

BRATISLAVA: 29. 01. 2018

ČÍSLO: 011/2018

VYBAVUJE: MGR. KOVÁČ

## STANOVISKO KOMISIE

(PREDBEŽNÉ PRIPOMIENKOVÉ KONANIE)

K NÁVRHU

FINANČNÉHO NÁSTROJA NA PODPORU DOMÁCEHO CESTOVNÉHO RUCHU FORMOU DAŇOVÝCH  
A ODVODOVÝCH STIMULOV

---

**I. Úvod:** Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky dňa 15. januára 2018 predložilo Stálej pracovnej komisii na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „Komisia“) na predbežné pripomienkové konanie materiál *„Návrh finančného nástroja na podporu domáceho cestovného ruchu formou daňových a odvodových stimulov“*. Materiál predpokladá pozitívne vplyvy na rozpočet verejnej správy, pozitívno-negatívne vplyvy na podnikateľské prostredie, vrátane pozitívno-negatívnych vplyvov na malé a stredné podniky a pozitívne sociálne vplyvy.

**II. Pripomienky a návrhy zmien:** Komisia uplatňuje k materiálu nasledovné pripomienky a odporúčania:

### K doložke vybraných vplyvov

Požadované informácie podľa bodu 5 je potrebné uviesť tak, aby boli v súlade s ustanovenými minimálnymi obsahovými požiadavkami doložky vybraných vplyvov podľa časti II. Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov.

### K analýze vplyvov na podnikateľské prostredie

Komisia žiada predkladateľa dopracovať časť 3.2 *Vyhodnotenie konzultácií* o relevantné údaje o formulovaných otázkach a témach diskusie, ako aj odpovede, prípadne stanoviská zúčastnených strán a spôsob ich zapracovania/využitia v materiáli, prípadne vyhodnotenia a dĺžku trvania v SR. Zároveň Komisia požaduje uviesť informáciu, či ciele, ktoré si predkladateľ stanovil pri príprave konzultácií, boli spolu s odôvodnením splnené. Komisia si je vedomá skutočnosti, že ide o návrh, ktorého riešenie sa dlhodobo diskutovalo, avšak v prílohe predloženého návrhu Komisia považuje za potrebné, aby v časti konzultácie boli uvedené aktuálne návrhy na konzultáciách zúčastnených subjektov. Prostredie a samotný cestovný ruch, vrátane domáceho sa od roku 2008 zásadne zmenilo.

Komisia žiada predkladateľa o dopracovanie časti 3.3 *Náklady regulácie* a to tak o kvalitatívne ako aj kvantitatívne vyjadrenie negatívnych a pozitívnych vplyvov na podnikateľské prostredie a vyčíslenie v časti 3.3.4 aspoň na jedného podnikateľa.

I napriek skutočnosti, že ide o dobrovoľný nástroj, Komisia žiada predkladateľa v časti priame finančné náklady zohľadniť 55 % poukážky, ktoré hradí zamestnávateľ

STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

---

(max. 275 eur), navrhované maximálne 1 % z hodnoty sumy na výšky poplatku za rekreačné poukážky pre zamestnávateľa a maximálne 1 % pre poskytovateľov služieb. Zároveň analýza mala zohľadňovať aj náklady bankového sektora.

Nepriame finančné náklady budú spojené s úpravami softvéru pre bankové subjekty, čo Komisia žiada odhadom kvantifikovať v časti 3.3.2.

Komisia nesúhlasí s tvrdením v časti 3.3.3, že systém si nevyžiada zavedenie nových informačných povinností ani odstránenie existujúcich informačných povinností. Z hľadiska administratívnych nákladov by analýza mala zohľadniť/vyčíslieť rozsiahle štruktúry na evidenciu a distribúciu poukážok, na zabezpečenie kontaktov a uzatváranie zmlúv so zamestnávateľmi a poskytovateľmi služieb cestovného ruchu a to aj z hľadiska formy rekreačnej poukážky. Administratívnym nákladom je aj ods. 4 navrhnutého § 152a novely zákonníka práce (s. 16), podľa ktorého „Zamestnávateľ preukazuje výdavky na rekreáciu prostredníctvom daňových výdavkových dokladov, ktorých súčasťou musí byť faktúra s označením mena zamestnanca, alebo prostredníctvom rekreačných poukážok, pričom rekreačnou poukážkou sa rozumie cenina alebo platobný účet, ktoré slúžia výlučne na úhradu oprávnených výdavkov podľa ods. 1. Vydáva sa na meno zamestnanca.“

Komisia odporúča kvalitatívne vyjadriť prínosy systému rekreačných poukážok relevantné pre podnikateľské subjekty (na emitentov, podnikateľov, ktorí poukážku budú poskytovať, banky, subjekty distribuujúce stravovacie poukážky) v zmysle kapitoly 2.2.

#### **K analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy a doložke vybraných vplyvov**

Ministerstvo dopravy a výstavby SR (ďalej MDV SR) predložilo návrh uvažujúci so zavedením rekreačných poukážok v maximálnej sume 500 eur, pričom z tejto sumy má byť 55 % (275 eur) oslobodených od dane z príjmov právnických osôb, fyzických osôb a od odvodov a zvyšných 45 % (225 eur) hradí zamestnanec z už zdanených príjmov. Akruálny vplyv návrhu podľa kvantifikácie MDV SR je nasledovný:

	2018	2019	2020
<b>Netto efekt</b>	<b>44.9</b>	<b>62.1</b>	<b>80.1</b>
<b>Zníženie príjmov (priamy efekt poukážok)</b>	<b>-28.6</b>	<b>-45.8</b>	<b>-64.8</b>
zníženie DPFO	-17.7	-29.7	-42.9
Daňové úľavy zamestnancom a živnostníkom	-10.9	-16.1	-21.9
<b>Zvýšenie príjmov (dynamické efekty)</b>	<b>73.47</b>	<b>107.9</b>	<b>144.9</b>
Rast DPFO	7.87	11.7	16
Rast odvodov	22.1	32.4	43.4
Rast DPPO	22.6	33.2	44.4
Rast nepriamych daní	20.9	30.6	41.1
Predpokladaný podiel zapojených pracovníkov	10%	14%	18%

STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

---

S kvantifikáciami uvedenými v analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy nie je možné súhlasiť. Kvantifikácia MDV SR predpokladá pozitívny vplyv na príjmy z titulu dynamických efektov, ktorý Komisia považuje za optimistický a žiada ho prepracovať. Nemožno predpokladať pozitívne dynamické efekty (rast zamestnanosti, hospodárstva) zavedenia rekreačných poukážok. Ako ukazuje história, zavádzanie výnimiek viedlo do veľkej miery skôr k optimalizácii daňovej povinnosti než k rastu príjmov na strane verejnej správy.

Skutočné ekonomické vplyvy v dlhodobom horizonte budú pravdepodobne opačné. Vzhľadom na to, že Slovensko je malá otvorená ekonomika, vplyv zahraničného dopytu po cestovnom ruchu na dlhodobý ekonomický rast je oveľa vyšší ako vplyv domáceho dopytu. Domáci dopyt, resp. slabá konkurencia z titulu rekreačných poukážok, môže vytláčať zahraničný dopyt.

Zníženie mzdových nákladov nebude mať pozitívny vplyv na DPPO. Zamestnávateľ využije možnosť poklesu mzdových nákladov iba presunom výdavkov z iného typu odmien bez potreby navýšenia mzdového balíka.

Priamy negatívny vplyv zavedenia poukážok je podhodnotený a Komisia ho žiada aktualizovať. Celkový efekt zníženia príjmov za rok 2019 je podhodnotený v porovnaní s kvantifikáciou IFP o 8,1 mil. eur. MDV SR odhaduje pokles príjmov - 45,8 mil. eur v porovnaní s kvantifikáciou IFP<sup>1</sup> na úrovni -53,9 mil. eur<sup>2</sup>.

Vplyv zavedenia cestovných šekov zníži príjmy z DPFO, sociálnych a zdravotných odvodov o 53,9 mil. eur (v prípade zapojenia 15 % pracovníkov). Celkový vplyv zníženia DPFO pôjde na úkor obcí a VÚC (-9,3 mil. eur a -4 mil. eur). Aj keď návrh uvádza, že zo zavedenia rekreačných šekov budú profitovať obce vyšším výberom miestnych daní, zníženie príjmov z DPFO je celoplošné, zatiaľ čo z turizmu budú profitovať len vybrané obce, ktoré už v súčasnosti majú zvýšené príjmy z tohto titulu.

#### Akruálny vplyv návrhu – kvantifikácia MF SR

Predpokladaný podiel zapojených pracovníkov	10%	15%	20%	25%	30%	40%	50%
Počet pracovníkov ( v tis.)	199	298	398	497	596	795	994
<b>Akruálny vplyv návrhu (2019, ESA 2010)</b>	-	-	-	-	-	-	-
<b>DPFO</b>	<b>35.9</b>	<b>-53.9</b>	<b>-71.9</b>	<b>-89.9</b>	<b>-107.8</b>	<b>143.8</b>	<b>179.7</b>
- z toho obce	-9.1	-13.6	-18.2	-22.7	-27.3	-36.4	-45.5
- z toho VÚC	-5.8	-9.3	-12.5	-15.6	-18.8	-24.9	-31.3
	-2.5	-4.0	-5.3	-6.7	-8.1	-10.7	-13.4
<b>Sociálne odvody</b>	-	-28.7	-38.2	-47.8	-57.3	-76.5	-95.6
<b>Zdravotné odvody</b>	19.1	-7.7	-11.6	-15.5	-19.3	-23.2	-30.9
	-38.7						

<sup>1</sup> Kvantifikácia vychádza z podkladov MDV SR. Uvažuje s rovnakým podielom pracovníkov, pričom bol upravený celkový počet pracovníkov, ktorý vychádza z poslednej makroekonomickej prognózy MF SR. Na rozdiel od kvantifikácie MDV SR je kvantifikácia statická bez vplyvu dynamických efektov.

<sup>2</sup> Na účely porovnania kvantifikácií bol použitý predpoklad zapojenia 15 % pracovníkov.

STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

---

V nadväznosti na uvedené Komisia žiada doložku vybraných vplyvov vrátane analýzy vplyvov na rozpočet verejnej správy prepracovať. Zároveň je potrebné kvantifikáciu vplyvov na rozpočet verejnej správy aktualizovať, keďže je vypracovaná k predpokladanému spusteniu systému rekreačných poukážok k 1.1.2018.

V doložke vybraných vplyvov je v bode 9. uvedený pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy, ktorý je označený ako rozpočtovo nezabezpečený. Uvedené je potrebné upraviť.

V analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy v tab. č. 1 je kvantifikovaný pozitívny vplyv na príjmy verejnej správy celkom na rok 2018 vo výške 44,9 mil. eur, na rok 2019 vo výške 62,1 mil. eur, na rok 2020 vo výške 80,10 mil. eur a na rok 2021 vo výške 95,2 mil. eur je. Zároveň je táto kvantifikácia uvedená v riadku „rozpočtovo nekrytý vplyv/úspora“. Komisia upozorňuje, že tento riadok sa týka výdavkovej časti tabuľky a nie je rozdielom príjmov a výdavkov verejnej správy celkom.

Vzhľadom na to, že návrh systému umožňuje vstup do systému aj pre subjekty verejnej správy, nie je možné stotožniť sa s konštatovaním, že nebude mať vplyv na výdavky verejnej správy. V prípade zapojenia subjektu verejnej správy do systému poskytovaním rekreačných poukážok zamestnancom je možné predpokladať negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy. Doložku je potrebné upraviť o tento vplyv a dopracovať v analýze vplyvov na rozpočet verejnej správy jeho kvantifikáciu, resp. uviesť odôvodnenie v prípade, že kvantifikácia nie je možná. Zároveň je možné predpokladať negatívny vplyv aj v nadväznosti na úlohu B.4. návrhu uznesenia vlády pre predsedu štatistického úradu „vytvoriť systém štatistického sledovania a vykazovania vplyvu systému rekreačných poukážok...“, čo je potrebné do doložky doplniť vrátane kvantifikácie tohto vplyvu. Všetky výdavky súvisiace s realizáciou návrhu bude potrebné zabezpečiť v rámci schválených limitov dotknutých subjektov verejnej správy na príslušný rozpočtový rok.

Ku komentáru na str. 3 v prvom odseku „Príjmy štátneho rozpočtu“ Komisia uvádza, že príjmy uvádzané v tomto odseku nie sú príjmom MF SR.

V komentári týkajúcom sa Príjmov samospráv v prvom odseku na str. 8 je potrebné z textu „podľa návrhu rozpočtu verejnej správy 2018-2020“ vypustiť slovo „návrhu“.

V komentári týkajúcom sa výdavkov v bode b) Výdavky štátneho rozpočtu na str. 9 je uvedený príspevok zamestnávateľa 45 % z nominálnej hodnoty poukážky, pričom v materiáli je uvedené, že zamestnávateľ hradí 55 % poukážky. Uvedené je potrebné zosúladiť.

V komentári týkajúcom sa výdavkov sú uvedené aj vplyvy na príjmy, čo Komisia žiada upraviť.

Z hľadiska vplyvov na samosprávu Komisia upozorňuje na nesúlad v niektorých častiach materiálu. V predkladacej správe materiálu sa uvádza, že celkové dosahy na rozpočty miestnych samospráv budú pozitívne aj v prípade nižšieho zapojenia zamestnávateľov do systému. V analýze vplyvov na rozpočet

STÁLA PRACOVNÁ KOMISIA LEGISLATÍVNEJ RADY VLÁDY SLOVENSKEJ  
REPUBLIKY NA POSUDZOVANIE VYBRANÝCH VPLYVOV

---

verejnej správy sa uvádza negatívny dopad počas celého sledovaného obdobia. Uvedené je potrebné zosúladiť.

V komentári týkajúcom sa príjmov samospráv sa uvádza, že samosprávy budú zo systému profitovať rastom príjmov, pričom v tabuľke sa uvádza pokles príjmov počas celého vyhodnocovaného obdobia. Uvedené je potrebné upraviť.

**K analýze sociálnych vplyvov**

Komisia odporúča vypustiť hodnotenie predloženého návrhu na skupiny v riziku chudoby. Komisia predpokladá, že predložený návrh nebude mať na tieto skupiny vplyv z dôvodu spoluúčasti zamestnanca na predmetnej podpore vo výške 225 eur a tiež z dôvodu nízkej účasti zamestnávateľov týchto dotknutých skupín na systéme rekreačných poukážok.

**III. Záver:** Stála pracovná komisia na posudzovanie vybraných vplyvov vyjadruje

**nesúhlasné stanovisko**

s materiálom predloženým na predbežné pripomienkové konanie s odporúčaním na jeho dopracovanie podľa pripomienok v bode II.

**IV. Poznámka:** Predkladateľ zapracuje pripomienky a odporúčania na úpravu uvedené v bode II a uvedie stanovisko Komisie do Doložky vybraných vplyvov spolu s vyhodnotením pripomienok.

Nesúhlasné stanovisko Komisie neznamená zastavenie ďalšieho schvaľovacieho procesu. Stanovisko Komisie slúži ako podklad pre informované rozhodovanie vlády Slovenskej republiky a ďalších subjektov v rámci schvaľovacieho procesu. Predkladateľ má možnosť dopracovať materiál podľa pripomienok a zaslať ho na opätovné schválenie Komisie, ktorá môže následne zmeniť svoje stanovisko.

**Ing. Rastislav Chovanec, PhD.**  
predseda Komisie