



EVA: 2018-1611-0055

Številka: 00712-15/2018/8

Datum: 9. 8. 2018

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije o Predlogu odloka o spremembi Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020

1. UVOD

Državni zbor je 20. aprila 2017 sprejel Odlok o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2018-2020 (Uradni list RS, št 21/17) in določil ciljni saldo in najvišji možni obseg izdatkov sektorja država za posamezno proračunsko leto ter ciljne salde in najvišji možni obseg izdatkov posamezne blagajne javnega financiranja za prihodnja tri leta po denarnem toku. Skladno s šestim odstavkom 6. člena ZFisP je Vlada RS s sklepom št. 41003-10/2017/2 z dne 14. septembra 2017 ugotovila, da so se spremenile okoliščine, in Ministrstvu za finance naložila, da je pripravilo predlog spremembe Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 (Uradni list RS, št 65/17) v delu, ki se nanaša na državni proračun ter v delu, ki se nanaša na najvišji obseg izdatkov za zdravstveno blagajno za leto 2018. Posledično se je zaradi novih makroekonomski indikatorjev spremenil tudi najvišji možni obseg izdatkov sektorja država in ciljni saldo sektorja država v letu 2018.

Vlada RS je v obdobju, določenem za pripravo Programa stabilnosti 2018 in Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država 2019 -2021, opravljala le tekoče posle. Na podlagi teh okoliščin se je izjemoma in skladno s Paktom stabilnosti in rasti pripravil Program stabilnosti le ob t.i. predpostavki nespremenjenih politik. Upošteva navedeno, predvsem pa dejstvo, da vlada v odstopu ne more predvideti prihodnjih političnih odločitev glede ukrepov, ki bi zagotovili izvedbo ciljnega srednjeročnega scenarija fiskalne politike, Vlada RS v letu 2018 ni pripravila novega predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za leta 2019 do 2021.

Ne glede na prejšnji odstavek je Vlada RS po pregledu polletne realizacije bilanc Zavoda za zdravstveno zavarovanje v letu 2018 zaradi zahtev Skupščine in Upravnega odbora ZZZS, kot tudi širše strokovne javnosti in prioritete zdravstvene politike določila, da se poviša zgornja meja izdatkov za ZZZS v letu 2018.

Fiskalni svet RS skladno s 7. členom ZFisP med drugim ocenjuje ustreznost predloga sprememb okvira in predloga programa ukrepov za odpravo odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti in ocenjuje skladnost izvrševanja odpravljanja odstopanj. V skladu z ZFisP Fiskalni svet RS oceno pripravi in posreduje Vladi RS ter Državnemu zboru RS po predložitvi Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2018 do 2020 v sprejem. Vlada RS na podlagi ocene Fiskalnega sveta RS pripravi pisno obrazloženo stališče do ocene Fiskalnega sveta RS in ga posreduje Državnemu zboru RS. Državni zbor RS lahko naloži Vladi RS, da na podlagi ocene Fiskalnega sveta RS pripravi spremembe predlaganega akta ali dodatne ukrepe.

Zaradi višjih prihodkov ZZZS v letu 2018 predvsem iz naslova prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje se bodo prihodki ZZZS na podlagi sedemmesečne realizacije

poslovanja ZZZS in ocene do konca leta v primerjavi s sprejetim finančnim načrtom povečali za 35 mio EUR, pri čemer ostaja v letu 2018 predviden ciljni saldo zdravstvene blagajne 0,0 % BDP.

S predlaganim povečanjem izdatkov ZZZS se ciljno vpliva na skrajševanje čakalnih dob v zdravstvu, povečanje dostopnosti do zdravstvenih storitev in izboljšanje oskrbe zavarovanih oseb.

Dvig zgornje meje izdatkov zdravstvene blagajne bi lahko pomenil tudi potencialni dvig zgornje meje izdatkov sektorja država, vendar bodo ostale tri blagajne javnega financiranja ter druge enote sektorja država na podlagi polletne realizacije v letu 2018 lahko omogočile spoštovanje javnofinančnega cilja, kot je s t.i. scenarijem nespremenjenih politik določen v Programu stabilnosti 2018. Vlada RS ocenjuje za leto 2018, da je kot javnofinančni cilj še vedno določen nominalni presežek sektorja država v višini 0,4 % BDP, obseg dolga sektorja država, merjen v deležu BDP, pa se bo nadalje zniževal in v letu 2018 dosegel raven pod 70 % BDP.

2. POVZETEK OCENE FISKALNEGA SVETA RS

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. 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 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.

3. STALIŠČE VLADE RS DO OCENE FISKALNEGA SVETA RS

Vlada RS v nadaljevanju podaja svoje stališče do navedenih ugotovitev Fiskalnega sveta RS:

- **Gospodarske razmere**

Slovenija od 2012 dalje izvaja politiko uravnoteženja javnih financ, tako na strani odhodkov kot prihodkov. Primanjkljaj javnih financ, ki se je v letih 2009–2011 gibal na ravni okoli 6 % BDP, se je s pomočjo večjega fiskalnega napora v letu 2012 znižal na 4 % BDP. Kljub počasnemu gospodarskemu okrevanju je nato Slovenija v letu 2013 zadržala primanjkljaj širšega sektorja države brez upoštevanja dokapitalizacije bank na ravni 4,4 % BDP (oz 14,7 % BDP z dokapitalizacijo bank.). Po letu 2013 se je primanjkljaj zmanjševal in v letu 2016 dosegel 1,9 % BDP, v letu 2017 pa je Slovenija nominalno uravnotežila saldo sektorja država. Za leto 2018 je načrtovan nominalni presežek javnih financ v višini 0,4 % BDP.

BDP se povečuje od leta 2014, v 2017 je dosegel predkrizno raven. V letu 2018 se glede na prejšnja leta pričakuje razmeroma visoka rast. Po napovedih UMAR-ja naj bi ta znašala 5,1 %, po napovedih EBRD-ja pa 4 %. Evropska komisija, ki je maja napovedovala 4,7 % rast, je julija svojo napoved znižala na 4,4 %, saj je zunanje povpraševanje naraslo manj, kot je bilo pričakovano. K rasti pomembno prispevata nadaljnja rast izvoza ter tudi večja zasebna potrošnja, zaradi izboljšanih razmer na trgu dela in večjega razpoložljivega dohodka. Zasebna potrošnja se povečuje predvsem zaradi visokega zaupanja potrošnikov, ugodnih razmer na trgu dela in posledične rasti razpoložljivega dohodka ter tudi zaradi ugodnih pogojev financiranja. Na letošnjo višjo rast vpliva tudi večji delež investicij, tako državnih kot zasebnih.

Gospodarska rast pomembno vpliva tudi na izboljšanje javnih financ, kar se kaže skozi povečane prilive iz naslova davčnih prihodkov. Krepilo se je zaposlovanje, podjetja so ustvarila več dodane vrednosti in boljše rezultate. Pozitivne razmere na trgu dela tudi v 2018 omogočajo, da pokojninska in zdravstvena blagajna lažje izpolnjujeta svoje obveznosti.

- **Spremenjene okoliščine in predpostavke**

Vlada vztraja pri ugotovitvi, da je prišlo do spremenjenih okoliščin. Poleg spremembe makronapovedi (jesenska 2017, na podlagi katere so bili ocenjeni prihodki, in postavljeni odhodkovni cilji, in spomladanska 2018, ki je ugodnejša, a vlada iz načela previdnosti ni predlagala sprememb), ki pomenijo enega od pomembnih elementov spremenjenih okoliščin in so prikazane v spodnji tabeli, so ključna spremenjena okoliščina dejanski polletni višji prihodki tako zdravstvene kot drugih blagajn javnega financiranja, ki so posledica realiziranih ugodnih razmer na trgu dela in imajo na ocene tekočega leta večji vpliv kot jesenska napoved (jesen 2018).

Osnovne makroekonomske predpostavke:

Makroekonomska izhodišča	Jesenska napoved 2017	Pomladanska napoved 2018
Letna rast življenjskih stroškov	101,6	101,5
Nominalna rast prispevne osnove (mase plač)	105,7	107,4
Nominalna rast povprečne plače v RS	103,6	104,0
Realna rast povprečne plače v RS	102,0	102,5
Rast skupnega števila zaposlenih(prejemnikov plač)	102,0	103,6

Skupni prihodki v ZZZS so v prvem polletju 2018 znašali 1.420,9 milijona EUR in bili 8,5 % višji kot v istem obdobju lanskega leta. V primerjavi z lanskimi prvimi šestimi meseci so davčni prihodki višji za 7,5 %. Prispevki za obvezno zdravstveno zavarovanje v obdobju januar – junij 2018 so tako že za 17 milijonov EUR višji od veljavnega finančnega načrta ZZZS. To je predvsem odraz nadaljnjih pozitivnih gibanj na trgu dela v tem obdobju. Transferni prihodki, med katerimi so tudi prejeta sredstva iz naslova prispevkov za zdravstveno zavarovanje upokojencev, so bili od januarja do junija 2018 za 11,9 % višji kot v istem obdobju lanskega leta. Transferni prihodki so se povečali predvsem zaradi učinkov Zakona o zdravniški službi, po katerem državni proračun povrne ZZZS izplačana sredstva za plače in nadomestila plač pripravnikov in specializantov ter zaradi posebnega vladnega projekta za skrajševanje čakalnih dob v zdravstvu in povečanja kakovosti zdravstvene obravnave. Na osnovi polletne realizacije prihodkov in Pomladanske napovedi UMAR 2018 ocenjujemo, da bodo prihodki zdravstvene blagajne v letu 2018 za 35 milijonov EUR višji od načrtovanih.

Skupni odhodki ZZZS so do junija 2018 v primerjavi s prvimi šestimi meseci 2017 višji za 5,5 % in so znašali 1.386,1 milijona EUR. V prvih šestih mesecih 2018 so se povečali odhodki za nadomestila odsotnosti glede na lansko obdobje za 7,3 %, kar je manj, kot je načrtovano v finančnem načrtu ZZZS. Odhodki za zdravstvene storitve in ostalo zdravstveno dejavnost so se v prvih šestih mesecih 2018 v primerjavi z lanskimi povečali za 5,4 %. Povečanje je med drugim odraz 5 % povišanja cen zdravstvenih storitev, ki je v cenah zdravstvenih storitev upoštevano od marca 2018 dalje.

Na podlagi mesečnega poročila o čakalnih dobah Nacionalnega inštituta za javno zdravje je na dan 1.4. 2018 na prvi pregled 23 izbranih vrst zdravstvenih storitev in na 379 terapevtsko diagnostičnih storitev skupaj čakalo 157.485 oseb, od tega nad dopustno mejo 58.529 oseb (to je 37,16 % vseh čakajočih). Zaradi navedenega bo ZZZS povišane prihodke primarno namenil za ukrepe, ki bodo povečevali dostopnost zavarovanih oseb do zdravstvenih storitev in skrajšanje čakalnih dob ter boljšo oskrbo zavarovanih oseb. Ker so zmogljivosti v zdravstvu (kadri, prostori, postelje, operacijske dvorane...) omejene, je nujno, da se pacienti tekom leta čim bolj sproti oz. enakomerno obravnavajo ter da se v zdravljenje postopoma vključuje čim več bolnikov skladno s potrebami. Tudi zaradi varčevanja v preteklih letih in gospodarske krize so se namreč čakalne dobe v preteklosti podaljševale, zato se tudi v letu 2018 soočamo z zaostanki.

Glede na razpoložljive zdravstvene zmogljivosti in dodatne prihodke ZZZS v letu 2018 je negospodarno in neučinkovito, da bi nastale zaostanke pri skrajševanju čakalnih dob prenesli v naslednje leto. S takšnim časovnim zamikanjem možnosti plačila dodatnega obsega zdravstvenih storitev bi se problem čakalnih dob in dostopnosti do zdravstvenih storitev v letu 2018 le še dodatno povečal. Zavarovanci in delodajalci v zdravstveno blagajno v letošnjem letu vplačujejo več prispevkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, kot je bilo načrtovano s finančnim načrtom ZZZS, zato so se že v prvih mesecih leta 2018 vzpostavili pogoji za dodatno financiranje povečanega obsega programov zdravstvenih storitev s ciljem skrajševanja čakalnih dob, povečanja dostopnosti zdravstvenih storitev in hitrejše vrnitve na delovno mesto, izboljšanja oskrbe zavarovanih oseb ter s tem možnosti za bolj učinkovito in gospodarno zagotavljanje zdravstvene varnosti prebivalcev.

- **Poziv k pregledu ekonomičnosti poslovanja zdravstvenega sistema**

V letu 2015 je Ministrstvo za zdravje v sodelovanju s Svetovno zdravstveno organizacijo pripravilo Analizo zdravstvenega sistema v Sloveniji, ki je vsebovala pregled različnih vsebinskih področij, in sicer oceno financiranja, pregled izdatkov, pregled procesa nakupovanja in plačevanja zdravstvenih storitev ter preučitev upravičenosti dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja. Tudi na podlagi analize so bile predlagane in sprejete nekatere spremembe v sistemu financiranja sistema zdravstvenega varstva (prenos plačila pripravništev, specializacij na državni proračun) ter pripravljen predlog novega Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju.

V letu 2017 se je Vlada Republike Slovenije seznanila tudi z Analizo vzrokov primanjkljajev javnih zavodov v zdravstvu, ki je bila osnova za sprejem interventnega zakona Zakona o interventnih ukrepih za zagotovitev finančne stabilnosti javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija. S sprejemom interventnega zakona se je zagotovilo nadaljnje nemoteno izvajanje javne zdravstvene službe na sekundarni in terciarni ravni, katere izvajanje je bilo ogroženo zaradi visokih zapadlih neplačanih obveznosti bolnišnic.

Tudi na področju čakalnih dob je bilo sprejetih več ukrepov. Kot sistemski ukrep navajamo sprejem novele Zakona o pacientovih pravicah, katere namen je zagotavljanje preglednosti in učinkovitejšega upravljanja čakalnih seznamov, prav tako pa določa celosten nadzor na področju zagotavljanja pacientovih pravic in obveznosti. Povišani prilivi v zdravstveno blagajno so bili namenjeni trajnim širitvam zdravstvenih programov, kjer se izkazuje problematika čakalnih dob, ter izvajanju enkratnih dodatnih programov, ki so bili večinoma usmerjeni v operativne dejavnosti, tudi z namenom skrajševanja dolgotrajnih bolniških odsotnosti.

V teku je projekt izvedbe nacionalne stroškovne analize za dejavnosti, ki jih izvajajo bolnišnice, pri katerem sodelujejo predstavniki Ministrstva za zdravje, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Nacionalnega inštituta za javno zdravje in Združenja zdravstvenih zavodov Slovenije. Projekt je prednostno usmerjen v cene skupin primerljivih primerov, saj bolnišnice v povprečju 70 % prihodkov pridobijo z izvajanjem akutne bolnišnične obravnave. Z izvedbo projekta se bo pokazalo, katere storitve so v sedanjem sistemu finančno pod ali prevrednotene in kakšne finančne posledice se pričakuje ob uvedbi novih predlaganih cen. Ocenjujemo, da bodo lahko novo izračunane uteži ustrezna podlaga za določitev novega sistema financiranja akutnih bolnišničnih obravnav.

- **Srednjeročni fiskalni cilj**

MTO za Slovenijo je po zadnji oceni Evropske komisije določen na ravni strukturnega presežka v višini 0,25 % BDP, ki bi moral biti dosežen v letu 2019. To bi pomenilo izredno strukturno zahtevno in hitro nadaljnjo konsolidacijo javnih financ v celotnem obdobju od leta 2014 dalje, ki bi lahko ogrozila okrevanje slovenskega gospodarstva in imela negativne posledice za krepitev potencialne rasti in blaginje prebivalstva. Iz tega razloga se je Vlada RS že v letu 2015 odločila, da zasleduje bolj postopno javnofinančno konsolidacijo s ciljem, da se MTO doseže v letu 2020. Upošteva politično situacijo v Sloveniji zaradi omejene pristojnosti Vlade RS, ki opravlja le tekoče posle, lahko za leto 2018 legitimno vztrajamo pri začrtani poti (0,4% BDP presežka sektorja država v letu 2018).

Dokler Slovenija MTO še ni dosegla, skladno s 15. členom ZFisP velja prehodno obdobje in pravilo, da se mora strukturni saldo postopno približevati proti MTO na način, da bo to skladno s Paktom stabilnosti in rasti. V času približevanja MTO, ZFisP (glede na mnenje MF in dosežen politični konsenz ob sprejemu ZFisP) ne predpisuje hitrosti prilagajanja, le zahteva prilagajanje (numerični cilji prvič začno veljati, ko je dosežen MTO). Nesporno je, da bo potrebno v

naslednjih letih sprejeti nadaljnje dolgoročne ukrepe za zagotovitev dodatnega fiskalnega napora, sicer srednjeročnega fiskalnega cilja ne bo mogoče doseči, vendar še enkrat poudarjamo, da lahko predloge ukrepov za zagotovitev fiskalnega napora sprejme zgolj vlada s polnimi pooblastili.

- **Ciljni scenarij**

Vlada RS ne nasprotuje ugotovitvi Fiskalnega sveta, da ima predstavljeni scenariji vpliv na javnofinančni saldo letošnjega in prihodnjih let, zato ves čas poudarja, da bo naslednja vlada s polnimi pooblastili morala nemudoma pripraviti ciljni scenarij in nadaljevati z nadaljnjimi ukrepi za dokončanje javnofinančne konsolidacije. Vendar pa se Vlada ne more strinjati z dinamiko nadaljnje javnofinančne konsolidacije, ki jo priporoča Fiskalni svet. Slovenija je kot majhna odprta država zelo občutljiva na nihanja v gospodarski aktivnosti v mednarodnem okolju in na finančnih trgih. Zato je še posebej pomembno, da v teh ugodnih časih ustvarimo zadosten potencial, da se kriza, kot smo ji bili priča po letu 2008, ne bi ponovila. Slovenija zato vztraja na načrtani poti, da bo strukturni saldo sektorja država uravnotežen konec leta 2020, ko dosežemo naš srednjeročni cilj.

Vlada RS ugotavlja, da je ob polletnem pregledu javnofinančnih gibanj štirih blagajn zadosti manevrskega prostora, da se zagotovi cilj, zasledovan ob predpostavki nespremenjenih politik, saj že tri javnofinančne blagajne izpad odhodkov oz. dvig prihodkov kompenzirajo med seboj:

- Prihodki konsolidirane globalne bilance javnega financiranja so v prvem polletju letošnjega leta znašali 8.877,6 milijona EUR in so bili glede na enako obdobje lani višji za 5,6 %. Za 6,9 % so se v tem obdobju zvišali davčni prihodki, ki so znašali 8.010,5 milijona EUR, medtem ko so se nedavčni prihodki znižali za 18,5 % in znašali 504,6 milijona EUR. Skupni konsolidirani odhodki javnega financiranja so v prvem polletju 2018 znašali 8.616,9 milijona EUR in so se glede na primerljivo obdobje lani zvišali za 4,3 %. Konsolidirana globalna bilanca javnega financiranja izkazuje ob polletju 2018 presežek v višini 260,7 milijona EUR.
- V prvem polletju letošnjega leta so prihodki državnega proračuna znašali 4.753,8 milijona EUR in so bili od primerljivega lanskega obdobja višji za 201,6 milijona EUR oz. za 4,4 %. Prilivi iz naslova davčnih prihodkov so v tem obdobju skupaj dosegli 4.138,6 milijona EUR in so za 6,9 % višji kot v enakem lanskem obdobju. Dohodnina je znašala 738,1 milijona EUR in je bila od primerljivega lanskega obdobja višja za 12,7 %. Ugodne razmere na trgu dela se odražajo pri višini pobranih akontacij dohodnine od zaposlitve, saj je glede na primerljivo obdobje lani višja za 10,4 %. Odhodki so v prvem polletju znašali 4.572,4 milijona EUR, kar je za 81,7 milijona oz. za 1,8 % več kot v lanskem polletju. V prvem polletju letošnjega leta je državni proračun izkazal 181,4 milijona EUR presežka, medtem ko smo v enakem obdobju lani beležili presežek, v višini 61,5 milijona EUR.
- Ocene realizacije državnega proračuna za leto 2018 na podlagi polletnih podatkov, objavljene v Polletnem poročilu o izvrševanju proračuna RS kažejo, da bi skupni prihodki državnega proračuna lahko dosegli 9.706,5 milijona EUR, odhodki pa 9.479,5 milijona EUR. Po teh ocenah bi lahko ob koncu leta presežek državnega proračuna dosegel 227 milijonov EUR. S tem bi državni proračun upošteval omejitve izdatkov, določene z Odlokom in prispeval k doseganju javnofinančnih izdatkov RS, kot so določeni za celoten sektor država v Odloku, in ciljnega salda, ki je ocenjen v Programu stabilnosti v višini 0,4 % BDP presežka.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Vlada RS kljub predlogu nove zgornje meje izdatkov za zdravstveno blagajno za 2018 dosledno zasleduje načelo previdnosti pri načrtovanju in ocenjevanju obsega prihodkov in izdatkov, ki ga nalaga Zakon o fiskalnem pravilu. Za spremembo okvira se tako ni odločila spomladi, ko so se višji prihodki že nakazovali, ampak šele po polletju, ko lahko z bistveno večjo gotovostjo oceni,

da bodo prihodki do konca leta dejansko presegli načrtovane. Obenem kljub višjim davčnim prihodkom v državni proračun vlada ne predlaga višjega obsega odhodkov v tej blagajni in tako ciklično ustvarjenih prihodkov ne namenja višji porabi. Prav tako vlada poudarja, da dodaten fiskalni prostor, ki se namenja porabi v zdravstveni blagajni, ne predstavlja strukturnih odhodkov, ampak gre za enkratne učinke odprave nedopustno dolgih čakalnih dob.

Vlada se ne strinja z oceno Fiskalnega sveta, da povečanje največjega obsega izdatkov ZZZS ni skladno z določbami Zakona o fiskalnem pravilu glede možnosti porabe presežkov institucionalnih enot sektorja država. Presežek institucionalne enote de facto nastane ob koncu poslovnega leta in Zakon o fiskalnem pravilu določa porabo teh presežkov, medtem ko se v konkretnem primeru presežek šele nakazuje, hkrati pa nedopustno dolge čakalne dobe nakazujejo potrebe, ki jih ni smiselno prenašati v prihodnost.

Vlada izvrševanje javnofinančnih blagajn redno spremlja in ocenjuje, da zgornje meje odhodkov sektorja država ni potrebno spreminjati zato, ker bodo druge tri blagajne po trenutni oceni beležile odhodke, ki bodo ustrezno nižji od dovoljene zgornje meje (državni proračun 146 milijonov, ZPIZ 70 milijonov, občine 25 milijonov EUR).

Na osnovi navedenega Vlada ugotavlja, da je zaradi višjih prihodkov ZZZS na podlagi podatkov o polletni realizaciji v letu 2018 dejansko prišlo do okoliščin, ki utemeljujejo zvišanje zgornje meje izdatkov zdravstvene blagajne. Zaradi ugodnih gospodarskih razmer in na podlagi podatkov o polletni realizaciji, ki se skozi konsolidirano bilanco javnega financiranja kažejo tudi pri ostalih treh blagajnah javnega financiranja, je utemeljeno pričakovati, da bomo zastavljene javnofinančne cilje kljub tej spremembi dosegli.

Dejstvo je, da je odgovorno javnofinančno načrtovanje temelj odgovorne ekonomske politike države, vendar tudi ta ni sama sebi namen - zagotovi naj smotrno porabo javnih sredstev v skladu z ekonomsko močjo države in na najvišji ravni postavljenimi prioritetami. Zato je Vlada dolžna zagotoviti odgovorno izvajanje javnofinančne politike v kontekstu tudi ostalih prioritet. Uravnotežen pristop med cilji, ki jih zasleduje Vlada, je v tem primeru v izrazito korist prebivalcev in prebivalk Slovenije. Polletno izvrševanje javnih financ kaže na fiskalni prostor, ki ga je mogoče izkoristiti v dobro zagotavljanja javnih zdravstvenih storitev ali v smer hitrejše javnofinančne konsolidacije, kot je bila načrtovana z veljavnimi cilji. Vlada je ocenila, da se ob zasledovanju nespremenjenih ciljev na področju javnofinančne politike ustvarjeni dodatni fiskalni prostor v pretežni meri namenijo za povečanje nujnih izdatkov za zdravje.