



VYSOKÁ ŠKOLA
FINANČNÍ
A SPRÁVNÍ

Jednotné inkasní místo: od 2023!

prof. Ing. Jaroslav Vostatek, CSc.

Vysoká škola finanční a správní, a. s.

Working Paper 1/22

únor 2022

Jednotné inkasní místo: od 2023!

Joint collection of Czech tax and security contributions: from 2023!

Jaroslav Vostatek

Obsah

Exekutivní shrnutí.....	2
Úvod	3
Inkaso daně z příjmů fyzických osob a příspěvků na sociální zabezpečení.....	6
Jednotné inkasní místo a financování českého sociálního zabezpečení.....	7
Inkaso zdravotní daně.....	9
Důchody a důchodové pojistné	10
Jedno inkasní místo pro jeden příspěvek na sociální zabezpečení	11
Jednotné inkasní místo OSVČ	13
Závěry	14
Literatura	15

Exekutivní shrnutí

- V zájmu podpory zaměstnanců a podnikání lze zavést jednotné inkasní místo již od roku 2023.
- Pojistné placené zaměstnanci podstatně zjednoduší jeho začleněním do daně z příjmů ze závislé činnosti.
- Veškerá pojistná placená zaměstnavateli sloučit do jednotného pojistného, inkasovaného Českou správou sociálního zabezpečení.
- Vše bez významných redistribučních dopadů; největší změnou je zrušení placení zdravotního pojistného „osobami bez zdanitelných příjmů“ (polovina z nich jsou neplatiči).

Úvod

Nová česká vláda si ve svém programovém prohlášení předsevzala mj. zavést „jednotné inkasní místo“ (Vláda, 2022). Není to žádné novum; ambiciózní záměr zavést jedno inkasní místo pro příspěvky na sociální zabezpečení a daň z příjmů měla česká vláda již před více než 10 lety. Již v roce 2008 vláda schválila „Program Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů“. „Projekt JIM předpokládá vytvoření jednoho výběrního místa pro daně, clo a pojistné na sociální a zdravotní pojištění. Po stránce institucionální by měl být JIM vytvořen na bázi orgánů dnešní daňové správy (územních finančních orgánů). Podrobnější podobu projektu obsahuje materiál „Koncepte vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM)“, který vzala na vědomí vláda usnesením č. 377 ze dne 24. května 2010. Realizace JIM by podle něj měla proběhnout v několika časových fázích, přičemž cílového stavu kompletního vytvoření JIM by mělo být dosaženo v roce 2014. Dne 17. srpna 2010 schválila porada vedení MF zadávací dokumentaci veřejné zakázky „Zpracování Studie proveditelnosti Jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (dále jen „JIM“) a Implementačního plánu JIM“. Na základě výsledků Studie proveditelnosti by měl být předložen věcný záměr, resp. návrh kompetenčního zákona budoucí soustavy orgánů JIM. Po věcné stránce Projekt JIM mimo jiné předpokládá:

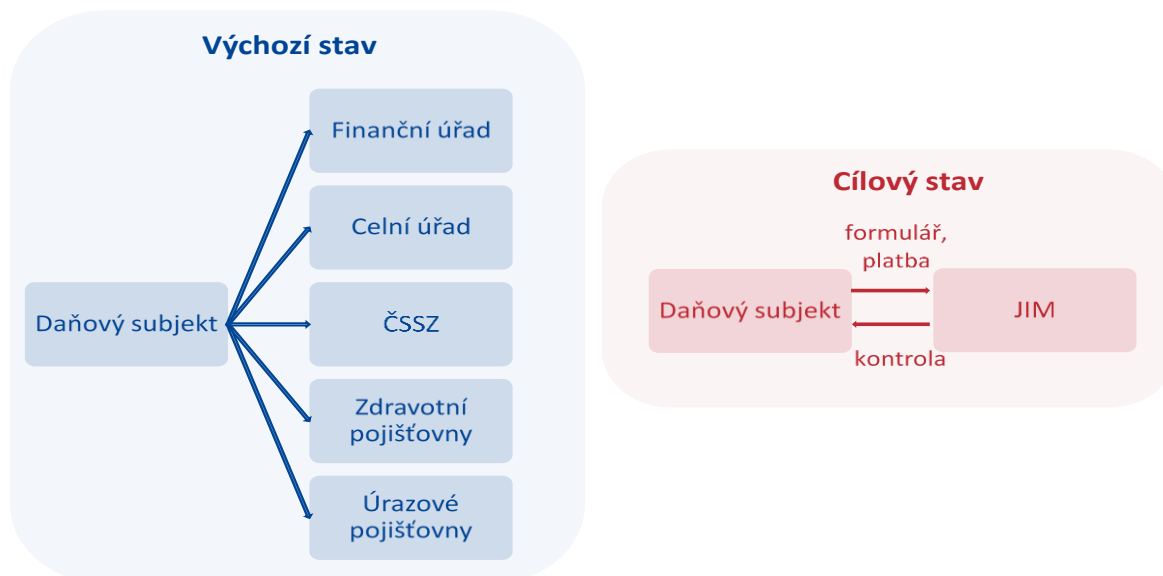
- reorganizaci daňové správy jako jednotné organizace v čele s ředitelstvím s celostátní působností podřízeným MF (již bude realizováno od 1. ledna 2011 zákonem č. 199/2010 Sb., kterým byl novelizován zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů),
- radikální snížení počtu finančních úřadů, resp. zrušení finančních ředitelství a přechod na dvoustupňovou soustavu daňové správy,
- převod kompetencí k výběru pojistného na sociální a zdravotní pojištění z České správy sociálního zabezpečení, resp. zdravotních pojišťoven na JIM (stávající výdajové kompetence ČSSZ a zdravotních pojišťoven by jim měly zůstat zachovány),
- převod fiskálních kompetencí celních orgánů na JIM (zejména výkon správy spotřebních daní).“ (Vláda, 2008).

Projekt JIM byl definován v roce 2008; zahrnoval především: popis výchozího a cílového stavu – viz obrázek 1. Úrazovými pojišťovnami se zde rozumí příjemci úhrad zákonného pojištění od zaměstnavatelů (podle vyhlášky č. 125/1993 Sb., kterou se stanoví podmínky a sazby zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo nemoci z povolání). Obrázek 2 rozvádí obsah cílového uspořádání JIM.

„S meziresortním řízením a spoluprací na projektech neměly v roce 2008 MF, GŘC a ČSSZ dostatečné zkušenosti, a tak bylo pro projektové řízení zásadní nastavení pravomocí a odpovědností. V období 2008–2013 spolupracovala na integraci příjmů veřejných rozpočtů v ČR prostřednictvím několika misí Světová banka (2008), která na začátku přípravy projektu upozornila na rizika, například: politické odhodlání k integraci příjmů veřejných rozpočtů může slábnout, zapojené organizace nemusí dostatečně spolupracovat a změna právních a institucionálních rámců může být politicky obtížná. Z důvodu malých zkušeností s

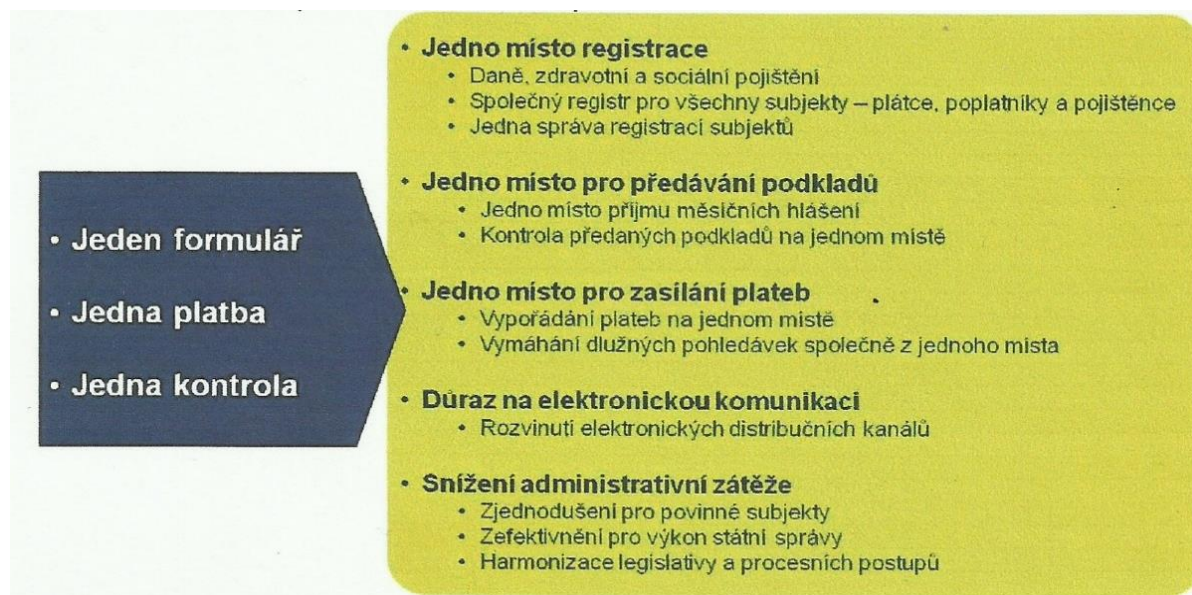
meziresortním řízením dále Světová banka doporučila české vládě vytvoření speciálního úřadu výhradně pro řízení Projektu JIM, aby došlo k zajištění jasné odpovědnosti za výsledky. Toto doporučení vláda a MF neakceptovaly“ (NKÚ, 2015).

Obrázek 1: Výchozí a cílový stav inkasa daní a příspěvků na sociální zabezpečení v roce 2008



Pramen: NKÚ (2015)

Obrázek 2: Charakteristiky budoucího cílového uspořádání JIM



Pramen: Deloitte Advisory (2011)

Nečasova vláda trojkoalice ODS, TOP 09 a Věcí veřejných se soustředila, na návrh ministra financí Kalouska, na provedení širší daňové reformy, která vyústila do zákona č. 458/2011 Sb., o změně zákonů v souvislosti se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů. U zaměstnanců zákon ruší zdanění tzv. superhrubé mzdy, přechází se na zdanění hrubé mzdy se sazbou 19 %; ze stejného základu je (až na několik výjimek) odváděno

i pojistné na sociální a zdravotní pojistné. Zaměstnanecké pojistné na sociální zabezpečení zůstává na sazbě 6,5 %, zaměstnanecké pojistné na zdravotní pojištění se zvyšuje ze 4,5 % na 6,5 %. Celkově zaměstnanec platil daň a pojistné na úrovni 31,1 % hrubé mzdy, nově měl platit 32 %. Zaměstnavatelská pojistná jsou zákonem transformována na „odvod z úhrnu mezd na veřejná pojištění a státní politiku zaměstnanosti“, který zahrnuje: důchodové pojistné 21,5 %, nemocenské pojistné 2,3 %, úrazové pojistné 0,4 %, zdravotní pojistné 7 % a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti 1,2 % (vše ze stejného základu jako výše). Celkové sazby důchodového pojistného (28 %) i zdravotního pojistného (13,5 %) tak zůstávají beze změny. Beze změny zůstala i sazba srážkové daně z příjmů fyzických osob (15 %).

Účinnost zákona č. 458/2011 Sb. vláda navrhovala od roku 2013, nakonec byla účinnost posunuta o 2 roky. Důvodem byly boje vyvolané zájmovými skupinami a výměny vlád: v roce 2008 byl premiérem Topolánek, následoval Fischer, Nečas (2010-2013), Rusnok (necelý rok) a Sobotka (2014-2017) s ministrem financí Babišem. V říjnu 2014 byl zákon č. 458/2011 prakticky zrušen; příslušný návrh včetně důvodové zprávy předložilo ministerstvo financí v květnu 2014. „Jednotné inkasní místo je podle Havlíčka neoddiskutovatelnou 'paní Colombovou' českého podnikatelského prostředí. Každá vláda o něm mluví, všichni vědí, že se to nestane, takže jeho náhlé zavedení by mohlo znamenat i určité zklamání z konce oblíbeného seriálu, poznamenal“ (ČTK, 2015).

„Záměr sloučit daňovou a celní správu a výběr daní, cel a pojistného, který v roce 2006 schválila vláda, neměl v zemích Evropské unie svým rozsahem srovnání. Například v roce 2006 Bulharsko sloučilo pouze výběr daní a pojistného, v roce 2012 Slovensko integrovalo daňovou a celní správu bez pojistného. Při správě veřejných financí jsou kromě správců administrativně zatěžovány i daňové subjekty. ... u středně velké společnosti ... Zatímco doba nutná pro splnění daňových povinností v 22 zemích, které integrovaly výběrčí funkce, činila v roce 2014 průměrně 184 hodin, tak v České republice to bylo 405 hodin. Ke zlepšení pozice ČR mělo pomoci i vytvoření JIM“ (NKÚ, 2015).

Babišova vláda (2017-2021) slíbila realizovat projekt MOJE (MOderní a JEdnoduché) daně „s cílem zjednodušit správu daní a daňový systém. Spustíme internetový daňový portál, který zajistí ucelený přehled o daňové historii poplatníka, umožní podání při správě daní a bude nabízet „předvyplněná daňová přiznání“ ... Prosadíme návrh nové koncepční zákonné úpravy daní z příjmů, která nově upraví zdaňování a systém pojistných odvodů z těchto příjmů s cílem zjednodušit daně a eliminovat daňové distorze. Proces rekonstrukce příjmových daní zakončíme přípravou integrovaného systému správy daní a pojistných odvodů, který umožní placení těchto zákonných povinností na jednom místě“ (Babiš a kol. (2018). Ani jeden z těchto slibů nebyl splněn.

Ministerstvo financí v roce 2019 rozpracovalo podnět vicepremiéra Havlíčka na volitelný systém „paušální daně“ pro OSVČ, spravovaný finanční správou v resortu ministerstva financí v roli jednoho inkasního místa. OSVČ s ročním příjmem do 1 mil. Kč, které podají oznámení o vstupu do „paušálního režimu daně“ z příjmů, administrují a hradí od roku 2021 jednou měsíční platbou nejen paušální daň z příjmů 100 Kč, ale i zdravotní pojistné v minimální výši platné pro všechny OSVČ a minimální sociální pojistné pro OSVČ, zvýšené o 15 %. V roce 2022 činí minimální zdravotní pojistné OSVČ 2627 Kč, paušální sociální pojistné 3267 Kč; celková

výše paušální měsíční zálohy tak činí 5994 Kč. Z této částky si finanční správa ponechá stovku, paušální sociální pojistné přepoše České správě sociálního zabezpečení a minimální zdravotní pojistné pak zdravotní pojišťovně podle volby pojištěnce. Systém „paušální daně“ není určen pro většinu OSVČ, vloni do „paušálního režimu daně“ vstoupilo asi 70 000 OSVČ. „Paušalisté“ ušetří administrativní náklady (stát naopak), nemají však možnost využít daňových odpočtů a slev na dani (včetně daňového zvýhodnění na dítě). Zavedení tohoto subsystému má tak význam především politický, demonstruje zejména platnost poučky „když se chce, tak všechno jde“.

Inkaso daně z příjmů fyzických osob a příspěvků na sociální zabezpečení

Již české zkušenosti s „jedním inkasním místem“ ukazují, že tuto problematiku nelze úspěšně řešit v rámci celkové daňové reformy. Rozhodně bylo chybou uvažovat o zapojení celních úřadů, které spravují i spotřební daně. Stejně tak je chybné případné spojení s problematikou daně z přidané hodnoty či daně z příjmů společností. Plně si zde „vystačíme“ se zdaněním příjmů zaměstnanců a OSVČ a s příspěvků na sociální zabezpečení. Mezinárodní trend je zde přitom více než jasný: přechod řady zemí k jednotnému inkasu těchto dvou zásadních skupin veřejných příjmů.

Systémy zdanění osobních příjmů a systémy sociálního pojištění vznikly ve většině zemí odděleně, se vším všudy, nejen pokud jde o inkaso příjmů. Druhou skutečností je přechod řady zemí na společné inkasní místo těchto veřejných příjmů, který může být spojen i s dalšími integračními procesy v této oblasti. To se u nás vědělo již při startu Projektu JIM. Ostatně v roce 2006 byla zpracována podrobná studie Výzkumného ústavu práce a sociálních věcí, na níž se podílelo i pět specialistů katedry veřejných financí VŠE (Vlach a kol., 2008). V souladu s tehdejšími politickými zadáními tato studie analyzuje mj. i problematiku sjednocení vyměřovacích základů. V dnešní době integrační procesy ve světě pokračují, přitom lze pozorovat odlišné přístupy k této problematice v různých zemích. Problematice inkasa a správy se věnují mj. i Mezinárodní měnový fond a Světová banka. Tabulka 1 uvádí příklady modelů inkasa daně z osobních příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení; rozlišuje se přitom paralelní inkaso (collection) a integrované inkaso. S výjimkou USA a Kanady uvedené země s integrovaným inkasem k němu přešly od paralelního inkasa. V těchto dvou zemích se praktikuje jednotné inkasní místo již od vzniku systémů sociálního zabezpečení před 2. světovou válkou (Orhniel, 2021).

Systémy daně z osobních příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení vznikaly v naprosté většině odděleně, což je dáno již tím, že jejich základní účel je principiálně zcela odlišný. Výchozí účel daně z příjmů je ryze fiskální, kdežto pojistné sociálního pojištění je navázáno na koncepci, úlohu sociálního pojištění. Což se, mimo jiné, projevuje i v tom, že zdanění osobních příjmů je typicky progresivní, zatímco sociální pojistné má proporcionální sazbu a zpravidla se uplatňuje výdělkový strop (takže pojistné je vlastně regresivní, což Friedman (1962) využil k tomu, aby deklaroval americké příspěvky na sociální zabezpečení jako asociální daň a návazně navrhoval privatizaci veřejných penzí).

Tabulka 1: Příklady modelů inkasa daně z osobních příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení

TABLE 1. Examples of Different Collection Models

PARALLEL COLLECTION	INTEGRATED COLLECTION	PLANNED TRANSITION
Austria	Argentina*	Azerbaijan
Belgium	Brazil*	China
Chile	Canada	Indonesia
Croatia	Hungary*	Slovak Republic
France	Ireland*	Turkey
Germany	Kazakhstan*	
Greece	Kyrgyz Republic*	
India	Romania*	
Japan	Russia*	
Mexico	Sweden*	
Mongolia	United Kingdom*	
South Korea	United States	

*Transitioned from a parallel collection model.

Pramen: Orhniel (2021)

Soukromé systémy sociálního zabezpečení mají „samozřejmě“ své systémy inkasa pojistného (a vůbec správy). Totéž v zásadě platí o zaměstnaneckých systémech sociálního zabezpečení ... a také o typických jednotlivých institucích sociálního pojištění, jak je známe např. z české (a československé) historie. Doby se však v posledních desetiletích dosti změnily, včetně placení. K obsáhlým změnám došlo v postkomunistických zemích, včetně (většinou neúspěšných) privatizací části sociálního zabezpečení a také v oblasti integrace inkasa daně z osobních příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení. Barrand a kol. (2004) se zaměřili na zkušenosti postkomunistických zemí střední a východní Evropy; při integraci inkasa se zde často ukázalo, že jak instituce sociálního zabezpečení, tak i daňové správy potřebují významnou modernizaci. Naproti tomu např. ve Švédsku byl projekt integrace inkasa zvláště efektivní, protože se mohl soustředit jen na vlastní integraci inkasa daně z osobních příjmů a příspěvků na sociální zabezpečení. Barrand a kol. (2004) si položili otázku, proč přetrvávají duplicitní systémy inkasa a odpovídají na ni: „v několika případech (Francie, Německo) je systém inkasa příspěvků považován za relativně efektivní a podporuje relativně funkční penzijní systém. V mnoha případech je přetrvávání duplicitního inkasa dáno setrvačností nebo odmítáním reality. Vedení institucí sociálního zabezpečení často preferuje paralelní systémy inkasa.“

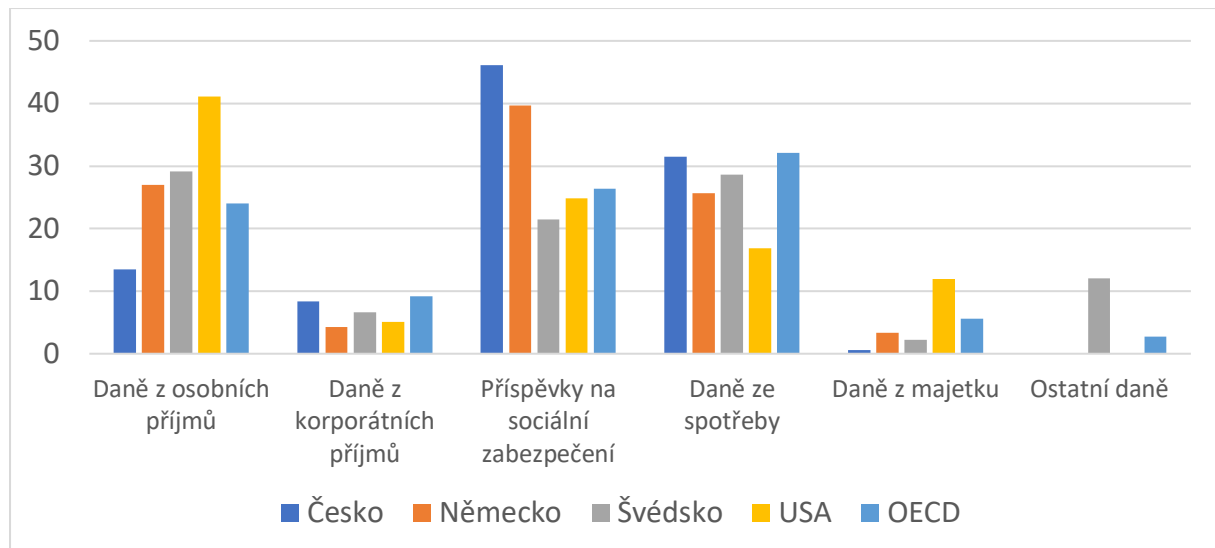
Vcelku se tak problém zavedení jednoho inkasního místa jeví v obecné rovině jako jasný: je nutno analyzovat a reformovat tak, aby se zohlednil systém sociálního zabezpečení v dané zemi (včetně možností reformem) a aby se zvýšila jeho efektivnost včetně nákladů na inkaso.

Jednotné inkasní místo a financování českého sociálního zabezpečení

Česká daňová struktura se – podle metodiky OECD – výrazně odlišuje od průměru zemí OECD u tří fiskálních příjmů: máme velmi nízké zdanění osobních příjmů a zdanění majetku, a naopak máme vysoký podíl příspěvků na sociální zabezpečení – viz obrázek 3. V souvislosti s potřebou

zavedení jednotného inkasního místa není účelné spojení s celkovou daňovou reformou, ostatně žádný ucelený návrh daňové reformy není „na stole“. Zdanění superhrubé mzdy bylo od roku 2021 zrušeno, v daňovém mixu se to projevilo snížením podílu daně z osobních příjmů. Vláda (2022) si předsevzala snížit „sociální pojištění na straně zaměstnavatelů o 2 procentní body, za předpokladu konsolidovaných a dlouhodobě udržitelných veřejných financí“; z toho nevyplývá nutnost spojit toto snížení s JIM. Otázkou však je racionalita příspěvků na sociální zabezpečení.

Obrázek 3: Daňové mixy v roce 2020: Česko, Německo, Švédsko, USA a průměr OECD (v %)



Pramen: Bunn (2022)

České příspěvky na sociální zabezpečení mají od první poloviny 90. let trojí základní podobu:

- Pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti s celkovou dnešní sazbou 31,3 % z hrubé mzdy, který sestává ze tří složek:
 - Pojistné na důchodové pojištění s celkovou sazbou 28 %, z toho zaměstnavatel platí 21,5 % a zaměstnanec 6,5 %. OSVČ platí pojistné se sazbou 28 % z volitelného vyměřovacího základu, nejméně však z jedné čtvrtiny průměrné mzdy.
 - Pojistné na nemocenské pojištění, které platí zaměstnavatel: 2,1 % (OSVČ dobrovolně).
 - Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, který uhrazuje zaměstnavatel a OSVČ: 1,2 % (vyměřovací základ OSVČ je shodný s volitelným základem u pojistného na důchodové pojištění).
- Pojistné na všeobecné zdravotní pojištění se sazbou 13,5 % (zaměstnavatel 9 %, zaměstnanec 4,5 %), které také platí stát za tzv. státní pojištěnce (vyměřovacím základem je od 1.1.2022 účelově určená částka 14 570 Kč měsíčně): pojistné z této částky je 1967 Kč měsíčně. OSVČ hradí pojistné s toutéž sazbou, leč z poloviny zisku (přebytku příjmů nad výdaji), přičemž pro živnostníky na plný úvazek („hlavní činnost“) je stanovena i minimální výše zdravotního pojistného na úrovni poloviny průměrné mzdy zaměstnance, což letos představuje 2627 Kč měsíčně. „Osoby bez zdanitelných příjmů“,

kteře stát nezařadil mezi státní pojištěnce, mají platit paušální pojistné ve výši 13,5 % z minimální mzdy (letos 2187 Kč měsíčně).

- Pojistné zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání: již historický sazebník pojistného (od roku 1993) obsahuje 7 sazeb: 2,8 ‰, 4,2 ‰, 5,6 ‰, 7 ‰, 8,4 ‰, 10,5 ‰ a 50,4 ‰. Pojistné za toto „soukromé“ pojištění platí zaměstnavatel.

Již samotný stručný přehled pojistného naznačuje, že české příspěvky na sociální zabezpečení nemají ucelenou koncepci: konstrukce pojistného na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti budí dojem pojistného systému, se specifiky pro OSVČ (dobrovolné nemocenské pojištění a volitelný rozsah důchodového pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti). Pojistné na zdravotní pojištění má naproti tomu již na první pohled tvar nespravedlivé zdravotní daně. Uvedené zákonné odpovědnostní pojistné by se zase nejlépe hodilo do povinného soukromého pojištění. Optimální by přitom bylo, kdyby celý český systém sociálního zabezpečení vycházel z jednoho sociálního modelu (welfare regime). Pro poradenství OECD je v tomto ohledu charakteristické, že se samotnou koncepcí českého sociálního zabezpečení vůbec nezabývá – jen na základě daňového mixu usuzuje, že se příspěvky na sociální zabezpečení mají snížit. Je to jednoduchým odrazem skutečnosti, že pojistné zařadili mezi daně – a předpokládají, že mohou (celkovou) sazbou příspěvků na sociální zabezpečení manipulovat podle všeobecných úvah tzv. teorie optimálního zdanění. My zde ale považujeme za nezbytné nejprve analyzovat oprávněnost samotné existence příspěvků na jednotlivá odvětví sociálního zabezpečení.

Inkaso zdravotní daně

Zdravotní pojistné vzniklo při daňové reformě 1993; svou roli zde sehrál nejen historický model nemocenských pokladen v českých zemích, ale i snahy o aspoň částečnou privatizaci zdravotního pojištění, popř. o zavedení konkurence mezi neziskovými zdravotními pojišťovnami. Již s předstihem před daňovou reformou vzniklo 15 těchto pojišťoven, v roce 1996 jich bylo již 27. Pak nastoupil integrační proces: dnes máme 7 zdravotních pojišťoven, z toho 3 státní. Za sebou máme jak pokusy o jejich privatizaci (podle nizozemského vzoru, který se mezitím fakticky vrátil od trhu zdravotního pojištění k „polder systému“), tak i snahy o zavedení zdravotního spoření podle singapurského vzoru. Důsledkem nákladové exploze po zavedení tržních metod úhrady zdravotních služeb zdravotními pojišťovnami byla zásadní změna státní politiky, která vyústila v zavedení tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví, která každoročně stanoví všechny základní finanční parametry poskytování zdravotní péče. „Česko má systém veřejného zdravotního pojištění s významnou regulační funkcí ministerstva zdravotnictví. Sedm kvaziveřejných zdravotních pojišťoven nakupuje péči a s poskytovateli zdravotních služeb každoročně sjednává její ceny a objemy. Obyvatelstvo má k dispozici široký rozsah hrazených zdravotních služeb a má přístup k velkému počtu nemocnic, z nichž většinu vlastní stát (27 %) nebo kraje a obce (45 %). Zdravotní pojišťovny mohou svým pojištěncům nabízet doplňkové služby v oblasti prevence (např. vitamíny či dobrovolná očkování)“ (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2019).

„Český zdravotní systém poskytuje prakticky všeobecné pokrytí, přičemž stát hradí pojistné za téměř 60 % celé populace (takzvaní „státní pojištěnci“). Tato skupina je z velké části

ekonomicky neaktivní a zahrnuje děti, studenty, rodiče na rodičovské dovolené, důchodce, nezaměstnané, vězně a žadatele o azyl. Příspěvky, které takto hradí stát, jsou financovány prostřednictvím všeobecných daní, avšak tvoří pouze čtvrtinu všech příjmů veřejného zdravotního pojištění“ (OECD/European Observatory on Health Systems and Policies, 2017). K citovanému textu dodejme ještě nadpis, se kterým již nelze souhlasit: „Stát hradí pojistné za ekonomicky neaktivní jedince v zájmu zajištění všeobecné dostupnosti zdravotní péče.“ Proč stát takzvaně hradí pojistné (jen) za ekonomicky neaktivní jedince, když může hradit „pojistné“ za všechny – z obecných daní? Když už nic jiného, tak by stát sám mohl vybírat (do státního rozpočtu) „zdravotní pojistné“ a zdravotním pojišťovnám z něho platit to, co dnes dostávají z tzv. stoprocentního přerozdělování zdravotního pojistného. Systémové, odborné řešení je v tomto ohledu velmi prosté, naráží ovšem na zájmy dotčených byrokratů – odpůrců jednoho inkasního místa. O podobné řešení se v roce 2018 pokusilo ministerstvo financí: v pracovní skupině (společně s ministerstvem zdravotnictví) navrhovalo zrušit pojistné za (dnešní) státní pojištěnce a patřičně zvýšit sazbu zdravotního pojistného placeného zaměstnanci, a to na úkor daně z příjmů fyzických osob. Pokus byl marný po zásahu lobby zdravotních pojišťoven, které považují platby za státní pojištěnce, o nichž rozhoduje vláda (nikoliv zákon), za pohodlný nástroj zvyšování výdajů na zdravotnictví. Ve finále se od pracovního návrhu ministerstva financí distancovali i ministr Vojtěch (Cikrt, 2019) a premiér Babiš.

Placení pojistného „osobami bez zdanitelných příjmů“ (OBZP) zřetelně dokumentuje, že zdravotní pojistné je nespravedlivou daní. Ostatně asi polovina poplatníků této (nespravedlivé) daně toto pojistné neplatí – a musí být od nich vymáháno i za cenu vysokých nákladů s tím spojených (i tak je velmi často nedobytné). Při reformě zdravotního pojistného, resp. co nejdříve, by pojistné OBZP mělo být zrušeno. Stejně nesystémové (resp. nesmyslné) je i pojistné za státní pojištěnce, bez ohledu na jeho výši – ledaže by stát platil „pojistné“ (fakticky dotaci) za veškeré obyvatelstvo. K tomu všemu je stejně absurdní i inkaso pojistného jednotlivými zdravotními pojišťovnami, jeho (de facto) odvod do společného, svěřenského fondu (formálně jen „zvláštní účet veřejného zdravotního pojištění“ účet u Všeobecné zdravotní pojišťovny) a následně (de facto) převod do jednotlivých pojišťoven, u nichž jsou registrováni jednotliví „pojištěnci“. Tyto komplikované a zbytečné odvody budou zrušeny (nejpozději) s realizací jednotného inkasního místa. Tento závěr vychází z dnešního (základního) sociálního modelu zdravotní péče u nás; ve financování je podstatná úloha úhradové vyhlášky. Pokud by měla být realizována (původně víceméně předpokládaná) privatizace systému zdravotního pojištění, pak ovšem jednotné inkasní místo zde nepřichází v úvahu; extrémním příkladem tohoto druhu je financování zdravotní péče v USA. U nás jde aktuálně „jen“ o to, čím dnešní inkaso zdravotního pojistného nahradit. Přitom bychom se mohli zbavit i „svěřenského“ fondu.

Důchody a důchodové pojistné

Veřejné penze jsou u nás financovány ze státního rozpočtu a pojistné důchodového pojištění je běžným příjmem státního rozpočtu. Je zvykem porovnávat veřejné výdaje na penze s vybraným důchodovým pojistným; ministerstvo financí navíc orientačně vypočítává správné náklady na fungování tohoto systému a všechny tyto údaje vcházejí do „salda důchodového

systemu“. Vytváří se tak dojem, že „důchodový účet“ a jeho saldo mají samostatný význam pro fungování veřejných penzí. Ve skutečnosti má jistý teoretický význam pouze „zvláštní účet rezervy důchodového pojištění“, kam se převádí případné roční kladné saldo důchodového systému od roku 2018. Prostředky tohoto účtu lze použít pouze na výdaje na dávky důchodového pojištění a na převody zpět do státního rozpočtu na úhradu záporného rozdílu těchto příjmů a výdajů. Praktický význam tohoto zvláštního účtu je ovšem nulový, protože nijak neomezuje výdaje na důchody; ani nebylo nijak naznačeno, že by se např. záporné saldo důchodového systému mělo promítat do sazby pojistného na důchodové pojištění. Programové prohlášení Babišovy vlády slibovalo: „Chceme důchodovou reformu. Chceme konkrétní kroky bez zdlouhavých a neplodných diskusí. Podstatou bude oddělení důchodového účtu od státního rozpočtu a stanovení jasných finančních vztahů mezi tímto účtem a státním rozpočtem, případně dalšími zdroji příjmů pro tento účet“ (Babiš a kol., 2018). Na zasedání Komise pro spravedlivé důchody se nikdo nepokusil vysvětlit tyto záměry a vytvoření důchodového fondu či úřadu bylo odmítnuto. Fond sociálního důchodového pojištění má dnes ve světě význam pouze v případě, když systém má rezervy, např. z dob minulých. Vytváření fondu kupř. pro výplatu rovného státního důchodu nemá žádný systémový význam. Moderní systémy sociálního důchodového pojištění např. v Rakousku a Německu jsou dotovány ze státního rozpočtu v rozsahu zhruba 23 % všech příjmů těchto systémů; takto stát financuje zejména péči o malé děti (náhradní doba pojištění).

Racionální sazba pojistného sociálního důchodového pojištění je dána mírou ekvivalence v tomto systému. Zde je základní problém českého důchodového pojištění: nově přiznávané starobní důchody jsou zhruba ze 70 % důchody rovnými a jen ze 30 % důchody závislémi na výdělku. Rozhodující příčinou není „základní výměra“ důchodů, ale procentní výměra důchodu, při jejímž výpočtu se výdělků nad první redukční hranici na úrovni 44 % celostátní průměrné mzdy (PM) zohledňují pouze z 26 %. Českou zvláštností je také to, že tuto „redukcí“ lze poměrně snadno odstranit, aniž by se principiálně změnily důchody přiznávané z vyměřovacího základu převyšujícího 44 % PM. Řešením je zvýšení základní výměry starobního důchodu na 32 % PM a snížení koeficientu zhodnocujícího rok pojištění z 1,5 % na 0,39 % (Vostatek, 2020). „Míru progresivity“ (nivelizace) českých starobních důchodů tak můžeme jednoduše promítnout do racionální výše sazby pojistného: pojistné by se mělo snížit z 28 % na řádově 8 %. Rovný důchod má být financován z obecných daní, nikoliv příspěvkem na sociální zabezpečení.

Jedno inkasní místo pro jeden příspěvek na sociální zabezpečení

V českém nemocenském pojištění je nejvýznamnější dávkou nemocenské; jde o typickou pojistnou dávku, její váha však (po reformě v roce 2018) poklesla na 59 % v roce 2020. Zvýšila se úloha ošetřovného (21 %), poklesla úloha peněžité pomoci v mateřství (z 37 % v roce 2012 na 19 % v roce 2020). [Jen tak mimochodem: před revolucí byly hlavní dávkou nemocenského pojištění univerzální přídavky na děti.] Rodičovský příspěvek je zcela dominantní dávkou (81 %) tzv. státní sociální podpory; výdaje na tento příspěvek (39 mld. Kč) jsou vyšší než výdaje na nemocenské (33 mld. Kč). Po navrhované integraci rodičovského příspěvku do peněžité pomoci v mateřství (Vostatek, 2021) bychom tak nemocenské pojištění mohli přejmenovat na rodinné a nemocenské pojištění. Nás zde však zajímá hlavně potřebná výše nemocenského

pojistného – a ta je (2,1 %) již dnes nedostatečná, měla by být zvýšena minimálně na 3,4 %; pokud by měla pokrýt i dnešní rodičovský příspěvek, tak by pojistné mělo být aspoň 5,8 %; do sazby pojistného bychom měli započítat i správní náklady. Samotné zvýšení sazby pojistného nemocenského pojištění je snadno realizovatelné při realizaci jednotného inkasního místa.

Díličím systémem českého sociálního zabezpečení je „zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání“. Lze je charakterizovat jako univerzální systém sociálního úrazového připojištění. Úrazové dávky jsou uhrazovány fakticky ze státního rozpočtu v režimu průběžného financování s tím, že správa systému včetně výběru pojistného je outsourcována do dvou soukromých pojišťoven (Kooperativa, Generali Česká pojišťovna) za poplatek, který aktuálně činí 4 % z vybraného pojistného za toto pojištění. Předepsané pojistné za toto pojištění v roce 2017 bylo podle České asociace pojišťoven 7,6 mld. Kč, náklady na pojistná plnění byly vykázány ve výši 4,8 mld. Kč; z toho vyplývá přebytek pro státní rozpočet 2,5 mld. Kč. Podle ministerstva financí nelze toto pojištění charakterizovat jako soukromé pojištění a jeho hlavním nedostatkem je jeho provádění dvěma soukromými pojišťovnami (MF ČR, 2018). Systém vyžaduje reformu (Vostatek, 2019). Pro nás je zde podstatné to, že pojistné zákonného pojištění pracovních úrazů a nemocí z povolání lze bez výhrad a odkladů začlenit do příspěvků na sociální zabezpečení (včetně inkasa). Průměrná sazba pojistného je 0,45 %; k pokrytí pojistných plnění a režie tohoto sociálního úrazového pojištění postačuje (průměrná) sazba pojistného 0,3 %. Dnešních 7 položek sazebníku pojistného lze tak snadno nahradit jednotnou sazbou, ta se používá např. na Slovensku (0,8 %) či v Rakousku (1,2 %). Dávkový systém lze případně začlenit do systému nemocenského a důchodového pojištění; takto tomu bylo podle zákona o národním pojištění z roku 1948, nemůže to ovšem být důvodem pro odklad začlenění úrazového pojistného do režimu jednotného inkasního místa.

Příspěvek na státní politiku zaměstnanosti lze začlenit do jednotného inkasního místa, byť v této složce sociálního zabezpečení není silná vazba mezi příspěvkem a dávkami, a tudíž zde přichází v úvahu i širší financování: zdaněním též kapitálových příjmů, majetku nebo spotřeby (Brys a kol., 2016). Sazba příspěvku na státní politiku zaměstnanosti činí 1,2 %. V krizových podmínkách let 2020 a 2021 byla tato sazba nedostatečná: výdajům na státní politiku zaměstnanosti v roce 2020 by odpovídala sazba 2,8 %. Z této skutečnosti nevyplývá potřeba změny sazby příspěvku na státní politiku zaměstnanosti: obecně, natož pak při startu jednotného inkasního místa.

Z uvedených charakteristik příspěvků na sociální zabezpečení však vyplývá účelnost odstranění výdělkových stropů při výpočtu celého pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. A také účelnost podstatného zjednodušení názvu všech těchto veřejných příjmů. Obecně vzato se přimlouvám o přechod na označení „sociální pojistné“ pro jeho krátkost, případně „příspěvek na sociální zabezpečení“. Z analýzy také vyplývá účelnost sloučení všech příspěvků placených zaměstnavateli, zaměstnanci i OSVČ do jedné platby co nejdříve, pokud možno již od roku 2023. Pokud se ihned zahájí práce na jednotném inkasním místě, tak je lze v zásadě realizovat již od roku 2023 s tím, že vyúčtování roku 2022 proběhne podle dosavadních pravidel.

V zájmu dosažení vysokým úspor spojených s přechodem na jednotné inkasní místo již od roku 2023 doporučujeme realizovat přechod na odvod jednoho příspěvku zaměstnavatele na sociální zabezpečení (třeba i pod označením pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pokud to usnadní zavedení jednotného inkasního místa od

příštího roku) s jedinou sazbou 34,1 %, z jednotného vyměřovacího základu, která pokryje i dosavadní pojistné za zabezpečení po pracovních úrazech a nemocech z povolání. V zájmu realizace od příštího roku je účelné dočasně ponechat inkaso jednotného/sdruženého sociálního pojistného v České správě sociálního zabezpečení.

Zaměstnanecké pojistné dnes sestává z důchodového pojistného (6,5 %) a ze zdravotního pojistného (4,5 %). Toto obojí pojistné, v celkové výši 11 %, je zbytečné a lze je integrovat do daně ze zaměstnaneckých příjmů, popř. daně z osobních příjmů. V základní variantě dojde při přechodu na jednotné inkasní místo ke zvýšení základní sazby daně z 15 % na 26 %. Druhou sazbou daně z příjmů fyzických osob lze při této reformě zrušit, protože je nesystémová (progresivitu daně dostatečně zajišťuje/zajistí základní sleva na dani na poplatníka). Dodatečným argumentem je i to, že sleva se uplatňuje jen pro poplatníky s mimořádně vysokými příjmy (čtyřnásobek průměrné mzdy) a navíc u dosavadního důchodového pojistného se uplatňuje výdělkový strop při výpočtu pojistného, také ve výši čtyřnásobku průměrné mzdy! Obecně řečeno: než mít (až provokativně) velmi vysoký výdělkový strop, tak je lepší nemít žádný; tím spíše to platí také pro výdělkový strop u pojistného placeného zaměstnavateli. Pro jistotu výslovně upozorňuji, že sazba srážkové daně z příjmů při této reformě může zůstat na úrovni 15 % (na druhé straně např. v Rakousku činí tato sazba 27,5 %, což vcelku odpovídá západnímu průměru). Naším „vyšším principem“ je zde politická průchodnost jednotného inkasního místa.

Při zde navrhované první (a rozhodující) fázi zavedení jednotného inkasního místa tak dojde ke snížení celkových příspěvků na sociální zabezpečení „jen“ o 11 % ze základu daně z příjmů fyzických osob. Celé toto snížení „padne“ na pokrytí potřebného zrušení dnešního zdravotního pojistného (se sazbou 13,5 % z téhož základu); „zbývající“ 2,5 % můžeme přidat k dnešnímu nemocenskému pojistnému, jehož sazba pojistného se tím zvýší na 4,6 % – to pokryje dnešní schodek v nemocenském pojištění, nikoliv však již uvažované začlenění rodičovského příspěvku do peněžité pomoci v mateřství. Další prostor pro snížení celkové budoucí sazby příspěvku na sociální zabezpečení je dán výše zmíněnou vysokou mírou nivelizace českých důchodů, to však v této fázi můžeme pominout, protože při (nebo po) důchodové reformě může dojít k posílení zásluhovosti starobních důchodů. Vyšší potřebná (celková) sazba příspěvku na sociální zabezpečení vyplyne (by vyplynula) ze zavedení zdanění klíčových dávek sociálního zabezpečení; to ovšem nemusíme řešit v blízkém horizontu. I z těchto hledisek je zřejmé, že i budoucí příspěvek na sociální zabezpečení (jako celek) bude plnit fiskální funkci nad rámec modelového sociálního pojištění.

Jednotné inkasní místo OSVČ

Jednotné inkasní místo pro daň z příjmů a příspěvek na sociální zabezpečení bude zahrnovat i osoby samostatně výdělečně činné. Ani zde nebudeme řešit všechny možné budoucí reformy této citlivé problematiky. Vlastně jde jen o to, jak vysoká má být sazba příspěvku na sociální zabezpečení pro OSVČ – o kolik procentních bodů má být nižší než příspěvek zaměstnavatele na sociální zabezpečení. S tím, že lze doporučit odpočet tohoto příspěvku od základu (jinak téhož) daně z příjmů. Pro účely zavedení jednotného inkasního místa postačí (politicko-ekonomické) rozhodnutí o výši těchto parametrů; v tom by neměl být problém. To platí i pro dnešní dobrovolné nemocenské pojištění OSVČ, které nezapadá do systému sociálního zabezpečení již proto, že poskytuje také rodinné dávky, které by – obecně vzato – měly být poskytovány všem pojištěncům či dokonce všem občanům. Plánované rodičovství by nemělo být významným důvodem pro dobrovolnou účast v nemocenském pojištění OSVČ.

OSVČ, které se rozhodly pro „paušální režim daně“, mají již dnes jedno inkasní místo, a to dokonce v jeho budoucí, finální variantě, kdy by tuto úlohu měla vykonávat finanční/daňová správa. Mechanické promítnutí zde doporučeného jednotného inkasního místa je jednoduché: důchodové pojistné se ponechá ve stávající podobě a daň z příjmů (v symbolické výši 100 Kč) se zvýší o dosavadní zdravotní pojistné (v roce 2022 by to bylo celkem 2727 Kč měsíčně). To dokonce vypadá logičtěji (daň 100 Kč vypadá jak poplatek za servis přeposílání pojistného), a hlavně je to jednodušší. Takže to je jedna varianta začlenění do našeho jednotného inkasního místa. Dovolujeme si však doporučit zrušení paušálního režimu daně z příjmů (a příspěvku na sociální zabezpečení), protože jeho provedení je hlavně nespravedlivé: hlavně není nárok na slevu na dani nejen na poplatníka, ale i na děti. Není náhodou, že v zahraničí zjevně nic podobného neexistuje. Nová česká „paušální daň“ je směřována na úzkou skupinu OSVČ s nadprůměrnými příjmy; většině živnostníků se nevyplatí. Tato „paušální daň“ je dokladem toho, že samotný JIM ještě nemusí znamenat výraznou kvalitativní změnu.

Závěry

Český daňový mix je nevyvážený především proto, že máme velmi vysoké příspěvky na sociální zabezpečení, a to na úkor daně z příjmů fyzických osob. Přesun významného daňového břemene z příspěvků na sociální zabezpečení na daň z příjmů ze závislé činnosti je poměrně snadný a vysoce efektivní, protože veškeré zaměstnanecké pojistné lze začlenit do daně z příjmů ze závislé činnosti, resp. do daně z příjmů fyzických osob, a ponechat pouze příspěvky na sociální zabezpečení placené zaměstnavateli a OSVČ. I po této daňové reformě bude/může u příspěvků převažovat jejich daňová podstata nad pojistnými prvky, což usnadňuje zásadní racionalizaci dosavadního pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, pojistného na všeobecné zdravotní pojištění a pojistného zákonného pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu a nemoci z povolání, vše již v rámci první (a vlastně základní) etapy realizace jednotného inkasního místa. Sloučením všech uvedených pojistných (vč. příspěvku na státní politiku zaměstnanosti) vznikne jednotný příspěvek zaměstnavatele na sociální zabezpečení (či nové „sociální pojistné“), čímž se také podstatně sníží (mezinárodně sledovaná) administrativní zátěž (středních) podniků, resp. zaměstnavatelů vůbec.

K největší racionalizaci dojde v dosavadním sektoru zdravotního pojistného, které je zbytečnou komplikací v podmínkách jednotného státního řízení financování sektoru na bázi tzv. úhradové vyhlášky ministerstva zdravotnictví. Zdravotní pojistné se tak stane, stejně jako ostatní zmíněná pojistná a příspěvky, nedílnou součástí inkasa nové daně z příjmů fyzických osob a nového sociálního pojistného placeného zaměstnavateli a OSVČ. Integrované zdravotní pojistné odstraní i dosavadní platby státu za státní pojištěnce a zdravotní pojistné placené osobami bez zdanitelných příjmů.

Společné inkaso dvou pojistných a symbolické daně z příjmů OSVČ („poplatníků v paušálním režimu“) je jen nadstavbou nad třemi odvody, nikoliv důsledným jednotným inkasním místem; pod tímto šidítkem se skrývá nástroj pro daňovou optimalizaci pro úzkou skupinu OSVČ s nadprůměrnými příjmy. Zvýšený komfort pro menší část OSVČ je spojen s vyššími inkasními náklady finanční správy. Proto doporučujeme zrušení tzv. paušální daně.

Výsledkem projektované poměrně rychlé reformy bude jedno inkasní místo pro pracovní příjmy zaměstnanců (daň z příjmů ze závislé činnosti s rovnou sazbou 26 %) a další inkasní místo pro zaměstnavatele (příspěvek na sociální zabezpečení se sazbou 34,1 %) a OSVČ. Celkem tedy zbydou pouze dvě inkasní místa pro příjmy zaměstnanců a OSVČ. S časovým odstupem je bude možno sjednotit do „jednotného inkasního místa“.

Literatura

Babiš, A. a kol. (2018). Programové prohlášení vlády České republiky.

<https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/Programove-prohlaseni-vlady-cerven-2018.pdf>

Barrand, P., Ross, S., Harrison, G. (2004). Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries. IMF Working Paper 04/237, Washington: International Monetary Fund

Brys a kol. (2016). Tax Design for Inclusive Economic Growth. OECD Taxation Working Papers, No. 26. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>

Bunn, D. (2022). Sources of Government Revenue in the OECD. Washington: Tax Foundation. <https://taxfoundation.org/oecd-tax-revenue-2022/>

Cikrt, T. (2019). Musím bojovat za svůj rezort, reaguje Adam Vojtěch na bouři, kterou vyvolal návrh ministerstva financí zrušit platby za státní pojištění. Zdravotnický deník, 4. 3. 2019

ČTK (2015). TOP 09 navrhuje zavedení Jednoho kontrolního místa podnikání.

https://www.blesk.cz/clanek/zpravy-live-ekonomika/303539/top-09-navrhuje-zavedeni-jednoho-kontrolniho-mista-podnikani.html?utm_source=blesk.cz&utm_medium=copy

Deloitte Advisory (2011). Studie proveditelnosti Jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM). Praha: Ministerstvo financí ČR.

https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane_Studie_Studie-proveditelnosti-Jednoho-inkasniho-mista-pro-prijmy-verejnych-rozpocetu.pdf

Friedman, M. (1962). Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press

MF ČR (2018). Zákonné pojištění odpovědnosti zaměstnavatele za škodu při pracovním úrazu nebo z nemoci z povolání. <https://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/pojistovnictvi/zakonne-pojisteni-odpovednosti-zamestnav>

NKÚ (2015). Kontrolní závěr z kontrolní akce 15/17: Peněžní prostředky vynakládané na opatření související se zjednodušením výběru a správy daní a pojistného, zejména na Projekt vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů. Praha, NKÚ.

OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2017). Česko: zdravotní profil země 2017. State of Health in the EU. Paris: OECD Publishing, Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies. <https://doi.org/10.1787/9789264285125-cs>

OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2019). Česko: zdravotní profil země 2019. State of Health in the EU. Paris: OECD Publishing, Brussels: European Observatory on Health Systems and Policies. <https://doi.org/10.1787/6e557457-cs>

Orhnia, T. (2021). Integrating the Collection of Social Insurance Contributions and Personal Income Taxes. Technical Notes and Manuals 21/01. Washington: International Monetary Fund. <https://www.amazon.com.au/Integrating-Collection-Insurance-Contributions-Technical-ebook/dp/B09QMLF7SL?asin=B09QMLF7SL&revisionId=e2f8250e&format=1&depth=1>

Světová banka (2008). Česká republika. Zpráva o integrované správě příjmů. Část II: hodnocení plánu sjednocení výběru příspěvků na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění v rámci jednotné správy příjmů. https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/JIM_c-0001_2008_Svetova-banka-Zprava-o-integrované-sprave-prijmu-cast-II--Hodnoceni-vladniho-planu-na-sloucení-danove-a-celni-spravy.pdf

Vláda (2022). Programové prohlášení vlády České republiky. Praha. <https://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/programove-prohlaseni/programove-prohlaseni-vlady-Petra-Fialy.pdf>

Vlach, J. a kol. (2008). Možnosti sloučení výběru a vymáhání pojistného na sociální zabezpečení s výběrem a vymáháním daně z příjmu fyzických osob a s výběrem a vymáháním pojistného na všeobecné zdravotní pojištění. Praha, VÚPSV, 2008. https://katalog.vupsv.cz/Fulltext/vz_264.pdf

Vostatek, J. (2019). Sociální úrazové modely a české pojištění odpovědnosti za pracovní úrazy a nemoci z povolání. FÓRUM sociální politiky, 2019, č. 6

Vostatek, J. (2020). Český důchodový (ne)system vyžaduje zásadní reformu. FÓRUM sociální politiky, 2020, č. 1

Vostatek, J. (2021). Česká rodinná politika: Quo vadis? FÓRUM sociální politiky, 2021, č. 3