



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena proračunskih dokumentov za leti 2026 in 2027

Oktober 2025

Številka dokumenta: 30-2/2025/5

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 10. 10. 2025.

KAZALO:

POVZETEK	5
1. Izhodišča za oceno Predloga proračunov	7
1.1 Zakonodajno-formalna izhodišča	7
1.2 Makroekonomska izhodišča	8
2. Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov	10
3. Ocena skladnosti proračunskih dokumentov s srednjeročnim fiskalno-strukturnim načrtom	16
Okvir 3.1: Podlaga za ocenjevanje spoštovanja fiskalnih pravil	21
Okvir 3.2: Analiza vzdržnosti dolga	22
Seznam literature	23
Priloga: Predpostavke projekcije bilance sektorja država 2025-2028	24

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Davčne osnove	9
Slika 1.2	Nominalna raven davčnih osnov iz Jesenske napovedi 2025 glede na Jesensko napoved 2024	9
Slika 1.3	Dejavniki povpraševanja in BDP	9
Slika 1.4	Ponudbeni dejavniki in BDP	9
Slika 1.5	Bruto plače na zaposlenega	9
Slika 1.6	Zaposlenost	9
Slika 2.1	Struktura salda državnega proračuna	11
Slika 2.2	Dejavniki spremembe salda državnega proračuna 2024-2025	11
Slika 2.3	Odstopanje realizacije državnega proračuna od jesenske ocene v tekočem letu (brez interventnih ukrepov)	11
Slika 2.4	Odhodki državnega proračuna v 2025 (brez interventnih ukrepov)	11
Slika 2.5	Sprememba prihodkov državnega proračuna	11
Slika 2.6	Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU	11
Slika 2.7	Odhodki državnega proračuna (brez interventnih ukrepov)	13
Slika 2.8	Odhodki državnega proračuna za investicije	13
Slika 2.9	Dejavniki spremembe tekočih odhodkov (brez interventnih ukrepov)	13
Slika 2.10	Tekoča poraba	13
Slika 2.11	Transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez interventnih ukrepov)	13
Slika 2.12	Delež transferov iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez interventnih ukrepov)	13
Slika 3.1	Saldo sektorja država	17
Slika 3.2	Bruto dolg sektorja država	17
Slika 3.3	Dejavniki spremembe salda bilance sektorja država 2024-2028	17
Slika 3.4	Bonitetne ocene Slovenije	17
Slika 3.5	Dolgoročna obrestna mera - Slovenija	17
Slika 3.6	Pribitki 10-letnih referenčnih evrskih obveznic nad nemško	17
Slika 3.7	Rast neto izdatkov in primerjava z Načrtom	19
Slika 3.8	Rast neto izdatkov po kategorijah	19
Slika 3.9	Odstopanja neto izdatkov v obdobju Načrta po projekciji FS	19
Slika 3.10	Delež sredstev za zaposlene sektorja država	19
Slika 3.11	Izdatki za obrambo	19

KAZALO TABEL:

Tabela 2.1: Projekcije državnega proračuna za 2025-2027	15
---	----

POVZETEK

Javnofinančna politika se odmika od poti, načrtane v Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu za obdobje 2025-2028. Kljub zavezi Slovenije k postopni konsolidaciji se je stanje javnih financ poslabšalo že v letu 2025. Primanjkljaj sektorja država naj bi se po projekciji fiskalnega sveta nadalje povečal na raven okoli -2,5 % BDP v letu 2028. Glavni dejavnik za to je sprememba plačnega sistema v javnem sektorju in s tem povezana rast tekoče porabe, ki bo presegala napovedano gospodarsko rast. Takšna gibanja zahtevajo ukrepanje, ki bo naslovilo javnofinančna tveganja in zagotovilo javnofinančno vzdržnost. Proračunski dokumenti takšnih ukrepov ne vsebujejo, brez pravočasnega ukrepanja pa bo v prihodnjih letih potrebna strožja prilagoditev.

Za obdobje 2025–2028 je v veljavi nacionalna odstopna klavzula za obrambne izdatke. Proračunski dokumenti ne zagotavljajo jasne ločitve teh izdatkov in predvsem ne opredeljujejo, kako bo začetno dodatno zadolževanje za ta namen po izteku klavzule nadomeščeno z drugimi viri. Rast ostalih izdatkov bi morala biti tudi v obdobju veljavnosti odstopne klavzule skladna z Načrtom. Vendar bo po projekciji rast neto izdatkov v obeh proračunskih letih 2026 in 2027, tudi ob izločitvi povišanih izdatkov za obrambo, presegala načrtane meje. Hkrati projekcije nakazujejo, da bo rast neto izdatkov v obdobju Načrta 2025-2028 skupaj presegala načrtano. Takšna gibanja bi odstopala od določil Zakona o fiskalnem pravilu.

Zniževanje javnega dolga bo po projekciji počasnejše od načrtovanega. Bruto dolg naj bi ob koncu Načrta presegal 60 % BDP. Slovenija trenutno ohranja zaupanje investitorjev in ugoden dostop do financiranja ter visoke likvidnostne rezerve, vendar takšen položaj ni samoumeven in trajen. Zaupanje trgov je neposredno odvisno od ohranjanja verodostojnosti fiskalne politike. Izkušnje izpred desetletja kažejo, da se lahko ob odkluku od poti, ki zagotavlja javnofinančno vzdržnost, bonitetne ocene in odnos finančnih trgov hitro poslabšajo.

Z vidika javnofinančne vzdržnosti je vzpostavitev namenskih virov za sanacijo po poplavih in za uvedbo dolgotrajne oskrbe ublažila pritisk na javne finance, vendar je potrebno zagotoviti njihovo pregledno in učinkovito porabo. Izvedba sprejete pokojninske reforme bo pomembno prispevala k doseganju srednjeročne vzdržnosti, a zaradi pričakovanega poslabšanja stanja javnih financ v obdobju Načrta zgolj ta reforma na srednji rok ne bo zagotovila vzdržnega dolga. Javnofinančna tveganja ostajajo velika in izvirajo iz napovedane uvedbe obvezne božičnice ter morebitnih dodatnih transferjev v zdravstveno in v primeru neizvajanja sprejete reforme tudi v pokojninsko blagajno. Brez ukrepov za uravnoteženje bi lahko že v naslednjih letih sledila zahtevnejša prilagoditev, ki bi zavirala gospodarsko rast.

Fiskalni svet opozarja, da je za vzdržnost javnih financ nujna uskladitev proračunske politike z Načrtom. Predvsem je potrebno omejiti rast tekoče porabe, saj je povišana raven porabe v veliki meri trajne narave. Ključno je zagotoviti, da bo odstopanje od pravil le začasno ter da bo poraba pregledna in učinkovita. Le pravočasno in postopno prilagajanje bo zagotovilo gospodarsko in javnofinančno stabilnost ter zaupanje v vzdržnost slovenskih javnih financ.

1. Izhodišča za oceno Predloga proračunov

1.1 Zakonodajno-formalna izhodišča

Fiskalni svet je prejel proračunske dokumente v skladu z zakonsko določenimi roki in z dogovorom med fiskalnim svetom in ministrstvom za finance. Vlada Republike Slovenije je fiskalnemu svetu (v nadaljevanju: FS) 30. septembra v oceno poslala predlog spremembe državnega proračuna za leto 2026 in predlog državnega proračuna za leto 2027 (v nadaljevanju: Predlog proračunov). 1. oktobra je ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF) skladno s sporazumom o sodelovanju¹ FS poslalo tudi podrobne podatke, povezane z obema predlogoma proračunov. FS je od MF na lastno zahtevo prejel tudi pojasnilo, da odhodki za obrambo, z izjemo področja porabe »07-Obramba in zaščita«, v državnem proračunu niso prikazani ločeno. FS skladnost proračunskih dokumentov s srednjeročno vzdržnostjo glede na določila Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP)² sicer preverja na podlagi podatkov za celoten sektor država, izkazanih po metodologiji ESA2010. Skladno s sporazumom o sodelovanju je MF te podatke FS posredovalo 10. oktobra.

Roki za pripravo ocen FS so odvisni od datuma prejema projekcij za sektor država, česar časovnica obravnave Predloga proračunov v Državnem zboru ne upošteva. Po ZFisP (3. točka 2. odstavka 7. člena) mora FS oceno Predloga proračunov pripraviti v desetih dneh po prejemu projekcij prihodkov in izdatkov sektorja država, pripravljenih na podlagi Predloga proračunov. Glede na datum prejetja teh projekcij je rok za pripravo tokratne ocene FS 20. oktober. Časovni potek obravnave Predloga proračunov, ki ga je določil Državni zbor Republike Slovenije,³ tega roka ne upošteva ustrezno. Zato FS poziva Državni zbor Republike Slovenije, da pri pripravi časovnice obravnave proračunskih dokumentov upošteva zakonska določila.

Veljavnost odstopne klavzule omogoča začasno preseganje rasti neto izdatkov v Sloveniji v obdobju 2025-2028 glede na začrtano pot iz srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta.⁴ Slovenija je hkrati s 15 drugimi članicami EU zaradi potreb po povečanih obrambnih izdatkih zaprosila za uveljavitev nacionalne odstopne klavzule. Ta omogoča, da lahko rast neto očiščenih izdatkov v obdobju 2025-2028 za del, ki se nanaša na povečanje izdatkov za obrambo, ob izpolnjevanju določenih pogojev odstopa od predvidene rasti v Načrtu (glej Okvir 3.1). Svet EU je zaprosilo o začasnem odstopanju odobril 6. julija 2025.⁵

Fiskalni svet v tej oceni preverja tveganja za uresničitev projekcij, vsebovanih v Predlogu proračunov in s tem povezanimi projekcijami sektorja država, ter podaja mnenje o skladnosti poti javnih financ v Predlogu proračunov glede na predvidene rasti neto izdatkov iz Načrta.

¹ Sporazum med ministrstvom za finance in fiskalnim svetom je razpoložljiv na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2025/09/SporazumFSinMF_sept2025.pdf

² Razpoložljiv na: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO9122>

³ Seja Odbora za finance je namreč predvidena na dan roka za pripravo ocene FS (20. oktober). Časovni potek obravnave Predloga proračunov je razpoložljiv na: <https://imss.dz-rs.si/IMIS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/a4a264538f10f37071eae560f35424e71faaded482d5b7a383e5956a3aaa5899>

⁴ Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt za obdobje 2025-2028 (v nadaljevanju: Načrt). Razpoložljiv je na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-politika/evropski-semester/Srednjeročni-fiskalno-strukturni-načrt.pdf>

⁵ Razpoložljivo na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2025/3973/oj>

1.2 Makroekonomska izhodišča

Gospodarska rast naj bi bila v prihodnjih letih razmeroma umirjena. Jesenska⁶ napoved UMAR⁷ kaže, da naj bi se realni BDP v povprečju let 2025-2027 povečal za 1,7 %, nominalni BDP pa za 4,7 %. Realna rast naj bi bila tako nižja za četrtno, nominalna rast pa enaka kot v dolgoletnem povprečju (2005-2024: 2,2 % oziroma 4,7 %).

Davčne osnove so v primerjavi s tistimi, napovedanimi ob pripravi zadnjih proračunov, večinoma manj ugodne, njihova rast pa naj bi bila pretežno podobna kot pred epidemijo (Slika 1.1). Spremembe njihovih ravni so v primerjavi z napovedjo UMAR iz lanske jeseni⁸, ki je bila podlaga za pripravo trenutno veljavnih proračunskih dokumentov, občutne (Slika 1.2) in dosegajo okoli 1 mrd pri BDP in pri sredstvih za zaposlene. Znižanje napovedi nominalne rasti BDP za skoraj 2 o. t. v letu 2025 je posledica upočasnjene napovedi rasti izvoza in investicij (Slika 1.3). Na obe komponenti v veliki meri vplivajo negotovosti. Zastajanje izvozne dinamike je v določeni meri povezano s strukturnimi spremembami povpraševanja iz tujine, deloma pa odraža slabšanje konkurenčnosti. Investicije naj bi se v naslednjih letih ob ohranjanju ugodnih pogojev financiranja povečale zaradi izboljšanih razmer v mednarodnem okolju, večje aktivnosti na področju poplavlne obnove in pospešene porabe EU sredstev, predvsem Načrta za odpornost in okrevanje. Prav prispevek kapitala in povečana produktivnost naj bi ob zastoju rasti zaposlenosti zagotavljala gospodarsko rast v prihodnje (Slika 1.4).

Gibanja na trgu dela bo zaznamovala krepitev demografskih pritiskov, ki bodo skupaj s spremembami plačnega sistema v javnem sektorju vplivali na razmeroma visoko rast plač (Slika 1.5). Zaposlenost naj bi v naslednjih dveh letih ostala nespremenjena, v preteklosti pa se je v povprečju večala za skoraj 1 % na leto (Slika 1.6). Povečanje zaposlenosti, ki bi jo sicer omogočala postopna krepitev gospodarske rasti, namreč omejuje upadanje števila delovno sposobnega prebivalstva oziroma povečano upokojevanje. Število zaposlenih naj bi kljub temu ostalo rekordno visoko, brezposelnost pa zelo nizka. Napovedana rast plač izvira predvsem iz učinkov reforme plač v javnem sektorju. Njen demonstracijski učinek vpliva tudi na rast plač v zasebnem sektorju, ki je višja kot v obdobju pred epidemijo. Še pomembnejši dejavnik pritiska na plače pa je stopnjevanje pomanjkanja razpoložljive delovne sile. Rast plač naj bi v celotnem obdobju napovedi presegala rast produktivnosti. Višanje rasti plač v zasebnem sektorju naj bi omejevala zlasti potreba po zagotavljanju konkurenčnega položaja izvoznega dela gospodarstva.

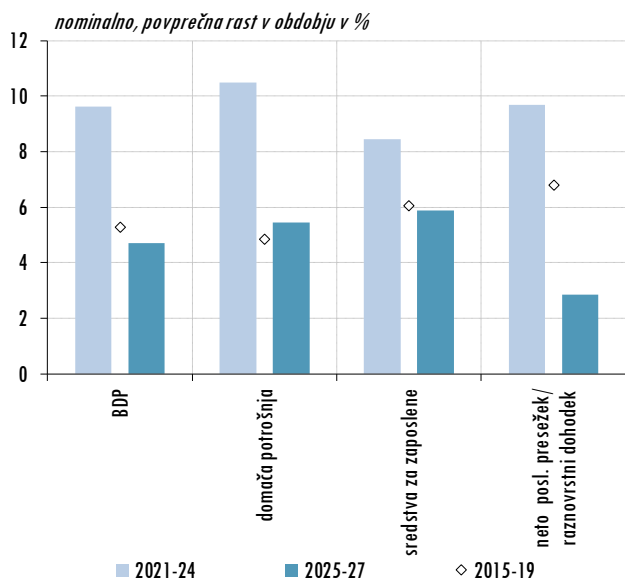
Inflacija bo večinoma posledica stroškovnih pritiskov in se bo ohranjala nad 2 %. V veliki meri bo odražala pomanjkanje delovne sile, ki naj bi preko pritiskov na rast plač spodbujalo zlasti rast cen storitev. Poleg tega bodo na inflacijo vplivali tudi pritiski cen hrane. Ti so v zadnjem obdobju močnejši zaradi razmer na mednarodnih trgih, posebej vpliva neugodnih vremenskih razmer in geopolitičnih dejavnikov na cene prehranskih surovin. Censki pritiski s strani povpraševanja bodo razmeroma šibki, a naj bi se postopno krepili. S tem bo rast cen v celotnem obdobju Predloga proračunov višja kot v obdobju pred epidemijo in kot v evrskem območju.

⁶ UMAR (2025).

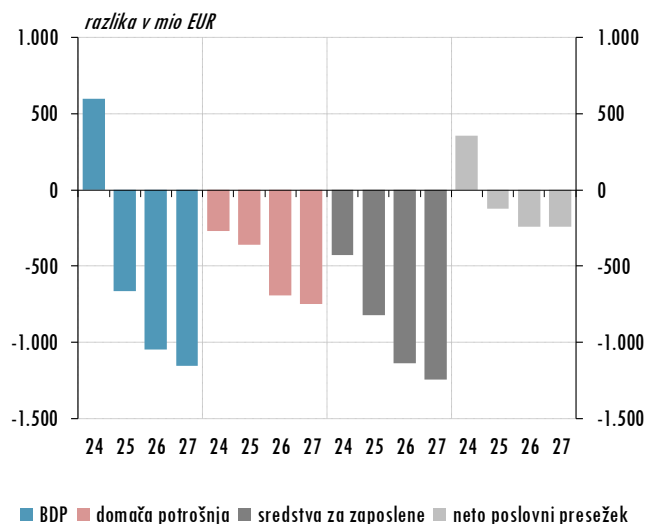
⁷ Napovedi UMAR predstavljajo podlago proračunskega načrtovanja skladno z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 44/07 in 54/10).

⁸ UMAR (2024).

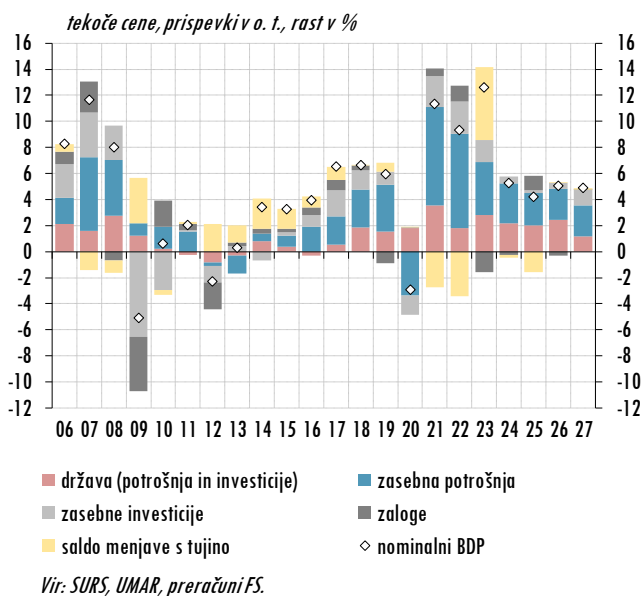
Slika 1.1: Davčne osnove



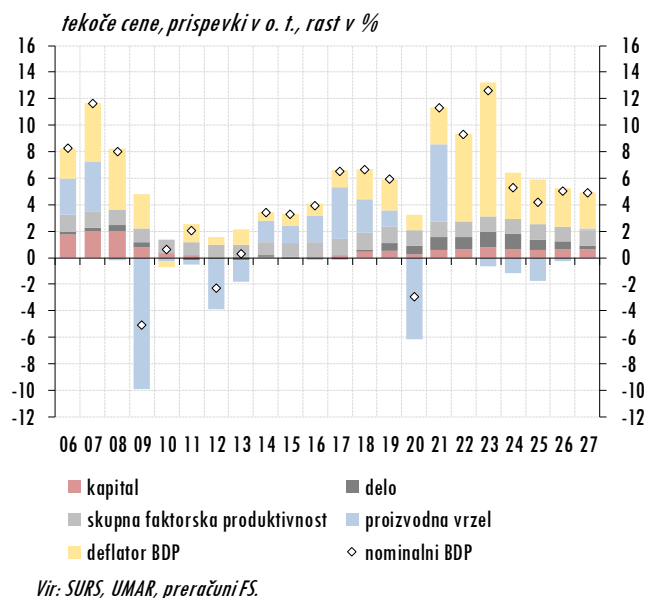
Slika 1.2: Nominalna raven davčnih osnov iz Jesenske napovedi 2025 glede na Jesensko napoved 2024



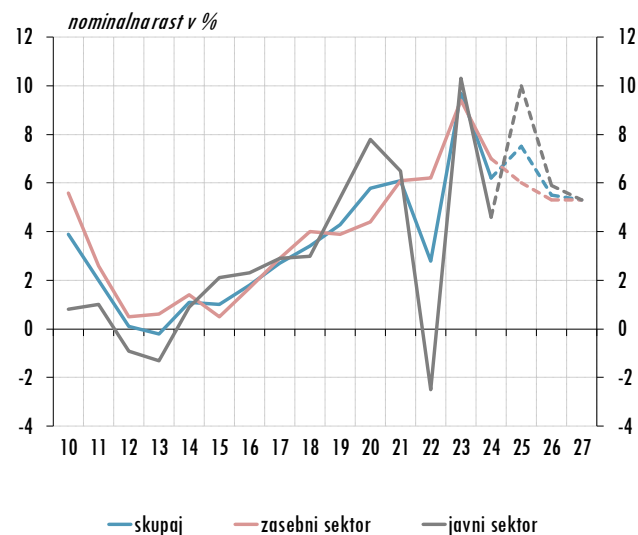
Slika 1.3: Dejavniki povpraševanja in BDP



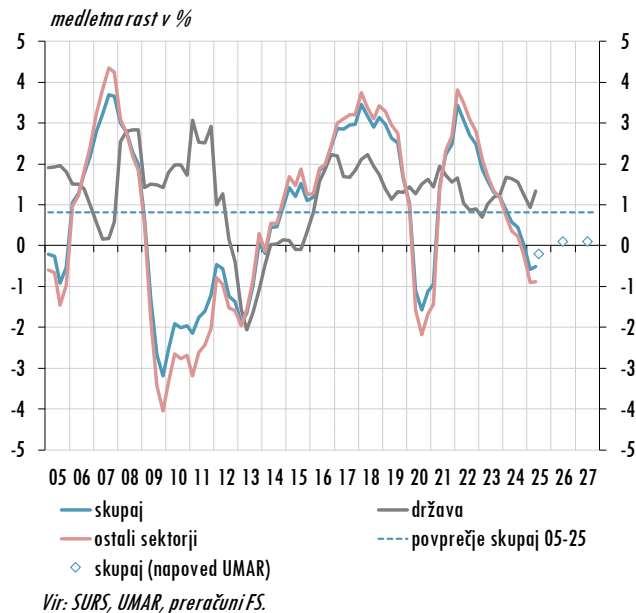
Slika 1.4: Ponudbeni dejavniki in BDP



Slika 1.5: Bruto plače na zaposlenega



Slika 1.6: Zaposlenost



2. Ocena projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogu proračunov

Povečanje primanjkljaja državnega proračuna v 2025 bo v prevladujoči meri posledica visoke rasti tekoče porabe, ki bo trajno povečala raven odhodkov, deloma pa tudi ciklično upočasnjene rasti prihodkov. V letu 2024 je primanjkljaj znašal -0,8 mrd EUR, po izločitvi učinka interventnih ukrepov le -0,2 mrd EUR. V letu 2025 naj bi znašal -1,9 mrd EUR. Letos imajo interventni ukrepi zanemarljiv učinek na saldo državnega proračuna,⁹ zato naj bi se primanjkljaj (brez interventnih ukrepov) letos povečal kar za 1,7 mrd EUR (Slika 2.1). Ključni razlog za povečanje primanjkljaja je rast tekoče porabe,¹⁰ ki se občutneje krepi že nekaj let (Slika 2.10). Njena rast brez interventnih ukrepov je bila v povprečju zadnjih petih let 7,5-odstotna, medtem ko je dolgoročno povprečje pred epidemijo znašalo 2,4 %. V letu 2025 naj bi se tekoča poraba povečala za več kot 12 %, predvsem zaradi spremembe plačnega sistema v javnem sektorju. Pomemben prispevek k letošnji rasti ima tudi znatno višji transfer za pokrivanje stroškov javnega prevoza.¹¹ Hkrati je razmeroma visoka - višja od nominalne rasti BDP - tudi rast večine ostalih komponent tekoče porabe. K večjemu primanjkljaju v 2025 naj bi prispevala tudi visoka rast investicij, ki se v devetih mesecih še ni realizirala. Največji zaostanek za načrti je pri investicijah, financiranih z EU sredstvi. Povečanje primanjkljaja v 2025 je povezano tudi s poslabšanjem makroekonomskih gibanj. To se odraža v izraziti upočasnitvi rasti prihodkov. V kolikor izločimo prihodke od EU sredstev, ocena katerih je nezanesljiva, naj bi se prihodki letos povečali le za 1,4 %, v povprečju preteklih treh let pa za okoli 9 %.

Pričakovano povečanje primanjkljaja v letu 2025 sicer temelji na nekaterih vprašljivih predpostavkah visoke rasti odhodkov. Ocena realizacije MF je v preteklih štirih letih izrazito odstopala od končne realizacije (Slika 2.3),¹² pri oceni za 2025 pa pričakujemo nekoliko manjša odstopanja. Iz ocene MF sicer izhaja, da naj bi bil primanjkljaj v zadnjih treh mesecih leta podobno visok kot v prvih devetih mesecih skupaj, okoli -0,9 mrd EUR (Slika 2.1). Medletna rast odhodkov naj bi se z visoke ravni v prvih devetih mesecih (11,6 %) v zadnjih treh mesecih skoraj podvojila (Slika 2.4). Ključna razloga za to naj bi bila izrazita krepitev rasti investicij in podvojitve rasti stroškov dela glede na rast v prvih devetih mesecih. Ocenjena rast investicij se na osnovi preteklih izkušenj zdi pretirana. Investicijska poraba se sicer običajno okrepi ob koncu leta,¹³ vendar je ocena MF o medletni rasti za okoli 85 % v zadnjih treh mesecih verjetno nerealistična. Enako velja za oceno stroškov dela, čeprav bo do konca leta izplačan naslednji obrok zaradi spremembe plačnega sistema. Ocena MF bi lahko vključevala učinek napovedane uvedbe božičnice, kar pa v proračunskih dokumentih ni izrecno navedeno. Rast prihodkov naj bi v zadnjih treh mesecih ostala skromna. Izjema je pričakovana visoka rast prihodkov od EU sredstev, ki pa se na osnovi preteklih izkušenj zdi optimistična.

Načrtovano ohranjanje visokega primanjkljaja v letih 2026 in 2027 kaže odsotnost ukrepov za konsolidacijo. V prihodnjih dveh letih naj bi primanjkljaj državnega proračuna znašal okoli -2,1 mrd EUR. Povečanje glede na 2025 izhaja predvsem iz predvidenega nadaljnjega povečanja investicij na okoli 3 % BDP. To naj bi bilo povezano z večjim koriščenjem evropskih sredstev,¹⁴ kar ob upoštevanju

⁹ Ukrepi za blažitev posledic epidemije in druginje so se po podatkih MF iztekli v letu 2024, poplavalna obnova se od vključno leta 2025 naprej v prevladujoči meri financira z namenskimi prihodki Sklada za obnovo in nima vpliva na saldo državnega proračuna.

¹⁰ Odhodki brez interventnih ukrepov, investicij, obresti in rezerve, pri kateri gre v prevladujoči meri za transfere namenskih prihodkov v proračunske sklade in zato v pretežni meri nima učinka na saldo.

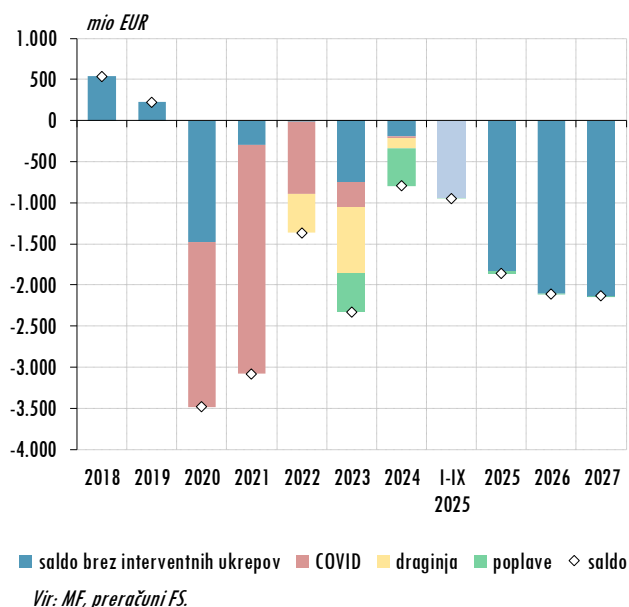
¹¹ Transfer za gospodarsko javno službo v linijskem prometu je bil v prvih devetih mesecih letos skoraj dvakrat oziroma za okoli 100 mio EUR višji kot v enakem obdobju lani.

¹² V preteklih štirih letih je bila dejanska realizacija salda (brez interventnih ukrepov) v povprečju za okoli 700 mio EUR višja od ocene realizacije, ki je bila narejena ob pripravi proračunskih dokumentov tri mesece pred koncem leta. Ključni razlog za odstopanje so bili previsoko ocenjeni odhodki.

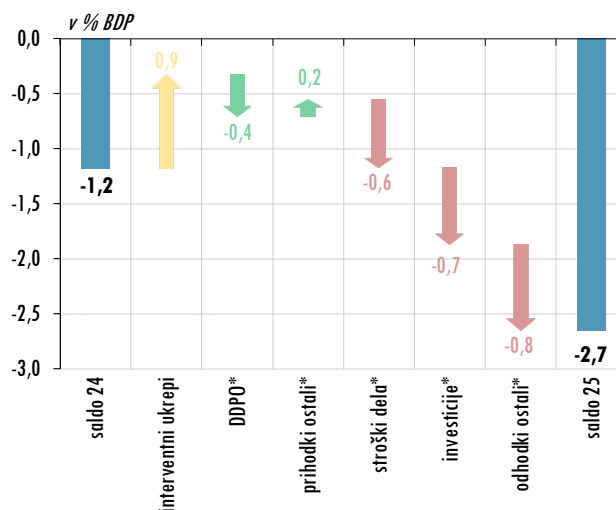
¹³ V povprečju zadnjih desetih let je okoli polovica letne investicijske porabe državnega proračuna realizirana v zadnjih treh mesecih leta.

¹⁴ Implicitno gre za kohezijska sredstva 2021-2027 in sredstva za izvajanje centraliziranih in drugih programov EU. Ukrepi N00 se namreč financirajo iz proračunskega Sklada N00, ki ni del državnega proračuna.

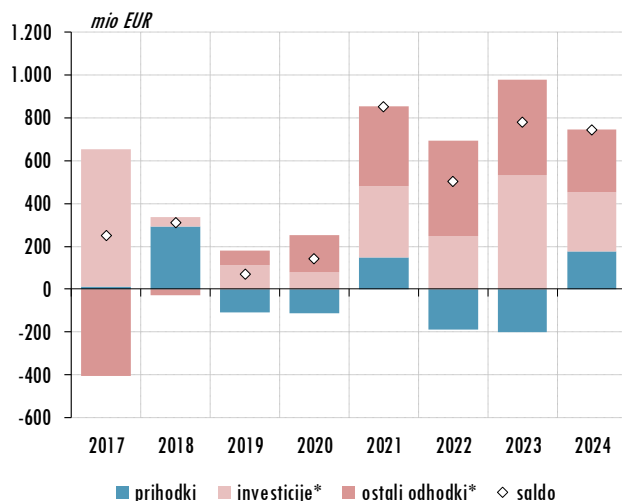
Slika 2.1: Struktura salda državnega proračuna



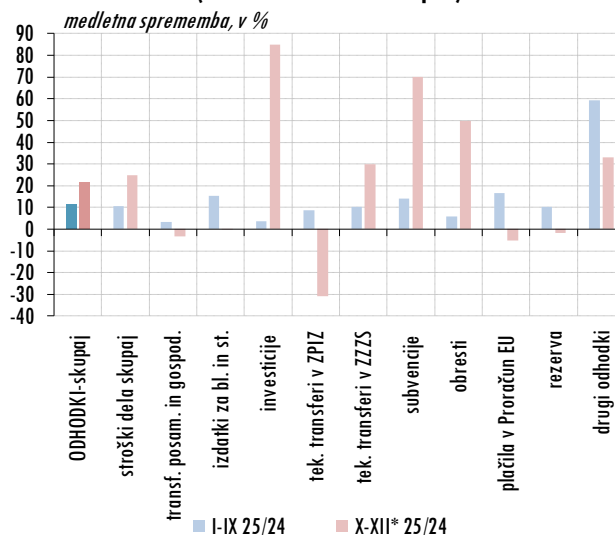
Slika 2.2: Dejavniki spremembe salda državnega proračuna 2024-2025



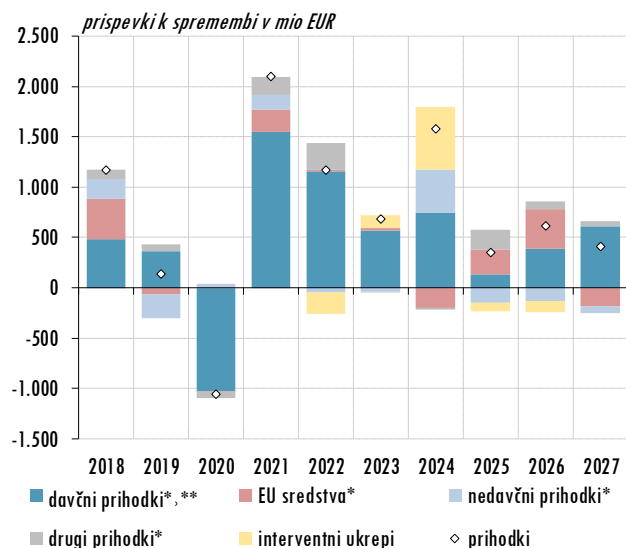
Slika 2.3: Odstopanje realizacije državnega proračuna od jesenske ocene v tekočem letu (brez interventnih ukrepov)



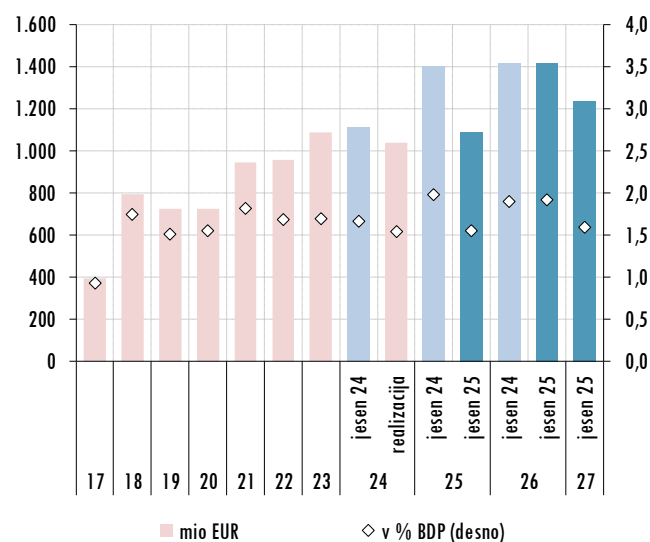
Slika 2.4: Odhodki državnega proračuna v 2025 (brez interventnih ukrepov)



Slika 2.5: Sprememba prihodkov državnega proračuna



Slika 2.6: Prihodki državnega proračuna iz sredstev EU



preteklih izkušenj verjetno ne bo v celoti realizirano. Vztrajanje primanjkljaja na visoki ravni bo predvsem posledica nadaljnje višje rasti tekoče porabe od rasti prihodkov. Proračunski dokumenti tako odražajo odsotnost ukrepov za postopno konsolidacijo. Ob tem obstajajo tudi tveganja, da so določene komponente porabe v proračunskih dokumentih podcenjene. Posledično bi bil lahko primanjkljaj višji od pričakovanega, tudi če se napovedana rast investicij ne bi v celoti uresničila. Omeniti velja, da sprememba proračuna za 2026 predvideva precej višji primanjkljaj kot proračun, sprejet jeseni 2024.¹⁵ Fiskalni svet je že ob lanskem ocenju proračunskih dokumentov opozoril, da projekcija znižanja primanjkljaja v 2026 glede na 2025 ni bila skladna s scenarijem nespremenjenih politik. Priprava proračunskih dokumentov za dve leti naprej tako ne odraža ustreznega srednjeročnega načrtovanja, temveč predvsem formalno izpolnjevanje obveznosti.

Rast prihodkov (brez interventnih ukrepov) naj bi ostala skromna tudi prihodnji dve leti.¹⁶ Na njihovo dinamiko bo močno vplival obseg predvidenih evropskih sredstev. Glede na pogosta pretekle odstopanja med projekcijami in realizacijo ocenjujemo tudi tokratno projekcijo evropskih sredstev kot optimistično (Slika 2.6).¹⁷ Rast preostalih prihodkov naj bi se prihodnji dve leti nekoliko okrepila, vendar bo ostala nižja od povprečja preteklih štirih let (Slika 2.5).¹⁸ Prihodki od DDV naj bi se povečali podobno kot letos, medtem ko naj bi se prihodki od davka na dohodek pravnih oseb po letošnjem upadu nekoliko okrepili, oboje pretežno skladno z napovedjo UMAR. Prihodki državnega proračuna od dohodnine naj bi v 2026 stagnerali, predvsem zaradi večjega zneska, ki pripada občinam,¹⁹ medtem ko naj bi se akontacije od zaposlitve in od dejavnosti povečale pretežno skladno z makroekonomsko napovedjo. Prihodki od trošarin naj bi še naprej upadali zaradi nižjih prihodkov od trošarin na pogonska goriva. Nadalje naj bi upadali tudi nedavčni prihodki, zlasti prihodki od obresti. To izhaja iz nižjih obrestnih mer in predvidenega nižjega stanja vlog.²⁰

Rast porabe (brez interventnih ukrepov) naj bi se v prihodnjih dveh letih upočasnila, vendar obstajajo tveganja za višjo rast tekoče porabe. V letu 2026 naj bi se rast skupne porabe več kot prepolovila in še nadalje upočasnila v letu 2027 (Slika 2.7). Prihodnje leto naj bi k rasti največ prispevalo nadaljnje povečanje investicij, kar na osnovi preteklih izkušenj znova ocenjujemo kot optimistično predpostavko (Slika 2.8). Tekoča poraba naj bi se v povprečju prihodnjih dveh let povečala za okoli 5 % na leto, kar bi bila precej nižja rast kot v 2025 (Slika 2.9). K njeni rasti naj bi največ prispeval višji transfer v ZPIZ, po pojasnilih MF zaradi uvedbe zimskega dodatka upokojemcem. Rast stroškov dela naj bi se vidno upočasnila, vendar prva izvedba rednih napredovanj v novem sistemu in nadaljnja izplačila obrokov v okviru spremembe plačnega sistema predstavljajo tveganja za višjo rast od načrtovane. Dodatno tveganje predstavljajo transferi izvajalcem javnih služb. V proračunskih dokumentih je po letošnjem povišanju za leto 2026 namreč predvideno precejšnje znižanje. To bi bilo mogoče doseči le ob občutnem znižanju sredstev za izvajanje javnega prevoza. Takšnega ukrepa v obrazložitvi proračunov ni mogoče zaznati. Največje tveganje pa predstavlja transfer v ZZZS. Predlog finančnega načrta ZZZS namreč predvideva občutno povečanje prihodkov od obveznega zdravstvenega prispevka, ki brez spremembe zakonodaje ni izvedljiv. Če te spremembe ne bo, bo za uravnoteženje zdravstvene blagajne potreben še višji transfer iz državnega proračuna.

¹⁵ Primanjkljaj v letu 2026 naj bi bil za okoli 900 mio EUR višji kot v proračunu, sprejetem jeseni lani.

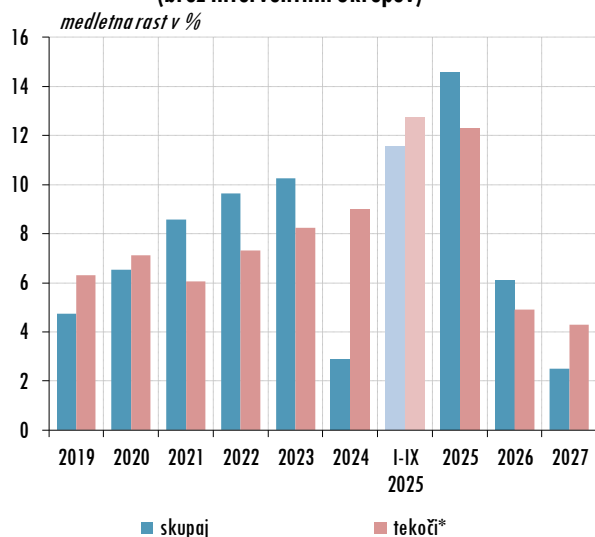
¹⁶ Na raven skupnih prihodkov v obdobju 2024-2027 pomembno vplivajo interventni ukrepi za obnovo po poplavih iz leta 2023. V projekcije državnega proračuna so namreč vključena sredstva Sklada za obnovo, v oceno realizacije za 2025 pa poleg sredstev sklada še preostanek sredstev Solidarnostnega sklada EU.

¹⁷ To velja zlasti za projekcijo prihodkov kohezijskih sredstev perspektive 2021-2027. K rasti prihodkov evropskih sredstev naj bi sicer pomembno prispevala tudi višja sredstva N00.

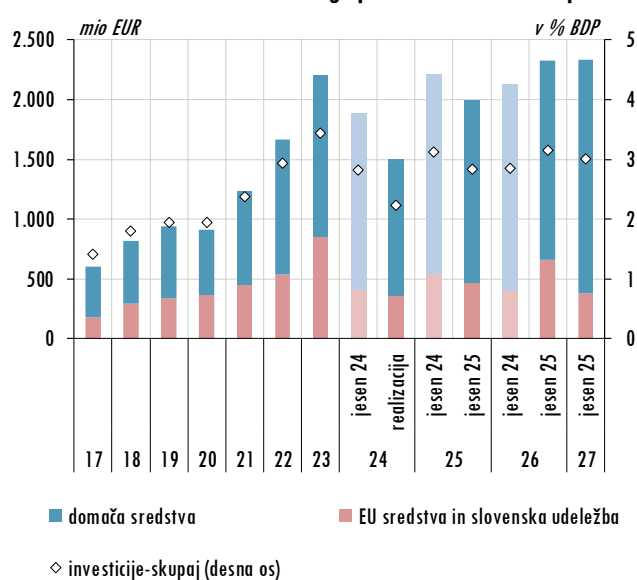
¹⁸ Visoka rast davčnih in nedavčnih prihodkov v obdobju 2021-2024 je bila sicer v veliki meri pogojena z okrevanjem po epidemiji in z visoko inflacijo.

¹⁹ Po pojasnilih MF je na osnovi novele Zakona o financiranju občin (ZFO-1) za zmanjševanje objektivnih razlik med občinami z letom 2026 predviden dodaten prenos sredstev od dohodnine iz državnega proračuna na občine v višini okoli 50 mio EUR na leto.

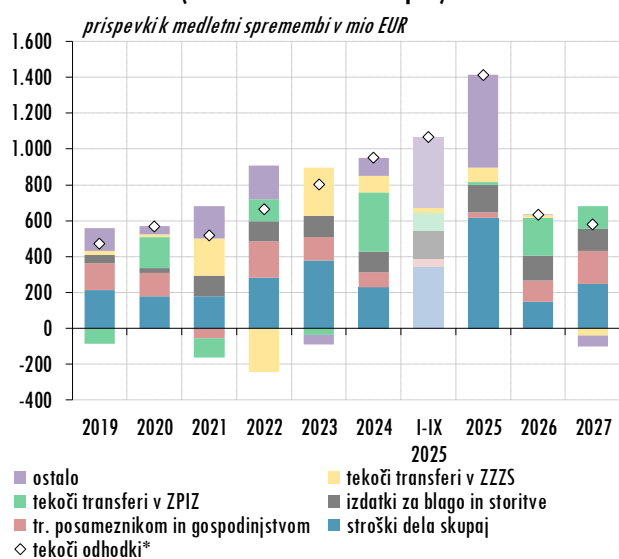
²⁰ Predvideno nižje stanje vlog izhaja iz projekcije računa financiranja državnega proračuna MF. V prvih devetih mesecih 2025 je bil sicer obseg vlog na enotnem zakladniškem računu za okoli 1 mrd EUR višji kot v enakem obdobju lani.

Slika 2.7: Odhodki državnega proračuna (brez interventnih ukrepov)

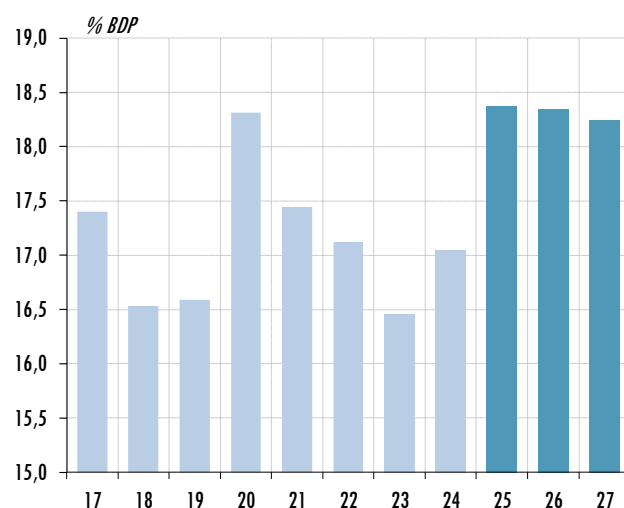
Vir: MF, preračuni FS. Opomba: * brez investicij, obresti in rezerve.

Slika 2.8: Odhodki državnega proračuna za investicije

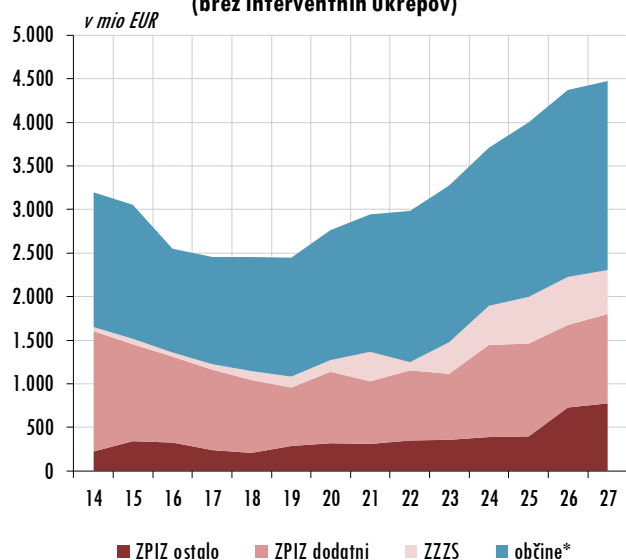
Vir: MF, preračuni FS.

Slika 2.9: Dejavniki spremembe tekočih odhodkov (brez interventnih ukrepov)

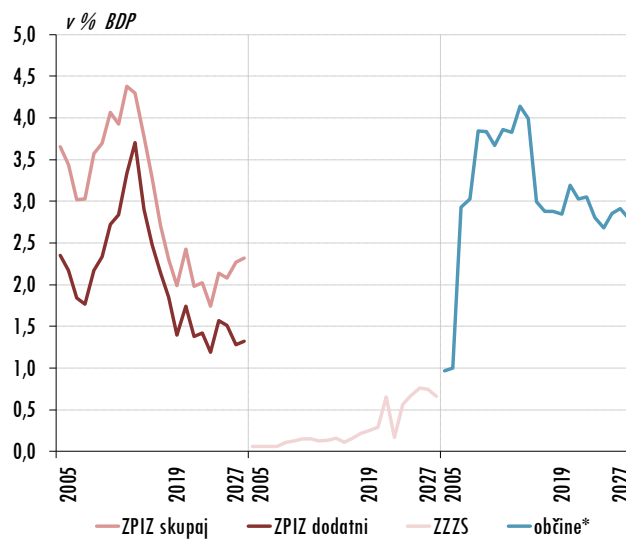
Vir: MF, preračuni FS. Opomba: * brez investicij, obresti in rezerve.

Slika 2.10: Tekoča poraba*

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: * odhodki brez interventnih, investicij, obresti, rezerve.

Slika 2.11: Transferi iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez interventnih ukrepov)

Vir: MF, preračuni FS. Opomba: * tekoči in investicijski transferi ter povprečnina.

Slika 2.12: Delež transferov iz državnega proračuna v ostale blagajne (brez interventnih ukrepov)

Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS. Opomba: * tekoči in investicijski transferi ter povprečnina.

Povečevanje transferov iz državnega proračuna v ostale blagajne javnega financiranja je odraz strukturnih pritiskov. Skupni transferi²¹ naj bi se v obdobju 2025-2027 povečali za okoli 750 mio EUR na 4,5 mrd EUR (Slika 2.11). Čeprav se nominalni transferi povečujejo, ostajajo deleži v BDP nižji od dolgoletnega povprečja (skupaj 5,8 % BDP). Izjema je delež transfera v ZZZS, ki se je v primerjavi z obdobjem pred epidemijo potrojil (Slika 2.12). To je povezano s sprejetjem številnih diskrecijskih ukrepov, vključno s spremembo plačnega sistema. Ob tem obstaja že omenjeno tveganje, da bo brez sprememb sistema financiranja potreben še večji transfer od trenutno predvidenega. Dodatni transfer v ZPIZ,²² namenjen zagotavljanju izravnosti blagajne, je predviden v višini 1,4 % BDP v obdobju 2025-2027. To je razmeroma visok delež ob upoštevanju, da so vplačani socialni prispevki na zgodovinsko visoki ravni.²³ Transfer med drugim odraža ponovno postopno zmanjševanje razmerja med zavarovanci in uživalci pokojnin, do katerega prihaja v zadnjih nekaj letih. V primeru nesprejetja pokojninske reforme lahko zaradi demografskih sprememb pričakujemo, da se bo delež transfera v prihodnje še povečal. Na področju financiranja občin je v zadnjih letih prišlo do precejšnjih sistemskih sprememb, a naj bi delež vseh transakcij iz državnega proračuna v BDP v prihodnjih letih ostal približno na ravni dolgoletnega povprečja.

²¹ Med transfere v občine smo vključili tekoče in investicijske transfere ter del dohodnine.

²² Poleg rednih transferjev, ki zajemajo plačila prispevkov za pokojninsko in invalidsko zavarovanje za javne uslužbenke in nekatere druge skupine prebivalstva.

²³ To je posledica rekordne ravni zaposlenosti in visoke rasti plač.

Tabela 2.1: Projekcije državnega proračuna za 2025-2027

	mio EUR				rast v %*			prispevek k rasti v o. t.		
	realizacija									
	2024	2025	2026	2027	2025	2026	2027	2025	2026	2027
Brez interventnih ukrepov										
Prihodki	14.070	14.501	15.229	15.638	3,1	5,0	2,7	3,1	5,0	2,7
DDV	5.336	5.575	5.856	6.142	4,5	5,0	4,9	1,7	1,9	1,9
Trošarine	1.668	1.664	1.646	1.644	-0,2	-1,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0
Dohodnina	2.077	2.174	2.175	2.392	4,7	0,1	9,9	0,7	0,0	1,4
DDPO	1.719	1.524	1.644	1.755	-11,4	7,9	6,7	-1,4	0,8	0,7
EU sredstva	786	1.025	1.420	1.237	30,5	38,5	-12,9	1,7	2,7	-1,2
Nedavčni	1.159	1.011	880	810	-12,7	-13,0	-8,0	-1,0	-0,9	-0,5
Drugi prihodki	1.325	1.528	1.607	1.658	15,3	5,1	3,2	1,4	0,5	0,3
Odhodki	14.257	16.335	17.335	17.771	14,6	6,1	2,5	14,6	6,1	2,5
Stroški dela	4.322	4.938	5.086	5.332	14,2	3,0	4,8	4,3	0,9	1,4
Tr. posameznikom in gospodinjstvom	1.940	1.970	2.087	2.273	1,6	5,9	8,9	0,2	0,7	1,1
Izdatki za blago in storitve	1.607	1.760	1.899	2.021	9,5	7,9	6,5	1,1	0,8	0,7
Investicije	1.358	1.912	2.324	2.331	40,8	21,5	0,3	3,9	2,5	0,0
Transfer v ZPIZ	1.443	1.459	1.672	1.797	1,1	14,6	7,5	0,1	1,3	0,7
Transfer v ZZSZ	453	535	550	511	18,1	2,7	-7,1	0,6	0,1	-0,2
Subvencije	373	466	517	544	24,8	11,1	5,1	0,6	0,3	0,2
Obresti	757	843	903	914	11,3	7,1	1,3	0,6	0,4	0,1
Plačila sredstev v Proračun EU	636	701	734	669	10,3	4,7	-8,8	0,5	0,2	-0,4
Rezerva	648	673	567	404	3,8	-15,7	-28,9	0,2	-0,6	-0,9
Drugi odhodki	718	1.077	996	974	50,1	-7,5	-2,3	2,5	-0,5	-0,1
Saldo (brez interventnih ukrepov)	-188	-1.833	-2.107	-2.133	-1.646	-274	-26			
<i>v % BDP</i>	<i>-0,3</i>	<i>-2,6</i>	<i>-2,9</i>	<i>-2,8</i>						
Interventni ukrepi	-608	-30	-1	-1	578	29	0			
Saldo (skupaj)	-796	-1.863	-2.108	-2.133	-1.067	-244	-26			
<i>v % BDP</i>	<i>-1,2</i>	<i>-2,7</i>	<i>-2,9</i>	<i>-2,8</i>						

Vir: MF, preračuni FS. *sprememba salda, interventnih ukrepov in salda brez interventnih ukrepov v mio EUR.

3. Ocena skladnosti proračunskih dokumentov s srednjeročnim fiskalno-strukturnim načrtom

Primanjkljaj sektorja država se bo po projekciji FS v obdobju Načrta do 2028 postopno povečeval do okoli -2,5 % BDP, predvsem zaradi učinka sprejetih diskrecijskih ukrepov. Ključni razlog za pričakovano povečanje primanjkljaja²⁴ sektorja država v obdobju 2025-2028 (Slika 3.1) je sprememba plačnega sistema v javnem sektorju. Njen učinek bo po zadnjih projekcijah okoli dvakrat višji od ocen, narejenih na osnovi napovedi gibanja plač UMAR pred uvedbo novega sistema jeseni lani. Delež sredstev za zaposlene v BDP bo tako leta 2028 za okoli 1,5 o. t. višji kot leta 2024 (Slika 3.10). Dejanski učinek na saldo sektorja država bo sicer približno polovico manjši.²⁵ Večji primanjkljaj v prihodnjih letih bo tudi posledica povečanja deleža izdatkov za socialna nadomestila v BDP, zlasti zaradi demografskih sprememb. Višji bodo namreč izdatki za pokojnine, tudi zaradi učinka pokojninske reforme, ki naj bi v začetnem obdobju veljavnosti povečala primanjkljaj.²⁶ Predpostavljena je še nadaljnja rast izdatkov za zdravila in boleznine, z letom 2026 se skladno s spremenjeno zakonodajo poveča še nadomestilo za brezposelne. Projekcija FS ne vključuje napovedane uvedbe obvezne božičnice za vse zaposlene. Ta bi v predlagani višini po oceni FS primanjkljaj povečala še za okoli 0,3 % BDP na leto.²⁷ Raven javnih investicij naj bi ostala razmeroma visoka - nad 5 % BDP - s predvidenim dodatnim skokom v letu 2026 zaradi zaključevanja Načrta za okrevanje in odpornost. Visoka raven investicijske aktivnosti bo delno povezana tudi z obnovo po poplavih, ki pa ne bo vplivala na saldo sektorja država, saj bo v celoti financirana iz namenskih prihodkov. Podobno velja za učinek uvedbe sistema dolgotrajne oskrbe. Ta naj bi imel po projekciji ZZZS v letu 2025 sicer nekoliko pozitiven učinek na saldo, od vključno leta 2026 naprej pa naj bi prihodki nekoliko zaostajali za izdatki. Rast davčnih prihodkov in socialnih prispevkov naj bi bila po izločitvi učinka različnih diskrecijskih ukrepov²⁸ v povprečju obdobja 2025-2028 za skoraj polovico nižja kot v povprečju preteklih štirih let.²⁹ Po projekciji MF naj bi bil primanjkljaj še nekoliko višji in naj bi v letu 2027 presegel -3 % BDP.³⁰ Delež bruto dolga sektorja država v BDP naj bi se v obdobju Načrta kljub primarnemu primanjkljaju nadalje nekoliko znižal (Slika 3.2), saj je napovedana nominalna rast BDP višja od implicitne obrestne mere.³¹ Slednja se namreč spreminja precej počasneje kot tržna obrestna mera, kar je posledica ugodne ročnosti dolga.

Projekcije FS tako kažejo, da zaveze iz Načrta ne bodo izpolnjene. Rast neto izdatkov bo zaveze iz Načrta (glej Okvir 3.1) presegala v obeh letih, na kateri se nanaša Predlog proračunov, tudi ob upoštevanju povišanih izdatkov za obrambo (Slika 3.7). Preseganje bo zlasti posledica hitre rasti tekoče porabe (Slika 3.8). V povprečju let 2026 in 2027 znaša preseganje okoli 0,8 o. t. BDP (0,6 mrd EUR) na leto. V celotnem obdobju projekcij 2025-2028 bo povprečno preseganje nekoliko nižje, 0,6 o. t. BDP (0,4 mrd EUR) na leto. Kumulativno to pomeni odstopanje 0,2 o. t. BDP v obdobju 2024-2026 in 1,6 o. t. BDP v celotnem obdobju Načrta. S tem bo izničeno zaostajanje rasti neto izdatkov iz leta 2024, ki je bilo doseženo zlasti zaradi nerealistično visokih projekcij izdatkov ob pripravi Načrta,

²⁴ Za pojasnila glede predpostavk, uporabljenih v projekcijah FS, glej Prilogo.

²⁵ Dejanski negativen učinek povečanja izdatkov za sredstva za zaposlene na saldo sektorja država je manjši od samega povečanja izdatkov zaradi pozitivnih neposrednih učinkov preko višjih prihodkov od socialnih prispevkov in dohodnine ter posrednih učinkov zaradi višjih prihodkov od DDV in ostalih davkov.

²⁶ K temu bodo prispevali uvedba zimskega dodatka, najnižji znesek invalidske pokojnine, dvig odmere vdovskih in družinskih pokojnin, dodatni odmerni odstotek zaradi skrbi za otroka in zaradi služenja obveznega vojaškega roka.

²⁷ Po zadnjih razpoložljivih informacijah naj bi obvezna božičnica znašala polovico minimalne plače in bila do te višine oproščena vseh dajatev.

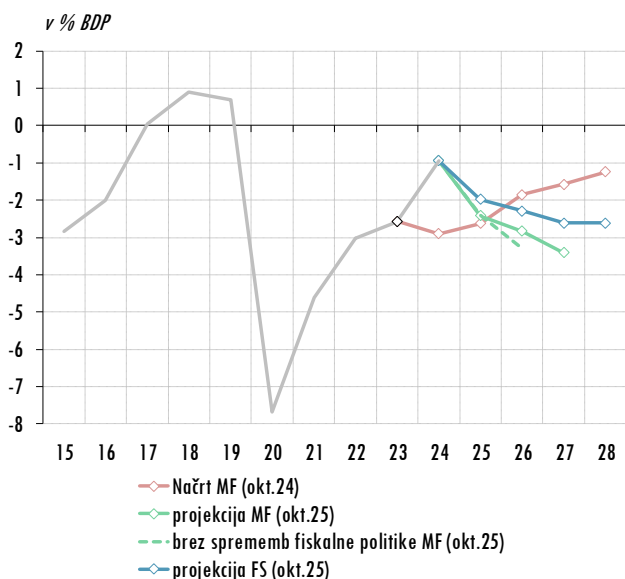
²⁸ Izločili smo učinke uvedenih namenskih prihodkov za sanacijo po poplavih, prihodkov od leta 2024 uvedenega obveznega prispevka za zdravstveno zavarovanje ter leta 2025 uvedenega prispevka za dolgotrajno oskrbo.

²⁹ Visoka rast teh prihodkov v zadnjih štirih letih je bila v veliki meri pogojena z okrevanjem po epidemiji in obdobjem visoke inflacije.

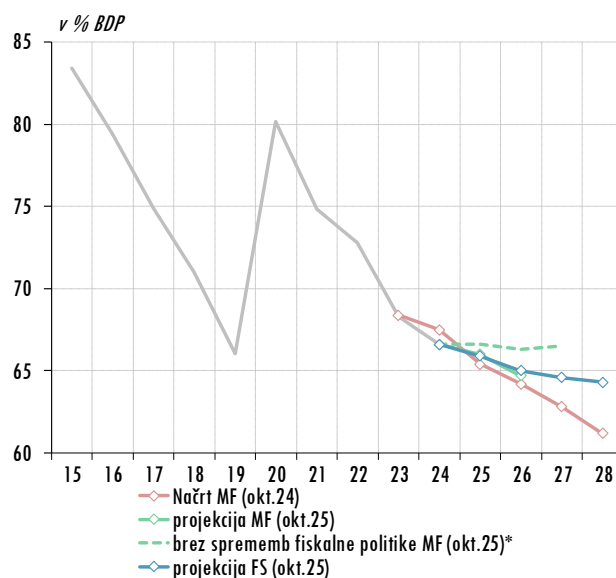
³⁰ Ključni razlogi za višji primanjkljaj po projekcijah MF sta nekoliko previdnejša projekcija določenih manjših kategorij prihodkov in nekoliko višja raven investicij.

³¹ Implicitna obrestna mera je določena kot razmerje med izdatki za obresti v danem letu in nominalnim bruto dolgom v predhodnem letu.

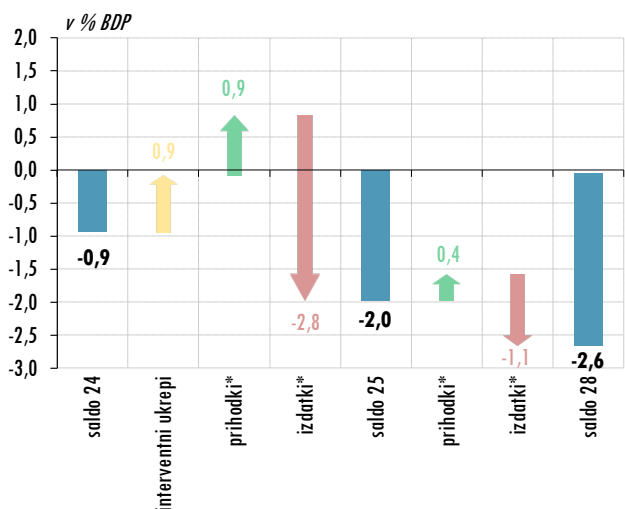
Slika 3.1: Saldo sektorja država



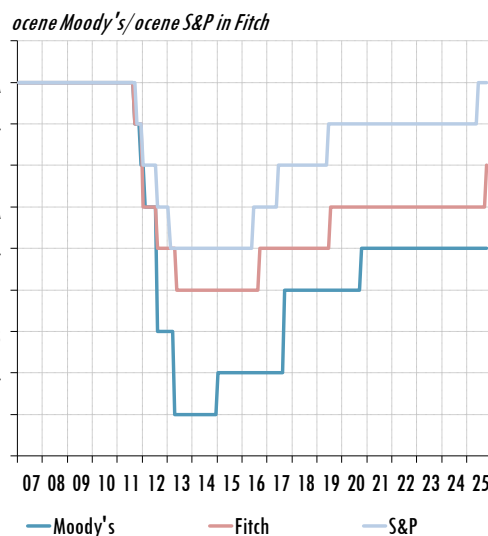
Slika 3.2: Bruto dolg sektorja država



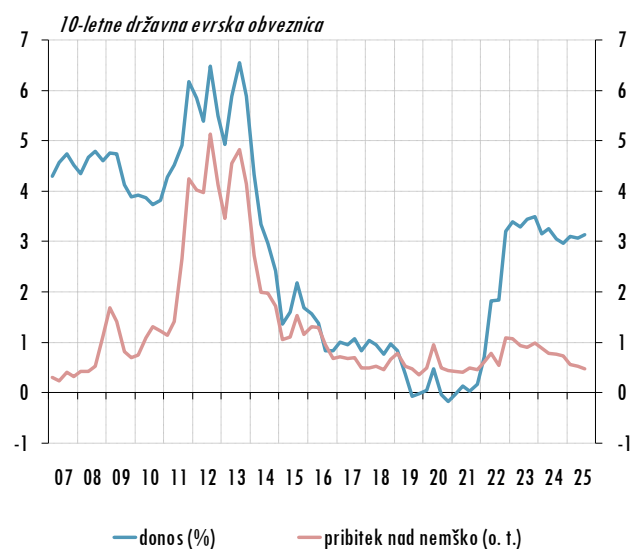
Slika 3.3: Dejavniki spremembe salda bilance sektorja država 2024-2028



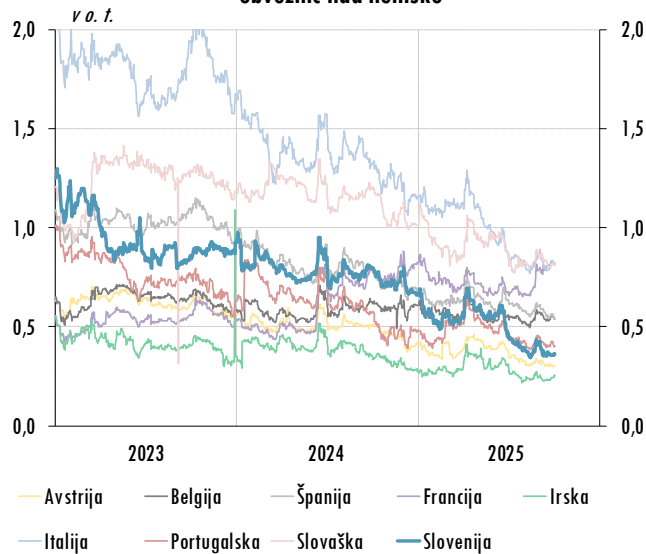
Slika 3.4: Bonitetne ocene Slovenije



Slika 3.5: Dolgoročna obrestna mera - Slovenija



Slika 3.6: Pribitki 10-letnih referenčnih evrskih obveznic nad nemško



na kar je FS opozoril že lani jeseni.³² Letno preseganje, z izjemo leta 2028, in kumulativno preseganje od vključno leta 2027 dalje, bi bila večja od meja, ki lahko po fiskalnih pravilih EU sprožijo postopek presežnega primanjkljaja (Slika 3.9).³³ Zaradi hitrejši rasti neto izdatkov bo zniževanje deleža javnega dolga v BDP počasnejše od načrtovanega, dolg pa bo ostal nad 60 % BDP (Slika 3.2). Kljub temu bo dinamika zniževanja dolga še ustrezala zahtevi po minimalnem krčenju, ki ga mora zagotavljati Načrt (0,5 o. t. BDP na leto). Delež dolga v BDP naj bi se po oceni FS v obdobju med 2024 in 2028 znižal v povprečju za 0,6 o. t. BDP na leto.

Brez ustreznih ukrepov bodo višji izdatki za obrambo trajno poslabšali stanje javnih financ. Po Predlogu proračunov naj bi trajno poslabšanje javnih financ zaradi izdatkov za obrambo do leta 2027 glede na leto 2021 znašalo okoli 0,6 o. t. BDP (Slika 3.11 in Okvir 3.1). Ob postopnem povečanju teh izdatkov do maksimalno dovoljene ravni bi se po simulacijah EK primanjkljaj v letu 2028 povečal za 1,2 o. t. BDP, javni dolg pa za 2,4 o. t. BDP.³⁴ Takšno poslabšanje bi po ocenah EK ustvarilo potrebo po dodatnem prilagajanju v višini 0,4 o. t. BDP po izteku obdobja veljavnosti odstopne klavzule. Da bi zahteve v prihodnjem Načrtu ostale izvedljive in ne bi zavirale gospodarske rasti je ključno, da se stanje javnih financ ne oddalji od zavez iz veljavnega Načrta. V nasprotnem primeru bi se lahko zahteve po prilagajanju po izteku veljavnosti odstopne klavzule v naslednjem Načrtu, ki bo pričel veljati najkasneje z letom 2029,³⁵ občutno povečale. Zato bi bilo potrebno že v obdobju trenutnega Načrta sprejeti ukrepe, ki bodo nadomestili trajno povišanje obrambnih izdatkov in s tem zagotovili vzdržnost javnih financ.³⁶

Slovenija ohranja ugoden dostop do financiranja, a ob pomembnih opozorilih. Trenutna cena zadolževanja Republike Slovenije je višja kot v obdobju 2014-2022 zaradi bolj zaostrene denarne politike in razmer na mednarodnih finančnih trgih. Kljub temu so pribitki na slovenske obveznice v primerjavi z referenčnimi nemškimi obveznicami – znak zaupanja investitorjev – blizu rekordno nizkih ravni (Slika 3.5). Njihovo znižanje je bilo v zadnjem letu med največjimi v evrskem območju (Slika 3.6). Likvidnostne rezerve zakladnice so visoke (okoli 13 % BDP), kar omogoča blaženje morebitnih motenj na finančnih trgih in učinkovitejše upravljanje dolga. Visoke rezerve se odražajo tudi v razmeroma nizkem neto dolgu, ki je v drugem četrtletju letošnjega leta znašal približno 45 % BDP. Učinkovito upravljanje z javnim dolgom potrjuje tudi povprečno trajanje do zapadlosti državnih vrednostnih papirjev, ki znaša okoli deset let. To zmanjšuje tveganje hitrega prenosa višjih obrestnih mer v skupne stroške zadolževanja. Bonitetne agencije letos ohranjajo pozitivne izglede oziroma višajo ocene Slovenije. Vendar hkrati opozarjajo na strukturna in dolgoročna tveganja, ki jim je izpostavljena Slovenija.³⁷ Ob tem velja opozoriti, da se lahko bonitetne ocene ob poslabšanju javnofinančnih razmer hitro znižajo, kar je Slovenija že občutila pred dobrim desetletjem (Slika 3.4). Ohranjanje razmeroma ugodnega položaja na finančnih trgih in visokih bonitetnih ocen je tako ključno odvisno od ohranjanja javnofinančne stabilnosti in naslavljanja glavnih izzivov, kratkoročno predvsem z izvedbo sprejete pokojninske reforme.

³² FS (2024).

³³ V 1. odstavku 1. člena »korektivne« uredbe (EU 2024/1264) je dovoljeno preseganje omejeno na 0,3 o. t. BDP na letni ravni oziroma na 0,6 o. t. BDP kumulativno. Proti državi članici EU s preseganjem navedenih omejitev je lahko uveden t. i. »postopek presežnega primanjkljaja«, če dolg sektorja država presega 60 % BDP, primanjkljaj salda sektorja država pa je večji od -0,5 % BDP.

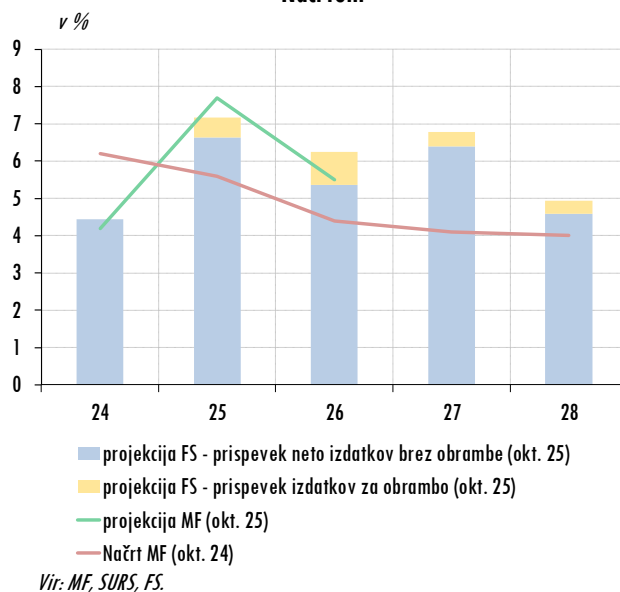
³⁴ Tabela 5 v Prilogi v EK (2025a).

³⁵ Načrti veljajo za štiri oziroma pet let. Uredba EU 1263/2024 sicer dovoljuje njegovo posodobitev najkasneje eno leto pred zaključkom načrta, če pride do spremembe vlade.

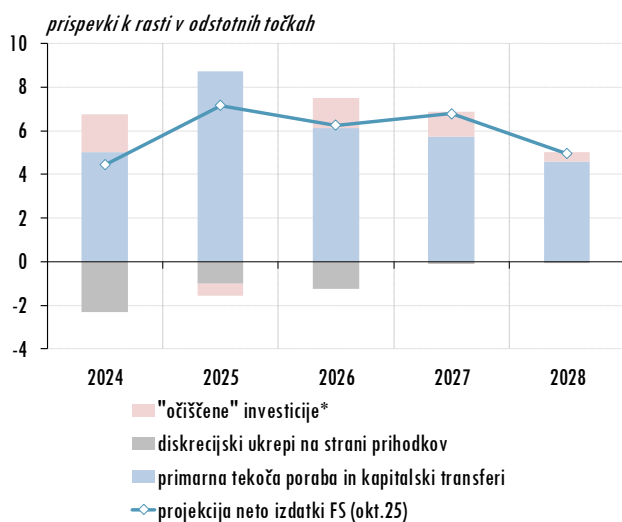
³⁶ EK (2025b).

³⁷ Moody's (2025) je v komentarju o pomenu pokojninske reforme za javne finance poudaril, da pozitivna ocena, ki jo bonitetna agencija trenutno pripisuje Sloveniji, med drugim temelji na pozitivnemu prispevku reforme k nižanju dolgoročnih stroškov staranja in k rasti gospodarskega potenciala.

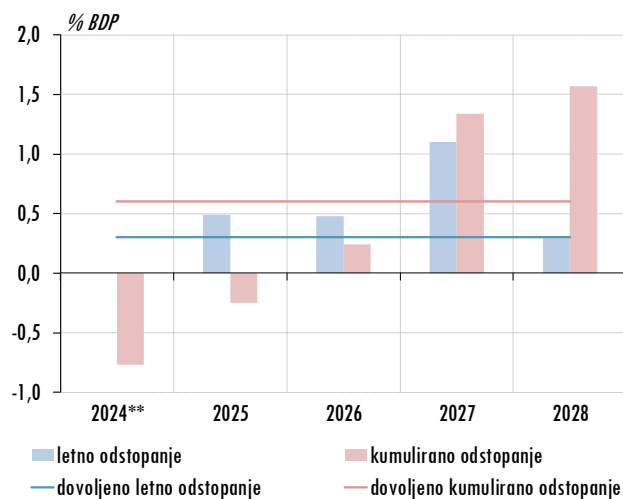
Slika 3.7: Rast neto izdatkov in primerjava z Načrtom



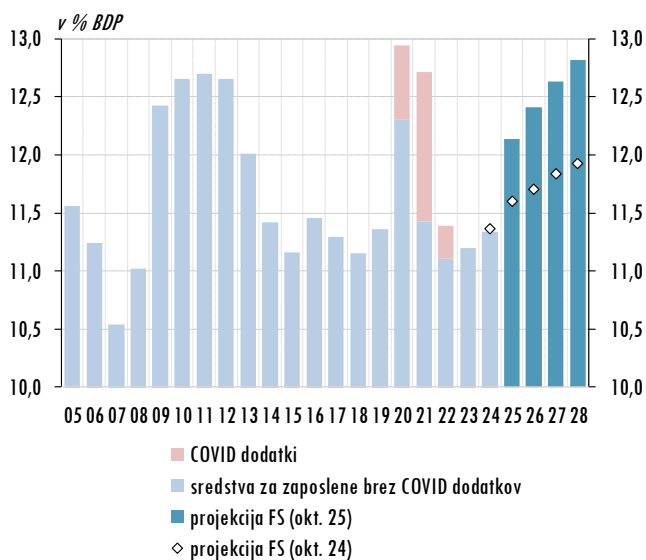
Slika 3.8: Rast neto izdatkov po kategorijah



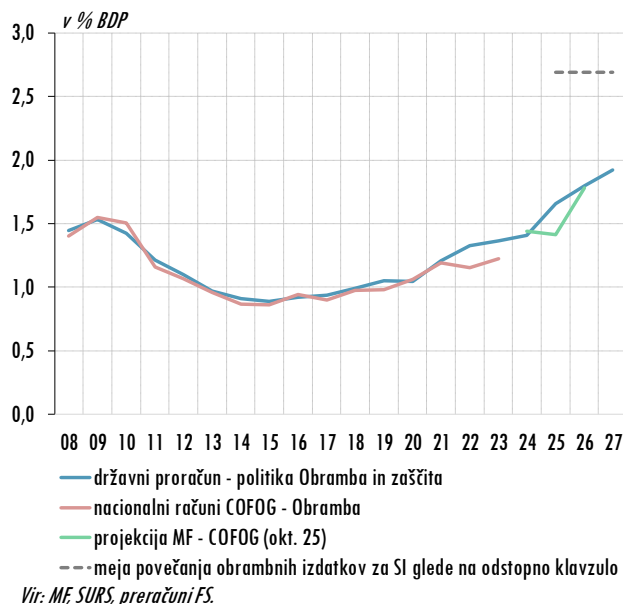
Slika 3.9: Odstopanja neto izdatkov* v obdobju Načrta po projekciji FS



Slika 3.10: Delež sredstev za zaposlene sektorja država



Slika 3.11: Izdatki za obrambo



Javnofinančna tveganja se povečujejo zaradi kombinacije sprejetih ukrepov, počasnejše gospodarske rasti ter naraščajočih srednje- in dolgoročnih javnofinančnih izzivov. Trenutno prevladujejo tveganja, ki bi lahko stanje javnih financ dodatno poslabšala. Javne finance so izpostavljene negotovostim v okolju, ki lahko zmanjšajo prihodke ali zahtevajo dodatno porabo ob dodatnih šokih. Na kratek rok so ključna tveganja povezana z izvajanjem plačne reforme in njenim dejanskim učinkom ter z morebitnimi dodatnimi pritiski na stroške dela v javnem sektorju. Pomembno tveganje predstavlja tudi negotova dinamika porabe EU sredstev. Nihanja so lahko velika zlasti ob zaključku obdobja črpanja iz Sklada za obnovo in odpornost. Takšna nihanja, vključno z negotovo dinamiko poplavlne obnove, lahko vplivajo na obseg in učinkovitost investicij, ki je dodatno omejena zaradi pomanjkanja delovne sile. Demografske razmere predstavljajo vse večji izziv za javne finance. Čeprav je neposredni vpliv staranja prebivalstva na javne finance razmeroma znan, ostajajo negotovosti glede izvajanja sprejete pokojninske reforme. Poleg tega demografske spremembe ter negotov vpliv digitalizacije in umetne inteligence prinašata tveganje za gospodarsko rast in s tem posredno za prihodke javnih financ. Na srednji in dolgi rok so tveganja povezana tudi z obsegom, strukturo in načinom financiranja izdatkov za obrambo, s stroški blaženja podnebnih sprememb ter z izvedbo velikih infrastrukturnih projektov, kot je gradnja drugega bloka jedrske elektrarne.

Za ohranjanje srednjeročne vzdržnosti javnih financ in ugodnih pogojev financiranja bodo potrebni ukrepi za znižanje primanjkljaja in reforme, ki bodo omejile prihodnje javnofinančne pritiske. Slovenija se sooča z naraščajočimi javnofinančnimi izdatki zaradi demografskih in podnebnih sprememb ter obrambnih zahtev. Hkrati bo gospodarska rast tudi zaradi staranja prebivalstva verjetno počasnejša kot v preteklosti. Stroški zadolževanja se povečujejo in bodo verjetno ostali višji kot pred in med epidemijo. Poleg tega je za obdobje od začetka epidemije značilno vgrajevanje visokih pričakovanj glede možnosti javnega financiranja v odločitve ekonomske politike. Tipičen primer pretvorbe pričakovanj v trajne ukrepe je povišanje deleža sredstev za zaposlene sektorja država v BDP s spremembo plačnega sistema na raven, ki je bila skupaj z dodatki za COVID dosežena med epidemijo (Slika 3.10). Takšni trendi pomembno zmanjšujejo fiskalni prostor. Fiskalna politika bi morala za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti zato slediti načrtani poti javnih financ iz Načrta (glej Okvir 3.2). Zato bi morala delovati sistemsko in s časovnim horizontom, ki presega politični cikel. To in izogibanje ukrepom, ki bi skrčen fiskalni prostor dodatno omejevali, je še posebej pomembno v predvolilnem obdobju. Za ustvarjanje dodatnega prostora za ukrepanje in za ohranitev javnofinančne vzdržnosti bi morala vlada zagotoviti tudi učinkovito porabo javnih sredstev z rednimi pregledi izdatkov ter z usmerjanjem sredstev v področja, ki krepijo gospodarski potencial.³⁸ Poleg tega so nujne reforme, ki bodo celovito naslovile strukturne izzive, zlasti na področju socialne zaščite. Takšne reforme bi pomagale ohraniti vzdržnost javnih financ in podprle trajno gospodarsko rast. Pomena takšnega ukrepanja in tovrstnih reform bi se morali zavedati vsi deležniki, ki se morajo izogibati odločitvam, ki bi ogrožale javnofinančno vzdržnost in trenutno ugodne pogoje financiranja.

³⁸ Glej npr. IMF (2025).

Okvir 3.1: Podlaga za ocenjevanje spoštovanja fiskalnih pravil

Načrt predstavlja zavezo vlade za obdobje 2025-2028 glede usmeritev fiskalne politike. Te temeljijo na omejevanju rasti neto izdatkov¹ in vključujejo predpostavko o izvajanju ukrepov za ohranjanje vzdržnosti javnih financ ter postopno nižanje javnega dolga. Rast neto izdatkov, osnovni operativni kazalnik fiskalne politike, naj bi se v tem obdobju postopno nižala skladno s pričakovanim upočasnjem rasti dolgoročnega gospodarskega potenciala. To naj bi prispevalo tudi k postopnemu zmanjšanju javnofinančnega primanjkljaja.

V obdobju 2025-2028 velja nacionalna odstopna klavzula, ki omogoča povečanje izdatkov za obrambo, in s tem višjo rast neto izdatkov, kot je določena v Načrtu. Možnost odstopanja od zavez, danih v Načrtu, se nanaša zgolj na del izdatkov, povezan z obrambo. Pri tem je upoštevana sprememba njegovega deleža v BDP glede na leta 2021, ki pa ne sme presegati 1,5 % BDP. Rast ostalih izdatkov mora medtem ostati skladna z veljavnim Načrtom. Po Predlogu proračunov bo povečanje izdatkov za obrambo do leta 2027 manjše od dovoljenega (Slika 3.11). Trenutno obstaja negotovost, kako bodo obrambni izdatki obravnavani v okviru odstopne klavzule. Po zadnjih razpoložljivih informacijah EK bodo v okviru klavzule upoštevani izdatki za obrambo po metodologiji COFOG, brez upoštevanja t. i. izdatkov za dvojno rabo. Kljub tej negotovosti Predlog proračunov ne določa dovolj natančno sredstev, ki so zajeta v okviru odstopne klavzule. Poleg tega Predlog proračunov ne navede ukrepov, s katerimi bo prvotno financiranje povišanih izdatkov z zadolževanjem po obdobju veljavnosti odstopne klavzule nadomeščeno z drugimi viri.

¹ Celotni izdatki brez izdatkov za obresti, z EU sredstvi financiranih izdatkov, nacionalnega sofinanciranja EU programov, cikličnih izdatkov za brezposelnost, enkratnih izdatkov in diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov.

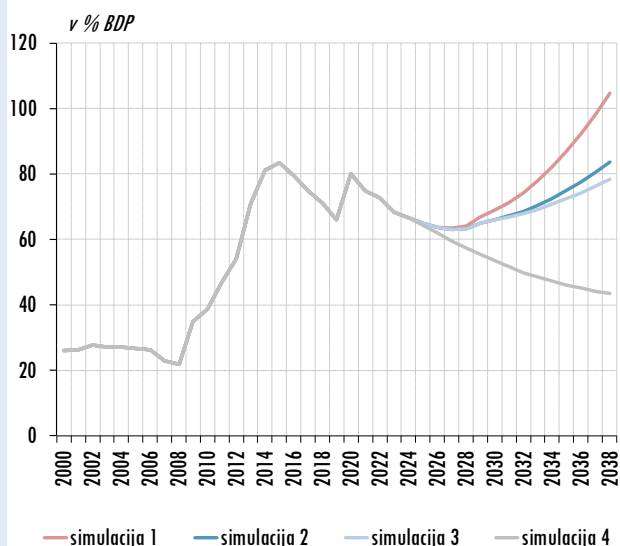
Okvir 3.2: Analiza vzdržnosti dolga

V okviru analize vzdržnosti dolga (DSA) smo pripravili simulacije, ki nakazujejo srednjeročno gibanje dolga ob različnih predpostavkah glede fiskalne politike, javnofinančnih tveganj in strukturnih reform. Med drugim prikazujemo dva mejna scenarija brez in s prilagajanjem fiskalne politike (prva in četrta simulacija). Analiza DSA predpostavlja, da se stanje javnih financ, merjeno s primarnim strukturnim saldom, ohranja na zadnji znani ravni brez stroškov staranja in ostalih tveganj (izhodiščno stanje javnih financ). Ker napovedi FS kažejo poslabšanje stanja javnih financ, simulacije (z izjemo četrte) upoštevajo zadnje leto napovedi, v katerem je strukturni primarni primanjkljaj javnih financ sicer najvišji.

V prvi simulaciji upoštevamo povečane stroške staranja, ki v metodologiji DSA edini spreminjajo stanje javnih financ, in dodatna javnofinančna tveganja (obramba in podnebne spremembe), skupaj s poslabšanjem javnih financ po projekcijah FS, po katerih fiskalna politika ne sledi zavezam iz Načrta. V drugi simulaciji fiskalna politika naslovi druga tveganja oziroma nevtralizira njihov vpliv na saldo, vendar brez izvedbe pokojninske reforme. Tudi v tretji simulaciji so dodatna tveganja naslovljena, vendar je pokojninska reforma izvedena. V četrty simulaciji upoštevamo vsa tveganja in izvedbo pokojninske reforme in hkrati predpostavimo prilagajanje javnih financ, skladno z Načrtom. Izhodiščno stanje javnih financ ostane v tem primeru na ravni iz leta 2025 in se ne slabša, kot bi izhajalo iz napovedi FS.

Rezultati kažejo velike razlike med simulacijami. Brez ukrepanja (prva simulacija) bi se javni dolg do konca naslednjega desetletja povečal na več kot 100 % BDP, stroški obresti pa bi dosegli skoraj 4 % BDP. V nasprotju s tem bi se v primeru izvedbe pokojninske reforme in prilagajanja, skladnega z Načrtom (četrta simulacija), dolg postopno znižal na približno 45 % BDP ob domala nespremenjenem deležu obresti v BDP. Primerjava rezultatov tretje in četrte simulacije poudarja pomen dodatnega prilagajanja fiskalne politike. Pokojninska reforma bi sicer pomembno prispevala k omejevanju slabšanja stanja javnih financ, vendar bi bila njena učinkovitost z vidika zagotavljanja javnofinančne vzdržnosti odvisna zlasti od skladnosti fiskalne politike z zavezami iz Načrta.

Slika: Alternativne simulacije* dolga sektorja država



Vir: SURS, UMAR, izračuni FS, ocene učinkov sprememb pokojninske zakonodaje z modelom DYPENSI (IER, 2025). Opomba: * definicije simulacij so v tekstu.

Seznam literature

- EK (2025a). Assessment of the Fiscal Sustainability Condition for Member States Requesting the Activation of the National Escape Clause. Junij. European Commission. Razpoložljivo na: https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/assessment-fiscal-sustainability-condition-member-states-requesting-activation-national-escape_en
- EK (2025b). Communication from the Commission: Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact. Marec. European Commission. Razpoložljivo na: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf
- FS (2024). Ocena proračunskih dokumentov za leti 2025 in 2026 in mnenje o Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu Republike Slovenije 2025-2028. Oktober. Fiskalni svet. Razpoložljivo na: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2024/10/Gradivo_okt24.pdf
- IMF (2025). Fiscal Monitor. Oktober. International Monetary Fund. Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/fiscal-monitor/2025/October/English/text.ashx>
- Moody's (2025). Issuer Comment. Slovenia, Government of: Parliamentary approval for pension reform is credit positive, but final adoption remains pending. September. Moody's Ratings.
- UMAR (2024). Jesenska napoved gospodarskih gibanj. September. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Razpoložljivo na: https://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2024/JN2024_final.pdf
- UMAR (2025). Jesenska napoved gospodarskih gibanj. September. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj. Razpoložljivo na: https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2025/JN2025_p.pdf

Priloga: Predpostavke projekcije bilance sektorja država 2025-2028

Projekcije bilance sektorja država temeljijo na Jesenski napoved gospodarskih gibanj 2025.³⁹ Projekcija vključuje številne predpostavke oziroma prilagoditve, ki lahko odražajo odmike od upoštevanja zgolj davčnih osnov in davčnih stopenj oziroma odmike od predpostavk glede izdatkov, ki jih je v projekcijah sektorja država uporabilo ministrstvo za finance.

Pomembnejše predpostavke na strani projekcij prihodkov so:

- Pri prihodkih od socialnih prispevkov so prihodki od obveznega zdravstvenega prispevka skladno z zakonodajo⁴⁰ od 1. marca vsakega leta indeksirani z rastjo povprečne bruto plače v predhodnem letu.
- Prihodki od prispevka za dolgotrajno oskrbo so vključeni v enakem obsegu kot so predstavljeni v gradivu Projekcija poslovanja ZZZS v obdobju 2025-2027.⁴¹
- Pri namenskih prihodkih Sklada za obnovo so prihodki od dobička SDH in davka na bilančno vsoto bank do vključno leta 2028 predpostavljeni na enaki ravni kot je znašala dosedanja realizacija, prihodki od povišane stopnje davka na dohodek pravnih oseb so indeksirani z napovedjo neto poslovnega presežka.
- Prihodki od lastnine so prilagojeni za ocenjeni finančni učinek po Zakonu o prehodnem financiranju pospešenega in pravičnega izstopa iz premoga.⁴²
- Prihodki od obresti temeljijo na predpostavki ohranjanja stanja EZRD na ravni zadnjega razpoložljivega podatka s konca septembra 2025.
- Vsa sredstva NOO so prejeta leta 2026.

Pomembnejše predpostavke na strani projekcij izdatkov so:

- Izdatki za sredstva za zaposlene temeljijo na UMAR napovedi rasti povprečne bruto plače v javnem sektorju in predpostavljajo enako rast zaposlenosti kot je bila realizirana v prvi polovici leta 2025.
- V okviru izdatkov za socialna nadomestila so izdatki za dolgotrajno oskrbo vključeni v enakem obsegu kot so predstavljeni v gradivu Projekcija poslovanja ZZZS v obdobju 2025-2027.⁴³
- V okviru izdatkov za socialna nadomestila za pokojnine so vključeni dodatni finančni učinki v enakem obsegu kot so predstavljeni v Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.⁴⁴
- V okviru izdatkov za socialna nadomestila rastejo izdatki za boleznine s stopnjo, ki je enaka povprečju zadnjih 15 let.
- V okviru izdatkov za socialna nadomestila so vključeni finančni učinki v enakem obsegu kot so predstavljeni v Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o urejanju trga dela.⁴⁵

³⁹ UMAR (2025).

⁴⁰ 48. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. Dosegljivo na <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAK0213>.

⁴¹ Dosegljivo na <https://imss.dz-rs.si/IMIS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/baef1634274eac2c641c96165adf54ca656aa7b981c7796a7d8062ee491d107>.

⁴² Dosegljivo na <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAK09127>.

⁴³ Dosegljivo na <https://imss.dz-rs.si/IMIS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/baef1634274eac2c641c96165adf54ca656aa7b981c7796a7d8062ee491d107>.

⁴⁴ Dosegljivo na <https://imss.dz-rs.si/IMIS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/6059c53c21fbc0739a21624900c3478d068ca07f917a0baf7337f3567b7ec593>.

⁴⁵ Dosegljivo na <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAK09257>.

- Državno nadomestilo za obratovanje TEŠ je vključeno v enakem obsegu kot je predvideno z Zakonom o prehodnem financiranju pospešenega in pravičnega izstopa iz premoga.⁴⁶
- Vsa razpoložljiva sredstva Sklada NOO so porabljena do konca leta 2026.
- Izdatki Sklada za obnovo v letu 2025 so prilagojeni dejanski realizaciji v prvih devetih mesecih 2025, ki vidno zaostaja za načrtovanimi. Predpostavljeno je tudi, da bo imel sklad izdatke do vključno leta 2030 in ne le do vključno leta 2028, ko bo prenehal zbirati namenske prihodke.
- Napovedana uvedba obvezne božičnice za vse zaposlene ni vključena v projekcijo.

⁴⁶ Dosegljivo na <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO9127>.