



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020

Avgust 2018

Številka dokumenta: 30-2/2018/9

Vlada RS je Fiskalnemu svetu v oceno poslala predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (v nadaljevanju: predlog Odloka).

Fiskalni svet ocenjuje, da predlog Odloka ni skladen z Zakonom o fiskalnem pravilu. Takšna ocena temelji na dejstvu, da se politične in makroekonomske okoliščine pa tudi okoliščine v zdravstvu od priprave Programa stabilnosti 2018 niso dodatno spremenile. Tudi ostali proračunski dokumenti in s tem prilagoditev celotnega okvira niso bili pripravljene na podlagi spremenjenih okoliščin od jeseni 2017 oziroma teh spremenjenih okoliščin ne upoštevajo v celoti. Od priprave Programa stabilnosti 2018 se večajo tveganja, ki bi lahko poslabšala makroekonomske in javnofinančne rezultate, to pa zahteva povečano previdnost pri načrtovanju. Poleg tega predlog Odloka ne pojasnjuje nespremenjenega skupnega obsega izdatkov sektorja država ob dvigu največjega obsega izdatkov ZZZS. Povečanje največjega obsega izdatkov ZZZS prav tako ni skladno z določbami Zakona o fiskalnem pravilu glede možnosti porabe presežkov institucionalnih enot sektorja država.

Fiskalni svet je že ob pregledu Programa stabilnosti - dopolnitev 2018 (v nadaljevanju: Program stabilnosti 2018) ugotovil, da srednjeročni fiskalni okvir v razmerah ugodnega gospodarskega cikla ne zagotavlja proticiklično naravnane fiskalne politike, ki bi prispevala k preprečevanju nastanka makroekonomskih neravnotežij oziroma posledično k preprečitvi prehitrega obrata gospodarskega cikla. Višjih prihodkov se v ugodnih gospodarskih razmerah ne sme namenjati višji porabi posameznih institucionalnih enot s prerazporejanjem ciklično ustvarjenega fiskalnega prostora znotraj ali med posameznimi blagajnami. Še posebej zato, ker se v mednarodnem okolju kopičijo tveganja, ki bi lahko vodila v poslabšanje gospodarskih in s tem javnofinančnih rezultatov.

Fiskalni svet poziva vlado k doslednemu zasledovanju načela previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov, ki ga nalaga Zakon o fiskalnem pravilu. Glede na številna tveganja je ocena, da polletni rezultati zagotavljajo izpolnjevanje proračunskih načrtov zdravstvene blagajne in celotnega sektorja država, preveč ohlapna. **Skupen okvir bi moral biti spremenjen na podlagi osveženih makroekonomskih napovedi v septembru 2018, izdatki zdravstvene blagajne pa določeni skupaj s pripravo ostalih proračunskih dokumentov.** Tako bi zagotovili celovit izdatkovni okvir vodenja javnofinančne politike, namesto iskanja delnih oziroma neskladnih rešitev. Trenutne težave v zdravstvenem sistemu bi lahko že odpravljali, če bi vlada aprila ob pripravi Programa stabilnosti 2018 okvir posameznih blagajn sektorja država prilagodila takrat razpoložljivim makroekonomskim podatkom in napovedim. **Fiskalni svet ob tem poziva vlado, da izvede dosleden pregled ekonomičnosti poslovanja zdravstvenega sistema, ter učinkovito ukrepa na ustreznih področjih.**

Vsakršno ad hoc spreminjanje okvira, ki ga predstavlja tudi tokratni predlog, pomeni precedens za morebitne nadaljnje spremembe okvirov v prihodnosti. Z uveljavitvijo predlaganih sprememb bi lahko okvir popolnoma izgubil svojo srednjeročno funkcijo oziroma bi bilo nemogoče kredibilno določiti temelje delovanja fiskalne politike že na kratek rok. Fiskalni svet poudarja, da je okvir za določitev največjega možnega obsega izdatkov sicer mogoče spreminjati, a celovito oziroma po rednih postopkih in z ustrezno podkrepljenimi razlogi.

Fiskalni svet pričakuje, da se bo na predlog Odloka in na njegovo neusklajenost z Zakonom o fiskalnem pravilu ustrezno odzvala tudi Zakonodajna služba Državnega zbora RS.

Obrazložitev ocene

Fiskalni svet je 27. 7. 2018 v oceno prejel predlog Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (v nadaljevanju: predlog Odloka), ki ga je sprejela Vlada RS na seji 26.7.2018. V predlogu Odloka je predvideno povišanje najvišjega možnega obsega izdatkov za zdravstveno blagajno v letu 2018 za 35 mio EUR, pri čemer naj bi skupna raven izdatkov celotnega sektorja država ostala nespremenjena. Skladno s peto točko 2. odstavka in četrto točko 3. odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu ter s četrtrim odstavkom 9f člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-H) je Fiskalni svet dolžen oceniti ustreznost predloga sprememb okvira v 15 dneh od prejema predloga sprememb okvira.

Vlada je predlog Odloka poslala v oceno Fiskalnemu svetu in v sprejem državnemu zboru na podlagi šestega odstavka 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 55/15). Ta pravi, da lahko vlada spremeni okvir, če do 15. septembra tekočega leta ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil okvir sprejet.

Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 je bil nazadnje spremenjen jeseni 2017. Vlada RS je 14. 9. 2017 ugotovila, da so se spremenile okoliščine, ki narekujejo spremembo okvira. Na tej podlagi je Ministrstvo za finance pripravilo spremembo Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (Uradni list RS, 65/17), ki je povišal najvišji obseg izdatkov državnega proračuna za zdravstveno blagajno in tudi najvišji možni obseg izdatkov sektorja država ter ciljni saldo sektorja država za leto 2018. Od pomladi 2016 do jeseni 2017 se je najvišji možni obseg izdatkov za zdravstveno blagajno, določen z okviri za pripravo proračunov sektorja država, spreminjal trikrat. Skupaj se je v tem obdobju povišal za dobrih 200 mio EUR oziroma za 7,9 %, ocena BDP za leto 2018 pa se je v tem obdobju povečala za dobrih 8 %. S predlaganim povečanjem bi porast glede na prvi srednjeročno določeni okvir izdatkov iz pomladi 2016 za leto 2018 dosegel skoraj 250 mio EUR oziroma 9,2 %, v obdobju od pomladi 2016 do pomladi 2018 pa se je napoved BDP za leto 2018 povečala za dobrih 11 %. Slednje ni bilo upoštevano ob pripravi proračunskih dokumentov spomladi letos.

Vlada RS je aprila 2018 pripravila Program stabilnosti 2018, ki ni spreminjal obstoječega skupnega okvira javnofinančnih izdatkov kljub spremenjenim okoliščinam. Vlada je namreč v tem dokumentu navedla, da politične okoliščine (odstop vlade) ter posledično le tekoče opravljanje poslov ne dovoljujejo spreminjanja okvirov za pripravo proračunov, čeprav so se makroekonomske okoliščine od jeseni 2017 spremenile oziroma celo izboljšale, kot ugotavlja tudi predlog Odloka. Z razlago o nalogah, ki zadevajo tekoče opravljanje poslov, se je Fiskalni svet ob pregledu skladnosti Programa stabilnosti 2018 z doseganjem fiskalnih pravil sicer strinjal, vendar je ob tem opozoril, da bi se moral skupni srednjeročni okvir v izboljšanih makroekonomskih razmerah spremeniti. Fiskalni svet je namreč ob pregledu Programa stabilnosti 2018 ugotovil, da bi se morali skupni izdatki celotnega sektorja država v 2018 zaradi visokega gospodarskega cikla glede na okvir iz jeseni 2017 znižati za slabih 200 mio EUR. Takšno proticiklično delovanje fiskalne politike bi v razmerah visoke gospodarske rasti omogočilo spoštovanje domačega fiskalnega pravila in hkrati zagotovilo tudi postopno približevanje srednjeročnemu cilju fiskalne politike.

Fiskalni svet ocenjuje, da predlagani Odlok ni skladen z Zakonom o fiskalnem pravilu zaradi naslednjih dejstev :

- a) **Vlada predlaga spremembo okvira, čeprav se politične in makroekonomske okoliščine pa tudi okoliščine v zdravstvu od priprave Programa stabilnosti 2018 niso dodatno spremenile.**

Tudi ostali proračunski dokumenti, vključno z okvirom javnofinančnih izdatkov, niso bili pripravljani na podlagi spremenjenih okoliščin od jeseni 2017 oziroma teh spremenjenih okoliščin ne upoštevajo v celoti. Vlada je predlog Odloka pripravila na podlagi šestega odstavka 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu. Ta določa, da lahko vlada predlaga spremembo okvira, če do 15. 9. tekočega leta ugotovi, da so se spremenile okoliščine, na podlagi katerih je bil sprejet okvir, ki se ga glede na Zakon o fiskalnem pravilu praviloma pripravi in v državnem zboru sprejema skupaj s Programom stabilnosti. Predlog sprememb okvira mora glede na določila istega člena Zakona o fiskalnem pravilu vlada državnemu zboru poslati skupaj s predlogom proračuna oziroma s predlogom sprememb proračuna. Državni zbor spremembo okvira sprejme ob sprejemu državnega proračuna ali njegovih sprememb. Kljub osveženim pomladanskim napovedim se je vlada ob pripravi Programa stabilnosti 2018 odločila, da zaradi omejitev tekočega poslovanja okvira ne bo spremenila. Od priprave Programa stabilnosti 2018 se okoliščine, ki omogočajo spremembo okvira, niso spremenile. Vlada še naprej, tako kot ob pripravi Programa stabilnosti 2018, opravlja zgolj tekoče posle. Prav tako se od zadnje spremembe okvira niso spremenile razmere v zdravstvu, saj so čakalne vrste obstajale že v jeseni 2017 in torej tudi pomladi 2018. Nove makroekonomske napovedi po pripravi Programa stabilnosti 2018 niso bile predstavljene, UMAR jih bo po pričakovanih pripravil v začetku septembra 2018.

- b) **Od priprave Programa stabilnosti 2018 se večajo tveganja, ki bi lahko poslabšala makroekonomske in javnofinančne rezultate.** Fiskalni svet meni, da je potrebno upoštevati dejstvo, da so se od pomladanskega kroga napovedi pričele slabšati napovedi za mednarodno okolje. Napovedi za globalno gospodarstvo in za pomembnejše trgovinske partnerice Slovenije so, predvsem za 2018, v zadnjih mesecih nekoliko znižale vse mednarodne institucije (ECB, Evropska komisija, IMF). Poleg tega so se občutno povečala tudi tveganja v mednarodnem okolju. Ta se med drugim odražajo v široko zasnovanem (geografsko in po industrijah) zastoju rasti oziroma postopnem upadanju kazalnikov zaupanja. Realizacija tveganj bi lahko bistveno poslabšala gospodarska in posledično javnofinančna gibanja tudi v Sloveniji.
- c) **Dvig največjega obsega izdatkov ZZZS ob hkrati nespremenjenem skupnem obsegu izdatkov sektorja država ni zadostno utemeljen.** Predlog Odloka ne ponuja zadostne utemeljitve predloga dviga najvišjega možnega obsega izdatkov. Razlaga povečanja se opira zgolj na popravljeno pomladansko napoved UMAR, ki bi sicer morala biti upoštevana za pripravo prenovljenega okvira ob predložitvi Programa stabilnosti 2018 v aprilu letos, na pregled polletnih bilanc ZZZS in na ocene poslovanja ZZZS do konca leta ter na zahteve upravnega odbora ZZZS in širše strokovne javnosti. Hkrati predlog Odloka v zadostni meri ne utemelji dejstva, da ostajajo najvišji možni izdatki ter saldo sektorja država kljub spremembi najvišjega obsega izdatkov za zdravstveno blagajno v letu 2018 nespremenjeni. Ob nespremenjeni vrednosti skupnih izdatkov sektorja država doseganje načrtanih okvirov oziroma pot do srednjeročnega fiskalnega cilja odstopanje, zaznано že ob oceni Programa stabilnosti 2018, ne bi bilo še dodatno poglobljeno. To velja ob predpostavki nespremenjenega cikličnega položaja gospodarstva glede na predhodne ocene, saj se ocene proizvodne vrzeli za Slovenijo glede na izračune Fiskalnega sveta od Programa stabilnosti 2018 niso občutno spremenile.
- d) **Povečanje največjega obsega izdatkov ZZZS ni skladno s 5. členom Zakona o fiskalnem pravilu, ki predpisuje, v katerih primerih in za kakšne namene se lahko porabijo presežki institucionalne enote sektorja država.** Presežek ZZZS je v šestih mesecih 2018 znašal nekaj pod 35 mio EUR. Zakon o fiskalnem pravilu v 5. členu predvideva, da se presežki proračunov, ki

jih posamezna institucionalna enota sektorja država ustvari v posameznem letu, zbirajo na ločenem računu. Če je institucionalna enota zadolžena, se lahko presežek uporabi zgolj za odplačevanje glavnice dolga. ZZZS po razpoložljivih podatkih (Poslovno poročilo ZZZS za leto 2017) nima dolga. Če institucionalna enota sektorja država nima dolgov, tretji odstavek 5. člena Zakona o fiskalnem pravilu določa, da je mogoče presežke, ustvarjene v posameznem letu, porabiti zgolj za:

- i) financiranje primanjkljajev v obdobjih podpotencialne ravni BDP,
- ii) financiranje izpada prihodkov,
- iii) povečanje izdatkov v primeru izjemnih okoliščin resnega gospodarskega upada ali neobičajnega dogodka, na katerega ni mogoče vplivati in ima pomembne posledice za finančno stanje sektorja država oziroma
- iv) financiranje investicij v naslednjih letih.

Ob soglasju ustanovitelja institucionalne enote se lahko ustvarjeni presežki izjemoma uporabijo tudi za povečanje premoženja te institucionalne enote.

Fiskalni svet ocenjuje, da trenutno ni izpolnjen nobeden od zgornjih pogojev, ki bi omogočali porabo ustvarjenih presežkov ZZZS v letu 2018, saj:

- Ad i) saldo ZZZS v presežku oziroma se gospodarstvo nahaja v obdobju nadpotencialne ravni (slednje je bila tudi ugotovitev Programa stabilnosti 2018),
- Ad ii) vlada v predlogu Odloka ugotavlja, da so prihodki ZZZS nad pričakovanji, s čimer odpade potreba po financiranju izpada prihodkov, prav tako pa
- Ad iii) Slovenija trenutno ni izpostavljena izjemnim okoliščinam – nastanek (in prenehanje) izjemnih okoliščin ugotovi glede na 12. člen Zakona o fiskalnem pravilu vlada po pridobitvi ocene Fiskalnega sveta.

PRILOGA: Tabele in grafi

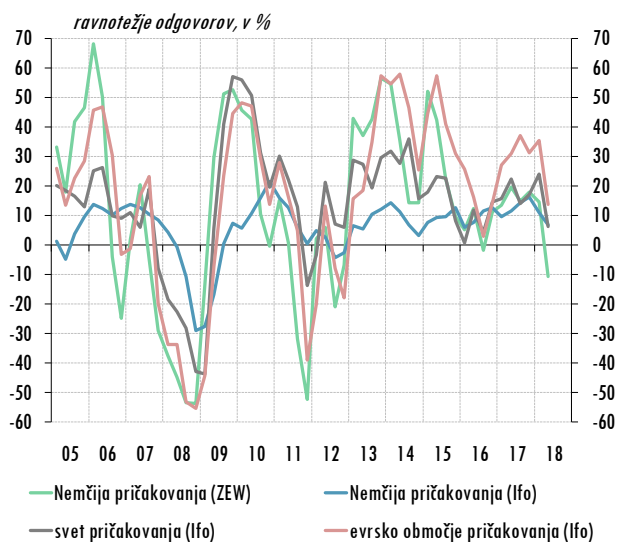
Tabela 1: Spremembe okvirov

Sektor država	ciljni saldo (%BDP) max E (mio EUR)	Okvir apr. 2016 UL 30/2016			Okvir, nov. 2016 UL 74/2016			Okvir maj 2017 UL 26/2017			Okvir maj 2017 UL 21/2017			Okvir, nov. 2017 UL 65/2017			Predlog spremembe Okvira, jul. 2018			
		2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	
ZZZS	ciljni saldo (%BDP) max E (mioEUR)	2573	2638	2710	2608	2687	2710	2685	2687	2710	2827	0,0	0,0	0,0	2847	2944	3087	2882	2944	3087

Opomba: rdeče označene vrednosti označujejo vrednosti, ki so bile spremenjene glede na predhodne okvire. Max E: maksimalni izdatki

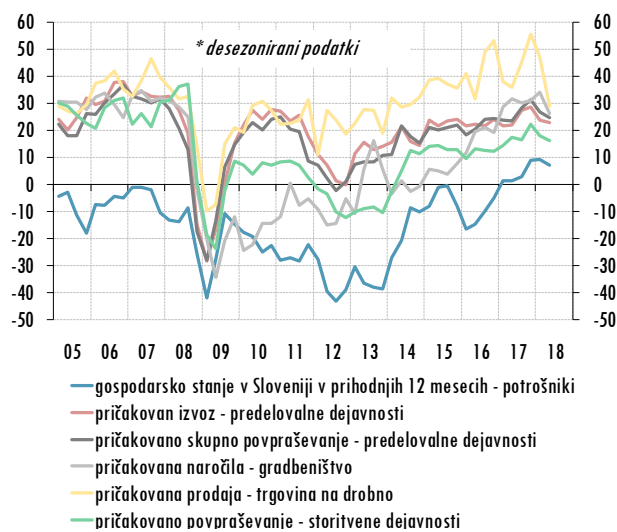
Vir: Ministrstvo za finance, preračuni FS.

Pričakovanja v mednarodnem okolju



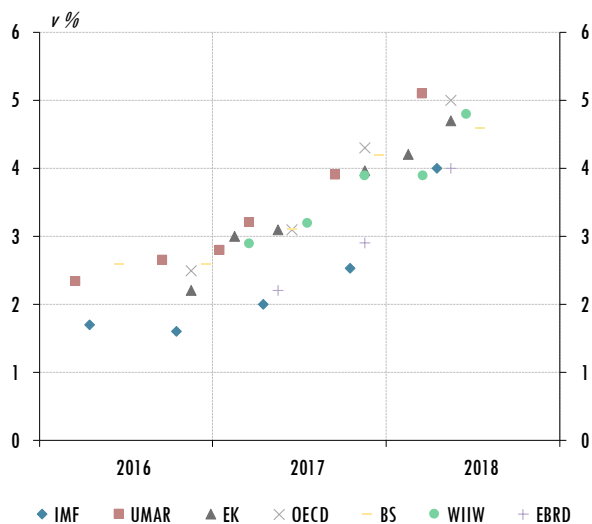
Vir: ZEW, Ifo.

Poslovne tendence in mnenje potrošnikov - pričakovanja*



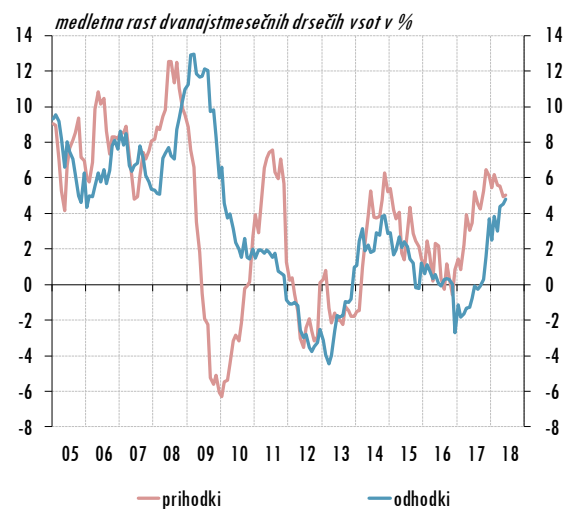
Vir: SURS, preračuni FS.

Napovedi realne rasti BDP za 2018



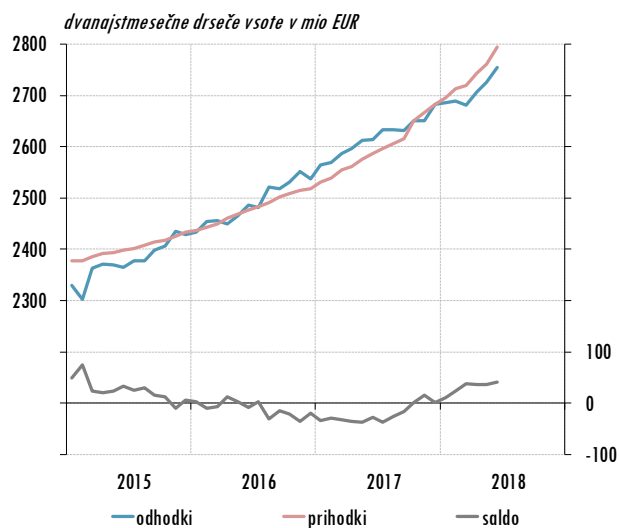
Vir: IMF, UMAR, Evropska komisija (EK), OECD, Banka Slovenije (BS), WIIW, EBRD.

Prihodki in odhodki konsolidirane bilance javnega financiranja



Vir: Ministrstvo za finance (GFS), preračuni FS.

Prihodki, odhodki in saldo bilance ZZZS



Vir: Ministrstvo za finance (GFS), preračuni FS.