



Številka: 41003-10/2025/16

Datum: 20. 10. 2025

Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede proračunskih dokumentov za leti 2026 in 2027

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) 30. 9. 2025 v oceno posredovala predlog spremembe državnega proračuna za leto 2026 in predlog državnega proračuna za leto 2027, 10. 10. 2025 pa tudi Osnutek proračunskega načrta sektorja država 2026 in projekcije prihodkov in izdatkov sektorja država, pripravljenih na podlagi predloga sprememb državnega proračuna 2026 oziroma predloga državnega proračuna 2027.

Fiskalni svet je Oceno proračunskih dokumentov za leti 2026 in 2027 (v nadaljnjem besedilu: Ocena) 17. 10. 2025 posredoval Vladi RS. Skladno s tretjim odstavkom 7. člena ZFisP-1 vlada do Ocene podaja obrazloženo stališče.

1. Stališče do ocene projekcij prihodkov in odhodkov v Predlogih proračunov

Uvodoma iz Ocene Fiskalnega sveta izhaja, da je z vidika javnofinančne vzdržnosti vzpostavitev namenskih virov za sanacijo po poplavah ublažila pritisk na javne finance, vendar je potrebno zagotoviti njihovo pregledno in učinkovito porabo. Vlada pojasnjuje, da je bil za sanacijo po poplavah in obnovo z Zakonom o obnovi, razvoju in zagotavljanju finančnih sredstev (Uradni list RS, št. 131/23, 81/24, 109/24 in 57/25; v nadaljnjem besedilu: ZORZFS) vzpostavljen sklad za obnovo, preko katerega se od letošnjega leta zagotavlja glavna sredstva za obnovo po poplavah 4. 8. 2023. Za vsa področja obnove, ki se financirajo iz tega vira, so sprejeti programi, ki natančno določajo namen, višino in časovno dinamiko porabe. Vsak izdelek je sledljiv, poročanje pa redno in javno dostopno. Sklad za obnovo po poplavah je bil ustanovljen prav z namenom, da se zagotovi namenska poraba sredstev, centraliziran nadzor nad porabo, z objavo podatkov o porabi pa omogočamo transparentnost. Stanje sredstev na skladu za obnovo se redno mesečno objavlja na spletni strani Direktorata za proračun Ministrstva za finance. Na spletnih straneh Službe za obnovo po poplavah pa so redno objavljeni podatki o izvajanju in porabi sredstev, kar omogoča tako javnosti kot nadzornim institucijam popoln vpogled v stanje in dinamiko porabe.

V povezavi z navedbo, da ostajajo velika javnofinančna tveganja, ki izvirajo iz napovedane uvedbe obvezne božičnice ter morebitnih dodatnih transferjev v zdravstvo in v primeru neizvajanja sprejete reforme tudi v pokojninsko blagajno, vlada pojasnjuje, da so skladno z določbami Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10, 76/23, 24/25 – ZFisP-1 in 39/25) med izvrševanjem proračuna vlada na razpolago tudi ukrepi za uravnoteženje proračuna, če se med proračunskim letom zaradi nastanka novih obveznosti za proračun ali spremenjenih gospodarskih gibanj povečajo izdatki ali zmanjšajo prejemki proračuna, in lahko največ za 45 dni zadrži izvrševanje posameznih izdatkov. Z ukrepi začasnega zadržanja izvrševanja lahko vlada ustavi prevzemanje

obveznosti, predlaga podaljšanje pogodbenih rokov plačil in ustavi prerazporejanje proračunskih sredstev, potrebno zaradi prevzemanja obveznosti. Nadalje, če se po sprejemu proračuna sprejme zakon ali odlok, na podlagi katerega nastanejo nove obveznosti za proračun, vključi vlada te obveznosti v proračun in določi obseg izdatkov za ta namen v okviru večjih pričakovanih prejemkov in obsega zadolžitve, ki je določen s proračunom, ali s prerazporeditvijo sredstev v okviru možnih prihrankov sredstev.

Fiskalni svet na več mestih kritično izpostavlja zaostanke za načrti pri investicijah, tudi iz sredstev Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: EU). Vlada pojasnjuje, da je bila poraba investicijskih izdatkov v letu 2023 rekordna in je znašala 2,2 milijarde evrov, v letu 2024 je znašala 1,5 milijarde evrov, v letu 2025 pa je bilo do sedaj realiziranih skoraj 900 milijonov evrov, ob tem da zaradi zalaganja številni upravičenci investicijske izdatke od države terjajo prav v zadnjem četrtletju. V letih 2026 in 2027 so investicijski izdatki načrtovani v višini 2,3 milijarde evrov. Povečanje investicijskih izdatkov ni posledica neracionalnosti, temveč rezultat strateške odločitve, da Slovenija ne izgubi investicijskega zagona. Približno tretjina vseh sredstev je namenjena prometu in prometni infrastrukturi, zlasti železniški in cestni, drugi večji sklop pa predstavljajo vlaganja v obrambo in zaščito, s poudarkom na modernizaciji Slovenske vojske. Preostali del je usmerjen v zdravstvo, izobraževanje, šport, znanost, informacijsko družbo ter gradnjo javnih najemnih stanovanj in posodobitev in gradnjo domov za starostnike. Ob tem je pomembno poudariti, da rast investicijskih izdatkov ni v celoti breme integralnih sredstev državnega proračuna. Gre tudi za črpanje evropskih sredstev, zlasti v okviru Večletnega finančnega okvira (v nadaljnjem besedilu: VFO) za obdobje 2021-2027. Če teh sredstev ne bi izkoristili, bi Slovenija dolgoročno izgubila razvojne priložnosti, konkurenčnost ter možnost hitrejša prilagoditve globalnim trendom. Slovenija večino EU sredstev koristi proti koncu obdobja VFO. Od Programa kohezijske politike, katerega skupna vrednost znaša 3,2 milijarde evrov evropskih sredstev, na dan 17. oktobra 2025 potrjenih za 1,23 milijarde evrov operacij, realiziranih 151,8 milijona evrov izplačil iz državnega proračuna ter prejetih 109,3 milijona evrov povračil iz EU. V finančne instrumente je bilo v letu 2025 vplačanih dodatnih 57 milijonov evrov, tako da skupna realizacija v letu 2025 znaša 134,6 milijona evrov. Vlada načrtuje, da bo v naslednjih letih prišlo do pospešene rasti črpanja kohezijskih sredstev, saj se postopno povečuje tudi izvajanje projektov.

Ob tem je treba poudariti, da se investicijski izdatki v proračunu načrtujejo glede na dinamiko projektov v posameznem letu, ta pa se spreminja, kar lahko privede do izrazitejših odstopanj realizacije od planov. Za uvrstitev v državni proračun in izvedbo javnih razpisov je potrebna zaprta finančna konstrukcija. Pri izvedbi posameznega projekta v različnih fazah prihaja do odstopanj, bodisi v času izvajanja postopkov izbire izvajalca bodisi kasneje pri izvedbi. Odhodkovno stran mora vlada načrtovati tudi ob upoštevanju konkretnih zakonov, ki določajo zneske, ki jih je treba v posameznem letu zagotoviti za določene namene. Iz opisanih razlogov zato prihaja do medletnih razhajanj med načrtovanimi in dejanskimi odhodki za investicije. Vlada dodatno pojasnjuje, da je realizacija investicijskih izdatkov v državnem proračunu praviloma najvišja v zadnjem delu leta, kar je posledica več dejavnikov, povezanih z naravo priprave in izvedbe investicijskih projektov.

2. Stališče do ocen skladnosti proračunskih dokumentov s Srednjeročnim fiskalno-strukturnim načrtom Republike Slovenije 2025-2028

Vlada uvodoma izpostavlja, da je načrtovana fiskalna politika v mejah dopustnih odstopanj od fiskalne poti, ki je predvidena v Srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu Republike Slovenije 2025-2028. Z reformo Pakta za stabilnost in rast je bil uveden srednjeročni pristop, ki ni več osredotočen na strogo spoštovanje letnih fiskalnih ciljev. Cilj namreč je srednjeročno zmanjševane ali ohranjanje javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP) in zagotavljanje srednjeročne vrženosti dolga. Zato so skladno z Uredbo Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št.

209 z dne 2. 8. 1997, str. 6), zadnjič spremenjena z Uredbo Sveta (EU) 2024/1264 z dne 29. aprila 2024 o spremembi Uredbe (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L št. 2024/1264 z dne 30. 4. 2024) dovoljena odstopanja od poti gibanja očiščenih izdatkov, ki ne presegajo 0,3 % BDP letno oziroma kumulativno 0,6 % BDP, hkrati pa se ob ugotavljanju odstopanj posebej preveri tudi, če je odstopanje povezano z višjimi izdatki, povezanimi z obrambo. Letna odstopanja se skozi celotno obdobje veljavnosti srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta beleži na tako imenovanem kontrolnem računu, ki ga vzpostavi Evropska komisija. Pri tem je pomembno, da se na kontrolnem računu spremlja odstopanja tako navzgor in navzdol, odstopanja pa se beleži zgolj na podlagi podatkov o realizaciji. To pomeni, da Evropska komisija pred sprožitvijo postopka čezmernega primanjkljaja zaradi preteklih odstopanj od dovoljeni rasti očiščenih izdatkov preverja tudi, ali je posamezna država v preteklih letih porabila manj, kot je bilo dovoljeno, saj se prekoračitve v enem letu lahko nadomestijo z manjšo rastjo izdatkov od dovoljene v drugem letu.

Vladne javnofinančne projekcije za sektor država kažejo, da bodo zaveze iz Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Republike Slovenije 2025-2028 izpolnjene. Lani je rast očiščenih izdatkov znašala 4,2 %, letos bo po ocenah Ministrstva za finance znašala 7,7 %, v letu 2026 pa 5,5 %, s čimer naj bi kumulativna rast v tem obdobju sicer presegala fiskalno zavezo za 1,4 odstotne točke. Pri tem je treba poudariti, da bi ob upoštevanju nacionalne odstopne klavzule in s tem povečanja obrambnih izdatkov bilo kumulativno zvišanje 16,9 %, kar je nekoliko manj od fiskalnih zavez (17 %). Kumulativen učinek obrambnih izdatkov, izražen v odsotnih točkah BDP, ocenjujemo na 0,8. To pomeni, da bo kontrolni račun izravnal.

Javnofinančne projekcije sektorja država so v skladu s predpisano strukturo za osnutke proračunskih načrtov osredotočene na leti 2025 in 2026. Za leto 2027 so bile projekcije pripravljene zgolj za Fiskalni svet v skladu s sporazumom o sodelovanju med Fiskalnim svetom in Ministrstvom za finance.

V zvezi s povečanjem obrambnih izdatkov vlada poudarja, da je Slovenija sprejela Resolucijo o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2040. Resolucija predvideva postopen dvig obrambnih izdatkov na 3 % BDP do leta 2030, od katerih bo vsaj 20 % namenjenih investicijam v osnovna sredstva, 2 % pa raziskavam in razvoju. Dodatni vpliv na investicije v obrambo, varnost in odpornost bodo imeli tudi t.i. projekti za dvojno rabo. Za spremljanje fiskalnih zavez so relevantni izdatki za obrambo po COFOG definiciji. V oceno povečanja teh se upoštevajo odhodki državnega proračuna in avansi. Plačila po denarnem toku so v večini primerih takojšna, medtem ko so dobave v prihodnosti. Povišanje obrambnih izdatkov bi lahko pozitivno vplivalo na gospodarsko aktivnost: modelske ocene kažejo, da bi lahko bila leta 2030 raven slovenskega BDP zaradi učinkov dodatne državne porabe za obrambo tudi do 0,9 % višja (vir: Osnutek proračunskega načrta sektorja država 2026, str. 12-13).

Hkrati je potrebno izpostaviti, kako nujna je reforma pokojninskega sistema, ki jo je sprejel Državni zbor Republike Slovenije v konsenzu s socialnimi partnerji na predlog vlade. Reforma bo pozitivno vplivala na javnofinančno vzdržnost, ker bo izboljšala strukturni položaj. V izračune vzdržnosti javnega dolga, na podlagi katerih se določa dovoljene rasti očiščenih izdatkov, namreč vstopajo povečanja stroškov staranja za obdobje 10 let po končani fiskalni prilagoditvi. Kot ugotavlja Fiskalni svet, bo pokojninska reforma pomembno prispevala k zagotavljanju javnofinančne vzdržnosti Slovenije. Kljub povišanju izdatkov za pokojnine na kratek rok bo pokojninska reforma ugodno vplivala na dinamiko razmerja med javnim dolgom in BDP v prihodnjih letih in s tem skladno s fiskalnimi pravili EU zagotovila več fiskalnega prostora že na srednji rok.

V zvezi z rastjo sredstev za zaposlene predvsem zaradi reforme plačnega sistema vlada poudarja, da je v projekcijah v Osnutku proračunskega načrta sektorja država 2026 izpostavljeno, da je rast v letu 2025 višja, kot je bilo ocenjeno letos spomladi. S plačno reformo so bili uvedeni plačni stebri, kjer je ožja

državna uprava zajeta v 2. plačni stebru, med tem ko so javni uslužbenci v zdravstvu ter socialnem varstvu, izobraževanju in v drugih javnih zavodih v 3., 4. oziroma 5. plačnem stebru. Pritiski na rast so tako na drugih stebrih precej višji kot v ožji državni upravi. Na to poleg reforme vpliva tudi povečevanje števila zaposlenih na teh področjih. Rast sredstev za zaposlene se v letu 2026 upočasni. Reforma bo uveljavljena postopno, v več fazah, in sicer do leta 2028. V letu 2025 na rast izdatkov za plače vplivajo poleg učinkov plačne reforme in odprave nesorazmerij tudi učinki po prejšnjih predpisih, kot so napredovanja iz leta 2024, prenos učinka uskladitve plačne lestvice, dodatne obveznosti iz naslova prispevka za dolgotrajno oskrbo ter načrtovane kadrovske politike posameznih organov. Prenovljeni plačni sistem na dolgi rok prispeval k večji učinkovitosti dela, večji privlačnosti javnega sektorja kot delodajalca ter k bolj obvladovani in počasnejši rasti mase plač v primerjavi z obstoječim sistemom, ki je vseboval številne avtomatizme in neučinkovite mehanizme napredovanja. Na srednji rok pa bi naj rast po ocenah Ministrstva za javno upravo nižja kot v primeru, če ne bi bilo reforme.

Vlada se zaveda visokih potreb v zdravstvu, zato je bila v ta namen sprejeta vrsta ukrepov, ki vplivajo na kakovost, dostopnost in večjo učinkovitost zdravstva. Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o zdravstvenem zavarovanju je na predlog vlade že v Državnem zboru Republike Slovenije.

Poslabšanje gospodarskih razmer je, kot izpostavlja tudi Fiskalni svet, eden izmed razlogov za povečanje primanjkljaja sektorja država v letu 2025 oziroma za njegovo ohranjanje na visoki ravni v letu 2026. Slednje se odraža v upočasnitvi rasti prihodkov, kar je tudi upoštevano pri javnofinančnih projekcijah. Urad Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj v Jesenski napovedi gospodarskih gibanj 2025 pričakuje, da se bo gospodarska rast upočasnila na 0,8 % v letu 2025, v letu 2026 pa znašala 2,1 %, kar je precej nižje od pomladanskih in lanskih pričakovanj.

Fiskalni svet v zvezi s predpostavkami projekcij bilanc sektorja država navaja, da so »v okviru izdatkov za socialna nadomestila za pokojnine vključeni dodatni finančni učinki v enakem obsegu, kot so predstavljeni v Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju«. Vlada pojasnjuje, da izračuni, pripravljeni maja 2025 ob oblikovanju navedenega predloga zakona, niso odražali najnovejših ocen in podatkov, ki so na voljo sedaj ob oddaji Osnutka proračunskega načrta sektorja država 2026. Pri pripravi zadnjih ocen so bili upoštevani posodobljeni izračuni oziroma projekcije Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, ki temeljijo na posodobljenem številu udeležencev pokojnin, pričakovani realizaciji pokojnin v letu 2025 ter najnovejših podatkih o uskladitvah, pripravljenih na podlagi novih makroekonomskih izhodišč. Na podlagi teh projekcij je bilo ocenjeno, da bo nova formula usklajevanja pokojnin (50 % z rastjo plač in 50 % z inflacijo) v letu 2026 prispevala k približno 40 milijonov evrov nižjemu obsegu izdatkov za pokojnine. Izračuni, pripravljeni ob oblikovanju osnutka pokojninske reforme ob takrat znanih predpostavkah, so namreč predvidevali manjši učinek spremembe formule usklajevanja, in sicer približno 25 milijonov evrov zmanjšanja odhodkov, kar je posledično pomenilo višji skupni učinek vseh predlaganih ukrepov na proračunske izdatke. Po zdajšnjih izračunih bi bili učinki pokojninske reforme na srednji rok ugodnejši, kar pomeni tudi manjše pričakovano kratkoročno povečanje izdatkov.

Fiskalni svet nadalje navaja, da je v svojih projekcijah uporabil predpostavko, kjer »v okviru izdatkov za socialna nadomestila rastejo izdatki za bolezni s stopnjo, ki je enaka povprečju zadnjih 15 let«. Po izračunih Ministrstva za finance takšna predpostavka pomeni več kot 8-odstotno rast izdatkov bolezni, pri čemer ta vključuje tudi obdobje izjemnih okoliščin, povezanih s pandemijo COVID-19, ko je bila rast nadpovprečno visoka predvsem zaradi nadomestil v času izolacij, ki so se krila v višini 90 % osnove. V projekcijah Ministrstva za finance za leti 2026 in 2027 je bila upoštevana predpostavka zmernejše, približno 1 do 2-odstotne letne rasti teh izdatkov. Ta predpostavka odraža načrtovane ukrepe za zaježitev zdravstvenega absentizma in krepitev finančne vzdržnosti Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije. Ocenjuje se, da bodo predlagani ukrepi ZZZS v letu 2026 zaježili rast izdatkov za bolezni.

Ministrstvo za finance pri pripravi proračunskih dokumentov dosledno upošteva najnovejše podatke in ocene ter s tem zagotavlja ažurne in realistične projekcije izdatkov sektorja država.

Fiskalni svet navaja, da je vzpostavitev namenskih virov za uvedbo dolgotrajne oskrbe ublažilo pritisk na javne finance, vendar je potrebno zagotoviti njihovo pregledno in učinkovito uporabo. Vlada pojasnjuje, da se je s 1. 7. 2025 pričelo pobiranja prispevkov za dolgotrajno oskrbo, pri čemer se plačani prispevki zbirajo na ločenem poslovnem računu Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in so strogo namenski, kar pomeni, da se lahko porabijo le za pravice in stroške, kot jih določa Zakon o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 84/23, 112/24 in 44/25). V ta namen je Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije vzpostavil ločene finančne in podatkovne tokove. Prav tako so vsak mesec na spletnih straneh Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Ministrstva za finance javno objavljeni podatki o zbranih prispevkih iz obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo. Dodajamo, da mora Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije pripraviti finančni načrt in letno poročilo, v katerem ločeno načrtuje in prikaže prihodke in druge prejeme ter odhodke in druge izdatke za obvezno zdravstveno zavarovanje in obvezno zavarovanje za dolgotrajno oskrbo. Nadzor nad namembnostjo rabe sredstev dolgotrajne oskrbe za financiranje dolgotrajne oskrbe izvaja minister, pristojen za dolgotrajno oskrbo, računsko sodišče pa vsako leto revidira pravilnost poslovanja javnega zavoda za zdravstveno zavarovanje. Glede na navedeno vlada meni, da so že vzpostavljene ustrezne podlage, ki bodo omogočale pregledno in učinkovito uporabo zbranih sredstev iz obveznega zavarovanja za dolgotrajno oskrbo.

Fiskalni svet v svoji Oceni skladnosti proračunskih dokumentov s Srednjeročnim fiskalno-strukturnim načrtom Republike Slovenije 2025-2028 med drugim omenja, da bo rast javnih investicij ostala na razmeroma visoki ravni v obdobju 2025-2028, tako zaradi zaključevanja Načrta za okrevanje in odpornost, kot tudi obnove po poplavah, za katero pa navede, da ne bo vplivala na saldo sektorja država, saj bo bila v celoti financirana iz namenskih prihodkov. Ta navedba ne drži v celoti. Obnova po poplavah se od vključno leta 2025 financira iz proračunskega sklada za obnovo, katerega prihodki so namenski in časovno omejeni. Prihodke sklada ureja ZORZFS, ki kot vire v obdobju 2024-2028 določa začasno zvišanje stopnje davka od dohodkov pravnih oseb za tri odstotne točke, začasni davek na bilančno vsoto bank in hranilnic (v višini 0,2 %) in začasno uporabo čistega in bilančnega dobička Slovenskega državnega holdinga. Ti viri so namenski prihodki državnega proračuna, ki so praviloma v enakem znesku in istem časovnem okvirju izločeni na sklad za obnovo in tako v državnem proračunu ne vplivajo na saldo. Vpliv proračunskih skladov na saldo sektorja država pa se računa kot razlika med prihodki proračunskega sklada in njegovimi odhodki (ki niso del državnega proračuna). Če so v posameznem letu odhodki proračunskega sklada višji od njegovih prihodkov imajo neposreden negativen vpliv na saldo sektorja država. Vlada je to metodologijo upoštevala v scenarijih ob pripravi projekcij podatkov sektorja država za potrebe Osnutka proračunskega načrta sektorja država 2026.

Vlada se zaveda številnih tveganj in negotovosti, ki izhajajo med drugim iz demografskih gibanj, podnebnih sprememb, geopolitičnih in globalnih izzivov. Zato spremlja aktualna dogajanja in se nanje odziva. Javnofinančni izzivi so stalnica vseh vlad in jih bo s strukturnimi ukrepi treba skrbno naslavljal tudi v prihodnje.