



## **Zdôvodnenie výšky hrubého dlhu SR a návrh opatrení na jeho zníženie**

Júl 2024



## I. Zhrnutie

V súlade s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti vláda predkladá do Národnej rady SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu, návrh už prijatých opatrení na jeho zníženie a tiež informáciu o potrebe ďalších konsolidačných opatrení. Hrubý dlh ostáva v najvyššom sankčnom pásme dlhovej brzdy. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti v tomto prípade požaduje uplatnenie všetkých sankcií dlhovej brzdy. Schválením programového vyhlásenia novej vlády v NR SR v novembri 2023 sa však na dva roky aktivovala úniková klauzula zo sankcií 3. až 5. pásma dlhovej brzdy. V rámci plnenia sankcií z nižších pásiem vláda do Parlamentu predkladá zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu na jeho zníženie.

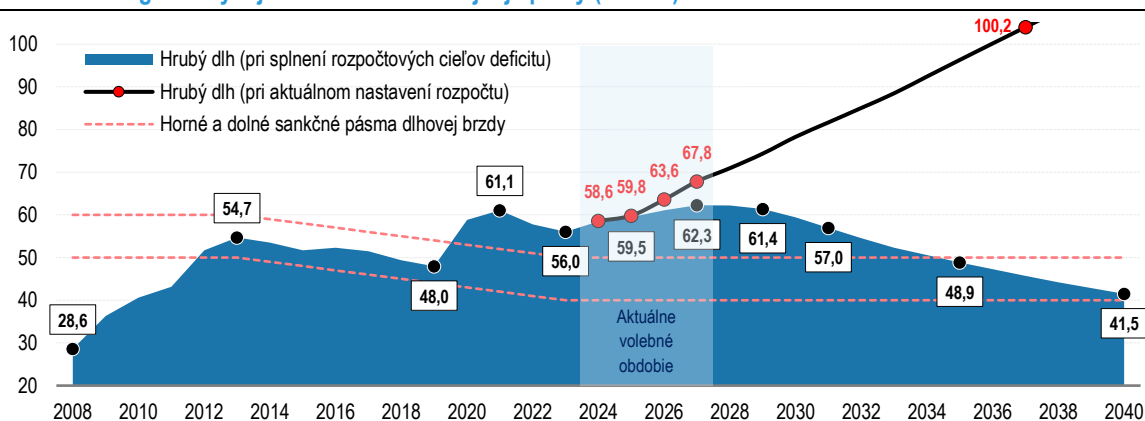
**Hrubý dlh v minulom roku dosiahol 56 % HDP, čo je dôsledkom predovšetkým posledných štyroch rokov ovplyvnených pandemickou a energetickou krízou.** Dlh vzrástol najmä vplyvom pandémie COVID-19 a tiež energetickej krízy, čo sa prejavilo vysokými deficitmi štátneho rozpočtu v rokoch 2020, 2021 a v 2023. V minulom roku boli zároveň prijaté viaceré opatrenia najmä v rodinnej politike, ktoré nesúviseli priamo s reakciou na krízu. Pod zvýšenie hrubého dlhu sa podpísal aj nárast hotovostnej rezervy, ktorá sa aj ku koncu roka 2023 udržala nad priemernou úrovňou v predkrízovom období.

**Od roku 2024 by dlh opäť prudko rástol, no ciele vlády znížiť deficit pod 3 % HDP do konca volebného obdobia dlh stabilizujú.** K návratu rastu dlhu v pomere k HDP v scenári bez ďalšej konsolidácie prispieva najmä neklesajúci schodok verejnej správy, sprevádzaný ustupujúcou infláciou. Naopak, fiškálna stratégia vlády znižovať deficit o 1 % HDP ročne tempo navyšovania zadĺženia postupne spomalí a za predpokladu poklesu deficitu pod 3 % HDP do konca volebného obdobia by sa už trend rastu dlhu úplne zastavil.

**Na dosiahnutie rozpočtových cieľov vlády je potrebné prijať dodatočné úsporné opatrenia v objeme takmer 3 % HDP.** Vláda s cieľom stabilizovať dlh už prijala konsolidačný balíček v objeme 1,4 % HDP, ktorého pozitívny vplyv na deficit bol však tlmený aj novými prioritami vlády najmä v sociálnej oblasti a tiež inými faktormi mimo kontroly. Ide najmä o rastúce úrokové náklady, pomalší rast daňovo-odvodových príjmov či nárast výdavkov v obrane. Na druhú stranu vláda už v aktuálnom výhľade neuvažuje s vyplácaním energopomoci od budúceho roku a počíta sa tiež s tlmením rastu mzdových nákladov. Do konca volebného obdobia je tak potrebné prijať oproti súčasnému nastaveniu rozpočtu úsporné opatrenia celkovo vo výške do 3 % HDP. Vláda v tomto kontexte už urobila úvodné kroky k zavedeniu dane na sladené nápoje a rozšíreniu zdanenia tabakových výrobkov. Ďalej sa plánujú viaceré opatrenia ako na príjmovej, tak výdavkovej strane. Na príjmovej by malo ísť o opatrenia, ktoré rozložia záťaž zo zvýšenia daňových príjmov naprieč spoločnosťou s dôrazom na zdanenie väčších firiem, vysokopríjmových zamestnancov a negatívnych externalít. Na výdavkovej strane sa analyzujú možnosti šetrenia na prevádzke štátu (efektívnejšie a racionálnejšie nákupy tovarov a služieb), úspory na strane výdavkov na mzdy a aj zadresnenie niektorých dávok.

**Na zníženie dlhu pod všetky sankčné pásma dlhovej brzdy bude potrebné pokračovať v konsolidácii aj za horizontom súčasného vládneho obdobia a postupne dosiahnuť vyrovnaný rozpočet.** Hrubý dlh by bez pokračujúcej konsolidácie aj v ďalšom volebnom období opäť rástol. Naopak, pokračujúce konsolidačné úsilie 1 % HDP ročne smerom k vyrovnanému rozpočtu na prelome ďalšej dekády by zabezpečilo pokles hrubého dlhu pod najvyššie sankčné pásmo dlhovej brzdy o pár rokov na to. To by si zároveň vyžiadalo celkové konsolidačné opatrenia v objeme cez 6 % HDP.

GRAF 1 – Prognóza vývoja hrubého dlhu verejnej správy (% HDP)



Pozn.: Projekcia dlhu podľa návrhu rozpočtu predpokladá deficit 5,4 % HDP v 2025, 5,2 % HDP v 2026 a 5,5 % HDP v 2027. Od roku 2028 sa počíta s deficitmi zvyšujúcimi sa o náklady na starnutie populácie v priemere 0,2 % HDP ročne. Scenár vývoja dlhu podľa rozpočtových cieľov deficitov počíta s aktuálnymi schodkami verejnej správy – 5,0 % HDP v 2025, 4,0 % HDP v 2026 a 3,0 % HDP v roku 2027. Od roku 2028 sa schodky neuvažuje o 1 % HDP ročne až do dosiahnutia vyrovnaného rozpočtu. Sankčné pásma vychádzajú z platného ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Prognóza neuvažuje s prijatím skokovo vyrovnaného rozpočtu po opätovnom aktivovaní najprísnejších sankcií dlhovej brzdy koncom roka 2025, aj vzhľadom na to, že sa uvažuje o jej novelizácii. Zdroj: MF SR



## II. Aktuálny stav hrubého dlhu a strednodobá prognóza do roku 2027

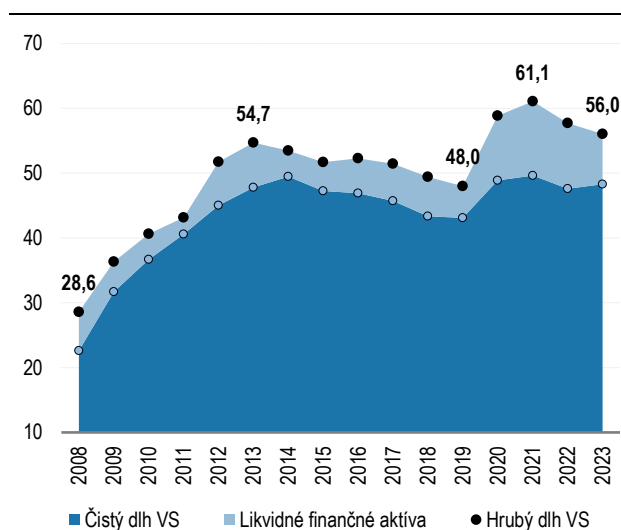
Vzhľadom na úroveň dlhu v najvyššom sankčnom pásme dlhovej brzdy, vláda SR predkladá do NR SR zdôvodnenie výšky hrubého dlhu a opatrenia na jeho zníženie. Jarňá notifikácia Eurostatu v apríli 2024 potvrdila úroveň hrubého zadĺženia Slovenska v minulom roku na 56 % HDP. Dlh sa udržal v najvyššom sankčnom pásme národného dlhového pravidla ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti<sup>1</sup>. Po voľbách a schválení programového vyhlásenia novej vlády v novembri 2023 sa opäť aktivovala dvojiročná úniková klauzula z najprísnejších sankcií, ktorou sa pozastavuje aj povinnosť predloženia vyrovnaného rozpočtu do NR SR. Sankcie by sa mali opätovne spustiť koncom novembra 2025. Vláda preto aktuálne predkladá parlamentu materiál zdôvodňujúci výšku dlhu a zoznam konsolidačných opatrení.

### Vývoj zadĺženia od finančnej krízy do roku 2019

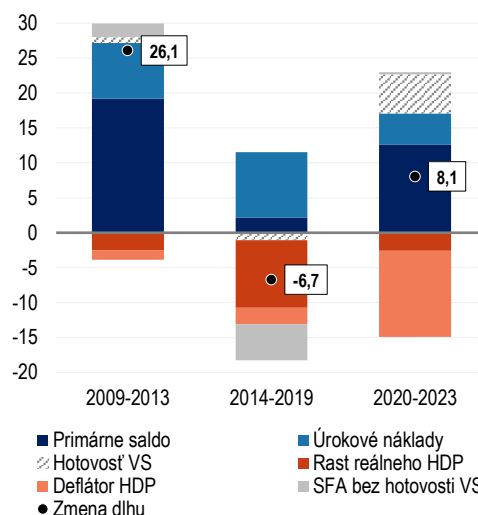
Súčasný stav zadĺženia Slovenska je aj výsledkom historického vývoja od finančnej krízy nasledovanej dlhovou krízou v eurozóne. Finančná kríza z roku 2008 vyvolala na Slovensku nepriaznivý dopytový šok. Výsledkom boli vysoké deficity vlády spôsobené prepadom príjmov a nárastom výdavkov, ktoré sa pretavili do rastu zadĺženia (GRAF 2). Dlhovú krízu eurozóny, ktorá nadviazala na finančnú krízu, vyvolala navyše dodatočný tlak na zvýšenie dlhu SR cez záruky poskytnuté v stabilizačných mechanizmoch EÚ<sup>2</sup>. Dlh v tomto období narástol na historických takmer 55 % HDP.

Od roku 2014 dlh popri hospodárskom oživení nastúpil na klesajúcu trajektóriu, do 2019 však nestačil klesnúť na úrovne pred finančnej krízy. Obdobie rokov 2014 až 2019 sprevádzal pozitívny vývoj klesajúceho zadĺženia v pomere k veľkosti ekonomiky. Významne k tomu prispel najmä nominálny rast hospodárstva cez efekt menovateľa (GRAF 3). Poklesu dlhu v tomto období pomáhal aj postupne znižujúci sa primárny deficit vlády (bez úrokových nákladov) smerom až k prebytkovému saldu v 2017 a 2018. Napriek príspevku rastu ekonomiky a znižovania primárneho deficitu dlh v pomere k HDP na konci roku 2019 dosahoval 48 % HDP, o 20 p. b. viac ako pred 2009. Nestihol tak klesnúť razantnejšie k úrovni pred finančnou krízou.

GRAF 2 – Hrubý a čistý dlh (% HDP)



GRAF 3 – Kumulatívne príspevky k zmene hrubého dlhu (% HDP)



Pozn.: SFA predstavuje faktor zosúladenia deficitu a dlhu – zmena hotovosti verejnej správy, rozdiely medzi hotovostným a aktuálnym deficitom, prémie/diskonty pri predaji dlhopisov, príjmy z privatizácie a iné. Zdroj: MF SR

### Vývoj dlhu v krízových rokoch 2020-2023

Hlavným dôvodom súčasnej úrovne dlhu blízko 60 % HDP je krízový vývoj spojený s pandemiou. Slovensko vstupovalo do obdobia pandémie s hrubým dlhom 48 % HDP. V priebehu nasledujúcich dvoch rokov zadĺženie vzrástlo nad 60 % HDP, čoho príčinou bolo najmä nepriaznivé hospodárenie vlády. Nadpriemerné deficity boli predovšetkým odrazom nákladov pandémie COVID-19. Pod nárast dlhu sa v tomto období podpísali aj vyššie emisie štátnych dlhopisov nad rámec potrieb

<sup>1</sup> Horné pásmo dlhovej brzdy definované v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti č. 493/2011 pre rok 2023 predstavovalo hranicu od 54 % HDP.

<sup>2</sup> V roku 2013 predstavoval vplyv záväzkov v Európskom nástroji finančnej stability (EFSF) a Európskom mechanizme pre stabilitu (ESM) na hrubý dlh SR celkovo 3,3 % HDP.



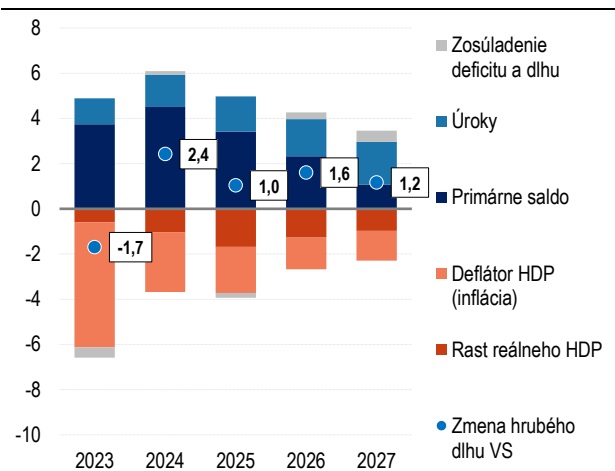
financovania štátu, čo prispelo k tomu, že objem likvidných finančných aktív verejnej správy v týchto rokoch presiahol 10 % HDP a udržal sa na tejto úrovni do konca roku 2022.

**V posledných dvoch rokoch hrubý dlh ovplyvnila energetická kríza aj vysoká inflácia.** Hoci nadpriemerne vysoká inflácia priniesla ešte v roku 2022 do rozpočtu dodatočné príjmy<sup>3</sup>, v roku 2023 sa s oneskorením prejavili aj výdavky kopírujúce vývoj inflácie. Išlo o mimoriadnu valorizáciu dôchodkov, rast miezd v zdravotníctve a verejnej správe, nábeh výdavkov súvisiacich s rodinnou a sociálnou politikou (zvýšenie daňového bonusu na dieťa, detských prídavkov, obedy zadarmo, či rodičovský dôchodok), či vyplatenie náhradného 13. dôchodku. Deficit v 2023 výrazne ovplyvnili aj opatrenia vlády počas energetickej krízy. Napriek deficitom 1,7 % HDP v 2022 a 4,9 % HDP v 2023 sa hrubý dlh v pomere k HDP v priebehu dvoch rokov znížil o 5 p. b. na 56 % HDP. Hlavným zdrojom tohto pozitívneho vývoja bolo nominálne HDP ovplyvnené v priemere takmer 9 %-nou infláciou, ktoré dlh pomerovo znižovalo cez efekt menovateľa a plne vykompenzovalo deficitné hospodárenie verejnej správy. K poklesu dlhu osobitne v minulom roku pomohlo aj využitie časti likvidných finančných aktív štátu na úkor nových emisií dlhopisov. Podľa prognózy MF SR bol rok 2023 posledným, v ktorom dlh z vyššie uvedených dôvodov v pomere k veľkosti ekonomiky ešte klesal.

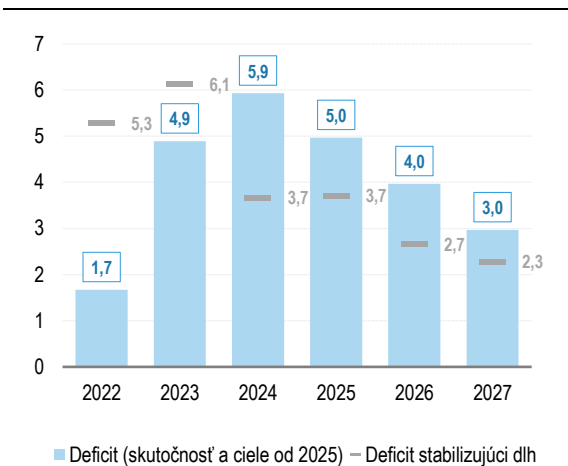
### Očakávaný vývoj zadlženia do konca volebného obdobia

**Od aktuálneho roka sa krátkodobý pokles dlhu zastaví a dlh by bez reakcie vlády ďalej rástol pod vplyvom neklesajúceho deficitu a ustupujúcej inflácie.** V roku 2024 už dlh nastúpi na mierne rastúcu trajektóriu. Dôvodom sú vysoké úrovne deficitov, ktoré už nebude schopný kompenzovať spomaľujúci sa nominálny rast ekonomiky s klesajúcou infláciou (GRAF 4). Na deficit budú navyše vplyvať rastúce náklady na obsluhu dlhu, plánované zvýšenie výdavkov na obranu a očakávaný pomalší rast príjmov. Postupným poklesom likvidných finančných aktív na horizonte rozpočtu bližšie k priemernej úrovni pred pandémie (5 % HDP) sa už nepredpokladá výraznejší vplyv na dlh verejnej správy.

GRAF 4 – Príspevky k zmene hrubého dlhu pri splnení rozpočtových cieľov deficitov (% HDP)



GRAF 5 – Deficit stabilizujúci dlh verejnej správy (% HDP)



Pozn.: Prognóza dlhu vychádza z cieľov deficitov na roky 2025 až 2027 na úrovni 5,0 % HDP, 4,0 % HDP a 3,0 % HDP.

Zdroj: MF SR

**Rast dlhu sa podarí spomaliť dosiahnutím cieleného deficitu 3 % HDP v roku 2027.** Za horizontom aktuálneho roku je zámerom vlády pokračovať v znižovaní celkového schodku o 1 % HDP ročne smerom k 3 % HDP v 2027. Hoci pokračujúca konsolidácia deficitu rast dlhu spomalí, nestabilizuje ho ešte úplne. Dlh sa krátkodobo udrží pod 60 % HDP, no už v roku 2026 presiahne túto hranicu. Cieľ úplnej stabilizácie dlhu si bude žiadať pokračovať v konsolidácii aj za horizontom roku 2027 a bude zrejme potrebné rozložiť ju na viacero volebných období<sup>4</sup>.

**V aktuálnej prognóze predpokladaný vývoj dlhu reflektuje aj na novú podobu európskych fiškálnych pravidiel.** Nové fiškálne pravidlá budú nastavovať strop pre rast väčšiny verejných výdavkov. No vzhľadom na to, že výdavkové pravidlo budú cieľiť v prípade Slovenska každoročné zníženie primárneho štrukturálneho deficitu o 1 až 1,5 % HDP v závislosti od

<sup>3</sup> Inflačný vývoj v 2022 viedol k novele zákona o štátnom rozpočte, ktorým NR SR v októbri 2022 navýšila príjmy a výdavky štátneho rozpočtu o dodatočných 1,5 mld. eur.

<sup>4</sup> MF SR v prognóze neuvažuje so sankciou dlhovej brzdy v podobe predloženia a schválenia skokovo vyrovnaného rozpočtu verejnej správy po opätovnom aktivovaní sankcií v roku 2025, nakoľko nie je známa podoba legislatívy aj v kontexte zámerov programového vyhlásenia vlády zákon novelizovať.



reformného úsilia, predpoklad zníženia celkového nominálneho deficitu o 1 % HDP ročne je možné brať ako centrálny odhad<sup>5</sup>.

### III. Opatrenia vlády na zníženie hrubého dlhu

Súčasťou rozpočtu verejnej správy na rok 2024 aj samotnej prognózy dlhu je balík konsolidačných opatrení v objeme 1,4 % HDP. Vláda na rok 2024 pripravila konsolidačné opatrenia v celkovom objeme takmer 2 mld. eur (1,4 % HDP), z ktorých väčšia časť je zameraná na získanie dodatočných príjmov do rozpočtu (TABUĽKA 1). Objemovo najväčšie opatrenia súvisia so znížením odvodov do II. piliera dôchodkového systému na 4 %, zvýšením zdravotných odvodov zamestnávateľov o 1 p. b. a rozšírením osobitného odvodu aj na bankový sektor. Pripravované opatrenia na výdavkovej strane súvisia najmä s ušetrením výdavkov v objeme 5 % osobných výdavkov štátnej správy, či zmrazením valorizácie miezd vo verejnej správe. Na pokles výdavkov v ďalšom roku bude vplývať aj ukončenie energopomoci v súčasnom objeme 0,6 % HDP, ktoré je už zapracované v aktuálnom fiškálnom rámci rozpočtu. Konsolidácia za 1,4 % HDP súčasne vytvorila priestor pre priority vlády, ako sú najmä 13. dôchodky a pokračujúce tlmenie rastu cien energií pre domácnosti.

TABUĽKA 1 – Prehľad konsolidačných opatrení vlády na horizonte rozpočtu VS (mil. eur)

	2024	2025	2026
<b>Príjmová strana rozpočtu VS</b>	<b>1644</b>	<b>1785</b>	<b>1927</b>
Zníženie odvodov sporiteľov do II. piliera	371	442	465
Zvýšenie zdravotných odvodov zo strany zamestnávateľa	350	372	390
Rozšírenie osobitného odvodu bankového sektora	320	269	228
Predĺženie solidárneho príspevku zo spracovania ropy	129	-	-
Zavedenie minimálnej dane z príjmu pre právnické osoby	118	102	101
Zvýšenie spotrebnej dane z tabakových výrobkov	83	153	152
Odvod zo zisku Vodohospodárskej výstavby	83	40	20
Ostatné príjmové opatrenia	187	222	236
Zrušenie jedného dňa pracovného pokoja	3	90	100
<i>Spotrebná daň zo sladených nealkoholických nápojov*</i>		80	109
<i>Spotrebná daň z elektronických cigariet a zvýšenie dane z tabakových výrobkov*</i>		15	126
<b>Výdavková strana rozpočtu VS</b>	<b>-222</b>	<b>-420</b>	<b>-522</b>
Šetrenie v objeme 5 % osobných výdavkov kapitol štátneho rozpočtu	-71	-71	-71
Zmrazenie valorizácie miezd vo VS v 2024 a jej tlmenie od 2025	-56	-249	-347
Zníženie výdavkov na financovanie RTVS	-55	-60	-64
Zrušenie podpory na zníženie koncovnej ceny elektriny pre podniky	-40	-40	-40

Pozn.: \* Opatrenia nezpracované vo fiškálnom rámci rozpočtu predstavené v Programe stability SR na roky 2024-2027. Kladná hodnota predstavuje dodatočné príjmy/dodatočné výdavky a naopak. Zdroj: MF SR

**Stratégia znižovania deficitu o 1 % HDP ročne do konca volebného obdobia si bude vyžadovať dodatočnú konsolidáciu v objeme do 3,0 % HDP.** Vláda na ďalší rok už iniciovala zavedenie novej spotrebnej dane zo sladených nealkoholických nápojov s pridaným cukrom alebo umelými sladidlami. Do rozpočtu podľa odhadov prinesie okolo 0,1 % HDP. Rovnako je v legislatívnom procese aj zavedenie spotrebnej dane z elektronických cigariet, nikotínových vrecúšok a iných výrobkov s nikotínom so sadzbou na priemernej úrovni EÚ. Očakáva sa tiež dodatočné zvýšenie dane z tabakových výrobkov, čo by spolu malo priniesť výnos do 0,1 % HDP. Pre zníženie deficitu sa plánujú prijať ďalšie opatrenia. Na príjmovej strane by malo ísť o opatrenia, ktoré rozložia záťaž zo zvýšenia daňových príjmov naprieč spoločnosťou s dôrazom na zdanenie väčších firiem, vysokoprijmových zamestnancov a negatívnych externalít. Na výdavkovej strane sa analyzujú možnosti šetrenia na prevádzke štátu (efektívnejšie a racionálnejšie nákupy tovarov a služieb), úspory na strane mzdových výdavkov, či zadresnenie niektorých dávok.

**Na pokles dlhu pod najvyššie sankčné pásmo bude potrebná pokračujúca konsolidácia aj za horizontom súčasného volebného obdobia a dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu.** Hrubý dlh by bez pokračujúcej konsolidácie po roku 2027 pokračoval v raste. Zníženie dlhu pod najvyššie sankčné pásmo by si už vyžadovalo dosiahnuť vyrovnaný rozpočet, a to aj z dôvodu, že sankčné pásma postupne klesajú až do dosiahnutia prísnejších hraníc<sup>6</sup>. Pre dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu

<sup>5</sup> V aktuálnej prognóze sa nepriaznivo vyvíjajú úrokové náklady, ktoré budú každoročne zvyšovať schodok približne o 0,2 p.b., pritom nie sú súčasťou primárneho salda.

<sup>6</sup> Sankčné pásma od 2018 klesajú každý rok o 1 p. b. až do roku 2027, kedy dosiahnu cieľnú úroveň definovanú v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti – 1. pásmo (40-43 % HDP), 2. pásmo (43-45 % HDP), 3. pásmo (45-47 % HDP), 4. pásmo (47-50 % HDP) a 5. pásmo (od 50 % HDP vyššie).



by bolo potrebné prijať celkovo opatrenia za vyše 6 % HDP (11 mld. eur) nad rámec súčasného rozpočtu.

**TABUĽKA 2 – Potreba dodatočných opatrení pre dosiahnutie vyrovnaného rozpočtu v 2030 (% HDP)**

	Celé 4-ročné volebné obdobie						
	Program stability SR na roky 2024-2027						
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Deficit hospodárenia verejnej správy v návrhu rozpočtu (1)*	-6,0	-5,4	-5,2	-5,5	-5,6	-6,1	-6,3
<i>z toho vplyv starnutia populácie</i>				0,3	0,6	0,7	0,8
Rozpočtové ciele deficitov (2)**	-6,0	-5,0	-4,0	<b>-3,0</b>	-2,0	-1,0	<b>0,0</b>
<i>Potreba dodatočných opatrení voči rozpočtu (3=2-1)</i>		0,5	1,2	<b>2,6</b>	3,6	5,1	<b>6,3</b>
Hrubý dlh v aktuálnom nastavení rozpočtu v Programe stability*	58,6	59,8	63,6	67,8	70,9	74,4	78,3
Hrubý dlh podľa cieľov deficitov**	58,5	59,5	61,1	62,3	62,2	61,4	59,4

\* Od roku 2028 scenár nezmenených politík s predpokladom zvyšovania deficitu o vplyv nákladov na starnutie populácie.

\*\* Od roku 2028 pokračujúca konsolidácia 1 % HDP ročne smerom k vyrovnanému rozpočtu (abstrahujúc od povinnosti predstaviť vyrovnaný rozpočet už na rok 2026).

Zdroj: MF SR