



Správa o výsledku kontroly 2024

Využívanie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru

Najvyšší kontrolný úrad SR
Ľubomír Andrassy, predseda

Kontrolovali sme

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR (MIRRI SR)

MIRRI SR je ústredným orgánom štátnej správy pre riadenie, koordináciu a dohľad nad využívaním finančných prostriedkov z fondov EÚ, oblasť investícií a strategického projektového riadenia, regionálny rozvoj.

Ministerstvo životného prostredia SR (MŽP SR)

MŽP je ústredným orgánom štátnej správy pre tvorbu a ochranu životného prostredia, prírody a krajiny, vodného hospodárstva, ochrany pred povodňami, ochrany ovzdušia, ozónovej vrstvy a klimatického systému Zeme.

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky (MZ SR)

MZ SR je ústredným orgánom štátnej správy pre zdravotnú starostlivosť, ochranu zdravia, verejné zdravotné poistenie, cenovú politiku v oblasti cien výrobkov, služieb a výkonov v zdravotníctve.

Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s. (VŠZP, a. s.)

VŠZP, a. s. najväčšia a najdlhšie pôsobiaca zdravotná poisťovňa na Slovensku, ktorej predmetom činnosti je vykonávanie verejného zdravotného poistenia. Jediným akcionárom tejto spoločnosti je Slovenská republika, v ktorej mene koná ministerstvo zdravotníctva. VŠZP, a. s., je subjektom verejnej správy.

Ako sme postupovali

Kontrola bola realizovaná v súlade so zákonom o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“) a štandardmi, ktoré vychádzajú zo základných princípov kontroly v rámci medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). Výber vzorky bol realizovaný na základe kombinácie štatistickej a neštatistickej metódy výberu vzorky a na základe odborného úsudku kontrolórov po zvážení rizikosti a hodnoty jednotlivých položiek. Kontrolovaným obdobím boli roky 2021 až 2023.

Prečo sme kontrolovali

Súčasný nastavený systém v oblasti dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru vytvára priestor na jeho zneužívanie na práce, na ktoré majú subjekty štátnej správy svojich zamestnancov na trvalý pracovný pomer, a tiež na činnosti a výsledky práce, ktorých využiteľnosť je prakticky žiadna. Týka sa to najmä vypracovania rôznych analýz, štúdií a prieskumov s nulovou pridanou hodnotou a bez reálneho využitia v praxi. Nezverejňovaním dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru v Centrálnom registri zmlúv možno tiež zakryvať dodávky prác a služieb, ktoré by inak museli byť obstarávané transparentne a hospodárne.

Čo sme zistili

Proces zamestnávania a odmeňovania dohodárov nemá nastavené jasné pravidlá. V rámci preverenej vzorky dohôd vykonávaných mimo pracovného pomeru nebolo možné nájsť ani jednu dohodu, ktorá by bola spracovaná plne v súlade s legislatívou. Z dokumentácie predloženej NKÚ SR vyplýva, že proces uzatvárania dohôd vykazoval vážne nedostatky.

MIRRI SR, MZ SR a MŽP SR:

- neposudzovali podmienky výnimočnosti pri prácach vykonávaných na dohodu, nepostupovali tak v súlade so Zákonníkom práce, keďže uzatvárali zmluvy o dohodách vykonávaných mimo pracovného pomeru aj v prípadoch, keď predmet činnosti nemal charakter výnimočnosti.
- nevedeli preukázať ako využívali výstupy z plnenia pracovných úloh vykonávaných na dohodu. Nedokázali predložiť výstupy a ani iné dokumenty alebo vysvetlenia, ktoré by potvrdzovali splnenie vykonanej práce na základe dohôd o vykonaní práce. Neviedli o výstupoch žiadne písomné záznamy a neevidovali ich existenciu. Na základe uvedeného je zrejmé, že ich nemohli účinne ani účelne využívať pre potreby jednotlivých úradov. V týchto prípadoch došlo k neefektívnemu a nehospodárnemu využívaniu finančných prostriedkov.
- vedome obchádzali Zákonník práce. V prípade niektorých zamestnancov najskôr uzavreli DOVP, v rámci ktorej zamestnanec odpracoval 350 hodín. Po vyčerpaní limitu, následne so zamestnancami uzatvorili DOPČ s identickým predmetom dohodnutých pracovných úloh a pracovných činností, čím obišli Zákonník práce, ktorý umožňuje prácu na dohodu o vykonaní práce s rozsahom max. 350 hodín ročne.

- MZ SR a MIRRI SR dlhodobo nastavovali záväzné limity počtu štátnych zamestnancov tak, že štátnozamestnanecké miesta ostali neobsadené. Pričom každoročne prijali zamestnancov na dohodu mimo pracovného pomeru na plnenie úloh nespádajúcich pod výnimočnosť. Išlo o úlohy, ktoré sa opakovali a slúžili na bežné a riadne plnenie úloh služobných úradov.
- v roku 2023 dosiahol na MZ SR podiel dohodárov takmer 1/7 spotrebovaného pracovného fondu za rok, odpracovali tak 107 502 hodín z celkových 817 846 odpracovaných hodín všetkými zamestnancami MZ SR.
- pri uzatváraní zmlúv o dohodách vykonávaných mimo pracovného pomeru MZ SR a MIRRI SR nevykonávali základnú finančnú kontrolu v čase prípravy a uzatvárania dohôd a nepostupovali tak v súlade so zákonom o finančnej kontrole a audite.

VšZP, a. s.:

- neposudzovala výnimočnosť pri uzatváraní dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, nepostupovala tak v súlade so Zákonníkom práce, podľa ktorého zamestnávateľ môže na plnenie svojich úloh alebo zabezpečovanie svojich potrieb výnimočne uzatvárať dohody o prácach vykonávaných mimo pracovný pomer.
- vo viacerých prípadoch nepostupovala v súlade so Zákonníkom práce, napríklad nevedla evidenciu uzatvorených dohôd v poradí, v akom boli uzatvorené, nedodržala ročný limit 350 hodín pri dohodách o vykonaní práce a zároveň limit 350 hodín pri dohodách o vykonaní práce obišla uzatvorením dohôd o pracovnej činnosti s totožnou náplňou práce.
- nepostupovala v súlade so zákonom o finančnej kontrole a audite, pri uzatvorení dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru nevykonávala základnú finančnú kontrolu, a realizačné listy k základnej finančnej kontrole pred vstupom do záväzku neobsahovali zákonom ustanovené vyjadrenie.
- mala síce prijaté viaceré interné predpisy pre oblasť dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ako aj pre nábor poistencov externými zamestnancami, no smernice neboli zosúladené so zákonom o finančnej kontrole a audite.
- hospodárenie zdravotnej poisťovne bolo priamo ovplyvňované počtom poistencov, štruktúrou poistného kmeňa a legislatívnymi podmienkami v oblasti zdravotného poistenia v SR. Aktivity VšZP, a. s., zamerané na nábor a prepoisťovanie poistencov sa pozitívne prejavili v salde poistencov a salde predpisu poistného.
- v porovnaní so súkromnými zdravotnými poisťovňami mala dlhodobo najnižší podiel celkových nákladov na dohody mimo pracovného pomeru na celkových osobných nákladoch. Za obdobie 2019 až 2023 nikdy nepresiahol 5 %, pričom u zdravotnej poisťovni Dôvera, a. s., sa pohyboval v intervale (13 – 17 %) a Union, a. s., (23 – 62 %). Vyplatila v jednom prípade dohodárovi odmenu za získanie vysokého počtu nových poistencov v danom prepoisťovacom období, ktorej výška presiahla 100 000 eur.
- na základe údajov možno indikovať, že štruktúra poistencov, ktorí sa prepoistili do VšZP, a. s., mali prevažne trvalý pobyt v okresoch s veľkým podielom rómskeho obyvateľstva.
- prepoisťovacia kampaň, realizovaná na základe odmeňovania prác vykonávaných mimo pracovného pomeru, sa čerpá z nákladov na prevádzkovú činnosť, ktoré sú limitované na základe zákona o zdravotných poisťovniach a zo zdravotných odvodov všetkých poistencov. Ide o neustály presun zväčša tých istých poistencov v rámci poistných kmeňov v okresoch s veľkým podielom rómskeho obyvateľstva.

Čo odporúčame

NKÚ SR odporúča Výboru NR SR pre financie a rozpočet, aby zaviazalo MF SR – nastaviť v rozpočte verejnej správy finančné limity pre dohodárov a osobitne ich sledovať a vyhodnocovať čerpanie rozpočtových výdavkov na dohodárov.

VÝKON KONTROLNEJ AKCIE

Účel kontrolnej akcie

Účelom kontroly bolo preverenie výnimočnosti, opodstatnenosti a účelnosti plnenia pracovných úloh a vykonávania pracovných činností zamestnancami na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

Predmetom kontroly bolo: uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, plnenie dohodnutých podmienok, opodstatnenosť a účelnosť využívania zamestnancov na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

Kontrola bola vykonaná ako kontrola súladu s prvkami výkonnosti v 4 kontrolovaných subjektoch, v ktorých boli preverené relevantné dokumenty a postupy potrebné pre splnenie účelu a predmetu kontroly.

Rámec kontrolnej akcie

Pre dosiahnutie požadovaného výsledku kontroly bola použitá metóda preskúmania dokladov a dokumentov, analýzy, písomné stanoviská k predmetu kontroly a rozhovory s vecne príslušnými zamestnancami kontrolovaných subjektov. Výber kontrolovaných údajov pri detailnej kontrole bol vykonaný kombináciou štatistickej a neštatistickej metódy výberu vzorky na základe odborného úsudku kontrolórov po zvážení rizikovosti a hodnoty jednotlivých položiek. Hodnotiacimi kritériami boli relevantné časti legislatívy SR, vrátane súvisiacich právnych predpisov týkajúcich sa jednotlivých oblastí predmetu kontroly, platných v konkrétnom kontrolovanom období. Ďalšími hodnotiacimi kritériami boli interné predpisy a strategické dokumenty kontrolovaných subjektov v kontrolovanom období rokov 2021 – 2023.

Výsledky kontrolnej akcie

Podľa Zákonníka práce môže zamestnávateľ „na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru“.

MIRRI SR, MŽP SR a MZ SR

Vynakladanie verejných prostriedkov na odmeňovanie prác vykonávaných mimo pracovného pomeru

Trend rastúceho využívania dohodárov v štátnej správe sa prejavil v raste nákladov na ich odmeňovanie. V rokoch 2019 až 2023 vynaložilo MIRRI SR na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru 13,4 mil. eur, MZ SR 11,3 mil. eur a MŽP SR 5,5 mil. eur. V roku 2023 vykázalo najvyššie náklady na dohody MIRRI SR vo výške 3,4 mil. eur a MZ SR 3,2 mil. eur.

Graf č. 1 Náklady na dohody o vykonaní práce mimo pracovného pomeru v eur

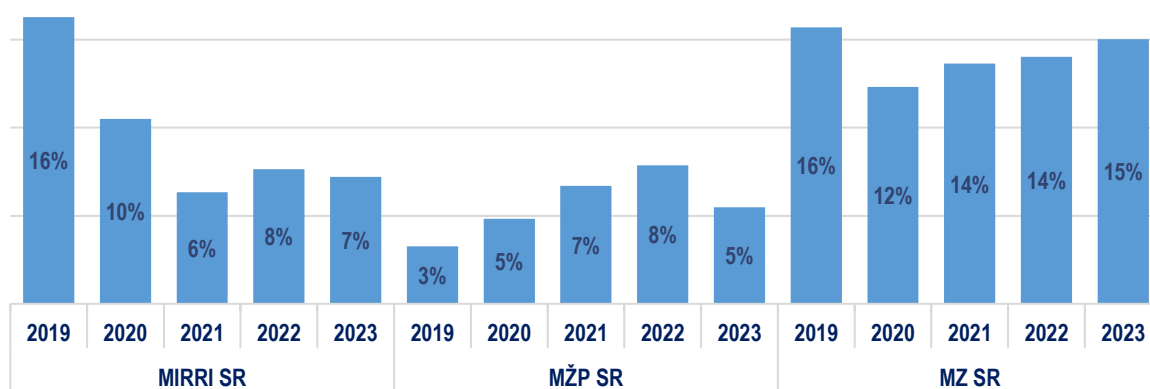
	MIRRI SR	MŽP SR	MZ SR
2019	2 506 545,04	512 920,22	1 962 329,37
2020	2 215 950,29	829 739,75	1 501 910,47
2021	2 114 354,64	1 268 640,84	2 202 419,15
2022	3 100 141,48	1 684 661,46	2 510 801,49
2023	3 450 346,86	1 269 276,39	3 208 305,81
SPOLU	13 387 338,31	5 565 238,66	11 385 766,29

Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2019 – 2023, celkové osobné náklady (odmeny + odvody za dohodárov)

Najvyšší rast nákladov v porovnaní s rokom 2019 vykázalo MZ SR a to o 61 %, t. j. nárast o 1,2 mil. eur. Rýchlo rástli náklady aj na MŽP SR t. j. o 59 %, čo znamená v porovnaní s rokom 2019 nárast o 757 tis. eur. Za to isté obdobie narástli náklady na MIRRI SR o 27 %. Nárast nákladov bol spôsobený tým, že ministerstvá uzatvorili dohody vykonávané mimo pracovného pomeru na vyšší počet pracovných hodín, s čím súvisel aj nárast počtu uzatvorených dohôd.

Podiel nákladov na dohody vykonávané mimo pracovného pomeru na celkových osobných nákladoch ministerstiev bol ovplyvnený predovšetkým nárastom celkových mzdových nákladov kmeňových zamestnancov z dôvodu valorizácie miezd. MIRRI SR sa transformáciou z Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu stal rezortom, ktorého osobné náklady dosiahli v rokoch 2019 – 2023 úroveň 47 mil. eur. V prípade MIRRI SR a MŽP SR možno konštatovať, že podiel nákladov na dohody na celkových osobných nákladoch sa stabilizoval, respektíve poklesol. V MZ SR nastala výrazne odlišná situácia, podiel nákladov na dohody na celkových osobných nákladoch každoročne stúpal približne o 1 % od roku 2020. V roku 2023 dosiahol úroveň 15 %. Najskôr rast súvisel s pandemiou COVID – 19, neskôr v rokoch 2022 - 2023 s realizáciou projektov financovaných zo zdrojov EÚ.

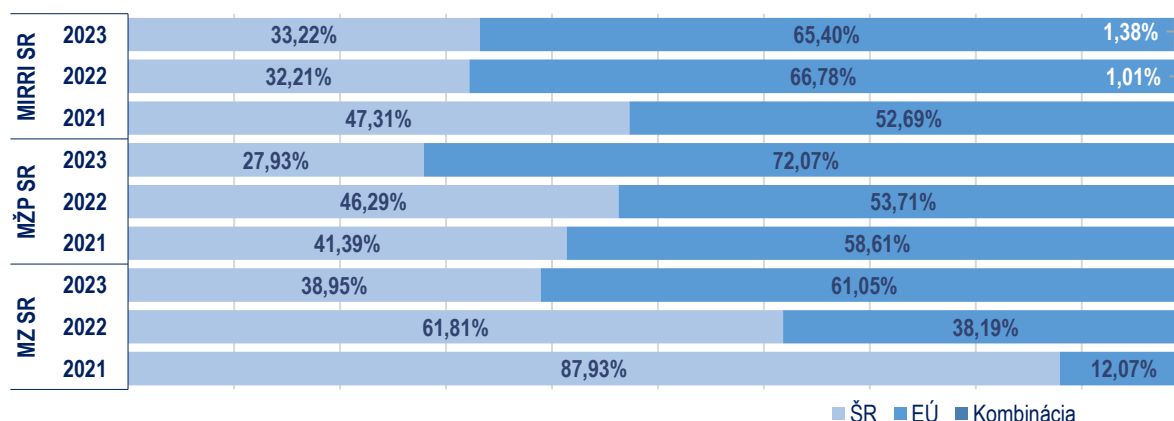
Graf č. 2 Podiel osobných nákladov na dohody na celkových osobných nákladoch (v %)



Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2019 – 2023, celkové osobné náklady (odmeny + odvody za dohodárov)

Čerpanie výdavkov na dohodárov úzko súviselo s čerpaním prostriedkov fondov EÚ. Služobné úrady najskôr čerpali vlastné prostriedky, následne vzhľadom na vývoj čerpania rozpočtov, ako aj vývoj refundácií priebežných platieb z projektov EÚ, rozpisali rozpočtové prostriedky na jednotlivé projekty. Vzhľadom na skutočnosť, že osobné úrady, ako gestori týchto výdavkov, obvykle nemali vo svojej požiadavke zapracované v súvislosti s dohodami výdavky na poisťné a príspevok do poisťovní, rozpočtovali tieto výdavky v rámci rezervy v kat. 630 – tovary a služby, neskôr ich presunuli na jednotlivé programy.

Graf č. 3 Výdavky na dohody mimo pracovného pomeru podľa zdrojov (v %)

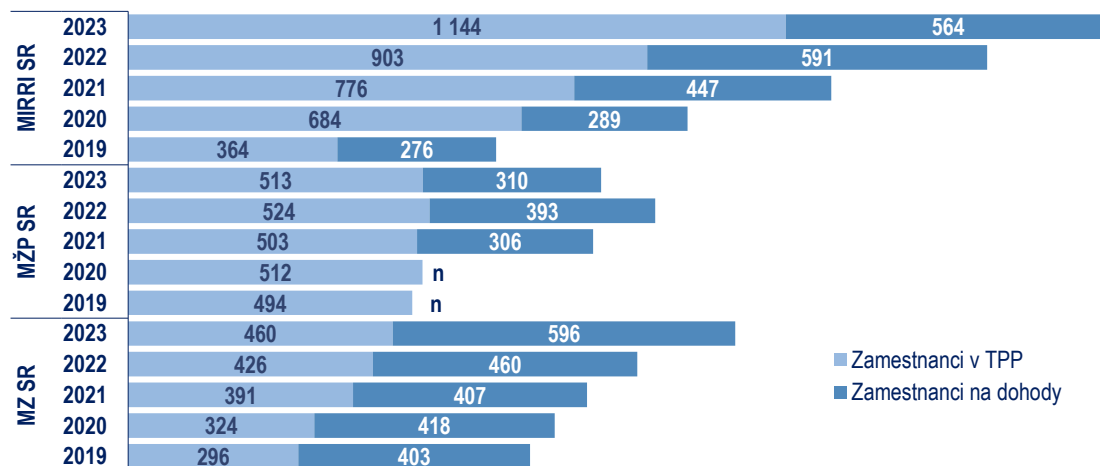


Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2021 – 2023

Systematizácia – obsadenie voľných miest ministerstiev

Ministerstvá v rámci plnenia úloh vyplývajúcich zo svojich kompetencií, každoročne navyšovali počet zamestnancov aparátu ústredných orgánov. Na svoju činnosť zároveň využívali zamestnancov na dohodu mimo pracovného pomeru. Najväčší počet dohodárov vykázalo MZ SR, ich počet každý rok prevýšil počet kmeňových zamestnancov. Na 4 kmeňových zamestnancov pripadalo 5 dohodárov. Napríklad v roku 2023 na svoju činnosť zamestnávalo MZ SR 460 zamestnancov v trvalom pracovnom pomere, zároveň využívalo aj 596 dohodárov. Najrýchlejšie rástol počet dohodárov na MIRRI SR. Rast súvisel s transformáciou Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu na MIRRI SR, ktoré prevzalo jeho pôsobnosť. Postupnou delimitáciou vznikol jeden z najväčších služobných úradov v SR s celkovým počtom 1 144 zamestnancov aparátu ústredného orgánu. Napriek tomu si plnenie agendy v rokoch 2022 – 2023 vyžiadalo ďalších vyše 500 dohodárov. Podrobnejší vývoj znázorňuje nasledovný graf.

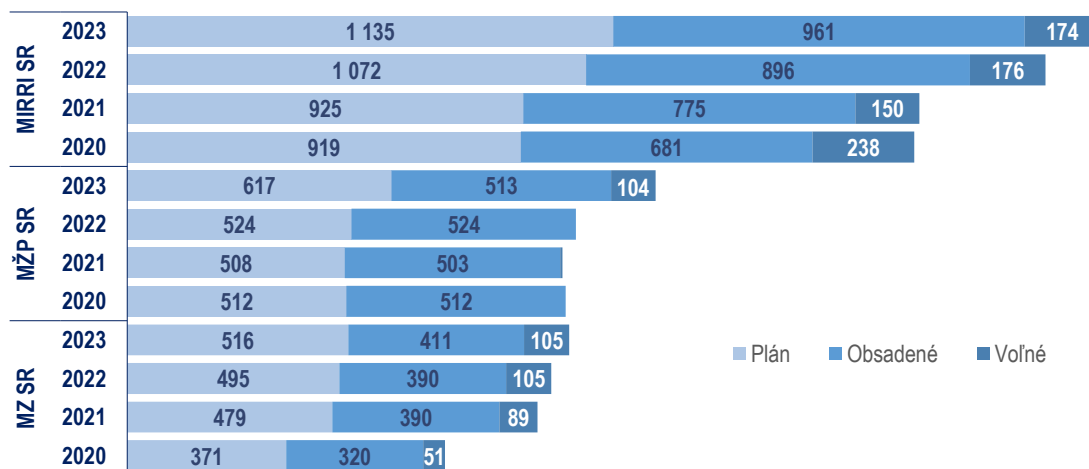
Graf č. 4 Počet zamestnancov ministerstiev v trvalom pracovnom pomere a na dohodu 2019 – 2023



Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2019 – 2023

Z prehľadu o plnení limitu počtu štátnych zamestnancov v kapitolách štátneho rozpočtu za roky 2020 – 2023 vyplýva, že MZ SR a MIRRI SR nenaplnili upravený limit počtu zamestnancov na príslušný rok. Každoročne disponovali viac ako 100 až 150 voľnými zamestnaneckými miestami, no zároveň každoročne zamestnávali vysoké počty dohodárov. Z hľadiska riadenia a vedenia služobných úradov, patrili ku kapitolám s najväčším počtom voľných miest spomedzi všetkých služobných úradov. Vývoj plnenia limitov znázorňuje nasledovná tabuľka.

Graf č. 5 Systematizácia – obsadenie voľných miest ministerstiev



Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2020 – 2023,

Maximálny počet dohôd uzatvorených s jedným zamestnancom

Využívanie zamestnancov na dohody mimo pracovného pomeru bolo administratívne náročné. Na MZ SR bolo v roku 2022 uzatvorených 806 dohôd (460 fyzických osôb), na MŽP SR 712 dohôd (393 fyzických osôb). Kontrolou bolo zistené, že bežnou praxou bolo, že jeden zamestnanec mal uzatvorených viacero dohôd v jednom časovom období. Tento postup nebol v súlade so Zákonníkom práce, ktorý vylučuje uzatváranie rozdielnych druhov dohôd na rovnakú pracovnú úlohu alebo činnosť.

Tabuľka č. 1: Celkový počet uzatvorených dohôd mimo pracovného pomeru

Celkový počet uzatvorených dohôd	2019	2020	2021	2022	2023
MIRRI SR	277	297	307	453	572
MŽP SR	n	n	522	712	472
MZ SR	n	n	620	806	831

Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2019 – 2023

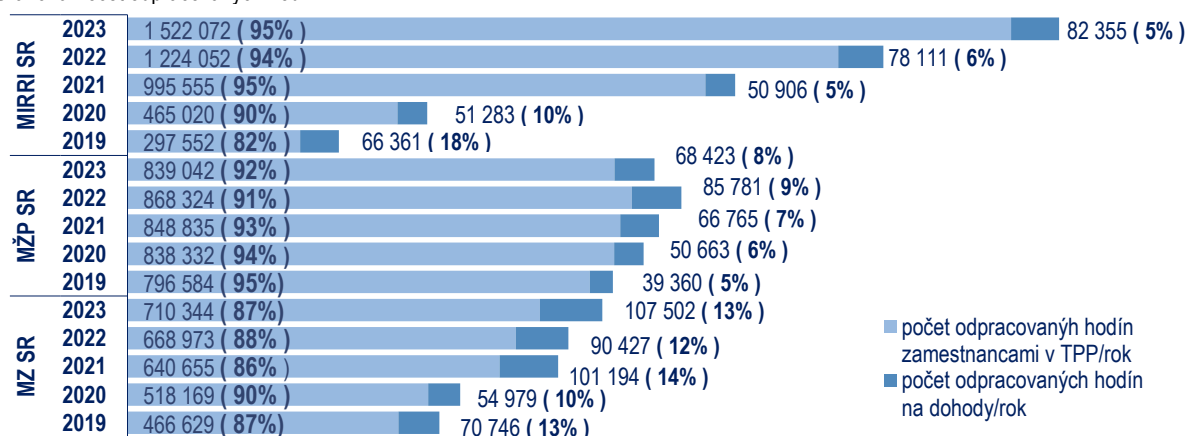
Príkladom bežnej praxe ministerstiev bol postup MŽP SR, kde z celkového počtu 1 706 dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ktoré ministerstvo uzatvorilo v rokoch 2021 až 2023, bolo 578 dohôd (33,88 %) uzatvorených s 38 fyzickými osobami, z ktorých malo 20 súbežne na MŽP SR aj trvalý pracovný pomer. Maximálny počet dohôd, ktorý malo MŽP SR uzatvorené s jednou fyzickou osobou, bol 24 dohôd a s fyzickou osobou, ktorá bola zároveň aj v trvalom pracovnom pomere, bol 23 dohôd. Vyplatená odmena brutto za všetky tieto dohody bola 712 277 eur. Dvadsiatim zamestnancom MŽP SR v trvalom pracovnom pomere bolo z tejto sumy vyplatených 396 789 eur. Priemerná odmena pre jedného z týchto 20-ich zamestnancov MŽP SR v trvalom pracovnom pomere bola vo výške 19 839 eur za 3 roky. Z predloženej dokumentácie vyplýva, že v mnohých z týchto prípadov boli s jednou fyzickou osobou za rovnaké obdobie uzatvorené rôzne druhy dohôd (DOVP a DOPČ), pričom predmet dohody bol úplne identický alebo takmer identický.

Počet odpracovaných hodín zamestnancami mimo pracovného pomeru

Najväčší podiel odpracovaných hodín dohodárov na celkovom počte odpracovaných hodín bol v rokoch 2019 – 2023 na MZ SR, ktoré ich využívalo, okrem iného, pri delegovaní a účasti na zasadnutiach rôznych posudkových, akreditačných, etických, rozkladových komisií, komisií pre prevenciu, komisií na zavedenie a vypracovanie štandardizovaných terapeutických postupov, realizovali sa v činnosti v oblasti liekovej politiky, tvorili strategické koncepty a zoznamy zdravotníckych výkonov. V roku 2023 odpracovali dohodári 107 502 hodín z celkových 817 846 odpracovaných hodín všetkými zamestnancami MZ SR. Na základe výsledkov kontroly možno konštatovať, že MZ SR v mnohých prípadoch prenieslo zodpovednosť za vypracovanie návrhov zásadných smerov a priorít rozvoja štátnej zdravotnej politiky a určenie koncepcie jednotlivých medicínskych odborov a riadenie celoštátnych programov na dohodárov.

Nasledujúci graf znázorňuje vývoj počtu odpracovaných hodín v období 2019 – 2023 za kontrolované ministerstvá.

Graf č. 6 Počet odpracovaných hodín



Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2019 – 2023.

Špecifickou skupinou zamestnancov MIRRI SR, pracujúcich na dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, boli odborní hodnotitelia. Počet všetkých hodnotiteľov v rokoch 2021 až 2023 bol 441, z toho aktívnych 315. V roku 2023 dohodári odpracovali 82 355 hodín z celkových 1 604 427 odpracovaných hodín všetkými

zamestnancami MIRRI SR, čo predstavovalo 5 % z celkového pracovného fondu. Najväčší podiel odpracovaných hodín dohodármi na MŽP SR dosiahol v roku 2022 objem 85 781 hodín, čo predstavovalo 9 % z celkových 954 105 odpracovaných hodín všetkými zamestnancami.

Výška hodinovej sadzby na dohodu mimo pracovného pomeru

Najviac dohodárov na ministerstvách pracovalo za odmenu v intervale od 11 do 30 eur za hod. Špecifickým zamestnávateľom bolo MIRRI SR, kde pomerne veľký počet dohodárov pracoval aj za odmenu v intervale od 31 do 50 eur za hod. Prehľad výšky odmien je uvedený v nasledovnej tabuľke.

Tabuľka č. 2: Prehľad výšky hodinovej sadzby dohodárov

Hodinová sadzba / Počet dohôd	MIRRI SR			MŽP SR			MZ SR		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
nad 50 eur	30	55	42	0	1	18	0	4	37
od 31 do 50 eur	160	150	195	139	194	40	13	35	58
od 11 do 30 eur	130	273	237	151	214	210	310	521	505
do 10 eur	38	55	61	175	194	169	120	26	135

Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2021 – 2023

MIRRI SR, ako jediný z kontrolovaných subjektov, malo prijaté dve vnútorné smernice na účely stanovenia výšky hodinovej odmeny, druhu prác a činností pri dohodách o vykonaní práce a dohodách o pracovnej činnosti. NKÚ SR v prípade MIRRI SR pozitívne hodnotí stav platných a účinných interných riadiacich aktov v oblasti dohôd o prácach mimo pracovného pomeru. Považuje to za príklad dobrej praxe.

MZ SR nemalo vypracovaný a schválený interný riadiaci akt upravujúci oblasť dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. MZ SR nemalo zadefinované podmienky určovania výšky odmeny a kritérií pri prijímaní dohodárov. Podľa jeho vyjadrenia sa ministerstvo riadilo internou personálnou politikou. Kontrolou bolo zistené, že interná personálna politika nebola nikdy oficiálne prijatá a nemala písomnú podobu a že mnohokrát mala podobu zanechávania „žltých lístkov“ v zmluvách s odkazom GTSÚ, na základe ktorých sa menila výška hodinovej odmeny alebo trvanie dohody.

MŽP SR malo prijaté interné smernice, ktoré upravovali proces a postup pri uzatváraní dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Stanovenie výšky hodinovej odmeny, druhu prác a činností pri dohodách nemalo upravené interným riadiacim aktom.

Tabuľka č. 3: Výška vyplatenej ročnej odmeny v kalendárnom roku

Výška vyplatenej ročnej odmeny v kalendárnom roku	MIRRI SR			MŽP SR			MZ SR		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
nad 20 001 eur	9	10	13	0	0	0	1	2	8
od 10 001 do 20 000 eur	42	45	64	8	10	9	8	33	47
od 5 001 do 10 000 eur	49	111	113	30	61	37	31	81	107
od 1 001 do 5 000 eur	153	231	202	204	242	205	298	337	347
od 1 do 1 000 eur	105	136	143	223	290	186	105	133	226

Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2021 – 2023

Z prehľadu ročnej vyplatenej odmeny vyplýva, že najčastejšia výška ročnej odmeny dohodára sa pohybovala v intervale od 1 001 do 5 000 eur. Výnimkou bolo MŽP SR, kde veľký počet dohodárov pracovalo za ročnú odmenu v intervale od 1 do 1 000 eur.

Graf č. 7 Priemerná hodinová mzda trvalý pracovný pomer / dohody (v eurách)



Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2019 – 2023, podľa skutočne odpracovaných hodín

Dohody mimo pracovného pomeru boli v MIRRI SR a MZ SR uzatvárané s priaznivejšími hodinovými sadzbami v porovnaní s priemernými hodinovými zamestnancov v trvalom pracovnom pomere. Výška dohodnutej odmeny súvisela s podmienkami dohodnutými v rámci implementovaných projektov EÚ. V prípade MIRRI SR išlo predovšetkým o výkon odborného hodnotenia v rámci operačných programov financovaných z EŠIF alebo z iných finančných mechanizmov. Naopak, MZ SR zamestnávalo veľký počet zamestnancov na dohody vykonávajúcich prácu, ktorá súvisela s tvorbou odporúčaných a štandardných postupov v zdravotníctve a nevyhnutne si vyžadovala konzultácie psychológov, lekárov, alebo osôb so špecifickým odborom.

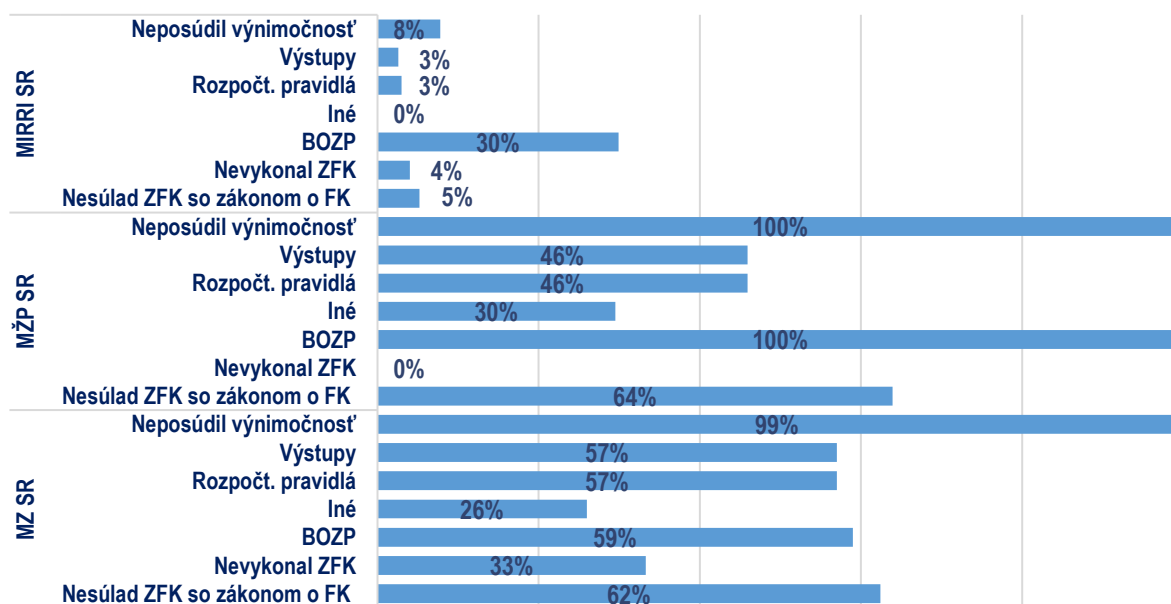
Uzatváranie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a plnenie dohodnutých podmienok

Kontrolná vzorka

Základom pre výber kontrolnej vzorky bola predložená evidencia uzatvorených dohôd v elektronickej podobe. V kontrolovanom období bolo na všetkých troch ministerstvách uzatvorených celkom 4 536 dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, s celkovým objemom vyplatených finančných prostriedkov vo výške 15,6 mil. eur. Pri výbere vzorky si kontrolná skupina stanovila 5 % ako riziko kontroly, pričom kontrolóri brali do úvahy kvantitatívnu významnosť 2 % z hodnoty vzorky, ktorá najlepšie vyjadruje úroveň predmetu kontroly. Pristúpili k výberu kontrolnej vzorky neštatistickou metódou výberu vzorky – výber založený na odbornom úsudku kontrolóra a to po zvážení rizikovosti a hodnoty jednotlivých položiek, zároveň použili štatistickú metódu výberu vzorky – náhodný výber.

Súlad dohôd vykonávaných mimo pracovného pomeru s náležitosťami definovanými v Zákonníku práce

Graf č. 8 Potvrdené porušenia v % - podiel z vybranej vzorky



Zdroj: Podklady MZ SR, MŽP SR, MIRRI SR, roky 2021 – 2023, vlastné spracovanie na základe vybranej vzorky

V rámci kontroly bolo preverených 255 dohôd mimo pracovného pomeru, z toho bolo 117 dohôd o pracovnej činnosti, 133 dohôd o vykonaní práce a 5 dohôd o brigádnickej činnosti. Prehľad zaznamenaných porušení v percentuálnom podiele z kontrolovanej vzorky je znázornený v grafe.

Nepreukázanie posúdenia podmienky výnimočnosti – % z kontrolnej vzorky



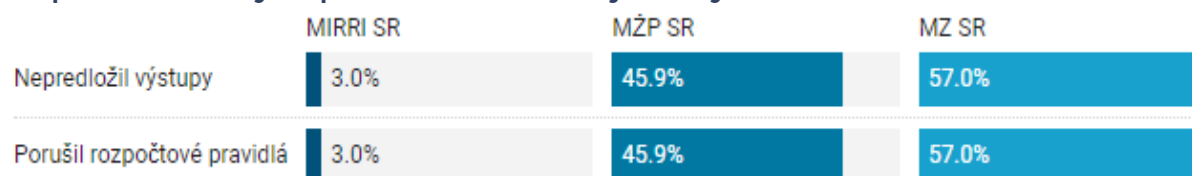
Podľa Zákonníka práce môže zamestnávateľ na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať s fyzickými osobami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, ak ide o prácu, ktorá je vymedzená výsledkom (DOVP) alebo ak ide o príležitostnú činnosť vymedzenú druhom práce (DOPČ, DOBPŠ).

MIRRI SR, ako jediné z kontrolovaných subjektov, malo prijaté vnútorné smernice, ktoré upravovali posudzovanie výnimočnosti. V 8 % dohôd z vybranej vzorky odôvodnilo výnimočnosť ich uzatvorenia vágne bez riadneho zdôvodnenia. MŽP SR a MZ SR v rámci kontrolovanej vzorky dohôd nepreukázali, že pri uzatváraní dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru posudzovali výnimočnosť.

Vo viacerých prípadoch ministerstvá uzatvárali opakovane na tú istú činnosť rozdielne druhy dohôd, najskôr dohody o vykonaní práce a následne dohody o pracovnej činnosti. Z predložených výkazov odpracovaných hodín vyplývalo, že pravidelnosť vykonávania pracovnej činnosti a predmet dohody nespĺňali atribúty výnimočnosti podľa Zákonníka práce. Činnosti mali znaky zamestnávania na trvalý pracovný pomer. Služobné úrady zamestnávali osoby prostredníctvom dohôd na obdobie 1 až 2 rokov. V žiadnom ohľade nešlo o výnimočnosť, nebola to náhla potreba. V takýchto prípadoch mali služobné úrady časový priestor na vytvorenie štátnozamestnaneckého miesta, ktoré bolo možné obsadiť dočasne na potrebné obdobie.

Dohodami boli okrem iného zabezpečované napríklad: upratovacie servisy, ochrana v budovách, príprava interného aktu riadenia o príprave a vydávaní interných aktov riadenia ministerstva, servisné činnosti, inštalácie a výkon administratívnych činností v oblasti informatiky, koordinácia aktivít ministerstva v oblasti informatizácie, posudzovanie koncepčných materiálov a projektov, vykonávanie analytickej a konzultačnej činnosti v oblasti IT práva a legislatívy zameranej na kybernetickú bezpečnosť, tvorba stanovísk a odporúčaní v oblasti ekonomiky a verejných financií, atď. Žiadna z uvedených prác nebola výnimočným plnením úloh alebo potrieb ministerstva.

Nepredloženie výstupov – % z kontrolnej vzorky



Jednou z podmienok vyplývajúcej zo Zákonníka práce je splatnosť odmeny za vykonanie pracovnej úlohy až po dokončení a odovzdaní práce. MZ SR si podmienku vyplatenia dohodnutej odmeny uviedlo aj do uzatvorených dohôd o vykonaní práce mimo pracovného pomeru. Podľa uzatvorených dohôd bola odmena splatná po splnení úlohy a predložení výkazu odpracovaných hodín, potvrdeného príslušným vedúcim štátnym zamestnancom v určenej lehote.

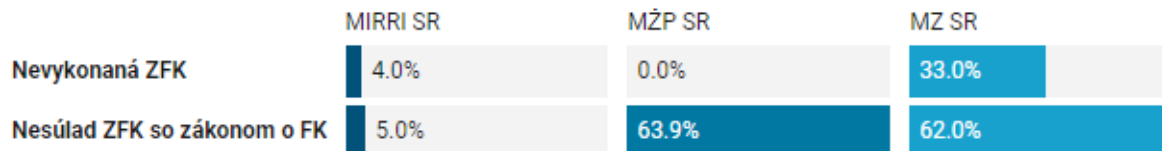
Napriek opakovaným žiadostiam o predloženie, ministerstvá nedokázali predložiť NKÚ SR výstupy a ani iné dokumenty alebo vysvetlenia, ktoré by potvrdzovali splnenie vykonanej práce na základe dohôd o vykonaní práce. MŽP SR k 28 dohodám nedokázalo predložiť žiadne výsledky vykonanej práce, v prípade MZ SR išlo o 8 prípadov a MIRRI SR vo 2 prípadoch nepredložilo žiadne podporné dôkazy alebo podklady, ktoré by aspoň čiastočne preukázali výstupy z prác a činností zamestnancov. Išlo o výstupy napr.: analýza mediálneho trhu, analýza dát z populačných prieskumov pre indikátor GPS, vypracovanie projektovej dokumentácie MIRRI pre nemocničný informačný systém, dokumentácia projektu "Dátová integrácia: sprístupnenie údajov základnej VS vrátane otvorených údajov prostredníctvom platform dátovej integrácie" a iné.

Tým, že ministerstvá vyplatili odmeny za vykonanie pracovných úloh, ktorých výstupy nevedeli preukázať, porušili Zákonník práce, ktorý stanovuje, že odmena za vykonanie pracovnej úlohy je splatná po dokončení a odovzdaní práce. Zároveň, keďže ministerstvá neevidovali existenciu a nevyužívali výstupy v zmysle dohôd o vykonaní práce mimo pracovného pomeru, došlo k neefektívnemu vynaloženiu verejných finančných prostriedkov

v prípade MIRRI SR v objeme 22 750 eur, MZ SR vo výške 38 730,41 eur a v prípade MŽP SR v objeme 126 238,19 eur.

Príkladom dobrej praxe bolo MIRRI SR, ktoré z celkového počtu 39 skontrolovaných DOVP predložilo výstupy v 37 prípadoch.

Nevykonanie základnej finančnej kontroly – % z kontrolnej vzorky



Zákon o finančnej kontrole a audite stanovuje, že: „Základnou finančnou kontrolou je orgán verejnej správy povinný overovať vždy súlad každej finančnej operácie alebo jej časti so skutočnosťami uvedenými v § 6 ods. 4 na príslušných stupňoch riadenia.“

Podľa zákona o finančnej kontrole a audite – „osoby poverené vykonávaním základnej finančnej kontroly potvrdzujú na doklade súvisiacom s finančnou operáciou alebo jej časťou súlad so skutočnosťami uvedenými v § 6 ods. 4 tohto zákona, a to uvedením svojho mena a priezviska, podpisu, dátumu vykonania základnej finančnej kontroly a uvedením vyjadrenia, či:

- finančnú operáciu alebo jej časť možno vykonať alebo nemožno vykonať,
- vo finančnej operácii alebo jej časti možno pokračovať alebo nemožno pokračovať alebo
- poskytnuté plnenie treba vymáhať alebo poskytnuté plnenie nie je potrebné vymáhať, ak sa finančná operácia alebo jej časť už vykonala.“

V rámci preverenia predloženej dokumentácie NKÚ SR konštatuje, že MIRRI SR a MZ SR nevykonávali základnú finančnú kontrolu v čase prípravy a uzatvárania dohôd a nepostupovali tak v súlade so zákonom o finančnej kontrole a audite.

Zároveň ministerstvá vo viacerých prípadoch, aj keď vykonali základnú finančnú kontrolu, nevykonávali ju v súlade s podmienkami stanovenými v zákone o finančnej kontrole a audite. MZ SR tak nekonalo v súlade so zákonom v 112 prípadoch, MŽP SR v 39 dohodách a v prípade MIRRI SR išlo o 7 prípadov porušenia.

Nedodržiavanie BOZP – % z kontrolnej vzorky



Pri vzniku pracovnoprávneho vzťahu nevznikajú povinnosti iba na strane zamestnanca, ale aj na strane zamestnávateľa. Medzi základné povinnosti zamestnávateľa pri uzatváraní dohôd, podľa Zákonníka práce, patrí, okrem vytvorenia primeraných pracovných podmienok a poskytnutí odmeny za vykonanú prácu, aj oboznámenie zamestnancov s právnymi predpismi a ostatnými predpismi vzťahujúcimi sa na prácu nimi vykonávanú, najmä s predpismi na zaistenie BOZP.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že ministerstvá neoboznamovali zamestnancov s právnymi predpismi a ostatnými predpismi na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, podľa zákona č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, v plnom zákonne stanovenom rozsahu vôbec, alebo na dohodách chýbala jedna zo zákonných náležitostí (dátum vykonania školenia, podpis oprávneného zamestnanca, ktorý školenie vykonal, atď.). MŽP SR nevykonávalo BOZP vôbec, teda pri všetkých 61 dohodách, MZ SR nerealizovalo BOZP v 69 prípadoch a MIRRI SR v 23 prípadoch.

Iné porušenia zákonníka práce – % z kontrolnej vzorky



MZ SR nevedlo evidenciu uzatvorených dohôd o prácach vykonaných mimo pracovného pomeru v poradí, v akom boli uzatvorené, čím porušilo Zákonník práce. Išlo o 28 zmlúv uvedených vo výkaze odpracovaných hodín dohodármi, ktoré nepatrili k žiadnej dohode.

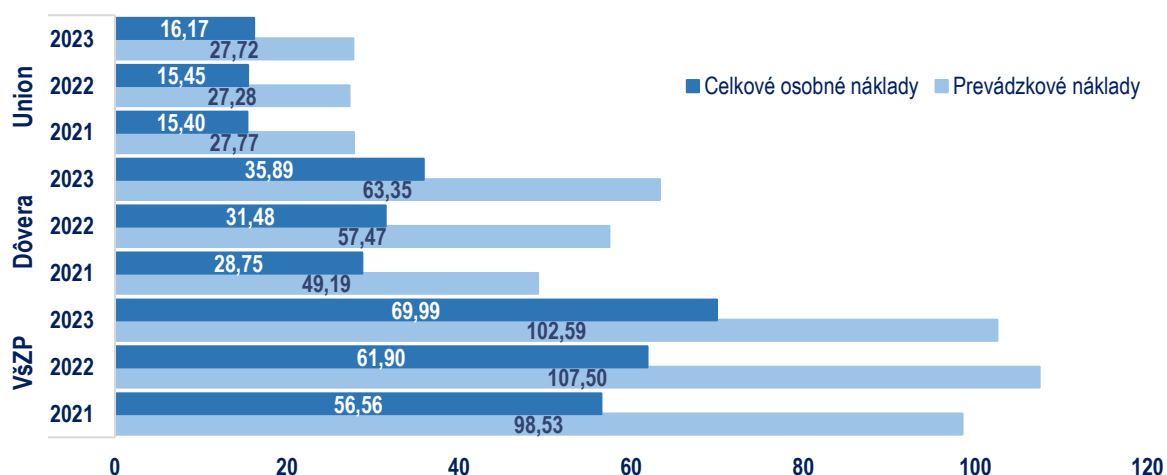
NKÚ SR vo viacerých prípadoch vo vybranej vzorke identifikoval aj obchádzanie Zákonníka práce tým, že DOPČ nadväzovali na DOVP s rovnakým výkonom činnosti. Po vyčerpaní zákonného limitu odpracovaných hodín na dohodu o vykonaní práce v počte 350 hodín sa následne predlžovala práca dohodára pracou na dohodu o pracovnej činnosti alebo opačne.

Pri zosumarizovaní iných porušení Zákonníka práce možno konštatovať, že v prípade MŽP SR došlo k porušeniu pri 18 dohodách a MZ SR v 30 dohodách.

VŠZP, a. s.

Zdravotná poisťovňa je účtovnou jednotkou podľa zákona o účtovníctve a postupuje podľa opatrenia Ministerstva financií Slovenskej republiky č. MF/22930/2005-74, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcovej účtovej osnove pre zdravotné poisťovne v znení neskorších prepisov. VŠZP, a. s., rozdeľuje náklady na hlavnú činnosť (t. j. náklady súvisiace s poskytovaním zdravotnej starostlivosti a zákonom stanovené príspevky) a náklady na prevádzkovú činnosť.

Graf č. 9 Celkové osobné náklady a prevádzkové náklady zdravotných poisťovní v mil. eur



Zdroj: poznámky k IÚZ zdravotných poisťovní za rok 2021 až 2023, poznámky k IÚZ zdravotných poisťovní za rok 2023, dáta poskytnuté zdravotnými poisťovňami

Osobné náklady predstavovali v zdravotných poisťovniach rozhodujúci podiel na prevádzkových nákladoch. V prípade VŠZP, a. s., ich podiel v roku 2023 tvoril 68 %, podiel v UNION, a. s., predstavoval 58 %. Najnižší podiel mala Dôvera, a. s., a to 56 % z nákladov na prevádzkovú činnosť. Vynaložené náklady na odmeňovanie prác vykonávaných mimo pracovného pomeru boli súčasťou nákladov na prevádzkovú činnosť.

Graf č. 10 Odmeny za mimopracovný pomer vrátane poistného a odvodov v eur

	VŠZP, a.s.	Dôvera, a.s.	UNION, a.s.
2019	392 050,76	5 070 413,17	8 214 952,06
2020	225 345,9	5 246 957,03	4 181 617,42
2021	2 168 115,46	3 696 438,71	4 125 616,19
2022	2 872 830,98	4 373 268,37	3 616 278,99
2023	1 066 805,89	5 626 880,39	2 734 172,87
SPOLU	6 725 148,99	24 013 957,67	22 872 637,53

Zdroj: poznámky k IÚZ zdravotných poisťovní za rok 2019 až 2023, poznámky k IÚZ zdravotných poisťovní za rok 2023, dáta poskytnuté zdravotnými poisťovňami

Kontrolná vzorka

VŠZP, a. s., predložila kontrolnej skupine NKÚ SR tabuľkové prehľady uzatvorených dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru a vyplatenej prislúchajúcej odmene osobitne za každý rok kontrolovaného obdobia 2021 až 2023. Prehľady obsahovali celkom 4 180 položiek (počet uzatvorených dohôd a počet doplatkov za nábor) v celkovom vyplatenom objeme 4 824 978,59 eur.

Tabuľka č. 4: Prehľad počtu uzatvorených dohôd a k nim viažuce sa vyplatené odmeny v kontrolovanom období 2021 až 2023

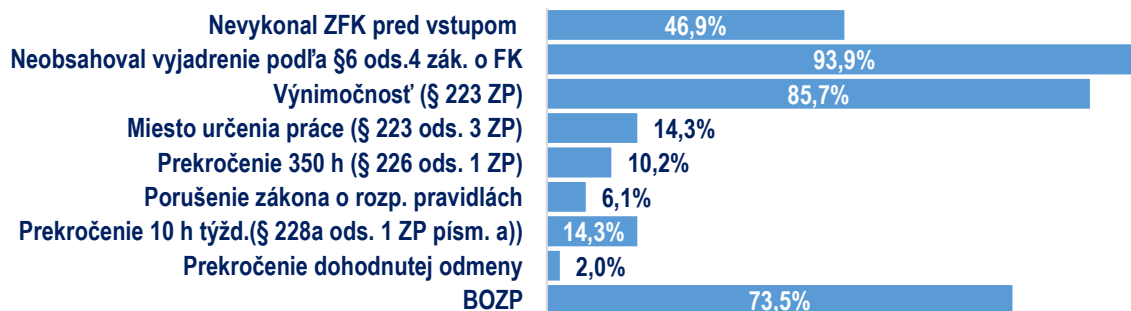
Rok	2021		2022		2023		Počet spolu	Objem vyplatenej odmeny v eur
Druh dohody	Počet	Vyplatená suma v eur	Počet	Vyplatená suma v eur	Počet	Vyplatená suma v eur		
Nábor (DOVP)	901	1 471 169,00	2 140	1 813 197,00	120*	195 370,00	3 161	3 479 736,00
Green pas (DOVP)	56	44 351,59					56	44 351,59
Ostatné (DOVP, DOPČ, DOBPŠ)	165	195 641,78	382	431 454,94	416	673 794,28	963	1 300 891,00
Spolu	1 122	1 711 162,37	2 522	2 244 651,94	536	869 164,28	4 180	4 824 978,59

Zdroj: VŠZP, a. s., poznámka: *nejde o počet uzatvorených dohôd v roku 2023, ale o počet dohodárov, ktorým vznikol nárok na doplatok v roku 2023, vyplývajúci z uzatvorených dohôd v roku 2022

Súlady dohôd vykonávaných mimo pracovného pomeru s náležitostami definovanými v Zákonníku práce

Kontrolná skupina NKÚ SR vybrala a preverila vzorku v celkovom počte 51 položiek z predložených zoznamov (49 dohôd a k nim viažuce sa doplatky pri 37 zamestnancoch pracujúcich na dohodu), čo vo finančnom vyčíslení predstavuje 941 105,67 eur vyplatených odmien (19 % z celkových vynaložených nákladov) v rokoch 2021 až 2023. Prehľad zaznamenaných porušení v percentuálnom podiele z kontrolovanej vzorky je v nasledujúcom grafe.

Graf č. 11 VŠZP, a. s., porušenia; podiel na preverenej vzorke (v %)



Zdroj: Podklady VŠZP, a. s., roky 2021 – 2023, vlastné spracovanie na základe vybranej vzorky

Nepreukázanie posúdenia podmienky výnimočnosti – % z kontrolnej vzorky

VŠZP, a.s

85.7%

VŠZP, a. s. nemala prijaté vnútorné smernice, ktoré by vyžadovali v rámci návrhu na uzatvorenie dohôd vyhodnotiť ich výnimočnosť. Výnimočnosť v rámci návrhu odôvodňovali vedúci zamestnanci. V prípade dohodárov prijatých na nábor poisťencov bol postup popísaný v smernici a zamestnanec, ktorý bol poverený podpisom DOVP, zhodnotil výnimočnosť a ohodnotenie. V prípade 36 dohôd nebolo preukázané, že VŠZP, a. s. pri uzatváraní dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru posudzovala výnimočnosť, čím nepostupovala v súlade so Zákonníkom práce.

Nevykonanie základnej finančnej kontroly – % z kontrolnej vzorky

VŠZP, a.s.

nevykonala ZFK

46.9%

neobsahoval vyjadrenie podľa zák. o FK

93.9%

Smernica upravujúca proces návrhu uzatvorenia dohody nebola v súlade so zákonom o finančnej kontrole a audite, ako aj so Smernicou č. 49 Finančné riadenie a finančná kontrola.

Zavedený elektronický proces neobsahoval zákonom stanovené výroky podľa zákona o finančnej kontrole a audite. Kontrolou bol zistený, že v 46 prípadoch zo 49 preverovaných dohôd realizačný list základnej finančnej kontroly neobsahoval zákonom stanovené vyjadrenie, čím kontrolovaný subjekt nepostupoval v súlade so zákonom o finančnej kontrole a audite.

Zároveň z predloženej dokumentácie vyplynulo, že v 23 prípadoch zo 49 preverovaných dohôd VŠZP, a. s., nevykonala základnú finančnú kontrolu, čím nepostupovala v súlade so zákonom o finančnej kontrole a audite, t. z., že neoverila súlad finančnej operácie so skutočnosťami uvedenými v zákone o finančnej kontrole a audite na príslušnom stupni riadenia.

Nedodržiavanie BOZP – % z kontrolnej vzorky

VŠZP, a.s.

73.5%

VŠZP, a. s. mala prijatú smernicu, podľa ktorej mala zdravotná poisťovňa povinnosť zabezpečiť oboznámenie zamestnancov s predpismi súvisiacimi s BOZP najneskôr v deň začatia výkonu práce. Preverenie predloženej dokumentácie bolo zistené, že zo vzorky 49 dohôd v 36 prípadoch nevykonala oboznámenie zamestnancov s BOZP pri ich prijatí do zamestnania podľa zákona o BOZP.

Výška hodinovej sadzby na dohodu mimo pracovného pomeru

V kontrolovanom období celkové osobné náklady VŠZP, a. s., predstavovali 59% – 62% z nákladov na prevádzkovú činnosť. Najvýznamnejšou položkou z celkových osobných nákladov predstavovali mzdy a platy, ktoré tvorili podiel 63 % – 64 %. Vynaložené náklady na odmeny za mimopracovný pomer vrátane prislúchajúcich odvodov a poistného dosiahli podiel 1,5 % – 3,7 % na celkových osobných nákladoch a podiel 1,0 % – 2,7 % na nákladoch na prevádzkovú činnosť.

V prípade ostatných uzatvorených dohôd (bez náborovej kampane) boli v rokoch 2021 až 2023 najčastejšie uzatvárané dohody na pracovné úlohy alebo pracovné činnosti súvisiace s archiváciou registratúrnych záznamov, marketing eventy (podujatia na účely odborného poradenstva v oblasti prevencia chorôb, merania, technická pomoc) a dohody o pracovnej činnosti študentov. V roku 2022 predstavovali náklady 431 454 eur a v roku 2023 to bolo 673 794 eur.

DOVP uzatvorené v rámci náborovej kampane predstavovali podstatnú časť nákladov na dohodárov. V dohodách boli stanovené podmienky, za ktorých bude odmena vyplatená, ako aj výška odmeny za získaného poistenca.

Výsledná výška vyplatenej odmeny sa odvíjala od počtu reálne získaných nových poistencov. Analýzou skutočne vyplatených odmien prislúchajúcich k uzatvoreným DOVP (nábor) bolo zistené, že spolu za roky 2021 a 2022 takmer k polovici (48 %) dohôd nebola vyplatená žiadna odmena.

Z celkového počtu dohôd najvyšší podiel (38 %) predstavovali dohody s vyplatenou odmenou do výšky 1 000 eur. Najčastejšia vyplatená odmena (modus) predstavovala sumu 30 eur v roku 2021 a 60 eur v roku 2022. Najvyššia vyplatená odmena (zohľadňujúca výkon, t. j. získanie vysokého počtu nových poistencov) dosiahla sumu 108 630 eur pre jedného dohodára.

Tabuľka č. 5: Prehľad výšky skutočne vyplatených odmien vyplývajúcich z uzatvorených dohôd (náborová kampaň)

Vyplatená ročná odmena v eur	Počet uzatvorených dohôd (nábor)			Podiel na celkovom počte
	2021	2022	Spolu	
nad 50 000	4	6	10	0,3 %
od 40 001 do 50 000	2	1	3	0,1 %
od 30 001 do 40 000	6	2	8	0,3 %
od 20 001 do 30 000	6	10	16	0,5 %
od 10 001 do 20 000	17	26	43	1,4 %
od 1 001 do 10 000	119	198	317	10,4 %
od 1 do 1000	434	723	1 157	38,1 %
bez odmeny	313	1 168	1 481	48,8 %
spolu	901	2 134	3 035	100,0 %
Najčastejšia odmena bez 0-vých (modus)	30	60	x	x

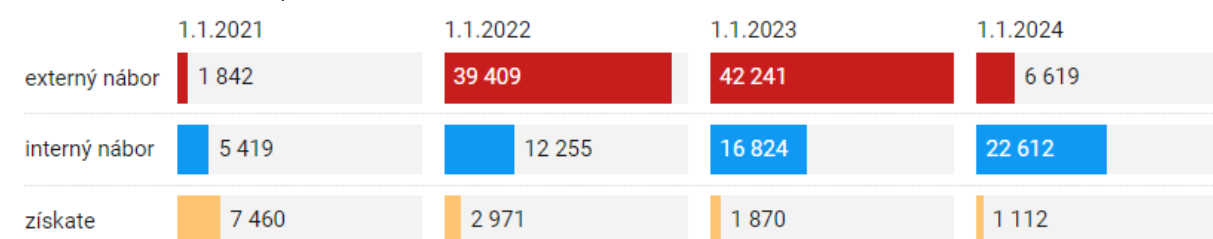
Zdroj: spracované z údajov VŠZP, a. s.

Vyplatenie odmeny vo výške 108 630 eur bolo zároveň jediným prípadom z vybranej vzorky 49, kde došlo k prekročeniu dohodnutej výšky odmeny. Vyplatením vyššej ako dohodnutej odmeny došlo k vyplateniu finančných prostriedkov nad rámec Zákonníka práce, t. j. k vyššiemu čerpaniu verejných prostriedkov, čím kontrolovaný subjekt porušil finančnú disciplínu podľa zákona o rozpočtových pravidlách verejnej správy vo výške 8 630 eur.

Prepoisťovacia kampaň

VŠZP, a. s., v rokoch 2022 – 2023 spustila náborovú kampaň s využitím zamestnancov na dohodu o vykonaní práce, ktorá mala pozitívny vplyv na saldo prepoistenia a výber poistného. V roku 2023 VŠZP, a. s., náborovú kampaň prostredníctvom dohodárov zastavila.

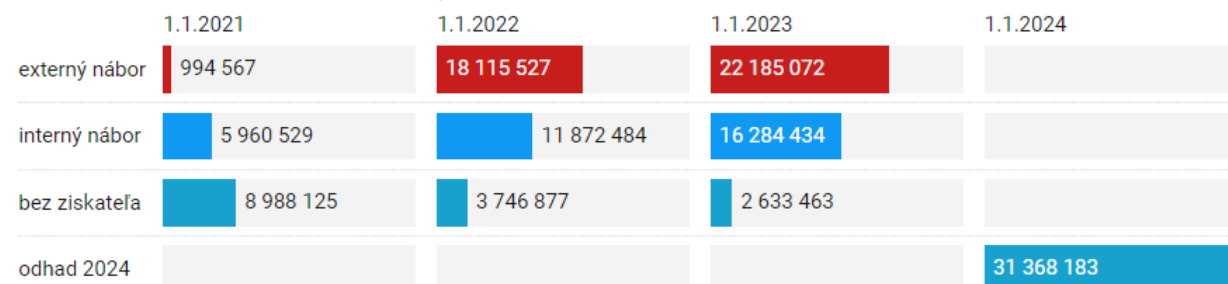
Graf č. 12 VŠZP, a. s. – Nábor poistencov 2021 – 2023



Zdroj: VŠZP, a. s.

Grafický prehľad výsledkov predpisu poistného ukazuje, že obdobia bez náboru prostredníctvom zamestnancov na DOVP sa vyznačovali podstatnými stratami v počte poistencov a tiež vo výbere poistného.

Graf č. 13 VŠZP, a. s. – Predpis poistného za roky 2021 – 2023 v eur



Zdroj: VŠZP, a. s. Predpis poistného je uvedený ako odhad na základe prepočtu priemernej mesačnej platby za poistenca podľa typu platiteľa poistného v danom roku. Údaje z prepoistenia k 1. 1. 2024 sú k dispozícii len v celkovej výške bez rozlíšenia druhu náboru

Súkromné zdravotné poisťovne využívali dohodárov v oveľa vyššej miere a počas celého obdobia 2019 – 2023. Union, a. s. vynaložila v roku 2019 na dohodárov 8,2 mil. eur a Dôvera, a. s. a v roku 2023 5,6 mil. eur. V porovnaní so VŠZP, a. s., ide o dvoj až trojnásobne objemy vynaložených prostriedkov. Zdravotné poisťovne mali do 31. 12. 2022 zákonom stanovený limit, koľko peňažných prostriedkov môžu v danom roku vynaložiť na prevádzkové účely. Tento limit prevádzkových výdavkov je vyjadrený v percentách z ročného úhrnu poistného a je pre každú zdravotnú poisťovňu iný, keďže do výpočtu limitu vstupuje údaj o počte poistencov danej zdravotnej poisťovne. Novela zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, prijatá koncom roka 2022, už neuvádza maximálny limit výdavkov na prevádzkovú činnosť, ale stanovuje maximálnu výšku zisku a minimálny limit nákladov na zdravotnú starostlivosť, čím nepriamo vymedzuje aj maximálnu výšku prevádzkových nákladov.

Tabuľka č. 6: Limit výdavkov na prevádzkovú činnosť poisťovní

Limit výdavkov na prevádzkové činnosti poisťovne	2019	2020	2021	2022
VŠZP, a. s.				
Limit výdavkov na prevádzkové činnosti poisťovne	3,38	3,41	3,42	3,42
Reálne plnenie limitu výdavkov na prevádzkové činnosti	2,96	3,06	2,84	2,95
UNION, a. s.				
Limit výdavkov na prevádzkové činnosti poisťovne	4,24	4,17	4,14	4,13
Reálne plnenie limitu výdavkov na prevádzkové činnosti	7,62	5,88	4,44	3,79
Dôvera, a. s.				
Limit výdavkov na prevádzkové činnosti poisťovne	3,69	3,67	3,66	3,66
Reálne plnenie limitu výdavkov na prevádzkové činnosti	3,54	3,15	3,40	3,13

Zdroj: poznámky k IÚZ zdravotných poisťovní za rok 2019 – 2022, vzorová tabuľka č. VIII/5a podľa prílohy č. 3 k Opatreniu č. MF/22933/2005-74 v aktuálnom znení; Limit výdavkov na prevádzkové činnosti poisťovne podľa zákona o zdravotných poisťovniach

VŠZP, a. s., v kontrolovanom období dodržala zákonom stanovený limit výdavkov na prevádzkové činnosti (v roku 2021 a 2022), ako aj zákonom stanovené minimálne náklady na zdravotnú starostlivosť (v roku 2023). Vynaložené náklady na odmeňovanie prác vykonávaných mimo pracovného pomeru sú spolu s ostatnými osobnými nákladmi súčasťou nákladov na prevádzkovú činnosť.

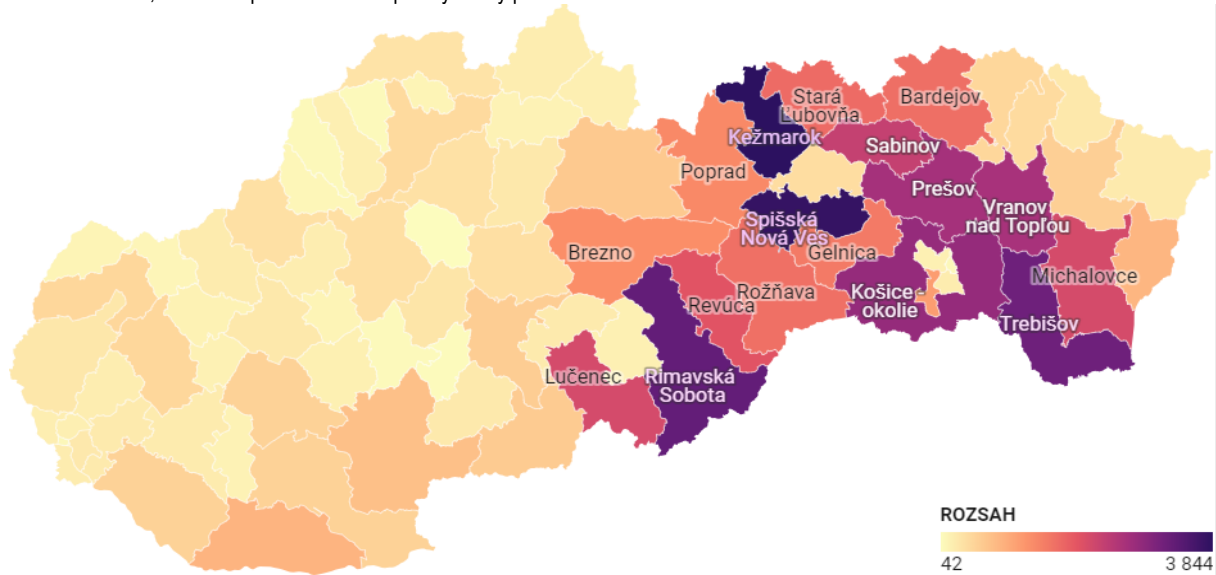
Zákonom stanovený limit, prijatá štruktúra prevádzkových nákladov a znenie Zákonníka práce umožnili zdravotným poisťovniam vytvoriť sieť náborárov, pozostávajúcu zo zamestnancov na dohodu o vykonaní práce. Objem vynaložených prostriedkov na dohodárov nie je ničím ohraničený, ak neprekročia stanovený limit výdavkov na prevádzkové činnosti.

Prepoisťovacia kampaň – výsledky podľa okresov

DOVP (nábor) boli uzatvorené na pracovnú úlohu „Výkon práce zamestnanca smerujúci k získaniu čo najväčšieho počtu nových poistencov verejného zdravotného poistenia v zmysle zákona o zdravotnom poistení pre zamestnávateľa, v súlade s platnými právnymi predpismi, a to na základe prihlášok na verejné zdravotné poistenie podaných poistencami a potvrdených zamestnávateľom.“ Náborová kampaň súvisela so strategickým cieľom VŠZP, a. s., na roky 2021 a 2022 „Stabilizácia poistného kmeňa“, ktorá bola schválená predstavenstvom spoločnosti. V roku 2023 VŠZP, a. s., na základe otvoreného listu ministra zdravotníctva SR „Výzva k zastaveniu obchodu so zdravím“ dala verejný prísľub, že nábor nových poistencov bude zabezpečovať už len prostredníctvom zamestnancov vlastnej pobočkovej siete. Z predloženej kontrolnej dokumentácie vyplýva, že najväčší počet nových poistencov, v náborovej kampani na roky 2022 a 2023, získavala z okresov na východe Slovenska.

Nasledovný graf znázorňuje okresy s najvyšším prírastkom poistencov.

Graf č. 14 VŠZP, a. s. – Prepoisťovacia kampaň výsledky podľa okresov za rok 2023



Zdroj: VŠZP, a. s.,

Záver

Fenomén zamestnávania dohodárov neustále rastie. Náklady na dohodárov, za posledných päť rokov, pri troch ministerstvách s najväčším počtom dohodárov predstavovali objem 30,2 mil. eur. Tri zdravotné poisťovne dokonca vynaložili z prevádzkových nákladov na dohodárov 53,5 mil. eur. VŠZP, a. s., vynaložila za päť rokov 6,7 mil. eur, Dôvera, a. s., 24,0 mil. eur a UNION, a. s., 22,8 mil. eur.

Ako jediný z kontrolovaných subjektov malo MIRRI SR prijaté vnútorné smernice, ktoré vyžadovali v rámci návrhu na uzatvorenie dohôd vyhodnotiť ich výnimočnosť. Posudzovanie výnimočnosti ostatné kontrolované subjekty nedokázali preukázať, čím nepostupovali v súlade so Zákonníkom práce, na základe ktorého zamestnávateľ môže na plnenie svojich úloh alebo na zabezpečenie svojich potrieb výnimočne uzatvárať dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

Výstupy, ktoré sú výsledkom uzatvorených dohôd mimo pracovného pomeru, si ministerstvá neuchovávajú. Nedokázali predložiť výstupy a ani iné dokumenty alebo vysvetlenia, ktoré by potvrdzovali splnenie vykonanej práce na základe dohôd o vykonaní práce. Ak ministerstvá nemajú dostatočný prehľad o výstupoch, analýzach dát, populačných prieskumoch, spracovaných štúdiách a projektovej dokumentácii, potom je zrejmé, že ich nemôžu ani účinne a účelne využiť. NKÚ SR konštatuje, že podľa tohto kritéria v týchto prípadoch zo strany kontrolovaných subjektov došlo k neefektívnemu a ne hospodárnemu využívaniu finančných prostriedkov.

MIRRI SR, MZ SR a VŠZP, a. s., pri procese prípravy a uzatvárania dohôd nevykonávali základnú finančnú kontrolu a nepostupovali v súlade so zákonom o finančnej kontrole a audite, podľa ktorého základnou finančnou kontrolou je orgán verejnej správy vždy povinný overovať súlad každej finančnej operácie alebo jej časti so skutočnosťami uvedenými v zákone o finančnej kontrole a audite, a to na príslušných stupňoch riadenia. Prípadne, ak aj vykonali základnú finančnú kontrolu, táto nebola v súlade s podmienkami stanovenými v zákone o finančnej kontrole a audite.

Z predloženej dokumentácie vybranej kontrolnej vzorky vyplýva, že ministerstvá a VŠZP, a. s., neoboznamovali zamestnancov s právnymi predpismi a ostatnými predpismi na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci podľa zákona o BOZP v plnom zákonne stanovenom rozsahu. Buď oboznámenie BOZP nebolo vykonané vôbec, alebo na dohodách chýbala minimálne jedna zo zákonných náležitostí.

Na základe výsledkov kontroly možno konštatovať, že MZ SR v mnohých prípadoch prenieslo zodpovednosť za vypracovanie návrhov zásadných smerov a priorít rozvoja štátnej zdravotnej politiky a určenie koncepcie jednotlivých medicínskych odborov a riadenie celoštátnych programov na dohodárov.

Vynaložené náklady na odmeňovanie náborárov v rámci pripoistovacej kampane sú čerpané zo zdravotných odvodov všetkých poistencov. Zdravotné poisťovne si navzájom kanibalizujú svoje poistné kmene, pričom najväčšie nárasty poistencov zaznamenávajú v okresoch s najväčším podielom rómskeho obyvateľstva, kde tisícky ľudí z najchudobnejších komún každoročne menia zdravotnú poisťovňu a to všetko v súlade so Zákonníkom práce a Zákonom o zdravotných poisťovniach.

Reakcia kontrolovaného subjektu

Kontrolné skupiny NKÚ SR vypracovali protokoly o výsledku kontroly. Na kontrolovanom subjekte MIRRI SR bolo identifikovaných 6 kontrolných zistení, MŽP SR 20 kontrolných zistení, MZ SR 10 kontrolných zistení a vo VŠZP, a. s., 18 kontrolných zistení. Kontrolované subjekty nevzniesli námietky proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení. Kontrolované subjekty v priebehu prerokovania výsledkov kontroly vyhlásili, že počas výkonu kontroly boli NKÚ SR poskytnuté všetky relevantné doklady a informácie. NKÚ SR uložil kontrolovaným subjektom prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a následne predložiť správu o ich splnení/plnení. Splnenie/plnenie prijatých opatrení sa bude zo strany NKÚ SR monitorovať a vyhodnocovať.

Kontakt

Najvyšší kontrolný úrad SR

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ +421 250 114 911
✉ info@nku.gov.sk

Ministerstvo zdravotníctva SR

Limbová 2
837 52 Bratislava – Nové Mesto
☎ +421 2 593 73 111
✉ office@health.gov.sk

Ministerstvo životného prostredia SR

Námestie Ľudovíta Štúra 1
812 35 Bratislava
☎ +421 2 595 62 222
✉ info@enviro.gov.sk

Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s.

Panónska cesta 2
851 01 Bratislava
☎ 0850 003 003
✉ kancelariaGR@vszp.sk

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie SR

Pribinova 25
811 09, Bratislava
☎ +421 2 209 28 888
✉ kontakt@mirri.gov.sk

Zoznam použitých skratiek

DOBPS	Dohoda o brigádnickej práci študenta
dohoda	Dohoda o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru
dohodár	Zamestnanec pracujúci na dohodu o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru
DOPČ	Dohoda o pracovnej činnosti
DOVP	Dohoda o vykonaní práce
DÔVERA, a. s.	Dôvera zdravotná poisťovňa, a. s.
EK	Európska komisia
EÚ	Európska únia
GTSÚ	Generálny tajomník služobného úradu
kompetenčný zákon	Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov
MF SR	Ministerstvo financií Slovenskej republiky
MZ SR	Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
Obchodný zákonník	Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov
ÚDZS	Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou SR
UNION, a. s.	Union zdravotná poisťovňa, a. s.,
VŠZP, a. s.	Všeobecná zdravotná poisťovňa, a. s.
zákon o BOZP	Zákon č. 124/2006 Z. z. o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o zdravotných poisťovniach	Zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov
zákon o finančnej kontrole a audite	Zákon č. 375/2005 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o NKÚ SR	Zákon NR SR č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy	Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o účtovníctve	Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov
zákon o zdravotnom poistení	Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
zákon o zdravotných poisťovniach	Zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
Zákonník práce	Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov