



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena osnutka Letnega poročila o napredku 2025

April 2025

Številka dokumenta: 30-2/2025/1

Upoštevani so podatki, ki so bili na voljo do vključno 16. 4. 2025.

KAZALO:

Povzetek	5
Zakonodaja	7
1. Makroekonomska gibanja in projekcije	9
2. Javnofinančna gibanja in projekcije	11
3. Doseganje ciljev Načrta in tveganja	13

KAZALO SLIK:

Slika 1.1	Bruto domači proizvod	10
Slika 1.2	Potencialni BDP	10
Slika 1.3	Odstopanja ravni davčnih osnov med jesensko in osveženo pomladansko napovedjo	10
Slika 1.4	Napovedi 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 2023-2024	12
Slika 2.4	Dejavniki spremembe salda sektorja država 2024-2028	12
Slika 3.1	Nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki	14
Slika 3.2	Odstopanja neto izdatkov v obdobju Načrta	14

POVZETEK

Fiskalni svet ocenjuje, da so javnofinančna gibanja v letu 2024 prispevala k srednjeročni javnofinančni vzdržnosti. Primanjkljaj sektorja država je bil lani nižji od primanjkljaja v letu 2023 in skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta tudi precej nižji od jesenskih projekcij vlade. Rast neto izdatkov je bila nižja od zavez iz jeseni pripravljenega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta. Projekcije Fiskalnega sveta, pripravljene ob predpostavki trenutno veljavnih politik, nakazujejo poslabšanje javnofinančnega položaja v naslednjih treh letih. Zato bi bilo smiselno v jesenskih proračunskih dokumentih in s sprejetjem reform, ki so v pripravi, nasloviti številna tveganja, vključno z bolj dolgoročnimi izzivi, in se tako izogniti zahtevam po prekomernem prilagajanju javnih financ v prihodnje.

* * *

Javnofinančna gibanja so bila v letu 2024 skladna z zagotavljanjem srednjeročne javnofinančne vzdržnosti. Primanjkljaj sektorja država je v letu 2024 znašal -0,9 % BDP, kar je zlasti zaradi manjšega obsega interventnih ukrepov za 1,7 o. t. BDP manj kot v letu 2023. Primanjkljaj je bil skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta precej nižji tudi od projekcij ministrstva za finance za leto 2024 iz lanskega oktobra (-2,9 % BDP). Veliko odstopanje potrjuje ocene Fiskalnega sveta, da ostaja javnofinančno načrtovanje pomanjkljivo in premalo realistično ter je potrebno korenitih sistemskih izboljšav. Rast neto izdatkov je bila okoli 5-odstotna in tako počasnejša od predpostavljene v srednjeročnem fiskalno-strukturnem načrtu.

Podobno kot jeseni nakazujejo tudi osvežene projekcije Fiskalnega sveta verjetno poslabšanje javnofinančnih razmer v preostalem obdobju Načrta. Tako naj bi bila rast neto izdatkov ob trenutno znanih ukrepih in sprejeti zakonodaji zlasti v letih 2026 in 2027 višja od zavez in tudi občutno višja od dovoljenih odstopanj tako na letni kot na kumulativni ravni. Po trenutnih ocenah bodo ta odstopanja izvirala zlasti iz posledic sprejete plačne reforme v javnem sektorju. Projekcije so sicer izpostavljene številnim tveganjem tako glede makroekonomskih okoliščin kot glede sprejemanja morebitnih dodatnih diskrecijskih ukrepov. Mednje bi lahko sodili tudi dodatni izdatki za obrambo v obdobju, v katerem naj bi veljala odstopna klavzula, ter kompenzacijski ukrepi za omejitev strukturnega poslabšanja stanja javnih financ po koncu veljavnosti odstopne klavzule. Manjši primanjkljaj v letu 2024 in s tem ugodnejše izhodišče sta ustvarila določen manevrski prostor fiskalne politike, delež javnega dolga v BDP v letu 2028 pa naj ne bi bistveno odstopal od predvidenega v Načrtu. Kljub temu opozarjamo, da bi pričakovano poslabšanje javnofinančnih razmer v drugi polovici Načrta otežilo zagotavljanje javnofinančne vzdržnosti na srednji rok.

Za zagotovitev srednjeročne vzdržnosti in v izogib prekomernim zahtevam po prilagajanju ob pripravi naslednjega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta bi bilo potrebno že v jesenskih proračunskih dokumentih pripraviti dodatne ukrepe. Proračunski dokumenti bi morali biti pripravljeni skladno z upoštevanjem načela previdnosti, kar še zlasti velja za volilno leto, in se v čim večji meri izogibati dosedanji praksi rednega precenjevanja izdatkov, ki med drugim omogoča neučinkovito porabo. Projekcije kažejo veliko odvisnost ocen ustreznosti fiskalne politike od predpostavk o sredstvih EU, ki z leti precej nihajo in v zadnjem obdobju precej zaostajajo za načrti. Ta postavka v veliki meri določa tudi raven javnih investicij, v okviru katerih bi morala biti v večji meri upoštevana ciklični položaj gospodarstva in struktura investicij za čim bolj vzdržno krepitev gospodarskega potenciala. Pritiski na

višino javnega dolga bi lahko v prihodnje izvirali zlasti iz pričakovanih dodatnih izdatkov za oboroževanje ter morebitnega poslabšanja makroekonomskih razmer, predvsem kot posledica nadaljnjega zaostrovanja trgovinske vojne. Ocene Fiskalnega sveta kažejo, da bi lahko sprejetje reform, ki so v pripravi, tveganja srednjeročne in dolgoročne javnofinančne vzdržnosti v veliki meri omejilo.

Zakonodaja

Fiskalni svet je 10. 4. 2025 skladno s 6. členom Zakona o fiskalnem pravilu (v nadaljevanju: ZFisP-1)¹ v oceno od Vlade Republike Slovenije prejel osnutek Letnega poročila o napredku 2025 (v nadaljevanju: Poročilo). Poročilo je redni vsakoletni dokument v okviru prenovljenega sistema ekonomskega upravljanja EU, ki ga je uvedla Uredba EU 2024/1263 (v nadaljevanju: Uredba)² v slovensko zakonodajo pa ga je prenesel prenovljeni Zakon o fiskalnem pravilu.

Vsebino Poročila določa Uredba v 21. členu.³ Poročilo naj bi bilo zlasti namenjeno 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-1 mora Fiskalni svet pripraviti oceno skladnosti podatkov o realizaciji proračunov sektorja država iz Poročila s potjo gibanja očiščenih izdatkov iz Načrta v sedmih dneh po prejemu navedenega dokumenta.

V Poročilu so podrobneje predstavljena javnofinančna in makroekonomska gibanja v letih 2024 in 2025. Za zagotovitev celovitega in v prihodnost usmerjenega pogleda na javne finance Fiskalni svet 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 v pojasnilih EU, razpoložljivih na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403975

⁴ Doslej pripravljeni načrti za države EU, vključno s Slovenijo, so razpoložljivi na:

https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en

1. Makroekonomska gibanja in projekcije

V letu 2024 je bila rast BDP umirjena, inflacija pa nižja kot v preteklih dveh letih. Realni BDP je porasel za 1,6 %, okoli pol odstotne točke manj od dolgoročnega povprečja. K razmeroma nizki gospodarski rasti je največ prispeval upad investicij, zlasti gradnje zgradb in objektov ter drugo leto zapored tudi investicij v stroje in opremo. To je verjetno tudi eden pomembnih razlogov za nadaljevanje trendnega upadanja rasti produktivnosti dela, ki je na ravni celotnega gospodarstva za dolgoletnim povprečjem zaostala za tretjino (znašala je 1 %), v predelovalnih dejavnostih pa za polovico (1,6 %). Kot posledica visoke rasti realnih plač se je poraba gospodinjstev sicer krepila, a se je njena nominalna rast glede na predhodno leto prepolovila. K temu je prispevala inflacija, ki se je po začasnem energetske šoku znižala na 2 %, kar je zgolj četrtina inflacije iz predhodnih dveh let. V letu 2024 je raven dobičkov podjetij kljub temu ostala visoka, a se je rast zaradi naraščajočih stroškovnih pritiskov, ki so izhajali zlasti iz omejitev na trgu dela, domala zaustavila.

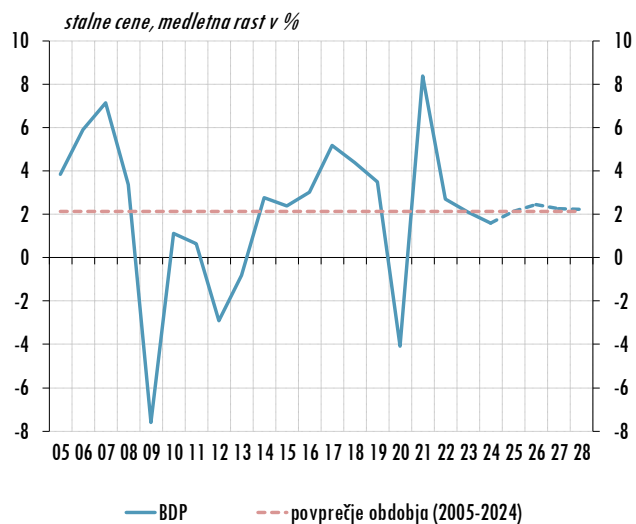
Rast gospodarske aktivnosti je bila v letu 2024 podobna tisti, ki je bila podlaga za pripravo Načrta, a so se gospodarski izgledi letos pomladi poslabšali. Rast nominalnega BDP lani s 4,7 % tako domala ni odstopala od napovedi. Vendar pomladanska napoved UMAR⁵ v primerjavi z jesensko napovedjo,⁶ ki je bila podlaga za pripravo Načrta, nakazuje občutno znižanje vseh pomembnih davčnih osnov. Raven BDP naj bi bila v obdobju 2025-2028 tako glede na jesensko napoved skupaj nižja za 3,7 mrd EUR, k čemur na strani porabe največ prispevajo investicije (-5,1 mrd EUR), na strani dohodkov pa masa sredstev za zaposlene (-3,3 mrd EUR).

Posledice trenutne carinske vojne, ki večja tveganja za dodatno znižanje gospodarske rasti, v pomladanskih projekcijah UMAR niso bile upoštevane. Ob tem je bila podana ocena, da bi lahko 10-odstotne carine ZDA in povračilni ukrepi EU gospodarsko rast v Sloveniji znižali za okoli pol odstotne točke. V času priprave ocene Poročila lahko takšno oceno privzamemo kot realistični scenarij, dodatno pa bi lahko negativno na makroekonomska gibanja vplivala negotovost v mednarodnem okolju in na finančnih trgih, ki se je izjemno povečala po prvotnih napovedih občutno višjih carinskih stopenj.

⁵ Razpoložljiva na: https://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/pomlad/pomladanska_2025/PN2025__ST.pdf

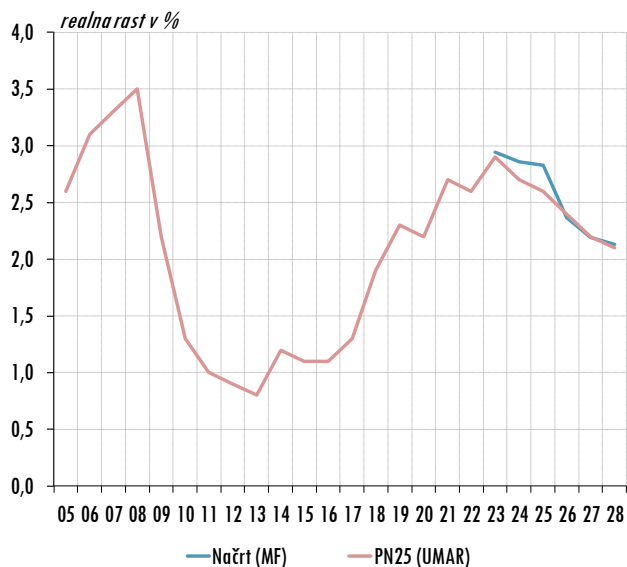
⁶ Razpoložljiva na: https://umar.gov.si/fileadmin/user_upload/napovedi/jesen/2024/JN2024_final.pdf

Slika 1.1: Bruto domači proizvod



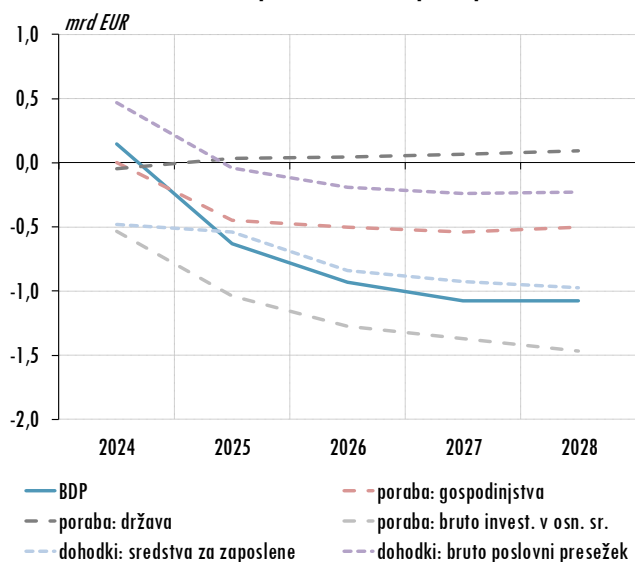
Vir: SURS, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.2: Potencialni BDP



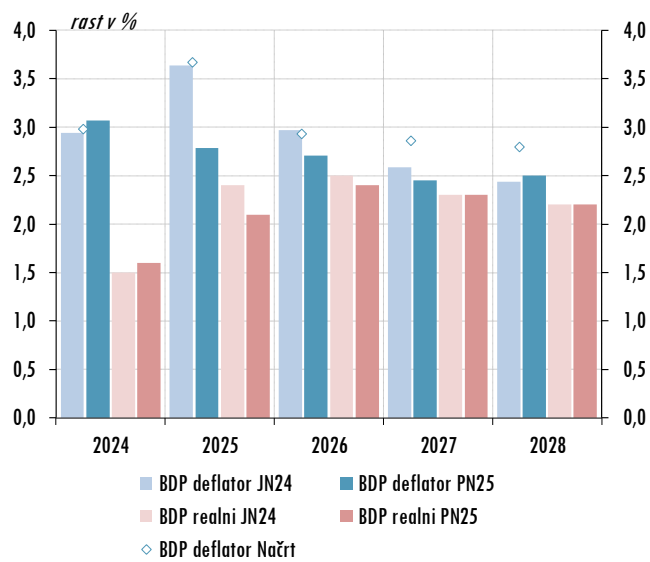
Vir: MF, UMAR, preračuni FS.

Slika 1.3: Odstopanja ravni davčnih osnov med jesensko in osveženo pomladansko napovedjo



Vir: UMAR, preračuni FS.

Slika 1.4: Napovedi UMAR in predpostavke iz Načrta



Vir: MF, SURS, UMAR, preračuni FS.

2. Javnofinančna gibanja in projekcije

Primanjkljaj sektorja država se je v letu 2024 občutno zmanjšal, v prevladujoči meri zaradi manj negativnega vpliva interventnih ukrepov. Primanjkljaj je znašal -0,9 % BDP, kar je 1,7 o. t. manj kot leto prej. Negativen učinek interventnih ukrepov se je znižal za 2,3 o. t. BDP.⁷ Delež prihodkov (brez interventnih ukrepov) se je povečal za 1,2 o. t. BDP, predvsem zaradi višjih prihodkov od socialnih prispevkov in dohodnine ob nadaljevanju ugodnih razmer na trgu dela. K rasti teh dveh kategorij prihodkov so prispevali še diskrecijski ukrepi, in sicer preoblikovanje dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja v obvezni prispevek⁸ ter neuskladitev dohodninskih razredov z inflacijo.⁹ Opazneje so lani k povečanju prihodkov prispevali še višji prilivi od dividend in od davka na dohodek pravnih oseb zaradi dobrega poslovanja podjetij. Delež izdatkov (brez interventnih ukrepov) se je v letu 2024 povečal za 1,8 o. t. BDP. Glavni razlog je bila skoraj 20-odstotna rast socialnih nadomestil, katerih delež v BDP se je povečal za 1,3 o. t. Povečal se je zlasti delež pokojnin zaradi najvišje redne uskladitve do sedaj, vidneje se je povečal še delež socialnih nadomestil v naravi, zlasti zdravil zaradi preoblikovanja dopolnilnega zdravstvenega zavarovanja v obvezni prispevek. Realizirani primanjkljaj je bil skladno s pričakovanji Fiskalnega sveta precej nižji od vladne projekcije za leto 2024 iz lanskega oktobra (-2,9 % BDP). Bruto dolg sektorja država je konec leta 2024 znašal 67,0 % BDP, kar je 1,4 o. t. BDP manj kot ob koncu leta 2023. Znižanje je bilo še naprej pretežno posledica inflacije. Neto javni dolg je precej nižji in je konec tretjega četrtletja lani znašal 45,6 % BDP, pretežno zaradi ohranjanja visoke likvidnostne rezerve.

Letos pričakujemo manjše povečanje primanjkljaja kot ministrstvo za finance, v obdobju 2026-2028 do konca veljavnosti trenutnega Načrta bi se primanjkljaj lahko znova povečal in v povprečju znašal nekoliko manj kot -2,0 % BDP.¹⁰ V letu 2025 naj bi se primanjkljaj nekoliko povečal predvsem zaradi začetka izvajanja plačnega dogovora. Povečanje primanjkljaja bo po naših projekcijah manjše kot po projekcijah ministrstva za finance zaradi pričakovanega manjšega povečanja investicij in subvencij. V naslednjih treh letih pričakujemo, da bi se lahko primanjkljaj znova povečal in v povprečju znašal okoli -1,8 % BDP. Glavni razlog za to bo nadaljnje izvajanje plačnega dogovora, saj naj bi se delež sredstev za zaposlene glede na leto 2024 do leta 2028 povečal za preko 0,5 o. t. BDP na okoli 12 % BDP. Pričakovano nihanje primanjkljaja v prihodnjih letih bo povezano predvsem z dinamiko porabe evropskih sredstev ob zaključevanju izvajanja Načrta za okrevanje in odpornost in ob predpostavki, da bo poraba kohezijskih sredstev večletne perspektive 2021-2027 znova bolj intenzivna v zadnjih letih razpoložljivosti. Ob tem pričakujemo, da bo raven domačih sredstev za investicije podobna kot v povprečju zadnjih let. Pri pripravi projekcije smo tudi predpostavili, da bo uveden prispevek za dolgotrajno oskrbo skoraj v celoti porabljen kot izhaja iz ocen vlade. Podobno smo predpostavili za sanacijo po poplavah, in sicer naj bi bila zbrana sredstva v Skladu za obnovo tudi porabljena. V kolikor bodo težave s pridobivanjem kadra za dolgotrajno oskrbo imele za posledico nižje izdatke od trenutnih vladnih ocen in bi izvajanje sanacijskih projektov po poplavah zaostajalo za vladnimi načrti, bi bil lahko posledično primanjkljaj nižji. Bruto javni dolg naj bi po naših projekcijah ob koncu Načrta leta 2028 znašal okoli 61 % BDP, kar je podobna raven, kot je bila predvidena v Načrtu.

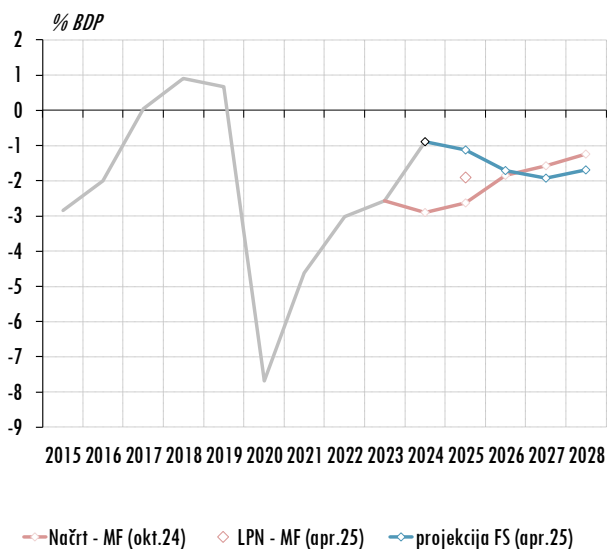
⁷ Učinek ukrepov za blažitev epidemije se je znižal za okoli 0,4 o. t. BDP, ukrepov za blažitev druginje za okoli 1,1 o. t. BDP in ukrepov za sanacijo po poplavah za okoli 0,7 o. t. BDP. Izdatki za sanacijo po poplavah so bili v letih 2023 in 2024 financirani iz državnega proračuna, njihov negativni vpliv na saldo pa je bil lani precej manjši kot leto prej zaradi prihodkov Sklada za obnovo, ki še ni imel izdatkov.

⁸ Prihodki obveznega socialnega prispevka so lani znašali 624 mio EUR.

⁹ Učinek tega ukrepa je imel lani za posledico okoli 130 mio EUR več prihodkov od dohodnine.

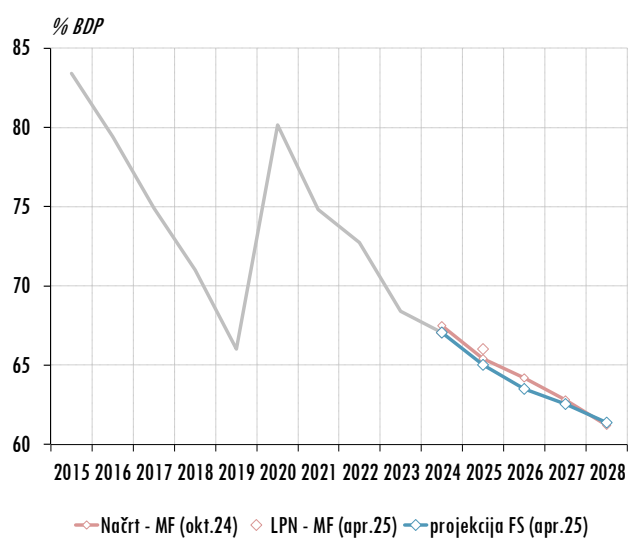
¹⁰ Projekcije FS so pripravljene ob predpostavki trenutno veljavnih politik, torej upoštevajo le trenutno sprejeto in znano zakonodajo.

Slika 2.1: Saldo sektorja država



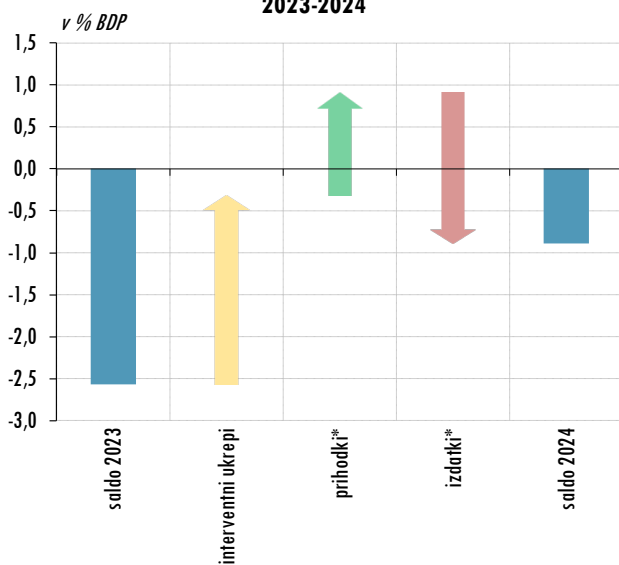
Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS.

Slika 2.2: Bruto dolg sektorja država



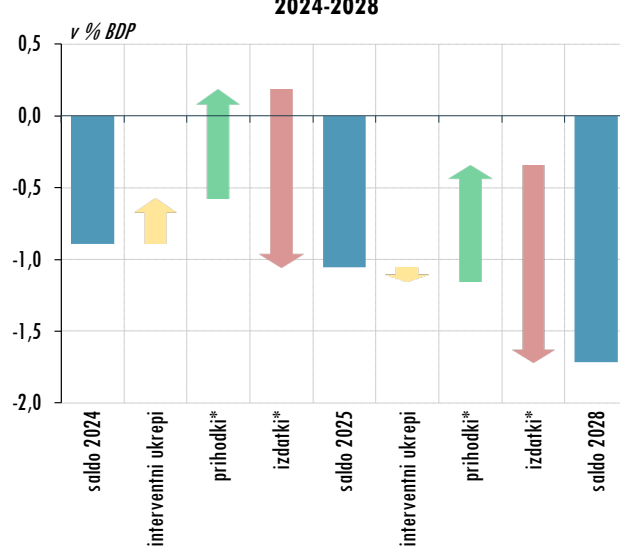
Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS.

Slika 2.3: Dejavniki spremembe salda sektorja država 2023-2024



Vir: MF, SURS, preračuni FS. Opomba: * brez interventnih ukrepov.

Slika 2.4: Dejavniki spremembe salda sektorja država 2024-2028



Vir: MF, SURS, UMAR, FS. Opomba: * brez interventnih ukrepov.

3. Doseganje ciljev Načrta in tveganja

Po oceni Fiskalnega sveta so bila oziroma bodo javnofinančna gibanja v letih 2024 in 2025 skladna z zavezami iz Načrta. Skupni primanjkljaj sektorja država v obeh letih naj bi bil za okoli 3,5 o. t. BDP nižji od predvidenega v Načrtu. Občutno nižja primanjkljaja v letih 2024 in 2025 odražata tudi počasnejšo rast neto izdatkov glede na zaveze iz Načrta. Vendar je bil pomemben obseg doseganja skladnosti zagotovljen v letu 2024, za katero je Fiskalni svet že ob jesenski oceni Načrta opozarjal na nerealistično načrtovanje. Leto 2024 sicer ni del obdobja Načrta, a predstavlja pomembno izhodišče vodenja fiskalne politike v naslednjih letih. V Načrtu prikazana rast neto izdatkov v letu 2024 (6,2 %) je bila usklajena s predpostavljeno rastjo nominalnega potencialnega proizvoda (okoli 6 %) ob pripravi Načrta, namesto da bi za njo zaostajala. Po oceni Fiskalnega sveta bi moralo zaostajanje znašati okoli 1 o. t. Predpostavljena rast neto izdatkov pa bi morala biti posledično blizu 5 %, če upoštevamo povprečno zahtevano strukturno prilagajanje iz obdobja Načrta, ki zagotavlja srednjeročno javnofinančno vzdržnost. Zato je zaostajanje neto izdatkov, prikazano za leto 2024 (4,6 % v primerjavi s 6,2 %), precenjeno in deloma sicer posledica vodenja fiskalne politike, a še v precej večji meri rezultat nerealističnega načrtovanja.

Trenutne ocene nakazujejo verjetno poslabšanje javnofinančnih razmer v preostalem obdobju Načrta. Po ocenah Fiskalnega sveta naj bi bila rast neto izdatkov zlasti v letih 2026 in 2027 višja od zavez iz Načrta in tudi občutno višja od dovoljenih letnih odstopanj v kontrolnem računu.¹¹ Trenutno sprejeti in znani ukrepi naj bi namreč v obdobju 2026-2028 povzročili previsoko rast neto izdatkov glede na zaveze iz Načrta v skupnem obsegu okoli 2 mrd EUR oziroma 2,5 o. t. BDP. S tem bi bilo več kot izničeno izpolnjevanje zavez glede rasti neto izdatkov v letih 2024 in 2025, ki naj bi po oceni Fiskalnega sveta skupaj obsegalo okoli -0,7 o. t. BDP, pri čemer pretežni del izvira iz leta 2024. Takšna ocena je skladna tako z ocenami Fiskalnega sveta ob pregledu Načrta lani jeseni kot z osveženimi projekcijami Fiskalnega sveta (glej 2. Poglavje).¹²

Kljub temu naj predvideno poslabšanje stanja javnih financ še ne bi ogrozilo javnofinančne vzdržnosti, kot jo določata evropska zakonodaja oziroma ZFisP-1. Skupno odstopanje primanjkljajev v obdobju 2026-2028 iz Načrta v primerjavi z osveženimi projekcijami Fiskalnega sveta bi lahko namreč bilo manjše, kot so nakazovale lanske projekcije. To naj bi bilo zlasti posledica manjšega primanjkljaja v letu 2024 in s tem ugodnejšega izhodišča ter tako ustvarjenega določenega manevrskega prostora fiskalne politike. Zato bi lahko bil delež javnega dolga v BDP v letu 2028 zelo podoben predvidenemu v Načrtu. To sicer nakazuje ohranjanje javnofinančne vzdržnosti, ki pa bi ga lahko poslabšanje javnofinančnih razmer v drugi polovici Načrta otežilo na srednji rok.

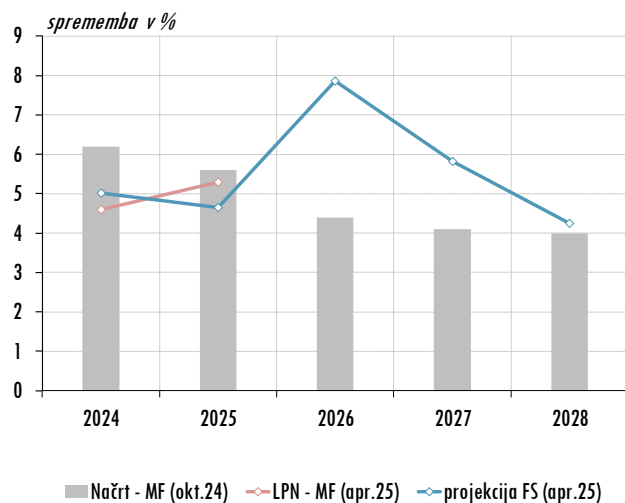
V prihodnje bi se lahko pojavili tudi drugi pritiski na javne finance, ki bi jih bilo vsaj deloma mogoče nasloviti z reformami v pripravi. Dodatni pritiski na višino javnega dolga bi lahko v prihodnje izvirali zlasti iz pričakovanih dodatnih izdatkov za oboroževanje ter morebitnega poslabšanja makroekonomskih razmer, predvsem kot posledica nadaljnjega zaostrovanja trgovinske vojne. Prihodnje makroekonomske razmere bodo v določeni meri odvisne tudi od usmeritev fiskalne politike v nekaterih pomembnih državah EU, ki bi lahko vsaj deloma nevtralizirale negativne obete za mednarodno menjavo in njihov vpliv na gospodarsko aktivnost. Hkrati bi lahko pritiske na javne finance iz vidika dolgoročnejšega vpliva na vzdržnost javnega dolga omejilo sprejetje nekaterih strukturnih ukrepov, zlasti pokojninske reforme.¹³

¹¹ Skladno s 1. členom Uredbe EU 2024/1264 naša dovoljeno letno odstopanje na kontrolnem računu 0,3 o. t. BDP oziroma kumulativno 0,6 o. t. BDP.

¹² Vlada skladno z usmeritvami glede priprave letnega poročila o napredku (dokument je razpoložljiv na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403975), v Poročilu ni zavezana objaviti napovedi za leta 2026-2028. Ker so v Poročilu objavljene zgolj javnofinančne napovedi za leto 2025, primerjava za celotno obdobje ni mogoča.

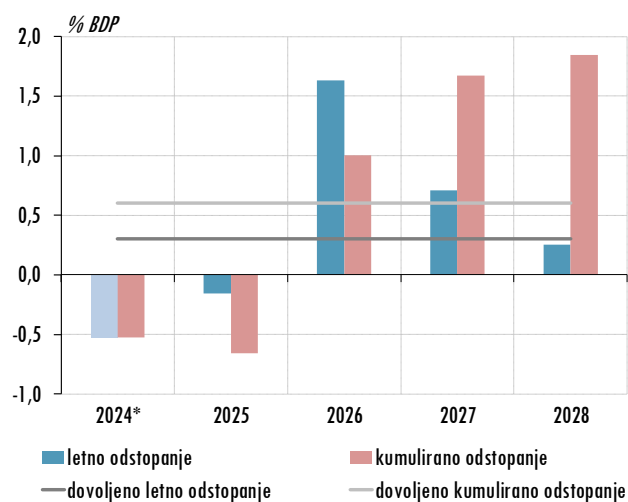
¹³ Ocene Fiskalnega sveta npr. kažejo, da bi lahko z vidika vpliva na srednjeročno vzdržnost javnega dolga sprejetje pokojninske reforme (ker uradni izračuni njenih posledic še niso znani, smo v izračunih uporabili ocene posledic njenih izhodišč iz lanskega leta, ki jih je pripravil IER) v veliki meri nevtraliziralo strukturno povečanje izdatkov za obrambo.

Slika 3.1: Nacionalno financirani očiščeni primarni odhodki



Vir: SURS, UMAR, MF, preračuni FS.

Slika 3.2: Odstopanja neto izdatkov v obdobju Načrta



Vir: Preračuni FS. Opomba: *ker leto 2024 ni del Načrta, se letno odstopanje v tem letu ne beleži.