C/2025/3996

20.8.2025.

PREPORUKA VIJEĆA

8. srpnja 2025.

o ekonomskim, socijalnim, strukturnim i proračunskim politikama te politikama zapošljavanja Portugala

(C/2025/3996)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 121. stavak 2. i članak 148. stavak 4.,

uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2024/1263 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2024. o djelotvornoj koordinaciji ekonomskih politika i multilateralnom proračunskom nadzoru te stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 ([1]), a posebno njezin članak 3. stavak 3.,

uzimajući u obzir preporuku Europske komisije,

uzimajući u obzir rezolucije Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir zaključke Europskog vijeća,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za zapošljavanje,

uzimajući u obzir mišljenje Gospodarskog i financijskog odbora,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za socijalnu zaštitu,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora za ekonomsku politiku,

budući da:

Opća razmatranja

(1) U Uredbi (EU) 2024/1263, koja je stupila na snagu 30. travnja 2024., navode se ciljevi okvira gospodarskog upravljanja, čija je svrha promicanje dobrih i održivih javnih financija, održivog i uključivog rasta i otpornosti putem reformi i ulaganja te sprečavanje prekomjernih državnih deficita. Uredbom je propisano da Vijeće i Komisija provode multilateralni nadzor u kontekstu europskog semestra u skladu s ciljevima i zahtjevima utvrđenima u UFEU-u. Europski semestar uključuje i sastavljanje preporuka za pojedine zemlje te nadzor provedbe tih preporuka. Uredba potiče i odgovornost za fiskalnu politiku na nacionalnoj razini i usmjerena je na srednjoročno razdoblje i djelotvorniju i koherentniju provedbu. Svaka država članica Vijeću i Komisiji mora dostaviti nacionalni srednjoročni fiskalno-strukturni plan koji sadržava njezine fiskalne i investicijske obveze u pogledu reformi za četverogodišnje ili petogodišnje razdoblje, ovisno o redovnom trajanju nacionalnog zakonodavnog razdoblja. Kretanje neto rashoda ([2]) u tim planovima mora biti u skladu sa zahtjevima iz te uredbe, uključujući zahtjeve da se dug opće države do kraja razdoblja prilagodbe uvjerljivo smanjuje ili da se nastavi uvjerljivo smanjivati odnosno da se zadrži na razboritim razinama ispod 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP), a da se deficit opće države u srednjoročnom razdoblju smanji i/ili zadrži ispod referentne vrijednosti od 3 % BDP-a utvrđene Ugovorom. Ako se država članica obveže da će provesti relevantan skup reformi i ulaganja u skladu s kriterijima iz te uredbe, razdoblje prilagodbe može se produljiti za najviše tri godine.

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

([2]) Neto rashodi kako su definirani u članku 2. točki 2. Uredbe (EU) 2024/1263: „neto rashodi” znači državni rashodi bez (i) rashoda za kamate, (ii) diskrecijskih mjera na strani prihoda, (iii) rashoda za programe Unije koji su u cijelosti pokriveni prihodima iz fondova Unije, (iv) nacionalnih rashoda za sufinanciranje programa koji se financiraju sredstvima Unije, (v) cikličkih elemenata rashoda za naknade za nezaposlenost i (vi) jednokratnih i drugih privremenih mjera.

(2) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća ([3]), kojom je uspostavljen Mehanizam za oporavak i otpornost („Mehanizam”), stupila je na snagu 19. veljače 2021. Mehanizmom se pruža financijska potpora državama članicama za provedbu reformi i ulaganja i generira se fiskalni impuls koji će se financirati sredstvima Unije. U skladu s prioritetima europskog semestra za koordinaciju ekonomskih politika Mehanizmom se doprinosi gospodarskom i socijalnom oporavku i provedbi održivih reformi i ulaganja, posebno u cilju promicanja zelene i digitalne tranzicije i jačanja otpornosti gospodarstava država članica. Njime se pomaže i jačanju javnih financija te poticanju rasta i otvaranja radnih mjesta u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju, poboljšanju teritorijalne kohezije unutar Unije i podupiranju kontinuirane provedbe europskog stupa socijalnih prava.

(3) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća ([4]) („Uredba o planu REPowerEU”) donesena je 27. veljače 2023. u cilju postupnog ukidanja ovisnosti Unije o uvozu fosilnih goriva iz Rusije. Time se doprinosi energetskoj sigurnosti i diversifikaciji opskrbe energijom u Uniji, a istodobno povećava uvođenje energije iz obnovljivih izvora, kapacitet za skladištenje energije i energetska učinkovitost. Portugal je u svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost dodao novo poglavlje o planu REPowerEU kako bi financirao ključne reforme i ulaganja kojima će se doprinijeti ostvarenju ciljeva plana REPowerEU.

(4) Portugal je 22. travnja 2021. Komisiji dostavio svoj nacionalni plan za oporavak i otpornost, u skladu s člankom 18. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241. Komisija je na temelju članka 19. te uredbe ocijenila relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i koherentnost plana za oporavak i otpornost, u skladu sa smjernicama za ocjenjivanje iz Priloga V. Vijeće je 13. srpnja 2021. donijelo Provedbenu odluku o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala ([5]), koja je izmijenjena 10. listopada 2023. na temelju članka 18. stavka 2. radi ažuriranja maksimalnog financijskog doprinosa za bespovratnu financijsku potporu i uključivanja poglavlja o planu REPowerEU ([6]). Isplata obroka ovisi o donošenju odluke Komisije, u skladu s člankom 24. stavkom 5., u kojoj se navodi da je Portugal u zadovoljavajućoj mjeri ostvario relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u Provedbenoj odluci Vijeća. Ostvarenje u zadovoljavajućoj mjeri podrazumijeva da postizanje prethodnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iste reforme ili ulaganja nije poništeno.

(5) Vijeće je 21. siječnja 2025. na preporuku Komisije donijelo Preporuku o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Portugala ([7]). Plan je dostavljen u skladu s člankom 11. i člankom 36. stavkom 1. točkom (a) Uredbe (EU) 2024/1263, obuhvaća razdoblje od 2025. do 2028. i sadržava fiskalnu prilagodbu tijekom četiri godine.

(6) Komisija je 26. studenoga 2024. donijela mišljenje o nacrtu proračunskog plana Portugala za 2025. Komisija je istog dana, na temelju Uredbe (EU) br. 1176/2011, donijela Izvješće o mehanizmu upozoravanja za 2025., u kojem Portugal nije utvrđen kao jedna od država članica za koju je potrebno provesti detaljno preispitivanje. Komisija je donijela i Preporuku za preporuku Vijeća o ekonomskoj politici europodručja te Prijedlog zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2025., u kojem se analizira provedba smjernica za zapošljavanje i načela europskog stupa socijalnih prava. Vijeće je 13. svibnja 2025. donijelo Preporuku o ekonomskoj politici europodručja ([8]), a 10. ožujka 2025. Zajedničko izvješće o zapošljavanju.

([3]) Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([4]) Uredba (EU) 2023/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. veljače 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2021/241 u pogledu poglavljâ o planu REPowerEU u planovima za oporavak i otpornost i o izmjeni uredaba (EU) br. 1303/2013, (EU) 2021/1060 i (EU) 2021/1755 te Direktive 2003/87/EZ (SL L 63, 28.2.2023., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

([5]) Provedbena odluka Vijeća od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala (ST 10149/2021).

([6]) Provedbena odluka Vijeća od 10. listopada 2023. o izmjeni Provedbene odluke od 13. srpnja 2021. o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Portugala (ST 13351/23).

([7]) Preporuka Vijeća od 21. siječnja 2025. o potvrđivanju nacionalnog srednjoročnog fiskalno-strukturnog plana Portugala (SL C, C/2025/641, 10.2.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/641/oj).

([8]) Preporuka Vijeća od 13. svibnja 2025. o ekonomskoj politici europodručja (SL C, C/2025/2782, 22.5.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

(7) Komisija je 29. siječnja 2025. objavila Kompas konkurentnosti, strateški okvir čiji je cilj potaknuti globalnu konkurentnost EU-a u sljedećih pet godina. U njemu su utvrđena tri imperativa preobrazbe za održiv gospodarski rast: (i) inovacije, (ii) dekarbonizacija i konkurentnost i (iii) sigurnost. Kako bi se smanjio inovacijski jaz, EU namjerava potaknuti inovacije u industriji, poduprijeti rast *start-up* poduzeća inicijativama kao što su strategija EU-a za *start-up* i *scale-up* poduzeća i promicati primjenu naprednih tehnologija kao što su umjetna inteligencija i kvantno računalstvo. Komisija je radi zelenijeg gospodarstva izradila detaljan Akcijski plan za priuštivu energiju i Plan za čistu industriju, kojima se osigurava troškovno učinkovit prelazak na čistu energiju koji ne ugrožava konkurentnost, osobito u energetski intenzivnim sektorima, i koji djeluje kao pokretač rasta. Kako bi smanjila pretjeranu ovisnost i povećala sigurnost, Unija intenzivno radi na jačanju globalnih trgovinskih partnerstava, diversifikaciji lanaca opskrbe i osiguravanju dostupnosti kritičnih sirovina i izvora čiste energije. Ti se prioriteti temelje na horizontalnim čimbenicima, a to su regulatorno pojednostavnjenje, produbljivanje jedinstvenog tržišta, financiranje konkurentnosti i unija štednje i ulaganja, promicanje vještina i kvalitetnih poslova te bolja koordinacija politika EU-a. Kompas konkurentnosti usklađen je s europskim semestrom, čime se osigurava usklađenost ekonomskih politika država članica sa strateškim ciljevima Komisije i omogućuje ujednačen pristup gospodarskom upravljanju, što potiče održiv rast, inovacije i otpornost u cijeloj Uniji.

(8) Europski semestar za koordinaciju ekonomskih politika nastavlja se u 2025. razvijati usporedno s provedbom Mehanizma za oporavak i otpornost. Potpuna provedba planova za oporavak i otpornost i dalje je ključna za ostvarenje prioriteta politika u okviru europskog semestra jer ti planovi doprinose djelotvornom odgovoru na sve ili na znatan dio izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju izdanima posljednjih godina. Te preporuke Vijeća za pojedinu zemlju i dalje su jednako relevantne i za planove za oporavak i otpornost izmijenjene u skladu s člankom 21. Uredbe (EU) 2021/241.

(9) U preporukama za pojedinu zemlju za 2025. obuhvaćeni su ključni izazovi na koje se nije u dovoljnoj mjeri odgovorilo mjerama iz planova za oporavak i otpornost, vodeći računa o relevantnim izazovima utvrđenima u preporukama za pojedinu zemlju u razdoblju od 2019. do 2024.

(10) Komisija je 4. lipnja 2025. objavila Izvješće za Portugal za 2025. U njemu je ocijenjen napredak Portugala u smislu relevantnih preporuka za pojedinu zemlju i analizirana je provedba plana za oporavak i otpornost Portugala. Na temelju te analize u tom izvješću utvrđeni su najhitniji izazovi kojima je Portugal izložen. Ocijenjen je i napredak Portugala u provedbi europskog stupa socijalnih prava i ostvarenju glavnih ciljeva Unije za 2030. u pogledu zapošljavanja, stjecanja vještina te smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, kao i napredak u ostvarenju ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda.

Ocjena godišnjeg izvješća o napretku

(11) Vijeće je 21. siječnja 2025. preporučilo sljedeće maksimalne stope rasta neto rashoda za Portugal: 5,0 % u 2025., 5,1 % u 2026., 1,2 % u 2027. i 3,3 % u 2028., što odgovara maksimalnim kumulativnim stopama rasta, izračunanima u odnosu na baznu godinu 2024., od 17,4 % u 2025., 23,4 % u 2026., 24,8 % u 2027. i 28,9 % u 2028. Portugal je 30. travnja 2025. dostavio svoje godišnje izvješće o napretku ([9]) u kojem izvješćuje o poštovanju preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda i provedbi reformi i ulaganja kojima se odgovara na glavne izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju u okviru europskog semestra. U godišnjem izvješću o napretku uzima se u obzir i polugodišnje izvješće Portugala o ostvarenom napretku u provedbi plana za oporavak i otpornost u skladu s člankom 27. Uredbe (EU) 2021/241.

(12) Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i njegove posljedice egzistencijalna su prijetnja Europskoj uniji. Komisija je preporučila koordiniranu aktivaciju nacionalne klauzule o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu radi potpore nastojanjima EU-a da se postigne brzo i znatno povećanje potrošnje za obranu a Europsko vijeće taj je prijedlog pozdravilo 6. ožujka 2025. Na zahtjev Portugala od 30. travnja 2025. Vijeće je 8. srpnja 2025. na preporuku Komisije donijelo preporuku kojom se Portugalu dopušta odstupanje od i premašivanje preporučenih maksimalnih stopa rasta neto rashoda ([10]).

([9]) Godišnja izvješća o napretku za 2025. dostupna su na poveznici: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en

([10]) Preporuka Vijeća od 8. srpnja 2025. kojom se Portugalu dopušta odstupanje od maksimalnih stopa rasta neto rashoda kako ih je utvrdilo Vijeće na temelju Uredbe (EU) 2024/1263 (aktivacija nacionalne klauzule o odstupanju) (SL C, C/2025/3972, 20.8.2025., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3972/oj).

(13) Prema podacima koje je potvrdio Eurostat ([11]), suficit opće države u Portugalu se s 1,2 % BDP-a u 2023. smanjio na 0,7 % BDP-a u 2024., dok je dug opće države pao s 97,7 % BDP-a krajem 2023. na 94,9 % BDP-a krajem 2024. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju stopi rasta neto rashoda od 12,0 % u 2024. U godišnjem izvješću o napretku za 2025. Portugal procjenjuje da će rast neto rashoda u 2024. iznositi 11,6 %. Komisija procjenjuje da je rast neto rashoda bio veći nego u godišnjem izvješću o napretku. Komisijini izračuni i procjena nacionalnih tijela razlikuju se jer je Komisija procijenila da će učinak diskrecijskih mjera na smanjenje prihoda biti veći, osobito mjera koje se odnose na porez na dohodak. Prema Komisijinim procjenama smjer fiskalne politike ([12]), koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, bio je u 2024. ekspanzivan, za 1,6 % BDP-a.

(14) Prema godišnjem izvješću o napretku, u makroekonomskom scenariju na kojem se temelje proračunske projekcije Portugala očekuje se rast realnog BDP-a od 2,4 % u 2025. i predviđa se da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 2,4 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se realni BDP povećati za 1,8 % u 2025. i za 2,2 % u 2026. te da će inflacija mjerena HIPC-om iznositi 2,1 % u 2025. i 2,0 % u 2026.

(15) U godišnjem izvješću o napretku predviđa se smanjenje suficita opće države na 0,3 % BDP-a u 2025. i smanjenje udjela duga opće države u BDP-u na 91,5 % do kraja 2025. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 3,4 % u 2025. U Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se suficit opće države od 0,1 % BDP-a za 2025. Smanjenje suficita u 2025. uglavnom je posljedica procijenjenog učinka mjera fiskalne politike na povećanje rashoda, osobito za plaće u javnom sektoru i socijalne transfere, i smanjenje prihoda koje je rezultat ažuriranog sustava oporezivanja dohotka za mlade i olakšica za oporezivanje dobiti. Prema izračunima Komisije ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 6,1 % u 2025. Predviđeni rast neto rashoda veći je nego u godišnjem izvješću o napretku jer je Komisijina procjena rashoda koji se financiraju transferima iz EU-a bila niža i jer se izostanak kvalifikacije kao jednokratnih iz sudske odluke još nije materijalizirao. Prema Komisijinim procjenama predviđa se da će smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, u 2025. biti ekspanzivan, za 1,4 % BDP-a. Predviđa se da će do kraja 2025. doći do smanjenja udjela duga opće države u BDP-u na 91,7 %. Smanjenje udjela duga u BDP-u u 2025. uglavnom je rezultat povoljnih razlika između rasta i kamatnih stopa, u kombinaciji s predviđenim primarnim suficitom.

(16) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. očekuje se da će se u 2025. bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost financirati rashodi opće države u iznosu od 1,5 % BDP-a, u odnosu na 0,7 % BDP-a u 2024. Rashodi financirani bespovratnom potporom iz Mehanizma za oporavak i otpornost omogućavaju visokokvalitetna ulaganja i reforme za povećanje produktivnosti bez izravnog učinka na saldo i dug opće države Portugala.

(17) U razdoblju od 2021. do 2023. rashodi opće države za obranu u Portugalu ostali su stabilni na 0,8 % BDP-a ([13]). Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će rashodi za obranu ostati stabilni i iznositi 0,8 % BDP-a u 2024. i 2025. To znači da nema promjena u odnosu na 2021. Portugal procjenjuje da su rashodi za obranu iznosili 0,9 % BDP-a u 2024. i da će iznositi 1,1 % BDP-a u 2025. Razdoblje aktivacije nacionalne klauzule o odstupanju (2025. – 2028.) Portugalu omogućuje da ponovno odredi prioritete državnih rashoda ili poveća državne prihode tako da trajno povećani rashodi za obranu ne ugroze fiskalnu održivost u srednjoročnom razdoblju.

([11]) Eurostat – Euro Indicators (Pokazatelji za europodručje), 22.4.2025.

([12]) Smjer fiskalne politike definira se kao godišnja promjena odnosnog stanja proračuna opće države. Cilj mu je procijeniti ekonomski impuls koji proizlazi iz fiskalnih politika, onih koje financira država i onih koje se financiraju iz proračuna EU-a. Smjer fiskalne politike mjeri se kao razlika između (i) srednjoročnog potencijalnog rasta i (ii) promjene primarnih rashoda bez diskrecijskih mjera na strani prihoda te uključujući rashode koji se financiraju bespovratnom potporom (bespovratnim sredstvima) iz Mehanizma za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova Unije.

([13]) Eurostat, državni rashodi prema klasifikaciji funkcija države (COFOG). Zbog metodoloških razlika između definicija COFOG-a i NATO-a rashodi koji se temelje na definiciji COFOG-a mogu se razlikovati od izdataka utemeljenih na definiciji NATO-a.

(18) Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će se neto rashodi u Portugalu povećati za 6,1 % u 2025. i kumulativno za 18,8 % u 2024. i 2025. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se da će rast neto rashoda Portugala u 2025. biti veći od preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju ([14]) od 0,4 % BDP-a na godišnjoj razini. Razmatraju li se 2024. i 2025. zajedno, predviđa se i da će kumulativna stopa rasta neto rashoda biti veća od preporučene maksimalne stope rasta, što odgovara odstupanju od 0,5 % BDP-a. Uzimajući u obzir fleksibilnost veće potrošnje za obranu predviđenu nacionalnom klauzulom o odstupanju, kumulativno odstupanje neto rashoda ostaje stabilno na 0,5 % BDP-a, ispod praga od 0,6 % BDP-a.

(19) Osim toga, Vijeće je preporučilo da Portugal postupno ukine hitne mjere energetske potpore prije sezone grijanja 2024./2025. Prema Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025., neto proračunski trošak ([15]) hitnih mjera energetske potpore u 2024. procijenjen je na 0,3 % BDP-a, a predviđa se da će se u 2025. smanjiti na 0,1 %. Hitne mjere energetske potpore samo su djelomično ukinute prije sezone grijanja 2024./2025. To nije sasvim u skladu s preporukom Vijeća.

(20) U godišnje izvješće o napretku nisu uključene proračunske projekcije nakon 2025. Na temelju mjera politike poznatih na datum zaključenja prognoze, u Komisijinoj proljetnoj prognozi 2025. predviđa se deficit opće države od 0,6 % BDP-a u 2026. Promjena salda opće države u 2026. uglavnom odražava učinak smanjenja stope poreza na dobit kako je utvrđena u zakonu o državnom proračunu za 2025. i povećanje javnih ulaganja koja se financiraju zajmovima iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Ta kretanja odgovaraju rastu neto rashoda od 6,3 % u 2026. Na temelju Komisijinih procjena predviđa se da će u 2026. smjer fiskalne politike, koji uključuje rashode financirane na nacionalnoj razini i na razini EU-a, biti ekspanzivan, za 1,2 % BDP-a. Komisija predviđa da će se do kraja 2026. udio duga opće države u BDP-u smanjiti na 89,7 %. Smanjenje udjela duga u BDP-u u 2026. uglavnom je rezultat kontinuirano povoljnih razlika između rasta i kamatnih stopa i predviđenog primarnog suficita.

Ključni izazovi u području politika

(21) Starenje stanovništva i smanjenje radno sposobnog stanovništva dovodi u pitanje održivost portugalskog mirovinskog sustava koji se temelji na načelu generacijske solidarnosti. Iako se očekuje povećanje javne potrošnje za mirovine, očekuje se da će se broj doprinositelja sustavu smanjiti. Očekuje se da će javna potrošnja za mirovine doseći najvišu razinu u 2046. (15,2 % BDP-a), po čemu će Portugal biti jedna od tri države članice s najvećim udjelom rashoda za mirovine u BDP-u ([16]). U 2025. su gotovo dva osiguranika na jednog umirovljenika, a očekuje se da će u 2046. biti samo jedan. Posljedični deficit u javnom mirovinskom sustavu trebalo bi pokriti sredstvima iz nacionalnih izvora transferima iz državnog proračuna ili iz portugalskog pričuvnog fonda za javni mirovinski sustav (*Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*). Starenje stanovništva opterećuje javne financije Portugala, ne samo utjecajem na javni mirovinski sustav, nego i na porezni sustav. Na primjer, zbog smanjenja broja radno sposobnih osoba mogli bi se smanjiti prihodi od oporezivanja rada. Portugal provodi reforme za poboljšanje održivosti svojeg mirovinskog sustava, na primjer indeksacijom zakonske dobi za umirovljenje i očekivane životne dobi, no politike poput programa prijevremenog umirovljenja i posebnih stopa doprinosa povećavaju pritisak na mirovinski sustav, što bi moglo utjecati na njegovu održivost.

(22) U skladu s člankom 19. stavkom 3. točkom (b) Uredbe (EU) 2021/241 i kriterijem 2.2. iz Priloga V. toj uredbi plan za oporavak i otpornost sadržava opsežan skup reformi i ulaganja koji se međusobno nadopunjuju i koje treba provesti do 2026. Očekuje se da će doprinijeti djelotvornom svladavanju svih ili znatnog dijela izazova utvrđenih u relevantnim preporukama za pojedinu zemlju. U tom kratkom roku dovršetak djelotvorne provedbe plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU, ključan je za poticanje dugoročne konkurentnosti Portugala zelenom i digitalnom tranzicijom, uz istodobno osiguravanje socijalne pravednosti. U komunikaciji Komisije naslovljenoj „NextGenerationEU – put do 2026.”, donesenoj 4. lipnja 2025., pojašnjava se primjenjivi vremenski okvir za kraj Mehanizma i državama članicama daju se smjernice za maksimalno pojačanje provedbe do 31. kolovoza 2026., među ostalim o tome kako dodatno pojednostavniti planove za oporavak i otpornost, utvrđuju se ključne opcije koje treba razmotriti pri njihovoj reviziji i naglašava se važnost pažljivog zajedničkog planiranja podnošenja posljednjih zahtjeva za plaćanje 2026. Portugal je već ostvario napredak u provedbi reformi i ulaganja iz

([14]) Te će se vrijednosti od 2026. pojaviti na kontrolnom računu uvedenom člankom 22. Uredbe (EU) 2024/1263.

([15]) Ta vrijednost predstavlja razinu godišnjeg proračunskog troška tih mjera, uključujući prihode i rashode te, ovisno o slučaju, isključujući prihode od poreza na neočekivanu dobit dobavljača energije.

([16]) Europska komisija, Izvješće o starenju stanovništva za 2024.: gospodarske i proračunske projekcije za države članice EU-a (2022. – 2070.), Institutional Paper br. 279., travanj 2024.

svojeg plana za oporavak i otpornost. Kako bi se obveze iz plana za oporavak i otpornost ispunile do kolovoza 2026., ključno je da Portugal ubrza provedbu reformi i ulaganja tako što će odgovoriti na relevantne izazove. Vijeće je 13. svibnja 2025. donijelo Provedbenu odluku kojom je izmijenjena ocjena plana za oporavak i otpornost Portugala kako bi se uzele u obzir objektivne okolnosti koje utječu na pravodobnost nekih ulaganja. Međutim, i dalje su prisutni izazovi u smislu administrativnog kapaciteta, pravila javne nabave i dugotrajnih postupaka izdavanja dozvola, koji posebno utječu na velike investicijske projekte. Sustavno uključivanje lokalnih i regionalnih tijela, socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje je ključno kako bi se osigurala opća odgovornost za uspješnu i pravovremenu provedbu plana za oporavak i otpornost.

(23) Portugal je ubrzao provedbu programa kohezijske politike, koja obuhvaća potporu iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Fonda za pravednu tranziciju (FPT), Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i Kohezijskog fonda (KF). Važno je nastaviti ulagati napore u brzu provedbu tih programa i maksimalno povećati njihov učinak na terenu. Portugal u okviru svojih programa kohezijske politike već poduzima mjere za poticanje konkurentnosti i rasta, jačajući pritom socijalnu koheziju. Istodobno se i dalje suočava s izazovima koji se, među ostalim, odnose na poticanje konkurentnosti razvojem ili proizvodnjom kritičnih tehnologija, nedostatak i neusklađenost ponude i potražnje vještina, povećanje otpornosti vodoopskrbe, osobito u regijama Algarve i Alentejo, i priuštivost i dostupnost stanovanja. U skladu s člankom 18. Uredbe (EU) 2021/1060 Portugal je u okviru preispitivanja programâ kohezijske politike u sredini programskog razdoblja dužan preispitati svaki program uzimajući, među ostalim, u obzir izazove utvrđene u preporukama za pojedinu zemlju iz 2024. U Komisijinu prijedlogu donesenom 1. travnja 2025. ([17]) rok za dostavu procjene o ishodu preispitivanja u sredini programskog razdoblja za svaki program produljuje se nakon 31. ožujka 2025. Ujedno se osigurava fleksibilnost kako bi se ubrzali provedba programa i poticaji za države članice da dodijele sredstva kohezijske politike za pet strateških prioritetnih područja u Uniji, odnosno konkurentnost u područjima strateških tehnologija, obranu, stanovanje, otpornost vodoopskrbe i energetsku tranziciju, zadržavajući pritom fokus na osobama u najranjivijim situacijama kada su posrijedi programi fonda ESF+.

(24) Platforma za strateške tehnologije za Europu (STEP) pruža priliku za ulaganja u ključne strateške prioritete EU-a jačanjem konkurentnosti EU-a. STEP koristi sredstva iz 11 postojećih fondova EU-a. Države članice mogu doprinositi i programu InvestEU potporom ulaganjima u prioritetna područja. Portugal bi te inicijative mogao optimalno iskoristiti kako bi podupro razvoj ili proizvodnju ključnih tehnologija, što uključuje čiste i resursno učinkovite tehnologije.

(25) Uz gospodarske i socijalne poteškoće koje se otklanjaju planom za oporavak i otpornost i sredstvima iz drugih fondova EU-a, Portugal bi trebao učinkovito odgovoriti na izazove koji se odnose na (i) održivost mirovinskog sustava, (ii) pojednostavnjenje, (iii) poslovno okruženje, (iv) istraživanje i inovacije, (v) pristup financijskim sredstvima i financiranje rasta, (vi) oporezivanje, utaju i izbjegavanje poreza, (vii) kvalitetu izrade zakonodavstva, (viii) promet, (ix) energiju iz obnovljivih izvora, (x) energetsku infrastrukturu i mreže, (xi) energetsku učinkovitost, (xii) politiku zaštite okoliša, (xiii) upravljanje resursima, (xiv) stanovanje, (xv) vještine, (xvi) kvalitetna radna mjesta i (xvii) socijalnu pravednost.

(26) Kako je navedeno u Kompasu konkurentnosti, sve institucije EU-a te nacionalne i lokalne institucije moraju uložiti velike napore u izradu jednostavnijih pravila i ubrzavanje administrativnih postupaka. Komisija je postavila ambiciozne ciljeve za smanjenje administrativnog opterećenja: za najmanje 25 % i najmanje 35 % za MSP-ove. Izradila je i nove alate za postizanje tih ciljeva, što uključuje testiranje otpornosti propisa EU-a na stres i intenzivniji dijalog s dionicima. Kako bi se te ambicije ostvarile, i Portugal treba poduzeti mjere. 51 % poduzetnika smatra da složenost administrativnih postupaka predstavlja problem za poslovanje njihova poduzeća u Portugalu ([18]). Unatoč napretku postignutom proteklih godina, administrativno i regulatorno opterećenje i dalje je najveća prepreka poslovanju u Portugalu. U odnosu na 66 % u EU-u, više od 83 % portugalskih poduzeća navodi da je regulativa prepreka ulaganjima. Osim toga, prema OECD-ovim pokazateljima reguliranosti tržišta proizvoda za 2023. i 2024. Portugal je među 38 zemalja OECD-a na devetom mjestu po lošim rezultatima. Te prepreke utječu na privlačnost

([17]) Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o izmjeni uredaba (EU) 2021/1058 i (EU) 2021/1056 u pogledu posebnih mjera za svladavanje strateških izazova u kontekstu preispitivanja u sredini programskog razdoblja – COM (2025) 123 final.

([18]) *„Businesses" attitudes towards corruption in the EU* (Stavovi poduzeća prema korupciji u EU-u), izvješće Flash Eurobarometra (travanj 2024.).

portugalskih tržišta, umanjuju konkurentnost i narušavaju kapacitet portugalskih poduzeća za širenje, inovacije i povećanje produktivnosti. Poduzetnici se kontinuirano žale na dugotrajnost postupaka izdavanja odobrenja u industriji i izdavanja dozvola i smatraju da je to velika prepreka ulaganjima. Unatoč određenom napretku u skraćivanju i pojednostavnjenju tih postupaka, lokalna tijela otežano provode te nove procedure i njihovi se pristupi u regijama i općinama mogu znatno razlikovati. Još postoje prepreke pristupanju nekim uslugama u maloprodaji i stručnim uslugama, iako je Portugal od 2023. do 2024. poduzeo neke bitne korake, kao što je revizija pravnih sustava za nekoliko samoreguliranih profesija.

(27) Posljednjih nekoliko godina poboljšavaju se uvjeti pristupa financiranju za poduzeća, a udio poduzeća koja pristup financiranju navode kao ograničenje za ulaganja sada je u skladu s prosjekom EU-a. Međutim, portugalska se poduzeća većinom oslanjaju na bankovne kredite i unutarnje financiranje. Drugi izvori financiranja, kao što su poduzetnički i vlasnički kapital, posljednjih su se godina povećavali, ali i dalje su znatno niži od prosjeka EU-a. Tržišta kapitala u Portugalu i dalje su nerazvijena, s udjelom ulaganja od samo 24,4 % BDP-a, dok je prosjek EU-a 67,6 %. Portugalska su tijela pokrenula i predano radila na nekoliko inicijativa za potporu ulaganjima u privatni i poduzetnički kapital, kao što su kapitalizacija i otpornost fonda kojim upravlja *Banco Português de Fomento*, programi potpore *start-up* poduzećima ili specifičnim sektorima i nedavna revizija zakona o tržištima kapitala. Portugal međutim treba dodatno napredovati da bi uhvatio korak s drugim europskim državama i privukao više ulagača privatnog kapitala i više ulaganja, među ostalim raspodjelom rizika na javni i privatni sektor, fokusiranjem na poduzeća s većim potencijalom za rast i produktivne sektore. Intenzivnije korištenje vlasničkih instrumenata moglo bi, među ostalim, pružiti potporu *start-up* i inovativnim poduzećima, povećati kapacitet lokalnih poduzeća za rast i širenje poslovanja, unaprijediti upravljanje i potaknuti produktivnost. U Portugalu je nizak stupanj financijske pismenosti. U anketi Eurobarometra 2023. o financijskoj pismenosti samo je 16 % Portugalaca ostvarilo „visok” broj bodova, što je drugi najlošiji rezultat u EU-u. Financijska pismenost u zemlji mogla bi se poboljšati kako bi se omogućila učinkovitija alokacija štednje i u poduzećima poboljšalo razumijevanje određenih prednosti i rizika svakog dostupnog financijskog instrumenta.

(28) Porezni su rashodi raširen u poreznom sustavu Portugala i ima ih više od 500 u nekoliko različitih propisa. Taj se instrument može djelotvorno iskoristiti za ostvarenje određenih ciljeva politike, ali dovodi i do gubitka prihoda, doprinosi složenosti poreznog sustava i mogao bi utjecati na dohodovnu nejednakost. Portugal je poduzeo prvi korak za smanjenje velikog broja poreznih rashoda i osnovao je novu jedinicu za poreznu politiku (poznata kao U-TAX) čija je svrha pratiti i ocjenjivati porezne rashode. Koncept poreza na dobit utječe na složenost poreznog sustava. Struktura stopa poreza na dobit obuhvaća i državni porez i općinske prireze. Državni porez ovisi o iznosu oporezive dobiti svakog poduzeća, na koji općine mogu odrediti prirez do 1,5 %. Zbog toga zakonska stopa poreza na dobit može varirati od 12,5 % do 30,5 %, ovisno o veličini i lokaciji poduzeća. Takav koncept može odvratiti poduzeća od širenja, ograničiti ekonomiju razmjera i s time povezano povećanje učinkovitosti, a istodobno povećati opseg prebacivanja dobiti unutar zemlje. Kad je riječ o poreznoj upravi, nepodmireni porezni dugovi u odnosu na BDP u Portugalu su i dalje među najvišima u EU-u.

(29) Pravosudni sustav sve je učinkovitiji, ali se i dalje suočava s velikim izazovima zbog dugotrajnih postupaka i velikog broja neriješenih predmeta, posebno na upravnim i poreznim sudovima. Važno je da Portugal nastavi smanjivati broj neriješenih predmeta i njihovo trajanje na prvostupanjskim i drugostupanjskim sudovima i da osigura dostupnost odgovarajućih resursa za pravosudni sustav.

(30) Ulaganja u istraživanje i razvoj povećala su se zadnjih godina, ali su i dalje nedostatna da portugalski nacionalni sustav istraživanja i inovacija dosegne prosjek EU-a. Udio potrošnje za istraživanje i razvoj u odnosu na BDP povećao se za 1,7 % u 2024. zahvaljujući povećanju privatne potrošnje, dok je intenzitet javnog istraživanja i razvoja ostao stabilan na 0,6 %. Portugalska su tijela uvela cijeli niz programa potpore istraživanju i inovacijama, ali neki će od njih, kao što su program mobilizacije i zeleni program, biti dovršeni tek za nekoliko godina. Iako se od tih programa očekuju dugoročne koristi, za Portugal će biti iznimno važno da i mimo tih programa održi adekvatne poticaje za istraživanje, razvoj i inovacije. U tom će smislu biti nužno ocijeniti i provoditi dobre politike i pružiti potporu za učinkovite rashode u sektorima koji pokazuju najveći potencijal za rast i dodanu vrijednost.

(31) Kad je riječ o kvaliteti izrade zakonodavstva, Portugal samo u ograničenoj mjeri provodi procjene učinka i *ex post* evaluacije politika. Portugal je 2021. postigao znatan napredak u provedbi *ex ante* evaluacija politika i osnovao je PlanAPP, nacionalno tijelo za podršku izradi javnih politika. Međutim, *ex post* procjene učinka nisu uobičajene i ograničene su na odabrane zakonodavne akte. Šira provedba *ex post* evaluacija omogućila bi tijelima da utvrde učinak novih politika i propisa te da ocijene učinkovitost već uvedenih *ex ante* evaluacija. Mogla bi se poboljšati i transparentnost sudjelovanja dionika u zakonodavnom procesu.

(32) Portugal i dalje uvelike ovisi o uvezenim fosilnim gorivima, a udio nafte i plina u njegovoj je kombinaciji izvora energije u 2023. iznosio 47,2 % odnosno 16,8 %. Prometni sektor ima najveći udio od 37,5 % u ukupnoj krajnjoj potrošnji energije. Prometni sektor je uvelike ovisan o nafti i naftnim proizvodima, s udjelom od 92 % u njegovoj krajnjoj potrošnji energije, što jasno pokazuje znatnu ovisnost zemlje o fosilnim gorivima. Portugal znatno subvencionira fosilna goriva i nije planirano postupno ukidanje subvencija prije 2030. Osobito bi se moglo razmotriti prioritetno postupno ukidanje subvencija za fosilna goriva koje ne rješavaju problem energetskog siromaštva na ciljani način, ne odgovaraju na stvarna pitanja energetske sigurnosti, ometaju elektrifikaciju i nisu ključne za industrijsku konkurentnost. U Portugalu su subvencije za fosilna goriva, kao što su smanjenja poreza i porezna oslobođenja za dizelsko gorivo za društva za prijevoz tereta i javni prijevoz, gospodarski neučinkovite, održavaju ovisnost o fosilnim gorivima i odvraćaju od prelaska na električna vozila i druga održiva rješenja. Ulaganja u održivu mobilnost i željezničku infrastrukturu koja osiguravaju neometanu integraciju u mrežu EU-a ubrzala bi dekarbonizaciju, omogućila otpornost, smanjila regionalne razlike i potaknula bi socijalnu koheziju.

(33) Portugal donosi propise za pojednostavnjenje postupaka izdavanja dozvola i u tu je svrhu uspostavio novu namjensku radnu skupinu. Međutim, propisi su i dalje vrlo složeni, osobito o prostornom planiranju na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, i nema standardiziranih pravila i jasnih smjernica. Javna tijela u Portugalu nemaju instrumente za kontinuirano praćenje provedbe propisa i evidenciju napretka postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, a često ni potrebne tehničke vještine za evaluaciju projekata. Broj zajednica energije iz obnovljivih izvora u Portugalu i dalje je nizak, ali ima prostora za olakšanje njihova licenciranja i izradu programa poticaja. Da bi se ubrzalo uvođenje obnovljivih izvora energije, Portugal bi mogao nastaviti raditi na onome što je proteklih godina postignuto u pojednostavnjenju postupka izdavanja dozvola, među ostalim tako što će povećati kapacitet javne uprave koja radi na izdavanju dozvola, intenzivirati digitalizaciju u proizvodnji energije iz obnovljivih izvora i konsolidirati ukupni regulatorni okvir. Korisne bi bile i dodatne mjere za poticanje potrošnje energije iz vlastite proizvodnje (uključujući krovne solarne ploče) i zajednice energije iz obnovljivih izvora. U Portugalu je 2023. iz obnovljivih izvora energije, prije svega zahvaljujući hidroenergiji i jakim vjetrovima, osigurano rekordnih 87,7 % električne energije. Najviše se povećala proizvodnja solarne energije, za 36 %. Znatno povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora doprinijelo je znatnom smanjenju cijena električne energije, koje su pale na razine prije krize. S povećanjem integriranih izvora obnovljive energije i potražnje za elektrifikacijom, dodatna ulaganja u proširenje i modernizaciju elektroenergetske mreže, promicanje nefosilnih rješenja, među ostalim za skladištenje i na strani potražnje, te daljnja digitalizacija mreže bit će nužni kako bi se zaštitila ravnoteža elektroenergetske mreže i osigurala stabilnost na veleprodajnom tržištu električne energije. Nedovoljna transparentnost dostupnosti kapaciteta distribucijske mreže i planovi proširenja otežavaju ulagačima planiranje i ulaganja u nove projekte. Iznimno je važno pojednostavniti postupke priključenja, povećati transparentnost priključenja na mrežu i omogućiti okvir za jasno dugotrajno planiranje dražbi. Osim toga, logistički izazovi, nedostatak komponenata i niska profitabilnost otežali su projekte u području energije iz obnovljivih izvora, što je uzrokovalo kašnjenja u provedbi. Poticaji za daljnji razvoj dugoročnih ugovora kao što su ugovori o kupnji električne energije mogli bi pridonijeti stabilnosti tržišta jer bi se povećala dugoročna održivost, a time i privlačnost ulaganja u obnovljive izvore energije. Takvi su ugovori, međutim, u Portugalu zasad ograničeni i ugovoreno je 0,42 GW. Unatoč naporima koje Portugal ulaže u njezino povećanje, razina elektroenergetske interkonekcije sa Španjolskom još je ispod ciljeva za 2030.

(34) Velik udio stanovništva Portugala živi u energetskom siromaštvu. Za smanjenje visoke razine ovisnosti o fosilnim gorivima u zgradama i smanjenje potrošnje energije Portugal bi mogao ubrzati napore koje ulaže u energetsku učinkovitost povrh onoga što je utvrđeno u njegovu planu za oporavak i otpornost. Jačanje napora za poticanje temeljite obnove, uključujući pružanje tehničke pomoći podnositeljima zahtjeva, moglo bi ubrzati provođenje projekata obnove radi energetske učinkovitosti. Osim toga, Portugal bi mogao imati koristi od poboljšanja okvira za financijske programe kako bi se privatna ulaganja najbolje iskoristila za energetski učinkovitu obnovu. Time bi Portugal usmjerio više sredstava koja se temelje na bespovratnoj potpori prema kućanstvima kojima je to potrebno.

(35) Portugal je znatno ispod prosjeka EU-a po referentnim vrijednostima kružnog gospodarstva, ciljevima za produktivnost resursa u sektorima i pokazateljima gospodarenja otpadom, uz znatne regionalne razlike. Prosječna stopa recikliranja komunalnog otpada posebno je niska (30,1 % u 2023., što je dosta ispod cilja EU-a od 55 % do 2025.) i prisutne su razlike među regijama. U Portugalu je 2023. stopa kružnosti iznosila 2,8 %, znatno ispod prosjeka EU-a od 11,8 %. Određeni je napredak ostvaren zahvaljujući inicijativama i regulativi na nacionalnoj i općinskoj razini. Potpora iz fondova EU-a i privatnog sektora bit će ključna za ostvarivanje ciljeva recikliranja i kružnog gospodarstva, među ostalim (i) ulaganjima u infrastrukturu za odvojeno prikupljanje otpada, (ii) izgradnju ili adaptaciju postrojenja za obradu otpada i (iii) tehnološku modernizaciju koja će omogućiti uvođenje sustava naknada „plati koliko baciš” u cijeloj zemlji.

(36) Portugal je, posebno u južnim regijama, znatno izložen prirodnim opasnostima, kao što su suše, požari i poplave, čija se učestalost i intenzitet povećavaju zbog klimatskih promjena. Smanjena godišnja količina padalina, oskudica vode i povećana vremenska varijabilnost utječu na tokove rijeka, prihranjivanje vodonosnika i rizike od poplava te utječu na brojne gospodarske sektore kao što su poljoprivreda, proizvodnja pitke vode i energije, uključujući hidroenergiju, a zbog rastućih troškova istodobno narušavaju održivost javnih financija. Portugal je povećao svoj kapacitet prilagodbe klimatskim promjenama, među ostalim izradom sektorskih planova prilagodbe. Nacionalni plan za prilagodbu klimatskim promjenama do 2100. finaliziran je 2024., ali će tu prilagodbu biti važno proširiti i na politike upravljanja vodama. Provedbom strategije integriranog i održivog upravljanja vodama, što uključuje i nedavnu strategiju „voda koja povezuje” Portugal bi mogao osigurati da ključni sektori i dalje imaju pristup vodi, a istodobno i da dovoljne količine vode dobre kvalitete budu na raspolaganju za ekološke funkcije, posebno za osjetljive i biološki raznolike ekosustave kao što su močvarna područja. Pojednostavnjenje strukture upravljanja u vodnom sektoru pomoglo bi i da se ostvari djelotvorna koordinacija između nacionalne, regionalne i lokalne razine. Za poboljšanje upravljanja vodama nužna su dodatna ulaganja u odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, smanjenje istjecanja u mrežama i poboljšano praćenje količine i kvalitete voda. Posebnu pozornost moglo bi se posvetiti (i) obnovi prirodne upijajuće funkcije krajobraza, (ii) smanjenju crpljenja zemne vode, (iii) obnovi močvarnih područja i rijeka, uključujući naplavne ravnice, i (iv) uvođenju drugih prirodnih rješenja. Osim toga, Portugal bi mogao iskoristiti potencijal ponovne upotrebe vode.

(37) Portugal je još izložen izazovima u smislu pristupa uslugama zdravstvene zaštite i njegov sustav dugotrajne skrbi nije pripravan za stanovništvo koje ubrzano stari. Zdravstveni sustav u zemlji općenito je dobar i Portugal je proveo bitne reforme, uključujući reforme u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i skrbi za mentalno zdravlje, kao i reformu modela upravljanja u bolnicama u Nacionalnom zdravstvenom sustavu. Portugal ulaže i u zdravstvenu infrastrukturu i usluge u cijeloj zemlji, među ostalim u okviru plana za oporavak i otpornost. Međutim, u Nacionalnom zdravstvenom sustavu i dalje nedostaje zdravstvenih radnika, što utječe na dostupnost zdravstvenih usluga pa su, na primjer, dugačke liste čekanja i neujednačen je pristup tim uslugama među dohodovnim skupinama i regijama u zemlji. Od 2020. do 2024. u Nacionalnom zdravstvenom sustavu popunjeno je samo oko polovine slobodnih radnih mjesta za liječnike i zemlja trpi zbog velikog iseljavanja diplomiranih medicinskih sestara i tehničara. Unatoč nastojanjima iz proteklih godina da se poveća privlačnost zapošljavanja u Nacionalnom zdravstvenom sustavu, ima prostora za pojednostavnjenje i ubrzanje postupaka zapošljavanja da bi se potrebni stručnjaci odmah zaposlili i nastavilo s privlačenjem zdravstvenih radnika. Osim toga, gotovo četvrtina stanovništva Portugala ima 65 ili više godina, pokazatelj zdravih godina života i javna ulaganja u dugotrajnu skrb niži su od prosjeka EU-a, dok su stope pokrivenosti dugotrajnom skrbi i dalje niske u cijeloj zemlji. Unatoč povećanju proteklih godina, radna snaga nije dostatna i ne može odgovoriti na potražnju pa je velika ovisnost o neformalnim pružateljima skrbi. Poradi li na tim aspektima i održivosti Nacionalnog zdravstvenog sustava, Portugal bi mogao dodati nekoliko godina kvalitetnog života svojem stanovništvu i ispuniti potrebe osoba starije dobi za skrbi.

(38) Neusklađenost ponude i potražnje vještina prepreka je tržišnom natjecanju i produktivnosti. Ponuda vještina ne odgovara potrebama tržišta, što pridonosi manjku radne snage u sektorima, među ostalim u informatičkom i tehnološkom sektoru. Poduzetnici smatraju da je nedostatak osoblja s odgovarajućim vještinama velika prepreka. Neusklađenost ponude i potražnje vještina utječe i na porast nezaposlenosti mladih (21,6 % u 2024. u odnosu na 14,9 % u EU-u), a mnogi nezaposleni mladi imaju ili preniske kvalifikacije ili su kvalificirani za područja u kojima je u zemlji slaba zapošljivost. Portugal bi imao koristi od pouzdanog predviđanja budućih potreba tržišta na temelju kojeg bi se ponuda obrazovanja i osposobljavanja mogla bolje uskladiti s tržištem rada, što bi omogućilo i bolju informiranost pri odabiru zanimanja. Osim toga, stjecanje vještina potrebnih za gospodarstvo koje se mijenja dodatno otežava niska razina sudjelovanja odraslih osoba u cjeloživotnom učenju (38 % u 2016. i 33 % u 2022. na

temelju istraživanja o obrazovanju odraslih). Unatoč nedavnim mjerama poticaja odraslim osobama za sudjelovanje u učenju i osposobljavanju, što uključuje i ulaganja u okviru portugalskog plana za oporavak i otpornost, i poduzetnici bi se mogli više angažirati u aktivnosti stjecanja vještina i usavršavanja i promicati kulturu učenja odraslih u zemlji. Stanovništvo Portugala i dalje je općenito niskokvalificirano (u 2024. oko 38,5 % osoba u dobi od 25 do 64 godine imalo je nizak stupanj obrazovanja, što je znatno iznad prosjeka EU-a od 19,6 %), što je kronična prepreka produktivnosti u zemlji. Proteklih je godina međutim ostvaren znatan napredak u povećanju kvalifikacijskih razina stanovništva.

(39) Cijene stambenih nekretnina u Portugalu stalno rastu i taj je porast u proteklih 10 godina veći od prosječnog povećanja u EU-u. Visoka potražnja u velikim gradovima i popularnim turističkim područjima uvelike potiče rast cijena i najamnina i velike su razlike u odnosu na regije u unutrašnjosti. Takvo stanje utječe na mobilnost radne snage, ali i na izglede mladih. Nedostatak priuštivog stanovanja uzrokuje povećanje broja beskućnika i osoba koje žive u neformalnim naseljima. Portugal provodi mjere za povećanje socijalnih i priuštivih stanova, ali je njihov manjak i dalje znatan. Istodobno je zbog trajno niskih stopa građenja proteklih godina ograničena ponuda novih stanova po pristupačnim cijenama. Veliki broj praznih stanova i napuštenih zgrada, njih oko 700 000, prilika je da se više stambenih nekretnina stavi na tržište, osobito u područjima s ograničenjima. Usto bi Portugalu koristila promidžba učinkovitijih rješenja u javnom prijevozu i ulaganja u privlačnost drugih područja kako bi se smanjio pritisak na područja s ograničenjima. U konačnici će Portugal za svladavanje izazova u stanovanju trebati primijeniti opsežan pristup jer rješenja u čijem je fokusu povećanje ponude trebaju biti usklađena s mjerama integracije dinamike i poticaja na strani potražnje na tržištima najma i vlasništva nekretnina.

(40) Imajući u vidu blisku međusobnu povezanost gospodarstava država članica europodručja i njihov zajednički doprinos funkcioniranju ekonomske i monetarne unije, Vijeće je u 2025. državama članicama europodručja preporučilo da poduzmu djelovanja, među ostalim u okviru svojih planova za oporavak i otpornost, u cilju provedbe Preporuke o ekonomskoj politici europodručja 2025. Kad je riječ o Portugalu, preporuke br. 2, 3, 4 i 5 doprinose provedbi prve preporuke za europodručje o konkurentnosti, a preporuke br. 3, 4 i 5 doprinose provedbi druge preporuke za europodručje o otpornosti. Preporuke br. 1 i 5 doprinose provedbi treće preporuke za europodručje o makroekonomskoj i financijskoj stabilnosti iz Preporuke za 2025.,

PREPORUČUJE da Portugal u 2025. i 2026. poduzme djelovanja kojima je cilj:

1. Povećati ukupnu potrošnju za obranu i sigurnost i povećati pripravnost, osiguravajući pritom održivost duga u skladu sa zaključcima Europskog vijeća od 6. ožujka 2025. Pridržavati se maksimalnih stopa rasta neto rashoda koje je Vijeće preporučilo 21. siječnja 2025. i pritom iskoristiti mogućnost povećanja rashoda za obranu na temelju nacionalne klauzule o odstupanju. Poduzeti mjere za osiguravanje srednjoročne fiskalne održivosti mirovinskog sustava.

2. Imajući u vidu primjenjive rokove za pravodoban dovršetak reformi i ulaganja na temelju Uredbe (EU) 2021/241, ubrzati provedbu plana za oporavak i otpornost, uključujući poglavlje o planu REPowerEU. Ubrzati provedbu programâ kohezijske politike (EFRR, FPT, ESF+, KF) na temelju, ovisno o slučaju, mogućnosti koje nudi preispitivanje u sredini programskog razdoblja. Optimalno iskoristiti instrumente EU-a, među ostalim mogućnosti koje nude program InvestEU i Platforma za strateške tehnologije za Europu, radi povećanja konkurentnosti.

3. Pojednostavniti propise, poboljšati regulatorne alate i smanjiti administrativno opterećenje poduzetnika, uglavnom smanjenjem prepreka izdavanju odobrenja u industriji i uklanjanjem drugih prepreka njihovu kapacitetu za rast i povećanje inovacija i produktivnosti. Poticati privatna ulaganja u poduzetnički kapital i ulaganja privatnog kapitala za lokalna poduzeća, što uključuje raspodjelu rizika na javni i privatni sektor, te financijsku pismenost. Dodatno povećati učinkovitost upravnih i poreznih sudova kako bi se skratilo trajanje postupaka. Poboljšati djelotvornost poreznog sustava, posebno jačanjem učinkovitosti uprave i smanjenjem povezanog administrativnog opterećenja. Poticati oblikovanje politika na temelju dokaza, među ostalim provođenjem *ex post* evaluacija javnih politika. Održati fokus investicijske politike na istraživanju i inovacijama. Intenzivirati sudjelovanje dionika i povećati transparentnost u izradi javnih politika.

4. Smanjiti ovisnost o fosilnim gorivima u prometnom sektoru, posebno postupnim ukidanjem subvencija za fosilna goriva i ulaganjima u održiv prijevoz, osobito željeznički, vodeći računa o regionalnim razlikama. Dodatno ubrzati uvođenje obnovljivih izvora energije na temelju predvidivog regulatornog okvira s jasnim digitalnim procedurama izdavanja dozvola, među ostalim zajednicama kolektivne potrošnje vlastite energije i zajednicama energije iz obnovljivih izvora. Unaprijediti stabilnost tržišta električne energije pomoću dugoročnih ugovora, ulaganja u kapacitete za skladištenje energije i instrumenata za odgovor za strani potražnje. Ojačati kapacitet elektroenergetske prijenosne i distribucijske mreže, među ostalim u prekograničnim elektroenergetskim interkonekcijama, poboljšati postupke priključivanja i povećati njihovu transparentnost kako bi se potaknula ulaganja u nacionalnu mrežu. Pojačati napore na razini politika usmjerene na pružanje i stjecanje vještina i kompetencija potrebnih za zelenu tranziciju, osobito za javnu upravu. Ubrzati ulaganja u energetsku učinkovitost promicanjem financijskih programa za privlačenje privatnih ulaganja i potporom kućanstvima koja žive u energetskom siromaštvu. Poboljšati uvjete za prelazak na kružno gospodarstvo, posebno povećanim sprečavanjem nastanka otpada, recikliranjem i oporabom kako bi se smanjile količine otpada na odlagalištima i u spalionicama. Poboljšati upravljanje vodama kako bi se ojačala prilagodba posljedicama klimatskih promjena i osigurala dugotrajna gospodarska i okolišna otpornost. Provesti integriranu strategiju upravljanja vodama i pojednostavniti upravljanje vodama. Promicati ulaganja u odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda, smanjenje istjecanja i praćenje voda, razvoj prirodnih rješenja, obnovu vodnih tijela te poboljšanje vodne učinkovitosti i ponovne upotrebe vode.

5. Osigurati jednak pristup kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti i dugotrajnoj skrbi, a istodobno očuvati održivost Nacionalnog zdravstvenog sustava. Smanjivati neusklađenost ponude i potražnje vještina poboljšanjem razine vještina stanovništva i uskladiti obrazovanje i učenje odraslih s potrebama tržišta rada. Raditi na priuštivosti i dostupnosti stanovanja u područjima s visokom potražnjom uklanjanjem prepreka najmu praznih stambenih nekretnina i obnovom napuštenih zgrada, promicati veze u javnom prijevozu kako bi se smanjio pritisak na cijene stambenih nekretnina u gradskim središtima i poboljšati privlačnost drugih područja.

Sastavljeno u Bruxellesu 8. srpnja 2025.

Za Vijeće

Predsjednica

S. LOSE