2020

Správa o výsledku kontroly

Systém výberu a správy odvodov sociálneho poistenia
a starobného dôchodkového sporenia



Správa o výsledku kontroly

Systém výberu a správy odvodov sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia

PREDKLADÁ
Ing. Karol Mitrík, predseda
Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Bratislava, november 2020

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK **4**
ZOZNAM TABULIEK **4**
ZOZNAM GRAFOV **4**
ZOZNAM OBRÁZKOV **4**
ZHRNUTIE **5**
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE **7**
2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE **7**
3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA **8**
3.1 SYSTÉM SPRÁVY SOCIÁLNEHO POISTENIA 8
3.1.1 Základná charakteristika subjektov a systému *8*
3.1.2 Sociálne odvody – najväčšia príjmová položka verejnej správy, starobné poistenie naďalej v deficite *9*
3.1.3 Chýbajúce fiškálne riadenie v systéme správy sociálneho poistenia *9*
3.1.4 Štát nevie, kde treba zlepšovať výber poistného, ekvivalent daňovej medzery pre poistné nevyužíva *9*
3.1.5 Nestabilný právny rámec – živelné novelizácie zákona o sociálnom poistení bez vyčísľovania dopadov *10*
3.2 STAROBNÉ DÔCHODKOVÉ SPORENIE AKO SÚČASŤ AGENDY SOCIÁLNEJ POISŤOVNE 11
3.2.1 Správa príspevkov – SDS s polovičnou zľavou, nedoplatky zamestnávateľov platené z garančného poistenia *11*
3.2.2 Otvorenia druhého piliera priniesli SP viac ako miliardu eur *11*
3.3 ELEKTRONIZÁCIOU PROTI BYROKRACII – INFORMAČNÉ SYSTÉMY POISŤOVNE 12
3.4 VÝBER POISTNÉHO 14
3.4.1 Výber a správa poistného stojí 5 eur z každých vybraných 1 000 eur *14*
3.4.2 Správny výkon – zvýšenie efektívnosti vďaka vlastným procesom vymáhania *14*
3.4.3 Neustále sa opakujúce pohľadávky voči zdravotníckym zariadeniam *15*
3.5 ŤAŽKÁ PRÁCA ZA OKIENKOM, VYSOKÉ NÁROKY NA ZAMESTNANCOV – ĽUDSKÉ ZDROJE SPRÁVY SOCIÁLNEHO POISTENIA 16
3.6 KONTROLNÝ SYSTÉM SOCIÁLNEJ POISŤOVNE NEZAOSTÁVA 16
3.7 MEŠKAJÚCI UNITAS – VÍZIA, KTORÁ MALA VŠETKO ZMENIŤ 17
4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU **17**
5 TÍM KONTROLÓROV **17**
ZÁVER **18**
KONTAKT **18**
PRÍLOHA Č. 1: HLAVNÉ PROCESY VÝBERU A SPRÁVY POISTNÉHO V SOCIÁLNEJ POISŤOVNI **19**
PRÍLOHA Č. 2: PODROBNÉ DÁTA **20**

ZOZNAM SKRATIEK

Skratka	*Úplné znenie*
DF	Dôchodkový fond
DSS	Dôchodková správcovská spoločnosť
FO	Fyzická osoba
FR SR	Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky
IFP	Inštitút finančnej politiky, MF SR
IS	Informačný systém
JVP	Jednotný výber poistného
MF SR	Ministerstvo financií SR
MPSVR SR	Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva SR
NKÚ SR, kontrolný úrad	Najvyšší kontrolný úrad SR
PO	Právnická osoba
RVS	Rozpočet verejnej správy
SDS	Starobné dôchodkové sporenie
SO	Sociálne odvody – poistné a príspevky SDS
SP, poisťovňa	Sociálna poisťovňa
SR	Slovenská republika
SZČO	Samostatne zárobkovo činná osoba
ZoSP, zákon o sociálnom poistení	Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení

ZOZNAM TABULIEK

Tabuľka 1: Prehľad novelizácií zákona o sociálnom poistení a finančné vyčíslenie ich vplyvov 10
Tabuľka 2: Porovnanie jednotlivých foriem vymáhania 14
Tabuľka 3: Prehľad prílevu zdrojov a sporiteľov do SP pri otváraniach druhého piliera 20
Tabuľka 4: Prehľad príspevkov na SDS, ktoré zaplatila SP zo základného fondu garančného poistenia do základného fondu príspevkov 20
Tabuľka 5: Prehľad evidovaných pohľadávok voči zdravotníckym zariadeniam podľa druhu pohľadávky 20
Tabuľka 6: Prehľad počtu zdravotníckych zariadení podľa zriaďovateľa dlžiacich na poistnom (bez penále) 20
Tabuľka 7: Prehľad vymáhaných a uhradených pohľadávok v správnom výkone v kontrolovanom období 20

ZOZNAM GRAFOV

Graf 1: Vývoj finančných ukazovateľov starobného dôchodkového sporenia (II. piliera) od roku 2007, v tis. eur 12

ZOZNAM OBRÁZKOV

Obrázok 1: Sociálna poisťovňa, jej fondy a vyplácané dávky 7
Obrázok 2: Sociálne poistenie a sadzby odvodov 8
Obrázok 3: Výdavky na informačné systémy 13
Obrázok 4: Prepočet vynakladaných nákladov SP k vybranému poistnému 14
Obrázok 5: Odpustenie dlhu na poistnom zdravotníckym zariadeniam 15
Obrázok 6: Kontrolný systém Sociálnej poisťovne 16

ZHRNUTIE

Medzi najvýznamnejšie oblasti sociálnej politiky štátu patrí sociálne zabezpečenie, ktoré je realizované prostredníctvom troch hlavných sústav, a to sociálneho poistenia, sociálnej pomoci a sociálnej podpory. Kým posledné dva sú financované zo štátneho rozpočtu, zdroje sociálneho poistenia sú zabezpečované najmä zákonnými odvodmi zamestnávateľov a zamestnancov.

Sociálne poistenie na Slovensku už viac ako pätnásť rokov zahrnuje dôchodkové, nemocenské, úrazové, garančné poistenie a poistenie v nezamestnanosti na princípe zásluhovosti v podobe platieb poistného (sociálnych odvodov) takmer 2,7 mil. poistencov. Inštitucionálne celý systém sociálneho poistenia zabezpečuje **verejnoprávna Sociálna poisťovňa**, zriadená v roku 1994 ako nástupkyňa Národnej poisťovne (predtým Slovenská správa sociálneho zabezpečenia). V rámci svojej agendy predovšetkým **vyberá a vymáha sociálne odvody**, teda poistné na jednotlivé druhy poistenia a príspevky na starobné dôchodkové sporenie, rozhoduje o nárokoch na dávky poistencov z týchto poistení a zabezpečuje ich výplaty. Právne predpisy, ktorými sa riadi celý systém sociálneho zabezpečenia, teda aj sociálne poistenie, patria do pôsobnosti **Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR**, ktoré priamo nezasahuje do činnosti Sociálnej poisťovne.

Celkové hospodárenie Sociálnej poisťovne s financiami poistencov, platiteľov poisteného i štátu výrazne ovplyvňuje slovenské verejné financie. Pozitívny vývoj na trhu práce podporil v uplynulých rokoch aj výber sociálnych odvodov, ktoré tak objemom približne **8 miliárd eur ročne** prevýšili aj štandardne silné daňové príjmy z pridanej hodnoty, či dane z príjmu, ale aj zdravotné poistenie. Prebytkové hospodárenie fondov sociálneho poistenia prispieva k priaznivému vývoju príjmov verejných financií. Jediným dlhodobo problematickým fondom je **základný fond starobného poistenia**, ktorého deficity sú vyrovnávané z prebytkov ostatných poistných fondov a transferu zo štátneho rozpočtu. Bez týchto presunov by deficit základného fondu starobného poistenia od roku 2004 predstavoval vyše **25 mld. eur**.

NKÚ SR vykonal kontrolu, zameranú na **systém výberu a správy odvodov sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia** (bez tzv. dávkovej agendy). Kontrola bola vykonaná na ústredí a pobočkách Sociálnej poisťovne a na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR za obdobie rokov 2015 až 2018.

Na základe jej záverov NKÚ SR konštatuje, že správa sociálneho poistenia v Sociálnej poisťovni, teda procesy spojené s registráciou, predpisom, výberom, vymáhaním a kontrolou poistného, je vykonávaná v súlade s legislatívou, bez závažných nedostatkov. Z pohľadu dosahovania stanovených cieľov kontrolný úrad posúdil účinnosť ako čiastočne dosahovanú.

Kontrolóri hodnotia ako zaostávajúce **fiškálne riadenie** sociálnych odvodov napriek tomu, že z nich verejná správa získava väčšie zdroje ako z tradične silných daní**.** Aj keď Ministerstvo financií SR a jeho Inštitút finančnej politiky pripravujú prognózy sociálnych odvodov a analyzujú vývoj a trendy, nevyužíva sa naplno potenciál týchto príjmov a neanalyzuje úspešnosť ich výberu. **NKÚ SR navrhuje využívať ekvivalent mechanizmu daňovej medzery aj pre sociálne odvody.**

Jednoznačne **pozitívne nemožno hodnotiť** ani vecné riadenie – právny rámec, či spravovanie **legislatívneho prostredia**, v ktorom Sociálna poisťovňa ako vykonávateľ sociálneho poistenia pôsobí. Takmer desať rokov po spustení transformácie sociálneho poistenia bol prijatý nový reformný zákon o sociálnom poistení, ktorý zaviedol na Slovensku **kapitalizačný dôchodkový pilier – starobné dôchodkové sporenie.** Ponúkol ním poistencom/sporiteľom možnosť zhodnocovať odvody na dôchodky na finančných trhoch cez súkromné dôchodkové správcovské spoločnosti rôznymi investičnými stratégiami, oboje podľa osobného výberu. Sociálnej poisťovni vznikla povinnosť vyberať poistné a zákonom stanovenú časť z neho prevádzať súkromným správcovským spoločnostiam. **Skutočné** prepočítané **náklady** Sociálnej poisťovne, spojené s výberom a zasielaním **príspevkov na starobné dôchodkové sporenie** jednotlivým dôchodkovým správcovským spoločnostiam, sú však **približne dvojnásobné** v porovnaní s odplatou za túto službu. **NKÚ SR odporučil Ministerstvu práce, sociálnych vecí a rodiny legislatívne iniciovať zreálnenie zákonom stanovenej výšky odplaty pre Sociálnu poisťovňu za výber príspevkov na starobné dôchodkové sporenie z doterajších 0,25 % na 0,5 %.**

NKÚ SR poukazuje aj na **vysoký počet legislatívnych zmien** – novelizácií zákona – priemerne každý druhý mesiac. Napriek tomu, že mnohé boli reakciou na spätnú väzbu z praxe/rezortu, vzniká riziko možnej právnej neistoty a neprehľadnosti pravidiel pre platiteľov a poistencov. Závažnejším zistením je skutočnosť, že dve tretiny zmien, sledované kontrolórmi, **nemali vyčíslené vplyvy na štátny rozpočet alebo rozpočet Sociálnej poisťovne**. V tejto súvislosti NKÚ SR prepočítal, že priemerný **negatívny vplyv jednej takejto zmeny**, pokiaľ bol vyčíslený, mal hodnotu **120 mil. eur** na rozpočet verejnej správy.

NKÚ SR poukázal na **problém nesystémového riešenia nedostatočného financovania zdravotníckych zariadení ich pravidelným oddlžovaním.** V prípade **dvoch najvýznamnejších legislatívnych zmien** – oddlženia zdravotníckych zariadení a v poradí štvrté otvorenie II. piliera, ktoré boli prijaté bez akéhokoľvek odhadu vplyvu, došlo k posilneniu rozpočtu SP vo výške takmer **900 miliónov eur.** Z toho štátom uhradené pohľadávky SP voči zdravotníckym zariadeniam predstavovali cca 300 miliónov eur s negatívnym vplyvom na verejné financie. Presun sporiteľov a ich úspor z druhého piliera

v roku 2015 priniesol SP necelých 600 miliónov eur. Od roku 2005 odstúpila SP dôchodkovým fondom súkromných správcovských spoločností viac ako 8,6 miliárd eur.

Vďaka informatizácii a elektronizácii je Sociálna poisťovňa stále viac proklientsky orientovanou inštitúciou. Automatizáciou pri výbere poistného a kalkulácii dávok znižuje aj záťaž zamestnancov, získava okamžitú spätnú väzbu a platiteľom poistného umožňuje efektívnejšie plnenie povinností. Každá agenda (obrázok 1) priniesla svoj osobitný informačný systém. Z toho vyplývajú aj problémy brzdiace ďalší rozvoj. **NKÚ SR odporučil, aby nové informačné systémy nadobúdala Sociálna poisťovňa výhradne s autorskými právami** a vďaka nim mohla samostatne realizovať potrebné zmeny. Tiež stanovovať a sledovať ukazovatele výkonnosti pre jednotlivé informačné systémy, hodnotiť ich nákladovosť a prínos.

Systémovým problémom rozvoja informačných systémov Sociálnej poisťovne a ďalšej debyrokratizácie procesov, ktorý je mimo sféry jej vplyvu, je **nenaplnená strategická reforma UNITAS z roku 2008**. Tá mala vo svojej druhej fáze zjednotiť výber poistných odvodov s už zjednotenou daňovou a colnou správou a výrazne upraviť pôsobenie samotnej poisťovne na inštitúciu zameranú na dávky (dôchodky, nemocenské a pod.).

Sociálna poisťovňa vďaka dobre nastavenému **systému vnútornej aj vonkajšej kontroly**, získala počas kontrolovaného obdobia dodatočné poistné vo výške 24 miliónov eur. Percento nedostatkov zistených kontrolou v oblasti predpisovania a odstupovania poistného kleslo v kontrolovanom období na polovicu. Dvojnásobne stúpol rozsah kontroly u zamestnávateľov, čo pozitívne ovplyvnilo ich platobnú disciplínu, z ktorých mnohí doplatili dlžné poistné.

Ak zamestnávateľ neodviedol, či nezaplatil poistné a príspevky na starobné dôchodkové sporenie tri mesiace a dlžná suma presiahla 2 660 eur, podávala poisťovň**a trestné oznámenia**. NKÚ SR v tejto súvislosti identifikoval **riziko nejednotného postupu orgánov činných v trestnom konaní pri posudzovaní a spracovaní trestných oznámení**. Odlišné posudzovanie obdobných prípadov trestných oznámení v jednotlivých okresoch Slovenska môže poškodiť nielen systém sociálneho poistenia, ale aj dôveru vo vymožiteľnosť práva a rovnaké zaobchádzanie – rovnosť pred zákonom.

Ročne pribúdajú Sociálnej poisťovni pohľadávky priemerne vo výške 200 miliónov eur, napriek vyššiemu výberu poistného a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie. Kumulatívne evidovala poisťovňa ku koncu kontrolovaného obdobia dlžné poistné v hodnote takmer 780 miliónov eur (necelých 10 % ročného poistného). Tieto pohľadávky, predstavujúce priemerne 3,5 % celkového poistného. Zavedením tzv**. mäkkého spôsobu vymáhania** (upozornením cez SMS a e-mail), dosiahla Sociálna poisťovňa zvýšenie výberu o 183,2 mil. eur. bez dodatočne vynaložených nákladov a administratívnej záťaže spojenej s následným vymáhaním. Až následne využívala **externé služby** súdneho exekútora, či mandátnu správu alebo **interné kapacity prostredníctvom tzv. správneho výkonu**.

Zavedenie správneho výkonu je považované za najvýznamnejšiu legislatívnu zmenu procesov správy sociálneho poistenia rokov 2015 až 2018. Realizuje sa prikázaním pohľadávky z účtu v banke, zrážkami zo mzdy alebo zrážkami z dávok vyplácaných priamo poisťovňou. Vysokú úspešnosť tohto spôsobu vymáhania dlhu potvrdzuje aj skutočnosť, že náklady investované do zavedenia (napr. na IT) sa vrátili už za prvé dva roky jeho využívania. NKÚ SR aj na tomto základe odporučil **preskúmať možnosti rozšírenia správneho výkonu o spôsoby vymáhania**, ktoré **používa správca dane** pri daňovej exekúcii.

Kontrolný úrad pozitívne hodnotí snahu Sociálnej poisťovne o optimalizáciu procesov správy sociálneho poistenia, zavedené komplexné procesné modely, analýzy aj mapy pre kľúčové procesy. Na základe vlastných prepočtov konštatuje, **že celkové náklady na správu poistného zodpovedajú 0,5 % vybraného** poistného (5 eur z každých vybraných 1 000 eur), najvyššie **náklady na správu sociálneho poistenia predstavujú mzdové výdavky** (2,50 eur na 1 000 eur vybraného poistného) a najnižšie výdavky na IT (necelých 90 centov na 1 000 eur výberu).

NKÚ SR na záver kontrolnej akcie konštatuje, že **operatívne ciele výberu poistného, vymáhania pohľadávok a vonkajšej kontroly sa Sociálnej poisťovni darí napĺňať**. Efektívny a účinný výber a spravovanie sociálnych odvodov je jedným z predpokladov aj pre optimalizáciu daňovo-odvodového zaťaženia práce, ktoré významne ovplyvňuje konkurencieschopnosť štátu.

Hodnotenie efektívnosti správy sociálneho poistenia bude založené na medzinárodnom porovnaní v spolupráci s Najvyšším kontrolným úradom Českej republiky v rámci ďalšej etapy kontroly. Spoločnú záverečnú správu z kontroly zverejnia obe najvyššie kontrolné inštitúcie v roku 2021.

Obrázok 1: Sociálna poisťovňa, jej fondy a vyplácané dávky



1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE

Účelom kontrolnej akcie bolo zistiť, či výber a správa sociálneho poistenia a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie na Slovensku sú vykonávané účinne a efektívne, pričom hodnotenie účinnosti je realizované na národnej úrovni a hodnotenie efektívnosti bude realizované medzinárodným porovnaním v nadväzujúcej správe o výsledkoch kontroly s Najvyšším kontrolným úradom Českej republiky.

Predmetom kontroly boli štyri oblasti vychádzajúce zo spoločnej analýzy rizík:

- Efektívnosť a administratívna náročnosť
- Kontrolná činnosť platiteľov
- Elektronizácia procesov
- Stratégia, medzinárodná koordinácia a udržateľnosť

systému správy a výberu sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia. Na posúdenie efektívnosti poslúži porovnanie vybraných procesov a ich nastavenia medzi organizáciami zameranými na výber a správu odvodov sociálneho poistenia na Slovensku a v ČR, t. j. Sociálnej poisťovne a České správy sociálního zabezpečení, a to na základe dohody o vykonaní medzinárodnej koordinovanej kontroly medzi najvyššími kontrolnými inštitúciami Slovenskej republiky a Českej republiky.

2 RÁMEC KONTROLNEJ AKCIE

Výkonnostná kontrola bola realizovaná v súlade so zákonom o NKÚ SR a so štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií ISSAI, ako súčasť medzinárodnej koordinovanej kontroly zameranej na správu sociálneho poistenia vykonávanej v spolupráci s najvyššou kontrolnou inštitúciou Českej republiky.

Závery slovenskej národnej kontroly budú využité k vypracovaniu spoločnej správy z kontroly za obe krajiny a k posúdeniu efektívnosti nastaveného systému v jednotlivých krajinách. Kontrolovaným obdobím boli roky 2015 až 2018. Kontrola bola vykonaná na Ministerstve práce, sociálnych vecí a rodiny SR, na ústredí Sociálnej poisťovne a na vybraných ôsmich pobočkách Sociálnej poisťovne (po jednej v každom kraji).

Kontrola bola zameraná výhradne na správu sociálneho poistenia, čiže všetky procesy a úkony spojené s výberom poistného, a nezaoberala sa tzv. dávkovou agendou (prehľad na obr. č. 1).

Preverovaný bol systém správy a výberu sociálneho poistenia a starobného dôchodkového sporenia, **so zameraním na registráciu, predpisovanie, výber a vymáhanie poistného a ich kontrolu**.

Porovnávané vybrané ukazovatele sa týkali jednotlivých procesov, ich nákladovosti a prínosu pre vybrané zainteresované strany. NKÚ SR zároveň zhodnotil právne prostredie v kontexte rozpočtu verejnej správy, zvlášť vplyvy početných legislatívnych zmien na príjmy z poistného. Dynamiku legislatívnych zmien a jej vplyvy analyzovali na piatich legislatívnych zmenách, ktoré ovplyvnili procesy správy, administratívnu záťaž, a tiež príjmy, pohľadávky a náklady na úpravu IS SP. V rámci kontroly procesov Sociálnej poisťovne sa NKÚ SR venoval aj ich ovplyvňovaniu reformou daňovej a colnej správy UNITAS z roku 2008 v segmente správy sociálneho poistenia. Ďalej tiež overil administratívnu a finančnú náročnosť výberu sociálneho poistenia a príspevkov na starobné dôchodkové sporenie v systéme sociálneho zabezpečenia spravovaného Sociálnou poisťovňou.

3 ZISTENIA A ODPORÚČANIA

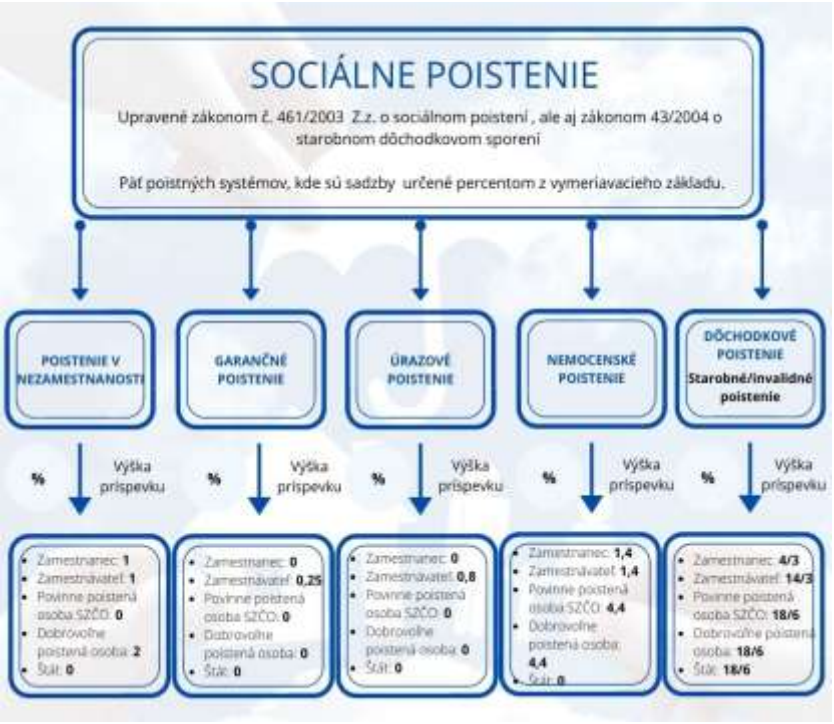
3.1 SYSTÉM SPRÁVY SOCIÁLNEHO POISTENIA

3.1.1 Základná charakteristika subjektov a systému

Základným zdrojom príjmov Sociálnej poisťovne je poistné na nemocenské, dôchodkové (starobné a invalidné), úrazové a garančné poistenie, poistenie v nezamestnanosti a do rezervného fondu solidarity – **tzv. sociálne odvody** (obrázok 2)**,** platené poistencami, zamestnávateľmi a štátom. Slovenská republika pristúpila po roku 2003 k **rozsiahlej reforme dôchodkového systému**, v dôsledku čoho sa jednopilierový systém so štátom garantovanými dávkami PAYG (pay as you go – systém priebežného financovania s medzigeneračným prerozdelením) zmenil na systém postavený na troch samostatných pilieroch.

- **I. pilier – povinné dôchodkové poistenie** je dávkovo definované a priebežne financované poistenie spravované Sociálnou poisťovňou.
- **II. pilier – starobné dôchodkové sporenie** je príspevkovo definované poistenie, ktoré spravujú súkromné dôchodkové správcovské spoločnosti.
- **III. pilier – dobrovoľné doplnkové dôchodkové sporenie** je dobrovoľné príspevkovo definované poistenie zamestnancov s príspevkom zamestnávateľa, ktoré spravujú súkromné doplnkové dôchodkové spoločnosti.

Obrázok 2: Sociálne poistenie a sadzby odvodov



Štát sa podieľa na zabezpečení platobnej schopnosti SP nielen platením poistného za zákonom stanovené skupiny obyvateľov, ale v prípade potreby aj doplnením jej zdrojov až do výšky 100 % platobnej neschopnosti. Prostredníctvom **Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR a Ministerstva financií SR** je vykonávaný dozor nad vykonávaním jednotlivých typov sociálneho poistenia, dodržiavaním predpisov a hospodárením Sociálnej poisťovne. Rozpočet a ročnú závierku Sociálnej poisťovne schvaľuje **Národná rada SR**.

MPSVR SR aj SP spolupracujú na **medzinárodnej úrovni** vo viacerých zoskupeniach či už na formálnej alebo neformálnej úrovni. Napríklad v rámci Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia či Európskej platformy boja proti podvodom a chybám v oblasti sociálneho zabezpečenia. V Medzinárodnej asociácii sociálneho zabezpečenia (ISSA), ktorá od roku 1927 združuje na celosvetovej úrovni inštitúcie zodpovedné za správu a výkon sociálneho zabezpečenia, resp. poistenia, a vydáva odporúčania aj pre oblasť výberu a správy príspevkov/poistného, bola SR členom do roku 2017.

3.1.2 Sociálne odvody – najväčšia príjmová položka verejnej správy, starobné poistenie naďalej v deficite

Sociálne odvody ako súčasť daňových príjmov tvoria spolu s nedaňovými príjmami, grantami a transfermi celkové príjmy verejnej správy. Z hľadiska objemu sú z jednotlivých **príjmových položiek verejnej správy** dlhodobo **najväčšie.** V roku 2018 dosiahli úroveň 7,8 mld. eur, kým druhá v poradí daň z pridanej hodnoty 6,3 mld. eur, nasledované zdravotným poistením (3,6 mld. eur), daňou z príjmu fyzických osôb (3,2 mld. eur) a daňou z príjmu právnických osôb (2,8 mld. eur). SP vyberá poistné na mesačnej báze a podľa jednotlivých typov poistenia tvorí z vybraného poistného 7 poistných fondov a správny fond (obrázok 1).

Porovnanie hospodárenia fondov v kontrolovanom období potvrdilo, že kým najväčší fond – starobného poistenia končí každoročne v mínuse, ostatné fondy sú spravidla v pluse. Prebytok týchto fondov sa následne využíva na riešenie deficitu v starobnom poistení. Sociálnej poisťovni tiež štát poskytuje finančnú výpomoc na zabezpečenie platobnej schopnosti a vykrytie deficitu v starobnom poistení. Podľa teoreticko-matematických prepočtov Sociálnej poisťovne bola **celková bilancia dôchodkového poistenia bez finančnej výpomoci štátu a vykrývania deficitu starobného poistenia z ostatných fondov kumulatívne od roku 2004 do roku 2017 na úrovni -24,9 mld. eur**.

3.1.3 Chýbajúce fiškálne riadenie v systéme správy sociálneho poistenia

Sociálna poisťovňa zabezpečuje samotný výber poistného – **sociálnych odvodov,** vrátane vymáhania pohľadávok a ďalšie procesné náležitosti spojené s peňažnými tokmi poistného. MPSVR SR ako vecne príslušný rezort pripravuje a predkladá legislatívny rámec a stratégiu systému sociálneho poistenia po obsahovej (vecnej) stránke. **Fiškálne riadenie** v rozsahu ako ho vykonáva napr. Ministerstvom financií SR spolu s Finančným riaditeľstvom SR v oblasti daní**, pre oblasť výberu sociálneho poistenia chýba**. Stratégia zjednotenia výberu daní, ciel a poistných odvodov UNITAS z roku 2008, ktorej druhá časť sa strategicky týkala práve systému sociálneho poistenia, je naďalej na mŕtvom bode (pozri kapitolu 3.7), s minimálnym pokrokom počas kontrolovaného obdobia. Uplatňovanie obdobného fiškálneho riadenia považuje NKÚ SR za mimoriadne potrebné z pohľadu riadenia verejných financií.

3.1.4 Štát nevie, kde treba zlepšovať výber poistného, ekvivalent daňovej medzery pre poistné nevyužíva

Celkové príjmy SP dosiahli v roku 2018 úroveň 8,2 mld. eur, z toho 7,4 mld. eur pripadá na poistné od ekonomicky aktívnych osôb, 0,4 mld. eur na príjmy z dlžného poistného (pohľadávok) a zvyšok na príjmy od štátu, ostatné príjmy či príjmy z pokút a penále.

Zásadným problémom je **neexistujúca kvantifikácia a analýza medzery výberu SO**, ktorá by identifikovala, aké sú straty príjmov na poistnom:

- z nezaplatenia sociálnych odvodov,
- zo zákonnej aplikácie rôznych úľav, oslobodení,
- z odvodovej optimalizácie,
- z výkonu nelegálnej práce,
- a v ďalších oblastiach.

Prvou zložkou medzery výberu SO je **medzera vznikajúca z dôvodu nedostatočnej platobnej disciplíny platiteľov poistného**. Rozdiel medzi teoretickou výškou odvodov bez aplikácie legislatívnych úprav, vrátane odvodovej optimalizácie (rovnaké podmienky pre všetkých poistencov) a výškou skutočného výberu predstavuje **medzeru výberu SO z titulu aplikácie existujúcej legislatívy.** Ďalšou zložkou medzery výberu SO je **medzera vznikajúca z dôvodu výkonu nelegálnej práce.**

NKÚ SR odporučil MPSVR SR v spolupráci s MF SR zaviesť systematické a komplexné kvantitatívne analýzy sociálnych odvodov, obdobne ako je tomu pre DPH a tieto pravidelne zverejňovať.

3.1.5 Nestabilný právny rámec – živelné novelizácie zákona o sociálnom poistení bez vyčísľovania dopadov

Rozsiahly právny rámec sociálneho poistenia je charakteristický častými legislatívnymi zmenami. NKÚ SR po analýze úprav zákona o sociálnom poistení za kontrolované obdobie pripomína, že k **jeho novelizácii** pristúpil zákonodarca v priemere **každé dva mesiace**. Zmeny zákona o sociálnom poistení boli pritom iniciované tak rezortným ministerstvom (40 %) a Sociálnou poisťovňou, ako aj priamo poslancami Národnej rady SR.

Implementácia častých legislatívnych zmien vytvára tlak na SP a zároveň zvyšuje riziko právnej neistoty, neprehľadnosti pre platiteľov a poistencov.

Spolu s návrhmi zmien zákonov sú v rámci legislatívneho procesu povinne **predkladané doložky ich vplyvov**. Zväčša poskytujú dostatok informácií vecného charakteru, avšak v 2/3 prípadov legislatívnych zmien, preverených NKÚ SR, tieto **neobsahovali vyčíslenie vplyvov na rozpočet**. Ak takéto vyčíslenie bolo, znamenalo v priemere **negatívny vplyv jednej novelizácie na rozpočet verejnej správy vo výške 120 mil. eur.**

Celkovo SP vynaloží na **implementáciu legislatívnych úprav – a to len za časť výberu a správy poistného – v priemere 3,55 mil. eur ročne.**

Tabuľka 1: Prehľad novelizácií zákona o sociálnom poistení a finančné vyčíslenie ich vplyvov

Rok	2015	2016	2017	2018	SPOLU
Počet novelizácii ZoSP, z toho:	**12**	**4**	**6**	**6**	**28**
priama novelizácie ZoSP	2	1	3	2	**8**
Počet technických novelizácií	1	0	1	0	**2**
Počet netechnických novelizácií	11	4	5	6	**26**
Pozitívny vplyv na RVS (v eurách)	429 201	7 405 723	2 888 662	59 914 602	**70 638 188**
Pozitívny vplyv na SP (v eurách)	338 052	7 405 723	2 023 776	71 537 921	**81 305 472**
Negatívny vplyv na RVS (v eurách)	111 323 925	451 425 012	557 054 825	31 878 600	**1 151 682 362**
Negatívny vplyv na SP (v eurách)	28 796 554	338 765 384	561 625 068	31 878 600	**961 065 606**

Zdroj: NKÚ SR

V rámci kontrolnej akcie NKÚ SR podrobnejšie analyzoval päť legislatívnych zmien, ktoré sa týkali otvorenia II. piliera, pohľadávok voči zdravotníckym zariadeniam, riešení pre SZČO, dobrovoľnej vojenskej prípravy a správneho výkonu (viď časť 3.4.2 tejto Správy):

- *Dve zmeny s vplyvom takmer 900 mil. eur (otvorenie II. piliera a pohľadávky voči zdravotníckym zariadeniam)*

Dve, z hľadiska vplyvu na rozpočet verejnej správy, **najvýznamnejšie legislatívne zmeny** nemali vypracovaný **odhad vplyvu na rozpočet**. **Celkový pozitívny vplyv** týchto dvoch opatrení na rozpočet Sociálnej poisťovne predstavoval takmer **900 miliónov eur.**

NKÚ SR v tejto súvislosti konštatuje, že v prípade štvrtého **otvorenia druhého piliera** bolo možné finančné vplyvy odhadnúť na základe výsledných údajov z predchádzajúcich otvorení II. piliera. Predkladateľ mohol vplyv uviesť v relatívnom vyjadrení, napr. v prepočte na 10 tisíc poistencov/sporiteľov. Podrobnejšie sa problémom zaoberá kapitola č. 3.2.1 tejto Správy.

Ani pri prijímaní zmien v oblasti **pohľadávok SP voči zdravotníckym zariadeniam** nevyčíslil navrhovateľ v dôvodových správach vplyv na rozpočet Sociálnej poisťovne, a to napriek tomu, že výška pohľadávok bola vopred známa (viď časť 3.4.3 tejto Správy).

- *Zjednodušené podmienky pre SZČO za 1,5 mil. eur*

Medzi analyzovanými zmenami zákona bola aj iniciatíva MPSVR SR zjednodušiť podmienky pre SZČO. Na jej základe pristupuje SP od roku 2015 voči týmto osobám **proaktívne a znižuje ich administratívnu záťaž** a to aj vďaka prepojeniu so štátnymi IS (napr. živnostenských registrom). SP iniciatívne oznamuje SZČO vznik poistenia, vymeriavací základ, dátum splatnosti poistného a ďalšie informácie. Cieľom tohto opatrenia bolo v konečnom dôsledku zlepšiť výber poistného tejto skupiny platiteľov. **NKÚ SR hodnotí pozitívne, že SP má spracovanú analýzu procesov pre všetky oblasti spojené nielen so správou poistného SZČO.**

NKÚ SR po prepočítaní kvantifikoval celkové IT náklady SP na implementáciu tejto novely zákona na úrovni 1,48 mil. eur, pričom odhad týchto nákladov nebol súčasťou príslušnej doložky vplyvov.

➢ *Príspevok SP na dobrovoľnú vojenskú prípravu 126 tis. eur*

Ďalšou analyzovanou zmenou zákona s vplyvom na rozpočet SP bolo zavedenie dobrovoľnej vojenskej prípravy v SR. Pri návrhu, aby odvody za dobrovoľných vojakov platil štát, **nebola braná do úvahy** a ani kvantifikovaná zásadná podmienka, a to **upravenie IT systémov SP za cca 126 tis. eur**. Za prvé štyri roky sa dobrovoľnej vojenskej prípravy **zúčastnilo 243** poistencov, za ktorých bolo odvedené poistné 70 tis. eur, z čoho SP ostalo na prevádzku 2,4 %, čiže 1,7 tis. eur.

3.2 STAROBNÉ DÔCHODKOVÉ SPORENIE AKO SÚČASŤ AGENDY SOCIÁLNEJ POISŤOVNE

3.2.1 Správa príspevkov – SDS s polovičnou zľavou, nedoplatky zamestnávateľov platené z garančného poistenia

Sociálna poisťovňa vyberá spolu s ostatným poistným aj príspevky do II. dôchodkového piliera, starobného dôchodkového sporenia. Pokiaľ je poistenec súčasne sporiteľom, SP z vybranej sumy postupuje príslušnú časť jeho odvodu do dôchodkovej správcovskej spoločnosti. A to aj v prípade, že zamestnávateľ poistné nezaplatí. SP v zmysle ZoSP prevedie potrebnú sumu do 60 dní odo dňa splatnosti príspevkov. Výpadok príjmu z nezaplateného poistného vykrýva SP z fondu garančného poistenia vytváraného zamestnávateľmi aj na tento účel. **Celkovo bolo v roku 2018 postúpených do dôchodkových správcovských spoločností 628 mil. eur, z toho 13,5 mil. eur práve z garančného fondu.** Zamestnávatelia následne po uplynutí 60 dní uhradili priemerne 4 mil. eur ročne, čo zodpovedá priemernej návratnosti zdrojov do garančného fondu na úrovni 35 % (tabuľka 4 v prílohe). Väčšina, takmer 94 %, postúpených príspevkov na SDS je za ekonomicky aktívne osoby, 4 % pochádzajú od poistencov štátu, zo SP a z penále, a posledné 2 % sú uhradené zo základného fondu garančného poistenia.

Komerčné DSS, ktoré pôsobia na finančných trhoch, vďaka tomuto systému získavajú pravidelne garantované objemy zdrojov a Sociálnej poisťovni prináleží za túto službu odplata vo výške 0,25 % z vybraných príspevkov.

Správa poistného a príspevkov SDS je v SP procesne nedeliteľná – nedá sa identifikovať, či sa práve vyberá poistné alebo príspevky do II. piliera. Poistené sa následne po výbere delí do fondov (na dávky) a postupuje do DSS. NKÚ SR prepočítal objem výdavkov SP, pripadajúci na výber sociálnych odvodov. **Prepočítané výdavky** predstavujú **0,5 % z vybraných príspevkov a odplata je zákonom o sociálnom poistení stanovená vo výške 0,25 %** z týchto príspevkov, to znamená, že **SP dostáva za svoje služby zaplatenú polovicu výdavkov**. V roku 2018 takto získala necelých 1,5 mil. eur.

NKÚ SR preto odporučil legislatívne iniciovať zreálnenie zákonom stanovenej výšky odplaty za službu výberu príspevkov na SDS, ktorá bola pôvodne do roku 2012 zákonne stanovená na úrovni 0,5 %.

3.2.2 Otvorenia druhého piliera priniesli SP viac ako miliardu eur

Celkovo bolo do II. piliera za 14 rokov, od jeho založenia do konca roka 2018, postúpených 8,62 mld. eur (modrá krivka grafu 1). Čistá hodnota dôchodkových fondov (červená krivka v grafe 1), čiže objem prostriedkov, ktoré sa naďalej zhodnocujú v DSS, bola ku koncu roka 2018 na úrovni **8,06 mld. eur**. **Pri štyroch otvoreniach bolo späť do SP prevedených spolu 1,1 mld. eur** (odliv znázorňujú zelené stĺpce – vedľajšia os). Odplaty za správu, zhodnotenie a vedenie účtu pre DSS dosiahli celkovo 0,38 mld. eur (modré stĺpce) a na výplatu dôchodkov šlo 0,02 mld. eur (oranžové stĺpce). Bilanciu po týchto zmenách zobrazuje graf č. 1. Vplyv na hodnotu dôchodkových fondov malo aj zníženie podielu na platbu príspevku, a to z pôvodných 9 % na úroveň 4 %, z ktorých bude každý rok v zmysle novely podiel ďalej rásť (o 0,25 %).

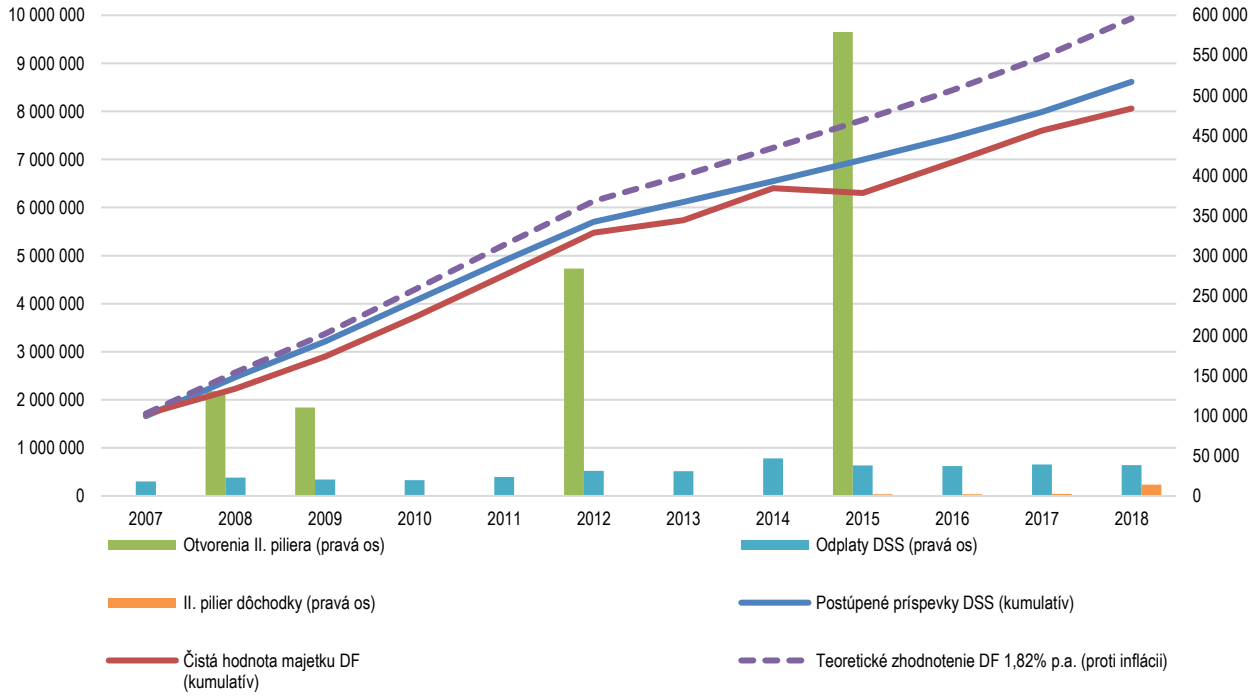
Počas kontrolovaného obdobia bolo v II. pilieri priemerne 1,4 mil. sporiteľov, čo zodpovedá približne 80 % poistencov. Pri otvorení v roku 2015 bol čistý úbytok 130 tis. sporiteľov (9 %) DSS a do SP bolo prevedených 579 mil. eur (tabuľka 3 v prílohe). Objemovo bolo z hľadiska vplyvu na rozpočet najvýznamnejšie štvrté otvorenie II. piliera v roku 2015. Napriek dátam dostupným z minulých otvorení však predkladateľ vplyv vopred nevyčíslil. NKÚ SR konštatuje, že pri využití pomerového ukazovateľa bolo možné uviesť, že v prípade vystúpenia 10 tis. sporiteľov z DSS bude pozitívny vplyv na rozpočet SP 48 mil. eur.

Aktuálne zhodnocovanie sporených príspevkov na dôchodky ovplyvňuje investičná stratégia fondov, ktoré si sporiteľ – budúci dôchodca vybral. V roku 2018 bol najväčší podiel spravovaných príspevkov v najmenej rizikových, zároveň aj mierne výnosných (v porovnaní s ostatnými investičnými možnosťami), dlhopisových garantovaných dôchodkových fondoch (77,8 %). Vysoký podiel však nebol prirodzenou voľbou sporiteľov, ale dôsledok zmenenej legislatívy, podľa ktorej museli o presun do iného fondu požiadať písomne svoju DSS. Nasledovali ich výnosnejšie, no výrazne rizikovejšie akciové a indexové negarantované dôchodkové fondy s podielom 11,8 % a 9,4 %. Útvar hodnoty za peniaze MF SR vo svojej

analýze[1] uvádza, že priemerný ročný výnos fondov DSS bol v období 2012 – 2016 (vážený majetkom v jednotlivých fondoch) 2,12 % v nominálnom a 0,85 % v reálnom vyjadrení.

Graf č. 1 je doplnený o hypotetickú úroveň majetku dôchodkového fondu pre scenár, v ktorom sú všetky postúpené príspevky zhodnotené na úrovni 1,82 p. a. (fialová krivka). To zodpovedá dlhodobému priemernému výnosu dlhopisových garantovaných fondov. Ročne postúpené príspevky na SDS sú prepočítané zloženým úročením, pričom hypotetická úroveň nie je znížená o postúpené príspevky späť do I. piliera a o odplaty pre DSS. Takéto zhodnotenie je približne na úrovni cielenia inflácie Európskej centrálnej banky a **zodpovedá tak základnému účelu dôchodkového sporenia v podobe ochrany pred infláciou, znížením kúpnej sily peňazí v čase**.

Graf 1: Vývoj finančných ukazovateľov starobného dôchodkového sporenia (II. piliera) od roku 2007, v tis. eur



Zdroj: NKÚ SR

3.3 ELEKTRONIZÁCIOU PROTI BYROKRACII – INFORMAČNÉ SYSTÉMY POISŤOVNE

Sociálna poisťovňa rozširuje svoje elektronické služby pre občanov aj zamestnávateľov, pripravuje ich redizajn a zároveň elektronizáciou odbremeňuje svojich zamestnancov. Pavučina informačných systémov, ktoré SP tento prístup umožňujú, je rozsiahla. Výkon sociálneho poistenia zabezpečuje celkovo **48 rôznych informačných systémov rozdelených na 5 hlavných, 27 podporných a 16 interných**. Technologické prostredie tvoria viaceré hardvérové a softvérové platformy rôzneho veku. **Služby vládneho cloudu zatiaľ nevyužíva.**

Kľúčovým pre správu poistného je IS Jednotný výber poistného (JVP), ktorý slúži od roku 2004. Jeho ďalší rozvoj či obnova nie sú však garantované vzhľadom na meškajúcu, no očakávanú reformnú zmenu celého systému sociálneho poistenia. Časté legislatívne zmeny a nerealizovaná, avšak predpokladaná reforma UNITAS II. (pozri kapitolu 3.7) obmedzujú **možnosti strategického rozvoja IS pre výber poistného**.

Prepočtom výdavkov na informačné systémy zabezpečujúce výber poistného, vrátane podporných systémov na správu registratúry a elektronické komunikačné prostredie, bolo zistené, že z každých vybraných 1 000 eur ide 90 centov na IT (podrobne obrázok 4). IS sú pravidelne aktualizované, upravované o legislatívne zmeny a rovnako aj vylepšované pre zefektívnenie práce pri výbere poistného. V tejto súvislosti **NKÚ SR odporučil, aby SP nadobúdala nové informačné systémy len spolu s vlastníctvom autorských práv a vyhla sa tak závislosti od konkrétnych dodávateľov.**

SP má uzavretých aj viacero dohôd o výmene údajov, či už v pozícii poskytovateľa alebo konzumenta. Sieť IS SP je náchylná na typické problémy súčasných IS verejnej správy, keď napr. kvôli absencii jednotnej údajovej základne či ne-

[1] https://www.mfsr.sk/files/archiv/uhp/3370/76/Revizia_vydavkov_na-praca.pdf s. 68

prepojeniu na referenčné registre sú od klienta vyžadované dáta, ktoré verejná správa už má, t. j. **dochádza k porušovaniu princípu jedenkrát a dosť**. Prípadne má v systémoch nesprávne údaje kvôli chybám pri zadávaní či konsolidácii údajov.

Výnimkou je oblasť výberu poistného v SP, ktorá je elektronizovaná na 98 % a celý výber prebieha od roku 2004 v jednom systéme. Vďaka takmer úplne elektronickému systému riešia zamestnanci SP len chyby či problémy, s ktorými sa treba vysporiadať a sú ohlásené automatom. **Vysoký stupeň elektronizácie a automatizácie pri výbere poistného a kalkulácii dávok umožňuje zamestnancom SP vykonávať činnosti účinnejšie s menším objemom papierovej byrokracie.** Kontrolou bolo zistené, že SP nevyužívala služby centrálneho úradného doručovania verejnej správy, prostredníctvom ktorého sa vyhotovujú a doručujú listinné rovnopisy elektronických úradných dokumentov.

NKÚ SR odporučil zvážiť napojenie na centrálne úradné doručovanie ako ďalší potenciálny nástroj na zníženie administratívnej záťaže a nákladov SP.

Obrázok 3: Výdavky na informačné systémy



Zdroj: NKÚ SR

Elektronizácia, v podobe Systému elektronických služieb Sociálnej poisťovne, prináša zjednodušenia klientom. Platiteľovi poistného stačí do SP prísť jedenkrát, dohodnúť sa na elektronickej komunikácii a následne pokračovať on-line. Na predbežnú registráciu môže využiť aj mobilnú aplikáciu poisťovne. Medzi najvyužívanejšie e-služby patria: registračný list FO, mesačný výkaz poistného, ale aj registračný list zamestnávateľa. NKÚ SR potvrdzuje výhodnosť týchto riešení pre obe strany – platiteľ ušetrí čas a peniaze a hlavne má od SP okamžitú spätnú väzbu k zaslaným dokumentom, či už je to jednoducho istota, že si splnil povinnosť v termíne alebo aj automatizovaná kontrola predložených výkazov. Na druhej strane SP odpadá prepisovanie údajov a ich verifikácia, keďže ich platiteľ zadal priamo do systému a ten ich overil.

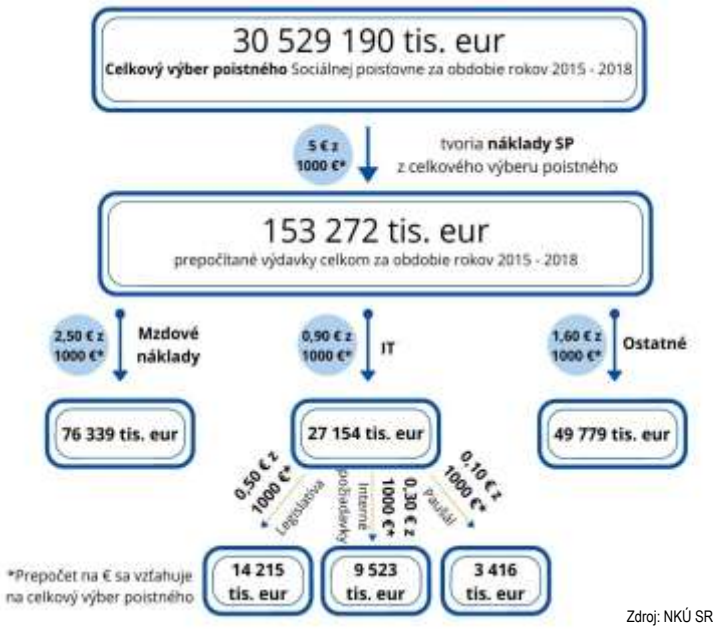
3.4 VÝBER POISTNÉHO

3.4.1 Výber a správa poistného stojí 5 eur z každých vybraných 1 000 eur

Vybrané poistné je základom príjmov, zdrojov na vyplácanie dávok a zároveň pokrývanie vlastnej činnosti/prevádzky SP. NKÚ SR konštatuje, že SP sa počas kontrolovaného obdobia snažila zlepšovať pri výbere poistného a vyžívať legislatívne možnosti. Sociálna poisťovňa má vypracovanú komplexnú analýzu všetkých vykonávaných procesov, porovnáva výkonnosť pobočiek využívaním benchmarku (tzv. Olympiády pobočiek) a nastavila ukazovatele pre vonkajšiu kontrolu. Výrazne pokročila elektronizácia a minimalizácia byrokracie. Všetky aktivity sa odrazili vo vysokej úspešnosti výberu poistného.

Na vlastnú prevádzku (tvorbu správneho fondu) prináleží SP zo zákona 2,4 % z vybraného poistného a 0,25 % z príspevkov na SDS. Každoročne predstavuje skutočný podiel čerpania správneho fondu na celkovom výbere poistného 1,9 % a nevyužitý zvyšok ide na dôchodky. **NKÚ SR prepočítal,** že **samotný výber poistného stojí 5 eur z každých vybraných 1 000 eur, teda 0,5 %.** Podrobná analýza výdavkov potvrdila, že **najväčšia časť smeruje na mzdové náklady**, nasledované ostatnými výdavkami (obrázok 4), a 90 centov z 1 000 eur smeruje do IT sféry, predovšetkým na úpravy vyvolané novelizáciami, celkovo 14,2 mil. eur za obdobie rokov 2015 až 2018.

Obrázok 4: Prepočet vynakladaných nákladov SP k vybranému poistnému



Zdroj: NKÚ SR

3.4.2 Správny výkon – zvýšenie efektívnosti vďaka vlastným procesom vymáhania

Neoddeliteľnou súčasťou výberu poistného je aj vymáhanie pohľadávok, ktoré vznikli neplnením odvodových povinností. Objem nových pohľadávok sa v rokoch 2015 až 2018 zvýšil v priemere ročne o 273 mil. eur.

Od roku 2004 do roku 2017 mala SP podľa zákona možnosť vymáhať pohľadávky dvoma externými spôsobmi. **Prostredníctvom súdneho exekútora, ktorému sa vyplácala odmena a hradili trovy konania**, alebo **mandátnou správou, za odmenu**. Od 1. júla 2017 je SP oprávnená **priamo vykonávať** a riadiť exekvovanie interne **tzv. správnym výkonom**.

Tabuľka 2: Porovnanie jednotlivých foriem vymáhania

	Súdny exekútor	Mandátna správa	Správny výkon
Náklady pre dlžníka	V prípade úspešnej exekúcie zaplatil dlžník vymáhanú istinu + 20 % z vymoženej čiastky ako odmenu exekútorovi a trovy konania.	Dlžník neplatí nič navyše.	Dlžník neplatí nič navyše.
Náklady Sociálnej poisťovne	V prípade neúspešnej exekúcie SP platí exekučné trovy. Za kontrolované obdobie spolu 1,4 mil. eur.	V prípade úspechu SP platí odmenu 6,55 % z vymoženého poistného. Za kontrolované obdobie spolu 3,99 mil. eur.	Počiatočné náklady na IT. Za kontrolované obdobie spolu 2,1 mil. eur.
Rýchlosť procesu	Po doručení podania návrhu na vykonanie exekúcie exekútorskému úradu, nemala SP vplyv na rýchlosť konania.	Postupovanie do mandátnej správy raz mesačne.	Zrýchlenie procesu – po zistení majetku možnosť okamžitej blokácie.
Výška vymoženej sumy – ak bol spôsob vymáhania realizovaný celý rok (úspešnosť vymáhania v %)	V 2015: 22 mil. eur (33,3 %). V 2016: 14,9 mil. eur (31,1 %).	V 2015: 18,7 mil. eur (20,7 %). V 2016: 22,4 mil. eur (16,4 %).	V 2018: 58,7 mil. eur (37,2 %). V 2019: 58,1 mil. eur (48,8 %).

Zdroj: Spracovanie NKÚ SR

Zatiaľ čo v roku 2015 došlo k vymoženiu 40,7 mil. eur a v roku 2016 k vymoženiu 37,2 mil. eur prostredníctvom súdnych exekútorov a mandátnej správy, v roku 2018 si Sociálna poisťovňa interne vymohla 58,7 mil. eur, čo predstavuje nárast oproti roku 2015 o cca 31 % (tabuľka 7 v prílohe). **Správnym výkonom zvýšila SP úspešnosť vymáhania** v porovnaní

s predchádzajúcim obdobím a externými formami. **Počiatočné IT náklady (2,1 mil. eur) sa vďaka zvýšenej úspešnosti vymáhania vrátili Sociálnej poisťovni v prvých dvoch rokoch od zavedenia.** Pridanou hodnotnou nového interného spôsobu vymáhania je odbremenenie všeobecných súdov SR od časti exekučnej agendy.

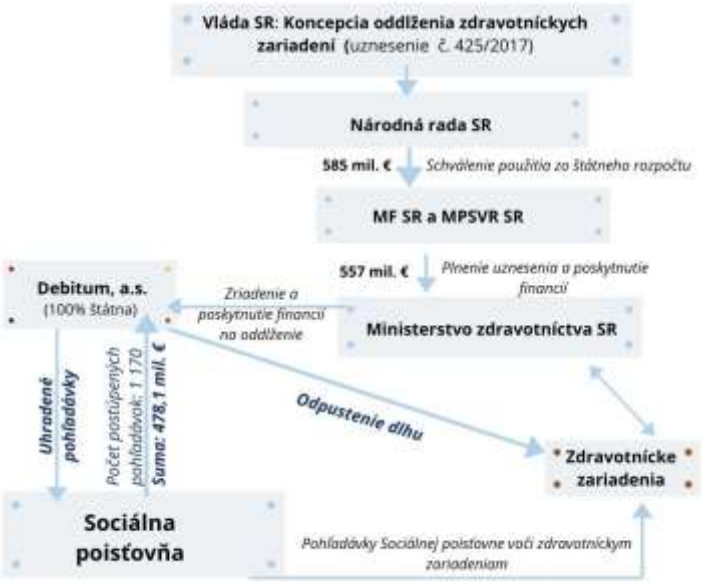
Od roku 2015 začala SP pred samotným zahájením vymáhania **zasielať svojim klientom SMS a e-mailové upozornenia** na nesplnenie aktuálnej odvodovej povinnosti. Vďaka tomuto mäkkému vymáhaniu došlo v kontrolovanom období **k zvýšeniu výberu poistného o 183,2 mil. eur** bez dodatočne vynaložených nákladov a administratívnej záťaže spojenej s následným vymáhaním.

V záujme zlepšenia výberu poistného podáva SP v prípadoch neodvedenia alebo nezaplatenia poistného trestné oznámenia. Ročne ide priemerne o 4 553 podaní, pričom k 31. 12. 2017 evidovala celkovo 25 587 prípadov v rôznych štádiách konania. V tejto súvislosti **upozorňuje NKÚ SR na riziko, že orgány činné v trestnom konaní pri spracovávaní trestných oznámení ohľadom neplatenia a neodvádzania poistného a príspevkov na SDS nepostupujú v skutkovo rovnakých prípadoch na Slovensku jednotne.**

V prípade pohľadávok, pri ktorých ešte nedošlo k vymáhaniu či predpísaniu rozhodnutia, schvaľovala SP **splátkový kalendár**, ak o to dlžník písomne požiadal. Popularita využívania tohto prístupu v kontrolovanom období trojnásobne vzrástla, pričom priemerná výška schválenej splácanej dlžnej sumy klesla z viac ako 30 tisíc na 1 900 eur.

3.4.3 Neustále sa opakujúce pohľadávky voči zdravotníckym zariadeniam

Obrázok 5: Odpustenie dlhu na poistnom zdravotníckym zariadeniam



Špecifickým druhom pohľadávok sú nevymáhané dlhy ústavných zdravotníckych zariadení v pôsobnosti MZ SR a transformovaných zdravotníckych zariadení. Tieto vznikli neplatením poistného za zamestnávateľa, t. j. štátne nemocnice. K vymáhaniu týchto pohľadávok v správnom výkone, resp. formou exekúcií SP nepristúpila z dôvodu, že *„prihliada na celospoločenský dopad, ktorý by v prípade exekúcie jednoznačne vyústil do celkovej insolventnosti zdravotníckych zariadení“.* Informácie o pohľadávkach voči zdravotníckym zariadeniam boli pravidelne predkladané vláde SR a Národnej rade SR. V súvislosti s procesom štvrtého oddlženia zdravotníckych zariadení bol v čase od 1. 4. 2018 do 31. 12. 2020 z exekúcií dočasne vylúčený majetok štátnych, samosprávnych zdravotníckych zariadení a neziskových organizácií *poskytujúcich* zdravotnú starostlivosť.

Do okruhu dlžných zdravotníckych zariadení nepatria súkromné zdravotnícke zariadenia, ktoré si svoje povinnosti plnili a SP neeviduje voči nim žiadne pohľadávky.

Sociálna poisťovňa používala nerovnaký prístup k neplatičom poistného. Zatiaľ čo voči ostatným dlžníkom využívala všetky zákonné spôsoby vymáhania, vrátane exekúcií a podávania trestných oznámení, voči štátnym zdravotníckym zariadeniam neboli podniknuté žiadne účinné kroky na vymáhanie nezaplateného poistného.

V roku 2017 tvorili pohľadávky voči zdravotníckym zariadeniam takmer tretinu zo všetkých pohľadávok SP. Ich pokles v roku 2018 bol spôsobený postúpením pohľadávok na spoločnosť Debitum, a. s., t. j. na spoločnosť špeciálne zriadenú štátom (MZ SR) na účely oddlženia zdravotníckych zariadení. Na základe vládou SR schválenej Koncepcie oddlženia zdravotníckych zariadení (2017) bolo takmer 524 miliónov eur pohľadávok evidovaných SP voči zdravotníckych zariadeniam postúpených na spoločnosť Debitum, a. s., za odplatu vo výške 296,6 mil. eur (istina pohľadávok na úrovni 92 % a príslušenstvo na úrovni 0 %). Na oddlženie zdravotníckych zariadení boli použité štátne finančné aktíva (viď tiež tabuľky 5 a 6 v prílohe).

Pohľadávky voči zdravotníckym zariadeniam napriek oddlženiu naďalej vznikajú. NKÚ SR dospel k záveru, že realizácia **Koncepcie oddlženia zdravotníckych zariadení (2017), ktorej spracovateľom a predkladateľom bolo MZ SR, nesplnila voči SP svoj účel. Tento záver** potvrdila aj samotná SP a dozorná rada SP.

3.5 ŤAŽKÁ PRÁCA ZA OKIENKOM, VYSOKÉ NÁROKY NA ZAMESTNANCOV – ĽUDSKÉ ZDROJE SPRÁVY SOCIÁLNEHO POISTENIA

Správu poistného personálne zabezpečujú útvary výberu poistného a vymáhania pohľadávok na pobočkách SP a odbory poistného, pohľadávok a správy poistného a pohľadávok ústredia SP. Samotný **výber** poistného vykonáva **1 660 zamestnancov (30 % všetkých zamestnancov SP) na 36 pobočkách** Sociálnej poisťovne. Výber poistného pozostáva z viacerých činností: registrácia, výber, predpis, vymáhanie a kontrola. Prácnosť úkonov vykonávaných zamestnancami SP je porovnávaná tak v rámci pobočky ako aj medzi pobočkami.

SP vyvažuje pobočkovú sieť prostredníctvom pridelených pracovných miest tak, aby boli pracovníci približne rovnako vyťažení. **NKÚ SR pozitívne hodnotí systém optimalizácie počtu zamestnancov v jednotlivých útvaroch a pobočkách**. **Komplexnosť vyhodnocovania** sa počas kontrolovaného obdobia **zvýšila a je výrazne prepracovanejšia** než v čase hodnotenia v revízii vykonanej Útvarom hodnoty peniaze MF SR.

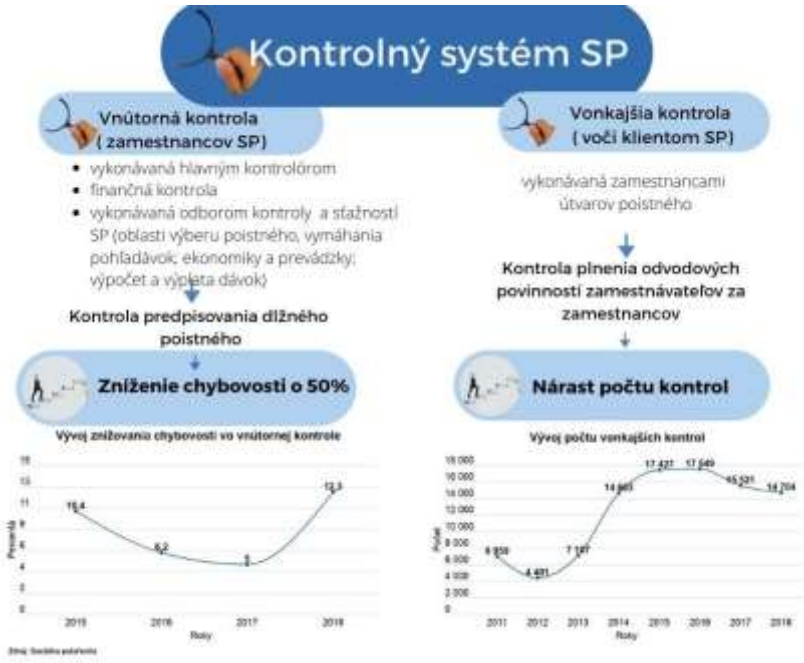
Časté legislatívne zmeny a realizácia proklientskeho prístupu kladú vysoké nároky na pracovné nasadenie zamestnancov SP. Takmer polovica zamestnancov SP má vysokoškolské vzdelanie II. stupňa. Priemerná mzda za celú SP bola v roku 2018 na úrovni 1 176 eur a počas kontrolovaného obdobia vzrástla o 207 eur.

Fluktuácia zamestnancov, ktorú poisťovňa priebežne sleduje, **dosiahla 8,3 %.** Dôvodom skončenia pracovného pomeru bol najmä odchod do dôchodku alebo **iniciatíva zamestnanca kvôli vysokému pracovnému nasadeniu a nízkemu ohodnoteniu**. SP sa snaží o stabilizáciu zamestnancov a o ich priebežné aj adaptačné vzdelávanie v prípade nových zamestnancov. Práve **pri nábore má SP problémy**, keďže neexistuje typický profil záujemcu o prácu. **Školy neposkytujú vhodných absolventov** a s problematikou sociálneho poistenia sa človek mimo SP nestretne. Pri nábore vyše **400 nových zamestnancov ročne** sa neúmerne zvyšujú nároky na adaptačné vzdelávanie. SP sa to snažila vyriešiť spoluprácou so školami, no **záujem** o vytvorenie vzdelávacieho programu zameraného na sociálne poistenie **zo strany škôl nebol**.

3.6 KONTROLNÝ SYSTÉM SOCIÁLNEJ POISŤOVNE NEZAOSTÁVA

Systém, efektívnosť a účinnosť výkonu kontrolnej činnosti (Obrázok 6) upravuje v podmienkach SP interný Kontrolný poriadok. Priemerný počet zamestnancov na útvaroch vonkajšej kontroly vzrástol za 5 rokov o viac ako 80 ľudí, t. j. na 220 v roku 2018. Na pobočkách SP bolo zriadených 17 organizačných útvarov vonkajšej kontroly.

Obrázok 6: Kontrolný systém Sociálnej poisťovne



Vnútorná kontrola SP

Zameriava sa aj na oblasť výberu poistného a oblasť vymáhania pohľadávok, ktorú každoročne skontroluje u vyše 1/3 pobočiek. Percento chybovosti identifikovaných pri týchto kontrolách sa znižuje.

Príčinou pochybení pri nedodržaní lehoty na predpísanie dlžného poistného bolo od nepozornosti zamestnanca, cez neskoré generovanie výkazov až po fluktuáciu, či dovolenkové obdobie. Najväčšie percento prípadov nedodržania lehoty na predpis poistného bolo v intervale jeden až päť dní. Na odstránenie nedostatkov prijala SP potrebné opatrenia. **NKÚ SR konštatuje, že vnútorná kontrola** v oblasti predpisovania a odstupovania poistného **prispieva k znižovaniu chybovosti,** t. j. k dôslednému dodržiavaniu ZoSP a interných predpisov zamestnancami pobočiek pri výkone ich činností. Vykonávaná je aj vnútorná kontrola vonkajšej kontroly.

➢ *Vonkajšia kontrola SP*

Na účely zvýšenia príjmov z poistného zdvojnásobila SP za posledných 5 rokov priemerný počet vonkajších kontrol vykonaných u zamestnávateľov. **Na základe týchto kontrol zamestnávatelia uhradili v období rokov 2015 až 2018 poistné v celkovej sume 24 mil. eur.** SP súčasne uložila na základe vykonaných kontrol cca 15 tis. pokút v objeme 1,4 mil. eur.

Vonkajšie kontroly sú plánované a vykonávané u rizikových subjektov, pričom v roku 2018 bolo skontrolovaných takmer 8 % všetkých zamestnávateľov a 13,12 % zo všetkých poistencov.

NKÚ SR pozitívne hodnotí nastavenie kontrolného systému vo vzťahu k správe sociálneho poistenia.

3.7 MEŠKAJÚCI UNITAS – VÍZIA, KTORÁ MALA VŠETKO ZMENIŤ

Pre oblasť daní, ciel a poistných odvodov je prijatá stratégia na zníženie byrokracie a záťaže pre občanov a podnikateľov, ktorá má byť efektívnym, účinným a udržateľným riešením. Od roku 2008 je schválená a zarámcovaná pod programom UNITAS. V jeho prvej fáze (UNITAS I.) prebehla reforma daňovej a optimalizácia colnej správy, v praxi boli spojené daňové a colné úrady (a ich riaditeľstvá). V druhej fáze mal byť do novovytvorenej finančnej správy pripojený aj výber poistných odvodov. Implementácia strategickej zmeny UNITAS II. však stroskotala a NKÚ SR označuje výsledok ich niekoľkoročných aktivít v projekte ako minimálny pokrok.

Koncepcia reformy daňovo-odvodového systému predpokladala vo vzťahu k systému sociálneho poistenia zavedenie superhrubej mzdy, jedného sociálneho odvodu vo výške 19 %, zrušenie fondového hospodárenia Sociálnej poisťovne, zavedenie ročného zúčtovania sociálnych odvodov a ďalšie úpravy. Zároveň sa predpokladalo vnútorné rozčlenenie Sociálnej poisťovne na oblasť výberu poistného a dávkovú agendu s následným presunom výberu poistného na finančnú správu.

Zavedenie ročného zúčtovania sociálnych odvodov je jediná z uvedených zmien, **pripravená na implementáciu**. Pri jeho príprave sa na riadiacom výbore uvažovalo o viacerých možnostiach, pričom schválená verzia sa najmenej približuje cieľom UNITAS. Pôvodný harmonogram predpokladal realizáciu v roku 2013 za zdaňovacie obdobie roku 2012. NKÚ SR konštatuje, že aktuálne by Sociálna poisťovňa mala vykonať ročné zúčtovanie prvýkrát v roku 2024 za zúčtovacie obdobie roku 2023, čiže **s 11-ročným meškaním.**

ODPORÚČANIA:

PRE MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR

Iniciovať legislatívne rozšírenie spôsobov vymáhania sociálneho poistenia prostredníctvom správneho výkonu. Ako príklad pre rozšírenie možností vymáhania môžu poslúžiť spôsoby, ktoré využíva správca dane pri daňovej exekúcii.

Legislatívne iniciovať zreálnenie zákonom stanovenej výšky odplaty za službu výberu príspevkov na starobné dôchodkové sporenie z doterajších 0,25 % na 0,5 %.

V spolupráci s Ministerstvom financií SR zaviesť systematické a komplexné kvantitatívne analýzy sociálnych odvodov obdobne ako je tomu pre DPH. Tieto analýzy pravidelne zverejňovať.

PRE SOCIÁLNU POISŤOVŇU

Nadobúdať nové informačné systémy s právami umožňujúcimi vlastnú úpravu informačných systémov. Stanovovať a sledovať ukazovatele výkonnosti pre informačné systémy, hodnotiť nákladovosť a prínos jednotlivých informačných systémov.

Zvážiť napojenie na centrálne úradné doručovanie verejnej správy, prostredníctvom ktorého sa vyhotovujú a doručujú listinné úradné dokumenty, čo má potenciál znížiť administratívnu záťaž a výdavky Sociálnej poisťovne.

4 REAKCIA KONTROLOVANÉHO SUBJEKTU

Kontrolované subjekty nemali námietky voči predloženým protokolom. Kontrolované subjekty majú povinnosť písomne predložiť NKÚ SR prijaté opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a správu o ich plnení.

5 TÍM KONTROLÓROV

Kontrolu vykonal v prvej etape na MPSVR SR, ústredí SP a pobočke SP Bratislava tím 8 kontrolórov so skúsenosťami z kontroly príjmovej stránky štátneho rozpočtu, fiškálnej politiky a informačných technológii. V druhej etape vykonali kontrolu na pobočkách SP kontrolné skupiny z expozitúr NKÚ SR, vždy na jednej pobočke v každom kraji na základe rizikovej analýzy.

ZÁVER

Početné legislatívne zmeny zákona o sociálnom poistení, v mnohých prípadoch bez vyčíslenia vplyvu na štátny rozpočet alebo rozpočet Sociálnej poisťovne, zneprehľadňujú systém sociálneho poistenia a zvyšujú náklady Sociálnej poisťovne. NKÚ SR preto odporúča poslancom Národnej rady SR obmedziť frekvenciu častých zmien zákona o sociálnom poistení v priebehu jedného roka a dôsledne uplatňovať vyčísľovanie vplyvov aj v poslaneckých návrhoch.

Pokiaľ štát nevyrieši najväčších dlžníkov Sociálnej poisťovne, ktorými sú zdravotnícke zariadenia, pohľadávky poisťovne budú naďalej rásť. Doterajšie plošné oddlžovania slovenského zdravotníctva, spojené s ich exekučnou amnestiou, neprinesli očakávanú finančnú stabilizáciu systému. **NKÚ SR opätovne zdôrazňuje potrebu vytvorenia takých podmienok financovania a hospodárenia zdravotníckych zariadení, za ktorých budú schopné hospodáriť bez straty a bez dlžôb.** V opačnom prípade hrozí opakované realizovanie dofinancovania zdravotníctva neplatením odvodov do Sociálnej poisťovne.

Platnosť programu UNITAS a jeho súčasná minimálna implementácia v oblasti sociálneho poistenia **predstavujú do budúcnosti riziko nenaplnenia jeho hlavných cieľov** a **neistotu pri strategickom rozvoji systému správy sociálneho poistenia a Sociálnej poisťovne**, či už v oblasti legislatívy, procesov alebo obnovy informačných systémov. NKÚ SR preto pripomína potrebu zvážiť úpravu a aktualizáciu programu UNITAS vo vzťahu k aktuálnej situácii a konštatuje, že v prípade realizácie tejto reformy podľa pôvodného harmonogramu by Sociálna poisťovňa v jej súčasnej podobe už niekoľko rokov neexistovala.

Vzhľadom na jedinečnosť, unikátnosť a strategické postavenie sociálneho poistenia v rámci národných verejných politík bude hodnotenie efektívnosti správy sociálneho poistenia uzatvorené až na základe medzinárodného porovnania s výsledkami kontroly Najvyššieho kontrolného úradu Českej republiky. V roku 2021 bude spracovaná spoločná záverečná správa porovnávajúca systémy správy českého a slovenského sociálneho poistenia.

Správu o výsledku zrealizovanej kontroly poskytne Najvyšší kontrolný úrad SR výboru Národnej rady SR pre sociálne veci, výboru Národnej rady SR pre zdravotníctvo, výboru Národnej rady SR pre financie a rozpočet, ministrovi práce, sociálnych vecí a rodiny SR, ministrovi financií SR a generálnemu riaditeľovi Sociálnej poisťovne.

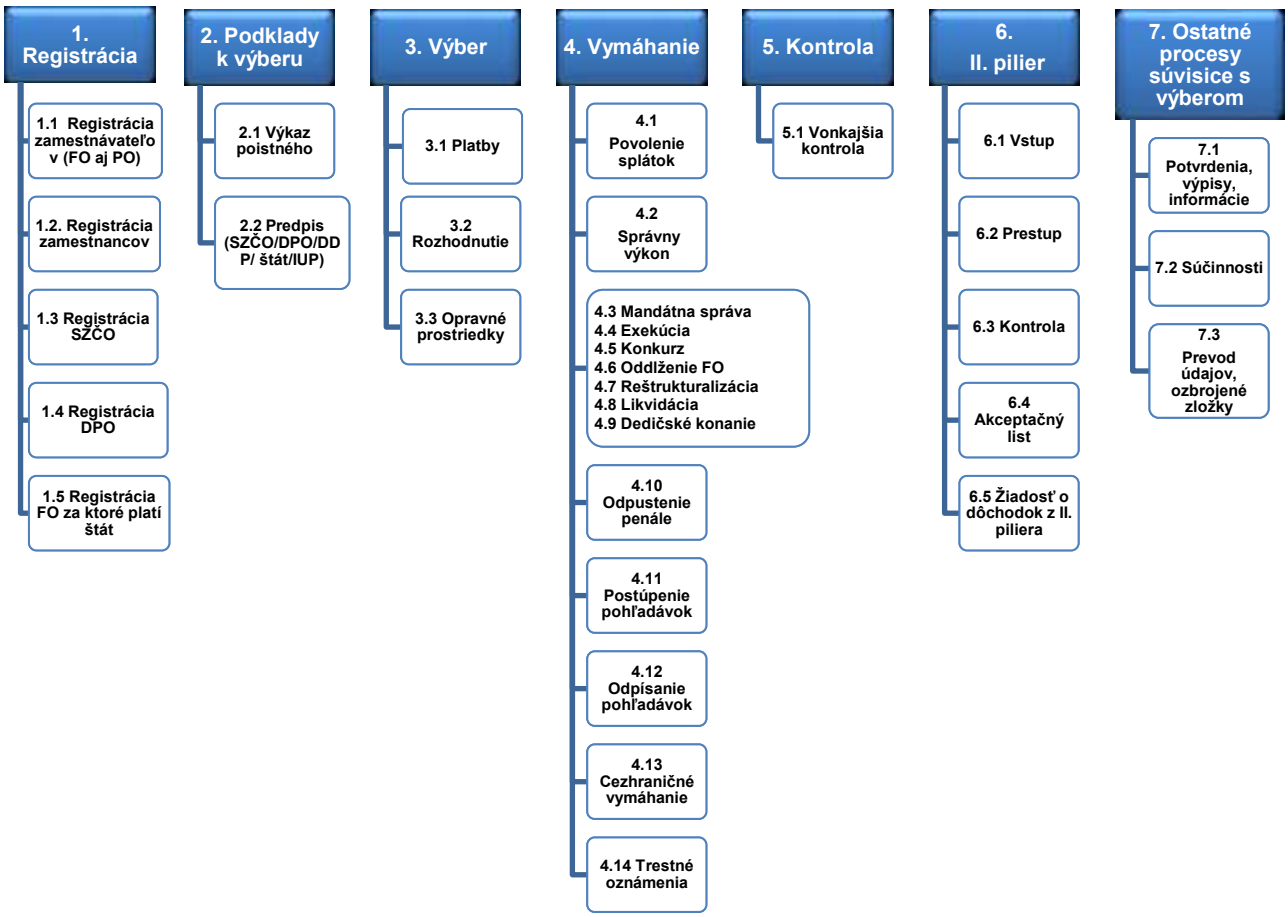
KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad SR, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava; www.nku.gov.sk

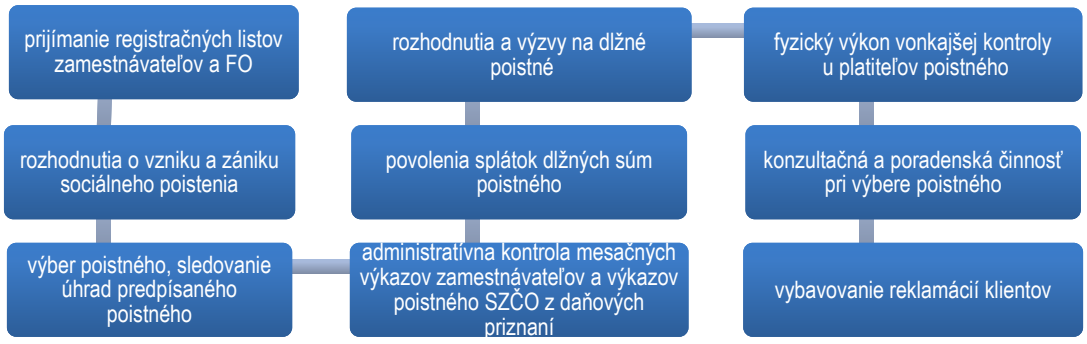
Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, Špitálska 4, 6, 8; 816 43 Bratislava; www.employment.gov.sk

Sociálna poisťovňa – ústredie, Ul. 29. augusta 8 a 10; 813 63 Bratislava; www.socpoist.sk **a jej pobočky**

PRÍLOHA Č. 1: HLAVNÉ PROCESY VÝBERU A SPRÁVY POISTNÉHO V SOCIÁLNEJ POISŤOVNI



Priebeh procesu SP v oblasti výberu a správy poistného



PRÍLOHA Č. 2: PODROBNÉ DÁTA

Tabuľka 3: Prehľad prílevu zdrojov a sporiteľov do SP pri otváraniach druhého piliera

Dátum otvorenia	Suma prevedená naspäť do SP v jednotlivých rokoch	Počet sporiteľov	
	(v tis. eur)	Vystupujúci	Vstupujúci
01.01.2008 - 30.06.2008	132 294	107 755	20 785
15.11.2008 - 30.06.2009	108 801	66 900	13 128
01.09.2012 - 31.01.2013	284 060	90 483	27 437
15.03.2015 - 15.06.2015	579 429	151 232	20 780
Spolu	**1 104 584**	**416 370**	**82 130**

Zdroj: SP

Tabuľka 4: Prehľad príspevkov na SDS, ktoré zaplatila SP zo základného fondu garančného poistenia do základného fondu príspevkov

(v tis. eur)	2015	2016	2017	2018	2019
Postúpené príspevky na SDS spolu	**444 626**	**465 360**	**525 083**	**628 104**	**737 164**
príspevky postúpené za ekonomicky aktívne obyvateľstvo	413 923	435 644	494 419	593 261	692 139
príspevky postúpené za štát, SP, penále	21 666	19 543	19 924	21 313	27 318
uhradené príspevky zo základného fondu garančného poistenia	9 037	10 173	10 740	13 530	17 707
Príspevky od zamestnávateľov po uplynutí 60 dní	3 912	4 001	4 323	3 856	5 124
Návratnosť [%]	**43,3 %**	**39,3 %**	**40,3 %**	**28,5 %**	**28,9 %**

Zdroj: SP

Tabuľka 5: Prehľad evidovaných pohľadávok voči zdravotníckym zariadeniam podľa druhu pohľadávky

Stav k 31.12.	Pohľadávka voči zdravotníckym zariadeniam celkom	Z toho			
		Poistné (v eurách)	v %	Penále (v eurách)	v %
2015	171 439 475,15	153 599 405,52	89,59 %	17 840 069,63	10,41 %
2016	211 309 676,95	194 699 761,33	92,14 %	16 609 915,62	7,86 %
2017	271 279 034,95	255 875 125,19	94,32 %	15 403 909,76	5,68 %
2018	148 612 909,05	148 521 724,46	99,94 %	91 184,59	0,06 %

Zdroj: SP

Tabuľka 6: Prehľad počtu zdravotníckych zariadení podľa zriaďovateľa dlžiacich na poistnom (bez penále)

Stav k 31.12.	Zdravotnícke zariadenia v správe MZ SR (S)		Zdravotnícke zariadenia po prevode na VÚC, obce, mestá + n. o. (V)		S + V spolu	
	Počet	Pohľadávky na poistnom	Počet	Pohľadávky na poistnom	Počet	Pohľadávky na poistnom
2015	8	112 740 879,93	12	40 853 068,17	20	153 593 948,10
2016	8	147 523 360,35	12	47 176 400,98	20	194 699 761,33
2017	11	200 100 324,28	12	55 774 800,91	23	255 875 125,19
2018	11	132 572 093,35	10	15 949 631,11	21	148 521 724,46

Zdroj: SP

Tabuľka 7: Prehľad vymáhaných a uhradených pohľadávok v správnom výkone v kontrolovanom období

Rok	Podané správne výkony		Úhrady (v eurách)	Úspešnosť vymáhania (% uhradenosti)
	Počet	Suma v eurách		
2017 *	39 377	62 358 990,06	22 112 884,01	35,46 %
2018	132 584	157 954 446,32	58 727 812,13	37,18 %
2019	116 921	119 015 998,29	58 082 239,29	48,80 %

Zdroj: SP, * začiatok realizácie správneho výkonu bol od 2. 10. 2017