C/2025/3966

20.8.2025

ZALECENIE RADY

z dnia 8 lipca 2025 r.

zezwalające Finlandii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263

(Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia)

(C/2025/3966)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121,

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 ([1]), w szczególności jego art. 26,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Podstawowymi elementami zreformowanych unijnych ram zarządzania gospodarczego są: rozporządzenie (UE) 2024/1263 wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu ([2]), oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich ([3]). Celem ram jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom publicznym. Ramy wspierają poczucie odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się na perspektywie średniookresowej, a jednocześnie służą skutecznemu i spójnemu egzekwowaniu reguł.

(2) Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto ustalone w zaleceniu Rady zgodnie z art. 17 ust. 1 lub art. 19 rozporządzenia (UE) 2024/1263 stanowią jednolity wskaźnik operacyjny do celów rocznego nadzoru fiskalnego nad każdym państwem członkowskim i centralny element nowych ram zarządzania gospodarczego. Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto ustalone w tym zaleceniu Rady wyznaczają ograniczenie budżetowe na okres czterech lub pięciu lat; jego podstawą jest czteroletni okres dostosowawczy, który może zostać wydłużony o dodatkowy okres wynoszący maksymalnie trzy lata.

(3) Ramy te umożliwiają elastyczne stosowanie przepisów w przypadku wyjątkowych okoliczności, które pozostają poza kontrolą państw członkowskich i mają znaczący wpływ na finanse publiczne, zgodnie z art. 26 rozporządzenia (UE) 2024/1263. W takiej sytuacji, na wniosek państwa członkowskiego oraz na zalecenie Komisji oparte na analizie tego wniosku, Rada może w ciągu czterech tygodni od zalecenia Komisji przyjąć zalecenie zezwalające państwu członkowskiemu na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych dla niego przez Radę, w przypadku gdy (i) wyjątkowe okoliczności pozostające poza kontrolą państwa członkowskiego (ii) mają znaczący wpływ na jego finanse publiczne oraz (iii) pod warunkiem że takie odchylenie nie zagraża stabilności finansów publicznych w średnim okresie. Rada ma wskazać termin ograniczający czas trwania takiego odchylenia.

(4) W dniach 10–11 marca 2022 r. szefowie państw lub rządów zebrali się w Wersalu i postanowili zwiększyć europejskie zdolności obronne w świetle rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę. Cele te powtórzono w Strategicznym kompasie na rzecz bezpieczeństwa i obrony. W swoich konkluzjach dotyczących europejskiej obronności z dnia 6 marca 2025 r. Rada Europejska z zadowoleniem przyjęła fakt, że Komisja zamierza zalecić uruchomienie – w skoordynowany sposób – krajowej klauzuli wyjścia w ramach paktu stabilności i wzrostu jako natychmiastowego działania.

([1]) Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) Rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/2024-04-30).
([3]) Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. L 306 z 23.11.2011, s. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(5) W swoim komunikacie z dnia 19 marca 2025 r. ([4]) Komisja wezwała wszystkie państwa członkowskie, aby w skoordynowany sposób korzystały z elastyczności przewidzianej w krajowej klauzuli wyjścia w celu zmaksymalizowania wpływu na zdolności obronne UE. Elastyczność ta ma na celu ułatwienie przejścia na wyższe poziomy wydatków obronnych, pod warunkiem że nie zagraża to stabilności finansów publicznych w średnim okresie. W komunikacie tym wskazano, że uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia pozwoliłoby państwom członkowskim na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę przy zatwierdzaniu średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych lub przy określaniu ścieżek korekty w ramach procedury nadmiernego deficytu, o ile odchylenie takie jest uzasadnione ze względu na wzrost wydatków obronnych w porównaniu z rokiem referencyjnym, a roczna nadwyżka takiego wzrostu wydatków obronnych nie przekroczy 1,5 % PKB do 2028 r. włącznie. Każdy wzrost wydatków przewyższający ten pułap będzie podlegać standardowym ocenom zgodności. Ustalenie pułapu na takim poziomie jest niezbędne, aby można było zapewnić ochronę stabilności finansów publicznych i jednocześnie umożliwić wszystkim państwom członkowskim korzystanie z elastyczności w procesie przechodzenia na wyższy poziom wydatków obronnych. Dokładne wartości liczbowe zostaną określone po udostępnieniu danych dotyczących wyniku budżetu w celu zapewnienia, aby dodatkowa elastyczność była wykorzystywana tylko zgodnie z przeznaczeniem.

(6) W zaleceniu Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. ([5]) zatwierdzono ścieżkę wydatków netto Finlandii.

(7) W dniu 30 kwietnia 2025 r. Finlandia przedłożyła Radzie i Komisji wniosek o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia.

(8) We wniosku tym Finlandia stwierdziła, że w kontekście nasilonych napięć geopolitycznych trwająca rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie oraz związane z nią zagrożenia dla europejskiego bezpieczeństwa stanowią wyzwanie egzystencjalne dla Unii, które wymaga znacznego zwiększenia wydatków obronnych. Sytuacja ta stanowi wyjątkową okoliczność pozostającą poza kontrolą państw członkowskich.

(9) W swoim wniosku Finlandia przedstawiła dane dotyczące całkowitych wydatków obronnych (tabela 1). Przyznaje ponadto, że w swoim planie średniookresowym przewidziała już znaczny wzrost tych wydatków w nadchodzących latach. W związku z tym wzrost wydatków obronnych ma znaczący wpływ na finanse publiczne Finlandii.

Tabela 1: Całkowite wydatki obronne w Finlandii

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 c
Całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	1,2	1,2	1,4	1,6	2,1

Źródło: a: Eurostat, b: informacje przekazane Radzie i Komisji przez Finlandię.

(10) Finlandia szacuje, że wzrost całkowitych wydatków obronnych – wyrażony w relacji do PKB – wyniesie w latach 2021–2025 około 0,9 punktu procentowego, a zatem przyczyni się do pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz do zwiększenia długu tego sektora.

(11) Przy założeniu niezmienności innych czynników, wzrost wydatków w okresie objętym krajową klauzulą wyjścia doprowadzi do zwiększenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zwiększenia deficytu do końca tego okresu. Według orientacyjnych prognoz opracowanych przez Komisję – przy założeniu, że cały wzrost wydatków publicznych, na który zezwolono w niniejszym zaleceniu, zostanie wykorzystany równomiernie do 2028 r. – relacja deficytu do PKB i relacja długu do PKB w 2028 r. będą wyższe, odpowiednio o 2,1 pp. i 4,4 pp., niż w sytuacji, gdyby wydatki netto rosły zgodnie ze ścieżką ustaloną w zaleceniu Rady C/2025/656. W związku z tym po okresie, na jaki uruchomiono krajową klauzulę wyjścia, konieczne będzie prawdopodobnie dodatkowe dostosowanie fiskalne w celu spełnienia wymogów ram fiskalnych, m.in. zapewnienia, aby wskaźnik zadłużenia zaczął wykazywać lub utrzymywał prawdopodobną tendencję spadkową lub pozostawał na ostrożnym poziomie poniżej 60 % PKB w średnim okresie oraz aby deficyt utrzymywał się poniżej 3 % PKB lub został obniżony poniżej 3 % PKB i pozostawał poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Finlandia przyznaje, że w przyszłości strukturalnie wyższe wydatki obronne mogą wymagać polityki, która będzie służyła utrzymaniu stabilności finansów publicznych i zgodności z regułami fiskalnymi w średnim okresie. Ograniczony prognozowany wzrost poziomów deficytu i długu spowodowany krajową klauzulą wyjścia, wraz ze zobowiązaniem władz do wdrożenia niezbędnych dostosowań w celu spełnienia wszystkich wymogów ram fiskalnych podczas kolejnej rundy planów, zapewnia utrzymanie stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

([4]) Komunikat Komisji (C(2025) 2000 final) z dnia 19 marca 2025 r.
([5]) Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Finlandii (Dz.U. C, C/2025/656, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/656/oj).

(12) W celu określenia ścieżki wydatków netto ustalanej przez Radę uwzględniono mechanizm zapewnienia stabilności długu i mechanizm zapewnienia odporności deficytu ustanowione w art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263. Dopuszczalne odchylenie należy obliczać bez uwzględniania wpływu mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu zapewnienia odporności deficytu. Mechanizmy te ustanowiono rozporządzeniem (UE) 2024/1263, aby zapewnić wdrażanie przez państwa członkowskie minimalnego dostosowania fiskalnego, i mogą one być bardziej rygorystyczne niż wymogi podejścia opartego na stabilności finansów publicznych. Nieuwzględnienie tych mechanizmów przy określaniu elastyczności, którą można przyznać w okresie uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia, zapewnia, aby warunek dotyczący stabilności, mający zastosowanie do krajowej klauzuli wyjścia, obowiązywał jednakowo wszystkie państwa członkowskie. Zdaniem Komisji – bez uwzględniania wpływu mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu zapewnienia odporności deficytu – maksymalne stopy wzrostu wydatków netto ustalone przez Radę kształtowałyby się tak, jak wskazano w tabeli 2.

Tabela 2: Maksymalny wzrost wydatków netto przy uwzględnianiu i bez uwzględniania mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu zapewnienia odporności deficytu (roczne i skumulowane stopy wzrostu, w ujęciu nominalnym)

		2025	2026	2027	2028
Jak określono w zaleceniu Rady w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Finlandii a)					
	Roczne	1,6	1,9	2,6	2,6
	Skumulowane (*)	5,3	7,4	10,1	13,0
Bez uwzględniania wpływu mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu zapewnienia odporności deficytu b)					
	Roczne	2,6	2,7	2,7	2,8
	Skumulowane (*)	6,4	9,2	12,2	15,2

(*) Skumulowane stopy wzrostu oblicza się poprzez odniesienie do roku bazowego 2023.

Źródło: a) zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Finlandii; b) dane dostarczone przez Komisję.

(13) Dane o wydatkach obronnych sektora instytucji rządowych i samorządowych są zestawiane i publikowane przez krajowe organy statystyczne i Eurostat zgodnie z międzynarodową klasyfikacją funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG) ([6]) w ramach Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych (ESA 2010) ([7]). Dane te są odpowiednie do potrzeb oceny wpływu wydatków obronnych na deficyt, dług oraz wydatki netto sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także na powiązane pojęcia. Eurostat określi – w ścisłej współpracy z krajowymi organami statystycznymi – procedurę gromadzenia danych. Punkt wyjścia powinny stanowić kategorie „Obrony narodowej" według klasyfikacji COFOG, ale należy też uwzględnić definicję NATO i utrzymać możliwość korygowania ewentualnych anomalii wynikających z różnic pomiędzy odpowiednimi systemami sprawozdawczości rocznej. Proces gromadzenia danych należy dostosować do terminów składania sprawozdań w ramach procedury nadmiernego deficytu.

(14) Ponadto, w przypadku niektórych umów dotyczących sprzętu wojskowego podpisanych w okresie uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia dostawa może nastąpić w późniejszym terminie; w rezultacie skutki dla finansów publicznych wystąpią dopiero po upływie okresu, na jaki uruchomiona została klauzula. W celu uwzględnienia takiego scenariusza elastyczność przyznana w ramach krajowej klauzuli wyjścia powinna obejmować również wydatki obronne związane z taką późniejszą dostawą, pod warunkiem że odpowiednie umowy podpisano w okresie uruchomienia klauzuli, a takie opóźnione wydatki obronne nie przekraczają łącznego pułapu, o którym mowa powyżej.

([6]) Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics – Classification of the Functions of Government (COFOG) [Podręcznik dotyczący źródeł i metod kompilacji statystyk COFOG – Klasyfikacja funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG)], wydanie z 2019 r.

([7]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

(15) Wydatki finansowane z pożyczek udzielanych z nowego Instrumentu na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE) ([8]) przeznaczonych na wzmacnianie europejskiego przemysłu obronnego byłyby automatycznie objęte powyższą elastycznością. W tym celu państwa członkowskie zgłaszałyby Eurostatowi wszystkie wydatki związane z obronnością, które zostały poniesione w ramach instrumentu SAFE i które należą do kategorii „produkty związane z obronnością" oraz „inne produkty do celów obronnych", określonych we wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego instrument SAFE.

(16) Niniejsze zalecenie nie zmienia definicji deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych ani powiązanych pojęć. Finlandia ma obowiązek zestawiać i zgłaszać dane oparte na tych pojęciach zgodnie z rozporządzeniami (UE) 2024/1263, (WE) nr 479/2009 ([9]) i (UE) nr 549/2013,

NINIEJSZYM ZALECA:

1. W latach 2025–2028 zezwala się Finlandii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, które Rada ustaliła w zaleceniu C/2025/656, oraz na przekroczenie tych stóp, o ile wydatki netto przekraczające te maksymalne stopy wzrostu nie będą wyższe niż suma następujących składników:

   a) (i) wzrostu wydatków obronnych od 2021 r. wyrażonego jako procent PKB, (ii) pod warunkiem że odchylenie przekraczające maksymalne stopy wzrostu wydatków netto nie wynosi więcej niż 1,5 % PKB;

   b) wpływu mechanizmu zapewnienia stabilności długu i mechanizmu zapewnienia odporności deficytu, ustanowionych na mocy art. 7 i 8 rozporządzenia (UE) 2024/1263, na maksymalne stopy wzrostu wydatków netto.

2. W kolejnych latach po 2028 r. Finlandia może nadal wykazywać odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych w zaleceniu Rady zgodnie z art. 17 lub 19 rozporządzenia (UE) 2024/1263 i przekraczać te stopy, o ile wydatki netto przekraczające maksymalne stopy wzrostu związane są z dostawami sprzętu wojskowego zamówionymi przed końcem 2028 r. i nie przewyższają łącznego pułapu, o którym mowa powyżej.

3. Zgodnie z art. 22 ust. 7 rozporządzenia (UE) 2024/1263 odchyleń od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę, na które zezwolono w niniejszym zaleceniu, nie rejestruje się na rachunku kontrolnym Finlandii jako obciążeń.

4. W celu zapewnienia prawidłowego rejestrowania dodatkowych wydatków Finlandia ma przedstawić rzeczywiste i planowane dane dotyczące całkowitych wydatków obronnych (dział 02 COFOG), w tym inwestycji w obronność (dział COFOG 02 P.51), a także wszelkich wydatków, które mają zostać sfinansowane z pożyczek w ramach SAFE i które nie są objęte COFOG-02:

   a) dla lat T-4, T-3, T-2 i T-1 (gdzie rok T jest rokiem bieżącym) w sprawozdawczości dla Komisji (Eurostatu) zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 479/2009;

   b) dla lat od 2021 r. do roku T (rok bieżący) włącznie, w krajowych średniookresowych planach budżetowo-strukturalnych oraz w rocznych sprawozdaniach z postępów zgodnie z art. 11 ust. 1 i art. 15 oraz art. 21 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1263;

   c) dla lat T (rok bieżący) i T+1 w projektach planów budżetowych zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 472/2013.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do Finlandii.

Sporządzono w Brukseli dnia 8 lipca 2025 r.

W imieniu Rady

Przewodnicząca

S. LOSE

([8]) Rozporządzenie Rady (UE) 2025/1106 z dnia 27 maja 2025 r. ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE") poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego (Dz.U. L, 2025/1106, 28.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1106/oj).

([9]) Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz.U. L 145, 10.6.2009, s. 1).