

Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie

November 2019



Obsah

I.	Zhrnutie.....	3
II.	Vývoj hrubého dlhu verejnej správy do roku 2018	3
III.	Prognóza hrubého dlhu na roky 2019 až 2022	4
IV.	Uplatnenie sankcií podľa Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.....	8



I. Zhrnutie

Októbrová notifikácia Eurostatu revidovala výšku hrubého dlhu verejnej správy v roku 2018 na 49,4 % HDP, tesne nad hranicu dolného sankčného pásma (49 % HDP). Podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti tak Ministerstvu financií Slovenskej republiky (MF SR) vyplýva povinnosť zaslať písomné zdôvodnenie výšky dlhu do Národnej rady SR, vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie.

Aktuálny odhad MF SR predpokladá, že mimo sankčné pásma dlhovej brzdy sa hrubý dlh dostane už v tomto roku, napriek zvolneniu ekonomického rastu. Aj v roku 2020 sa pri dodržaní schváleného rozpočtu udrží pod sankčnými pásmami a klesne na úroveň 46,8 % HDP. K udržaniu dlhu tesne pod dolným sankčným pásmom prispieje najmä viazanie výdavkov v štátnom rozpočte v rokoch 2019-2020, nové opatrenia na boj proti daňovým únikom a tiež aktívnejšie využitie likvidity na riadenie záväzkov.

Pri predpoklade plánovaného vyrovnaného hospodárenia od roku 2021 sa očakáva dodatočný pokles zadĺženia mimo sankčné pásma (44,8 % HDP do roku 2022). Bez prijatia dodatočných opatrení na úrovni 0,7 až 1,2 % HDP však zotrvá dlh v najnižšom sankčnom pásme. Do roku 2022 by dosiahol 46,7 % HDP, teda 1,7 p.b nad dolným sankčným pásmom.

II. Vývoj hrubého dlhu verejnej správy do roku 2018

Vypuknutím hospodárskej a finančnej krízy¹ v roku 2009 hrubý dlh Slovenska postupne narástol nad 50 % HDP, na historicky najvyššie úrovne (Graf 1). Hlavným dôvodom tohto zvýšenia bol prepád ekonomickej aktivity, ktorá vyústila do výpadku daňových príjmov, nárastu výdavkov a tým aj vyšších schodkov verejnej správy (VS). Reakciou na krízu boli aj prijaté opatrenia na európskej úrovni v podobe vzniku stabilizačných mechanizmov v roku 2011, ktoré dodatočne navýšili aj hrubý dlh Slovenska². V roku 2013 tak hrubý dlh VS kulminoval na úrovni 54,7 % HDP, čím sa dostal tesne pod tretie sankčné pásmo.

Po roku 2013 sa tento nepriaznivý vývoj podarilo stabilizovať a dlh začal klesať smerom k dolnému sankčnému pásmu. Okrem zníženia deficitu verejnej správy z pokrízových 7,5 % HDP v roku 2010 až na úroveň 1,1 % HDP v roku 2018³ prispelo k poklesu dlhu aj hospodárske oživenie. Silnejší pokles dlhu bol však limitovaný deflačným vývojom ekonomiky.

V roku 2018 dosiahol hrubý dlh verejnej správy podľa jesennej notifikácie Eurostatu výšku 49,4 % HDP, tesne nad dolným sankčným pásmom (49 % HDP).⁴ Medziročný pokles hrubého dlhu o 1,9 p.b. predstavuje najvýraznejšie zníženie zadĺženia verejnej správy od roku 2013. Eurostat pôvodne v jarnej notifikácii za rok 2018 potvrdil hodnotu hrubého dlhu vo výške 48,9 % HDP, teda pod sankčnými pásmami dlhovej brzdy. V rámci jesennej notifikácie Eurostatu však prebehla rozsiahla benchmarková revízia národných účtov podľa metodiky ESA 2010, ktorá prispela k revízii hrubého dlhu smerom nahor. Od roku 2018 Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti zároveň predpokladá každoročné znižovanie sankčných pásiem o 1 p. b. až kým najnižšie pásmo dosiahne hodnotu 40 % HDP (v roku 2027).

¹ V roku 2009 zasiahla ekonomiku Slovenska globálna finančná kríza, čo sa prejavilo v jej poklese o 6,5 %. V danom roku narástol dlh o 7,8 p. b. z predkrízovej úrovne 28,5 % HDP.

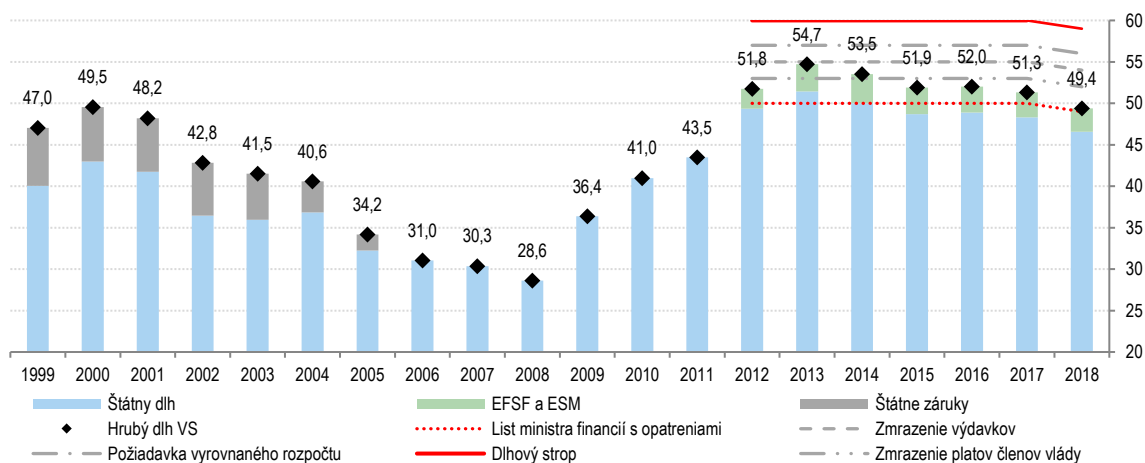
² V roku 2013 predstavoval vplyv medzinárodných záväzkov Slovenska v rámci Európskeho nástroja finančnej stability (EFSF) a Európskeho mechanizmu pre stabilitu (ESM) na hrubý dlh verejnej správy 3,3 p. b..

³ V metodike ESA2010.

⁴ Viac informácií k benchmarkovej revízii je uvedených v [Návrhu rozpočtového plánu Slovenskej republiky na rok 2020 \(BOX 4\)](#).



Graf 1: Vývoj hrubého dlhu (% HDP)



Pozn.: jednotlivé líniové grafy predstavujú sankčné pásma (1,2,3,4 a 5-te sankčné pásma)

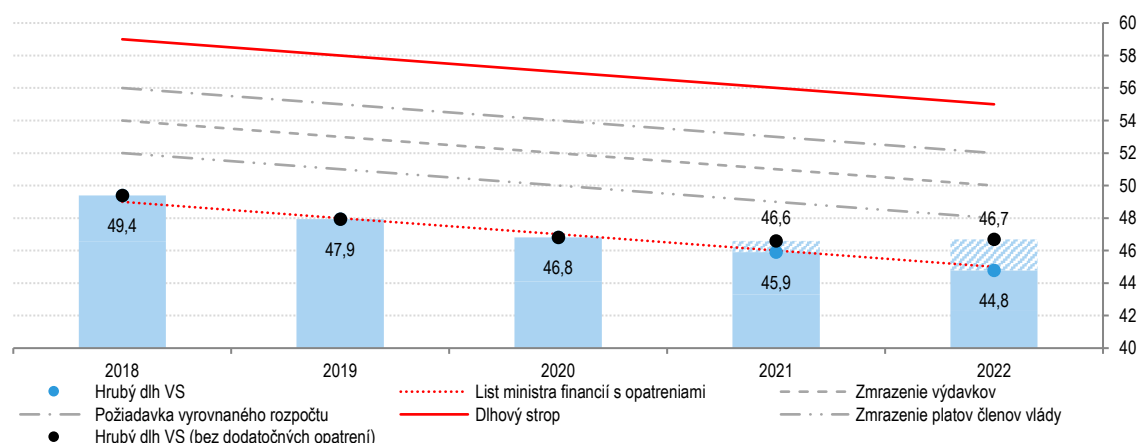
Zdroj: MF SR

III. Prognóza hrubého dlhu verejnej správy na roky 2019 až 2022

Hrubý dlh klesne v tomto aj nasledujúcom roku pod najnižšie sankčné pásma. V roku 2019 dosiahne dlh podľa prognózy MF SR výšku 47,9 % HDP⁵. Mimo sankčných pásiem sa dlh udrží aj v roku 2020, keď klesne na úroveň 46,8 % HDP. K poklesu dlhu prispeje najmä viazanie výdavkov v štátnom rozpočte a príjmové opatrenia prijaté v rámci boja proti daňovým únikom. Do roku 2020 pomôže dynamike dlhu aj aktívnejšie využívanie likvidity na krytie záväzkov v porovnaní s predpokladmi Programu stability (podrobnejšie BOX 1).

Po roku 2020 sa dlh udrží pod sankčnými pásmami za predpokladu prijatia dodatočných opatrení (Graf 2). Podľa vládneho návrhu rozpočtu sa dlh po dosiahnutí vyrovnaného rozpočtu udrží mimo sankcii dlhovej brzdy aj po roku 2020, na čo však bude potrebné prijať dodatočné úsporné opatrenia. Na dosiahnutie cieľových sald sa v rokoch 2021 a 2022 očakáva prijatie dodatočných, zatiaľ nešpecifikovaných, konsolidačných opatrení v hodnote 770 mil. eur (0,7 % HDP) resp. 1 246 mil. eur (1,2 % HDP). Bez dodatočných opatrení dôjde k stabilizácii dlhu približne na úrovni roka 2020 a k prekročeniu postupne klesajúceho prvého sankčného pásma.

Graf 2: Prognóza vývoja hrubého dlhu (% HDP)



Pozn.: jednotlivé líniové grafy predstavujú sankčné pásma (1,2,3,4 a 5-te sankčné pásma)

Zdroj: MF SR

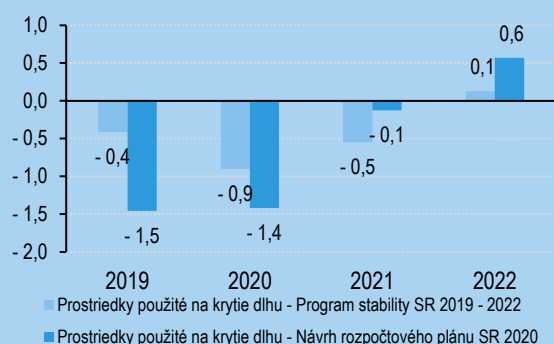
⁵ Oficiálna prognóza publikovaná v [Návrhu rozpočtového plánu SR na rok 2020](#).



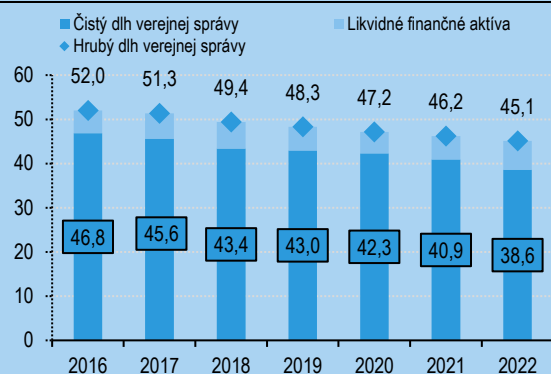
BOX 1: Aktívne riadenie likvidity v rokoch 2019 a 2020

S cieľom udržať úroveň hrubého dlhu mimo sankčných pásiem, riadenie záväzkov a likvidity sa bude opierať výraznejšie o využitie prostriedkov hotovostnej rezervy (Graf 3). Kým v roku 2019 a 2020 roku bude zapojenie zdrojov Štátnej pokladnice (ŠP) pri krytí záväzkov štátneho dlhu výraznejšie v porovnaní s predpokladmi Programu stability, ku koncu prognózy dôjde k čiastočnému doplneniu likvidných rezerv v Štátnej pokladnici. Využitie zásob likvidity tak bude kompenzovať zhoršený vývoj hospodárenia VS v roku 2019 oproti pôvodným predpokladom, v ktorom sa očakáva celkový deficit VS na úrovni 0,68 % HDP.

GRAF 3 - Využívanie likvidných zdrojov ŠP (% HDP)



GRAF 4 – Čistý dlh (% HDP)



Zdroj: MF SR

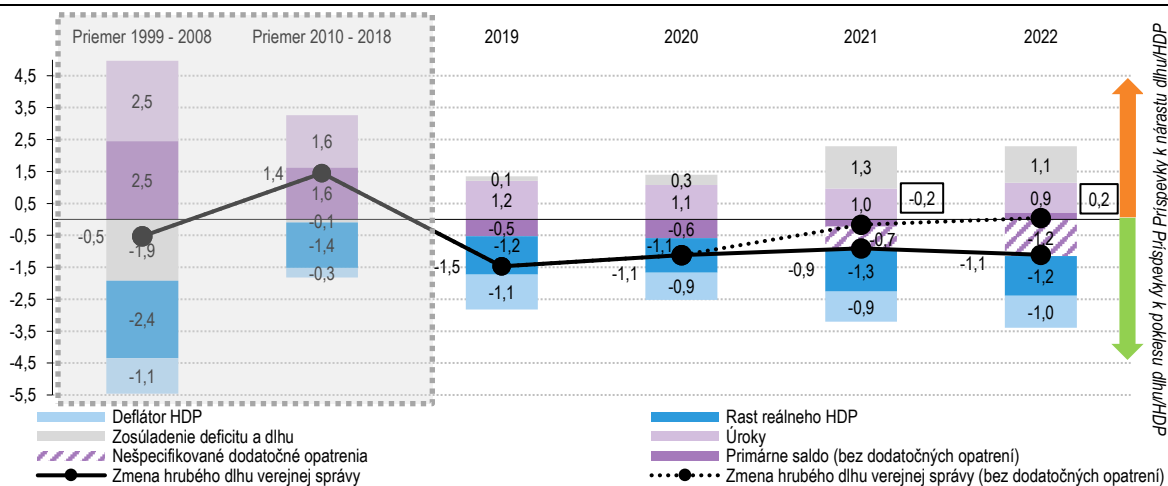
Zdroj: MF SR

Aktívnejšie využitie likvidity v rokoch 2019 a 2020 je viditeľné aj na rozdielnej dynamike čistého dlhu v porovnaní s hrubým dlhom. Najmä v začiatku horizontu prognózy bude čistý dlh klesať v porovnaní s hrubým dlhom pomalšie. Tento vývoj sa obráti ku koncu horizontu. Dôvodom silnejšieho poklesu čistého dlhu ku koncu horizontu je okrem opätovného doplnenia likvidity aj predpokladané kumulovanie prebytkov v rámci subjektov VS. Likvidné finančné aktíva verejnej správy sa do konca prognózy navýšia nad úroveň roku 2018, teda na viac ako 6 % HDP. Čistý dlh na konci horizontu rozpočtu v roku 2022 pod úroveň 39 % HDP.

Príspevky k poklesu dlhu

Pokles hrubého dlhu pod sankčné pásma pramení najmä z dosahovania primárneho prebytku hospodárenia verejných financií a stále solidného ekonomického rastu. Kým primárne saldo bude na historicky najvyšších úrovniach, rast ekonomiky bude pomáhať poklesu dlhu o niečo menej ako v minulosti (Graf 5).

Graf 5: Príspevky faktorov k znižovaniu hrubého dlhu (% HDP)



Zdroj: MF SR



1. Primárny prebytok

Napriek zhoršenému rozpočtovému vývoju sa v roku 2019 očakáva primárny prebytok. Na nepriaznivý rozpočtový vývoj v roku 2019 reaguje vláda viazaním výdavkov štátneho rozpočtu už v roku 2019, v objeme 214 mil. eur (0,2 % HDP). Viazanie sa očakáva naprieč všetkými rezortmi, na mzdových (66 mil. eur, 0,07 % HDP) a prevádzkových výdavkoch (67 mil. eur, 0,07 % HDP) a tiež v rámci vecných položiek (81 mil. eur, 0,08 % HDP) rezortu obrany a dopravy. Z titulu zrušenia odvodu z reťazcov sa zároveň viažu výdavky v sume 69,5 mil. eur v kapitole Ministerstva pôdohospodárstva SR. Primárne hospodárenie VS by tak malo ostať v roku 2019 prebytku 0,5 % HDP.

Tabuľka 1: Bilancia hospodárenia VS v porovnaní so scenárom nezmenených politík (% HDP)

	2013 S	2014 S	2015 S	2016 S	2017 S	2018 S	2019 OS	2020 N	2021 N	2022 N
1. Celkové príjmy	39,4	40,1	43,0	40,1	40,5	40,8	40,1	39,6	39,6	39,8
2. Celkové výdavky	42,3	43,2	45,7	42,6	41,4	41,8	40,8	40,1	39,6	39,8
3. Úrokové náklady	1,9	1,9	1,8	1,7	1,4	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9
4. Nominálne saldo VS	-2,9	-3,1	-2,7	-2,5	-1,0	-1,1	-0,7	-0,5	0,0	0,0
5. Primárne saldo (4-3)	-1,0	-1,2	-0,9	-0,8	0,5	0,3	0,5	0,6	1,0	0,9
6. Primárne saldo (bez dodatkových opatrení)									0,2	-0,2
7. Primárne saldo v scenári NPC								1,2	0,8	0,2
8. Rozdiel (5-7)*								-0,6	0,2	0,7

Zdroj: MF SR

* Vplyv novo-prijatých opatrení, ktoré ovplyvňuje aj výšku primárneho salda je možné vyhodnotiť aj pomocou scenára nezmenených politík (NPC)⁶, ktorý bol prezentovaný v Návrhu rozpočtového plánu SR na rok 2020.

Bez zmeny politík by primárny prebytok narástol v roku 2020 výraznejšie. Nový sociálny balíček pozostávajúci z nárastu viacerých sociálnych príspevkov a zníženia daňového zaťaženia je kompenzovaný len čiastočne, najmä viazaním kapitálových výdavkov v rezortoch dopravy a obrany vo výške 208 mil. eur (0,21 % HDP, Tabuľka 2). K medziročnému nárastu príjmov a primárneho salda by tak malo dôjsť najmä vďaka opatreniam v rámci boja proti daňovým únikom, prijatých ešte v roku 2018. Ide o zavedenie elektronických pokladníc a identifikačnej látky na pohonné hmoty (s rozpočtovaným výnosom 180 mil. eur)⁷.

V rokoch 2021 a 2022 sa plánovaný prebytok okolo úrovne 1 % dosiahne len za predpokladu prijatia nových opatrení. Vplyv sociálneho balíčka bude aj naďalej mierne kompenzovaný viazaním kapitálových výdavkov. K tlmeniu výdavkov od roku 2021 prispeje rozpočtovaná valorizácia plátov len približne okolo úrovne inflácie.⁸ Rozpočet však počíta aj s prijatím spomenutých neidentifikovaných opatrení⁹. Bez nich sa primárne saldo prepadne na úroveň 0,2 % HDP resp. pre rok 2022 by to znamenalo už dosiahnutie primárneho deficitu (-0,2 % HDP), ktorý by už prispieval k nárastu hrubého dlhu.

⁶ Takýto prístup porovnáva referenčný vývoj verejných financií, za predpokladu nemennej legislatívy a aktualizácie odhadu makroekonomického vývoja, s plánovaným vývojom vládneho návrhu rozpočtu.

⁷ Zavedenie elektronických pokladníc a identifikačnej látky na pohonné hmoty bolo schválené ešte v roku 2018 a v súlade s aktuálnou metodikou MF SR sú tieto opatrenia preto súčasťou rozpočtového vývoja podľa scenára nezmenených politík.

⁸ V rokoch 2021 a 2022 v porovnaní s očakávaným tempom rastu plátov v súkromnom sektore.

⁹ Na dosiahnutie plánovaných prebytkov okolo 1 % po roku 2020 bude potrebné prijať opatrenia vo výške 770 mil. eur (0,74 % HDP), resp. 1 246 mil. eur (1,15 % HDP) v roku 2022.



Tabuľka 2 - Opatrenia zahrnuté v návrhu rozpočtu verejnej správy (ESA 2010, porovnanie voči NPC)

Prijmy VS	Subsektor	ESA2010	2020	2021	2022
Daňové a odvodové príjmy spolu	S. 13		-0,25	-0,23	-0,22
Dane z produkcie	S. 13	D.2	0,02	0,05	0,05
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov			0,10	0,13	0,13
Znížená sadzba DPH na ďalšie potraviny			-0,08	-0,08	-0,08
Ostatné (pod 0,01% HDP)			0,00	0,00	0,00
Dane z príjmu	S. 13	D.5	-0,26	-0,25	-0,24
Zvýšenie nezdaniteľnej časti základu dane na 21-násobok životného minima			-0,14	-0,13	-0,13
Znížená sadzba dane z príjmu pre SZČO a firmy na 15% pre obrat do 100 tis. eur			-0,06	-0,06	-0,06
Zvýšenie odpočtu na vedu a výskum na 150 % od 2019 a 200 % od 2020			-0,02	-0,02	-0,03
Odpočet daňovej straty pre ostatné firmy max. do 50 % základu dane počas 5 rokov			0,00	0,03	0,03
Nová odpisová skupina pre elektromobily			-0,02	-0,02	-0,01
Ostatné (pod 0,01% HDP)			-0,02	-0,05	-0,04
Odvodové príjmy	S. 13	D.61	-0,01	-0,04	-0,03
13. a 14. plat - legislatívne zmeny			-0,01	-0,03	-0,02
Ostatné (pod 0,01% HDP)			0,00	-0,01	-0,01
Nedaňové príjmy spolu	S.13	P.11+P.12	0,09	0,03	0,01
Granty a transfery	S.13		-0,21	-0,19	-0,19
SPOLU			-0,38	-0,40	-0,40

Výdavky VS	Subsektor	ESA2010	2020	2021	2022
Kompenzácie	S.13	D.1	-0,09	0,01	0,13
Medzispotreba	S.13	P.2	0,03	0,04	-0,02
Subvencie	S.13	D.3p	-0,01	-0,01	0,00
Celkové sociálne transfery, z toho:	S.13	D.6P	-0,41	-0,41	-0,41
zvýšenie rodičovského príspevku			-0,17	-0,16	-0,16
zdvojnásobenie vianočného príspevku			-0,09	-0,09	-0,08
navýšenie príspevku na opatrovanie ZŤP			-0,04	-0,04	-0,04
spomalenie rastu dôchodkového veku (novela zákona o sociálnom poistení)			-0,03	-0,04	-0,05
príspevok pre prvákov na ZŠ (novela zákona o prídavku na dieťa)			-0,01	-0,01	-0,01
dofinancovanie zdravotníctva	S.13	D632	-0,06	-0,07	-0,07
Ostatné bežné transfery	S.13	D.7p	-0,17	-0,13	-0,14
Kapitálové výdavky, z toho:	S.13		0,45	0,36	0,37
viazanie kapitálových výdavkov v obrane			0,08	0,00	0,05
viazanie kapitálových výdavkov v doprave			0,10	0,10	0,09
Obce			0,08	0,07	0,03
ŽSR			0,09	0,09	0,08
SPOLU			-0,21	-0,14	-0,07

Zdroj: MF SR

Pozn.: (+) zvýšenie príjmov a zníženie výdavkov

Podrobnejšie sú rozpočtové opatrenia popísané v [Návrhu rozpočtového plánu SR na rok 2020](#).

2. Pozitívny makroekonomický vývoj

Keďže hrubý dlh je vyjadrený v pomere k HDP, k poklesu zadĺženia mimo sankčné pásma dlhovej brzdy prispeje spomaľujúci ale pretrvávajúci rast ekonomiky. Po miernom prehrievaní v rokoch 2017 a 2018 sa ekonomika schladí a kladná produkčná medzera uzavrie. Miernе spomalenie ekonomickej aktivity v roku 2019 (2,4 %) spôsobené najmä nepriaznivým vývojom zahraničného dopytu, sa prejaví vlašným ekonomickým výkonom aj v roku 2020 (2,3 %). V ďalších rokoch príde k oživeniu ekonomiky, ktorá opäť stúpne mierne nad svoj potenciál. Ekonomika bude na horizonte prognózy dosahovať v priemere 2,6-percentný reálny rast a k poklesu zadĺženia bude prispievať len o niečo menej ako v doterajšom pokrízovom období. K poklesu zadĺženia v pomere k HDP dopomôže aj ukotvenie inflácie nad 2 %, teda na priemernej úrovni z čias pred vypuknutím finančnej krízy.



IV. Uplatnenie sankcií podľa Ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti

Pri prekročení **prvého dlhového pásma (t.j. dlh v pásme 49 % HDP až 52 % HDP)¹⁰** je zákonnou požiadavkou pre MF SR, aby zaslalo Národnej rade SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie. Nad rámec prezentovaného materiálu **nedochádza k spusteniu ďalších sankčných opatrení.**

¹⁰ Od roku 2018 sa každoročne znižujú hranice sankčných pásiem o 1 p. b. až kým najnižšie pásmo dosiahne hodnotu 40 % HDP.