

Bruxelles, 1. travnja 2025.
(OR. en)

7672/25

ECOFIN 383
UEM 103
ECB

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	C(2025) 2000 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE Osiguravanje povećanih rashoda za obranu u okviru Pakta o stabilnosti i rastu

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument C(2025) 2000 final.

Priloženo: C(2025) 2000 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.3.2025.
C(2025) 2000 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

Osiguravanje povećanih rashoda za obranu u okviru Pakta o stabilnosti i rastu

1. Uvod

U kontekstu povećanih geopolitičkih napetosti te kontinuiranog agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine i prijetnje koju taj rat predstavlja europskoj i globalnoj sigurnosti Europa mora hitno povećati svoje obrambene kapacitete. Europa treba preuzeti odgovornost za svoju sigurnost i obranu kako bi odvrćanjem osigurala mir. Zato u obranu trebamo ulagati više, bolje i zajednički te više ulagati u Europu. Planom ReArm Europe, koji je predsjednica Komisije Ursula von der Leyen najavila 4. ožujka 2025., moglo bi se mobilizirati gotovo 800 milijardi eura za sigurnu i otpornu Europu.

Za nužnu ponovnu izgradnju europske obrane nakon više desetljeća nedovoljnih ulaganja i za neophodno povećanje proizvodnih kapaciteta europske obrambene industrije trebalo bi hitno povećati potrošnju na obranu u Europi. To se prvo mora potaknuti javnim financiranjem. Prosječni rashodi EU-a za obranu znatno su se povećali posljednjih 10 godina te su sada zajednički dosegili cilj NATO-a od 2 % BDP-a. No, među državama članicama i dalje postoje velike razlike, a rashodi za obranu morat će se još znatno povećati kako bi se odgovorilo na postojeće i buduće sigurnosne izazove. Osim toga, ta je povećana potrošnja na obranu samo u ograničenoj mjeri pogodovala europskim proizvođačima.

Učinak koji prelazak na višu razinu rashoda za obranu ima na proračune država članica može se u bliskoj budućnosti ublažiti fleksibilnošću postojećeg fiskalnog okvira EU-a. Takva se fleksibilnost može iskoristiti za povećanje rashoda za obranu ako se time ne ugrozi fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju. Konkretno, okvir pruža fleksibilnost kako bi države članice mogle *prijeći* na višu razinu rashoda za obranu.

Povećani nacionalni rashodi za obranu, a posebno rashodi za ulaganja, mogu imati veći učinak ako države članice sredstva troše zajednički i unutar europske industrije. Agregirana potražnja za obranom omogućuje ekonomiju razmjera zbog koje države članice od samog početka mogu smanjiti troškove i osigurati interoperabilnost. Nudi i predvidljivost koja je europskoj obrambenoj industriji potrebna da bi povećala proizvodne kapacitete.

Ovom se Komunikacijom predlaže transparentan okvir za primjenu fleksibilnosti unutar fiskalnog okvira EU-a. Njome se utvrđuje opseg dodatnih rashoda, uključujući ulaganja i tekuću potrošnju, kojima može pogodovati fleksibilnost, kao i njihov ukupni iznos i trajanje. Provedbu te fleksibilnosti trebaju pratiti Komisija i Vijeće, dok će se fiskalni okvir EU-a i dalje primjenjivati i pratiti proračunska odstupanja uzrokovana drugim kategorijama rashoda ili prihoda. Kontroliranom i transparentnom provedbom fleksibilnosti osigurala bi se vjerodostojnost novih pravila i predvidljivost, također i za financijska tržišta.

2. Koordinirana aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju

Reformiranim fiskalnim okvirom EU-a države članice mogu razmatrati zajedničke prioritete politika i odgovoriti na nove izazove, među ostalim u pogledu rashoda za obranu. Konkretno, države članice kojima treba fiskalna prilagodba mogu je provesti postupnije ako se obvežu na određeni skup reformi i ulaganja. Ta je mogućnost iskorištena u pet od 23 nacionalna srednjoročna plana koja su dosad podnesena. Nadalje, Komisija pod određenim uvjetima u svojoj ocjeni o mogućem pokretanju postupka u slučaju prekomjernog deficita može uzeti u obzir tzv. relevantne čimbenike. Jedan takav relevantni čimbenik je povećanje ulaganja u obranu¹. Ti relevantni čimbenici mogu se uzeti u obzir i u preporuci korektivnog kretanja u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita i u ocjeni usklađenosti s tim kretanjem².

S obzirom na trenutačnu izvanrednu situaciju Komisija predlaže da se omogući dodatna fleksibilnost radi većih rashoda za obranu koordiniranom aktivacijom nacionalne klauzule o odstupanju (članak 26. Uredbe (EU) 2024/1263)³. Nacionalnom klauzulom o odstupanju omogućuje se odstupanje od odobrenog kretanja neto rashoda ako „iznimne okolnosti koje su izvan kontrole te države članice ostave goleme posljedice na njezine javne financije, pod uvjetom da se takvim odstupanjem ne ugrozi fiskalna održivost u srednjoročnom razdoblju”⁴. Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i prijetnja koju taj rat predstavlja europskoj sigurnosti iznimne su okolnosti izvan kontrole država članica s golemim posljedicama na njihove javne financije zbog povezanog nastalog i/ili planiranog povećanja rashoda za obranu. **Budući da ta iznimna situacija utječe na sve države članice i kako bi se povećao učinak na obrambenu spremnost i proizvodne kapacitete obrambene industrije EU-a, sve države članice pozivaju se da koordinirano iskoriste tu fleksibilnost.**

Aktivacijom nacionalne klauzule o odstupanju državama članicama omogućilo bi se da odstupe od kretanja neto rashoda utvrđenih u njihovim srednjoročnim planovima ili od korektivnog kretanja u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita ako su tome uzrok veći rashodi za obranu. Na zahtjev države članice i preporuku Komisije Vijeće aktivira nacionalnu klauzulu o odstupanju (okvir 1.). Nakon aktivacije će se državi članici dopustiti odstupanje od odobrenog kretanja neto rashoda ili korektivnog kretanja u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita, pri čemu se točni iznosi utvrđuju nakon što podaci o realizaciji

¹ Za države članice s dugom većim od 60 % BDP-a koje premašuju referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a relevantni čimbenici mogu se uzeti u obzir samo ako je prekoračenje 3 % BDP-a malo i privremeno.

² U preporukama Vijeća o srednjoročnim planovima uzimaju se u obzir očekivani porasti neto rashoda zbog posebnog statističkog bilježenja tih rashoda. Nadalje, neočekivani porasti mogu se uzeti u obzir u Komisijinim redovitim ocjenama usklađenosti.

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263

⁴ Opća klauzula o odstupanju može se aktivirati u slučaju „ozbiljnog gospodarskog pada u europodručju ili Uniji u cjelini” (članak 25. Uredbe (EU) 2024/1263), što trenutačno nije slučaj.

budu dostupni, kako bi se osiguralo da se dodatna fleksibilnost koristi samo u predviđenu svrhu⁵. U praksi bi se odstupanje radi većih rashoda za obranu uzelo u obzir u ocjeni usklađenosti s kretanjem neto rashoda utvrđenim u preventivnom dijelu (Uredba (EU) 2024/1263) ili u ocjeni djelotvornih mjera za usklađivanje s korektivnim kretanjem utvrđenim u korektivnom dijelu (Uredba (EZ) 1467/97⁶) za države članice u postupku u slučaju prekomjernog deficita. Ne bi trebalo revidirati već potvrđene nacionalne srednjoročne planove.

Ako se nacionalna klauzula o odstupanju aktivira na temelju prethodno navedenih uvjeta i u slučaju prekoračenja deficita iznad 3 % BDP-a ili odstupanja od odobrenog kretanja neto rashoda zbog povećanja rashoda za obranu, Komisija i Vijeće mogu odlučiti da neće donijeti zaključak o postojanju prekomjernog deficita (članak 2. stavak 5. Uredbe (EZ) br. 1467/97). To je posebno važno za države članice s dugom većim od 60 % BDP-a, za koje postoje ograničenja kad je riječ o uzimanju u obzir relevantnih čimbenika u procjeni usklađenosti s kriterijem deficita. Pri odlučivanju o pokretanju postupka u slučaju prekomjernog deficita trebalo bi uzeti u obzir i rizike za fiskalnu održivost.

Osim dodatnog manevarskog prostora za rashode za obranu, fiskalna pravila EU-a i dalje će se uobičajeno primjenjivati. Odstupanja od odobrenih kretanja neto rashoda koja nisu navedena u nacionalnoj klauzuli o odstupanju i dalje bi se tijekom cijelog razdoblja aktivacije te klauzule evidentirala na kontrolnom računu (članak 22. Uredbe (EU) 2024/1263)⁷. Nadalje, kako bi se izbjeglo dvostruko računanje, povećanje rashoda za obranu na koje se primjenjuje fleksibilnost na temelju nacionalne klauzule o odstupanju ne može se istodobno smatrati relevantnim čimbenikom u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita pri ocjeni odstupanja od kretanja neto rashoda koja nisu povezana s rastom rashoda za obranu.

Okvir 1. – Postupak za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju na temelju članka 26. Uredbe (EU) 2024/1263

Nacionalna klauzula o odstupanju može se aktivirati ako su ispunjena sljedeća tri uvjeta: (i) postoje iznimne okolnosti koje su izvan kontrole države članice; (ii) te iznimne okolnosti imaju goleme posljedice na javne financije te države članice; i (iii) odstupanje od kretanja neto rashoda koje je utvrdilo Vijeće ne ugrožava fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju.

⁵ To bi se odnosilo na države članice s odobrenim srednjoročnim planovima i one koje još trebaju dostaviti srednjoročni plan.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R1467-20240430>

⁷ U skladu s odredbom iz članka 22. stavka 7. Uredbe (EU) 2024/1263 odstupanja zbog većih rashoda za obranu, koja su dopuštena na temelju nacionalne klauzule o odstupanju, ne bi se evidentirala kao dugovanja na kontrolnom računu, nego bi se dodatno pratila.

Prvi korak u aktivaciji nacionalne klauzule o odstupanju je da država članica podnese zahtjev. Vijeće bi zahtjeve moglo koordinirati nakon što ih prikupi od svih zainteresiranih država članica, što bi moglo doprinijeti neometanom i brzom procesu.

Nakon što primi zahtjeve Komisija će za svaku državu članicu ocijeniti jesu li ispunjena tri uvjeta za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju i pripremiti svoje preporuke za preporuke Vijeća kojima se te klauzule aktiviraju.

Preporuke kojima se aktiviraju nacionalne klauzule o odstupanju Vijeće može donijeti u roku od četiri tjedna od Komisijinih preporuka glasovanjem kvalificiranom većinom. U tim preporukama Vijeće mora navesti rok za odstupanje od kretanja neto rashoda koji je samo utvrdilo. Kad istekne rok za odstupanje i ako iznimne okolnosti i dalje postoje, Vijeće može razdoblje odstupanja pojedine države članice od kretanja neto rashoda koje je samo utvrdilo produljiti za najviše godinu dana. Vijeće može rok produljiti više puta.

3. Određivanje granica fleksibilnosti za veće rashode za obranu

Fleksibilnost rashoda za obranu mora se primjereno prilagoditi kako bi se očuvala pouzdanost fiskalnog okvira EU-a i kako se ne bi ugrozila srednjoročna fiskalna održivost. Prilagodba se odnosi na opseg rashoda za obranu koji bi bili prihvatljivi, ukupni iznos i razdoblje primjene. Dodatna fleksibilnost obuhvatila bi rashode za obranu, među ostalim one koji se financiraju zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost te moguće doprinose država članica (postojećim ili budućim) instrumentima EU-a za financiranje potrošnje na obranu (npr. Program za europsku obrambenu industriju).

Rashodi koji se financiraju zajmovima iz novog instrumenta Sigurnosno djelovanje za Europu (SAFE) u okviru jačanja europske obrambene industrije imat će automatski koristi od te fleksibilnosti.

Opseg prihvatljivih rashoda za obranu

Kad je riječ o primjeni nacionalne klauzule o odstupanju, fleksibilnost bi obuhvatila povećanje ukupnih rashoda za obranu, uključujući rashode za ulaganja i tekuće rashode. EU-ov okvir za fiskalni nadzor oslanja se na statističke podatke Eurostata koji se temelje na Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa. Stoga je za dosljednu primjenu nacionalne klauzule o odstupanju ključno upotrebljavati podatke iz nacionalnih računa, posebno statističke podatke prikupljene na temelju odjeljka 2. klasifikacije COFOG – obrana. Primjena nacionalne klauzule o odstupanju odgovarat će cijeloj statističkoj kategoriji odjeljka 2. klasifikacije COFOG – obrana, konceptu sličnom agregatu koji upotrebljava NATO⁸. Na temelju tog pristupa povećanje

⁸Definicija potrošnje na obranu NATO-a nešto je šira od definicije obrane iz klasifikacije COFOG jer uključuje mirovine umirovljenih vojnih i civilnih zaposlenika vojnih službi. Pod određenim uvjetima može uključivati i neke

obrambenih sposobnosti država članica, bilo uvođenjem nove vojne opreme i infrastrukture ili povećanjem broja vojnog osoblja i unapređenjem njihove obuke, dovelo bi do povećanja rashoda za obranu u skladu s definicijama klasifikacije COFOG i NATO-a. Dvije serije bi se zbog vremena evidentiranja vojne opreme mogle privremeno razlikovati: Podaci iz klasifikacije COFOG temelje se na nacionalnim računima i stoga su usklađeni s drugim statističkim podacima koji se upotrebljavaju u gospodarskom i fiskalnom nadzoru (posebno s državnim deficitom i rashodima), dok se za podatke NATO-a to ne može zajamčiti⁹. Osim toga, podaci iz klasifikacije COFOG dostupni su svim državama članicama. Države članice se pozivaju da pri nabavi nove vojne opreme ili usluga prednost daju europskoj industriji i pružateljima usluga kako bi ta povećana potrošnja doprinijela autonomiji i konkurentnosti EU-a, umjesto da jača prekomjerne ovisnosti.

Bit će ključno da odgovarajući podaci budu dostupni. Eurostat će u bliskoj suradnji s nacionalnim statističkim tijelima uspostaviti postupak prikupljanja podataka. Polazna točka trebale bi biti kategorije klasifikacije COFOG-a za obranu, istodobno uzimajući u obzir definiciju NATO-a i zadržavajući mogućnost rješavanja nepravilnosti koje bi se mogle pripisati razlikama u pojedinim sustavima godišnjeg izvješćivanja. Postupak bi trebalo uskladiti s rokovima za izvješćivanje u okviru postupka u slučaju prekomjernog deficita. Proces bi trebao uključivati pravodobno dostavljanje podataka relevantnih tijela, među ostalim ministarstava obrane i ministarstava financija, nacionalnim statističkim uredima. Kako bi svi rashodi koji se odnose na prioritete koje je utvrdilo Europsko vijeće bili obuhvaćeni aktivacijom nacionalne klauzule o odstupanju, države članice trebale bi izvijestiti Eurostat o svim rashodima za obranu koji bi se trebali obračunati na temelju klasifikacije COFOG za obranu i rashodima nastalima u okviru instrumenta SAFE u kategorijama „obrambeni proizvodi” i „drugi proizvodi za obrambene svrhe” kako su definirani u prijedlogu uredbe o uspostavi instrumenta SAFE. Eurostat bi prema potrebi, u suradnji s nacionalnim statističkim tijelima, trebao izraditi dodatne smjernice za izvješćivanje o tim rashodima.

Maksimalni iznos fleksibilnosti

Fleksibilnost na temelju nacionalne klauzule o odstupanju trebala bi se ograničiti na 1,5 % BDP-a u usporedbi s kretanjem neto rashoda koje je utvrdilo Vijeće te bi se njome trebali osigurati veći rashodi za obranu. Povećanje rashoda za obranu obuhvaćenih fleksibilnošću na temelju nacionalne klauzule o odstupanju izračunalo bi se za referentnu godinu (vidjeti u nastavku) do maksimalno 1,5 % BDP-a za svaku godinu aktivacije te klauzule. Povećanja iznad tog iznosa

operacije drugih snaga kao što su postrojbe ministarstva unutarnjih poslova, nacionalne policijske službe, obalna straža itd. Definicija NATO-a istodobno isključuje rashode za civilnu obranu, koji su uključeni u definiciju iz klasifikacije COFOG. Osim toga, mogle bi postojati razlike zbog vremena evidentiranja rashoda, posebno za vojnu opremu, jer se u izvješćima NATO-a ne slijede pravila iz nacionalnih računa za vrijeme evidentiranja. Više informacija o odgovarajućim definicijama dostupno je u [Eurostatovu Priručniku o klasifikaciji COFOG](#) i na [internetskim stranicama NATO-a](#).

⁹Učinak vojne opreme na državne rashode i deficit u nacionalnim računima obično se javlja u vrijeme njezine isporuke, što označava promjenu ekonomskog vlasništva, a ne u trenutku gotovinskog plaćanja.

bila bi podložna uobičajenim ocjenama usklađenosti. Taj je maksimum neophodan kako se ne bi ugrozila fiskalna održivost, a da se svim državama članicama omogući da iskoriste fleksibilnost pri prelasku na višu razinu rashoda za obranu. Ograničenje će se primjenjivati na kretanje neto rashoda bez učinka zaštitne mjere za održivost duga i zaštitne mjere za otpornost na deficit. Te su zaštitne mjere uvedene Uredbom (EU) 2024/1263 kako bi se osiguralo da države članice provode minimalnu fiskalnu prilagodbu, koja može biti stroža od one koja se zahtijeva pristupom koji se temelji na održivosti¹⁰. Ako se te zaštitne mjere ne uzmu u obzir pri utvrđivanju fleksibilnosti koja se može odobriti tijekom aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju, osigurat će se da se uvjet održivosti iz nacionalne klauzule o odstupanju jednako primjenjuje na sve države članice.

Trajanje aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju

Fleksibilnost na temelju nacionalne klauzule o odstupanju za rashode za obranu bila bi na raspolaganju četiri godine, počevši od 2025. S obzirom na hitnu potrebu da se rashodi za obranu znatno povećaju, a istodobno uzimajući u obzir vrijeme potrebno za provedbu projekata ulaganja u obranu, razdoblje od četiri godine za prelazak na strukturno višu razinu rashoda za obranu čini se primjerenim. Nakon tog razdoblja države članice trebale bi za očuvanje fiskalne održivosti zadržati veću razinu potrošnje postupnim ponovnim određivanjem prioriteta u svojim nacionalnim proračunima. Razdoblje od četiri godine za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju u skladu je i sa zadanim trajanjem nacionalnih srednjoročnih planova, i odražava vezu između nacionalne klauzule o odstupanju i tih planova. Propisima se omogućuje preispitivanje situacije prije datuma isteka, u cilju razmatranja slučaja za produljenje.

Isto tako, iako se ugovori za vojnu opremu mogu potpisati tijekom razdoblja aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju, dio te opreme može se isporučiti u kasnijoj fazi i tako utjecati na javne financije tek nakon četverogodišnjeg razdoblja aktivacije klauzule. Kako bi se ta mogućnost uzela u obzir, fleksibilnost odobrena nacionalnom klauzulom o odstupanju trebala bi se primjenjivati i na rashode za obranu povezane s tom kasnijom isporukom, pod uvjetom da su odgovarajući ugovori potpisani za vrijeme razdoblja aktivacije klauzule i na temelju preciznih

¹⁰Zahtjevima koji se temelje na održivosti osigurava se da se kretanjem neto rashoda države članice: i. dug opće države uvjerljivo smanjuje ili se nastavlja uvjerljivo smanjivati do kraja razdoblja prilagodbe odnosno da se ono zadržava na razboritim razinama ispod 60 % BDP-a; i ii. državni deficit smanji ispod 3 % BDP-a i ondje zadrži u srednjoročnom razdoblju. Osim toga, kretanje neto rashoda države članice čiji dug premašuje 60 % BDP-a odnosno čiji deficit premašuje 3 % BDP-a, mora biti u skladu sa zaštitnom mjerom za održivost duga i zaštitnom mjerom za otpornost na deficit. Zaštitnom mjerom za održivost duga propisano je da se udio duga opće države u BDP-u smanjuje za minimalni godišnji prosječni iznos od 1 postotnog boda BDP-a sve dok udio duga opće države u BDP-u premašuje 90 % BDP-a ili 0,5 postotnih bodova BDP-a sve dok je udio duga opće države u BDP-u između 60 % i 90 %. Zaštitnom mjerom za deficit propisano je da država članica nastavlja svoju fiskalnu prilagodbu sve dok ne dosegne razinu deficita kojom se osigurava zajednička margina otpornosti u strukturnom smislu od 1,5 % BDP-a u odnosu na referentnu vrijednost deficita od 3 % BDP-a. Godišnje poboljšanje strukturnog primarnog salda radi postizanja potrebne margine trebalo bi iznositi 0,4 postotna boda BDP-a, što se smanjuje na 0,25 postotnih bodova BDP-a u slučaju produljenja razdoblja prilagodbe.

izvješća dotičnih država članica. Dodatna potrošnja na obranu trebala bi ostati u okviru prethodno navedenog maksimuma od 1,5 % BDP-a.

Referentna godina

Povećanje rashoda za obranu uzelo bi se u obzir od 2021. jer je to godina neposredno prije iznimnih okolnosti koje su potaknule aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju. Korištenje te referentne godine osiguralo bi jednako postupanje prema državama članicama koje su od početka agresivnog rata Rusije protiv Ukrajine već povećale svoju potrošnju na obranu. Stoga bi Komisija pri evaluaciji zabilježenog prekomjernog rasta neto rashoda u odnosu na kretanje neto rashoda koje je Vijeće donijelo za razdoblje od 2025. do 2028. uzela u obzir povećanje rashoda za obranu od 2021. Ako bi se zabilježeni prekomjerni rast neto rashoda mogao u potpunosti objasniti povećanjem rashoda za obranu i ako taj prekomjerni rast ne premaši maksimalnih 1,5 % BDP-a, Komisija ne bi preporučila provedbene korake.

4. Zaključci

Države članice pozivaju se da do kraja travnja podnesu zahtjeve za aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju. Te bi zahtjeve Vijeće moglo koordinirati nakon što ih prikupi od svih zainteresiranih država članica. Komisija je spremna brzo procijeniti zaprimljene zahtjeve i u lipnju donijeti preporuke za preporuke Vijeća, koje Vijeće može donijeti u srpnju.