C/2025/3966

20.8.2025

PRIPOROČILO SVETA

z dne 8. julija 2025

o dovoljenju Finski za odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet v skladu z Uredbo (EU) 2024/1263

(aktivacija nacionalne odstopne klavzule)

(C/2025/3966)

SVET EVROPSKE UNIJE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 121 Pogodbe,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2024/1263 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2024 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru ter razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1466/97 ([1]) in zlasti člena 26 Uredbe,

ob upoštevanju priporočila Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Osrednji elementi prenovljenega okvira ekonomskega upravljanja EU so Uredba (EU) 2024/1263 o učinkovitem usklajevanju ekonomskih politik in večstranskem proračunskem nadzoru skupaj s spremenjeno Uredbo (ES) št. 1467/97 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem ([2]) in spremenjeno Direktivo Sveta 2011/85/EU o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic ([3]). Cilj okvira je spodbujati zdrave in vzdržne javne finance, z reformami in naložbami pa trajnostno in vključujočo rast in odpornost, ter preprečiti čezmerni javnofinančni primanjkljaj. Okvir spodbuja nacionalno odgovornost in je usmerjen srednjeročno ob učinkovitem in doslednem izvrševanju pravil.

(2) Najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov, kot so v skladu s členom 17(1) ali členom 19 Uredbe (EU) 2024/1263 določene v priporočilu Sveta, so enotna operativna referenca za letni fiskalni nadzor vsake države članice in so v središču novega okvira ekonomskega upravljanja. Z najvišjimi stopnjami rasti očiščenih odhodkov, kot so določene v navedenem priporočilu Sveta, se uvede proračunska omejitev za štiri- ali petletno obdobje, temelječe na štiriletnem prilagoditvenem obdobju, ki pa se lahko podaljša za največ tri leta.

(3) Okvir zagotavlja prožnost pri uporabi pravil v primeru izjemnih okoliščin, ki so zunaj nadzora držav članic in ki močno vplivajo na javne finance, v skladu s členom 26 Uredbe (EU) 2024/1263. V tem primeru lahko Svet na zahtevo države članice in na priporočilo Komisije, ki temelji na njeni analizi, v štirih tednih od priporočila Komisije sprejme priporočilo, ki državi članici dovoljuje odstopanje od njenih najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet, kadar (i) izjemne okoliščine, ki so zunaj njenega nadzora, (ii) močno vplivajo na njene javne finance in (iii) pod pogojem, da tako odstopanje srednjeročno ne ogrozi fiskalne vzdržnosti. Svet mora tako odstopanje časovno omejiti.

(4) Voditelji in voditeljice držav ali vlad so se na srečanju v Versaillesu 10. in 11. marca 2022 zavezali, da bodo zaradi vojaške agresije Rusije proti Ukrajini okrepili evropske obrambne zmogljivosti. Ti cilji so bili ponovljeni v strateškem kompasu za varnost in obrambo. Evropski svet je v svojih sklepih o evropski obrambi z dne 6. marca 2025 pozdravil namero Komisije, da kot takojšen ukrep priporoči usklajeno aktivacijo nacionalne odstopne klavzule v okviru Pakta za stabilnost in rast.

([1]) UL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Uredba Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem (UL L 209, 2.8.1997, str. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).
([3]) Direktiva Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23.11.2011, str. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(5) Komisija je v sporočilu z dne 19. marca 2025 ([4]) vse države članice pozvala, naj usklajeno izkoristijo prožnost, ki jo zagotavlja nacionalna odstopna klavzula, da bi čim bolj povečale učinek na obrambne zmogljivosti EU. Cilj te prožnosti je omogočiti prehod na višje ravni odhodkov za obrambo, pod pogojem, da s tem srednjeročno ni ogrožena fiskalna vzdržnost. V navedenem sporočilu je opisano, da bi aktivacija nacionalne odstopne klavzule državam članicam dovolila odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je Svet določil pri potrjevanju srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov ali pri začrtavanju korektivnih poti v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, če bi bilo to odstopanje utemeljeno s povečanjem odhodkov za obrambo glede na referenčno leto in če letni presežek do vključno leta 2028 ne bo presegel 1,5 % BDP. Povečanja nad tem zneskom bi bila predmet običajnih ocen skladnosti. Takšna zgornja meja je potrebna, da se zagotovi, da ne bo ogrožena fiskalna vzdržnost, hkrati pa vsem državam članicam dovoli, da pri prehodu na višjo raven odhodkov za obrambo izkoristijo to prožnost. Natančni zneski bodo določeni, ko bodo na voljo podatki o realizaciji, da se zagotovi, da se bo dodatna prožnost uporabljala samo za predvideni namen.

(6) V priporočilu Sveta z dne 21. januarja 2025 ([5]) je bila potrjena pot gibanja očiščenih odhodkov Finske.

(7) Finska je 30. aprila 2025 Svetu in Komisiji predložila zahtevo za aktivacijo nacionalne odstopne klavzule.

(8) Finska v svoji zahtevi navaja, da sta v razmerah povečanih geopolitičnih napetosti nadaljevanje vojne agresije Rusije proti Ukrajini in njena grožnja evropski varnosti eksistencialni izziv za Unijo, zaradi katerega je potrebno znatno povečanje odhodkov za obrambo. To je izjemna okoliščina, ki je zunaj nadzora posamezne države članice.

(9) Finska v svoji zahtevi sporoča podatke o skupnih odhodkih za obrambo (tabela 1). Poleg tega Finska priznava, da njen srednjeročni načrt že vključuje znatna povečanja odhodkov za obrambo v prihodnjih letih. Zato povečanje odhodkov za obrambo močno vpliva na javne finance Finske.

Tabela 1 Skupni odhodki za obrambo na Finskem

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 c
Skupni odhodki sektorja država za obrambo (v % BDP)	1,2	1,2	1,4	1,6	2,1

Vir: a: Eurostat; b: Informacije, ki jih je Svetu in Komisiji predložila Finska.

(10) Finska ocenjuje, da bo povečanje skupnih odhodkov za obrambo kot deleža BDP od leta 2021 do leta 2025 znašalo okoli 0,9 odstotne točke ter torej prispevalo k poslabšanju javnofinančnega salda in povečanju javnega dolga.

(11) Če vse drugo ostane nespremenjeno, bo povečanje odhodkov v obdobju, ki ga zajema nacionalna odstopna klavzula, do konca tega obdobja povzročilo višji javni dolg in višji primanjkljaj. Okvirne projekcije Komisije ob predpostavki linearnega celotnega povečanja javnofinančnih odhodkov, ki ga dovoljuje to priporočilo, do leta 2028 kažejo, da bi bila delež primanjkljaja in delež javnega dolga v BDP v letu 2028 za 2,1 odstotne točke oziroma 4,4 odstotne točke višja, kot če bi očiščeni odhodki rasli v skladu s potjo, določeno v Priporočilu Sveta C/2025/656. Zato bi bila po obdobju aktivacije nacionalne odstopne klavzule verjetno potrebna dodatna fiskalna prilagoditev, da bi se izpolnile zahteve fiskalnega okvira, vključno z zagotovitvijo, da se začne delež dolga dovolj verjetno zmanjševati ali se še naprej dovolj verjetno zmanjšuje ali da srednjeročno ostane na preudarni ravni pod 60 % BDP ter da primanjkljaj ostane na 3 % BDP ali se zmanjša pod 3 % BDP in srednjeročno ohrani pod to referenčno vrednostjo. Finska priznava, da bodo v prihodnje zaradi strukturno višjih odhodkov za obrambo morda potrebne politike, s katerimi se bosta srednjeročno ohranila fiskalna vzdržnost in skladnost s fiskalnimi pravili. Omejeno napovedano povečanje ravni primanjkljaja in dolga kot posledica nacionalne odstopne klavzule, skupaj z zavezo organov, da bodo v naslednjem krogu načrtov izvedli potrebno prilagoditev, da bi se izpolnile vse zahteve fiskalnega okvira, zagotavlja, da se srednjeročno ohrani fiskalna vzdržnost.

([4]) Sporočilo Komisije (C(2025) 2000 final) z dne 19. marca 2025.
([5]) Priporočilo Sveta z dne 21. januarja 2025 o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Finske (UL C, C/2025/656, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/656/oj).

(12) Pri poti gibanja očiščenih odhodkov, ki jo je določil Svet, sta bila upoštevana zaščitni ukrep za vzdržnost dolga in zaščitni ukrep za odpornost na primanjkljaj iz členov 7 in 8 Uredbe (EU) 2024/1263. Dovoljeno odstopanje bi bilo treba izračunati brez učinka zaščitnega ukrepa za vzdržnost dolga in zaščitnega ukrepa za odpornost na primanjkljaj. Ta zaščitna ukrepa sta bila določena z Uredbo (EU) 2024/1263, da se zagotovi, da države članice izvajajo minimalno fiskalno prilagoditev, in sta lahko strožja kot to, kar se zahteva s pristopom, ki temelji na vzdržnosti. Neupoštevanje teh zaščitnih ukrepov pri določanju prožnosti, ki se lahko odobri med aktivacijo nacionalne odstopne klavzule, zagotavlja, da se pogoj glede vzdržnosti nacionalne odstopne klavzule uporablja enako za vse države članice. Po navedbah Komisije bi bile brez učinka zaščitnega ukrepa za vzdržnost dolga in zaščitnega ukrepa za odpornost na primanjkljaj najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet, kot so navedene v tabeli 2.

Tabela 2 Najvišja rast očiščenih odhodkov z zaščitnim ukrepom za vzdržnost dolga in zaščitnim ukrepom za odpornost na primanjkljaj ter brez njiju (letne in skupne stopnje rasti, nominalno)

		2025	2026	2027	2028
Kot je določeno v Priporočilo Sveta o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Finske (a)					
	Letna	1,6	1,9	2,6	2,6
	Skupna (*)	5,3	7,4	10,1	13,0
Brez učinka zaščitnega ukrepa za vzdržnost dolga in zaščitnega ukrepa za odpornost na primanjkljaj (b)					
	Letna	2,6	2,7	2,7	2,8
	Skupna (*)	6,4	9,2	12,2	15,2

(*) Skupne stopnje rasti se izračunajo glede na izhodiščno leto 2023.

Vir: (a) Priporočilo Sveta z dne 21. januarja 2025 o potrditvi nacionalnega srednjeročnega fiskalno-strukturnega načrta Finske; (b) podatki, ki jih je posredovala Komisija.

(13) Podatke o odhodkih sektorja država za obrambo zbirajo in objavljajo nacionalni statistični organi in Eurostat v skladu z mednarodno klasifikacijo funkcij države (COFOG) ([6]) v okviru Evropskega sistema nacionalnih računov (ESR 2010) ([7]). Ti podatki so ustrezni za ocenjevanje, kako odhodki za obrambo vplivajo na javnofinančni primanjkljaj, dolg in očiščene odhodke ter povezane koncepte. Eurostat bo v tesnem sodelovanju z nacionalnimi statističnimi organi vzpostavil postopek zbiranja podatkov. Izhodišče bi morale biti kategorije za obrambo COFOG, pri čemer bi bilo treba upoštevati tudi Natovo opredelitev in ohraniti možnost obravnave nepravilnosti, ki bi jih bilo mogoče pripisati razlikam v zadevnih sistemih letnega poročanja. Postopek zbiranja podatkov je treba uskladiti z roki za poročanje iz postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem.

(14) Poleg tega je lahko za nekatere pogodbe za vojaško opremo, podpisane v obdobju aktivacije nacionalne odstopne klavzule, dobava izvedena kasneje, kar na javne finance vpliva šele po obdobju aktivacije klavzule. V ta namen bi se morala prožnost, zagotovljena v okviru nacionalne odstopne klavzule, uporabljati tudi za odhodke za obrambo, povezane s tako poznejšo dobavo, pod pogojem, da so bile ustrezne pogodbe podpisane v obdobju aktivacije klavzule in da ti zapozneli odhodki za obrambo ostanejo v okviru zgoraj navedene skupne zgornje meje.

([6]) *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) – 2019 edition* (Priročnik o virih in metodah za zbiranje statističnih podatkov COFOG – Klasifikacija funkcij države (COFOG) – izdaja iz leta 2019).

([7]) Uredba (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL L 174, 26.6.2013, str. 1).

(15) Odhodki, financirani s posojili, ki jih zagotavlja novi instrument za varnostne ukrepe za Evropo (SAFE) ([8]) za krepitev evropske obrambne industrije, bi bili samodejno upravičeni do zgoraj navedene prožnosti. V ta namen bi države članice Eurostatu poročale o vseh odhodkih, povezanih z obrambo, nastalih v okviru instrumenta SAFE v kategorijah „obrambni proizvodi“ in „drugi proizvodi za obrambne namene“, kot so opredeljeni v predlogu uredbe o vzpostavitvi instrumenta SAFE.

(16) To priporočilo ne spreminja opredelitev javnofinančnega primanjkljaja, dolga in očiščenih odhodkov ter povezanih konceptov. Finska mora podatke na podlagi teh konceptov zbirati in sporočati v skladu z uredbami (EU) 2024/1263, (EU) št. 479/2009 ([9]) in (EU) št. 549/2013 –

PRIPOROČA:

1. V obdobju 2025–2028 se Finski dovoli odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot so določene v Priporočilu Sveta C/2025/656, in njihovo preseganje, če očiščeni odhodki, ki presegajo te najvišje stopnje rasti, ne presegajo vsote:

   (a) (i) povečanja odhodkov za obrambo kot odstotka BDP od leta 2021; (ii) pod pogojem, da odstopanje, ki presega najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov, ne presega 1,5 % BDP;

   (b) učinka zaščitnega ukrepa za vzdržnost dolga in zaščitnega ukrepa za odpornost na primanjkljaj iz členov 7 in 8 Uredbe (EU) 2024/1263 na najvišje stopnje rasti očiščenih odhodkov.

2. V letih po letu 2028 se Finski še vedno dovoli odstopanje od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot so določene v priporočilu Sveta v skladu s členom 17 ali 19 Uredbe (EU) 2024/1263, in njihovo preseganje, če so očiščeni odhodki, ki presegajo te najvišje stopnje rasti, povezani z dobavo vojaške opreme, za katero so bile pogodbe sklenjene pred koncem leta 2028, in ostanejo v okviru zgoraj navedene skupne zgornje meje.

3. V skladu s členom 22(7) Uredbe (EU) 2024/1263 se odstopanja od najvišjih stopenj rasti očiščenih odhodkov, kot jih je določil Svet, dovoljena s tem priporočilom, na kontrolnem računu Finske ne bodo beležila kot obremenitve.

4. Za zagotovitev pravilnega evidentiranja dodatnih odhodkov mora Finska vključiti dejanske in načrtovane podatke o skupnih odhodkih za obrambo (oddelek 02 COFOG), tudi o naložbah v obrambo (oddelek 02 P.51 COFOG), in kakršnih koli odhodkih, financiranih s posojili SAFE, ki niso zajeta v COFOG-02:

   (a) za leta T – 4, T – 3, T – 2 in T – 1 (pri čemer je leto T tekoče leto) v poročanje Komisiji (Eurostatu) v skladu z Uredbo Sveta (EU) št. 479/2009;

   (b) za leta 2021 do vključno leta T (tekoče leto) v nacionalne srednjeročne fiskalno-strukturne načrte in letna poročila o napredku v skladu s členom 11(1) in členom 15 ter členom 21(1) Uredbe (EU) 2024/1263;

   (c) za leti T (tekoče leto) in T + 1 v osnutka proračunskih načrtov v skladu z Uredbo (EU) št. 472/2013.

To priporočilo je naslovljeno na Finsko.

V Bruslju, 8. julija 2025

Za Svet

predsednica

S. LOSE

([8]) Uredba Sveta (EU) 2025/1106 z dne 27. maja 2025 o vzpostavitvi instrumenta za varnostne ukrepe za Evropo (SAFE) s krepitvijo evropske obrambne industrije (UL L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

([9]) Uredba Sveta (ES) št. 479/2009 z dne 25. maja 2009 o uporabi Protokola o postopku v zvezi s čezmernim primanjkljajem, ki je priloga k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL L 145, 10.6.2009, str. 1).