REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Osvežene projekcije prebivalstva in potencialni vplivi na dolgoročna javnofinančna tveganja

Pripravila: Ana Milanez

Maj 2026

Številka dokumenta: 30-3/2026/1

Povzetek

Osvežene projekcije prebivalstva do leta 2100 v osnovnem scenariju nakazujejo, da bi lahko bilo razmerje med starejšim in delovno sposobnim prebivalstvom v zadnjih tridesetih letih tega stoletja višje od predvidenega v predhodnih projekcijah. To bi po naših ocenah še nekoliko povečalo dolgoročni porast izdatkov za pokojnine, dolgotrajno oskrbo in zdravstvo kot delež BDP.

Staranje prebivalstva predstavlja eno osrednjih dolgoročnih javnofinančnih tveganj. V odsotnosti nadaljnjih prilagoditev sistemov socialne zaščite bi javni dolg Slovenije lahko postal nevzdržen. Fiskalna prilagoditev, ki bi zagotovila dolgoročno stabilizacijo razmerja med javnim dolgom in BDP na trenutni ravni, je po naši oceni težko dosegljiva. Ob tem bi ukrepi za dvig produktivnosti javnofinančne pritiske ublažili le deloma. Za zagotavljanje dolgoročne javnofinančne vzdržnosti bi bilo zato ključno čimprejšnje sprejetje usklajenih fiskalnih in strukturnih ukrepov.

Osvežene projekcije prebivalstva

Eurostat je objavil nov osnovni scenarij projekcij prebivalstva do leta 2100 (EUROPOP2025[1]). Ta temelji na osveženih predpostavkah glede prihodnjega gibanja rodnosti, smrtnosti in selitev in kaže, kaj bi se zgodilo z obstoječo strukturo prebivalstva ob njihovi realizaciji.[2] Osvežitve projekcij prebivalstva so redne in med drugim predstavljajo podlago za oceno dolgoročne vzdržnosti javnih financ s strani Evropske komisije (glej npr. EK, 2024 in EK, 2026) ter s tem tudi izračun fiskalnih ciljev (glej MF, 2024).

Slovenija se podobno kot druge razvite države sooča s pospešenim staranjem prebivalstva. To je posledica tehnološkega napredka in družbenih sprememb, ki se odražajo v podaljševanju življenjske dobe in nižjem številu rojstev. Razmerje med starejšim (nad 65 let) in delovno sposobnim prebivalstvom (starim med 20 in 64 let), ki narašča že od devetdesetih let prejšnjega stoletja, se bo v prihodnje občutno povečalo[3] – Slika 1. Tudi osvežene projekcije kažejo, da bo stopnjevanje demografskega pritiska v prihodnjih tridesetih letih, ko bodo 65 let dopolnjevale še zadnje večje generacije, v Sloveniji nekoliko hitrejše kot v povprečju Evropske unije (EU).

V primerjavi s predhodnimi projekcijami osveženi osnovni scenarij nakazuje še nekoliko izrazitejše demografske obremenitve v zadnji tretjini stoletja. Razmerje med starejšim in delovno sposobnim prebivalstvom Slovenije naj bi se tako do leta 2100 povečalo z 38 % v letu 2025 na 66 % ter bilo za 2 oziroma 4 odstotne točke (o. t.) višje od predvidenega v predhodnih projekcijah (EUROPOP2023[4], EUROPOP2019[5]) – Slika 1. Delež prebivalcev, starih med 20 in 64 let, v celotnem prebivalstvu naj bi se znižal z 58 % v letu 2025 na 50 % v letu 2100, medtem ko naj bi se delež prebivalcev, starejših od 65 let, povečal za 10 o. t., na 33 %. Podoben delež starejših prebivalcev se ob koncu obdobja projekcij sicer pričakuje tudi v povprečju EU (34 %).

Predvideno hitrejše staranje prebivalstva proti koncu stoletja je predvsem posledica nižjih predpostavk glede prihodnje stopnje rodnosti. Slednja je najpomembnejši dejavnik dolgoročne rasti prebivalstva in naj bi bila v osveženem osnovnem scenariju do konca stoletja nižja (1,6) od predvidene v osnovnem scenariju EUROPOP2023 (1,7).[6] To je bistveno manj od ravni, zabeleženih pred demografsko tranzicijo, pa tudi od stopnje, ki bi zagotavljala enostavno obnavljanje prebivalstva (2,1)[7] – Slika 2. Osveženi osnovni scenarij glede na EUROPOP2023 sicer predpostavlja višji neto priliv tujih državljanov, v povprečju obdobja 2025–2100 za nekaj več kot 700 oseb na leto (Slika 3).[8] Pri tem naj bi bila okoli polovica priseljenih delovno sposobnih. Kljub temu projekcija kaže višje število delovno sposobnega prebivalstva le do okoli leta 2070 oziroma počasnejše krčenje zgolj v začetnem obdobju projekcije (Slika 4).[9]

[1] Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/PROJ_25NP

[2] Projekcij ne smemo šteti kot napoved temveč kot enega od možnih demografskih razvojev.

[3] Tudi ob morebitnem ugodnejšem gibanju rodnosti in migracij, saj nanj v veliki meri vplivata že trenutno neugodna starostna struktura in podaljševanje življenjske dobe.

[4] Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/PROJ_23NP

[5] Dostopno na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/PROJ_19NP

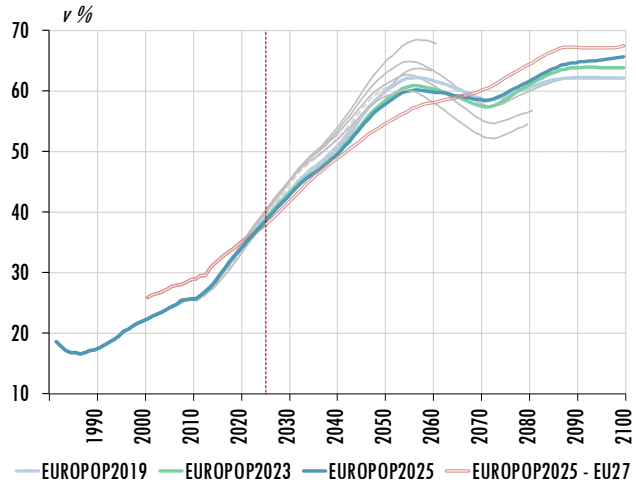
[6] Celotna stopnja rodnosti, ki predstavlja povprečno število živorojenih otrok na eno žensko v rodni dobi (15-49 let) v določenem letu.

[7] Velja za razvite države, kjer je stopnja umrljivosti otrok nizka.

[8] Neto selitveni prirast je sicer najbolj spremenljiva predpostavka projekcij, saj je med drugim precej občutljiva na stanje gospodarskega cikla in povpraševanje po delovni sili.

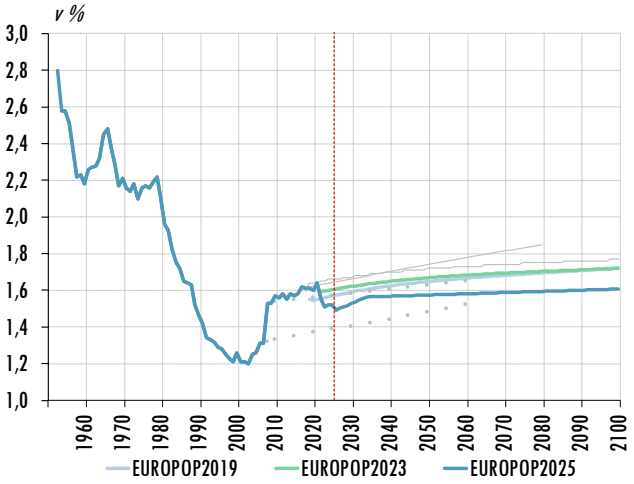
[9] V primerjavi z EUROPOP2023 se je spremenila tudi predpostavka glede stopnje umrljivosti. Osnovni scenarij EUROPOP2025 predvideva, da se bo ta do leta 2100 za vse starosti in oba spola približno prepolovila.

Slika 1: Koeficient starostne odvisnosti starejših* v različnih demografskih projekcijah



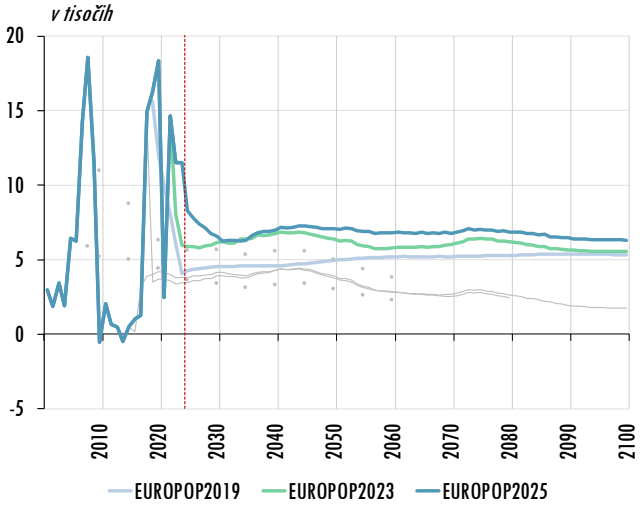
*Vir: SURS, Eurostat, lastni preračuni. Opombi: *razmerje med številom prebivalcev, starih nad 65 let in med 20 in 64, **s sivo so prikazane nekatere starejše projekcije za Slovenijo.*

Slika 2: Celotna stopnja rodnosti v različnih demografskih projekcijah



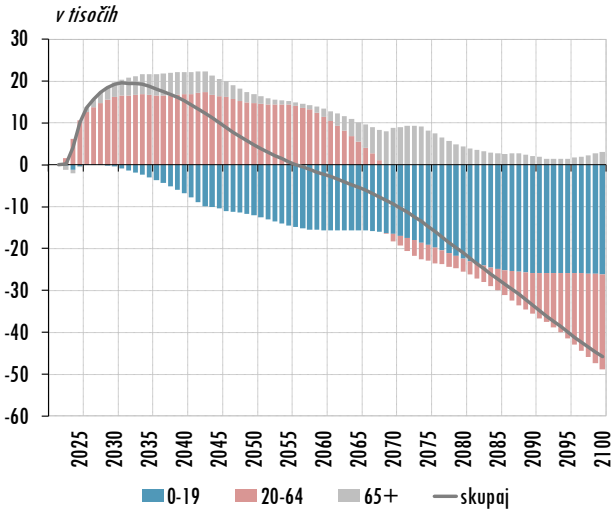
*Vir: SURS, EK. Opomba: *s sivo so prikazane predpostavke nekaterih starejših projekcij.*

Slika 3: Neto selitveni prirast v različnih demografskih projekcijah



*Vir: SURS, EK. Opomba: *s sivo so prikazane predpostavke nekaterih starejših projekcij.*

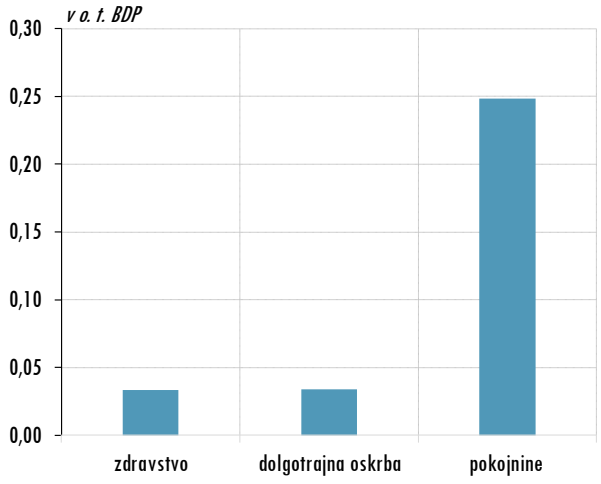
Slika 4: Razlika med projekcijo števila prebivalcev EUROPOP2025 in EUROPOP2023 po starostnih razredih



Vir: Eurostat, lastni preračuni.

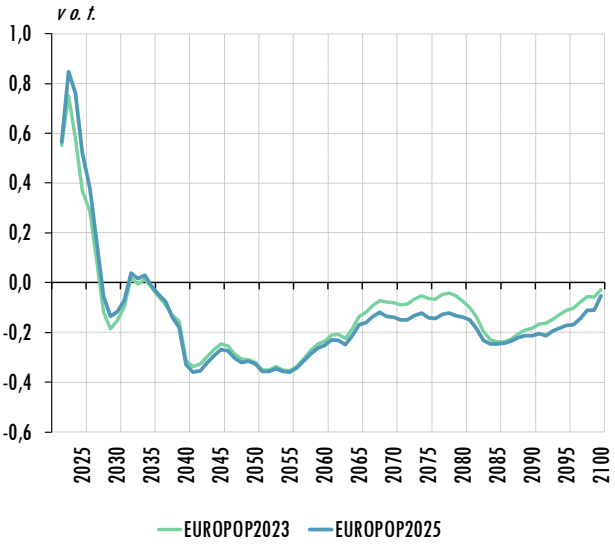
Upoštevanje osveženih demografskih predpostavk bi lahko dodatno zvišalo dolgoročni porast izdatkov za pokojnine, dolgotrajno oskrbo in zdravstvo kot delež BDP. Ocenjujemo, da bi lahko bil ta porast do leta 2100 za približno desetino višji od ocenjenega ob upoštevanju projekcij EUROPOP2023 (Slika 5).[10] Hitrejše krčenje delovno sposobnega prebivalstva bi namreč še poglobilo negativni prispevek delovne sile k širjenju proizvodnih zmogljivosti oziroma k dolgoročni gospodarski rasti Slovenije (Slika 6).[11] Zaradi nekoliko višjega števila starejših prebivalcev pa bi bili ob koncu stoletja lahko višji tudi izdatki za pokojnine in dolgotrajno oskrbo.

Slika 5: Razlika v projekciji porasta izdatkov kot % BDP v obdobju 2020-2100 upoštevajoč EUROPOP2025 in EUROPOP2023



Vir: EUROSTAT, SURS, lastni preračuni.

Slika 6: Prispevek dela k rasti potencialnega BDP v skladu z različnimi demografskimi projekcijami



Vir: Eurostat, SURS, UMAR, lastni preračuni.

[10] Ocena na podlagi trenutne verzije modela, kalibriranega za Slovenijo, ki ga za Fiskalni svet razvija danski institut DREAM.

[11] Ocena na podlagi EK (2021), ki predpostavlja konstantno naravno stopnjo brezposelnosti, potencialno stopnjo delovne aktivnosti ter potencialno število opravljenih delovnih ur na zaposlenega od leta 2039 naprej.

Staranje prebivalstva in javnofinančna vzdržnost

O javnofinančni vzdržnosti načeloma govorimo, kadar je razmerje med javnim dolgom in BDP na dolgi rok stabilno. Skladno z evropskim[12] in domačim[13] fiskalnim pravilom dolg sektorja država ne sme presegati 60 % BDP. Dinamiko razmerja med javnim dolgom in BDP na dolgi rok določajo fiskalna politika, gospodarska rast in stroški financiranja dolga. Demografija je tesno povezana z vsemi navedenimi dejavniki, saj kroji obseg in strukturo javnih financ, ponudbo delovne sile, dinamiko produktivnosti in tudi odločitve glede varčevanja oziroma investiranja.

Staranje prebivalstva predstavlja eno osrednjih tveganj za dolgoročno vzdržnost javnih financ.[14] Ključni razlog za to je povečevanje javnih izdatkov, do katerih so upravičeni starejši prebivalci, oziroma so zanje v povprečju višji. Pomembna neposredna javnofinančna posledica padajočega deleža delovno sposobnega prebivalstva je tudi krčenje osnov za davke od dela in socialne prispevke. Posredni vplivi spreminjanja starostne strukture na dolgoročno javnofinančno vzdržnost pa so povezani z njenim vplivom na proizvodne zmogljivosti gospodarstva in oblikovanje cen. Staranje prebivalstva zmanjšuje ponudbo dela, medtem ko so empirične ugotovitve glede njegovega vpliva na rast produktivnosti manj enotne (glej npr. Tabelo 2 v OECD, 2024). Nekatere študije sicer ugotavljajo, da staranje delovno sposobnega prebivalstva upočasnjuje tehnološki napredek (Feyrer, 2007; Aiyar idr., 2016; Milanez, 2020). Večji delež starejšega prebivalstva naj bi bil povezan tudi z nižjo ceno kapitala oziroma nižjimi obrestnimi merami, predvsem zaradi večjega varčevanja v obdobju pred upokojitvijo (Krueger in Ludwig, 2007; Attanasio idr., 2016; Marchiori idr., 2017; Gagnon idr., 2021).

Hitro naraščanje razmerja med starejšim in delovno sposobnim prebivalstvom bo dodatno povečalo pritisk na vzdržnost sistemov socialne zaščite po načelu sprotnega financiranja. V Sloveniji izdatki za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo predstavljajo nekaj več kot tretjino javne porabe oziroma okoli petino BDP. Ob nespremenjenih sistemih socialne zaščite bo krčenje deleža delovno sposobnega prebivalstva omejevalo vire njihovega financiranja, medtem ko bo naraščajoči delež starejšega prebivalstva povečeval njihove izdatke. Pri tem se že nekaj let povečuje delež izdatkov pokojninske in zdravstvene blagajne, ki ni financiran iz prispevkov. V letu 2025 sta dodatni transfer iz državnega proračuna v pokojninsko blagajno in transfer v zdravstveno blagajno za tekočo porabo skupaj znašala 2,4 % BDP.

Dolgoročni pritiski na vzdržnost pokojninske in zdravstvene blagajne so ocenjeni med večjimi v EU. Skladno s Poročilom o staranju 2024 (PoS 2024), ki je temeljilo na projekcijah EUROPOP2023, in ni upoštevalo javnofinančnih učinkov pokojninske reforme, naj bi se izdatki za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo povišali s 17,9 % BDP v letu 2022 na 23,5 % BDP v letu 2070. To bi Slovenijo uvrstilo med države EU z največjim povečanjem teh izdatkov, predvsem zaradi izrazitega porasta izdatkov za pokojnine. Ti naj bi se skladno s temi ocenami povečali z 9,8 % BDP v letu 2022 na 13,7 % BDP v letu 2070. Izdatki za zdravstvo naj bi se povečali s 7 % BDP na 7,8 % BDP, izdatki za dolgotrajno oskrbo pa z 1 % BDP na 2 % BDP. Pretežni del povečanja stroškov dolgotrajne oskrbe bo predvideno financiran s prispevki za dolgotrajno oskrbo, uvedenimi v letu 2025. K omejevanju rasti izdatkov za pokojnine pa bo v določeni meri prispevala pokojninska reforma.[15] Vendar bi se

[12] Dostopno na: https://www.Consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2024/07/26/stability-and-growth-pact-council-launches-excessive-deficit-procedures-against-seven-member-states/

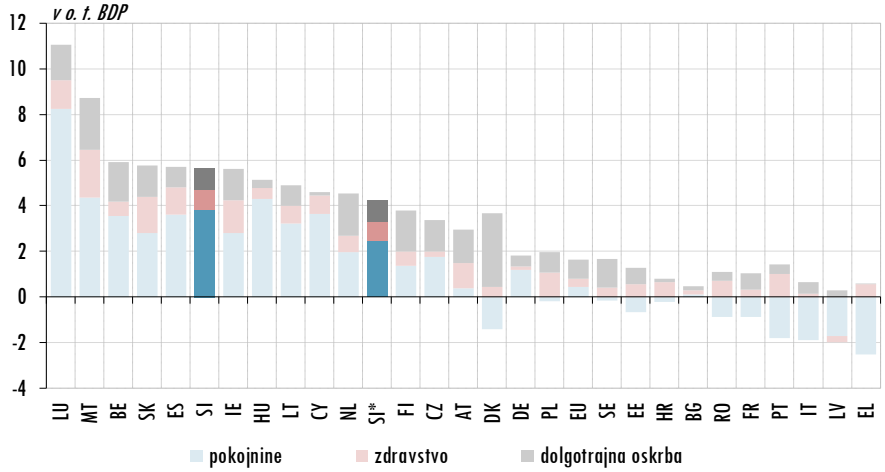
[13] Dostopno na: https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2025-01-0860

[14] Pomembnejša dolgoročna javnofinančna tveganja izhajajo tudi iz podnebnega ter digitalnega prehoda in krepitve obrambnih ter varnostnih kapacitet – glej npr. Sliko 5 v ECB (2024). K navedenim tveganjem lahko dodamo tudi gradnjo pomembnih infrastrukturnih objektov.

[15] Po ocenah Inštituta za ekonomska raziskovanja (IER) naj bi reforma zmanjšala porast izdatkov za pokojnine v primerjavi z osnovnim scenarijem PoS 2024 do leta 2070 za okoli 1,5 o. t. BDP. Ocenjeni učinek zajema glede na osnovni scenarij PoS 2024 tudi predpostavko o za 2000 oseb višjem neto selitvenem prirastu v vsakem letu projekcije, ki po ocenah IER prispeva k dolgoročnem znižanju deleža izdatkov za okoli 0,5 o. t. BDP.

Slovenija tudi z upoštevanjem njenih javnofinančnih učinkov v projekcijah PoS 2024 uvrstila med države EU z nadpovprečno visokim dolgoročnim porastom izdatkov za pokojnine, zdravstvo in dolgotrajno oskrbo kot delež BDP – Slika 7.

Slika 7: Porast izdatkov kot % BDP v obdobju 2022-2070



*Vir: EK, IER, lastni preračuni. Opomba: * upoštevajoč javnofinančni učinek pokojninske reforme, ki zajema glede na osnovni scenarij PoS 2024 tudi predpostavko o za 2000 oseb višjem neto selitvenem prirastu v vsakem letu projekcije.*

Brez občutnih fiskalnih prilagoditev oziroma sprememb sistemov socialne zaščite bi javni dolg Slovenije lahko postal nevzdržen. Kljub pozitivnim javnofinančnim učinkom pokojninske reforme bi se moral strukturni položaj javnih financ občutno izboljšati, da bi bilo na dolgi rok zagotovljeno stabilno razmerje med dolgom sektorja država in BDP. Ocenjujemo, da bi enkratna prilagoditev strukturnega primarnega salda za stabilizacijo tega razmerja na trenutni ravni morala znašati 5,7 o. t. BDP, kar bistveno presega obseg preteklih fiskalnih konsolidacij. Pri tem so upoštevani trenutni strukturni položaj fiskalne politike (–1,5 % BDP), povprečni strošek servisiranja dolga sektorja država iz leta 2025 (1,9 %), projekcija gospodarske rasti, v kateri povprečna rast nominalnega BDP za obdobje 2025–2070 znaša 3,5 % in porast izdatkov, povezanih s staranjem,[16] kot ga predvideva PoS 2024, prilagojen za javnofinančni učinek pokojninske reforme[17] – Slika 8.

Ocena zahtevanega fiskalnega prilagajanja je tako kot projekcija dolgoročnih javnofinančnih izdatkov, povezanih s staranjem, občutljiva na spremembe demografskih predpostavk. Zahtevana fiskalna prilagoditev bi se povečala zlasti v primeru nižje stopnje rodnosti, ki bi zaradi manjše ponudbe delovne sile bistveno omejila gospodarsko rast. Večja bi bila tudi v primeru daljše pričakovane življenjske dobe, saj bi se ob nespremenjenih sistemih socialne zaščite podaljšalo obdobje prejemanja pokojnin in storitev dolgotrajne oskrbe. Višji neto selitveni prirast in s tem večja ponudba delovne sile pa bi nekoliko omilila obremenitev javnih financ[18] (Slika 8).

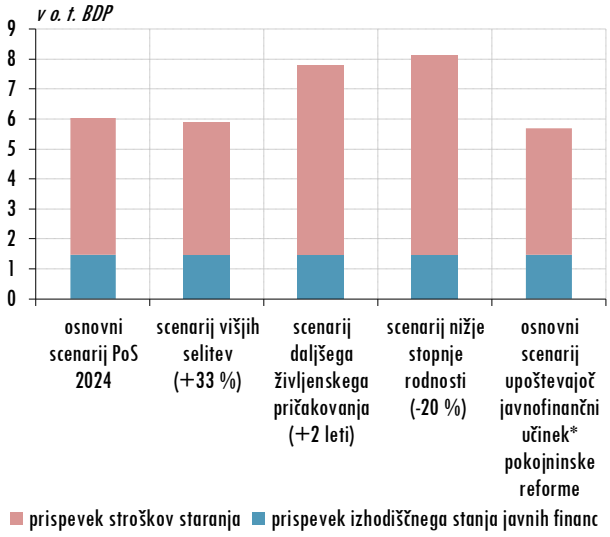
[16] Skladno z definicijo EK zajemajo tudi izdatke za izobraževanje. Njihov delež glede na BDP je v primerjavi z drugimi kategorijami izdatkov, povezanih s staranjem, razmeroma majhen in naj bi se ob upadanju deleža mlajšega prebivalstva dolgoročno nižal. V osnovnem scenariju PoS 2024 in scenariju višjih migracij za 0,3 o. t. BDP, v scenariju nižjih migracij za 0,2 o. t. BDP, v scenariju nižje rodnosti pa za 1,0 o. t. BDP.

[17] Ocena IER.

[18] Izračun ne upošteva učinka izobrazbene strukture priseljencev.

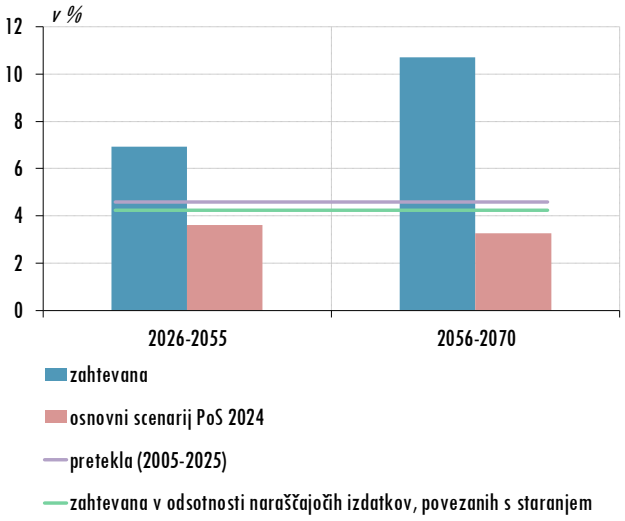
Ukrepi za dvig produktivnosti bi javnofinančne pritiske, ki izhajajo iz staranja prebivalstva, le deloma ublažili. Gospodarska rast, ki bi ob predvideni rasti izdatkov, povezanih s staranjem[19] zagotavljala vsakoletno ohranjanje razmerja med javnim dolgom in BDP na ravni iz leta 2025, bi morala biti znatno višja od tiste, ki jo je Slovenija dosegala v preteklosti oziroma od predvidene v dolgoročnih projekcijah (Slika 9). Ilustrativni izračun na podlagi poenostavljenih predpostavk dolgoročne dinamike dolga[20] kaže, da bi morala povprečna letna nominalna gospodarska rast v prihodnjih tridesetih letih znašati okoli 7 %, v obdobju 2056–2070 pa bi se morala še dodatno izrazito povečati.[21] Takšna rast je glede na dolgoročno povprečje (4,6 %) in rast, predpostavljeno v PoS 2024, zelo verjetno nedosegljiva.[22] Dolgoročno javnofinančno vzdržnost bi zato lahko zagotovili le usklajeni fiskalni in strukturni ukrepi.

Slika 8: Zahtevana enkratna fiskalna prilagoditev



*Vir: EK, SURS, UMAR, lastni preračuni. Opomba: *ocena IER.*

Slika 9: Povprečna letna nominalna gospodarska rast



Vir: EK, SURS, UMAR, IER, lastni preračuni.

[19] V odsotnosti fiskalnih prilagoditev.

[20] Ocena na podlagi standardne dinamike dolga predpostavlja ohranjanje strukturnega primarnega salda (–1,5 % BDP) in povprečnega stroška servisiranja dolga sektorja država (1,9 %) na ravni iz leta 2025 ter rast izdatkov, povezanih s staranjem, kot jo predvideva PoS 2024, prilagojeno za javnofinančni učinek pokojninske reforme. Spremembe predpostavk lahko pomembno vplivajo na ocenjeno gospodarsko rast.

[21] V kolikor ne upoštevamo naraščajočih izdatkov, povezanih s staranjem, bi morala po naših ocenah znašati okoli 4 %.

[22] Podobne so ocene glede potrebnega povečanja produktivnosti dela v Mramor in Sambt (2019).

Literatura:

Aiyar, S., Ebeke, C., in Shao, X. (2016). *The impact of workforce aging on European productivity* (IMF Working Paper No. 16/238). International Monetary Fund.

Attanasio, O., Bonfatti, A., Kitao, S., in Weber, G. (2016). Global demographic trends. V J. Piggott & A. Woodland (Eds.), *Handbook of the economics of population aging* (Vol. 1A, pp. 179–235). North-Holland.

ECB. (2024). *Longer-term challenges for fiscal policy in the euro area.* https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2024/html/ecb.ebart202404_02~d8159a215d.en.html

EK. (2021). *Output gap estimation using the European Union's commonly agreed methodology: Vade mecum and manual for the EUCAM software.* https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/output-gap-estimation-using-european-unions-commonly-agreed-methodology-vade-mecum-and-manual-eucam_en

EK. (2024). *2024 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022–2070)*. Publications Office of the European Union. https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2024-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2022-2070_en

EK. (2026). *Debt sustainability monitor 2025.* https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2025_en

Feyrer, J. (2007). Demographics and productivity. *The Review of Economics and Statistics, 89*(1), 100–109.

Gagnon, E., Johannsen, B. K., in Lopez-Salido, D. (2021). Understanding the new normal: The role of demographics. *IMF Economic Review, 69*, 357–390.

IER (2025). *Ocene učinkov sprememb pokojninske zakonodaje z modelom DYPENSI.*

Krueger, D., in Ludwig, A. (2007). On the consequences of demographic change for rates of returns to capital, and the distribution of wealth and welfare. *Journal of Monetary Economics, 54*, 49–87.

Marchiori, L., Pierrard, O., in Sneessens, H. R. (2017). The EU-US unemployment puzzle revisited: Institutions, demography, and capital flows. *Journal of Demographic Economics, 83*, 259–305.

MF. (2024). *Srednjeročni fiskalno-strukturni načrt Republike Slovenije 2025-2028.* https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/ekonomska-in-fiskalna-poltika/evropski-semester/Srednjerocni-fiskalno-strukturni-nacrt.pdf

Milanez, A. (2020). Workforce ageing and labour productivity dynamics. *Naše gospodarstvo / Our Economy, 66(3)*, 1–13.

Mramor, D., in Sambt, J. (2019). *Reševanje problema staranja na vzdržen način.* Združenje Manager. https://www.zdruzenje-manager.si/assets/Uploads/Pogled2024.pdf

OECD. (2024). *Enhancing productivity and growth in an ageing society: Key mechanisms and policy options* (OECD Economics Department Working Papers No. 1807). OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/enhancing-productivity-and-growth-in-an-ageing-society_605b0787-en.html