázku, aké výdavky a aký prístup k deficitnému financovaniu sa voliči (nepriamo, t.j. cez voľbu politikov) rozhodli v rámci verejných rozpočtov akceptovať. Preto diskusia o znižovaní daňovo-odvodového zaťaženia, ktoré nemá mať iba kozmetický rozsah, by mala začínať auditom verejných výdavkov a určením priorít, čo by štát mal ešte financovať a čo je doména súkromného sektora, trhu, individuálnej zodpovednosti respektíve kontraktačnej slobody.



Podľa principiálnych rozdielov vo výdavkových modeloch možno hovoriť o socialistickom, sociálnom a solidárnom štáte. Ten prvý vlastní výrobné prostriedky, prerozdeľuje prakticky väčšinu hodnôt, prísne reguluje to, na čo majú jednotlivci nárok. Sociálny štát sa o občanov stará od kolísky až po hrob. Umožňuje ľuďom podnikat', súťažiť, vlastniť kapitál, no veľkú časť výnosov z ich snaženia im berie a prerozdeľuje, prípadne využíva na financovanie často rozsiahlych sociálnych benefitov. Do tejto skupiny patrí aj štát, ktorý zabezpečenie sociálnych benefitov vyžaduje aj komerčnými schémami.

Solidárny štát sa opiera o súcit so spoluobčanmi, ktorí sa dostali (hrou osudu alebo vlastným zavinením) do extrémnej životnej situácie. Vystupuje ako splnomocnenec „tých šťastnejších“ občanov, ktorí si želajú byť ľuďom v núdzi nápomocní a platiť im základnú životnú úroveň (tj. sociálne minimum), na čo vyzbiera nevyhnutný objem daní. Všetko ostatné patrí do sféry nedotknuteľného súkromia občanov, sféry absolútnej kontraktačnej slobody.

Každému z týchto modelov zodpovedá iná úroveň sociálnych výdavkov, odlišné nároky na testovanie majetkových či príjmových pomerov, iný zásah do vlastníckych práv ekonomicky inak samostatných a od štátu nezávislých ľudí. Zatiaľ čo väčšina Európanov sa ubera smerom budovania „sociálnych istôt“ (synonymum modelu sociálneho štátu), dynamickejšie krajiny presadzujú skôr solidárne minimum, najmä v dôchodkovej a zdravotnej oblasti.

A práve tieto dve sféry, ktoré nateraz pre verejné rozpočty vo svete znamenajú zdroj napätia, sa môžu na základe zmeny filozofie v rámci spoločenskej objednávky či fiškálnej voľby stať

ihriskom, na ktorom sa nájde najväčší potenciál na dlhodobú redukciu daňovo-odvodového zaťaženia.

10. Od 36 percent k nižšej sadzbe

Na vysoké odvodové zaťaženie zamestnancov a štedrú mieru solidarity upozorňujú viacerí kritici. Na trhu reálnych návrhov, ktoré sa dokázali posunúť z pozície zástancov sociálneho štátu k pionierom štátnej solidarity, sa však objavili iba dve rozpracované koncepcie. Jednu dávnejšie predstavil Richard Sulík, ktorý podstatne prepracovanejšiu predstavu prezentoval začiatkom marca 2006.

S ďalšou v rovnakom čase vyrukoval Konzervatívny inštitút. Jeho cieľová predstava sociálnej reformy sa opiera o individuálnu zodpovednosť, o konkurenciu poskytovateľov sociálnych služieb, o dobrovoľnosť vo financovaní sociálnych potrieb (napríklad komerčným poistením) a o to, že štát by mal garantovať existenčné minimum financované zo všeobecných daní.

Medzi praktickými návrhmi Konzervatívneho inštitútu figuruje zrušenie odvodov a dávok nemocenského a úrazového poistenia a poistenia v nezamestnanosti, zrušenie odvodu do garančného fondu a nahradenie príslušných „poistení“ záväzkami zamestnávateľov. Ďalej navrhuje zníženie sadzieb vo verejnom zdravotnom aj invalidnom poistení, skresávanie nárokov v prvom dôchodkovom pilieri a „zdobrovoľnenie“ druhého piliera.

Ďalšie redukcie sa týkajú sociálnych dávok (zrušenie prídavkov na deti a jednorazových sociálnych podpôr), subvencií podnikateľom (napríklad v agrokomplexe) ako aj podpory stavebného sporenia. Návrhov, ktorých implementáciu rozčlenil inštitút do troch časových fáz, je ďaleko viac a sú medzi nimi aj odvážnejšie, ako napríklad zníženie rozsahu verejnej zdravotnej starostlivosti a jej financovanie zo štátneho rozpočtu.

Reálnejšiu a aj do praktických detailov rozpracovanejšiu koncepciu predstavuje **Odvodový bonus**, ako ho prezentuje R. Sulík v prepracovanej verzii z mája 2006. Verejné odvody spája so systémom peňažných sociálnych dávok. Do návrhov na znižovanie zdravotného štandardu sa však nepúšťa a nevšíma si ani náklady na sociálne služby, čo je kanál, cez ktorý sa môže ventilovať škrtenie v peňažných benefitoch.

Vo verejných výdavkoch smeruje Sulíkov koncept k jednoduchšiemu vymedzeniu sociálnej solidarity, ktoré si nevyžaduje toľko testovania. Pri príjmoch rozširuje povinnú základňu tak, aby nielen mzdy ale i príjmy živnostníkov, spoločníkov s.r.o. z podielov na zisku, akcionárov z dividend ako i ďalšie kapitálové výnosy (napríklad úroky banky) boli zaťažované odvodmi rovnako. To má umožniť pokles sadzby redistribučného odvodu, ktorý sa skladá zo solidárnej a zdravotnej zložky a jeho vymeriavací základ je zhora ohraničený desaťnásobkom životného minima, zo súčasných zhruba 36 percent¹ na 18 percent novodefinovanej hrubej mzdy (mala by byť identická so súčasnými mzdovými nákladmi zamestnávateľa). V 18-percentnej sadzbe pritom nie sú zahrnuté odvody na dôchodkové starobné sporenie (druhý pilier) vo výške 6,6 percenta z celkových mzdových nákladov.

Podľa vlastných prepočtov R. Sulíka, kalkulácie M.E.S.A. 10 a Slovenskej akadémie vied by koncept nemal ohroziť stabilitu verejných financií. Kalkulácia dopadu na daňovo-odvodové zaťaženie v Sulíkovej analýze chýba. Podľa odhadu TREND Analyses by podiel vybratých odvodov a daní z príjmov fyzických osôb na hrubom domácom produkte nemal klesnúť. O čo menej štát vyberie na odvodoch, o to viac zinkasuje na dani z príjmov, pri ktorej sa navrhuje zrušiť nezdaniteľné minimum. Sulíkov model teda neprinesie menšie ale o to jednoduchšie a prehľadnejšie prerozdelenie. Priestor na zníženie daňovo-odvodového bremena vytvára až v dlhodovej perspektíve.

R. Sulík navrhuje vyplácať každému občanovi SR nad 15 rokov mesačnú dávku vo výške životného minima (takzvaný Odvodový bonus) podliehajúcu dani z príjmu a solidárnemu

¹ Matematická 36-percentná sadzba vznikne prepočítaním vyše 48-percentných odvodov z hrubej mzdy na ich pomer k celkovým mzdovým nákladom zamestnávateľa (vrátane odvodov)

a zdravotnému odvodu. Zároveň navrhuje schému na určenie prídavku k bonusu v závislosti od počtu detí či zdravotného postihnutia (invalidita). Jeho solidarita stojí na elementárnom sociálnom minime, podpore rodiny a súcite s hendikepovanými spoluobčanmi.

Výška Odvodového bonusu by sa mala znižovať o 10 percent skutočne dosiahnutých príjmov. Koncept umožňuje súbeh sociálnej dávky a miezd či kapitálových výnosov, čím rieši problém extrémnej marginálnej dane, ktorá pri súčasnom daňovo-odvodovom systéme robí prechod od nepracovania k zarábaniu málo atraktívnym. Súčet upraveného bonusu a príjmov predstavuje základ (zdaniteľné príjmy), ktorý podlieha zdaneniu 19-percentnou daňou z príjmu fyzických osôb (navrhuje sa zrušiť nezdaniteľné minimum a daňový bonus na dieťa) a „po novom“ už len 10-percentným solidárnym a 8-percentným zdravotným odvodom [tab 19].

Z navrhovaného modelu by ťažili zamestnanci. Priama daňovo-odvodová záťaž slobodných ľudí bez záväzkov by v porovnaní so súčasnosťou klesla o 7,5 až 24 percentných bodov (bez 2. piliera), najviac pri najnižších príjmoch. Ešte viac by si polepšili rodiny, pestúni a invalidní občania. Minimálne zlepšenie (ak vôbec nejaké) by nový model znamenal pre živnostníkov, ktorí platia v súčasnosti odvody z nižšieho vymeriavacieho základu. Pokles čistého príjmu by pocítili tí, čo sa odvodom dosiaľ vyhýbajú – načierno či legálne (príjmy cez dohodu, podiely na zisku/dividendy). So znížením benefítov musia rátať slobodní nepracujúci bez záväzkov (vyše 100-tisíc ľudí).

| Tabuľka č. 19 – Daň z príjmov a odvody v systéme Odvodového bonusu | | | | | | | |
|--|---|-------------------------------|-------------------|--|---------------|---|---|
| (Sk, mesačné údaje, rok 2005, slobodný daňovník bez záväzkov a dôchodkového starobného sporenia) | | | | | | | |
| Súčasná hrubá mesačná mzda | Mzdové náklady (súčasná mzda plus súčasné odvody) | Odvodový bonus | Zdaniteľné príjmy | Daň z príjmov, solidárny a zdravotný odvod | Čistý príjem | Podiel čistého príjmu na mzdových nákladoch | Prírastok podielu čistého príjmu na mzdových nákladoch ¹ |
| A | B | $C = \bar{Z}M - 0,1 \times B$ | $D = B + C$ | $E = (0,19 + 0,18) \times D$ | $F = D - E$ | $F/B \times 100 (\%)$ | (p.b.) |
| 0 | 0 | 4 580 | 4 580 | 1 695 | 2 885 | – | – |
| 500 | 676 | 4 512 | 5 188 | 1 920 | 3 269 | 483,5 | – |
| 1 500 | 2 028 | 4 377 | 6 405 | 2 370 | 4 035 | 199,0 | – |
| 2 000 | 2 704 | 4 310 | 7 014 | 2 595 | 4 419 | 163,4 | – |
| 2 500 | 3 380 | 4 242 | 7 622 | 2 820 | 4 802 | 142,1 | – |
| 3 000 | 4 056 | 4 174 | 8 230 | 3 045 | 5 185 | 127,8 | – |
| 4 000 | 5 408 | 4 039 | 9 447 | 3 495 | 5 952 | 110,1 | – |
| 5 000 | 6 760 | 3 904 | 10 664 | 3 946 | 6 718 | 99,4 | – |
| 6 000 | 8 112 | 3 769 | 11 881 | 4 396 | 7 485 | 92,3 | – |
| 6 900 | 9 329 | 3 647 | 12 976 | 4 801 | 8 175 | 87,6 | 23,6 |
| 8 000 | 10 816 | 3 498 | 14 314 | 5 296 | 9 018 | 83,4 | 19,3 |
| 9 000 | 12 168 | 3 363 | 15 531 | 5 747 | 9 785 | 80,4 | 17,1 |
| 10 000 | 13 520 | 3 228 | 16 748 | 6 197 | 10 551 | 78,0 | 15,9 |
| 11 000 | 14 872 | 3 093 | 17 965 | 6 647 | 11 318 | 76,1 | 14,9 |
| 12 000 | 16 224 | 2 958 | 19 182 | 7 097 | 12 084 | 74,5 | 14,0 |
| 13 000 | 17 576 | 2 822 | 20 398 | 7 547 | 12 851 | 73,1 | 13,3 |
| 14 000 | 18 928 | 2 687 | 21 615 | 7 998 | 13 618 | 71,9 | 12,7 |
| 15 000 | 20 280 | 2 552 | 22 832 | 8 448 | 14 384 | 70,9 | 12,2 |
| 16 000 | 21 632 | 2 417 | 24 049 | 8 898 | 15 151 | 70,0 | 11,7 |
| 17 274 | 23 354 | 2 245 | 25 599 | 9 472 | 16 127 | 69,1 | 11,2 |
| 18 000 | 24 336 | 2 146 | 26 482 | 9 798 | 16 684 | 68,6 | 11,0 |
| 19 000 | 25 688 | 2 011 | 27 699 | 10 249 | 17 450 | 67,9 | 10,6 |
| 20 000 | 27 040 | 1 876 | 28 916 | 10 699 | 18 217 | 67,4 | 10,3 |
| 21 000 | 28 392 | 1 741 | 30 133 | 11 149 | 18 984 | 66,9 | 10,1 |
| 22 000 | 29 744 | 1 606 | 31 350 | 11 599 | 19 750 | 66,4 | 9,8 |
| 23 000 | 31 096 | 1 470 | 32 566 | 12 050 | 20 517 | 66,0 | 9,6 |
| 23 738 | 32 094 | 1 371 | 33 464 | 12 382 | 21 083 | 65,7 | 9,5 |
| 25 000 | 33 779 | 1 202 | 34 981 | 12 943 | 22 038 | 65,2 | 9,2 |
| 26 000 | 35 114 | 1 069 | 36 183 | 13 388 | 22 795 | 64,9 | 8,9 |
| 27 000 | 36 450 | 935 | 37 385 | 13 832 | 23 552 | 64,6 | 8,7 |
| 28 000 | 37 785 | 802 | 38 587 | 14 277 | 24 309 | 64,3 | 8,5 |
| 29 000 | 39 121 | 668 | 39 788 | 14 722 | 25 067 | 64,1 | 8,4 |
| 30 000 | 40 456 | 534 | 40 990 | 15 166 | 25 824 | 63,8 | 8,2 |
| 31 000 | 41 792 | 401 | 42 192 | 15 611 | 26 581 | 63,6 | 8,0 |
| 32 000 | 43 127 | 267 | 43 394 | 16 056 | 27 338 | 63,4 | 7,9 |
| 33 000 | 44 463 | 134 | 44 596 | 16 501 | 28 096 | 63,2 | 7,8 |
| 34 000 | 45 798 | 0 | 45 798 | 16 945 | 28 853 | 63,0 | 7,6 |
| 35 000 | 47 134 | 0 | 47 134 | 17 389 | 29 745 | 63,5 | 8,2 |
| 36 000 | 48 469 | 0 | 48 469 | 17 833 | 30 637 | 64,0 | 8,7 |
| 37 000 | 49 805 | 0 | 49 805 | 18 277 | 31 528 | 64,4 | 9,2 |
| 38 000 | 51 140 | 0 | 51 140 | 18 721 | 32 419 | 64,9 | 9,7 |
| 39 000 | 52 476 | 0 | 52 476 | 19 165 | 33 310 | 65,3 | 10,2 |

10. Od 36 percent k nižšej sadzbe

| | | | | | | | |
|---------------|---------------|----------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
| 40 000 | 53 811 | 0 | 53 811 | 18 468 | 35 343 | 65,7 | 10,6 |
| 41 000 | 55 147 | 0 | 55 147 | 18 722 | 36 425 | 66,1 | 11,0 |
| 42 000 | 56 482 | 0 | 56 482 | 18 976 | 37 506 | 66,4 | 11,4 |
| 43 000 | 57 818 | 0 | 57 818 | 19 229 | 38 588 | 66,7 | 11,8 |
| 44 000 | 59 153 | 0 | 59 153 | 19 483 | 39 670 | 67,1 | 12,1 |
| 45 000 | 60 489 | 0 | 60 489 | 19 737 | 40 752 | 67,4 | 12,5 |
| 46 000 | 61 824 | 0 | 61 824 | 19 991 | 41 833 | 67,7 | 12,8 |
| 47 475 | 63 794 | 0 | 63 794 | 20 365 | 43 429 | 68,1 | 13,3 |
| 48 000 | 64 324 | 0 | 64 324 | 20 466 | 43 858 | 68,2 | 13,2 |
| 49 000 | 65 332 | 0 | 65 332 | 20 657 | 44 675 | 68,4 | 13,0 |
| 50 000 | 66 340 | 0 | 66 340 | 20 849 | 45 491 | 68,6 | 12,8 |
| 51 000 | 67 348 | 0 | 67 348 | 21 040 | 46 308 | 68,8 | 12,6 |
| 52 000 | 68 356 | 0 | 68 356 | 21 232 | 47 124 | 68,9 | 12,4 |
| 53 000 | 69 364 | 0 | 69 364 | 21 423 | 47 941 | 69,1 | 12,3 |
| 54 000 | 70 372 | 0 | 70 372 | 21 615 | 48 757 | 69,3 | 12,1 |
| 55 000 | 71 380 | 0 | 71 380 | 21 806 | 49 574 | 69,5 | 11,9 |
| 56 000 | 72 388 | 0 | 72 388 | 21 998 | 50 390 | 69,6 | 11,8 |
| 57 000 | 73 396 | 0 | 73 396 | 22 189 | 51 207 | 69,8 | 11,6 |
| 58 000 | 74 404 | 0 | 74 404 | 22 381 | 52 023 | 69,9 | 11,5 |
| 59 000 | 75 412 | 0 | 75 412 | 22 572 | 52 840 | 70,1 | 11,3 |
| 60 000 | 76 420 | 0 | 76 420 | 22 764 | 53 656 | 70,2 | 11,2 |
| 61 000 | 77 428 | 0 | 77 428 | 22 955 | 54 473 | 70,4 | 11,0 |
| 62 000 | 78 436 | 0 | 78 436 | 23 147 | 55 289 | 70,5 | 10,9 |
| 63 000 | 79 444 | 0 | 79 444 | 23 338 | 56 106 | 70,6 | 10,8 |
| 64 000 | 80 452 | 0 | 80 452 | 23 530 | 56 922 | 70,8 | 10,7 |
| 65 000 | 81 460 | 0 | 81 460 | 23 721 | 57 739 | 70,9 | 10,5 |
| 66 000 | 82 468 | 0 | 82 468 | 23 913 | 58 555 | 71,0 | 10,4 |
| 67 000 | 83 476 | 0 | 83 476 | 24 104 | 59 372 | 71,1 | 10,3 |
| 68 000 | 84 484 | 0 | 84 484 | 24 296 | 60 188 | 71,2 | 10,2 |
| 69 000 | 85 492 | 0 | 85 492 | 24 487 | 61 005 | 71,4 | 10,1 |
| 70 000 | 86 500 | 0 | 86 500 | 24 679 | 61 821 | 71,5 | 10,0 |
| 71 000 | 87 508 | 0 | 87 508 | 24 871 | 62 637 | 71,6 | 9,8 |
| 72 000 | 88 516 | 0 | 88 516 | 25 062 | 63 454 | 71,7 | 9,7 |
| 73 000 | 89 524 | 0 | 89 524 | 25 254 | 64 270 | 71,8 | 9,6 |
| 74 000 | 90 532 | 0 | 90 532 | 25 445 | 65 087 | 71,9 | 9,5 |
| 75 000 | 91 540 | 0 | 91 540 | 25 637 | 65 903 | 72,0 | 9,4 |
| 76 000 | 92 548 | 0 | 92 548 | 25 828 | 66 720 | 72,1 | 9,3 |
| 77 000 | 93 556 | 0 | 93 556 | 26 020 | 67 536 | 72,2 | 9,3 |
| 78 000 | 94 564 | 0 | 94 564 | 26 211 | 68 353 | 72,3 | 9,2 |
| 79 000 | 95 572 | 0 | 95 572 | 26 403 | 69 169 | 72,4 | 9,1 |
| 80 000 | 96 580 | 0 | 96 580 | 26 594 | 69 986 | 72,5 | 9,0 |
| 81 000 | 97 588 | 0 | 97 588 | 26 786 | 70 802 | 72,6 | 8,9 |
| 82 000 | 98 596 | 0 | 98 596 | 26 977 | 71 619 | 72,6 | 8,8 |
| 83 000 | 99 604 | 0 | 99 604 | 27 169 | 72 435 | 72,7 | 8,7 |
| 84 000 | 100 612 | 0 | 100 612 | 27 360 | 73 252 | 72,8 | 8,6 |
| 85 000 | 101 620 | 0 | 101 620 | 27 552 | 74 068 | 72,9 | 8,6 |
| 86 000 | 102 628 | 0 | 102 628 | 27 743 | 74 885 | 73,0 | 8,5 |
| 87 000 | 103 636 | 0 | 103 636 | 27 935 | 75 701 | 73,0 | 8,4 |
| 88 000 | 104 644 | 0 | 104 644 | 28 126 | 76 518 | 73,1 | 8,3 |
| 89 000 | 105 652 | 0 | 105 652 | 28 318 | 77 334 | 73,2 | 8,3 |
| 90 000 | 106 660 | 0 | 106 660 | 28 509 | 78 151 | 73,3 | 8,2 |
| 91 000 | 107 668 | 0 | 107 668 | 28 701 | 78 967 | 73,3 | 8,1 |
| 92 000 | 108 676 | 0 | 108 676 | 28 892 | 79 784 | 73,4 | 8,1 |
| 93 000 | 109 684 | 0 | 109 684 | 29 084 | 80 600 | 73,5 | 8,0 |
| 94 000 | 110 692 | 0 | 110 692 | 29 275 | 81 417 | 73,6 | 7,9 |
| 95 000 | 111 700 | 0 | 111 700 | 29 467 | 82 233 | 73,6 | 7,9 |
| 96 000 | 112 708 | 0 | 112 708 | 29 659 | 83 049 | 73,7 | 7,8 |
| 97 000 | 113 716 | 0 | 113 716 | 29 850 | 83 866 | 73,8 | 7,7 |
| 98 000 | 114 724 | 0 | 114 724 | 30 042 | 84 682 | 73,8 | 7,7 |
| 99 000 | 115 732 | 0 | 115 732 | 30 233 | 85 499 | 73,9 | 7,6 |
| 100 000 | 116 740 | 0 | 116 740 | 30 425 | 86 315 | 73,9 | 7,5 |

¹ oproti súčasnému daňovo-odvodovému systému (zvýraznené sú súčasné limity vymieračovacieho základu); ŽM – životné minimum (4 580 Sk)

PRAMEN: prepočet TREND Analyses

Najvýraznejší posun však predstavuje ambícia zredukovať verejné starobné dôchodky na rovnaké elementárne minimum (povinný dôchodkový kapitalizačný pilier sa zachováva). Autor navrhuje prechodné obdobie rozvrhnuté na niekoľko desaťročí tak, aby beneficianti dnešného systému neprišli o príslub, ktorý im bude vyplývať z pôvodnej legislatívy v čase implementácie odvodového bonusu. S tým, že cieľovým stavom je poskytovanie základnej dôchodkovej dávky vo výške životného minima (zníženého o daň z príjmov a o solidárny a zdravotný odvod). R. Sulík presadzuje zrušenie zásluhovosti nielen v prvom dôchodkovom pilieri ale napríklad aj v nemocenskom poistení, keďže všetky peňažné plnenia sociálneho poistenia i sociálneho zabezpečenia nahrádza jedným Odvodovým bonusom.

Práve rozsiahla redukcia sadzieb vo verejnom poistení pritom vytvára skutočný dlhodobý priestor na postupné znižovanie daňovo-odvodového bremena. S tým, že občania budú mať v definovanej sociálnej situácii (nezamestnanosť, choroba, invalidita, materstvo, pestúnstvo, rodičovstvo) k dispozícii vždy solidárnu kompenzáciu nezávislú od dôvodu, pre ktorý sa do nej dostali. To sa síce z krátkodobého hľadiska neodráža na daňových kvótach, vytvorí sa tým priestor na pokles v dlhodobom výhľade.

Aj návrh Richarda Sulíka aj návrh Konzervatívneho inštitútu sa sústreďujú hlavne na sociálny systém. Ani jedna z prezentovaných koncepcií sa zatiaľ nevenuje špecifikácii toho, čo by mal byť základný zdravotný štandard hračený z verejných prostriedkov, ktorý treba považovať za súčasť sociálnej solidarity. Ako sme pritom upozornili ešte v úvode tejto štúdie, práve s touto kategóriou sa spájajú enormné fiškálne riziká. V tejto oblasti bude pritom veľmi ťažké hľadať spoločenský konsenzus, ktorý by viedol k väčším úsporám výdavkov.

| SWOT analýza zavedenia Odvodového bonusu | |
|---|--|
| Výhody a príležitosti | Nevýhody a riziká |
| <ul style="list-style-type: none"> • zjednotenie odvodových sadzieb a významné zníženie celkovej sadzby redistribučného odvodu • zrovnoprávnenie zdaňovania príjmov fyzických osôb • minimálne testovanie situácie, keď dochádza k zhoršeniu sociálnej situácie (obmedzené na viac-menej objektívne parametre ako napríklad počet a poradie detí) • plošné zabezpečenie jednoduchej solidárnej dávky (pre dôchodcov navrhované dostatočné prechodné obdobie) • odstránenie výrazného skoku v daňovo-odvodovom zaťažení sociálneho a pracovného príjmu (umožnením súbehu sociálnej dávky a ostatných príjmov) • zjednodušenie administratívy (jednotné a jednoduchšie daňovo-odvodové priznanie, hlásenia na jednom mieste) • priestor na zníženie správnych výdavkov (špecializovaná štátna správa v rámci sociálnej inklúzie¹, sieť Sociálnej poisťovne) | <ul style="list-style-type: none"> • zvýšenie daňovo-odvodového zaťaženia príjmov dosiaľ nezdaňovaných odvodmi (alebo zdaňovaných v inom režime, ako je to v súčasnosti u zamestnancov) • nadhodnotenie daňových príjmov, v dôsledku čoho by si zabezpečenie fiškálnej neutrality návrhu vyžiadalo vyššiu odvodovú sadzbu ako navrhovaných 18 percent • zvýšenie tlaku na daňovú optimalizáciu s cieľom priznať menej príjmov podliehajúcich daniam a odvodom (pri recipientoch podielov na zisku firiem a živnostníkoch) • výrazné zjednodušenie (<i>de facto</i> progresívneho) daňovo-odvodového systému zľahčuje štátu prípadné zvyšovanie daní a odvodov jednoduchou zmenou niekoľkých málo parametrov • zvýšenie prevádzkových výdavkov daňových úradov • prežívanie firiem či odvetví s nízkou produktivitou práce (permanentne dotovaná konkurencia ázijskej výroby) |
| <p>¹ Celkové výdavky v rámci programu sociálnej inklúzie určené na výkon špecializovanej štátnej správy v roku 2005 presiahli štyri miliardy korún, výdavky správneho fondu Sociálnej poisťovne sa blížila k trom miliardám korún ročne</p> | |

11. Navrhované opatrenia

Daňovou reformou, ktorá okrem iného zrušila aj kritizované progresívne zdaňovanie, akoby sa vyčerpala téma, kde sa dá ušetriť na daniach. Pozornosť médií a verejnosti sa presunula k odvodom, hoci ich podiel na celkovom daňovom zaťažení je nižší (a klesá). Je to čiastočne umelé delenie, keďže odvody predstavujú v skutočnosti ďalšiu priamu daň, bremeno priamo zaťažujúce príjem fyzickej osoby bez ohľadu na to, že väčšiu časť uhradza zamestnávateľ.

Všetky povinné platby, i odvody do komerčného starobného sporenia, sú súčasťou mzdových nákladov, súčasťou kompenzácie za odvedený pracovný výkon. Ich podiel na celkovej cene práce (ľudského kapitálu) predstavuje priame daňové zaťaženie, ktoré v extrémnom prípade (daňovník na hranici horných limitov vymeriavacieho základu, neuplatňuje daňový bonus na deti ani si od daňového základu neodráta daňovo zvýhodnené sporenie) prevyšuje 45 percent. To znamená, že z každej koruny, ktorú zamestnávateľ vynaloží na priamu kompenzáciu jeho práce, ostane zamestnancovi 55 halierov. A tie podliehajú zdaňovaniu nepriamymi daňami pri nákupe tovarov, čo ďalej znižuje (a to menej nápadným spôsobom) jeho čistý príjem.

Čím nižší tlak na peňaženku pracujúceho človeka, tým nižšie môžu byť náklady na pracovnú silu pri zachovaní rovnakého čistého príjmu. A o to lepšia môže byť pozícia príslušnej firmy v medzinárodnej konkurencii. Hoci SR patrí v Európe medzi krajiny s najlacnejším ľudským kapitálom, pri globalizácii výroby, najmä menej sofistikovaných (ktoré sa o Slovensko zatiaľ zaujímajú najviac), má každá úspora svoj ekonomický zmysel.

Citeľnejšie zmiernenie tlaku v odvodovej oblasti možno pri požiadavkách na rovnaký výber prostriedkov do verejnej kasy (tzn. bez zmeny štandardu sociálnej solidarity) doceliť výlučne rozšírením odvodovej bázy, teda základu, z ktorého sa odvod vyratúva. A tým sa nemyslí iba zvyšovanie maximálneho vymeriavacieho základu. Hovorí sa hlavne o zvyšovaní odvodovej základne samostatne zárobkovo činných osôb, ktoré odvody rátajú z polovice zdanielných príjmov, hoci ich priame daňovo-odvodové bremeno nie je v porovnaní so zamestnancami polovičné, ale nižšie len o necelú štvrtinu [tab 10].

Ďalší volajú po zahrnutí podielov na zisku do základne na výpočet odvodov (zatiaľ odvodmi nezaťažených). Tým by sa trocha uľavilo ostatným, nateraz najviac zaťaženým kategóriám. Znižovanie odvodov bez týchto zmien by pri ambícii dosiahnuť udržateľný deficit verejných financií viedlo k nutnosti zvyšovať iné dane. A najskôr nepriame, ktoré sú z hľadiska procesu výberu menej viditeľné (navyše relatívne rovné, keďže zdaňujú každú korunu rovnako bez ohľadu na to, či ju má chudobný alebo bohatý človek).

V daňovej kvóte I však už teraz nepriame dane dominujú bežmála dvoma tretinami. Možnosť ďalšieho zvyšovania sadzby je tak, prinajmenšom v prípade objemovo najvýznamnejšej dane z pridanej hodnoty (DPH), vylúčená. Kým na kompenzáciu nižšieho výnosu dane z príjmov sa pri zavádzaní rovnej dane použilo zvýšenie DPH, pre znižovanie odvodov už táto barlička neexistuje.

Tým, že by sa v jednotnom daňovo-odvodovom systéme zdaňovali všetky príjmy v rovnakom režime, významne by sa zúžil priestor na unikanie, zväčšil výnos pre verejný rozpočet a stúpila šanca na znižovanie odvodovej sadzby. Pritom však treba pamätať na to, že podnikatelia majú na rozdiel od zamestnancov možnosť manipulovať výnosmi i nákladmi, z rozdielu ktorých by sa mal rátať ich odvodový základ. Preto výraznejší nárast odvodovej záťaže v tejto kategórii daňovníkov môže viesť k častejšiemu obchádzaniu odvodového systému. Zmena by tak štátu mohla priniesť najmä transformačné náklady bez očakávaného fiškálneho prínosu.

Komplexným návrhom na redukcii finančného zaťaženia v ekonomike je Odvodový bonus Richarda Sulíka. Napriek tomu, že smeruje k nižšiemu daňovému aj výdavkovému bremenu, odporcov si nájde medzi zástancami zásluhovosti v sociálnom poistení, u kritikov rozšírenia

povinnej základne a u tých, ktorí budú navrhované zúženie solidarity považovať za sociálne neprípustné (najmä pre minimálny starobný dôchodok).

Niektoré prvky modelu môžu byť prijateľné pre každého (napríklad zlúčenie odvodových sadziieb do jednej, presun výberu odvodov na finančné úrady, zavedenie jedného daňovo-odvodového priznania). Iné možno implementovať bez toho, aby sa rozširovala odvodová základňa (postupné umorenie prvého dôchodkového piliera do minimálneho dôchodku na úrovni životného minima, čo mimochodom pôvodne predpokladali aj autori dôchodkovej reformy, ktorí stavali druhý, sporivý pilier).

Na základe ekonomickej logiky možno predpokladať, že centralizácia výberu odvodov dosiaľ inkasovaných verejnými poisťovňami na daňových úradoch, ktoré by mohli časom fungovať aj na základe jednoduchšej architektúry, prinesie úspory v prevádzkových nákladoch verejnej správy. Výberom sa totiž vo verejných poisťovniach zaoberajú stovky pracovníkov a všetky inštitúcie musia prevádzkovať duplicitné informačné systémy a pobočkové siete.

Podľa Návrhu postupu pri zjednotení výberu daní a odvodov z dielne ministerstva financií sa výberom poisťného v Sociálnej poisťovni zaoberá spolu 1 244 pracovníkov. Pri priemerných ročných nákladoch na zamestnanca daňovej správy vo výške bežná 550-tisíc korún by si financovanie adekvátnej kapacity na daňových úradoch vyžiadalo 675 miliónov korún ročne. Je to príklad, ako úradníci pri predbežnej kalkulácii prínosov a nákladov zjednotenia výberu neuvažovali o tom, akým spôsobom a kde ušetriť, ale ako presunúť existujúcich pracovníkov do daňovej infraštruktúry, kde sú zrejme aj nákladnejší.

Otázne je, či by bez reorganizácie vyplácania dávok sociálneho poistenia vznikol priestor na zmenšenie pobočkovej siete Sociálnej poisťovne a úsporu ďalších prevádzkových nákladov, bez čoho by zrejme došlo naozaj iba k presunu personálnych kapacít. Potenciálne úspory na strane verejnej správy tak (vrátane zdravotných poisťovní) možno odhadnúť skôr na stovky miliónov korún ročne, čo z hľadiska daňovo-odvodového zaťaženia ekonomiky nemá väčší význam. Navyše, slovenská prax ukazuje, že zavádzanie nových informačných systémov vo verejnej správe býva niekedy drahá a nie veľmi transparentná operácia.

Efekt pre štát by však mohol byť zaujímavý vzhľadom na to, že daňová správa má lepšie možnosti pri vymáhaní pohľadávok k súkromnému sektoru. Zjednotenie výberu by malo zlepšiť i prehľad o daniach a odvodoch ako aj rozpočtovanie daňových príjmov verejnej správy. Komunikácia s jednou štátnou inštitúciou zodpovedanou za daňové a odvodové záležitosti by bola obrovskou pomocou aj pre podnikateľov. Tí by usporili čas aj peniaze, ktoré v súčasnosti absorbujú nadbytočná byrokracia.

Reorganizácia vyplácania sociálnych dávok by mohla ušetriť ďalšie zdroje. V súčasnosti totiž administráciu dávok sociálneho poistenia zastrešuje Sociálna poisťovňa s ročným rozpočtom na správu blížiacim sa k trom miliardám korún. Peňažné transfery v rámci sociálnej inklúzie [tab 20] zabezpečuje špecializovaná štátna správa (úrady práce, sociálnych vecí a rodiny). Tá v roku 2005 spotrebovala viac ako štyri miliardy korún.

Na Slovensku tak existujú dva paralelné systémy, ktoré majú za úlohu transferovať sociálne platby. Mohla by to pritom zabezpečovať jedna inštitúcia, ktorá by mala v kompetencii nielen financovanie dávok, ale aj sociálnych služieb. Taký integrovaný systém by bol odolnejší proti zneužívaniu, hlavne keby bol zoznam beneficentov sociálnych dávok dostupný na internete, aby bolo zneužívanie solidarity verejne kontrolovateľné, a teda aj riskantnejšie.

Navrhované zjednotenie výberu daní cez individuálne účty, cez ktoré by sa vyplácali aj dávky (štát by poznal saldo každého prispievateľa/beneficienta), by zlepšilo sledovanie tokov medzi verejným sektorom a domácnosťami. To by pomohlo jednoduchšie a účinnejšie koncipovať aj dávkovú schému.

| Tabuľka 20 – Výdavky štátneho rozpočtu na sociálnu politiku | | |
|--|-------------------|-------------------|
| (tis. Sk) | | |
| | 2004 | 2005 |
| Sociálna inklúzia | 26 091 381 | 29 612 231 |
| Pomoc v hmotnej núdzi | 6 454 699 | 7 474 046 |
| Podpora rodiny | 14 967 371 | 15 595 659 |
| prídavok na dieťa | 8 377 685 | 8 673 715 |
| rodičovský príspevok | 5 769 801 | 6 528 272 |
| Kompenzácia sociálnych dôsledkov zdravotne ťažko postihnutých občanov | 4 136 281 | 5 048 975 |
| Iniciatívy v oblasti sociálnej inklúzie | 533 030 | 1 496 551 |
| Sociálne poistenie | 6 212 217 | 6 114 170 |
| poistné na starobné a invalidné poistenie | 4 663 000 | 4 746 600 |
| nesystémové dávky sociálneho poistenia | 1 455 119 | 1 275 972 |
| Tvorba a implementácia politík | 6 029 482 | 4 248 662 |
| Riadiaca, koncepčná a výskumná činnosť | 390 580 | 413 194 |
| Výkon štátnej správy na úseku sociálnych vecí, rodiny, práce a zamestnanosti | 5 638 902 | 3 835 468 |
| SPOLU | 38 337 080 | 39 975 063 |
| <i>podiel na HDP (%)</i> | <i>2,9</i> | <i>2,8</i> |
| PRAMEN: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR | | |

Do kategórie technických zjednodušení patrí tiež návrh na zlúčenie odvodových sadzieb do jednej 36-percentnej sadzby z celkových mzdových nákladov s dolným a horným limitom ako aj zdefinovanie hrubej mzdy na úrovni mzdových nákladov tak, aby daňovníkom bol zamestnanec, hoci platcom by naďalej mohol zostať zamestnávateľ. Keďže regulácia cien (a teda aj miezd) nepatrí do repertoáru propodnikateľsky zmýšľajúcich ekonómov ani vlád, treba uvažovať o zrušení minimálnej mzdy. Limity ohraničujúce vymeriavací základ by sa potom mali vyratúvať zo životného minima, na ktoré sa mimochodom viaže nezdaniteľné minimum pri dani z príjmov fyzických osôb a na ktoré by sa mali viazať aj všetky peňažné sociálne benefity. Pri dolnej hranici sa ale vytvorí bariéra s vysokým marginálnym daňovo-odvodovým zaťažením, čo je argument za zavedenie spojitého modelu zdaňovania na báze napríklad negatívnej dôchodkovej dane (napríklad vo forme odvodového bonusu).

Zlúčenie odvodových sadzieb a presun výberu na jeden finančný úrad prináša zjednodušenie, v dôsledku ktorého by sa mali znižovať náklady podnikateľov na administratívu. Znamenalo by to totiž menej výkazov, menej hlásení, menej zúčtovaní, menej osobných návštev. Rozdelenie zinkasovaných peňazí na jednotlivé účely by mali zabezpečiť verejné inštitúcie, nie podniky¹. Je to navyše opatrenie „hodnotovo neutrálne“, môže si teda nájsť podporu aj u neliberálnych politikov, čo dokazujú prvé reakcie Smeru na návrh, ktorý po prvý krát verejne prezentovala ministerka sociálnych vecí v závere roka 2005.

Do kategórie širšie akceptovateľných opatrení by malo patriť i zavedenie jednotného daňovo-odvodového priznania, ktoré by zjednodušilo výmenu informácií medzi občanmi a podnikmi na jednej strane a štátom na strane druhej. Ideálom by bolo, keby pre väčšinu zamestnancov mohlo byť zabezpečené výkazom s rozsahom jednej A4.

Ak sa zosumarizujú úspory, ktoré možno dosiahnuť technickými zásahmi do výberu odvodov, výsledná suma bude stále primará na to, aby mohla viesť k zásadnejšiemu zníženiu odvodovej záťaže. Najmä v kontexte budúcich rizík vo verejných financiách. Navyše, potenciálne riziko vyplýva z toho, že jednoduchší daňovo-odvodový systém sa jednoduchšie mení. Aj zhoršuje. Výsledkom poľahky môže byť vyššie daňové zaťaženie (zvyšované aj v mene zabezpečenia fiškálnej stability či vyrovnanosti), väčšie zasahovanie do biznisu podnikov prípadne častejšie vyhýbanie sa daňovým povinnosťami. So všetkým má Slovensko bohaté skúsenosti.

Skutočnú oporu pre dlhodobé znižovanie daňovo-odvodového bremena predstavujú výlučne opatrenia na výdavkovej strane verejných financií. Rozširovanie odvodovej základne na iné príjmy so sprievodným znížením sadzieb splošňuje zaťaženie, povoľuje uzdu jednej skupine daňovníkov, no utáhuje ju zas iným bez toho, že by sa podiel daňovo-odvodového inkasa na

¹ cez nákladnú a mátiacu hru na rôzne fondy verejného poistenia

hrubom domácim produkte znížil. Keďže drvivá väčšina nákladov hrađených z odvodov sa týka dôchodkov a zdravotníctva, je priestor na škrkanie najrozumnejšie hľadať práve v týchto dvoch sociálnych subsystémoch.

Plnenia vo verejnom dôchodkovom systéme možno znížiť troma spôsobmi. Priamo, tým že sa zmenia parametre prvého piliera (zvýšenie dôchodkového veku, redukcia zásluhovosti). Inou možnosťou je presúvanie časti odvodov na povinný komerčný pilier, čo daňové bremeno zníži iba metodicky. Odvody na dôchodkové starobné sporenie sa síce nezaratúvajú do oficiálnych daňových kvót, no podľa viacerých odborníkov by sa mali v daňovom a odvodovom zaťažení zohľadňovať. Tretím riešením je nahradenie časti povinných odvodov dobrovoľným sporením respektíve poistením.

O možných parametrických zmenách, ktoré *de facto* znamenajú skresanie pôvodne sľúbeného štandardu, sme písali v predchádzajúcich kapitolách. Z tých najvýznamnejších pripomenieme návrh na automatické nadviazanie dôchodkového veku na priemerný vek dožitia. Čím dlhšie by populácia v priemere žila, tým neskôr by sa – bez nutnosti takýto posun politicky neustále odsúhlasovať – odchádzalo do penzie.

Taká zmena by v skutočnosti ani neznamenala nižšie plnenia, ale len zastavenie jeho skrytého zvyšovania. Ak by totiž pracujúci odchádzali v budúcnosti do dôchodku v rovnakom veku ako dnes, poberali by penziu dlhšie ako súčasní dôchodcovia. Z hľadiska sumy peňazí, ktoré by na dôchodky musela spoločnosť vynaložiť, by sa v skutočnosti tešili z vyššieho štandardu zabezpečenia na starobu. Ďalším parametrom, s ktorým možno „pracovať“, je miera náhrady z verejného poistenia, ktorú je možné znižovať menej štedrou valorizáciou dôchodkových dávok.

Vznik povinného kapitalizačného piliera vytvoril v prvom pilieri deficit zdrojov, keďže časť odvodov cez Sociálnu poisťovňu prechádza do súkromných dôchodkových sporiteľní. Preto parametrické zmeny povedú iba k zmierneniu či odstráneniu nerovnováhy v dôchodkovom systéme, no nevznikne priestor na zníženie odvodov. Ten z dlhodobého hľadiska zabezpečí najmä postupné utlmenie prvého piliera. Na takýto krok však v spoločnosti zatiaľ neexistuje dostatočný konsenzus, čo znižuje napríklad aj šancu na prijatie sociálnej reformy tak, ako ju navrhuje Richard Sulík, hoci ponúka dostatočne dlhé prechodné obdobie.

Je samozrejme možné veriť, že dlhodobo výrazne vyššia dynamika ekonomického rastu, ktorá by sa pretavila aj do silnejšieho zníženia miery nezamestnanosti, by zabezpečila dosť peňazí na dávky sociálneho poistenia aj pri nižších sadzbách. Príklady západoeurópskych ekonomík však ukazujú, že lepší životný štandard ekonomicky aktívnej populácie sa pretavoval skôr do požiadaviek na prílepšenie občanom v poproduktívnom veku, čo bohatú Európu priviedlo k jej extrémnemu daňovému bremenu.

Návrhy na znižovanie odvodového bremena, ktoré by neprehlbovali fiškálny deficit a žiadali by zníženie sociálneho štandardu, si preto vynútili otvorenie spoločenskej diskusie o tom, či sú občania ochotní takú zmenu akceptovať alebo uprednostnia platenie súčasných odvodov.

To sa týka tiež reformy zdravotníctva. V rámci tej reformátori verili, že premena štátnych zdravotníckych zariadení na obchodné spoločnosti fakticky kontrolované prevažne nižšími stupňami verejnej moci vytvorí efektívny tlak na znižovanie nákladov, hlavne v mzdovej oblasti. Čakali, že konkurencia vytlačí z trhu najmenej efektívnych poskytovateľov. Že so zamestnancami budú vyjednávať ich noví zamestnávateľia. Nedávne protesty lekárov však ukázali, že reálnym partnerom lobujúcich zdravotníkov nie sú samosprávy, ale centrálna vláda.

Dôsledkom decentralizácie je, že štát vyjednáva so štátom. Na zdravotnom trhu totiž medzi poskytovateľmi aj poisťovňami dominujú naďalej verejné inštitúcie reprezentované zväčša samosprávami. Je otázne, nakoľko šťastné bolo zavádzanie konkurencie do zdravotníctva,

ktoré vlastní štát. A či to skôr neuškodilo myšlienke evolúcie štandardného trhu, na ktorom súťažia súkromné subjekty, a minimálnej solidarity, ktorú by zabezpečoval verejný sektor prostredníctvom minimálnej verejnej siete financovanej zo štátneho rozpočtu.

Zdravotná reforma s námahou docielila rovnováhu medzi disponibilnými zdrojmi a dopytom. Reálne však došlo k zvýšeniu odvodov, ktoré sa týkajú zdravotníctva, a zvyšuje sa aj tlak na subvencovanie systému zo štátneho rozpočtu cez takzvané platby za poistencov štátu. Okrem toho na lieky a ešte stále aj na neoficiálne platby musia pacienti vynakladať viac i z vlastného vrecka.

Základnými krokmi, ktoré treba uskutočniť pri reforme zdravotníctva, ktorá by sa odzrkadlila na nižších odvodoch, sa nezaoberal ani Konzervatívny inštitút ani R. Sulík. Preto v tejto štúdií aspoň naznačíme, aké zmeny treba podniknúť, ak sa politici zhodnú na filozofii solidárneho štátu.

Reforma by mala povedať, **kto** bude mať nárok na **aký** verejný servis a kto bude tento servis zabezpečovať (verejná minimálna sieť) s jednoznačným cieľom významne znížiť prostriedky, ktoré zaeťfinovaný rozsah bude ročne daňovníkov stáť. Solidarita by sa z logiky veci nemala týkať ekonomicky aktívnej populácie, ktorá by si zdravotnícke služby mala hradit' z vlastných príjmov (úspor, príp. dobrovoľného poistenia). Zúženie rozsahu možno docieľiť i stanovením užšieho okruhu diagnóz liečených na účet spoločnosti. Sú to dve dimenzie, ktoré sa v rôznych alternatívach môžu prelínať. Cieľom by však mala byť relevantná úspora výdavkov.

Zároveň by malo dôjsť k zúženiu minimálnej verejnej zdravotníckej siete, ktorej povinnosťou je poskytovanie solidárneho rozsahu starostlivosti. Ostatné zariadenia by sa mali privatizovať tak, aby súťažili na súkromnom ihrisku, *teda* trhu. Tie osoby, respektíve tie diagnózy, ktorých by sa solidarita netýkala (nemali by nárok na dohodnuté zdravotné minimum), by nemali byť súčasťou povinného komerčného zdravotného poistenia. Z hľadiska redukcie daňovej záťaže by to totiž bolo podobné kváziriešenie ako v prípade dôchodkového zabezpečenia.

12. Zhrnutie odporúčaní

OPATRENIA ZJEDNODUŠUJÚCE DAŇOVO-ODVODOVÚ AGENDU

Krátkodobé opatrenia

- Zaviesť moratórium na zásahy do legislatívy upravujúcej odvodové povinnosti s výnimkou zmien znižujúcich administratívne zaťaženie. Úplne zrušiť odvodové povinnosti, ktoré prinášajú Sociálnej poisťovni zanedbateľný výnos v porovnaní s administratívnou záťažou, ktorú znamenajú pre podnikateľov i samotnú poisťovňu.
- Revidovať počet a rozsah výkazov a hlásení. Nevyžadovať duplicitné nahlasovanie rovnakých údajov viacerým inštitúciám, ale zabezpečiť výmenu informácií medzi inštitúciami (daňové úrady, zdravotné poisťovne, Sociálna poisťovňa, obchodný register, živnostenské úrady). V prípade tých oznámení, ktoré zamestnávateľia už môžu realizovať elektronickou poštou, nevyžadovať písomné potvrdenie.
- Výrazne znížiť počet zásahov do daňovej, odvodovej a poplatkovej legislatívy a zväčšiť časový odstup medzi ich vydaním a účinnosťou nových noriem. Súčasťou každej novely zákona vrátane vykonávacích predpisov by mal byť odhad počtu dotknutých subjektov a povinná kalkulácia vplyvu na finančné a administratívne zaťaženie týchto subjektov.
- Akékoľvek zmeny realizovať vždy k 1. januáru.
- Informovať o praktických dôsledkoch zmien predpisov v oblasti odvodového zaťaženia na internete (napríklad na stránke www.obcan.sk). Zabezpečiť relevantný, nerozporný a včasný právny výklad. Upozorniť podnikateľov na dôležité zmeny napríklad e-mailom (tých, ktorí vopred prejavia záujem).

Koncepčné opatrenia

- stotožniť hrubú mzdu zamestnanca so mzdovými nákladmi zamestnávateľa
- zlúčiť súčasné odvodové sadzby daňového charakteru do jedného redistribučného odvodu, ktorý by platil zamestnanec, ale štátu odvádza zamestnávateľ jednou platbou na jeden účet
- zjednotiť výber daní a odvodov a príslušné výkazníctvo a hlásenia na daňových (finančných) úradoch
- zaviesť jedno, čo najjednoduchšie daňovo-odvodové priznanie fyzických osôb
- kľúčové parametre daňovo-odvodového systému (sadzby, limity vymeriavacieho základu) meniť len raz ročne a v rovnakom termíne (napríklad k 1. januáru)
- zaviesť daňovo-sociálne účty, na ktorých by finančný úrad evidoval inkasované dane a odvody a cez ktoré by sa vyplácali všetky typy peňažných sociálnych dávok
- zjednotiť inštitucionálne zabezpečenie pridelovania, výpočtu a vyplácania peňažných sociálnych dávok
- zverejňovať beneficentov sociálnych dávok na internete
- nadviazať limity vymeriavacieho základu, ktorý ohraničuje celkový príjem zdaňovaný odvodmi, na životné minimum, nie na minimálnu či priemernú mzdu
- zrušiť inštitút minimálnej mzdy, alebo ju aspoň nezvyšovať rýchlejšie, ako rastie priemerná mzda (zachovať jej súčasný pomer k čistej priemernej mzde)
- zvážiť zmenu povinného kapitalizačného piliera na pilier dobrovoľný

OPATRENIA ZNIŽUJÚCE MIERU ŠTÁTOM ZABEZPEČOVANÉHO PREROZDELOVANIA

Príjmová strana verejného rozpočtu

- vyrovnať odvodové zaťaženie všetkých typov príjmov fyzických osôb – rozšíriť platenie odvodov podľa jednotného režimu na všetky príjmy fyzických osôb vrátane príjmov živnostníkov a výnosov z investovaného kapitálu (podielov na zisku) tak, aby nestúplo celkové daňovo-odvodové zaťaženie ekonomiky a vznikol priestor na zníženie odvodovej sadzby

Výdavková strana verejného rozpočtu

- začať verejnú diskusiu o postupnej redukcii plnení (a zásluhovosti) v starobnom dôchodkovom poistení a zároveň o obmedzení zdravotnej starostlivosti hradenej z verejného rozpočtu (teda z odvodov) tak, aby boli solidárne systémy udržateľné aj v nasledujúcich desaťročiach
- presadiť plán postupného zúženia prvého piliera dôchodkového poistenia do systému, ktorý zabezpečuje dôchodcom elementárnu solidárnu dávku
- zúžiť zdravotné plnenia z verejného odvodového systému na ekonomicky závislú populáciu alebo razantnejšie rozšíriť množinu výkonov/diagnóz, ktoré by z vlastných zdrojov hradili aspoň ekonomicky aktívni občania (z úspor, dobrovoľného poistenia)
- definovať minimálnu sieť poskytovateľov solidárnej zdravotnej starostlivosti v užšom rozsahu, ako je to v súčasnosti

Literatúra

- Daňové riaditeľstvo SR, Analýza plnenia daňových príjmov štátneho rozpočtu, Február 2006
- Eurostat, Statistics in Focus – Tax Revenues in the EU, Február 2006
- Eurostat, štatistiky verejných financií v členských krajinách, internetový portál EÚ
- Európska únia (EUR-LEX), vybrané smernice v oblasti zdaňovania, ochranných schém a PZP
- Inštitút finančnej politiky, Možnosti znižovania odvodov na Slovensku, Júl 2005
- Inštitút finančnej politiky, Dlhodobá udržateľnosť verejných financií ako základný cieľ fiškálnej politiky, október 2005
- Inštitút pre verejné otázky, Slovensko 2005 – Súhrnná správa o stave spoločnosti, kapitola Zdravotníctvo, apríl 2006
- Konzervatívny inštitút, Návrh sociálnej reformy na Slovensku, marec 2006
- Ministerstvo financií SR, Návrh postupu pri zjednotení výberu daní a odvodov, Február 2006
- Ministerstvo financií SR, Štátne záverečné účty SR za roky 2000 až 2004
- Ministerstvo financií SR, Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2005
- Ministerstvo financií SR, Návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2006 až 2008 (nový)
- Ministerstvo hospodárstva SR, návrh zákona o jadrovom účte
- Ministerstvo kultúry SR, návrh novely zákona o umeleckých fondoch
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Národná správa o stratégii dosiahnutia primeraných a udržateľných dôchodkov, júl 2005
- Vance L. M.; Flat Tax Folly, Mises Institute, apríl 2006
- OECD, Revenue Statistics 1965 – 2004, Október 2005
- OECD, Projecting OECD Health and Long-Term Care Expenditures: What Are the Main Drivers?, Február 2006
- OECD, Taxing Wages – 2005 Edition, apríl 2006
- Podnikateľská aliancia Slovenska, Správa o stave podnikateľského prostredia SR, 2002
- Pažitný P. a Maďarová H.; Dopadová štúdia reformy zdravotníctva, júl 2004
- Sulík R.; Redistribučný odvod a odvodový bonus, máj 2006
- TREND Analyses, Prieskum bariér podnikania na Slovensku, Február 2006
- Zákon č. 461 / 2003 Z.z. o sociálnom poistení
- Zákon č. 580 / 2004 Z.z. o zdravotnom poistení
- Zákon č. 5 / 2004 Z.z. o službách zamestnanosti

Prílohy

| Príloha č. 1 – Daňové príjmy verejnej správy v SR | | | | | | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| (mil. Sk, aktualizované podľa metodiky ESA 95) | | | | | | | | | |
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005e | 2006p |
| <i>Dane z príjmov, ziskov a kapitálového majetku</i> | 68 788 | 73 266 | 67 240 | 71 774 | 76 106 | 82 717 | 75 680 | 78 134 | 84 816 |
| daň z príjmov fyzických osôb | 34 555 | 38 431 | 31 723 | 35 097 | 37 074 | 39 936 | 37 388 | 39 024 | 41 550 |
| zo závislej činnosti | – | – | – | – | – | 35 959 | 30 612 | 33 800 | 35 910 |
| z podnikania | – | – | – | – | – | 3 977 | 6 776 | 5 224 | 5 640 |
| daň z príjmov právnických osôb | 26 605 | 24 991 | 26 063 | 27 142 | 29 689 | 33 638 | 32 618 | 35 255 | 39 696 |
| daň z príjmov vyberaná zrážkou | 7 627 | 9 844 | 9 455 | 9 535 | 9 343 | 9 143 | 5 675 | 3 855 | 3 570 |
| <i>Dane z majetku</i> | 4 501 | 4 896 | 5 229 | 5 328 | 5 921 | 6 458 | 6 981 | 966 | 0 |
| daň z nehnuteľností | 3 199 | 3 353 | 3 601 | 3 689 | 3 716 | 3 794 | 4 246 | – | – |
| dane z prevodu a prechodu nehnuteľností | 1 159 | 1 339 | 1 381 | 1 388 | 1 930 | 2 425 | 2 612 | – | – |
| <i>Miestne dane</i> | – | – | – | – | – | – | – | 12 569 | 12 750 |
| daň z nehnuteľností | – | – | – | – | – | – | – | 6 036 | 6 100 |
| dane za špecifické služby | – | – | – | – | – | – | – | 3 646 | 3 850 |
| daň z motorových vozidiel | – | – | – | – | – | – | – | 2 887 | 2 800 |
| <i>Domáce dane na tovary a služby</i> | 84 433 | 88 975 | 97 770 | 105 961 | 120 390 | 124 295 | 154 106 | 171 488 | 175 038 |
| daň z pridanej hodnoty | 57 831 | 62 097 | 70 494 | 74 767 | 83 215 | 80 654 | 103 787 | 117 030 | 126 429 |
| spotrebné dane | 23 961 | 24 227 | 24 495 | 28 013 | 31 815 | 37 589 | 44 148 | 54 458 | 48 609 |
| dane za špecifické služby | 841 | 867 | 885 | 939 | 3 016 | 3 579 | 3 703 | – | – |
| cestná daň | 1 723 | 1 779 | 1 891 | 2 236 | 2 340 | 2 468 | 2 442 | – | – |
| <i>Dane z medzinárodného obchodu a transakcií</i> | 11 664 | 12 534 | 13 181 | 3 923 | 3 996 | 4 064 | 1 871 | 508 | 600 |
| dovozná prirážka | 6 286 | 8 425 | 9 415 | 285 | 3 | 14 | 15 | – | – |
| Daňové príjmy verejnej správy | 169 396 | 179 684 | 183 431 | 187 042 | 206 412 | 217 593 | 238 639 | 263 645 | 273 225 |
| e – odhad / p – prognóza rezortu financií | | | | | | | | | |
| PRAMENŇ: Ministerstvo financií SR | | | | | | | | | |

Príloha č. 2 – Zdaňovanie príjmov fyzických osôb

(situácia vo vybraných krajinách OECD v roku 2005, údaje v lokálnych menách)

| | NM | ZP do | s (%) | ZP do | s (%) | ZP do | s (%) | ZP do | s (%) | ZP do | s (%) | ZP nad | s (%) |
|----------------|---------|-----------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|-----------|-------|
| Austrália | – | 6 000 | 0,0 | 21 600 | 17,0 | 63 000 | 30,0 | 80 000 | 42,0 | – | – | 80 000 | 47,0 |
| Belgicko | 5 780 | 7 100 | 25,0 | 10 100 | 30,0 | 16 830 | 40,0 | 30 840 | 45,0 | – | – | 30 840 | 50,0 |
| Česko | 38 040 | 109 200 | 15,0 | 218 400 | 20,0 | 331 200 | 25,0 | – | – | – | – | 331 200 | 32,0 |
| Dánsko | 37 600 | 259 500 | 5,5 | 311 500 | 11,5 | – | – | – | – | – | – | 311 500 | 26,5 |
| Holandsko | 1 894 | 16 893 | 1,80 | 30 357 | 9,35 | 51 762 | 42,0 | – | – | – | – | 51 762 | 52,0 |
| Írsko | 1 580 | 29 400 | 20,0 | – | – | – | – | – | – | – | – | 29 400 | 42,0 |
| Island | 339 846 | 4 191 686 | 24,75 | – | – | – | – | – | – | – | – | 4 191 686 | 26,75 |
| Kanada | 1 304 | 35 595 | 16,0 | 71 190 | 22,0 | 115 739 | 26,0 | – | – | – | – | 115 739 | 29,0 |
| Kórea (tis.) | 1 000 | 10 000 | 8,0 | 40 000 | 17,0 | 80 000 | 26,0 | – | – | – | – | 80 000 | 35,0 |
| Maďarsko | – | 1 500 000 | 18,0 | – | – | – | – | – | – | – | – | 1 500 000 | 38,0 |
| Mexiko | 2 036 | 5 270 | 3,0 | 44 732 | 10,0 | 78 613 | 17,0 | 91 384 | 25,0 | – | – | 91 384 | 30,0 |
| Nemecko | – | 7 665 | 0,0 | 52 151 | 15,0 | – | – | – | – | – | – | 52 151 | 42,0 |
| Nový Zéland | – | 9 500 | 15,0 | 38 000 | 21,0 | 60 000 | 33,0 | – | – | – | – | 60 000 | 39,0 |
| Nórsko | 91 600 | 381 000 | 11,8 | 800 000 | 23,8 | – | – | – | – | – | – | 800 000 | 27,3 |
| Rakúsko | – | 10 000 | 0,0 | 25 000 | 38,3 | 51 000 | 43,6 | – | – | – | – | 51 000 | 50,0 |
| Španielsko | 3 400 | 4 080 | 9,1 | 14 076 | 15,8 | 26 316 | 18,7 | 45 900 | 24,7 | – | – | 45 900 | 29,2 |
| Švédsko | 11 600 | 298 600 | 0,0 | 450 500 | 20,0 | – | – | – | – | – | – | 45 500 | 25,0 |
| Veľká Británia | 4 895 | 2 090 | 10,0 | 32 400 | 22,0 | – | – | – | – | – | – | 32 400 | 40,0 |
| USA | 8 200 | 7 300 | 10,0 | 29 700 | 15,0 | 71 950 | 25,0 | 150 150 | 28,0 | 326 450 | 33,0 | 326 450 | 35,0 |

NM – nezdaniteľné minimum, ZP – zdaniteľné príjmy; s – marginálna daňová sadzba

PRAMENŇ: OECD

Príloha č. 3 – Zdaňovanie príjmov právnických osôb a rozdeleného zisku

(prehľad sadzieb v krajinách OECD v roku 2005, %)

| | Daň z príjmov právnických osôb | Daň z dividend (rozdeleného zisku) |
|--------------------|---|---|
| Austrália | 30,0 | 48,5 |
| Belgicko | 34,0 | 15,0 |
| Česko | 26,0 | 15,0 |
| Dánsko | 30,0 | 43,0 |
| Fínsko | 26,0 | 28,0 |
| Holandsko | 31,5 | 30,0 |
| Írsko | 12,5 | 42,0 |
| Island | 18,0 | 10,0 |
| Kanada | 36,1 | 46,4 |
| Kórejská republika | 27,5 | 38,5 |
| Luxembursko | 30,4 | 39,0 |
| Maďarsko | 16,0 | 35,0 |
| Mexiko | 30,0 | 30,0 |
| Nemecko | 38,9 | 44,3 |
| Nórsko | 28,0 | 28,0 |
| Nový Zéland | 33,0 | 39,0 |
| Portugalsko | 27,5 | 40,0 |
| Rakúsko | 25,0 | 25,0 |
| Slovensko | 19,0 | 0,0 |
| Španielsko | 35,0 | 45,0 |
| Švajčiarsko | 24,1 | 40,4 |
| Švédsko | 28,0 | 30,0 |
| Taliansko | 33,0 | 44,1 |
| Turecko | 30,0 | 40,0 |
| USA | 39,3 | 18,9 |
| Veľká Británia | 30,0 | 32,5 |
| PRAMEN: OECD | | |

Príloha č. 4 – Sadzby dane z pridanej hodnoty

(prehľad sadzieb v krajinách OECD, %)

| | Implementácia | základná sadzba | | | | | aktuálna znížená sadzba |
|--------------------|---------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|
| | | 1996 | 1998 | 2000 | 2003 | 2005 | |
| Austrália | 2000 | – | – | 10,0 | 10,0 | 10,0 | – |
| Belgicko | 1971 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 6,0 / 12,0 |
| Česko | 1993 | 22,0 | 22,0 | 22,0 | 22,0 | 19,0 | 5,0 |
| Dánsko | 1967 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | – |
| Fínsko | 1994 | 22,0 | 22,0 | 22,0 | 22,0 | 22,0 | 8,0 / 17,0 |
| Francúzsko | 1968 | 20,6 | 20,6 | 20,6 | 19,6 | 19,6 | 2,0 / 5,5 |
| Grécko | 1987 | 18,0 | 18,0 | 18,0 | 18,0 | 18,0 | 4,0 / 8,0 |
| Holandsko | 1969 | 17,5 | 17,5 | 17,5 | 19,0 | 19,0 | 6,0 |
| Írsko | 1972 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 21,0 | 4,8 / 13,5 |
| Kanada | 1991 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | 7,0 | – |
| Kórejská republika | 1977 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | 10,0 | – |
| Luxembursko | 1970 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 3,0 / 6,0 / 12,0 |
| Maďarsko | 1988 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 5,0 / 15,0 |
| Mexiko | 1980 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | 15,0 | – |
| Nemecko | 1968 | 15,0 | 16,0 | 16,0 | 16,0 | 16,0 | 7,0 |
| Nórsko | 1970 | 23,0 | 23,0 | 23,0 | 24,0 | 25,0 | 7,0 / 11,0 |
| Nový Zéland | 1986 | 12,5 | 12,5 | 12,5 | 12,5 | 12,5 | – |
| Poľsko | 1993 | 22,0 | 22,0 | 22,0 | 22,0 | 22,0 | 7,0 |
| Portugalsko | 1986 | 17,0 | 17,0 | 17,0 | 19,0 | 19,0 | 5,0 / 12,0 |
| Rakúsko | 1973 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 10,0 / 12,0 |
| Slovensko | 1993 | 23,0 | 23,0 | 23,0 | 20,0 | 19,0 | – |
| Španielsko | 1986 | 16,0 | 16,0 | 16,0 | 16,0 | 16,0 | 4,0 / 7,0 |
| Švajčiarsko | 1995 | 6,5 | 6,5 | 7,5 | 7,6 | 7,6 | 2,4 / 3,6 |
| Švédsko | 1969 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 25,0 | 6,0 / 12,0 |
| Taliansko | 1973 | 19,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 20,0 | 4,0 / 10,0 |
| Turecko | 1985 | 15,0 | 15,0 | 17,0 | 18,0 | 18,0 | 1,0 / 8,0 |
| Veľká Británia | 1973 | 17,5 | 17,5 | 17,5 | 17,5 | 17,5 | 5,0 |

PRAMEN: OECD