



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.6.2025 r.
COM(2025) 605 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

ZALECENIE RADY

**zezwalające Grecji 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 budżetowego¹, wraz ze zmienionym rozporządzeniem (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu², oraz zmieniona dyrektywa Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich³. 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 Grecji.
- (7) W dniu 29 kwietnia 2025 r. Grecja 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 Grecji (Dz.U. C, C/2025/661, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/661/oj>).

- (8) We wniosku tym Grecja 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 któregośkolwiek państwa członkowskiego.
- (9) W swoim wniosku Grecja przedstawiła dane dotyczące całkowitych wydatków obronnych (tabela 1). Ponadto Grecja zamierza wdrożyć nowy, zatwierdzony niedawno przez rząd, długoterminowy program na rzecz wyposażenia wojskowego, obejmujący lata 2025–2036, co może dodatkowo zwiększyć wydatki obronne przedstawione w tabeli 1. W związku z tym wzrost wydatków obronnych ma znaczący wpływ na finanse publiczne Grecji.
- (10)

Tabela 1: Całkowite wydatki obronne w Grecji

	2021 a	2022 a	2023 a	2024 b	2025 b
Całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych (% PKB)	2,7	2,6	2,2	2,2	2,3

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

- (11) Grecja szacuje, że wzrost całkowitych wydatków obronnych – wyrażony w relacji do PKB – wyniesie w latach 2024–2025 około 0,1 punktu procentowego, a zatem przyczyni się do pogorszenia wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz do zwiększenia długu tego sektora.
- (12) Przy założeniu niezmienności innych czynników, wzrost wydatków w okresie objętym krajową klauzulą wyjścia doprowadzi do zwiększenia poziomu długu i do 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 1,8 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. Grecja 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.
- (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 (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.

- (14) 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.
- (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 na rzecz Zwiększenia Bezpieczeństwa Europy (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. Grecja 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 Grecji na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, które Rada określiła w zaleceniu C/2025/661⁹, w latach 2025–2028 oraz na

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 Grecji (Dz.U. C, C/2025/661, 10.2.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/661/oj>).

przekroczenie tych stóp w tym okresie, o ile wydatki netto przekraczające te maksymalne stopy wzrostu nie będą wyższe niż:

- i. wzrost wydatków obronnych od 2024 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. Grecja 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 odchyień od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę, na które zezwolono w niniejszym zaleceniu, nie rejestruje się na rachunku kontrolnym Grecji jako obciążeń.
4. W celu zapewnienia prawidłowego rejestrowania dodatkowych wydatków Grecja 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 Grecji.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*