



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena osnutka Letnega poročila o napredku 2026

April 2026

Številka dokumenta: 30-2/2026/1

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 14. 4. 2026.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodaja	7
1. Makroekonomska gibanja in napovedi	9
2. Javnofinančna gibanja in projekcije	11
3. Doseganje ciljev Načrta in tveganja	13
<i>Okvir 3.1: Javnofinančna scenarija posledic krize na Bližnjem vzhodu</i>	<i>15</i>
Priloga: Predpostavke projekcije bilance sektorja država 2026-2028	17

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Bruto domači proizvod	10
Slika 1.2	Potencialni BDP	10
Slika 1.3	Odstopanja ravni davčnih osnov med Pomladansko napovedjo 2026 in Jesensko napovedjo 2024	10
Slika 1.4	Napovedi BDP UMAR in predpostavke iz Načrta	10
Slika 2.1	Saldo sektorja država	12
Slika 2.2	Bruto dolg sektorja država	12
Slika 2.3	Dejavniki spremembe salda sektorja država 2024-2025	12
Slika 2.4	Dejavniki spremembe salda sektorja država 2025-2028	12
Slika 2.5	Delež sredstev za zaposlene sektorja država	12
Slika 2.6	Investicije sektorja država	12
Slika 3.1	Neto očiščeni izdatki	14
Slika 3.2	Neto očiščeni izdatki - učinek metodološke spremembe	14
Slika 3.3	Odstopanja neto očiščenih izdatkov v obdobju Načrta po projekciji FS	14
Slika 3.4	Realna rast tekočih izdatkov sektorja država (deflator BDP)	14

POVZETEK

Javnofinančna gibanja so se v letu 2025 oddaljila od vzdržnosti javnih financ zaradi izjemno visoke rasti izdatkov. Kumulativno odstopanje od zavez iz srednjeročnega fiskalno strukturnega načrta je bilo še znotraj dovoljenega, a le zaradi izrabe manevrskega prostora, ustvarjenega v 2024. Projekcije Fiskalnega sveta in Ministrstva za finance nakazujejo, da bo kumulativno odstopanje že letos presegló dovoljeno. Hkrati ocenjujemo, da bi se nadaljnje odstopanje do konca trenutnega Načrta leta 2028 lahko celo podvojilo. Prostor fiskalne politike za ukrepanje, tudi za naslavljanje posledic šokov, je tako precej omejen kljub sprejetju pokojninske reforme. V takšnih razmerah se je potrebno izogniti ukrepom, ki bi stanje javnih financ dodatno slabšali. V nasprotnem primeru se bodo tveganja za vzdržnost javnih financ in s tem tudi za blaginjo prebivalstva, ob trenutni učinkovitosti javne porabe, še povečala.

Javnofinančni primanjkljaj se je lani povečal na -2,5 % BDP zaradi občutne rasti izdatkov. Ključna razloga za to sta bila visoka rast sredstev za zaposlene zaradi spremembe plačnega sistema, uvedbe zimskega regresa ter rasti zaposlenosti in nadaljnje povečanje socialnih nadomestil. Gre za trajno povečanje ravni izdatkov, ki slabša strukturni položaj. Rast prihodkov se je ob umiritvi gospodarskih razmer upočasnila. Ocenjujemo, da je bila fiskalna politika glede na gospodarske razmere preveč spodbujevalna in ne dovolj učinkovita. Povečali so se namreč zlasti izdatki, ki so vodili v povečanje razpoložljivega dohodka. To v negotovih razmerah ni imelo pomembnega učinka na gospodarsko rast, ampak je vodilo v povečanje varčevanja. Bonitetne ocene so se lani sicer izboljšale, predvsem zaradi sprejete pokojninske reforme, kar pozitivno vpliva na ceno zadolževanja.

Gospodarski obeti so se poslabšali, povečanje sredstev za zaposlene je bilo občutnejše od ocen v času priprave Načrta jeseni 2024. Posledično bo primanjkljaj, na osnovi trenutno veljavnih politik in makroekonomskih napovedi, v naslednjih letih presegló dovoljeno mejo -3 % BDP. Odmikanje od javnofinančne vzdržnosti bo ob odsotnosti ukrepov v naslednjih letih tako vedno večje. To potrjujejo tudi projekcije bruto javnega dolga. Ta bo do leta 2028 ostal skoraj nespremenjen, a bo za okoli 5 odstotnih točk BDP višji kot je bilo predvideno v Načrtu. Zaradi geopolitičnih napetosti bi lahko bilo poslabšanje javnofinančnih razmer še občutnejše. Po alternativnih scenarijih bi lahko primanjkljaj v letu 2028 znašal okoli -5 % BDP, v kolikor bi kriza na Bližnjem vzhodu vztrajala tudi prihodnje leto.

Poslabšane javnofinančne razmere in obeti terjajo bolj preudarno načrtovanje in upravljanje javnih financ. Spremembe z znatnim vplivom na javne finance morajo biti načrtovane na daljši rok, kar bi prispevalo tudi k večji stabilnosti gospodarskega okolja. Biti morajo bolj premišljene, z upoštevanjem celovitih posledic in podprte z zanesljivejšimi ocenami njihovih finančnih učinkov. Povečati je potrebno učinkovitost javnih financ, še posebej investicij, in v stabilnih časih oblikovati fiskalni manevrski prostor. V negotovih svetovnih razmerah so namreč šoki vedno bolj pogosti in intenzivni, prisotni so tudi številni domači izzivi. Morebitni ukrepi za naslavljanje izrednih razmer morajo biti precej bolj ciljni in časovno omejeni kot v času epidemije in v energetske krizi pred štirimi leti. V zakonodajnem postopku je predlog Zakona o interventnih ukrepih za razvoj Slovenije, ki večinoma ne naslavlja posledic trenutnega šoka. Brez kompenzacijskih ukrepov bi njegovo sprejetje po naši oceni primanjkljaj dodatno strukturno povečalo za okoli 900 mio EUR oz. za več kot 1 o. t. BDP letno.

Zakonodaja

Fiskalni svet (v nadaljevanju: FS) je 10. 4. 2026 skladno s 6. členom Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP)¹ v oceno od Vlade Republike Slovenije prejel osnutek Letnega poročila o napredku 2026 (v nadaljevanju: Poročilo). Poročilo je vsakoletni dokument v okviru prenovljenega sistema ekonomskega upravljanja EU, ki ga je uvedla Uredba EU 2024/1263 (v nadaljevanju: Uredba).²

Vsebino Poročila določa Uredba v 21. členu.³ Poročilo je namenjeno zlasti preverjanju ustreznosti fiskalne politike v preteklem letu glede na zaveze iz srednjeročnega fiskalno strukturnega načrta (v nadaljevanju: Načrt).⁴ Služilo naj bi tudi oceni strukturnih politik držav članic in izvajanja priporočil, ki jih prejme država v okviru evropskega semestra.

Skladno s 4. točko drugega odstavka 7. člena ZFisP mora FS oceno skladnosti podatkov o realizaciji proračunov sektorja država iz Poročila s potjo gibanja očiščenih izdatkov⁵ iz Načrta pripraviti v sedmih dneh po prejemu navedenega dokumenta.

V Poročilu so podrobneje predstavljena javnofinančna in makroekonomska gibanja v letih 2025 in 2026 ter ukrepi strukturnih politik. Za zagotovitev celovitega in v prihodnost usmerjenega pogleda na javne finance FS v oceni predstavlja tudi lastne osvežene srednjeročne javnofinančne projekcije, ki temeljijo na trenutno veljavnih politikah. Na podlagi teh projekcij smo posodobili tudi oceno tveganj za doseganje javnofinančnih ciljev v celotnem obdobju trenutnega Načrta (2025-2028).

¹ Razpoložljiv na: https://www.uradni-list.si/_pdf/2025/Ur/u2025024.pdf

² Razpoložljiva na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj/eng>

³ Podrobnejša razlaga in navodila glede zahtevane vsebine so na voljo na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403975

⁴ Načrti za posamezne države EU, vključno s Slovenijo, so razpoložljivi na:

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages_en (poglavja »Fiscal Surveillance«).

⁵ Izdatki sektorja država, zmanjšani za izdatke za obresti, diskrecijske ukrepe na strani prihodkov, izdatke za programe EU, v celoti financirane iz prihodkov iz sredstev EU, nacionalne izdatke za sofinanciranje programov, financiranih iz sredstev EU, ciklične izdatke za brezposelnost ter enkratne in drugečasne ukrepe.

1. Makroekonomska gibanja in napovedi

V letu 2025 se je gospodarska rast upočasnila, inflacija je bila nekoliko višja. Kljub temu ocenjujemo, da je bil položaj gospodarstva lani iz vidika skladnosti ponudbenih kapacitet in povpraševanja razmeroma nevtralen. Realni BDP se je povečal za 1,1 %, kar je za okoli odstotno točko manj od dolgoročnega povprečja. Znižanje gospodarske rasti je v največji meri izhajalo iz stagnacije izvoza blaga, povezane s poslabšanjem razmer v glavnih trgovinskih partnericah, in iz večanja stroškovnih pritiskov, povezanih tudi z demografskimi gibanji. Okrepljena rast razpoložljivega dohodka gospodinjstev je ob zmanjšani zaposlenosti izvirala iz rasti plač in socialnih nadomestil, a se je rast potrošnje gospodinjstev ob visoki negotovosti kljub temu prepolovila. Bruto investicije so se lani povečale zlasti zaradi krepitve državnih infrastrukturnih investicij v drugi polovici leta. Inflacija je ob rasti cen hrane in stroškovnih pritiskih v povprečju leta znašala 2,4 % in bila nekoliko višja kot v letu 2024 (2,0 %).

Gospodarska aktivnost je v letu 2025 občutno zaostala za predvideno v pripravi Načrta,⁶ ravni pomembnejših davčnih osnov bodo ostale nižje tudi v naslednjih letih. Lani so vse pomembnejše davčne osnove zabeležile nižjo rast od predvidene v jesenski napovedi UMAR iz leta 2024.⁷ Za njo naj bi nominalna raven BDP zaostajala tudi letos in v prihodnjih dveh letih. Letošnja pomladanska napoved UMAR⁸ v obdobju 2026-2028 predvideva povprečno realno rast BDP za 2 % ter postopno znižanje inflacije proti 2 %. Ob realizaciji takšne napovedi bi bila raven nominalnega BDP v obdobju 2025-2028 za skoraj 3 mrd EUR nižja od predpostavljene ob pripravi Načrta.

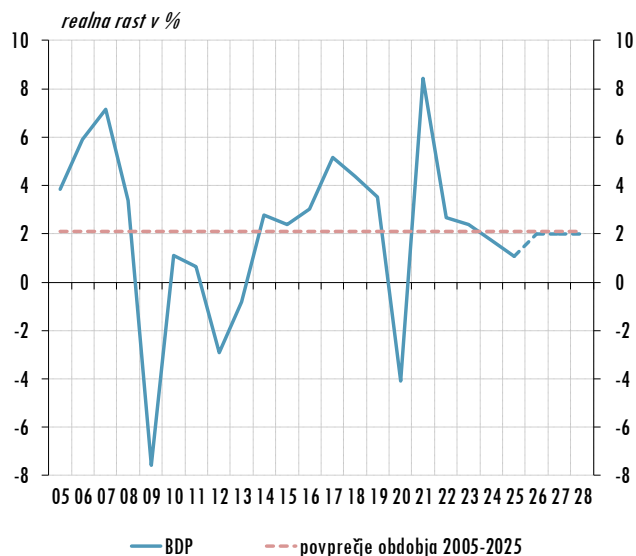
Trenutne napovedi so izpostavljene znatnim negativnim tveganjem. Ta so povezana predvsem z daljšim vztrajanjem geopolitičnih napetosti. UMAR je v letošnji pomladanski napovedi ocenil, da bi trajnejše zvišanje povprečne cene nafte na 120 USD za sod povišalo povprečno inflacijo za okoli 2,5 odstotne točke, gospodarsko rast pa upočasnilo za 1,5 odstotne točke. Ohranjanje visoke negotovosti pomembno vpliva na obnašanje prebivalstva in podjetij, kar lahko v kombinaciji z visokimi cenami energentov bistveno vpliva na gospodarska gibanja. Za prikaz možnih poti javnih financ v takšnih razmerah smo pripravili alternativna scenarija, ki sta predstavljena v Okviru 3.1.

⁶ Načrt je za leti 2024 in 2025 temeljil na ocenah jesenske napovedi UMAR iz jeseni 2024, v preostanku obdobja (2026-2028) pa na tehničnih predpostavkah Ministrstva za finance.

⁷ Razpoložljivo na: https://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2024/JN2024_final.pdf

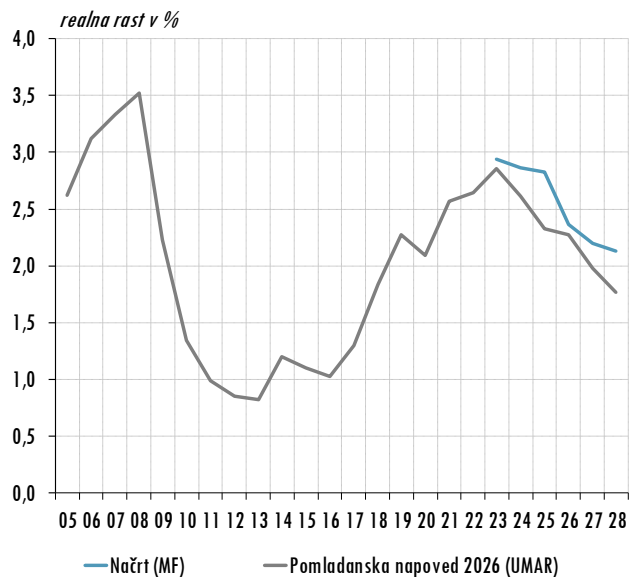
⁸ Razpoložljivo na: https://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2026/PN2026_03.pdf

Slika 1.1: Bruto domači proizvod



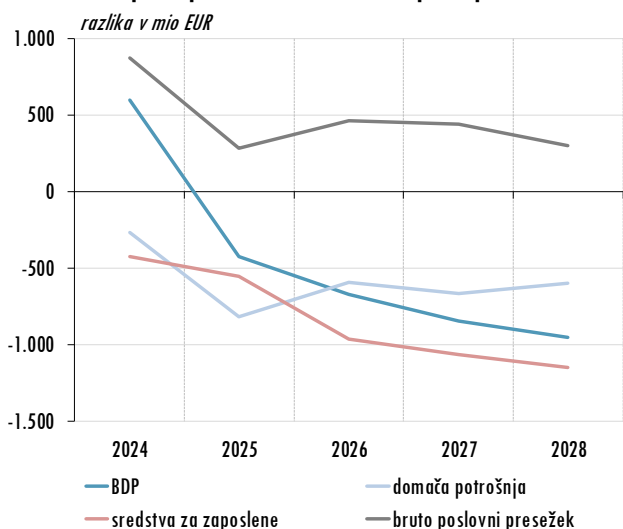
Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.2: Potencialni BDP



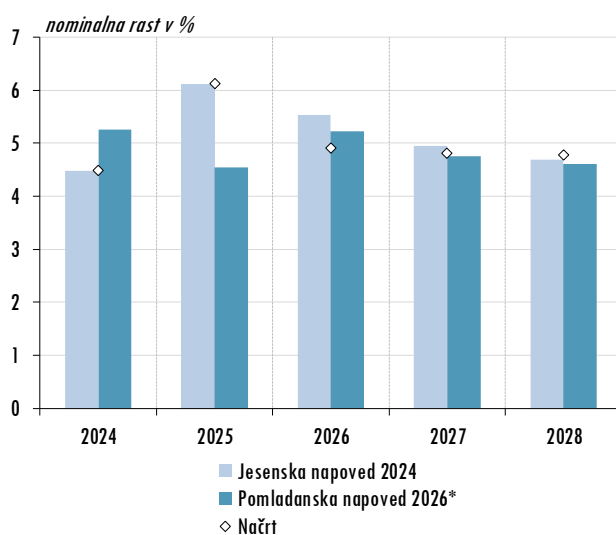
Vir: MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.3: Odstopanja ravni davčnih osnov med Pomladansko napovedjo 2026* in Jesensko napovedjo 2024



Vir: SURS, UMAR, preračuni FS. Opomba: *Pomladanska napoved UMAR 2026 vsebuje realizacijo za 2024 in 2025.

Slika 1.4: Napovedi BDP UMAR in predpostavke iz Načrta



Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS. Opomba: *Pomladanska napoved UMAR 2026 vsebuje realizacijo za 2024 in 2025.

2. Javnofinančna gibanja in projekcije

Primanjkljaj sektorja država se je v letu 2025 povečal na -2,5 % BDP zaradi občutne krepitve rasti izdatkov. Primanjkljaj je bil skoraj trikrat večji kot leto prej (-0,9 % BDP). Rast izdatkov se je več kot podvojila in znašala 11,6 % (2024: 5,1 %).⁹ Njihov delež se je povečal za 3,1 o. t. BDP, v prevladujoči meri zaradi izrazite krepitve rasti sredstev za zaposlene in nadaljevanja visoke rasti socialnih nadomestil. Rast sredstev za zaposlene je znašala skoraj 15 %¹⁰ zaradi začetka izvajanja spremembe plačnega sistema in uvedbe zimskega regresa ob nadaljnji razmeroma visoki rasti zaposlenosti v sektorju država.¹¹ Delež sredstev za zaposlene v BDP se je samo lani povečal za 1,1 o. t., kar tudi brez učinka zimskega regresa presega prvotne projekcije Vlade za celotno štiriletno obdobje uvajanja reforme. Nadaljevala se je visoka, okoli 10-odstotna, rast socialnih nadomestil. K njej so največ prispevali višji izdatki za pokojnine in nadomestila v naravi, ki so se povečali bolj kot nominalni BDP. Tudi investicije države so se povečale za več kot desetino. To je bilo posledica večjih investicij Sklada NOO in za poplavno obnovo ob začetku delovanja SOS. Rast prihodkov se je lani upočasnila na 8,1 % (2024: 9,2 %).¹² Povečanje njihovega deleža v BDP je bilo skoraj v celoti posledica razvrstitve energetske družbe v sektor država in uvedbe prispevka za dolgotrajno oskrbo. Po drugi strani je rast davčnih prihodkov zaostala za rastjo nominalnega BDP. Vidno se je upočasnila rast prihodkov od davka na dohodke oziroma dobičke ob slabšem poslovanju podjetij³ in od davka na dohodke posameznikov ob upočasnjeni rasti povprečne plače, padcu zaposlenosti, nižja rast je bila tudi posledica uskladitve dohodninskih razredov z inflacijo. Bruto dolg sektorja država je konec leta 2025 znašal 65,7 % BDP, kar je 0,7 o. t. BDP manj kot ob koncu leta 2024. Znižanje je bilo še naprej pretežno posledica inflacije. Neto dolg je ostal precej nižji in je konec leta 2025 lani znašal 46,4 % BDP, pretežno zaradi ohranjanja visoke likvidnostne rezerve.

Do konca veljavnosti trenutnega Načrta leta 2028 bi lahko primanjkljaj ob trenutno veljavnih politikah dosegel -3,5 % BDP.¹⁴ V letu 2026 naj bi po projekcijah FS primanjkljaj ostal na podobni ravni kot lani, medtem ko MF pričakuje njegovo povečanje.¹⁵ Povečanje primanjkljaja v naslednjih dveh letih nad -3 % BDP bo skoraj v celoti posledica nadaljnjega dviga deleža sredstev za zaposlene v BDP. Ta naj bi se v obdobju 2026-2028 povečal še za 1 o. t. BDP. Projekcija FS upošteva napoved UMAR glede rasti povprečne plače v javnem sektorju in predpostavlja podobno rasti zaposlenosti kot v preteklih dveh letih.¹⁶ Upoštevana je tudi zakonsko določena uskladitev regresa (letnega in zimskega) z dvigom minimalne plače. Povečanje primanjkljaja bo tudi posledica rasti socialnih nadomestil, v kolikor bodo izdatki za dolgotrajno oskrbo dejansko realizirani skladno z zadnjimi javno dostopnimi projekcijami ZZZS. Delež investicij v BDP bi se lahko letos še povečal zaradi zaključevanja projektov v okviru NOO. Nato naj bi se do leta 2028 znižal na okoli 5 % BDP, zaradi manjšega obsega evropskih virov, a kljub temu ostal nad dolgoročnim povprečjem. Rast prihodkov naj bi pretežno sledila rasti nominalnega BDP, njeno nihanje bo zlasti posledica dinamike evropskih sredstev. Bruto javni dolg naj bi po naših projekcijah ob koncu trenutno veljavnega Načrta leta 2028 ostal na podobni ravni kot lani, kar pa je skoraj 5 o. t. BDP več, kot je bilo predvideno v Načrtu.

⁹ Na raven prihodkov in izdatkov sektorja država je v letu 2025 pomembno vplivala vključitev dveh energetske družbe (Termoelektrarna Šoštanj - TEŠ in Premogovnik Velenje - PV) v sektor država. Prerazvrstitev je imela sicer zanemarljiv vpliv na saldo sektorja država. Brez upoštevanja tega učinka bi rast izdatkov lani znašala 9,9 %, kar je še vedno skoraj dvakrat višja rast kot v letu 2024. Delež izdatkov v BDP pa se je brez tega učinka povečal za 2,4 o. t.

¹⁰ Rast je bila višja le leta 2001 (16,4 %).

¹¹ Rast zaposlenosti sektorja država je lani znašala 2,2 %, po izločitvi učinka razvrstitve TEŠ in Premogovnika Velenje pa okoli 1,5 %. V zasebnem sektorju se je zaposlenost po izločitvi učinka omenjene razvrstitve lani znižala za okoli 0,8 %.

¹² Ob izločitvi učinka razvrstitve TEŠ in Premogovnika Velenje je znašala 6,3 %.

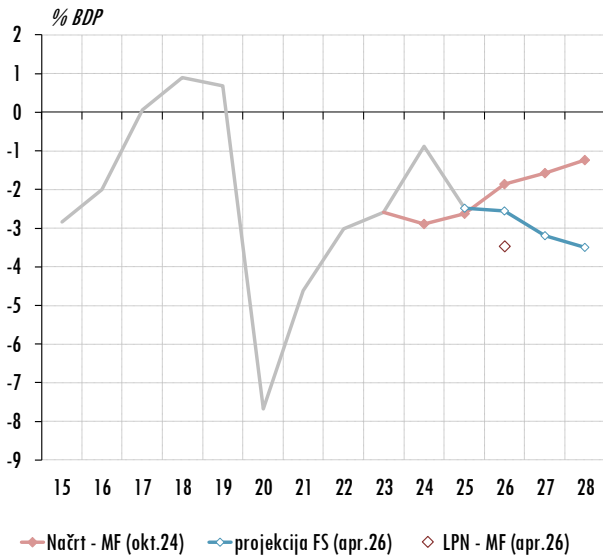
¹³ Bruto poslovni presežek se je v letu 2025 povečal za 1,6 %, njegov delež v BDP je bil najnižji po letu 2001.

¹⁴ Projekcije FS so pripravljene na osnovi Pomladanske napovedi gospodarskih gibanj UMAR iz marca 2026 in ob upoštevanju trenutno sprejete zakonodaje in ukrepov.

¹⁵ V Poročilu Ministrstvo za finance za letos pričakuje primanjkljaj v višini -3,5 % BDP. Povečanje naj bi bilo skoraj v celoti posledica povečanja deleža vmesne porabe v BDP na najvišjo raven doslej. Pri vseh ostalih kategorijah prihodkov in izdatkov ni večjih razlik med projekcijo FS in ministrstva za finance.

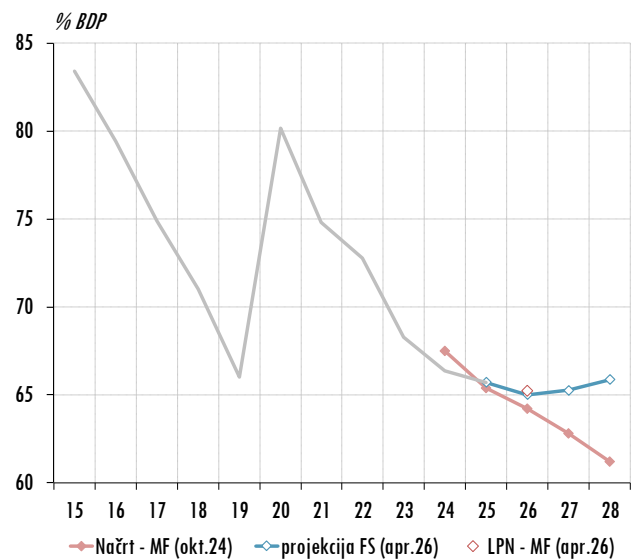
¹⁶ Tudi v povprečju zadnjih desetih let je bila rast zaposlenosti v sektorju država enaka kot v povprečju preteklih dveh let.

Slika 2.1: Saldo sektorja država



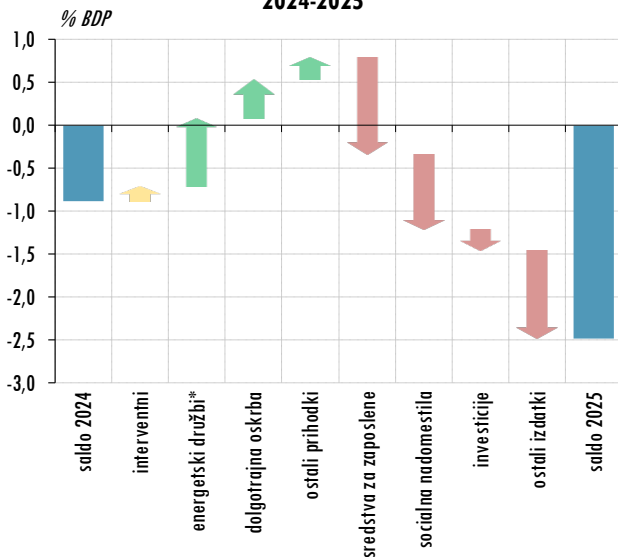
Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Bruto dolg sektorja država



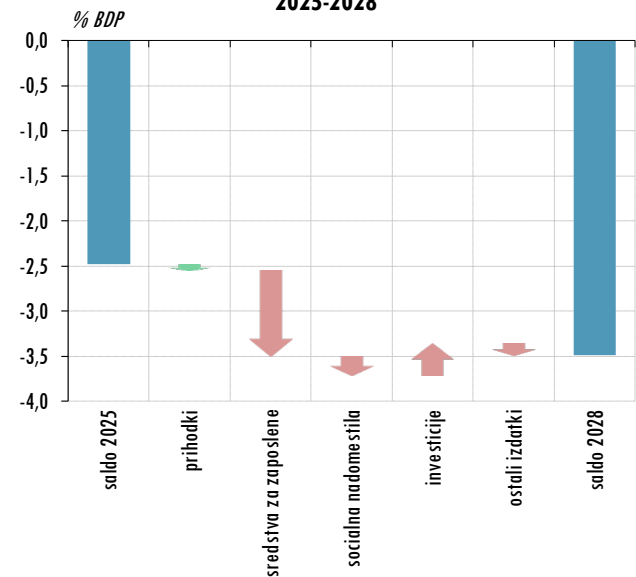
Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS.

Slika 2.3: Dejavniki spremembe salda sektorja država 2024-2025



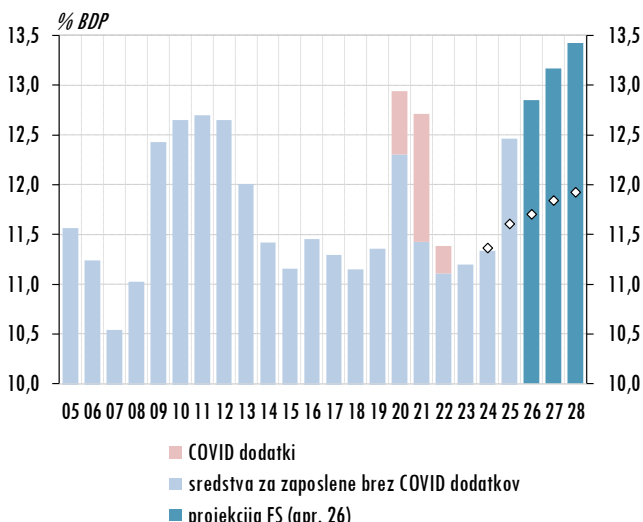
Vir: MF, SURS, preračuni FS. Opomba: *razvrstitev TEŠ in PV v sektor država.

Slika 2.4: Dejavniki spremembe salda sektorja država 2025-2028



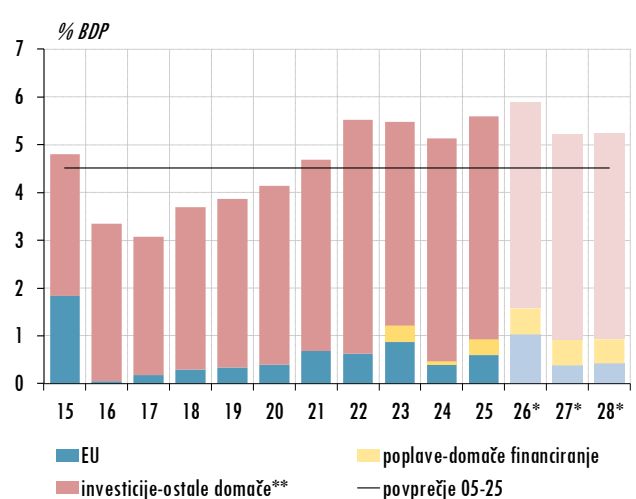
Vir: MF, SURS, projekcije FS.

Slika 2.5: Delež sredstev za zaposlene sektorja država



Vir: SURS, UMAR, projekcije sredstev za zaposlene FS.

Slika 2.6: Investicije sektorja država



Vir: SURS, MF, preračuni FS. Opomba: *projekcija FS, **vključno s sofinanciranjem EU.

3. Doseganje ciljev Načrta in tveganja

Javnofinančna gibanja so v letu 2025 odstopala od zavez iz Načrta. Primanjkljaj sektorja država je bil sicer podoben tistemu iz Načrta, a je rast neto izdatkov¹⁷ z 8,1 % občutno preseгла predvideno rast. Čeprav je letna rast neto izdatkov po izločitvi izdatkov za obrambo preseгла dovoljeno mejo odstopanja¹⁸, je kumulativna rast neto izdatkov ostala znotraj dovoljene.¹⁹

Fiskalna politika je bila lani izrazito spodbujevalna in tako neustrezna glede na razmeroma nevtrarno gospodarsko okolje. V letu 2024, izhodišču Načrta, je bil primanjkljaj občutno nižji od predvidenega. S tem je bil ustvarjen precejšen manevrski prostor, ki pa je bil porabljen že lani. Delovanje fiskalne politike tudi ni bilo učinkovito z vidika spodbujanja gospodarske aktivnosti, saj so rasle zlasti komponente, ki so večale dohodek prebivalstva (glej Poglavje 2). V negotovih razmerah takšni ukrepi nimajo pomembnejšega učinka na gospodarsko aktivnost, kar potrjuje tudi povečanje vlog prebivalstva v bankah (lani za okoli 2 mrd EUR). Po oceni FS sta tako h gospodarski rasti prispevali le dve tretjini povečanja celotnih izdatkov.²⁰

Projekcije nakazujejo, da se bodo odstopanja od Načrta in s tem od doseganja vzdržnosti zaradi spodbujevalne naravnosti poglobljala tudi v naslednjih letih. Kumulativno odstopanje bi tudi z izključitvijo izdatkov za obrambo že v letu 2026 presešlo dovoljeno. Do leta 2028 bi se preseganje lahko podvojilo. Takšna gibanja potrjuje tudi projekcija primanjkljajev sektorja država, ki naj bi bili v obdobju 2025-2028 za 4,5 % BDP (skoraj 3 mrd EUR) večji od zavez iz Načrta.

Odstopanje od zavez iz Načrta manjša možnost ukrepanja fiskalne politike v negotovih razmerah. Tveganja za javnofinančno vzdržnost se ob zaostrenih geopolitičnih razmerah hitro večajo. Po oceni FS bi lahko realizacija tveganj, povezanih s krizo na bližnjem vzhodu, povzročila dodatno odstopanje od javnofinančne konsolidacije, predvidene v Načrtu. To bi lahko ob pritiskih cen surovin, manjšem povpraševanju iz tujine in povečani negotovosti poslovanja pomenilo resno javnofinančno tveganje (Okvir 3.1). Fiskalna politika je izpostavljena tudi mnogim dolgoročnim izzivom (demografske spremembe in stroški naslavljanja podnebni sprememb, izgradnja JEK2), kar bo njene možnosti za ukrepanje v kriznih razmerah v prihodnje dodatno omejevalo.

Zaradi omejenega manevrskega prostora se je potrebno izogibati ukrepom, ki bi dodatno slabšali stanje javnih financ. Nekaj manevrskega prostora z vidika zagotavljanja srednjeročne vzdržnosti javnih financ je omogočila sprejeta reforma pokojninskega sistema. Po naši oceni bi lahko bila dovoljena povprečna letna stopnja rasti neto izdatkov v morebiti osveženem srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu²¹ za okoli 0,2-0,3 o. t. višja. Vendar odmikanje od zavez iz trenutnega Načrta, nižanje ocen rasti gospodarskega potenciala²² in številni drugi dolgoročni izzivi omejujejo prostor za delovanje fiskalne politike. Za preprečitev pričakovanih visokih odstopanj od zavez iz Načrta, ki jih nakazujejo projekcije, bo nujno sprejetje ukrepov za omejitev odmikanja od javnofinančne vzdržnosti. Ukrepi, ki bi stanje javnih financ dodatno trajno slabšali, zato pomenijo resno tveganje za vzdržnost javnih financ in s tem za blaginjo prebivalstva.

¹⁷ Pri izračunu rasti neto očiščenih izdatkov smo upoštevali metodološko spremembo razvrstitve dveh energetskih podjetij v sektor država (glej sprotno opombo št. 9) in ta vpliv na izdatke države izločili. Ocenjujemo, da je takšna odločitev ustrezna z vidika preprečitve preloma časovne serije. Po drugi strani je lahko neskladna z vidika prepoznavanja realizacije implicitnih fiskalnih tveganj.

¹⁸ Izločitev izdatkov za obrambo pri izračunu letnega in kumulativnega odstopanja na t. i. »kontrolnem računu« je skladna z nacionalno odstopno klavzulo, ki z določenimi omejitvami velja v obdobju 2025-2028. Državam, ki so zanjo zaprosile, omogoča fleksibilnost pri izpolnjevanju zavez za povečanje obrambnih izdatkov. Za več podrobnosti glej oceno FS o nastopu izjemnih okoliščin: https://www.fs-rs.si/wp-content/uploads/2025/04/Izjemne_okoliscine_april2025.pdf.

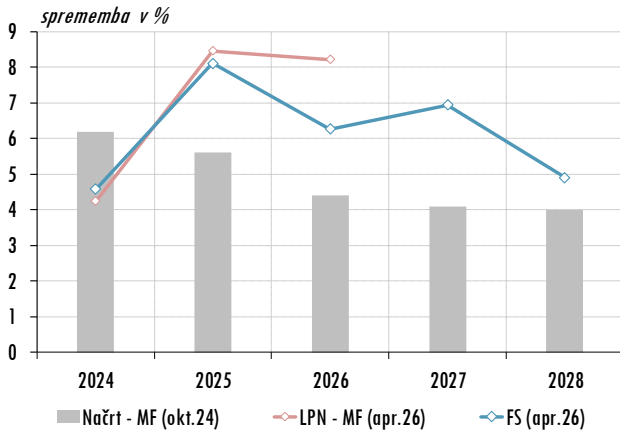
¹⁹ Skladno s 1. členom Uredbe EU 2024/1264 znaša dovoljeno letno odstopanje na kontrolnem računu 0,3 o. t. BDP oziroma kumulativno 0,6 o. t. BDP.

²⁰ Ocena temelji na izračunu vsote tehtanih multiplikativnih učinkov letne spremembe posameznih komponent izdatkov sektorja država.

²¹ Uredba EU 2024/1263 (drugi odstavek 15. člena) omogoča izdelavo osveženega Načrta v primeru menjave vlade. Po mnenju FS uporaba takšne opcije ni skladna z zagotavljanjem javnofinančne vzdržnosti, ki izhaja že iz spoštovanja zavez v vsakokratnem Načrtu.

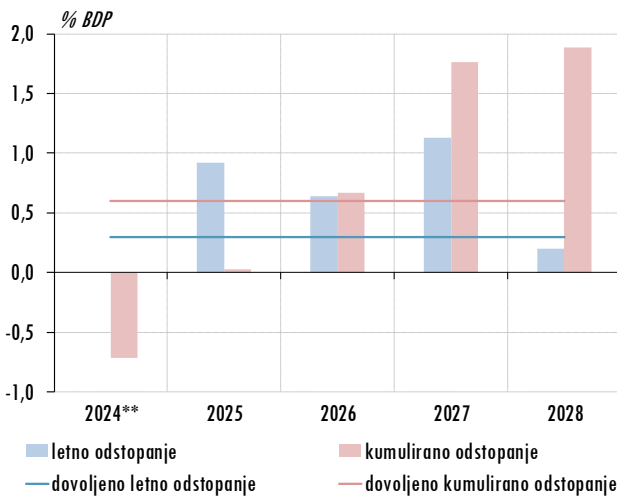
²² Ocena povprečne letne rasti potencialnega proizvoda v obdobju 2025-2028, ki izhaja iz letošnje pomladanske napovedi UMAR, je za okoli 0,3 o. t. nižja od ocene, upoštewane ob izdelavi trenutnega Načrta.

Slika 3.1: Neto očiščeni izdatki*



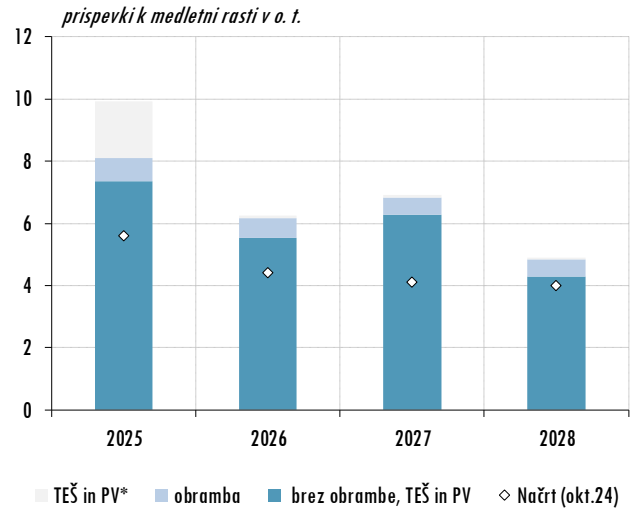
Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS. Opomba: *izdatki brez interventnih ukrepov in diskrecijskih ukrepov na strani prihodkov, obresti, cikličnih izdatkov za brezposelnost, izdatkov za programe EU, ki so financirani iz sredstev EU skladov, nacionalnega sofinanciranja programov, ki so financirani iz EU sredstev in učinka razvrstitve energetskih družb.

Slika 3.3: Odstopanja neto očiščenih izdatkov* v obdobju Načrta po projekciji FS



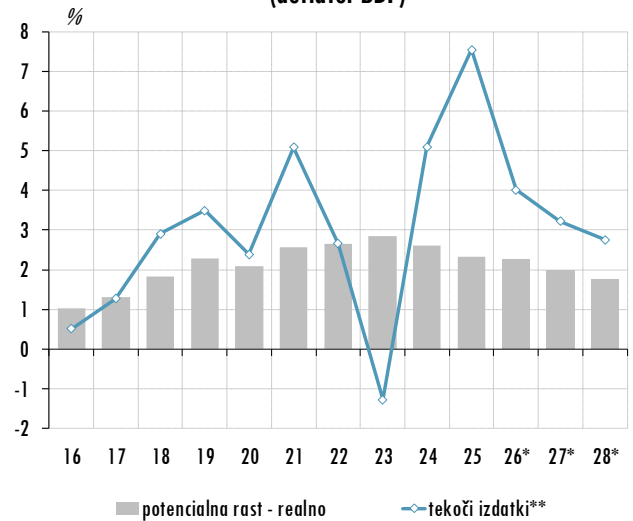
Vir: FS, Uredba EU (2024) 1264. Opombi: *poleg komponent, navedenih v opombi pod Sliko 3.1, je izločena tudi sprememba izdatkov za obrambo, **ker leto 2024 ni del Načrta, se letno odstopanje v tem letu ne beleži.

Slika 3.2: Neto očiščeni izdatki - učinek metodološke spremembe



Vir: SURS, AJPEŠ, MF, preračuni FS. Opomba: *Termoelektrarna Šoštanj in Premogovnik Velenje.

Slika 3.4: Realna rast tekočih izdatkov sektorja država (deflator BDP)



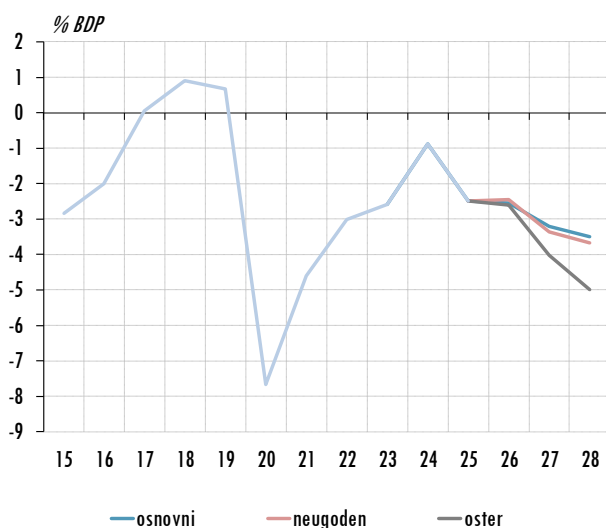
Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS. Opombi: *napoved UMAR, projekcija FS, **:izdatki brez interventnih, obresti, investicij in učinka razvrstitve energetskih družb.

Okvir 3.1: Javnofinančna scenarija posledic krize na Bližnjem vzhodu

Zaradi zaostrenih geopolitičnih razmer smo pripravili alternativna javnofinančna scenarija, ki nakazujejo možnost dodatnega poslabšanja javnih financ. Scenarija sta pripravljena skladno z alternativnima makroekonomskima scenarijema ECB¹ in ne vključujeta odziva fiskalne politike. Razlikujeta se glede na dolžino in intenzivnost konflikta na Bližnjem vzhodu.² V »neugodnem« scenariju (ECB: »adverse«), v katerem je šok omejen na 2026, javnofinančni primanjkljaj ne bi bil opazno večji kot v osnovnem scenariju. Ob omejenem manevrskem prostoru fiskalne politike oziroma odstopanjih od vzdržnosti že v osnovnem scenariju, obsežno ukrepanje za omilitev visokih cen energentov ob omejenem trajanju šoka tako ne bi bilo utemeljeno. Ob tem cenovni šok, vsaj zaenkrat, ni primerljiv s tistim pred štirimi leti ob začetku vojne v Ukrajini. V »ostrem« scenariju (ECB: »severe«), v katerem je šok podaljšan v 2027, bi lahko primanjkljaj v letu 2028 tudi brez ukrepanja fiskalne politike dosegel okoli -5 % BDP. To odraža precejšnjo občutljivost slovenskega gospodarstva in javnih financ na dolgotrajne ponudbene šoke in na povečanje negotovosti. Posledično je v prihodnje v obdobjih brez šokov potrebno oblikovati več fiskalnega manevrskega prostora, saj so ti v zadnjih letih vedno bolj pogosti in intenzivni.

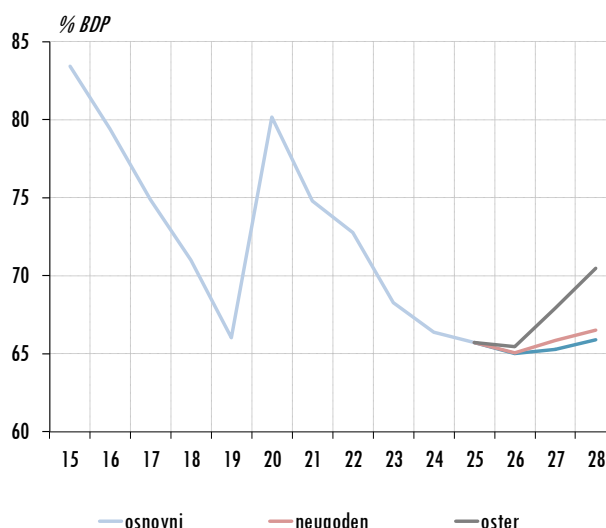
Zaradi omejenega manevrskega prostora bo moralo biti morebitno ukrepanje za omilitev trenutnega šoka bolj preudarno in zlasti ciljno kot pred štirimi leti. V podobni energetske krizi pred štirimi leti so sprejeti ukrepi naslavljali širok nabor prejemnikov pomoči. Hkrati je trajanje ukrepov presegalo obdobje trajanja energetske krize in tudi ni v zadostni meri spodbujalo potrošnikov k bolj racionalni porabi energentov. Neposredni izdatki so v treh letih znašali 1,6 % BDP. Od tega je bila po okoli tretjina namenjena pomoči gospodarstvu, nadomestilom ponudnikom energentov zaradi administrativno omejenih cen ter za socialna nadomestila. Dodatnih okoli 0,7 % BDP so znašali še učinki znižanih davčnih dajatev na energente. Morebitno tokratno ukrepanje bi moralo biti bolj ciljno in časovno zamejeno, vezano zgolj na obdobje visokih cen energentov. Takšna so tudi priporočila OECD³ in IMF⁴. Preudarno ukrepanje je še posebej pomembno v razmerah, ko se javne finance ob odsotnosti šokov že v osnovnem scenariju tako FS kot Ministrstva za finance oddaljujejo od doseganja srednjeročne vzdržnosti.

Slika 1: Scenariji projekcij salda sektorja država



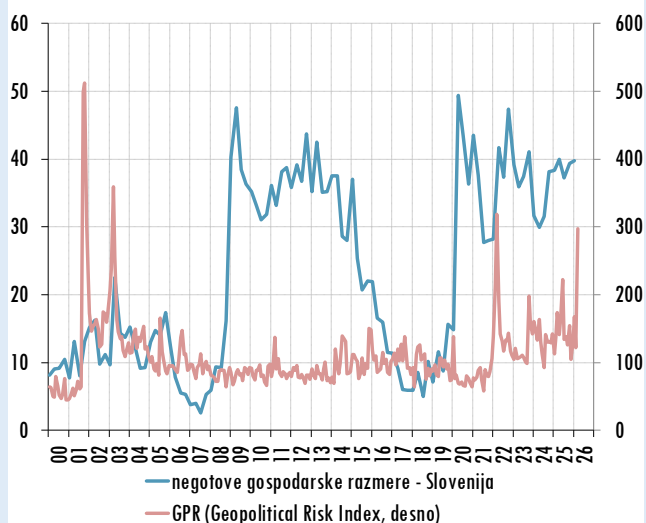
Vir: SURS, scenariji projekcij FS.

Slika 2: Scenariji projekcij bruto dolga sektorja država



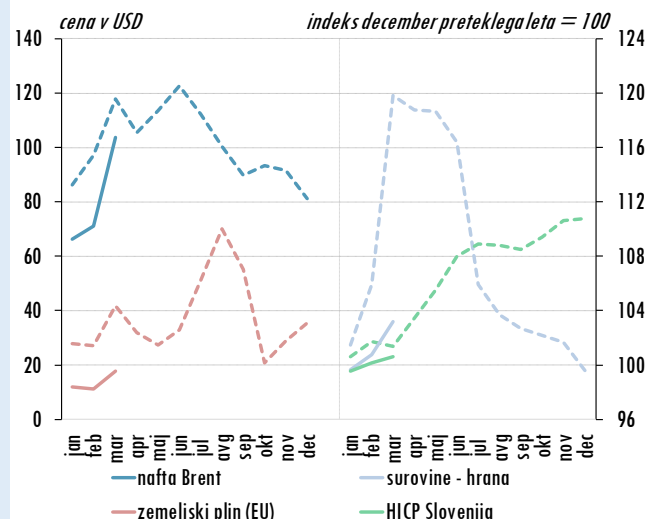
Vir: SURS, scenariji projekcij FS.

Slika 3: Kazalnika negotovih razmer



Vir: SURS, matteoiaoviello.com.

Slika 4: Cene surovin in inflacija 2022 in 2026



Vir: FRED, IMF, FAO, Eurostat, preračuni FS. Črčkano črto je označeno gibanje cen v letu 2022, s polno črto gibanje cen v prvem četrtletju leta 2026.

¹ ECB staff macroeconomic projections for the euro area (March 2026), stran 23-33. Dosegljivo na: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.projections202603_ecbstaff~ebe291cd3d.en.pdf

² Na podlagi makroekonomskega modela smo ocenili spremembe davčnih osnov, ki omogoča vključitev neposrednih in posrednih učinkov šokov. Eksageno smo prilagodili obrestne mere, cene energentov, tuje povpraševanje in kazalnik negotovosti. Sprememba obrestnih mer je določena na podlagi povprečne predpostavke ECB glede spremembe stroškov financiranja za podjetja in gospodarstva za celotno obdobje »ostrega« scenarija, glede na katerega smo velikost šoka za »neugodni« scenarij prepolovili. Cene energentov iz osnovnega scenarija smo prilagodili z upoštevanjem povprečne spremembe predpostavk za cene nafte in zemeljskega plina iz scenarijev ECB, cene energentov v »ostrem« scenariju pa se tudi ob koncu 2027 ne vrnejo na raven iz začetka 2026. Za določitev tujega povpraševanja, ki vstopa v makroekonomski model, smo vpliv scenarijev ECB na BDP evrskega območja prilagodili na podlagi ocenjene elastičnosti. Spremenljivko negotovosti iz osnovnega scenarija smo popravili posredno glede na spremembe kazalnika negotovosti iz scenarija projekcij ECB. Povečanje negotovosti v »neugodnem« scenariju, ki je prisotno le do polovice 2026, je manjše od povečanja negotovosti v »ostrem« scenariju, v katerem se negotovost postopno zmanjša šele do konca 2027.

³ Razpoložljivo na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/03/oecd-economic-outlook-interim-report-march-2026_254a8d56/d4623013-en.pdf.

⁴ Razpoložljivo na: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/weo/2026/april/english/ch1.pdf>.

Priloga: Predpostavke projekcije bilance sektorja država 2026-2028

Projekcije bilance sektorja država temeljijo na Pomladanski napoved gospodarskih gibanj 2026²³ in upoštevajo trenutno veljavno zakonodajo. Projekcija sicer vključuje 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:

- Prihodki od obveznega zdravstvenega prispevka so skladno z zakonodajo²⁴ od 1. marca vsakega leta indeksirani z rastjo povprečne bruto plače v predhodnem letu.
- Prihodki od prispevka za dolgotrajno oskrbo so za leto 2026 vključeni v enakem obsegu kot so predstavljeni v gradivu Predlog Finančnega načrta ZZZS za leto 2026.²⁵ Od leta 2027 naprej je predpostavljeno ohranjanje deleža v BDP iz leta 2026.
- Pri prihodkih od trošarin od energentov je v letu 2026 pri prodanih količinah predpostavljena povprečna dinamika preteklih dveh let, od leta 2027 naprej je predpostavljeno ohranjanje njihove ravni iz leta 2026. Predpostavljeno je tudi ohranjanje trenutne višine trošarine za obdobje treh mesecev.
- Namenski prihodki Sklada za obnovo so indeksirani z napovedjo bruto poslovnega presežka.
- Prihodki od lastnine so prilagojeni za ocenjeni finančni učinek po Zakonu o prehodnem financiranju pospešenega in pravičnega izstopa iz premoga.²⁶
- Prihodki od obresti temeljijo na predpostavki ohranjanja stanja EZRD na ravni zadnjega razpoložljivega podatka s konca decembra 2025. Predpostavke obrestnih mer so vzete iz zadnje napovedi ECB.²⁷
- Vsa še razpoložljiva 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, rast zaposlenosti je predpostavljena v višini povprečja zadnjih dveh let z izločenim učinkom razvrstitve TEŠ in PV v sektor država v letu 2025.
- Zimski in letni regres javnih uslužbencev je v letu 2026 skladno z zakonodajo usklajen z dvigom minimalne plače. Od leta 2027 naprej je predpostavljeno usklajevanje minimalne plače z napovedano inflacijo.
- V okviru izdatkov za socialna nadomestila so izdatki za dolgotrajno oskrbo vključeni v enakem obsegu kot so predstavljeni v gradivu Predlog Finančnega načrta ZZZS za leto 2026.²⁸ Od leta 2027 naprej je predpostavljeno ohranjanje deleža v BDP iz leta 2026.

²³ Dosegljivo na https://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2026/PN2026_03.pdf.

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

²⁵ Dosegljivo na <https://www.zzs.si/?id=126&detail=172504412BBE583DC1258D5C0040C7CE>.

²⁶ Dosegljivo na <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAK09127>.

²⁷ Dosegljivo na https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.projections202603_ecbstaff~ebe291cd3d.en.pdf.

²⁸ Dosegljivo na <https://www.zzs.si/?id=126&detail=172504412BBE583DC1258D5C0040C7CE>.

- V okviru izdatkov za socialna nadomestila za denarno nadomestilo brezposelnim osebam je v letu 2026 implicitno upoštevana sprememba višine nadomestila na osnovi povprečnega nadomestila v prvih dveh mesecih 2026, za katera so razpoložljivi podatki.
- V okviru izdatkov za socialna nadomestila so za boleznine upoštevani s strani ZZS pričakovani učinki ukrepov za zajezitev njihove rasti.
- Vsa razpoložljiva sredstva Sklada NOO so porabljena do konca leta 2026.
- Predpostavljeno je podaljšanje delovanja Sklada za obnovo do vključno leta 2030 zaradi zaostajanja realizacije za načrti v letu 2025. Predpostavljena je poraba vseh zbranih sredstev.