

Cieľ vyrovnanej bilancie sa nenaplnil, dlh na hranici dlhovej brzdy

V Európskej únii a aj v eurozóne došlo v porovnaní s predchádzajúcim rokom k zhoršeniu hospodárenia verejnej správy a k zníženiu dlhu. Verejné financie na Slovensku napriek plánovanému vyrovnanému rozpočtu skončili s deficitom 1,3% HDP. V porovnaní s rokom 2018 došlo k nárastu deficitu verejnej správy o 0,25 p. b. HDP. Verejné zadĺženie kleslo na 48% HDP, čo je hranica prvého sankčného pásma podľa Zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Napriek tomu, že ekonomické podmienky stále priaznivo vplývali na daňové a odvodové príjmy z trhu práce a DPH, ku konsolidácii verejných financií v súlade s očakávaniami nedošlo najmä z dôvodu naplnenia viacerých rizík. Medziročne, ako aj oproti rozpočtu, rástli najmä mzdové výdavky, sociálne dávky, výdavky na zdravotníctvo a vlastné kapitálové výdavky. Rast výdavkov bol ovplyvnený aj vyšším čerpaním EÚ fondov a spolufinancovaním, ktoré boli rozpočtované na nerealisticky nízkych úrovniach. Pozitívne i negatívne riziká, na ktoré NBS upozorňovala v [Analýze k Rozpočtu verejnej správy na roky 2019-2021](#), sa zväčša naplnili.

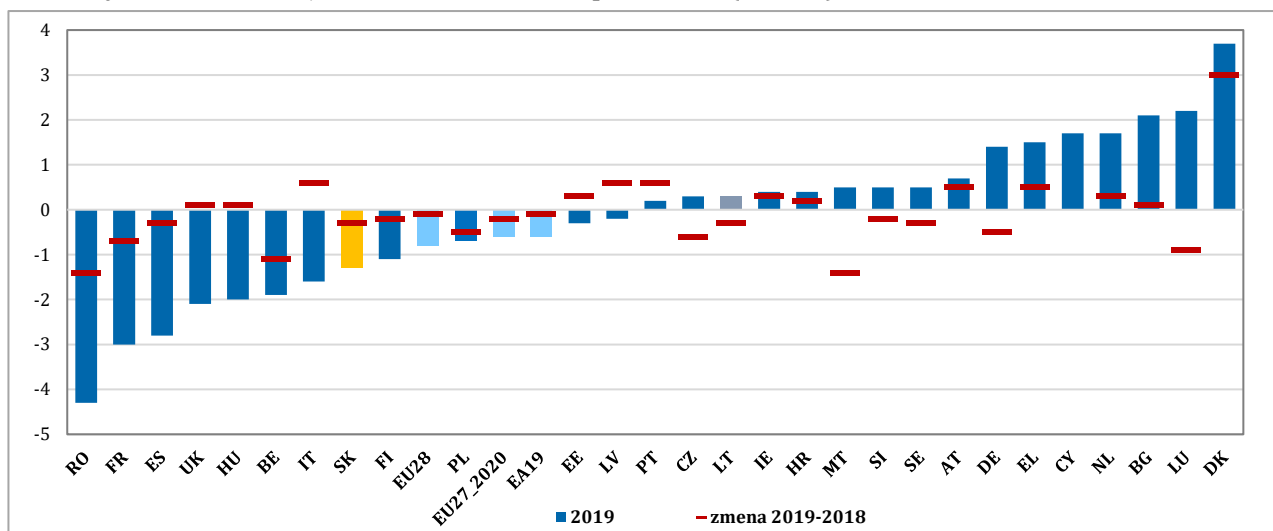
Notifikácia deficitu a dlhu v krajinách EÚ

Eurostat prezentoval prvé výsledky deficitu a dlhu notifikované členskými krajinami EÚ za obdobie 2016 – 2019 v rámci prvej EDP notifikácie v roku 2020. Deficit za EÚ27 ako aj EA19 dosiahol v roku 2019 výšku -0,6 % HDP a dlh 77,8 % HDP (EA19 84,1 % HDP). V porovnaní s rokom 2018 došlo v roku 2019 k zvýšeniu deficitu EÚ27 o 0,2 p.b. HDP a EA19 o 0,1 p.b. HDP a k zníženiu dlhu EÚ27 o 1,8 p.b. HDP (EA19 o 1,7 p.b. HDP). V roku 2019 dosiahlo najväčší prebytok Dánsko (3,7 % HDP). Len dve krajiny mali deficit rovný alebo vyšší ako 3% a to Rumunsko (-4,3% HDP) a Francúzsko (-3,0 % HDP). Najviac sa bilancia zlepšila v Dánsku (o 3 p. b. HDP) a zhoršila v Rumunsku (o 1,4 p. b. HDP).

Najnižší dlh vykázali Estónsko a Bulharsko. Jedenásť krajín prekročilo 60 % limit dlhu, pričom najvyšší dlh vykázali Grécko a Taliansko. Vo väčšine krajín došlo k zníženiu dlhu¹.

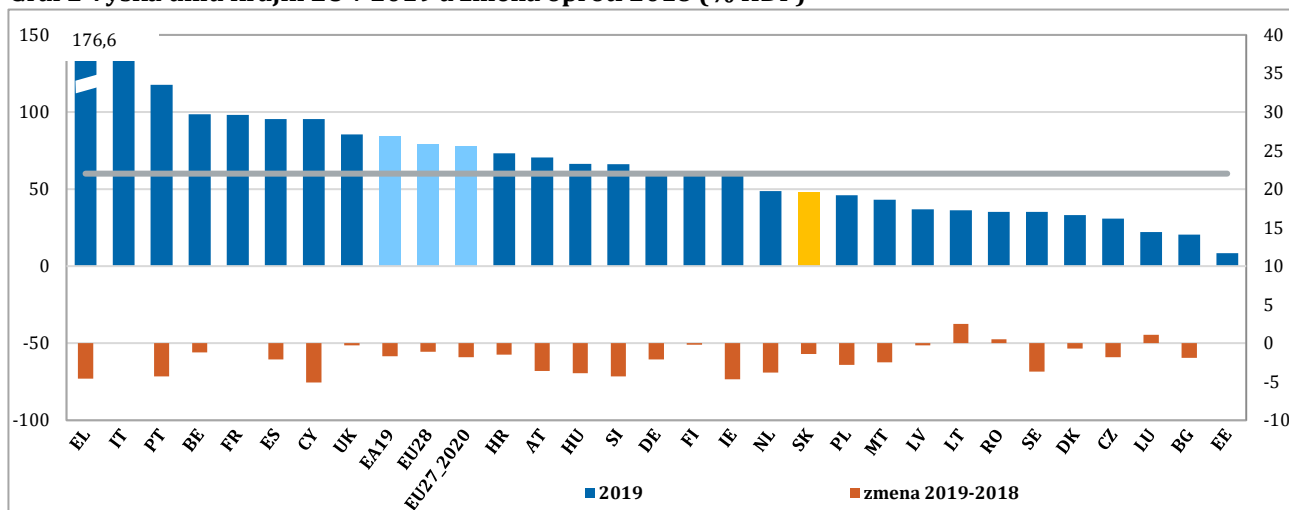
¹ Eurostat vyjadril výhrady voči kvalite dát v prípade Dánska.

Graf 1 Výška deficitu krajín EÚ za 2019 zmena oproti 2018 (% HDP)



Zdroj: Eurostat, NBS vlastné prepočty

Graf 2 Výška dlhu krajín EÚ v 2019 a zmena oproti 2018 (% HDP)



Zdroj: Eurostat, NBS vlastné prepočty

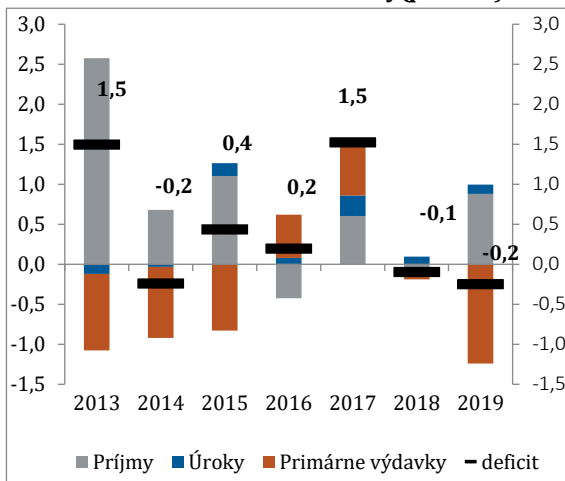
Verejné financie v roku 2019 na Slovensku

Slovensko dosiahlo deficit 1,3% HDP, čo je o 0,25 p. b. HDP vyšší ako v roku 2018. Prvýkrát rozpočtované vyrovnané hospodárenie sa nenaplnilo.

Deficitné hospodárenie verejnej správy dosiahlo výšku 1 220 mil. eur, pričom zápornú bilanciu zaznamenala ústredná vláda, ktorá hospodárila s schodkom vo výške 1 532 mil. eur. Miestna samospráva ako aj fondy sociálneho zabezpečenia hospodárili s prebytkom 115 mil. eur, resp. 197 mil. eur.

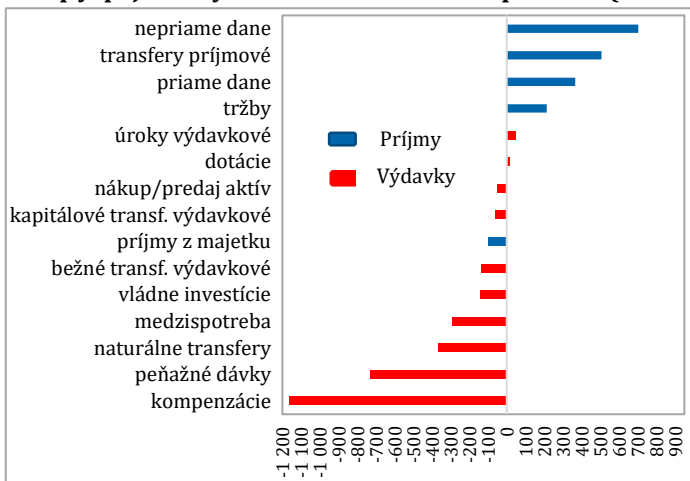
V porovnaní s minulým rokom vzrástol rozpočtový deficit o 279 mil. eur. Od roku 2017, kedy došlo poslednýkrát ku konsolidácii verejných financií, už druhý rok sa medziročne bilancia zhoršila vplyvom rastu primárnych výdavkov, ktorý v roku 2019 prevážil aj priaznivý vývoj na strane príjmov a pokles úrokových nákladov. Primárna bilancia po dvoch rokoch prebytkovej pozície zaznamenala mierny schodok (0,05 % HDP). Skutočná bilancia verejnej správy bola v minulosti prevažne horšia ako rozpočtovaný cieľ, najvyšší negatívny rozdiel bol však od roku 2012 dosiahnutý práve v roku 2019.

Graf3 Medziročná zmena bilancie vlády (p.b.HDP)



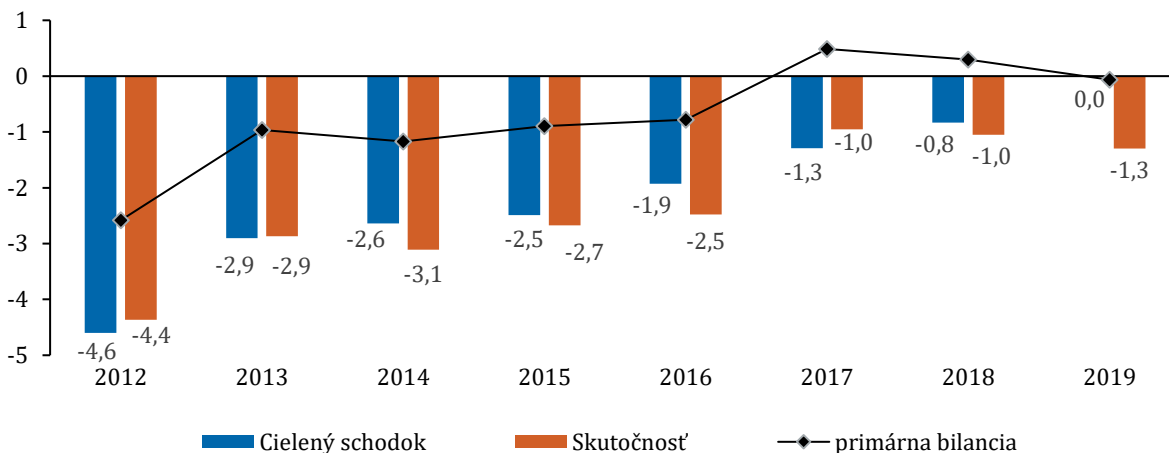
Poznámka: Príjmy a výdavky sú očistené o vplyv EÚ
Zdroj: ŠÚ SR, NBS vlastné výpočty

Graf4 Vplyv príjmov a výdavkov na zmenu bilancie oproti 2018 (mil. eur)



Poznámka: Príjmy a výdavky sú očistené o vplyv EÚ a spolufinancovania a o deficitne neutrálne transakcie²
Zdroj: ŠÚ SR, NBS vlastné výpočty

Graf 5 Porovnanie rozpočtovanej bilancie so skutočnosťou a vývoj primárnej bilancie (% HDP)



Príjmy verejnej správy

Na príjmovej strane zaznamenali **daňové a odvodové príjmy** medziročný rast, ktorý do značnej miery reflektoval pozitívny vývoj ekonomiky. Priame dane a odvodové príjmy boli ťahané najmä príjmami z trhu práce, kým v nepriamych daniach sa prejavil pozitívny medziročný vývoj spotreby domácností. Rast miezd a zamestnanosti sa pri priamych daniach pretavil do rastu dane z príjmov zamestnancov, ktorá medziročne rástla o 10 % a prispela k zlepšeniu hospodárenia územných samospráv. Pozitívny vývoj na trhu práce podporil aj výber sociálnych a zdravotných odvodov, ktorých rast dosiahol v roku 2019 tempo 7,9 % medziročne (očistené o metodické a deficitne neutrálne faktory³). Na druhej strane, nízky medziročný rast v dani z príjmu firiem mierne vývoj v priamych daniach tlmil. Medziročný rast nepriamych daní v roku 2019 ťahala najmä spotreba domácností, ktorá sa pretavila do rastu DPH a spotrebných daní. DPH v roku 2019 rástla tempom viac ako 8 %, najmä kvôli pozitívnemu makroekonomickému vývoju. Ten ovplyvnil aj spotrebné dane, ktoré aj vďaka pozitívnemu impulzu z legislatívnych opatrení rástli tempom 2,5 % medziročne.

² Poistné platné štátom

³ Poistné platené štátom, imputácia záväzkov zdravotníckych zariadení a očistenie transferu do VÚSZ.

V **nedaňových príjmoch** pozitívny vývoj oproti 2018 zaznamenali **tržby** (rast 5,3%), ktoré súviseli najmä s vyššími príjmami nemocníc za poskytnuté výkony, príjmami Národnej diaľničnej spoločnosti z predaja diaľničných známok a mýta. Vyššie tržby vykázali aj dopravné podniky a ŽSSK.

Medziročne klesli **príjmy z podnikania a majetku**, k čomu prispel najmä k výpadok riadnych dividend od spoločnosti SPP, za ktorým je najmä vysoká strata materskej spoločnosti za rok 2018. Negatívne vplývali aj nižšie úrokové príjmy.

Výdavky verejnej správy

Kompenzácie vzrástli historicky najrýchlejšie (14,8 %) a zároveň najvýraznejšie od roku 2008 (11,5%). K nárastu prispeli relatívne dynamické valorizácie tarifných plátov⁴, ale aj medziročný nárast odmien o 72 mil. eur (17,5 %) a príplatkov o 83 mil. eur (10,1 %). K silnému nárastu odmien došlo najmä v prípade štátneho rozpočtu a verejných nemocníc ústrednej správy. Do rastu celkového objemu kompenzácií sa premietol aj nárast počtu zamestnancov v sektore verejnej správy⁵, pričom zamestnanosť vzrástla najmä v samospráve.

Medziročný rast zaznamenali aj **sociálne dávky** a to tak peňažné ako aj výdavky na zdravotnú starostlivosť. Peňažné **sociálne dávky** boli ovplyvnené nárastom starobných dôchodkov o 4,7% (nominálne o 305 mil. eur), ktorý súvisel s nárastom počtu poberateľov (o 1,1%) ako aj zvýšením priemerného dôchodku (o 3,6%). Napriek tomu, že trh práce sa vyvíjal priaznivo a úhrnná miera nezamestnanosti dosahovala historické minimá, tak výdavky na dávku v nezamestnanosti medziročne vzrástli až o 16,5 % (30 mil. eur). Rástol počet poberateľov dávky v nezamestnanosti, ale aj jej priemerná výška. Výdavky na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia vzrástli o 35% (103 mil. eur), ktoré boli ovplyvnené novou legislatívou, výrazne zvyšujúcou príspevok na opatrovanie. Výdavky z fondu nemocenského poistenia rástli o 14,8% (98 mil. eur), a to vplyvom rastu počtu poberateľov nemocenskej dávky ako aj materskej dávky a priemernou výškou materskej. Nižšie boli výdavky na pomoc v hmotnej núdzi (13,6 mil. eur), ktoré súvisia s klesajúcim počtom poberateľov, ktorí namiesto dávky v hmotnej núdzi viac využívali aktívne politiky trhu práce.

Tempo rastu **výdavkov na zdravotnú starostlivosť** dosiahlo najvyššiu úroveň od roku 2009, keď potreba dofinancovania zdravotníctva v priebehu roka zvýšila celkové výdavky o 8,2%. Rástli výdavky na nemocničnú a ambulantnú starostlivosť, naopak poklesli výdavky na centralizovaný nákup liekov. Napriek tomu, že výnosy zo zdravotného poistenia rastú rýchlejším tempom, plánované úspory z opatrení revízie výdavkov na zdravotníctvo sa na strane nemocníc nedarí plniť. Naďalej príjmy nepokrývajú rastúce náklady na platy (vplyvom zákonom stanoveného automatického zvyšovania miezd), lieky a špecializovaný zdravotnícky materiál. Nemocnice nedosahujú úspory ani v nemedicínskych prevádzkových nákladoch. Napriek oddĺženiu zdravotníckych zariadení zo strany štátu v roku 2018, kedy boli použité štátne finančné aktíva vo výške 325 mil. eur a v roku 2019, kedy prebehla druhá etapa oddĺžovania, v rámci ktorej boli uhradené záväzky po lehote splatnosti voči dodávateľom vo výške 150 mil. eur a oddĺžované boli aj záväzky voči sociálnej poisťovni vo výške 109 mil. eur, sa **tvorba nových záväzkov v nemocniciach nezastavila**.

⁴ Tarifné platy štátnych zamestnancov a väčšiny zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme boli valorizované o 10 % od 1. januára 2019.

⁵ Podľa metodiky ESA2010.

Graf 6 Platby za zdravotnú starostlivosť (rast v %)



Zdroj: ŠÚ SR, prepočty NBS

Graf 7 Medziročná zmena platieb za zdravotnú starostlivosť



Zdroj: VZP, prepočty NBS

Vládne investície zaznamenali oproti minulému roku mierny pokles o 0,1 %, po očistení o investície financované z rozpočtu EÚ a spolufinancovanie boli vlastné investície medziročne vyššie o 5,8 %. K medziročnému nárastu vlastnej investičnej aktivity prispeli subjekty v štátnom rozpočte, NDS, verejné nemocnice, v menšej miere aj VÚC a verejné vysoké školy. Išlo pritom do veľkej miery o nákup špeciálnych zariadení a techniky pre silové zložky, realizáciu nových stavieb, nákup prevádzkových prístrojov pre nemocnice a rekonštrukciu a modernizáciu.

Nárast na úrovni 5,3 % zaznamenala **medzis potreba**. K relatívne silným nárastom došlo v prípade štátneho rozpočtu, obcí, verejných nemocníc, NDS a VÚC. V štruktúre nárast pramenil z nákupov materiálu, energií a rutinej údržby.

Dotácie zaznamenali medziročne pokles 1,7%, resp. 1,5% po očistení o zdroje EÚ a spolufinancovanie. Na dynamiku dotácií tlmiačo pôsobil medziročný pokles imputovaných výdavkov na podporu zelenej energie. **Bežné transfery** rástli medziročne o 7,8% na čom sa najviac podieľali transfery neziskovým organizáciám a školám mimo verejný sektor.

Kapitálové transfery medziročne vzrástli o 21%, resp. 22% bez zdrojov EÚ a spolufinancovania. Na ich raste sa podieľali okrem iného investičná pomoc automobilke JLR, kedy v roku 2019 bola nad rámec rozpočtu doplatená tranža prenesená z predošlého roku a rozpočtovaná pomoc športovým klubom a asociáciám z rezortu školstva. Nad rámec rozpočtu pôsobili aj korekcie fondov EÚ s ktorými sa v rozpočte neuvažovalo.

Čisté akvizície nefinančný aktív medziročne vzrástli o 80% (resp. 34 mil. eur) na čom mal najväčší podiel nákup pozemkov NDS pre realizáciu projektov rozvoja cestnej infraštruktúry.

Úrokové náklady aj napriek rastu nominálneho zadĺženia poklesli oproti úrovni predchádzajúceho roku o 4,2%. Dôvodom bolo najmä nižšie úročenie nového dlhu z aukcií realizovaných agentúrou ARDAL v roku 2019. Zároveň čistá emisia nového dlhu⁶ bola nižšia ako finančná potreba najmä štátneho rozpočtu.

⁶ Deficitnému hospodáreniu štátneho rozpočtu, ktorý v roku 2019 presiahol 2 mld. eur by zodpovedala vyššia emisia nového dlhu. V skutočnosti verejný dlh vzrástol len o časť tejto úrovne vďaka financovaniu štátu z likvidných rezerv.

V porovnaní so schváleným Rozpočtom verejnej správy na roky 2019-2021, ktorý predpokladal vyrovnané hospodárenie skončilo hospodárenie verejnej správy s deficitom vo výške 1 220 mil. eur (1,30 p. b. HDP).

NBS v svojom komentári k [Návrhu rozpočtu verejnej správy 2019-2021](#) upozorňovala, že v rozpočte prevládajú riziká s negatívnym vplyvom, kde aj po zohľadnení rezerv pretrvávali riziká vyššieho ako rozpočtovaného deficitu. Naplnili sa riziká:

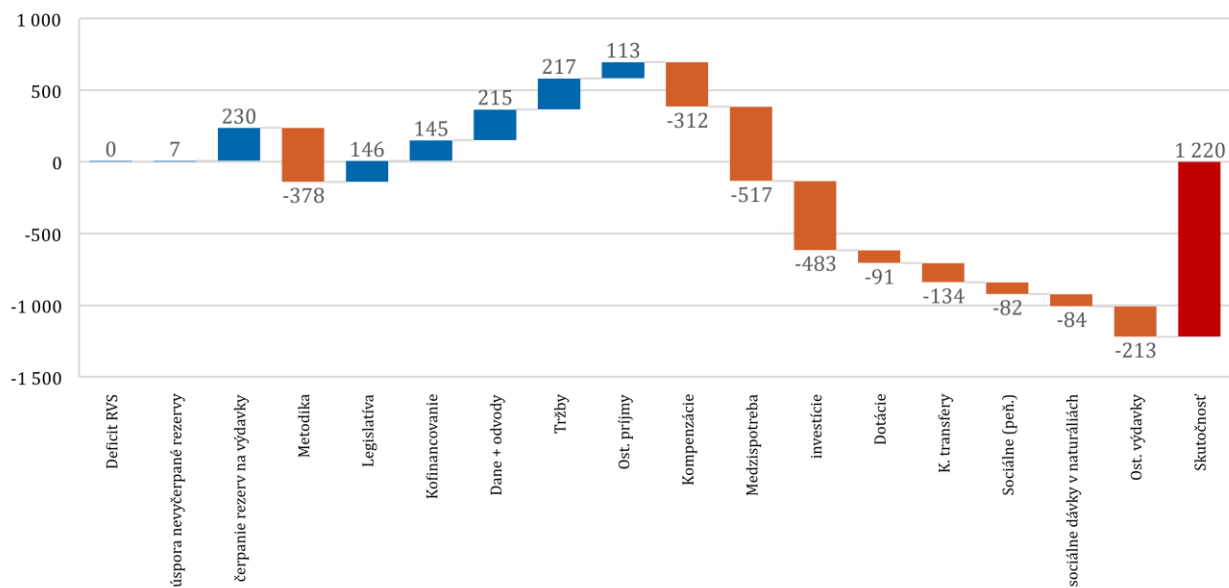
- nižších príjmov z dividend SPP
- nižších príspevkov do Národného jadrového fondu z nespustenia nového bloku JE Mochovce
- nižších príjmov z predaja emisných povoleniek v Envirofonde.
- riziko výpadku príjmov zo zavedenia eKasy a nanomarkerov.
- výpadok príjmov z nenaplnenia zvýšenia poplatku za poskytovanie služieb udržiavania núdzových zásob Agentúrou pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov.
- vyššej medzispotreby a investícií
- výplaty dividendy súkromnému akcionárovi zdravotnej poisťovne, s ktorou rozpočet vôbec neuvažoval.
- pozitívne riziko trhu práce, a s tým súvisiace vyššie daňové a odvodové príjmy
- pozitívne riziko vyšších ako rozpočtovaných dividend zo spoločnosti SEPS.

Dosiahnutý deficit je výsledkom rozdielov oproti rozpočtu tak na príjmovej (vyššie príjmy o 2 % HDP), ako aj na výdavkovej strane (vyššie výdavky o 3,3 % HDP). Ústredná vláda zaznamenala vyšší deficit o 959 mil. eur, miestna samospráva nižší prebytok o 257 mil. eur z dôvodu horšieho hospodárenia obcí aj VÚC. Plánované prebytky fondov sociálneho zabezpečenia skončili mierne pod rozpočtom (-3 mil. eur), keď prebytok verejného zdravotného poistenia bol čiastočne kompenzovaný mierne vyšším prebytkom Sociálnej poisťovne.

Podhodnotenie hlavných rozpočtovaných agregátov je spôsobené viacerými faktormi – nerozpočtovaním niektorých príjmových a výdavkových položiek, podrozpočtovaním čerpania EÚ fondov (ktoré boli rozpočtované na cca 1/3 úrovni oproti skutočnému plneniu), alebo benchmarkovou revíziou, ktorá zvýšila úroveň tak príjmov, ako aj výdavkov. Dekompozícia rozdielov je v záujme vyššej porovnateľnosti očistená o všetky tieto faktory, a porovnávajú sa tie agregáty, ktoré reprezentujú čerpanie jednotlivých rozpočtovaných kategórií.

V porovnaní s RVS 2019 – 2021 ide o 5 hlavných kategórií: rozpočtované rezervy, ktoré navyšujú úroveň výdavkov bez ich funkčného priradenia, ďalej je to metodika a metodické rozdiely v rozpočte a v klasifikácií ESA, legislatíva, nové a nenaplnené opatrenia, výdavky na spolufinancovanie súvisiace s vyšším čerpaním EÚ fondov a ostatné príjmové a výdavkové faktory (daňové a odvodové príjmy, ostatné príjmy a jednotlivé výdavkové kategórie).

Graf 8 Faktory vysvetľujúce rozdiely EDP 04/2020 voči RVS na rok 2019 (mil. eur)



Zdroj: ŠU SR, prepočty NBS

Rezervy navyšovali výdavky rozpočtu s často nejasným funkčným priradením, pričom pri ich slabšom plnení (55 %) mali na celkové hospodárenie pozitívny vplyv. Celkové rezervy boli rozpočtované vo výške 1 284 mil. eur, pričom pri danej úrovni ich plnenia generovali celkový pozitívny (úsporu) vplyv v roku 2019 vo výške 585 mil. eur. Najvyššia úspora vznikla pri rezerve na vplyv nových zákonných úprav, ktorá kryje vplyv viacerých nenaplnených legislatívnych opatrení. Výraznejšie úspory boli tiež pri rezerve na prostriedky Európskej únie, ktorá zase kompenzuje vyšší počet projektov financovaných z EÚ zdrojov (a s ním spojené vyššie spolufinancovanie) a tiež na rezerve na mzdy a poistné. Čerpanie rezerv je rozložené medzi viaceré výdavkové kategórie, najviac sa však vyčerpano na financovanie vianočných dôchodkov a podporu k stravovacím návykom dieťaťa (tzv. obedov zdarma , spolu 148 mil. eur), ako aj z rezervy na mzdy a poistné.

Metodické vplyvy predstavujú v porovnaní s rozpočtom nezrovnalosť vo výške -378 mil. eur a vyplývajú z rozdielneho metodického posúdenia niektorých transakcií a z nedávnej benchmarkovej revízie národných účtov (EDP 10/2019), s ktorou pôvodný rozpočet neuvažoval. V rámci benchmarkovej revízie ide najmä o tri väčšie faktory: (i) odlišné zaznamenanie príjmov Národného jadrového fondu, kde príjmy od prevádzkovateľov jadrových zariadení už nová metodika vníma ako preddavky a tieto príjmy nezlepšujú hospodárenie VS (negatívny vplyv 111 mil. eur), (ii) podpora obnoviteľných zdrojov energie má podľa nového posúdenia v národných účtoch pozitívny vplyv v roku 2019 vo výške 21 mil. eur, a (iii) pôvodne jednorazové výnosy z predaja telekomunikačných licencií (UMTS) majú podľa nového zaznamenania pozitívny vplyv počas celého obdobia platnosti licencie (19 mil. eur v roku 2019) a nie jednorazovo pri ich kúpe.

Ostatné metodické vplyvy zahŕňajú posúdenie príjmov z dividend, kde rozpočet považoval najmä v prípade spoločnosti SPP dividendy v celom rozsahu za svoj príjem. Superdividendový test, ktorý sa pozerá najmä na zdroje tvorby zisku spoločnosti za príslušné účtovné obdobie, však v skutočnosti potvrdil nižší objem príjmov dividend z SPP oproti rozpočtu o 132 mil. eur. Pri príjmoch z predaja emisných povoleniek sa v metodike ESA na rozdiel od rozpočtu zohľadňuje aj odovzdané množstvo povoleniek (reálne spotrebované povolenky) a z tohto dôvodu sa znižuje akruálny výnos verejnej správy (o 10 mil. eur). Vložené sociálne príspevky silových zložiek vplývajú na vyšší rast miezd vo VS ako očakával rozpočet (45 mil. eur). V rozpočte zároveň došlo k nadhodnoteniu nedaňových príjmov o 106 mil. eur.

Legislatívne a iné diskrečné vplyvy mali pozitívny vplyv 146 mil. eur. Čo sa týka samotných opatrení, rozpočet uvažoval s viacerými opatreniami, ktoré sa naplnili v odlišnej veľkosti, po prípade nenaplnili (s celkovým negatívnym vplyvom 105 mil. eur). Tento vplyv je však krytý značnou úsporou na rezerve na riešenie vplyvov nových zákonných úprav a iných vplyvov vo výške 252 mil. eur, ktorá bola rozpočtovaná vo VPS. Medzi nenaplnené opatrenia na príjmovej strane patrí zavedenie eKasy a nanomarkerov, kde výpadok príjmov dosiahol 90 mil. eur z dôvodu posunutia účinnosti jednotlivých zákonov a ich implementácie, výpadok príjmov zo zvýšenia poplatku v EOSA vo výške 37 mil. eur, kde k rozpočtovanému zvýšeniu odplaty za poskytovanie služieb udržiavania núdzových zásob Agentúrou pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov nedošlo, ako aj výpadok príjmov NJF zo spustenia nového bloku JE Mochovce (38 mil. eur), kde rozpočet predpokladal, že 3. blok JE Mochovce bude v prevádzke už v priebehu roka 2019, čo sa nenaplnilo. Zrušenie osobitného odvodu obchodných reťazcov bolo kompenzované neplnením patričného výdavkového titulu, a teda na deficit VS nemalo vplyv. Úspora, ktorá vznikla z titulu nižších výdavkov na obedy zdarma v školách a materských školách (89 mil.) však naopak mierne deficit rozpočtu vylepšuje.

Ostatné vplyvy s celkovým negatívnym vplyvom vo výške 1 342 mil. eur zohľadňujú ďalšie faktory, ktoré vplývali na rozdiel oproti rozpočtu tak na príjmovej ako aj výdavkovej strane.

Na príjmovej strane vyššie nepriame dane (111 mil. eur) vyplývajú najmä z lepšieho výberu DPH aj pri negatívnom vplyve pomalšieho rastu spotreby domácnosti ako čakal rozpočet. Spotrebné dane tento pozitívny vplyv čiastočne kompenzovali. Nižšie boli v štátnom rozpočte aj príjmy z predaja kapitálových aktív (41 mil. eur), ktoré sú v rozpočte štandardne nadhodnocované.

Vyššie priame dane a sociálne odvody (104 mil. eur) najmä z dôvodu priaznivého vývoja na trhu práce, boli ťahané najmä odvodovými príjmami (89 mil. eur). Negatívny vývoj DPPO v porovnaní s rozpočtom mierne tento vplyv korigoval. Vyššie oproti rozpočtu boli daňové príjmy obcí a VÚC z prerozdelenia dane z príjmov fyzických osôb, kde pôsobil lepší ako očakávaný vývoj na trhu práce.

Tržby rozpočet podhodnotil. Vyššie tržby o 217 mil. eur sa dosiahli najmä kvôli vyšším príjmom zdravotníckych zariadení. Na vyššie ostatné nedaňové príjmy (113 mil. eur) vplývali najmä vyššie granty, sankcie a iné nedaňové príjmy. Vyššie dividendové príjmy od spoločností SEPS a ZSE prevýšili nižšie príjmy od spoločnosti SSE, VSE a Transpetrol.

Vo výdavkoch sú mzdové výdavky aj po zohľadnení rezervy vyššie o 312 mil. Eur a reflektujú výraznú valorizáciu ako aj dynamický rast netarifných zložiek.

Medzispotreba prekročila rozpočet o 517 mil. Eur, pričom bola vyššia najmä v samospráve, zdravotných poisťovniach, ŽSR, ŽSSK, ale aj v príspevkových organizáciách štátu.

Investície boli vyššie o 483 mil. Eur predovšetkým kvôli prekročeným investíciám v samospráve, kde rozpočet očakával medziročný prepád investičnej činnosti. Vyššiu investičnú činnosť ako rozpočtovanú vykázali aj NDS a zdravotnícke zariadenia (najmä kvôli vyšším kapitálovým transferom z Ministerstva zdravotníctva, pričom MZ SR toto kompenzovalo nižšími investičnými výdavkami). Vyšší transfer zo štátneho rozpočtu predovšetkým na investície (150 mil. eur) sa prejavil vo vyšších ako rozpočtovaných investičných výdavkoch zdravotníckych zariadení (124 mil. Eur).

Dotácie prekročili rozpočet o 91 mil. eur, na čom sa podieľali aj výdavky existujúcich dotačných schém vo verejnej doprave v územnej samospráve, ktoré boli v rozpočte podhodnotené.

Kapitálové transfery, vyššie o 134 mil. eur, boli ovplyvnené odmenou akcionára zdravotnej poisťovne (20 mil. eur) a vyššieho čerpania investičnej dotácie pre Jaguar Land Rover.

Peňažné sociálne dávky boli vyššie o 82 mil. eur najmä v oblasti výdavkov nemocenského poistenia (vyššie čerpanie materskej a nemocenskej dávky) a poistenia v nezamestnanosti, kde napriek poklesu úhrnnej miery nezamestnanosti je počet poberateľov dávky v nezamestnanosti rastúci (rozpočet čakal medziročný pokles výdavkov). V štátnom rozpočte boli vyššie peňažné príspevky na kompenzáciu (20 mil. Eur), ušetril sa na výdavkoch na dávky v hmotnej núdzi (34 mil. Eur) a aktívne opatrenia trhu práce (19 mil. eur).

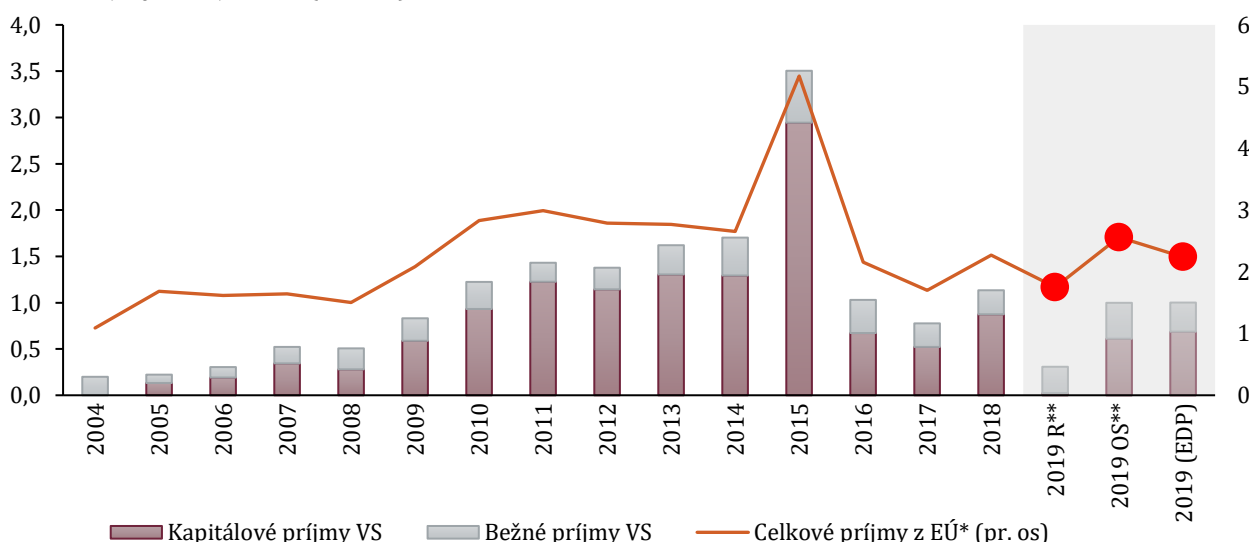
Naturálne sociálne dávky, resp. výdavky zdravotného poistenia prekročili rozpočet o 84 mil. eur, čo súvisí s tým, že zdravotné poisťovne dostali o 155 mil. Eur viac oproti rozpočtu na poistnom platenom štátom na dofinancovanie zdravotníctva.

Ostatné výdavky skončili vyššie o 213 mil. eur z dôvodu aktuálneho vývoja (najmä nákupy pozemkov, vyššie transfery do medzinárodných organizácií a transfery neziskovým organizáciám a školám mimo verejný sektor), naopak mierne pozitívne by mali pôsobiť úrokové výdavky vzhľadom na nižšiu emisiu nového dlhu v porovnaní s plánom RVS.

Podhodnotený rozpočet príjmov prostriedkov z EÚ sa nenaplnil.

Reálne čerpanie fondov EÚ v roku 2019 medziročne stagnovalo, keď nominálne rástlo len 4%. V nedostatočnej miere sa využila alokácia, keď na rast HDP pôsobili v tomto období neutrálne⁷. S efektívnosťou čerpania súvisia aj korekcie fondov EÚ (t.j. nepreplatenie prostriedkov zo strany EÚ), ktoré dosiahli v uplynulom roku úroveň 20 mil. eur. Voči rozpočtu skončilo čerpanie eurofondov vyššie o 0,5 p.b. HDP. Dôvodom bolo najmä podhodnotenie kapitálových príjmov do verejného sektora, z ktorých sa financujú veľké projekty. Vyššie čerpanie zároveň predstavovalo vyššie náklady⁸ na spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu približne o 0,1 p.b. HDP⁹. Odvody do spoločného rozpočtu EÚ boli nižšie v porovnaní s rozpočtom o 0,1 p.b. HDP. (v rozpočte sa tradične uvádzajú vrátane rezervného vankúša). Čisté príjmy po odrátaní odvodov tak boli voči rozpočtu vyššie o 0,6 p.b. HDP.

Graf 9 Príjmy zdrojov EÚ (%HDP)



* Vratane nákladov za výber a odvod tzv. Vlastných zdrojov EÚ (clo)

** 2019OS - Odhadovaná skutočnosť podľa RVS 2019-2021, 2019R - Rozpočet 2019-2021 (údaj je vrátane zahraničných grantov z rozpočtu EÚ imputovaných do verejných investícií)

Zdroj: MFSR, NBS, vlastné výpočty

Podľa jednotlivých subjektov verejnej správy malo na zhoršenie v porovnaní s rozpočtom najväčší vplyv hospodárenie štátneho rozpočtu, štátnych fondov, obcí, VÚC, zdravotníckych zariadení, ZSSK a NDS. Tieto výsledky hospodárenia sú však skreslené transfermi medzi jednotlivými subjektmi verejnej správy, ktoré výsledky u jedného subjektu zlepšujú a u druhého zhoršujú, nemajú však vplyv na celkovú bilanciu verejnej správy. Po očistení o niektoré významnejšie transfery oproti rozpočtu je

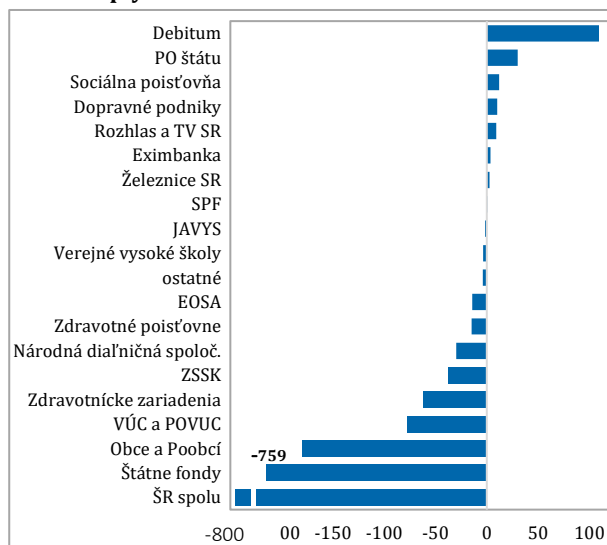
⁷ Analytický komentár č. 76. NBS

⁸ Vyššie čerpanie eurofondov predstavuje vyššie výdavky spolufinancovania z domácich verejných zdrojov. Zároveň sa stimuluje ekonomická aktivita, podporuje zamestnanosť, spotreba domácností a ziskovosť firiem čo má vplyv na vyššie daňové a odvodové príjmy. V konečnom dôsledku je deficitný vplyv spolufinancovania do istej miery neutralizovaný vyššími verejnými príjmami z ekonomickej aktivity.

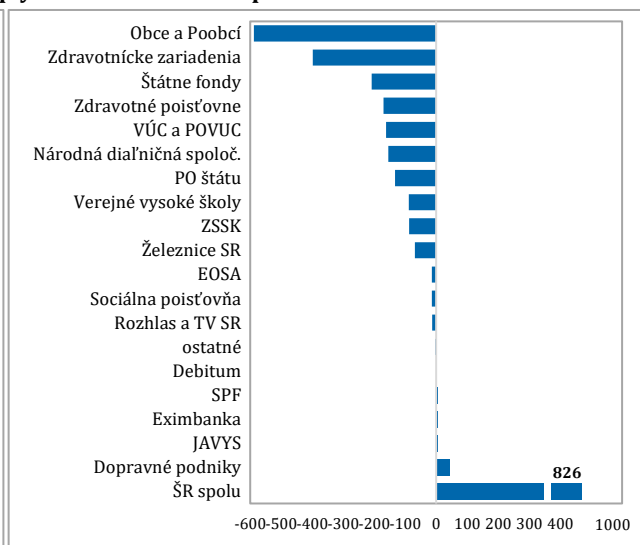
⁹ Výdavky na spolufinancovanie predstavovali celkovo pozitívny vplyv na hospodárenie verejnej správy (145 mil. eur), keď boli síce vyššie oproti rozpočtu, ale toto zhoršenie bolo kryté úsporou v rezerve na rýchlejšiu realizáciu projektov.

možné získať reálnejší pohľad na ich hospodárenie (graf 11). Najväčší rozdiel je v štátnom rozpočte, z ktorého boli realizované transfery do ostatných subjektov verejnej správy.

Graf 10 Vplyv na zmenu deficitu v mil. eur



Graf 11 Vplyv na zmenu deficitu po očistení o konsolidáciu* v mil. eur



* úpravy o transfery medzi subjektmi za účelom reálnejšieho pohľadu na hospodárenie subjektov

ŠR spolu predstavuje štátny rozpočet, štátne finančné aktíva a mimorozpočtové účty

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, NBS vlastné výpočty

Najvyššie transfery zo ŠR oproti rozpočtu sa zrealizovali do miestnej samosprávy, najmä do obcí a do zdravotníckych zariadení. Obce dostali vyššie bežné transfery najmä z MV SR na program výchovy mládeže (154 mil. Eur) a z MPSVaR SR na krytie výdavkov na obedy zdarma vo výške 45 mil. Eur. To sa prejavilo vo výraznom náraste výdavkov obcí, investičných (316 mil. eur), mzdových (216 mil. eur) a výdavkov na tovary a služby (38 mil. eur).

Zdravotnícke zariadenia okrem bežných a kapitálových transferov v celkovej výške 186 mil. Eur benefitovali aj z oddĺženia voči svojim dodávateľom zo zdrojov štátnych finančných aktív vo výške 150 mil. eur. Napriek aj vyšším príjmom za svoje výkony, skončilo ich hospodárenie oproti rozpočtu horšie o 62 mil. Eur z dôvodu vyšších výdavkov na tovary a služby a mzdové výdavky. Negatívne vplývali aj neuhradené záväzky voči Sociálnej poisťovni na poistnom ako i na príslušnom penále spolu vo výške 146,7 mil. eur. Hospodárenie spoločnosti Debitum bolo ovplyvnené transferom zo štátnych finančných aktív vo výške 109 mil. Eur na oddĺženie nemocníc voči Sociálnej poisťovni, ktoré spoločnosť poukázala poisťovni až v roku 2020. Vyššie transfery plynuli z rozpočtu aj do Národnej diaľničnej spoločnosti (kapitálové transfery 124 mil. Eur), kapitálové i bežné transfery do ŽSSK a ŽSR. Vysoké školy benefitovali z vyšších bežných transferov z Ministerstva školstva (64 mil. Eur) najmä na krytie vyšších mzdových výdavkov ako i z kapitálových (19 mil. Eur).

Verejný dlh na hranici sankčných pásiem dlhovej brzdy

Verejný dlh v roku 2019 medziročne klesol o 1,4 p.b. HDP na úroveň 48 % HDP, čím sa dostal na prvé sankčné pásmo podľa zákona o rozpočtovej zodpovednosti¹⁰. Po krátkej epizóde predošlých primárnych prebytkov sa Slovensko opäť vrátilo, aj keď len mierne, k primárnemu deficitu, ktorý prispieva k rastu verejného dlhu. Vplyv na vyšší nominálny dlh v porovnaní s očakávaním, mal okrem iného rast záväzkov vo vybraných subjektoch mimo štátny dlh¹¹. Na druhej strane, záväzky Slovenska

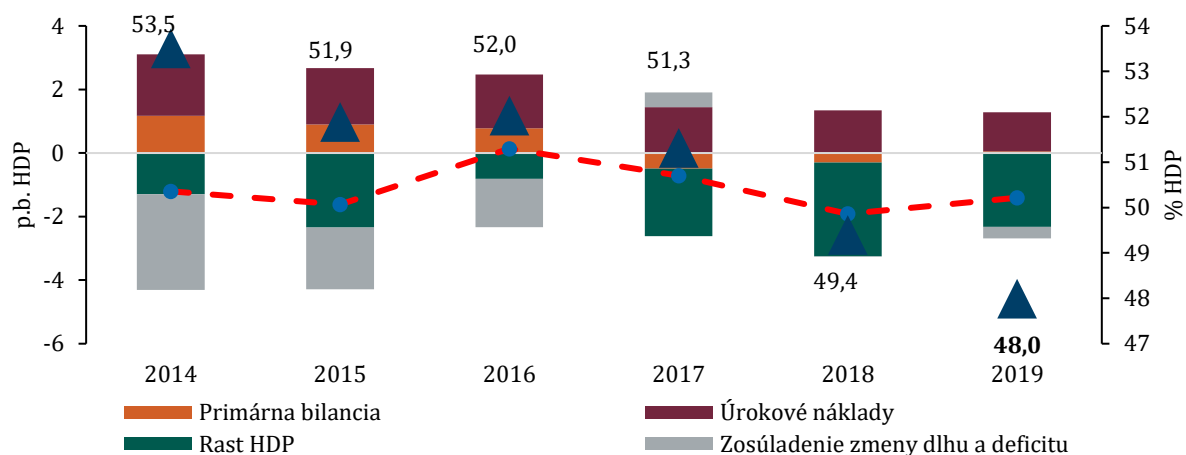
¹⁰ Pri postupnej ročnej úprave limitov dlhovej brzdy o 1 p. b. nadol v prechodnom období 2018 až 2027 je dolný limit pre rok 2019 stanovený na úrovni 48%.

¹¹ V porovnaní s očakávaním sa na vyššom dlhu podieľal okrem iného vyššie čerpanie úverov v oboch železničných spoločnostiach a Eximbanke.

vyplývajúce zo záruk poskytnutých Európskym nástrojom finančnej stability (EFSF) mierne klesli¹² čo malo mierne pozitívny dosah na úroveň dlhu.

Hotovostný deficit štátneho rozpočtu dosiahol na konci roka 2019 úroveň 2,2 mld. eur. Finančná potreba vyvolaná schodkovým hospodárením bola do veľkej miery financovaná z likvidných rezerv a nie emisiou nového dlhu, keď vybrané záväzky štátu (štátne dlhopisy a vládne úvery) vzrástli v rovnakom období len o 0,6 mld. eur. Udržanie dlhu na klesajúcej trajektórii sa tak podarilo do veľkej miery vďaka financovaniu z rezerv. Takéto financovanie z dlhodobého hľadiska, pri obmedzení vyplývajúcom z dlhovej brzdy, môže predstavovať pri deficitnom hospodárení riziko pre likviditu štátu.

Graf 12 Hrubý dlh a príspevky faktorov k medziročnej zmene dlhu



Zdroj: ŠÚ SR, vlastné výpočty

Prílohy

Tabuľka 1 Prehľad hospodárenia podľa subjektov VS (mil. eur ak nie je uvedené inak)

subjekt VS	2018 SKUTOČNOSŤ	2019 ROZPOČET	2019 SKUTOČNOSŤ	2019 SKUTOČNOSŤ vs rozpočet	SKUTOČNOSŤ 2019 vs 2018
ŠR+ŠFA+MRU	-1 560	-988	-1 747	-759	-187
PO štátu-DK22	2	-7	23	30	21
Š enviromentálny fond	35	123	57	-66	23
ŠFRB	61	46	55	9	-6
NJF	5	146	-12	-157	-17
JAVYS	7	1	-1	-2	-8
OBEC a PO obcí	-24	237	57	-179	81
dopravné podniky	11	12	22	10	11
VUC a PO VUC	105	124	47	-77	-58
Sociálna poisťovňa	28	65	77	12	49
Zdravotné poistenie	11	135	120	-15	109
Vysoké školy	31	0	-3	-3	-34
FNM (MH manažment, a.s.)	-8	-2	-3	-1	5
SPF	20	8	9	1	-11
ŽSR	1	0	3	3	2
ŽSSK	-12	0	-37	-37	-25
NDS	10	37	7	-30	-2
Verejné nemocnice	267	-1	-63	-62	-330
Ostatné*	70	64	169	105	99
CELKOM mil. eur	-941	0	-1 220	-1 220	-279
CELKOM % HDP	-1,0	0,0	-1,3	-1,3	-0,3

¹² Portugalsko na jeseň 2019 predčasne splatilo časť svojich záväzkov voči EFSF.

Zdroj: Štátna pokladnica, MF SR, NBS vlastné prepočty

*ostatné: Slovenská konsolidačná, Agentúra pre správu núdzových zásob ropy, Eximbanka, Kancelária rady pre rozpočtovú zodpovednosť, Audiovizuálny fond, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, TASR, RTVS, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Ústav pamäti národa, Danubiana, neziskové organizácie štátu, ostatné ústredné a miestne organizácie.

Tabuľka 2 Hospodárenie verejnej správy v 2019 (metodika ESA 2010)

v mil. eur	2018	2019	zmena	2019R	2019-2019R
deficit	-941	-1 220	-279	0	-1 220
<i>celkové príjmy</i>	36 560	39 085	2 525	37 216	1 868
bežné a kapitálové príjmy	36 560	39 085	2 525	37 216	1 868
z toho: priame dane	6 529	6 895	366	7 116	-221
nepriame dane	10 674	11 377	704	10 666	711
z toho: DPH	6 319	6 826	507	6 664	162
sociálne príspevky	13 435	14 337	902	14 053	284
Príjmy z majetku	664	565	-99	585	-21
bežné a kapitálové transfery	1 239	1 678	439	1 199	479
predaj produkcie	4 019	4 232	213	3 597	636
celkové výdavky	37 501	40 304	2 804	37 216	3 088
bežné výdavky	33 800	36 492	2 691	34 823	1 668
sociálne výdavky	16 331	17 442	1 111	16 959	483
z toho: peňažné dávky	11 855	12 599	744	12 201	399
naturálne sociálne dávky	4 475	4 842	367	4 759	84
dotácie	1 048	1 030	-18	455	575
bežné transfery	1 877	2 023	146	1 954	69
úroky	1 207	1 157	-50	1 125	32
kompensácie zamestnancov	8 360	9 596	1 237	8 900	696
medzispotreba	4 977	5 244	266	5 430	-186
kapitálové výdavky	3 701	3 813	112	2 393	1 420
z toho: vládne investície	3 353	3 351	-2	2 215	1 136
kapitálové transfery	306	371	65	194	177
celkový deficit verejnej správy	-941	-1 220	-279	0	-1 220
ústredná verejná správa	-1 115	-1 532	-417	-573	-959
miestna samospráva	135	115	-20	373	-257
fondy sociálneho zabezpečenia	39	197	158	200	-3
Hrubý dlh verejnej správy	44 322	45 202	880	45 719	-518
deficit v %HDP	-1,0	-1,3	-0,25	0,0	-1,3
Hrubý dlh VS v % HDP	49,4	48,0	-1,4	47,3	0,7

Zdroj: ŠÚ SR, MFSR, NBS vlastné výpočty

analytici@nbs.sk