

**HODNOTENIE FIŠKÁLNYCH DOPADOV
ZAVEDENIA SYSTÉMU ODVODOVÉHO BONUSU**

Bratislava, marec 2006

Riešiteľské pracovisko: Ekonomický ústav SAV
Šancová 56
811 05 Bratislava

Názov projektu: Analýza fiškálnych dopadov na štátny rozpočet projektu
Odvodový bonus

Zadávatel' úlohy: Republiková únia zamestnávateľov
Jašíkova 2
821 03 Bratislava

Vedúci projektu: Vladimír Kvetan

Odborný garant: Viliam Páleník

Autori (abecedne): Katarína Bakošová
Vladimír Kvetan
Martin Mlýnek
Viliam Páleník
Marek Radvanský
Stanislav Sekereš

OBSAH:

Úvod.....	4
1. Fiškálne dopady odvodového bonusu vyčíslené na základe individuálných dát o príjme obyvateľov	6
1.1 Výpočty odvodových bonusov pre jednotlivé sociálne skupiny.....	6
1.2 Fiškálne dopady odvodového bonusu	9
2. Vyhodnotenie dopadov návrhu sociálnej reformy na verejný a štátny rozpočet a na príjmy obyvateľstva.....	12
2.1 Prognózované zmeny vyplývajúce zo zavedenia sociálnej reformy.....	14
3. Hodnotenie fiškálneho dopadu systému odvodového bonusu pomocou formalizovaného matematického modelu	19
4. Hodnotenie makroekonomických dopadov systému odvodového bonusu pomocou CGE modelu.....	26
4.1 Konštrukcia modelu	27
5. Zhodnotenie možných rizík pri implementácii systému „odvodového bonusu“ a „redistribučného odvodu“	32
6. Zhrnutie a otvorené otázky.....	36
Literatúra	43

Úvod

Táto práca prezentuje výsledky kvantifikácie projektu odvodového bonusu (Sulík 2002). Autori tak chcú prispieť k odbornej diskusii ohľadne takej závažnej otázky akou je rekonštrukcia sociálneho systému.

Práca pozostáva z piatich častí, pričom každá poskytuje iný uhol pohľadu na ten istý problém. Jedná sa o komplexný dokument, v ktorom sa autori snažia o čo možno najdetailnejšie a najpodrobnejšie vyčíslenie dopadov reformy na fiškálny rozpočet. Navyše je skúmaný a popísaný aj dopad na celkovú makroekonomickú situáciu SR, čo možno z pohľadu doteraz vykonaných analýz chápať ako unikátne a originálne riešenie.

V prvej časti je popísaný výpočet dopadov systému odvodového bonusu na základe individuálnych dát o príjme obyvateľov. Výpočet viac-menej kopíruje metodiku popísanú v literatúre (Sulík (2005)), pričom je obohatený o niektoré rozšírenia. Rozšírenia sa dotýkajú predovšetkým zahrnutia hrubého disponibilného dôchodku ako zložky základu pre výpočet redistribučného odvodu. Hrubý disponibilný dôchodok vstupoval do modelu očistený o tvorbu fixného kapitálu a inputovanú pridanú hodnotu, čo zrealnilo pohľad na príjmy fyzických osôb z podnikania. Rozdiely takisto nastali aj v spôsobe priznávania odvodového bonusu pre niektoré skupiny obyvateľstva (deti, osamelý rodičia) tak, ako to vyplývalo zo zadania úlohy.

Druhá časť popisuje dopady na štátny a verejný rozpočet pri zohľadnení príjmov obyvateľstva. Zachytáva vývoj ohľadne zmien v dani z príjmov, príjmov sociálneho systému vyplývajúcich zo zavedenia systému odvodového bonusu. Jedná sa predovšetkým o zmenu príjmov z dani z príjmu fyzických osôb, zaniknutie odvodov zo strany zamestnávateľov a zavedenia jedného redistribučného odvodu. Na strane výdavkov je sledované jednak zavedenie odvodového bonusu a jednak zrušenie viacerých výdavkov sociálneho systému.

Pre pochopenie fungovania systému ako celku bol zostrojený matematicky formalizovaný model. Tento model, ako aj jeho použitie na hodnotenie efektov, je popísané v tretej časti. Použitie spočívalo v kalibrácii modelu na nový systém sociálneho

zabezpečenia. Pomocou zmien jednotlivých parametrov modelu (vyplývajúcich z nastavenia systému) bol vyčíslený dopad na systém sociálneho zabezpečenia.

Makroekonomickým dopadom reformy sociálneho systému sa venuje štvrtá časť. Za účelom tohto výpočtu bol skonštruovaný model všeobecnej vypočítateľnej ekonomickej rovnováhy (iak CGE model). Na základe zavedenia externého šoku (v našom prípade zavedenie systému odvodového bonusu) bol skúmaný dopad na hlavné makroekonomické indikátory (HDP, zamestnanosť a pod.).

Posledná piata časť popisuje názor autorov na možné prekážky a riziká pri implementácii systému odvodového bonusu. Rozoberá možné riziká z pohľadu fiškálnych efektov, riziká z pohľadu politickej ekonómie, ako aj riziká z pohľadu praktickej implementácie.

1. Fiškálne dopady odvodového bonusu vyčíslené na základe individuálnych dát o príjme obyvateľov

Táto kapitola popisuje výpočet fiškálneho dopadu odvodového bonusu počítaný na základe individuálnych dát o príjme obyvateľov. Vychádzalo sa pri tom z ideí vypočítať pre každého občana predpokladanú výšku príjmu z ekonomickej aktivity a následne prislúchajúci odvodový bonus. Uvedené prepočty sú riešené staticky na základe údajov štatistického úradu SR za rok 2004. Metodika je pre každú popisovanú sociálnu skupinu osôb vysvetľovaná priebežne.

1.1 Výpočty odvodových bonusov pre jednotlivé sociálne skupiny

Základným východiskom pre výpočet príjmov, odvodového bonusu (OB), daní z príjmu fyzických osôb (DPFO) a redistribučného odvodu (RO) bola štruktúra obyvateľstva vid' Tabuľka 1.1. Tá slúžila ako podklad analýzy odvodových bonusov pre jednotlivé sociálne skupiny obyvateľstva.

T a b u ľ k a 1.1
Štruktúra obyvateľstva (muži a ženy spolu, tis. osôb)

	2003	2004
Obyvateľstvo spolu	5 402,5	5 379,7
Nezaopatrené deti do 15 rokov	944,5	918,9
Ekonomicky aktívne obyv. spolu	2 634,3	2 658,6
<i>Pracujúci</i>	2 164,6	2 170,4
<i>Nezamestnaní</i>	459,2	480,7
Ekonomicky neaktívne obyvateľstvo	1 731,9	1 761,3
Dôchodcovia	1 018,8	1 029,1
– <i>starobní</i>	813,0	812,0
– <i>invalidní</i>	205,8	217,1
Ostatní ekonomicky neaktívni	222,3	240,3
Invalidi s čiastočným dôchodkom	86,2	68,1
Študenti od 15 rokov	490,8	491,9
Ostatní	91,8	40,9

Zdroj: ŠÚ SR.

Analýza bola založená na vypočítanom rozdelení príjmov pre **zamestnané osoby a podnikateľov**. Tieto osoby budú jedinými čistými prispievateľmi do systému formou DPFO a RO. Príjmy zamestnaných sú tvorené hrubými mzdami a platmi (v roku 2004 vo výške 399 mld Sk). Nosná myšlienka reformy je, že zamestnanci budú prispievať do

systemu samostatne, bez spoluúčasti zamestnávateľa. Z tohto dôvodu bol základ tvorený hrubými mzdami a platmi navýšený o odvody zamestnávateľa – čo zmysle ESA 95 tvorí odmeny zamestnancov (v roku 2004 vo výške 532 mld Sk). Tieto príjmy boli medzi pracujúcich rozdelené podľa rozdelenia miezd a platov v SR v roku 2004. Ďalej bol skupine živnostníkov (360 378 osôb) prerozdelený príjem z hrubého zmiešaného dôchodku očistený o spotrebu fixného kapitálu a imputovaná pridaná hodnota (za poľnohospodársku produkciu pre seba, imputované nájomné a domy, chaty a garáže postavené vo vlastnej réžii) v sume 140,1 mld Sk. Na základe údajov z rodinných účtov sme vytvorili nové rozdelenie príjmov pre zamestnaných vrátane živnostníkov. Celkové hrubé príjmy zamestnaných vrátane odvodov zamestnávateľa tvorili 672,2 mld Sk. Z tejto sumy bude odvedených 128,5 mld Sk v podobe RO a 140,2 mld Sk ako výnos z DPFO. Zamestnaní majú zároveň nárok na odvodový bonus vo výške 65,5 mld Sk. Priemerne budú zamestnaní vrátane živnostníkov mesačne prispievať do systému čiastkou 7 803 Sk.

Nezamestnaní v počte 480 700 osôb majú nárok na uplatnenie OB vo výške jedného životného minima zníženého o RO a DPFO. V prepočte to tvorí 27,3 mld Sk nárokovaného na OB, z čoho sa štátu odvedie naspäť 5,5 mld Sk na redistribučnom odvode a 5,2 mld Sk na DPFO.

Na nezaopatrené deti do 15 rokov je podľa nového odvodového systému navrhovaný odvodový bonus vo výške 80 % životného minima na prvé dieťa, 60 % na druhé, 40 % na tretie, 20 % na štvrté a 10 % na každé ďalšie. Na Slovensku bolo v roku 2004 celkovo 918 915 detí, na ktoré môže byť nárokovaný tento OB. Rozdelenie počtu detí na rodiny a daňovníka uplatňujúceho si tento OB bolo prevzaté zo sčítania ľuďí, domov a bytov v roku 2001. Do roku 2004 sme nepredpokladali výrazné posuny v rodinnej štruktúre. Ďalej sme vychádzali z toho, že počet detí je rovnomerne rozdelený bez ohľadu na príjmovú skupinu rodičov. Oprávnenosť k tomuto predpokladu je potvrdená faktom, že pri pokusoch o iné rozdelenie detí nastávali iba marginálne rozdiely v dopade na sociálnu politiku. Po zarátaní OB na deti do jednotlivých príjmových skupín sme mohli vyčísliť výdavky na OB na deti vo výške 32,6 mld Sk, z čoho 6,5 mld Sk sa vráti na vyššom RO a 6,2 mld Sk na vyššej DPFO z titulu vyššieho základu dane. Priemerná mesačná dávka na jedno dieťa bude tvoriť v čistom 1801 Sk, čo tvorí 62 % čistého životného minima na dieťa. Študenti nad 15 rokov (491 900 osôb)

a ostatní ekonomicky neaktívny (240 300) majú právo nárokovať si na jedno životné minimum znížené o RO a DPFO (viď Tabuľka 1.2).

Celkovo je navrhovaný systém k nezaopatreným deťom „štedrejší“. Na každé dieťa do 15 rokov bude vyplácaná dávka v priemere 1801 Sk. Študent nad 15 rokov má nárok na plné životné minimum vo výške 2880 Sk. Oproti existujúcemu stavu bude podľa navrhovaný systém vzhľadom na deti nákladnejší o približne 25 mld Sk.

Podľa prepočtov je na Slovensku 128 435 nezamestnaných manželiek, na ktoré si manželia môžu uplatniť dodatočný odvodový bonus vo výške 5,7 mld Sk. Navýšeným základom pre RO a DPFO sa „vráti do systému“ 2,3 mld Sk.

Osamelých matiek (ktorej manžel neplatí alimenty) a rodičov starajúcich sa o dieťa do 3 rokov je 56 800. Vyplatený odvodový bonus predstavuje 3,2 mld Sk a spätné príjmy tvoria 1,3 mld Sk.

Ekonomicky neaktívni dôchodcovia majú podľa nového systému ako každý občan nárok na jedno životné minimum znížené o redistribučný odvod a DPFO, čo tvorí 2885 Sk v čistom na hlavu. Súčasným dôchodcom budú vyplácané vyrovnávacie platby v takej výške, aby ich dôchodok dosiahol súčasnú výšku. Na odvodovom bonuse sa vyplatí dôchodcom 46,0 mld Sk, pričom naspäť do systému sa odvedie 9,2 mld Sk na RO a 8,8 mld Sk na DPFO. V rámci vyrovnávacích platieb sa bude musieť dôchodcom doplatiť zo štátneho rozpočtu ďalších 35,7 mld Sk.

Poberatelia invalidných dôchodkov majú podľa nového systému nárok na maximálne štvornásobok životného minima podľa miery postihnutia s tým, že sa z príjmu odvedie RO a DPFO. Jedným zo základných predpokladov modelu je, že sa celková výška vyplácaných invalidných dôchodkov nezmení. V rámci odvodového bonusu teda invalidi dostanú 31,8 mld Sk. Na RO a DPFO sa naspäť do systému vyberie 12,4 mld Sk, čím bude vyplatená súčasná výška dôchodkov vo výške 19,4 mld Sk. Invalidovi na plnom invalidnom dôchodku tak bude po odvedení DPFO a RO vyplácaná mesačná dávka vo výške priemerne 6550 Sk čo je 2,3 násobok životného minima.

Do vyrovnávacích platieb treba zahrnúť ešte vdovské a sirotské príspevky, ktoré sociálny systém zaťažia v rovnakej výške ako v súčasnosti, t. j. 11,5 mld Sk. Tieto prostriedky budú vyplácané v rámci vyrovnávacích platieb.

Predpokladáme, že položka ostatní, ktorú tvorí 40 900 osôb, má neutrálny vplyv na sociálny systém – nevytvára dodatočné zdroje, ale ani nezaťažuje systém.

T a b u ľ k a 1.2

Príjmy a výdavky odvodového bonusu podľa jednotlivých sociálnych skupín

	Počet osôb v skupine	Nárok na odvodový bonus	Redistribučný odvod	Daň z príjmu FO	Čistý OB ČOB=OB-RO-DPFO	Saldo = OB-RO	Priemerná mesačná dávka	Vyrovňavacie platby
Počet obyvateľov	5 379 700	-253 671	166 181	175 920	88 430	-87 490	-1 370	47 190
deti do 15 rokov	918 915	-32 556	6 511	6 186	-19 859	-26 045	1 801	
Ekonomicky neaktívni dôchodcovia	812 000	-46 089	9 218	8 757	-28 114	-36 871	2 885	35 648
Invalidi na invalidnom dôchodku	217 100	-27 974	5 595	5 315	-17 064	-22 379	6 550	
ostatní invalidi	68 900	-3 831	766	728	-2 337	-3 065	2 826	
Nezamestnaní	480 700	-27 285	5 457	5 184	-16 644	-21 828	2 885	
Evidovaní zamestnaní – mzdy a hzd	2 170 400	-65 462	128 539	140 160	203 237	63 077	-7 803	
Študenti od 15 rokov	491 900	-27 920	5 584	5 305	-17 031	-22 336	2 885	
Ostatní ekonomicky neaktívny	240 300	-13 639	2 728	2 591	-8 320	-10 912	2 885	
Nezamestnaná manželka	128 435	-5 690	1 138	1 081	-3 471	-4 552	2 252	
Osamelý rodič a rodič star. sa o dieťa do 3 r.	56 800	-3 224	645	613	-1 967	-2 579	2 885	
Vdovský dôchodok								10 720
Sirotský dôchodok								822
Ostatní (nezahnuté)	48 385							

1.2 Fiškálne dopady odvodového bonusu

Fiškálne dopady sú riešené autonómne v rámci odvodovej politiky a daňových príjmov. Prehľadne sú tieto dopady zobrazené v tabuľke 1.3.

Zmenený odvodový systém má príjem z jediného redistribučného odvodu vo výške 20 % z hrubých príjmov obyvateľstva. Ak by bol tento systém zavedený v roku 2004, tak podľa našich prepočtov by výška príjmov z redistribučného odvodu tvorila 166,2 mld Sk. Aby bol systém vyrovnaný, tak by z tejto sumy mali byť pokryté všetky sociálne výdavky štátu.

Všetci zamestnaní majú nárok na odvodový bonus vo výške jedného životného minima (prípadne ďalších na deti a nezamestnanú manželku) zníženého o 10 % z príjmov daňovníka až po strop vymeriavacieho základu (desaťnásobok ŽM, teda 47 300 Sk). Pri vyššom príjme sa výška odvodového bonusu znižuje sadzbou 32,2 %, pokiaľ OB nie je nulový. Všetci zamestnaní vrátane živnostníkov majú nárok na odvodový bonus v celkovej výške 65,5 mld Sk. Nezamestnaní, študenti, deti, dôchodcovia, invalidi a niektoré ďalšie skupiny podľa predchádzajúcej kapitoly (Tabuľka 1.2) si môžu nárokovať odvodový bonus v celkovej výške 188,2 mld Sk.

Z redistribučného odvodu by mala byť pokrytá aj základná zdravotná starostlivosť pre každého občana v rovnakej výške ako doteraz. Celkové výdavky na zdravotnú starostlivosť v roku 2004 vrátane výdavkov na zamestnancov štátu tvorili 59,5 mld Sk.

Celkovo teda príjmy z redistribučného odvodu tvoria 166,2 mld Sk a sociálne výdavky štátu 313,1 mld Sk. **Sociálny systém ako taký vytvára deficit 147,0 mld Sk**, ktorý bude nutné pokryť z iných zdrojov, ako sú odvody.

V novom systéme výrazne vzrastú výnosy dane z príjmov fyzických osôb, keďže zdaňovaná je hrubá mzda vrátane odvodov a neuplatňuje sa žiadne nezdaniateľné minimum. V roku 2004 by bol tento výnos podľa nového systému vo výške 176,0 mld Sk, čo je viac ako päťnásobok oproti minulosti. Akceptujeme predpoklad tvorcu nového systému, že transfery obciam a VÚC v rámci fiškálnej decentralizácie by netvorilo 93,7 % z DPFO, ale bola určená ako absolútna čiastka rovnajúca sa čiastke podľa starého systému. Transfery obciam a VÚC z DPFO by tvorili 45,5 mld Sk a akási rezerva 130,4 mld Sk by mohla byť použitá na krytie deficitu sociálneho systému.

Ostatné výdavky, ktoré sa pokladajú za dočasné (približne 30 rokov) a tvoria ich hlavne vyrovnávacie platby dôchodkov. Dôchodcovia podľa nového systému dostanú jedno životné minimum znížené o RO a DPFO, teda 2 885 Sk. Celkovo sa dôchodcom vyplátí 28,1 mld Sk. Aby si dôchodcovia zachovali doterajší príjem, kým nezačnú nabiehať platby z druhého piliera nového dôchodkového systému, bude nutné tento rozdiel doplatiť zo štátneho rozpočtu vo výške 35,6 mld Sk. Rovnako sa uvažuje s vyrovnávacími platbami vdovských a sirotských dôchodkov. Vyrovnávacie platby celkovo predstavujú 47,2 mld Sk.

Ak zoberieme deficit sociálneho systému 147,0 mld Sk a na jeho neutralizáciu využijeme rezervu z vyššieho výnosu DPFO 130,4 mld Sk, dostaneme výsledný deficit 16,6 mld Sk. **Celkovo teda nový sociálny systém môžeme pokladať za deficitný.** Na výsledok majú ešte negatívny vplyv dočasné vyrovnávacie platby vo výške 47,2 mld Sk, takže momentálne bude systém deficitný vo výške 63,8 mld Sk. V budúcnosti sa dá očakávať pozitívny vplyv rastu zamestnanosti a deficit sa bude znižovať aj vzhľadom na v budúcnosti nižšie vyrovnávacie platby dôchodkov.

Na druhú stranu treba ešte brať do úvahy, že v odvodoch nie je zahrnutý výpadok platieb do druhého piliera. Odhadom pre polovicu zamestnaných zahrnutých v druhom pilieri a 9 % odvode z hrubých príjmov je tento výpadok vyčíslený na 24,2 mld Sk. Pre výpočet deficitu vychádzame zo zvýšenia príjmov obyvateľstva vo výške

15,3 mld Sk (vplyvom OB). Pri týchto predpokladoch budú **celkové čisté príjmy obyvateľstva v novom systéme 8,9 mld Sk nižšie** ako pri predchádzajúcom systéme.

Nový odvodový systém má aj niekoľko skrytých prebytkových položiek. Ušetriť sa môže na obmedzení výdavkov sociálnej poisťovne, prípadne jej úplnom zrušení (podľa nového má každý nárok na odvodový bonus a sociálne platby pôjdu cez daňový úrad). Zároveň môžeme očakávať kladný vplyv na rast zamestnanosti z hľadiska zamestnávateľa (nižšia cena práce dotovaná odvodovým bonusom) i zamestnanca (výrazná tvrdosť sociálneho systému pre nepracujúcich). Táto skutočnosť bude následne vplývať na výšku RO a DPFO a takisto na nižšie nároky na platby nezamestnaným (makroekonomické dopady sociálnej reformy sú popísané v kapitole 4 tejto práce). Otázne je zvýšenie výnosu z DPH a spotrebných daní kvôli predpokladaným nižším čistým príjmom obyvateľstva.

T a b u ľ k a 1.3

Celkové príjmy a výdavky sociálneho systému

Položka	Redistribučný odvod	Daň z príjmu FO	Ostatné + vyrovnávacie platby
Príjem zo systému	166 181	175 920	
Odvodový bonus pre pracujúcich	-65 462		
Odvodový bonus pre nepracujúcich	-188 209		
Vyrovňavacie platby pre dôchodcov			-35 648
Úhrady za zdravotnú starostlivosť	-41 416		
Úhrady za zdrav. star. - štátom platená	-18 059		
Vdovský dôchodok			-10 720
Sirotský dôchodok			-822
Platby obciam a VÚC		-45 532	
Spolu, mil. Sk	-146 965	130 388	-47 190
Celkový vplyv na systém	-63 767		
<i>Výpadok na odvodoch - II. pilier</i>			<i>-24 201¹</i>
<i>Zmena príjmov obyvateľstva</i>			<i>15 338</i>
Celkový vplyv na príjmy obyvateľstva			-8 863

¹ Odhad podľa nového systému. V prípade, že by bol tento výpadok zahrnutý do sociálneho systému, jeho deficit by vzrástol na 171,16 mld Sk. Po zarátaní zvýšeného výnosu z DPFO a vyrovnávacích platieb by bol systém deficitný vo výške 87,97 mld Sk.

2. Vyhodnotenie dopadov návrhu sociálnej reformy na verejný a štátny rozpočet a na príjmy obyvateľstva

Národohospodársky prístup predstavuje statický prepočet návrhu reformy vychádzajúci z bilancie príjmov a výdavkov verejného sektora a obyvateľstva. Dátovou základňou výpočtu sú makroekonomické agregátne ukazovatele Štatistického Úradu Slovenskej Republiky (ŠÚSR) a Ministerstva Financíí Slovenskej Republiky (MFSR) pre rok 2004. Základnou ideou výpočtu je zapracovať zmeny vyplývajúce z reformy do národohospodárskej bilancie: vyčíslit' zmenu príjmov a výdavkov verejného sektora a obyvateľstva. Zároveň bola vypočítaná miera prerozdelenia v ekonomike po zavedení reformy.

Základom pre výpočet národohospodárskych dopadov reformy je vymedzenie položiek, ktoré budú ovplyvnené reformou. Bilancia príjmov verejného rozpočtu obsahuje *daňové príjmy a príjmy z poistného, nedaňové príjmy, granty a transfery*.

Daňové príjmy a príjmy z poistného sú základné položky v ktorých dôjde vzhľadom na reformu k zmenám. Daňové príjmy sa delia na príjem z dane z príjmu, ziskov a kapitálového majetku, domáce dane na tovary a služby a ostatné daňové príjmy. Príjmy z dane z príjmu, ziskov a kapitálového majetku sú tvorené z dane z príjmov fyzických osôb (DPFO) a z dane z príjmov právnických osôb (DPPO). Vzhľadom na návrh reformy bude priamo ovplyvnený príjem z DPFO a to zrušením nezdaniteľného minima. Na základe zákona o fiškálnej decentralizácii príjem z DPFO je príjmom štátneho rozpočtu iba vo výške 6,3 % z celkových výnosov dane. Hlavný výnos vo výške 93,7 % je príjmom obcí a VÚC. Daň z príjmov právnických osôb nebude priamo ovplyvnená návrhom reformy, a teda dodatočný príjem z tejto dane nie je predmetom kvantifikácie. Domáce dane na tovary a služby predstavujú predovšetkým daň z pridanej hodnoty a spotrebné dane. Návrh reformy nemá priamy vplyv na príjem z týchto daní, preto sme prijali predpoklad že príjem z daní sa nezmení.

Príjmy z poistného sú nahradené jedným príjmom, *redistribučným odvodom*. Tento má nahradiť príjmy zo všetkých súčasťných odvodov. Výška redistribučného odvodu je 20 % a je odvádzaná zo všetkých príjmov ktoré sú základom DPFO. Na rozdiel od DPFO je pre RO stanovený strop pre výpočet odvodu. Strop je stanovený na desaťnásobok životného minima.

Nedaňové príjmy, granty a transfery sú k návrhu reformy príjmovovo neutrálne, a preto predpokladáme, že ich príjem sa nezmení.

Výdavky verejného rozpočtu budú predovšetkým ovplyvnené výškou vyplatených sociálnych dávok. Bilancia výdavkov verejného rozpočtu obsahuje *bežné výdavky, kapitálové výdavky, iné výdavky*.

Bežné výdavky predstavujú výdavky zo štátneho rozpočtu, výdavky sociálneho poistenia, výdavky zdravotného poistenia a ostatné výdavky. Výdavky zo štátneho rozpočtu vzhľadom na reformu budú predovšetkým ovplyvnené v položke mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania, ktoré sú navrhované o poistné platené za zamestnancov štátnej správy. Položky bežných transferov, platené poistné za zákonom určené osoby a sociálne dávky vzhľadom na návrh reformy zaniknú. Nový systém však predpokladá zavedenie vyrovnávacej platby, ktorá je učená na kompenzáciu výpadku príjmov v starobných, sirotských, vdovských a vdoveckých dôchodkov. Vyrovnávacie platby sa tak stanú súčasťou bežných výdavkov štátneho rozpočtu. Výdavky sociálneho poistenia sú nahradené OB. Výdavky na zdravotnú starostlivosť ostávajú nezmenené.

Je viac ako pravdepodobné, že na transformáciu celého odvodového a sociálneho systému bude nutné vynaložiť nemalé prostriedky. Keďže vyčíslenie týchto nákladov nie je jednoznačné, prijímame predpoklad, že kapitálové výdavky ostávajú nezmenené.

Bežné príjmy obyvateľstva pozostávajú z *hrubých miezd a platov* po navrhnutí o odvody platené zamestnávateľmi – *odmeny zamestnancov*. Ďalšie príjmové položky sú *hrubý zmiešaný dôchodok, príjmové dôchodky z majetku, sociálne dávky a ostatné bežné transfery*.

Rozdelenie mzdových príjmov obyvateľstva ako aj príjmov z hrubého zmiešaného dôchodku je v modeli aproximované pomocou krivky distribúcie príjmov. Táto bola odvodená z účtov domácnosti výberového zisťovania ŠÚ SR. Mzdové príjmy domácností tvorili v roku 2004 sumu 399 391 mil. Sk. Po navrhnutí o odvody zamestnávateľa je ich celková výška 532 111 mil. Sk. Hrubý zmiešaný dôchodok predstavuje príjmy fyzických osôb – podnikateľov, spotrebu fixného kapitálu a imputovanú pridanú hodnotu domácností. Predmetom zdanenia a redistribučného odvodu bude hrubý zmiešaný dôchodok očistený o položky, ktoré nepredstavujú reálny zdaniteľný príjem.

Spotreba fixného kapitálu v roku 2004 predstavovala 45 821 mil. Sk a imputovaná pridaná hodnota 103 106 mil. Sk. Očistený hrubý zmiešaný dôchodok predstavuje 140 113 mil. Sk. Základ pre výpočet DPFO (suma odmien zamestnancov a očisteného hrubého zmiešaného dôchodku) tvorí 672 224 mil. Sk. Vzhľadom na to, že z Odvodového bonusu sa odvádza RO aj DPFO, pre výpočet je potrebné do základu dane z príjmov fyzických osôb pripočítať výšku vyplatených OB.

Bežné výdavky obyvateľstva sú tvorené *sociálnymi príspevkami*, ktoré v budú zmysle reformy *redistribučným odvodom*. Ďalšími zložkami sú *výdavkové dôchodky z majetku, bežné dane z dôchodku (predovšetkým DPFO) a ostatné bežné transféry výdavkové*.

Hrubý disponibilný dôchodok, ktorý domácnosti rozdeľujú medzi spotrebu a úspory predstavuje rozdiel bežných príjmov a výdavkov obyvateľstva.

2.1 Prognózované zmeny vyplývajúce zo zavedenia sociálnej reformy

Základnou zmenou vyplývajúcou zo zavedenia reformy je nárast prerozdelenia príjmov v národnom hospodárstve – podiel výdavkov verejného sektora na HDP. Výška prerozdelenia bola v roku 2004 40,6 %. *Po zavedení reformy by výška prerozdelenia vzrástla na 49,8 %, teda o 9,2 p.b.*

Tento nárast vyplýva predovšetkým z nárastu výdavkov na sociálnu politiku. Sociálne dávky, dôchodkové výdavky sociálnej poisťovne, tvorili v roku 2004 sumu 109 150 mil. Sk. Predpokladaný odvodový bonus, teda sociálne dávky po zavedení reformy by tvorili výdavky verejného sektora vo výške 249 077 mil. Sk, čo je nárast o 128,2 %. S nárastom výdavkov súvisí aj nárast príjmov. *Zrušenie nezdaniteľného minima pre daň z príjmov fyzických osôb znamená predpokladaný nárast príjmov z tejto dane o 188,9 %*. Príjmy zo sociálneho poistenia vzrastú za rok 2004 zo 114 361 mil. Sk na 175 591 mil. Sk, to znamená nárast o 53,5 %. Tento nárast vyplýva z nárastu základu sociálnych odvodov o príjmy fyzických osôb – podnikateľov.¹ *Na základe týchto prepočtov dosahuje odhadovaná zmena nárastu príjmov verejného sektora 26,7 %, teda nárast zo 494 655 mil. Sk na 626 948 mil. Sk. Výdavky verejného sektora vzrastú z 538 523 mil. Sk na 659 688 mil. Sk, to znamená nárast o 22,5 %*.

¹ Hrubý zmiešaný dôchodok očistený o spotrebu fixného kapitálu a imputovanej pridanej hodnoty.

Odhadujeme pokles deficitu verejných financií zo -43 868 mil. Sk na -32 741 mil. Sk, čo predstavuje 11 127 mil. Sk, to znamená pokles ***schodku verejných financií o 25,4 %***.

T a b u ľ k a 2.1

Prognózovaná bilancia príjmov a výdavkov verejného rozpočtu po zavedení reformy, v mil. Sk

I.	Celkové príjmy verejného rozpočtu konsolidované	626 948
A.	Daňové a poisťné	539 303
	1. <i>Daňové príjmy ŠR</i>	323 947
	2. <i>Príjmy z poisťného SP – Redistribučný odvod</i>	175 591
	3. <i>Ostatné príjmy</i>	39 765
B.	Nedaňové	78 864
	1. <i>Nedaňové príjmy ŠR</i>	21 115
	2. <i>Príjmy zo splácania úverov ŠR</i>	2 027
C.	Granty a transfery	8 781
II.	Celkové výdavky verejného rozpočtu konsolidované	659 688
A.	Bežné	609 293
	1. <i>Výdavky zo ŠR</i>	261 306
	2. <i>Výdavky poistenia SP – odvodový bonus</i>	249 077
	3. <i>Výdavky zo základného fondu ZP</i>	60 998
	4. <i>Ostatné výdavky</i>	37 913
B.	Kapitálové	50 395
I.– II.	Prebytok (+), schodok (-)	-32 741

Zmena príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu (ŠR) bude aj otázkou zmeny legislatívy. ***Pri zachovaní súčasného stavu legislatívy*** by príjmom ŠR bol iba 6,3 percentný podiel na daní z príjmov fyzických osôb. To znamená že v roku 2004 po zavedení reformy ***by odhadovaný schodok štátneho rozpočtu dosiahol úrovne -85 719 mil. Sk*** teda by narástol o 21,9 %. ***V prípade, že zákon o dani z príjmov fyzických osôb by bol novelizovaný***, teda obce a VÚC by mali z príjmu z dane adekvátny podiel, rovnajúci sa ich súčasným príjmom, a zvyšná časť príjmov z dane by bola príjmom ŠR, ***schodok štátneho rozpočtu bude prebytkový a to v predpokladanej výške 44 469 mil. Sk***. Tento prebytok je výsledkom nárastu príjmu z dane fyzických osôb. Výdavky štátneho rozpočtu súvisiace so sociálnymi platbami by vzrástli z 27 544 mil. Sk na 47 715 mil. Sk, to je o 73,2 %, čo sú vyrovnávacie platby spojené so starobným dôchodkom. Teda odhadovaný výsledok hospodárenia ŠR po zavedení reformy bude prebytkový ak dôjde k zmene príslušnej legislatívy.

Tabuľka 2.2

Prognózovaná bilancia príjmov a výdavkov štátneho rozpočtu po zavedení reformy, v mil. Sk

I.	Príjmy spolu	354 649
A.	Daňové príjmy	323 925
	1. Dane z príjmov, ziskov a kapitálového majetku	175 047
	2. Dane z majetku	2 735
	3. Domáce daňe na tovary a služby	144 272
	4. Daňe z medzinárodného obchodu a transakcií	1 871
B.	Nedaňové príjmy	21 055
C.	Granty a transféry	9 669
II.	Výdavky spolu	310 180
A.	Bežné výdavky	261 306
	1. Mzdy, platy, služobné príjmy a ostatné osobné vyrovnania – Poistné a príspevok do poisťovní	41 947 9 348
	2. Tovary a služby	34 024
	3. Bežné transféry – Vyrovnávacia pladba	158 773 47 715
	4. Splácanie úrokov a ostatné padby súvisiace s úvermi	26 562
B.	Kapitálové výdavky	31 292
C.	Výdavky na finančné transakcie	12 566
D.	Prevod prostriedkov	5 016
I.– II.	Prebytok (+), schodok (-)	44 469

Príjmy obyvateľstva vzrastú o 14,2 % z úrovne 1 039 466 mil. SK na 1 187 349 mil. Sk. Tento odhadovaný nárast je výsledkom predpokladaného nárastu sociálnych dávok, ktoré predstavuje odvodový bonus (OB) a vyrovnávacia platba. Výška odvodového bonusu predstavuje 249 077 mil. Sk a vyrovnávacie platby 47 715 mil. Sk. Z toho vyplýva, že **celkový nárast sociálnych dávok bude predstavovať 99,3 %**, teda odhadovaný príjem obyvateľstva zo sociálnych dávok a transferov sa takmer zdvojnásobí. V absolútnom vyjadrení ide o nárast zo 148 909 mil. Sk na úroveň 296 792 mil. Sk teda o 147 883 mil. Sk. Príjem ekonomicky aktívneho obyvateľstva z OB odhadujeme na úrovni 60 366 mil. Sk pre zamestnaných a 27 285 mil. Sk pre nezamestnaných, teda celkovo 87 650 mil. Sk. Príjmy ekonomicky neaktívneho obyvateľstva z OB predstavujú 161 427 mil. Sk, z čoho sú platby pre ekonomicky neaktívnych dôchodcov 46 089 mil. Sk. Vyrovnávacie platby súvisiace so starobným, vdovským a vdoveckým dôchodkom a dávky sirotských dôchodkov predstavujú 47 715 mil. Sk.

Výdavky obyvateľstva vzrastú z 255 518 mil. Sk na odhadovaných 384 592 mil. Sk, čo je nárast o 50,5 %. Výrazný nárast predstavuje predovšetkým zrušenie

nezdaniteľného minima u dane z príjmov fyzických osôb. To predstavuje nárast u daní z príjmov, ziskov a kapitálového majetku, ktoré sú súčasťou bežných výdavkov obyvateľstva. Výdavky na tieto dane predstavuje nárast zo 45 604 mil. Sk na odhadovanú úroveň 175 047 mil. Sk čo predstavuje nárast o 283,8 %. Odhadované sociálne výdavky obyvateľstva ostatnú nezmenené. Odhadujeme mierny pokles o 0,2 %, teda pokles zo 175 957 mil. Sk na úroveň 175 591 mil. Sk.

Hrubý disponibilný dôchodok vzrastie na úroveň 802 754 mil. Sk, čo predstavuje nárast o 2,4 %. Príjem obyvateľstva vzrastie o 18 806 mil. Sk. Odhadované platby súvisiace s druhým pilierom dôchodkového poistenia predstavujú ročne 23 945 mil. Sk. Celkové disponibilné príjmy obyvateľstva tak klesnú o 5 139 mil. Sk oproti roku 2004, pri zachovaní rovnakého počtu poistených v II. Pilieri sociálneho poistenia. Teda **po zohľadnení druhého Piliera hrubý disponibilný dôchodok poklesne o 0,7 %.**

T a b u ľ k a 2.3

Prognózovaná bilancia príjmov a výdavkov obyvateľstva po zavedení reformy, v mil. Sk

I.	Bežné príjmy spolu	1 187 349
	1. <i>Odmeny zamestnancov (zo všetkých sektorov)</i>	532 111
	2. <i>Hrubý zmiešaný dôchodok</i>	289 040
	3. <i>Dôchodky z majetku – príjmové</i>	36 772
	4. <i>Sociálne dávky okrem naturál.soc. transferov – Odvodový bonus</i>	249 077
	5. <i>Ostatné bežné transfery – príjmové</i>	32 634
	6. <i>Vyrovňavacie platby</i>	47 715
II.	Bežné výdavky spolu	384 595
	1. <i>Sociálne príspevky – Redistribučný odvod</i>	175 591
	2. <i>Dôchodky z majetku – výdavkové</i>	9 310
	3. <i>Bežné dane z dôchodkov, majetku atď.</i>	175 047
	4. <i>Ostatné bežné transfery – výdavkové</i>	24 647
III.	Hrubý disponibilný dôchodok (I. – II.)	802 754
	+ <i>Úprava vyplýv. zo zmien čist.maj.dom. v rezer. penzij.fondov</i>	2 987
IV.	Konečná spotreba domácností	738 671
V.	Hrubé úspory domácností (III. – IV.)	48 264
VI.	Prírastok hrubého disponibilného dôchodku	18 806
VII.	Výdavky súvisiace z II. Pilierom dôchodkového poistenia	23 945
VIII.	Prírastok hrubého disponibilného dôchodku, po zohľadnení II. Piliera	-5 139

Zo zavedenia reformy vyplýva, že sociálny systém bude deficitný predovšetkým vďaka nárastu sociálnych výdavkov, pričom zdroje ich krytia sú nepostačujúce. Krížové platby z príjmu z DPFO budú znižovať deficitnosť sociálneho systému, napriek

tomu sú nepostačujúcu na pokrytie celého schodku. **Schodok sociálneho systému bude predstavovať po zavedení reformy -52 684 mil. Sk a po ukončení vyrovnávacích platieb -4 969 mil. Sk.** Výsledná bilancia schodkov sociálneho systému, štátneho rozpočtu a verejného rozpočtu je v nasledujúcej tabuľke:

T a b u ľ k a 2.4

Porovnanie prognózovaných schodkov rozpočtov pred a po zavedení reformy, v mil. Sk

Prebytok (+), schodok (-) hospodárenia			
	Sociálny systém	Štátny rozpočet	Verejný rozpočet ³
V súčasnosti (pred reformou)	23 741	-70 288	-43 868
Po zavedení reformy	-52 684 -182 199 ¹	44 469	-32 741 -56 686 ²
Po ukončení vyrovnávacích platieb	-4 969 -134 484 ¹	92 184	14 974 -8 971 ²

¹ Deficit sociálneho systému bez príjmov z DPFO.

² Deficit verejného rozpočtu pri zohľadnení II. piliera sociálneho zabezpečenia.

³ Schodok verejných financií bez navrženia prídavkov na deti by po zavedení reformy bol deficitný vo výške -7 360 mil. Sk, a po ukončení vyrovnávacích platieb prebytkový vo výške 40 354 mil. Sk.

3. Hodnotenie fiškálneho dopadu systému odvodového bonusu pomocou formalizovaného matematického modelu

Táto kapitola je založená na popise výpočtu fiškálneho dopadu odvodového bonusu, pomocou matematického formalizovaného modelu celého systému. Tento model nám pomôže chápať systém ako jeden celok, zložený z jednotlivých premenných a parametrov. Pod premennými rozumieme tie veličiny, ktoré vychádzajú z ekonomickej a sociálnej reality hospodárstva SR, teda tie, ktoré nemôžeme priamo ovplyvňovať hospodársko-politickými rozhodnutiami (napr. výška mzdových príjmov, demografická skladba obyvateľstva). Parametrami rozumieme základné charakteristiky systému, teda tie, ktoré sú priamo ovplyvniteľné (napr. výška životného minima, rýchlosť klesania, násobky ŽM vyplácané pre invalidov a pod.).

Metodologický základ

V navrhovanom sociálnom systéme, sú súčasné sociálne platby nahradené jedinou dávkou – odvodovým bonusom (OB), ktorý u každého jednotlivca zohľadňuje výšku jeho príjmov ako aj štruktúru jeho rodiny. Zároveň príspevky do daného systému tvorí redistribučný odvod (RO), ktorý sa odvádza zo všetkých príjmov daňovníka (vrátane OB), maximálne však do výšky stanoveného stropu. S patričným zjednodušením je možné vyjadriť vplyv spomínaných zmien na príjmy jednotlivca vzťahom:

$$(\beta_i * m_i + ob_i) * ro = \max(ob_i - \delta * m_i; 0) - r_i$$

kde i je index označujúci každého jednotlivca, symbol m_i vyjadruje jeho celkové príjmy okrem príjmov z odvodového bonusu, ro je sadzba redistribučného odvodu a ob_i je úhrn životných miním na ktoré má i -ty jednotlivec nárok. Symbol β_i označuje percento celkových príjmov, ktoré spolu s odvodovým bonusom je pod úrovňou stropu pre redistribučný odvod a δ predstavuje rýchlosť klesania odvodového bonusu (časť príjmov, ktorá sa od úhrnu životných miním odpočítava). Na ľavej strane rovnice je množstvo peňazí, ktoré jednotlivec do celkového sociálneho systému odvedie, na pravej

strane je množstvo peňazí, ktoré jednotlivec zo systému dostane. Symbol r_i vyjadruje čistý príjem jednotlivca zo sociálneho systému.

Vplyv navrhovanej reformy na hospodárenie verejného rozpočtu je tak charakterizovaný výškou jednotlivých príjmov a výdavkov rozpočtu na každého občana, čo znázorňuje nasledovná rovnica.

$$\sum_i (\beta_i * m_i + ob_i) * ro = \sum_i \max(ob_i - \delta * m_i; 0) + R$$

Uvedený matematický vzťah zatiaľ popisuje iba bilanciu medzi výnosom z redistribučného odvodu a celkovým vyplateným odvodovým bonusom. Spomínanú bilanciu reprezentuje symbol R . Podľa návrhu sú však v redistribučnom odvode zahrnuté aj náklady na základnú zdravotnú starostlivosť a na takzvané vyrovnávacie platby pre dnešných poberateľov starobných, predčasných starobných, sirotských, vdovských a vdoveckých dôchodkov, ktoré pokrývajú rozdiel medzi ich súčasným dôchodkom a prideleným odvodovým bonusom. Celková bilancia navrhovaného sociálneho systému má teda tvar:

$$\sum_i (\beta_i * m_i + ob_i) * ro = \sum_i \max(ob_i - \delta * m_i; 0) + Z + V + R$$

kde písmeno Z vyjadruje náklady na základnú zdravotnú starostlivosť a V reprezentuje vyrovnávacie platby pre dôchodcov. Daný výraz je ďalej možné prepísať do tvaru:

$$\sum_i (\beta_i * m_i + ob_i) * ro = \sum_i ob_i - \sum_i \min(\delta * m_i; ob_i) + Z + V + R$$

v ktorom $\sum_i ob_i$ vyjadruje úhrn životných miním, na ktoré majú občania nárok a $\sum_i \min(\delta * m_i; ob_i)$ predstavuje časť z ich príjmov, ktorá sa od spomínaných životných miním odpočítava.

Kalibrácia modelu

Konkrétny odhad jednotlivých členov rovnice bol urobený na základe údajov pre rok 2004. Hodnoty parametrov odvodového bonusu, ktoré boli uvažované pri výpočte sú uvedené v tabuľke 3.1.

T a b u ľ k a 3.1

Hodnoty parametrov odvodového bonusu

Parameter	Hodnota
Životné minimum (mesačne)	4655
Redistribučný odvod	0,2
Daň z príjmu	0,19
Strop pre výpočet redistribučného odvodu (mesačne)	46550
Klesanie odvodového bonusu (časť z ostatných príjmov, ktorá sa odpočítava)	0,1
Základný odvodový bonus (násobok životného minima)	1
Životné minimum na osamelého rodiča	1
Životné minimum na nepracujúcu manželku	1
Životné minimum na 1. dieťa	0,8
Životné minimum na 2. dieťa	0,6
Životné minimum na 3. dieťa	0,4
Životné minimum na 4. dieťa	0,2
Životné minimum na 5. dieťa a ďalšie	0,1

Namiesto zrýchleného klesania OB (32,2 %), ktoré sa uplatňuje v prípade, keď celkové príjmy daňovníka dosiahnú strop vymeriavacieho základu a jemu pridelený odvodový bonus je vyšší ako nula, bol prijatý nasledovný zjednodušujúci predpoklad. Keď celkové príjmy jednotlivca bez OB dosiahli vopred daný strop, jednotlivec nedostal OB vôbec (vrátane OB na deti, na nepracujúcu manželku a na osamelého rodiča, ktorému bývalý manželský partner neplatí alimenty). Zvolený predpoklad zachováva princíp, podľa ktorého občan s dostatočne vysokým príjmom bude dostávať len minimálny alebo vôbec žiadny OB. Strop pre spomínaný „nulový odvodový bonus“ bol určený zo stropu pre vymeriavací základ redistribučného odvodu, od ktorého sa odpočítal priemerný OB na ekonomicky aktívneho jednotlivca.

Odvodový bonus na invalidov bol počítaný tak, aby celkový OB po odrátaní RO a DP FO (daň z príjmov fyzických osôb) bol rovný dnešným nákladom na invalidné dôchodky.

Podľa koncepcie odvodového bonusu a zvoleného parametra má každý občan s výnimkou detí do 15 rokov nárok na jedno životné minimum. Na základe údajov Štatistického úradu SR by si v roku 2004 mohlo tento nárok uplatniť 4 466 tis. obyvateľov. Od daného množstva odpočítame počet poberateľov invalidných dôchodkov (286 tis.), ktorý v novom systéme budú mať nárok na špeciálny OB pre invalidov, čím dostávame 4 180 tis. osôb. Celkovo by to tak tvorilo 237 234 mil. Sk. Odhad odvodového bonusu na deti vychádzal z údajov Sčítania obyvateľov domov a bytov z roku 2001

(ŠÚSR), ktorá obsahuje aj informácie o percentuálnom rozdelení jednotlivých typov rodín v SR. Podľa údajov Štatistického úradu bolo v roku 2004 na Slovensku 919 tis. detí mladších ako 15 rokov. Na základe z percentuálneho zastúpenia jednotlivých typov rodín dosiahol odvodový bonus na deti 35 678 mil. Sk.

Počet osamelých rodičov, ktorým nie je platené výživné, bol odhadnutý na základe mesačných štatistík Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny o počte poberateľov dávok náhradného výživného ako aritmetický priemer jednotlivých mesačných údajov. Odvodový bonus na osamelých rodičov bol tak pridelený 2 215 poberateľom a dosiahol výšku približne 126 mil. Sk.

Odvodový bonus na nezamestnané manželky bol vyčíslený z celkového počtu nezamestnaných žien v ekonomike (230,9 tis., podľa ŠÚSR) a podielu počtu vydatých žien v produktívnom veku (921 tis., už spomínané sčítanie obyvateľov 2001) voči celkovému počtu žien v produktívnom veku (1 585 tis., sčítanie obyvateľov), Počet nezamestnaných manželiek tak bol odhadnutý približne na 130 tisíc osôb, na ktoré bol pridelený OB vo výške 7 614 mil. Sk.

Odvodový bonus na invalidov bol počítaný z celkových nákladov na invalidné dôchodky v roku 2004 (19 401 mil. Sk, z údajov Sociálnej poisťovne), ktoré boli navýšené o RO a DP FO. Invalidi tak dostali OB vo výške 31 805 mil. Sk.

Súhrn životných miním na ktoré majú občania nárok, vyjadrený výrazom $\sum_i ob_i$, tak spolu tvorí 280 651 mil. Sk.

Keďže Odvodový bonus u každého občana zohľadňuje aj výšku jeho príjmov, od celkového úhrnu životných miním je potrebné odpočítať časť príjmov daňovníkov, ktorá je určená parametrom δ označujúcim rýchlosť klesania odvodového bonusu. Túto skutočnosť reprezentuje výraz $\sum_i \min(\delta * m_i; ob)$.

Pri výpočte bol prijatý predpoklad, že počet osamelých rodičov, nezamestnaných manželiek a detí v rodinách nezávisí od výšky príjmu. Ich percentuálne zastúpenie je teda pre nízko príjmové a vysoko príjmové rodiny rovnaké. Zároveň to tiež znamená, že priemerné množstvo životných miním, ktoré si jednotlivec môže uplatniť je nezávislé od výšky jeho dôchodkov. Pri odpočítavaní príjmov od úhrnu životných

miním je dôležité zohľadniť nezápornosť odvodového bonusu u každého občana, čo vyjadruje nasledovná nerovnosť:

$$ob_i - \delta * m_i \geq 0$$

Vzťah sa dá prepísať do tvaru:

$$\frac{ob_i}{\delta} \geq m_i$$

Zároveň je potrebné zohľadniť aj predpoklad, podľa ktorého je odvodový bonus nulový ak ostatné príjmy daňovníka dosiahnu stanovený strop. Obyčajné klesanie OB sa tak uplatňuje iba keď platí:

$$m_i \leq s - ob$$

kde s je strop pre výpočet redistribučného odvodu a ob je priemerný odvodový bonus na ekonomicky aktívneho jednotlivca (desaťnásobok životného minima). Z toho vyplýva, že ak pre celkový príjem (okrem odvodového bonusu) platí:

$$m_i \leq \min\left(\frac{ob_i}{\delta}; s - ob\right)$$

tak sa odratáva celý výraz $\delta * m_i$ a odvodový bonus pre daného jednotlivca je kladný. V opačnom prípade sa odpočíta iba ob_i/δ , čiže len taká časť, ktorá po odrátaní od úhrnu životných miním, na ktoré má jednotlivec právo, dá nulový odvodový bonus.

Pre príjmy fyzických osôb, ktoré sú predmetom RO zároveň platí nasledovné. Ak celkové príjmy jednotlivca vrátane odvodového bonusu sú menšie ako strop vymedziavacieho základu, čiže:

$$m_i + ob_i \leq s$$

tak sa redistribučný odvod uplatňuje na celú výšku príjmov. V opačnom prípade sa RO odvádza iba z časti príjmov vo výške stropu.

Na základe Národných účtov odmeny zamestnancov v roku 2004 tvorili 532 111 mil. Sk, príjmy domácností z hrubého zmiešaného dôchodku v danom roku dosiahli hodnotu 289 040 mil. Sk. Z toho 45 821 mil. Sk bola spotreba fixného kapitálu a 103 106 mil. Sk predstavovalo imputovanú pridanú hodnotu. Celkové príjmy domácností z odmien zamestnancov a z očisteného hrubého zmiešaného dôchodku tak tvorili 672 224 mil. z Sk. Príjmy z majetku a ostatné príjmové transféry podľa

našich predpokladov v podstatne veľkej miere plynú vysokopríjmovým domácnosťami, takže na výšku výnosu z RO nemajú vplyv. Celkové množstvá boli následne rozdelené na príjmy pod stropom pre výpočet redistribučného odvodu a na príjmy nad ním. Vychádzalo sa pritom z rozdelenia dôchodkov v databáze rodinných účtov (ŠÚSR). Príjmy verejného rozpočtu z RO boli vyčíslené na úrovni 174 973 mil. Sk, celková časť príjmov, ktorá sa u jednotlivcov odráta od súhrnu životných miním bola odhadnutá vo výške 62 490 mil. Sk. Celkový vyplatený odvodový bonus tak dosiahol 249 966 mil. Sk.

Na vyčíslenie nákladov na základnú zdravotnú starostlivosť boli vzatý údaj ŠÚSR o celkových úhradách za základnú zdravotnú v roku 2004, čo tvorí 59 476 mil. Sk. Vyrovnávacie platby na súčasné starobné, predčasné starobné, sirotské, vdovské a vdovecké dôchodky boli odhadnuté na úrovni 47 279 mil. Sk. Ich výpočet vychádzal z výročnej správy Sociálnej poisťovne pre rok 2004, ktorá uvádza celkové vyplatené množstvo spomínaných dôchodkov vo výške 75 829 mil. Vyrovnávacie dávky tak boli odhadnuté ako rozdiel súhrnu dnešných dôchodkov a prideleného odvodového bonusu.

Celkový fiškálny dopad

Celkové výdavky navrhovaného sociálneho systému tvoria výdavky na odvodový bonus (249 966 mil. Sk), na základnú zdravotnú starostlivosť (59 476 mil. Sk) a vyrovnávacie platby dôchodcom (47 279 mil. Sk), čo spolu dáva 356 720 mil. Sk. Príjmy systému tvorí výnos z redistribučného odvodu vo výške 174 973 mil. Sk. Samotný sociálny systém teda dosahuje deficit 181 747 mil. Sk. Okrem spomínaných skutočností je však potrebné zohľadniť aj vyššie výnosy dane z príjmov fyzických osôb, ktoré vzniknú z dôvodu navrhovaných zmien týkajúcich sa základu tejto dane. Odhad výnosu dane z príjmov fyzických osôb vychádzal z údajov o odmenách zamestnancov a o príjmoch obyvateľstva z hrubého zmiešaného dôchodku a z celkového vyplateného OB. Výnos z DP FO tak dosiahol úroveň 175 216 mil. Sk. Časť výnosu tejto dane však plynú obciam a VÚC, v roku 2004 táto položka tvorila 45 532 mil. Sk. Tabuľka 3.2 znázorňuje celkovú bilanciu navrhovaného systému po zohľadnení zmien vo výnosoch z dane z príjmov fyzických osôb.

T a b u ľ k a 3.2

Celková bilancia navrhovaného sociálneho systému

Príjmy do sociálneho systému	350 189 516 786
Redistribučný odvod	174 973 442 048
Daň z príjmu fyzických osôb	175 216 074 738
Výdavky zo sociálneho systému	402 251 974 365
Celkový Odvodový bonus	249 965 867 043
– Celkový úhrn životných miním (ŽM)	280 651 070 215
– základné ŽM	237 233 585 160
– ŽM na deti	35 677 715 342
– ŽM na osamelých rodičov, ktorým manžel neplatí alimenty	125 709 210
– ŽM na nepracujúcu manželku	7 614 060 503
– ŽM na invalidov	31 804 931 148
– Celková výška príjmov, o ktorú sa zníži celkový úhrn ŽM	62 490 134 320
Náklady na zdravotnú starostlivosť	59 475 576 000
Vyrovnávacie platby	47 278 531 322
Platby obciam a VÚC	45 532 000 000
Bilancia	-52 062 457 578

Pri uvažovaných predpokladoch a zdrojoch dát, je navrhovaný systém v strate 52 063 mil. Sk. Je potrebné však zohľadniť to, že v dlhodobom horizonte vyrovnávacie platby pre poberateľov dôchodkov budú nulové. Čím by sa navrhovaný sociálny systém stal deficitným iba vo výške 4 784 mil. Sk.

4. Hodnotenie makroekonomických dopadov systému odvodového bonusu pomocou CGE modelu

Dôležitým uhlom pohľadu zavedenia systému odvodového bonusu je aj zhodnotenie celkových makroekonomických dopadov na ekonomiku SR. Najvhodnejší nástrojový aparát pre takýto typ analýz poskytuje modelovanie vypočítateľnej všeobecnej ekonomickej rovnováhy (CGE modely).

CGE model je makroekonomický model založený na mikroekonomických predpokladoch, ktoré simulujú správanie a vzájomné pôsobenie jednotlivých ekonomických subjektov na trhu – domácnosti, firmy, štát a zahraničie. Je vybudovaný prevažne na neoklasických predpokladoch,² pričom do modelu boli zahrnuté aj keynesiánske prvky³ (napr. nezamestnanosť).

Použitý CGE model pre SR je komparatívno-statický, čo znamená, že do rovnováhy na trhu je zavedený exogénny šok (v našom prípade zavedenie systému odvodového bonusu) a spustením modelu ekonomika prejde do stavu novej rovnováhy. Komparatívno-statický model abstrahuje od chápania času ako aj trajektórie prechodu ekonomiky z jedného rovnovážneho bodu do druhého. Nezachytáva teda proces transformácie systému ale iba zmenu medzi stavom pred zavedením a po zavedení daného administratívneho opatrenia.

Výhodou použitia CGE modelu je, ich nenáročnosť na relevantné dáta. Na ich konštrukciu postačuje údajová základňa za obdobie jedného roka. Základom modelu je matica sociálneho účtovníctva (SAM). SAM je štvorcová matica, v ktorej sa súčty zodpovedajúcich riadkov a stĺpcov rovnajú a jej prvky znamenajú toky peňažných prostriedkov od určitého subjektu ekonomiky k druhému.⁴ Bližší popis SAM matíc je možné nájsť v prácach Cvengroš (1992), Hajnovičová (1994) a Hajnovičová (1998). Naš model vychádza z jednosektorovej SAM pre rok 2004, kde je okrem produkcie popísaný aj sektor domácností, vlády, podnikov, tvorby hrubého fixného kapitálu a zahraničia. Je skonštruovaná na základe štvrtročných národných účtov.

² Pod neoklasickými predpokladmi rozumieme: optimálne správanie subjektov – maximalizácia zisku, maximalizácia užitočnosti a pod.; každá ponuka si vytvára svoj dopyt z čoho vyplýva úplné vyčistenie trhu.

³ V podmienkach SR nepredpokladáme úplné vyčistenie trhu práce, z čoho vyplýva existencia nezamestnanosti.

⁴ Toky peňazí od firiem k domácnostiam za poskytnutie výrobného faktora – práce; toky peňazí od domácností firmám za tovary a služby a pod.

4.1 Konštrukcia modelu

Model pozostáva zo systému nelineárnych rovníc. Z produkčných funkcií a funkcií užitočnosti boli odvodené funkcie dopytu a ponuky, za predpokladov racionálneho správania sa všetkých subjektov. Následne sa na všetkých trhoch vytvorili podmienky rovnováhy, celkový dopyt sa teda rovná celkovej ponuke. (neoklasický princíp). Ďalšie rovnice boli odvodené z podmienok nulového zisku firiem – celkové náklady firmy sa rovnajú celkovým výnosom. Poslednou skupinou rovníc sú podmienky rozpočtového ohraničenia spotrebiteľov, ktoré zaručujú, že celkové príjmy spotrebiteľov sú rovné ich celkovým výdavkom (spotreba a úspory).

Jednotlivé časti modelu sú popísané nasledovne:

Produkcia

Produkcia je popísaná neoklasickou produkčnou funkciou CES.⁵ Elasticita substitúcie⁶ je pre model exogénny parameter a na jeho odhad sa používajú štatistické metódy. Predpokladáme jeden produkčný sektor, ktorý vyrába jeden druh statku. Na jeho výrobu je použitá práca a fixné množstvo kapitálu. Kapitál je považovaný za ťažšie obstarateľný výrobný faktor a preto rast výroby je možné uskutočniť iba pomocou rastu zamestnanosti pri platnosti zákona klesajúcich marginálnych výnosov.

Spotreba

Na spotrebe sa podieľajú sektor domácností, sektor verejnej správy, sektor tvorby hrubého fixného kapitálu a sektor zahraničia.

Pre statok je celková ponuka na domácom trhu tvorená z domácej produkcie a dovozov pomocou CES funkcie. Táto potom uspokojuje konečný domáci dopyt. Domáca produkcia pre domáci trh a import majú úlohu vstupov, ktoré vstupujú do zloženia domácej ponuky analogickým spôsobom ako vstupy produkčných funkcií (napr. práca a kapitál). Riešenie problému spočíva v nájdení pomeru domácich statkov a importov na

⁵ Z anglického Constant Elasticity of Substitution – produkčná funkcia. Používa sa pri modelovaní tvorby výstupu z viacerých vstupov.

⁶ V tomto prípade je opísaný vzťah výrobných faktorov práca – kapitál, medzi ktorými firma volí optimálne zloženie na základe rozpočtového ohraničenia.

trhu ako funkcie ich cien. Dopyt po domácej ponuke následne vytvárajú sektor domácností, sektor verejnej správy a sektor investícií.

Sektor domácností tvorí jedna agregovaná domácnosť⁷. Príjmy domácností sú tvorené príjmami z práce, podnikania, kapitálu, sociálnymi transfermi, dôchodkami z majetku a transfermi zo zahraničia. Na strane výdavkov sú dane z príjmov, sociálne odvody a transfery do ostatných sektorov. Rozdiel príjmov a výdavkov tvorí hrubý disponibilný dôchodok, ktorý táto agregovaná domácnosť používa na spotrebu statkov a tvorbu úspor, pričom sklon k spotrebe je v modeli považovaný z časového hľadiska za konštantný.

Sektor verejnej správy predstavuje v CGE modeli subjekt, ktorého zdroje tvoria daňové a nedaňové príjmy. Tento sektor platí transfery domácnostiam, podnikom a zahraničiu, pričom súčasne vytvára vlastný dopyt po statkoch. Spotreba štátu je modelovaná obdobným spôsobom ako v sektore domácností.

Ako daňové príjmy boli v modeli počítané: daň z pridanej hodnoty, spotrebné dane, daň z dovozu (clo a DPH vybraná pri dovoze), daň z produkcie (cestná daň, daň z nehnuteľností), priama daň z príjmu fyzických osôb, priama daň z príjmu právnických osôb a sociálne príspevky zamestnancov a zamestnávateľov.

Ďalším „spotrebiteľom“ je sektor tvorby hrubého fixného kapitálu. Zdroj príjmov tohto sektora je tvorený úsporami domácností, vlády, podnikov a zahraničia. Tieto zdroje sú následne použité na zabezpečenie dlhodobého majetku. Na kapitálovom trhu musí podľa predpokladov nastať rovnováha (vyčistenie trhu). Objem celkových uskutočnených investícií sa rovná celkovým zdrojom na investície.

Domáca produkcia statku sa delí medzi domáci a zahraničný trh. Preferencie sú určené CET⁷ funkciou na základe cenových charakteristík a elasticity substitúcie. To znamená, že produkčný sektor si na základe cien na domácom trhu a svetových cien určí množstvo produkcie určenej na domáci trh a export vzhľadom na jeho rozpočtové ohraničenie.

⁷ Z anglického Constant Elasticity of Transformation – matematický tvar funkcie je zhodný s CES funkciou, rozdiel je v použití. CET sa používa pri modelovaní transformácie vstupu na viacero výstupov.

Uzavretie modelu

Používame Keynesovské uzavretie modelu, čo znamená predpoklad konštantných investícií a možnosť existencie nerovnováhy na trhu práce. Rovnicu celkového dopytu po práci sme vytvorili na základe maximalizácie úžitku pri možnosti substitúcie medzi pracovaním a nepracovaním (voľným časom) pri daných rozpočtových ohraničeniach. Nakoniec rozdiel medzi celkovou ponukou práce a dopytom po práci určí nezamestnanosť.

Scenár

Vo vyššie popísanom CGE modeli sú po spustení modelu definované zmeny v parametroch modelu, ktoré určujú alternatívny scenár, ktorý je následne odsimulovaný. Nakoniec je vyhodnotený celkový dopad scenára na produkčný sektor ekonomiky a na zložky HDP.

V našom modeli scenár predpokladá zmenu sociálneho systému. V scenári sa zvýšia hrubé mzdy o odvody zamestnávateľa, pričom premenným, ktoré popisujú výšku odvodov zamestnávateľa a zamestnanca a výšku nezdaniteľného minima na daňovníka a nezamestnanú manželku sa priradia nulové hodnoty. Zamestnanci budú teda dostávať zvýšenú hrubú mzdu, ktorá je v modeli zafixovaná a všetky ostatné ceny sa hýbu vzhľadom na cenu práce.

Príjmy domácností okrem mzdových, kapitálových a transferových príjmov zostávajú navyše z odvodového bonusu, ktorý je znížený o časť ich celkových príjmov a nahrádza všetky pôvodne vyplácané sociálne dávky a dôchodky. Výška odvodového bonusu vyplácaného agregovanej domácnosti zohľadňuje vývoj miery nezamestnanosti.

Domácnosti odvádzajú zo zvýšenej mzdy, ziskov živnostníkov a odvodového bonusu (jeho výška bola prebratá z našich výpočtov) redistribučný odvod a priamu daň z príjmu FO (zo základu boli kvôli zjednodušeniu vypustené dividendy a podiely na zisku). Výška redistribučného odvodu platená agregovanou domácnosťou zohľadňuje strop pre jeho výpočet.

Redistribučný odvod je príjmom štátu – verejného rozpočtu. Ten je následne vyplácaný domácnostiam vo forme odvodového bonusu, ktorý nahradil všetky doterajšie sociálne platby a dôchodky.

Výsledky scenára

Výsledky scenára sú uvedené v tabuľke 4.1.

T a b u ľ k a 4.1

Zmena v porovnaní s baseline, zmena v %

HDP	0,98
Konečná spotreba domácností	0,62
Konečná spotreba štátu	3,01
Investície	0
Export	0,98
Import	0,95
Spotrebiteľské ceny	-0,61
Cena práce	fixovaná
Výmenný kurz	-0,60
Počet zamestnanosti	2,20
Počet nezamestnanosti	-8,70
Kapitálové výdavky štátu	0,15

Do modelovanej ekonomiky je zavedený exogénny šok. Zmena z pôvodného sociálneho systému na systém odvodového bonusu sa najviac prejaví na zvýšení počtu zamestnaných. Ten vzrastie o 2,2 %, kým počet nezamestnaných klesne o 8,7 %. Miera nezamestnanosti určená na základe výberového zisťovania pracovných síl by klesla o približne 1,5 percentuálneho bodu. Ľudia sa rozhodujú medzi pracovaním a nepracovaním (voľným časom) v rámci ich rozpočtového ohraničenia a dopytu po práci. Keďže zavedením nového sociálneho systému odvodového bonusu sa ich príjem zvyšuje priamo úmerne s ochotou pracovať, viac ľudí uprednostňuje pracovanie pred nepracovaním. Predpokladáme, že cena práce sa nemení – hrubá mzda je navýšená o sociálne odvody zamestnávateľa pričom povinnosť platby RO je presunutá na zamestnanca.

Konečná spotreba domácností vzrastie o 0,6 %. Nárast je spôsobený zvýšením príjmov domácností a znížením spotrebiteľských cien vzhľadom na cenu práce. V priemere sa teda domácnosti majú lepšie. Môžu si kúpiť väčšie množstvo spotrebného statku za nižšiu cenu ako pred zmenou sociálneho systému.

Príjmy štátu sa zvýšia o 2,4 %, pričom spotreba štátu vzrastie o 3,0 %. Model predpokladá, že celý objem vybratej dane z príjmu FO a redistribučného odvodu ide do verejného rozpočtu, z ktorého je potom financovaná spotreba statkov a kapitálové výdavky. Tie vzrastú o 0,2 %.

Vývozy a dovozy sa budú vyvíjať približne rovnako, rozdiel je spôsobený len odlišnými základmi pre výpočet. Investície sú v rámci keynesiánskeho uzavretia fixované. Celkový dopad na HDP je pozitívny, vzrastie o 1,0 %. Tento rast je spôsobený predovšetkým zvýšenými príjmami verejného rozpočtu. Výmenný kurz posilní o 0,6 % vzhľadom na cenu práce.

5. Zhodnotenie možných rizík pri implementácii systému „odvodového bonusu“ a „redistribučného odvodu“

Bariéry a riziká pre presadenie tohto návrhu delíme do troch oblastí, podľa toho, či sa prioritne týkajú fiškálnych dopadov, oblasti politickej ekonómie alebo oblasti organizačno-technickej. Zaradenie rizík do týchto oblastí však nie je striktné, viaceré z nich sa týkajú rôznych oblastí.

Riziká z pohľadu fiškálnych efektov

1. *Značná neistota pri kvantitatívnom modelovaní pri použití akýchkoľvek modelovacích metód* – aj pri snahe o čo najpresnejší odhad kvantitatívnych efektov zavedenia systému odvodového bonusu existuje značná miera neistoty. Tak zásadná zmena sociálnej politiky zrejme vyvolá zmeny v modeloch správania sa všetkých ekonomických aktérov. Pritom charakter tejto zmeny správania sa je veľmi ťažko odhadnuteľný. Situáciu komplikuje skutočnosť, že vo svete neexistuje krajina s podobným systémom sociálnej politiky a nie je teda možné vychádzať a poučiť sa zo žiadnych zahraničných skúseností.
2. *Väčšia neistota pri každoročnej príprave verejných rozpočtov* – tvorcovia verejných rozpočtov majú v súčasnosti možnosť relatívne spoľahlivo odhadnúť objem ročných výdavkov na sociálnu politiku (samozrejme presné naplánovanie nie je možné nikdy). Sú známe jednotlivé dávky, ich zákonom stanovená výška a dobre je odhadnuteľný počet ich poberateľov. Pri systéme odvodového bonusu je odhadnuteľnosť ročných rozpočtov nižšia. Objem vyplácaného bonusu je totiž nielen funkciou zákonom stanoveného životného minima, ale aj vývoja všetkých typov príjmov a príjmovej diferenciácie. Do rozpočtovania tak vstupujú ťažšie prognózovateľné veličiny ako napr. zmiešané dôchodky (príjmy živnostníkov), príjmy z majetku, príjmové pásma v kombinácii s počtom členov domácnosti a pod.
3. *Krížová dotácia medzi daňovými výnosmi a odvodmi* – z kvantifikácií je zrejmé, že objem vyplácaného bonusu je vyšší ako objem vybraného redistribučného

odvodu. Naopak výrazne sa navyšuje objem vybranej dane z príjmu fyzických osôb. Zvýšené výnosy dane z príjmu tak kryjú deficit v sociálnom redistribučnom systéme. Dochádza tak ku krížovej dotácii, k zmiešaniu daňového a odvodového systému. Pritom doterajšie snahy vlády viedli k presnému opaku: k oddeleniu oboch systémov a k snahe o vyváženosť odvodových príjmov a výdavkov na sociálnu politiku. Miešanie daňového a odvodového systému je krokom späť v procese konsolidácie verejných financií.

4. *Zásah do princípov fiškálnej decentralizácie* – ak je potrebné nedostatočné príjmy z odvodov krížovo kompenzovať zo zvýšených výnosov dane z príjmu, dostávame sa do konfliktu s pravidlami fiškálnej decentralizácie. Podstatná časť dane z príjmu FO je totiž k dispozícii obciam a mestám. Ak sa bude musieť zvýšený výnos dane z príjmu FO použiť na krytie odvodového bonusu, zrejme dôjde ku konfliktom so záujmami samosprávy. Bude teda nutné preformulovať pravidlá o príjmoch samosprávy.

Riziká z pohľadu politickej ekonómie

1. *Riziká nesúladu s hodnotovými rebríčkami spoločnosti* – princípy sociálnej politiky sa v európskom prostredí dlhodobo vyvíjali a v spoločnosti sú zakorenené jej isté pravidlá: spoločnosť je solidárna s osobami vo vymedzených životných situáciách. Takže sociálna politika definuje, v akej životnej situácii a v akej výške podporí spoločnosť svojich členov. Bez bližšieho prieskumu nie je možné odhadnúť, ako sa spoločnosť postaví k modelu sociálnej politiky, kde nie sú definované životné situácie vyžadujúce solidaritu a bonus dostáva osoba len na základe jej nízkeho príjmu. Majetok, ani príjmy rodinných príslušníkov, ani príčina nízkeho príjmu nehrajú rolu.
2. *Riziká kolízie s chápaním princípov modernej sociálnej politiky* – jedným z frekventovaných argumentov pre modernizáciu sociálnej politiky v uplynulom období bolo zvýšenie adresnosti dávok. Je otázne, ako spoločnosť prijme zmenu smerom k nulovej adresnosti dávok.

3. *Príliš nízka podpora v podobe životného minima* – systém odvodového bonusu počíta s tým, že životné minimum bude podliehať zdaneniu a odvodom. Tým sa zníži netto hodnota životného minima. Ponechanie životného minima na jeho súčasnej úrovni spolu s jeho znížením o daň z príjmu a o redistribučný odvod znamená zníženie kúpnej sily osôb poberajúcich životné minimum (má ísť o všetky osoby, ktoré nemajú iné príjmy) na tak nízku úroveň, ktorá nie je zlučiteľná s garanciami zakotvenými v Ústave SR ako aj v logike sociálnej pomoci. Logickým východiskom by bolo jednorazové navýšenie životného minima (ako to navrhuje napr. česká strana ODS) v momente zavedenia systému odvodového bonusu. Znamenalo by to zachovanie netto úrovne životného minima na jeho súčasnej úrovni. To ale prináša radikálne zvýšenie deficitnosti systému.
4. *Absencia diferenciácie dávky pre osoby bez príjmu* – súčasná podoba návrhu nepredpokladá žiadne diferencovanie dávky pre osoby bez príjmu. Je úplne jedno, či ide o invalidnú osobu, osobu v poproduktívnom veku, samostatného rodiča starajúceho sa o deti alebo naopak o rodinného príslušníka osoby s vysokým príjmom či majetkom. (Systém totiž rieši iba už priznané dôchodky, nerieši problém budúcich invalidov, budúcich dôchodcov). Predpokladáme, že celkom oprávnene vznikne tlak na separáciu (riešiteľnú napr. tak, že sa rôznym skupinám osôb môžu priznávať rôzne násobky životného minima). To však znamená, že výsledná podoba systému nebude taká jednoduchá, ako sa to zdá podľa súčasnej podoby návrhu a súčasne aj fiškálne dopady budú komplikovanejšie.

Riziko z pohľadu praktickej implementácie

1. *Riziko vyplývajúce z mimoriadnej technickej a organizačnej náročnosti implementácie* – fungovanie systému si vyžaduje mimoriadne rozsiahlu zmenu kompetencií štátnych či verejnoprávnych inštitúcií, zásadnú zmenu peňažných tokov a zmenu povinností zamestnancov aj zamestnávateľov. Náročnosť zmeny činností týchto subjektov sa nedá porovnať s náročnosťou žiadnej z reforiem realizovaných v rokoch 2002 – 2006.

Úlohou tejto časti štúdie nie je vynášať súd nad navrhovaným systémom, ani navodiť ideu nerealizovateľnosti modelu. Chceme však poukázať na nutnosť vysporiadania sa s bariérami a rizikami, s ktorými sa podľa nášho názoru terajšia podoba navrhovaného systému dostatočne nevysporiadala.

6. Zhrnutie a otvorené otázky

Táto práca sa zamerala na kvantifikáciu a analýzu *projektu odvodového bonusu (Sulík 2005)* podľa scenáru, ktorý zadala Republiková únia zamestnávateľov. Autori tak činili s cieľom zapojiť sa do odbornej diskusie k tejto veľmi závažnej otázke rekonštrukcie sociálneho systému.

V záujme komplexnosti a objektívnosti výsledkov autori použili *päť vzájomne sa dopĺňujúcich a verifikujúcich metodológií*. Ide o komplexný dokument s čo možno najdetailnejším a najpodrobnejším vyčíslením tejto reformy. Skúmaný a popísaný je navyše aj dopad na celkovú makroekonomickú situáciu SR, čo možno z pohľadu doteraz vykonaných analýz chápať ako unikátne a originálne riešenie. V súlade so zadaním autori vedome abstrahujú od iných, hlavne sociologických aspektov, ktoré sú však v tomto prípade neopomenuteľné.

Prvý prístup viac-menej kopíruje *metodiku popísanú navrhovateľom reformy (Sulík 2005)*, keď je založený na výpočte dopadov systému odvodového bonusu na základe individuálnych dát o príjme obyvateľov (údaje za rok 2004). Predložený výpočet odstraňuje niektoré povšimnutiahodné zanedbania a je obohatený o niektoré rozšírenia výpočtu. Stále ide o statický výpočet, ktorý pre jednotlivé skupiny obyvateľov vyčísľuje platby do systému, príjmy, čisté mesačné dávky a vyrovnávacie dávky. ***Pre viaceré kategórie vychádza priemerná mesačná dávka 2 885 Sk.***

Otázka 1: Je netto životné minimum 2 885 Sk na osobu mesačne pre viac ako 1 mil. ľudí skutočne sociálne únosné? V prípade rastu životného minima vzrastie úmerne tlak na verejné výdavky.

V niektorých kategóriách sa počíta s vyrovnávacími platbami vo výške 47 mld Sk ročne po dobu cca 25 rokov s postupným klesajúcim trendom. Tento trend bude spôsobený postupným úbytkom poberateľov vyrovnávacej platby k starobnému dôchodku.

Otázka 2: Prečo majú mať vyrovnávaciu platbu ekonomicky neaktívny dôchodcovia a nezamestnaní nie (z čoho si majú terajší nezamestnaní platiť rekvalifikácie, keď nemali dôvod si na to šetriť, či sa poistiť)?

Saldo príjmov z redistribučného odvodu a sociálnych výdavkov štátu bude 140 mld Sk ročne. **Sociálny systém bude trvale a výrazne deficitný**. Vykrývané to bude dominantnou časťou výberu dane z príjmu fyzických osôb, čím sa výsledný deficit zníži na 13 mld Sk ročne. Zvýšené výnosy dane z príjmu tak kryjú deficit v sociálnom redistribučnom systéme. Dochádza tak ku krížovej dotácii, k zmiešaniu daňového a odvodového systému. Pritom doterajšie snahy vlády viedli k presnému opaku: k oddeleniu oboch systémov a k snahe o vyváženosť odvodových príjmov a výdavkov na sociálnu politiku. **Miešanie daňového a odvodového systému** je krokom späť v procese konsolidácie verejných financií vedúcej k ich dlhodobej udržateľnosti.

Otázka 3: Nie je možné vyhnúť sa krížovým dotáciám medzi daňovými výnosmi a odvodmi? Odstránenie krížových dotácií by si vyžadovalo zmenu uvažovaných sadzieb pre DPFO a RO.

Po zohľadnení ďalších súvislostí (nutnosť vstupu do druhého piliera) vychádza možnosť **negatívneho, prinajlepšom neutrálneho vplyvu na čisté príjmy** obyvateľstva. To je v rozpore s tvrdením autora reformy, ktorý počíta s vysoko pozitívnymi efektmi.

Otázka 4: Je správne klásť požiadavku fiškálnej neutrality reformy pre štát a nie pre občana?

Reforma dáva priestor na úvahu ohľadne ďalšieho fungovania, existencie a opodstatnenosti niekoľkých inštitúcií. Je možné predpokladať výrazné obmedzenie úlohy Sociálnej poisťovne, zdravotných poisťovní, Úradov práce, sociálnych vecí a rodiny. Autor reformy jasne nedeclaruje, či spomenuté inštitúcie ostanú v súčasnej podobe, alebo či budú redukované, zrušené alebo dokonca „zoštátnené“.

Druhý prístup vychádza z **bilancie príjmov a výdavkov** obyvateľstva a verejného rozpočtu (dáta za rok 2004) a tým staticky kvantifikuje efekty na agregovanej, národohospodárskej úrovni. Spoľahlivosť výpočtov je determinovaná prijatými predpokladmi, sú vymenované v predkladanej štúdii. Ak sú predpoklady kvantifikácie nesplnené, kvantifikácia v menšom či väčšom rozsahu stráca vypovedaciu schopnosť. Autor reformy (Sulík 2005) často opomína vymenovanie predpokladov pri výpočte a hlavne pri argumentovaní výsledkami výpočtu. Takto prezentované výsledky môžu vnieť skreslený pohľad na riešenú problematiku.

Základnou zmenou, vyplývajúcou zo zavedenia tejto reformy je nárast prerozdelenia príjmov v národnom hospodárstve – podiel výdavkov verejného sektora na HDP vzrastie zo 41 % na 49 %. Táto fundamentálna otázka sa autorom reformy zľahčuje argumentom o akomsi klíringu platieb a príjmov priamo u zamestnávateľa. To do značnej miery platí, ale len na národohospodárskej úrovni. Na úrovni odvetvovej, regionálnej a individuálnej to tak z veľkej časti nie je.

Otázka 5: Je správne keď sa nárastom prerozdelenia príjmov o 9 p.b. dosiahne zníženie príjmov odkázaných osôb na 2 885 Sk/mesačne?

Kvantifikovaný bol **pokles deficitu verejných financií** z 44 mld Sk na 30 mld Sk. Štátny rozpočet sa zo schodku 87 mld Sk dostane do formálneho prebytku. Bude to spôsobené hlavne navrhovanými zmenami vo výnose a prerozdelení DPFO. Problém sa dotkne najmä procesu fiškálnej decentralizácie.

Bežné príjmy obyvateľstva vzrastú o 12 % a **sociálne dávky vzrastú o 96 %**. Bežné výdavky domácností vzrastú o 50 % **pričom daňové výdavky domácností (DPFO) vzrastú o 282 %** a sociálne výdavky domácností klesnú o 1 %.

Hrubý disponibilný dôchodok domácností vzrastie o 16 mld Sk na úroveň 800 mld Sk, čo predstavuje nárast približne o 2 %. Odhadované platby súvisiace s druhým pilierom dôchodkového poistenia predstavujú ročne 24 mld Sk. **Po zohľadnení druhého piliera hrubý disponibilný dôchodok domácností klesne približne o 8 mld Sk, čo predstavuje pokles až o 1 %**.

Cieľový stav reformy (po zastavení vyrovnávacích platieb ceteris paribus) bude pokles disponibilného dôchodku domácností ešte o 47 mld Sk horší (v cenách 2004) a o rovnakú sumu sa zlepší verejný rozpočet.

Vplyvom reformy teda v cieľovom stave (o cca 25 – 30 rokov) bude hrubý disponibilný dôchodok domácností nižší o 56 mld Sk ročne a verejný rozpočet bude iba mierne prebytkový vo výške 18 mld Sk.

Otázka 6: Budú verejné financie v cieľovom stave reformy schopné bez problémov splatiť dlh, ktorý vznikne počas desiatok rokov vyrovnávacích platieb?

Tretí prístup spočíva v zostrojení matematicko-formalizovaného modelu. Použitie spočívalo v kalibrácii modelu na nový systém sociálneho zabezpečenia (pre rok 2004), ktorý viedol k výsledku schodku bilancie nového sociálneho systému

v počiatočnom období 52 mld ročne a v cieľovom stave (po vypršaní vyrovnávacích platieb) bude schodkom 5 mld ročne. Matematicko-formalizovaný model umožňuje analyzovať a kvantifikovať reakcie nového systému na zmeny nastavenia parametrov: výška životného minima, sadzba redistribučného odvodu a dane z príjmu fyzických osôb, strop pre výpočet redistribučného odvodu, klesanie odvodového bonusu a pod. Analýza poukázala na absenciu konkrétnych informácií o budúcej štruktúre výdavkov na zdravotnú starostlivosť a vyrovnávacie platby.

Otázka 7: Netreba sociálny systém (vrátane prislúchajúcej časti DPFO) nastaviť tak, aby bol vyrovnaný?

Štvrtý prístup mal za cieľ kvantifikovať makroekonomické efekty reformy sociálneho systému v štartovacej podobe. K tomu bol skonštruovaný a aplikovaný model všeobecnej vypočítateľnej ekonomickej rovnováhy (CGE model, údaje za rok 2004). Na základe zavedenia externého šoku (v našom prípade zavedenie systému redistribučného a odvodového bonusu) bol skúmaný dopad na hlavné makroekonomické indikátory (HDP, zamestnanosť a pod.). Dopad sa vyčísluje ako jednorázový, v skutočnosti bude rozložený na niekoľko rokov.

O 2,2 % jednorázovo vzrastie zamestnanosť a o 8,7 % klesne nezamestnanosť, čím sa o 1,5 p.b. zníži miera nezamestnanosti. Konečná spotreba domácností v cenách práce vzrastie o 0,6 %, príjmy štátu sa zvýšia o 2,4 % a spotreba štátu vzrastie až o 3,0 % (zatiaľ čo jeho kapitálové výdavky len o 0,2 %). Vývozy a dovozy sa budú vyvíjať zhruba rovnako, vzrastú o 1,0 %, výmenný kurz mierne posilní. Tieto procesy povedú k výslednému jednorázovému **nárastu HDP na úrovni 1 %**, pričom hlavným zdrojom rastu bude **vládna spotreba**.

Otázka 8: Je správne, keď je hospodársky rast „ťahaný“ vládou spotrebou?

Piaty prístup spočíval v zhodnotení možných rizík pri implementácii predmetného systému.

Aj pri snahe o čo najpresnejší odhad kvantitatívnych efektov zavedenia systému odvodového bonusu existuje značná miera neistoty. Tak zásadná zmena sociálnej politiky zrejme vyvolá zmeny v modeloch správania sa všetkých ekonomických aktérov. Pritom charakter tejto zmeny správania sa je veľmi ťažko odhadnuteľný. Situáciu komplikuje skutočnosť, že vo svete neexistuje krajina s podobným systémom sociálnej

politiky a nie je teda možné vychádzať a poučiť sa zo žiadnych zahraničných skúseností.

Tvorcovia verejných rozpočtov majú v súčasnosti možnosť relatívne spoľahlivo odhadnúť objem ročných výdavkov na sociálnu politiku (samozrejme presné naplánovanie nie je možné nikdy). Sú známe jednotlivé dávky, ich zákonom stanovená výška a dobre je odhadnuteľný počet ich poberateľov. Pri systéme odvodového bonusu je odhadnuteľnosť ročných rozpočtov nižšia. Objem vyplácaného bonusu je totiž nielen funkciou zákonom stanoveného životného minima, ale aj vývoja všetkých typov príjmov a príjmovej diferenciacie. Do rozpočtovania tak vstupujú ťažšie prognózovateľné veličiny ako napr. zmiešané dôchodky (príjmy živnostníkov), príjmy z majetku, príjmové pásma v kombinácii s počtom členov domácnosti a pod.

Otázka 9: Ako sa vysporiadať so značnou neistotou pri kvantitatívnom modelovaní ekonomiky pri použití akýchkoľvek modelovacích metód a neistotou pri každoročnej príprave verejných rozpočtov?

Princípy sociálnej politiky sa v európskom prostredí dlhodobo vyvíjali a v spoločnosti sú zakorenené jej isté pravidlá: spoločnosť je solidárna s osobami vo vymedzených životných situáciách. Takže sociálna politika definuje, v akej životnej situácii a v akej výške podporí spoločnosť svojich členov. Bez bližšieho prieskumu nie je možné odhadnúť, ako sa spoločnosť postaví k modelu sociálnej politiky, kde nie sú definované životné situácie vyžadujúce solidaritu a bonus dostáva osoba len na základe jej nízkeho príjmu. Majetok, ani príjmy rodinných príslušníkov, ani príčina nízkeho príjmu nehrajú rolu.

Otázka 10: Je správne hodnotové rebríčky spoločnosti bezo zvyšku rešpektovať, radikálne meniť alebo len ovplyvňovať?

Jedným z frekventovaných argumentov pre modernizáciu sociálnej politiky v uplynulom období bolo zvýšenie adresnosti dávok. Je otázne, ako spoločnosť prijme zmenu smerom k nulovej adresnosti dávok. Podľa článku 35 Ústavy SR “Štát v primeranom rozsahu hmotne zabezpečuje občanov, ktorí nie z vlastnej viny nemôžu toto právo vykonávať”.

Otázka 11: Nie je reforma, ktorá nerieši sociálne problémy nie z “vlastnej viny” v rozpore s ústavou?

System odvodového bonusu počíta s tým, že životné minimum bude podliehať zdaneniu a odvodom. Tým sa zníži netto hodnota životného minima. Ponechanie životného minima na jeho súčasnej úrovni spolu s jeho znížením o daň z príjmu a o redistribučný odvod znamená zníženie kúpnej sily osôb poberaajúcich životné minimum (má ísť o všetky osoby, ktoré nemajú iné príjmy) na tak nízku úroveň, ktorá nie je zlučiteľná s garanciami zakotvenými v Ústave SR ako aj v logike sociálnej pomoci. Logickým východiskom by bolo jednorazové zvýšenie životného minima (ako to navrhuje napr. česká strana ODS) v momente zavedenia systému odvodového bonusu. Znamenalo by to zachovanie netto úrovne životného minima na jeho súčasnej úrovni. To ale prináša radikálne zvýšenie deficitnosti systému.

Otázka 12 Nie je podpora v podobe netto životného minima príliš nízka?

Fungovanie systému si vyžaduje mimoriadne rozsiahlu zmenu kompetencií štátnych či verejnoprávnych inštitúcií, zásadnú zmenu peňažných tokov a zmenu povinností zamestnancov aj zamestnávateľov. Náročnosť zmeny činností týchto subjektov sa nedá porovnať s náročnosťou žiadnej z reforiem realizovaných v rokoch 2002 – 2006.

Otázka 13: Nie je riziko vyplývajúce z mimoriadnej technickej a organizačnej náročnosti implementácie príliš vysoké?

Kľúčová výhoda nového systému je zamestnávanie nízkokvalifikovaných pracovníkov pri absencii aktívnej politiky trhu práce vrátane podpory celoživotného vzdelávania. V kontexte európskej integrácie je potrebné počítať s otvorenosťou trhu práce, vrátane sociálneho zabezpečenia.

Otázka 14: Nehrozí v dôsledku zanedbania aktívnej politiky trhu práce k zhoršeniu konkurencie schopnosti našej pracovnej sily v kvalitatívnej oblasti?

V novom sociálnom systéme majú aj všetci pracujúci nárok na odvodový bonus. Zavedie sa i nová forma zdanenia a odvodov, čím sa zamestnancom oplatí pracovať „za každú stokorunu“. Na druhú stranu nároky na odvodový bonus pre pracujúcich sa dajú chápať aj ako mzdové subvencie pre zamestnávateľov zo strany štátu. Tieto vytvárajú u zamestnávateľov priestor pre fixáciu miezd na nízkej úrovni. Zamestnávatelia v súčinnosti s odbormi (zástupcami zamestnancov) tak budú môcť v rámci tripartity vyvinúť veľmi silný tlak na rast výšky životného minima a teda na štát a sociálny

systém. To bude mať za následok neustále sa zvyšujúce nároky na rozpočtové zdroje. Vysokopříjmové skupiny obyvateľstva budú zároveň čistými prispievateľmi do systému, pričom budú dotovať aj zamestnancov v nízkopříjmových skupinách. Môže sa teda ľahko stať, že cena práce bude mať nižšiu dynamiku ako cena celkových príjmov obyvateľstva.

Otázka 15: Nebude navrhnutý sociálny systém iba konzervovať konkurencieschopnosť v oblasti ceny práce?

Úlohou tejto štúdie nie je vynášať súd nad navrhovaným systémom, ani navodiť ideu nerealizovateľnosti modelu. Položenými otázkami sme však chceli poukázať na nutnosť vysporiadania sa s bariérami a rizikami, s ktorými sa podľa nášho názoru terajšia podoba navrhovaného systému dostatočne nevysporiadala.

Z hľadiska makroekonomického sú prekonateľné, z hľadiska odvetvového a mikroekonomického je situácia oveľa zložitejšia.

Hlavné bariéry a riziká vidíme v oblasti sociologickej, politologickej, štátoprávnej a na úrovni európskej integrácie. Tieto otázky však neboli predmetom tejto práce.

Literatúra

SULÍK R.: Redistribučný odvod a odvodový bonus, Trend Holding, Bratislava, 2005

**HODNOTENIE FIŠKALNYCH DOPADOV ZAVEDENIA SYSTÉMU
ODVODOVÉHO BONUSU**

Autorský kolektív: Katarína Bakošová, Vladimír Kvetan, Martin Mlýnek, Viliam Páleník, Marek Radvanský, Stanislav Sekereš

Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, Šancová 56, 811 05 Bratislava, fax:
++421 2 5249 5106, tel.: ++421 2 5249 5480, e-mail: milan.sikula@savba.sk,
www.ekonom.sav.sk