KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.6.2025 r.
COM(2025) 604 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

zezwalające Estonii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia)

Zalecenie

ZALECENIE RADY

zezwalające Estonii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie (UE) 2024/1263, 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 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego[1], 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]. Ich celem jest zapewnienie stabilności długu publicznego oraz wspieranie przez reformy i inwestycje zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ramy te przyczyniają się do zapewnienia poczucia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i koncentrują się na perspektywie średniookresowej oraz jednocześnie na rygorystycznym i spójnym egzekwowaniu reguł.

(2) Maksymalne stopy wzrostu wydatków netto określone 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 określone w takim zaleceniu Rady wyznaczają ograniczenie budżetowe na okres czterech lub pięciu lat, gdzie podstawą jest czteroletni okres dostosowawczy, który – w przypadku przedłużenia – może zostać wydłużony o dodatkowy okres wynoszący maksymalnie trzy lata.

---

1 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 (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, 2.8.1997, 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, 23.11.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/2024-04-30).

(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 wskaże termin ograniczający czas trwania takiego odchylenia.

(4) W dniach 10–11 marca 2022 r. szefowie państw lub rządów zebrali się w Wersalu i postanowili wzmocnić 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.

(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 trwałego osiągnięcia wyższych poziomów wydatków obronnych. W komunikacie tym wskazano, że uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia pozwoli państwom członkowskim na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę przy zatwierdzaniu średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych lub przy określaniu ścieżek korygujących w ramach procedury nadmiernego deficytu, o ile odchylenie takie jest uzasadnione ze względu na wzrost wydatków na obronność w porównaniu z rokiem referencyjnym, a roczna nadwyżka takiego wzrostu wydatków na obronność nie przekroczy 1,5 % PKB do 2028 r. (włącznie z tym rokiem). Każdy wzrost wydatków przewyższający ten pułap będzie podlegać standardowym ocenom zgodności. Ustalenie pułapu na powyższym poziomie jest niezbędne, aby można było zapewnić ochronę stabilności finansów publicznych i jednocześnie umożliwić wszystkim państwom członkowskim korzystanie z elastyczności w czasie, gdy dążą do wyższych poziomów wydatków na obronność. 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 Estonii.

(7) W dniu 29 kwietnia 2025 r. Estonia przedłożyła Radzie i Komisji wniosek o uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia.

---

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 Estonii (Dz.U. C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

(8) We wniosku tym Estonia stwierdziła, że w kontekście nasilających się 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 któregokolwiek państwa członkowskiego.

(9) W swoim wniosku Estonia przedstawiła dane dotyczące całkowitych wydatków obronnych (tabela 1). Estonia planuje ponadto stopniowe zwiększanie wydatków obronnych w nadchodzących latach, tak aby od 2026 r. osiągnęły one poziom 5 % PKB. W związku z tym wzrost wydatków obronnych ma znaczący wpływ na finanse publiczne Estonii.

Tabela 1: Całkowite wydatki obronne w Estonii

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	2,0	2,2	3,2	3,4	3,7

Źródło: a: Eurostat; b: informacje przekazane Radzie i Komisji przez Estonię.

(10) Estonia szacuje, że wzrost całkowitych wydatków obronnych – wyrażony w relacji do PKB – wyniesie w latach 2021–2025 około 1,7 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 poziomów długu i deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przed końcem 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 1,2 pp. i 2,6 pp., niż w sytuacji, gdyby wydatki netto rosły zgodnie ze ścieżką określoną w zaleceniu Rady. 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 albo został obniżony poniżej 3 % PKB i pozostawał poniżej tej wartości odniesienia w średnim okresie. Estonia przyznaje, że w przyszłości strukturalnie wyższe wydatki obronne mogą wymagać polityki, która będzie służyła utrzymaniu stabilności finansów publicznych i zapewnieniu zgodności z regułami fiskalnymi w średnim okresie.

(12) 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 (ESA2010)[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.

(13) Ponadto, w przypadku niektórych umów zamówień na sprzęt wojskowy podpisanych w okresie dostępności 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 na obronność związane z taką późniejszą dostawą, pod warunkiem że odpowiednie umowy podpisano w okresie uruchomienia klauzuli, a takie opóźnione wydatki na obronność nie przekraczają łącznego pułapu, o którym mowa powyżej.

(14) 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 na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (SAFE).

(15) 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. Estonia ma obowiązek zestawiać i przedstawiać dane oparte na tych pojęciach zgodnie z rozporządzeniami (UE) 2024/1263, nr 479/2009 i nr 549/2013,

NINIEJSZYM ZALECA:

1. Zezwala się Estonii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, które Rada określiła w zaleceniu C/2025/655[9], w latach 2025–2028 oraz na przekroczenie tych stóp w tym okresie, o ile wydatki netto przekraczające te maksymalne stopy wzrostu nie będą wyższe niż:

---

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 (Dz.U. L 174 z 26.6.2013, s. 1).

8 Rozporządzenie Rady (UE) 2025/... ustanawiające Instrument na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy („instrument SAFE") poprzez Wzmocnienie Europejskiego Przemysłu Obronnego.

9 Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Estonii (Dz.U. C, C/2025/655, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/655/oj).

(i) wzrost wydatków obronnych od 2021 r. wyrażony jako procent PKB;

(ii) pod warunkiem, że odchylenie przekraczające maksymalne stopy wzrostu wydatków netto nie wynosi więcej niż 1,5 % PKB.

2. W kolejnych latach po 2028 r. Estonia może nadal wykazywać odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto określonych 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 Estonii jako obciążeń.

4. W celu zapewnienia prawidłowego rejestrowania dodatkowych wydatków Estonia przedstawi rzeczywiste i planowane dane dotyczące całkowitych wydatków obronnych (dział 02 COFOG) i inwestycji w obronność (dział COFOG 02 P.51), a także wszelkich wydatków finansowanych z pożyczek w ramach SAFE, 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 planu budżetowego zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 472/2013.

Niniejsze zalecenie skierowane jest do Estonii.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący