

Návrh riešenia hlavných nedostatkov sociálneho systému SR podľa stavu k 31. 12. 2005

**Autori: Juraj Karpiš, Radovan Ďurana, Richard Ďurana
INESS – Institute of Economic and Social Studies**

Bratislava, marec 2006

Štátne prerozdelenie úplne otupuje charitatívne motívy majetnejších. Nazdávajú sa, že na poskytovanie prostriedkov na charitu neexistuje dôvod, keďže si túto úlohu prisvojil štát.

Dobrovoľná charita je zvyčajne dočasná a je poskytovaná s cieľom pomôcť prijímateľovi k sebestačnosti. Avšak ak podporu rozdáva štát, stáva sa trvalou, ponížujúcou a udržuje prijímateľa v stave závislosti.

Murray N. Rothbard, *Man, Economy and State and Power and Market*, Ludwig von Mises Institute, 1970

Tento návrh bol vypracovaný s finančnou podporou Republikovej únie zamestnávateľov.

„Financovanie projektov združenia INESS zo strany právnických osôb alebo verejného sektora sa uskutočňuje formou grantu. Spoluúčasť partnera na financovaní projektu je zverejnená v diele, ktoré je výstupom projektu. Finančná spoluúčasť nemá vplyv na kvalitu ani objektivitu vypracovaného diela. Spolupráca INESS so súkromným a verejným sektorom je možná iba v prípade, ak sú ciele a výstupy projektu v súlade s poslaním a hodnotami inštitútu.“

Úplné znenie Zásad činnosti INESS - Inštitútu ekonomických a spoločenských štúdií je dostupné na stránke www.iness.sk

Obsah

Hlavné negatíva sociálneho systému SR.....	2
Návrh zmien	3
Sociálne poistenie.....	3
Fond nemocenského poistenia	4
Fond úrazového poistenia.....	5
Fond garančného poistenia.....	6
Fond poistenia v nezamestnanosti.....	7
Zníženie odvodového zaťaženia.....	8
Starobné poistenie	9
Starobné dôchodkové sporenie.....	11
Zlúčenie odvodov zamestnanca a zamestnávateľa.....	11
Zníženie odvodového zaťaženia nízkych miezd	13
Minimálna mzda.....	14
Sociálna pomoc a štátna sociálna podpora	14
<i>Sociálna pomoc</i>	15
<i>Štátna sociálna podpora</i>	16
Test majetkových a príjmových pomerov	17
Sociálna pomoc ťažko telesne postihnutým	20
Aktívna politika trhu práce (AFTP)	20
Zhrnutie	21
Grafické porovnanie efektívnej miery zdanenia jednotlivých systémov	23

Návrh riešenia hlavných nedostatkov sociálneho systému SR podľa stavu k 31. 12. 2005

Táto práca je postavená na zisteniach a záveroch Analýzy sociálneho systému SR vypracovanej INESS vo februári 2006¹. Naším cieľom je navrhnúť konkrétne kroky, ktoré by viedli k eliminácii alebo zmierneniu identifikovaných problémov sociálneho systému. Navrhované zmeny je možné uskutočniť hneď, pričom jednotlivé kroky netvorí jeden komplexný celok a možno ich aplikovať aj oddelene v prípade, že sa nenájde politická vôľa pre rozsiahlu zmenu.

Práca má dve časti. V prvej časti stručne zhrnieme hlavné nedostatky a deformácie, ktoré sa snažíme odstrániť. Druhá časť vymenúva kroky, ktoré je potrebné uskutočniť, a ich dopad na verejné financie a dotknuté skupiny obyvateľstva. Na konci práce sme pripojili graf efektívnej miery zdanenia v systéme dnes a po nami navrhovaných zmenách, pričom sme pre porovnanie do grafu pridali aj návrh Odvodový bonus, ktorého autorom je Richard Sulík².

Hlavné negatíva sociálneho systému SR

Tejto problematike sme sa podrobnejšie venovali už v našej predchádzajúcej analýze³, na tomto mieste preto len stručne vymenujeme hlavné nedostatky:

- Sociálny systém nemá jasné ciele. Chýba mu jednotná koncepcia, ktorá by jasne definovala priority a ciele.
- Náklady na sociálny systém neustále rastú a pre absenciu jasnej koncepcie nie je možné vyhodnotiť efektívnosť jeho fungovania.
- Zásluhovitá – sociálny systém by mal zabezpečovať výlučne solidaritu s občanmi v hmotnej núdzi. Súčasný systém sa však snaží imitovať poistenie a zabezpečovať zásluhovitú, čo je však doména privátnej sféry.
- V systéme sú rozšírené demogranty⁴, ktoré sú základným nástrojom sociálneho inžinierstva. Základné riziko spojené s expanziou demograntov je stále výraznejšie presúvanie zdrojov z produktívneho súkromného sektora na nedostatočne definované, a tým pádom aj ťažko kontrolovateľné ciele.
- Sociálny systém je zbytočne komplikovaný⁵, čo zvyšuje náklady na jeho administráciu⁶ a robí ho netransparentným. Rovnaký sociálny problém sa v mnohých prípadoch snažia riešiť paralelne viaceré dávky.
- Zlé nastavenie sociálnych platieb (pasca nezamestnanosti a pasca neaktivity) v kombinácii s vysokým odvodovým zaťažením a minimálnou mzdou eliminujú

¹ Karpíš J., Ďurana R., Ďurana R., Jelenčíak M.: Analýza sociálneho systému SR. INESS, 2006

² Bližšie informácie na www.sulik.sk, v príprave je aj publikácia, ktorá podrobne rozoberá návrh tejto komplexnej reformy sociálneho systému.

³ Karpíš J., Ďurana R., Ďurana R., Jelenčíak M.: Analýza sociálneho systému SR. INESS, 2006

⁴ Demogrant je univerzálna sociálna platba, ktorá nie je sociálnym poistením ani sociálnou pomocou. Typickým príkladom demograntu sú prídavky na deti. Sú pridelované všetkým rodinám s nezaopatrenými deťmi bez ohľadu na ich príjem či majetok.

⁵ V súčasnosti existuje napríklad až 70 druhov rôznych sociálnych platieb.

⁶ V roku 2004 zamestnávala Sociálna poisťovňa 5 635 zamestnancov s ročnými nákladmi na správu 2,7 miliardy Sk (2,5 % z inkasovaného poistného). Náklady Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR na 9 486 zamestnancov Úradov práce dosiahli v roku 2005 3,42 miliardy Sk (mzdy + poistné odvody + nákup tovarov), čo predstavuje zhruba 9 % z celkového objemu transferov.

motiváciu nízko kvalifikovaných obyvateľov k práci a zároveň obmedzujú vytváranie nízkopríjmových pracovných miest zamestnávateľmi. Výsledkom je dlhodobá vysoká miera nezamestnanosti, ktorá zaťažuje verejné financie a produkuje chudobu.

- Sociálny systém bude zaťažený rastúcim deficitom starobného poistenia⁷.

Návrh zmien

Sociálne poistenie

Sociálne poistenie je formálne poistnou štruktúrou, ktorú spravuje štátna inštitúcia – Sociálna poisťovňa (ďalej SP). Napriek názvu však štátne poistenie nesie prvky, ktoré sú v rozpore s princípmi poistenia: je pre všetkých povinné; poisťuje situácie, na ktoré má poistenc výrazný vplyv (napr. poistenie v nezamestnanosti) a nezohľadňuje individuálne riziká do výšky poistného. Uvedené faktory vplývajú na efektivitu štátom poskytovaných poistných produktov.

Samotná opodstatnenosť účasti štátu v poistných schémach je otázná. Podstatou sociálneho systému by nemalo byť zabezpečovanie poistenia a zásluhovosti, ale prerozdelenie minimálne nutného množstva prostriedkov občanom, ktorí sa dostali do stavu hmotnej núdze, čiže zabezpečovanie základnej solidarity⁸.

Poistenie zabezpečované štátom je príliš rozsiahle, prerozdeľuje 35,9 % z celkových mzdových nákladov zamestnancov. Pre obmedzenie jeho rozsahu, miery zásluhovosti respektíve zrušenie nižšie uvedených fondov SP hovoria nasledujúce argumenty:

- Poistné produkty sú štandardizované a nezohľadňujú rozdiely medzi preferenciami poistencov. Zákonom stanovené poistné odvody napr. neumožňujú poistencom poistiť sa v menšom rozsahu, ak riziko, proti ktorému sa poisťujú, považujú za minimálne, prípadne cenu jeho poistenia za neadekvátnu (napr. človek s vysokou kvalifikáciou a dostatočným príjmom nemusí mať záujem o poistenie v nezamestnanosti).
- Neefektívna alokácia zdrojov. Ak je poistenc nespokojný s produktom SP, musí vyhľadať ďalší, ale už komerčný subjekt, aby sa pripoistil podľa vlastnej miery vnímania rizika.
- Netransparentnosť. Z prebytkov niektorých poistných fondov sa financuje deficit dôchodkových fondov (17,7 miliardy Sk v roku 2005⁹). Štát namiesto zníženia odvodových sadzieb *de facto* zdaňuje poistencov, aby takto vybrané prostriedky presunul na financovanie deficitného systému starobného dôchodkového poistenia.
- Deformácia trhovej konkurencie. Celoplošná povinnosť prispievať do poistných fondov SP znižuje počet poistencov, ktorí vyhľadávajú komerčné alternatívy poistenia. To má za následok vyššiu cenu komerčných produktov poistenia a obmedzenie pozitívnych efektov konkurencie na kvalitu komerčného poistenia.¹⁰

⁷ Kumulovaný deficit v rokoch 2005 až 2050 sa bude rovnať ročnému HDP Slovenskej republiky v roku 2004.

⁸ Gonda P., Novota M., Dostál O.: Návrh sociálnej reformy na Slovensku, SKOI, 2005

⁹ Na vykrytie deficitu v dôchodkovom poistení v roku 2005 bolo okrem prostriedkov rezervného fondu solidarity vo výške 15,4 miliardy Sk použitých 7 miliárd Sk zo základného fondu nemocenského poistenia, 4,5 miliardy Sk zo základného fondu úrazového poistenia, 2 miliardy Sk zo základného fondu garančného poistenia a 4,2 miliardy Sk zo základného fondu poistenia v nezamestnanosti.

¹⁰ Štát navyše legislatívne znevýhodňuje komerčné poistenie, ktoré v niektorých prípadoch na rozdiel od dávok SP podlieha dani z príjmu, vid' zákon č. 595/2003 par. 9 odsek 2 bod j bod 1.

- Existujúca komerčná alternatíva. Na slovenskom poistnom trhu je v súčasnosti možné zakúpiť si úrazové poistenie, nemocenské poistenie a poistenie pre prípad výpadku príjmu.
- Vysoké náklady na prácu. Zrušenie povinnosti prispievania do poistných fondov zníži náklady zamestnávateľov na prácu a pozitívne ovplyvní tvorbu pracovných miest.

V nasledujúcom texte popíšeme bližšie dôvody, dopady a alternatívy zrušenia jednotlivých fondov.

Fond nemocenského poistenia

- Fond nemocenského poistenia je dlhodobý prebytkový. Z hospodárenia fondu ku koncu roka 2005 vyplýva, že každý ekonomicky aktívny občan zaplatí na poistnom dvakrát viac ako sú skutočné výdavky fondu.
- Súčasný systém výplaty dávok v práceneschopnosti je administratívne náročný a pre zamestnávateľov, ktorí sa v dôsledku reformy v roku 2003 umelo dostali do poistného vzťahu medzi poistencom a štátom¹¹, predstavuje dodatočné finančné a administratívne¹² náklady.

Podľa nášho názoru tieto dôvody spolu s argumentmi platnými pre všetky odvody hovoria nielen pre zníženie sadzby odvodu, ale pre zrušenie celého fondu. Z fondu nemocenského poistenia sú poskytované štyri dávky, pričom nemocenské a materská predstavovali v roku 2005 97 % zo všetkých vyplatených prostriedkov. Dopady zrušenia jednotlivých dávok by boli nasledujúce:

Nemocenské – Na štátne poskytovanie tejto dávky neexistuje ekonomický dôvod. Zakúpenie tohto druhu poistenia by malo zostať na individuálnej voľbe pracujúceho. Záleží na individuálnych preferenciách a momentálnej situácii pracujúceho, či je schopný a ochotný prípadný výpadok príjmu zapríčinený práceneschopnosťou vykryť z vlastných finančných rezerv alebo si radšej zakúpi príslušné poistenie. Porovnateľný poistný produkt už v súčasnosti poskytuje privátna sféra. Na trhu je dostupný poistný produkt, ktorý v prípade výpadku príjmu garantuje výplatu od 15-teho dňa práceneschopnosti. Bežne dostupné je aj poistenie nahradzujúce príjem v prípade hospitalizácie v nemocnici. Zvýšený záujem o zrušenie povinnej štátnej poistnej schémy v tomto druhu poistenia by mal za následok relatívny pokles cien týchto produktov vďaka ekonómii z rozsahu. Povinnosť zamestnávateľa vyplácať poistné počas prvých 10 dní by mala byť úplne zrušená, nakoľko neexistuje dôvod prečo by mal riziko spojené s pracovnou neschopnosťou v plnej miere znášať zamestnávateľ. Vytvorí sa tak priestor na vyjednávanie medzi oboma stranami a nájdenie optimálneho riešenia.

Materská – inštitút materských dávok nespĺňa základný parameter poistenia, a tým je náhodnosť a nepredvídateľnosť vzniku poistnej udalosti. Vznik materstva je pod 100-% kontrolou matky, a preto nemožno hovoriť o žiadnom riziku, proti ktorému sa poistenec poisťuje. Účelom materskej dávky je nahradiť príjem, ktorý matka stratila z dôvodu otehotnenia. Sociálne dávky sú však určené občanom, ktorí stratili možnosť zárobku, **preto by mal byť tento inštitút preradený do systému štátnej sociálnej pomoci**. Dávka by mala zabezpečovať minimálny príjem v období pred pôrodom rodinám, ktorých príjem nedosahuje stanovenú hranicu (posudzuje sa aj manžel príp. partner). Príjem matky po pôrode

¹¹ Do poistného vzťahu poistenec – Sociálna poisťovňa sa tak dostáva tretia strana, ktorá napriek tomu, že neinkasuje poistné a nemá priamy vplyv na chorobnosť zamestnanca, má povinnosť vyplácať náhradu príjmu.

¹² Kontrola a evidencia potvrdení od lekára, hlásenia Sociálnej poisťovni, administrácia vyplácaných dávok atď.

zabezpečujú rodičovské príspevky a prídavky na deti, preto pokračovanie výplaty materskej dávky po pôrode nie je opodstatnené. Nakoľko vznik gravidity nie je poistiteľný ako taký (komerčne je však možné poistiť pobyt v nemocnici v prípade rizikového tehotenstva), nemožno od tejto dávky požadovať zásluhovosť, teda že plnenie bude priamo úmerné výške strateného príjmu. Je rozhodnutím každej rodiny resp. budúcej matky, ako sa pripraví na náklady spojené s rodičovstvom.

Ošetrovné – dávka slúži na náhradu príjmu poistenca, ktorý ošetruje blízkeho. Rovnako ide o dávku charakteru sociálnej pomoci, ktorá by mala byť preradená do systému štátnej sociálnej pomoci.

Vyrovnávací dávka – pomocou tejto dávky sa kompenzuje tehotná žena, ktorá bola preradená na pracovné miesto s nižšou mzdou z dôvodu gravidity. Riziko vzniku nároku na dávku je opäť do značnej miery predvídateľné, preto poskytovanie dávky nemá poistný charakter. Samotná dávka svojou charakteristikou nepatrí ani do systému štátnej sociálnej pomoci, nakoľko poberateľka má zaručený príjem presahujúci životné minimum. S ohľadom na objem vyplatených dávok v uplynulom roku vo výške 800 tisíc Sk je možné požadovať zrušenie dávky v celom rozsahu.

Aplikácia: Novelizácia Zákona o sociálnom poistení definuje postupné zrušenie fondu v období 18 mesiacov.¹³

Fiškálne dopady: Z pohľadu verejnej správy bude mať navrhovaná úprava vplyv na verejné financie len prípadným rozšírením skupiny poberateľov dávky v hmotnej núdzi.¹⁴

Fond úrazového poistenia

- Podobne ako fond nemocenského poistenia aj fond úrazového poistenia je dlhodobý prebytkový. Na výplatu dávok bolo v roku 2004 použitých iba 20 % z príjmov fondu.
- Povinná účasť v štátnych spravovaných fondoch je neopodstatnená z dôvodu dostatočnej ponuky komerčných produktov.
- Úrazovo poistený musí byť každý zamestnanec bez ohľadu na jeho vnímanie rizika vzniku úrazu a objektívnu hrozbu úrazu. Do toho istého fondu prispieva drevorubač aj sekretárka. Systém tak zabezpečuje solidaritu medzi poistencami tam, kde pre ňu nemusí existovať reálna potreba (stav hmotnej núdze). Základná solidarita je efektívnejšie poskytovaná zo štátneho rozpočtu systémom štátnej sociálnej pomoci, keďže výplata týchto dávok je podmienená testovaním ich oprávnenosti (test príjmových a majetkových pomerov).
- Jedna sadzba poistného bez ohľadu na špecifiká individuálnych zamestnávateľov neodráža reálnu rizikovosť jednotlivých zamestnávateľov.

¹³ Aplikácia novelizácie musí brať ohľad na súčasných poberateľov týchto dávok, maximálna doba pre výplatu nemocenského je jeden rok.

¹⁴ Na základe aplikovaného testu majetkových a príjmových pomerov odhadujeme počet osôb, ktoré spadnú do kategórie hmotnej núdze v období materstva na maximálne 50% súčasného počtu poberateľov (priemerne 16 108 poberateľov). S ohľadom na priemernú mesačnú výšku DHN (3640 Sk) by preto ročné výdavky nemali presiahnuť 352 miliónov. Sk. Do kalkulácie výdavkov nahrádzajúcich ošetrovné treba zahrnúť aj prepočítanú priemernú dobu poberania dávky, ktorá bola v minulom roku 10 dní. Z toho vyplýva, že pri zachovaní rovnakých predpokladov ako v prípade náhrady materskej dávky, nepresiahnu výdavky nahrádzajúce ošetrovné 70 miliónov Sk.

Ideálnym riešením by bolo úplné zrušenie povinného úrazového poistenia a umožnenie individuálnych dohôd medzi zamestnancami a zamestnávateľmi. Ak však neexistuje vôľa na úplné zrušenie povinného charakteru úrazového poistenia, mala by byť zamestnávateľom umožnená voľba subjektu, ktorý by takéto poistenie poskytoval. Štát by stanovil minimálne plnenia, pričom poisťovne na trhu by si mohli konkurovať sadzbami a presným ohodnotením rizikovosti jednotlivých zamestnávateľov.¹⁵ Na rozdiel od súčasného stavu by sa tak vytvoril tlak na zamestnávateľa predchádzať pracovným úrazom hrozbou zhoršenia rizikového ratingu a tým zvýšených nákladov pre zvýšenú sadzbu poistného.

Na tomto mieste sa nebudeme bližšie zaoberať detailmi jednotlivých druhov plnení úrazového poistenia. Súčasnú ponuku komerčných subjektov považujeme za dostatočne adekvátnu alternatívu. Poisťovne dnes poskytujú nielen rôzne formy úrazových kompenzácií, ale aj výplatu invalidných dôchodkov, nákup kompenzačných pomôcok či oslobodenie od platby poistného.

Aplikácia: Novelizácia zákona o sociálnom poistení s dvojitým prechodným obdobím. Prvé obdobie v trvaní pol roka predstavuje lehotu, dokedy bude Sociálna poisťovňa priznávať dávky úrazového poistenia. Po polroku začne plynúť ročná lehota, počas ktorej budú dobiehať priznané dávky, ktoré nie sú vyplácané jednorázovo a sú viazané na pracovnú neschopnosť. Dávky vyplácané formou úrazovej renty budú vyplácané aj po zrušení úrazového poistenia.

V prípade presunu správy úrazového poistenia na komerčné subjekty doporučujeme podobný postup ako pri presune povinného poistenia motorových vozidiel.

Fiškálne dopady: Z titulu vysoko prebytkového hospodárenia fondu predpokladáme, že výnosy fondu za posledný polrok pred zrušením priznávania dávok úrazového poistenia pokryjú výdavky spojené s dobiehajúcimi dávkami aj v období ročného prechodného obdobia. Verejné financie však budú aj po skončení ročnej lehoty zaťažené výplatom priznaných úrazových rent. V roku 2005 dosiahli tieto výdavky 297,7 milióna Sk, pričom tieto výdavky by postupne klesali až úmrtia posledného poberateľa tejto dávky.

Fond garančného poistenia

- Financovanie fondu je neefektívne, objem vyplatených dávok v roku 2005 dosiahol len 30 % z prijatých platieb. Administratívne náklady vyplývajúce zo správy tohto fondu v mnohých prípadoch presahujú samotné odvody (výška odvodu z minimálnej mzdy je 18 Sk)¹⁶.
- Poistenie nerozlišuje riziko platobnej neschopnosti zamestnávateľov, rovnaká sadzba platí pre firmy s najvyšším medzinárodným ratingom ako aj pre novozaloženú firmu s jedným zamestnancom.
- Garančné poistenie je neadekvátnym pokusom o riešenie problematickej právnej vymožitelnosti potenciálnych pohľadávok zamestnancov v súčasnom právnom systéme.

Legislatívne prostredie na Slovensku umožňuje zamestnancom vymáhať ušlú mzdu prostredníctvom súdneho konania. Existencia fondu je dôsledkom uplatnenia smernice Rady

¹⁵ Tento systém dnes funguje pri poistení motorových vozidiel.

¹⁶ Súčasný návrh MPSVR SR na odvádzanie príspevkov do fondu aj z príjmu vyplateného na základe dohody o vykonaní práce predstavuje zbytočnú administratívnu záťaž, keďže tieto príjmy často nedosahujú ani výšku minimálnej mzdy a samotný odvod predstavuje iba pár korún.

80/987/EHS¹⁷. Slovenská republika je viazaná povinnosťou zabezpečiť právny inštitút na zabezpečenie náhrady mzdy v prípade platobnej neschopnosti zamestnávateľa, preto zrušenie fondu bude vyžadovať zavedenie náhradnej formy plnenia. Navrhujeme preniesť túto zodpovednosť zo zamestnávateľov na štát, ktorý spravuje sociálny systém s cieľom nahradiť dočasný výpadok príjmu (nie je dôvod, prečo by v tomto špecifickom prípade mali sociálny systém nahrádzať zamestnávateľia). Výška dávky by však nemala byť viazaná na náhradu mzdy, ale mala by byť len vo výške životného minima, aby zabezpečovala základnú solidaritu so zamestnancami, ktorých zamestnávateľ sa dostal do platobnej neschopnosti. Zároveň treba uskutočniť také legislatívne kroky, ktoré by zabezpečili efektívnejšie a rýchlejšie uspokojovanie pohľadávok poškodených zamestnancov.

Aplikácia: Zrušenie fondu novelizáciou zákona o sociálnom poistení.

Fiškálne dopady: V minulom roku dosiahli výplaty fondu 119 miliónov Sk pri priemernej výške dávky 26 551 Sk¹⁸. Navrhovaný presun výplaty dávok pod štátny rozpočet by znamenal priame zaťaženie rozpočtu.

Navrhovaná zmena výplaty max. vo výške životného minima¹⁹ by však znamenala pokles výdavkov na päťinu, približne na 25 miliónov Sk. Štát sa však, podobne ako v súčasnosti, stane veriteľom insolventných zamestnávateľov, preto získané prostriedky z prípadných konkurzov čiastočne pokryjú tieto náklady.

Fond poistenia v nezamestnanosti

- Systém poistenia v nezamestnanosti nemožno nazývať poistením v pravom slova zmysle, pretože poistenec má priamy vplyv na vznik poistnej udalosti. Nakoľko zamestnanec má možnosť ovplyvniť svoje prepustenie a po dohode so zamestnávateľom môže cielene profitovať z prípadného poistného plnenia, pre poisťovne je takýto produkt príliš rizikový, a preto ho v tejto podobe ani komerčné poisťovne neponúkajú²⁰.
- Zásluhovosť pri tomto druhu štátom poskytovaného „poistenia“ spôsobuje negatívny efekt tzv. pasce nezamestnanosti, ktorá sa prejavuje neochotou nezamestnaného prijať nové pracovné miesto s nižšou alebo porovnateľnou mzdou ako je výška dávky v nezamestnanosti až do uplynutia celých šiestich mesiacov poberania dávok. Takto podmienená nezamestnanosť má následne negatívny dopad na zvyšovanie nákladov sociálneho systému, nakoľko niektoré druhy poistení uhrádza za nezamestnaných štát.
- Zásluhovosť pri poberaní týchto dávok navyše do istej miery popiera základné princípy solidarity. Je neopodstatnené, aby zamestnanec s nadštandardnými príjmami po prepustení poberal náhradu príjmu, keď to jeho majetkové pomery nevyžadujú a nenachádza sa v hmotnej núdzi. Naopak, na tieto dávky sú nútení mu prispievať všetci zamestnanci vrátane tých s minimálnou mzdou.²¹

¹⁷ Smernica sa vzťahuje na nároky zamestnancov vyplývajúce z pracovných zmlúv alebo pracovno-právnych vzťahov a nároky voči zamestnávateľom, ktorí sa nachádzajú v stave platobnej neschopnosti.

¹⁸ Sulík, Odvodový bonus 2006

¹⁹ Ani pri tejto dávke štát nemôže zabezpečovať zásluhovosť

²⁰ Niektoré negatívne dopady výpadku príjmu, napríklad neschopnosť splácať hypotéku, je už v súčasnosti možné poistiť v komerčných poisťovniach, napríklad formou poistenia splátok bezúčelového úveru pre prípad straty zamestnania. Tatrabanka a.s. ponúka tento produkt so sadzbou 5 % z úverovej splátky, táto sadzba zároveň pokrýva prípad úplnej invalidity, pracovnej neschopnosti a smrti.

²¹ Zásluhovosť a absencia maximálnej výšky dávky navádza k zneužívaniu dávok fondu. Modelový príklad: zamestnanec s vymeriavacím základom 30 000 Sk, odvádza mesačne do fondu 300 Sk. Po troch rokoch, ktoré

- Výdavky fondu dosiahli v roku 2005 len 40 % z príjmov fondu.²²

Z uvedených dôvodov by mal byť tento fond vyradený z fondov Sociálnej poisťovne a štát by sa mal v prípade vzniku tejto životnej situácie zamerať len na poskytovanie základnej solidarity. Podmienkou poskytnutia sociálnej dávky by mal byť stav hmotnej núdze zistený príjmovým a majetkovým testom.

Aplikácia: Novelizácia zákona o sociálnom zabezpečení stanoví presný termín ukončenia priznávania dávok v nezamestnanosti. Následne začne plynúť polročná lehota, počas ktorej budú vyplácané dávky priznané tesne pred ukončením.

Fiškálne dopady: Keďže súčasné sadzby zabezpečujú viac ako 50% prebytok tohto fondu, polročné vyplácanie dávok by malo byť pokryté z predchádzajúcich príjmov. Zrušenie tohto fondu bude mať vplyv na verejné financie v rozsahu vyplatených dávok v hmotnej núdzi. V prípade, že všetci nezamestnaní by mali nárok na dávku v hmotnej núdzi, by výdaje spojené s ich výplatom dosiahli maximálne 2 miliardy Sk²³. Predpokladáme však, že aplikovaný test majetkových a príjmových pomerov obmedzí počet poberateľov týchto dávok.

Všetky vyššie navrhované zmeny v oblasti sociálneho poistenia budú mať dopad na verejné financie na strane výdavkov v odhadovanom objeme 2,675 miliardy Sk. Tieto prostriedky bude musieť vláda získať úsporami na iných výdavkoch, ktoré navrhujeme nižšie. **Vďaka uvedeným zmenám sa zníži ročný objem prerozdeľovaných prostriedkov o 16 miliárd Sk.**

Zníženie odvodového zaťaženia

Navrhované zrušenie poistných fondov bude mať za následok pokles odvodového zaťaženia. Dôjde tak k zníženiu nákladov na prácu a pozitívnej stimulácii tvorby pracovných miest. Nasledujúca tabuľka uvádza rozdiel v odvodovom zaťažení pri úplnom zrušení vyššie vymenovaných fondov. V druhom stĺpci je vyčíslené, o koľko by sa mohli znížiť poistné sadzby (v prípade že by nebola vôľa na ich úplné zrušenie) tak, aby hospodárenie fondov bolo vyrovnané.

	<i>Zrušenie fondov</i>	<i>Zníženie sadzby o</i>
Nemocenské poistenie	2,80 %	1,40 %
Úrazové poistenie	0,80 %	0,60 %
Garančné poistenie	0,25 %	0,25 %
Poistenie v nezamestnanosti	2,00 %	1,00 %
Pokles odvodov spolu	5,85 %	3,25 %

sú podmienkou nároku na dávku, sa rozhodne prerušíť zamestnanie a poberať dávku v nezamestnanosti. Podľa zákona má nárok na dávku 15 000 mesačne, z čoho vyplýva, že už v prvom mesiaci dostane viac, ako za tri roky odvedol: $1\% \text{ z } 30000 * 12 * 3 = 10800$. Na jeho dávky mu tak musia prispievať všetci ostatní pracujúci, vrátane tých s minimálnou mzdou.

²² Ak nie je v súčasnosti možné úplné zrušenie fondu nezamestnanosti, je nutné aspoň radikálne znížiť sadzby tohto poistenia, nakoľko už dnes existuje vo fonde prebytok postačujúci na redukciiu sadzieb na polovicu.

²³ Priemerná výška DHN a príspevkov k dávke k 31. 1. 2006 dosahuje 3 640 Sk. Odhad nákladov vychádza z nezmeneného stavu priemerného mesačného počtu poberateľov dávky v nezamestnanosti 45 000 k 30. 6. 2005 (realistické je však očakávať pokles).

Zrušenie uvedených sadzieb zníži podľa aktuálnej metodiky odvody zamestnanca na 11 % a odvody zamestnávateľa na 31,75 %. Zníženie odvodov po zrušení poisťných fondov umožní znížiť cenu práce pri zachovaní rovnakej čistej mzdy o 5,17 %. Zároveň dôjde k poklesu odvodového zaťaženia celkových mzdových nákladov z 35,9 % na 32,45 %.

Starobné poistenie

V analýze sociálneho systému sme identifikovali hlavné príčiny deficitného hospodárenia fondu dôchodkového poistenia, ktorými sú vysoká miera zásluhovosti, negatívny demografický vývoj a zavedenie druhého piliera. Projekcia implicitného a explicitného dlhu ukazuje, že pri súčasnej miere účasti na dôchodkovom sporení budú tieto dlhy vyššie, ako sa uvažovalo v čase zavádzania reformy. Pri zostavovaní návrhu na úpravu súčasného modelu financovania dôchodkového poistenia sme rešpektovali medzigeneračnú solidaritu (tzn. úprava dôchodkového systému by mala len v obmedzenej miere zasiahnuť poisťencov, ktorí dlhodobo prispievajú do prvého piliera). To má za následok nemožnosť vyrovnáť hospodárenie fondu ani v strednodobom horizonte. Vzhľadom na dlhodobý charakter záväzkov vyplývajúcich zo starobného poistenia je nutné nastavovať jeho parametre s ohľadom na demografický a hospodársky vývoj. V našom návrhu popisujeme parametre cieľového stavu a kroky, ktoré by mali byť uskutočnené v čo najkratšej dobe, aby mohlo dôjsť k naplneniu týchto cieľov. Tieto úpravy povedú k zníženiu očakávaných deficitov.

Dlhodobé ciele systému dôchodkového poistenia:

- 1) Povinná schéma starobného poistenia (prvý pilier) by mala garantovať výlučne dôchodkovú dávku na úrovni životného minima pre ľudí bez príjmov a majetku.
- 2) Dôchodok nad rámec minima bude individuálnou záležitosťou jednotlivca.
- 3) Financovanie minimálnych dôchodkových dávok bude zabezpečované z daní.

Navrhované krátkodobé opatrenia sú sústredené v týchto okruhoch:

- obmedzenie zásluhovosti v dávkach,
- zmena súčasného vzorca valorizácie dôchodkovej dávky a aktuálnej dôchodkovej hodnoty bodu.

Zásluhovosť v dôchodkovom poistení je hlavným zdrojom nestability a neefektivity v hospodárení tohto fondu. Jej rozsah by mal byť obmedzený v čo najväčšej miere z týchto príčin:

- Občania majú rozdielne predstavy o svojom živote. Niektorí preferujú spotrebu v súčasnosti, iní uprednostňujú pohodlný život v starobe. Časť populácie dokáže svoje prostriedky zhodnotiť vyššie ako v súčasnosti garantuje zákon. Súčasný dôchodkový poistenie s vysokou mierou zásluhovosti popiera tieto medziľudské rozdiely a obmedzuje slobodu rozhodovania.
- Priebežné financovanie dôchodkového poistenia je nestabilné, je zdrojom trvalej neistoty, závislosti na demografickom vývoji a vysokých deficitov. Vláda v tak dlhom časovom horizonte nedokáže predpovedať počet prispievateľov a výšku ich príjmov, preto napr. absolvent školy nemá dnes žiadnu istotu ohľadne vyplateného dôchodku v budúcnosti.

Obmedzenie zásluhovosti vyžaduje rozdelenie skupiny prispievateľov podľa ich účasti v systéme dôchodkového sporenia. **Navrhovaná úprava spočíva v zrušení zásluhovej zložky vyplácaného dôchodku pre všetkých občanov, ktorí vstúpili do systému starobného dôchodkového sporenia**²⁴. V čase priznania dôchodku budú mať nárok len na solidárnu dávku vo výške polovice životného minima. Poistencov, ktorí do druhého piliera nemali možnosť vstúpiť alebo tak dodnes neurobili by sa táto zmena netýkala. Táto zmena nemá vplyv na priamy dlh, prináša úspory až v dlhodobom horizonte.

Valorizácia dôchodkovej dávky je v súčasnosti určovaná ako súčet polovice percenta rastu priemernej nominálnej mzdy a polovice percenta rastu cenovej hladiny – inflácie. Tento vzorec zohľadňuje princíp priebežného dôchodkového poistenia, podľa ktorého by vyplácaný dôchodok mal predstavovať isté fixné percento priemernej mzdy v hospodárstve. Priebežný pilier je však neudržateľný, preto musí byť princíp valorizácie v maximálne miere limitovaný. **Dôchodková dávka vyplácaná súčasným dôchodcom by mala byť upravovaná len o výšku inflácie**, aby valorizácia zohľadňovala len ich rastúce životné náklady. Pri popretí princípu zásluhovosti je vzťah medzi súčasným dôchodkom a súčasnou priemernou mzdou neopodstatnený. Len v situácii, keď inflácia prekročí rast priemerných miezd by malo byť aplikované obmedzenie rastu dôchodkov maximálne do výšky rastu miezd, aby sa tak predišlo vzniku ďalších deficitov.

Inštitút hodnoty dôchodkového bodu by mal byť aplikovaný len pre skupinu poistencov, ktorí ku dňu zavedenia navrhovaných úprav nevstúpili do starobného dôchodkového sporenia. Na rozdiel od dôchodkovej dávky, aktuálna hodnota bodu je valorizovaná o celý rast priemernej mzdy. **Podobne ako pri dôchodkovej dávke, hodnota dôchodkového bodu by mala byť valorizovaná len o infláciu, prípadne rast priemernej mzdy, ak bol nižší.** Pre skupinu poistencov, ktorí vstúpili do systému dôchodkového sporenia, je aktuálna hodnota dôchodkového bodu irelevantná, nakoľko budú mať nárok len na fixnú dávku.

V prípade zmeny valorizačných princípov by očakávaný rast miezd mal v nasledujúcich rokoch v spojitosti s nízkou infláciou²⁵ viesť k poklesu implicitného dlhu a čiastočne aj priameho dlhu. Bola by škoda to nevyužiť.

Odvody do starobného poistenia

Výrazný pokles odvodového zaťaženia je podmienený vyriešením problému vysokých nákladov spojených s medzigeneračnou solidaritou, ktoré sú priamym dôsledkom priebežného systému starobného poistenia.

Doteraz boli tieto náklady hradené výlučne z odvodov zamestnancov a živnostníkov.²⁶ Sociálna poisťovňa používala prebytky ostatných fondov na úhradu deficitu starobného poistenia, čím *de facto* skryto zdaňovala skupinu občanov – poistencov Sociálnej poisťovne, pretože využívala nimi zaplatené prostriedky na iný účel, ako boli odvádzané.

²⁴ tzv. druhý pilier.

²⁵ Vláda bude v snahe dosiahnuť maastrichtské kritéria na prijatie eura pravdepodobne preferovať konzervatívnu menovú politiku.

²⁶ Deficit starobného poistenia v roku 2005 dosiahol 32 miliárd Sk. V najbližších rokoch by mali byť na úhradu deficitu primárne použité výnosy z privatizácie, avšak s ohľadom na vysoký počet dôchodkových sporiteľov sa dá predpokladať, že v horizonte 5-7 rokov budú tieto prostriedky vyčerpané.

Pri hodnotení medzigeneračnej solidarity vychádzame z predpokladu, že jej náklady by mali niesť všetci občania, a nielen zamestnanci a živnostníci, keďže „zásluhu“ na vygenerovanom gigantickom dlhu má celá spoločnosť. Fiškálnym nástrojom s plošným dopadom sú dane, preto by mal byť deficit starobného poistenia krytý z výnosov štátneho rozpočtu.

Navrhnuté zmeny vo valorizácii a zníženie miery zásluhovosti dôchodkových dávok sa musia odzrkadliť v poklese odvodového zaťaženia, aby bol systém aspoň čiastočne spravodlivý. Znižovanie odvodov sa však nemôže týkať všetkých zamestnancov rovnako. Poistenci, ktorí vstúpili do schémy starobného sporenia (tzv. druhého piliera), by tak pri súčasných odvodových sadzbách prispievali pomerne vyššou čiastkou ako poistenci výlučne prvého piliera²⁷, ktorým sa vráti väčšia časť prostriedkov. Preto navrhujeme pre tieto skupiny poistencov aplikovať rozdielne sadzby odvodov. Pre poistencov prvého piliera ponechať súčasné odvodové zaťaženie²⁸ vo výške 16,83 % (odvod do starobného poistenia vrátane odvodu do rezervného fondu) z celkových mzdových nákladov. Výška odvodu do prvého piliera pre poistencov, ktorí prispievajú aj do systému starobného sporenia, by mala byť o tretinu nižšia.²⁹ Deficit, ktorý by pri znížení sadzieb odvodov vznikol, by bol výhradne financovaný zo štátneho rozpočtu.

Starobné dôchodkové sporenie

Podobne ako pri starobnom poistení, povinná účasť sporiteľov v tejto schéme popiera rozdiely v preferenciách ľudí a obmedzuje ich osobnú slobodu. Vláda by nemala vynútením navádzať k osobnej zodpovednosti, tá je predmetom individuálneho rozhodnutia každého jedinca. Dôsledkom paternalistickej snahy vlády kontrolovať dôchodkové sporenie je ekonomická neefektivita tohto inštitútu z dôvodu obmedzujúcich regulácií. Vláda by preto mala zrušiť povinnosť prispievať na starobné dôchodkové sporenie.

Zlúčenie odvodov zamestnanca a zamestnávateľa

Súčasná legislatívna úprava platenia odvodov zo mzdy a príjmov daná Zákonom č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení a Zákonom č. 459/2005 Z.z. o zdravotnom poistení rozlišuje nasledujúcich platiteľov a sadzby:

²⁷ Príklad zamestnanca s hrubou mzdou 18 000 Sk prispievajúceho do prvého aj druhého piliera súčasne. Pri nezmenenej mzde a nulovej inflácii by po 40 rokoch života prispievania a 15-ročnom dôchodku dostal 419 tisíc Sk, pritom by do systému odviedol 1,2 milióna Sk (odvod 13,75 %).

²⁸ Predpokladáme zavedenie celkovej hrubej mzdy, všetky odvody budú pripisované zamestnancovi.

²⁹ Výpadok príjmov fondu dôchodkového poistenia by mal v prípade zníženia sadzby dosiahnuť úroveň 6 miliárd Sk, avšak presná kvantifikácia sadzieb či dopadov alternatívnych demografických scenárov na verejné financie presahuje rámec tejto práce a nie je ani jej cieľom. Na tomto mieste sa preto snažíme len naznačiť smer, ktorým by sa financovanie starobného poistenia malo uberať.

<i>Poistenie /Platiteľ</i>	<i>Zamestnanec</i>	<i>Zamestnávateľ</i>	<i>SZČO</i>	<i>Štát³⁰</i>	<i>Sociálna³¹ poisťovňa</i>
Nemocenské	Povinne / 1,4%	Povinne / 1,4%	Povinne / 4,4%	Neplatí	-
Starobné poistenie/ Dôchodkové sporenie	Povinne / 4%	Povinne / 14%	Povinne / 18%	Povinne / 18%	Povinne* / 18%
Invalidné poistenie	Povinne / 3%	Povinne / 3%	Povinne / 6%	Povinne / 6%	-
Úrazové poistenie	Neplatí	Povinne / 0,3-2,1%	Neplatí	Neplatí	-
Poistenie v nezamestnanosti	Povinne / 1%	Povinne / 1%	Dobrovoľne / 2%	Neplatí	-
Garančné poistenie	Neplatí	Povinne / 0,25%	Neplatí	Neplatí	-
Rezervný fond	Neplatí	Povinne / 4,75%	Povinne / 4,75%	Povinne / 2%	-
Zdravotné poistenie	Povinne / 4%	Povinne / 10%	Povinne / 14%	Povinne / 4%	-

* Za poberateľov invalidných dôchodkov

V uvedenom prehľade považujeme za neopodstatnené rozlišovanie dvoch platiteľov odvodov z toho istého vymeriavacieho základu, čo je prípad odvodov zamestnanca a zamestnávateľa.

Hrubá mzda zamestnanca a odvodové náklady zamestnávateľa predstavujú celkové mzdové náklady zamestnávateľa na prácu zamestnanca. Z toho vyplýva, že zamestnávateľ pri vytváraní pracovného miesta (tzn. porovnávaní očakávanej produktivity práce s mzdovými nákladmi na zamestnanca) musí brať do úvahy nielen dohodnutú hrubú mzdu, ale aj svoje odvodové náklady. Nebyť povinnosti odvádzať príspevky do poisťných fondov, zamestnanec by tak dostával mzdu na úrovni celkových mzdových nákladov zamestnávateľa. *De facto* je tak jediným základom pre odvody do poisťných fondov zamestnancova mzda (= celkové mzdové náklady). Pre zrušenie odvodov zamestnávateľa hovoria nasledujúce argumenty:

- Duálne platenie odvodov znižuje informatívnu hodnotu hrubej mzdy. Keďže zamestnanec nevidí výšku odvodov platených zamestnávateľom, nepozná ani skutočnú cenu svojej práce.
- Zamestnanec často nevie, aká časť jeho mzdy (= celkové mzdové náklady) je povinne odvedená do poisťných fondov štátu.
- Povinnosť zamestnávateľa platiť odvody je neopodstatnená. Príjemcom platieb z poisťných fondov môže byť len zamestnanec, preto postavenie zamestnávateľa ako platiteľa príspevkov je v podstate protiprávne. Zamestnávateľ nedostáva za svoje príspevky žiadne plnenie.

Dualita v platení odvodov nenesie žiadnu pridanú hodnotu a mala by byť zrušená. Pojem „hrubá mzda“ by mal byť rozšírený o odvodové náklady zamestnávateľa a legislatívne stanovené dve sadzby odvodov by mali byť zlúčené do jednej sadzby zamestnanca pre každý druh poistenia (to sa týka aj garančného a úrazového poistenia, ktoré tiež nie sú poistením zamestnávateľa, keďže z týchto fondov nemôže čerpať). Tieto úpravy nepredstavujú dodatočné náklady pre žiadnu z dotknutých strán.

³⁰ Štát platí poisťné na starobné poistenie, invalidné poistenie a poisťné do rezervného fondu solidarity za:

a) fyzickú osobu, ktorá sa osobne a celodenne stará o dieťa do šiestich rokov jeho veku alebo o dieťa s dlhodobým nepriaznivým zdravotným stavom do siedmich rokov jeho veku. Zdravotné poistenie platí štát za vybrané skupiny poistencov podľa par. 11 odsek 8 zákon č. 459/2005.

³¹ Sociálna poisťovňa platí poisťné na starobné poistenie za poberateľov invalidného dôchodku do dovŕšenia dôchodkového veku zo základného fondu invalidného poistenia do základného fondu starobného poistenia.

Aplikácia: Zavedenie pravidla jedného platiteľa odvodov vyžaduje novelizáciu zákonov o sociálnom a zdravotnom poistení. Za zamestnancov bude odvody do poistení naďalej prevádzkať zamestnávateľ.

Fiškálne dopady: Novelizácia nebude mať žiadny priamy dopad na verejné financie. Zjednodušenie systému odvodov sa prejaví v podobe zníženia administratívnych nákladov tak súkromnej ako aj verejnej správy. Z dlhodobého hľadiska očakávame pozitívny efekt tohto opatrenia v podobe tlaku na znižovanie sadzieb sociálnych odvodov zo strany zamestnancov.

Zníženie odvodového zaťaženia nízkych miezd

Vysoké odvodové zaťaženie je jedným z faktorov, ktorý má podstatný vplyv na vysoký podiel občanov s nízkou kvalifikáciou medzi dlhodobo nezamestnanými. Na trhu je nedostatok pracovných miest vhodných pre túto skupinu zamestnancov, pretože tvorba takýchto pracovných miest nie je pre zamestnávateľov rentabilná. Vyplýva to z nízkej produktivity týchto pracovných miest, ktorá nepokryje náklady na čistú mzdu a odvody. Tento problém navrhujeme zmierniť postupne rastúcim vymeriavacím základom pre výpočet odvodovej povinnosti. Vymeriavací základ by sa počítal nasledovným vzorcom:

$$VZ = HM * HM / HP$$

VZ – vymeriavací základ

HM – hrubá mzda (počítame so zlúčením odvodov zamestnanca a zamestnávateľa, preto ide o celkové mzdové náklady)

HP – hraničné pásmo (arbitrárne určená hrubá mzda, od ktorej by sa už platili odvody z celej hrubej mzdy napr. 10 000 Sk)

Vymeriavací základ (a tým pádom aj odvody) by postupne rástol, až kým by hrubá mzda nedosiahla hraničné pásmo 10 000 Sk. Príklad výpočtu odvodov pomocou upraveného vymeriavacieho základu pri dnešnom odvodovom zaťažení³²:

³² 35,95 % z hrubej mzdy

HM	Vymeriavací základ	Odv.hraničné pásmo	Odvody
1 000 Sk	100 Sk	10 000 Sk	36 Sk
2 000 Sk	400 Sk	10 000 Sk	144 Sk
3 000 Sk	900 Sk	10 000 Sk	324 Sk
4 000 Sk	1 600 Sk	10 000 Sk	575 Sk
5 000 Sk	2 500 Sk	10 000 Sk	899 Sk
6 000 Sk	3 600 Sk	10 000 Sk	1 294 Sk
7 000 Sk	4 900 Sk	10 000 Sk	1 761 Sk
8 000 Sk	6 400 Sk	10 000 Sk	2 301 Sk
9 000 Sk	8 100 Sk	10 000 Sk	2 912 Sk
10 000 Sk	10 000 Sk	10 000 Sk	3 595 Sk
11 000 Sk	11 000 Sk	10 000 Sk	3 954 Sk
12 000 Sk	12 000 Sk	10 000 Sk	4 314 Sk
13 000 Sk	13 000 Sk	10 000 Sk	4 673 Sk
14 000 Sk	14 000 Sk	10 000 Sk	5 033 Sk

Minimálna mzda

Inštitút minimálnej mzdy je nutné pre jeho negatívne ekonomické dôsledky³³ úplne zrušiť³⁴. Zákony odvolávajúce sa na zákon č. 90/1996 Z. z. o minimálnej mzde, ako napr. zákon č. 461/2003 Z. Z. o sociálnom poistení, je potrebné naviazať na životné minimum alebo priemernú mzdu v hospodárstve podľa toho, čo je vhodnejšie. V zákonníku práce³⁵ je potrebné vypustiť § 120.

Sociálna pomoc a štátna sociálna podpora

Súčasná sociálna pomoc a podpora je rozsiahla v počte poberateľov dávok a komplexná v zmysle počtu poskytovaných dávok. Tieto charakteristiky vedú k nedostatkom, ktoré sme identifikovali v Analýze sociálneho systému³⁶:

- neustála expanzia štátneho sociálneho systému na úkor súkromnej charity
- rastúci objem demografantov posilňujúci princípy sociálneho inžinierstva
- vysoké daňové zaťaženie ako dôsledok nákladného sociálneho systému
- rast atomizácie spoločnosti a závislosti jednotlivca na paternalistickom štáte
- neefektivita v podobe poskytovania duplicitných dávok

Pri navrhovaní zmien v oblasti sociálnej pomoci a štátnej sociálnej podpory sme sa zamerali na odstránenie uvedených nedostatkov pri súčasnom naplnení cieľa, ktorým je zabezpečenie základnej solidarity. Spoločným menovateľom poskytovania všetkých dávok by mal byť verejný zoznam poberateľov všetkých dávok. Takýto zoznam posilní efekt navrhovaného testovania príjmov a majetku formou kontroly verejnosťou bez dodatočných nákladov na verejnú správu. Ďalšou navrhovanou legislatívnou úpravou je zrušenie nárokovateľnosti dávok za uplynulé obdobia. Dávky by mali byť vyplácané len od dátumu podania žiadosti (v

³³ Bližšie pozri Karpiš J., Ďurana R., Ďurana R., Jelenčiak M.: Analýza sociálneho systému SR. INESS, 2006

³⁴ Závazok vyplývajúci z dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 26 z roku 1928 možno naplniť prenechaním stanovenia minimálnej mzdy na kolektívne vyjednávanie.

³⁵ Zákon č. 311/2001 Z. z.

³⁶ Karpiš J., Ďurana R., Ďurana R., Jelenčiak M.: Analýza sociálneho systému SR. INESS, 2006

prípade pozitívneho rozhodnutia), spätné poberanie dávok za obdobie, v ktorom žiadateľ žil z vlastných úspor nie je opodstatnené.

Sociálna pomoc

Systém sociálnej pomoci reprezentuje základný pilier solidarity v sociálnom systéme. Dávky v hmotnej núdzi sú poskytované občanom bez príjmu a bez majetku. I napriek tomu sú niektoré dávky poskytované neefektívne a mali by byť zrušené alebo upravené:

Dávka v hmotnej núdzi a príspevky k dávke (na bývanie a aktivačný príspevok)

Testovanie majetku nie je v súčasnosti dostatočne špecifikované. Občan vlastníci majetok v dostatočnej výške by nemal poberať dávky sociálneho systému. Bližšie upresnenie vid' Test majetkových a príjmových pomerov.

Návrh zmeny: aplikácia prísnejšieho testu majetku

Príspevok na zdravotnú starostlivosť:

Zavedenie príspevku malo zohľadniť zvýšené náklady občana na zdravotné služby. Poskytovanie príspevku však popiera zmysel zavedenia poplatkov do zdravotníctva, ktorým je posun vo vnímaní zdravotnej starostlivosti ako nakupovanej služby. Evidencia a administrácia týchto nízkych dávok navyše predstavuje nadbytočné náklady pre verejnú správu. Ak vláda považuje tieto náklady za oprávnené, mala by zvýšiť dávku v hmotnej núdzi (DHN) a zrušiť novú dávku.

Návrh: dávku zrušiť úplne

Dávka pre rodiča v hmotnej núdzi s dieťaťom do jedného roka

Cieľom tejto dávky je motivovať rodiča k pravidelnej návšteve lekára, *de facto* sa jedná o platenú návštevu lekára. Takýto cieľ však nemôže byť cieľom sociálneho systému, ktorý má zabezpečovať solidaritu. Pravidelná návšteva lekára je predmetom osobného rozhodnutia, prípadne osvetvy zdravotníckych a výchovných zariadení.

Návrh zmeny: dávku zrušiť

Dotácia na stravu

Dávka je poskytovaná školám, ktoré navštevujú deti z rodín v hmotnej núdzi. Je príkladom duplicity v dávkovom systéme, keď na to isté dieťa je už vyplácaný prídavok. Cieľom zavedenia dávky bolo zvýšenie počtu detí stravujúcich sa v školách. Takýto cieľ takisto nepatrí do sociálneho systému, stravovanie detí v jedálni nie je predmetom občianskej solidarity. Posledná novelizácia zákona navyše znížila podmienku poskytnutia dotácie škole na 50% podiel detí z rodín v hmotnej núdzi, čím sa zvyšuje neefektivita poskytovania dotácie – poberateľmi sú aj deti, ktoré dotáciu nepotrebujú.

Návrh zmeny: dávku zrušiť

Dotácia na školské potreby

Podobná charakteristika a odôvodnenie ako v prípade dotácií na stravu.

Návrh zmeny: dávku zrušiť

Dotácia na motivačný príspevok

Dávka je poskytovaná na základe dosiahnutého prospechu, čiže peniaze za dobré známky. Dobrý prospech žiaka však nemôže byť cieľom sociálnej pomoci. Ak má vláda záujem finančne dotovať rodiny v hmotnej núdzi s cieľom podpory vzdelávania, môže tak urobiť

daňovým zvýhodnením, napr. znížením DPH. Na rozdiel od súčasného stavu dosiahne vyššiu efektivitu a zároveň klesne objem prerozdeľovaných prostriedkov.

Návrh zmeny: dávku zrušiť

Fiškálne dopady: Navrhované zrušenie uvedených príspevkov bude znamenať úsporu vo výdavkoch sociálneho systému minimálne vo výške 675Mil Sk.

Štátna sociálna podpora

Kým výdavky na sociálnu pomoc predstavujúce základnú solidaritu dosiahli v roku 2005 7 miliárd Sk, výdavky štátnej sociálnej podpory dosiahli viac ako dvojnásobok, konkrétne 15,7 miliardy Sk. Hlavnou príčinou disproporcie v týchto výdavkoch je celoplošnosť dávok sociálnej podpory³⁷. Pritom celoplošnosť je neopodstatnená a transfer prostriedkov od všetkých všetkým nie je ekonomicky ani sociálne zdôvodniteľný. **Z tohto dôvodu a v súlade so sledovaním základného cieľa sociálneho systému, ktorým je solidarita, navrhujeme obmedziť celoplošné priame výdavky sociálneho systému v oblasti rodinnej politiky formou nasledujúcich zmien:**

Zavedenie testovania príjmu a majetku domácností pri poskytovaní rodičovského príspevku

Výplata dávok rodičom s dostatočným príjmom v domácnosti je porušením princípu základnej solidarity. Po prvé, pre túto skupinu rodičov predstavuje len marginálne zvýšenie príjmu bez priameho dopadu na kvalitu výchovy dieťaťa. Po druhé, na tieto dávky im formou daní musia prispievať aj občania s nízkym príjmom – ide o „solidaritu chudobných s bohatými“. Pokiaľ má byť dodržaný princíp základnej solidarity, vláda musí rozlišovať medzi sociálne odkázanými a občanmi s priemerným príjmom. Bližšie informácie k testovaniu príjmových a majetkových pomerov sú uvedené v časti *Test majetkových a príjmových pomerov*.

Zrušenie duplicity v podpore rodiny a rodičovstva

V Analýze sociálneho systému sme identifikovali 22 rôznych dávok, ktorých adresátom sú rodičia alebo oprávnení poberatelia. Rodinné prídavky predstavujú najväčšiu časť, čo sa týka objemu platieb. Pritom samotná dávka je nízka, nepokrýva ani tretinu mesačných nákladov na dieťa. Výsledkom celoplošnej platnosti dávky sú teda vysoké finančné náklady na sociálny systém a podpora, ktorá nízkopríjmovým skupinám nemôže stačiť a pre stredné a vyššie príjmové skupiny predstavuje len „vreckové“. Dávku navrhujeme preto zrušiť v celom rozsahu, skupiny s nedostatočným príjmom by mali byť podporované zo systému sociálnej pomoci.

V prípade nedostatočnej politickej vôle na zrušenie rodinných prídavkov navrhujeme druhú alternatívu, a to spojenie s daňovým bonusom. Okrem prídavkov na deti dnes profituje väčšina vychovávajúcich rodičov aj z dávky v identickej výške v podobe daňového bonusu. Pri posudzovaní príjmu zamestnaných rodičov zo sociálneho systému ide o zbytočnú duplicitu.

Na rozdiel od prídavkov je forma podpory daňového bonusu akceptovateľná aj v celoplošnom rozsahu, znižuje totiž objem prostriedkov prerozdeľovaných sociálnym systémom³⁸. Vláda by

³⁷ Celoplošné univerzálne dávky sú tzv. demogranty.

³⁸ V roku 2005 dosiahol vyúčtovaný daňový bonus zhruba 4,34 miliardy Sk, avšak skutočne vyplatená čiastka zamestnancom, ktorých daňová povinnosť bola nižšia ako objem bonusu, dosiahla podľa Daňového riaditeľstva

mala určiť novú výšku daňového bonusu na jedno dieťa, ktorý by zlúčil tieto formy dávok do jednej dvojzložkovej dávky.

Ostatným rodičov bez zdaniteľných príjmov by zostal nárok na súčasné rodinné prídavky vo forme daňového bonusu, ktorý by im bol vyplácaný v súčasnej výške. S ohľadom na neefektivitu vyplácaných rodinných prídavkov doporučujeme maximálne možné zníženie tejto dávky.

Výsledkom uvedeného opatrenia by bol pokles objemu prerozdeľovaných prostriedkov a nezmenená podpora vychovávajúcich rodičov, tzv. prerozdelenie by kleslo o 2,6 miliardy Sk (z 8 miliárd Sk).³⁹ S rastúcimi príjmami v budúcnosti je možné očakávať ďalší pokles prerozdeľovania.

Príspevok na pohreb a príspevok pri narodení dieťaťa by mali byť zrušené v celom rozsahu. Celoplošná dostupnosť príspevku popiera základné rodinné a komunitné vzťahy. Verejný príspevok tohto charakteru by mal byť poskytovaný len z komunálnych rozpočtov na základe poznania príjmovej a majetkovej situácie žiadateľov.

Test majetkových a príjmových pomerov

Jedným zo základných negatív poskytovania sociálnych platieb pri súčasnom nastavení sociálneho systému je nedostatočný dôraz na testovanie majetkových a príjmových pomerov. Pod týmto testom⁴⁰ sa rozumie investigatívny proces, cieľom ktorého je určiť, či je jednotlivец alebo rodina vhodným adresátom určitého príspevku zo sociálneho systému. Test môže pozostávať z kvantifikácie príjmu alebo majetku, alebo kombinácie oboch. V súčasnosti sú sociálne dávky pridelované na základe nedostatočného príjmu⁴¹ alebo plošne (demogranty). V dôsledku takéhoto pridelovania sociálna platba nie je adresovaná iba občanom v reálnej hmotnej núdzi, ale všetkým žiadateľom o sociálnu platbu, ktorí spĺňajú definované kritéria, bez striktného ohľadu na výšku majetku^{42,43}. Jedným zo základných cieľov zavedenia testu majetkových a príjmových pomerov⁴⁴ je vylúčenie časti poberateľov⁴⁵, ktorí reálne nie sú v hmotnej núdzi, a prostriedky sociálneho systému sa koncentrujú k tým, ktorí ich skutočne

SR len 820 miliónov Sk. Z toho vyplýva, že zavedenie daňového bonusu znížilo objem vládou prerozdeľovaných prostriedkov o 3,52 miliardy Sk.

³⁹ Daňový bonus si dnes uplatňuje zhruba 800 tisíc ľudí. Celkový počet zamestnancov a SZČO dosahuje 2,2 milióna, tzn. 36 % zamestnancov si uplatňuje bonusy. Berúc do úvahy v priemere 1,78 dieťaťa na rodinu, každý rodič by si mohol priemerné uplatniť zložený bonus 1 922 Sk mesačne. Daň v dostatočnej výške vykazuje 625 tisíc zamestnancov. Z nich si približne 36 % uplatní navýšený bonus, tzn. 225 tisíc zamestnancov. Objem uplatnených prídavkov v podobe bonusov bude celkovo predstavovať 2,6 miliardy Sk.

⁴⁰ Inými slovami testom oprávnenosti požiadavky o sociálnu platbu.

⁴¹ Podľa zákona č. 599/2003 Z. z. sa občan v hmotnej núdzi a fyzické osoby, ktoré sa s občanom v hmotnej núdzi spoločne posudzujú, nepovažujú za občanov v hmotnej núdzi, ani keď ich príjem nedosahuje životné minimum ustanovené osobitným predpisom, alebo ak si svojím majetkom môžu zabezpečiť základné životné podmienky a pomôcť v hmotnej núdzi. Majetok sa bližšie nekvantifikuje, pozri zákon č. 599/2003, § 8, ods. 3, zákon č. 195/1998, § 9, ods. 2.

⁴² Morálne negatívum (poberateľom môže byť aj milionár na invalidnom dôchodku).

⁴³ V súčasnosti je výška majetku v zákone kvantifikovaná iba pri poskytovaní peňažného príspevku na osobnú asistenciu občanovi s ťažkým zdravotným postihnutím (zákon č. 195/1998 Z. z.)

⁴⁴ Vo viacerých krajinách sveta sa uvažuje o zavedení testovania majetku. Dôvody sú rôzne – morálne (prečo by mali byť poberateľmi sociálnych dávok ľudia, ktorí nie sú v hmotnej núdzi), finančné (garancia univerzálneho vyplácania sociálnych dávok je podkopaná demografickým vývojom - zástancovia testovania majetku tvrdia, že redukcia alebo zrušenie vyplácania dávok tým, ktorých príjem alebo majetok presahuje istú hranicu, môže pomôcť zachovať sociálny systém ako záchranú sieť pre tých, ktorí ju naozaj potrebujú).

⁴⁵ Demotivujúce môžu byť rôzne faktory, napr. stigma, strach, zložitosť.

najviac potrebujú. Tým sa znižujú náklady sociálneho systému, v dôsledku čoho sa otvára priestor pre efektívnejšiu súkromnú solidaritu na úrovni rodiny alebo komunity.

Postup pri uchádzaní sa o sociálnu dávku:

Osobný pohovor

Cieľom osobného pohovoru s uchádzačom⁴⁶ je identifikovať príčiny stavu, v dôsledku ktorého sa uchádza o sociálnu dávku. Za nevyhnutný považujeme osobný kontakt s prijímateľom dávky, aby sa vzťah medzi ním a štátom nezakladal na čisto finančnej báze. Pri osobnom pohovore sa pristupuje k mapovaniu problémov, zisťuje sa, kde a s kým uchádzač o dávku býva, sociálny pracovník sa uchádzačovi snaží poskytnúť rady, ako danú situáciu riešiť.

Čestné prehlásenie o výške majetku

Uchádzač podpíše čestné prehlásenie, že výška jeho majetku nepresahuje limity uvedené nižšie pri jednotlivých druhoch sociálnych dávok. Test príjmu a majetku sa vykoná inicializačne pri uchádzaní sa o dávku, jednorázovo. Pri každej zmene majetkových alebo príjmových pomerov⁴⁷ je poberateľ dávky povinný túto zmenu nahlásiť na príslušnom úrade. V prípade, že tak neurobí, hrozí mu finančná penalizácia. Mená všetkých úspešných uchádzačov o sociálne dávky⁴⁸ budú zverejnené na internete a mená lokálnych uchádzačov aj na miestnych úradoch⁴⁹.

Testovanie majetkových a príjmových pomerov pri jednotlivých sociálnych dávkach a stanovenie hraníc pre poskytovanie sociálnej dávky:

Testovanie majetku pri uchádzaní sa o dávku v hmotnej núdzi

Uchádzač čestne prehlási, že spolu s fyzickými osobami, ktoré sa s uchádzačom spoločne posudzujú, nedisponuje finančnými prostriedkami⁵⁰ presahujúcimi 10 násobok životného minima a hnutelný majetok presahujúci hodnotu 25 násobku životného minima. Zároveň prehlási, že nevlastnia inú nehnuteľnosť ako tú, v ktorej trvalo bývajú, a ktorej hodnota nepresahuje 100 násobok životného minima. Jeho príjem s fyzickými osobami, ktoré sa s uchádzačom spoločne posudzujú, nedosahuje životné minimum ustanovené osobitným predpisom.

Testovanie majetku pri uchádzaní sa o vecnú dávku vyplácanú invalidom

Uchádzač čestne prehlási, že spolu s fyzickými osobami, s ktorými zdieľa trvalé bydlisko, nedisponuje finančnými prostriedkami presahujúcimi 10 násobok životného minima a hnutelný majetok presahujúci hodnotu 35 násobku životného minima. Zároveň prehlási, že nevlastnia inú nehnuteľnosť ako tú, v ktorej trvalo bývajú, a ktorej hodnota nepresahuje 150 násobok životného minima. Jeho príjem nedosahuje dvojnásobok životného minima ustanoveného osobitným predpisom. Cieľom je, aby sa o zdravotne ťažko postihnutého primárne starala rodina alebo najbližšia komunita.

⁴⁶ alebo jeho právoplatným zástupcom.

⁴⁷ Takých, na základe ktorých ho kritériá testu majetku alebo príjmu vyradujú z poberania sociálnych dávok.

⁴⁸ Plus doba poberania sociálnej dávky.

⁴⁹ Motívom pre zverejnenie je zníženie pravdepodobnosti zneužitia sociálneho systému. Zverejnenie amplifikuje stigmatizujúci efekt a umožňuje dodatočnú kontrolu na najnižšej úrovni.

⁵⁰ V hotovosti alebo na bankovom účte, v podielových fondoch, akciách a pod.

Testovanie majetku pri uchádzaní sa o rodičovský príspevok

Uchádzač čestne prehlási, že spolu s fyzickými osobami, ktoré sa s uchádzačom spoločne posudzujú, nedisponuje finančnými prostriedkami presahujúcimi 10 násobok životného minima a hnutelný majetok presahujúci hodnotu 25 násobku životného minima. Zároveň prehlási, že nevlastnia inú nehnuteľnosť ako tú, v ktorej trvalo bývajú, a ktorej hodnota nepresahuje 100 násobok životného minima. Jeho príjem s fyzickými osobami, ktoré sa s uchádzačom spoločne posudzujú, nedosahuje životné minimum ustanovené osobitným predpisom.

Zavedenie testu príjmu a majetku nenavší administratívne náklady sociálneho systému nakoľko počíta s využitím súčasných kapacít a nepredpokladá zvýšené nároky na zamestnancov alebo materiál.

Potenciálne negatíva testovania majetkových a príjmových pomerov, ako ich uvádza odborná literatúra⁵¹

Zníženie motivácie vytvárať úspory ako most k sebestačnosti^{52,53} (podľa ekonomických štúdií sa motivácia šetriť znižuje so znížením limitov testov majetkových a príjmových pomerov, a naopak, zvyšuje sa zvýšením limitov⁵⁴).

Tento negatívny efekt je možné pozorovať iba v systémoch s veľmi štedrými sociálnymi dávkami. V systéme, kde sociálna dávka predstavuje prostriedky pre základné prežitie, predstavuje každý príjem navyše lepšiu alternatívu.

Priestor pre podvod a zneužitie⁵⁵

Závisí od nastavenia systému. Pri vhodnom nastavení systému dochádza naopak k eliminácii zneužívania sociálneho systému^{56,57}. Úlohou testovania majetku v našom návrhu je najmä vytvorenie formálnej bariéry pre marginálnych príjemcov dávok. Vytvorenie sociálneho systému, ktorý nie je zneužitelný, je samozrejme utópiou.

⁵¹ Na tomto mieste úmyselne opomenieme negatíva, ktoré nie sú pre fungovanie a ekonomické aspekty sociálneho systému dôležité, napr. strata podpory sociálneho systému ako politické riziko.

⁵² Ľudia tiež nesporia na dôchodok a starobu, čím sa neznižuje miera obracania sa o pomoc na vládu.

⁵³ Tzv. *steep implicit tax on saving*.

⁵⁴ Hubbard, R. G., Skinner, J., and Zeldes, S., 1995, Precautionary Saving and Social Insurance, *Journal of Political Economy* 103 (2), p. 360—399

⁵⁵ Rodičia prepisujú majetok na svoje deti, aby vyhovel testom majetkových a príjmových pomerov, majetok schovávajú alebo „utrácajú“.

⁵⁶ V USA sa po zavedení testovania majetkových a príjmových pomerov podarilo odfiltrovať cca. 15 % falošných poberateľov invalidných dôchodkov. Tým príjem z dôchodku navyšoval majetok (na rozdiel od skutočných invalidov, ktorí z dôchodkov uhrádzali vyššie náklady na prežitie a fungovanie), čím sa dostali nad hranicu definovanú testom a boli vyradení z poberania dôchodkov. Pozri: Golosov, M. a Tsyvinski, A.: *Designing Optimal Disability Insurance: A Case for Asset Testing*, 2004, vydal National Bureau of Economic Research, Inc v sérii NBER Working Papers, číslo publikácie 10792

⁵⁷ Mnoho uchádzačov o americké príspevky Medicaid, v snahe vyhovieť kritériám testov majetkových a príjmových pomerov, prepisovalo nehnuteľnosti na deti alebo sa ho inak „zbavovalo“. Tento problém sa podarilo vyriešiť tak, že ak sa uchádzač zbavil nehnuteľnosti bez kompenzácie alebo odmietol prijať príjem alebo sa aktívne snažil príjem zredukovať, bol penalizovaný alebo zo sociálneho programu vyradený. Retrospektívne sa hodnotili príjmy a nehnuteľnosti, až do obdobia 36, v niektorých prípadoch 60 mesiacov pred požiadanim o sociálnu dávku.

Vplyv na rozhodnutie zostať sám/v manželstve podľa toho, či sa testovanie majetkových a príjmových pomerov vzťahuje na jednotlivca alebo rodinu.

Výška vyplácaných sociálnych dávok, ktorých úlohou je zabezpečenie prostriedkov pre základné prežitie, je stanovená tak, aby umožňovala iba základné prežitie, a tým podporuje súdržnosť tradičnej rodiny a vplýva na deatomizáciu spoločnosti⁵⁸. Vďaka celkovému zníženiu výdavkov na sociálny systém a zredukovanému prerozdeleniu ostáva viac prostriedkov na súkromnú solidaritu v rámci komunit alebo rodiny.

Sociálna pomoc ťažko telesne postihnutým

Ročne je telesne postihnutým vyplatených viac než 5 miliárd Sk, pritom majetok sa testuje len v prípade príspevkov na osobnú asistenciu⁵⁹.

Návrh zmeny: Navrhujeme testovanie majetkových a príjmových pomerov pri všetkých dávkach v tejto kategórii.

Aktívna politika trhu práce (AFTP)

Systém podpory zamestnanosti pozostával k 1. januáru 2006 zo 14 dávok. Ich cieľom je podporovať tvorbu pracovných miest, zvyšovať kvalifikáciu uchádzačov a podporovať mobilitu pracovnej sily. V roku 2005 bolo v rámci AFTP vyplatených 3,1 miliardy Sk. Efektivita napĺňania stanovených cieľov je nízka. Polovica vyplatenej sumy je spotrebovaná na príspevok na aktivačnú činnosť. Pri štyroch druhoch dávok neprekročil ročný počet poberateľov hranicu 100 poberateľov⁶⁰.

Podľa nášho názoru je vhodnejšia a efektívnejšia forma podpory zamestnanosti obmedzovanie prekážok v zamestnávaní na strane zamestnávateľov⁶¹. Doporučujeme preto zrušiť všetky dávky, s výnimkou príspevku na vzdelávanie uchádzača o zamestnanie a príspevku na vykonávanie absolventskej praxe. Namiesto rôznych príspevkov na podporu vzniku pracovných miest navrhujeme dočasne znížiť náklady na zamestnanca formou znížených odvodov nad rámec hrubej mzdy, vid' návrh postupného rastu vymeriavacieho základu.

Príspevok na aktivačnú činnosť by mal byť zrušený v celom rozsahu, lebo nepomáha vytvárať stabilné pracovné miesta. Obce by mali z vlastných rozpočtov vyčleniť prostriedky, ktoré chcú použiť na podporu zachovania pracovných návykov svojich občanov formou verejnoprospešných prác.

V rámci ďalších opatrení na zvyšovanie zamestnanosti navrhujeme zrušiť povinnosť firiem⁶², ktoré zamestnávajú viac ako 20 zamestnancov, platiť pokutu vo výške trojnásobku minimálnej mzdy v prípade, že nezamestnávajú ľudí so zdravotným postihnutím⁶³. Pokuta totiž nevedie k dosiahnutiu cieľa, ktorým je v tomto prípade pravdepodobne integrácia telesne postihnutých do pracovného procesu. Solidarita je solidaritou iba v tom prípade, ak je dobrovoľná. Pokuta však predstavuje iba formu zdanenia, keďže väčšina firiem ani nemá

⁵⁸ Príkladom môže byť negatívna skúsenosť s vysokými materskými sociálnymi dávkami pre slobodné mamičky v USA, v dôsledku ktorých sa od ich zavedenia v 60-tych rokoch zvýšil ich počet mnohonásobne.

⁵⁹ Objem vyplatených dávok na osobnú asistenciu dosiahol v minulom roku 421 miliónov Sk.

⁶⁰ Príspevok zamestnávateľovi na vzdelávanie zamestnanca, príspevok na sťahovanie za prácou, príspevok zdravotne postihnutému občanovi na samostatnú zárobkovú činnosť, príspevok na činnosť pracovného asistenta.

⁶¹ Vid' ostatné návrhy zmien, najmä zrušenie minimálnej mzdy, zníženie odvodov, zavedenie znížených odvodov na nízko platené pracovné pozície.

⁶² Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti

⁶³ Ich minimálny povinný počet sa počíta ako 3,2 % z priemerného evidenčného počtu zamestnancov v skupine fyzických osôb. Poplatok sa platí za každú osobu chýbajúcu do stanoveného minima.

možnosť danému zákonu vyhovieť, keďže počet telesne postihnutých je obmedzený a nie všetci chcú či môžu za prácou dochádzať.

Zhrnutie

Cieľom navrhovaných zmien je obmedzenie funkcií sociálneho systému na zabezpečovanie základnej solidarity. Zmeny môžu byť aplikované nezávisle, hoci synergické efekty spoločného zavedenia by priniesli vyššie úspory.

Navrhované zrušenie poisťných fondov bude mať za následok nižšiu mieru prerozdelenia prostriedkov a ich efektívnejšie využitie v súkromnej sfére. Nižšia miera odvodového zaťaženia bude znamenať vyššie daňové výnosy, avšak efektívne daňové zaťaženie klesne o 7,3 %.⁶⁴ Daňový výnos vyšší o 3,6 miliardy Sk pokryje predpokladané náklady nárastu výdavkov zo systému sociálnej pomoci, ktoré súvisia so zrušením poisťných fondov. Na druhej strane, výpadok prebytkov zrušených fondov odkryje v plnej výške deficitnosť hospodárenia fondu starobného poistenia. Tento deficit navrhujeme kryť z prostriedkov štátneho rozpočtu. Za týmto účelom sa môžu použiť prostriedky získané z privatizácie štátneho majetku. Po ich minutí bude musieť byť deficit krytý zo štátneho rozpočtu znížením ostatných výdavkov. Ak má byť deficit hrazený z rozpočtu bez dodatočného zvyšovania daňových sadzieb, musí vláda prijať zmeny vo valorizácii dôchodkov a obmedziť niektoré zo súčasných výdavkov sociálneho systému⁶⁵. Navrhujeme obmedziť výdavky s celoplošným charakterom, ktoré neslúžia na zabezpečenie základnej solidarity.

Zavedenie postupného rastu vymeriavacieho základu pre výpočet odvodov bude predstavovať výpadok v sociálnom a zdravotnom poistení vo výške 2,5 miliardy Sk. Tento výpadok bude do značnej miery kompenzovaný poklesom v súčasnosti vyplácaných dávok z titulu menšieho počtu poberateľov.

Aktívna politika trhu práce by sa mala obmedziť na vzdelávanie nezamestnaných formou dotácie rekvalifikácií a zaúčania absolventov bez praxe. Samotná tvorba pracovných miest by nemala byť dotovaná.

⁶⁴ Odvodové zaťaženie a daň z príjmu FO počítané na základe odvodov a daní podľa príjmových pásiem (v skutočnosti je výber daní a odvodov nižší). V roku 2005 258 miliárd Sk, po zavedení navrhovaných úprav 239,5 miliardy Sk.

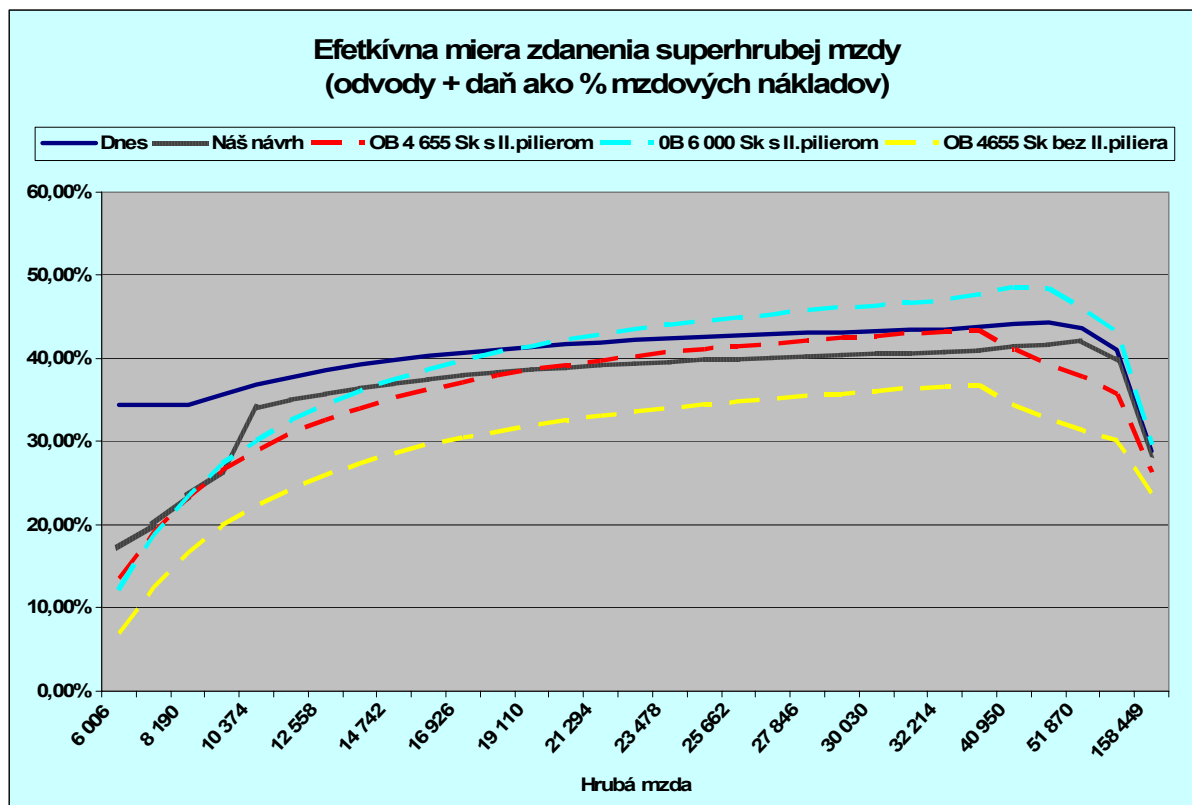
⁶⁵Vid' Prehľad navrhovaných zmien.

Prehľad navrhovaných zmien:

<i>Oblasť</i>	<i>Navrhované zmeny</i>	<i>Odhadované fiškálne dopady v miliónoch Sk⁶⁶</i>
Sociálne poistenie	Zrušenie Fondu nemocenského poistenia	n.a.
	Zrušenie Fondu úrazového poistenia	-297,7
	Zrušenie Fondu garančného poistenia	-25
	Zrušenie Fondu poistenia v nezamestnanosti	-2 000
	Zmena valorizácie dôchodkov a dôchodkových bodov	NA
	Zjednotenie vymeriavacích základov	0
	Zníženie odvodového zaťaženia nízkych miezd	-2 462
Minimálna mzda	Zrušenie inštitútu minimálnej mzdy	0
Sociálna pomoc	Zavedenie testu príjmových a majetkových pomerov pri poskytovaní DHN	NA
	Zrušenie príspevku na zdravotnú starostlivosť	220
	Zrušenie dávky pre rodiča v hmotnej núdzi s dieťaťom do jedného roka	NA
	Zrušenie dotácie na stravu, školské potreby, motivačný príspevok	454
Sociálna pomoc ŤZP	Zavedenie testu príjmových a majetkových pomerov pri poskytovaní všetkých dávok ŤZP	
Sociálna podpora	Zavedenie testu príjmových a majetkových pomerov pri poskytovaní rodičovského príspevku	NA
	Zrušenie prídavkov na deti	8 767
APTP	Zrušenie aktivačného príspevku	1 600
	Zrušenie ostatných príspevkov s výnimkou príspevku na vzdelávanie a na vykonávanie absolventskej praxe	1 090

⁶⁶ V prípade poisťovních fondov uvedené čísla vyjadrujú čistý fiškálny dopad vyplývajúci z ich zrušenia.

Grafické porovnanie efektívnej miery zdanenia jednotlivých systémov



Na grafe je znázornená efektívna miera zdanenia ako percento osobných nákladov (superhrubej mzdy) v jednotlivých systémoch. Krivky teda znázorňujú, koľko percent z toho, čo za prácu zaplatí zamestnávateľ, zhltnie sociálny a daňový systém. Najnižšiu mieru zdanenia predstavuje Sulíkov systém Odvodový bonus pri nastavení, aké je prezentované v posledných návrhoch⁶⁷. Tento model je však pre korektnosť porovnania nutné upraviť o príspevky na dôchodkové sporenie, ktoré dnešný systém na rozdiel od Sulíkovho obsahuje^{68,69}. Takto upravený odvodový bonus má už vyššiu mieru efektívneho zdanenia a pri hrubej mzde 32 000 Sk⁷⁰ sa takmer dotkne krivky znázorňujúcej súčasnú mieru efektívneho zdanenia.

Na grafe je možné pozorovať rozdiel v strmosti kriviek Sulíkovho modelu a krivky dnešného stavu. Sklon krivky reprezentuje rast miery efektívnej miery zaťaženia v závislosti od výšky príjmu⁷¹. Prudší rast krivky efektívneho zdanenia znamená dotovanie nízkopříjmových

⁶⁷ Životné minimum 4 655 Sk, bonus klesá rýchlosťou 10 %, daň z príjmu 19 %, zdravotný odvod 8 %, solidárny odvod 10 %.

⁶⁸ Pri tejto uprave sme počítali so zapojením sa polovice pracujúcich do druhého piliera, pričom sme týchto sporiteľov rovnomerne rozdelili do jednotlivých príjmových pásiem. Výška odvodu do druhého piliera zodpovedá situácii dnes (6,66 % z celkových mzdových nákladov až do dnešného maximálneho vymeriavacieho základu hrubej mzdy 47 475 Sk).

⁶⁹ Neupravený model teda zodpovedá pracujúcemu, ktorý nevstúpil do druhého piliera a upravený pracujúcemu, ktorý je dôchodkovým sporiteľom.

⁷⁰ Pri hrubej mzde 32 214 Sk je absolútny rozdiel medzi zdanením v dnes a v Sulíkovom systéme odvode iba 153 Sk.

⁷¹ Pokles na pravej strane kriviek je spôsobený stropmi vymeriavacích základov na výpočet odvodov.

pracovných miest. **Návrh Odvodový bonus je zjavne najcitlivejší na výšku hrubej mzdy, môžeme ho preto označiť za najprogresívnejší z porovnávaných modelov.**

Progresivita je najvyššia konkrétne v modeli Odvodový bonus 6 000 Sk s druhým pilierom⁷². V prípade jeho zavedenia by oproti dnešnému stavu došlo k zvýšeniu efektívneho zdanenia všetkých pracujúcich s hrubou mzdou vyššou ako 19 110 Sk (čo je 32 % zo všetkých pracujúcich). Práve tí by v plnej miere niesli zvýšené náklady vyplývajúce zo zavedenia tohto systému.

Efektívna miera zdanenia nami navrhovaného modelu je pre všetky príjmové skupiny nižšia ako v dnešnom systéme. Zároveň nedochádza k zvyšovaniu už existujúcej progresivity zdanenia, s výnimkou hrubej mzdy do 10 000 Sk, kde sa uplatňuje špeciálny koeficient na výpočet odvodov, ktorého cieľom je riešiť dlhodobú nezamestnanosť nízkokvalifikovaných obyvateľov. Skok v miere zdanenia spôsobený „vypnutím“ tohto koeficientu na úrovni hrubej mzdy 10 000 Sk je cenou, ktoré toto opatrenie so sebou prináša.⁷³

⁷² V tomto modeli sme upravili nastavenie životného minima na úroveň 6 000 Sk a adekvátne zvýšili sadzbu solidárneho odvodu na 15,5 % aby malo zvýšenie neutrálny dopad na štátny rozpočet.

⁷³ Deformácie vyplývajúce z tohto skoku sú v porovnaní napr. s efektmi minimálnej mzdy zanedbateľné.