

Ocena javnofinančnega učinka Zakona o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (ZIUOOPE)

Državni zbor je 29. 5. 2020 sprejel Zakon o interventnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic epidemije COVID-19 (ZIUOOPE) oziroma t. i. Koronapaket 3. Fiskalni svet je že ob sprejemu prvih dveh zakonov za odpravo posledic epidemije¹ pripravil lastno oceno javnofinančnih učinkov in jo objavil v okviru Ocene Programa stabilnosti 2020 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država.²

Vnaprejšnje ocene učinkov posameznih zakonodajnih ukrepov so zaradi številnih predpostavk sicer negotove, saj so odvisne od številnih predpostavk. Po oceni Fiskalnega sveta in skladno s priporočili mednarodnih institucij pa so kljub temu potrebne za zagotavljanje čim večje transparentnosti.³ V nadaljevanju predstavljamo ključne ukrepe z največjim pričakovanim javnofinančnim učinkom, za oceno katerih so na voljo javno razpoložljivi podatki, ter uporabljene vire in predpostavke ocen Fiskalnega sveta. Vladna ocena učinka tega zakona na javne finance je ob njegovi predložitvi v sprejemanje v Državnem zboru znašala 1 mrd EUR, med razpravo pa je prišlo do nekaterih sprememb, ki lahko imajo dodatne javnofinančne posledice. Po naši oceni so spodaj navedeni ukrepi z neposrednim učinkom na javne finance vredni nekaj nad 0,5 mrd EUR.

Tabela: Ocena skupnega neposrednega javnofinančnega učinka ukrepov iz ZIUOOPE

	v mio EUR	v % BDP
Delno subvencioniranje skrajšanega delovnega časa	116	0,3
Povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo	86	0,2
Bon za izboljšanje gospodarskega položaja na področju potrošnje turizma	254	0,6
Plačilo izvajalcem zdravstvene dejavnosti zaradi izpada opravljanja dejavnosti	88	0,2
Dodatek za nevarnosti in posebne obremenitve pripadnikom Civilne zaščite	7	0,0
Finančna sredstva SID banki za financiranje gospodarskih subjektov na področju cestnih prevozov	10	0,0
SKUPAJ	561	1,2

Vir: SURS, ZRSZ, Uradni list, ocena FS.

Subvencioniranje skrajšanega delovnega časa

Z namenom ohranitve delovnih mest bo delodajalec, ki zaposlenim zagotavlja delo za vsaj polovični delovni čas upravičen do subvencije za povračilo nadomestila plače za preostali delovni čas v deležu od 5 do 20 ur tedensko. Subvencijo lahko uveljavlja delodajalec, ki vsaj 10 % zaposlenim mesečno ne more zagotavljati najmanj 90 % dela. Subvencija je določena s fiksnim zneskom, odvisno od obsega skrajšanega delovnega časa, in sicer med 112 in 448 EUR. Ukrepi bo veljali do konca leta 2020.

¹ Zakon o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo – ZIUZEOP (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8190>) in zakon o njegovih spremembah in dopolnitvah (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8195>) ter Zakon o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19 – ZDLGPE (<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO8197>).

² Ocena Fiskalnega sveta: Skladnost javnofinančne politike s fiskalnimi pravili na podlagi osnutka Programa stabilnosti 2020 in predloga Odloka o okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje od 2020 do 2022 (str. 15–23 in 30–32). Dosegljivo na <http://www.fs-rs.si/ocena-fiskalnega-sveta-skladnost-javnofinancne-politike-s-fiskalnimi-pravili-na-podlagi-osnutka-programa-stabilnosti-2019-in-predloga-odloka-o-okviru-za-pripravo-proracunov-sektorja-drzava-za-obdobje-2/>.

³ O vlogi neodvisnih fiskalnih institucij pri spremljanju ukrepov ekonomske politike v obdobju epidemije glej pregled OECD (https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=133_133360-7vldtk948h&title=Independent-fiscal-institutions-promoting-transparency-and-supporting-accountability-during-the-Coronavirus-%28COVID-19%29-pandemic)

Osnova za izračun javnofinančnega učinka tega ukrepa je ocena t. i. ogroženih delovnih mest, pri kateri smo izhajali iz zadnjih razpoložljivih podatkov o številu zaposlenih na čakanju na delo⁴ in neto prilivu v registrirano brezposelnost med koncem februarja in koncem maja.⁵ Ker je bil s sprejetjem ZIUOOPE do konca junija podaljšan ukrep povračila nadomestila za čakanje na delo smo predpostavili, da bo junija v vsakega od teh dveh ukrepov vključena polovica majskega števila ogroženih delovnih mest. Oceno ogroženih delovnih mest za nadaljnje mesece do konca leta smo naredili na osnovi predvidenega mesečnega gibanja dodane vrednosti po scenariju Banke Slovenije.⁶ Uporabili smo scenarij 2, ki na osnovi predvidene zaustavitve aktivnosti med sredino marca in koncem maja (10 tednov) predvideva okoli 10-odstoten padec BDP v letošnjem letu. Ocene iz omenjenega scenarija smo dodatno prilagodili navzdol za število oseb, vključenih v oba ukrepa, v turistični dejavnosti. Pri oceni javnofinančnega učinka smo predpostavili, da bi vse potencialno vključene osebe prejemale maksimalno možno subvencijo (448 EUR).

Povračilo nadomestila plače delavcem na začasnem čakanju na delo

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. Dodaten pogoj upravičenosti je, da bodo prihodki delodajalca v letu 2020 upadli za 10 % glede na preteklo leto. Ukrep je veljaven do 30. 6. 2020. Višina nadomestila je urejena enako kot po ZIUZEOP, tako da bo delavec prejel nadomestilo v višini 80 % povprečne mesečne plače za polni delovni čas iz zadnjih treh mesecev, ki hkrati ne bo smelo biti nižje od minimalne plače. Pomembna razlika glede na ZIUZEOP pa je v višini povračila izplačanega nadomestila plače s strani države. Država bo delodajalcu po ZIUOOPE izplačala 80 % nadomestila (torej 80 % od 80 % povprečne bruto plače v zadnjih treh mesecih). Poleg tega je bilo povračilo izplačanega nadomestila po ZIUZEOP omejeno navzgor s povprečno mesečno plačo v lanskem letu (1.754 EUR bruto), po ZIUOOPE pa z višino najvišjega denarnega nadomestila (893 EUR bruto). V primeru obeh zakonov je pri uporabi zgornje meje v povračilo države zajeto izplačilo nadomestila plače skupaj z vsemi prispevki za socialno zavarovanje.

Osnova za izračun javnofinančnega učinka tega ukrepa so zgoraj navedeni razpoložljivi podatki o številu zaposlenih na čakanju na delo, kjer smo predpostavili, da bo junija v vsakega od obeh ukrepov za ohranjanje delovnih mest vključena polovica oseb. Osnova za izračun nadomestila plače so zadnji razpoložljivi podatki SURS o povprečni mesečni izplačani bruto plači med januarjem in marcem 2020 za zaposlene pri pravnih osebah, ki niso proračunski uporabniki, izračunani iz podatka o številu plačanih ur.⁷

Bon za izboljšanje gospodarskega položaja na področju potrošnje turizma

Z namenom odprave posledic epidemije v turizmu bo vsaka oseba s stalnim prebivališčem v RS, ki bo v letu 2020 dopolnila 18 let, prejela bon v višini 200 EUR, vse ostale osebe, ki ne izpolnjujejo starostnega pogoja pa bon v višini 50 EUR. Bon se bo lahko unovčil do konca leta 2020 za nastanitev ali nastanitev z zajtrkom pri ponudnikih, vpisanih v register nastanitvenih obratov, ki ga vodi AJPES.

⁴ Po podatkih ZRSZ je bilo 25.5.2020 na čakanju na delo 192.592 oseb.

⁵ Po podatkih ZRSZ je neto priliv v registrirano brezposelnost v obdobju marec–maj 2020 znašal 12.931 oseb.

⁶ Analiza učinkov COVID-19 na slovensko gospodarstvo, marec 2020 (<https://www.bsi.si/mediji/1478/slovensko-gospodarstvo-bo-v-boju-s-koronavirusom-placalo-visoko-ceno>).

⁷ https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/si/10_Dem_soc/10_Dem_soc__07_trg_dela__10_place__01_07010_place/07010605.px/.

Na osnovi podatkov SURS o osebah s stalnim prebivališčem v Sloveniji⁸ je ukrep vreden okoli 350 mio EUR. Pri oceni dejanskega javnofinančnega učinka smo od skupne vrednosti izdanih bonov odšteli DDV, ki ga bo moral obračunati ponudnik v višini 9,5 %. Poleg tega smo predpostavili, da bo unovčenih 80 % bonov.⁹

Plačilo izvajalcem zdravstvene dejavnosti zaradi izpada opravljanja dejavnosti

ZIUOOPE v 76. členu določa, da bo proračun RS izvajalcem zdravstvene dejavnosti, ki jim je bilo v času epidemije onemogočeno izvajanje pogodbenih obveznosti z ZZSZ, povrnil sredstva v višini 80 % razlike med polno vrednostjo mesečnega dogovorjenega pogodbenega programa za leto 2019 in realizirano vrednostjo programa. Po oceni Ministrstva za zdravje ta razlika znaša 110 mio EUR¹⁰, tako da je javnofinančni učinek ukrepa vreden okoli 88 mio EUR.

Ostali ukrepi

- ZIUOOPE v 66. členu določa, da so pripadniki civilne zaščite upravičeni do dodatka za nevarnost in posebne obremenitve v času epidemije v višini 30 EUR dnevno. Po začasnih podatkih je bilo v času epidemije v povprečju dnevno aktiviranih 3.000 pripadnikov civilne zaščite.¹¹ V primeru, da so do dodatka upravičeni vsi, znaša učinek za 80 dni trajanja epidemije 7,2 mio EUR.
- ZIUOOPE v 39. členu določa zagotovitev finančnih sredstev SID banki za namen financiranja gospodarskih subjektov na področju cestnih prevozov. Za ukrep bo RS namenila 10 mio EUR.

⁸ https://pxweb.stat.si/SiStatDb/pxweb/sl/10_Dem_soc/10_Dem_soc_05_prebivalstvo_50_05V10_osebe_stalno_prebivalisce/05V1006S.px/.

⁹ Državni sekretar na MGRT ocenjuje, da bo unovčenih od 50 do 70 odstotkov bonov (<https://www.delo.si/novice/slovenija/cakanje-na-domu-podaljsano-za-vse-panoge-314114.html>).

¹⁰ <https://www.dnevnik.si/1042929898/slovenija/88-milijonov-evrov-je-hudo-premalo>.

¹¹ <https://siol.net/novice/slovenija/po-koncu-epidemije-najtezja-je-bila-nepredvidljivost-526649>.