



Številka: 41000-3/2025/10
Datum: 22. 4. 2025

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede osnutka Letnega poročila o napredku 2025

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 10. 4. 2025 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: FS) posredovala osnutek Letnega poročila o napredku 2025. Hkrati je vlada FS zaprosila tudi za oceno glede nastopa izjemnih okoliščin iz drugega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 24/25; v nadaljnjem besedilu ZFisP-1).

FS je Oceno osnutka Letnega poročila o napredku 2025 (v nadaljnjem besedilu: Ocena) objavil 18. aprila 2025. Skladno s tretjim odstavkom 7. člena ZFisP-1 vlada do Ocene podaja obrazloženo stališče.

Vlada uvodoma izpostavlja, da v sklopu prenovljenih fiskalnih pravil Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU) Letna poročila o napredku, ki se pripravljajo spomladi, služijo spremljanju skladnosti s fiskalno zavezo, določeno v Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu, v obdobju od začetka veljavnosti načrta do tekočega leta, medtem ko Osnutki proračunskih načrtov, ki se pripravljajo jeseni, vsebujejo podroben opis izvajanja fiskalne politike v naslednjem letu. Skladno s tem bodo podrobnejše javnofinančne projekcije za naslednji dve leti predložene z Osnutkom proračunskega načrta 2026. Vlada pripravlja predloge zakonov in reforme, ki še niso dokončno ovrednotene in bodo imele pozitiven učinek na javnofinančno vzdržnost na srednji in dolgi rok.

FS v Oceni ugotavlja, da so bila oziroma bodo v letih 2024 in 2025 javnofinančna gibanja skladna s fiskalno zavezo, opredeljeno v Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu Republike Slovenije 2025-2028 (v nadaljnjem besedilu: SFSN). Rast očiščenih odhodkov je lani znašala 4,6 %, letos pa bo po ocenah vlade dosegla 5,3 %, s čemer naj bi kumulativna rast v tem obdobju zaostajala za fiskalno zavezo za 2 odstotni točki.

Kot izpostavlja tudi FS, so javnofinančna gibanja podvržena znatnim negotovostim, ki izhajajo iz makroekonomskega okolja. Uresničitev Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj 2025 Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR), na kateri temelji osnutek Letnega poročila o napredku 2025, namreč spremljajo znatna, večinoma negativna tveganja. Predvsem obstaja visoka negotovost okoli obsega učinka protekcionističnih ukrepov Združenih držav Amerike (v nadaljnjem besedilu: ZDA) in povračilnih ukrepov prizadetih držav na gospodarsko aktivnost in rast splošne ravni cen v Sloveniji¹. Vlada je v osnutku poročila zato predstavila učinke višje rasti cen na določene proračunske kategorije.

¹ V času priprave pomladanske napovedi 25% carine na uvoz jekla in aluminija še niso začele veljati, prav tako predsednik ZDA še ni objavil 20% izhodiščnih carin za EU. UMAR je sicer ocenil, da bi bila zaradi uvedbe 10% carin in povračilnih ukrepov EU, ki jih spremlja povečana in dolgotrajna negotovost glede trgovinskih politik, gospodarska rast v Sloveniji lahko nižja za okoli 0,5 odstotne točke, pri čemer bi zvišanje obstoječih tarif za avtomobile na 25 % ta učinek še povečalo.

Primanjkljaj sektorja država se je v letu 2024 znižal na 0,9 % BDP, bruto dolg sektorja država pa na 67 % BDP. Po ocenah vlade bo primanjkljaj letos znašal 1,9 % BDP, medtem ko FS pričakuje manjše povečanje primanjkljaja, kar je posledica manjšega pričakovanega povečanja investicij in subvencij.

Vlada se tudi tokrat, kot že v preteklih mnenjih na ocene FS, odziva z izpostavitvijo ključnih javnofinančnih pravil in prakse, ki določajo načrtovanje investicijskih odhodkov v državnem proračunu. Pri načrtovanju investicij je vlada upoštevala več dejavnikov. Med njimi so nadaljnja izvedba projektov v okviru Načrta za okrevanje in odpornost, nadaljevanje sanacije škode po poplavih iz avgusta 2023, povišana sredstva za investicije zlasti na področjih prometne infrastrukture, okolja, zdravstva in varnosti. Vlada poudarja, da je načrtovanje investicij vezano na jasno določena pravila – javnofinančni predpisi namreč določajo, da se lahko izvajajo zgolj projekti, ki imajo dokazljivo zagotovljene zadostne vire za pokritje vseh obveznosti, ki jih bo predvidoma povzročila izvedba projekta. Pristop k projektom brez ustrezno zagotovljenih sredstev ni dopusten in bi vodil v netransparentno upravljanje proračuna. Prav zaradi teh zakonskih zahtev morajo biti v proračunu načrtovane pravice porabe za celotno vrednost projekta, tudi če se predvideva, da v določenem letu do realizacije projekta morda ne bo prišlo v celoti. Ker se dinamika izvajanja investicij praviloma spremeni (npr. zaradi postopkov javnega naročanja ali zamud pri izvedbi), prihaja med letom do razlik med načrtovanimi in dejanskimi izdatki. To pa ne pomeni, da so investicije načrtovane nerealno. Dodatno vlada pojasnjuje, da lahko neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti in izplačujejo sredstva proračuna v breme proračuna tekočega leta samo za namen ter do višine, ki sta določena s proračunom, in če so za to izpolnjeni vsi z ustavo, zakoni in drugimi predpisi določeni pogoji. Če bi torej vlada že v fazi načrtovanja znižala obseg sredstev za investicije – zgolj zaradi možnosti kasnejših zamikov, bi to pomenilo kršitev načel proračunske skladnosti in onemogočilo zakonito izvedbo projektov. Odhodkovno stran mora vlada načrtovati tudi ob upoštevanju konkretnih zakonov, ki določajo zneske, ki jih je treba v posameznem letu zagotoviti za določene namene (primeroma Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026, Zakon o zagotavljanju sredstev za določene nujne programe Republike Slovenije v kulturi, Zakon o zagotavljanju finančnih sredstev za investicije v športno infrastrukturo v Republiki Sloveniji v letih od 2023 do 2030, Zakon o zagotavljanju finančnih sredstev za investicije v slovensko zdravstvo v letih od 2021 do 2031). Iz opisanih razlogov zato prihaja do medletnih razhajanj med načrtovanimi in dejanskimi odhodki za investicije. Vlada zato ocenjuje, da so proračunske postavke za investicije ustrezno načrtovane glede na znano dinamiko projektov ter v skladu z zakonskimi zahtevami in odgovornim javnofinančnim upravljanjem.

Pri tem velja izpostaviti tudi, da na načrtovane investicije sektorja država vplivajo tudi spremembe v dinamiki črpanja EU sredstev. V luči bolj realnega načrtovanja sredstev iz Mehanizma za okrevanje in odpornost bo v letu 2025 vlada sprejela spremembo Načrta za okrevanje in odpornost. Predvideno je znižanje ovojnice posojil za okvirno 0,6 % BDP. V letu 2024 se je zaključila faza črpanja sredstev iz finančne perspektive EU 2014–2020, zato so bili prioritetni naporji usmerjeni v dokončanje tovrstnih projektov. Prehod na novo finančno perspektivo EU 2021–2027 se je sicer začel že v preteklih letih, vendar je zaradi intenzivnih aktivnosti pri zaključevanju prejšnje perspektive ter tudi zaradi aktivnosti povezane s sanacijo po poplavih iz 4. 8. 2023 prišlo do zamika pri polni implementaciji nove perspektive. To je povsem običajen pojav ob prehodu med dvema finančnima obdobjema, saj je potrebno zaključiti obveznosti iz prejšnjega obdobja, preden se v polni meri aktivirajo sredstva iz novega obdobja. Poraba sredstev evropske kohezijske politike se načrtuje skladno s predvideno letno porabo po Programu evropske kohezijske politike 2021-2027. Sredstva, ki jih Evropska komisija Republiki Sloveniji dodeli za posamezno leto, je potrebno porabiti najkasneje v roku treh let. Skladno s tem se načrtujejo tudi odhodki in prihodki državnega proračuna. Vlada je 27. 2. 2025 sprejela Sklep, s katerim se je seznanila z ukrepi za pospešitev koriščenja sredstev PEKP 2021-2027, prav tako je vlada

naložila, da se odloči o podpori tistim projektom, ki pospešijo koriščenje sredstev evropske kohezijske politike v letih 2025 in 2026.

Delež subvencij v % BDP se je močno povečal v letu 2020 (4,0 %) zaradi državnih pomoči gospodarstvu v času COVID epidemije. Z letom 2021 se je začel postopoma zmanjševati (energetska kriza) in v letu 2024 dosegel predkrizno raven 1,1 % BDP. V letu 2025 bo po ocenah Ministrstva za finance delež subvencij sektorja država ohranjal predkrizno raven 1,2 % BDP, predvsem na račun porabe sredstev proračunskih skladov, subvencij s strani Centra za podpore Borzen in subvencioniranja javnega potniškega prometa, ki se izvaja preko Družbe za upravljanje javnega potniškega prometa.

Glede negotovosti pri oceni diskrecijskih ukrepov vlada podobno kot FS ugotavlja, da je bilo od septembra 2023 do konca marca 2025 iz državnega proračuna za poplavno obnovo izplačanih 1,1 milijarde EUR (od tega 465 mio EUR v letu 2024), oziroma okoli 1,6 % BDP. Vrednost enkratnih odhodkov se po obračunskem toku ocenjuje na 0,7 % BDP v letih 2023 in 2024, ob upoštevanju dodatnega priliva iz EU pa je učinek na saldo sektorja država ocenjen na 0,5 % in 0,3 % BDP. V letu 2025 se je pričela poraba sredstev Sklada za obnovo. Trenutni saldo sklada znaša 518,8 milijonov evrov, predvidena je poraba sredstev v višini 500 milijonov evrov oziroma 0,7 % BDP.

FS v svoji oceni opozarja tudi na javnofinančne pritiske, ki bi med drugim lahko izvirali iz povečanih odhodkov za obrambo. Evropska komisija je namreč države pozvala, da kolektivno zaprosijo za uporabo nacionalne odstopne klavzule, ki bi v naslednjih štirih letih omogočila povečanje obrambnih odhodkov nad zaveze, ki izhajajo iz Srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov. Zahtevo za uporabo nacionalne odstopne klavzule Evropski komisiji in Svetu EU posreduje vlada, skladno z ZFisP-1 pa mnenje o nastopu izjemnih okoliščin pred tem pripravi FS. Ob upoštevanju Ocene FS o nastopu izjemnih okoliščin, ki je bila objavljena 18. aprila 2025, namerava vlada zaprosilo za uporabo nacionalne odstopne klavzule posredovati Evropski komisiji in Svetu EU skupaj z Letnim poročilom o napredku. Vlada namreč ocenjuje, da so izpolnjeni vsi trije pogoji za njeno uporabo, saj je povečanje odhodkov za obrambo potrebno v luči izjemnih okoliščin zaradi spremenjenega varnostnega okolja v Evropi, na kar Republika Slovenija nima vpliva, izjemne okoliščine pomembno vplivajo na javne finance, omejeno odstopanje od zavez iz Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta pa ne bo ogrozilo javnofinančne vzdržnosti. FS sicer opozarja, da bi povečanje obrambnih odhodkov v polnem obsegu za 1,5 % BDP letno v vseh štirih letih aktivacije nacionalne odstopne klavzule znatno povečalo primanjkljaj sektorja država, kar bi lahko pomembno vplivalo tudi na vzdržnost javnega dolga. Vlada ob tem poudarja, da vsaj v začetnih letih predivoma ne bo izrabila celotnega obsega nacionalne odstopne klavzule, kar se odraža tudi v Letnem poročilo o napredku 2025, zato srednjeročna vzdržnost javnih financ ne bo ogrožena.