

Analýza verejného dlhu na Slovensku

Analysis of public debt in Slovakia

Lucia Rožová

Abstract

The main aim of this thesis was to analyze the gross debt of the public administration in Slovakia in years 2012-2016, to identify the factors that positively or negatively influenced the final amount of the debt. In this thesis, we also focused on the important changes at national level were the establishment of the 2012 Budget Accountability Council, or the adoption of Constitutional Act No. 493/2011 on budgetary responsibility, which defines so called the depth brake.

Keywords: fiscal imbalance, Maastricht's debt, debt crisis

Úvod

K závažným ekonomických problémom mnohých európskych ekonomík, nielen krajín známych neslávnou skratkou PIIIGS, patrí verejný dlh, ktorý je prejavom dlhodobej fiškálnej nerovnováhy. Ten sa v poslednom období stal významným ekonomickým problémom, najmä v spojitosti s dlhovou krízou, ktorá bola v eurozóne donedávna najviac diskutovanou ekonomicko-politickou témou. Problémy niektorých členských štátov súviseli najmä s plnením požiadaviek Paktu stability a rastu, ktorého primárnym cieľom je zabezpečenie stabilného ekonomického prostredia a jedným z jeho kľúčových pravidiel je udržať verejný dlh členov Európskej únie pod hranicou 60% HDP. Slovensko sa pohybuje v dlhových ukazovateľoch v tej lepšej polovici európskych krajín a počas vymedzeného obdobia nepresiahlo 60%-nú hranicu určenú maastrichtskými kritériami.

1. Výsledky práce a diskusia

„Prejavom dlhodobej fiškálnej nerovnováhy je verejný dlh. Je to súhrn záväzkov verejného sektora z minulých rokov. Záväzky vznikli v dôsledku financovania rozpočtových schodkov verejného sektora. Ďalšou príčinou vzniku verejného dlhu sú rozsiahle verejné investície, či rôzne mimorozpočtové príčiny. Dôsledky verejného dlhu sa môžu prejavíť krátkodobo pozitívne. Môžu napomáhať eliminácii negatívnych následkov šokov. Výraznejšie sú však makroekonomické dôsledky dlhu, kedy verejný dlh zužuje priestor na aktívnu fiškálnu politiku vlády v dôsledku nedostatku zdrojov“ (Bobáková 2011, s. 102).

Slovensko v snahe predísť možným problémom, ktoré sa týkali budúceho financovania dlhu, prijalo v roku 2011 ústavný zákon č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti, v ktorom bol jednoznačne definovaný limit pre výšku dlhu verejnej správy- tzv. dlhová brzda, ktorej primárnym cieľom je pomôcť prostredníctvom sankčných a korekčných mechanizmov zamedziť nárastu dlhu Slovenska. Snaží sa predísť situácii, kedy by dlh dosiahol takú vysokú úroveň, že by už vláde nechcel nikto požičať a krajina by bola nútená vyhlásiť bankrot. Ak by takáto situácia nastala, muselo by sa pristúpiť k drastickým úsporným opatreniam, čo by značne znížilo životnú úroveň obyvateľstva. Tento limit má zlepšiť disciplínu vlády, aby sa takýmto situáciám predchádzalo s dostatočnou rezervou. Na nadnárodnej úrovni je dlhová brzda zahrnutá v Pakte stability a rastu, ktorého súčasťou sú všetky členské krajiny Európskej únie. Táto dohoda v nápravnej časti ukladá členským krajinám povinnosť udržiavať verejný dlh pod úrovňou 60% HDP. Pri opakovanom porušovaní tohto pravidla môžu byť na krajinu uvalené sankcie zo strany Európskej komisie a Rady Európskej únie.

Aj keď Pakt stability a rastu hovorí o pravidle, že horný strop dlhu môže dosahovať hodnotu 60% HDP, v prípade malých a veľmi otvorených ekonomík (ktoré sú závislé od výkyvov na finančných trhoch), sa stanovil u nás horný limit na úrovni 50% HDP. Do konca roka 2017 platia sankcie pre pásmo 50 až 60% HDP, avšak od roku 2018 až do 2027 sa hranice posúvajú dole k úrovni 40-50% HDP (Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť 2017).

Zákon o rozpočtovej zodpovednosti definuje päť sankčných pásiem podľa výšky dlhu:

- 50 (vrátane) – 53% HDP: Ministerstvo financií posieľa NR SR písomné odôvodnenie výšky dlhu a k tomu prikladá návrh opatrení na jeho zníženie (prijaté opatrenia vyhodnocuje Rada pre rozpočtovú zodpovednosť každý rok v Správe o plnení pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti),
- 53 (vrátane) – 55% HDP: vláda predloží na rokovanie NR SR návrh opatrení, ktorými by malo dôjsť k zníženiu dlhu a zároveň sa znížia platy členov vlády na úroveň predchádzajúceho roka,
- 55 (vrátane) – 57% HDP: Ministerstvo financií viaže 3% výdavkov aktuálneho štátneho rozpočtu, vláda a samosprávy schvaľujú rozpočty na budúci rok bez medziročného nárastu výdavkov,
- 57 (vrátane) – 60% HDP: vláda nesmie predložiť NR SR rozpočet verejnej správy s deficitom a samosprávy sú povinné schváliť tiež len vyrovnaný alebo prebytkový rozpočet,
- 60% HDP a viac: vláda SR požiada NR SR o vyslovenie dôvery (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2013).

Tabuľka 1 obsahuje prezentáciu údajov o dlhu verejnej správy podľa metodiky tzv. maastrichtský dlh. Podľa ESA 2010 príručky vládneho deficitu a dlhu je maastrichtský dlh zadefinovaný ako konsolidovaný súčet všetkých nesplatených záväzkov verejnej správy ku koncu roka v nominálnej hodnote, ktoré sa vytvorili či už na základe emitovaných cenných papierov iných ako akcie, prijatých vkladov, prijatých pôžičiek, ale zásadne bez záväzkov z nesplatených úrokov. Nominálnou (menovitou) hodnotou sa rozumie suma, ktorá je zmluvne dohodnutá a ktorú bude musieť verejná správa zaplatiť veriteľom v deň splatnosti. Do položky obchodné spoločnosti štátu boli zaradené MH Invest, MH Invest II., MH Manažment, JAVYS, Železnice SR, Železničnú spoločnosť Slovenska a Národnú diaľničnú spoločnosť (Ministerstvo financií SR 2016).

Tabuľka 1 Štruktúru maastrichtského dlhu podľa jednotlivých subjektov VS (v tis. eur)

Subjekt verejnej správy	2012	2013	2014	2015	2016
Štátny dlh	36 166 600	38 177 343	39 288 509	39 847 296	40 643 814
FNM	15 693	15 543	15 415	15 313	0
Verejné vysoké školy	3	1	0	3 666	7 731
RTVS	36	0	0	12	85
Obchodné spoločnosti štátu*	0	398 318	363 212	641 332	648 656
Prísp.org. vo VS	2 499	1 962	1 764	2 979	4 680
Agentúra pre núdzové zásoby ropy	0	520 000	520 000	521 097	521 212
Exportno- importná banka SR	0	26 204	87 381	22 725	25 644
Zdravotnícke zariadenia vo VS	0	36 206	28 012	26 912	23 028
Územná samospráva spolu (obce + VÚC + rozp.org.)	1 682 008	1 635 813	1 600 598	1 744 044	1 682 354
Dopravné podniky	0	0	84 731	105 165	82 153
Verejné zdravotné poistenie	0	0	0	368	265
Sociálna poisťovňa	0	0	0	422	146

Ostatné jednotky VS	0	0	8 517	2 705	526 382
Verejná správa spolu	37 866 873	40 178 391	41 931 518	42 932 519	43 644 853
Konsolidácia	622 350	633 048	1 634 645	1 639 204	1 591 610
% maastrichtský dlh	52,1	55,4	53,6	52,5	51,9

Zdroj: vlastné spracovanie podľa MF SR. Súhrnné výročné správy SR za roky 2012-2016.

Rok 2012 bol na Slovensku rokom pokračujúcej konsolidácie verejných financií. V dôsledku vplyvov dlhovej krízy v Európskej únii museli byť v priebehu roku 2012 prijímané opatrenia na strane príjmov aj výdavkov. V tomto roku mnohé európske ekonomiky prechádzali druhou vlnou krízy, avšak ekonomika SR ňou prešla bez zaznamenania poklesu HDP, vďaka priaznivému vývoju exportu (Morvay et al. 2013).

Hrubý dlh verejnej správy (maastrichtský dlh) dosahoval k 31.12.2012 výšku 37 244 523 tis. eur (52,4% HDP), čo predstavuje najvyššiu hodnotu v histórii samostatnej SR. Medzi najdôležitejšie činitele, ktoré spôsobili nárast dlhu bola najmä výška hotovostného schodku štátneho rozpočtu vo výške 5,4% HDP. Rast bol ovplyvnený aj zvýšením hotovostnej rezervy v rámci systému štátnej pokladnice a záväzky SR, ktoré vyplývali z účasti na záchranných finančných mechanizmoch eurozóny. Vplyv podielu Slovenska na záväzkoch Európskeho nástroja finančnej stability (EFSF) dosiahol v roku 2012 výšku 1 321 395 tis. eur (1,9% HDP). Ide o záväzky vzniknuté v súvislosti s poskytnutím finančnej pomoci Írsku, Portugalsku a Grécku. Na konečnej výške dlhu sa podieľali aj vklady Slovenska do Európskeho mechanizmu pre stabilitu (ESM) vo výške 263 680 tis. eur (0,4% HDP). Na základe rozhodnutia Eurostatu nie sú záväzky ESM, na rozdiel od EFSF, priamo presmerované do dlhu verejnej správy členských štátov, pretože ESM spĺňa kritéria inštitucionálnej finančnej jednotky. Samotné vklady Slovenska do ESM sú však faktorom, ktorý zhoršuje dlh. Vklady totiž znižujú disponibilné prostriedky využiteľné pre financovanie potrieb štátu, čím prispievajú k nárastu hrubého dlhu. Naopak, k medziročnému zníženiu podielu dlhu na HDP prispel najmä rast nominálneho HDP (Súhrnná výročná správa za rok 2012).

Hrubý dlh verejnej správy je konsolidovaným ukazovateľom, celková výška konsolidácie v roku 2012 bola 622 350 tis. eur a pozostávala z návratných finančných výpomocí poskytnutých zo štátnych finančných aktív mestu Žilina (17 573 tis. eur), Bratislavskému samosprávnemu kraju (4 813 tis. eur) a obciam (853 tis. eur), pôžičky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Agentúre pre rozvoj vidieka (810 tis. eur) a pôžičky zo Štátneho fondu rozvoja bývania obciam (598 301 tis. eur) (Súhrnná výročná správa za rok 2012).

Dlh štátnych rozpočtových organizácií, ktorý je v správe Ministerstva financií SR na konci roka 2012 dosahoval hodnotu 36 166 600 tis. eur, v porovnaní s minulým rokom predstavuje nárast o 7 394 902 tis. eur. Základným faktorom tohto zvýšenia bol schodok štátneho rozpočtu. Ostatné subjekty prispeli do konečného dlhu v hodnote 1 077 923 tis. eur. Oproti minulému roku došlo k zníženiu dlhu Fondu národného majetku (v dôsledku vyplatenia časti záväzkov, ktoré vyplývali z dlhopisov FNM). Znížil sa aj dlh verejných vysokých škôl (o 7 tis. eur), dlh Rozhlasu a televízie Slovenska (o 68 tis. eur) aj dlh VÚC klesol o 3 466 tis. eur, čo bolo spôsobené znížením stavu investičných dodávateľských úverov, avšak na druhej strane stav ich bankových úverov vzrástol. Aj dlh obcí sa znížil a dosahoval hodnotu 1 258 627 tis. eur. Prevažnú časť dlhu tvoria bankové úvery a pôžičky, pričom 598 301 tis. eur poskytol Štátny fond rozvoja bývania a 17 573 tis. eur štátny rozpočet mestu Žilina vo forme návratnej finančnej výpomoci v súvislosti s výstavbou automobilky KIA. Zvyšnú časť tvoria krátkodobé a dlhodobé zmenky. Úvery, ktoré sú poskytnuté zo štátneho rozpočtu a Štátneho fondu rozvoja podliehajú konsolidácii. Pokles dlhu zaznamenali a príspevkové organizácie VÚC, obcí a neziskové organizácie, naopak dlh štátnych príspevkových organizácií evidoval nárast o 453 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2012).

Úroveň dlhu v tomto roku bola vyššia ako prvá hranica definovaná ústavným zákonom vo výške 50% HDP a zároveň nižšia ako druhá hranica – 53% HDP, preto sa aktivovala procedúra, ktorá mala viesť k zníženiu dlhu pod hranicu 50% HDP. Prekročenie prvého limitu si vyžaduje písomné odôvodnenie ministerstva financií, ktoré je adresované národnej rade s objasnením dôvodov prekročenia verejného dlhu a zároveň predloženie návrhu opatrení na jeho zníženie. Takýto medziročný nárast ministerstvo zdôvodňovalo predovšetkým negatívnym vplyvom príspevkov v rámci európskych stabilizačných mechanizmov (EFSF a ESM). Navrhované opatrenia, ktoré majú znížiť dlh spočívajú najmä v pokračovaní znižovania deficitu verejnej správy a okrem opatrení, ktoré boli zahrnuté už vo východiskách rozpočtu (zmrazenie výdavkov na mzdy a tovary, či odpredaj ropných zásob), išlo hlavne o zefektívnenie fungovania verejnej správy, zdravotníctva či zamedzenie daňových únikov (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2013).

V roku 2013 slovenská ekonomika evidovala medziročné spomalenie rastu, avšak aj napriek pokračujúcej recesii v eurozóne dokázala rásť, a to na úrovni 0,9%. Za takýmto nižším rastom bolo zhoršovanie sa vývoja na trhu práce, ktoré je spojené s utlmeným domácim dopytom a taktiež nepriaznivá situácia u našich obchodných partnerov. Ku koncu roka sa prejavili známky stabilizácie a oživenia domácej spotreby či investícií a pokračujúce snahy o konsolidáciu verejných financií (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2013).

Maastrichtský dlh verejnej správy k 31.12.2013 bol evidovaný vo výške 40 178 391 tis. eur (55,4% HDP). Celková výška konsolidácie dosiahla v tomto roku výšku 633 048 tis. eur a pozostávala z návratných finančných výpomoci poskytnutých zo štátnych finančných aktivít mestu Žilina (17 573 tis. eur) a ostatným obciam (537 tis. eur), pôžičky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR Agentúre pre rozvoj vidieka (610 tis. eur), pôžičiek zo Štátneho fondu rozvoja bývania obciam (614 328 tis. eur) (Súhrnná výročná správa za rok 2013).

Oproti stavu dlhu z roku 2012, ktorý bol z dôvodu zaradenia ŽSR do sektora verejnej správy vyplývajúceho z rozhodnutia Eurostatu revidovaný, dlh narástol o 2 536 465 tis. eur a jeho pomer k HDP o 2,8 p.b. Na navýšení dlhu sa v najväčšej miere podieľal hotovostný schodok štátneho rozpočtu vo výške 2 023 259 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2013).

Taktiež na raste dlhu sa v značnej miere podieľal špecifický faktor, ktorý nesúvisel s rozpočtovou politikou vlády. Rozhodnutím Eurostatu bola pôžička Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov vykazovaná ako súčasť verejného dlhu. Naopak, systém štátnej pokladnice prispel k poklesu dlhu o 0,6% HDP, prostredníctvom ktorého Ministerstvo financií v zastúpení Agentúry pre riadenie dlhu a likvidity (ARDaL) efektívnejšie zabezpečuje riadenie štátneho dlhu. Takýto pokles bol zapríčinený znížením hotovostnej rezervy, ktorá slúžila pre účely riadenia likvidity (Súhrnná výročná správa za rok 2013).

K nárastu dlhu vo výške 0,9% HDP prispeli záväzky Slovenskej republiky, ktoré vyplývali z účasti na záchranných finančných mechanizmoch eurozóny. Vplyv podielu Slovenska na záväzkoch Európskeho nástroja finančnej stability (EFSF) bol 0,5% HDP, vplyv vkladov Slovenska do Európskeho mechanizmu pre stabilitu (ESM) bol 0,4% HDP. Záväzky ESM, na rozdiel od ESFS, nie sú priamo presmerované do dlhu verejnej správy členských štátov, pretože ESM spĺňa kritéria inštitucionálnej finančnej jednotky (Súhrnná výročná správa za rok 2013).

Dlh štátnych rozpočtových organizácií v roku 2013 dosiahol hodnotu 38 891 171 tis. eur (vzrástol o 2 724 571 tis. eur). K celkovému dlhu prispeli ostatné subjekty verejnej správy sumou 1 084 005 tis. eur, ktorá je znížená o 633 048 tis. eur z dôvodu konsolidácie. Kvôli rekvalifikácii boli do sektora verejnej správy začlenené v roku 2011 Železnice SR. Dlh tohto subjektu dosiahol v roku 2013 výšku 63 685 tis. eur. VÚC vykazovali dlh vo výške 401 982 tis. eur, oproti minulému roku tak klesol o 5,1%. Tento pokles bol spôsobený znížením stavu investičných dodávateľských úverov a bankových úverov. Dlh obcí dosahoval hodnotu 1 233 831 tis. eur (nárast o 24 796 tis. eur). Dlh štátnych príspevkových organizácií vo výške 1 091 tis. eur (pokles o 165 tis. eur), dlh príspevkových organizácií VÚC vo výške 32 tis. eur

(pokles o 50 tis. eur), dlh príspevkových organizácií obcí vo výške 839 tis. eur (poklesol o 322 tis. eur), dlh neziskových organizácií obcí v sume 47 tis. eur (vzrástol o 13 tis. eur) (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2013).

V roku 2013 úroveň hrubého dlhu verejnej správy dosahovala výšku 55,4%, čo znamená, že došlo k súčasnému prekročeniu druhej a tretej hranice dlhu, ktorá je spojená so sankciami. V porovnaní s prekročením prvej hranice dlhu v roku 2012 boli sankcie v roku 2013 prísnejšie a vo väčšej miere znižovali priestor vlády v oblasti fiškálnej politiky. Jednotlivé sankcie:

- povinnosť predložiť návrh opatrení zo strany vlády na rokovanie NR SR, ktorými navrhuje zníženie dlhu,
- zníženie plátov členov vlády na úroveň ich plátov v roku 2013 od začiatku mája 2014,
- ministerstvo financií je povinné viazať 3% definovaných výdavkov štátneho rozpočtu od prvého kalendárneho mesiaca nasledujúceho po zverejnení výšky dlhu (t.j. od mája). Celková suma takto viazaných výdavkov mala dosiahnuť hodnotu 305 mil. eur,
- vláda nesmie predložiť NR SR taký návrh rozpočtu verejnej správy na roky 2015 až 2017, ktorý by obsahoval medziročný nominálny rast konsolidovaných výdavkov verejnej správy oproti rozpočtu verejnej správy na rok 2014,
- jednotlivé obce a VÚC sú povinné schváliť rozpočet na rok 2015 s výdavkami v maximálnej výške schváleného rozpočtu roku 2014 (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2014).

31.12.2014 dosahoval maastrichtský dlh verejnej správy na Slovensku hodnotu 40 296 873 tis. eur (53,6% HDP). Celková výška konsolidácie (len pôžičky medzi skupinami týchto subjektov) dosahovala v roku 2014 hodnotu 1 634 645 tis. eur. Konsolidácia pozostávala najmä z návratných finančných výpomocí, ktoré boli poskytnuté zo štátnych finančných aktív mestu Žilina (11 733 tis. eur), obciam (3 164 tis. eur), pôžičky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR Agentúre pre rozvoj vidieka (610 tis. eur), pôžičky zo Štátneho fondu rozvoja bývania obciam (626 783 tis. eur), návratných finančných výpomocí poskytnutých zdravotníckym zariadeniam (4 402 tis. eur), návratnej finančnej výpomoci príspevkovej organizácii obce Plešivec z rozpočtu obce (25 tis. eur), návratnej finančnej výpomoci poskytnutej zo štátneho rozpočtu spoločnosti MH Invest, s.r.o. (2 720 tis. eur), návratných finančných výpomocí poskytnutých zo štátneho rozpočtu Agentúre pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov (520 000 tis. eur) a vylúčenie vplyvu imputovanej pôžičky Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov (465 208 tis. eur) (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2014).

Maastrichtský dlh verejnej správy bol v roku 2013 revidovaný kvôli zaradeniu Národnej diaľničnej spoločnosti, a.s., Exportno- importnej banky SR, Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov a zdravotníckych zariadení do sektora verejnej správy. Oproti revidovanému maastrichtskému dlhu v roku 2013 (40 174 256 tis. eur) maastrichtský dlh v roku 2014 vzrástol na 40 296 873 tis. eur, avšak jeho pomer k HDP klesol o 1 p.b. (zmena rastu HDP mala za následok zníženie dlhu verejnej správy medziročne o 1,2%) (Súhrnná výročná správa SR za rok 2014).

Štátny dlh, ktorého nositeľom sú štátne rozpočtové organizácie a ktorý spravuje Ministerstvo financií SR, dosiahol na konci roka 2014 menovitú hodnotu 39 288 509 tis. eur. Dlh štátnych rozpočtových organizácií predstavuje až 97,5% dlhu celej verejnej správy. Ostatné subjekty (okrem štátnych príspevkových organizácií) navýšili konsolidovaný dlh verejnej správy o 1 008 364 tis. eur). Z dôvodu rekvifikácie bola do sektora verejnej správy opätovne zaradená Národná diaľničná spoločnosť, a.s. Dlh tohto subjektu dosahoval na konci roka 2014 výšku 297 418 tis. eur. Ďalším priradeným subjektom bola aj Agentúra pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov, ktorej bola poskytnutá zo štátnych finančných aktív návratná finančná výpomoc v hodnote 520 000 tis. eur, ďalej aj Exportno- importná banka SR. Negatívne pôsobilo na celkovú výšku dlhu aj preradenie zdravotníckych zariadení do sektora verejnej správy (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2014).

Dlh Železníc SR dosiahol v roku 2014 hodnotu 63 074 tis. eur, čo je o 611 tis. eur menej ako v roku 2013. Dlh Kancelárie rady pre rozpočtovú zodpovednosť vo forme domácich bankových úverov splatných do jedného roka dosiahol výšku 3 tis. eur. VÚC vykazovali dlh v hodnote 363 586 tis. eur. Oproti minulému roku, ich dlh poklesol o 38 396 tis. eur. Tento pokles spôsobilo zníženie stavu investičných dodávateľských úverov a bankových úverov. Konsolidovaný dlh obcí v rámci sektora miestnej samosprávy dosahoval hodnotu 1 236 742 tis. eur a oproti minulému roku bol tak zaznamenaný nárast. Dlhy obcí tvoria najmä bankové úvery a iné pôžičky vo výške 1 229 078 tis. eur, pričom 626 783 tis. eur poskytol Štátny fond rozvoja bývania. Suma návratnej finančnej výpomoci, ktorá bola poskytnutá mestu Žilina zo štátneho rozpočtu (v súvislosti s výstavbou automobilky KIA) a podporou vlády pri budovaní infraštruktúry v celkovej hodnote 17 573 tis. eur, predstavuje v súčasnosti po prehodnotení reálneho stavu pohľadávok mesta Žilina voči spoločnosti Obytný súbor Krasňany, s.r.o. 11 733 tis. eur.

Dlh štátnych príspevkových organizácií, ktorého výška dosahovala v tomto roku 1 038 tis. eur, bol tvorený najmä návratnými finančnými výpomocami, ktoré im boli poskytnuté zo štátneho rozpočtu a finančným prenájmom. Dlhy týchto organizácií sa oproti roku 2013 znížil o 53 tis. eur. Ďalej dlh príspevkových organizácií VÚC dosahoval výšku 12 tis. eur (pokles o 20

tis. eur oproti minulému roku) bol tvorený finančným prenájmom, a na dlhu príspevkových organizácií obcí vo výške 661 tis. eur sa v podstatnej miere podieľal predovšetkým finančný prenájom, zvyšok tvorili dlhodobé zmenky a návratné finančné výpomoci (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2014).

Hrubý dlh verejnej správy ku koncu roka 2014 dosahoval výšku 53,6%, čo znamená, že dlh zostal nad druhou hranicou spojenou so sankciami:

- povinnosť vlády predložiť na rokovanie Národnej rady návrh opatrení, ktorými zabezpečí zníženie dlhu,
- zníženie plátov členov vlády na úroveň ich plátov v roku 2014, na základe zákona, ktorý rieši odmeňovanie členov vlády (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2015).

Rast slovenskej ekonomiky sa v roku 2015 značne zrýchlil. V tomto roku bol rozpočet verejnej správy na Slovensku ovplyvnený niekoľkými činiteľmi. Na príjmovú stránku rozpočtu mal pozitívny účinok rast ekonomiky s čím súvisí aj rast zamestnanosti, čerpanie európskych fondov či lepší výber daní. Negatívne rozpočet verejnej správy poznamenalo predovšetkým rozhodnutie Eurostatu, ktorý neuznal príjmy splátok návratnej finančnej výpomoci od Železničnej spoločnosť Cargo, a.s. a príjmy ŠFRB, ktoré pochádzali z prostriedkov Európskej únie.

Maastrichtský dlh dosahoval v tomto roku hodnotu 41 293 315 tis. eur (52,5% HDP), podiel dlhu na HDP sa však medziročne znížil o 1,1 p.b., kvôli rastu HDP. V tomto roku došlo k zníženiu podielu Slovenska na pôžičkách Európskeho nástroja finančnej stability (EFSF) o 116 367 tis. eur. K poklesu dlhu o 1,6% prispelo vyššie použitie prostriedkov systému štátnej pokladnice na financovanie dlhu, čo znížilo hotovostnú rezervu štátu o 1 262 265 tis. eur. Ministerstvo financií SR v zastúpení ARDaL zefektívňuje riadenia štátneho dlhu aktívnym využívaním prostriedkov systému štátnej pokladnice. Rast nominálneho HDP prispel k medziročnému zníženiu podielu dlhu na HDP o 1,9 p.b. (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2015).

Slovensko hospodáril s nižším hotovostným schodkom, čo umožnilo Agentúre pre riadenie dlhu a likvidity (ARDaL) znížiť potrebu nových emisií na financovanie dlhu. Na základe rozhodnutia Eurostatu došlo k zaradeniu Železničnej spoločnosti Slovenska, a.s. do sektora verejnej správy, čo spôsobilo rast dlhu verejnej správy o sumu celkového dlhu ZSSK vo výške 311 792 tis. eur.

V roku 2015 hrubý dlh verejnej správy v pomere k HDP dosahoval úroveň 52,5% HDP, dlh sa nachádzal v prvom sankčnom pásme, s ktorým je spojená sankcia:

- ministerstvo financií zasiela NR SR písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie.

16. novembra 2016 vláda na svojom zasadnutí schválila materiál s názvom „Zdôvodnenie výšky dlhu a návrh opatrení na jeho zníženie“. Potom bol predložený na rokovanie Výboru NR SR pre financie a rozpočet, ktorý ho 29.11.2016 vzal na vedomie. Táto požiadavka bola splnená (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2016).

Vývoj verejných financií v roku 2016 bol v porovnaní s minulými rokmi do značnej miery poznačený končiacim volebným cyklom, formovaním novej vládnej väčšiny, dlhodobými záväzkami SR s cieľom nasmerovať verejné financie k vyrovnanému rozpočtu na štrukturálnej báze. V tomto roku sa diskutovalo o potrebe uvoľniť tzv. dlhovú brzdu, ktorá bola ustanovená Ústavným zákonom č. 493/2011 o rozpočtovej zodpovednosti, ktorú naštartovalo Ministerstvo financií SR. Ministerstvo zároveň zdôvodňuje potrebu jej uvoľnenia, najmä kvôli potrebe zvýšiť intenzitu výstavby dopravnej infraštruktúry. V tomto roku sa hrubý verejný dlh nachádzal v prvom sankčnom pásme (50-53% v pomere k HDP) a dosahoval výšku 51,9% HDP a postupne klesal. Prispieva k tomu predovšetkým ekonomický rast a s ním spojený rast daňových príjmov, ale aj opatrenia vlády v oblasti príjmov a výdavkov rozpočtu verejnej správy (Morvay et al. 2017).

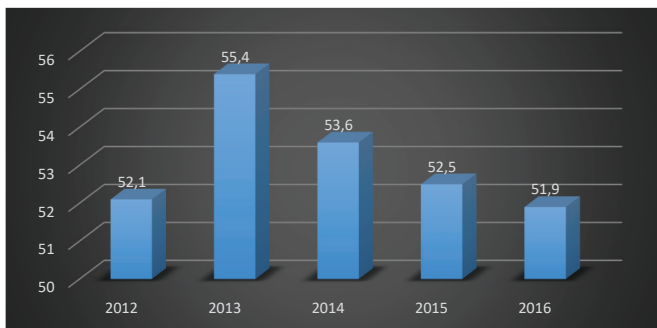
Maastrichtský dlh verejnej správy v tomto roku dosiahol výšku 42 053 243 tis. eur, hodnota konsolidácie bola 1 591 610 tis. eur. V najvyššej miere sa podieľal na dlhu hotovostný schodok štátneho rozpočtu vo výške 980 255 tis. eur. Dlh štátnych rozpočtových organizácií dosahoval koncom roka 2016 výšku 40 643 814 tis. eur. V porovnaní s minulým rokom vzrástol o 2,1%. Hlavnou príčinou zvyšovania štátneho dlhu je najmä hotovostný schodok štátneho rozpočtu, ktorý je potrebné v prípade nesúladu medzi príjmami a výdavkami v priebehu roka financovať externými zdrojmi. V prevažnej miere je štátny dlh tvorený záväzkami z emisie štátnych dlhopisov (87,3%), úverov (5,5%), záväzkami z EFSF (4,6%) a štátnymi pokladničnými poukážkami (1,0%). Na podporu národných projektov v oblasti či už budovania cestnej infraštruktúry, životného prostredia, poľnohospodárstva, prijíma Ministerstvo financií SR úvery od medzinárodných finančných inštitúcií. Z prostriedkov sa spolufinancujú aj projekty z európskych štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu. Úvery od EIB v sume 1 911 997 tis. eur, úvery od Rozvojovej banky Rady Európy 302 711 tis. eur. V roku 2016 bolo z ďalších úverových tranží prijatých 105 000 tis. eur od EIB a od Rozvojovej banky Rady Európy 225 000 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2016).

K 31.12.2016 ostatné subjekty dosahovali konsolidovaný maastrichtský dlh v hodnote 1 409 429 tis. eur. Dlh štátnych príspevkových organizácií dosahoval výšku 2 704 tis. eur, pričom podstatnú časť tvorili najmä návratné finančné výpomoci, ktoré poskytlo Ministerstvo

pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR Agentúre pre rozvoj vidieka (430 tis. eur) a Národnému lesníckemu centru (1 150 tis. eur), dlh týchto organizácii oproti minulému roku vzrástol. K navýšeniu dlhu prispela exportno- importná banka SR sumou 25 644 tis. eur, ďalej obchodné spoločnosti, ktoré patria do ústrednej správy majú po štátnom dlhu druhý najväčší podiel na dlhu verejnej správy (1,56%), do tejto skupiny zaraďujeme spoločnosti ako MH Manažment, a.s., MH Invest, s.r.o., MH Invest II, s.r.o., Jadrová a vyraďovacia spoločnosť, a.s., Železnice Slovenskej republiky, Železničná spoločnosť, a.s. a Národná diaľničná spoločnosť, a.s. Dlh verejných vysokých škôl narástol oproti minulému roku o 4 065 tis. eur, dlh ústredných zdravotníckych zariadení zaznamenal medziročný pokles o 2 737 tis. eur. Ostatné subjekty ústrednej správy vykazovali v tomto roku dlh v hodnote 521 300 tis. eur, pričom takmer celú časť tvoril dlh Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov v podobe návratnej finančnej výpomoci zo štátnych finančných aktív v hodnote 520 000 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2016).

Dlh obcí vrátane ich rozpočtových organizácií v roku 2016 dosiahol výšku 1 334 719 tis. eur a oproti minulému roku bol zaznamenaný pokles o 40 166 tis. eur, najväčšiu časť dlhu obcí tvorili bankové úvery a iné pôžičky v hodnote 1 331 873 tis. eur, ktoré poskytol Štátny fond rozvoja bývania, Environmentálny fond. Mestám Košice, Bratislava, Martin a Ľubotice boli poskytnuté návratné finančné výpomoci vo výške 32 155 tis. eur. Dlh príspevkových organizácií obcí sa medziročne zvýšil o 4 tis. eur a dosahoval v roku 2016 vo výške 936 tis. eur. Dlh VÚC (vrátane ich rozpočtových organizácií) sa podieľal na dlhu verejnej správy v hodnote 347 635 tis. eur, čo je o 21 524 tis. eur menej oproti roku 2015. Dopravné podniky miestnej samosprávy v roku 2016 vykazovali dlh vo výške 82 153 tis. eur, oproti minulému roku pokles o 23 012 tis. eur. Dlh ostatných subjektov miestnej samosprávy (napr. neziskové organizácie) dosahoval výšku 5 082 tis. eur (navýšenie o 2 377 tis. eur). Dlh verejnej časti zdravotného poistenia a dlh Sociálnej poisťovne súhrnne dosahoval hodnotu 411 tis. eur (Návrh štátneho záverečného účtu SR za rok 2016).

Úroveň hrubého dlhu verejnej správy na konci roka 2016 dosahovala hodnotu 51,9% HDP, čo znamená, že dlh sa nachádzal v prvom sankčnom pásme dlhového pravidla. Ministerstvo financií zaslalo národnej rade písomné zdôvodnenie výšky dlhu vrátane návrhu opatrení na jeho zníženie. V roku 2016, rovnako ako v rokoch 2014 a 2015, pokračoval trend poklesu pomeru hrubého dlhu verejnej správy k HDP. Keďže dlh je v sankčných pásmach ústavného zákona neustále od roku 2013, vláda každý rok predstavovala opatrenia na jeho zníženie v súlade so zákonom. Od najvyššej hodnoty 55,4% HDP na konci roka 2013 poklesol už tretí rok po sebe, celkovo o 2,8 p.b. (Rada pre rozpočtovú zodpovednosť 2017).



Graf 1 Maastrihtský dlh VS na SR za sledované obdobie v % (2012-2016)

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Súhrmných výročných správ SR za roky 2012- 2016

Z vyššie uvedenej analýzy dlhov verejnej správy na Slovensku možno konštatovať, že najhoršie sa verejnej správe darilo v roku 2013, kedy dlh dosahoval úroveň až 55,4 % HDP. Na raste dlhu sa vo veľkej miere podieľalo zaradenie ŽSR do sektora verejnej správy, ktoré vyplývalo z rozhodnutia Eurostatu, ďalej z jeho rozhodnutia bola pôžička Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov priradená do verejného dlhu. K vzostupu dlhu prispeli aj záväzky Slovenska, ktoré vyplývali z účasti na záchranných finančných mechanizmoch eurozóny (EFSF a ESM). Na druhej strane, najlepšie hospodárenie verejná správa zaznamenala na konci sledovaného obdobia v roku 2016 (51,9% HDP).

Oficiálna prognóza Ministerstva financií SR predpokladá, že hrubý dlh verejnej správy bude v pomere k HDP klesať až na hodnotu 49,1% HDP v roku 2019. Vývoj dlhu bude ovplyvnený najmä očakávaným dosahovaním prebytku primárneho salda v dôsledku pokračujúcej konsolidácie verejných financií (Rozpočet verejnej správy na roky 2017 až 2019).

Záver

Cieľom príspevku bola analýza verejných dlhov Slovenska počas obdobia rokov 2012-2016, pričom sme dospeli k záveru, že na vývoj dlhu vplývalo viacero najmä externých faktorov, ktoré pôsobili na slovenské verejné financie, ako napr. rozhodnutia Eurostatu či vplyv dlhovej krízy. V roku 2012 došlo k nárastu maastrihtského dlhu na výšku 52,4% HDP, výrazný vplyv mali záväzky, ktoré súviseli s poskytnutím finančnej pomoci Grécku, Portugalsku a Írsku a taktiež vklady Slovenska do ESM. V tomto roku úroveň dlhu prekročila prvú hranicu definovanú ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti (50% HDP) a zároveň došlo k aktivácii procedúry, ktorá mala viesť k zníženiu dlhu pod stanovenú hranicu. Nasledujúci rok, dlh dosahoval ešte vyššiu hodnotu a vzrástol o 3,0 p.b. (55,4 % HDP). Došlo k prekročeniu 2.

a 3. hranice dlhu, a to hlavne na základe rozhodnutia Eurostatu, ktorým boli do sektora verejnej správy zaradené Železnice SR (spôsobilo nárast dlhu o 16 734 tis. eur) a taktiež aj inputovanie pôžičky Agentúry pre núdzové zásoby ropy a ropných výrobkov. Od roku 2014 je možné vidieť klesajúci trend maastrichtského dlhu. V tomto roku sa podarilo verejný dlh znížiť na úroveň 53,6% HDP, k čomu prispelo znižovanie konsolidovaného dlhu obcí aj VÚC, či odstránenie prevzatých záväzkov nemocníc do dlhu verejnej správy. Ku koncu roka 2015 dosiahol dlh výšku 52,5% HDP, k poklesu došlo aj napriek skutočnosti, že na základe rozhodnutia Eurostatu bola do sektora verejnej správy priradená aj ŽSSK. Na pokles však vplývali viaceré pozitívne faktory, najmä zníženie podielu Slovenska na pôžičkách EFSF, dosiahnutie nižšieho hotovostného schodku štátneho rozpočtu, ako aj skutonosť, že slovenská ekonomika bola na vzostupe. Aj v roku 2016 prispel k poklesu dlhu hlavne rast ekonomiky Slovenska a očakáva sa aj naďalej pokles hrubého dlhu verejnej správy až na výšku 45,5% HDP v roku 2020.

Literatúra

BOBÁKOVÁ, V., 2011. Fiškálna nerovnováha a cyklický vývoj ekonomiky. In: Verejná správa a spoločnosť, Roč. 12, č. 1, s. 99-105. ISSN 1335-7182.

MORVAY, K. et al., 2013. Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2012 a výhľad do roku 2014. Bratislava: VEDA. ISBN 978-80-7144-207-3.

MORVAY, K. et al., 2017. Hospodársky vývoj Slovenska v roku 2016 a výhľad do roku 2018. Bratislava: VEDA. ISBN 978-80-224-1601-6.

Internetové zdroje

KANCELÁRIA RADY PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOSŤ, 2017. Dlhová brzda [online]. [cit. 05.októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.rozpocctovarada.sk/dlhovabrzda/>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR, 2016. Maastrichtský dlh verejnej správy [online]. [cit. 27.septembra 2017]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=7949>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. Návrh štátneho záverečného účtu SR za roky 2012-2016 [online]. [cit. 18.októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. Rozpočet verejnej správy na roky 2017 až 2019-schválený NR SR [online]. [cit. 19. októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11224>

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. Súhrnné výročné správy SR za rok 2012 - 2015 [online]. [cit. 17. októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8800>

RADA PRE ROZPOČTOVÚ ZODPOVEDNOSŤ. Správy o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a pravidiel rozpočtovej transparentnosti za roky 2013-2017 [online]. [cit. 20. októbra 2017]. Dostupné z: <http://www.rozpoctovarada.sk/svk/rozpocet/130/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodp>

Adresa autora

Mgr. Lucia Rožová

Interná doktorandka

Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 041 32 Košice 1

E-mail: luciarozova12@gmail.com