



REPUBLIKA SLOVENIJA  
FISKALNI SVET

**Ocena skladnosti javnofinančne politike s  
fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa  
stabilnosti 2020 in predloga Odloka o  
spremembah Odloka o okviru za pripravo  
proračunov sektorja država za obdobje od  
2020 do 2022**

April 2020

Številka dokumenta: 30-2/2020/3

Ocena je narejena na podlagi predloga Odloka o spremembah Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 in osnutka Programa stabilnosti 2020, ki ju je Fiskalni svet prejel 24. 4. 2020. Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 24. 4. 2020.

**KAZALO:**

<b>Povzetek</b>	<b>5</b>
<b>Zakonodajna podlaga</b>	<b>8</b>
<b>1. Makroekonomske in javnofinančne razmere in napovedi</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Makroekonomske razmere in napovedi</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Javnofinančne razmere in napovedi</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Ukrepi za omejitev posledic epidemije</b>	<b>15</b>
<b>1.3.1 Ukrepi za omejitev posledic epidemije v Sloveniji in ocena učinka na javne finance</b>	<b>15</b>
<b>1.3.2 Ukrepi v drugih državah in na ravni EU</b>	<b>21</b>
<b>1.4 Tveganja</b>	<b>23</b>
<b>2. Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil</b>	<b>25</b>
<i>Okvir 2.1: Ocena najvišje dovoljene ravni izdatkov, če bi fiskalna pravila veljala</i>	<i>27</i>
<b>3. Priloga: Predpostavke za izračun javnofinančnih učinkov ukrepov iz ZIUZEOP</b>	<b>30</b>

**KAZALO SLIK:**

Slika 1.1	Realna rast BDP	9
Slika 1.2	Bruto investicije v osnovna sredstva	9
Slika 1.3	Realna rast BDP - izdatkovna struktura	10
Slika 1.4	Primerjava napovedi in realizacije za leto 2019	10
Slika 1.5	BDP - izdatkovna struktura	11
Slika 1.6	Realna rast BDP v 2019 in pregled napovedi za 2020	11
Slika 1.7	Saldo sektorja država	12
Slika 1.8	Konsolidirani dolg sektorja država	12
Slika 1.9	Vrste prihodkov in njihove makroekonomske osnove v letu 2019	13
Slika 1.10	Razlika med realizacijo za 2019 in Osnutkom proračunskega načrta 2020	13
Slika 1.11	Saldo in primarni saldo	14
Slika 1.12	Sprememba prihodkov in izdatkov sektorja država	14
Slika 1.13	Dolg sektorja država	14
Slika 1.14	Sprememba javnega dolga	14
Slika 1.15	Donosi 10-letnih evrskih obveznic	15
Slika 1.16	Odplačila dolga državnega proračuna	15
Slika 1.17	Ocena javnofinančnega učinka ukrepov	22
Slika 1.18	Sprememba salda javnih financ med napovedjo za 2020 in realizacijo za 2019	22
Slika 1.19	Saldo sektorja država ob realizaciji mejnih scenarijev gospodarske aktivnosti	24
Slika 1.20	Dolg sektorja država ob realizaciji mejnih scenarijev gospodarske aktivnosti	24
Slika 2.1	Primarni strukturni saldo	25

**KAZALO TABEL:**

Tabela 1.1	Ocena mesečnega javnofinančnega učinka ukrepa ob različnih predpostavkah o deležu zaposlenih, vključenih v ukrep	17
Tabela 1.2	Ocena mesečnega javnofinančnega učinka ukrepa ob različnih predpostavkah o deležu zaposlenih, vključenih v ukrep	18
Tabela 1.3	Ocena skupnega javnofinančnega učinka ukrepov iz ZIUZEOP	20
Tabela 1.4	Pregled ukrepov na ravni EU in ukrepov ECB	22
Tabela 2.1	Primerjava predloga Okvira s predhodnim Okvirom za pripravo proračunov sektorja država	26
Tabela 3.1	Število potencialnih upravičencev in predpostavka o deležu zaposlenih, vključenih v ukrep	30

## POVZETEK

Fiskalni svet je 24. 4. 2020 v oceno skladnosti s fiskalnimi pravili prejel predlog Odloka o spremembah Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in osnutek Programa stabilnosti 2020. Epidemija COVID-19 po oceni Fiskalnega sveta z dne 17. 3. 2020 predstavlja izjemne okoliščine, ko je skladno z 12. členom Zakona o fiskalnem pravilu omogočeno začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. V takšnih razmerah je obsežno in večstopenjsko ukrepanje fiskalne politike ustrezno in tudi potrebno. Učinkovitost ukrepov je večja, če so ti ustrezno usmerjeni, pravočasni in preprosti, zaradi njihove obsežnosti morajo biti popolnoma pregledni, z vidika vzdržnosti javnih financ pa začasni in ustrezno umeščeni v verodostojen srednjeročni okvir. Ob zavedanju velike negotovosti glede globine in trajanja padca gospodarske aktivnosti ter dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih in še napovedanih ukrepov ugotavljamo, da dosedanja ukrepi navedenim načelom ne ustrezajo v celoti.

Slovenija je v krizo vstopila po letih razmeroma visoke gospodarske rasti, s presežkom sektorja država, a ob višjem dolgu sektorja država kot pred finančno krizo. Ob tem se je gospodarska rast že pred izbruhom epidemije upočasnila bolj od pričakovanih, fiskalna politika pa je bila v zadnjih dveh letih neustrezno ekspanzivno naravnana. Od učinkovitosti ukrepov bo odvisno ali bo trenutna kriza le začasna, ali bo postala strukturna z dolgoročnimi negativnimi posledicami za blaginjo in vzdržnost javnih financ.

Glede makroekonomskih in javnofinančnih projekcij Fiskalni svet ugotavlja:

- Gospodarske razmere so izredno negotove, vse trenutno razpoložljive projekcije nakazujejo občuten upad gospodarske aktivnosti v letu 2020. Negotovosti so v danih razmerah še bolj kot običajno povezane tudi z oceno dolgoročne gospodarske rasti in s tem z oceno ravni proizvodne vrzeli. Ni znano, ali bo trenuten šok zgolj začasen ali pa se bodo – in v kolikšni meri – učinki epidemije na prispevek posameznih proizvodnih dejavnikov h gospodarskemu potencialu izraziteje pokazali na daljši rok.
- Osnutek Programa stabilnosti 2020 predvideva v letu 2020 primanjkljaj sektorja država na ravni okoli 8 % BDP. K temu prispevajo nižji prihodki, pretežno zaradi nižje ravni gospodarske aktivnosti ter še v večji meri povečani izdatki zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev in ukrepov za preprečevanje posledic epidemije. Dolg sektorja država naj bi ob koncu leta 2020 presegel raven 80 % BDP. K vzdržnosti povečanega dolga bi lahko na daljši rok prispevala predvsem učinkovitost ukrepov za ohranjanje gospodarskega potenciala, poleg institucionalnega okvira in ukrepov na ravni evrskega območja, ki trenutno prispevajo k ohranjanju ugodnih pogojev financiranja.

Glavne ugotovitve glede izpolnjevanja veljavnih fiskalnih pravil na podlagi predloga Okvira in projekcij v osnutku Programa stabilnosti 2020:

- V letu 2020 je zaradi razglasitve izjemnih okoliščin omogočeno začasno odstopanje od zasledovanja srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Kljub temu mora del izdatkov, ki ni začasne narave oziroma ni povezan z ukrepi za omejitev posledic epidemije, ostati skladen z

veljavnimi fiskalnimi pravili. Le v tem primeru oziroma skladno z zakonodajo začasno odstopanje ne bo ogrozilo javnofinančne vzdržnosti na srednji rok.

- Projekcije v predloženih dokumentih in s tem tudi vhodni elementi, ki določajo največji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država, so izpostavljene občutnim tveganjem. Fiskalni svet ocenjuje, da so izdatki sektorja država, ki so predvideni v predlogu Okvira in ki niso enkratne oziromačasne narave oziroma namenjeni odpravljanju posledic epidemije, v letu 2020 glede na matematično formulo, zapisano v Zakonu o fiskalnem pravilu, previsoki. Ob upoštevanju danih negotovosti pa bi se ti redni izdatki, predvideni v predlogu Okvira, lahko nahajali znotraj območja, ki je skladno z največjim dovoljenim obsegom izdatkov, izhajajočim iz vseh trenutno razpoložljivih podatkov.

Prejeti proračunski dokumenti ne vključujejo vseh ukrepov za odpravljanje posledic epidemije, saj so nekateri še v postopku sprejemanja oziroma priprave. Fiskalni svet ne ocenjuje ustreznosti ukrepov, podaja pa svojo oceno njihovega vpliva na javne finance. Tudi od te ocene je odvisen manevrski prostor za izdatke, ki niso povezani z epidemijo, njene glavne ugotovitve pa so:

- Ukrepi so po vsebini in ocenjenem obsegu podobni kot v drugih državah ter naslavljajo neposredne socialne in gospodarske posledice krize z namenom ohranjanja gospodarskega potenciala.
- Zapletenost ukrepov lahko vpliva na zamude in učinkovitost njihove izvedbe. Tako se povečuje tveganje izgube delovnih mest, ki bi jih ob preprostejši in hitrejši izvedbi lahko ohranili.
- Pomemben del ukrepov zajemajo enkratni transferji določenim skupinam prebivalstva, ki bodo imeli v času, ko še veljajo omejevalni ukrepi za zajezitev epidemije, manjši učinek na ohranjanje ravni potrošnje, kot če bi bili sprejeti ob izhodu iz krize. Obstajajo tudi nejasnosti glede pogojev za upravičenost do prejemkov posameznih skupin.
- Ob obširnem uvajanju ukrepov za odpravljanje posledic epidemije se morajo odločevalci zavedati, da bodo ti pomenili veliko breme za javne finance. Država bo morala ukrepe financirati z zadolževanjem na finančnih trgih ali preko instrumentov, ki so pretežno v dolžniški obliki na voljo v okviru institucij EU.

Prejeta dokumenta imata z vidika zakonodajnih določil določene pomanjkljivosti z negativnimi posledicami za preglednost javnofinančnega načrtovanja. Preglednost bi morala biti po oceni Fiskalnega sveta kljub trenutni negotovosti eno osnovnih vodil nosilcev ekonomske politike, zlasti ob upoštevanju občutnih javnofinančnih posledic trenutnih razmer:

- Vlada RS je predlog Odloka o spremembi Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in osnutek Programa stabilnosti 2020 državnemu zboru in Fiskalnemu svetu poslala po rokih, določenih v Zakonu o fiskalnem pravilu. Osnutke dokumentov bi po zakonu morala poslati 20 dni pred rokom za posredovanje programa stabilnosti Evropski komisiji konec aprila, državni zbor pa bi moral okvir sprejeti pet dni pred koncem aprila. Zamuda je sicer deloma razumljiva, saj se je nova vlada oblikovala v sredini marca in je v naslednjih tednih sprejemala ukrepe za omilitev posledic epidemije, ki so v oba dokumenta večinoma vključeni.

- Zakon o javnih finančah določa, da makroekonomski scenarij za pripravo javnofinančnih projekcij v programu stabilnosti pripravi UMAR in ga javno objavi. To se v primeru tokratnega osnutka Programa stabilnosti 2020 ni zgodilo, saj napovedi UMAR niso bile javno objavljene, dokument pa vsebuje le omejen del makroekonomskega scenarija. Fiskalni svet zaradi nerazpoložljivosti celovitih napovedi, na osnovi katerih so bile pripravljene projekcije javnofinančnih prihodkov, le-teh ne more celovito oceniti, zato se ob prisotnih tveganjih poraja dodaten dvom v njihovo kredibilnost.
- Oba predložena dokumenta bi morala skladno z zakonodajo predstavljati podlago za srednjeročno proračunsko načrtovanje ter tudi pripravo proračuna za leto 2021, a vsebujeta zgolj ocene za leto 2020. Tako formalno nista skladna z zakonodajnimi zahtevami o srednjeročnem proračunskem načrtovanju. Fiskalni svet pričakuje, da bo ob pričakovanih spremembah proračunskih dokumentov že v letošnjem letu ustrezno začrtana pot postopnega vračanja javnih financ k srednjeročni uravnoteženosti. Odmik od preglednega srednjeročnega proračunskega načrtovanja predstavlja po mnenju Fiskalnega sveta tudi predlagana rešitev še nesprejetega Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19, po kateri naj vlada v letih 2020 in 2021 ne bi sprejemala državnega programa razvojnih politik in srednjeročne fiskalne strategije, ki ju sicer predvideva Zakon o javnih finančah.

## Zakonodajna podlaga

Ministrstvo za finance je 24. 4. 2020 Fiskalnemu svetu v oceno izpolnjevanja fiskalnih pravil posredovalo predlog spremenjenega Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 (v nadaljevanju: predlog Okvira) in osnutek Programa stabilnosti 2020 (v nadaljevanju PS 2020).

Vlada RS mora po določitih 2. odstavka 6. člena Zakona o fiskalnem pravilu (ZFisP) Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu predlog okvira za pripravo proračunov skupaj z osnutkom programa stabilnosti posredovati najkasneje 20 dni pred rokom za posredovanje Programa stabilnosti Evropski komisiji (v nadaljevanju: EK), ki je konec aprila. Fiskalni svet mora oceno predloga okvira in osnutka programa stabilnosti na podlagi 1. odstavka 9.f člena Zakona o javnih financah (ZJF) Vladi RS in Državnemu zboru RS posredovati v sedmih dneh od prejema predloga obeh dokumentov. Okvir skladno s 6. členom ZFisP sprejme Državni zbor RS na predlog Vlade RS najkasneje pet dni pred rokom, določenim za posredovanje programa stabilnosti EK. Ugotavljamo, da rok za posredovanje osnutka PS 2020 in predloga Okvira Državnemu zboru RS in Fiskalnemu svetu ni bil spoštovan, prav tako ne bo spoštovan rok za sprejem predloga Okvira v Državnem zboru RS.

Fiskalni svet je na podlagi drugega odstavka 6. člena ter 1. točke drugega odstavka in 1. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP na osnovi osnutka programa stabilnosti zavezan oceniti vzdržnost in skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili. 3. člen ZFisP določa način ugotavljanja zgornje meje izdatkov sektorja država v odvisnosti od položaja gospodarstva v ciklu. Ustreznost predloga sprememb okvira mora Fiskalni svet oceniti v skladu s 5. točko drugega odstavka in 4. točko tretjega odstavka 7. člena ZFisP.

Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil, da predstavlja razglasitev epidemije v Sloveniji neobičajen dogodek, ki omogoča po 12. členu ZFisP uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem tudi začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.<sup>1</sup> Omogočeno začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti pomeni tudi, da podaja Fiskalni svet v pričujočem dokumentu ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v predlogu Okvira oziroma v PS 2020, s fiskalnimi pravili na podlagi 8. točke drugega odstavka ter 5. točke tretjega odstavka 7. člena ZFisP. Pri tem zlasti preverja, ali je v predlogu Okvira primerno določen del izdatkov, povezan s stanjem gospodarskega cikla, ne ocenjuje pa ustreznosti izdatkov, ki se nanašajo na odpravljanje posledic epidemije. Kljub temu podaja svojo oceno obsega protikriznih izdatkov, saj je tudi od te ocene odvisen manevrski prostor za izdatke, ki niso povezani z epidemijo. Ocene največjega dovoljenega obsega izdatkov so sicer zaradi velikih negotovosti, povezanih z vhodnimi spremenljivkami, trenutno zgolj ilustrativne narave.

---

<sup>1</sup> <http://www.fs-rs.si/vzpostavitev-pogojev-za-veljavljanje-izjemnih-okoliscin-v-okviru-zakona-o-fiskalnem-pravilu-in-objava-ocene-koalicijske-pogodbe/>



## 1. Makroekonomske in javnofinančne razmere in napovedi

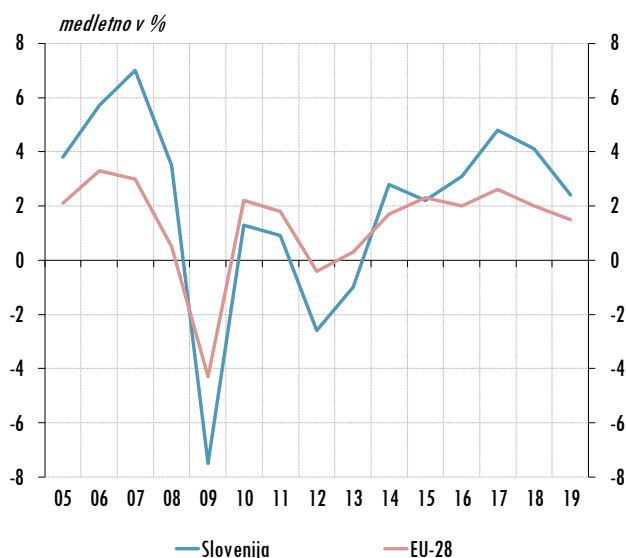
### Ključne ugotovitve

- Po večletnem obdobju razmeroma visoke in široko osnovane gospodarske rasti naj bi BDP ob sicer veliki negotovosti letos po osnovnem scenariju upadel za okoli 8 %.
- Saldo sektorja država naj bi po izboljšanju v preteklih letih, ki je bilo ob ekspanzivno naravnani fiskalni politiki v zadnjih dveh letih predvsem posledica ugodnih gospodarskih razmer, letos zaradi upada gospodarske aktivnosti in obsežnih ukrepov za zajezitev posledic epidemije izkazoval primanjkljaj v višini 8,1 % BDP.
- Sprejeti in še napovedani ukrepi za zajezitev posledic epidemije so po vsebini in ocenjenem obsegu v večini ustrezni in podobni kot v drugih državah, vendar izkazujejo določene pomanjkljivosti, povezane predvsem z zapletenostjo in zamudnostjo njihove izvedbe, kar predstavlja tveganje za njihovo učinkovitost pri ohranjanju gospodarskega potenciala.

### 1.1 Makroekonomske razmere in napovedi

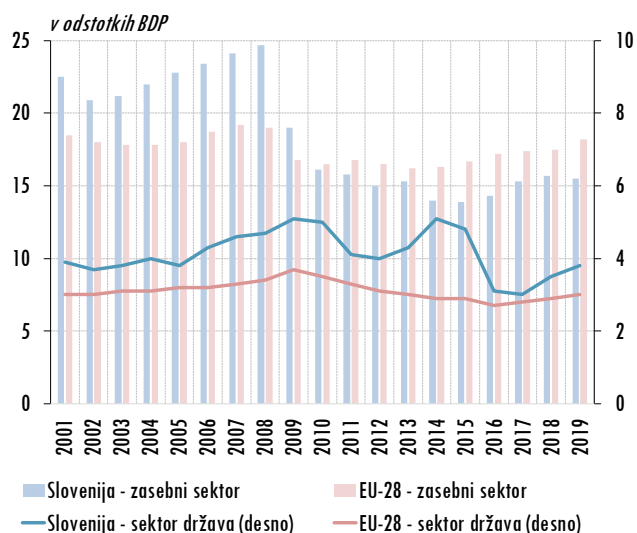
Slovenija je v tokratno krizo vstopila po letih razmeroma visoke in uravnotežene gospodarske rasti, ki za razliko od obdobja pred finančno krizo pred desetimi leti ni povzročala makroekonomskih neravnotežij. Realna rast BDP je bila v obdobju zadnjega okrevanja od vključno leta 2014 v povprečju 3,2-odstotna in tako precej višja od povprečja EU (2,0 %). V začetku obdobja je k okrevanju največ prispevala rast zunanjetrgovinske menjave, spodbujena z izboljšanjem razmer v glavnih trgovinskih partnericah. Izboljšanje razmer v izvozno usmerjenem delu gospodarstvu se je odrazilo v postopni krepitvi agregatov domače potrošnje. Občutnejša rast zaposlenosti je prispevala

Slika 1.1: Realna rast BDP



Vir: Eurostat.

Slika 1.2: Bruto investicije v osnovna sredstva

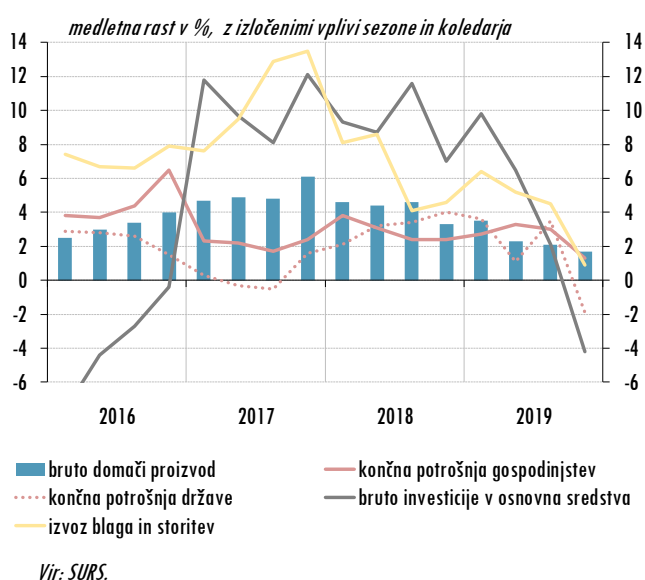


Vir: Eurostat, preračuni FS.

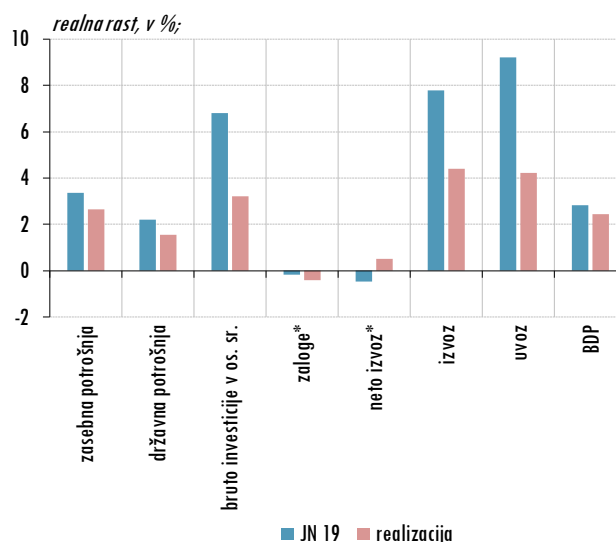
k višji rasti sredstev za zaposlene in posledično tudi zasebne potrošnje, izboljševanje poslovnih rezultatov gospodarskih družb pa je prispevalo k rasti bruto poslovnega presežka in ob ugodnih obetih glede bodoče gospodarske rasti posledično k rasti investicijske aktivnosti. Ob tem so bili cenovni in stroškovni pritiski vsaj do zadnjih dveh let relativno omejeni. Predvsem je pomembno, da v zadnjih letih ni prihajalo do nastanka makroekonomskih neravnotežij. Zadolženost gospodinjstev in predvsem podjetniškega sektorja je precej manjša kot pred začetkom finančne krize pred desetimi leti, hkrati oba sektorja razpolagata s precejšnjimi likvidnostnimi rezervami v obliki depozitov. Bančni sektor je bolj kapitaliziran, nadzorovan in tudi privatiziran, s čimer je tveganje vsaj za javne finance precej manjše kot ob finančni krizi pred desetletjem. Z vidika dolgoročnih obetov za rast je zaskrbljujoča upočasnitev rasti produktivnosti v zadnjih letih, kar je sicer značilno za večino razvitih držav. To je delno povezano z nizko ravniyo investicij, tako zasebnih kot javnih, čeprav se je njihov delež v BDP v zadnjih letih nekoliko povečal. Pri tem je delež javnih investicij v Sloveniji višji kot v povprečju EU in tudi manj zaostaja za povprečjem obdobja pred finančno krizo, medtem ko je delež zasebnih investicij v BDP nižji kot v povprečju EU in tudi precej bolj zaostaja za povprečjem predkriznega obdobja.

**V letu 2019 se je gospodarska rast nadalje upočasnila predvsem zaradi povečane negotovosti v mednarodnem okolju.** Realna rast BDP je bila lani 2,4-odstotna, kar je najmanj po letu 2015 in manj od jesenske napovedi UMAR, na kateri so bili osnovani zadnji veljavni proračunski dokumenti. Ob povečani negotovosti se je obseg svetovne trgovine lani zmanjšal prvič po letu 2009, kar je vplivalo na upočasnitev rasti izvoza<sup>2</sup> in investicij. Bruto investicije v osnovna sredstva so bile predvsem zaradi medletnega padca v zadnjem četrtletju 2019 glavni razlog za upočasnitev gospodarske rasti v celem letu 2019.<sup>3</sup> Ključni dejavnik gospodarske rasti je bila tako rast zasebne potrošnje, ki je izhajala iz nadaljnjega povečanja razpoložljivega dohodka.<sup>4</sup> Gospodarska rast je kljub upočasnitvi zaradi svoje strukture s prevladujočim prispevkom končne potrošnje pozitivno vplivala na rast javnofinančnih prihodkov.

Slika 1.3: Realna rast BDP - izdatkovna struktura



Slika 1.4: Primerjava napovedi in realizacije za leto 2019

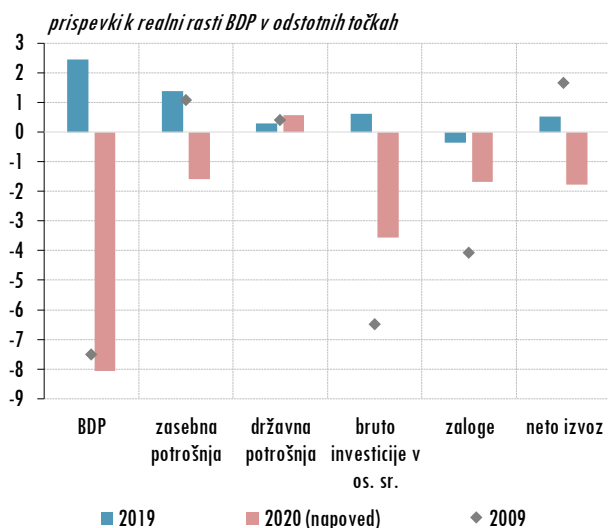


<sup>2</sup> Pri tem je bil ob hkratni upočasnitvi rasti uvoza prispevek salda menjave s tujino sicer bolj pozitiven kot leto prej.

<sup>3</sup> V letu 2019 se je upočasnila predvsem rast investicij v opremo in stroje, rast investicij sektorja država pa se je več kot prepolovila glede na leto prej.

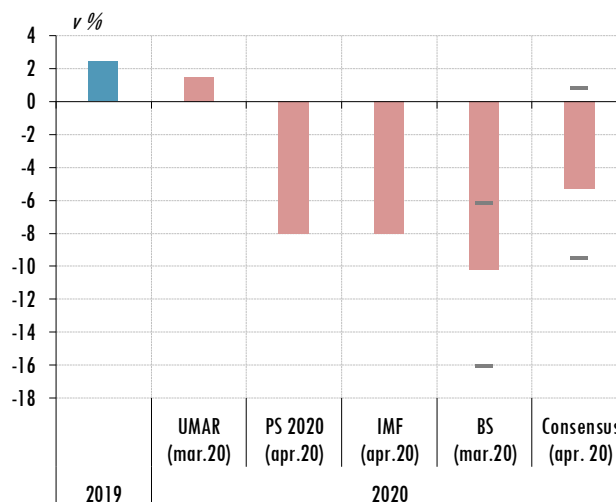
<sup>4</sup> Nominalna rast razpoložljivega dohodka gospodinjstev (5,6 %) je bila predvsem posledica povečanja sredstev za zaposlene ob še naprej ugodnih razmerah na trgu dela in pa tudi pospešene rasti socialnih prejemkov.

Slika 1.5: BDP - izdatkovna struktura



Vir: SURS, PS 2020 (apr.20).

Slika 1.6: Realna rast BDP v 2019 in pregled napovedi za 2020



Vir: SURS, UMAR, PS 2020 (apr.20), IMF, BS, Consensus Economics.

**Makroekonomski scenarij UMAR iz PS 2020 ob precejšnji negotovosti v osnovnem scenariju predvideva globok in širok padec BDP.** UMAR letos pričakuje več kot 8-odstoten padec BDP, kar bi bilo še občutnejše znižanje kot v letu 2009. Pri tem naj bi se znižale vse komponente BDP, z izjemo državne potrošnje. Izvoz in investicijska aktivnost naj bi se znižala podobno kot v letih 2009 in 2010, padec zasebne potrošnje, ki je ob začetku finančne krize še beležila rast, pa naj bi bil podoben kot v letih 2012 in 2013 oziroma v drugem valu prejšnje krize. Tudi nominalni BDP naj bi se znižal nekoliko bolj kot v letu 2009, kar se bo odrazilo tudi v padcu javnofinančnih prihodkov. Scenarij UMAR je ob visoki negotovosti tako glede dolžine kot globine padca podoben kot so trenutno razpoložljive napovedi drugih institucij.

**Osnovo za javnofinančne projekcije po slovenski in evropski zakonodaji predstavljajo neodvisne in javno dostopne makroekonomske napovedi, kar v primeru PS 2020 ni bilo upoštevano.** Četrty odstavek 9.b člena Zakona o javnih financah določa, da UMAR napoved, ki služi kot osnova za javnofinančne projekcije javno objavi na svoji spletni strani, vendar se to do priprave in objave tokratne ocene Fiskalnega sveta ni zgodilo. Realistične in nepristranske makroekonomske napovedi kot osnovo za verodostojno javnofinančno načrtovanje določa tudi Direktiva Sveta EU 2011/85. V PS 2020 je navedeno, da je UMAR za potrebe priprave proračunskih dokumentov pripravil t. i. COVID-19 scenarij pomladanske napovedi v obliki internega gradiva. Fiskalni svet na osnovi prejetega predloga Okvira in PS 2020 ugotavlja, da ta dokumenta ne vsebujeta vseh elementov, ki bi Fiskalnemu svetu omogočili oceno njune skladnosti s fiskalnimi pravili in transparentno objavo ocen Fiskalnega sveta. Predvsem ni mogoče ustrezno oceniti napovedi prihodkov sektorja država zaradi nerazpoložljivosti napovedi davčnih osnov kot izhajajo iz Priročnika za pripravo projekcij prihodkov sektorja država.<sup>5</sup> Zaradi odsotnosti objave celovitih neodvisnih makroekonomskih napovedi in ocene proizvodne vrzeli s strani UMAR oziroma posledično ocene proizvodne vrzeli Fiskalnega sveta pa ni mogoče podati zanesljive ocene ustreznosti največjega dovoljenega obsega izdatkov sektorja država v predlogu Okvira. Odmik od ustaljene in z zakonodajo določene prakse javnega objavljanja celovitih in neodvisnih makroekonomskih napovedi po oceni Fiskalnega sveta poraja dvom v kredibilnost javnofinančnih projekcij, česar tudi sicer utemeljena negotovost v trenutnih razmerah ne opravičuje.

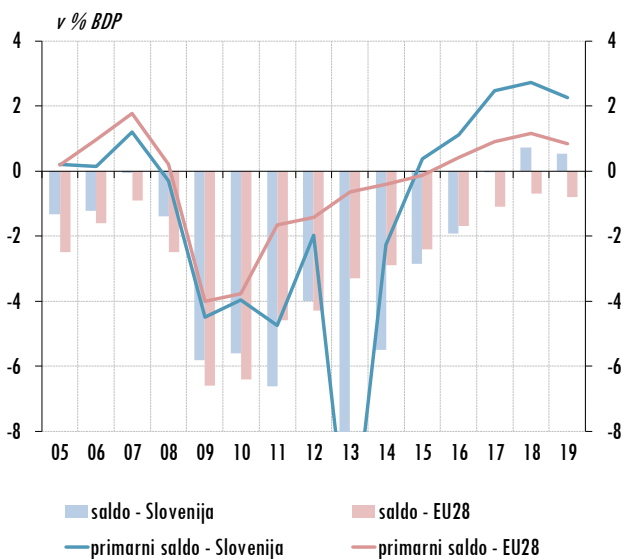
<sup>5</sup> <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/Blagajne-JF/Prirocnik-za-napovedovanje-prihodkov-2019.pdf>.

## 1.2 Javnofinančne razmere in napovedi

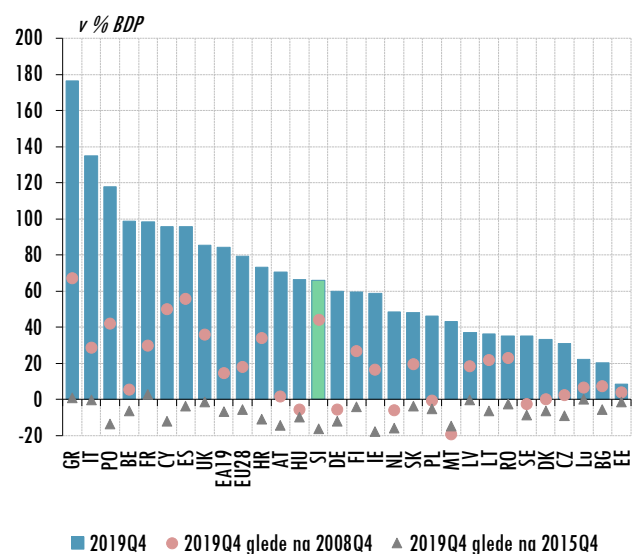
Stanje javnih financ je bilo pred izbruhom tokratne krize razmeroma uravnoteženo, čeprav je bilo v zadnjih dveh letih zaznati popuščanje proticikličnega delovanja, delež dolga v BDP pa je bil kljub znižanju v zadnjih letih konec leta 2019 približno trikrat višji kot pred krizo izpred desetih let. Primarni saldo v Sloveniji se je tik pred krizo v letu 2009 slabšal, v zadnjih letih pa je bil v presežku, ki je bil med večjimi v EU. K uravnoteženju javnih financ sta v zadnjem desetletju največ prispevala strukturna napora v letih 2012 in 2015, ko se je nominalni primanjkljaj znižal pod 3 % BDP, zaradi česar je Slovenija v letu 2016 izšla iz postopka presežnega primanjkljaja. K izboljšanju strukturnega položaja javnih financ je v zadnjih nekaj letih sicer v veliki meri prispevalo tudi nižanje stroškov obresti. To je poleg izboljšanih bonitetnih ocen države in učinkovitega upravljanja z dolgom odražalo predvsem zrahljano denarno politiko ECB ter posledično ugodne razmere financiranja na mednarodnih finančnih trgih. Fiskalna politika je bila po razpoložljivih ocenah proizvodne vrzeli iz jeseni lani sicer drugo leto zapored ekspanzivno naravnana, kar po oceni Fiskalnega sveta ni bilo ustrezno. Dolg sektorja država je od finančne krize pred desetletjem kot delež v BDP močno porasel tako zaradi visokih primanjkljajev kot zaradi dokapitalizacije bančnega sistema, v zadnjih nekaj letih pa je postopno upadal in je ob koncu leta 2019 znašal nekaj nad 65 % BDP. Kratkoročno takšen obseg dolga zaradi trenutno ugodnih razmer na mednarodnih finančnih trgih ne predstavlja ovire za nujno občutno ekspanzivno delovanje fiskalne politike v danih razmerah gospodarske krize.

**Sektor država je lani ob vodenju ekspanzivne fiskalne politike beležil nominalni presežek, ki je bil manjši od načrtovanega.** Nominalni presežek sektorja država je lani znašal 0,5 % BDP, kar je manj kot leto prej in manj od načrtovanega v Osnutku proračunskega načrta iz oktobra lani (0,7 % BDP). To je bilo tako posledica občutnejše upočasnitve gospodarske rasti od pričakovanih kot tudi sprejetih ukrepov fiskalne politike. Rast prihodkov (4,8 %) se je upočasnila glede na leto prej in je bila prvič po letu 2013 nižja od rasti izdatkov (5,2 %). Povečanje prihodkov je izhajalo iz rasti prihodkov od socialnih prispevkov ob nadalje ugodnih razmerah na trgu dela in rasti davčnih prihodkov, ki pa je bila precej nižja kot leto prej. Slednje je bilo delno povezano z razbremenitvijo regresa in delno z nižjo rastjo prihodkov od DDV, kar je tudi pomembno prispevalo k nižji skupni rasti prihodkov od načrtovanih. Nižja rast prihodkov kot v letu 2018 je bila v veliki meri tudi posledica padca prihodkov

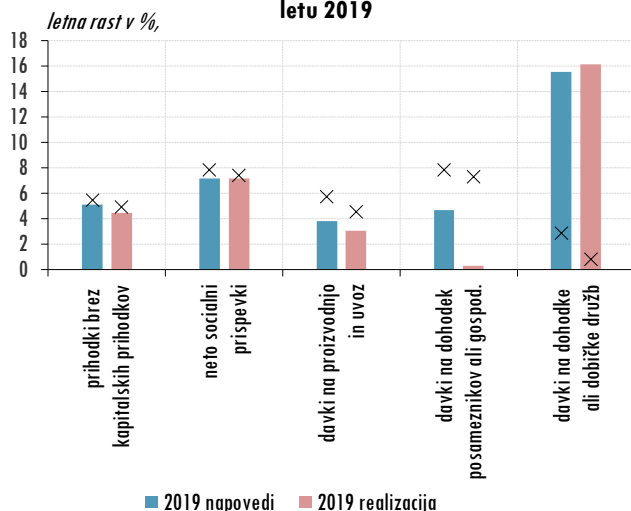
Slika 1.7: Saldo sektorja država



Slika 1.8: Konsolidirani dolg sektorja država



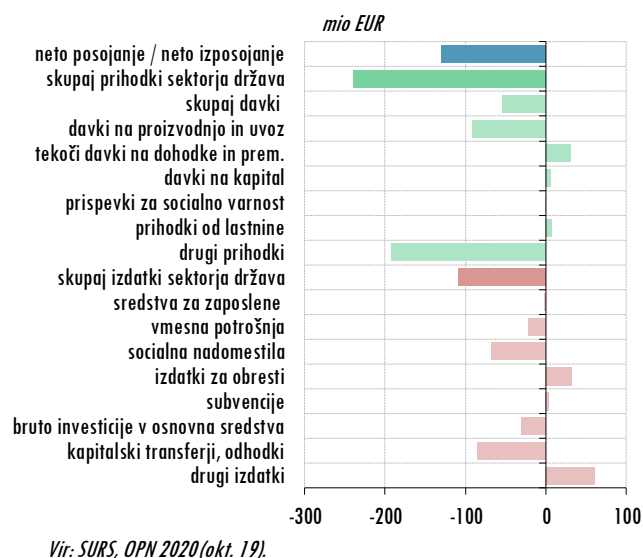
Slika 1.9: Vrste prihodkov in njihove makroekonomske osnove v letu 2019



Opomba: Križci označujejo letne rasti njihovih osnov.

Vir: SURS, napovedi: Jesenska napoved 2019 (UMAR), OPN 2020 (okt. 19), preračuni FS.

Slika 1.10: Razlika med realizacijo za 2019 in Osnutkom proračunskega načrta 2020



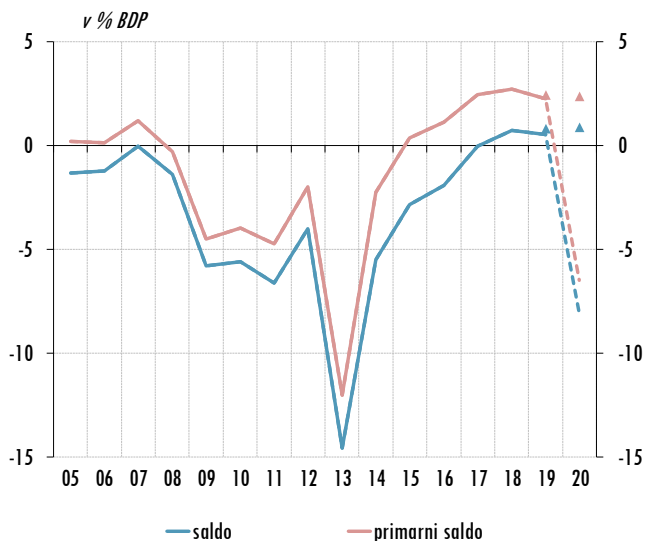
Vir: SURS, OPN 2020 (okt. 19).

od lastnine ob manjših izplačanih dividendah. Rast izdatkov je ostala enako visoka kot leto prej, pri čemer se je rast izdatkov za sredstva za zaposlene zaradi dogovora s sindikati o povišanju plač in izdatkov za socialne transfere zaradi sproščanja in sprejemanja novih ukrepov še okrepila, upočasnila pa se je rast izdatkov za investicije in vmesno potrošnjo.

**Projekcije PS 2020 nakazujejo v letu 2020 občutno povečanje primanjkljaja ob močnem padcu prihodkov in visoki rasti izdatkov sektorja država.** Primanjkljaj sektorja država naj bi v letu 2020 znašal 8,1 % BDP, primarni saldo (z izločenimi izdatki za obresti) pa 6,4 % BDP. Celotni primanjkljaj naj bi se glede na realizacijo v letu 2019 poslabšal za skoraj 4 mrd EUR, k čemur naj bi približno eno tretjino prispevalo znižanje prihodkov, dve tretjini pa povečanje izdatkov. Prihodki naj bi se zmanjšali za dobrih 6 %, kar je nekoliko več od predvidenega krčenja nominalnega BDP (5 %). Najbolj, za skoraj 30 %, naj bi se skrčili prihodki od lastnine, ki naj bi v letu 2020 znašali le še dobro polovico teh prihodkov iz leta 2018. Za med 10 % in 15 % naj bi se znižale vse vrste davkov, najbolj dohodnina. Najmanj, le za okoli 1,5 %, naj bi se znižali socialni prispevki, kar je verjetno v veliki meri povezano z ukrepi za ohranjanje delovnih mest. Močnejši padec prihodkov naj bi omejilo razmeroma visoko črpanje sredstev iz EU skladov, ki se odraža v rasti drugih tekočih transferov in kapitalističnih prihodkov. Ukrepi za preprečevanje posledic epidemije naj bi močno povečali izdatke, ki naj bi porasli za okoli 13 %, kar je še nekoliko več kot v letu 2009. Delež izdatkov v BDP naj bi presegel 50 % in bil tako najvišji doslej.<sup>6</sup> K močnemu porastu izdatkov sektorja država naj bi največ, glede na Tabelo 6 iz PS 2020 kar dve petini, prispeval porast subvencij, ki se nanaša na različne ukrepe pomoči podjetjem za ohranjanje delovnih mest, več kot tretjino pa povečanje socialnih nadomestil. Kljub predvidenemu višjemu dolgu sektorja država naj bi se izdatki za obresti zmanjšali tudi v letu 2020, a naj bi bilo njihovo znižanje najmanjše po letu 2016. Črpanje sredstev iz EU skladov naj bi omogočilo povečanje izdatkov za investicije za okoli 8 %.

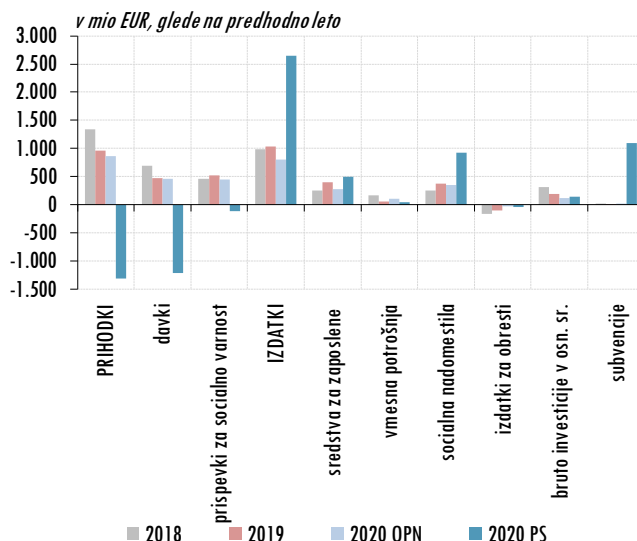
<sup>6</sup> Brez upoštevanja kapitalističnih transferov. Ti so zaradi dokapitalizacij in sanacije bank v letih 2009-2013 povzročali visoko rast skupnih izdatkov in njihov visok delež v BDP. Delež celotnih izdatkov v BDP je v letu 2013 npr. znašal 60,2 % BDP.

Slika 1.11: Saldo in primarni saldo



Vir: realizacija: SURS, napovedi: OPN 2020 (okt. 19, trikotnik), PS 2020 (apr. 20, črtkano).

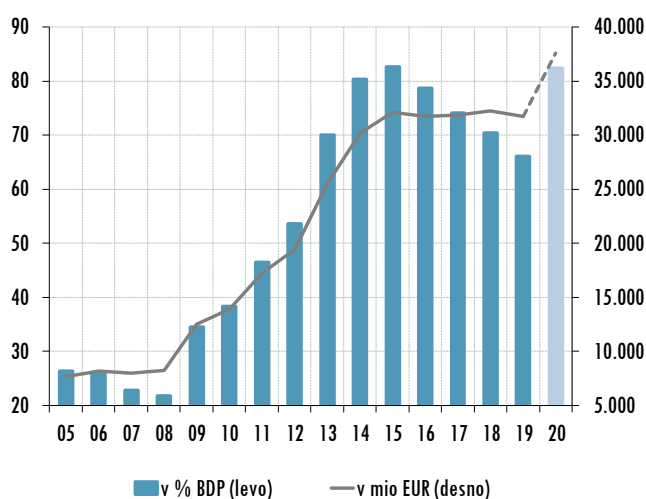
Slika 1.12: Sprememba prihodkov in izdatkov sektorja država



Vir: SURS (za 2018 in 2019), napovedi: OPN 2020 (okt. 19), PS 2020 (apr. 20), preračuni FS.

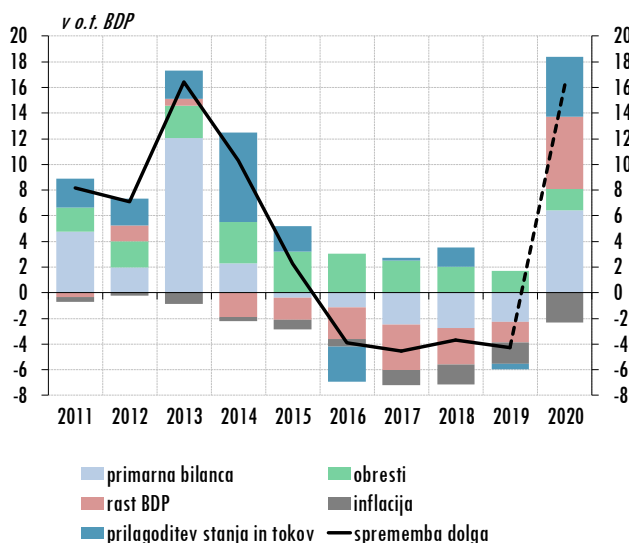
**Bruto dolg sektorja država naj bi se po osnovnem scenariju PS 2020 letos povečal na 82,4 % BDP oziroma 37,6 mrd EUR.** K povišanju deleža dolga v BDP bosta v podobni meri prispevala poslabšanje salda javnih financ in znižanje BDP. Dolg naj bi tako dosegel podobno raven kot v letu 2015, ko je bil najvišji do sedaj. Od takrat je bilo znižanje deleža dolga v BDP med bolj izrazitimi v EU, podaljšala se je njegova ročnost, v veliki meri so se refinancirale tudi dolarske obveznice iz obdobja 2012–2014, ki so državnemu proračunu predstavljale visok strošek. Po Programu financiranja proračuna za leto 2020<sup>7</sup> se lahko država letos zadolži za 5,6 mrd EUR, po Zakonu o izvrševanju državnega proračuna za leti 2020 in 2021<sup>8</sup> pa za 4,4 mrd EUR. Predlog Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitve posledic epidemije COVID-19, ki ga državni zbor še ni sprejel, omogoča v 29. členu za financiranje omilitve posledic epidemije COVID-19 tudi

Slika 1.13: Dolg sektorja država



Vir: SURS, napoved: PS 2020 (apr. 20).

Slika 1.14: Sprememba javnega dolga

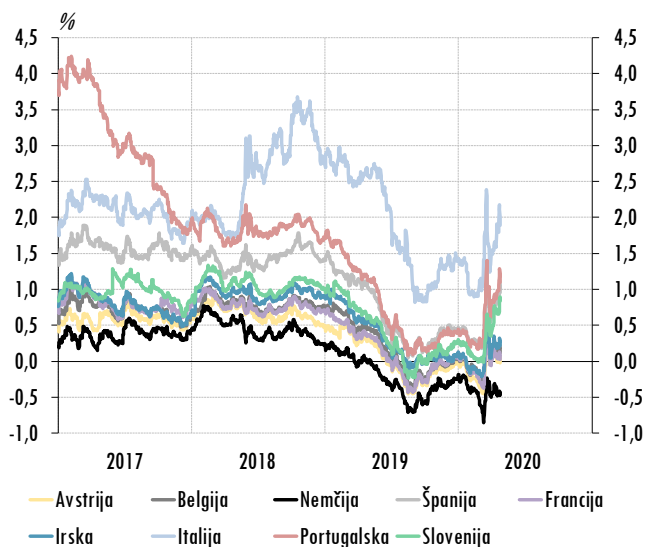


Vir: SURS, napoved: PS 2020 (apr. 20), preračuni FS.

<sup>7</sup> <https://www.gov.si teme/zadolzevanje-in-upravljanje-z-dolgom-drzavnega-proracuna/>.

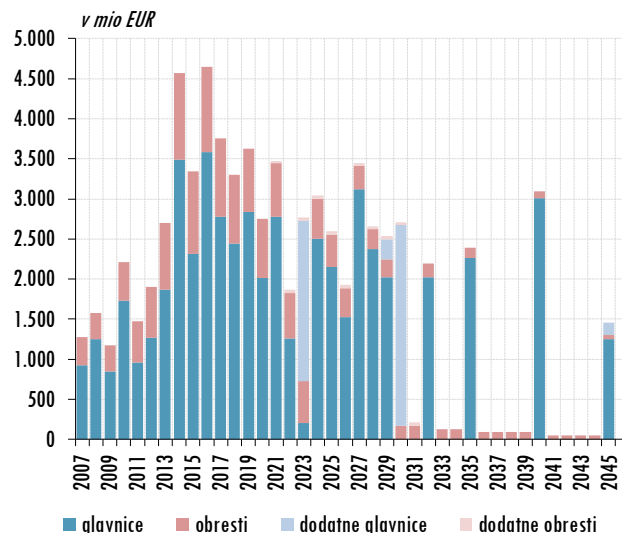
<sup>8</sup> 48. člen (dokument dosegljiv na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7970>).

Slika 1.15: Donosi 10-letnih evrskih obveznic



Vir: Investing.com.

Slika 1.16: Odplačila dolga državnega proračuna\*

\*opomba: stanje 29.2.2020, dodatne glavnice in obresti preračuni FS.  
Vir: MF, preračuni FS.

dodatno zadolžitev države v letu 2020. Ta ne sme presežati razlike med izdatki, ki so bili načrtovani v sprejetem proračunu države, in najvišjim obsegom izdatkov za državni proračun, ki ga določa predlog Okvira za leto 2020, oziroma 2.075 mio EUR (Tabela 2.1). Od začetka epidemije se je država z izdajo dveh novih obveznic in dodatnimi izdajami obstoječih obveznic zadolžila za 3,4 mrd EUR, kar je po naši oceni pomembno prispevalo k zagotavljanju ustrezne likvidnosti državnega proračuna. Zahtevana donosnost novega dolga se je, podobno kot v drugih državah članicah EU, sicer nekoliko povečala, a je ostala zmerna in predvsem precej nižja kot ob prejšnji krizi.

## 1.3 Ukrepi za omejitev posledic epidemije

### 1.3.1 Ukrepi za omejitev posledic epidemije v Sloveniji in ocena učinka na javne finance

Prvi celovit nabor ukrepov za odziv Vlade RS na izbruh epidemije predstavlja Zakon o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo (ZIUZEOP),<sup>9</sup> ki ga je Državni zbor RS sprejel 2. 4. 2020. Pred tem so bili v povezavi z omilitvijo posledic epidemije sprejeti tudi ukrepi na javnofinančnem področju,<sup>10</sup> možnost odloga plačil obveznosti kreditorejmalcev<sup>11</sup> ter ukrepi za reševanje težav z likvidnostjo v obliki posojil SID banke in Slovenskega podjetniškega sklada.<sup>12</sup> V času priprave te ocene je vlada sprejela Zakon o spremembah in dopolnitvah ZIUZEOP ter drugi sveženj ukrepov, in sicer Zakon o interventnem ukrepu zagotovitve dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19, ki pa ju državni zbor ob zaključku te ocene še ni sprejel.<sup>13</sup> V nadaljevanju predstavljamo ključne ukrepe in

<sup>9</sup> Dosegljiv na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0766/zakon-o-interventnih-ukrepih-za-zajezitev-epidemije-covid-19-in-omilitev-njenih-posledic-za-drzavljanee-in-gospodarstvo-ziuzeop>.

<sup>10</sup> Zakon o interventnih ukrepih na javnofinančnem področju (ZIUJP), dosegljiv na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0682/zakon-o-interventnih-ukrepih-na-javnofinancnem-podrocju-ziujp>.

<sup>11</sup> Zakon o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditorejmalcev (ZIUOPOK), dosegljiv na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0683/zakon-o-interventnem-ukrepu-odloga-placila-obveznosti-kreditojemalcev-ziuopok>.

<sup>12</sup> Skupna posojila naj bi bila vredna okoli 1 mrd EUR. Več na <https://www.sid.si/novice/ublazitev-financnih-posledic-sirjenja-virusa-sars-cov2-v-gospodarstvu>.

<sup>13</sup> Dokumenta sta razpoložljiva na <https://www.gov.si/novice/2020-04-21-13-redna-seja-vlade-republike-slovenije/>.

oceno Fiskalnega sveta glede njihovega učinka na javne finance. Po naši oceni so ob spodaj navedenih predpostavkah ukrepi z neposrednim učinkom na javne finance vredni 3,8 % BDP. Po oceni Ministrstva za finance v PS 2020 so ukrepi brez upoštevanja sprememb ZIUZEOP vredni 4,4 % BDP, kar je precej manj kot je bilo navedeno ob sprejemanju ZIUZEOP (6,6 % BDP).<sup>14</sup>

### **Povračilo nadomestila plače ter oprostitev plačila prispevkov delodajalcev za delavce na začasnem čakanju na delo in zaradi odsotnosti iz razloga višje sile**

Upravičenci do tega ukrepa so vsi delodajalci v RS. Izjema so neposredni ali posredni uporabniki proračuna Republike Slovenije oziroma proračuna občine, katerega delež prihodkov iz javnih virov je bil v letu 2019 višji od 70 % ter delodajalci, ki opravljajo finančno ali zavarovalniško dejavnost in imajo več kot deset zaposlenih (prvi odstavek 22. člena). Dodaten pogoj upravičenosti je na osnovi sprememb ZIUZEOP, da bodo prihodki delodajalca v letu 2020 upadli za 10 % glede na preteklo leto.<sup>15</sup> Sprememba ZIUZEOP je med upravičence uvrstila tudi zaposlene v invalidskih in humanitarnih organizacijah.

Višina nadomestila plače je enaka višini, kot je določena z zakonom, ki ureja delovna razmerja, za primer začasne nezmožnosti zagotavljanja dela iz poslovnega razloga (prvi odstavek 26. člena ZIUZEOP). Zakon o delovnih razmerjih v 137. in 138. členu določa, da je nadomestilo plače 80 % povprečne mesečne plače za polni delovni čas iz zadnjih treh mesecev.<sup>16</sup> Dodatno ZIUZEOP v drugem odstavku 26. člena določa, da to nadomestilo ne sme biti nižje od minimalne plače.

Višina povračila izplačanega nadomestila plače ne presega višine mesečne povprečne plače za leto 2019, zmanjšane za prispevke zavarovanca (prvi odstavek 28. člena ZIUZEOP). Poleg nadomestila plače so delodajalci za delavce v okviru tega ukrepa opravičeni plačila prispevkov za socialna zavarovanja od nadomestila plače, vendar največ od nadomestila plače do višine mesečne povprečne plače za leto 2019 (drugi odstavek 28. člena ZIUZEOP).

Oba ukrepa, delno izplačilo nadomestila plače in plačilo socialnih prispevkov pod določenimi pogoji veljata od 13. marca do 31. maja 2020 (drugi odstavek 28. člena in šesti odstavek 29. člena ZIUZEOP).

#### **Ocena ukrepa:**

Ukrep je ključen tako za ohranjanje socialnega položaja delavcev kot tudi gospodarskega potenciala v času epidemije. Podobne ukrepe sprejemajo tudi v drugih državah, a se kriteriji za upravičenost in višina nadomestila med državami razlikujejo. Ima pa ukrep po oceni Fiskalnega sveta tudi nekatere slabosti. S tem ukrepom bo država efektivno prevzela približno 90 % stroška dela, a samo za zaposlene, za katere izplačilo nadomestila plače in socialnih prispevkov skupaj ne bo presegalo višine povprečne plače. Z omenjeno omejitvijo po oceni Fiskalnega sveta pomemben del stroškov dela ostane finančno breme delodajalcev. Tako postavljen prag plačila države namreč presegajo plače približno 40 % zaposlenih v dejavnostih zasebnega sektorja. To po naši oceni predstavlja nepotrebno finančno breme za delodajalce v razmerah, ko je velik del gospodarske aktivnosti ustavljen zaradi ukrepov za zajezitev epidemije. Hkrati lahko obstoj takšne obremenitve zmanjšuje sposobnost podjetij

<sup>14</sup> [https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2020/03-2020/tc\\_1.pdf](https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2020/03-2020/tc_1.pdf).

<sup>15</sup> V ZIUZEOP je bil kriterij, da bodo prihodki v prvem polletju 2020 upadli za več kot 20 % glede na isto obdobje leta 2019 in v drugem polletju 2020 ne bodo dosegli več kot 50 % rasti glede na isto obdobje leta 2019 (drugi odstavek 22. člena ZIUZEOP).

<sup>16</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/112301>.



**Tabela 1.1: Ocena mesečnega javnofinančnega učinka ukrepa ob različnih predpostavkah o deležu zaposlenih, vključenih v ukrep**

Delež zaposlenih, vključenih v ukrep (v % vseh potencialno upravičenih)	I. Nadomestilo plače (mio EUR)	II. Prispevki za socialno zavarovanje (mio EUR)	I.+II. Skupaj (mio EUR)	III. Plačilo dohodnine (mio EUR)	I.+II.-III. Skupni javnofinančni učinek (mio EUR)
5	32	16	47	4	43
10	64	31	95	8	87
15	96	47	142	13	130
20	127	62	190	17	173
25	159	78	237	21	216
30	191	94	285	25	260
<b>35</b>	<b>223</b>	<b>109</b>	<b>332</b>	<b>34</b>	<b>299</b>
40	255	125	380	34	346
50	319	156	475	42	433
60	382	187	570	50	520

Vir: SURS, ocena FS. Opomba: številke se ne seštevajo zaradi zaokroževanja.

za čim hitrejši izhod iz krize. Dodatna slabost ukrepa s potencialno negativnim vplivom na likvidnost podjetij je v časovnem razkoraku med plačilom nadomestila delavcem in povračilom države delodajalcem. Deveti odstavek 29. člena ZIUZEOP namreč določa, da se povračilo nadomestila plače delodajalcu izplača 10. dan meseca, ki sledi mesecu izplačila nadomestila plače.

Javnofinančni strošek tega ukrepa je precej negotov in odvisen od deleža zaposlenih, vključenih v ukrep. Na osnovi tehnične predpostavke o deležu zaposlenih v dejavnostih, vključenih v ukrep, ki so morale zaradi Odloka o začasni prepovedi blaga in storitev<sup>17</sup> ustaviti dejavnost ter informacij o podjetjih predelovalnih dejavnosti, ki so začasno (delno) ustavila proizvodnjo, smo predpostavili, da bo v ukrep vključena približno dobra tretjina vseh potencialnih upravičencev oziroma približno 200 tisoč oseb. V tem primeru bi javnofinančni strošek tega ukrepa v dveh mesecih in pol (med 13. marcem in 31. majem) znašal približno 750 mio EUR. Pri končni skupni oceni javnofinančnega stroška nismo upoštevali stroška dohodnine, ki ga bodo delodajalci morali obračunati od izplačila bruto nadomestila plače, ki ga bodo prejeli od države.

### Oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo

ZIUZEOP v prvem odstavku 33. člena določa, da so delodajalci v času veljave zakona oproščeni plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za vse delavce v zasebnem sektorju, ki delajo. Prispevke bo v omenjenem obdobju plačevala RS. Poleg tega morajo po drugem odstavku 33. člena ZIUZEOP delodajalci tem delavcem, katerih zadnja izplačana plača ni presegla trikratnika minimalne plače, plačati mesečni krizni dodatek v višini 200 EUR, ki je oproščen plačila prispevkov. Spremembe ZIUZEOP določajo, da bo država plačala tudi prispevke za poklicno zavarovanje za vse zavezance ter poravnala krizni dodatek za zaposlene invalide v invalidskih podjetjih.

<sup>17</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0570/odlok-o-zacasni-prepovedi-ponujanja-in-prodajanja-blaga-in-storitev-potrosnikom-v-republiki-sloveniji>.

**Tabela 1.2: Ocena mesečnega javnofinančnega učinka ukrepa ob različnih predpostavkah o deležu zaposlenih, vključenih v ukrep**

Delež zaposlenih, vključenih v ukrep (v % vseh potencialno upravičenih)	Prispevki za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (mio EUR)
95	235
90	223
85	210
80	198
75	185
70	173
<b>65</b>	<b>161</b>
60	148
50	124
40	99

Vir: SURS, ocena FS.

#### Ocena ukrepa:

Ukrep je smiseln z vidika finančne razbremenitve podjetij, ki kljub ukrepom za zajezitev epidemije nadaljujejo delo, a verjetno ne v enakem obsegu kot pred epidemijo. Hkrati je zaradi večje izpostavljenosti okužbi tudi korektno, da so delavci dodatno finančno nagrajeni. Želimo samo opozoriti, da je v primeru plačila kriznega dodatka finančna razbremenitev podjetij precej manjša. V primeru zaposlenega s povprečno plačo bi oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje predstavljala 24-odstotno razbremenitev stroškov dela, ob plačilu kriznega dodatka je razbremenitev le še 14-odstotna. V primeru zaposlenega z minimalno plačo pa bi v primeru samo oprostitve plačila prispevkov razbremenitev znašala 28 % stroška dela, ob kriznem dodatku pa le 5-odstotno.

Skupni javnofinančni učinek je enako kot pri plačilu nadomestila plače in socialnih prispevkov pri ukrepu za delavce na začasnem čakanju na delo in zaradi odsotnosti iz razloga višje sile odvisen od deleža zaposlenih, vključenih v ukrep. Ob enaki predpostavki kot pri zgoraj omenjenem ukrepu bi z delom nadaljevali slabi dve tretjini potencialnih upravičencev (okoli 350 tisoč oseb), kar bi v dveh mesecih in pol znašalo približno 400 mio EUR.

#### **Izredna pomoč v obliki mesečnega temeljnega dohodka in oprostitve plačila prispevkov**

Upravičenci do tega ukrepa so samozaposleni, verski uslužbenci in kmetje, vključeni v pokojninsko in invalidsko zavarovanje (34. člen ZIUZEOP). Po spremembi ZIUZEOP je pogoj za upravičenost, da bodo prihodki v letu 2020 upadli za več kot 10 % glede na preteklo leto. Mesečni temeljni dohodek je določen v višini 350 EUR za mesec marec in 700 EUR za meseca april in maj (tretji odstavek 34. člena in četrti odstavek 35. člena ZIUZEOP). Poleg tega so zgoraj omenjeni upravičenci v času veljave zakona opravičeni plačila vseh prispevkov za socialna zavarovanja (38. člen ZIUZEOP).

Ocena ukrepa:

Ukrep zagotavlja socialno varnost pomembnemu delu delovno aktivnega prebivalstva, ki zaradi ukrepov za zajezitev epidemije ne more opravljati svoje dejavnosti. Višina temeljnega dohodka je določena v višini neto minimalne plače, hkrati bo Republika Slovenija upravičencem poravnala socialne prispevke.

Ob predpostavki, da bi bile v ukrep vključene tri četrtine vseh upravičencev (slabih 60 tisoč oseb), ki bi hkrati plačevali minimalne prispevke za socialno zavarovanje, je ukrep vreden približno 160 mio EUR.

**Ostali ukrepi**

Med ostalimi ukrepi iz ZIUZEOP izpostavljam tiste z večjimi javnofinančnimi učinki:

- Zaposleni, ki so pri svojem delu nadpovprečno izpostavljeni tveganju za svoje zdravje oziroma prekomerno obremenjeni zaradi obvladovanja epidemije, so upravičeni do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije, ki znaša največ 100 % urne postavke osnovne plače zaposlenega (71. člen ZIUZEOP). Predpostavljamo, da gre predvsem za zaposlene v bolnišnicah, domovih za ostarele, policiji in v službah za zaščito in reševanje, ki jih je skupaj približno 45 tisoč. Vlada je na dopisni seji 22. 4. 2020 določila mesečni obseg sredstev za ta dodatek v višini 38,2 mio EUR.<sup>18</sup>
- Nadomestilo med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni ali poškodbe v svoje breme ali v breme delodajalca se krije iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja (56. člen ZIUZEOP). Ukrep dejansko pomeni, da ZZSZ krije bolniška nadomestila od prvega dne, ko nastopi pravica do nadomestila.
- Enkratni solidarnostni dodatek za upokojence v treh višinah. Za upokojence s pokojnino do 500 EUR enkratni dodatek v višini 300 EUR, s pokojnino od 500 do 600 EUR v višini 230 EUR in za upokojence s pokojnino v višini od 600 do 700 EUR v višini 130 EUR (57. člen ZIUZEOP). Ukrep ob omejenih možnostih za potrošnjo očitno bolj služi k zmanjšanju negotovosti, hkrati pa spreminja razmerja med pravicami upokojencev, saj v manj ugoden finančni položaj postavlja upravičence, ki prejemajo pokojnino nad 700 EUR.
- Enkratni solidarnostni dodatek v višini 150 EUR za ranljive skupine prebivalstva, ki so v ZIUZEOP določeni kot upravičenci do denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka ter redni študentje (58. člen ZIUZEOP). Zakon o spremembah in dopolnitvah ZIUZEOP je precej razširil krog upravičencev do tega dodatka (15. in 16. člen). Tudi ta ukrep enako kot dodatek za upokojence ob omejenih možnostih za potrošnjo bolj služi k zmanjšanju negotovosti. Hkrati se odpira vprašanje, po kakšnem kriteriju so določene skupine prebivalstva, ki bi lahko bile upravičene do tovrstnega dodatka.
- Povečan dodatek za velike družine, in sicer 100 EUR za družino s tremi otroki in 200 EUR za družino s štirimi ali več otroki (tretji odstavek 61. člena ZIUZEOP).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah ZIUZEOP uvaja začasno nadomestilo za brezposelnost za vse, ki so v času veljave zakona izgubili zaposlitev iz poslovnega razloga, in sicer v višini 513,64 EUR. Ukrep je pomemben z vidika zagotavljanja socialne varnosti, vendar bi bilo po

<sup>18</sup> <https://www.gov.si/novice/26-dopisna-seja-vlade-republike-slovenije/>.

naši oceni z vidika ohranjanja delovnih mest in s tem gospodarskega potenciala pomembneje hitreje in na bolj preprost način uvesti nadomestilo za čas čakanja na delo ali možnost skrajšanja delovnega časa.

- Znižanje plač in nadomestil funkcionarjem v višini 30 % osnovne plače (69. člen ZIUZEOP). V primeru tega ukrepa ne gre za bistven javnofinančni učinek, ampak bolj za demonstracijski učinek.
- Oprostitev plačila akontacije dohodnine od dohodka, doseženega z opravljanjem dejavnosti in davka od dohodkov pravnih oseb za leto 2020, ki dospejo v plačilo v obdobju po uveljavitvi tega zakona do 31. maja 2020 (62. člen ZIUZEOP). Glede na to, da bodo morali zavezanci omenjene obveznosti poravnati po predložitvi letnega poročila spomladi 2021 gre le za davčni odlog, ki bo imel posledice za javne finance le po metodologiji denarnega toka. Po obračunski metodi ESA bodo te obveznosti naknadno obračunane za leto 2020, tako da ta ukrep nima neposrednega učinka na saldo sektorja država. Ministrstvo za finance je v PS 2020 ta ukrep sicer uvrstilo med ukrepe, povezane z epidemijo.

**Tabela 1.3: Ocena skupnega javnofinančnega učinka ukrepov iz ZIUZEOP**

	FS		MF
	v mio EUR	v % BDP	v % BDP
<b>Ukrepi z neposrednim učinkom na javne finance</b>			
Nadomestilo plače delavcev na začasnem čakanju na delo (28. člen)	475	1,0	1,3
Socialni prispevki delavcev na začasnem čakanju na delo (28. člen)	279	0,6	0,7
Plačilo prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje delavcem, ki delajo (33. člen)	405	0,9	0,4
Temeljni dohodek samozaposlenih in ostalih upravičencev po 34. členu	103	0,2	0,2
Socialni prispevki samozaposlenih in ostalih upravičencev po 34. členu	60	0,1	0,1
Dodatek za nevarnost in posebne obremenitve (71. člen)	98	0,2	0,4
Bolniška nadomestila (56. člen)	70	0,2	0,1
Solidarnostni dodatek za upokojene (57. člen)	67	0,1	0,2
Solidarnostni dodatek ostale ranljive skupine (58. člen)	39	0,1	0,1
Povečan dodatek za velike družine (61. člen)	5	0,0	0,0
Nadomestilo plače zaradi izgube dela zaradi poslovnih razlogov	28	0,1	/
Nakupi medicinske opreme <sup>1</sup>	125	0,3	0,4
Znižanje funkcionarskih plač (69. člen)	-1	0,0	0,0
Ukrepi s področja izobraževanja in znanosti	n.p.	n.p.	0,0
Ukrepi na področju kmetijstva, gozdarstva in prehrane	n.p.	n.p.	0,0
Izpad javne službe (javnih storitev) – pokrivanje stroškov za izvajanje teh storitev	n.p.	n.p.	0,1
Ukrepi na davčnem področju	/	/	0,4
<b>Skupaj ukrepi z neposrednim učinkom na javne finance</b>	<b>1.752</b>	<b>3,8</b>	<b>4,4</b>
<b>Ukrepi s posrednim učinkom na javne finance</b>			
poročstva po ZIUZEOP	200	0,4	/
poročstva po "2. paketu"	2.000	4,4	4,8
posojila SID banke	200	0,4	/
<b>Skupaj ukrepi s posrednim učinkom na javne finance</b>	<b>2.400</b>	<b>5,3</b>	<b>4,8</b>
<b>Skupaj vsi ukrepi</b>	<b>4.152</b>	<b>9,1</b>	<b>9,2</b>

Vir: FURS, MJU, SURS, ZPIZ, ZRSZ, MDDSZ, Zavod za blagovne rezerve, SID banka, SPS, PS 2020 (apr. 20), ocena FS. Podrobneje o predpostavkah za izračun javnofinančnih učinkov glej 3. Priloga: Predpostavke za izračun javnofinančnih učinkov ukrepov iz ZIUZEOP. Številke se ne seštevajo zaradi zaokroževanja. Opomba: <sup>1</sup> izpolnjene pogodbe in pogodbe v teku skupaj na dan 27.4.2020.

**Poleg navedenih ukrepov z neposrednim javnofinančnim učinkom je vlada sprejela tudi druge ukrepe za omilitev posledic epidemije, ki nimajo neposrednega učinka na saldo sektorja država.** Tako bo po Zakonu o interventnem ukrepu odloga plačila obveznosti kreditojemalcev (ZIUOPOK)<sup>19</sup> država izdala bankam poročila, ki ne vplivajo na saldo oziroma dolg sektorja država, ampak predstavljajo t. i. pogojne obveznosti. ZIUZEOP v prvem odstavku 65. člena določa, da država kot porok odgovarja bankam za izpolnitev obveznosti kreditojemalcev v višini četrtrine zneska dvanajstih odloženih mesečnih obrokov kreditov, ki bi zapadli v obdobju, za katerega je bil dogovorjen odlog, ali polovico enakega zneska v primeru kreditojemalcev, ki opravljajo dejavnost, za katero je bilo z vladnim ali občinskim odlokom določeno, da se opravljanje storitve oziroma prodaja blaga zaradi epidemije virusa začasno prepove, in v primeru kreditojemalcev, ki so fizične osebe. Tretji odstavek 65. člena določa, da skupni znesek teh poročil znaša 200 mio EUR. Za vse posle v zvezi s temi poročili je država pooblastila SID banko.

**Za naslavljanje težav z likvidnostjo so podjetjem na voljo ukrepi SID banke in Slovenskega podjetniškega sklada (SPS), kjer gre za kredite, garancije in zavarovanja kreditov.** V primeru SID banke gre za ukrepe v višini 800 mio EUR, od tega 200 mio EUR novih in 600 mio EUR obstoječih oz. prilagojenih instrumentov.<sup>20</sup> V primeru SPS gre večinoma za nadgradnjo obstoječih ukrepov in moratorijev na obveznosti obstoječih strank sklada.<sup>21</sup>

**V procesu sprejemanja je tudi t. i. drugi paket ukrepov, ki naslavlja težave z likvidnostjo v gospodarstvu.** Vlada je 21. 4. 2020 sprejela Zakon o interventnem ukrepu zagotovitve dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19, ki ga državni zbor ob zaključku priprave te ocene še ni sprejel. Ključni ukrep tega zakona je poročilna shema bankam in hranilnicam za kredite odobrene med 13. 3. 2020 in koncem letošnjega leta. Skupni znesek predvidenih poročil znaša 2,0 mrd EUR (7. člen). Poročila bodo veljala za kredite do ročnosti petih let, krediti pa ne bodo smeli presežati 10% prihodkov od prodaje v letu 2019 in hkrati skupnih stroškov dela za leto 2019 (5. člen). Višina poročila za posamezen kredit znaša 70 % glavnice za velika podjetja in 80 % za mikro, majhna in srednja podjetja (6. člen).

### 1.3.2 Ukrepi v drugih državah in na ravni EU

**Večina držav se je na izbruh epidemije ter njenih gospodarskih in socialnih posledic odzvala z obsežnim ukrepanjem.**<sup>22</sup> Mednarodne organizacije pozivajo k ukrepanju v treh fazah, in sicer sprva zagotavljanje vseh potrebnih virov zdravstvenemu sistemu, nato omilitev socialnih in gospodarskih posledic omejitvenih ukrepov za zajezitev epidemije ter nato še široko osnovane spodbude za zagon gospodarstva po koncu epidemije. IMF kot osnovno vodilo za učinkovitost ukrepov priporoča, da so ti pravočasni, začasni in usmerjeni ter zaradi obsežnosti ukrepanja transparentni in umeščeni v verodostojen srednjeročni javnofinančni okvir.<sup>23</sup> Države so se odzvale z obsežnimi ukrepi z neposrednim (transferji, subvencije) in posrednim (poročila) učinkom na javnofinančni saldo. Razvite države članice G20 so tako v povprečju napovedale ukrepe v višini dobrih 17 % BDP, a od tega le približno četrtrino predstavljajo ukrepi z neposrednim učinkom na saldo sektorja država.<sup>24</sup> Ob

<sup>19</sup> <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0683/zakon-o-interventnem-ukrepu-odloga-placila-obveznosti-kreditojemalcev-ziuopok>.

<sup>20</sup> Več o ukrepih SID banke dosegljivo na <https://www.sid.si/novice/ublazitev-financnih-posledic-sirjenja-virusa-sars-cov2-v-gospodarstvu>.

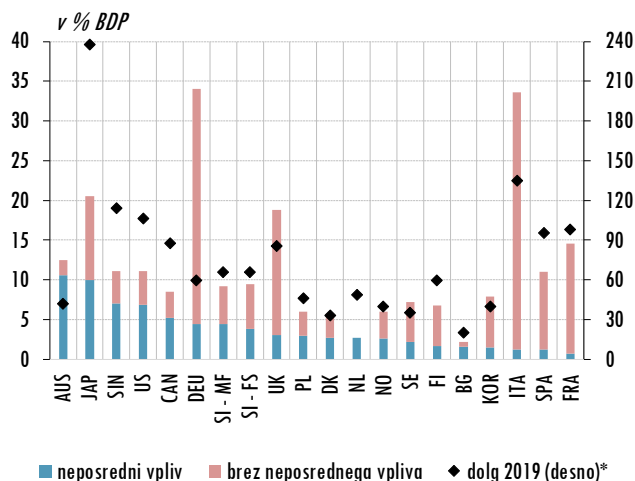
<sup>21</sup> <https://podjetniskisklad.si/sl/novice-in-objave/novice/porocila-za-javnost/687-ukrepi-slovenskega-podjetniskega-sklada-za-omilitev-posledic-koronavirusa>.

<sup>22</sup> Več o javnofinančnih ukrepih posameznih držav glej <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> in <https://www.oecd.org/coronavirus/en/#policy-responses>.

<sup>23</sup> IMF Fiscal Monitor, april 2020 (str. 15).

<sup>24</sup> IMF Fiscal Monitor, april 2020 (str. 30–40).

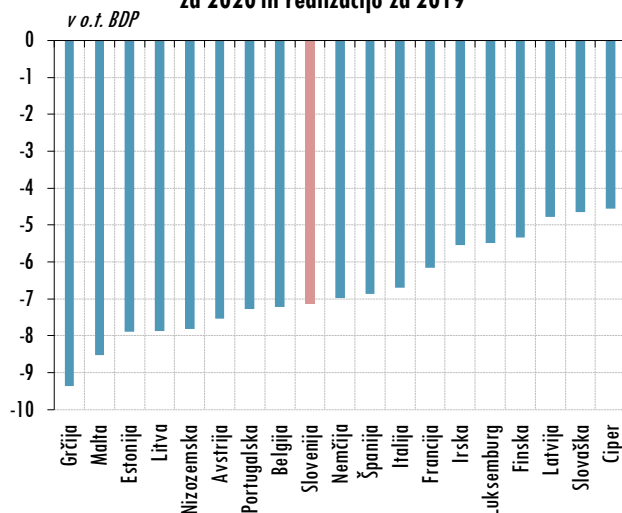
Slika 1.17: Ocena javnofinančnega učinka ukrepov



Opomba: \* Za države EU podatki Eurostat, za ostale države napovedi IMF (okt. 19).

Vir: IMF, PS 2020 (apr. 20), ocena FS.

Slika 1.18: Sprememba salda javnih financ med napovedjo za 2020 in realizacijo za 2019



Vir: IMF, preračuni FS.

pričakovanem občutnem poslabšanju stanja javnih financ sta obseg in narava ukrepov, za katere se države odločajo, v pomembni meri odvisna tudi od stanja javnih financ pred izbruhom krize. Tako se države, ki so v krizo vstopile z visoko ravni dolga in z dvomi glede dolgoročne vzdržnosti javnih financ, pretežno odločajo za ukrepe s posrednim učinkom na saldo, države z več fiskalnega prostora pa v večji meri za neposredne ukrepe.

**Evropska unija se je na trenutno krizo odzvala hitreje in odločneje kot ob dolžniški krizi, vendar pri tem ponuja zlasti dolžniške instrumente, glavnino ukrepanja pa morajo prevzeti posamezne države.** Evropska unija se je na epidemijo odzvala s poenostavitvijo oziroma razširitvijo obstoječih mehanizmov ter oblikovanjem novih. Med ključnimi ukrepi so možnost koriščenja posojil Evropskega stabilizacijskega mehanizma (ESM) za zdravstvene namene v višini 2 % BDP posamezne države, poročila Evropske investicijske banke v višini 25 mrd EUR, ki naj bi sprostile do 200 mrd EUR posojil, ter oblikovanje začasnega instrumenta za zmanjšanje tveganja brezposelnosti (SURE) v višini 100 mrd

Tabela 1.4: Pregled ukrepov na ravni EU in ukrepov ECB

	Skupna ocenjena vrednost (v mrd EUR)	Ocena razpoložljivih sredstev za Slovenijo (v mio EUR)*
ECB - program odkupovanja vrednostnih papirjev (APP)	750	3.024
ECB - program odkupa vrednostnih papirjev za čas pandemije (PEPP)	120	484
ESM - inštrument za podporo v krizi pandemije (2% BDP države članice)	410	960
EIB - vseevropski poroštveni sklad	25 (200)	690
SURE - inštrument za zmanjšanje tveganj brezposelnosti v izrednih razmerah	100	345
Prerazporeditev sredstev kohezijske politike	37	200**
Inštrument EU za nujno pomoč	3	9
Evropski sklad za strateške naložbe preko Evropskega investicijskega sklada - poročila	1 (8)	28
Solidarnostni sklad EU	1	3
<b>Skupaj</b>	<b>1.629</b>	<b>5.743</b>
<b>Skupaj brez ECB</b>	<b>759</b>	<b>2.235</b>

Vir: Evropska komisija, ECB, preračuni FS. Opombe: \*ocena narejena na osnovi deleža slovenskega BDP v skupnem BDP EU oziroma evrskega območja, \*\*ocena predstavnštva EK v Sloveniji.

EUR. Poleg tega je omogočena prerazporeditev sredstev kohezijske politike, koriščenje inštrumenta EU za nujno pomoč in Solidarnostnega sklada za potrebe zdravstvenih sistemov ter 1 mrd EUR sredstev Evropskega sklada za strateške naložbe, ki naj bi v obliki poroštev Evropskega investicijskega sklada sprostili 8 mrd EUR posojil malim in srednjim podjetjem. Pri večini mehanizmov gre sicer za posojila, tako da je v tem trenutku težko oceniti, ali je za države bolje, da se za potrebe ukrepanja same zadolžijo na finančnih trgih. EU je sprostila tudi pravila glede državnih pomoči in aktivirala splošno odstopno klavzulo Pakta stabilnosti in rasti (več o tem glej str. 28). Ključna vloga pa trenutno, enako kot med dolžniško krizo, pripada ECB, ki je poleg povečanja programa odkupa vrednostnih papirjev (APP) v višini 120 mrd EUR oblikovala začasni program odkupa vrednostnih papirjev za čas pandemije (PEPP) v vrednosti 750 mrd EUR. Po naši oceni je skupna vrednost vseh ukrepov na ravni EU, vključno z ukrepi ECB, okoli 1600 mrd EUR, kar je več kot desetina lanskega BDP EU. Slovenija bi po naši oceni v okviru vseh ukrepov lahko dostopala do okoli 5,7 mrd EUR sredstev, od tega glavnino (3,5 mrd EUR) predstavljajo ukrepi ECB.<sup>25</sup>

## 1.4 Tveganja

**Negotovosti glede dolžine trajanja in globine epidemije ter s tem povezanih omejevalnih ukrepov tokrat povsem prevladajo nad makroekonomskimi in javnofinančnimi tveganji, ki jih običajno upoštevamo pri ocenah proračunskih dokumentov.** Uporaba različnih predpostavk o globini in dolžini padca gospodarske aktivnosti prispeva k velikim razponom ocen njenega gibanja. V predloženih proračunskih dokumentih je predpostavljen 8,1-odstoten padec gospodarske aktivnosti v letu 2020, nekatere institucije pa so predstavile tudi možne razpone gospodarskega upada. Medtem ko je razpon ocen UMAR<sup>26</sup> glede padca BDP v letu 2020, pripravljen v drugi polovici marca, znašal med 6 % in 8 %, ocene Banke Slovenije<sup>27</sup> iz pričetka aprila nakazujejo na možnost upada BDP v letu 2020 za od 6 % do 16 %. Uresničitev katerega koli od navedenih scenarijev bi imela med drugim občutne posledice tudi za možne poti realizacije salda in dolga sektorja država (glej Sliki 1.19 in 1.20).<sup>28</sup> Pri tem napovedi UMAR iz aprila, ki predstavljajo osrednji makroekonomski scenarij PS 2020, vključujejo ukrepe za omilitev posledic pandemije, sprejete do trenutka izdelave napovedi, medtem ko Banka Slovenije učinka ukrepov v svojih ocenah ni upoštevala. Vlada je po izdelavi napovedi UMAR sicer že sprejela tudi dodatne zakonske podlage predvsem za ukrepanje na področju likvidnosti gospodarstva. Kljub temu negotovost ocen makroekonomskih in javnofinančnih gibanj večata še nedokončani proces sprejemanja celotnega nabora ukrepov in negotovosti glede odzivanja ekonomskih subjektov na sprejete in napovedane ukrepe.

**Verodostojnost ocene tveganj je ob pripravi tokratne ocene Programa stabilnosti zmanjšana tudi zaradi nepopolnih makroekonomskih in javnofinančnih napovedi ter velike možnosti občutnih popravkov obstoječih napovedi v prihodnje.** Fiskalni svet mora ocenjevati skladnost proračunskih

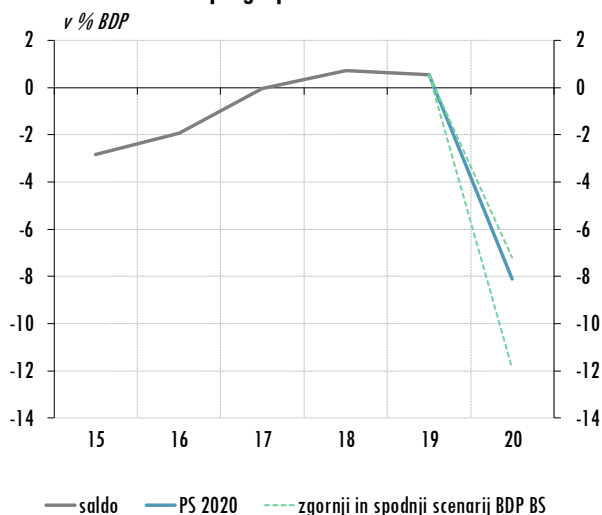
<sup>25</sup> Sredstva iz naslova ukrepov ECB niso nujno neposredno dostopna državam članicam evrskega območja. Pri ukrepih ECB institucije v okviru Evrosistema kupujejo vrednostne papirje na sekundarnem trgu, kjer kot ponudniki sodelujejo različni deležniki, tudi institucije izven evrskega območja. V kolikšni meri se ta sredstva prelijejo v državo članico, je zato odvisno od lastništva vrednostnih papirjev izdajatelj iz posamezne države, ukrepanje Evrosistema pa je predvsem namenjeno zagotavljanju ugodnih pogojev financiranja držav evrskega območja.

<sup>26</sup> [https://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/sporocila\\_za\\_javnost/2020/sporocila\\_za\\_javnost\\_razno\\_2020/Ocena\\_gospodarskih\\_razmer\\_23.\\_marca\\_2020/Ocena\\_gosp.razmer\\_23.3\\_2.pdf](https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/sporocila_za_javnost/2020/sporocila_za_javnost_razno_2020/Ocena_gospodarskih_razmer_23._marca_2020/Ocena_gosp.razmer_23.3_2.pdf)

<sup>27</sup> Analiza je dostopna na <http://bankaslovenije.blob.core.windows.net/publication-files/prikazi-in-analize-marec-2020.pdf>

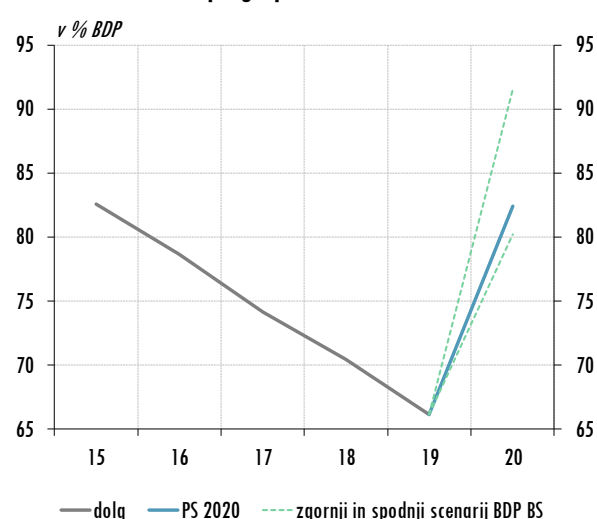
<sup>28</sup> V simulacijah je uporabljen enostaven model, ki omogoča simulacijo vpliva različnih predpostavk o gospodarski rasti na javne finance in učinkov fiskalne politike na gospodarsko rast. Gospodarska aktivnost v tem modelu vpliva na javne finance preko avtomatskih stabilizatorjev, fiskalna politika pa na gospodarsko aktivnost povratno preko multiplikatorjev. Za podrobnejšo razlago uporabljenega modela glej [http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR\\_Sept2012.pdf](http://www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2012/09/FAR_Sept2012.pdf) (Priloga B).

Slika 1.19: Saldo sektorja država ob realizaciji mejnih scenarijev gospodarske aktivnosti



Vir: SURS, PS 2020 (apr. 20), Banka Slovenije za definicijo šokov. Ocene: FS.

Slika 1.20: Dolg sektorja država ob realizaciji mejnih scenarijev gospodarske aktivnosti



Vir: SURS, PS 2020 (apr. 20), Banka Slovenije za definicijo šokov. Ocene: FS.

Opomba: Sliki prikazujeta možne poti gibanja salda in dolga sektorja država ob spremenjenih predpostavkah glede gospodarske rasti. Osnovni scenarij označuje projekcijo salda in dolga sektorja država iz predloga Okvira oziroma iz PS 2020. Predpostavke gospodarske rasti so glede na osnovni scenarij napovedi PS 2020 v letu 2020 določene glede na spodnjo in zgornjo mejo padca gospodarske aktivnosti, določeni v scenarijih 1 in 3 v zgoraj navedeni oceni Banke Slovenije (glej Okvir 2.1).

dokumentov s srednjeročno uravnoteženostjo javnih financ, kar tokrat ni mogoče, saj v PS 2020 skladno z dogovorom na ravni EU niso podane podrobnejše napovedi makroekonomskih in javnofinančnih gibanj za srednjeročno obdobje tekočega leta in prihodnjih treh let. Poleg tega je v danih razmerah zaradi negotovosti, povezanih z oceno padca gospodarske aktivnosti v letošnjem letu, in zaradi odsotnosti srednjeročne makroekonomske napovedi, izredno negotova tudi ocena ravni proizvodne vrzeli, ki vstopa kot vhodni element v večino ocen izpolnjevanja fiskalnih pravil. Poleg tega je mogoče na podlagi trenutno zasnovanih ukrepov za omilitev posledic epidemije pričakovati precejšnje naknadne popravke statističnih podatkov.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Npr. potencialno vračanje nekaterih vrst pomoči v primeru izpolnjevanja določenih pogojev, do katerega bo prišlo v letu 2021, se bo glede na metodologijo ESA2010 naknadno upoštevalo v reviziji podatkov o izdatkih sektorja država za leto 2020. Enako velja za odloge plačila davkov.



## 2. Ocena izpolnjevanja fiskalnih pravil

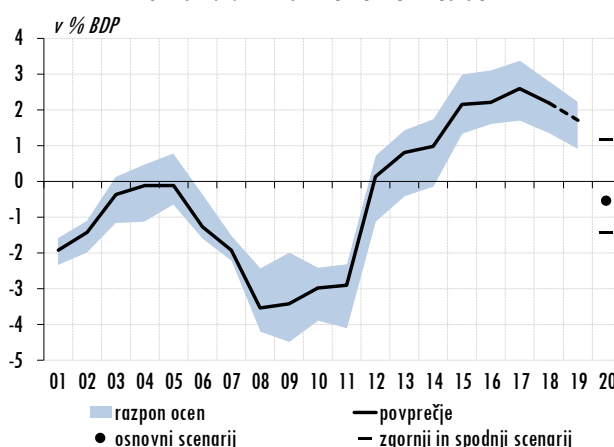
### Ključne ugotovitve

- V pogojih izjemnih okoliščin je omogočeno začasno odstopanje od fiskalnih pravil, vendar tako, da to ne ogrozi srednjeročne vzdržnosti javnih financ.
- Vlada največjega dovoljenega obsega izdatkov ni spremenila v okviru srednjeročnega proračunskega načrtovanja, saj je pripravila predlog Okvira zgolj za leto 2020.
- Ocene izpolnjevanja fiskalnih pravil so tudi za del izdatkov, ki ni povezan z ukrepi za odpravljanje posledic epidemije, zelo negotove.
- Fiskalni svet ocenjuje, da vsebuje predlog Okvira po razpoložljivih podatkih iz PS 2020 ter z uporabo matematične formule Zakona o fiskalnem pravilu previsoke izdatke sektorja država za leto 2020, a bi se lahko ti ob znatnih negotovostih nahajali znotraj meja, ocenjenih na podlagi vseh trenutno znanih informacij.

**Trenutne izjemne okoliščine omogočajo začasno zamrznitev fiskalnih pravil.** Fiskalni svet je 17. 3. 2020 ocenil, da predstavlja razglasitev epidemije v Sloveniji neobičajen dogodek, ki po 12. členu Zakona o fiskalnem pravilu omogoča uveljavitev izjemnih okoliščin za ukrepe, namenjene blaženju posledic takšnega dogodka, in s tem tudi začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ.<sup>30</sup> Tudi omogočeno začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti zahteva od Fiskalnega sveta pripravo ocene skladnosti javnofinančnih gibanj, predstavljenih v predlogu Okvira oziroma v PS 2020, s fiskalnimi pravili. Vendar so lahko te ocene zaradi visoke ravni tveganj, povezanih z vhodnimi spremenljivkami (glej Okvir 2.1), trenutno zgolj ilustrativne narave.

**Strukturni primarni saldo naj bi glede na projekcije v PS 2020 letos izkazal primanjkljaj.** Primanjkljaj strukturnega primarnega salda kaže, da bo potrebno po izhodu iz krize sprejemati

Slika 2.1: Primarni strukturni saldo



Opomba: Ciklična komponenta je do vključno leta 2019 izračuna strukturnega salda odstranjena na podlagi opisane metodologije in razpoložljivih podatkov v Oceni skladnosti predloga proračunov RS za leti 2020 in 2021 s fiskalnimi pravili (Fiskalni svet, oktober 2019). Za leto 2020 je ciklična komponenta izločena na podlagi ocene proizvodne vrzeli iz PS 2020, pripravljene na podlagi napovedi UMAR, in dveh simulacij, opisanih v Okviru 2.1. Za prikaz mejnih vrednosti sta dodatno upoštevani različni oceni enkratnih učinkov Fiskalnega sveta in PS 2020. Vir: MF, UMAR, preračuni FS.

<sup>30</sup> [http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP\\_marec2020.pdf](http://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2020/03/Uveljavljanje-izjemnih-okoli%C5%A1%C4%8Din-po-ZFisP_marec2020.pdf)

**Tabela 2.1: Primerjava predloga Okvira s predhodnim Okvirom za pripravo proračunov sektorja država**

	Sektor država		Državni proračun		Občine		ZPIZ		ZZZS	
	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E	ciljni saldo	max E
	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR	% BDP	mio EUR
<b>2020</b> Okvir, april 2019 (UL 26/2019)	1,0	21.480	0,8	10.450	0,1	2.320	0,0	5.845	0,0	3.320
<b>2020</b> predlog Okvira, april 2020	-8,1	23.630	-8,1	12.525	...	2.340	...	5.930	...	...
<b>2020</b> Razlika	-9,1	2.150	-8,9	2.075	...	20	...	85	...	...

*Vir: Uradni list RS, Predlog Odloka o okviru, april 2020 in preračuni FS.*

ukrepe, ki bodo zagotovili vzdržen položaj javnih financ, zlasti če upoštevamo tudi pričakovane javnofinančne pritiske, ki bodo izhajali iz staranja prebivalstva.

**Vlada mora kljub zaradi izjemnih okoliščin omogočenemu začasnemu odstopanju od srednjeročno izravnane javnofinančnega položaja določiti njegov dopustni obseg.** To skladno s 13. členom ZFisP izvede s spremembo okvira za pripravo proračunov sektorja država. Vlada je spremenjeni okvir Fiskalnemu svetu skupaj s PS 2020 sicer predložila v oceno, vendar vsebuje predlog Okvira zgolj spremenjeno oceno maksimalno dovoljenih izdatkov za leto 2020 brez prilagoditve za naslednja leta in tako ni naravnano srednjeročno. Zakon o fiskalnem pravilu sicer v 13. členu določa, da je treba obseg dopustnih odstopanj od srednjeročne uravnoteženosti določiti zgolj za obdobje izjemnih okoliščin, to pa naj bi se po trenutno znanih informacijah nanašalo le na leto 2020. Glede na 6. člen ZFisP oziroma z vidika srednjeročnega proračunskega načrtovanja bi moral spremenjen okvir odražati tudi pričakovano postopno doseganje srednjeročne javnofinančne uravnoteženosti po odpravi obdobja izjemnih okoliščin. Zaradi le enoletne spremembe okvira in zaradi trenutnih negotovosti, povezanih z vhodnimi podatki, ki določajo največji dovoljeni obseg izdatkov,<sup>31</sup> skladnosti predloga Okvira s fiskalnimi pravili ni mogoče oceniti v celoti. V danih razmerah lahko ocenimo zgolj, kakšna bi bila največja dovoljena vrednost izdatkov sektorja država v letu 2020, če bi fiskalna pravila veljala. Pri tem zlasti preverjamo, ali je v predlogu Okvira primerno določen del izdatkov, povezan s stanjem gospodarskega cikla, saj skladno s pristojnostmi Fiskalnega sveta ne ocenjujemo ustreznosti izdatkov, ki se nanašajo na odpravljanje posledic epidemije. Ker predloženi predlog Okvira ni srednjeročno zasnovan, pričakujemo, da ga bo vlada skladno s 6. členom ZFisP dopolnila ob pričakovani pripravi rebalansa oziroma sprememb državnega proračuna. Pri tem bo moral okvir nakazati tudi pričakovano postopno doseganje srednjeročne javnofinančne uravnoteženosti po zaključku obdobja izjemnih okoliščin.

**Čeprav je obseg izdatkov sektorja država iz predloga Okvira po osnovnem izračunu Fiskalnega sveta v letu 2020 višji od z ZFisP določene meje maksimalnih izdatkov, pa bi se lahko nahajali znotraj meja, ki odražajo tveganja, ki jih lahko določimo s trenutno znanimi informacijami.** Spremembe v predlogu Okvira se glede na trenutno veljavni Okvir za pripravo proračunov 2020-2022 nanašajo predvsem na državni proračun, v manjši meri pa tudi na ZPIZ in občine. V izračunih osnovnega scenarija, prikazanega v tabeli v Okviru 2.1, smo poleg privzetega obsega prihodkov sektorja država iz PS 2020 upoštevali oceno obsega enkratnih oziroma začasnih ukrepov, ki jo je pripravil Fiskalni svet (glej Poglavlje 1.3 – to vrednost smo skladno z matematično formulo in določili 3. člena ZFisP odšteli od skupne ravni izdatkov; za oceno Ministrstva za finance glej PS 2020), ter oceno

<sup>31</sup> Variabilni vhodni podatki, ki določajo maksimalni obseg izdatkov sektorja država v posameznem letu glede na določila 3. člena Zakona o fiskalnem pravilu, so ocena ravni prihodkov sektorja država, ocena proizvodne vrzeli in ocena obsega enkratnih ukrepov.

**Okvir 2.1: Ocena najvišje dovoljene ravni izdatkov, če bi fiskalna pravila veljala**

Najvišji možni obseg izdatkov sektorja država, ki omogoča srednjeročno uravnoteženost, se v okviru določi glede na pričakovano raven prihodkov in glede na ugotovljen ciklični položaj gospodarstva. Zgornja meja obsega izdatkov se ugotovi glede na matematični izraz v tretjem oziroma četrtem odstavku 3. člena ZFisP v odvisnosti od položaja gospodarskega cikla in projekcij prihodkov. Načrtovan obseg izdatkov ne vključuje začasnih oziroma enkratnih izdatkov.

Pri določitvi najvišjega možnega obsega izdatkov se v trenutnih razmerah pojavlja več nejasnosti:

- Fiskalni svet ne more ustrezno oceniti kredibilnosti napovedi prihodkov zaradi necelovite objave makroekonomskih napovedi, ki predstavljajo podlago napovedi javnofinančnih agregatov (glej Poglavlje 1.1);

- Pojavlja se občutna negotovost glede ocene proizvodne vrzeli. Fiskalni svet lastno oceno proizvodne vrzeli običajno pripravi na podlagi povprečja ocen drugih institucij in statističnih metod. Osvežene ocene nabora drugih institucij tokrat niso razpoložljive, saj so na voljo le ocene Ministrstva za finance iz PS 2020, pripravljene na osnovi napovedi UMAR. Mednarodni denarni sklad ocen proizvodne vrzeli v zadnji napovedi<sup>1</sup> v nasprotju z običajno prakso sploh ni prikazal. Tudi statistične metode, ki jih Fiskalni svet vključuje v izračun proizvodne vrzeli, kot vhodne podatke uporabljajo ocene iz makroekonomskih napovedi, ki pa trenutno niso na voljo v običajnem obsegu. Negotovosti, povezane z določitvijo maksimalnega obsega izdatkov na podlagi točkovne ocene proizvodne vrzeli, prikazujemo z dvema simulacijama, ki glede na znane in razpoložljive ocene predstavljata trenuten razpon ocen proizvodne vrzeli (glej sliko v tem okviru). Razpon ocen proizvodne vrzeli je podoben doslej največjim zgodovinskim razponom, ki jih ugotavljamo z metodologijo Fiskalnega sveta. Pri tem smo upoštevali (i) statistično povezavo med spremembo ocene proizvodne vrzeli in spremembo rasti realnega BDP v preteklosti ter (ii) spremembo napovedi rasti realnega BDP glede na napoved za leto 2020 iz decembra 2019, določeno z minimalnim in maksimalnim scenarijem padca gospodarske aktivnosti, ki jo je pripravila Banka Slovenije (glej opombo 27).

- ocena Fiskalnega sveta glede vrednosti enkratnih oziroma začasnih ukrepov rahlo odstopa od uradne ocene, predstavljene v PS 2020 (glej Poglavlje 1.3). Vrednost začasnih oziroma enkratnih ukrepov je med glavnimi spremenljivkami, ki vplivajo na določitev maksimalnega obsega izdatkov, odvisnih zgolj od cikličnih dejavnikov.

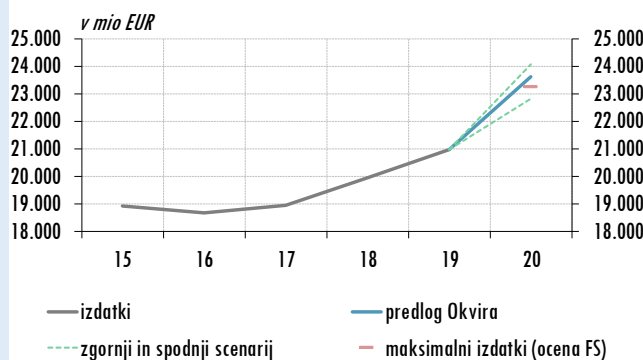
**Tabela: Izračun dovoljene ravni maksimalnih izdatkov**

			2020 (PS 2020)
Prihodki (PS 2020)	% BDP		43,7
Prihodki (PS 2020, preračun FS)	mio EUR	R	19.925
<b>Izdatki (predlog Okvira)</b>	<b>mio EUR</b>	<b>E</b>	<b>23.630</b>
Bruto domači proizvod (PS 2020)	mio EUR	Y	45.606
Proizvodna vrzel (PS 2020)	% potencialnega proizvoda	OG	-4,7
Potencialni proizvod (PS 2020, preračun FS)	mio EUR	YP	47.855
Elastičnost salda na proizvodno vrzel		á	0,468
Najnižji dovoljeni strukturni saldo	% potencialnega proizvoda	mSS	-1,1
Enkratni učinki (FS)	% BDP	o	3,85
<b>Maksimalni izdatki (ocena FS)</b>	<b>mio EUR</b>	<b><math>E_{max} = R - (mSS + \acute{a} * OG / 100) * YP - o * Y / 100</math></b>	<b>23.260</b>
Razlika Okvir-ocena FS	mio EUR	E-E_max	370

*Opomba: Simboli v tretji koloni odražajo oznake iz matematičnega zapisa formule za določitev zgornje meje obsega izdatkov sektorja država v posameznem letu v 3. členu ZFisP. Za proizvodno vrzel je uporabljena ocena, povzeta po PS 2020, za enkratne učinke ocena Fiskalnega sveta.*

*Vir: PS 2020 (apr. 20) in predlog Okvira (apr. 20), izračuni FS.*

**Slika: Simulacija največje dovoljene ravni izdatkov sektorja država glede na različne predpostavke vhodnih spremenljivk**



*Opomba: Za proizvodno vrzeli v osnovnem scenariju je uporabljena ocena, povzeta po PS 2020. Mejni vrednosti največje dovoljene ravni izdatkov sta določeni glede na povezavo med spremembo ocene proizvodne vrzeli in spremembo rasti realnega BDP ter z upoštevanjem spremembe napovedi rasti realnega BDP, določeno z oceno Banke Slovenije o minimalnem in maksimalnem padcu gospodarske aktivnosti. Spodnji scenarij dodatno upošteva oceno enkratnih učinkov Fiskalnega sveta, zgornji scenarij pa oceno enkratnih učinkov iz PS 2020. Vir: PS 2020 (apr. 20) in predlog Okvira (apr. 20), izračuni FS.*

<sup>1</sup> <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

proizvodne vrzeli Ministrstva za finance iz PS 2020, narejeno na osnovi napovedi UMAR. Ob upoštevanju razmika ocen proizvodne vrzeli, ki jih je mogoče pripraviti na podlagi trenutno znanih informacij, ter različnih ocen obsega enkratnih izdatkov bi se lahko obseg izdatkov sektorja država v letu 2020 nahajal znotraj tako določenih meja. Pri tem opozarjamo na tveganja, ki so jim izpostavljene tokratne ocene skladnosti javnofinančnih dokumentov s fiskalnimi pravilom (glej Okvir 2.1).

**Svet EU je 23. 3. 2020 na predlog EK<sup>32</sup> sprejel odločitev o uporabi t.i. »možnosti splošnega odstopanja« (angl. »general escape clause«) od spoštovanja fiskalnih pravil v času pandemije.<sup>33</sup>** Splošno odstopanje je v 6. členu regulative EU 1175/2011 omenjeno kot odsotnost ocenjevanja spoštovanja fiskalnih pravil v primeru neobičajnega dogodka, na katerega država članica nima vpliva in ki ima občuten vpliv na finančni položaj sektorja država oziroma v primeru večjega upada gospodarske aktivnosti v evrskem območju ali v celotni EU, pod pogojem, da odstopanje ne ogrozi javnofinančne vzdržnosti na srednji rok.

**Zaradi ugotovitve o možnosti splošnega odstopanja po trenutnih informacijah tudi EK letos ne bo ocenjevala skladnosti predloženih programov stabilnosti s fiskalnimi pravili.** Vendar bo v prihodnjem letu na podlagi realizacije salda sektorja država za leto 2020 in napovedi salda sektorja država za leto 2021 presojala, ali so odstopanja zgolj začasna oziroma ali je potrebno zaradi primanjkljajev, ki bi presegali mejo 3 % BDP, predlagati pričetek postopka odpravljanja presežnih primanjkljajev.

**EK je določila tudi posebne pogoje, po katerih je možno ukrepe obravnavati v sklopu splošnega odstopanja.** V priložniku o uporabi določil Pogodbe o stabilnosti in rasti<sup>34</sup> poudarja, da je upoštevanje takšnih izdatkov mogoče ob spoštovanju naslednjih načel: (i) dodatna poraba mora biti neposredno povezana z izjemnimi okoliščinami, (ii) odstopanja so mogoča le začasno; (iii) dovoljena

<sup>32</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2\\_en\\_act\\_part1\\_v3-adopted\\_text.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf)

<sup>33</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

<sup>34</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip101_en.pdf) (str. 26)

odstopanja odražajo zgolj dodatne stroške, povezane z izjemnimi okoliščinami, glede na preteklo leto; (iv) države morajo odstopanja prikazati na transparenten način. Omenjena načela veljajo tudi za utemeljevanje tovrstnih izdatkov v dokumentih, ki jih bodo v okviru ekonomskega upravljanja oziroma evropskega semestra EK predložile države članice. Med tovrstne dokumente sodi tudi Program stabilnosti 2020.

### 3. Priloga: Predpostavke za izračun javnofinančnih učinkov ukrepov iz ZIUZEOP

#### Povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo in zaradi odsotnosti iz razloga višje sile ter oprostitev plačila prispevkov in oprostitev plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za zaposlene, ki delajo

Osnova za izračun o potencialnih upravičencih so podatki o številu zaposlenih pri pravnih osebah, ki niso proračunski uporabniki, izračunani iz podatka o številu plačanih ur<sup>35</sup> ter o zaposlenih osebah pri fizičnih osebah iz registra delovno aktivnega prebivalstva.<sup>36</sup> Po teh podatkih je skupno število potencialnih upravičencev približno 565 tisoč. Osnova za izračun nadomestila plače in prispevkov za socialna zavarovanja so podatki o povprečni mesečni izplačani bruto plači med novembrom 2019 in januarjem 2020 za zaposlene pri pravnih osebah, ki niso proračunski uporabniki, izračunani iz podatka o številu plačanih ur ter povprečne mesečne bruto plače pri registriranih fizičnih osebah<sup>37</sup> med oktobrom in decembrom 2019. Za izračun osnove smo upoštevali povprečje treh mesecev, ker Zakon o delovnih razmerjih za nadomestilo v primeru začasnega čakanja na delo predpisuje osnovo iz povprečja zadnjih treh mesecev pred nastopom čakanja. Upoštevano obdobje za izračun osnove za zaposlene pri pravnih in fizičnih osebah se razlikuje, ker so bili v času priprave te ocene to zadnji razpoložljivi statistični podatki.

Pri izračunu skupnega javnofinančnega učinka ukrepa smo uporabili dva pristopa, in sicer izračun iz povprečja za vse zgoraj navedene zaposlene in izračun na osnovi podatkov na drugi ravni SKD

**Tabela 3.1: Število potencialnih upravičencev in predpostavka o deležu zaposlenih, vključenih v ukrep**

Potencialni upravičenci	Skupaj	Predpostavka o vključenih v ukrep čakanja na delo	
	Število	Število	Delež
<b>SKD dejavnost - SKUPAJ</b>	<b>563.823</b>	<b>207.500</b>	<b>36,8</b>
A KMETIJSTVO IN LOV, GOZDARSTVO, RIBIŠTVO	3.972	0	0,0
B RUDARSTVO	2.200	0	0,0
C PREDELOVALNE DEJAVNOSTI	189.662	37.764	19,8
D OSKRBA Z ELEKTRIČNO ENERGIJO, PLINOM IN PARO	7.631	0	0,0
E OSKRBA Z VODO, RAVNANJE Z ODPLAKAMI IN ODPADKI, SANIRANJE OKOLJA	9.900	0	0,0
F GRADBENIŠTVO	52.720	15.816	30,0
G TRGOVINA, VZDRŽEVANJE IN POPRAVILA MOTORNIH VOZIL	97.704	33.165	33,9
H PROMET IN SKLADIŠČENJE	49.265	21.542	43,7
I GOSTINSTVO	30.140	30.140	100,0
J INFORMACIJSKE IN KOMUNIKACIJSKE DEJAVNOSTI	21.225	5.546	26,1
L POSLOVANJE Z NEPREMIČNINAMI	3.673	3.306	90,0
M STROKOVNE, ZNANSTVENE IN TEHNIČNE DEJAVNOSTI	37.653	18.357	48,8
N DRUGE RAZNOVRSTNE POSLOVNE DEJAVNOSTI	30.515	22.176	72,7
O DEJAVNOST JAVNE UPRAVE IN OBRAMBE, DEJAVNOST OBVEZNE SOCIALNE VARNOSTI	224	112	50,0
P IZOBRAŽEVANJE	4.225	3.169	75,0
Q ZDRAVSTVO IN SOCIALNO VARSTVO	9.840	4.920	50,0
R KULTURNE, RAZVEDRILNE IN REKREACIJSKE DEJAVNOSTI	4.387	4.387	100,0
S DRUGE DEJAVNOSTI	8.885	7.100	79,9

*Vir: SURS. Opomba: Dejavnost K ni vključena, ker zaposleni v tej dejavnosti niso upravičeni do tega ukrepa.*

<sup>35</sup> [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10\\_Dem\\_soc/10\\_Dem\\_soc\\_07\\_trg\\_dela\\_10\\_place\\_01\\_07010\\_place/07010605.px/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc_07_trg_dela_10_place_01_07010_place/07010605.px/).

<sup>36</sup> [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10\\_Dem\\_soc/10\\_Dem\\_soc\\_07\\_trg\\_dela\\_05\\_akt\\_preb\\_po\\_regis\\_virih\\_01\\_07009\\_aktivno\\_preb\\_mesecno/07009215.px/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc_07_trg_dela_05_akt_preb_po_regis_virih_01_07009_aktivno_preb_mesecno/07009215.px/).

<sup>37</sup> [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10\\_Dem\\_soc/10\\_Dem\\_soc\\_07\\_trg\\_dela\\_10\\_place\\_01\\_07010\\_place/07010705.px/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc_07_trg_dela_10_place_01_07010_place/07010705.px/).

dejavnosti. Pri tem smo na podlagi razpoložljivih informacij o upadu gospodarske aktivnosti v posameznih dejavnosti ocenili deleže zaposlenih na začasnem čakanju oziroma odsotnosti iz razloga višje sile. Na osnovi tega pristopa smo določili, da bo v ukrep vključena približno tretjina vseh potencialnih upravičencev oziroma dobrih 200 tisoč oseb. Pri končni skupni oceni javnofinančnega stroška nismo upoštevali stroška dohodnine, ki ga bodo delodajalci morali obračunati od izplačila bruto nadomestila plače, ki ga bodo prejeli od države.

### **Izredna pomoč v obliki mesečnega temeljnega dohodka in oprostitev plačila prispevkov**

Osnova za izračun o potencialnih upravičencih so podatki o številu samozaposlenih brez kmetov po registru o delovno aktivnem prebivalstvu<sup>38</sup> ter število kmetov, ki jih ZPIZ navaja pod zavarovanje<sup>39</sup>. Podatek za število samozaposlenih oseb brez kmetov v času priprave te ocene je bil razpoložljiv za januar 2020, ko je bilo teh oseb približno 73 tisoč, o številu pokojninsko zavarovanih kmetov pa za februar 2020, ko jih je bilo približno 5 tisoč. Za oceno oprostitev plačila prispevkov smo uporabili zgoraj omenjene podatke o številu potencialnih upravičencev in podatke državnega proračuna o skupnem obsegu plačanih socialnih prispevkov za samozaposlene<sup>40</sup>. Iz slednjega izhaja, da so povprečni prispevki samo nekoliko višji od minimalno določenih s strani FURS<sup>41</sup>.

### **Dodatek za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije**

Pri oceni javnofinančnega učinka gre po naši oceni pretežno za zaposlene v bolnišnični zdravstveni dejavnosti (Q86.1), za dejavnosti nastanitvenih ustanov za oskrbo starejših in invalidnih oseb (Q87.3), dejavnosti za javni red in varnost (O84.24) ter za dejavnosti zaščite in reševanja pri požarih in nesrečah (Q84.25), ki jih je bilo v povprečju prvih dveh mesecev letos približno 45 tisoč. Pri oceni javnofinančnega učinka smo upoštevali največji možni obseg, ki ga je določila vlada 22. 4. 2020.

### **Nadomestilo med začasno zadržanostjo od dela zaradi bolezni ali poškodbe v svoje breme ali v breme delodajalca se krije iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja**

Osnova za izračun so podatki o deležu nadomestila plač za čas bolezni v skupni plači v okviru statističnih podatkov o povprečnih mesečnih stroških dela, ki so zadnji razpoložljivi za leto 2016.<sup>42</sup> Ta delež smo aplicirali na povprečno bruto plačo in število zaposlenih v lanskem letu, in sicer na drugi ravni SKD dejavnosti.

### **Enkratni solidarnostni dodatek za upokojence v treh višinah.**

Osnova za izračun so podatki ZPIZ o številu upravičencev do pokojnine po različnih višinah pokojnine.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10\\_Dem\\_soc/10\\_Dem\\_soc\\_\\_07\\_trg\\_dela\\_\\_05\\_akt\\_preb\\_po\\_regis\\_virih\\_\\_01\\_07009\\_aktivno\\_preb\\_mesecno/0700921S.px/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc__07_trg_dela__05_akt_preb_po_regis_virih__01_07009_aktivno_preb_mesecno/0700921S.px/).

<sup>39</sup> <https://www.zpiz.si/cms/content2019/-mesecnistatisticnipregled-koledar-objav>.

<sup>40</sup> <https://www.gov.si/teme/fiskalna-in-javnofinančna-politika/>.

<sup>41</sup> [https://www.fu.gov.si/davki\\_in\\_druge\\_dajatve/podrocja/prispevki\\_za\\_socialno\\_varnost/osnove\\_za\\_placilo\\_ter\\_zneski\\_prispevkov\\_za\\_socialno\\_varnost/](https://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/prispevki_za_socialno_varnost/osnove_za_placilo_ter_zneski_prispevkov_za_socialno_varnost/).

<sup>42</sup> [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10\\_Dem\\_soc/10\\_Dem\\_soc\\_\\_07\\_trg\\_dela\\_\\_10\\_place\\_\\_21\\_07287\\_stroski\\_dela\\_RSD/0728701S.px/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc__07_trg_dela__10_place__21_07287_stroski_dela_RSD/0728701S.px/).

<sup>43</sup> <https://www.zpiz.si/cms/content2019/-mesecnistatisticnipregled-koledar-objav>.

### **Enkratni solidarnostni dodatek v višini 150 EUR za ranljive skupine prebivalstva in povečan dodatek za velike družine**

Osnova za izračun so podatki Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti o prejemnikih denarne socialne pomoči in varstvenega dodatka, prejemnikih dodatka za nego otroka, rejnikih, prejemnikih otroškega dodatka, starševskega nadomestila in dodatka, upravičencih do nadomestila za invalidnost in veteranskega dodatka.<sup>44</sup> Dodaten vir so statistični podatki SURS o številu študentov v študijskem letu 2018/2019<sup>45</sup> in podatki o številu družin glede na število otrok<sup>46</sup>.

### **Nadomestilo plače zaradi izgube zaposlitve iz poslovnih razlogov**

Število upravičencev smo ocenili na osnovi dnevnih podatkov ZRSZ o prilivih v brezposelnost.<sup>47</sup>

### **Znižanje plač in nadomestil funkcionarjem v višini 30 % osnovne plače**

Osnova za izračun so podatki Ministrstva za javno upravo o izplačanih plačah po skupinah poklicev.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-delo-druzino-socialne-zadeve-in-enake-moznosti/teme-in-projekti/>.

<sup>45</sup> [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/si/10\\_Dem\\_soc/10\\_Dem\\_soc\\_\\_09\\_izobrazevanje\\_\\_08\\_terciarno\\_izobraz\\_\\_01\\_09550\\_vpisani\\_splosno/0955030S.px/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/si/10_Dem_soc/10_Dem_soc__09_izobrazevanje__08_terciarno_izobraz__01_09550_vpisani_splosno/0955030S.px/).

<sup>46</sup> [https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/si/10\\_Dem\\_soc/10\\_Dem\\_soc\\_\\_05\\_prebivalstvo\\_\\_18\\_Druzine\\_\\_15\\_05F70\\_druzine\\_OBC/05F7015S.px/](https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/si/10_Dem_soc/10_Dem_soc__05_prebivalstvo__18_Druzine__15_05F70_druzine_OBC/05F7015S.px/).

<sup>47</sup> [https://www.ess.gov.si/trg\\_dela/aktualno\\_o\\_trgu\\_dela/brezposelnost-po-dnevih](https://www.ess.gov.si/trg_dela/aktualno_o_trgu_dela/brezposelnost-po-dnevih).

<sup>48</sup> <https://www.gov.si/teme/placni-sistem/>.