C/2025/3996

20.8.2025

NEUVOSTON SUOSITUS,

annettu 8 päivänä heinäkuuta 2025,

Portugalin talous-, sosiaali-, työllisyys-, rakenne- ja finanssipolitiikasta

(C/2025/3996)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 121 artiklan 2 kohdan ja 148 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon talouspolitiikan tuloksellisesta yhteensovittamisesta ja monenvälisestä julkisen talouden valvonnasta sekä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta 29 päivänä huhtikuuta 2024 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1263 ([1]) ja erityisesti sen 3 artiklan 3 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselmat,

ottaa huomioon Eurooppa-neuvoston päätelmät,

ottaa huomioon työllisyyskomitean lausunnon,

ottaa huomioon talous- ja rahoituskomitean lausunnon,

ottaa huomioon sosiaalisen suojelun komitean lausunnon,

ottaa huomioon talouspoliittisen komitean lausunnon,

sekä katsoo seuraavaa:

Yleisiä näkökohtia

(1) Asetuksessa (EU) 2024/1263, joka tuli voimaan 30 päivänä huhtikuuta 2024, täsmennetään tavoitteet talouden ohjausjärjestelmälle, jolla pyritään edistämään tervettä ja kestävää julkista taloutta, kestävää ja osallistavaa kasvua sekä resilienssiä uudistusten ja investointien avulla sekä ehkäisemään liiallisia julkisen talouden alijäämiä. Asetuksessa säädetään, että neuvosto ja komissio suorittavat talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä monenvälistä seurantaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT', tavoitteiden ja vaatimusten mukaisesti. Eurooppalaiseen ohjausjaksoon sisältyy erityisesti maakohtaisten suositusten laatiminen ja niiden noudattamisen valvonta. Asetuksella edistetään myös kansallista sitoutumista finanssipolitiikkaan, painotetaan keskipitkää aikaväliä sekä parannetaan noudattamisen valvonnan vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta. Kunkin jäsenvaltion on toimitettava neuvostolle ja komissiolle kansallinen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma, joka sisältää sen finanssipolitiikkaa, uudistuksia ja investointeja koskevat sitoumukset neljäksi tai viideksi vuodeksi jäsenvaltion vaalikauden kestosta riippuen. Näihin suunnitelmiin sisältyvien nettomenopolkujen ([2]) on täytettävä asetuksen vaatimukset, joita ovat vaatimus saada julkinen velka sopeutuskauden päättymiseen mennessä uskottavalle lasku-uralle tai pitää se tällaisella uralla taikka saada se pysymään maltillisella tasolla alle 60 prosentissa suhteessa bruttokansantuotteeseen (BKT) ja vaatimus saada julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen supistumaan alle perussopimuksessa asetetun 3 prosentin viitearvon ja/tai pysymään sen alapuolella keskipitkällä aikavälillä. Jos jäsenvaltio sitoutuu toteuttamaan asianmukaisen uudistusten ja investointien kokonaisuuden asetuksessa säädettyjä kriteerejä noudattaen, sopeutuskautta voidaan pidentää enintään kolmella vuodella.

([1]) EUVL L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Nettomenot sellaisina kuin on ne on määritelty asetuksen (EU) 2024/1263 2 artiklan 2 alakohdassa: 'nettomenoilla' tarkoitetaan julkisia menoja ilman i) korkomenoja; ii) harkinnanvaraisia tulopuolen toimenpiteitä; iii) unionin ohjelmista aiheutuvia menoja, jotka katetaan täysin unionin rahastoista saatavilla tuloilla; iv) unionin rahoituksen piiriin kuuluvien ohjelmien yhteisrahoituksesta johtuvia kansallisia menoja; v) työttömyysetuusmenojen suhdanteesta johtuvia osatekijöitä; sekä vi) kertaluontoisia ja muita väliaikaisia toimenpiteitä.

(2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241 ([3]), jolla perustettiin elpymis- ja palautumistukiväline, tuli voimaan 19 päivänä helmikuuta 2021. Elpymis- ja palautumistukivälineestä tarjotaan jäsenvaltioille uudistusten ja investointien toteuttamiseen rahoitustukea, jossa on kyse unionin rahoittamasta finanssipoliittisesta elvytyksestä. Eurooppalaisen ohjausjakson ensisijaisten tavoitteiden mukaisesti tukivälineellä edistetään talouden ja yhteiskunnan elpymistä ja kestävien uudistusten ja investointien toteuttamista. Tarkoituksena on erityisesti vihreän ja digitaalisen siirtymän tukeminen sekä jäsenvaltioiden talouksien häiriönsietokyvyn vahvistaminen. Tukiväline auttaa myös vahvistamaan julkista taloutta ja vauhdittamaan kasvua ja työpaikkojen luomista keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, parantamaan unionin alueellista yhteenkuuluvuutta ja tukemaan Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanon jatkamista.

(3) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2023/435 ([4]), jäljempänä 'REPowerEU-asetus', joka annettiin 27 päivänä helmikuuta 2023, pyritään poistamaan asteittain unionin riippuvuus Venäjältä tuotavista fossiilisista polttoaineista. Tällä tavoin edistetään energiaturvallisuutta ja monipuolistetaan unionin energiahuoltoa sekä lisätään samalla uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa, energian varastointikapasiteettia ja energiatehokkuutta. Portugali on lisännyt kansalliseen elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa uuden REPowerEU-luvun voidakseen rahoittaa keskeisiä uudistuksia ja investointeja, jotka edistävät REPowerEU-tavoitteiden saavuttamista.

(4) Portugali toimitti 22 päivänä huhtikuuta 2021 komissiolle asetuksen (EU) 2021/241 18 artiklan 1 kohtaa noudattaen kansallisen elpymis- ja palautumissuunnitelmansa. Komissio arvioi kyseisen asetuksen 19 artiklan mukaisesti elpymis- ja palautumissuunnitelman merkityksellisyyttä, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja johdonmukaisuutta kyseisen asetuksen liitteessä V esitettyjä arviointia koskevia suuntaviivoja noudattaen. Neuvosto hyväksyi 13 päivänä heinäkuuta 2021 täytäntöönpanopäätöksen Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä ([5]). Päätöstä muutettiin 10 päivänä lokakuuta 2023 asetuksen 18 artiklan 2 kohdan nojalla niin, että siinä otettiin huomioon ei-takaisinmaksettavan rahoitustuen enimmäisrahoitusosuuden päivitys ja siihen sisällytettiin REPowerEU-luku ([6]). Rahoituserien maksamisen ehtona on asetuksen 24 artiklan 5 kohdan mukaisesti tehty komission päätös siitä, että Portugali on tyydyttävästi saavuttanut neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä asetetut asiaankuuluvat välitavoitteet ja tavoitteet. Tyydyttävä saavuttaminen edellyttää, että edeltävien samaa uudistusta tai investointia koskevien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttaminen ei ole peruuntunut.

(5) Neuvosto antoi 21 päivänä tammikuuta 2025 komission suosituksesta suosituksen Portugalin kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman hyväksymisestä ([7]). Suunnitelma on toimitettu asetuksen (EU) 2024/1263 11 artiklaa ja 36 artiklan 1 kohdan a alakohtaa noudattaen. Se kattaa vuodet 2025–2028, ja siinä esitetään julkisen talouden sopeutus neljäksi vuodeksi.

(6) Komissio antoi 26 päivänä marraskuuta 2024 lausunnon Portugalin alustavasta talousarviosuunnitelmasta vuodeksi 2025. Komissio antoi samana päivänä asetuksen (EU) N:o 1176/2011 perusteella vuodeksi 2025 varoitusmekanismia koskevan kertomuksen, jossa se katsoi, että Portugali ei kuulu niihin jäsenvaltioihin, joista tarvitaan perusteellinen tarkastelu. Lisäksi komissio antoi suosituksen euroalueen talouspolitiikkaa koskevaksi neuvoston suositukseksi ja ehdotuksen vuoden 2025 yhteiseksi työllisyysraportiksi, jossa analysoidaan työllisyyspolitiikan suuntaviivojen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin periaatteiden täytäntöönpanoa. Neuvosto hyväksyi suosituksen euroalueen talouspolitiikasta ([8]) 13 päivänä toukokuuta 2025 ja yhteisen työllisyysraportin 10 päivänä maaliskuuta 2025.

([3]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2023/435, annettu 27 päivänä helmikuuta 2023, asetuksen (EU) 2021/241 muuttamisesta elpymis- ja palautumissuunnitelmien REPowerEU-lukujen osalta sekä asetusten (EU) N:o 1303/2013, (EU) 2021/1060 ja (EU) 2021/1755 ja direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta (EUVL L 63, 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2021, Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä (ST 10149/2021).

([6]) Neuvoston täytäntöönpanopäätös, annettu 10 päivänä lokakuuta 2023, Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä 13 päivänä heinäkuuta 2021 annetun täytäntöönpanopäätöksen muuttamisesta (ST 13351/23).

([7]) Neuvoston suositus, annettu 21 päivänä tammikuuta 2025, Portugalin kansallisen keskipitkän aikavälin finanssi- ja rakennepoliittisen suunnitelman hyväksymisestä (EUVL C, C/2025/641, 10.2.2025, 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) Neuvoston suositus, annettu 13 päivänä toukokuuta 2025, euroalueen talouspolitiikasta (EUVL C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Komissio julkaisi 29 päivänä tammikuuta 2025 kilpailukykykompassin. Kyseessä on strateginen kehys, jolla pyritään parantamaan EU:n maailmanlaajuista kilpailukykyä seuraavien viiden vuoden aikana. Siinä määritetään kolme välttämätöntä muutosta, joita kestävä talouskasvu edellyttää: i) innovointi; ii) vähähiilistäminen ja kilpailukyky; ja iii) turvallisuus. Kuroakseen innovaatiokuilun umpeen EU pyrkii edistämään teollista innovointia, tukemaan startup-yritysten kasvua EU:n start-up- ja scale-up-strategian kaltaisilla aloitteilla ja edistämään tekoälyn ja kvanttilaskennan kaltaisten kehittyneiden teknologioiden käyttöönottoa. Vihreämmän talouden edistämiseksi komissio on laatinut kattavan kohtuuhintaista energiaa koskevan toimintasuunnitelman ja puhtaan teollisen kehityksen ohjelman, joilla varmistetaan, että siirtyminen puhtaaseen energiaan pysyy kustannusvaikuttavana, tukee kilpailukykyä erityisesti energiaintensiivisillä toimialoilla ja on kasvun veturi. Liiallisen riippuvuuden vähentämiseksi ja turvallisuuden lisäämiseksi unioni on sitoutunut vahvistamaan maailmanlaajuisia kauppakumppanuuksia, monipuolistamaan toimitusketjuja ja turvaamaan kriittisten raaka-aineiden ja puhtaiden energialähteiden saatavuuden. Näitä painopisteitä tuetaan horisontaalisilla tekijöillä, joita ovat sääntelyn yksinkertaistaminen, sisämarkkinoiden syventäminen, kilpailukyvyn rahoittaminen ja säästö- ja investointiunioni, osaamisen ja laadukkaiden työpaikkojen edistäminen sekä EU:n politiikkojen parempi koordinointi. Kilpailukykykompassi on sovitettu yhteen eurooppalaisen ohjausjakson kanssa. Näin varmistetaan, että jäsenvaltioiden talouspolitiikka on komission strategisten tavoitteiden mukaista, ja luodaan talouden ohjaamiseen yhtenäinen toimintamalli, jolla edistetään kestävää kasvua, innovointia ja resilienssiä kaikkialla unionissa.

(8) Vuonna 2025 talouspolitiikan koordinoinnin eurooppalainen ohjausjakso kehittyy edelleen elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanon myötä. Se, että elpymis- ja palautumissuunnitelmat pannaan kokonaisuudessaan täytäntöön, on edelleen olennaisen tärkeää eurooppalaisen ohjausjakson ensisijaisten politiikkatavoitteiden saavuttamisen kannalta, koska suunnitelmat auttavat vastaamaan tuloksellisesti kaikkiin viime vuosina annetuissa maakohtaisissa suosituksissa määritettyihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä. Nämä maakohtaiset suositukset ovat edelleen yhtä lailla tärkeitä arvioitaessa asetuksen (EU) 2021/241 21 artiklassa tarkoitettuja muutettuja elpymis- ja palautumissuunnitelmia.

(9) Vuoden 2025 maakohtaiset suositukset kattavat keskeiset talouspolitiikan haasteet, joihin ei ole vastattu riittävästi elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyvillä toimenpiteillä, ottaen huomioon vuosina 2019–2024 annetuissa maakohtaisissa suosituksissa määritetyt haasteet.

(10) Komissio julkaisi 4 päivänä kesäkuuta 2025 Portugalia koskevan maaraportin vuodelta 2025. Siinä arvioidaan Portugalin edistymistä maakohtaisten suositusten noudattamisessa ja selvitetään, miten Portugali on pannut elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöön. Tämän analyysin perusteella maaraportissa määritetään polttavimmat haasteet, joita Portugalilla on edessään. Maaraportissa arvioidaan myös Portugalin edistymistä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin täytäntöönpanossa, työllisyyttä, osaamista ja köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen vähentämistä koskevien unionin vuoden 2030 yleistavoitteiden saavuttamisessa sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin pääsemisessä.

Vuotuisen edistymisraportin arviointi

(11) Neuvosto suositti 21 päivänä tammikuuta 2025 Portugalille seuraavia nettomenojen enimmäiskasvuprosentteja: 5,0 prosenttia vuonna 2025, 5,1 prosenttia vuonna 2026, 1,2 prosenttia vuonna 2027 ja 3,3 prosenttia vuonna 2028. Vastaavat kumulatiiviset enimmäiskasvuprosentit vuoteen 2024 verrattuna ovat 17,4 prosenttia vuonna 2025, 23,4 prosenttia vuonna 2026, 24,8 prosenttia vuonna 2027 ja 28,9 prosenttia vuonna 2028. Portugali toimitti 30 päivänä huhtikuuta 2025 vuotuisen edistymisraporttinsa ([9]), jossa kerrotaan, miten se on edistynyt nettomenojen suositettujen enimmäiskasvuprosenttien noudattamisessa ja sellaisten uudistusten ja investointien toteuttamisessa, joilla vastataan eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisten suositusten yhteydessä määritettyihin keskeisiin haasteisiin. Vuotuisessa edistymisraportissa otetaan asetuksen (EU) 2021/241 27 artiklan mukaisesti huomioon myös Portugalin puolivuosittainen raportointi edistymisestä elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanossa.

(12) Venäjän Ukrainaa vastaan käymä hyökkäyssota ja sen vaikutukset muodostavat eksistentiaalisen haasteen Euroopan unionille. Komissio on suosittanut aktivoimaan koordinoidusti vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen kansallisen poikkeuslausekkeen, jotta voidaan tukea unionin pyrkimyksiä lisätä puolustusmenoja nopeasti ja merkittävästi. Eurooppa-neuvosto pani 6 päivänä maaliskuuta 2025 tämän ehdotuksen tyytyväisenä merkille. Neuvosto antoi komission suosituksesta 8 päivänä heinäkuuta 2025 suosituksen, jossa Portugalille sallitaan suositetuista nettomenojen enimmäiskasvuprosenteista poikkeaminen ja niiden ylittäminen ([10]), Portugalin esitettyä 30 päivänä huhtikuuta 2025 asiaa koskevan pyynnön.

([9]) Vuonna 2025 toimitetut vuotuiset edistymisraportit ovat saatavilla osoitteessa https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en.

([10]) Neuvoston suositus, annettu 8 päivänä heinäkuuta 2025, neuvoston Portugalille asetuksen (EU) 2024/1263 nojalla asettamista nettomenojen enimmäiskasvuprosenteista poikkeamisen sallimisesta (kansallisen poikkeuslausekkeen aktivointi) (EUVL C, C/2025/3972, 20.8.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Eurostatin vahvistamien tietojen ([11]) perusteella Portugalin julkisen talouden ylijäämä, joka vuonna 2023 oli 1,2 prosenttia suhteessa BKT:hen, supistui 0,7 prosenttiin vuonna 2024, ja julkinen velka, joka vuoden 2023 lopussa oli 97,7 prosenttia suhteessa BKT:hen, supistui vuoden 2024 loppuun mennessä 94,9 prosenttiin. Komission laskelmien mukaan kehitys vastaa vuonna 2024 nettomenojen 12,0 prosentin kasvua. Portugali arvioi vuoden 2025 vuotuisessa edistymisraportissa nettomenojen kasvun vuonna 2024 olleen 11,6 prosenttia. Komissio arvioi nettomenojen kasvun olleen suurempaa kuin vuotuisessa edistymisraportissa. Komission laskelmien ja kansallisten viranomaisten arvioiden välinen ero johtuu siitä, että komissio arvioi harkinnanvaraisten tulopuolen toimenpiteiden tuloja vähentävän vaikutuksen suuremmaksi erityisesti henkilötuloveroon liittyvissä toimenpiteissä. Komission estimaattien perusteella finanssipolitiikan viritys ([12]), johon sisältyvät sekä kansallisin että unionin varoin rahoitetut menot, oli vuonna 2024 elvyttävä (1,6 % suhteessa BKT:hen).

(14) Vuotuisen edistymisraportin mukaan makrotalouden skenaariossa, johon Portugalin julkisen talouden kehitysarviot perustuvat, reaalisen BKT:n kasvun odotetaan vuonna 2025 olevan 2,4 prosenttia ja YKHI-inflaation 2,4 prosenttia vuonna 2025. Komission kevään 2025 talousennusteessa reaalisen BKT:n ennakoidaan kasvavan 1,8 prosenttia vuonna 2025 ja 2,2 prosenttia vuonna 2026 ja YKHI-inflaation ennakoidaan olevan 2,1 prosenttia vuonna 2025 ja 2,0 prosenttia vuonna 2026.

(15) Vuotuisessa edistymisraportissa julkisen talouden ylijäämän odotetaan vuonna 2025 supistuvan 0,3 prosenttiin suhteessa BKT:hen ja julkisen talouden velan supistuvan vuoden 2025 loppuun mennessä 91,5 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Tämä kehitys vastaa vuonna 2025 nettomenojen 3,4 prosentin kasvua. Komission kevään 2025 talousennusteen mukaan vuoden 2025 julkisen talouden ylijäämä on 0,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Ylijäämän supistuminen vuonna 2025 johtuu pääasiassa finanssipoliittisista toimista, joiden arvioidaan lisäävän menoja ja vähentävän tuloja. Menojen arvioidaan lisääntyvän erityisesti julkisen sektorin palkkojen ja sosiaalisten tulonsiirtojen kohdalla ja tulojen vähentyvän nuoriin sovellettavan tuloverojärjestelmän ja yhteisöverokannustimien päivittämisen seurauksena. Komission laskelmien mukaan kehitys vastaa nettomenojen 6,1 prosentin kasvua vuonna 2025. Nämä nettomenojen kasvuennusteet ylittävät vuotuisessa edistymisraportissa esitetyt arviot, sillä komissio arvioi EU:n tulonsiirroilla rahoitettavat menot pienemmiksi. Lisäksi vielä antamatta olevaa tuomioistuimen päätöstä ei ole luokiteltu kertaluonteiseksi toimenpiteeksi. Komission estimaattien perusteella finanssipolitiikan virityksen, johon sisältyvät sekä kansallisin että EU:n varoin rahoitetut menot, ennakoidaan olevan vuonna 2025 elvyttävä (1,4 % suhteessa BKT:hen). Julkisen talouden velan on määrä laskea suhteessa BKT:hen siten, että se on vuoden 2025 lopussa 91,7 prosenttia. Velkasuhteen lasku vuonna 2025 johtuu pääasiassa suotuisasta korkotason kehityksestä suhteessa kasvuun ja ennakoidusta perusylijäämästä.

(16) Komission kevään 2025 talousennusteen mukaan on odotettavissa, että elpymis- ja palautumistukivälineen tuella, jota ei makseta takaisin (avustuksilla), rahoitetaan vuonna 2025 julkisen talouden menoja määrä, joka on 1,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, kun vuonna 2024 avustuksilla rahoitettujen menojen määrä oli 0,7 prosenttia suhteessa BKT:hen. Elpymis- ja palautumistukivälineen avustuksilla rahoitettavat menot mahdollistavat laadukkaat investoinnit ja tuottavuutta lisäävät uudistukset ilman suoraa vaikutusta Portugalin julkisen talouden rahoitusasemaan ja julkiseen velkaan.

(17) Julkiset puolustusmenot suhteessa BKT:hen pysyivät Portugalissa ennallaan 0,8 prosentin tasolla vuosina 2021–2023 ([13]). Komission kevään 2025 talousennusteessa puolustusmenojen ennakoidaan pysyvän BKT:hen suhteutettuina ennallaan 0,8 prosentissa vuosina 2024 ja 2025. Toisin sanoen muutosta ei ole tapahtunut verrattuna vuoteen 2021. Portugali arvioi puolustusmenojen olevan 0,9 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2024 ja 1,1 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2025. Ajanjakso, jona kansallinen poikkeuslauseke on aktivoituna (2025–2028), antaa Portugalille mahdollisuuden priorisoida julkisia menoja uudelleen tai lisätä julkisen talouden tuloja niin, että pysyvästi suuremmat puolustusmenot eivät vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

([11]) Eurostatin Euro-indikaattorit, 22.4.2025.

([12]) Finanssipolitiikan virityksellä tarkoitetaan julkisen talouden perusrahoitusaseman vuotuista muutosta. Sillä pyritään arvioimaan sekä kansallisesti rahoitetuista että EU:n talousarviosta rahoitetuista finanssipoliittisista toimenpiteistä talouteen aiheutuvaa sysäystä. Finanssipolitiikan viritystä mitataan seuraavien erotuksena: i) keskipitkän aikavälin potentiaalinen kasvu ja ii) perusmenojen muutos. Perusmenoista vähennetään harkinnanvaraiset tulopuolen toimenpiteet, mutta niihin otetaan mukaan elpymis- ja palautumistukivälineen ei-takaisinmaksettavalla tuella (avustuksilla) ja muilla EU:n varoilla rahoitettavat menot.

([13]) Eurostat, julkiset menot julkisyhteisöjen tehtäväluokituksen (COFOG) mukaan. COFOG:n ja Naton määritelmien metodologisten erojen vuoksi COFOG:n määritelmään perustuvat menot saattavat poiketa Naton määritelmään perustuvista menoista.

(18) Komission kevään 2025 talousennusteessa Portugalin nettomenojen ennakoidaan kasvavan 6,1 prosenttia vuonna 2025 ja kumulatiivisesti 18,8 prosenttia vuosina 2024 ja 2025. Komission kevään 2025 talousennusteessa Portugalin nettomenojen kasvun ennakoidaan vuonna 2025 olevan suositettua enimmäiskasvua suurempi. Poikkeama ([14]) on vuositasolla 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kun tarkastellaan vuosia 2024 ja 2025 yhdessä, nettomenojen kumulatiivisen kasvuprosentin ennakoidaan myös olevan suositeltua enimmäiskasvuprosenttia suurempi ja vastaavan 0,5 prosentin poikkeamaa suhteessa BKT:hen. Kun otetaan huomioon kansallisen poikkeuslausekkeen tarjoama puolustusmenojen lisäämiseen liittyvä jousto, nettomenojen kumulatiivinen poikkeama pysyy ennallaan 0,5 prosentissa suhteessa BKT:hen eli alle kumulatiivisen poikkeaman 0,6 prosentin kynnysarvon suhteessa BKT:hen.

(19) Lisäksi neuvosto suositti, että Portugali purkaisi hätätilanteen energiatukitoimenpiteet ennen lämmityskautta 2024–2025. Komission kevään 2025 talousennusteessa hätätilanteen energiatukitoimenpiteiden nettomääräisten talousarviokustannusten ([15]) arvioidaan olevan 0,3 prosenttia suhteessa BKT:hen vuonna 2024, mutta niiden ennakoidaan supistuvan 0,1 prosenttiin vuonna 2025. Hätätilanteen energiatukitoimenpiteet purettiin vain osittain lämmityskauteen 2024–2025 mennessä. Tämä ei täysin vastaa neuvoston suositusta.

(20) Vuotuiseen edistymisraporttiin ei sisälly vuoden 2025 jälkeiseen aikaan ulottuvia kehitysarvioita julkisesta taloudesta. Komission kevään 2025 talousennusteen mukaan julkisen talouden alijäämä suhteessa BKT:hen on vuonna 2026 ennusteen koontipäivänä tiedossa olevien politiikkatoimien perusteella 0,6 prosenttia. Julkisen talouden rahoitusaseman muutos vuonna 2026 johtuu pääasiassa vuoden 2025 talousarviolaissa määritellystä yhteisöverokannan alentamisesta ja elpymis- ja palautumistukivälineen lainoilla rahoitettujen julkisten investointien aiheuttamasta kasvusta. Tämä kehitys vastaa nettomenojen 6,3 prosentin kasvua vuonna 2026. Komission estimaattien perusteella finanssipolitiikan virityksen, johon sisältyvät sekä kansallisin että EU:n varoin rahoitetut menot, ennakoidaan olevan vuonna 2026 elvyttävä (1,2 % suhteessa BKT:hen). Komissio ennakoi julkisen talouden velan supistuvan vuoden 2026 loppuun mennessä 89,7 prosenttiin suhteessa BKT:hen. Velkasuhteen lasku vuonna 2026 johtuu pääasiassa edelleen jatkuvasta suotuisasta korkotason kehityksestä suhteessa kasvuun ja ennakoidusta perusylijäämästä.

Keskeiset haasteet

(21) Portugalin jakojärjestelmän kestävyydelle aiheuttaa paineita työikäisen väestön vähenemisen ohella väestön ikääntyminen. Julkisten eläkemenojen odotetaan kasvavan samalla, kun eläkemaksuja maksavien työikäisten määrän odotetaan vähenevän. Julkisten eläkemenojen odotetaan nousevan huippuunsa vuonna 2046 (15,2 %:iin suhteessa BKT:hen), jolloin Portugali sijoittuu kolmen kärkeen tarkasteltaessa jäsenvaltioita, joissa on suurimmat eläkemenot suhteessa BKT:hen ([16]). Siinä missä eläkemaksuja maksavia työikäisiä on vuonna 2025 lähes kaksi yhtä eläkeläistä kohti, vuonna 2046 heitä odotetaan kuitenkin olevan enää noin yksi. Tästä johtuva julkisen eläkejärjestelmän alijäämä olisi katettava valtion varoista siirtämällä siihen varoja valtion talousarviosta tai Portugalin julkisten eläkejärjestelmien vararahastosta (*Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*). Väestön ikääntyminen vaikuttaa Portugalin julkiseen talouteen paitsi julkisen eläkejärjestelmän myös verojärjestelmän kautta. Esimerkiksi työikäisten pienempi määrä voi vähentää työn verotuksesta saatavia tuloja. Portugali on toteuttanut uudistuksia eläkejärjestelmänsä kestävyyden parantamiseksi esimerkiksi indeksoimalla lakisääteisen eläkeiän elinajanodotteeseen. Varhaiseläkejärjestelmien ja erityiseläkemaksujen kaltaiset järjestelyt lisäävät kuitenkin maan julkiseen eläkejärjestelmään kohdistuvaa painetta, mikä voi vaikuttaa sen kestävyyteen.

(22) Elpymis- ja palautumissuunnitelma sisältää asetuksen (EU) 2021/241 19 artiklan 3 kohdan b alakohdan ja kyseisen asetuksen liitteessä V olevan kriteerin 2.2 mukaisesti laajan joukon toisiaan vahvistavia uudistuksia ja investointeja, jotka on määrä toteuttaa vuoteen 2026 mennessä. Niiden odotetaan auttavan vastaamaan tuloksellisesti kaikkiin asiaankuuluvissa maakohtaisissa suosituksissa määritettyihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä. Koska aikataulu on näin tiukka, elpymis- ja palautumissuunnitelman ja siihen kuuluvan REPowerEU-luvun tuloksellisen täytäntöönpanon saaminen päätökseen on olennaisen tärkeää, jotta Portugalin pitkän aikavälin kilpailukykyä voidaan parantaa vihreän ja digitaalisen siirtymän avulla niin, että samanaikaisesti varmistetaan myös sosiaalinen oikeudenmukaisuus. Komission tiedonannossa NextGenerationEU – kohti vuotta 2026, joka hyväksyttiin 4 päivänä kesäkuuta 2025, selvennetään tukivälineen päättymiseen sovellettavaa aikataulua ja annetaan jäsenvaltioille ohjeita täytäntöönpanon maksimoimiseksi 31 päivään elokuuta 2026 mennessä, myös siitä, miten niiden elpymis- ja palautumissuunnitelmia voidaan edelleen virtaviivaistaa, esitetään keskeiset vaihtoehdot, joita on harkittava suunnitelmien tarkistamisen yhteydessä, ja korostetaan huolellisen yhteisen suunnittelun merkitystä ennen viimeisimpien maksupyyntöjen toimittamista vuonna 2026. Portugali on jo edistynyt elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa sisältyvien uudistusten ja investointien toteuttamisessa. Jotta Portugali voi täyttää elpymis- ja

([14]) Nämä luvut näkyvät asetuksen (EU) 2024/1263 22 artiklassa säädetyllä valvontatilillä vuodesta 2026 alkaen.
([15]) Luku kuvaa kyseisten toimenpiteiden vuotuisia talousarviokustannuksia, tulot ja menot mukaan lukien, mutta ilman mahdollisia energiantoimittajien windfall-voitoista kannettavia verotuloja.
([16]) Euroopan komissio, 2024 Ageing Report (ikääntymisraportti): Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070), Institutional Paper 279, huhtikuu 2024.

palautumissuunnitelmaan sisältyvät sitoumukset viimeistään elokuussa 2026, on olennaisen tärkeää, että se nopeuttaa uudistusten ja investointien toteuttamista vastaamalla määritettyihin haasteisiin. Neuvosto hyväksyi 13 päivänä toukokuuta 2025 täytäntöönpanopäätöksen Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion muuttamisesta sellaisten objektiivisten olosuhteiden huomioon ottamiseksi, jotka vaarantavat joidenkin investointien oikea-aikaisen toteuttamisen. Hallinnollisiin valmiuksiin, julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin ja pitkiin lupamenettelyihin liittyy kuitenkin edelleen haasteita, jotka vaikuttavat erityisesti suuriin investointihankkeisiin. Paikallis- ja alueviranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien järjestelmällinen osallistuminen on edelleen olennaisen tärkeää, jotta voidaan varmistaa laaja sitoutuminen elpymis- ja palautumissuunnitelman onnistuneeseen ja oikea-aikaiseen täytäntöönpanoon.

(23) Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), oikeudenmukaisen siirtymän rahaston (JTF), Euroopan sosiaalirahasto plussan (ESR+) ja koheesiorahaston tuki kanavoidaan koheesiopolitiikan ohjelmiin. Niiden toteuttaminen on Portugalissa nopeutunut. On tärkeää jatkaa toimia ohjelmien nopean toteuttamisen varmistamiseksi ja maksimoida samalla niiden käytännön vaikutus. Portugali toteuttaa koheesiopolitiikan ohjelmissaan jo nyt toimia kilpailukyvyn ja kasvun edistämiseksi lisäten samalla sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Samalla Portugalilla on edelleen haasteita, jotka liittyvät kilpailukyvyn parantamiseen, myös kriittisten teknologioiden kehittämisen tai valmistuksen kautta, osaamisvajeeseen ja osaamisen kohtaanto-ongelmiin, vesiresilienssin parantamiseen erityisesti Algarvessa ja Alentejossa sekä asuntojen kohtuuhintaisuuteen ja saatavuuteen. Portugalin edellytetään osana asetuksen (EU) 2021/1060 18 artiklassa tarkoitettua koheesiopolitiikan rahastojen väliarviointia tarkastelevan kutakin ohjelmaa ottaen huomioon muun muassa haasteet, jotka on määritetty vuoden 2024 maakohtaisissa suosituksissa. Komissio antoi 1 päivänä huhtikuuta 2025 ehdotuksia ([17]), joilla määräaikaa, johon mennessä arviointi kunkin ohjelman väliarvioinnin tuloksista on toimitettava, lykätään 31 päivästä maaliskuuta 2025. Lisäksi niissä ehdotetaan joustoa, jolla ohjelmien toteuttamista voidaan nopeuttaa, ja kannustetaan jäsenvaltioita kohdentamaan koheesiopolitiikan varoja viidelle unionin strategiselle prioriteettialalle, jotka ovat kilpailukyky strategisten teknologioiden alalla, puolustus, asuminen, vesiresilienssi ja energiasiirtymä, sekä investoimaan prioriteettialojen osaamiseen keskittyen ESR+-ohjelmissa edelleen haavoittuvimmassa asemassa oleviin henkilöihin.

(24) Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline (STEP) tarjoaa mahdollisuuden investoida unionin keskeisiin strategisiin prioriteetteihin unionin kilpailukykyä vahvistamalla. STEP-kehysvälineen rahoitus kanavoidaan 11:n olemassa olevan EU:n rahaston kautta. Jäsenvaltiot voivat ohjata rahoitusta myös InvestEU-ohjelmaan, jolla tuetaan painopistealojen investointeja. Portugali voisi hyödyntää näitä aloitteita parhaalla mahdollisella tavalla tukeakseen kriittisten teknologioiden, kuten puhtaiden ja resurssitehokkaiden teknologioiden, kehittämistä tai valmistusta.

(25) Niiden taloudellisten ja sosiaalisten haasteiden lisäksi, joihin elpymis- ja palautumissuunnitelmalla ja muilla EU:n varoilla vastataan, Portugalin olisi puututtava tehokkaasti jäljellä oleviin haasteisiin, jotka liittyvät i) eläkejärjestelmän kestävyyteen, ii) yksinkertaistamiseen, iii) liiketoimintaympäristöön, iv) tutkimukseen ja innovointiin, v) rahoituksen ja kasvurahoituksen saatavuuteen, vi) verohallintoon, veropetoksiin ja veronkiertoon, vii) lainsäädäntötyön laatuun, viii) liikenteeseen, ix) uusiutuvaan energiaan, x) energiainfrastruktuuriin ja -verkkoihin, xi) energiatehokkuuteen, xii) ympäristöpolitiikkaan, xiii) resurssien hallintaan, xiv) asumiseen, xv) osaamiseen, xvi) laadukkaisiin työpaikkoihin ja xvii) sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen.

(26) Kuten kilpailukykykompassissa todetaan, kaikkien EU:n, jäsenvaltioiden ja paikallisten toimielinten on tehtävä työtä yksinkertaisempien sääntöjen laatimiseksi ja hallinnollisten menettelyjen nopeuttamiseksi. Komissio on asettanut kunnianhimoisia tavoitteita hallinnollisen taakan vähentämiseksi: taakkaa kevennetään kaikilta yrityksiltä vähintään 25 prosenttia ja pk-yrityksiltä vähintään 35 prosenttia. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi komissio on luonut uusia välineitä, jotka koskevat muun muassa EU:n lainsäädännön systemaattista stressitestausta ja sidosryhmien vuoropuhelun tehostamista. Myös Portugalin on ryhdyttävä toimiin tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Yrityksistä 51 prosenttia katsoo, että hallinnollisten menettelyjen monimutkaisuus on niille ongelma, kun ne harjoittavat liiketoimintaa Portugalissa ([18]). Viime vuosina saavutetusta edistymisestä huolimatta hallinnolliset ja sääntelyyn liittyvät rasitteet rajoittavat edelleen merkittävästi yritysten toimintaa Portugalissa. Yli 83 prosenttia portugalilaisista yrityksistä pitää yritystoiminnan sääntelyä investointien esteenä, kun vastaava luku EU:ssa on 66 prosenttia. Lisäksi arviossa, jonka OECD on tehnyt hyödykemarkkinoiden sääntelyä koskevista indikaattoreista vuosilta 2023 ja 2024, Portugali luokitellaan 38 OECD-maasta yhdeksänneksi heikoimmaksi. Nämä esteet vaikuttavat Portugalin

([17]) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) 2021/1058 ja (EU) 2021/1056 muuttamisesta väliarvioinnin yhteydessä strategisiin haasteisiin vastaamiseksi toteutettavien erityistoimenpiteiden osalta (COM(2025) 123 final).

([18]) "Businesses' attitudes towards corruption in the EU", Flash-eurobarometriä koskeva raportti (huhtikuu 2024).

markkinoiden houkuttelevuuteen, vähentävät kilpailua ja heikentävät portugalilaisten yritysten valmiuksia laajentaa toimintaansa, innovoida ja parantaa tuottavuuttaan. Erityisesti on huomattava, että yritysten mukaan elinkeinoelämän lupamenettelyt ovat edelleen pitkiä, ja yritykset pitävät niitä merkittävänä investointien esteenä. Vaikka näiden prosessien lyhentämisessä ja virtaviivaistamisessa on edistytty jonkin verran, paikallisviranomaisilla on vaikeuksia uusien menettelyjen täytäntöönpanossa ja käytännöt voivat vaihdella merkittävästi alueiden ja kuntien välillä. Myös useiden vähittäis- ja asiantuntijapalvelujen saatavuuden tiellä on esteitä, vaikka Portugali onkin edistynyt joiltakin osin merkittävästi esimerkiksi tarkistamalla useiden itsesäänneltyjen ammattien lainsäädäntökehyksiä vuosina 2023–2024.

(27) Rahoitusta etsivien yritysten mahdollisuudet saada rahoitusta ovat viime vuosina parantuneet, ja niiden yritysten osuus, jotka ilmoittavat rahoituksen saannin yhdeksi investointien esteeksi, vastaa nyt suunnilleen EU:n keskiarvoa. Portugalilaiset yritykset käyttävät kuitenkin pääasiassa pankkilainoja ja sisäistä rahoitusta. Muista lähteistä peräisin olevan rahoituksen, kuten riski- ja osakepääoman, käyttö on viime vuosina lisääntynyt, mutta sitä käytetään edelleen selvästi EU:n keskiarvoa harvemmin. Portugalin pääomamarkkinat ovat edelleen alikehittyneet ja niiden koko suhteessa BKT:hen vain 24,4 prosenttia, kun EU:n keskiarvo on 67,6 prosenttia. Portugalin viranomaiset ovat käynnistäneet ja vahvistaneet useita aloitteita, joilla tuetaan sijoituksia yksityiseen pääomaan ja riskipääomaan. Tällaisia aloitteita ovat esimerkiksi kansallisen kehityspankin (*Banco Português de Fomento*) hallinnoima pääomitus- ja palautumistukirahasto, ohjelmat startup-yritysten tai tiettyjen alojen tukemiseksi sekä pääomamarkkinoiden sääntelyn äskettäinen tarkistaminen. Tarvitaan kuitenkin lisätoimia, mahdollisesti myös julkisen ja yksityisen sektorin välistä riskinjakoa, jotta Portugali voi saavuttaa eurooppalaiset verrokkinsa ja houkutella lisää yksityisiä pääomasijoittajia ja investointeja sekä kohdistaa toimet yrityksiin, joilla on suurempi kasvupotentiaali, ja toimialoihin, joilla on vahva tuottavuusprofiili. Oman pääoman ehtoisten instrumenttien laajempi käyttö tukisi muun muassa startup-yrityksiä ja innovointia, parantaisi paikallisten yritysten valmiuksia skaalata ja laajentaa toimintaansa sekä parantaisi johtamiskäytäntöjä ja tuottavuutta. Finanssiosaaminen on Portugalissa heikkoa, ja vuoden 2023 Eurobarometri-kyselytutkimuksessa vain 16 prosenttia portugalilaisista sai finanssiosaamisestaan korkeat pisteet, mikä oli EU:n toiseksi huonoin tulos. Maassa voitaisiin parantaa finanssiosaamista, jotta säästöjä saataisiin kohdennettua tuloksellisemmin ja yritykset ymmärtäisivät saatavilla olevien rahoitusvälineiden edut ja riskit paremmin.

(28) Verotuet ovat Portugalin verojärjestelmässä yleisiä. Eri säädökset sisältävät yli 500 verotukea. Tällainen väline voi olla tuloksellinen tiettyjen politiikkatavoitteiden saavuttamisessa. Se aiheuttaa kuitenkin myös tulonmenetyksiä ja mutkistaa verojärjestelmää, ja se voi vaikuttaa tuloeroihin. Portugali on aloittanut monien verotukiensa karsimisen perustamalla uuden veropoliittisen yksikön (U-TAX), jonka tavoitteena on seurata ja arvioida verotukia. Yhteisöveron rakenne lisää verojärjestelmän monimutkaisuutta. Vero koostuu sekä valtionverosta että kunnallisista lisäveroista. Valtionvero riippuu kunkin yrityksen verotettavan tulon määrästä. Sen lisäksi kunnat voivat määrätä enintään 1,5 prosentin lisäveron. Tämän seurauksena yhtiöveron lakisääteinen verokanta voi vaihdella 12,5 prosentin ja 30,5 prosentin välillä yrityksen koon ja sijainnin mukaan. Malli voi myös estää yrityksiä laajentamasta toimintaansa, mikä vaikeuttaa suurempien mittakaavaetujen ja niihin liittyvien tehokkuushyötyjen saamista ja lisää samalla voitonsiirron mahdollisuuksia maan sisällä. Verohallinnosta voidaan todeta, että Portugalin maksamattomien verorästien määrä suhteessa BKT:hen on edelleen yksi EU:n suurimmista.

(29) Oikeuslaitoksesta on tulossa tehokkaampi, mutta sillä on edelleen ratkaistavanaan haasteita, jotka liittyvät pitkiin käsittelyaikoihin ja käsittelyä odottavien asioiden suureen määrään erityisesti hallinto- ja verotuomioistuimissa. Portugalin on tärkeää jatkaa vireillä olevien asioiden ruuhkan ja niiden keston vähentämistä sekä ensimmäisen että toisen oikeusasteen tuomioistuimissa ja varmistaa oikeusjärjestelmän resurssien riittävyys.

(30) Investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen ovat viime vuosina kasvaneet, mutta ne eivät vielä riitä nostamaan Portugalin kansallista tutkimus- ja innovointijärjestelmää EU:n keskiarvon tasolle. Vuonna 2024 tutkimus- ja kehitysmenojen osuus suhteessa BKT:hen kasvoi 1,7 prosenttiin, kun yksityisen sektorin menot kasvoivat. Sen sijaan julkisen sektorin panokset tutkimukseen ja kehitykseen pysyivät ennallaan 0,6 prosentissa. Portugalin viranomaiset ovat toteuttaneet laajasti erilaisia ohjelmia tutkimuksen ja innovoinnin tukemiseksi. Monet niistä, kuten investointien käynnistämisohjelmat ja vihreät ohjelmat, saadaan päätökseen kuitenkin vasta lähivuosina. Vaikka näistä ohjelmista odotetaan pitkäaikaisia hyötyjä, Portugalin on niiden lisäksi ensiarvoisen tärkeää säilyttää riittävät tutkimuksen, kehityksen ja innovoinnin kannustimet. Tämän vuoksi on ratkaisevan tärkeää arvioida ja toteuttaa hyvin perusteltuja politiikkatoimia ja tukea varojen tehokasta käyttöä kohdentamalla toimet aloihin, joiden kasvu- ja lisäarvopotentiaali on suurin.

(31) Lainsäädäntötyön laadun tarkastelu vaikutustenarviointien ja politiikkatoimien jälkiarviointien avulla on Portugalissa varsin vähäistä. Vuonna 2021 Portugali edistyi merkittävästi politiikkatoimien ennakkoarviointien toteuttamisessa perustamalla kansallisen PlanAPP-elimen tukemaan julkisen vallan toimenpiteiden kehittämistä. Jälkikäteiset vaikutustenarvioinnit eivät kuitenkaan ole yleisiä, ja ne rajoittuvat valittuihin säädöksiin. Jälkiarviointien laajempi käyttö auttaisi viranomaisia punnitsemaan paremmin uusien päätösten ja lakien vaikutuksia sekä arvioimaan jo käytössä olevien ennakkoarviointien vaikuttavuutta. Myös sidosryhmien lainsäädäntöprosessiin osallistumisen läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa.

(32) Portugali on edelleen erittäin riippuvainen fossiilisten polttoaineiden tuonnista: vuonna 2023 sen energiavalikoimasta 47,2 prosenttia oli öljyä ja 16,8 prosenttia kaasua. Liikenteen osuus energian loppukulutuksesta on suurin, 37,5 prosenttia koko kulutuksesta. Liikenne nojaa vahvasti öljyyn ja öljytuotteisiin, joiden osuus liikenteen energian loppukulutuksesta on 92 prosenttia. Tämä osoittaa maan merkittävän riippuvuuden fossiilisista polttoaineista. Portugalilla on käytössä huomattavia fossiilisten polttoaineiden tukia, eikä sillä ole suunnitelmaa niiden poistamiseksi asteittain käytöstä ennen vuotta 2030. Erityisen tärkeää olisi luopua asteittain sellaisista fossiilisten polttoaineiden tuista, joilla ei puututa energiaköyhyyteen kohdennetusti eikä vastata todellisiin energiavarmuutta koskeviin huolenaiheisiin, ja jotka haittaavat sähköistymistä ja eivätkä ole ratkaisevia teollisuuden kilpailukyvyn kannalta. Portugalin fossiilisten polttoaineiden tuet, kuten veronalennukset ja dieselin verovapaus rahtiyrityksille ja julkiselle liikenteelle, ovat taloudellisesti tehottomia, pahentavat riippuvuutta fossiilisista polttoaineista ja estävät sähköajoneuvoihin ja muihin kestäviin ratkaisuihin siirtymistä. Investoiminen kestävään liikkumiseen ja rautatieinfrastruktuuriin, jolla varmistetaan saumaton yhdentyminen EU:n verkkoon, nopeuttaisi vähähiilistämistä, parantaisi selviytymiskykyä, vähentäisi alueellisia eroja ja edistäisi sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

(33) Portugali on antanut lainsäädäntöä ja perustanut uuden työryhmän lupamenettelyjen helpottamiseksi. Lainsäädäntö on kuitenkin edelleen liian monimutkaista, erityisesti valtakunnallisen, alueellisen ja paikallistason kaavoituksen näkökulmasta, koska vakiomuotoiset säännöt ja selkeät ohjeet puuttuvat. Portugalin viranomaisilla ei ole keinoja seurata jatkuvasti lainsäädännön täytäntöönpanoa ja uusiutuvan energian tuotantolaitosten edistymistä, eikä viranomaisilla useinkaan ole hankkeiden arviointiin tarvittavia teknisiä taitoja. Uusiutuvan energian yhteisöjen määrä on Portugalissa edelleen pieni, ja on aiheellista helpottaa niiden lupamenettelyjä ja luoda kannustinjärjestelmiä. Uusiutuvien energialähteiden käyttöönoton nopeuttamiseksi Portugali voisi jatkaa viime vuosina tekemäänsä työtä lupamenettelynsä virtaviivaistamiseksi esimerkiksi parantamalla lupamenettelystä vastaavan julkishallinnon valmiuksia, lisäämällä uusiutuvan energian tuotannon digitalisointia ja vahvistamalla yleistä sääntelykehystä. Olisi myös hyödyllistä toteuttaa lisätoimia, joilla edistetään itse tuotetun energian kulutusta (mukaan lukien katolle asennettavat aurinkopaneelit) ja uusiutuvan energian yhteisöjä. Vuonna 2023 Portugali sai 87,7 prosenttia maan sähköstä vesivoimaan ja voimakkaisiin tuuliin perustuvista uusiutuvista energialähteistä, mikä oli uusi ennätys. Aurinkoenergian osuus kasvoi eniten, 36 prosenttia. Uusiutuvan energian osuuden merkittävä kasvu vaikutti osaltaan sähkön hintojen merkittävään laskuun. Hinnat laskivat alle kriisiä edeltäneen tason. Uusiutuvien energialähteiden liittäminen sähköverkkoon lisääntyy ja kysyntä sähköistyy nopeasti. Sähköverkon tasapainon ja tukkumarkkinoiden vakauden turvaamiseksi onkin tärkeää investoida sähköverkon laajentamiseen ja parantamiseen, edistää fossiilittomia ratkaisuja, kuten varastointia ja kysyntäjoustoa, sekä jatkaa sähköverkon digitalisointia. Käytettävissä olevaan jakeluverkkokapasiteettiin ja laajentumissuunnitelmiin liittyvän läpinäkyvyyden puute aiheuttaa sen, että rakennuttajien on vaikea suunnitella uusia hankkeita ja investoida niihin. On olennaisen tärkeää virtaviivaistaa yhteenliittämismenettelyjä, lisätä verkkoyhteyksien avoimuutta ja luoda selkeä pitkän aikavälin huutokauppojen suunnittelukehys. Lisäksi logistiset haasteet, komponenttipula ja heikompi kannattavuus ovat haitanneet uusiutuvia energialähteitä hyödyntäviä hankkeita, mikä on johtanut toteutuksen viivästymiseen. Kannustimet sähkön ostosopimusten ja muiden pitkäaikaisten sopimusten kehittämiseksi edelleen auttaisivat myös vakauttamaan markkinoita, koska ne lisäisivät pitkän aikavälin kestävyyttä ja siten uusiutuviin energialähteisiin tehtävien investointien houkuttelevuutta. Tällä hetkellä uusiutuvan sähkön ostosopimuksia tehdään kuitenkin Portugalissa vain vähän: niiden kautta on sovittu ostettavaksi 0,42 gigawattia. Vaikka Portugali on edistänyt sähköverkkonsa liitettävyyttä Espanjan verkkoon, yhteenliitäntäaste Espanjan kanssa alittaa edelleen vuoden 2030 tavoitteet.

(34) Suuri osuus portugalilaisista kärsii energiaköyhyydestä. Jotta Portugali voisi vähentää suurta riippuvuuttaan fossiilisista polttoaineista rakennuksissa ja vähentää energiankulutusta, se voisi nopeuttaa energiatehokkuuteen liittyviä toimiaan enemmän kuin sen elpymis- ja palautumissuunnitelmassa esitetään. Pitkälle meneviin perusparannuksiin kannustavien toimien tehostaminen, myös tarjoamalla hakijoille teknistä apua, voisi nopeuttaa energiatehokkaisiin peruskorjaushankkeisiin ryhtymistä. Lisäksi Portugali voisi hyötyä rahoitusjärjestelmien lujitetusta kehyksestä, jolla houkutellaan yksityisiä investointeja energiatehokkaisiin peruskorjauksiin. Näin Portugali voisi kohdentaa enemmän avustuksiin perustuvia varoja apua tarvitseville kotitalouksille.

(35) Portugali alittaa EU:n keskiarvon merkittävästi kiertotaloutta koskevissa vertailuarvoissa sekä teollisuuden resurssituottavuuden tavoitteissa ja jätehuoltoa koskevissa indikaattoreissa, ja alueelliset erot ovat merkittäviä. Yhdyskuntajätteen keskimääräinen kierrätysaste on erityisen alhainen (30,1 % vuonna 2023 eli kaukana EU:n tavoitteesta, joka on 55 % vuoteen 2025 mennessä) ja vaihtelee alueittain. Vuonna 2023 kiertomateriaalien käyttöaste oli Portugalissa 2,8 prosenttia eli selvästi alle EU:n 11,8 prosentin keskiarvon. Jonkin verran edistymistä on tapahtunut aloitteiden ja säädösten kautta sekä kansallisella että kunnallisella tasolla. EU:n rahastoista ja yksityiseltä sektorilta saatava tuki on ratkaisevan tärkeää kierrätystä ja kiertotaloutta koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi muun muassa silloin, kun i) investoidaan jätteen erilliskeräysinfrastruktuuriin, ii) rakennetaan tai mukautetaan jätteenkäsittelylaitoksia ja iii) tehdään teknologisia parannuksia, joiden avulla ”maksa itse omat jätekustannuksesi” -periaatteeseen perustuva hinnoittelujärjestelmä voidaan ottaa käyttöön koko maassa.

(36) Luonnonuhat, kuten kuivuus, tulipalot ja tulvat, vaikuttavat voimakkaasti Portugaliin ja etenkin sen eteläisiin alueisiin, ja ne ovat ilmastonmuutoksen myötä yhä yleisempiä ja voimakkaampia. Vuotuisten sateiden väheneminen, veden niukkuus ja ajallisen vaihtelun lisääntyminen vaikuttavat jokien virtauksiin, pohjavesivarantojen täydentymiseen ja tulvariskiin ja tätä kautta moniin talouden aloihin, kuten maatalouteen, juomaveden tuotantoon ja energiantuotantoon, myös vesivoimaan, ja heikentävät julkisen talouden kestävyyttä kustannusten kasvun kautta. Portugali on lisännyt valmiuksiaan sopeutua ilmastonmuutokseen muun muassa laatimalla alakohtaisia sopeutumissuunnitelmia. Portugali viimeisteli vuonna 2024 vuoteen 2100 ulottuvan kansallisen etenemissuunnitelman ilmastonmuutokseen sopeutumiseksi, mutta sen olisi tärkeää sisällyttää ilmastonmuutokseen sopeutuminen edelleen vesipolitiikkaansa. Panemalla toimeen yhdennetyn ja kestävän vesihuoltostrategian, myös tuoreen Água que Une -strategian (”yhdistävä vesi”), Portugali voisi varmistaa, että keskeiset sektorit saavat edelleen vettä, ja huolehtia samalla siitä, että ekologisiin toimintoihin, erityisesti herkkiin ja luonnoltaan monimuotoisiin ekosysteemeihin, kuten kosteikkoihin, riittää laadukasta vettä. Lisäksi vesialan hallintorakenteen virtaviivaistaminen auttaisi kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason välisen tehokkaan koordinoinnin takaamisessa. Vesihuollon parantamiseksi lisäinvestoinnit jäteveden keräämiseen ja käsittelyyn, verkostojen vuotojen vähentämiseen sekä veden määrän ja laadun parempaan seurantaan ovat ratkaisevan tärkeitä. Erityishuomiota voitaisiin kiinnittää i) ympäristön luontaisen vedenimemiskyvyn palauttamiseen; ii) pohjavedenoton vähentämiseen; iii) kosteikkojen ja jokien, myös tulvatasanteiden, ennallistamiseen; ja iv) muiden luontopohjaisten ratkaisujen käyttöönottoon. Lisäksi Portugali voisi hyötyä veden uudelleenkäytön mahdollisuuksista.

(37) Portugalilla on edelleen haasteita terveydenhuollon saatavuudessa, eikä sen pitkäaikaishoitojärjestelmä ole varautunut väestön nopeaan ikääntymiseen. Kaiken kaikkiaan maan terveydenhuoltojärjestelmä toimii suhteellisen hyvin, ja Portugali on toteuttanut merkittäviä uudistuksia, myös perusterveydenhuollossa ja mielenterveyspalveluissa, ja uudistanut kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän sairaaloiden hallintomallin. Portugali on myös investoinut terveydenhuoltoinfrastruktuuriin ja -palveluihin koko maassa, myös elpymis- ja palautumissuunnitelman toimenpitein. Kansallinen terveydenhuoltojärjestelmä kärsii kuitenkin edelleen huomattavasta työvoimapulasta, mikä vaikuttaa terveydenhuoltopalvelujen saatavuuteen. Pula terveydenhuollon työntekijöistä aiheuttaa esimerkiksi pitkiä odotusaikoja ja palvelujen epätasaista saatavuutta eri tuloryhmissä ja maan eri alueilla. Vuosina 2020–2024 vain noin puolet kansalliseen terveydenhuoltoon avatuista lääkärin viroista saatiin täytettyä ja maasta muutti huomattavan paljon valmistuneita sairaanhoitajia. Vaikka maa on viime vuosina toteuttanut joitakin toimia kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän työpaikkojen houkuttelevuutta, rekrytointimenettelyjä on vielä varaa yksinkertaistaa ja nopeuttaa, jotta tarvittavat ammattilaiset saadaan palkattua nopeasti ja ala pystyy jatkossakin houkuttelemaan terveydenhuollon työntekijöitä. Lisäksi lähes neljännes portugalilaisista on vähintään 65-vuotiaita ja terveiden elinvuosien määrä on EU:n keskiarvoa alhaisempi. Julkiset investoinnit pitkäaikaishoitoon alittavat EU:n keskiarvon, ja pitkäaikaishoidon kattavuusaste on edelleen alhainen kaikilla alueilla. Vaikka työntekijöiden määrä on viime vuosina kasvanut, työvoima ei riitä vastaamaan kysyntään, mikä johtaa suureen riippuvuuteen omaishoitajista. Käsittelemällä näitä kysymyksiä ja pitämällä huolta kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän kestävyydestä Portugali voisi lisätä väestönsä laadukkaita elinvuosia ja taata ikääntyneiden hoitotarpeiden täyttymisen.

(38) Osaamisen kohtaanto-ongelmat ovat kilpailukyvyn ja tuottavuuden este. Osaamisen tarjonta ei vastaa markkinoiden tarpeita, mikä edistää alakohtaista työvoimapulaa, myös tieto- ja teknologia-aloilla. Yritykset pitävät merkittävänä esteenä pulaa henkilöstöstä, jolla on oikeanlaista osaamista. Kohtaanto-ongelmat aiheuttavat myös korkeaa nuorisotyöttömyyttä (21,6 % vuonna 2024, kun se oli EU:ssa 14,9 %), ja monet työttömät nuoret ovat joko liian matalasti koulutettuja tai heillä on tutkinto alalta, joka työllistää maassa heikosti. Portugali voisi myös hyötyä tulevia markkinatarpeita koskevasta luotettavasta ennusteesta, joka voisi auttaa sovittamaan paremmin yhteen koulutuksen tarjonnan ja työmarkkinat sekä antaa tietoa uravalintoja varten. Lisäksi kehittyvässä taloudessa tarvittavan osaamisen kehittymistä haittaa edelleen se, että aikuiset osallistuvat yhä vähemmän elinikäiseen oppimiseen (osuus on

aikuiskoulutustutkimuksen mukaan laskenut 38 %:sta 33 %:iin vuosina 2016–2022). Vaikka aikuisia on viime vuosina kannustettu kouluttautumaan eri toimenpitein, kuten Portugalin elpymis- ja palautumissuunnitelmaan kuuluvin investoinnein, yrityksillä olisi mahdollisuus lisätä koulutusta ja täydennyskoulutusta ja edistää maan aikuiskoulutuskulttuuria. Portugalin väestön koulutustasokin on yleisesti ottaen edelleen matala (vuonna 2024 noin 38,5 %:lla 25–64-vuotiaista oli matala koulutustaso, mikä ylittää selvästi EU:n 19,6 %:n keskiarvon), ja tämä on maassa krooninen tuottavuuden este. Viime vuosina väestön koulutustason nostamisessa on kuitenkin edistytty merkittävästi.

(39) Asuntojen hinnat ovat nousseet Portugalissa jatkuvasti, viimeisten kymmenen vuoden aikana enemmän kuin EU:ssa keskimäärin. Hintojen ja vuokrien nousu on johtunut suuresta kysynnästä pääosin suurkaupungeissa ja suosituilla matkailualueilla, ja erot ovat suuria verrattuna sisämaan alueisiin. Tilanne vaikuttaa työvoiman liikkuvuuteen ja saatavuuteen ja myös nuorten tulevaisuudennäkymiin. Kohtuuhintaisten asuntojen puute lisää myös asunnottomien ja epävirallisilla asuinalueilla asuvien määrää. Portugali on toteuttamassa toimenpiteitä sosiaalisen ja kohtuuhintaisen asuntokantansa laajentamiseksi, mutta puutteet ovat edelleen merkittäviä. Samaan aikaan rakentaminen on ollut viime vuosina jatkuvasti vähäistä, mikä on rajoittanut uusien kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa. Tyhjien asuntojen ja huonokuntoisten rakennusten suuri määrä – niitä on noin 700 000 – tarjoaa mahdollisuuden tuoda markkinoille lisää asuntoja, erityisesti asuntopulasta kärsivillä alueilla. Lisäksi Portugali voisi hyötyä tehokkaampien julkisen liikenteen ratkaisujen edistämisestä ja investoinneista muiden alueiden houkuttelevuuteen, jotta se saisi vähennettyä asuntopulasta kärsiviin alueisiin kohdistuvaa painetta. Portugalin vaikean asuntotilanteen helpottamista tulee viime kädessä lähestyä kokonaisvaltaisesti, koska tarjonnan lisäämiseen keskittyvien ratkaisujen on kuljettava käsi kädessä sellaisten toimenpiteiden kanssa, jotka tuovat kysyntäpuolen dynamiikan ja kannustimet sekä vuokra- että omistusasuntomarkkinoille.

(40) Koska euroalueen jäsenvaltioiden taloudet ovat tiiviisti yhteydessä toisiinsa ja koska ne myötävaikuttavat yhdessä talous- ja rahaliiton toimintaan, neuvosto suositti vuonna 2025, että euroalueen jäsenvaltiot toteuttavat – myös elpymis- ja palautumissuunnitelmiensa kautta – toimia vuonna 2025 annetun, euroalueen talouspolitiikkaa koskevan suosituksen noudattamiseksi. Suositukset 2, 3, 4 ja 5 auttavat Portugalia noudattamaan vuoden 2025 suositusasiakirjassa euroalueelle annettua ensimmäistä suositusta, joka koskee kilpailukykyä, suositukset 3, 4 ja 5 auttavat noudattamaan toista suositusta, joka koskee resilienssiä, ja suositukset 1 ja 5 kolmatta suositusta, joka koskee makrotaloudellista ja rahoitusvakautta,

SUOSITTAA, että Portugali toteuttaa vuosina 2025 ja 2026 toimia, joilla se

1. kasvattaa yleisesti puolustus- ja turvallisuusmenoja ja puolustusvalmiutta varmistaen samalla velkakestävyyden 6 päivänä maaliskuuta 2025 annettuja Eurooppa-neuvoston päätelmiä noudattaen; pitäytyy neuvoston 21 päivänä tammikuuta 2025 suosittamissa nettomenojen enimmäiskasvuprosenteissa, mutta hyödyntää niitä poikkeamia, jotka on kansallisen poikkeuslausekkeen nojalla sallittu puolustusmenojen kasvun vuoksi; toteuttaa toimia julkisen talouden keskipitkän aikavälin kestävyyden varmistamiseksi eläkejärjestelmän osalta;

2. nopeuttaa elpymis- ja palautumissuunnitelman ja siihen kuuluvan REPowerEU-luvun täytäntöönpanoa ottaen huomioon määräajat, joita uudistuksiin ja investointeihin asetuksen (EU) 2021/241 nojalla sovelletaan, jotta ne saadaan ajoissa päätökseen; nopeuttaa koheesiopolitiikan ohjelmien (EAKR, JTF, ESR+, koheesiorahasto) toteuttamista hyödyntäen tarvittaessa väliarvioinnin tarjoamia mahdollisuuksia; parantaakseen kilpailukykyä hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla EU:n välineitä, InvestEU-ohjelman ja Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineen tarjoamat mahdollisuudet mukaan lukien;

3. yksinkertaistaa sääntelyä, parantaa sääntelyvälineitä ja keventää yritysten hallinnollista rasitusta pääasiassa vähentämällä teollisuuden lupamenettelyjen esteitä sekä muita esteitä, jotka rajoittavat yritysten valmiuksia skaalata toimintaansa, lisätä innovointia ja parantaa tuottavuutta; edistää paikallisten yritysten tukemiseksi yksityisiä sijoituksia riskipääomaan ja yksityiseen pääomaan, julkisen ja yksityisen sektorin välinen riskinjako mukaan lukien, ja parantaa finanssiosaamista; tehostaa edelleen hallinto- ja verotuomioistuinten toimintaa menettelyjen keston lyhentämiseksi; parantaa verojärjestelmän tehokkuutta erityisesti tehostamalla sen hallintoa ja vähentämällä siihen liittyvää hallinnollista rasitusta; edistää näyttöön perustuvaa päätöksentekoa muun muassa tekemällä politiikkatoimien jälkiarviointeja; jatkaa investointeihin liittyvän talouspolitiikan painottamista tutkimukseen ja innovointiin; vahvistaa sidosryhmien osallistumista julkisen päätöksenteon valmisteluun ja lisää sen läpinäkyvyyttä;

4. vähentää liikenteen yleistä riippuvuutta fossiilisista polttoaineista erityisesti poistamalla asteittain fossiilisten polttoaineiden tuet ja investoimalla kestäviin liikennemuotoihin, erityisesti rautatieliikenteeseen, ottaen huomioon alueelliset erot; nopeuttaa edelleen uusiutuvien energialähteiden käyttöönottoa tarjoamalla ennustettavan sääntelykehyksen sekä selkeät ja digitaaliset lupamenettelyt, jotka mahdollistavat muun muassa itse tuotetun energian kollektiivisen kulutuksen ja uusiutuvan energian yhteisöt; lisää sähkömarkkinoiden vakautta pitkäaikaisilla sopimuksilla, investoinneilla energian varastointikapasiteettiin ja kysyntäjoustovälineillä; vahvistaa sähkön siirto- ja jakeluverkon kapasiteettia, myös rajatylittäviä sähköverkkojen yhteenliitäntöjä varten, parantamalla yhteenliittämismenettelyjä ja lisäämällä verkkojen avoimuutta kansalliseen verkkoon tehtäviin investointeihin kannustamiseksi; lisää panostusta politiikkatoimiin, joiden tarkoituksena on vihreän siirtymän edellyttämien taitojen ja osaamisen tuottaminen ja hankkiminen erityisesti julkishallinnossa; nopeuttaa investointeja energiatehokkuuteen edistämällä rahoitusjärjestelmiä yksityisten investointien houkuttelemiseksi ja tukemalla energiaköyhyydestä kärsiviä kotitalouksia; parantaa kiertotalouteen siirtymisen edellytyksiä erityisesti lisäämällä jätteen syntymisen ehkäisemistä, jätteen kierrätystä ja uudelleenkäyttöä, jotta kaatopaikoille ja polttolaitoksiin päätyvän jätteen määrää voidaan vähentää; parantaa vesihuoltoa, jotta ilmastonmuutokseen sopeutumista voidaan vahvistaa, ja varmistaa talouden ja ympäristön pitkän aikavälin resilienssin; toteuttaa yhdennetyn vesihuoltostrategian ja virtaviivaistaa vesivarojen hallintaa; edistää investointeja jäteveden keräämiseen ja käsittelyyn, vuotojen vähentämiseen ja veden seurantaan, kehittää luontopohjaisia ratkaisuja ja vesistöjen kunnostamista sekä parantaa vedenkäytön tehokkuutta ja veden uudelleenkäyttöä;

5. varmistaa yhdenvertaisen pääsyn laadukkaaseen terveydenhuoltoon ja pitkäaikaishoitoon pitäen samalla huolta kansallisen terveydenhuoltojärjestelmän kestävyydestä; puuttuu osaamisen kohtaanto-ongelmiin parantamalla väestön osaamista ja tekemällä koulutuksesta, aikuiskoulutus mukaan lukien, työmarkkinoiden tarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisempaa edistää asumisen kohtuuhintaisuutta ja asuntojen saatavuutta suuren kysynnän alueilla poistamalla esteitä tyhjillään olevien asuntojen vuokraamisen ja huonokuntoisten rakennusten kunnostamisen tieltä sekä edistämällä tehokkaita julkisen liikenteen yhteyksiä asuntojen hintojen nousun hillitsemiseksi kaupunkikeskuksissa ja muiden alueiden houkuttelevuuden lisäämiseksi.

Tehty Brysselissä 8 päivänä heinäkuuta 2025.

Neuvoston puolesta

Puheenjohtaja

S. LOSE