

STANOVISKO REPUBLIKOVEJ ÚNIE ZAMESTNÁVATEĽOV

Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/446>

Materiál v pripomienkovom konaní do 16.08.2022

Stručný popis podstaty materiálu najmä jeho relevancie z pohľadu RÚZ

Materiál bol predložený do medzirezortného pripomienkového konania Ministerstvom zdravotníctva SR na základe Plánu legislatívnych úloh vlády na rok 2022

Cieľom a obsahom materiálu je najmä:

Navrhovaná právna úprava rieši viaceré oblasti, týkajúce sa systému verejného zdravotného poistenia, zdravotných poisťovní a dohľadu. Vo vzťahu k zákonu o zdravotných poisťovniach má návrh zákona za cieľ upraviť výkon dohľadu nad poskytovaním zdravotnej starostlivosti a ošetrovateľskej starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb a zariadeniach sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Návrh zabezpečuje aj reguláciu zisku zdravotných poisťovní. Regulácia zisku v navrhovanej novele je zabezpečená definovaním tzv. „optimálneho výsledku hospodárenia“, ktorý má predstavovať sumu, s ktorou bude vlastník zdravotnej poisťovne narábať tak ako doposiaľ, podľa vlastného uváženia. Regulácia spočíva v skutočnosti, že v prípade dosiahnutia zisku vyššieho, ako je optimálny hospodársky výsledok bude musieť byť suma, o ktorú skutočný zisk presahuje optimálny hospodársky výsledok, použitá iba na zabezpečenie zdravotnej starostlivosti pre poistencov zdravotnej poisťovne. Návrh zákona upravuje aj vzťahy v systéme verejného zdravotného poistenia, predovšetkým pravidlá pri zmene zdravotnej poisťovne s cieľom minimalizovať tzv. podvodné prepoistenia. Zároveň sa zavádza doposiaľ absentujúci minimálny základ zamestnanca pre odvod poistného, zabezpečuje sa prístup k zdravotnej starostlivosti pre všetkých účastníkov systému verejného zdravotného poistenia a ustanovujú sa nové administratívne pravidlá ohľadom uhrádzania zdravotnej starostlivosti v SR pre žiadateľov o azyl. S cieľom urýchliť proces vymáhania a zvýšiť jeho úspešnosť sa navrhuje umožniť zdravotným poisťovňám samostatné vymáhanie ich pohľadávok, rovnako ako ho už realizuje Sociálna poisťovňa

Zákon má nadobudnúť účinnosť dňom 01.01.2023

Postoj RÚZ k materiálu

Navrhovaná právna úprava rieši viaceré oblasti, týkajúce sa systému verejného zdravotného poistenia, zdravotných poisťovní a dohľadu, reguláciu zisku zdravotných poisťovní a zavádza doposiaľ absentujúci minimálny základ zamestnanca pre odvod poistného. RÚZ k návrhu predkladá nižšie uvedenú zásadnú pripomienku

Pripomienky RÚZ k predkladanému materiálu

1. Pripomienka k čl. I., novelizačný bod 10

RÚZ navrhuje uvedený bod vypustiť

Odôvodnenie:

RÚZ navrhuje z návrhu zákona vypustiť navrhovanú reguláciu kladného hospodárskeho výsledku a optimálny výsledok hospodárenia. RÚZ principiálne nesúhlasí s akýmkoľvek zákonným mechanizmom a definovaním „optimálneho výsledku hospodárenia“. Optimálny výsledok hospodárenia je ako číslo nedefinovateľný. Je možné len skonštatovať, že optimálnym výsledkom je akýkoľvek finálny kladný hospodársky výsledok.

Zavedenie akéhokoľvek podobného mechanizmu bude viesť len k narušeniu prirodzených motivácií aktérov trhu, ktoré v konečnom dôsledku nemusia byť v prospech poistencov a systému zdravotného poistenia ako celku. Ministerstvo zdravotníctva pritom disponuje inými nástrojmi (napr. kritéria a štandardy kvality) ktoré môže použiť

v prípade, ak by došlo k záveru, že dochádza k odklonu zdrojov zo zdravotného poistenia mimo systému zdravotníctva.

2. **Zásadná pripomienka k čl. VIII, bodom 40, 44, 45, 47, 48, 50, 51, 52, 54 a 55 (§ 12 ods. 1 písm. g), § 13 ods. 5, § 13 ods. 10 a 11, § 13a, § 16 ods. 8 písm. f), § 16a, § 19 ods. 1, § 13 ods. 4, § 16 ods. 2 písm. c), § 16 ods. 16 a 18)**

V čl. VIII navrhujeme v celom rozsahu vypustiť body 40, 44, 45, 47, 48, 50, 51, 52, 54 a 55.

Odôvodnenie:

V zmysle návrhu zákona sa v čl. VIII mení aj zákon č. 580/2044 Z.z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o zdravotnom poistení“), v ktorom sa navrhuje zavedenie minimálneho vymeriavacieho základu pre zamestnanca vo výške minimálnej mesačnej mzdy. Zároveň sa má v zmysle návrhu zákona zrušiť odpočítateľná položka. V zmysle dôvodovej správy je cieľom takejto úpravy zabrániť špekulatívnym uzatváraniam pracovných pomerov, pri ktorých osoby platia minimálne mesačné poistné ale majú zabezpečené verejné zdravotné poistenie.

Navrhované znenie považujeme za neakceptovateľné. Navrhované znenie totiž negatívnym spôsobom zasiahne najmä nízkopríjmové skupiny obyvateľstva, medzi ktoré patria, okrem iného, matky pracujúce na čiastočné úväzky, ktoré sa vrátili po rodičovskej dovolenke a už sa nepovažujú za poistencov štátu alebo ŤZP osoby pracujúce na kratší pracovný čas a pod. Zavedenie minimálneho vymeriavacieho základu spolu so zrušením odpočítateľnej položky bude znamenať aj zníženie nového daňového bonusu na deti pri kratších úväzkoch. Takýto návrh bude podľa nášho názoru likvidačným voči zamestnancom pracujúcim na čiastočné úväzky alebo dohody.

Navrhovaná úprava je aj v rozpore s prísľubmi vlády týkajúcich sa pomoci rodinám a nízkopríjmovým skupinám obyvateľstva, vzhľadom na aktuálnu ekonomickú situáciu a zvyšujúcu sa infláciu. Navyše pri zdravotných a sociálnych odvodoch je potrebné zohľadniť aj rôzne vymeriavacie základy, každoročné zmeny sociálnych odvodov, rôzne výšky odvodov, stropy a výnimky, ktoré sú už aj pri aktuálne nastavenom daňovo-odvodovom systéme obzvlášť neprehľadné. Zavedenie minimálneho vymeriavacieho základu pre zamestnanca ešte skomplikuje tento systém, pretože pre zamestnancov bude platiť iný vymeriavací základ ako pre SZČO alebo dobrovoľne nezamestnanú osobu.

Avizovaný primárny dôvod na zavedenie tejto zmeny (eliminácia „1 eurových“ úväzkov) nie je podporený faktami. Dopadová správa uvádza počet zamestnancov s vymeriavacím základom nižším ako minimálna mzda (bez poistencov štátu) vo výške 258 250 osôb, no žiadnu štruktúru týchto osôb. Nie je preto možné odhadnúť, aká časť z nich sú regulérni zamestnanci s čiastočným úväzkom a nízkou mzdou a koľko „špekulanti“.

Anekdotické argumenty nestačia. Vytvorenie zamestnaneckého úväzku so sebou prináša okrem mzdových nákladov aj nemalé množstvo trvalých administratívnych nákladov (mzdové účtovníctvo, evidencia dochádzky a pod., BOZP, ...) a zvýšené riziko (napríklad kontrola Inšpekcie práce a pod.). Protiváhou týchto nákladov je ušetrenie necelých 80 eur mesačne (samoplatca). Masové rozšírenie takéhoto konania medzi podnikateľmi je preto otázne.

Opačnou stranou je dopad na trh práce. Fakt, že návrh prenáša celý dopad na „odvody zamestnanca“ je v dlhšom období irelevantný. „Odvody zamestnanca“ aj „odvody zamestnávateľa“ sú len účtovnou fikciou štátu, keďže obe sú len podmnožinou jednej nákladovej položky „mzdové náklady“. V kratšom období však bude šokom pre zamestnancov, ktorí budú náhle nútení doplatiť zdravotné odvody. Časom časť pracovných pozícií zdražie (zamestnanci zvýšia premietnu do mzdových požiadaviek), časť pracovných pozícií zanikne (zamestnancom sa neoplatí za týchto podmienok pracovať). Dopadová správa (rozpočtová analýza) uvažuje o tom, že až 40% ľudí z 258 250 v reakcii na novelu zmení svoj status (teda neostanú v úväzku, ale opustia ho) a premietajú to do rozpočtovaných príjmov. 40% predstavuje 103 300 ľudí. No zmena statusu podnikateľov má na odhad príjmov len minimálny dopad (ak by ostali zamestnancami, platili by cca 95 eur, zmenou statusu na samoplatiteľa budú platiť cca 85 eur), analýza však premietá celé zníženie o 40%. Uvažuje teda predkladateľ o tom, že všetkých 40% ľudí so zmenou statusu budú zamestnanci, ktorí sa stanú nezamestnanými a nie samoplatcami, keď odhad príjmov neupravil o prírastok samoplatcov? To by bola dramatická strata reálnych pracovných pozícií. No uvažujme, že sa jedná skôr o analytickú nedbanlivosť a predkladateľ o takom scenári neuvažuje. No ak spravíme konzervatívny odhad, že len jedna pätina ľudí so zmenou statusu budú „reálni“ zamestnanci, stále sa bude jednať o stratu závažných 20 000 pracovných pozícií. Tento návrh znamená zvýšenie mzdových nákladov na prácu nízkopríjmových zamestnancov s čiastkovými úväzkami. Ako sme uviedli, návrh sa ich nesnaží kvantifikovať, no nebude ich zanedbateľné množstvo. Často sa jedná

o tie najzraniteľnejšie skupiny – matky, dôchodcovia, študenti, či ľudia v núdzi v pozíciách upratovačov a ďalších pomocných síl, či nezamestnaní, snažiaci sa „naskočiť“ na trh práce. Môžeme predpokladať, že práve tieto skupiny zamestnancov budú o legislatívnych zmenách horšie informované. Znenie návrhu naznačuje, že samotnú platbu vykoná zamestnávateľ, čo vytvára priestor na konflikt s neinformovaným zamestnancom. Návrh síce rieši prípad, kedy má dotknutý zamestnanec viacero zamestnávateľov, no rieši ho šalamúnsky – zamestnanec má zamestnávateľov informovať z vlastnej iniciatívy. Staršia skúsenosť s uplatňovaním odpočítateľnej položky ukazuje, že zamestnanci o takýchto povinnostiach väčšinou nevedia, alebo ich ignorujú, čo následne vyvoláva účtovný chaos medzi zamestnávateľmi.

Nejedná sa pritom o malé zvýšenie mzdových nákladov. Dopadová tabuľka zavádzajúco využíva príklad s minimálnou mzdou roku 2022, pričom vieme, že prišlo k výraznému nárastu na 700 eur v roku 2023, čo znamená aj nárast minimálneho vymeriavacieho základu. Mzdový náklad zamestnanca s minimálnou mzdou a polovičným úväzkom (350 eur) sa skokovo zvýši zhruba o 31 eur, teda o 9%. V prípade menších úväzkov pôjde ešte o razantnejšie nárasty. Sociálny dopad takejto zmeny bude zásadný.

Je pritom nepochopiteľné, že rovnakú filozofiu minimálnych odvodov neuplatňuje štát na poistencov štátu, za ktorých štát dlhodobo platí okolo 30 eur mesačne. Chápeme výhrady predkladateľa k spomínanej praxi mikroúväzkov podnikateľov, no (odhliadnuc od chýbajúcej kvantifikácie tohto problému) takáto možnosť vyplýva z logiky súčasného systému „zdravotnej dane“. Snaha uzavrieť akúkoľvek legislatívnu „medzeru“ v otázke platenia daní a odvodov bez ohľadu na náklady, ktoré to vytvorí, vedie v konečnom dôsledku k zníženiu efektívnosti ekonomiky. Riešenie spomínaného problému existuje, ale musí byť systémové – napríklad v podobe prebudovania súčasného systému zdravotného poistenia (v skutočnosti dane) na systém s nominálnym poistným, v ktorom je zdravotné poistenie produktom s jasnou cenou pre každého obyvateľa, nezaloženou na mzde, ale potrebách systému. Takúto reformu ale nie je možné spraviť cez čiastkové zmeny parametrov, aké predstavuje aktuálna novela

Navrhovaná úprava je taktiež v rozpore s Programovým vyhlásením vlády, v ktorom sa v časti Prorastový daňový mix uvádza, že vláda bude podporovať zvýšenie majetkových daní z nehnuteľností kompenzované znížením daňovo-odvodového zaťaženia nízko-príjmových skupín obyvateľstva, vrátane posilnenia odpočítateľnej položky pre nízko-príjmových. Pripomíname, že Slovensko už má jedno z najvyšších daňovo-odvodových zaťažení práce v Európe a takouto zmenou sa toto zaťaženie opäť zvýši. Takýmto významným zmenám, ktoré negatívne zasiahnu značnú časť obyvateľstva by mala predchádzať rozsiahla diskusia s dotknutými subjektmi, sociálnymi partnermi a odbornou verejnosťou, ktorú vláda vo svojom Programovom vyhlásení, v časti Legislatívny proces na úrovni vlády deklarovala, avšak takýto postup nedodržiava. Zavedenie minimálneho vymeriavacieho základu a zrušenie odpočítateľnej položky, tak ako je uvedené v tomto návrhu zákona považujeme za neprípustné a navrhujeme vypustiť všetky body týkajúce sa tejto úpravy.

<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/446>