



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**FISKALNI SVET**

# **Javnofinančna in makroekonomska gibanja**

Februar 2023

Pripravila Služba za analize Fiskalnega sveta. Gradivo je Fiskalni svet obravnaval in potrdil dne 2.2.2023.

Številka: 30-2/2023/1

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 2. 2. 2023.

Javnofinančna gibanja v sektorju država analiziramo po metodologiji evropskega sistema računov (ESA, 2010), ki se uporablja tudi v okviru spremljanja fiskalnih pravil v EU in jih v sklopu statistik nacionalnih računov četrtno objavlja SURS. Hkrati spremljamo gibanja državnega proračuna, občinskih proračunov, ZPIZ in ZZZS na osnovi metodologije Mednarodnega denarnega sklada za spremljanje državne finančne statistike (GFS) po načelu denarnega toka, ki jih mesečno objavlja Ministrstvo za finance.

Komentar realizacije državnega proračuna (Poglavje 2) za zadnji mesec se nanaša na dnevne podatke, razpoložljive na: <https://proracun.gov.si/#>.

## Povzetek

Gospodarske razmere in zlasti pričakovanja so se v Sloveniji ob koncu lanskega in v pričetku letošnjega leta deloma stabilizirala na nekoliko manj neugodnih ravneh od predhodnih napovedi. Gospodarska rast bo letos vseeno precej nižja od lanske, prisotna pa ostajajo številna negativna tveganja. Rast cen ostaja visoka in v pomembni meri prispeva h krepitvi javnofinančnih prihodkov, kar bi moralo biti izkoriščeno predvsem za krčenje bremena javnega dolga. Primanjkljaj državnega proračuna je lani znašal -2,4 % BDP in bil po pričakovanjih precej manjši od predvidenega z rebalansom. Primanjkljaj ZZSZ je bil najvišji doslej, poraba občin pa je celo presegla zakonsko mejo, določeno z okvirom za pripravo proračunov. Poslabšanje javnofinančnega položaja je bilo od začetka epidemiološke krize med večjimi v EU, letošnji primanjkljaj pa naj bi bil med najvišjimi v EU. Ekonomska politika bi se morala zato in tudi zaradi negotovih razmer na finančnih trgih v čim večji meri izogibati ukrepom, ki bi dodatno trajno slabšali stanje javnih financ.

\* \* \*

Javnofinančna slika Slovenije se je v letu 2022 izboljšala, predvidena gospodarska gibanja in ukrepi ekonomske politike pa slabšajo izgleda za letošnje in prihodnja leta. Primanjkljaj državnega proračuna je bil skladno s pričakovanji lani za 1 % BDP nižji od projekcij, zlasti zaradi nižje od načrtovane investicijske dejavnosti države in stroškov dela. Prav investicije so prispevale k največjemu primanjkljaju občin po letu 2010, medtem ko je bil visok primanjkljaj ZZSZ zlasti posledica visoke rasti odhodkov za bolezni in transferjev v javne zavode za stroške dela. Diskrecijski ukrepi so lanske odhodke ZPIZ za pokojnine povečali skoraj za 200 mio EUR, skupaj z redno uskladjitvijo pa so se povečali skoraj za 0,5 mrd EUR. Ob tem so se povprečne pokojnine v zadnjih treh letih realno vidno povečale, v okviru epidemije pa so bili izplačani tudi dodatki v višini skoraj 200 mio EUR. Skladno z opozorili Fiskalnega sveta ob sprejemanju je državni proračun za leto 2023 glede na lansko nižjo realizacijo od napovedane oblikoval razmeroma obsežen prostor za ukrepanje v letošnjem letu. To po zaključku obdobja epidemije, v katerem so bile številne skupine prebivalstva deležne dodatkov k rednim dohodkom, ter ob visoki inflaciji, za soočanje s katero vlada sicer izvaja obsežne, a pretežno neciljane ukrepe, veča pričakovanja proračunskih uporabnikov glede spodbud ekonomske politike tudi v prihodnje.

Domača fiskalna politika in denarna politika na ravni evrskega območja ne delujeta v isti smeri, kar se že odraža v povečanih stroških financiranja zasebnega sektorja in sektorja država. To predstavlja pomemben obrat v primerjavi z obdobjem epidemije, ko je bilo ukrepanje obeh politik usklajeno. Hkrati pomeni opozorilo, da bodo odločitve domače ekonomske politike v obdobju, ko se ECB umika iz nakupov državnih obveznic, v vedno večji meri izpostavljene preverjanju vzdržnosti s strani tržnih udeležencev.

Fiskalni svet ocenjuje, da so učinki dosedanjih dogovorov glede plač v javnem sektorju še v okviru zmožnosti sprejetih proračunskih dokumentov, a manevrskega prostora za dodatne dogovore ni več. Zavedati se je namreč potrebno, da so nekatere večje komponente proračuna, ki niso fleksibilne, v državnem proračunu za leto 2023 podcenjene. Fiskalni svet pričakuje, da bo verjetni rebalans pripravljen bolj realistično kot lani. Vendar se ob tem meje najvišjih dovoljenih izdatkov ne bi smele dodatno višati. Primanjkljaj sektorja država naj bi bil namreč glede na napovedi Evropske komisije v

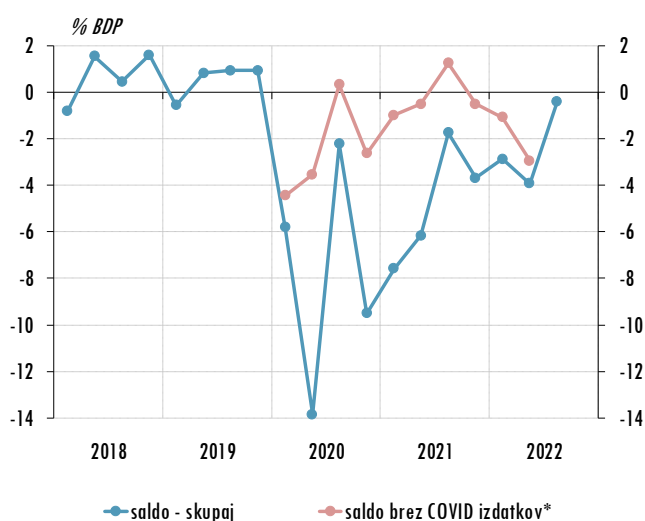
Sloveniji letos med najvišjimi v EU. Hkrati so pribitki za slovenske državne obveznice v zadnjih mesecih višji od tistih za primerljive države. Višanje plač v javnem sektorju brez sprejemanja ukrepov, ki bi nevtraliziral njihov vpliv na saldo, med drugim slabša strukturni položaj javnih financ. Prav izhodiščno stanje strukturnega salda bo imelo ključno vlogo pri določitvi vzdržne ravni javnega dolga ter posledično pri določanju dovoljene poti izdatkov sektorja država v okviru predlaganega sistema ekonomskega upravljanja v EU.

Zagotovitev učinkovite in vzdržne javnofinančne politike je zato ob številnih negotovostih v makroekonomskem okolju, predvidenih spremembah sistema ekonomskega upravljanja v EU in dolgoročnih izzivih ekonomske politike izjemno pomembna. Iz tega vidika in ob upoštevanju dejstev, (i) da se realna kupna moč zaposlenih v sektorju država kljub dvema krizama v zadnjih treh letih z upoštevanjem dogovorov, sprejetih v letu 2022, ne bo znižala; (ii) da so bili za boj proti druginji sprejeti številni drugi ukrepi, ki so jih deležni tudi javni uslužbenci; ter, (iii) da se bo po napovedi vlade v sredini letošnjega leta začela reforma plačnega sistema, bi se morali po mnenju Fiskalnega sveta vsi deležniki do uvedbe te reforme izogibati rešitev, ki bi vodile v dodatno povišanje stroškov dela glede na stanje pred sprejetjem proračunskih dokumentov za leto 2023. Ob tem bi morala v celotnem procesu sprejemanja vseh reform, tudi plačnega sistema javnega sektorja, ustrezen pomen imeti tudi njihov finančni učinek in z upoštevanjem razpoložljivih virov tudi ocena vpliva na srednjeročno vzdržnost javnih financ. Transparentno določeni makroekonomski in javnofinančni učinki sprejetih ključnih reform, ki bi bili vključeni v srednjeročni proračunski načrt, bi povečali verodostojnost osveženega Programa stabilnosti, ki ga mora vlada pripraviti v aprilu.

## 1. Javnofinančna gibanja – sektor država (metodologija ESA2010)

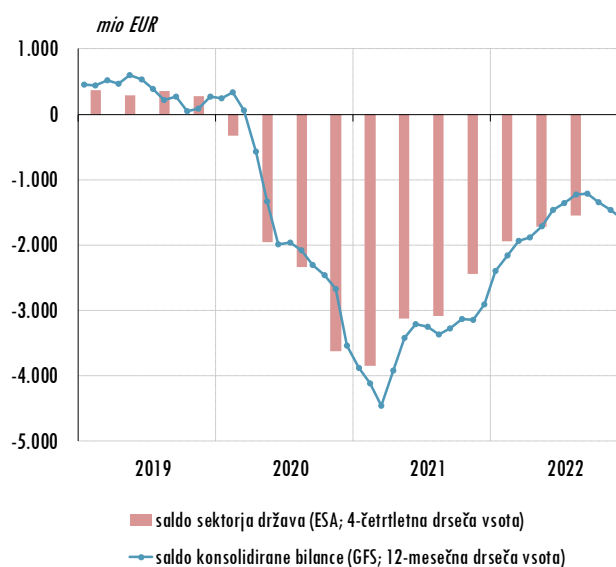
**Primanjkljaj sektorja država** je bil v prvih treh četrtletjih 2022 (-1.031 mio EUR oziroma -2,4 % BDP) približno za polovico manjši kot v enakem obdobju leta 2021 (-1.925 mio EUR oziroma -5,0 % BDP).<sup>1</sup> Ključni razlog za to je precej manjši učinek izdatkov za blaženje posledic epidemije.<sup>2</sup> Primanjkljaj v celem letu bo po oceni Fiskalnega sveta manjši od projekcij vlade v Osnutku proračunskega načrta (-3,8 % BDP) iz oktobra 2022. To nakazuje tako letošnji primanjkljaj štirih blagajn javnega financiranja blagajn (-2,8 % napovedanega BDP) kot tudi dejstvo, da bi za realizacijo projekcij moral primanjkljaj sektorja država v zadnjem četrtletju leta znašati okoli -8 % BDP. To potrjuje ocene Fiskalnega sveta ob oceni proračunskih dokumentov jeseni lani, da ocene vlade glede realizacije za 2022 znova niso predstavljale ustrezne osnove za pripravo projekcij za letos. Tveganje sicer je, da bo primanjkljaj sektorja država precej večji kot nakazuje realizacija blagajn javnega financiranja, saj še ni določen način knjiženja dokapitalizacij energetskih podjetij v višini 662 mio evrov oziroma 1,1 % BDP. Skladno z metodologijo bi te bile lahko v bilanci sektorja država knjižene kot kapitalski transfer in s tem vplivale na večji primanjkljaj.<sup>3</sup>

Slika 1.1: Saldo sektorja država



Vir: SURS, preračuni FS. Opomba: \*podatki o COVID izdatkih za bilanco sektorja država so razpoložljivi le do vključno drugega četrtletja 2022.

Slika 1.2: Saldo javnih financ



Vir: SURS, MF, preračuni FS.

Rast **prihodkov** se je v prvih treh četrtletjih lani medletno upočasnila na 7,9 % in tudi zaostala za rastjo nominalnega BDP (14,5 %). V Osnutku proračunskega načrta je bila predvidena rast v celem letu 2022 za 8,2 %, razpoložljivi podatki po metodologiji denarnega toka do konca lanskega leta pa nakazujejo, da bi lahko prihodki na ravni celotnega leta nekoliko presegljeli projekcije. Rast v treh četrtletjih lani je bila v največji meri posledica medletno višjih prihodkov od DDV in socialnih prispevkov, zlasti v povezavi z nadaljevanjem okrevanja domače potrošnje in ugodnimi razmerami na trgu dela. Skupni **izdatki** so bili v tem obdobju medletno večji za 2,4 %, rast brez učinka COVID ukrepov pa se je okrepila.<sup>4</sup> Ocenjujemo, da je bila njihova rast na ravni celotnega lanskega leta nižja od projekcij v Osnutku proračunskega načrta (6,4 %), saj bi morali biti za njihovo realizacijo skupni

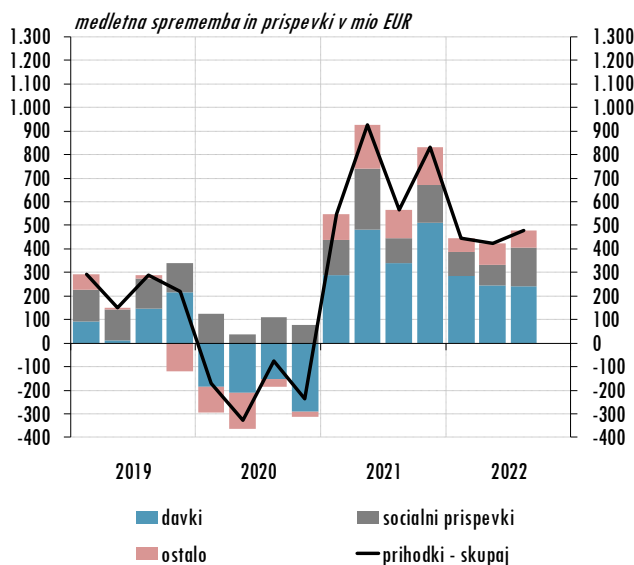
<sup>1</sup> Podatki o temeljnih agregatih sektorja država za zadnje četrtletje 2022 bodo objavljeni konec marca.

<sup>2</sup> Podatki o izdatkih, povezanih z epidemijo za bilanco sektorja država so razpoložljivi le za prvi dve četrtletji lanskega leta. Znašali so 388 mio EUR, v enakem obdobju leta 2021 pa 1.512 mio EUR. Medletno precej manjši obseg ukrepov za blaženje posledic epidemije kažejo sicer tudi podatki o državnem proračunu.

<sup>3</sup> Po razpoložljivih informacijah naj bi bila dokončna odločitev o načinu knjiženja sprejeta do objave podatkov o temeljnih agregatih sektorja država konec marca letos.

<sup>4</sup> V prvih dveh četrtletjih lani, za katere so razpoložljivi podatki o učinku COVID ukrepov na bilanco sektorja država, je rast brez upoštevanja teh ukrepov znašala 11,2 %, v enakem obdobju leta 2021 pa 7,1 %.

Slika 1.3: Prihodki sektorja država (ESA)



Slika 1.4: Izdatki sektorja država (ESA)

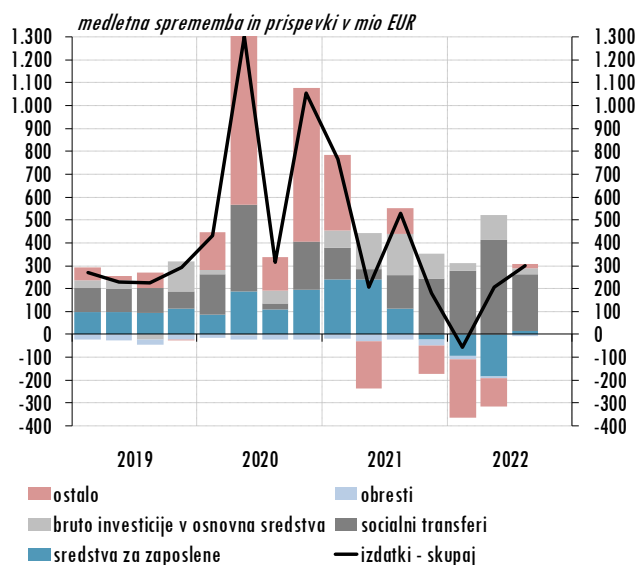
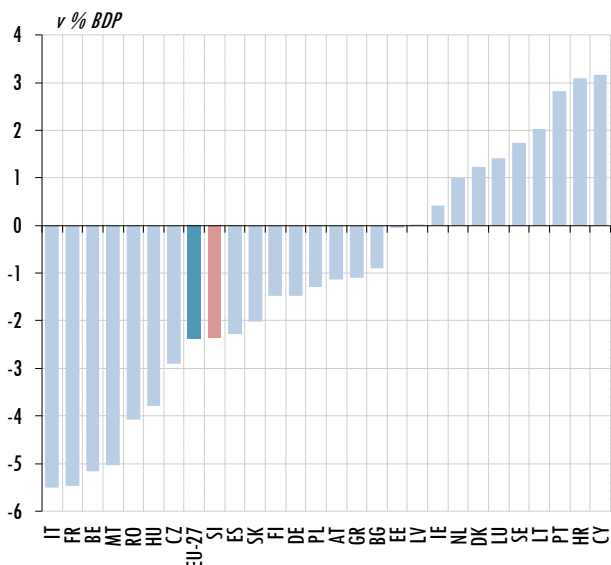


Tabela 1.1: Temeljni agregati sektorja država

	Q1-Q3				Q4				Napoved MF			
			sprememba				sprememba				sprememba	
	2021	2022	mio EUR	v %	2021	2022*	mio EUR	v %	2021	2022**	mio EUR	v %
<b>PRIHODKI SKUPAJ</b>	<b>17.069</b>	<b>18.414</b>	<b>1.345</b>	<b>7,9</b>	<b>6.227</b>	<b>6.781</b>	<b>555</b>	<b>8,9</b>	<b>23.295</b>	<b>25.196</b>	<b>1.900</b>	<b>8,2</b>
DAVKI	8.273	9.045	771	9,3	3.008	3.152	143	4,8	11.282	12.197	915	8,1
Davki na proizvodnjo in uvoz	4.955	5.575	619	12,5	1.904	2.013	109	5,7	6.859	7.587	728	10,6
Tek. davki na dohodek, premož. itd.	3.308	3.455	146	4,4	1.100	1.133	34	3,1	4.408	4.588	180	4,1
Davki na kapital	10	15	5	56,2	5	6	1	17,3	15	21	6	43,1
SOCIALNI PRISPEVKI	6.469	6.825	355	5,5	2.277	2.431	154	6,8	8.746	9.256	510	5,8
PRIHODKI OD LASTNINE	225	255	30	13,5	91	105	14	14,9	316	360	44	13,9
OSTALO	2.101	2.290	188	9,0	850	1.094	243	28,6	2.952	3.384	432	14,6
<b>IZDATKI</b>	<b>18.994</b>	<b>19.445</b>	<b>452</b>	<b>2,4</b>	<b>6.741</b>	<b>7.933</b>	<b>1.192</b>	<b>17,7</b>	<b>25.735</b>	<b>27.378</b>	<b>1.643</b>	<b>6,4</b>
SREDSTVA ZA ZAPOSLENE	5.051	4.786	-266	-5,3	1.565	1.685	120	7,7	6.616	6.470	-145	-2,2
VMESNA POTROŠNJA	2.479	2.775	296	11,9	916	800	-116	-12,7	3.395	3.575	179	5,3
SOCIALNI TRANSFERI	7.234	8.173	939	13,0	2.559	2.420	-139	-5,4	9.793	10.593	800	8,2
OBRESTI	492	463	-29	-5,8	161	198	37	23,1	652	661	8	1,3
SUBVENCIJE	1.007	406	-601	-59,7	137	474	337	244,9	1.144	880	-264	-23,1
BRUTO INVESTICIJE V OSN. SREDSTVA	1.767	1.936	169	9,6	678	1.562	883	130,3	2.445	3.498	1.052	43,0
KAPITALSKI TRANSFERJI	100	101	1	1,5	113	216	103	91,4	212	317	105	49,2
OSTALO	864	806	-58	-6,8	613	580	-33	-5,4	1.477	1.385	-91	-6,2
<b>Saldo</b>	<b>-1.925</b>	<b>-1.031</b>	<b>894</b>		<b>-515</b>	<b>-1.152</b>	<b>-637</b>		<b>-2.440</b>	<b>-2.182</b>	<b>257</b>	
<b>Primarni saldo</b>	<b>-1.433</b>	<b>-568</b>	<b>865</b>		<b>-354</b>	<b>-954</b>	<b>-600</b>		<b>-1.787</b>	<b>-1.522</b>	<b>266</b>	
<b>Saldo, v % BDP</b>	<b>-5,0</b>	<b>-2,4</b>		<b>2,7</b>	<b>-3,7</b>	<b>-8,1</b>		<b>-4,5</b>	<b>-4,7</b>	<b>-3,8</b>		<b>0,9</b>
<b>Primarni saldo, v % BDP</b>	<b>-3,8</b>	<b>-1,3</b>		<b>2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-6,7</b>		<b>-4,2</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,6</b>		<b>0,8</b>
<b>BDP nominalno, v mio EUR</b>	<b>38.199</b>	<b>43.749</b>		<b>14,5</b>	<b>14.009</b>	<b>14.172</b>		<b>1,2</b>	<b>52.208</b>	<b>57.921</b>		<b>10,9</b>

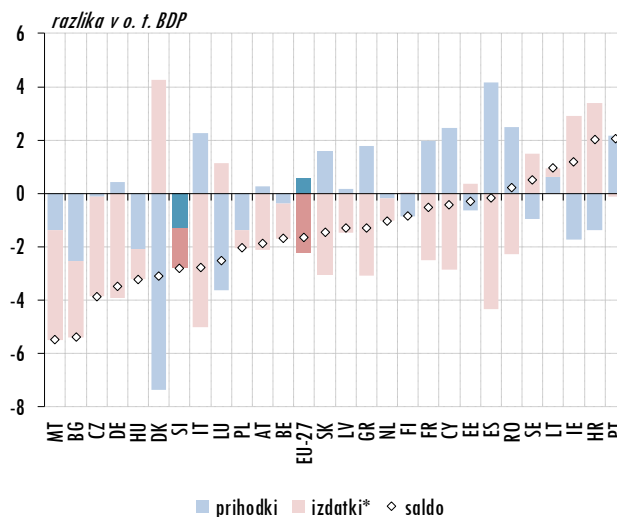
Vir: SURS, UMAR, Ministrstvo za finance. Opombe: \*implicitno gibanje, da so dosežene projekcije MF. \*\*napoved MF iz Osnutka proračunskega načrta 2023 (oktober 2022).

Slika 1.5: Saldo sektorja država Q1-Q3 2022



Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 1.6: Sprememba salda sektorja država (Q1-Q3 22/Q1-Q3 19)



Vir: Eurostat, preračuni FS. Opomba: \*pozitivni predznak predstavlja zmanjšanje deleža izdatkov in obratno.

izdatki v zadnjem četrtletju lani medletno večji za 17,7 %. K rasti skupnih izdatkov v prvih treh četrtletjih so največ prispevala socialna nadomestila, ki so se povečala še bolj kot v enakem obdobju predhodnega leta. Za okoli desetino so bili večji izdatki za vmesno potrošnjo in investicije, kar je precej manjša rast kot v enakem obdobju predhodnega leta. Skupni izdatki za sredstva za zaposlene in subvencije pa so bili medletno manjši zlasti zaradi manjšega obsega dodatkov oziroma pomoči in okviru ukrepov za blažitev posledic epidemije.

Primanjkljaj je bil v povprečju prvih treh četrtletij leta 2022 enak kot v **povprečju EU-27** (-2,4 % BDP), a osmi največji med državami članicami. V primerjavi z enakim obdobjem predkriznega leta 2019 je bil saldo sektorja država v Sloveniji v povprečjih prvih treh četrtletij lani slabši za 2,8 % BDP. To je bilo sedmo največje poslabšanje med državami članicami in več od povprečja EU-27 (-1,7 % BDP). Poslabšanje glede na predkrizno leto je bilo v podobni meri posledica nižjega deleža prihodkov v BDP kot višjega deleža izdatkov. Znižanje deleža prihodkov (-1,3 o. t. BDP) je v največji meri posledica nižjih prihodkov od trošarin, saj so se te z začetkom lanskega leta zaradi druginje znižale na najnižjo dovoljeno raven. Povečanje deleža izdatkov (1,5 o. t. BDP) glede na enake obdobje predkriznega leta 2019 pa je v največji meri izhajalo iz večjih izdatkov za socialna nadomestila in investicije, medtem ko je bil delež obresti in sredstev za zaposlene v BDP manjši.

## 2. Državni proračun (metodologija denarnega toka GFS)

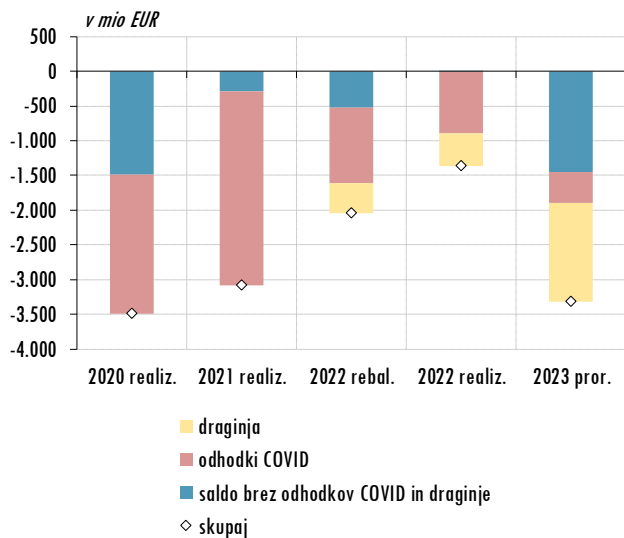
**Primanjkljaj** državnega proračuna je po končnih podatkih v letu 2022 znašal -1.361 mio EUR, kar je 33 mio EUR manj kot po začasnih podatkih, objavljenih v zadnji Mesečni informaciji FS, ki je upoštevala dnevne podatke o realizaciji proračuna za december.<sup>5</sup> Manjši primanjkljaj kot leto prej je bil v največji meri posledica manjših odhodkov za COVID ukrepe. Brez neposrednega učinka COVID<sup>6</sup> odhodkov in ukrepov za blažitev druginje<sup>7</sup> je primanjkljaj lani znašal -27 mio EUR (2021: -292 mio EUR).

<sup>5</sup> Za podrobnejšo razčlenitev lanskoletnih gibanj prihodkov in odhodkov državnega proračuna kljub rahlim odstopanjem končnih podatkov glej Mesečna informacija, januar 2023, ki je dosegljiva na [https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/01/MI\\_2023\\_01.pdf](https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2023/01/MI_2023_01.pdf).

<sup>6</sup> Odhodki državnega proračuna za COVID ukrepe so v letu 2021 znašali 2.788 mio EUR, v letu 2022 pa 892 mio EUR.

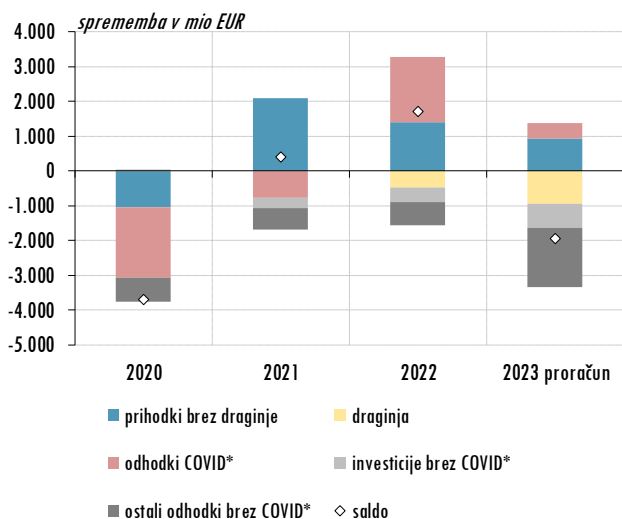
<sup>7</sup> Učinek ukrepov za blažitev druginje na državni proračun je lani znašal 470 mio EUR.

Slika 2.1: Saldo državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna



Vir: MF, preračuni FS. Opomba: \*pozitivni predznak pomeni znižanje, negativni povišanje.

Skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta je bil primanjkljaj precej manjši (za 679 mio EUR) kot je bilo predvideno z rebalansom za leto 2022 s precejšnjimi odstopanji pri posameznih kategorijah prihodkov in odhodkov. To vpliva tudi na oceno realističnosti veljavnega proračuna za letos, kar bi moralo biti primerno naslovljeno ob pričakovani pripravi rebalansa za letos. Sprejeti proračun sicer omogoča povečanje primanjkljaja v letošnjem letu za skoraj 2 mrd EUR glede na dejansko lansko realizacijo.

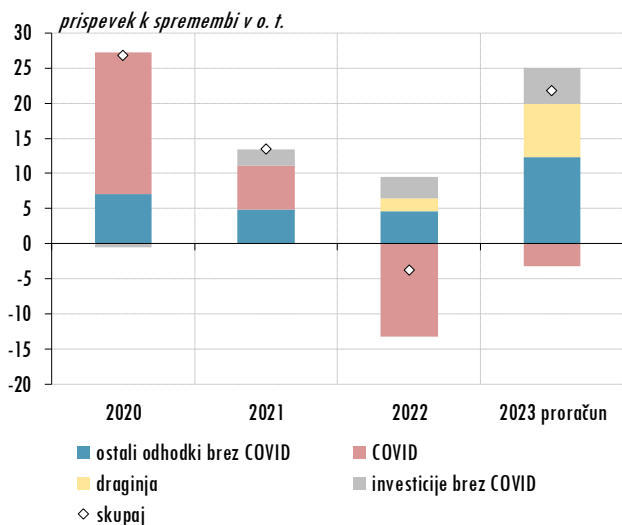
Na strani **prihodkov** je ključno odstopanje znova pri prihodkih iz EU sredstev. Ti naj bi se na osnovi lanske realizacije letos povečali za kar 821 mio EUR. Glede na to, da se pojavljajo zamude pri izpolnjevanju mejnikov ocenjujemo, da bo predvidena sredstva NOO v obsegu 391 mio EUR težko doseči. Kot optimistično smo že ob sprejemanju proračunov ocenili tudi projekcijo sredstev iz nove večletne perspektive v obsegu 180 mio EUR. Ključno vprašanje je trenutno sicer povezano s sposobnostjo porabe sredstev iz predhodne perspektive. Zamude so največje pri porabi sredstev Kohezijskega sklada, kjer je bila lanska realizacija še nižja kot leto prej in hkrati za skoraj polovico manjša od projekcij v rebalansu.

Na strani **odhodkov** lanska nižja realizacija pomeni, da veljavni proračun za letos omogoča skoraj 22-odstotno povečanje skupne porabe.<sup>8</sup> Stroški dela se lahko letos povečajo za skoraj 17 %, kar sicer v pretežni meri omogoča pokritje obveznosti kot izhaja iz do sedaj sprejetih dogovorov in drugih dejavnikov z vplivom na stroške dela (več glej Okvir 1). Glede na to, da je bila lanska realizacija zlasti odhodkov za transferje posameznikom in gospodinjstvom ter v manjši meri tudi za blago in storitve večja od predvidene z rebalansom, ocenjujemo, da za te namene predvidena sredstva za letos niso zadostna. Večina transferjev se skladno z zakonodajo marca uskladi z inflacijo preteklega leta, ki je decembra znašala 10,3 %, s proračunom za letos pa je predvideno manj kot 5,0-odstotno povečanje teh odhodkov (brez upoštevanja COVID in draginjskih ukrepov; povečanje v sprejetem proračunu glede na rebalans je znašalo okoli 11 %). Podcenjevanje te kategorije porabe je sicer običajno v procesu proračunskega načrtovanja, kar je problematično tudi z vidika agregatnih javnofinančnih rezultatov, saj ta pomembna kategorija ne omogoča fleksibilnosti. Po drugi strani so bili

<sup>8</sup> Na osnovi rebalansa za lani je bila za letos predvidena 14,5-odstotna rast skupne porabe.



Slika 2.3: Struktura rasti odhodkov državnega proračuna



Slika 2.4: Dejavniki spremembe tekoče porabe (brez COVID in draginje)

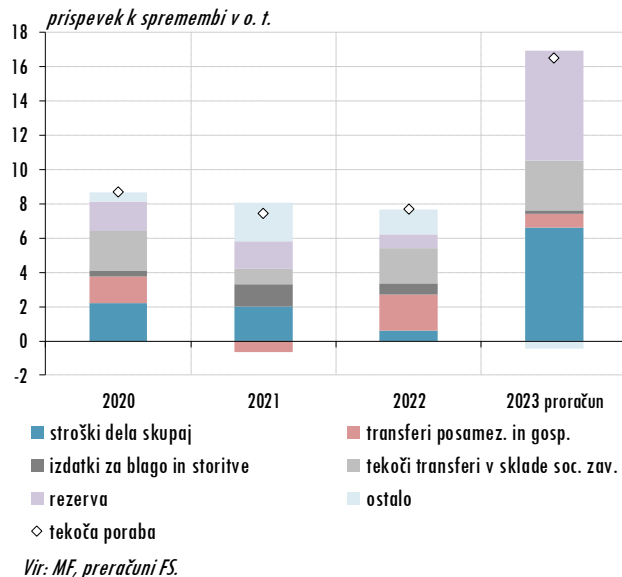


Tabela 2.1: Državni proračun

	mio EUR						sprememba v %			
	rebalans 22		realizacija 22		proračun 23		skupaj		brez COVID in draginje	
	skupaj	brez COVID in draginje	skupaj	brez COVID in draginje	skupaj	brez COVID in draginje	pror.23/ reb. 22	pror. 23/ real. 22	pror.23/ reb. 22	pror. 23/ real. 22
<b>PRIHODKI</b>	<b>12.540</b>	<b>12.757</b>	<b>12.346</b>	<b>12.563</b>	<b>13.377</b>	<b>13.497</b>	<b>6,7</b>	<b>8,4</b>	<b>5,8</b>	<b>7,4</b>
DDV	4.744	4.802	4.747	4.805	5.038	5.110	6,2	6,1	6,4	6,3
Trošarine	1.516	1.615	1.446	1.545	1.452	1.500	-4,2	0,4	-7,1	-2,9
Dohodnina	1.558	1.558	1.586	1.586	1.719	1.719	10,3	8,4	10,3	8,4
DDPO	1.555	1.555	1.553	1.553	1.516	1.516	-2,5	-2,4	-2,5	-2,4
EU sredstva	1.195	1.195	957	957	1.778	1.778	48,7	85,7	48,7	85,7
Nedavčni	689	689	776	776	542	542	-21,3	-30,1	-21,3	-30,1
Drugi prihodki	1.283	1.343	1.280	1.340	1.332	1.332	3,8	4,1	-0,8	-0,6
<b>ODHODKI</b>	<b>14.580</b>	<b>13.281</b>	<b>13.707</b>	<b>12.562</b>	<b>16.691</b>	<b>14.947</b>	<b>14,5</b>	<b>21,8</b>	<b>12,5</b>	<b>19,0</b>
Stroški dela skupaj	3.860	3.711	3.669	3.569	4.180	4.170	8,3	13,9	12,4	16,8
Transferi posameznikom in gospodinjstvom	1.827	1.630	1.965	1.727	1.864	1.806	2,0	-5,1	10,8	4,6
Izdatki za blago in storitve	1.518	1.358	1.525	1.321	1.411	1.342	-7,0	-7,5	-1,2	1,6
Investicije	1.923	1.862	1.669	1.614	2.452	2.309	27,5	46,9	24,0	43,1
Tekoči transferi v sklade soc. zavarovanja	1.694	1.537	1.612	1.455	1.844	1.844	8,8	14,4	20,0	26,7
Subvencije	656	435	632	422	502	399	-23,4	-20,6	-8,2	-5,4
Obresti	674	674	655	655	646	646	-4,1	-1,4	-4,1	-1,4
Plačila sredstev v Proračun EU	714	714	730	730	654	654	-8,4	-10,4	-8,4	-10,4
Rezerva	985	805	561	561	2.494	1.224	153,2	344,5	52,0	118,2
Drugi odhodki	729	555	690	509	645	554	-11,6	-6,5	-0,2	8,8
<i>Odhodki brez investicij</i>	<i>12.657</i>	<i>11.419</i>	<i>12.038</i>	<i>10.948</i>	<i>14.239</i>	<i>12.638</i>	<i>12,5</i>	<i>18,3</i>	<i>10,7</i>	<i>15,4</i>
<b>Saldo*</b>	<b>-2.040</b>	<b>-524</b>	<b>-1.361</b>	<b>-27</b>	<b>-3.314</b>	<b>-1.450</b>	<b>-1.274</b>	<b>-1.953</b>	<b>-926</b>	<b>-1.423</b>

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: \*sprememba salda v mio EUR.

odhodki za investicije lani pričakovano precej manjši od projekcij. Posledično je letos omogočeno več kot 40-odstotno povečanje,<sup>9</sup> kar po naši oceni ni realistično. Na osnovi preteklih izkušenj se bodo predvideni odhodki za letos ob pripravi rebalansa zmanjšali, a bodo verjetno še vedno previsoki glede na realne zmožnosti ob omejeni absorpcijski sposobnosti administracije in gospodarstva. Z vidika ocene realističnosti predstavljajo poseben primer odhodki za transferje v sklada socialnega zavarovanja. Ti naj bi se na osnovi lanske realizacije letos povečali za več kot četrtno (brez upoštevanja COVID in draginjskih ukrepov). Ob tem pa so tovrstni predvideni odhodki državnega proračuna za 200 mio EUR večji kot načrtujeta oba sklada skupaj prihodkov iz državnega proračuna v sprejetih finančnih načrtih. Pri tem sicer po podatkih ZZZS finančni načrt ne zajema učinka decembrskega ločenega dogovora s sindikati v zdravstvu ter učinka Uredbe o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2023 (glej tudi odstavek o ZZZS v okviru analize blagajn javnega financiranja v Poglavju 3 na strani 11).

**Januarja** letos je imel državni proračun po začasnih podatkih presežek v višini 149 mio EUR, brez upoštevanja neposrednega učinka COVID odhodkov (24 mio EUR) in ukrepov za blažitev draginje (56 mio EUR) pa je presežek znašal 229 mio EUR. »Očiščeni«<sup>10</sup> prihodki so bili medletno manjši za 6,4 % zaradi manjših prihodkov od EU sredstev. Januarja lani je namreč državni proračun prejel del predplačil sredstev za NOO. Prihodki od dohodnine so bili medletno manjši zaradi nadaljnjega znižanja obremenitve skladno s spremembo zakonodaje, sprejete lani. Nadaljuje se skromna rast prihodkov od DDV zaradi umiritve domačega povpraševanja, medtem ko se je rast prihodkov od trošarin nekoliko okrepila.<sup>11</sup> Odhodki so bili medletno manjši za 14,3 %, brez upoštevanja neposrednega učinka ukrepov za blažitev posledic epidemije (24 mio EUR) in draginje (20 mio EUR) pa za 7,4 %. Nadaljevala se je sicer visoka rast odhodkov za stroške dela zaradi učinka jeseni sprejetega dogovora ter za investicije, visoka pa je bila tudi rast plačil za obresti. Po drugi strani so bili odhodki za subvencije in predvsem v okviru kategorije drugih odhodkov<sup>12</sup> medletno manjši.

---

<sup>9</sup> Na osnovi rebalansa za lani je bilo za letos predvideno povečanje za okoli četrtno.

<sup>10</sup> Brez učinka ukrepov za blažitev draginje (nižja stopnja DDV na energente, nižje trošarine in zamrznitev plačila CO2 dajatve).

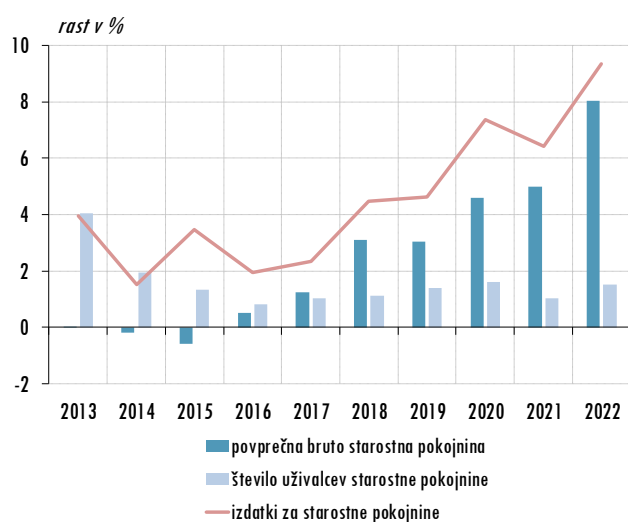
<sup>11</sup> Januarja so se dvignile trošarine na tobačne izdelke, s 17. januarjem pa tudi trošarine od plinskega olja za pogonski namen in za ogrevanje.

<sup>12</sup> Prejeto predplačilo sredstev NOO je bilo januarja lani prenešeno na proračunski sklad in tako beleženo v rezervi. Januarja letos tovrstne transakcije ni bilo, kar je bilo po naši oceni glavni razlog za visok medletni padec kategorije drugih odhodkov. Natančna struktura drugih odhodkov bo znana konec februarja, ko bodo objavljeni podrobnejši podatki o realizaciji državnega proračuna za januar.

### 3. Blagajne javnega financiranja (metodologija denarnega toka GFS)

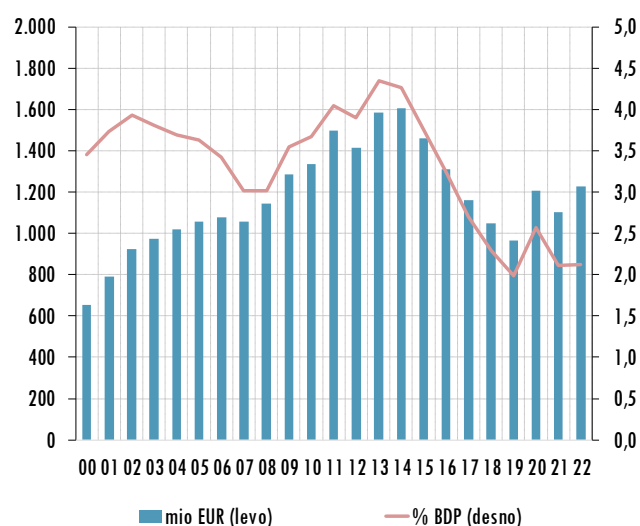
Rast odhodkov **ZPIZ** se je lani okrepila na 8,2 % (2021: 5,2 %), kar je bila ob skoraj nespremenjenem številu uživalcev zlasti posledica višjih pokojnin. Te so bile višje zaradi izredne uskladitve po ZPIZ-2L (letni učinek 145 mio EUR), redne uskladitve januarja (4,4 % oziroma okoli 270 mio EUR na letni ravni) in izrednega dviga novembra in decembra skupaj za 4,5 % (43 mio EUR).<sup>13</sup> Skupni odhodki za pokojnine so se v zadnjih treh letih skupaj povečali za 1 mrd EUR oziroma 22 %. Rast je sicer le nekoliko višja od kumulativnega povečanja nominalnega BDP v tem obdobju, tako da se je delež odhodkov za pokojnine povečal za 0,1 o. t. na 9,7 % napovedanega BDP. Realna kupna moč pokojnin (brez upoštevanja dodatkov) se je v zadnjih treh letih povečala, saj je bila rast vseh vrst pokojnin<sup>14</sup> višja od kumulativne inflacije, ki je znašala 10,9 %. Razmeroma visoka rast pokojnin se bo nadaljevala tudi letos, kar bo posledica razmeroma visoke redne uskladitve (pričakovano okoli 4,8 %). Glede na upočasnitev rasti plač (v veliki meri zaradi znižanja COVID dodatkov) se je rast prihodkov iz socialnih prispevkov lani upočasnila (7,3 %), skupni transfer iz državnega proračuna v ZPIZ pa se je povečal za 127 mio EUR na 1,2 mrd EUR.

Slika 3.1: Starostne pokojnine\*



Vir: ZPIZ, MF, preračuni FS. Opomba: \*uživalci starostnih pokojnin so lani predstavljali 75 % vseh uživalcev, obseg odhodkov za starostne pokojnine pa je predstavljal 81 % vseh odhodkov ZPIZ za pokojnine.

Slika 3.2: ZPIZ - prejeta sredstva iz državnega proračuna



Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

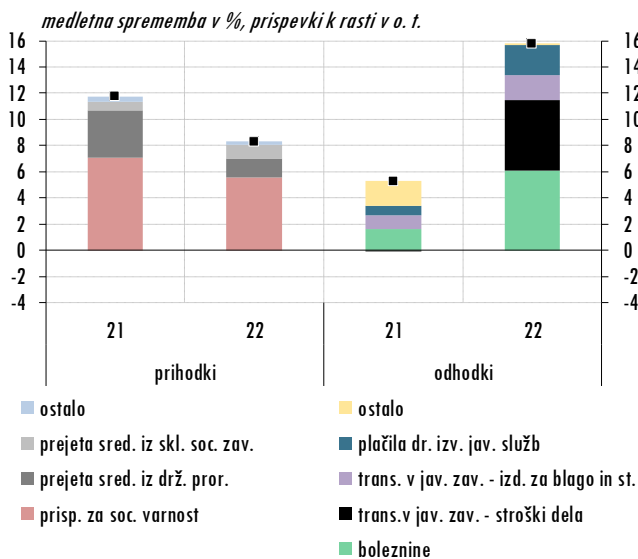
**ZZZS** je leto 2022 zaključil z najvišjim primanjkljajem doslej (-133 mio EUR), kar je bila posledica krepitve rasti odhodkov (s 5,3 % v 2021 na 15,8 % v 2022) ob hkratni upočasnitvi rasti prihodkov (z 11,8 % na 8,3 %). Zvišanje rasti odhodkov je bilo v podobni meri posledica višjih transferjev v javne zavode za stroške dela in vidne krepitve rasti odhodkov za bolezni. Slednje je tudi posledica Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ-R), ki je skrajšal obdobje za plačilo nadomestila bolniške odsotnosti s strani delodajalcev s 30 na 20 dni.<sup>15</sup> Odhodki za bolezni so se že pred omenjeno zakonsko spremembo hitro povečevali in so lani predstavljali že 17,4 % vseh odhodkov ZZZS, kar je skoraj 8 o. t. več kot leta 2014 pred začetkom hitre rasti. Precej se je lani okrepila tudi rast odhodkov za transferje neproračunskim uporabnikom. V daljšem časovnem obdobju se je ta del poleg bolezni povečal najbolj med odhodki

<sup>13</sup> Sprejeti sta bili še dodatni spremembi ZPIZ-2, ki imata po oceni ZPIZ letni učinek 16 mio EUR.

<sup>14</sup> Povprečna starostna pokojnina, ki predstavljajo največji delež odhodkov, je bila v povprečju lanskega leta za 18,6 % višja kot leta 2019. Povprečna invalidska se je v tem obdobju povečala za 19,3 %, družinska oziroma vdovska pa za 16,3 %.

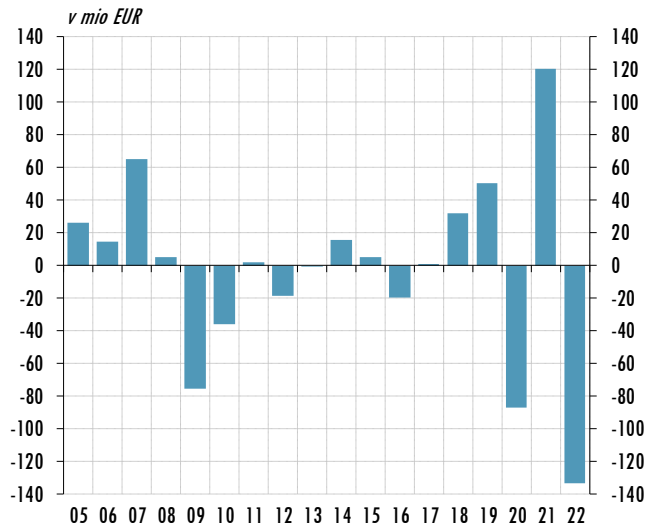
<sup>15</sup> ZZZS učinek tega ukrepa v letu 2022 ocenjuje na okoli 50 mio EUR, saj je začel veljati z marcem, na letni ravni pa naj bi učinek znašal okoli 90 mio EUR.

Slika 3.3: Prihodki in odhodki ZZS



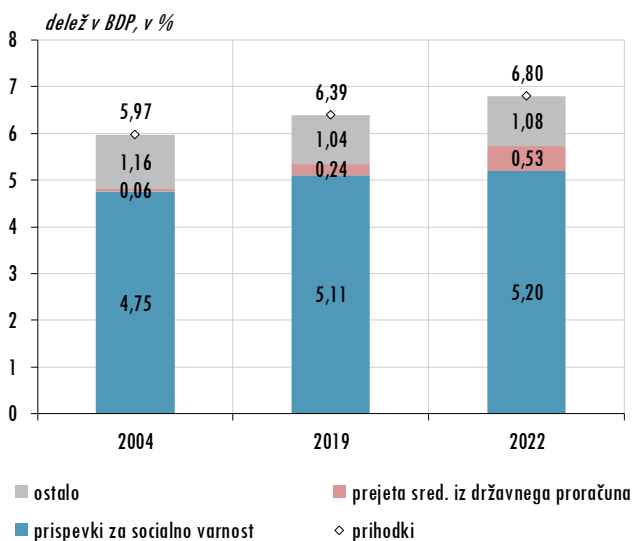
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 3.4: Saldo ZZS



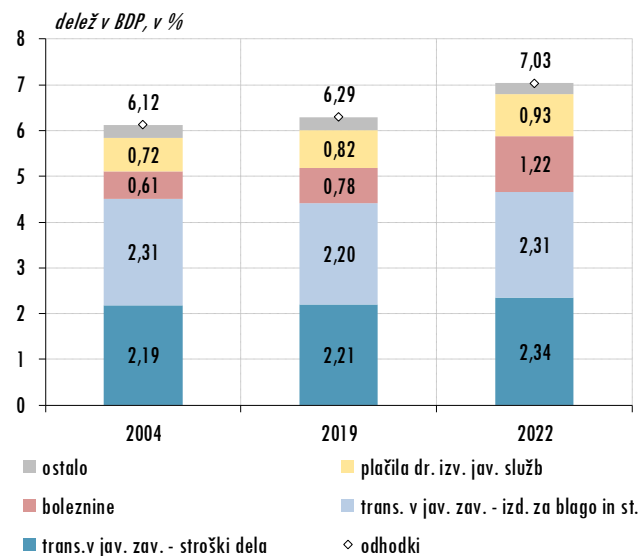
Vir: MF.

Slika 3.5: Prihodki ZZS



Vir: ZZS, SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 3.6: Odhodki ZZS



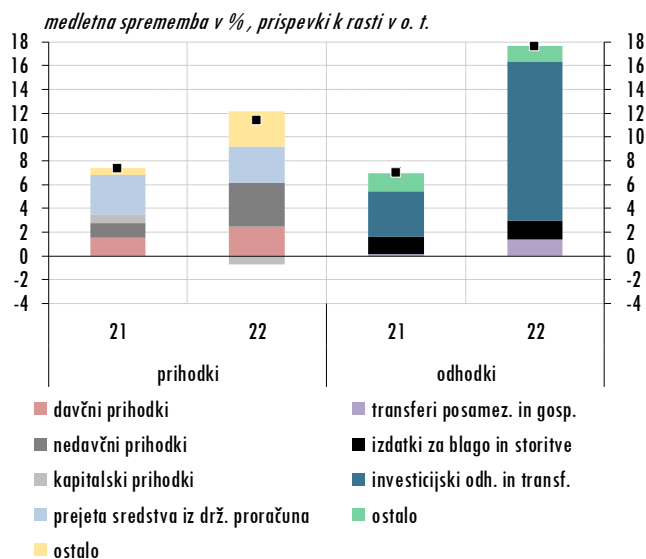
Vir: ZZS, SURS, UMAR, preračuni FS.

ZZS. Nižja rast prihodkov v lanskem letu je bila v veliki meri posledica upočasnitve rasti plačil socialnih prispevkov (tudi zaradi nižjih dodatkov v javnem sektorju), nižja kot leto prej je bila tudi rast transferja iz državnega proračuna. Slednji sicer postaja vedno pomembnejši vir financiranja zdravstvene blagajne, njegov delež v prihodkih pa se je glede na leto pred epidemijo lani več kot podvojil. Po finančnem načrtu naj bi se primanjkljaj letos znižal na 48 mio EUR, a po podatkih ZZS vanj še niso vključeni učinki decembrskega dogovora z sindikati v zdravstvu<sup>16</sup> in učinek Uredbe o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2023.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Po podatkih MJU naj bi učinek tega dogovora v letu 2023 znašal okoli 50 mio EUR.

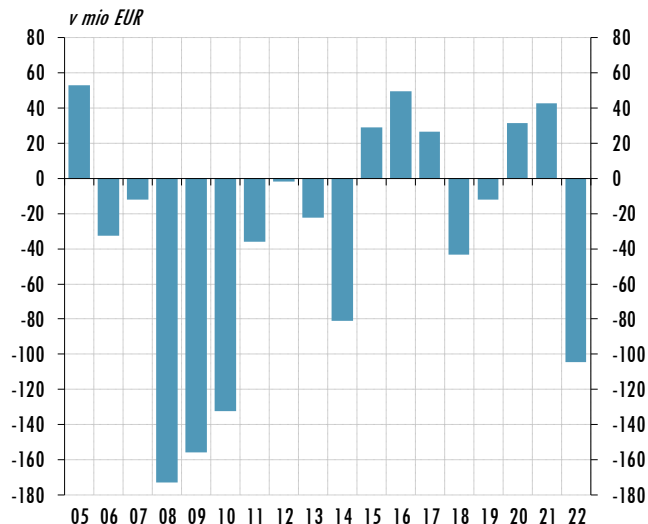
<sup>17</sup> Po ocenah vlade naj bi učinek Uredbe za obvezno zdravstveno zavarovanje letos znašal 105 mio EUR.

Slika 3.7: Prihodki in odhodki proračunov občin



Vir: MF, preračuni FS.

Slika 3.8: Saldo bilance proračunov občin



Vir: MF.

**Bilanca proračunov občin** je imela lani največji primanjkljaj (-104 mio EUR) po letu 2010. Rast prihodkov se je sicer okrepila (s 7,3 % v 2021 na 11,4 %), a precej manj kot rast odhodkov (s 6,9 % na 17,6 %). Ob dvigu povprečnine se je okrepila rast prihodkov od dohodnine kot ključnega vira občinskih proračunov. Višja rast skupnih prihodkov kot leto prej je bila znova v pomembni meri tudi posledica dogajanj na nepremičninskem trgu. Prihodki od davkov na nepremičnine, od davkov na promet nepremičnin in od komunalnih prispevkov so se namreč povečali za skoraj 17 % in znova prispevali okoli četrtnino k skupni rasti prihodkov. Med dejavniki okrepjene rasti prihodkov so še precej višji prihodki od premoženja in prejete donacije. Rast transferja iz državnega proračuna se je nekoliko umirila glede na leto prej, a je ostala visoka in v največji meri posledica višjih transferjev za investicije in sredstev na osnovi leta 2020 sprejetega Zakona o finančni razbremenitvi občin. S slednjim se zagotavljajo dodatna sredstva za uravnoteženje razvitosti občin v višini šestih odstotkov skupne primerne porabe občin. Tri četrtnine rasti odhodkov, ki je bila najvišja po letu 2008 je izhajala iz še dodatno okrepjene investicijske aktivnosti, ki se je povečala za več kot tretjino. Bolj kot leto prej so se okrepili tudi transferji posameznikom in gospodinjstvom, najbolj plačilo razlike med ceno programov v vrtcih in plačili staršev ter regresiranje prevozov v šolo.<sup>18</sup>

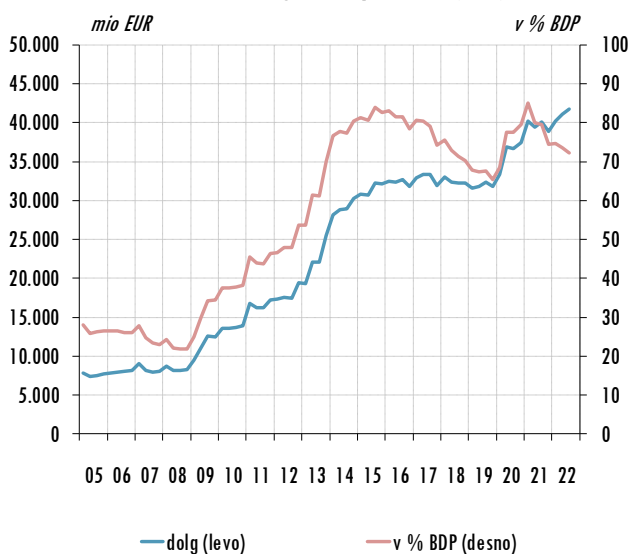
#### 4. Dolg sektorja država

**Bruto dolg** sektorja država je konec tretjega četrletja 2022 znašal 41,8 mrd EUR, kar je 2,9 mrd EUR več kot ob koncu leta 2021 in 10 mrd EUR več kot pred epidemiološko krizo ob koncu leta 2019. Delež dolga je predstavljal 72,3 % BDP in se je glede na konec leta 2019 povečal za slabih 7 o. t. BDP, a se je zmanjšal glede na doslej najvišjo doseženo vrednost, 85 % BDP, iz prvega četrletja 2021. Poleg manjšega primanjkljaja primarne bilance je k upadu deleža dolga v zadnjih dveh letih večino prispevala visoka rast nominalnega BDP v obdobju po krizi. Prispevek inflacije h krčenju deleža dolga, ki je v letu do tretjega četrletja 2022 znašalo okoli 7 o. t., je bil podoben prispevku realne gospodarske rasti.

<sup>18</sup> Del leta 2021 so bile šole zaprte, posledično so bili manjši tudi odhodki.

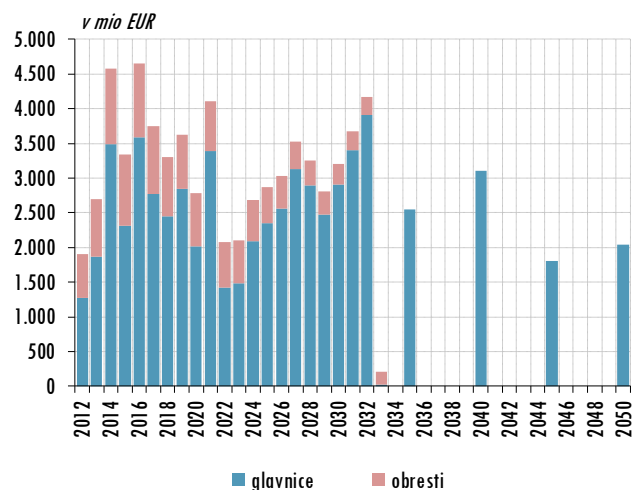
Večina **zadolževanja v letu 2022** ni bila izvedena z izdajo novih, temveč z dodatnimi izdajami obstoječih obveznic. V začetku leta sta bili izdani dve novi obveznici v skupni vrednosti 1,75 mrd EUR, 4-letna s kuponsko obrestno mero 0 % in 40-letna s kuponsko obrestno mero 1,175 %. V nadaljevanju leta je bilo izvedenih še 24 dodatnih izdaj devetih že obstoječih obveznic v skupni vrednosti okoli 2,9 mrd EUR ter v pričetku leta 2023 še ena dodatna izdaja v višini 250 mio EUR obveznice RS76, ki zapade v letu 2045. Zakladnica je v letu 2022 izvedla tudi deset delnih predčasnih odkupov treh obstoječih obveznic v skupni vrednosti slabe 1,1 mrd EUR, večino od tega se nanaša na obveznico, ki zapade v letošnjem letu. Zakladnica je na rednih aukcijah v letu 2022 izdala še za okoli 1 mrd zakladnih obveznic, od katerih jih je lani zapadlo za okoli 750 mio EUR. V začetku leta 2023 je ob povpraševanju, ki je preseglo 10 mrd EUR, izdala desetletno trajnostno obveznico v vrednosti 1,25 mrd EUR s kuponsko obrestno mero 3,625 %.

Slika 4.1: Dolg sektorja država (ESA)



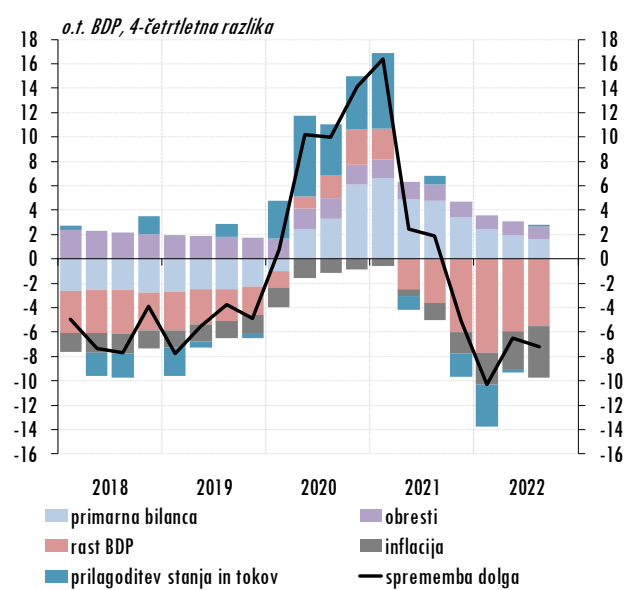
Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 4.3: Odplačila dolga državnega proračuna do leta 2050



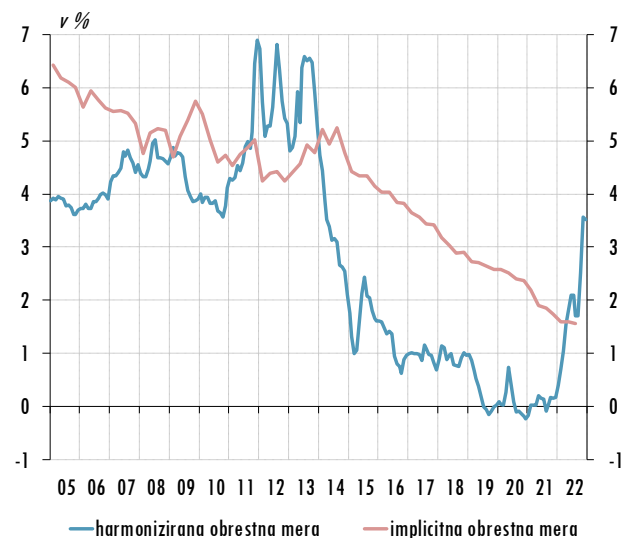
Vir: MF: Dolg državnega proračuna, 1/2023 (stanje 31. 12. 2022). Po letu 2033: Program financiranja proračuna Republike Slovenije za leto 2023 - ni podatkov o plačilih obresti.

Slika 4.2: Sprememba javnega dolga



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 4.4: Harmonizirana dolgoročna obrestna in implicitna obrestna mera javnega dolga



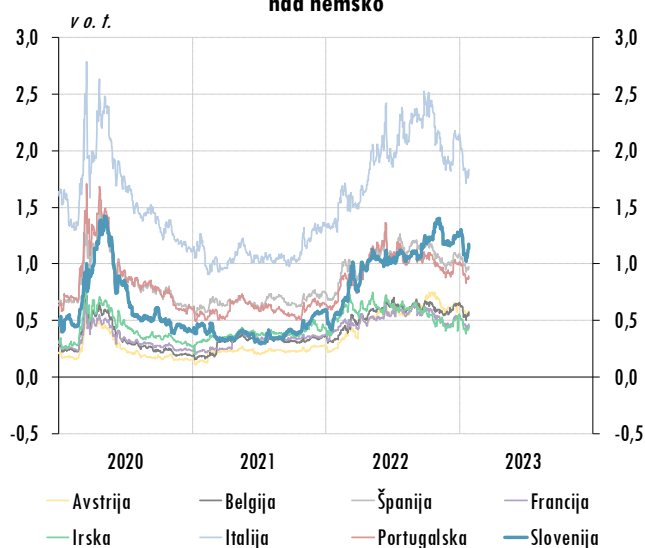
Vir: ECB, SURS, preračuni FS.

**Obseg zapadlosti** na podlagi trenutno izdatnih obveznic je v letu 2023 podoben kot v letu 2022. Tako ob koncu marca letos zapade za okoli 1,1 mrd EUR RS83, kar je skoraj tri četrtine trenutno izdanega dolga, ki zapade letos. Glede na podatke o trenutno izdanih zakladnih menicah zapade letos v odplačilo še za okoli 220 mio EUR obveznosti. Po trenutnih podatkih bo v naslednjih letih največji obseg obveznosti zapadel v letu 2027 (okoli 3 mrd EUR).

**Sredstva na enotnem zakladniškem računu** so se znotraj lanskega leta v prvi polovici leta povečevala in najvišje stanje dosegla ob koncu junija z 9,1 mrd EUR (okoli 16 % napovedanega BDP) ter preseгла najvišjo raven doslej, doseženo marca 2021. Podobna raven se je obdržala do oktobra, ob koncu januarja 2023 pa so se sredstva znižala na raven okoli 8,0 mrd EUR. Takšen obseg sredstev zakladniškega računa, ki zagotavlja likvidnost državnemu proračunu, je za okoli 2,8 mrd EUR višji od dolgoletnega povprečja.

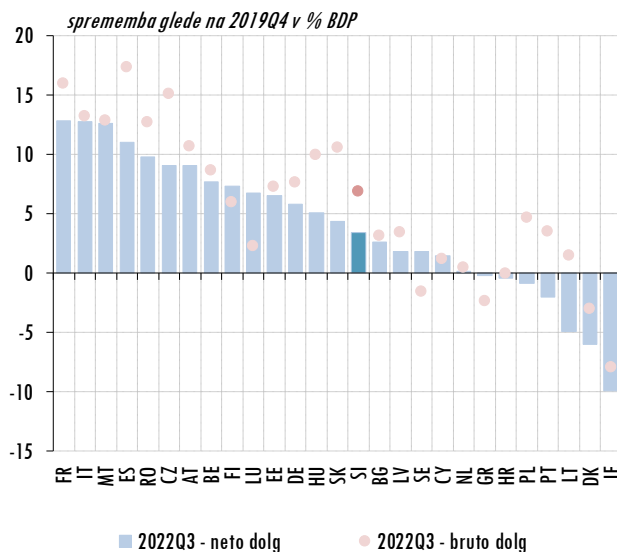
**Zahtevane donosnosti** na dolgoročne obveznice držav evrskega območja, vključno s Slovenijo, se višajo že več kot eno leto, kar je zlasti posledica spremenjene politike ECB v smeri zaostrovanja pogojev financiranja, višjih inflacijskih pričakovanj in zahtevane premije za inflacijska tveganja. Od najnižjih vrednosti, doseženih sredi leta 2021, so se zahtevane donosnosti obveznic držav evrskega območja do konca januarja letos povečale za 2,5-3,5 o. t., za Slovenijo za nekaj nad 3 o. t. Zahtevana donosnost za slovenske državne obveznice tako že dobrega pol leta presega implicitno obrestno mero na celotni javni dolg. To ob vztrajanju navedenega razmerja in ob nespremenjeni ravni dolga pomeni višje odhodke proračuna za obresti ob refinanciranju zapadlega dolga. Pritisk na povečanje stroškov obresti bo sicer razmeroma postopen. Terminalska porazdelitev obveznosti iz dolga namreč ostaja ugodna, saj je povprečni tehtani čas do dospelja dolga ob koncu leta 2022 presegel 10 let. Hkrati zakladnica z instrumentom ščitenja, ki ga izvaja od leta 2018, omejuje vpliv dvigov obrestnih mer na stroške obresti za dolg v obsegu okoli 4,6 mrd EUR (podatki so razpoložljivi za konec leta 2021). V letu 2022 so se za nekatere države, vključno s Slovenijo, povišali pribitki nad referenčno nemško obveznico. Pribitki za slovenske državne obveznice so bili pri tem v zadnjem četrtletju leta za okoli 0,2 o. t. višji od pribitkov za npr. portugalske in španske državne obveznice, ki so se pred tem gibali nad pribitki za slovenske obveznice. Potem ko je bila obrestna mera v prvi polovici 2022 izdanih zakladnih menic negativna, je v drugi polovici leta pri vseh izdanih ročnostih

Slika 4.5: Pribitki 10-letnih referenčnih evrskih obveznic nad nemško



Vir: Bloomberg, preračuni FS.

Slika 4.6: Neto in bruto dolg sektorja država



Vir: Eurostat, ECB, preračuni FS.

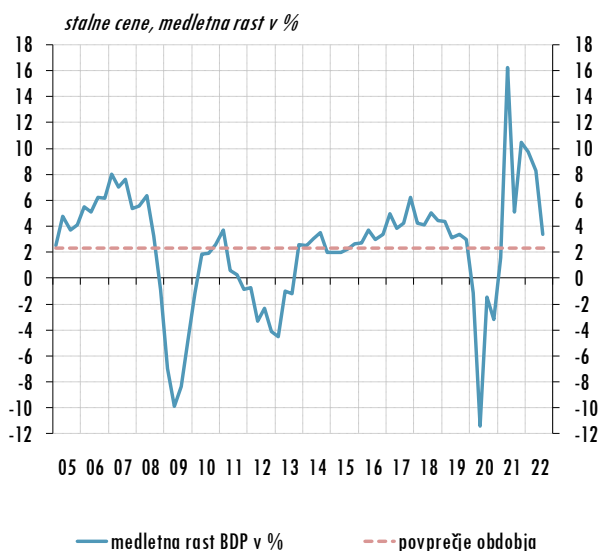
postala pozitivna. Pri enoletni zakladni menici, izdani januarja letos, je tako obrestna mera znašala 2,75 %, kar pa je glede na trenutna inflacijska pričakovanja še vedno realno negativno. Bonitetne ocene dolga države se v zadnjem letu niso spreminjale, vse tri vodilne agencije – Moody's, Standard&Poors in Fitch – so potrdile stabilne obete za dolg Republike Slovenije. Stanje državnih poroštev se je po zadnjih razpoložljivih podatkih od konca leta 2021 do tretjega četrtrletja leta 2022 zmanjšalo za okoli 200 mio EUR na 4,5 mrd EUR, kar predstavlja 7,8 % BDP. V tem niso upoštevana poročila, ki jih je država septembra podelila trem podjetjem s področja energetike v skupni vrednosti okoli 1,3 mrd EUR.

Delež bruto dolga sektorja država v BDP se v Sloveniji nahaja pod **povprečjem EU**, čeprav je zaostanek (-12,8 o. t. BDP v povprečju prvih treh četrtrletij leta 2022) za dobro polovico manjši od zaostanka v dolgoletnem povprečju.<sup>19</sup> Povečanje deleža dolga v BDP v tretjem četrtrletju 2022 je bilo glede na obdobje pred začetkom pandemijske krize za 0,8 o. t. BDP manjše od povečanja v povprečju EU, s čemer se Slovenija uvršča na 13. mesto med 27 državami EU. Z izključitvijo finančnih terjatev sektorja država, ki izvirajo zlasti iz predfinanciranja, se Slovenija po višini povečanja neto dolga sektorja država, ta je v tretjem četrtrletju 2022 znašal 46 % BDP, v enakem obdobju med državami EU uvršča na 15. mesto.

## 5. Makroekonomska gibanja in tveganja

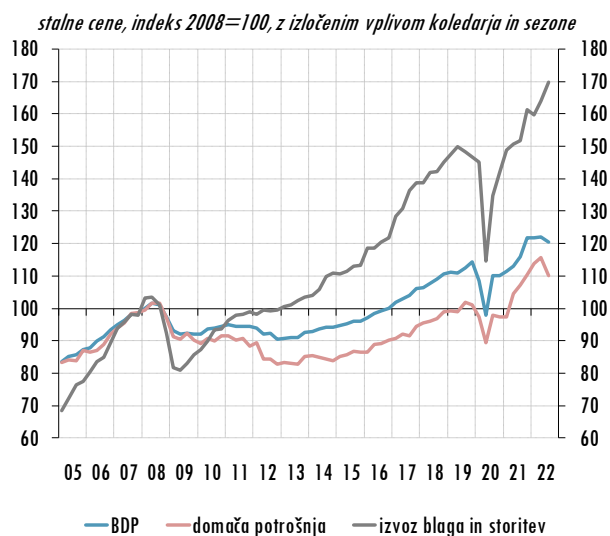
Trenutno znani podatki kažejo stagnacijo oziroma upadanje četrtrletne dinamike BDP v prvih treh četrtrletjih lanskega leta. Povprečna medletna rast gospodarske aktivnosti v letu 2022 je bila zaradi prenosa visoke ravni, dosežene ob gospodarskem zagonu iz konca leta 2021, kljub temu občutno pozitivna, letna rast realnega BDP pa naj bi znašala blizu 5 %. Po padcu izvoza v začetku leta je k stagnaciji in nato padcu BDP prispevala zlasti domača potrošnja. Pri tem se je v letu 2022 do tretjega četrtrletja skladno z zmanjšano aktivnostjo pri reševanju epidemije skrčila tudi poraba države. Obseg porabe gospodinjstev se sicer kljub krepitvi inflacijskih pritiskov ob hitrem krčenju stopnje varčevanja, ki je bilo v tretjem četrtrletju 2022 medletno najhitrejše doslej, domala ni spremenil. K ohranjanju

Slika 5.1: BDP



Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 5.2: BDP, domača potrošnja in izvoz

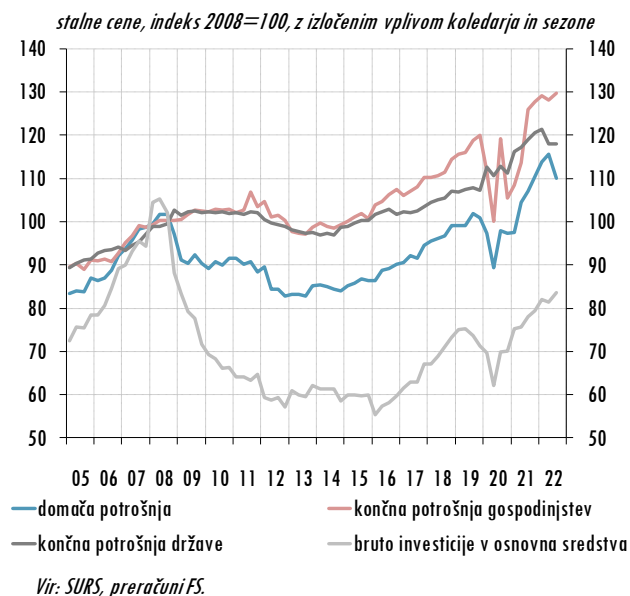


Vir: SURS, preračuni FS.

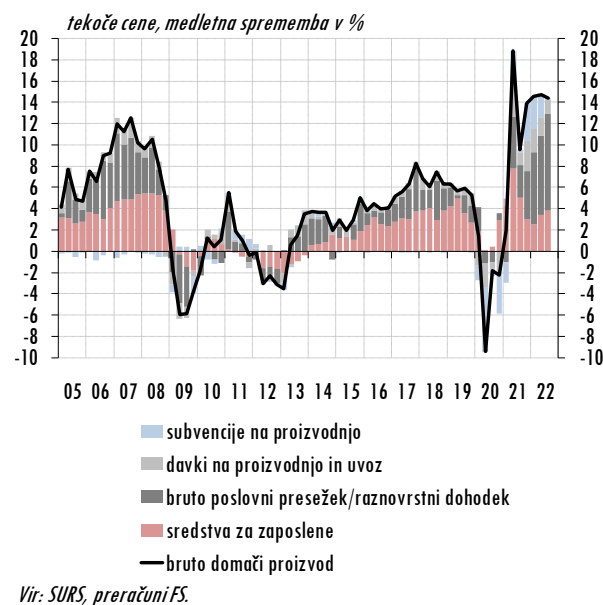
<sup>19</sup> Primerljivi podatki obstajajo od leta 2000. Največja razlika med deležem dolga sektorja v BDP med Slovenijo in EU v povprečju leta je bila dosežena prav v letu 2000 (-42,9 % BDP), najmanjša pa v letu 2016 (-4,2 % BDP).



Slika 5.3: Domača potrošnja



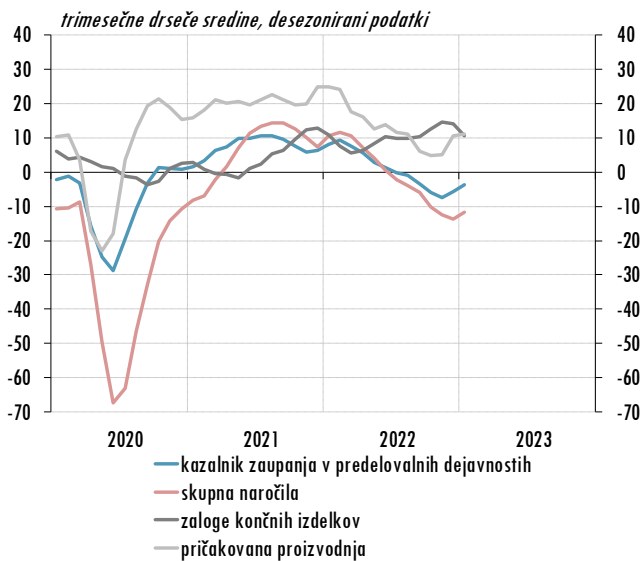
Slika 5.4: Dohodkovna struktura BDP



porabe gospodinjstev na stabilni ravni verjetno prispevajo tudi cenovne in dohodkovne spodbude države. Med komponentami domače porabe so se občutneje povečale zgoj brutno investicije v osnovna sredstva, ki so bile zlasti posledica naložb v zasebnem sektorju ter v večji meri odraz gradbenih investicij kot investicij v stroje in opremo. Obseg vseh komponent domače porabe je kljub navedenemu razmeroma visok in je količinsko vsaj 10 %, nominalno pa najmanj 20 % nad ravniyo izpred krize ob koncu leta 2019. To se poleg približno 15 % višje mase plač in ob okoli 30-odstotnem povečanju bruto poslovnih presežkov in raznovrstnih dohodkov odraža tudi v povečanih davčnih osnovah. Visoka domača poraba po odpravi omejitvenih epidemioloških ukrepov in posledičnem hitrem okrevanju gospodarstva je hkrati z visokimi cenami surovin povzročila tudi znižanje presežka tekočega računa plačilne bilance za okoli 7 % BDP v dobrem letu do zadnjega četrtletja 2022. Pogoji menjave so se v tem obdobju poslabšali podobno kot ob večjih poslabšanjih iz zadnjih dveh desetletij kljub visokim cenam surovin in s tem uvoznih cen (17,5 %), saj so se hkrati občutno povišale tudi cene izvoza blaga in storitev (13,8 %).

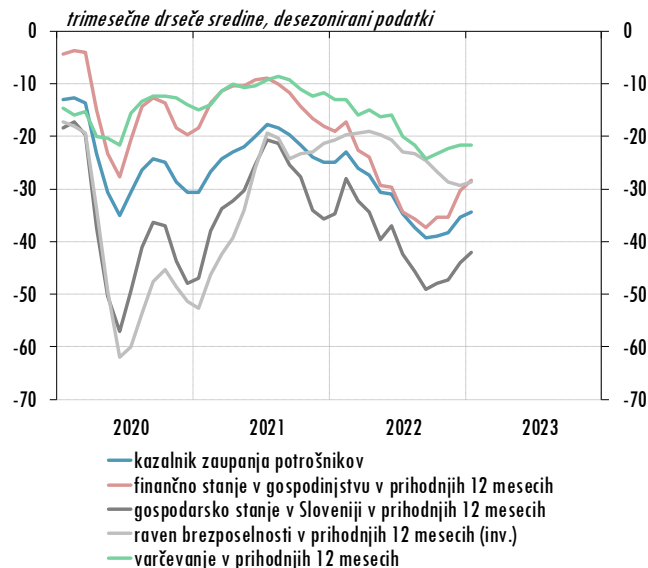
Ob prehodu leta se kaže ohranjanje še vedno razmeroma visoke ravni gospodarske aktivnosti; čeprav večina kazalnikov nakazuje nekoliko bolj optimistično sliko kot jeseni, so izgledi za dinamiko aktivnosti v letošnjem letu dokaj umirjeni. Zaradi vremensko razmeroma mile zime so se zmanjšala tveganja za omejevanje aktivnosti podjetij, ki bi izhajala iz omejitev dostopa do energentov, pesimizem podjetij in prebivalstva pa je verjetno omejen tudi zaradi umirjanja cen energentov in dokaj široko zastavljenega neposrednega in posrednega ukrepanja države v boju z draginjo. Od pričetka jeseni, ko se je večina kazalnikov zaupanja nahajala na najnižjih ravneh v lanskem letu, je med podjetji še najmanj povečanja optimizma zaznati v predelovalnih dejavnostih, ki se soočajo z razmeroma nizko ravniyo naročil, izstopa pa izboljšanje razpoloženja v gradbeništvu in storitvenih dejavnosti. Medtem ko podjetja med omejitvenimi dejavniki svojega poslovanja navajajo tudi finančne omejitve, pa je glavni dejavnik povečanja optimizma gospodinjstev prav prihodnje finančno stanje. Podjetja kot glavno finančno omejitev sicer navajajo višje stroške financiranja, čeprav se v zadnjem letu razmeroma hitro večja obseg najetih posojil, zlasti kratkoročnih, kar verjetno odraža tudi potrebe po financiranju visokih cen surovin.

Slika 5.5: Poslovne tendence v predelovalnih dejavnostih



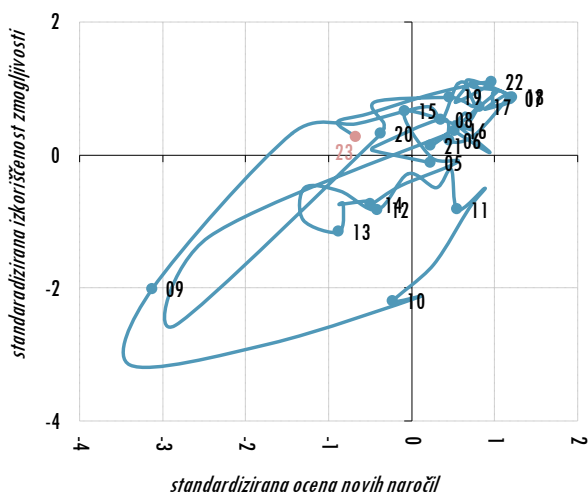
Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 5.6: Mnenje potrošnikov



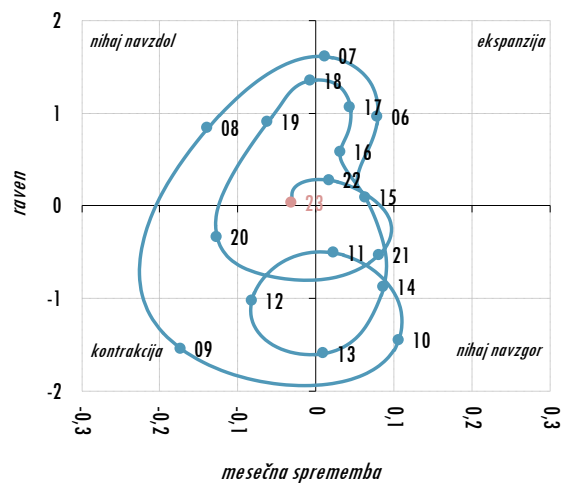
Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 5.7: Nova naročila in izkoriščenost zmogljivosti



Vir: SURS; preračuni FS. Oznake označujejo podatek za prvi kvartal.

Slika 5.8: Kazalnik gospodarskega razpoloženja v Sloveniji

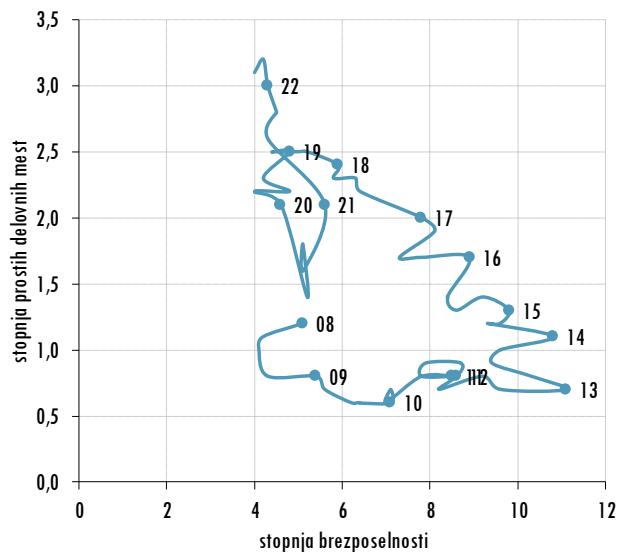


Vir: SURS; preračuni FS. Oznake označujejo podatek za januar.

Umirjanje gospodarske aktivnosti se odraža v zastoju izboljševanja razmer na trgu dela, ki pa kljub temu ostajajo solidne in obenem v vedno večji meri odražajo omejitve, ki lahko izhajajo tudi iz demografskih sprememb. Tekoča rast zaposlenosti je v tretjem četrtletju lanskega leta znašala le še eno tretjino tiste izpred enega leta, a je z 0,3 % ostala nad dolgoletnim povprečjem. Tudi število brezposelnih in stopnja brezposelnosti sta se lani nižala in dosegala rekordno nizke vrednosti, a je moč ob koncu leta tudi pri njuni dinamiki zaznati zastoj, kar verjetno v večji meri kot ciklične razmere odraža strukturne omejitve na trgu dela. Pri tem se je na zgodovinsko nizke vrednosti znižalo tako število oseb, ki so brez dela manj kot eno leto, kot tudi dolgoročno brezposelnih. Hkrati stopnja prostih delovnih mest<sup>20</sup> za dvakrat presega dolgoletno povprečje, preseganje pa je največje v gostinstvu. Podjetja že več kot dve leti poročajo o večanju težav pri pridobivanju ustrezno usposobljene delovne sile. V tem izstopa gradbeništvo, pri katerem pa je v drugi polovici lanskega leta tako kot v storitvenih

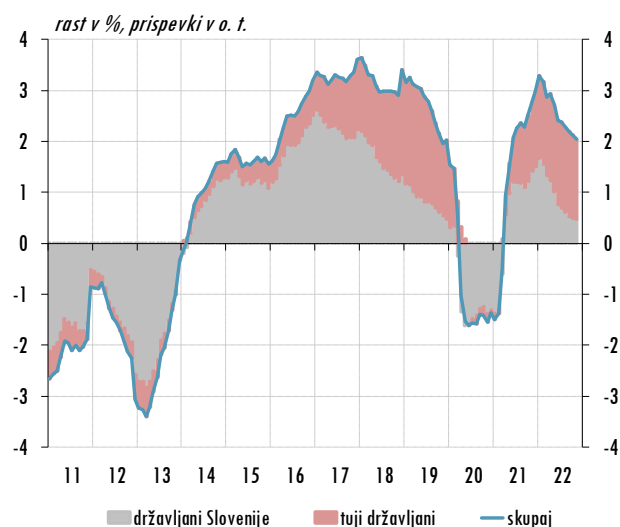
<sup>20</sup> Prosta delovna mesta glede na skupna delovna mesta (prosta in zasedena).

Slika 5.9: Stopnja prostih delovnih mest in brezposelnost



Vir: SURS, preračuni FS. Oznake označujejo podatek za prvi kvartal.

Slika 5.10: Prispevki k medletni rasti števila delovno aktivnih prebivalcev brez kmetov

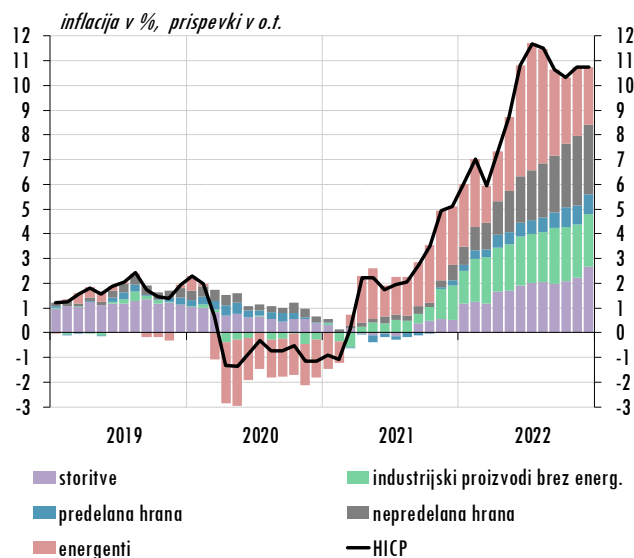


Vir: SURS, preračuni FS.

dejavnosti opaziti zastoj pri stopnjevanju navedenega trenda. Pomanjkanje delovne sile se odraža tudi v dejstvu, da so ob koncu lanskega leta približno tri četrtine k povečanju delovno aktivnega prebivalstva prispevali tujci. Podjetja so glede zaposlovanja manj optimistična kot pred enim letom, navedena neskladja na trgu dela in visoka inflacija pa spodbujata nominalno rast plač, ki je jeseni še zaostajala za rastjo produktivnosti in za inflacijo.

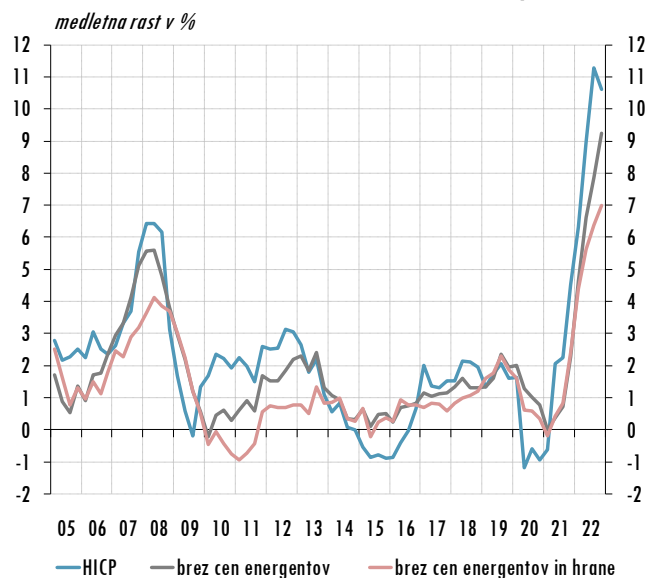
Pritiski cen energentov se umirjajo, a ostaja skupna rast cen visoka na ravni nad 10 %. Medtem ko se je v lanskem letu razlika med skupno inflacijo v Sloveniji in v evrskem območju krčila, se je razlika večala pri osnovni inflaciji. Uvozne cene se zmanjšujejo od sredine leta, od jeseni naprej pa stagnirajo tudi cene proizvajalcev, ki so sicer lani rasle hitreje na domačem kot na tujem trgu. To med drugim nakazuje razmeroma večje pritiske na strani domačega povpraševanja in tudi manjšo konkurenco, čeprav ostajajo ponudbeni dejavniki in spremenjena struktura porabe poglavitni razlog visoke

Slika 5.11: HICP inflacija in prispevki



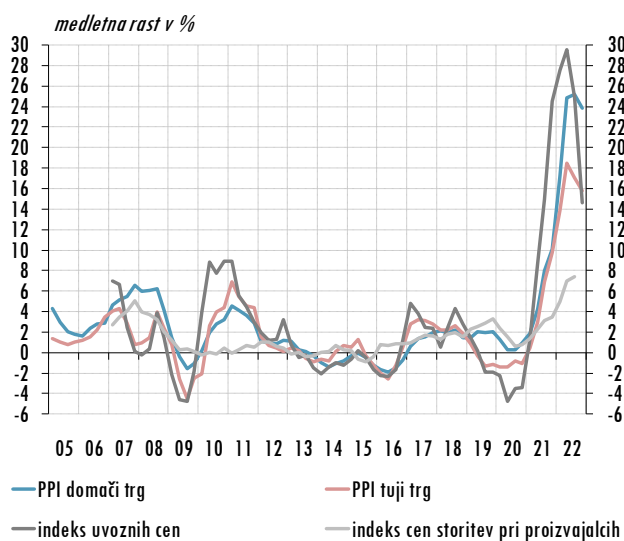
Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 5.12: HICP in merila osnovne inflacije

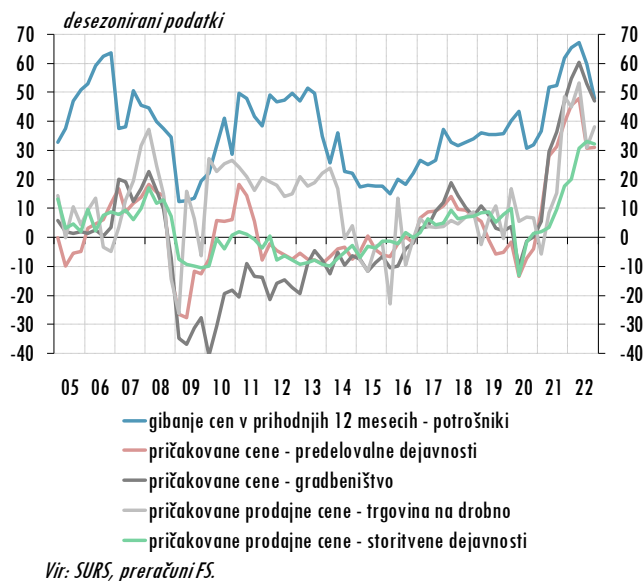


Vir: Eurostat, preračuni FS.

Slika 5.13: Indeks cen industrijskih proizvodov in storitev pri proizvajalcih in indeks uvoznih cen



Slika 5.14: Poslovne tendence in mnenje potrošnikov - gibanje cen

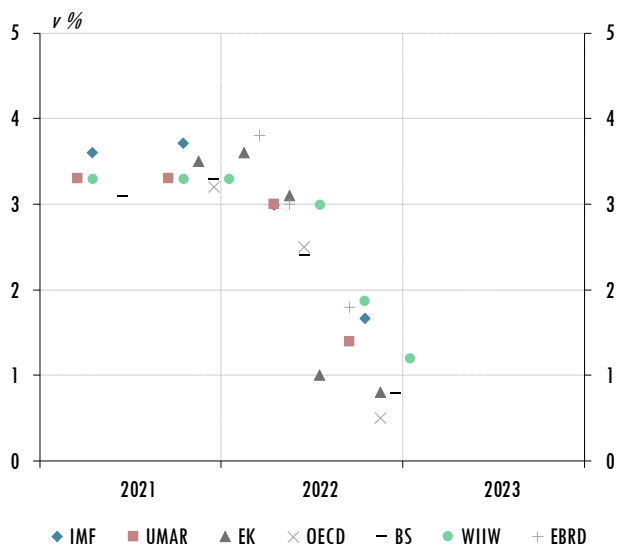


inflacije. Zato se veča tudi sposobnost podjetij pri prenašanju stroškov na kupce in hkrati viša dobičkonosnost njihovega poslovanja. Kljub vsemu navedenemu se od sredine lanskega leta pričakovanja glede prihodnje rasti cen nižajo tako pri potrošnikih kot tudi med podjetji, z izjemo podjetij iz storitvenih dejavnosti, ki pričakujejo ohranjanje cen na doseženih ravneh.

Gospodarski kazalniki so bili ob koncu leta tudi v najpomembnejših trgovinskih partnericah Slovenije ugodnejši od predhodnih pričakovanj, trenutne napovedi pa kažejo, da naj bi se evrsko območje v letu 2023 izognilo recesiji. Četrtna dinamika BDP se je v tretjem četrtnem letu preplovala na 0,3 % glede na dinamiko iz prve polovice leta, v zadnjem četrtnem letu pa je četrtna rast znašala le še 0,1 %. Umirjanje je bilo zlasti posledica visokih cen surovin oziroma cen življenjskih potrebščin, negotovosti, zaostrenih pogojev financiranja in nizke globalne gospodarske rasti. Podatki za konec leta 2022 kot odraz zaostrene denarne politike in višanja stroškov financiranja potrjujejo razmeroma močno umiritev obsega posojil zasebnemu, zlasti, podjetniškemu, sektorju. Čeprav naj bi bila gospodarska rast evrskega območja v letu 2023 občutno nižja od rasti v letu 2022, se je hitro upadanje napovedane rasti, ki je bilo prisotno skozi celo lansko leto, vsaj deloma zaustavilo. To je skladno tudi z zadnjimi podatki o agregatnih kazalnikih zaupanja, ki po dolgotrajnem upadanju nakazujejo ugodnejše obete v začetku tega leta.

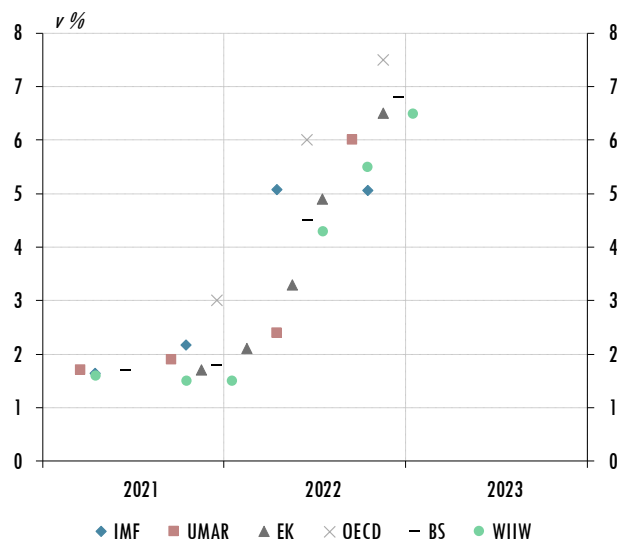
Nedavne makroekonomske napovedi za Slovenijo so za letošnje leto manj ugodne, kot so nakazovale še do sredine lanskega leta. Večina napovedi rasti realnega BDP v letu 2023 se je takrat gibala na ravni okoli 3 %, nato pa se je do konca leta zaradi nižanih pričakovanj glede končne in investicijske porabe zasebnega sektorja, ki naj bi ju sicer deloma nadomestila država, v povprečju znižala na okoli 1 %. To ob trenutno pričakovani inflaciji na ravni okoli 6,5 % še vedno pomeni razmeroma visoko nominalno gospodarsko rast, ki bo za približno 2 o. t. višja od dolgoletnega povprečja, a hkrati precej nižja kot v letu 2022, ko je znašala okoli 11 %. Napovedi inflacije za leto 2023 so v pričetku lanskega leta v povprečju sicer znašale okoli 2 %, a so se do konca leta občutno povečale, tudi njeno umirjanje v letu 2024 naj bi bilo zaradi vztrajanja stroškovnih pritiskov in agregatnega povpraševanja bolj postopno, kot je kazalo še pred enim letom. Tveganja za gospodarsko aktivnost v letu 2023 ostajajo visoka in pretežno negativna. Tako UMAR kot BS sta ob zadnjih napovedih

Slika 5.15: Napovedi realne rasti BDP za 2023 za Slovenijo



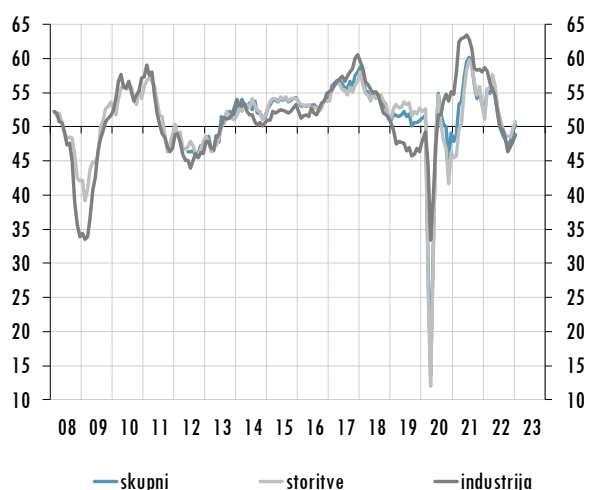
Vir: IMF, UMAR, Evropska komisija (EK), OECD, Banka Slovenije (BS), WIIW, EBRD.

Slika 5.16: Napovedi inflacije za 2023 za Slovenijo



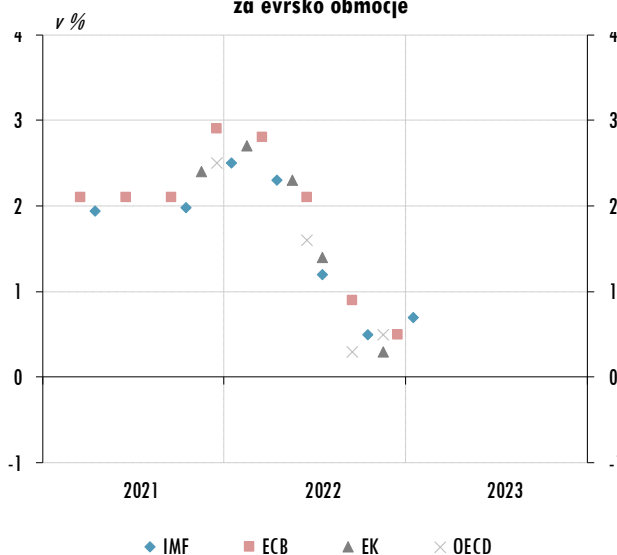
Vir: IMF, UMAR, Evropska komisija (EK), OECD, Banka Slovenije (BS), WIIW.

Slika 5.17: PMI evrsko območje



Vir: S&P Global.

Slika 5.18: Napovedi realne rasti BDP za 2023 za evrsko območje



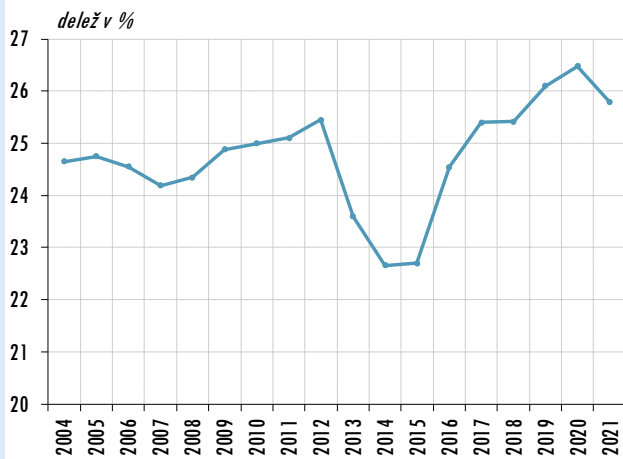
Vir: IMF, Evropska komisija (EK), OECD, ECB.

pripravila tudi alternativna scenarija, ki nakazujeta na možnost recesije v Slovenije v letu 2023 v primeru realizacije neugodnega povpraševanja iz tujine in dodatnega censkega šoka energentov, pri čemer bi slabšim makroekonomskim razmeram sledili tudi zaostreni pogoji financiranja. Tudi pri napovedih inflacije prevladujejo tveganja, ki bi lahko povzročila inflacijo, višjo od trenutnih pričakovanj. Med temi izstopajo zlasti cene energentov pa tudi dodatni stroškovni pritiski, ki bi lahko izvirali iz višjih inflacijskih pričakovanj. K slednjim lahko prispevajo tako obstoječa neskladja na trgu dela, posegi države pri določanju plač, cen energentov in agregatne porabe ter tudi z navedenimi dejavniki povezane odločitve podjetij glede oblikovanja njihovih prodajnih cen.

Okvir 1: Stroški dela v sektorju država<sup>1</sup>

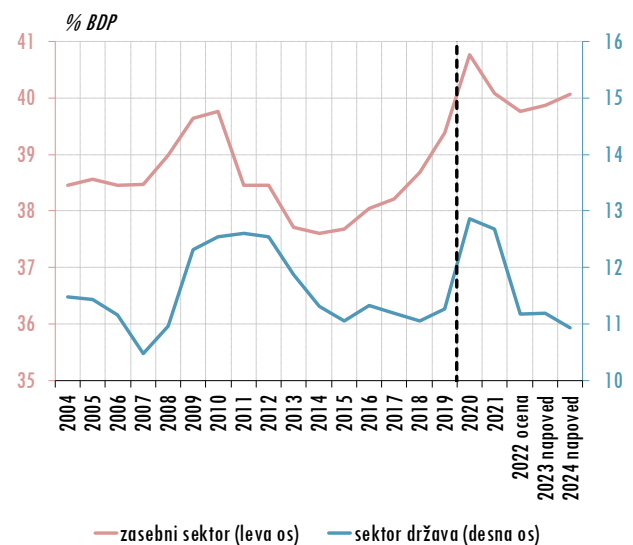
**Učinkovito upravljanje sredstev za zaposlene v sektorju država je pomembno tako z vidika njihovega vpliva na vzdržnost javnih financ kot zagotavljanja ustrežne kakovosti javnih storitev.<sup>2</sup>** Sredstva za zaposlene predstavljajo približno četrtnino vseh izdatkov sektorja država in imajo tako pomemben vpliv na vzdržnost fiskalnega položaja. Z izjemo obdobja 2013-2015, ko je njihov delež v skupnih izdatkih upadel zaradi varčevalnih ukrepov, sprejetih leta 2012, je bil med letoma 2004 in 2018 precej konstanten (glej Sliko 1). Konec leta 2018 je bil sprejet splošni dogovor o dvigu plač<sup>3</sup>, sredi leta 2020 pa so bila po več letih zamrznitve sproščena tudi sredstva za delovno uspešnost, kar je skupaj prispevalo k dvigu deleža sredstev za zaposlene v skupnih izdatkih. Delež sredstev za zaposlene v BDP je zaradi gospodarskih kriz v obdobju od 2004 bolj nihal in je bil pred začetkom epidemije le nekoliko višji od najnižjega v letih 2007 in 2008 pred uvedbo enotnega plačnega sistema (glej Sliko 2). Ob upadu gospodarske aktivnosti na začetku epidemije se je delež občutno povečal, dodatno zaradi obsežnih dodatkov v okviru COVID ukrepov (glej Sliko 5), ki so se izplačevali nepregledno.<sup>4</sup> Pomembno so k dvigu pričakanj glede višjih plač prispevali tudi številni

**Slika 1: Delež sredstev za zaposlene v skupnih izdatkih sektorja država**



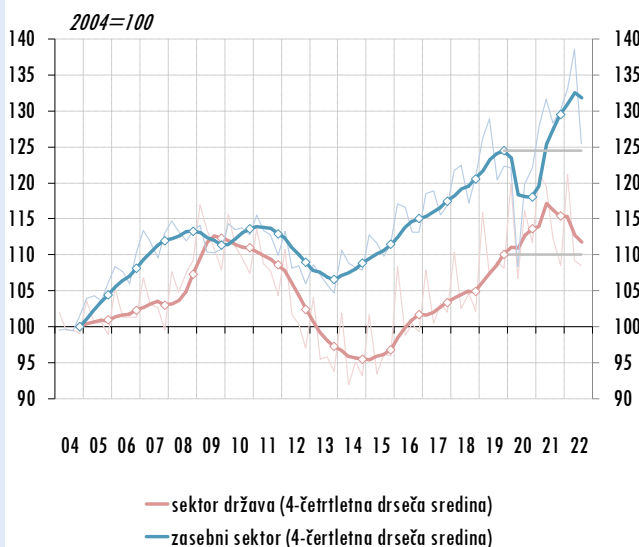
Vir: SURS. Opomba: skupni izdatki brez kapitalskih transferjev v banke 2011-2014 in brez COVID izdatkov 2020-2021; sredstva za zaposlene brez COVID dodatkov 2020-2021.

**Slika 2: Sredstva za zaposlene po sektorjih**



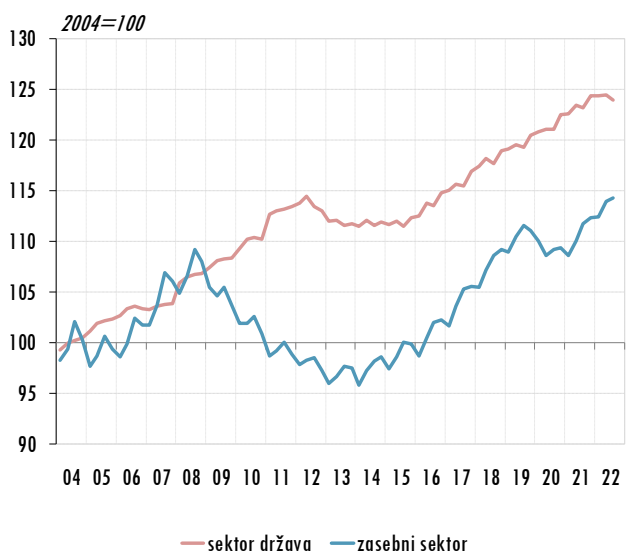
Vir: SURS, MF, UMAR, preračuni FS. Opomba: skupaj s COVID dodatki.

**Slika 3: Indeks realnih sredstev za zaposlene na zaposlenega po sektorjih (brez COVID dodatkov)**



Vir: SURS, preračuni FS.

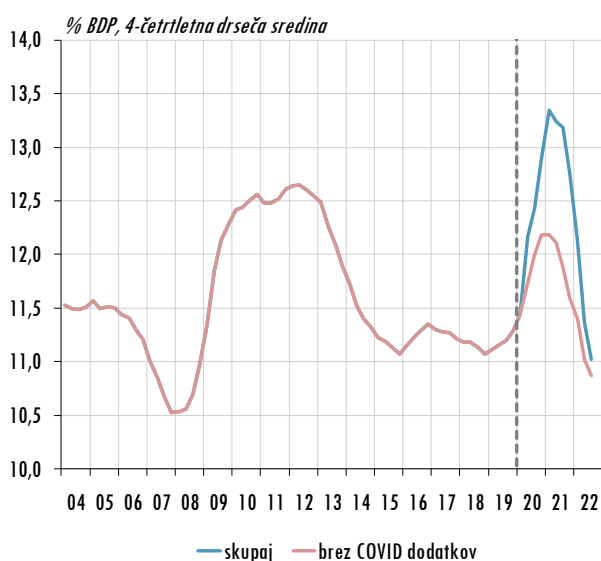
**Slika 4: Zaposlenost po sektorjih**



Vir: SURS, preračuni FS.

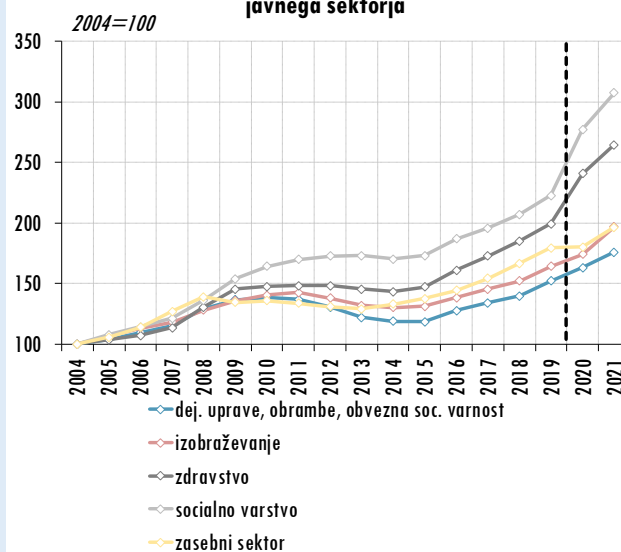
parcialni dogovori v preteklih letih.<sup>5</sup> Veliko število deležnikov<sup>6</sup> omejuje učinkovitost pogajalskega procesa in ob ohranjanju centralnega sistema določanja plač dovoljuje možnost, da prihaja do splošnih dvigov plač tudi takrat, ko to ni upravičeno z vidika učinkovitosti zaposlenih ali z vidika javnofinančne vzdržnosti. Zaradi razdrobljenosti pogajanj se manjša tudi preglednost sistema plač.<sup>7</sup> To skupaj z redno prakso, ko so v nasprotju z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju<sup>8</sup> plačni dogovori pretežno doseženi šele po sprejemu proračunskih dokumentov, zmanjšuje verodostojnost instituta sprejetega proračuna in s tem tudi kakovost proračunskega načrtovanja.<sup>9</sup> Ob tem dogovori o dvigu plač ne vključujejo ukrepov, ki bi vodili v izboljšanje učinkovitost in dostopnosti javnih storitev. Po drugi strani so bili v času finančne krize pred desetletjem za vrsto let zamrznjeni stimulatívni deli plače, kar je manjšalo motiviranost zaposlenih ter dodatno povečalo že tako visok delež zaposlenih, ki so bili za svoje delo ocenjeni z ocenama prav dobro in odlično.<sup>10</sup> Tako ponavljamo ugotovitev iz leta 2019<sup>11</sup>, da je sistem upravljanja sredstev za zaposlene v javnem sektorju neučinkovit in ugotavljamo, da so se tam navedene težave v zadnjih treh letih še poglobile. Z vidika vpliva na vzdržnost javnih financ ena največjih pomanjkljivosti sistema ostaja premajhen poudarek na načrtovanju in aktivnem upravljanju zaposlenosti (glej Sliko 4) ob sicer parcialnem in preveč kratkoročno usmerjenim prilagajanjem plač.

Slika 5: Sredstva za zaposlene - sektor država



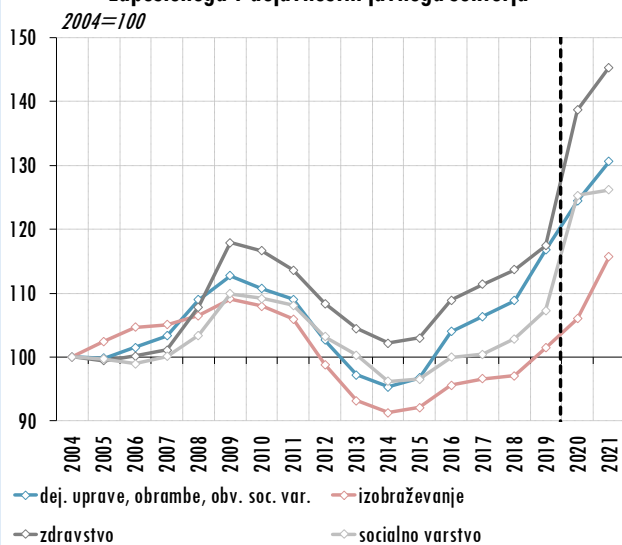
Vir: SURS, preračuni FS.

Slika 6: Sredstva za zaposlene v dejavnostih javnega sektorja



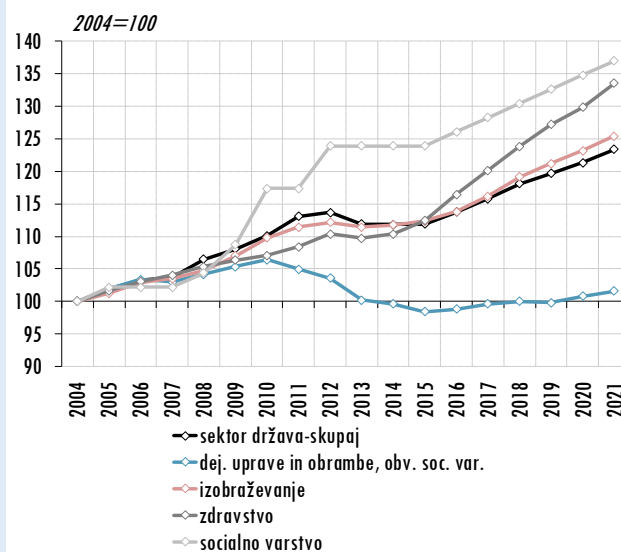
Vir: SURS, preračuni FS. Opomba: vključno s COVID dodatki, ker podatki o COVID dodatkih za posamezne dejavnosti SKD niso razpoložljivi.

Slika 7: Realna sredstva za zaposlene na zaposlenega v dejavnostih javnega sektorja



Vir: SURS, preračuni FS. Opomba: vključno s COVID dodatki, ker podatki o COVID dodatkih za posamezne dele sektorja država niso razpoložljivi.

Slika 8: Zaposlenost sektor država

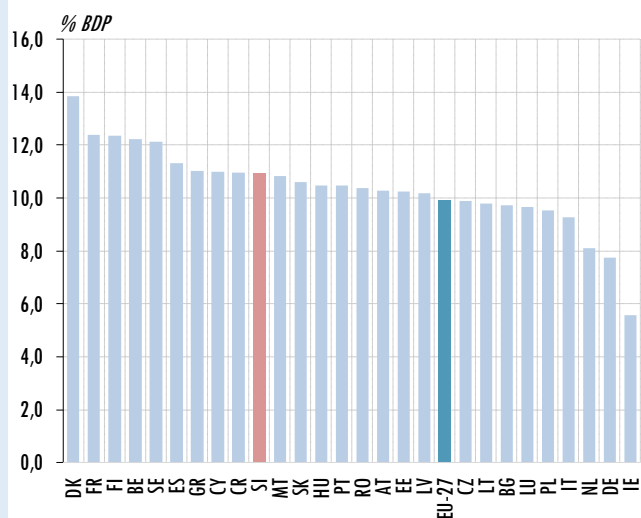


Vir: SURS, preračuni FS.

Znotraj dejavnosti javnega sektorja so gibanja v daljšem obdobju precej raznosmerna, po povečanju obsega sredstev za zaposlene pa izstopata socialno varstvo in zaradi relativno večjega obsega sredstev še posebej zdravstvo (glej Sliko 6).<sup>12</sup> Povečanje obsega sredstev za zaposlene v obdobju med 2004<sup>13</sup> in 2019 v socialnem varstvu je bilo v pretežni meri posledica povečanja zaposlenosti, v zdravstvu pa ob povečanju zaposlenosti tudi rasti realnih plač. V zdravstvu je bilo namreč v obdobju do vključno 2019 povečanje realnih sredstev na zaposlenega skupaj z dejavnostjo uprave, obrambe in obvezne socialne varnosti (dejavnost O) največje med dejavnostmi javnega sektorja (glej Sliko 7). Hkrati je bilo v daljšem obdobju v zdravstvu poleg socialnega varstva največje tudi povečanje števila zaposlenih (glej Sliko 8), kar je ob demografskih spremembah sicer deloma razumljivo. V dejavnosti O je bilo povečanje obsega sredstev v petnajstih letih do 2019 najmanjše med dejavnostmi javnega sektorja kljub drugemu najvišjemu povišanju realnih sredstev na zaposlenega, saj se število zaposlenih od leta 2004 praktično ni spremenilo. V izobraževanju, kjer je bilo povečanje obsega sredstev večje kot v dejavnosti O, pa je bilo v večji meri posledica rasti zaposlenosti, saj je bilo povečanje realnih sredstev na zaposlenega najnižje med dejavnostmi javnega sektorja. Na gibanje v letih 2020 in 2021, za kateri so še razpoložljivi podatki o posameznih dejavnostih javnega sektorja, so pomembno vplivali dodatki v okviru epidemije. Ti so zlasti v zdravstvu prispevali k še izrazitejšemu povečanju plač v letih 2020 in 2021, skupaj v teh dveh letih za skoraj četrtino. Podrobnejši vpogled v izrazito povečanje obsega sredstev za zaposlene v času epidemije dodatno potrjuje našo oceno, da so prav dodatki v tem obdobju zaradi spremenjenih percepcij zaposlenih glede višine dohodkov in same rigidnosti dohodkov navzdol pomembno prispevali k dvigu pričakovanj po koncu epidemije ter hkrati k oblikovanju nesorazmerij znotraj javnega sektorja. To velja zlasti za zdravstvo, kjer je bil obseg dodatkov največji. Ob tem je potrebno opozoriti, da se delež sektorja države v skupni zaposlenosti v izobraževanju in zdravstvu postopoma zmanjšuje in je bil leta 2021 za okoli 2 o. t. nižji kot leta 2004.

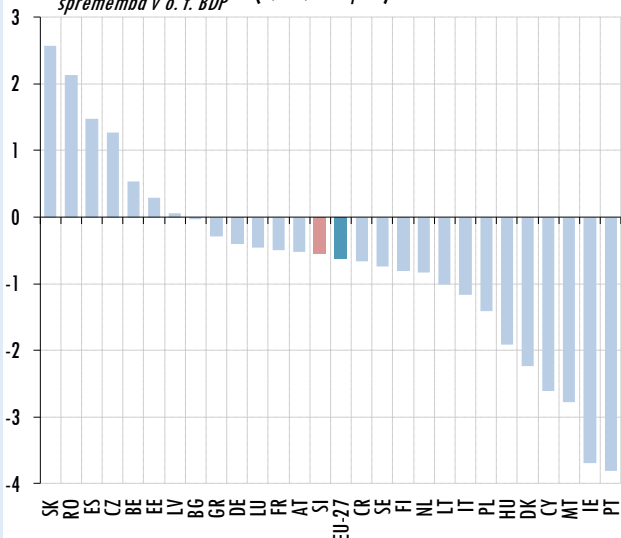
**Obseg sredstev za zaposlene v Sloveniji v relativnem smislu ne odstopa bistveno od povprečja EU-27, ob tem pa močno odstopa precej višja rast števila zaposlenih v sektorju država v Sloveniji kot v povprečju držav EU v zadnjih dveh desetletjih.** Relativni obseg sredstev za zaposlene v sektorju država se precej razlikuje med posameznimi državami. Delež sredstev za zaposlene v BDP v Sloveniji je po zadnjih razpoložljivih podatkih v povprečju prvih treh četrtletij lani, ko dodatki zaradi epidemije niso več bistveno vplivali na njihov obseg, znašal 10,9 %. To je deseti največji delež v EU-27 in 1 o. t. več kot v povprečju, a je razpon med posameznimi državami precejšnejši (glej Sliko 9). Od leta 2004 se je delež znižal za 0,6 o. t. BDP, kar je enako kot v povprečju EU-27 (glej Sliko 10).<sup>14</sup> Na samo gibanje obsega sredstev vplivata tako zaposlenost kot sredstva na zaposlenega. Podatki o zaposlenosti v sektorju država so razpoložljivi za 22 držav članic EU<sup>15</sup>, v katerih se je v obdobju

Slika 9: Sredstva za zaposlene - sektor država (povprečje Q1-Q3 22)



Vir: Eurostat.

Slika 10: Sredstva za zaposlene - sektor država (Q1-Q3 22/04)



Vir: Eurostat.



2004-2019 zaposlenost v sektorju država povečala za 5,2 %, kar je približno četrtnina stopnje rasti v Sloveniji (19,6 %). Ob tem so se realna sredstva na zaposlenega v sektorju država tako v Sloveniji kot v povprečju 22 držav, za katere so razpoložljivi podatki, v tem obdobju povečala za okoli 8 %.<sup>16</sup>

**Predvideno povečanje sredstev za stroške dela<sup>17</sup> v 2023 je v sicer že običajno neusklajenih proračunskih dokumentih po oceni Fiskalnega sveta že zadostuje ocenjenemu učinku vseh dejavnikov, zlasti do sedaj sprejetih različnih dogovorov (glej Tabelo).** Glede na Osnutek proračunskega načrta iz oktobra lani naj bi bilo povečanje sredstev za zaposlene v sektorju država letos za okoli 160 mio EUR manjše od skupnega povečanja na osnovi načrtov za posamezne štiri blagajne javnega financiranja. Razlika je sicer lahko deloma posledica metodologije<sup>18</sup> in različnega zajema institucionalnih enot<sup>19</sup>, deloma še neznane dejanske realizacije v letu 2022 za sektor država,<sup>20</sup> deloma pa tudi neusklajenosti proračunskih dokumentov, na katero Fiskalni svet redno opozarja. Ocenjujemo pa, da je učinek različnih do sedaj sprejetih dogovorov, ukrepov in drugih dejavnikov z

**Tabela: Stroški dela (brez upoštevanja COVID dodatkov)**

	2022	2023	23/22 (sprememba mio EUR)
<b>Sektor država (OPN okt.22)</b>	<b>6.119</b>	<b>6.840</b>	<b>721</b>
<b>Blagajne javnega financiranja</b>	<b>5.201</b>	<b>6.083</b>	<b>882</b>
državni proračun <sup>1</sup>	3.569	4.170	601
občine <sup>2</sup>	327	382	55
ZZZS <sup>3</sup>	1.279	1.503	224
ZPIZ <sup>3</sup>	25	28	3
<b>Dejavniki rasti</b>			<b>819</b>
Splošni dogovor za 2023 in 2024 (okt. 22) <sup>4</sup>	90	451	361
5. točka splošnega dogovora (zdravstvo, pomočnice vrtci, mladi raziskovalci) <sup>4</sup>		71	71
Dogovor zdravstvena nega, socialno varstvo (nov. 21) <sup>5</sup>		123	123
Dogovor pravosodni funkcionarji (jan. 23) <sup>4</sup>		8	8
Interventni zakon zdravstvo (jul.22) <sup>6</sup>	13	49	37
Financiranje ambulant za neopredeljene paciente (jan. 23) <sup>6</sup>		9	9
Uredbo o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja za leto 2023 (jan.23) <sup>6</sup>		52	52
Učinek rednih napredovanj <sup>7</sup>			79
Učinek rasti zaposlenosti za (predpostavka 1,0%) <sup>8</sup>			53
Dvig minimalne plače <sup>9</sup>			27

Vir: DZ, MF, MJU, Vlada, ZPIZ, ZZZS, MDDSZ, preračuni FS.

Opombe:

<sup>1</sup> veljavna sprememba državnega proračuna za leto 2023; vključuje stroške dela in transferje v javne zavode za stroške dela.

<sup>2</sup> ocena FS za 2023 ob predpostavki enake rasti kot državni proračun; vključuje stroške dela in transferje v javne zavode za stroške dela.

<sup>3</sup> sprejeti finančni načrt za 2023.

<sup>4</sup> podatki in ocene MJU.

<sup>5</sup> v letu 2022 je bil učinek dogovora financiran v okviru COVID odhodkov, v letu 2023 predpostavljamo, da bo v okviru rednih odhodkov.

<sup>6</sup> ocena ZZZS glede vpliva ukrepa na strošek dela.

<sup>7</sup> ocenjujemo, da učinek rednih napredovanj znaša približno 1,5% mase plač.

<sup>8</sup> predpostavka o rasti zaposlenosti za 1% v 2023; v petletnem obdobju 2017-2021 je znašala 1,6%, v povprečju prvih treh četrtletij 2022 pa 1%.

<sup>9</sup> MDDSZ, preračuni FS.

vplivom na stroške dela še v okviru predvidenega povečanja odhodkov za stroške dela v vseh štiri blagajnah javnega financiranja skupaj. Tako stroški dela ob pričakovanem rebalansu državnega proračuna zaradi trenutno doseženih dogovorov ne bi smeli biti razlog za morebiten dvig najvišje dovoljene meje odhodkov. Tveganje za še višjo rast odhodkov za stroške dela je zaradi zahtev sindikatov sicer precejšnje. Ob tem je potrebno opozoriti, da so bila povprečna sredstva na zaposlenega v sektorju država (brez upoštevanja dodatkov v času epidemije) v tretjem četrtletju lani realno na podobni ravni kot pred začetkom epidemije (glej Sliko 3). Poleg tega bo nominalno povišanje povprečne plače, kot izhaja iz splošnega dogovora o plačah v javnem sektorju, sklenjenega oktobra lani, višje od predvidene inflacije do konca letošnjega leta.<sup>21</sup> Rast plač bi morala zaradi potrebe po umirjanju inflacijskih pritiskov sicer nekoliko zaostajati za inflacijo. Realizacija tveganja, ki ga predstavljajo morebitni dodatni dogovori, bi ob že napovedanem enem izmed največjih primanjkljajev v EU v letošnjem letu lahko vodila v poslabšanje percepcije Slovenije na finančnih trgih.

**Zagotovitev učinkovite in vzdržne plačne politike javnega sektorja je ob številnih negotovostih v makroekonomskem okolju, predvidenih spremembah sistema ekonomskega upravljanja v EU in dolgoročnih izzivih ekonomske politike izjemno pomembna tudi za vzdržnost javnih financ.** Iz vidika vodenja vzdržne fiskalne politike in ob upoštevanju dejstev, (i) da se kljub dvema krizama v treh letih realna kupna moč zaposlenih v povprečju sektorja država z upoštevanjem dogovorov, sprejetih v letu 2022, ne bo znižala; (ii) da so bili za boj proti draginji sprejeti številni drugi ukrepi, ki so jih deležni tudi javni uslužbenci; ter (iii) napovedi vlade, da se bo v sredini letošnjega leta začela reforma plačnega sistema, bi se morali vsi deležniki do uvedbe te reforme vzdržati korakov, ki bi vodili v dodatno povišanje stroškov dela glede na stanje pred sprejetjem proračunskih dokumentov za leto 2023. Ob tem tudi pozivamo, da naj se v celotnem procesu sprejemanja reforme daje ustrezen pomen njenemu skupnemu finančnemu učinku in ob upoštevanju razpoložljivosti virov tudi vplivu na srednjeročno vzdržnost javnih financ.

<sup>1</sup> V analizi se ukvarjamo zgolj s predstavitvijo stroškov dela in ne z njihovimi morebitnimi povratnimi vplivi na ostale postavke proračuna oziroma sektorja država kot tudi ne z njihovimi vplivi na ostale makroekonomske spremenljivke, katerih ocene so nujno subjektivne.

<sup>2</sup> Podrobnejšo analizo dolgoročnih gibanj sredstev za zaposlene z mednarodno primerjavo ter oceno učinkovitosti upravljanja s sredstvi za zaposlene je Fiskalni svet objavil v Poročilu o delovanju Fiskalnega sveta v letu 2018, maj 2019 (stran 20-32). Dosegljivo na <https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2019/05/Poro%C4%BDilo-o-delovanju-FS-v-letu2018.pdf>.

<sup>3</sup> Dogovor je med drugim vseboval dvig plač za en plačni razred januarja 2019 vsem javnim uslužbencem (z določenimi izjemami), novembra 2019 in septembra 2020 pa dodatna dviga za po en plačni razred vsem uslužbencem nad 26. plačnim razredom. Poleg tega so se povišali tudi nekateri dodatki in dvignile plače za dodaten plačni razred nekaterim poklicnim skupinam. Dogovor o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju je dosegljiv na <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2018-01-3862?sop=2018-01-3862>.

<sup>4</sup> Več o tem glej Ocena proračunskih dokumentov za leti 2022 in 2023, oktober 2021 (stran 31-34). Dosegljivo na <https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2021/10/Ocena-Fiskalnega-sveta-oktober-2021.pdf>. Glej tudi revizijo Računskega sodišča glede izplačevanja dodatkov zaradi COVIDA-19 v javnih zdravstvenih zavodih v letu 2021, dosegljivo na: [https://www.rs-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Datoteke/Revizije/2022/Covid-19/Covid-19\\_ZbirnoP\\_P.pdf](https://www.rs-rs.si/fileadmin/user_upload/Datoteke/Revizije/2022/Covid-19/Covid-19_ZbirnoP_P.pdf).

<sup>5</sup> Samo v letu 2021 so bili sklenjeni posebni dogovori s policisti, vojaki, medicinskimi sestrami in zaposlenimi v socialnem varstvu.

<sup>6</sup> Na primer, število sindikatov v javnem sektorju se je povečalo s 27 leta 2008 na 46 lani.

<sup>7</sup> Glej npr. spletno stran Ministrstva za javno upravo na <https://www.gov.si teme/placni-sistem/>.

<sup>8</sup> 5. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju določa, da se morajo pogajanja začeti najkasneje do 1. maja in se praviloma zaključiti 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga proračuna v Državni zbor.

<sup>9</sup> Verodostojno srednjeročno proračunsko načrtovanje je eden od temeljev predlaganega prenovljenega sistema ekonomskega upravljanja v EU. Glej točko 3.2 v komunikaciji Evropske komisije, dosegljivi na [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com\\_2022\\_583\\_1\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/com_2022_583_1_en.pdf).

<sup>10</sup> Redna napredovanja na osnovi letne ocene so bila namreč daljše obdobje eden redkih načinov, da so se plače posameznim zaposlenim lahko povišale. Delež zaposlenih in organih državne uprave z odlično in zelo dobro letno oceno je leta 2008 znašal 78,9 %, do leta 2019 pa se je povečal na kar 97,4 %.

<sup>11</sup> Glej opomba št. 2.

<sup>12</sup> Sredstva za zaposlene v socialnem varstvu so leta 2019 predstavljala le nekoliko več kot 5 % celotnega obsega v dejavnostih javnega sektorja. Hkrati je delež sektorja država in skupni zaposlenosti dejavnosti socialnega varstva manjši od 30 %.

<sup>13</sup> Izбира baznega leta za primerjave je vedno subjektivna. Leto 2004 je izbrano z namenom prikaza podatkov v čim daljšem obdobju, hkrati pa odraža tudi obdobje razmeroma stabilnega gospodarskega položaja. Prikazi sicer v večini primerov omogočajo tudi primerjavo z drugimi izhodiščnimi leti.

<sup>14</sup> V enakem obdobju se je delež sredstev za zaposlene zasebnega sektorja povečal (za 0,4 o. t. na 38,9 % BDP).

<sup>15</sup> Podatki niso razpoložljivi za Bolgarijo, Ciper, Hrvaško, Malto in Romunijo.

<sup>16</sup> Deflacianirano z mednarodno primerljivim harmoniziranim indeksom cen življenjskih potrebščin (HICP). Če za deflator uporabimo nacionalni indeks cen življenjskih potrebščin (CPI), je bilo kumulativno realno povečanje sredstev na zaposlenega v Sloveniji okoli 10-odstotno.

<sup>17</sup> Brez upoštevanja COVID dodatkov, kjer se projekcije za sektor država in za državni proračun precej razlikujejo.

<sup>18</sup> Bilance sektorja država so pripravljene po obračunski metodi, kjer je izdatek beležen takrat, ko je obveznost nastala, bilance blagajn financiranja pa po denarnem toku, kjer je izdatek beležen takrat, ko je bil izplačan.

<sup>19</sup> Obseg sredstev za zaposlene sektorja država je za okoli 1 mrd EUR večji od vsote stroškov dela v štirih blagajnah javnega financiranja zaradi številnih institucionalnih enot sektorja država, ki niso financirane iz štirih blagajn javnega financiranja. Posledično predvideno manjše povečanje na ravni sektorja država kot v blagajnah javnega financiranja implicira, da bi se moral obseg sredstev za zaposlene izven blagajn občutno zmanjšati, kar po naši oceni ni realistično.

<sup>20</sup> Podatke o realizaciji sektorja država za zadnje četrletje 2022 bo SURS objavil 31.3.2023. Realizacija državnega proračuna in podatki o realizaciji bilance sektorja država za prva tri četrletja lani sicer nakazujeta, da so bile projekcije sredstev za zaposlene za leto 2022 skladno z oceno Fiskalnega sveta ob sprejemanju proračunskih dokumentov jeseni lani previsoke.

<sup>21</sup> Kumulativno povečanje povprečne plače v javnem sektorju na podlagi dogovora iz oktobra lani z dvema splošnima dvigoma (oktober 2022 in april 2023) znaša 8,7 %. Cene življenjskih potrebščin so se med septembrom in decembrom lani povišale za 1,8 %, UMAR pa za december letos napoveduje 3,9-odstotno medletno inflacijo. Kumulativno naj bi se torej splošna raven cen v obdobju od sprejetja dogovora do konca letošnjega leta povišala za 5,7 %.