

16. september 2013

Nižšie odvody nízkoprijmových

Zvýšenie zamestnanosti dlhodobo nezamestnaných s nízkym príjmom

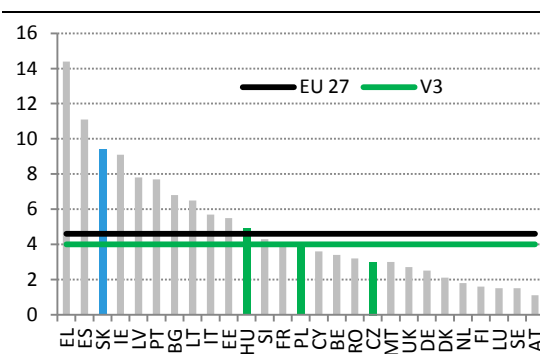
Ján Remeta

Vláda pripravuje pre dlhodobo nezamestnaných zamestnancov a ich zamestnávateľov dočasné oslobodenie od platenia odvodov. Táto úľava zvyšuje ponuku práce ťažšie zamestnateľných pracovníkov aj dopyt po nej a môže znížiť dlhodobú nezamestnanosť. Mesačná čistá mzda týchto pracovníkov na úrovni minimálnej mzdy sa v roku 2013 zvýši o 36,6 eur (12,4%) a mesačné náklady práce na úrovni minimálnej mzdy poklesnú o 115,3 eur (25,3%). Pri očakávanej podpore 15 tisíc dlhodobo nezamestnaných odhadujeme vplyv na verejné financie na úrovni -1,1 mil. eur v roku 2013 a približne -8 mil. eur v nasledujúcich rokoch.

Chronicky vysoká dlhodobá nezamestnanosť

Chronickým problémom slovenského trhu práce je dlhodobá nezamestnanosť nízkokvalifikovaných, nízkoprijmových zamestnancov. Jej miera na Slovensku bola v roku 2012 tretia najvyššia v Európskej únii (Graf 1). Najvyššou mierou nezamestnanosti sú dlhodobo postihnutí najmä ľudia s najnižším dosiahnutým vzdelaním, pričom tento fenomén je najvýraznejší na Slovensku (Graf 2). Práve nezamestnanosť je hlavnou príčinou chudoby a práca predstavuje najúčinnjší spôsob, ako chudobu znižovať.

Graf 1: Dlhodobá miera nezamestnanosti (% aktívnej populácie, 2012)



Odvody sú bariérou zamestnávania nízkoprijmových

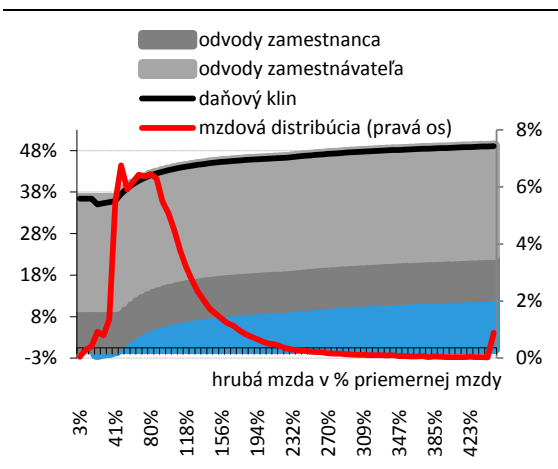
Najmä ak je na strane ponuky sprevádzané **relatívne demotivujúcim, čo len subjektívne vnímaným, nastavením systému sociálnej podpory** (teda malým rozdielom medzi dávkou v nezamestnanosti či neaktivity a príjmom z práce). Ponuku práce negatívne ovplyvňuje aj **nesúlad systému vzdelávania a požiadaviek zamestnávateľov na trhu práce**, čo je zrejme aj z vzdelanostnej štruktúry nezamestnanosti (Graf 2).

Prevažnú časť nezamestnaných na Slovensku tvoria dlhodobo nezamestnaní (64%) s nízkou kvalifikáciou, ktorí majú reálnu šancu nájsť si zamestnanie len s nízkym príjmom. Nízke príjmy (platy okolo minimálnej mzdy) sú na Slovensku **pomerne vysoko zaťažené**. Dôvodom sú sociálne a zdravotné odvody, ktoré do úrovne maximálnych vymeriavacích základov rovnakou mierou zaťažujú všetky príjmy (Graf 3). Daň z príjmu problém nespôsobuje, pri minimálnej mzde ju zamestnanec neplatí. Jeho základ dane je nulový kvôli jeho nezdaniteľnej časti (daňová povinnosť vzniká v roku 2013 od úrovne približne 360 eur). Naopak, od roku 2009 je jeho práca daňovo subvencovaná prostredníctvom zamestnaneckej prémie (jednej z foriem negatívnej dane z príjmu).

Sociálny systém nie je vážnou prekážkou

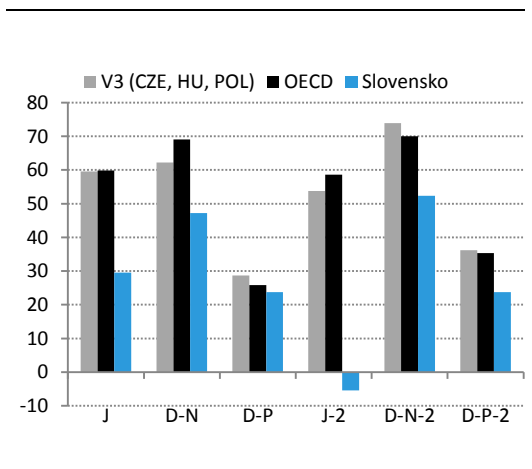
Medzinárodné porovnanie pasce neaktivity¹ s okolitými krajinami ukazuje, že interakcia daňového a sociálneho systému na Slovensku je z pohľadu motivácie pracovať nastavená relatívne priaznivo (Graf 4). Rozumné motivácie zamestnať sa v porovnaní s inými krajinami OECD platia aj v prípade ostatných skupín domácností a rozdielnych úrovni nízkeho príjmu. Vo všetkých sledovaných kategóriách domácností s prechodom na príjem na úrovni 33%² a 50% priemernej mzdy sa pasca neaktivity na Slovensku pohybuje pod priemerom OECD, krajín EÚ v OECD, aj štátov V3. Najvýraznejší rozdiel v motivácii zamestnať sa je v prípade jednotlivca s dvoma deťmi.

Graf 3: Daňové zaťaženie práce (miezd, daňový klin, jednotlivec, 2013)



Zdroj: IFP

Graf 4: Pasca neaktivity 2011, (prechod z dávky na 50% priemernej mzdy)³



Zdroj: OECD

Vhodným riešením - zníženie odvodov

Rýchle a účinné uľahčenie zamestnávania dlhodobo nezamestnaných **je možné dosiahnuť pomocou dočasnej odvodovej úľavy**. Hlavnými cieľmi tohto návrhu sú:

- **zníženie bariér zamestnávania** skupín na okraji trhu práce, ktoré sú citlivejšie voči zdaneniu (dlhodobo nezamestnaní, nízkoprijmoví, nízkokvalifikovaní)
 - dopyt po práci - zvýšiť zamestnanosť nízkokvalifikovanej pracovnej sily s

¹ Indikátor, ktorý meria finančný stimul prechodu z neaktivity a závislosti na sociálnej pomoci do zamestnania. Meria aká časť dodatočne zarobeného hrubého príjmu je zdanená, resp. spojená so stratou nároku na dávku. Čím je nižšia, tým je prechod motivujúcejší.

² Pre účely grafického zobrazenia sme zvolili hodnotu prechodu do zamestnania na úrovni 50% priemernej mzdy nakoľko 33% priemernej mzdy je predstavuje hodnotu pod úrovňou minimálnej mzdy.

³ Vysvetlivky: J - jednotlivec, D-N - dvojica s jedným neaktívnym, D-P - dvojica s jedným pracujúcim, J-2 - jednotlivec s dvoma deťmi, D-N-2 - dvojica s jedným neaktívnym a s dvoma deťmi, D-P-2 - dvojica s jedným pracujúcim a s dvoma deťmi

produktivitou okolo úrovne minimálnej mzdy prostredníctvom zníženia nákladov práce

- ponuka práce - znížiť zaťaženie nízkoprijemných skupín, ktoré môže byť prekážkou v ich motivácii zamestnať sa, najmä v prípade malých rozdielov medzi čistým príjmom z dávok sociálnej pomoci a čistým príjmom na úrovni minimálnej mzdy
- **prechod formálne nezamestnaných do zamestnanosti - motivácia čiernej práce sa v prípade dlhodobo nezamestnaných významne zníži pre zamestnancov aj zamestnávateľov**
- **zníženie miery dlhodobej nezamestnanosti**
- **zvýšenie miery participácie na trhu práce**
- **získanie pracovných návykov a zručností, či zabránenie ich strate**

Do úvahy prichádzajú dve možné riešenia:

- **plošné zníženie odvodov**
- **zníženie odvodov len pre nízkoprijemných dlhodobo nezamestnaných**

Plošné zníženie nie je v možnostiach rozpočtu

Plošné zníženie daňovo-odvodového zaťaženia by bolo veľmi nákladné a navyše neefektívne. Nezodvodnenie príjmov do výšky 67% priemernej mzdy by napríklad znamenalo výpadok príjmov verejnej správy okolo 3,3 mld. eur v roku 2014 (17% rozpočtovaných daňových príjmov v roku 2014. To by zodpovedalo zdvojnásobeniu deficitu verejných financií a výrazné zvýšenie dlhu SR). Táto extrémne nákladná úľava by navyše rovnako znížila daňové zaťaženie nízkoprijemných aj vysokoprijemných zamestnancov, zamestnaných aj nezamestnaných, schopných si nájsť prácu aj problematických. Za cenu značného fiškálneho výpadku by nedochádzalo primárne k riešeniu chronického problému dlhodobej nezamestnanosti, ale úľava by sa poskytla najmä existujúcim zamestnancom (a ich zamestnávateľom), ktorým by sa len zvýšili čisté príjmy (a znížili náklady práce). **Z týchto dôvodov je vsúčasnosti omnoho zmysluplnejšie cielené zníženie odvodového zaťaženia pre dlhodobo nezamestnané skupiny.**

Oslobodenie od platenia odvodov s výnimkou poistného na úrazové poistenie a garančné poistenie zamestnávateľa⁴ sa navrhuje **pre dlhodobo nezamestnaných zamestnancov na obdobie jedného roka.** Toto **oslobodenie pozitívne ovplyvní motiváciu zamestnať sa zvýšením čistej mzdy a zároveň zvýši ochotu zamestnávateľov zamestnávať dlhodobo nezamestnaných kvôli zníženým nákladom práce.** Jeho účelom je zvýšiť zamestnateľnosť nízkokvalifikovaných, aby si osvojili, či udržali svoje pracovné návyky. **Zvyšovania zamestnanosti odvodovým oslobodením je adresné,** kvôli zameraniu práve na nízkopriemových zamestnancov a jeho poskytovanie v období jedného roka. Nie je možné vylúčiť, že časť dlhodobo nezamestnaných by sa zamestnala aj bez tohto opatrenia, či nahradila súčasných odchádzajúcich zamestnancov.⁵ Určitá obmedzená miera nahrádzania zamestnancov a ich postupná cirkulácia na jednom pracovnom mieste je však z hľadiska aktivizácie dlhodobo nezamestnaných tiež pozitívna. **Umožní im to udržať kontakt s trhom práce, vďaka čomu nestratia pracovné návyky a zručnosti.**

⁴ Povinnosť existencie garančného poistenia vyplýva zo Smernice EP a Rady 2008/94/ES z 22.10.2008 o ochrane zamestnancov pri platobnej neschopnosti ich zamestnávateľa. Úrazové poistenie sa ponecháva pre prípad krytia rizika vzniku úrazu.

⁵ Jedným z opatrení na zamedzenie zneužívania uvedeného oslobodenia je aj podmienka neprepustenia doterajšieho zamestnanca, ktorú bude priebežne kontrolovať Sociálna poisťovňa v súčinnosti s Národným inšpektorátom práce. V prípade porušenia dôjde k spätnému odňatiu tejto úľavy.

Tabuľka 1: Porovnanie sadzieb odvodov dlhodobo nezamestnaného zamestnanca (%)

	súčasnosť		návrh	
	Zamestnanec	Zamestnávateľ	Zamestnanec	Zamestnávateľ
Zdravotné odvody	4%	10%	0%	0%
Sociálne odvody	9,4%	25,2%	0%	1,05%
- z toho: nemocenské p.	1,4%	1,4%	0%	0%
- z toho: garančné p.	-	0,25%	-	0,25%
- z toho: dôchodkové p.	4%	14%	0%	0%
- z toho: invalidné p.	3%	3%	0%	0%
- z toho: p. v nezamestnanosti	1%	1%	0%	0%
- z toho: rezervný fond solidarity	-	4,75%	-	0%
- z toho: úrazové p.	-	0,8%	-	0,8%
Spolu	13,4%	35,2%	0%	1,05%

Základné princípy

V súlade s definovanými cieľmi je odvodové oslobodenie navrhnuté tak, aby:

- sa poskytlo **dlhodobo nezamestnaným**, ktorí boli evidovaní v evidencii uchádzačov o zamestnanie **najmenej 12 mesiacov**,
- ktorí sa zamestnajú v **pracovnom alebo štátnozamestnaneckom pomere**, nie však na dohodu (optimálnym výsledkom účasti v programe je okrem nadobudnutia pracovných návykov týchto zamestnancov aj ich udržanie v pracovnom pomere aj po jeho skončení),
- **s hrubým príjmom najviac do úrovne 67% priemernej mesačnej mzdy** v hospodárstve spred dvoch rokov (pre rok 2014 je to príjem do 539 eur), s cieľom obmedziť špekulatívne obchádzanie odvodových povinností pri vyšších príjmoch. Hranica zodpovedá definícii nízkopríjmových zamestnancov podľa definície OECD a EK. Po prípadnom prekročení uvedeného príjmu sa zo všetkých vyplatených príjmov dodatočne zaplatia odvody,
- nárok nevzniká zamestnávateľovi, ktorý má **nedoplatky na poistnom, ktoré sa vymáhajú výkonom rozhodnutia** a zamestnávateľovi, ktorý kvôli získaniu úľavy **prepustil iného zamestnanca**.⁵

Rozpočtové vplyvy

Predpokladáme, že navrhované opatrenie môže **podporiť až 15 000 dlhodobo nezamestnaných**. Vychádzame zo skúseností s podobnými opatreniami v oblasti aktívnych politik trhu práce (AFTP). V rokoch 2009 – 2012 tieto opatrenia vytvorili v priemere 5 500 pracovných miest ročne, z čoho 60% tvorili dlhodobo nezamestnaní. Kvôli špecifikám AFTP (administratívne náročnejší proces spojený s testom splnenia nároku, podmienkou zachovania pracovného miesta po určitú dobu, bez automatickej nárokovateľnosti) a fáze hospodárskeho cyklu (predpokladaný koniec recesie v eurozóne) je náš odhad počtu podporených prostredníctvom odvodovej úľavy v porovnaní s ATPT vyšší.

Tabuľka 2: Vplyv navrhovanej odvodovej úľavy na verejné financie (ESA 95, v eur)

	2013	2014	2015	2016
Vplyv na príjmy	-1042675	-5351144	-8909205	-9313090
- z toho: zdravotné odvody	-351 155	-1 801 436	-3 005 577	-3 149 718
- z toho: sociálne odvody	-790 190	-4 054 278	-6 765 046	-7 090 845
- z toho: DPFO zč	-98 098	-504 993	-823 122	-838 117
- z toho: DPPO	196 767	1 009 563	1 684 539	1 765 590
Vplyv na výdavky	135 797	2 580 280	-1 186 354	-752 977
- z toho: hmotná núdza	-59 536	-1 895 055	-6 056 562	-5 762 731
- z toho: dávka v nezamestnanosti	195 334	4 001 114	4 083 124	4 190 283
- z toho: poistné platené štátom	0	474 221	787 084	819 470
Spolu (vplyv na bilanciu VS)	-1 178 472	-7 931 425	-7 722 851	-8 560 112

Zdroj: IFP

Z pohľadu zmeny disponibilných príjmov na úrovni minimálnej mzdy si ľudia prilepšia mesačne o 40,2 eur, čo v porovnaní so súčasnou situáciou predstavuje nárast o 13,7% (Tabuľka 3). Náklady práce pre zamestnávateľov na úrovni minimálnej mzdy klesnú o 115,3 eur za mesiac, čo predstavuje pokles o 25,3%. Zamestnanie dlhodobo nezamestnaného jednotlivca bude znamenať mesačnú úsporu verejných rozpočtov na dávke v hmotnej núdzi na úrovni 118,3 eur, čo predstavuje 65,2% úsporu (viac v prílohe komentára).

Tabuľka 3: Vplyv zavedenia odvodovej úľavy na čistý príjem a náklady zamestnávateľa (jednotlivec pri prechode do zamestnania, v eur, 2013)

	Minimálna mzda	55% priemernej mzdy	67% priemernej mzdy
Hrubá mzda	337,30	442,80	539,30
Prechod do zamestnania - súčasnosť			
náklady práce	456,54	598,63	729,10
čistá mzda*	292,48	369,78	437,47
Prechod do zamestnania - návrh			
náklady práce	341,24	447,44	544,95
čistá mzda*	332,69	417,82	495,99
Rozdiel v nákladoch práce	-115,3	-151,2	-184,2
%	-25,3%	-25,3%	-25,3%
Rozdiel v čistej mzde	40,21	48,04	58,52
%	13,7%	13,0%	13,4%

* bez vplyvu zamestnaneckej prémie (minimálna podmienka 6 odpracovaných mesiacov)⁶

Zdroj: IFP

Záver a diskusia

Oslobodenie dlhodobo nezamestnaných od platenia odvodov **nevrieši všetky obmedzenia zamestnávania menej kvalifikovaných**, ktoré sú dôsledkom nízkeho dopytu po práci kvôli spomaleniu ekonomickej aktivity, nesúladu medzi kvalifikáciou týchto zamestnancov a požiadavkami trhu práce, či v prípade niektorých jednotlivcov a domácností demotivačne nastaveného systému dávok. V budúcnosti bude potrebná náprava aj v ďalších oblastiach. **Zníženie zataženia ľudí na okraji trhu práce** však predstavuje krok správnym smerom, ktorý by mal pomôcť vytvárať pracovné miesta aj tam, **kde by dnes** kvôli opatrnosti a neistote ohľadne budúceho vývoja nevznikli. Zvyšovanie pracovných návykov a zručností dlhodobo nezamestnaných pomôže im osobne a **zlepšuje vyhliadky budúceho rastu** slovenskej ekonomiky bez ohľadu na fázu hospodárskeho cyklu.

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu finančnej politiky, ktoré nemusia nevyhnutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva financií SR. Cieľom publikovania komentárov Inštitútu finančnej politiky (IFP) je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne ekonomické témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IFP (a nie MF SR), ako autora týchto názorov.

⁶ Nárok na zamestnaneckú prémie v roku 2013 nevznikne z dôvodu, že zamestnaný jednotlivec do konca roka už nestihne splniť podmienku minimálneho počtu odpracovaných mesiacov. V nasledujúcich rokoch čistý disponibilný príjem jednotlivca sa zvýši aj o nárok na zamestnaneckú prémie. V prípade porovnania čistej mzdy pracujúceho zamestnanca (296,06 eur) a zamestnaného dlhodobého zamestnanca (332,69) zvýšenie čistej mzdy predstavuje **36,63 eur**.

PRÍLOHA 1

Tabuľka 4: Vplyv zavedenia odvodovej úľavy na čistý príjem, náklady štátu a náklady zamestnávateľa na úrovni minimálnej mzdy (podľa typu domácnosti, v eur na mesiac, 2013)

	Jednotlivec (J)	J s 2 deťmi	Dvojica (D)	D s 2 deťmi
Stav nezamestnanosti				
(1) nárok na dávku v hmotnej núdzi (DHN)*	181,37	307,77	324,54	415,34
(2) nárok na prídavok na dieťa	-	46,20	-	46,20
(3) čistý príjem = (1)+(2)	181,37	353,97	324,54	461,54
Prechod do zamestnania - súčasnosť				
(4) hrubá mzda (minimálna mzda)	337,30	337,30	337,30	337,30
(5) náklady práce	456,54	456,54	456,54	456,54
(6) čistá mzda (vrátane daňového bonusu)**	292,48	334,92	292,48	334,92
(7) nárok na prídavok na dieťa	-	46,20	-	46,20
(8) doplatok hmotnej núdze, ak vzniká (rodina)***	0,00	25,34	42,11	132,91
(9) aktivačný príspevok****	63,07	63,07	63,07	63,07
(10) celkový čistý príjem rodiny =(6)+(7)+(8) +(9)	355,13	469,53	397,66	577,10
(11) rozdiel z prechodu do zamestnania = (10)-(3)	174,18	115,56	73,12	115,56
Prechod do zamestnania - návrh				
(12) hrubá mzda (minimálna mzda)	337,30	337,30	337,30	337,30
(13) náklady práce	341,24	341,24	341,24	341,24
(14) čistá mzda (vrátane daňového bonusu)**	332,69	375,14	332,69	375,14
(15) nárok na prídavok na dieťa	-	46,20	-	46,20
(16) doplatok hmotnej núdze, ak vzniká (rodina)***	0,00	0,00	11,95	102,75
(17) aktivačný príspevok****	63,07	63,07	63,07	63,07
(18) celkový čistý príjem rodiny =(14)+(15)+(16) +(17)	395,76	484,40	407,71	587,15
(19) rozdiel z prechodu do zamestnania = (18)-(3)	214,39	130,43	83,17	125,61
(20) Rozdiel v nákladoch práce = (13) - (5)	-115,30	-115,30	-115,30	-115,30
- v %	-25,3%	-25,3%	-25,3%	-25,3%
(21) Rozdiel v čistej mzde = (14) - (6)	40,21	40,21	40,21	40,21
- v %	13,7%	12,0%	13,7%	12,0%
(22) Úspora štátu na dávke v HN = ((16) + (17)) - (1)	-118,30	-244,70	-249,52	-249,52
- v %	-65,2%	-79,5%	-76,9%	-60,1%
(23) Rozdiel z prechodu do zamestnania = (19) - (11)	40,21	14,87	10,05	10,05
- v %	23,1%	12,9%	13,7%	8,7%

* predpoklad aktivizácie občana aj počas poberania dávky v hmotnej núdzi

Zdroj: IFP

** priemerný daňový bonus v roku 2013 = 21,22 Eur, bez vplyvu zamestnaneckej prémie

*** daňový bonus a prídavok na dieťa sa pre účely hmotnej núdze nepovažujú za príjem

**** nárok na aktivačný príspevok (prvé 6 mesiace) patrí aj osobe, ktorá sa z DHN presunie do zamestnania