



Številka: 41000-5/2026/10

Datum: 22. 4. 2026

### **Stališče do ocene Fiskalnega sveta Republike Slovenije glede osnutka Letnega poročila o napredku 2026**

Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) je 10. aprila 2026 Fiskalnemu svetu Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Fiskalni svet) posredovala osnutek Letnega poročila o napredku 2026. Fiskalni svet je Oceno osnutka Letnega poročila o napredku 2026 (v nadaljnjem besedilu: Ocena) objavil 20. aprila 2026. Skladno s tretjim odstavkom 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu (Uradni list RS, št. 24/25) vlada do Ocene podaja obrazloženo stališče.

V Oceni Fiskalni svet opozarja na visoko rasti izdatkov v letu 2025, vseeno pa ocenjuje, da je bilo kumulativno odstopanje od zavez iz Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Republike Slovenije 2025-2028 (v nadaljnjem besedilu: SFSN) v letu 2025 še znotraj dovoljenega zaradi izrabe manevrskega prostora, ustvarjenega v 2024. Hkrati ocenjuje, da bo odstopanje presevalo dovoljeno že v letošnjem letu, do konca veljavnosti načrta pa se bo brez sprememb politik še povečevalo. Zato je po mnenju Fiskalnega sveta prostor fiskalne politike za ukrepanje kljub sprejetju pokojninske reforme precej omejen. Fiskalni svet zato opozarja, da se je potrebno izogniti ukrepi, ki bi stanje javnih financ dodatno slabšali.

Vlada uvodoma pojasnjuje, da je dolžna pripraviti realistični scenarij prihodkov in izdatkov sektorja država brez spremembe politik, zato je pri pripravi Letnega poročila o napredku 2026 (v nadaljnjem besedilu: LPN 2026) izhajala iz sprejetih obveznosti, vključenih v Osnutek proračunskega načrta sektorja država 2026 (v nadaljnjem besedilu: DBP 2026), pripravljenem na podlagi jesenske makroekonomske napovedi Urada Republike Slovenije za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljnjem besedilu: UMAR) v oktobru 2025, v katerem je bil za leto 2026 ocenjen primanjkljaj sektorja države v višini 2,8 % bruto domačega proizvoda (v nadaljnjem besedilu: BDP). Do pomladi 2026 so se makroekonomske napovedi spremenile.

Osvežene ocene fiskalnih agregatov so bile pripravljene skladno z zahtevami Zakona o javnih financah na podlagi osrednje (t. j. najverjetnejše) makroekonomske napovedi UMAR, objavljene v začetku marca 2026, kot tudi na podlagi predpostavke nespremenjenih politik zaradi državnoborskih volitev v marcu 2026. Ob tem pa je negotovost v mednarodnem okolju visoka - kot je navedeno v napovedi bi trajnejše zvišanje povprečne cene nafte na 120 ameriškega dolarja za sodček povprečno inflacijo povišalo (za 2,5 odstotne točke), gospodarsko rast pa – predvsem zaradi upočasnjene rasti tujega povpraševanja in višjih stroškov – upočasnilo (za 1,5 odstotne točke). Od sprejema SFSN so se makroekonomske razmere poslabšale zaradi hitro se spreminjajočega globalnega okolja in zunanjih šokov, na kar je Slovenija kot majhno odprto gospodarstvo zelo občutljiva. SFSN je bil pripravljen na podlagi jesenske

makroekonomske napovedi UMAR 2024 in je predvideval za okoli 1 milijarde evrov višjo nominalno raven BDP v letu 2028 kot pomladanska napoved UMAR 2026.

Na osnovi pomladanske makroekonomske napovedi UMAR 2026 so se davčne osnove za ocene prihodkov znižale. Znižane davčne osnove, kot so zasebna potrošnja ali bruto poslovni presežek, pri izračunih negativno vplivajo na oceno določenih prihodkov.

Vlada je pri pripravi projekcij sektorja država za namene Letnega poročila o napredku 2026 izhajala iz DBP 2026 in upoštevanja sprejetih obveznosti, ki so bile znane ob pripravi. Po sprejetju DBP 2026 je prišlo do nekaterih metodoloških sprememb, ki so rezultirale v prerazvrstitvi dveh večjih enot v sektor država.

Na povečanje primanjkljaja sektorja država so med drugim vplivali tudi povečani izdatki za obrambo – med letoma 2021 in 2025 so se v deležu BDP povečali z 1,1 % na 1,3 %, za leto 2026 pa so ocenjeni na 1,6 %. Do sprememb vrednosti in ocen obrambnih izdatkov po klasifikaciji funkcij države (COFOG) v obdobju 2021 in 2026 je prišlo zaradi revidiranja posameznih vrednosti v skladu s spremenjeno vsebino zajetih izdatkov, ki se v večji meri nanašajo na civilno obrambo, hkrati pa je prišlo do spremembe vrednosti in ocen predplačil ter dobav.

V projekcijah izdatkov so upoštevani učinki izvedbe obsežnih reform (pokojninske, zdravstvene, plačne reforme in reforme dolgotrajne oskrbe), ki so v fazi uvajanja povezane z višjimi stroški. V zahtevnih geopolitično-obrambnih razmerah, prav tako povezanih z visokimi izdatki, se bo v prihodnje sistem javnih financ uravnotežil s pomočjo ukrepov, usmerjenih v učinkovitejšo porabo, zato je s sklepom, št. 41000-5/2026/3 z dne 9. 4. 2026, vlada pozvala resorje, da pripravijo ukrepe, ki bi se odrazili v sklopu priprave Osnutka proračunskega načrta sektorja država 2027.

Že ob pripravi reform pa so bili v sistem vgrajeni mehanizmi za zagotavljanje dolgoročne javnofinančne vzdržnosti. Pri dolgotrajni oskrbi je predvideno redno spremljanje kakovosti, pokritosti potreb in finančne vzdržnosti ter priprava periodičnih analiz z možnimi ukrepi, ki so potrebni za dolgoročno zagotavljanje finančne vzdržnosti sistema. V zdravstvenem sistemu je vzpostavljena obveznost priprave uravnoteženega finančnega načrta Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZZZS) in hitri korektivni mehanizmi (rebalans) ob odstopanjih. V pokojninskem sistemu pa so vgrajeni avtomatični prilagoditveni mehanizmi (usklajevanje pokojnin glede na plače in inflacijo) ter redno spremljanje javnofinančne vzdržnosti in možnost prilagoditev na podlagi projekcij.

Sredstva za zaposlene so se v letu 2025 po zadnjih podatkih povišala za 14,9 %. V letu 2026 bo za sredstva za zaposlene namenjenih 12,8 % BDP, kar je glede na leto 2025 za 0,4 o.t. več. Vendar pa se vpliv reforme na rast izdatkov že upočasnjuje, saj se ocenjuje, da se bo rast sredstev za zaposlene znižala na 8,3 %. Ocene Ministrstva za javno upravo kažejo, da se bo na srednji rok masa plač v novem sistemu povečevala počasneje, kakor bi se v prejšnjem<sup>1</sup>.

Transfer iz državnega proračuna v ZZZS je glede na DBP 2026 načrtovan v približno 100 milijonov evrov višjem obsegu, predvsem zaradi v zadnjih letih naraščajočega razkoraka med rastjo prihodkov iz prispevkov in še hitrejšo rastjo izdatkov za obvezno zdravstveno zavarovanje, ki se pokriva z dodatnimi proračunskimi sredstvi skladno s 67. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2026 in 2027 (financiranje povečanih stroškov ZZZS). Kljub nadaljnji rasti transferja v Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ZPIZ) (ocenjena rast 6,8 % v letu 2026) pa je skupna obveznost državnega proračuna do pokojninske blagajne glede na DBP 2026

---

<sup>1</sup><https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-poltika/Letno-porocilo-o-napredku/Letno-porocilo-o-napredku-2025.pdf>

ostala približno na enaki ravni kljub dodatni 1-odstotni izredni uskladitvi, ki je zagotovila približno 7-odstotno rast pokojnin, primerljivo s predvideno v Finančnem načrtu ZPIZ za leto 2026.

V skladu s spremenjenimi vrednostmi in napovedmi posameznih kontov štirih blagajn javnega financiranja (upoštevane obveznosti države zaradi zimskega dodatka, rasti socialnih nadomestil zaradi povečanja minimalne plače) je prišlo tudi do spremembe realizacije javnih zavodov za leto 2025 in napovedi za leto 2026. Spremenjene so ocene prihodkov in izdatkov iz naslova Sklada za okrevanje in odpornost, ki se z letošnjim letom zaključuje.

Vse navedeno ima vpliv na prihodke in izdatke sektorja država, ki jih je vlada, kot je tudi dolžna, upoštevala pri pripravi projekcij sektorja država za namene Letnega poročila o napredku 2026. Večji vpliv na agregate sektorja država imata v letu 2026 tudi prerazvrščeni enoti v sektor država (Termoelektrarna Šoštanj, d. o. o., in Premogovnik Velenje, d. o. o.), pomemben vpliv pa ima tudi Družba za upravljanje javnega potniškega prometa, d. o. o., ki z letom 2026 ne izvaja več agentskih poslov za državo. Iz tega razloga se poveča vmesna potrošnja pri teh enotah.

Fiskalni svet ocenjuje počasnejše naraščanje primanjkljaja sektorja država, njihove projekcije izdatkov se razlikujejo glede na osnutek LPN 2026 predvsem na področju vmesne potrošnje. Na to vpliva med drugim tudi vmesna potrošnja javnih zavodov, zlasti zaradi dodatnih sredstev za izvajanje dolgotrajne oskrbe in obveznega zdravstvenega zavarovanja. Ker se transfer iz državnega proračuna za opravljanje javne gospodarske službe knjiži med tekočimi plačili drugim izvajalcem javnih služb, ki niso posredni proračunski uporabniki, se konsolidacija na ravni države opravi na agregatu subvencij (D3).

Pomembno je tudi poudariti, da Ministrstvo za finance pripravlja projekcije sektorja država po dveh metodah. Prva je t. i. metoda »od zgoraj navzdol«, pri kateri se uporabijo realizacije preteklega leta, na osnovi katerih se z ekonometričnimi izračuni oceni glavne agregate prihodkov in izdatkov sektorja država. Druga metoda je metoda »od spodaj navzgor«, pri kateri se vsak agregat sektorja država ocenjuje na podlagi podrobnih napovedi podatkov štirih blagajn javnega financiranja in vseh drugih enot in skupin enot, ki spadajo v sektor država. Oba pristopa se sistematično soočata, pri čemer praviloma prihaja do uskladitev, glajenj in popravkov ocen, saj se projekcije ne opirajo izključno na en sam metodološki pristop. Dvojni pristop obenem služi kot mehanizem notranje dvojne kontrole. Vlada torej meni, da je scenarij brez sprememb politik narejen na najboljših možnih ocenah, spoštuje vse zakonske obveznosti, se pa zaveda metodoloških nejasnosti in tveganj, ki se pojavljajo vedno ob vstopu novih enot v sektor država.

Dodatne obveznosti so bile vključene v oceno fiskalnega položaja v LPN 2026, ki je ob pripravi osnutka nakazoval 3,5 % BDP primanjkljaja sektorja država. Podobno tudi Fiskalni svet ocenjuje, da bi glede na trenutno veljavne politike primanjkljaj sektorja država v naslednjih letih verjetno presegel mejo 3 % BDP.

Glede na ukrepe, ki so bili sprejeti po seznanitvi vlade z osnutkom Letnega poročila o napredku 2026, bodo v posodobljene projekcije sektorja država v končno Letno poročilo o napredku 2026 vključeni učinki sprejete Uredbe o programih storitev obveznega zdravstvenega zavarovanja, zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje, in obsegu sredstev za leto 2026, ki kljub predvideni rasti izdatkov za zdravstvene storitve v okviru obveznega zdravstvenega zavarovanja niža izdatke ZZZS za skoraj 100 milijonov evrov. Ukrepi novo sprejete uredbe bodo prispevali k uravnoteženju prilivov in odlivov obveznega zdravstvenega zavarovanja ter k bolj vzdržnemu poslovanju ZZZS v letu 2026, ob hkratnem okrepljenem obvladovanju rasti izdatkov, zlasti na področju zdravil, medicinskih pripomočkov in zdravstvenega absentizma. Te učinke bo vlada ustrezno vključila v posodobljene izračune sektorja država iz končnega Letnega poročila o napredku 2026, pri čemer sprejeti ukrepi uredbe z vidika javnih financ posredno prispevajo tudi k delnem umirjanju stroškovnih pritiskov na rast plač ter vmesno potrošnjo javnih zdravstvenih zavodov.

Fiskalni svet je v okviru priprave bilanc sektorja država 2026-2028 upošteval predpostavko, da so v okviru izdatkov za socialna nadomestila izdatki za dolgotrajno oskrbo vključeni v enakem obsegu, kot so bili predpostavljeni v gradivu Predlog finančnega načrta ZZZS za leto 2026. Zaradi dolgotrajnih postopkov uveljavljanja pravic s področja dolgotrajne oskrbe so bili v novih projekcijah v primerjavi s Predlogom Finančnega načrta ZZZS za leto 2026 upoštevani nižji izdatki za dolgotrajno oskrbo, in sicer za 91,3 milijona evrov, predvsem zaradi nižjih izdatkov za pravice dolgotrajne oskrbe na domu (za 65,8 milijona evrov), denarni prejemek (za 29,1 milijona evrov) ter za dodatek za pomoč in postrežbo (za 21,9 milijona evrov), ter višji izdatki za dolgotrajno oskrbo v instituciji (za 32,1 milijona evrov). Za leto 2026 je tako ocenjeno poslovanje ZZZS v delu blagajne za dolgotrajno oskrbo s presežkom v višini 38,3 milijona evrov, pri čemer je v Finančnem načrtu ZZZS za leto 2026 planiran primanjkljaj v višini 59,7 milijona evrov.

Fiskalni svet je upošteval, da so vsa razpoložljiva sredstva Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem besedilu: NOO) prejeta in porabljena do konca leta 2026, ter predpostavil podaljšanje delovanja Sklada za obnovo do vključno leta 2030 zaradi zaostajanja realizacije za načrti v letu 2025, pri čemer so predpostavili porabo vseh zbranih sredstev. V Letnem poročilu o napredku 2026 je v projekcijah sektorja država predvidena ohranitev ravni investicij leta 2025, kjer so ključen generator investicije državnega proračuna, ki predstavljajo okoli 31 %, ter investicije občin, ki predstavljajo 26 % vseh investicij. V zvezi s proračunskim skladom za NOO je bilo do sedaj izplačanih 1,45 milijarde evrov, pri čemer se do konca leta 2026 pričakuje še preostanek izplačil, to je okoli 600 milijonov evrov. V zvezi s Skladom za obnovo je upoštevano, da bo proračunski sklad v skladu z zakonskimi podlagami deloval do konca leta 2028, kar pomeni višjo letno porabo.

Glede na ocenjen delež primanjkljaja v % BDP se v odgovoru ne osredotočamo na rast očiščenih izdatkov, ki je ravno tako pokazatelj izpolnjevanja fiskalnih zavez. Poleg ohranjanja javnofinančnega primanjkljaja pod 3 % BDP je za spoštovanje fiskalnih pravil Evropske unije namreč za države z dolgom sektorja država, ki presega mejo 60 % BDP, pomembno ohranjanje rasti očiščenih izdatkov pod omejitvijo, kot je bila s strani Sveta EU potrjena na podlagi Srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Republike Slovenije 2025-2028. Skladnost z zavezami glede rasti očiščenih izdatkov se ne preverja na podlagi projekcij, temveč zgolj na podlagi dejanskih podatkov za pretekla leta. Kot ugotavlja tudi Fiskalni svet, odstopanja za leto 2025 ne presegajo dovoljenih meja, določenih s Paktom za stabilnost in rast. O morebitnem odprtju postopka čezmernega primanjkljaja zaradi nespoštovanja zavez glede rasti očiščenih izdatkov bo Evropska komisija za leto 2026 presojala spomladi 2027 na podlagi dejanske realizacije. Stanje dolga sektorja države se načrtuje v višini 65,2 % BDP konec leta 2026, kar je za 0,5 odstotne točke nižje kot konec leta 2025.

Vlada se zaveda, da spontani scenarij (brez sprememb politik) zaradi geopolitičnih negotovosti in ocenjenega fiskalnega položaja vodi v višanje primanjkljaja in previsoke rasti izdatkov. Ob tem je vlada poudarila, da v trenutni situaciji splošni ukrepi na področju zniževanja davkov niso ustrezni. Ministrstvo za finance bo novo oceno fiskalnega položaja ob upoštevanju prihodnjih ukrepov pripravilo za Osnutek proračunskega načrta 2027 sektorja država, ki bo pripravljen v jeseni 2026 oziroma hkrati s predložitvijo proračunskih dokumentov za prihodnji leti Državnemu zboru Republike Slovenije.