C/2025/3966

20.8.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

od 8. srpnja 2025.

kojom se Finskoj dopušta odstupanje od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće na temelju Uredbe (EU) 2024/1263

(aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju)

(C/2025/3966)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([1]), a posebno njezin članak 26.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

budući da:

(1) Uredba (EU) 2024/1263 o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru, zajedno s izmijenjenom Uredbom (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita ([2]) i izmijenjenom Direktivom Vijeća 2011/85/EU o zahtjevima za proračunske okvire država članica ([3]) glavni su elementi reformiranog okvira gospodarskog upravljanja EU-a. Cilj je tog okvira promicanje zdravih i održivih javnih financija te održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Okvir je usmjeren na srednjoročno razdoblje te se njime potiče odgovornost na nacionalnoj razini, zajedno s djelotvornijim i koherentnijim izvršenjem propisa.

(2) Maksimalne stope rasta neto rashoda kako su utvrđene u preporuci Vijeća u skladu s člankom 17. stavkom 1. ili člankom 19. Uredbe (EU) 2024/1263 jedina su operativna referentna vrijednost za godišnji fiskalni nadzor svake države članice i okosnica su novog okvira gospodarskog upravljanja. Maksimalnim stopama rasta neto rashoda kako su utvrđene u toj preporuci Vijeća uvodi se proračunsko ograničenje tijekom četiri ili pet godina, koje se temelji na razdoblju prilagodbe od četiri godine koje se može dodatno produljiti za najviše tri godine.

(3) Okvir pruža fleksibilnost u primjeni pravila u slučaju iznimnih okolnosti koje su izvan kontrole država članica i koje imaju goleme posljedice na javne financije, u skladu s člankom 26. Uredbe (EU) 2024/1263. U tom slučaju, na zahtjev države članice i na preporuku Komisije utemeljenu na njezinoj analizi Vijeće može, u roku od četiri tjedna od preporuke Komisije, donijeti preporuku kojom se državi članici dopušta odstupanje od njezinih maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće ako (i) iznimne okolnosti koje su izvan kontrole te države članice (ii) ostave goleme posljedice na njezine javne financije i (iii) pod uvjetom da se takvim odstupanjem ne ugrozi fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. Vijeće treba odrediti rok za takvo odstupanje.

(4) Šefovi država ili vlada, koji su se sastali u Versaillesu 10. i 11. ožujka 2022., obvezali su se osnažiti europske obrambene sposobnosti s obzirom na vojnu agresiju Rusije na Ukrajinu. Ti su ciljevi ponovljeni u Strateškom kompasu za sigurnost i obranu. U svojim Zaključcima o europskoj obrani od 6. ožujka 2025. Europsko vijeće pozdravilo je namjeru Komisije da preporuči da se na koordiniran način i kao hitna mjera aktivira nacionalna klauzula o odstupanju na temelju Pakta o stabilnosti i rastu.

([1]) SL L, 2024/1263, 30.4.2024., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).
([3]) Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica (SL L 306, 23.11.2011., str. 41., ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(5) Komisija je u Komunikaciji od 19. ožujka 2025. ([4]) pozvala sve države članice da koordinirano iskoriste fleksibilnost koju pruža nacionalna klauzula o odstupanju kako bi se povećao učinak na obrambene sposobnosti EU-a. Cilj je te fleksibilnosti olakšati prelazak na više razine potrošnje za obranu, pod uvjetom da se time ne ugrozi fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. U toj se komunikaciji navodi da bi se aktivacijom nacionalne klauzule o odstupanju državama članicama omogućilo da odstupe od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće pri potvrđivanju srednjoročnih fiskalno-strukturnih planova ili pri utvrđivanju korektivnih kretanja u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita, u mjeri u kojoj je to odstupanje opravdano povećanjem potrošnje za obranu u odnosu na referentnu godinu, i ako godišnje prekoračenje do kraja 2028. ne bude veće od 1,5 % BDP-a. Povećanja iznad tog iznosa bila bi podložna uobičajenim ocjenama usklađenosti. Taj je maksimum neophodan kako bi se osiguralo da se fiskalna održivost ne ugrozi, a da se pritom svim državama članicama omogući iskorištavanje fleksibilnosti pri prelasku na višu razinu rashoda za obranu. Točni iznosi utvrdit će se nakon što podaci o realizaciji postanu dostupni kako bi se osiguralo da se dodatna fleksibilnost koristi samo u predviđenu svrhu.

(6) Preporukom Vijeća od 21. siječnja 2025. ([5]) potvrđeno je kretanje neto rashoda Finske.

(7) Finska je 30. travnja 2025. Vijeću i Komisiji podnijela zahtjev za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju.

(8) Finska je u svojem zahtjevu navela da su, u kontekstu povećanih geopolitičkih napetosti, kontinuirani agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i prijetnja koju taj rat predstavlja europskoj sigurnosti egzistencijalni izazov za Uniju zbog kojeg je potrebno znatno povećati potrošnju za obranu. Ta je situacija iznimna okolnost izvan kontrole svake države članice.

(9) Finska je u svojem zahtjevu navela podatke o ukupnim rashodima za obranu (Tablica 1). Uz to, Finska potvrđuje da njezin srednjoročni plan već uključuje znatna povećanja rashoda za obranu u narednim godinama. Stoga povećanje rashoda za obranu ima goleme posljedice na javne financije Finske.

Tablica 1: Ukupna potrošnja za obranu u Finskoj

	2021. a	2022. a	2023. a	2024. b	2025. c
Ukupni rashodi opće države za obranu (% BDP-a)	1,2	1,2	1,4	1,6	2,1

Izvor: a: Eurostat; b: informacije koje je Vijeću i Komisiji dostavila Finska.

(10) Finska predviđa da će povećanje ukupnih rashoda za obranu kao udio BDP-a od 2021. do 2025. iznositi oko 0,9 postotnih bodova i stoga doprinijeti pogoršanju državnog salda i povećanju državnog duga.

(11) Ako se ostali uvjeti ne promijene, povećanje rashoda u razdoblju obuhvaćenom nacionalnom klauzulom o odstupanju dovest će do većeg državnog duga i većeg deficita do kraja tog razdoblja. Okvirne projekcije Komisije uz pretpostavku, do 2028., linearnog raspoređivanja ukupnog povećanja državnih rashoda koje je dopušteno ovom Preporukom upućuju da bi 2028. udio deficita u BDP-u iznosio 2,1 postotni bod više, a udio duga u BDP-u 4,4 postotna boda više nego da su se neto rashodi povećali u skladu s kretanjem utvrđenim u Preporuci Vijeća C/2025/656. Zbog toga bi vjerojatno bila potrebna dodatna fiskalna prilagodba nakon razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju kako bi se ispunili zahtjevi fiskalnog okvira, među ostalim da se osigura da se udio duga uvjerljivo smanjuje ili se nastavlja uvjerljivo smanjivati, odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a u srednjoročnom razdoblju i da se deficit zadrži ili smanji ispod razine od 3 % BDP-a i zadržava se ispod te referentne vrijednosti u srednjoročnom razdoblju. Finska uviđa da bi u budućnosti zbog strukturno većih rashoda za obranu u srednjoročnom razdoblju mogle biti potrebne politike za očuvanje fiskalne održivosti i usklađenosti s fiskalnim pravilima. Ograničenim predviđenim povećanjem razina deficita i duga uzrokovanim nacionalnom klauzulom o odstupanju, zajedno s obvezom tijela da provedu potrebnu prilagodbu kako bi se ispunili svi zahtjevi fiskalnog okvira u sljedećem krugu planova, osigurava se očuvanje fiskalne održivosti u srednjoročnom razdoblju.

([4]) Komunikacija Komisije (C(2025) 2000 final) od 19. ožujka 2025.
([5]) Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Finske (SL C, C/2025/656, 10.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/656/oj).

(12) Zaštitna mjera za održivost duga i zaštitna mjera za otpornost na deficit iz članaka 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263 uzete su u obzir za utvrđivanje kretanja neto rashoda kako ga je utvrdilo Vijeće. Dopušteno odstupanje trebalo bi se izračunati bez učinka zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit. Te zaštitne mjere utvrđene su Uredbom (EU) 2024/1263 kako bi se osiguralo da države članice primijene minimalnu fiskalnu prilagodbu koja može biti stroža od one koja se zahtijeva pristupom koji se temelji na održivosti. Neuzimanjem tih zaštitnih mjera u obzir pri utvrđivanju fleksibilnosti koja se može odobriti tijekom aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju osigurava se da se uvjet održivosti iz nacionalne klauzule o odstupanju jednako primjenjuje na sve države članice. Prema Komisiji, netiranjem učinka zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit, maksimalne stope rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće bile bi u skladu s navedenim u tablici 2.

Tablica 2: Maksimalni rast neto rashoda sa i bez zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit (godišnje i kumulativne stope rasta, u nominalnom smislu)

		2025.	2026.	2027.	2028.
Kako je utvrđeno u Preporuci Vijeća o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Finske (a)					
	Godišnje	1,6	1,9	2,6	2,6
	Kumulativno (*)	5,3	7,4	10,1	13,0
Bez učinka zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit (b)					
	Godišnje	2,6	2,7	2,7	2,8
	Kumulativno (*)	6,4	9,2	12,2	15,2

(*) Kumulativne stope rasta izračunate su u odnosu na baznu godinu 2023.

Izvor: (a) Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Finske; (b) podaci koje je dostavila Komisija.

(13) Podaci o rashodima opće države za obranu prikupljaju i objavljuju nacionalna statistička tijela i Eurostat u skladu s Međunarodnom klasifikacijom funkcija države (COFOG) ([6]) u okviru Europskog sustava nacionalnih računa (ESA2010) ([7]). Ti su podaci prikladni za ocjenu učinka potrošnje za obranu na državni deficit, dug i neto rashode te povezane koncepte. Eurostat će u bliskoj suradnji s nacionalnim statističkim tijelima utvrditi postupak prikupljanja podataka. Polazna točka trebale bi biti kategorije klasifikacije COFOG za obranu, a istodobno treba uzeti u obzir definiciju NATO-a i zadržati mogućnost uklanjanja nepravilnosti koje bi se mogle pripisati razlikama u pojedinim sustavima godišnjeg izvješćivanja. Postupak prikupljanja podataka treba uskladiti s rokovima za izvješćivanje u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita.

(14) Osim toga, za neke ugovore za vojnu opremu koji su potpisani tijekom razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju isporuka se može izvršiti kasnije i tako utjecati na javne financije tek nakon razdoblja aktivacije te klauzule. Kako bi se ta mogućnost uzela u obzir, fleksibilnost odobrena nacionalnom klauzulom o odstupanju trebala bi se primjenjivati i na rashode za obranu koji se odnose na tu kasniju isporuku, pod uvjetom da su odgovarajući ugovori potpisani tijekom razdoblja aktivacije klauzule i da ta kasnija potrošnja za obranu ostaje u okviru navedenog cjelokupnog ograničenja.

([6]) *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG)* (Priručnik o izvorima i metodama za sastavljanje statistike COFOG-a – klasifikacija funkcija država (COFOG)) – izdanje 2019.

([7]) Uredba (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (SL L 174, 26.6.2013., str. 1.).

(15) Na rashode koji se financiraju zajmovima iz novog Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) ([8]) za jačanje europske obrambene industrije automatski bi se primjenjivala navedena fleksibilnost. U tu svrhu države članice izvješćivale bi Eurostat o svim rashodima za obranu koji su nastali u okviru instrumenta SAFE u kategorijama „obrambeni proizvodi" i „drugi proizvodi za obrambene svrhe" kako su definirani u Prijedlogu uredbe o uspostavi instrumenta SAFE.

(16) Ovom Preporukom ne mijenjaju se definicije državnog deficita, duga i neto rashoda i povezani koncepti. Podatke na temelju tih koncepata Finska treba prikupiti i navesti u skladu s Uredbom (EU) 2024/1263, Uredbom (EZ) br. 479/2009 ([9]) i Uredbom (EU) br. 549/2013,

PREPORUČUJE:

1. U razdoblju 2025. – 2028. Finskoj se dopušta odstupanje od i premašivanje maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako su utvrđene u Preporuci Vijeća C/2025/656 u mjeri u kojoj neto rashodi koji premašuju te maksimalne stope rasta ne iznose više od zbroja:

   (a) i. povećanja udjela rashoda za obranu u BDP-u od 2021.; ii. pod uvjetom da odstupanje koje premašuje maksimalne stope rasta neto rashoda ne premašuje 1,5 posto BDP-a;

   (b) učinka zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit na maksimalne stope rasta neto rashoda, kako je utvrđeno člancima 7. i 8. Uredbe (EU) 2024/1263.

2. Nakon 2028. Finska još može odstupiti od i premašiti maksimalne stope rasta neto rashoda kako su utvrđene Preporukom Vijeća u skladu s člankom 17. ili 19. Uredbe (EU) 2024/1263 u mjeri u kojoj se neto rashodi koji premašuju te maksimalne stope rasta rashoda odnose na isporuke vojne opreme za koju je ugovor sklopljen prije kraja 2028. i ako su i dalje u okviru navedenog cjelokupnog ograničenja.

3. U skladu s člankom 22. stavkom 7. Uredbe (EU) 2024/1263, odstupanja od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće i koja su dopuštena ovom Preporukom neće se evidentirati kao dugovanja na kontrolnom računu Finske.

4. Kako bi se osiguralo ispravno evidentiranje dodatnih rashoda, Finska treba uključiti stvarne i planirane podatke o ukupnim rashodima za obranu (odjeljak 2. klasifikacije COFOG), uključujući ulaganja u obranu (odjeljak 2. P.51 klasifikacije COFOG), te svim rashodima koji se trebaju financirati zajmovima iz instrumenta SAFE koji nisu obuhvaćeni klasifikacijom COFOG-02:

   (a) za godine T-4, T-3, T-2 i T-1 (s tim da je godina T tekuća godina) u izvješćima Komisiji (Eurostatu) u skladu s Uredbom Vijeća (EZ) br. 479/2009;

   (b) za godine od 2021. do godine T (tekuća godina) u nacionalnim srednjoročnim strukturno-fiskalnim planovima i godišnjim izvješćima o napretku u skladu s člankom 11. stavkom 1., člankom 15. i člankom 21. stavkom 1. Uredbe (EU) 2024/1263;

   (c) za godine T (tekuća godina) i T+1 u nacrtima proračunskih planova u skladu s Uredbom (EU) br. 472/2013.

Ova je Preporuka upućena Finskoj.

Sastavljeno u Bruxellesu 8. srpnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednica

S. LOSE

([8]) Uredba Vijeća (EU) 2025/1106 od 27. svibnja 2025. o uspostavi Instrumenta za sigurnosne mjere za Europu (SAFE) putem jačanja europske obrambene industrije (SL L, 2025/1106, 28.5.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

([9]) Uredba Vijeća (EZ) br. 479/2009 od 25. svibnja 2009. o primjeni Protokola o postupku u slučaju prekomjernog deficita priloženog Ugovoru o osnivanju Europske zajednice (SL L 145, 10.6.2009., str. 1.).