



REPUBLIKA SLOVENIJA
FISKALNI SVET

Ocena Fiskalnega sveta o nastopu izjemnih okoliščin

April 2025

Številka dokumenta: 30-2/2025/2

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

Fiskalni svet je 10. 4. 2025 prejel zaprosilo vlade za pripravo mnenja o nastopu izjemnih okoliščin, ki bi omogočile uveljavitev nacionalne odstopne klavzule iz drugega odstavka 12. člena Zakona o fiskalnem pravilu. Vlada v zaprosilu razlogov za nastanek pogojev glede nastopa izjemnih okoliščin ni podala neposredno. Razlogi so sicer opisani v osnutku Poročila o napredku 2025, ki ga je Fiskalni svet v oceno prav tako prejel 10. 4. 2025. Skladno s tem naj bi bila uveljavitev nacionalne odstopne klavzule predlagana zaradi povečanja naložbenih potreb v obrambo.

Zakonodajno podlago za oceno nastopa izjemnih okoliščin oziroma za ugotovitev o uveljavitvi nacionalne klavzule predstavljata 7. in 12. člen Zakona o fiskalnem pravilu¹ ter 26. člen Uredbe EU 2024/1263.² Ta člen Uredbe zahteva, da: (i) so izjemne okoliščine izven nadzora države članice; (ii) izjemne okoliščine pomembno vplivajo na javne finance države članice in (iii) odstopanje od poti neto izdatkov, ki jo je potrdil Svet EU, ne ogroža srednjeročne javnofinančne vzdržnosti. Slednje naj bi v sistemu ekonomskega upravljanja v EU zagotavljalo spoštovanje začrtane fiskalne trajektorije iz srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov.³ Evropska komisija (v nadaljevanju: EK) določi obdobje, v katerem je takšno odstopanje omogočeno. Skladno s 6. točko drugega odstavka 7. člena Zakona o fiskalnem pravilu mora Fiskalni svet oceno iz drugega odstavka 12. člena o nastopu izjemnih okoliščin pripraviti v osmih dneh.

Države članice EU naj bi za uveljavitev nacionalne odstopne klavzule EK in Svet EU zaprosile kolektivno do konca aprila 2025.⁴ Odstopna klavzula naj bi veljala štiri leta oziroma med letoma 2025 in 2028, kar sicer sovpada z večino lani pripravljenih srednjeročnih fiskalno-strukturnih načrtov. V tem obdobju naj bi države prilagodile svoje obrambne izdatke na raven, ki bi omogočala ustrezno odpornost na novonastale geopolitične razmere. Odstopanje od veljavnih fiskalnih pravil bi namreč v tokratnem primeru veljalo zgolj za dodatne obrambne izdatke. Ob upoštevanju takšne omejitve ne bi bilo potrebe po spremembi srednjeročnih načrtov, v katerih je srednjeročna vzdržnost javnih financ zagotovljena s potjo neto izdatkov. Trenutni fiskalni okvir bi tako ostal v veljavi, izpolnjevanje fiskalnih pravil pa bi se preverjalo zgolj za del javnih financ, ki se ne nanaša na izjemne okoliščine.⁵

Odstopna klavzula naj bi omogočila povečanje obrambnih izdatkov za do 1,5 % BDP glede na izhodiščno leto v vseh letih, za katera je aktivirana odstopna klavzula. To bi ob nespremenjenih ostalih pogojih pomenilo pomembno povečanje primanjkljaja sektorja država, ki naj bi glede na veljavni srednjeročni načrt v povprečju obdobja 2025-2028 znašal -1,8 % BDP. Upošteva se povečanje glede na delež obrambnih izdatkov v BDP v izhodiščnem letu 2021, torej pred napadom Rusije na Ukrajino oziroma nastankom izjemnih okoliščin. Ta šok bo javnofinančne izdatke, namenjene obrambi, povečal trajno.⁶ Zato bodo morale države najkasneje po štiriletnem obdobju veljavnosti odstopne klavzule zagotoviti ustrezno prilagoditev prihodkov oziroma izdatkov zaradi strukturne narave šoka za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti. Ob tem izračuni Fiskalnega sveta nakazujejo, da ob povečanju obrambnih izdatkov skupaj za do 1,5% BDP gibanje javnega dolga Slovenije brez sprejetja dodatnih ukrepov že na srednji rok ne bi bilo vzdržno.

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

² Uredba je razpoložljiva na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263

³ Trenutno pripravljeni načrti za države EU, tudi za Slovenijo, iz jeseni 2024 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

⁴ Takšno je priporočilo komunikacije EK glede upoštevanja izdatkov za obrambo v okviru Pakta za stabilnost in rast. Komunikacija je razpoložljiva na:

https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf

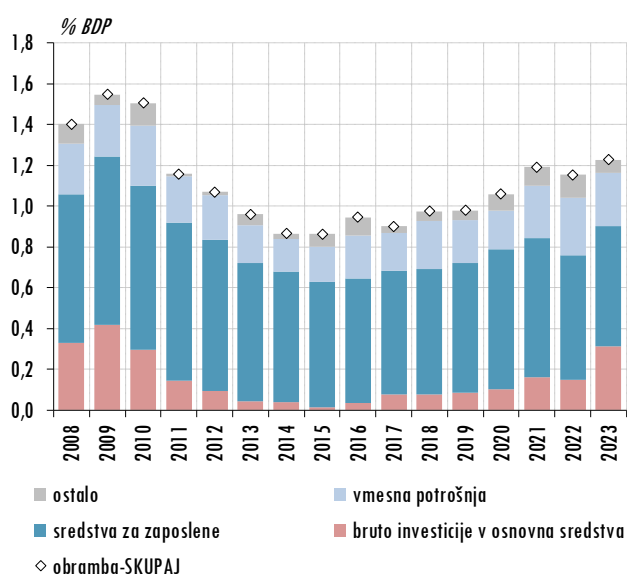
⁵ Gibanja tega dela javnih financ naj bi se tako skladno z 22. členom Uredbe EU 2024/1263 prikazovala na t. i. »kontrolnem računu« in so lahko v primeru prekomernih letnih ali akumuliranih odstopanj tudi povod za uvedbo postopka presežnega primanjkljaja proti državi. Isti člen sicer določa tudi, da se odstopanja na kontrolnem računu ne beležijo ob veljavnosti odstopne klavzule. Komunikacija EK glede upoštevanja izdatkov za obrambo v okviru Pakta za stabilnost in rast navaja, da odkloni zaradi povečanih izdatkov za obrambo ne bodo izkazani na kontrolnem računu, temveč bodo prikazani ločeno in zgolj v informacijo.

⁶ To je nasprotno od izdatkov za COVID, druginjo ali za obnovo po poplavih, katerih povečanja so bila zgolj začasna.

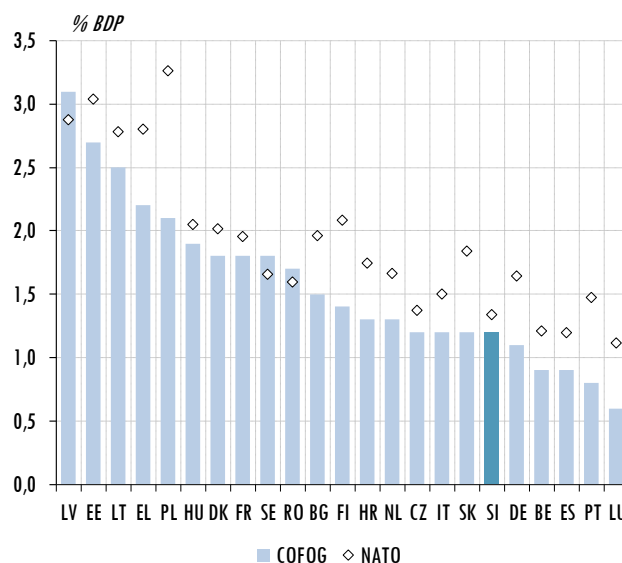
Fiskalni svet zato opozarja, da bo tudi ob povečanem obsegu izdatkov za obrambo nujno zagotavljati srednjeročno javnofinančno vzdržnost. To je še posebej pomembno iz vidika majhnega gospodarstva, ki je lahko v primeru makroekonomskih in javnofinančnih šokov hitreje izpostavljeno morebitnim neugodnim odzivom finančnih trgov. Zagotavljanje srednjeročne javnofinančne vzdržnosti je tudi eden od pogojev za udeležbo države v instrumentu za zagotavljanje transmisije denarne politike ECB.⁷ Poleg tega so bili srednjeročni načrti z upoštevanjem standardiziranih predpostavk analize vzdržnosti dolga pripravljeni na podlagi simulacije manjših šokov, kot se bodo pojavili zaradi dodatnih obrambnih izdatkov.⁸

Za ustrezno izvajanje fiskalne politike v obdobju izjemnih okoliščin bosta nujna jasna definicija in ciljana poraba obrambnih izdatkov. Zasedovanje dodatnih obrambnih izdatkov je povezano s pomembnimi metodološkimi izzivi. Trenutne informacije, tudi iz zgoraj omenjene komunikacije EK, nakazujejo, da naj bi se obrambni izdatki upoštevali po COFOG klasifikaciji (področje COFOG-02).⁹ Vendar sta lahko tako trenutek zbiranja podatkov (plačilo računov, naročilo ali dostava opreme) kot zamude pri objavah podatkov po metodologiji COFOG¹⁰ (ta je sicer skladna z metodologijo računov države ESA2010, kar pa ni lastnost NATO metodologije) neusklajena z zahtevami rednega spremljanja obrambnih izdatkov. V tem smislu je potrebno razumeti tudi možnost odstopanja obrambnih izdatkov za opremo, ki bo sicer naročena, a dobavljena šele po obdobju veljavnosti obdobja izjemnih okoliščin.

Slika 1: Izdatki Slovenije za obrambo (COFOG)



Slika 2: Izdatki za obrambo v državah EU, 2023



⁷ Glej pogoje za sodelovanje v TPI na: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html>

⁸ Neposredno primerljiv šok, ki je bil v okviru analize vzdržnosti dolga vključen v pripravo srednjeročnega načrta, upošteva poslabšanje primarne strukturne bilance za po 0,25 o. t. BDP v vsakem od prvih dveh let po obdobju načrta in iz tega izhajajoče trajno ohranjanje za 0,5 o. t. BDP poslabšane ravni glede na osnovni scenarij. Dejanski šok ob postopnem povečanju izdatkov za obrambo za 1,5 % BDP bi bil za primarno strukturno bilanco trikrat večji, do poslabšanja primarne bilance pa bi prišlo prej kot v primeru navedene simulacije šoka (že v obdobju načrta).

⁹ V grobem ta vključuje področja vojske, civilne zaščite, mednarodne vojaške pomoči ter raziskav na področju obrambe. Priročnik glede klasifikacije funkcij države (Classification of the Functions of Government) je razpoložljiv na:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/10142242/KS-GQ-19-010-EN-N.pdf/ed64a194-81db-112b-074b-b7a9eb946c32?i=1569418084000>

¹⁰ Trenutno so na voljo do leta 2023, praviloma pa jih SURS objavi 11 mesecev po zaključku preteklega leta.

Pomembni bodo tudi načini financiranja dodatnih izdatkov za obrambo, ki pa so v precejšnji meri še nedorečeni. Zaradi strukturne narave izdatkov za obrambo bo potreben razmislek o koristih in pogojih dodatnega zadolževanja, oziroma prestrukturiranju in iskanju rezerv na področjih drugih izdatkov države ter vzpostavljanju pogojev za večje prihodke že pred koncem prehodnega obdobja izjemnih okoliščin. Še ne povsem jasno je tudi financiranje obrambnih izdatkov na ravni EU. Kot je razvidno iz dokumenta EK (»White Paper«),¹¹ naj bi bila poleg virov iz rednega proračuna EU v okviru proračuna EU na voljo tudi povratna sredstva novega instrumenta SAFE (posojila za največ 45 let z odlogom plačevanja glavnice do 10 let; posojila v nasprotju z nepovratnimi sredstvi večajo primanjkljaj države posojilojemalke). Poleg sredstev nove večletne perspektive naj bi povratna sredstva zagotavljala tudi EIB in ESM ter mobilizacija zasebnega kapitala preko pospešenega oblikovanja in delovanja kapitalske unije EU.

¹¹ Razpoložljivo na: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/30b50d2c-49aa-4250-9ca6-27a0347cf009_en?filename=White%20Paper.pdf