C/2026/3935

1.9.2026

ZALECENIE RADY

z dnia 10 lipca 2026 r.

w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Portugalii

(C/2026/3935)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

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. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Rozporządzenie (UE) 2024/1263 określa cele ram zarządzania gospodarczego, jakimi są wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Europejski semestr obejmuje, w szczególności, formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem.

(2) W dniu 25 listopada 2025 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Portugalii na 2026 r. W tym samym dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2026 r., w którym nie wskazała Portugalii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro, zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2026 r., w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ([2]) w dniu 21 kwietnia 2026 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu i zalecenie w sprawie kapitału ludzkiego – w dniu 9 marca 2026 r.

([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]) Dz.U. C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) W dniu 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała Kompas konkurencyjności – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności Unii w ciągu najbliższych pięciu lat. Wskazano w nim trzy wymogi transformacyjne, tzn. innowacje, dekarbonizację i konkurencyjność oraz bezpieczeństwo, które stanowią podstawowe filary zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Odkąd opublikowano Kompas konkurencyjności, jest on wykorzystywany jako podstawa prac w ramach europejskiego semestru, co pozwala zapewnić spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami UE i stworzyć jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, które wspiera zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(4) W 2026 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z ostatnim etapem wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) ([3]). Plany odbudowy i zwiększania odporności (RRP), wraz z finansowaniem w ramach polityki spójności, mają zasadnicze znaczenie dla realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ w planach tych miały znaleźć się rozwiązania umożliwiające skuteczne sprostanie wszystkim wyzwaniom wskazanym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich cyklach lub znacznej części tych wyzwań, a w programach finansowanych w ramach europejskiej polityki spójności wymagano uwzględnienia zaleceń dla poszczególnych krajów. W związku ze zbliżającym się zakończeniem funkcjonowania RRF niezwykle ważne jest utrzymanie reform wspieranych i realizowanych w ramach RRF, w szczególności tych, które przyczyniają się do sprostania wyzwaniom wskazanym w zaleceniach dla poszczególnych krajów, a także wykorzystanie tych reform i inwestycji jako podstawy do dalszych działań.

(5) W dniu 3 czerwca 2026 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2026 r. dotyczące Portugalii. Oceniła w nim postępy Portugalii we wdrażaniu zaleceń dla tego kraju z 2025 r. oraz podsumowała realizację RRP przez Portugalię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Portugalia. Oceniono w nim również postępy Portugalii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności oraz ograniczania ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

(6) W dniu 21 stycznia 2025 r. Rada, na podstawie oceny i zalecenia Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Portugalii ([4]). Plan ten obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat. Rada zaleciła następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 5,0 % w 2025 r., 5,1 % w 2026 r., 1,2 % w 2027 r. oraz 3,3 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym przez odniesienie do roku bazowego 2023, wynoszącym: 17,4 % w 2025 r., 23,4 % w 2026 r., 24,8 % w 2027 r. oraz 28,9 % w 2028 r.

(7) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje stanowią dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zwróciła się do państw członkowskich, aby wystąpiły o uruchomienie w skoordynowany sposób krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu w celu wsparcia działań UE na rzecz szybkiego i znacznego zwiększenia wydatków na obronę ([5]), a Rada Europejska pozytywnie odniosła się do tej propozycji w dniu 6 marca 2025 r. W następstwie wniosku Portugalii i na zalecenie Komisji Rada w dniu 8 lipca 2025 r. przyjęła zalecenie zezwalające Portugalii na odchylenie od zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ([6]). Okres, w którym uruchomiona zostaje krajowa klauzula wyjścia (2025–2028), umożliwia Portugalii zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych, tak aby trwale wyższe wydatki na obronę nie zagrażały stabilności finansów publicznych w perspektywie średniookresowej.

([3]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. L 57 z 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Portugalii (Dz.U. C, C/2025/641, 21.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([5]) Komunikat Komisji pt. „Uwzględnianie wyższych wydatków na obronność zgodnie z paktem stabilności i wzrostu", Bruksela, 19 marca 2025 r., C(2025) 2000 final.

([6]) Zalecenie Rady z dnia 8 lipca 2025 r. zezwalające Portugalii na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263 (Uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia) (Dz.U. C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(8) W dniu 30 kwietnia 2026 r. Portugalia przedłożyła swoje roczne sprawozdanie z postępów za 2026 r. ([7]) zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto oraz stanu realizacji reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania wskazane w zaleceniach krajowych w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Portugalii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) Wzrost realnego PKB w 2025 r. wyniósł 1,9 %, a inflacja HICP – 2,2 %. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. realny PKB wzrośnie o 1,7 % w 2026 r. i o 1,8 % w 2027 r., a inflacja HICP wyniesie 3,0 % w 2026 r. i 2,3 % w 2027 r.

(10) Według danych Eurostatu ([8]) nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii wzrosła z 0,6 % PKB w 2024 r. do 0,7 % PKB w 2025 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych do daty granicznej prognozy deficyt przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma wynieść 0,1 % PKB w 2026 r. i 0,4 % w 2027 r. Spadek w 2026 r. odzwierciedla głównie wpływ rządowych środków wsparcia wprowadzonych w odpowiedzi na burze, które dotknęły Portugalię w styczniu i lutym, w połączeniu z wpływem dalszych środków polityki fiskalnej pogarszających saldo. Zmiana deficytu w 2027 r. odzwierciedla głównie wpływ dodatkowych środków polityki fiskalnej pogarszających saldo, w tym nowego pakietu mieszkaniowego i obniżenia podatku dochodowego od osób prawnych.

(11) Z szacunków Komisji wynika, że w 2025 r. kurs polityki fiskalnej ([9]), który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był zasadniczo neutralny. Prognozuje się, że w 2026 r. będzie on ekspansywny na poziomie 1,6 % PKB, a w 2027 r. – restrykcyjny, na poziomie 1,3 % PKB.

(12) Według danych Eurostatu ([10]) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii zmniejszył się z 93,5 % PKB na koniec 2024 r. do 89,7 % PKB na koniec 2025 r. Spadek wskaźnika zadłużenia w 2025 r. odzwierciedla głównie nadwyżkę pierwotną i korzystną różnicę między stopą procentową a stopą wzrostu. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy relacja długu do PKB przewidziana w prognozie Komisji z wiosny 2026 r. ma spaść do 87,6 % do końca 2026 r., a następnie do 86,0 % do końca 2027 r. Spadek w latach 2026 i 2027 odzwierciedla głównie oczekiwaną utrzymującą się nadwyżkę pierwotną i korzystną różnicę między stopą procentową a stopą wzrostu.

(13) Według danych Eurostatu ([11]) całkowite wydatki obronne sektora instytucji rządowych i samorządowych w Portugalii wyniosły w 2025 r. 0,8 % PKB. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2026 r. przewiduje się, że ich poziom utrzyma się w 2026 r. Stanowi to wzrost o 0,0 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2021 r., tj. rokiem odniesienia ([12]).

([7]) Roczne sprawozdania z postępów za 2026 r. są dostępne na stronie: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([8]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22 kwietnia 2026 r.

([9]) Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Służy on do oceny impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych po skorygowaniu o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów oraz z uwzględnieniem wydatków finansowanych z bezzwrotnego wsparcia (dotacji) w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

([10]) Eurostat-Euro Indicators [Wskaźniki dotyczące euro, Eurostat], 22 maja 2026 r.

([11]) Eurostat, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych według klasyfikacji funkcji sektora instytucji rządowych i samorządowych (COFOG).

([12]) Definicja „wydatków na obronę" według NATO różni się od definicji „obrony narodowej" według klasyfikacji COFOG. Mogą ponadto występować różnice związane z czasem rejestracji wydatków, w szczególności wydatków na sprzęt wojskowy, ponieważ sprawozdawczość NATO opiera się na innych zasadach dotyczących czasu rejestracji niż rachunki narodowe.

(14) Unia nadal stoi w obliczu ryzyka zakłóceń w dostawach energii i dużej zmienności cen, spotęgowanego napięciami geopolitycznymi, które wpływają na światowe rynki ropy naftowej i gazu. Doświadczenia z kryzysu energetycznego w latach 2022–2023 pokazały, że szeroko zakrojone i nieukierunkowane środki wiążą się z dużymi kosztami fiskalnymi i są nieefektywne pod względem społecznym i gospodarczym. Od wybuchu wojny na Bliskim Wschodzie w lutym 2026 r. Portugalia przyjęła środki polityki fiskalnej w celu złagodzenia wpływu wysokich cen energii na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa ([13]). Obejmują one nieukierunkowane obniżenie akcyzy na olej napędowy i benzynę bez określonej daty wygaśnięcia, dalsze ukierunkowane wsparcie dla sektorów transportu, rolnictwa i rybołówstwa, a także ukierunkowane transfery do podmiotów sektora społecznego, przedsiębiorstw taksówkowych i stowarzyszeń strażackich. Ukierunkowane środki wsparcia mają wygasnąć do 30 czerwca 2026 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2026 r. koszty fiskalne tych środków wyniosą 0,1 % PKB w 2026 r., również w przypadku przedłużenia wszystkich tych środków do końca 2026 r.

(15) Według obliczeń Komisji wydatki netto w Portugalii wzrosły o 5,5 % w 2025 r., a o 18,7 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Wzrost wydatków netto w 2025 r. przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,2 % PKB w ujęciu rocznym. Łącznie w latach 2024 i 2025 skumulowana stopa wzrostu wydatków netto również przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,4 % PKB w ujęciu łącznym. Biorąc pod uwagę elastyczność w zakresie wyższych wydatków na obronę przewidzianą w krajowej klauzuli wyjścia, przy uwzględnieniu 2024 i 2025 roku w ujęciu skumulowanym, skumulowane odchylenie wydatków netto pozostaje na poziomie 0,4 % PKB. Jednocześnie, jak wskazano, sytuacja budżetowa na 2025 r. wykazywała nadwyżkę.

(16) Na podstawie obliczeń Komisji przewiduje się, że wydatki netto w Portugalii wzrosną o 5,6 % w 2026 r., a o 25,2 % w ujęciu łącznym w latach 2024, 2025 i 2026. Prognozowany wzrost wydatków netto w 2026 r. przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,2 % PKB w ujęciu rocznym. Łącznie w latach 2024, 2025 i 2026 przewidywana skumulowana stopa wzrostu wydatków netto także przekracza zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,6 % PKB w ujęciu łącznym. Biorąc pod uwagę elastyczność w zakresie wyższych wydatków na obronę przewidzianą w krajowej klauzuli wyjścia, przy uwzględnieniu 2024, 2025 i 2026 roku w ujęciu skumulowanym, prognozowane skumulowane odchylenie wydatków netto pozostaje na poziomie 0,6 % PKB. Jednocześnie, jak wskazano, prognozuje się, że sytuacja budżetowa w 2026 r. będzie zbliżona do równowagi.

(17) Starzenie się społeczeństwa w połączeniu z prognozowanym spadkiem liczby ludności w wieku produkcyjnym stanowi zagrożenie dla stabilności portugalskiego systemu repartycyjnego w średnim okresie. Przewiduje się, że w ciągu najbliższych dwudziestu lat wydatki publiczne na emerytury wzrosną jeszcze bardziej, z 12,8 % w 2025 r. do 15,1 % w 2045 r. ([14]) Portugalia będzie miała trzecią najwyższą relację wydatków na emerytury do PKB we wszystkich państwach członkowskich w 2045 r., przy czym prognozowane wydatki na publiczne systemy emerytalne osiągną najwyższy poziom w 2046 r. W Portugalii ustawowy wiek emerytalny jest powiązany ze średnim trwaniem życia, co ma na celu zwiększenie stabilności systemu emerytalnego. Portugalia powołała również grupę roboczą, której zadaniem jest opracowanie strategii oraz ocena propozycji mających na celu zapewnienie stabilności systemu emerytalnego, w tym ponowna ocena systemu wcześniejszych emerytur i badanie mechanizmów przechodzenia na emeryturę częściową. Grupa robocza nie przedstawiła jednak jeszcze swojego sprawozdania zawierającego konkretne propozycje polityczne, a Portugalia nie podjęła dodatkowych środków strukturalnych niezbędnych, by złagodzić presję wywieraną na krajowy publiczny system emerytalny. Ponadto portugalskie dodatkowe programy emerytalne są nadal słabo rozwinięte i obejmują jedynie niewielką część siły roboczej. Osłabia to również potencjał Portugalii w zakresie generowania długoterminowych oszczędności na potrzeby inwestycji produkcyjnych.

([13]) Odzwierciedla to sytuację w dacie granicznej prognozy Komisji z wiosny 2026 r. (4 maja 2026 r.).

([14]) Komisja Europejska, Sprawozdanie na temat starzenia się społeczeństwa, 2024 r.: prognozy gospodarcze i budżetowe dla państw członkowskich UE (2022–2070), Institutional Paper 279, kwiecień 2024 r.

(18) W portugalskim systemie podatkowym wydatki podatkowe są dość powszechne, przy czym blisko 800 z nich zawarto w szeregu różnych aktów prawnych. Wydatki podatkowe mogą być skutecznym narzędziem osiągania konkretnych celów polityki. Prowadzą one jednak również do utraty dochodów, przyczyniają się do złożoności systemu podatkowego i mogą mieć wpływ na nierówności dochodowe. W kontekście planu odbudowy i zwiększania odporności Portugalia poczyniła pierwszy krok w kierunku rozwiązania problemu dużej liczby wydatków podatkowych, ustanawiając nową jednostkę ds. polityki podatkowej (znaną jako U-TAX), której celem jest monitorowanie i ocena wydatków podatkowych. Jednak po publikacji sprawozdania oceniającego U-TAX skuteczne działania mające na celu usprawnienie wydatków podatkowych pozostają ograniczone. W 2024 r. same wydatki związane z podatkiem od wartości dodanej stanowiły 4,3 % PKB. Powszechne stosowanie obniżonych i pośrednich stawek VAT na usługi turystyczno-hotelarskie (zakwaterowanie w hotelach, restauracje i usługi gastronomiczne) może przynosić nieproporcjonalne korzyści gospodarstwom domowym o wyższych dochodach. Ponadto liczne zachęty i zwolnienia znacznie zwiększają złożoność ram podatku dochodowego od osób prawnych. Portugalia mogłaby poprawić skuteczność swojego systemu podatkowego w drodze usprawnienia wydatków podatkowych, w tym wydatków związanych z obniżonymi i pośrednimi stawkami podatku od wartości dodanej oraz w ramach podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto zaległości podatkowe Portugalii w stosunku do PKB pozostają jednymi z najwyższych w UE, chociaż stale spadają od 2021 r.

(19) Systematyczne, konkretne i terminowe angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślne wdrażanie unijnych instrumentów finansowania, także w kontekście europejskiego semestru.

(20) Wdrażanie programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) oraz Funduszu Spójności (FS), przebiega w Portugalii wolniej od średniego poziomu UE, zarówno pod względem wyboru projektów, jak i płatności. Duże znaczenie ma zintensyfikowanie i przyspieszenie działań, aby zapewnić szybką realizację inwestycji, a zarazem zmaksymalizować ich skutki w praktyce. Portugalia podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności, aby pobudzać konkurencyjność i wzrost. Portugalia nadal zmaga się jednak z wyzwaniami związanymi z wdrażaniem, w tym z opóźnieniami w postępowaniach o udzielenie zamówienia wynikającymi z odwołań, ograniczonymi zdolnościami technicznymi i administracyjnymi, opóźnieniami w zawieraniu umów o udzielenie wsparcia między instytucjami zarządzającymi a społecznościami międzygminnymi odpowiedzialnymi za instrumenty terytorialne, długimi procedurami wydawania licencji przemysłowych i pozwoleń, brakiem przewidywalnego planowania i niewystarczającą liczbą odpowiednio przygotowanych projektów. Jednocześnie Portugalia musi przyspieszyć wdrażanie FST, ponieważ środki mają zostać wypłacone do końca 2026 r. Konieczne jest zapewnienie szybkiej i skutecznej realizacji nowych inwestycji wskazanych przez Portugalię w przeglądzie śródokresowym funduszy polityki spójności, w szczególności inwestycji związanych z pięcioma priorytetami określonymi w rozporządzeniu w sprawie przeglądu śródokresowego ([15]).

(21) Portugalia stoi w obliczu szeregu wyzwań związanych z uproszczeniem, otoczeniem działalności gospodarczej, badaniami naukowymi i innowacjami, dostępem do finansowania i finansowaniem wzrostu, jakością stanowienia prawa, transportem, energią odnawialną, infrastrukturą i sieciami energetycznymi, efektywnością energetyczną, polityką ochrony środowiska, zarządzaniem zasobami, przystosowaniem się do zmiany klimatu, opieką zdrowotną i opieką długoterminową, umiejętnościami, kształceniem i szkoleniem oraz mieszkalnictwem.

(22) Pomimo postępów poczynionych w ostatnich latach obciążenia administracyjne i regulacyjne nadal poważnie ograniczają działalność przedsiębiorstw w Portugalii. Bariery te negatywnie wpływają na atrakcyjność rynków portugalskich, zmniejszają konkurencję i osłabiają zdolność portugalskich przedsiębiorstw do zwiększania skali działalności, do innowacji i zwiększania wydajności. W szczególności przedsiębiorstwa nadal zgłaszają długotrwałe procedury wydawania licencji przemysłowych i pozwoleń, uważając je za poważną barierę dla inwestycji. Pomimo pewnego postępu w skracaniu i usprawnianiu tych procesów władze lokalne napotykają trudności we wdrażaniu nowych procedur, a praktyki mogą się znacznie różnić w zależności od regionu i gminy. Portugalia mogłaby usprawnić swoje przepisy i poprawić ich skuteczność przez szersze stosowanie ocen ex post polityki publicznej, a także większe zaangażowanie zainteresowanych stron w przygotowywanie polityki publicznej oraz zwiększenie przejrzystości tego procesu. Nadal powszechne są opóźnienia w płatnościach, zwłaszcza na Azorach i w sektorze opieki zdrowotnej.

([15]) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1914 z dnia 18 września 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego.

(23) Portugalskie przedsiębiorstwa polegają głównie na pożyczkach bankowych i finansowaniu wewnętrznym. W ostatnich latach coraz częściej wykorzystują one inne źródła finansowania, takie jak kapitał wysokiego ryzyka i kapitał własny, ale jest to znacznie mniej powszechne niż średnio w UE, a portugalskie rynki kapitałowe pozostają słabo rozwinięte. Władze portugalskie uruchomiły i wzmocniły szereg inicjatyw takich jak fundusz kapitalizacji i odporności zarządzany przez Banco Português de Fomento, programy wspierające przedsiębiorstwa typu start-up lub programy ukierunkowane na konkretne sektory, a także niedawny przegląd kodeksu rynków kapitałowych. Konieczne są jednak dalsze postępy, aby Portugalia nadrobiła zaległości w stosunku do europejskich partnerów i przyciągnęła większą liczbę inwestorów i inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym, między innymi przez zwiększenie roli i zdolności inwestorów instytucjonalnych oraz rozwinięcie dodatkowych programów emerytalnych, które mogłyby zapewnić stabilne i znaczące źródło kapitału długoterminowego dla segmentów kapitału wysokiego ryzyka i inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym. Mogłoby to sprzyjać innowacjom, zwiększyć zdolność lokalnych przedsiębiorstw do zwiększenia skali i rozszerzania działalności, poprawić praktyki zarządcze i zwiększyć wydajność. Poziom wiedzy finansowej w Portugalii jest niski, a w badaniu Eurobarometr z 2023 r. dotyczącym wiedzy finansowej „wysoki" poziom uzyskało tylko 16 % Portugalczyków, co jest drugim najgorszym wynikiem w UE. Portugalia wdrożyła szereg środków mających na celu rozwiązanie tych problemów, w tym włączenie wiedzy finansowej do programów nauczania w szkołach. Jednak dodatkowe działania na rzecz poprawy wiedzy finansowej mogłyby umożliwić skuteczniejszą alokację oszczędności i pomóc przedsiębiorstwom lepiej zrozumieć konkretne korzyści i zagrożenia związane z każdym dostępnym instrumentem finansowania.

(24) System wymiaru sprawiedliwości staje się bardziej wydajny, ale nadal boryka się z wyzwaniami związanymi z długotrwałymi postępowaniami i znacznymi zaległościami w rozpatrywaniu spraw, w szczególności w sądach administracyjnych, a w mniejszym stopniu także podatkowych. Przedsiębiorstwa zgłaszają, że niewydolność systemu sądownictwa stanowi jedną z głównych barier dla ich działalności ([16]). Ważne będzie, aby Portugalia nadal czyniła postępy w zmniejszaniu zaległości w rozpatrywaniu toczących się spraw, a także w skracaniu czasu ich trwania, zarówno w sądach pierwszej instancji, jak i drugiej instancji, oraz aby zapewniła dostępność odpowiednich zasobów dla systemu wymiaru sprawiedliwości.

(25) Inwestycje w badania i rozwój wzrosły w ostatnich latach, ale pozostają niewystarczające, aby portugalski krajowy system badań naukowych i innowacji dorównał średniej unijnej. Udział wydatków na badania i rozwój w stosunku do PKB wzrósł w 2024 r. do 1,7 %, czemu sprzyjał wzrost wydatków prywatnych, natomiast intensywność wydatków publicznych na badania i rozwój utrzymywała się na stałym poziomie 0,6 %. Władze portugalskie wdrożyły szeroki wachlarz programów wspierających badania naukowe i innowacje, a wiele z nich ma się zakończyć w 2026 r. Chociaż oczekuje się długotrwałych korzyści z tych programów, konieczne będą odpowiednie zachęty do prowadzenia badań, rozwoju i innowacji wykraczające poza te programy. W realizacji tego celu pomocne może być ocena polityki, ukierunkowanie działań na sektory o największym potencjale wzrostu i wartości dodanej oraz uwzględnienie specyfiki regionalnej. W związku z tym polityka powinna wspierać skuteczny transfer technologii i wiedzy między przedsiębiorstwami a ośrodkami badawczymi oraz zwiększać zdolność portugalskich przedsiębiorstw do prowadzenia badań i wprowadzania innowacji.

(26) Portugalia pozostaje w dużym stopniu zależna od importowanych paliw kopalnych. Stwarza to istotne wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego i powoduje, że Portugalia jest podatna na wstrząsy cenowe. Transport jest sektorem, który w największym stopniu przyczynia się do emisji gazów cieplarnianych w Portugalii i jest w dużym stopniu uzależniony od importowanej ropy naftowej, która odpowiada za 93 % całkowitego zużycia energii końcowej w transporcie. W Portugalii notuje się znaczne dopłaty do paliw kopalnych i nie planuje się ich wycofania przed 2030 r. W pierwszej kolejności można by wycofać zwłaszcza te dopłaty do paliw kopalnych, które nie rozwiązują w ukierunkowany sposób problemu ubóstwa energetycznego ani kwestii bezpieczeństwa energetycznego, są przeszkodą dla elektryfikacji i nie mają zasadniczego znaczenia dla konkurencyjności przemysłu. Portugalia nie podjęła działań mających na celu stopniowe wycofywanie dopłat do paliw kopalnych, takich jak ulgi podatkowe i zwolnienia z podatku od oleju napędowego dla przedsiębiorstw transportu towarowego i transportu publicznego, które utrwalają zależność od paliw kopalnych i zniechęcają do stosowania bardziej zrównoważonych rozwiązań transportowych. Portugalia czyni postępy we wspieraniu elektromobilności i dekarbonizacji floty pojazdów. Środki wsparcia dotyczące prywatnych pojazdów bezemisyjnych, w tym handlowych pojazdów transportu drogowego, nie są jednak wystarczająco ukierunkowane. Postęp w dalszym rozwijaniu sieci kolejowej jest nadal ograniczony. Chociaż transport publiczny jest zasadniczo przystępny cenowo, dostępność na obszarach metropolitalnych jest niewystarczająca, natomiast poza obszarami miejskimi sieć jest nadal słabo rozwinięta, a na obszarach wiejskich – ograniczona. Łączność międzyregionalna wymagałaby znacznego wzmocnienia wszystkich rodzajów transportu publicznego, w szczególności transportu kolejowego. Mogłoby to odegrać ważną rolę również w zmniejszeniu presji na ceny nieruchomości mieszkalnych w ośrodkach miejskich oraz w zwiększeniu atrakcyjności innych terytoriów.

([16]) Badania dotyczące statystyki gospodarczej, koszty kontekstowe przedsiębiorstw (IaCC), krajowy urząd statystyczny.

(27) Portugalia posiada jeden z najbardziej zdekarbonizowanych systemów energetycznych w UE. Złożone, długotrwałe i niewystarczająco scyfryzowane procedury wydawania pozwoleń nadal jednak znacznie spowalniają wdrażanie mocy wytwórczej z odnawialnych źródeł energii w skali sieci. Rozwój obywatelskich społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej również pozostaje bardzo ograniczony. Znaczny udział odnawialnych źródeł energii przyczynia się do utrzymania przystępnych cen hurtowych energii elektrycznej w kontekście trwającego konfliktu na Bliskim Wschodzie. Ograniczona elastyczność niezwiązana z paliwami kopalnymi oraz niewielka liczba instrumentów ograniczających ryzyko narażają jednak Portugalię na skoki cen energii elektrycznej. Ponadto wykorzystanie umów zakupu energii elektrycznej pozostaje ograniczone. Zachęty do dalszego opracowywania umów długoterminowych przyczyniłyby się do stabilizacji rynku, zapewniając deweloperom długoterminowe dochody. Ograniczenia przepustowości sieci w coraz większym stopniu wpływają na przyłączanie nowych projektów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, przy czym rośnie liczba projektów oczekujących na przyłączenie, a znaczna część przydzielonej zdolności nie została jeszcze wykorzystana. Chociaż wprowadzono pewne środki w celu zwiększenia obecnej przepustowości sieci, Portugalia powinna zwiększyć przejrzystość w zakresie dostępnej przepustowości sieci dystrybucyjnej, aby ułatwić deweloperom planowanie nowych projektów oraz inwestowanie w nie, wraz ze środkami mającymi na celu poprawę efektywności sieci, takimi jak promowanie projektów hybrydowych i zniechęcanie do składania wniosków o charakterze spekulacyjnym. Rozwiązanie problemu wąskich gardeł w procedurach wydawania pozwoleń i dalsze inwestycje w sieci elektroenergetyczne, w tym ukończenie transgranicznego połączenia międzysystemowego z Hiszpanią, promowanie magazynowania, odpowiedzi odbioru i innych rozwiązań w zakresie elastyczności, a także dalsza cyfryzacja sieci zwiększą odporność, stabilność i bezpieczeństwo sieci oraz wesprą działania na rzecz elektryfikacji.

(28) Wysoki odsetek ludności Portugalii doświadcza ubóstwa energetycznego. Pomimo znacznych środków finansowych, w tym pochodzących z budżetu UE, programy efektywności energetycznej w Portugalii są wdrażane z opóźnieniem ze względu na złożoną i niepewną konstrukcję mechanizmów wsparcia. Portugalia wprowadziła niedawno program mający na celu uruchomienie finansowania prywatnego, chociaż nadal nie ma jasności co do stopnia jego wykorzystania. Aby zmniejszyć dużą zależność od paliw kopalnych w budynkach i ograniczyć zużycie energii, Portugalia powinna zintensyfikować działania na rzecz efektywności energetycznej przez poprawę projektowania programów i planowania perspektywicznego zaproszeń do składania wniosków o finansowanie, wzmocnienie zachęt do gruntownych renowacji, promowanie programów finansowania służących do przyciągnięcia inwestycji prywatnych, usuwanie regulacyjnych wąskich gardeł, szczególnie w przypadku budynków wielorodzinnych i publicznych, oraz lepsze ukierunkowanie wsparcia opartego na dotacjach na gospodarstwa domowe znajdujące się w trudnej sytuacji i doświadczające ubóstwa energetycznego.

(29) Chociaż Portugalia nie należy do największych emitentów w UE, emisje gazów cieplarnianych z przemysłu nie zmniejszają się znacząco. Sektory energochłonne, takie jak sektor papierniczy, minerałów niemetalicznych czy rafineryjny, nadal odpowiadają za ponad połowę całkowitego zapotrzebowania na energię w przemyśle. Złożone ramy regulacyjne z pokrywającymi się poziomami zarządzania, długotrwałe procedury wydawania pozwoleń, brak przewidywalności oraz brak ram regulacyjnych dotyczących wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCUS) i powiązanej infrastruktury stanowią bariery dla dekarbonizacji sektorów, z których emisje trudno zredukować. Biorąc pod uwagę znaczny stopień wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych i innych technologii neutralnych emisyjnie, oraz wysoko zdekarbonizowany system elektroenergetyczny, Portugalia jest dobrze przygotowana do wzmocnienia swojej pozycji w łańcuchu wartości związanym z produkcją technologii neutralnych emisyjnie oraz zrównoważonych materiałów wykorzystywanych w obiegu zamkniętym. Portugalia mogłaby odnieść korzyści z lepszego ukierunkowania wsparcia na niskoemisyjne procesy przemysłowe oraz produkcję i wdrażanie technologii neutralnych emisyjnie, wspierania zwiększania skali innowacji i przyciągania strategicznych sektorów niskoemisyjnych, takich jak sektor baterii, biometanu i wodoru odnawialnego.

(30) Portugalia osiąga znacznie słabsze wyniki pod względem wskaźników dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarowania odpadami zarówno w porównaniu z celami UE, jak i ze średnią unijną. Kraj ten nadal w dużym stopniu polega na składowaniu odpadów komunalnych, a blisko dwie trzecie składowisk odpadów zbliża się do granicy swojej pojemności; istnieje również ryzyko, że nie uda się osiągnąć unijnego celu na 2035 r., zakładającego ograniczenie składowania odpadów do maksymalnie 10 %. Poczyniono pewien postęp za pośrednictwem inicjatyw krajowych i regionalnych, w tym dzięki przyjęciu w 2026 r. nowego Planu działania dotyczącego gospodarki o obiegu zamkniętym, chociaż ich wpływ wciąż nie jest znany. Portugalia powinna nadal wdrażać obecne ramy strategiczne i mogłaby odnieść korzyści z wprowadzenia dalszych reform, w tym z lepszego wykorzystania instrumentów ekonomicznych, w szczególności przez wprowadzenie obowiązkowego systemu opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów z gospodarstw domowych. Sektor ten wymaga znacznych inwestycji, w szczególności w infrastrukturę do selektywnej zbiórki i recyklingu odpadów oraz w rozwój lub modernizację zakładów przetwarzania odpadów w celu ograniczenia ilości odpadów trafiających na składowiska i do spalarni; kluczowe znaczenie dla poprawy gospodarowania odpadami i przyspieszenia transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym będzie miało uruchomienie wsparcia prywatnego.

(31) Portugalia stoi w obliczu niedoboru wody, zwłaszcza w regionach południowych, spowodowanym częściowo niewystarczającą infrastrukturą, zmianą klimatu oraz dużym zapotrzebowaniem na wodę. Ponadto utrzymują się znaczne dysproporcje w cenach wody w poszczególnych gminach, co prowadzi do zróżnicowanych bodźców konsumpcyjnych, które przynoszą efekty odwrotne do zamierzonych. Portugalia wdraża krajową strategię wodną, ale nadal mierzy się z poważnymi wyzwaniami. Usprawnienie zarządzania w sektorze wodnym przyczyniłoby się do skuteczniejszej koordynacji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Środki po stronie popytu, w tym reforma cen wody, pomogłyby poprawić gospodarkę wodną i zapewnić kapitał na modernizację infrastruktury, a jednocześnie zachęciłyby do ochrony oraz efektywnego gospodarowania wodą i jej ponownego wykorzystania. Potrzebne są dalsze inwestycje w zakresie zbierania i oczyszczania ścieków, ograniczania wycieków z sieci oraz usprawnienia monitorowania ilości i jakości wody, w tym poboru wód gruntowych. Rozwiązania oparte na zasobach przyrody przyczyniłyby się również do rekultywacji jednolitych części wód i odtworzenia naturalnej zdolności retencji krajobrazów, terenów podmokłych i rzek, w tym równin zalewowych.

(32) Portugalia jest szczególnie narażona na zmianę klimatu i związane z nią ekstremalne zdarzenia pogodowe, takie jak intensywne susze, powodzie, pożary lasów i fale upałów. Rosnąca częstotliwość i dotkliwość tych zdarzeń wymagają kosztownych prac rekonstrukcyjnych i odbudowy dotkniętej nimi infrastruktury, w tym infrastruktury krytycznej. Dotyczy to wielu sektorów, zwłaszcza sektora energetycznego, rolnictwa, zaopatrzenia w wodę, leśnictwa, rybołówstwa i akwakultury. Ponadto obecny poziom ochrony obszarów przybrzeżnych jest niewystarczający do zapobieżenia coraz większym szkodom gospodarczym wynikającym z powodzi przybrzeżnych i erozji. W związku z tym Portugalia skorzystałaby z odpowiedniego i przewidywalnego finansowania na rzecz infrastruktury krytycznej odpornej na zmianę klimatu, w tym sieci elektroenergetycznych, kolei i systemów zaopatrzenia w wodę. W związku z intensywnymi pożarami roślinności należy przyspieszyć reformy polityki leśnej, a Portugalia powinna nadal koncentrować się na rozwijaniu rentownych gospodarczych łańcuchów wartości biomasy leśnej, wykorzystując w większym stopniu potencjał biogospodarki, aby zwiększyć konkurencyjność i zrównoważony rozwój. Dla Portugalii korzystne byłoby przyjęcie ustrukturyzowanego podejścia do finansowania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi oraz wspierania rozszerzenia zakresu prywatnej ochrony ubezpieczeniowej przed szkodami związanymi z klęskami żywiołowymi, ponieważ obecnie Portugalia należy do państw UE o jednym z najniższych udziałów ubezpieczonych strat gospodarczych.

(33) Portugalski system opieki zdrowotnej osiąga stosunkowo dobre efekty zdrowotne, ale nadal mierzy się z wyzwaniami związanymi z zapewnieniem równego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej, w szczególności ze względu na utrzymujące się niedobory personelu, które osłabiają efektywność krajowej służby zdrowia. W ostatnich latach Portugalia przeprowadziła istotne reformy i zainwestowała w infrastrukturę opieki zdrowotnej, w tym w ramach swojego planu odbudowy i zwiększania odporności. Poważne wyzwania związane z obsadzaniem wakatów i zatrzymaniem pracowników w krajowej służbie zdrowia wydłużają jednak czas oczekiwania i pogłębiają nierówności w dostępie do opieki medycznej. Niedociągnięcia systemu ostatecznie najbardziej dotykają grupy o niższych dochodach oraz słabsze grupy społeczne, których często nie stać na korzystanie z prywatnej opieki zdrowotnej w celu zaspokojenia swoich potrzeb w zakresie ochrony zdrowia. Utrzymują się również regionalne dysproporcje w dostępie do opieki zdrowotnej, przy czym większe ograniczenia występują zarówno na obszarach bardzo zaludnionych (gdzie popyt na usługi jest wyższy), jak i w regionach oddalonych doświadczających spadku liczby ludności (gdzie zachęty nie są wystarczające, aby przyciągnąć potrzebną siłę roboczą). Ograniczony dostęp i długi czas oczekiwania przyczyniają się również do wysokiego odsetka opłat własnych koniecznych do zaspokojenia potrzeb w zakresie ochrony zdrowia. Pomimo wprowadzenia pewnych środków w celu rozwiązania problemu niedoboru personelu – przy jednoczesnym zachowaniu stabilności krajowej służby zdrowia – dalsza poprawa warunków pracy pracowników ochrony zdrowia mogłaby przyczynić się do zwiększenia atrakcyjności kariery zawodowej w krajowej służbie zdrowia i poprawy efektywności systemu.

(34) Portugalia należy do tych państw członkowskich UE, które borykają się z szybszym starzeniem się społeczeństwa, co oznacza znaczące i rosnące potrzeby w zakresie opieki długoterminowej. Inwestycje publiczne w opiekę długoterminową są jednak znacznie poniżej średniej dla UE, a planowanie świadczenia usług opieki długoterminowej nadal napotyka na wyzwania związane z koordynacją. Świadczenie opieki długoterminowej jest ukierunkowane na opiekę rezydencjalną, natomiast rozwiązania oparte na opiece domowej i środowiskowej mogłyby przyczynić się do poprawy zdolności osób do samodzielnego życia. W całym kraju utrzymują się również regionalne dysproporcje w dostępie do wysokiej jakości opieki długoterminowej, przy czym na obszarach wiejskich dostęp do takich usług jest jeszcze bardziej ograniczony. Działania podjęte dotychczas przez Portugalię (takie jak poprawa statusu opiekunów nieformalnych i projekt pilotażowy dotyczący opieki domowej) okazały się mało efektywne lub miały ograniczony przewidywany zasięg. Wspieranie przystępnych cenowo rozwiązań opartych na potrzebach, w tym przez wzmocnienie opieki domowej i środowiskowej, poprawę planowania oraz zmniejszenie dysproporcji regionalnych, mogłoby przyczynić się do zapewnienia równego dostępu do wysokiej jakości opieki długoterminowej.

(35) Biorąc pod uwagę kluczową rolę kapitału ludzkiego w zwiększaniu konkurencyjności i strategicznej autonomii Unii, w 2026 r. Rada zaleciła państwom członkowskim podjęcie pilnych działań w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym związanym z kapitałem ludzkim w dziedzinie umiejętności, kształcenia i szkolenia i ograniczającym konkurencyjność. Zalecenia krajowe na 2026 r. skierowane do Portugalii mogą przyczynić się do wdrożenia zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w Unii.

(36) Pomimo pozytywnych zmian na rynku pracy w ostatnich latach Portugalia nadal zmaga się z trwałym niedopasowaniem umiejętności. Wynika to z niedostosowania systemu kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy, a także z niewystarczających efektów w zakresie podnoszenia i zmiany kwalifikacji dostępnej siły roboczej, pomimo wprowadzenia odpowiednich środków, takich jak szkolenia z zakresu kompetencji cyfrowych. W rezultacie w kluczowych sektorach (takich jak ICT, budownictwo, opieka zdrowotna i wymiar sprawiedliwości) występują niedobory siły roboczej, a przedsiębiorstwa zgłaszają trudności ze znalezieniem pracowników posiadających odpowiedni zestaw umiejętności. Skuteczniejsza i lepiej ukierunkowana aktywna polityka rynku pracy, w szczególności w odniesieniu do młodzieży, pomogłaby również zmniejszyć niedopasowanie umiejętności i ułatwić tej grupie dostęp do rynku pracy. Jednocześnie wydajność i konkurencyjność w Portugalii są nadal ograniczone ze względu na niski poziom umiejętności wśród osób dorosłych. Uczestnictwo w edukacji dorosłych jest nadal stosunkowo niskie, zwłaszcza w regionach najbardziej oddalonych. Wykorzystanie narzędzi gromadzenia informacji na temat umiejętności mogłoby ograniczyć niedopasowanie dzięki lepszemu dostosowaniu oferty szkolnictwa wyższego, kształcenia i szkolenia zawodowego oraz edukacji dorosłych do umiejętności potrzebnych na rynku pracy. Ponadto poprawa wyników i zwiększenie uczestnictwa w edukacji dorosłych mogłyby pomóc w podniesieniu poziomu umiejętności w tych segmentach społeczeństwa, w których jest on niższy, a także zapewnić obecnej sile roboczej umiejętności wymagane w zmieniającej się gospodarce.

(37) Portugalia poczyniła w ostatnich dziesięcioleciach znaczny postęp w podnoszeniu poziomu wykształcenia. Ponadto odsetek osób wcześnie kończących naukę systematycznie spada i jest zgodny z celem UE na 2030 r., natomiast uczestnictwo we wczesnej edukacji i opiece nad dzieckiem utrzymuje się znacznie powyżej średniej dla UE. Istnieje jednak niepokojąca tendencja dotycząca nabywania w szkołach umiejętności podstawowych. W latach 2018–2022 wzrósł odsetek uczniów osiągających słabe wyniki w matematyce, czytaniu i naukach przyrodniczych, natomiast spadł odsetek uczniów osiągających najlepsze wyniki. Ponadto wyniki w nauce nadal są nierówne w przypadku uczniów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społeczno-ekonomicznej, którzy częściej osiągają słabsze wyniki (na przykład 47 % uczniów należących do grupy o najniższym statusie społeczno-ekonomicznym osiąga słabe wyniki w matematyce, w porównaniu z 30 % ogółu). Uczniowie obcego pochodzenia również osiągają średnio słabsze wyniki w nauce, częściej powtarzają klasy i wcześnie przerywają naukę, mimo że ich odsetek w populacji uczniów w szkolnictwie podstawowym i średnim I stopnia wzrósł do około 14 %. Jednocześnie w systemie edukacji nadal brakuje nauczycieli, co grozi pogorszeniem jakości oraz zmniejszeniem inkluzywności kształcenia. Rozwiązanie tych problemów ma kluczowe znaczenie dla wspierania rozwoju umiejętności, zapewnienia równych szans i spójności społecznej.

(38) W ciągu ostatnich dziesięciu lat Portugalia odnotowała jeden z najwyższych w UE skumulowanych wzrostów nominalnych cen nieruchomości mieszkalnych – od 2015 r. ceny te wzrosły ponad dwukrotnie. Presja związana z przystępnością cenową jest znacznie większa na obszarach przybrzeżnych i miejskich. Utrzymuje się strukturalna nierównowaga między podażą a popytem. Portugalia wykazuje stosunkowo wysoki odsetek lokali mieszkalnych, które nie są wykorzystywane jako stałe miejsca zamieszkania, a liczba nieużytkowanych i porzuconych nieruchomości jest znaczna. Przejście z podatków od transakcji na opodatkowanie pobierane okresowo, w tym za pomocą aktualizacji wartości podatkowych nieruchomości, mogłoby stanowić zachętę dla właścicieli nieruchomości mieszkalnych do wprowadzania niewykorzystywanych nieruchomości na rynek i zachęcać do mobilności mieszkaniowej. Inwestycje w mieszkalnictwo socjalne znacznie wzrosły w ostatnich latach, częściowo dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej. Obecne dane liczbowe dotyczące przystępnych cenowo mieszkań socjalnych są jednak nadal niższe od średniej dla UE. Chociaż inwestycje publiczne wciąż mają kluczowe znaczenie, udział sektora prywatnego jest niezbędny do rozwoju budownictwa mieszkaniowego i zaspokojenia popytu, w tym dzięki rozwiązaniom oferowanym przez trzeci sektor, takim jak mieszkania spółdzielcze. Zwiększenie podaży przystępnych cenowo mieszkań socjalnych wymaga uwzględnienia wymiaru terytorialnego oraz zasad włączenia społecznego i braku segregacji. Wraz ze stopniowym wzrostem podaży dodatki mieszkaniowe mogą zapewnić tymczasową pomoc gospodarstwom domowym znajdującym się w trudnej sytuacji, chociaż istniejące programy skorzystałyby na lepszym ukierunkowaniu. Jednocześnie skala bezdomności i innych form wykluczenia mieszkaniowego nadal rośnie, przy czym występują regionalne różnice pod względem skuteczności przeciwdziałania tym zjawiskom. Portugalia w niewystarczającym stopniu wykorzystuje regularne oceny ex post oraz określanie potrzeb w ramach swojej polityki mieszkaniowej. Za pośrednictwem Instrumentu Wsparcia Technicznego (TSI) Portugalia otrzyma wsparcie na utworzenie krajowego modelu zarządzania danymi mieszkaniowymi oraz administrowania nimi, co powinno usprawnić ocenę i monitorowanie obecnej i przyszłej polityki mieszkaniowej, gdy dojdzie do pełnego wdrożenia. Obecna koordynacja między władzami centralnymi i lokalnymi, a także między planowaniem mieszkaniowym, miejskim, przestrzennym i transportowym, jest fragmentaryczna. Ponadto mechanizmy inwestycyjne i finansowania mają głównie charakter doraźny.

(39) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2026 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich RRP, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro na 2026 r. W przypadku Portugalii zalecenie 1 ma pomóc we wdrożeniu pierwszego, drugiego i trzeciego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 2 – we wdrożeniu czwartego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 3 – we wdrożeniu siódmego, dziewiątego i jedenastego zalecenia dotyczącego strefy euro, zalecenie 4 – we wdrożeniu drugiego i siódmego zalecenia dotyczącego strefy euro, a zalecenia 5 i 6 – we wdrożeniu piątego zalecenia dotyczącego strefy euro,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2026 i 2027 działań mających na celu:

1. Przy uznaniu sytuacji budżetowej Portugalii wykazującej nadwyżkę lub bliskiej równowadze – zapewnienie, aby wydatki netto były zgodne z maksymalnymi stopami wzrostu zaleconymi przez Radę w dniu 21 stycznia 2025 r., w związku z odchyleniem od zalecanego pułapu wydatków netto odnotowanym w 2025 r. i prognozowanym przez Komisję na 2026 r., przy jednoczesnym wykorzystaniu elastyczności w ramach krajowej klauzuli wyjścia uruchomionej przez Radę. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i bezpieczeństwo oraz gotowości obronnej i w zakresie bezpieczeństwa, a jednocześnie zapewnienie stabilności długu i efektywności wydatków, a także stopniowe dostosowywanie budżetu w celu utrzymania strukturalnie wyższych wydatków na obronę. Zapewnienie, aby środki wprowadzane w celu złagodzenia skutków wzrostu cen energii miały charakter tymczasowy, były ukierunkowane na ochronę gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji lub zaspokojenie potrzeb przedsiębiorstw energochłonnych i utrzymywały zachęty do oszczędzania energii oraz aby koszty fiskalne tych środków były zgodne ze zobowiązaniami wynikającymi z ram fiskalnych UE. Podjęcie działań mających zapewnić stabilność fiskalną systemu emerytalnego w średnim okresie oraz promowanie dodatkowych programów emerytalnych. Poprawę skuteczności systemu podatkowego, w szczególności w drodze usprawnienia wydatków podatkowych.

2. Zapewnienie ciągłości reform i inwestycji realizowanych w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Przyspieszenie działań służących realizacji projektów w ramach programów polityki spójności, w stosownych przypadkach w oparciu o realokację środków na priorytety strategiczne i elastyczność uzgodnioną w kontekście śródokresowego przeglądu ram polityki spójności.

3. Uproszczenie przepisów, poprawę wdrażania narzędzi regulacyjnych i koordynacji na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, usunięcie barier w wydawaniu licencji przemysłowych i innych przeszkód, które utrudniają przedsiębiorstwom zwiększanie skali działalności. Wspieranie inwestycji prywatnych w kapitał wysokiego ryzyka i inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym dla lokalnych przedsiębiorstw oraz poprawę wiedzy finansowej. Dalsze zwiększenie efektywności sądów administracyjnych i podatkowych w celu skrócenia czasu trwania postępowań. Utrzymanie ukierunkowania polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badania naukowe i innowacje.

4. Przyspieszenie dekarbonizacji transportu, w szczególności przez stopniowe wycofywanie dopłat do paliw kopalnych i wzmocnienie sieci transportu publicznego. Wspieranie zawierania umów długoterminowych, przyspieszenie inwestycji w rozwiązania w zakresie elastyczności i zapewnienie przewidywalnych ram regulacyjnych. Zwiększenie przepustowości sieci przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej, w tym transgranicznych elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych i usprawnienie procedur podłączania do sieci. Przyspieszenie renowacji zwiększających efektywność energetyczną przez usunięcie regulacyjnych i administracyjnych wąskich gardeł oraz ukierunkowanie działań na gospodarstwa domowe doświadczające ubóstwa energetycznego. Wspieranie dekarbonizacji przemysłu. Zwiększenie zdolności w zakresie gospodarowania odpadami, zapobiegania ich powstawaniu, recyklingu i ponownego użycia. Poprawa gospodarki wodnej i usprawnienie zarządzania zasobami wodnymi. Poprawa efektywnego gospodarowania wodą i opracowanie rozwiązań opartych na zasobach przyrody. Przeciwdziałanie ryzyku związanemu z klimatem przez usprawnianie zrównoważonego zarządzania lasami i gruntami, przyspieszenie działań na rzecz uczynienia infrastruktury krytycznej odporną na zmianę klimatu oraz wspieranie rozszerzenia zakresu prywatnej ochrony ubezpieczeniowej przed szkodami związanymi z klęskami żywiołowymi.

5. Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej, w szczególności poprzez rozwiązanie problemu niedoborów personelu medycznego, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności krajowej służby zdrowia. Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości opieki długoterminowej, w tym przez wyeliminowanie dysproporcji regionalnych oraz wsparcie rozwiązań w zakresie opieki domowej i środowiskowej. Rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności oraz podnoszenie poziomu umiejętności, w tym poprzez propagowanie uczestnictwa w edukacji dorosłych oraz lepsze dostosowanie kształcenia, szkolenia i edukacji dorosłych do potrzeb rynku pracy. Poprawę wyników w nauce, w szczególności w przypadku uczniów ze środowisk defaworyzowanych.

6. Zajęcie się kwestią przystępności cenowej i dostępności mieszkań, w szczególności przez tworzenie zachęt do bardziej efektywnego wykorzystania zasobów mieszkaniowych, w tym za pomocą ponownego dostosowania koszyka podatkowego. Dalsze zwiększanie podaży mieszkań, w tym przystępnych cenowo mieszkań socjalnych. Poprawę koordynacji i zarządzania polityką mieszkaniową, z wykorzystaniem zintegrowanego planowania miejskiego, przestrzennego i transportowego.

Sporządzono w Brukseli dnia 10 lipca 2026 r.

W imieniu Rady

Przewodniczący

S. HARRIS