KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 4.6.2025 r.
COM(2025) 222 final

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

{SWD(2025) 222 final}

Zalecenie

ZALECENIE RADY

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

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

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

uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97[1], w szczególności jego art. 3 ust. 3,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu ds. Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

Kwestie ogólne

(1) W rozporządzeniu (UE) 2024/1263, które weszło w życie dnia 30 kwietnia 2024 r., wskazano, że celem ram zarządzania gospodarczego jest wspieranie zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu i odporności poprzez reformy i inwestycje, a także zapobieganie nadmiernym deficytom budżetowym. Rozporządzenie stanowi, że Rada i Komisja prowadzą wielostronny nadzór w kontekście europejskiego semestru zgodnie z celami i wymogami określonymi w TFUE. Europejski semestr obejmuje w szczególności formułowanie zaleceń dla poszczególnych krajów i nadzór nad ich wdrażaniem. Rozporządzenie przyczynia się również do zapewnienia poczucia odpowiedzialności za politykę fiskalną na szczeblu krajowym i koncentruje się na perspektywie średniookresowej tej polityki oraz jednocześnie na skuteczniejszym i spójniejszym egzekwowaniu przepisów. Każde państwo członkowskie ma obowiązek przedłożyć Radzie i Komisji krajowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny zawierający jego zobowiązania dotyczące polityki budżetowej, reform i inwestycji, obejmujący okres 4- lub 5-letni, w zależności od długości kadencji parlamentarnej w tym państwie

[1] Dz.U. L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

członkowskim. Ścieżka wydatków netto[2] przewidziana w tych planach musi spełniać wymogi określone w rozporządzeniu, w tym wymogi dotyczące wprowadzenia lub utrzymania prawdopodobnej tendencji spadkowej długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do końca okresu dostosowawczego lub utrzymania długu na ostrożnym poziomie poniżej 60 % produktu krajowego brutto (PKB) oraz sprowadzenia lub utrzymania deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej określonej w Traktacie wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB, w średnim okresie. W przypadku gdy państwo członkowskie zobowiąże się do wdrożenia odpowiedniego pakietu reform i inwestycji zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu, okres dostosowawczy może zostać przedłużony o maksymalnie trzy lata.

(2) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241[3] ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności („RRF") weszło w życie w dniu 19 lutego 2021 r. RRF zapewnia państwom członkowskim wsparcie finansowe służące realizacji reform i inwestycji, tworząc w ten sposób impuls fiskalny finansowany przez Unię. Zgodnie z priorytetami europejskiego semestru na rzecz koordynacji polityki gospodarczej RRF przyczynia się do odbudowy gospodarczej i społecznej, pobudzając jednocześnie zrównoważone reformy i inwestycje, które promują w szczególności zieloną i cyfrową transformację oraz zwiększają odporność gospodarek państw członkowskich. Pomaga również wzmocnić finanse publiczne oraz pobudzić wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy w średnim i długim okresie, a także zwiększyć spójność terytorialną wewnątrz Unii i wspierać dalsze wdrażanie Europejskiego filaru praw socjalnych.

(3) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435[4] („rozporządzenie w sprawie REPowerEU"), które zostało przyjęte 27 lutego 2023 r., ma na celu stopniowe redukowanie zależności Unii od importu paliw kopalnych z Rosji. Pomoże to osiągnąć bezpieczeństwo energetyczne i zdywersyfikować dostawy energii w Unii przy jednoczesnym zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii, zdolności magazynowania energii oraz efektywności energetycznej. Portugalia dodała do swojego krajowego planu odbudowy i zwiększania odporności nowy rozdział REPowerEU w celu finansowania kluczowych reform i inwestycji, które pomogą w osiągnięciu celów REPowerEU.

(4) 22 kwietnia 2021 r. Portugalia przedłożyła Komisji swój krajowy plan odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2021/241. Na podstawie art. 19 tego rozporządzenia Komisja oceniła adekwatność, skuteczność, efektywność oraz spójność planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie

---

[2] Wydatki netto zgodnie z definicją w art. 2 pkt 2 rozporządzenia (UE) 2024/1263: „wydatki netto" oznaczają wydatki publiczne po skorygowaniu o: (i) wydatki z tytułu odsetek, (ii) działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, (iii) wydatki na programy unijne w pełni kompensowane dochodami z funduszy unijnych, (iv) krajowe wydatki na współfinansowanie programów finansowanych przez Unię, (v) cykliczne elementy wydatków na zasiłki dla bezrobotnych oraz (vi) działania jednorazowe i inne działania tymczasowe.

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

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 63 z 28.2.2023, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

z wytycznymi dotyczącymi oceny określonymi w załączniku V. 13 lipca 2021 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą zatwierdzającą ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Portugalii[5], który zmieniono 10 października 2023 r. na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 w celu zaktualizowania maksymalnego wkładu finansowego z tytułu bezzwrotnego wsparcia finansowego, a także w celu włączenia rozdziału REPowerEU[6]. Uruchomienie transz jest uzależnione od przyjęcia przez Komisję decyzji – zgodnie z art. 24 ust. 5 – stwierdzającej, że Portugalia osiągnęła w zadowalający sposób odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe określone w decyzji wykonawczej Rady. Osiągnięcie w zadowalający sposób wymaga, aby działania związane z uprzednio osiągniętymi kamieniami milowymi i wartościami docelowymi dotyczącymi tej samej reformy lub inwestycji nie zostały odwrócone.

(5) 21 stycznia 2025 r. Rada, na zalecenie Komisji, przyjęła zalecenie w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Portugalii[7]. Plan – przedłożony zgodnie z art. 11 i art. 36 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2024/1263 – obejmuje lata 2025–2028 i przedstawia dostosowanie fiskalne rozłożone na okres czterech lat.

(6) 26 listopada 2024 r. Komisja przyjęła opinię w sprawie projektu planu budżetowego Portugalii na 2025 r. W tym samym dniu, działając na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1176/2011, Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania na 2025 r., w którym nie wskazała Portugalii jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których potrzebna będzie szczegółowa ocena sytuacji. Komisja przyjęła również zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro oraz wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu 2025, w którym przeanalizowano wdrażanie wytycznych dotyczących zatrudnienia i zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. Rada przyjęła zalecenie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro[8] 13 maja 2025 r., a wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu – 10 marca 2025 r.

(7) 29 stycznia 2025 r. Komisja opublikowała „Kompas konkurencyjności” – strategiczne ramy mające na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności UE w ciągu najbliższych pięciu lat. W dokumencie tym wskazano trzy wymogi transformacyjne dotyczące zrównoważonego wzrostu gospodarczego: (i) innowacje, (ii) dekarbonizację i konkurencyjność oraz (iii) bezpieczeństwo. Aby zlikwidować lukę innowacyjną, UE dąży do wspierania innowacji przemysłowych, rozwoju przedsiębiorstw typu *start-up* za pomocą inicjatyw takich jak unijna strategia na rzecz przedsiębiorstw typu *start-up* i przedsiębiorstw *scale-up* oraz promowania wykorzystania zaawansowanych technologii takich jak sztuczna inteligencja i informatyka kwantowa. Z myślą o bardziej zielonej gospodarce Komisja nakreśliła kompleksowy Plan działania na rzecz przystępnej cenowo energii oraz Pakt dla czystego przemysłu, dbając o to, by przejście na czystą energię było racjonalne pod względem kosztów oraz sprzyjało konkurencyjności, zwłaszcza w sektorach energochłonnych, a także aby było motorem

---

5 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Portugalii (10149/2021).

6 Decyzja wykonawcza Rady z dnia 10 października 2023 r. zmieniająca decyzję wykonawczą z dnia 13 lipca 2021 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Portugalii (13351/23).

7 Zalecenie Rady z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Portugalii, Dz.U. C/2025/641, 10.2.2025.

8 Zalecenie Rady z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (Dz.U. C, C/2025/2782, 22.5.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/2782/oj).

wzrostu. Aby ograniczyć nadmierne zależności i zwiększyć bezpieczeństwo, Unia dąży z determinacją do wzmocnienia globalnych partnerstw handlowych, dywersyfikacji łańcuchów dostaw oraz zapewnienia dostępu do surowców krytycznych i źródeł czystej energii. Priorytety te opierają się na horyzontalnych czynnikach sprzyjających, którymi są uproszczenie regulacyjne, pogłębienie jednolitego rynku, finansowanie konkurencyjności oraz unia oszczędności i inwestycji, promowanie umiejętności i wysokiej jakości miejsc pracy, a także lepsza koordynacja polityk UE. Kompas konkurencyjności jest skoordynowany z europejskim semestrem, co zapewnia spójność polityk gospodarczych państw członkowskich ze strategicznymi celami Komisji oraz jednolite podejście do zarządzania gospodarczego, wspierając tym samym zrównoważony wzrost, innowacje i odporność w całej Unii.

(8) W 2025 r. europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej nadal przebiega równolegle z wdrażaniem RRF. Pełne wdrożenie planów odbudowy i zwiększania odporności pozostaje nieodzowne do realizacji priorytetów politycznych w ramach europejskiego semestru, ponieważ plany te przyczyniają się do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów wydanych w ostatnich latach. Te zalecenia dla poszczególnych krajów pozostają równie istotne dla oceny zmienionych planów odbudowy i zwiększania odporności zgodnie z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(9) Zalecenia dla poszczególnych krajów na 2025 r. obejmują główne wyzwania w zakresie polityki gospodarczej, które nie zostały dostatecznie rozwiązane przez działania ujęte w planach odbudowy i zwiększania odporności – z uwzględnieniem odpowiednich wyzwań wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów z lat 2019–2024.

(10) 4 czerwca 2025 r. Komisja opublikowała sprawozdanie krajowe na 2025 r. dotyczące Portugalii. Oceniła w nim postępy Portugalii we wdrażaniu stosownych zaleceń dla tego kraju oraz podsumowała realizację planu odbudowy i zwiększania odporności przez Portugalię. Na podstawie tej analizy w sprawozdaniu krajowym wskazano najpilniejsze wyzwania, przed którymi stoi Portugalia. Oceniono w nim również postępy Portugalii we wdrażaniu Europejskiego filaru praw socjalnych oraz w realizacji głównych celów Unii dotyczących zatrudnienia, umiejętności i ograniczania ubóstwa, a także postępy w realizacji celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Ocena rocznego sprawozdania z postępów

(11) 21 stycznia 2025 r. Rada zaleciła Portugalii następujące maksymalne stopy wzrostu wydatków netto: 5,0 % w 2025 r., 5,1 % w 2026 r., 1,2 % w 2027 r. i 3,3 % w 2028 r., co odpowiada maksymalnym skumulowanym stopom wzrostu obliczonym w odniesieniu do 2024 r. wynoszącym 17,4 % w 2025 r., 23,4 % w 2026 r., 24,8 % w 2027 r. i 28,9 % w 2028 r. 30 kwietnia 2025 r. Portugalia przedłożyła roczne sprawozdanie z postępów[9] zawierające informacje na temat przestrzegania zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto oraz realizacji reform i inwestycji ukierunkowanych na główne wyzwania zidentyfikowane w zaleceniach dla

[9] Roczne sprawozdania z postępów za 2025 r. są dostępne pod adresem: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pl.

poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. Roczne sprawozdanie z postępów odzwierciedla również półroczną sprawozdawczość Portugalii z postępów w realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, zgodnie z art. 27 rozporządzenia (UE) 2021/241.

(12) Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i jej reperkusje to dla Unii Europejskiej wyzwanie egzystencjalne. Komisja zaleciła uruchomienie, w skoordynowany sposób, krajowej klauzuli wyjścia przewidzianej w pakcie stabilności i wzrostu, aby wspierać wysiłki UE mające na celu osiągnięcie szybkiego i znaczącego wzrostu wydatków na obronę, i propozycja ta została pozytywnie przyjęta przez Radę Europejską 6 marca 2025 r. W odpowiedzi na wniosek Portugalii z 30 kwietnia 2025 r. Rada, na zalecenie Komisji, przyjęła w dniu [data] r. zalecenie zezwalające Portugalii na odchylenie od zalecanych maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto i ich przekroczenie[10].

(13) Według danych zweryfikowanych przez Eurostat[11] nadwyżka sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii, która w 2023 r. wynosiła 1,2 % PKB, spadła do 0,7 % w 2024 r., a dług sektora instytucji rządowych i samorządowych spadł z poziomu 97,7 % PKB na koniec 2023 r. do 94,9 % na koniec 2024 r. Zgodnie z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają stopie wzrostu wydatków netto na poziomie 12,0 % w 2024 r. W rocznym sprawozdaniu z postępów za 2025 r. Portugalia szacuje wzrost wydatków netto w 2024 r. na 11,6 %. Komisja szacuje, że wzrost wydatków netto był wyższy niż w rocznym sprawozdaniu z postępów. Różnica między obliczeniami Komisji a szacunkami organów krajowych wynika z większego wpływu oszacowanych przez Komisję działań dyskrecjonalnych po stronie dochodów, w szczególności środków związanych z podatkiem dochodowym od osób fizycznych, na spadek dochodów. Według szacunków Komisji kurs polityki fiskalnej[12], który uwzględnia wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, był w 2024 r. ekspansywny, na poziomie 1,6 % PKB.

(14) Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z postępów scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto prognozy budżetowe Portugalii, przewiduje wzrost realnego PKB na poziomie 2,4 % w 2025 r. oraz inflację HICP na poziomie 2,4 % w 2025 r. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. realny PKB wzrośnie o 1,8 % w 2025 r. i o 2,2 % w 2026 r., a inflacja HICP wyniesie 2,1 % w 2025 r. i 2,0 % w 2026 r.

(15) W rocznym sprawozdaniu z postępów przewiduje się spadek nadwyżki sektora instytucji rządowych i samorządowych do 0,3 % PKB w 2025 r., natomiast relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma spaść do 91,5 % do końca 2025 r. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 3,4 % w 2025 r. W prognozie Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że nadwyżka sektora instytucji

---

10 Zalecenie Rady zezwalające Portugalii na odchylenie od zaleconej ścieżki wydatków netto i jej przekroczenie (uruchomienie krajowej klauzuli wyjścia), [Proszę uzupełnić: C/2025/xxx, x.x.2025].

11 Eurostat – wskaźniki euro, 22 kwietnia 2025 r.

12 Kurs polityki fiskalnej jest zdefiniowany jako miara rocznej zmiany sytuacji budżetowej sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ma on na celu ocenę impulsu dla gospodarki wynikającego z polityk fiskalnych, zarówno tych finansowanych ze środków krajowych, jak i z budżetu UE. Miernikiem kursu polityki fiskalnej jest różnica między (i) potencjalnym wzrostem w perspektywie średnioterminowej a (ii) zmianą poziomu wydatków pierwotnych skorygowanych o działania dyskrecjonalne po stronie dochodów, uwzględniającą wydatki pokryte za pomocą bezzwrotnego wsparcia (dotacji) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz innych funduszy unijnych.

rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniesie 0,1 % PKB. Spadek nadwyżki w 2025 r. wynika głównie z wpływu środków polityki fiskalnej, które według szacunków spowodują wzrost wydatków, w szczególności wynagrodzeń w sektorze publicznym i transferów socjalnych, oraz zmniejszenie dochodów wynikających z aktualizacji systemu podatku dochodowego od osób fizycznych dla osób młodych i zachęt na podatek dochodowy od osób prawnych. Zgodnie z obliczeniami Komisji zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 6,1 % w 2025 r. Te prognozy wzrostu wydatków netto, które są wyższe od przedstawionych w rocznym sprawozdaniu z postępów, wynikają z niższych szacowanych przez Komisję wydatków finansowanych z transferów z UE oraz niezaklasyfikowania decyzji sądowych, które nie zostały jeszcze zrealizowane, jako działania jednorazowe. Na podstawie szacunków Komisji prognozuje się, że kurs polityki fiskalnej, który uwzględnia zarówno wydatki finansowane ze środków krajowych, jak i z budżetu UE, będzie w 2025 r. ekspansywny, na poziomie 1,4 % PKB. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma spaść do 91,7 % do końca 2025 r. Spadek relacji długu do PKB w 2025 r. odzwierciedla głównie korzystną różnicę między stopą procentową a stopą wzrostu w połączeniu z prognozowaną nadwyżką pierwotną.

(16) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. bezzwrotne wsparcie („dotacje”) z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w 2025 r. ma posłużyć do sfinansowania wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 1,5 % PKB, podczas gdy w 2024 r. finansowane w ten sposób wydatki wynosiły 0,7 % PKB. Wydatki finansowane z bezzwrotnego wsparcia w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności umożliwiają wysokiej jakości inwestycje i reformy zwiększające wydajność bez wywierania bezpośredniego wpływu na wynik i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii.

(17) Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych Portugalii na obronę utrzymywały się na stałym poziomie 0,8 % PKB w latach 2021–2023[13]. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki na obronę mają pozostać na stałym poziomie 0,8 % PKB zarówno w 2024 r., jak i w 2025 r. Oznacza to brak zmian w porównaniu z 2021 r. Okres uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia (2025–2028) pozwala Portugalii na zmianę priorytetów wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych lub zwiększenie dochodów publicznych, tak aby trwale wyższe wydatki na obronę nie zagrażały stabilności finansów publicznych w średnim okresie.

(18) Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. wydatki netto Portugalii mają wzrosnąć o 6,1 % w 2025 r. i o 18,8 % w ujęciu łącznym w latach 2024 i 2025. Na podstawie prognozy Komisji z wiosny 2025 r. przewiduje się, że wzrost wydatków netto Portugalii w 2025 r. przekroczy zalecaną maksymalną stopę wzrostu, stanowiąc odchylenie[14] o 0,4 % PKB w ujęciu rocznym. Biorąc pod uwagę lata 2024 i 2025 łącznie, prognozuje się, że również skumulowana stopa wzrostu wydatków netto będzie wyższa od zalecanej maksymalnej stopy wzrostu, stanowiąc odchylenie o 0,5 % PKB. Biorąc pod uwagę elastyczność w zakresie wyższych wydatków na obronę przewidzianą w krajowej klauzuli wyjścia, skumulowane odchylenie

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

[14] Od 2026 r. przedmiotowe dane liczbowe będą widoczne na rachunku kontrolnym ustanowionym w art. 22 rozporządzenia (UE) 2024/1263.

wydatków netto pozostaje stabilne i wynosi 0,5 % PKB, czyli poniżej progu 0,6 % PKB dla skumulowanego odchylenia.

(19) Ponadto Rada zaleciła Portugalii wycofanie nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii przed sezonem grzewczym 2024/2025. Według prognozy Komisji z wiosny 2025 r. koszt budżetowy netto[15] nadzwyczajnych środków wsparcia w dziedzinie energii – szacowany na 0,3 % PKB w 2024 r. – ma spaść do 0,1 % w 2025 r. Nadzwyczajne środki wsparcia w dziedzinie energii zostały tylko częściowo wycofane przed sezonem grzewczym 2024/2025. Nie jest to w pełni zgodne z zaleceniami Rady.

(20) Roczne sprawozdanie z postępów nie uwzględnia prognoz budżetowych na okres po 2025 r. Przy uwzględnieniu środków z zakresu polityki znanych w dacie granicznej prognozy deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. przewidziany w prognozie Komisji z wiosny 2025 r. ma wynieść 0,6 % PKB. Zmiana wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2026 r. wynika głównie z wpływu obniżenia stawki podatku dochodowego od osób prawnych określonej w ustawie o budżecie państwa na rok 2025 oraz wzrostu liczby inwestycji publicznych finansowanych z pożyczek w ramach RRF. Zmiany te odpowiadają wzrostowi wydatków netto o 6,3 % w 2026 r. Na podstawie szacunków Komisji przewiduje się, że w 2026 r. kurs polityki fiskalnej, który obejmuje wydatki finansowane zarówno ze środków krajowych, jak i unijnych, będzie ekspansywny, na poziomie 1,2 % PKB. Prognozowana przez Komisję relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB ma zmniejszyć się do 89,7 % do końca 2026 r. Spadek relacji długu do PKB w 2026 r. odzwierciedla głównie utrzymującą się korzystną różnicę między stopą procentową a stopą wzrostu oraz prognozowaną nadwyżkę pierwotną.

Najważniejsze wyzwania w zakresie polityk publicznych

(21) Starzenie się społeczeństwa w połączeniu ze spadkiem liczby ludności w wieku produkcyjnym stanowi zagrożenie dla stabilności portugalskiego systemu repartycyjnego. Oczekuje się, że wydatki na publiczne emerytury wzrosną, podczas gdy liczba osób opłacających składki do systemu będzie maleć. Według prognoz publiczne wydatki na emerytury osiągną najwyższy poziom w 2046 r. (15,2 % PKB), co oznacza, że Portugalia jest jednym z trzech państw członkowskich o najwyższym stosunku wydatków na emerytury do PKB[16]. O ile w 2025 r. na jednego emeryta przypada prawie dwóch płatników składek, to według prognoz w 2046 r. będzie to już jednak tylko mniej więcej jedna osoba. Wynikający z tego deficyt publicznego systemu emerytalnego musiałby zostać pokryty ze środków krajowych poprzez transfery z budżetu krajowego lub portugalskiego funduszu rezerwowego na publiczne systemy emerytalne (zwanego *Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social*). Starzenie się społeczeństwa negatywnie oddziałuje na finanse publiczne Portugalii nie tylko przez wpływ na publiczny system emerytalny, ale także przez skutki dla systemu podatkowego. Na przykład mniejsza liczba osób w wieku produkcyjnym może spowodować spadek dochodów z opodatkowania pracy.

[15] Te dane liczbowe odzwierciedlają poziom rocznych kosztów budżetowych tych środków, z uwzględnieniem dochodów i wydatków, a także – w stosownych przypadkach – po odliczeniu dochodów z podatków od nieoczekiwanych zysków dostawców energii.

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

W ostatnich latach Portugalia wdrożyła reformy mające na celu poprawę stabilności systemu emerytalnego, na przykład przez powiązanie ustawowego wieku emerytalnego ze średnim trwaniem życia. Niemniej jednak strategie polityczne, takie jak systemy wcześniejszych emerytur i specjalne stawki składek, zwiększają presję na krajowy publiczny system emerytalny, co może mieć wpływ na jego stabilność.

(22) Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (UE) 2021/241 i kryterium 2.2 załącznika V do tego rozporządzenia plan odbudowy i zwiększania odporności zawiera obszerny zestaw wzajemnie wzmacniających się reform i inwestycji, które mają zostać wdrożone do 2026 r. Spodziewane jest, że przyczynią się one do skutecznego sprostania wszystkim wyzwaniom (lub znacznej ich części) określonym w odpowiednich zaleceniach dla poszczególnych krajów. Ze względu na te napięte ramy czasowe dokończenie skutecznej realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, jest nieodzowne dla zwiększenia długoterminowej konkurencyjności Portugalii dzięki zielonej i cyfrowej transformacji, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej. Aby móc zrealizować do sierpnia 2026 r. zobowiązania przewidziane w planie odbudowy i zwiększania odporności, Portugalia musi przyspieszyć realizację reform i inwestycji, stawiając czoła istniejącym wyzwaniom. 13 maja 2025 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą zmieniającą ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Portugalii w celu uwzględnienia obiektywnych okoliczności zagrażających terminowej realizacji niektórych inwestycji. Utrzymują się jednak wyzwania w zakresie zdolności administracyjnych, przepisów dotyczących zamówień publicznych i długotrwałych procedur wydawania pozwoleń, które mają wpływ w szczególności na duże projekty inwestycyjne. Systematyczne angażowanie władz lokalnych i regionalnych, partnerów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i innych odpowiednich zainteresowanych stron pozostaje nieodzowne do zapewnienia szerokiego poczucia odpowiedzialności za pomyślną i terminową realizację planu odbudowy i zwiększania odporności.

(23) W Portugalii obserwuje się przyspieszenie wdrażania programów polityki spójności, które obejmują wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) i Funduszu Spójności. Ważne jest, aby kontynuować starania na rzecz zapewnienia szybkiej realizacji tych programów, przy jednoczesnej maksymalizacji ich wpływu w terenie. Portugalia podejmuje już działania w ramach swoich programów polityki spójności w celu pobudzenia konkurencyjności i wzrostu. Jednocześnie Portugalia nadal boryka się z wyzwaniami, które dotyczą m.in. zwiększenia konkurencyjności (w tym przez rozwój lub produkcję kluczowych technologii), niedoboru kwalifikacji i niedopasowania umiejętności, zwiększenia odporności wodnej, zwłaszcza w regionach Algarve i Alentejo, oraz dostępności i przystępności cenowej mieszkań. Zgodnie z art. 18 rozporządzenia (UE) 2021/1060 Portugalia jest zobowiązana – w ramach przeglądu śródokresowego funduszy polityki spójności – do dokonania przeglądu poszczególnych programów, biorąc pod uwagę m.in. wyzwania wskazane w zaleceniach dla poszczególnych krajów na 2024 r. We wnioskach Komisji przyjętych 1 kwietnia 2025 r.[17] wydłużono – w odniesieniu do każdego programu – termin przedłożenia oceny wyników przeglądu śródokresowego

[17] Wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY zmieniającego rozporządzenia (UE) 2021/1058 i (UE) 2021/1056 w odniesieniu do środków szczególnych mających na celu sprostanie strategicznym wyzwaniom w kontekście przeglądu śródokresowego – COM(2025) 123 final.

na okres po 31 marca 2025 r. Przewidziano również elastyczne rozwiązania, które przyspieszą wdrażanie programów, oraz zachęty dla państw członkowskich do przeznaczania środków w ramach polityki spójności na pięć strategicznych obszarów priorytetowych Unii, a mianowicie na konkurencyjność w zakresie technologii strategicznych, obronność, mieszkalnictwo, odporność wodną i transformację energetyczną.

(24) Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) stanowi okazję do inwestowania w jeden z kluczowych priorytetów strategicznych UE dzięki wzmocnieniu konkurencyjności UE. STEP realizuje się za pośrednictwem 11 istniejących funduszy UE. Państwa członkowskie mogą również wnieść wkład w program InvestEU wspierający inwestycje w obszarach priorytetowych. Portugalia mogłaby wykorzystać te inicjatywy do wspierania rozwoju lub produkcji technologii krytycznych, w tym czystych i zasoboooszczędnych technologii.

(25) Oprócz wyzwań gospodarczych i społecznych uwzględnionych w planie odbudowy i zwiększania odporności oraz w ramach innych funduszy UE Portugalia mierzy się z kilkoma dodatkowymi wyzwaniami, które dotyczą: (i) stabilności systemu emerytalnego, (ii) uproszczenia, (iii) otoczenia działalności gospodarczej, (iv) badań naukowych i innowacji, (v) dostępu do finansowania i finansowania wzrostu, (vi) administracji podatkowej, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, (vii) jakości stanowienia prawa, (viii) transportu, (ix) energii odnawialnej, (x) infrastruktury energetycznej i sieci energetycznych, (xi) efektywności energetycznej, (xii) polityki ochrony środowiska, (xiii) zarządzania zasobami, (xiv) mieszkalnictwa, (xv) umiejętności, (xvi) wysokiej jakości miejsc pracy oraz (xvii) sprawiedliwości społecznej.

(26) Jak wskazano w Kompasie konkurencyjności, wszystkie instytucje unijne, krajowe i lokalne muszą dołożyć wszelkich starań, aby tworzyć prostsze przepisy i przyspieszyć procedury administracyjne. Komisja wyznaczyła ambitne cele dotyczące ograniczenia obciążenia administracyjnego: o co najmniej 25 %, a w przypadku MŚP – o co najmniej 35 %; stworzyła również nowe narzędzia służące osiąganiu tych celów, między innymi mechanizm testowania całego prawodawstwa UE w warunkach skrajnych oraz wzmocnione dialogi z zainteresowanymi stronami. Aby sprostać tym ambitnym założeniom, Portugalia również musi podjąć działania. 51 % przedsiębiorstw uważa, że złożoność procedur administracyjnych stanowi dla nich problem podczas prowadzenia działalności w Portugalii[18]. Pomimo postępów poczynionych w ostatnich latach obciążenia administracyjne i regulacyjne nadal poważnie ograniczają działalność przedsiębiorstw w Portugalii. Ponad 83 % portugalskich przedsiębiorstw – w porównaniu z 66 % w UE – twierdzi, że regulacja działalności gospodarczej stanowi przeszkodę dla inwestycji. Ponadto w ocenie wskaźników OECD dotyczących regulacji rynku produktów za lata 2023 i 2024 Portugalia zajęła dziewiąte miejsce od końca wśród 38 państw OECD o najgorszych wynikach. Bariery te negatywnie wpływają na atrakcyjność rynków portugalskich, zmniejszają konkurencję i osłabiają zdolność portugalskich przedsiębiorstw do ekspansji, innowacji i zwiększania wydajności. W szczególności przedsiębiorstwa nadal zgłaszają długotrwałe procedury wydawania licencji przemysłowych i pozwoleń, uważając je za poważną barierę dla inwestycji. Pomimo pewnego postępu w skracaniu i usprawnianiu tych procesów władze lokalne napotykają trudności we

[18] „Opinia przedsiębiorców na temat korupcji w UE”, sprawozdanie z badania Eurobarometr Flash (kwiecień 2024 r.).

wdrażaniu nowych procedur, a praktyki mogą się znacznie różnić w zależności od regionu i gminy. Utrzymują się również bariery w dostępie do szeregu usług detalicznych i usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych, nawet jeśli Portugalia poczyniła pewne istotne postępy, na przykład dokonując przeglądu systemów prawnych dotyczących kilku zawodów podlegających samoregulacji w latach 2023–2024.

(27) Warunki dla przedsiębiorstw starających się o dostęp do finansowania poprawiły się w ciągu ostatnich kilku lat, a odsetek przedsiębiorstw zgłaszających dostęp do finansowania jako ograniczenie dla inwestycji zasadniczo odpowiada obecnie średniej unijnej. Portugalskie przedsiębiorstwa polegają jednak głównie na pożyczkach bankowych i finansowaniu wewnętrznym. W ostatnich latach coraz częściej wykorzystują one inne źródła finansowania, takie jak kapitał wysokiego ryzyka i kapitał własny, ale jest to wynik utrzymujący się na poziomie znacznie poniżej średniej unijnej. Portugalskie rynki kapitałowe są nadal słabo rozwinięte i odpowiadają jedynie za 24,4 % PKB, w porównaniu ze średnią 67,6 % na poziomie UE. Władze portugalskie uruchomiły i wzmocniły szereg inicjatyw mających na celu wspieranie inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym i inwestycji w kapitał wysokiego ryzyka, takich jak fundusz kapitalizacji i odporności zarządzany przez *Banco Português de Fomento*, programy wspierające przedsiębiorstwa typu start-up lub programy ukierunkowane na konkretne sektory, a także niedawny przegląd kodeksu rynków kapitałowych. Konieczne są jednak dalsze postępy, aby Portugalia nadrobiła zaległości w stosunku do europejskich partnerów i przyciągnęła większą liczbę inwestorów i inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym, w tym ewentualnie podział ryzyka publiczno-prywatnego, w celu ukierunkowania działań na przedsiębiorstwa o wyższym potencjale wzrostu i sektory o wysokiej wydajności. Powszechniejsze stosowanie instrumentów kapitałowych przyczyniłoby się m.in. do wspierania przedsiębiorstw typu start-up i innowacji, zwiększenia zdolności lokalnych przedsiębiorstw do ekspansji i rozszerzenia działalności, poprawy praktyk zarządczych i zwiększenia wydajności. Poziom wiedzy finansowej w Portugalii jest niski, a w badaniu Eurobarometr z 2023 r. dotyczącym wiedzy finansowej wysoki poziom uzyskało tylko 16 % Portugalczyków, co jest drugim najgorszym wynikiem w UE. Można by poprawić wiedzę finansową w tym kraju, aby umożliwić skuteczniejszą alokację oszczędności i zwiększyć poziom zrozumienia przez przedsiębiorstwa konkretnych korzyści i zagrożeń związanych z każdym dostępnym instrumentem finansowania.

(28) W portugalskim systemie podatkowym powszechne są wydatki podatkowe. W szeregu różnych aktów prawnych przewidziano ponad 500 wydatków podatkowych. Instrument ten może być skutecznym narzędziem osiągania konkretnych celów polityki. Prowadzi to jednak również do utraty dochodów, przyczynia się do złożoności systemu podatkowego i może mieć wpływ na nierówności dochodowe. Portugalia poczyniła pierwszy krok w kierunku rozwiązania problemu dużej liczby wydatków podatkowych, ustanawiając nową jednostkę ds. polityki podatkowej (znaną jako U-TAX), której celem jest monitorowanie i ocena wydatków podatkowych. Struktura podatku dochodowego od osób prawnych zwiększa złożoność systemu podatkowego. Jego struktura stawek obejmuje zarówno podatek państwowy, jak i podatek wyrównawczy na szczeblu gmin. Podatek państwowy zależy od kwoty dochodu podlegającego opodatkowaniu każdego przedsiębiorstwa. Ponadto gminy mogą wprowadzić podatek wyrównawczy w wysokości do 1,5 %. W rezultacie ustawowa stawka podatku dochodowego od osób prawnych może wahać się od 12,5 % do 30,5 % w zależności od wielkości i lokalizacji przedsiębiorstwa.

Koncepcja ta mogłaby również zniechęcać przedsiębiorstwa do zwiększania skali działalności, utrudniając osiągnięcie większych korzyści skali i związanego z tym wzrostu efektywności, a jednocześnie zwiększając możliwości przenoszenia zysków w obrębie kraju. Jeśli chodzi o administrację podatkową, zaległości podatkowe Portugalii w stosunku do PKB pozostają jednymi z najwyższych w UE.

(29) System wymiaru sprawiedliwości staje się bardziej wydajny, ale nadal boryka się z wyzwaniami związanymi z długotrwałymi postępowaniami i znacznymi zaległościami w rozpatrywaniu spraw, w szczególności w sądach administracyjnych i podatkowych. Ważne będzie, aby Portugalia nadal czyniła postępy w zmniejszaniu zaległości w rozpatrywaniu toczących się spraw, a także w skracaniu czasu ich trwania, zarówno w sądach pierwszej instancji, jak i drugiej instancji, oraz aby zapewniła dostępność odpowiednich zasobów dla systemu wymiaru sprawiedliwości.

(30) Inwestycje w badania i rozwój wzrosły w ostatnich latach, ale pozostają niewystarczające, aby portugalski krajowy system badań naukowych i innowacji dorównał średniej unijnej. Udział wydatków na badania i rozwój w stosunku do PKB wzrósł w 2024 r. do 1,7 %, czemu sprzyjał wzrost wydatków prywatnych, natomiast intensywność wydatków publicznych na badania i rozwój utrzymywała się na stałym poziomie 0,6 %. Władze portugalskie wdrożyły szeroki wachlarz programów wspierających badania naukowe i innowacje. Niektóre z nich, takie jak mobilizacja i zielone programy, zostaną jednak ukończone dopiero w ciągu najbliższych kilku lat. Chociaż oczekuje się długotrwałych korzyści z tych programów, dla Portugalii zasadnicze znaczenie będzie miało utrzymanie odpowiednich zachęt do prowadzenia badań, rozwoju i innowacji wykraczających poza te programy. W tym celu kluczowe znaczenie będzie miała ocena i wdrożenie rozsądnej polityki oraz wspieranie efektywnych wydatków poprzez ukierunkowanie na sektory o największym potencjale wzrostu i wartości dodanej.

(31) Jeśli chodzi o jakość stanowienia prawa, Portugalia jedynie w ograniczonym stopniu korzysta z ocen skutków i ocen polityki *ex post*. W 2021 r. poczyniono znaczne postępy we wdrażaniu ocen polityki *ex ante* w Portugalii poprzez ustanowienie PlanAPP, organu krajowego wspierającego rozwój polityki publicznej. Oceny skutków *ex post* nie są jednak powszechne i ograniczają się do wybranych aktów ustawodawczych. Szersze wykorzystanie ocen *ex post* pozwoliłoby organom lepiej ocenić wpływ nowych polityk i przepisów, a także ocenić skuteczność już istniejących ocen *ex ante*. Można by również zwiększyć przejrzystość zaangażowania zainteresowanych stron w proces legislacyjny.

(32) Portugalia nadal jest w dużym stopniu uzależniona od importowanych paliw kopalnych, przy czym w 2023 r. ropa naftowa i gaz stanowiły odpowiednio 47,2 % i 16,8 % jej koszyka energetycznego. Sektor transportowy ma największy udział w zużyciu energii końcowej, który stanowi 37,5 % całkowitego zużycia energii. Sektor transportowy jest w dużym stopniu uzależniony od ropy naftowej i produktów ropopochodnych, które odpowiadają za 92 % zużycia energii końcowej, co świadczy o znacznym uzależnieniu tego kraju od paliw kopalnych. W Portugalii odnotowuje się znaczne dopłaty do paliw kopalnych i nie planuje się ich wycofania przed 2030 r. Za priorytet w procesie stopniowego wycofywania można by uznać w szczególności dopłaty do paliw kopalnych, które nie służą ukierunkowanemu przeciwdziałaniu ubóstwu energetycznemu, nie odpowiadają na realne obawy dotyczące bezpieczeństwa energetycznego, są przeszkodą dla elektryfikacji i nie mają kluczowego znaczenia dla konkurencyjności przemysłu. W Portugalii dopłaty do paliw kopalnych, takie jak ulgi podatkowe i zwolnienia z podatku od oleju napędowego dla przedsiębiorstw

transportu towarowego i transportu publicznego, są ekonomicznie nieopłacalne, utrwalają zależność od paliw kopalnych i zniechęcają do przechodzenia na pojazdy elektryczne i inne zrównoważone rozwiązania. Inwestowanie w zrównoważoną mobilność i infrastrukturę kolejową, które zapewniają sprawną integrację z siecią UE, przyczyniłoby się do przyspieszenia dekarbonizacji, budowania odporności, zmniejszenia dysproporcji regionalnych i wspierania spójności społecznej.

(33) Portugalia przyjmuje przepisy mające na celu uproszczenie procedur wydawania pozwoleń. Prawodawstwo jest jednak nadal zbyt skomplikowane, zwłaszcza w odniesieniu do planowania przestrzennego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, przy czym brakuje znormalizowanych zasad i jasnych wytycznych. Portugalskie organy publiczne nie dysponują narzędziami do stałego monitorowania wdrażania przepisów i monitorowania postępów elektrowni wykorzystujących energię odnawialną, a także często nie posiadają umiejętności technicznych niezbędnych do oceny projektów. Liczba społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej w Portugalii jest nadal niska; istnieje pod tym względem możliwość ułatwienia udzielania licencji i tworzenia systemów zachęt. Aby zwiększyć rozpowszechnianie odnawialnych źródeł energii, Portugalia mogłaby kontynuować działania podjęte w ostatnich latach w zakresie usprawnienia procedur udzielania pozwoleń – w tym przez zwiększenie zdolności administracji publicznej zajmującej się tym procesem, dalszą cyfryzację sektora OZE oraz konsolidację ogólnych ram prawnych. Korzystne byłyby również dalsze działania na rzecz wspierania konsumpcji własnej (w tym energii słonecznej z paneli dachowych) i społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej. W 2023 r. w Portugalii 87,7 % energii elektrycznej pozyskiwane było z krajowych źródeł odnawialnych, głównie z energii wodnej i wiatrowej, co stanowiło nowy rekord. Największy wzrost – o 36 % – odnotowano w przypadku energii słonecznej. Znaczący wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych przyczynił się do znacznego spadku cen energii elektrycznej, poniżej poziomu sprzed kryzysu. W miarę przyłączania większej ilości odnawialnych źródeł energii oraz wzrostu elektryfikacji popytu dalsze inwestycje w rozbudowę i modernizację sieci elektroenergetycznej, promowanie rozwiązań niekopalnych, takich jak magazynowanie energii i odpowiedź odbioru, oraz dalsza cyfryzacja sieci będą miały zasadnicze znaczenie dla zachowania równowagi sieci elektroenergetycznej i zapewnienia większej stabilności na hurtowym rynku energii elektrycznej. Brak przejrzystości w odniesieniu do dostępnej przepustowości sieci dystrybucyjnej i planów rozbudowy utrudnia deweloperom planowanie nowych projektów i inwestowanie w nie. Zasadnicze znaczenie ma usprawnienie procedur podłączania, zwiększenie przejrzystości podłączania do sieci oraz zapewnienie przejrzystego, długoterminowego kalendarza aukcji. Wyzwania logistyczne, niedobory komponentów i niższa rentowność utrudniły wdrażanie projektów w zakresie energii ze źródeł odnawialnych, co doprowadziło do opóźnień w realizacji. Zachęty do dalszego opracowywania umów długoterminowych, takie jak umowy zakupu energii elektrycznej (PPA), również przyczyniłyby się do stabilizacji rynku poprzez zwiększenie długoterminowej zrównoważoności, a tym samym atrakcyjności inwestycji w odnawialne źródła energii. Jednak obecnie liczba PPA dotyczących energii odnawialnej jest w Portugalii ograniczona, a zakontraktowana zdolność wynosi 0,42 GW. Pomimo wysiłków podjętych przez Portugalię w celu zwiększenia poziomu elektroenergetycznych połączeń międzysystemowych z Hiszpanią, poziom ten nadal pozostaje poniżej wartości docelowych wyznaczonych na 2030 r.

(34) Wysoki odsetek ludności Portugalii doświadcza ubóstwa energetycznego. Aby rozwiązać problem wysokiego stopnia zależności od paliw kopalnych w budynkach

i zmniejszyć zużycie energii, Portugalia mogłaby przyspieszyć działania na rzecz efektywności energetycznej wykraczające poza to, co określono w portugalskim planie odbudowy i zwiększania odporności. Wzmożenie wysiłków na rzecz zachęcania do gruntownych renowacji, w tym poprzez zapewnienie wnioskodawcom pomocy technicznej, mogłoby przyspieszyć wdrażanie projektów renowacji w zakresie efektywności energetycznej. Portugalia mogłaby skorzystać też ze wzmocnionych ram dla programów finansowych, aby jak najlepiej wykorzystać inwestycje prywatne na rzecz energooszczędnej renowacji. W ten sposób Portugalia mogłaby przeznaczyć więcej zasobów opartych na dotacjach na gospodarstwa domowe w potrzebie.

(35) Portugalia osiąga wyniki znacznie poniżej średniej unijnej, jeśli chodzi o poziom odniesienia dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, a także wartości docelowe w zakresie produktywności zasobów w przemyśle i wskaźniki gospodarowania odpadami, przy czym występują znaczne różnice regionalne. Średni współczynnik recyklingu na szczeblu gminnym jest szczególnie niski (30,1 % w 2023 r. – znacznie poniżej unijnego celu 55 % do 2025 r.), przy czym można dostrzec duże różnice między regionami. W 2023 r. wskaźnik wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym w Portugalii wyniósł 2,8 %, co było wynikiem znacznie poniżej średniej unijnej wynoszącej 11,8 %. Poczyniono pewne postępy dzięki inicjatywom i przepisom zarówno na szczeblu krajowym, jak i gminnym. Wsparcie z funduszy UE i sektora prywatnego będzie miało kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów w zakresie recyklingu i gospodarki o obiegu zamkniętym, m.in. przez: (i) inwestycje w infrastrukturę do selektywnej zbiórki odpadów, (ii) rozwój lub dostosowanie zakładów przetwarzania odpadów oraz (iii) modernizację technologiczną umożliwiającą wdrożenie systemu opłat proporcjonalnych do ilości wyrzucanych odpadów w całym kraju.

(36) Portugalia, w szczególności jej regiony południowe, jest poważnie narażona na zagrożenia naturalne, takie jak susze, pożary i powodzie, a w wyniku zmiany klimatu częstotliwość i intensywność tych zjawisk jeszcze wzrosła. Zmniejszenie rocznych opadów, niedobór wody i zwiększona zmienność opadów w czasie wpływa na poziom wód w rzekach, zasilanie warstwy wodonośnej i ryzyko powodziowe, co dotyka wiele sektorów gospodarki, takich jak rolnictwo, produkcja wody pitnej i produkcja energii elektrycznej, w tym energii hydroelektrycznej, i negatywnie odbija się na stabilności finansów publicznych za sprawą rosnących kosztów. Portugalia zwiększyła swoją zdolność do przystosowania się do zmiany klimatu, m.in. poprzez opracowanie odnośnych planów sektorowych. W 2024 r. Portugalia sfinalizowała krajowy plan działania na rzecz przystosowania się do zmiany klimatu do 2100 r., jednak ważne byłoby dalsze uwzględnianie kwestii przystosowania się do zmiany klimatu w polityce dotyczącej gospodarki wodnej. Wdrażając zintegrowaną i zrównoważoną strategię gospodarki wodnej, w tym niedawną strategię „Woda, która jednoczy”, Portugalia mogłaby zapewnić, aby kluczowe sektory nadal miały dostęp do wody, a jednocześnie zagwarantować wystarczającą ilość wody dobrej jakości dla funkcji ekologicznych, w szczególności dla wrażliwych i bogatych pod względem różnorodności biologicznej ekosystemów, takich jak tereny podmokłe. Usprawnienie struktury zarządzania sektorem wodnym pomogłoby również w osiągnięciu skutecznej koordynacji działań podejmowanych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. W celu poprawy gospodarki wodnej niezbędne są dalsze inwestycje w odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, ograniczanie wycieków z sieci oraz lepsze monitorowanie (ilości i jakości wody). Szczególną uwagę należy zwrócić na: (i) przywrócenie naturalnej funkcji krajobrazu, jaką jest zatrzymywanie wody; (ii) ograniczenie wydobycia wód gruntowych; (iii) odtwarzanie terenów podmokłych i rzek, w tym równin zalewowych;

oraz (iv) wprowadzenie innych rozwiązań opartych na zasobach przyrody. Ponadto Portugalia mogłaby wykorzystać możliwości w zakresie ponownego wykorzystania wody.

(37) Portugalia nadal boryka się z wyzwaniami w zakresie dostępu do opieki zdrowotnej, a jej system opieki długoterminowej nie jest przygotowany na szybkie starzenie się społeczeństwa. W ujęciu ogólnym krajowy system opieki zdrowotnej osiąga stosunkowo dobre wyniki, a Portugalia wdraża istotne reformy, w tym reformy podstawowej opieki zdrowotnej i opieki zdrowotnej w zakresie zdrowia psychicznego, a także reformę modelu zarządzania szpitalami krajowej służby zdrowia. Portugalia inwestuje również w infrastrukturę i usługi opieki zdrowotnej w całym kraju, w tym w ramach swojego planu odbudowy i zwiększania odporności. Krajowa służba zdrowia nadal boryka się jednak ze znacznymi niedoborami pracowników, co ma wpływ na dostępność usług opieki zdrowotnej, skutkując na przykład długim czasem oczekiwania i nierównomiernym dostępem do usług opieki zdrowotnej wśród grup o różnych dochodach i w różnych regionach w całym kraju. W latach 2020–2024 obsadzono jedynie około połowy stanowisk, na które rekrutowano lekarzy w krajowej służbie zdrowia, a kraj boryka się z problemem znacznej emigracji absolwentów studiów pielęgniarskich. Pomimo pewnych wysiłków podjętych w ostatnich latach w celu promowania atrakcyjności kariery w krajowej służbie zdrowia istnieje możliwość uproszczenia i przyspieszenia procedur rekrutacji w celu szybkiego zatrudnienia niezbędnych specjalistów i dalszego przyciągania pracowników służby zdrowia. Ponadto prawie jedna czwarta ludności Portugalii jest w wieku co najmniej 65 lat, przy niższym niż średnia unijna wskaźniku oczekiwanej liczby lat przeżytych w zdrowiu, niższym od średniej unijnej poziomie publicznych inwestycji w opiekę długoterminową oraz niskim poziomie dostępności tej opieki we wszystkich regionach kraju. Pomimo wzrostu w ostatnich latach liczba pracowników nie jest wystarczająca, aby sprostać zapotrzebowaniu, co prowadzi do dużej zależności od opiekunów nieformalnych. Uwzględniając te aspekty, a jednocześnie zachowując stabilność krajowej służby zdrowia, Portugalia mogłaby zapewnić swoim obywatelom dłuższe życie w dobrych warunkach i zaspokoić potrzeby osób starszych w zakresie opieki.

(38) Niedopasowanie umiejętności stanowi przeszkodę dla konkurencyjności i wydajności. Podaż umiejętności nie odpowiada potrzebom rynku, co przyczynia się do niedoborów siły roboczej w poszczególnych sektorach, w tym w dziedzinie informacji i technologii. Niska dostępność pracowników posiadających odpowiednie umiejętności jest główną przeszkodą zgłaszaną przez przedsiębiorstwa. Niedopasowanie powoduje również wysoki poziom bezrobocia młodzieży (21,6 % w 2024 r. w porównaniu z 14,9 % w UE), przy czym wiele młodych osób bezrobotnych posiada zbyt niskie kwalifikacje albo kwalifikacje w dziedzinach, w których szanse na zatrudnienie w kraju są niewielkie. Portugalia mogłaby również skorzystać z wiarygodnej prognozy przyszłych potrzeb rynkowych, która mogłaby pomóc w lepszym dostosowaniu oferty szkolnictwa wyższego do rynku, a także w podejmowaniu decyzji dotyczących kariery zawodowej. Ponadto rozwój umiejętności wymaganych w zmieniającej się gospodarce jest dodatkowo utrudniony przez malejący udział dorosłych w uczeniu się przez całe życie (spadek z 38 % w 2016 r. do 33 % w 2022 r.). Pomimo niedawnych działań zachęcających dorosłych do podejmowania nauki i szkoleń, w tym inwestycji w ramach portugalskiego planu odbudowy i zwiększania odporności, przedsiębiorstwa i spółki mogą dalej angażować się w działania w zakresie zdobywania i podnoszenia kwalifikacji oraz promować kulturę edukacji dorosłych w tym kraju. Ponadto ludność Portugalii nadal ma ogólnie niski poziom kwalifikacji (w 2023 r. około 41 % osób w wieku 25–64 lat miało niski

poziom wykształcenia, co daje wynik znacznie powyżej średniej unijnej wynoszącej 24,7 %), co stanowi chroniczną barierę dla wydajności w tym kraju. W ostatnich latach odnotowano jednak znaczne postępy w podnoszeniu poziomu kwalifikacji ludności. Aby utrzymać te postępy, Portugalia mogłaby skorzystać na rozwiązaniu problemu zwiększonego odsetka osób wcześnie kończących naukę w ostatnich latach (z 6 % w 2021 r. do 8,1 % w 2023 r.).

(39) Ceny nieruchomości mieszkalnych w Portugalii nieprzerwanie rosną, a w ostatnim dziesięcioleciu przekroczyły średni wzrost w UE. Wysoki popyt w dużych miastach i popularnych obszarach turystycznych w dużej mierze przyczynił się do wzrostu cen i czynszów, przy czym występują znaczne różnice w porównaniu z regionami wewnętrznymi. Sytuacja ta wpływa na mobilność i dostępność pracowników, a także na perspektywy osób młodych. Brak przystępnych cenowo mieszkań powoduje również wzrost liczby osób doświadczających bezdomności lub mieszkających w nieformalnych osiedlach. Portugalia realizuje działania służące zwiększeniu zasobów socjalnych i przystępnych cenowo mieszkań, jednak nadal występują znaczne niedobory. Jednocześnie utrzymujące się w ostatnich latach niskie wskaźniki budownictwa ograniczyły podaż nowych mieszkań w przystępnych cenach. Duża liczba pustych domów i opuszczonych budynków – około 700 000 – stanowi szansę na wprowadzenie na rynek większej liczby mieszkań, zwłaszcza na obszarach o ograniczonej dostępności. Ponadto Portugalia mogłaby odnieść korzyści z propagowania bardziej efektywnych rozwiązań w zakresie transportu publicznego i inwestowania w atrakcyjność innych terytoriów, aby zmniejszyć presję na obszary o ograniczonej dostępności. Ostatecznie rozwiązanie problemów związanych z mieszkalnictwem w Portugalii będzie wymagało kompleksowego podejścia, ponieważ rozwiązania ukierunkowane na zwiększenie podaży muszą iść w parze ze środkami, które uwzględniają dynamikę popytu i zachęty zarówno na rynku najmu, jak i na rynku własności.

(40) W kontekście bliskich powiązań między gospodarkami państw członkowskich należących do strefy euro i ich wspólnego wkładu w funkcjonowanie unii gospodarczej i walutowej Rada zaleciła w 2025 r. państwom członkowskim będącym członkami strefy euro podjęcie działań, w tym poprzez ich plany odbudowy i zwiększania odporności, w celu wdrożenia zalecenia dotyczącego polityki gospodarczej strefy euro na 2025 r. W przypadku Portugalii zalecenia 2, 3, 4 i 5 mają pomóc we wdrożeniu pierwszego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy konkurencyjności, zalecenia 3, 4 i 5 – we wdrożeniu drugiego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy odporności, a zalecenia 1 i 5 we wdrożeniu trzeciego zalecenia dla strefy euro, które dotyczy stabilności makroekonomicznej i finansowej, określonych w zaleceniu na 2025 r.,

NINIEJSZYM ZALECA Portugalii podjęcie w latach 2025 i 2026 działań mających na celu:

1. Zwiększenie ogólnych wydatków na obronę i wzmocnienie gotowości bojowej zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 6 marca 2025 r. Przestrzeganie maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto, zaleconych przez Radę 21 stycznia 2025 r., przy jednoczesnym wykorzystaniu, w ramach krajowej klauzuli wyjścia, możliwości zwiększonych wydatków na obronę. Podjęcie działań mających zapewnić stabilność fiskalną systemu emerytalnego w średnim okresie.

2. Przyspieszenie realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności, w tym rozdziału REPowerEU, z uwagi na terminy dokończenia reform i inwestycji, które obowiązują na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241. Przyspieszenie wdrażania programów

polityki spójności (EFRR, FST, EFS+, FS), w stosownych przypadkach z wykorzystaniem możliwości wynikających z przeglądu śródokresowego. Optymalne wykorzystanie unijnych instrumentów, w tym możliwości poprawy konkurencyjności, jakie oferują Program InvestEU i Platforma na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy.

3. Uproszczenie przepisów, udoskonalenie narzędzi regulacyjnych i zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw, głównie przez ograniczenie barier w wydawaniu licencji przemysłowych i usunięcie innych przeszkód, które utrudniają przedsiębiorstwom zwiększanie skali działalności oraz pobudzanie innowacji i wydajności. Wspieranie inwestycji prywatnych w kapitał wysokiego ryzyka i inwestycji na niepublicznym rynku kapitałowym dla lokalnych przedsiębiorstw, w tym podziału ryzyka między sektorem publicznym i prywatnym, oraz poprawę wiedzy finansowej. Zwiększenie efektywności sądów administracyjnych i podatkowych w celu skrócenia czasu trwania postępowań. Poprawę skuteczności systemu podatkowego, zwłaszcza dzięki zwiększeniu efektywności administracji i zmniejszeniu powiązanych obciążeń administracyjnych. Wspieranie kształtowania polityki w oparciu o dowody, w tym przez przeprowadzanie ocen *ex post* polityki publicznej. Utrzymanie ukierunkowanej polityki gospodarczej związanej z inwestycjami na badania naukowe i innowacje. Zwiększenie zaangażowania zainteresowanych stron i przejrzystości w przygotowywaniu polityki publicznej.

4. Zmniejszenie ogólnej zależności od paliw kopalnych w sektorze transportowym, w szczególności przez stopniowe wycofywanie dopłat do paliw kopalnych oraz inwestowanie w zrównoważony transport, zwłaszcza w kolej, uwzględniając przy tym różnice regionalne. Dalsze przyspieszenie wdrażania odnawialnych źródeł energii przez zapewnienie przewidywalnych ram regulacyjnych zawierających jasne i dostępne w formie cyfrowej procedury wydawania pozwoleń, w tym w odniesieniu do zbiorowej konsumpcji własnej i społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej. Zwiększenie stabilności na rynku energii elektrycznej poprzez umowy długoterminowe, inwestycje w zdolności magazynowania energii i narzędzia reagowania na zapotrzebowanie. Zwiększenie przepustowości sieci przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej, usprawnienie i zwiększenie przejrzystości procedur podłączania do sieci, aby zachęcić do inwestycji w sieć krajową. Zintensyfikowanie działań politycznych ukierunkowanych na zapewnienie i nabywanie umiejętności i kompetencji potrzebnych w związku z zieloną transformacją, w szczególności w odniesieniu do administracji publicznej. Przyspieszenie inwestycji w efektywność energetyczną przez promowanie programów finansowych służących przyciągnięciu inwestycji prywatnych i wspieraniu gospodarstw domowych doświadczających ubóstwa energetycznego. Poprawę warunków przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, w szczególności przez skuteczniejsze zapobieganie powstawaniu odpadów oraz zwiększenie udziału recyklingu i ponownego użycia w celu zmniejszenia ilości odpadów trafiających na składowiska i do spalarni. Poprawę gospodarki wodnej w celu lepszego przystosowania się do zmiany klimatu i zapewnienia długoterminowej odporności gospodarczej i środowiskowej. Wdrożenie zintegrowanej strategii gospodarki wodnej i usprawnienie zarządzania wodą. Promowanie inwestycji w odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, ograniczanie wycieków i monitorowanie wody, opracowywanie rozwiązań opartych na zasobach przyrody, odtworzenie jednolitej części wód oraz poprawę efektywności i ponownego wykorzystania wody.

5. Zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej, przy jednoczesnym zachowaniu stabilności krajowej służby zdrowia. Rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności przez podniesienie poziomu umiejętności obywateli oraz dostosowanie edukacji i uczenia się dorosłych do potrzeb rynku pracy. Zajęcie się kwestią przystępności cenowej i dostępności mieszkań na obszarach o wysokim zapotrzebowaniu przez wyeliminowanie barier w wynajmie niezamieszkanych domów i renowację porzuconych budynków oraz promowanie efektywnych połączeń transportu publicznego w celu zmniejszenia presji na ceny nieruchomości mieszkalnych w ośrodkach miejskich i zwiększenia atrakcyjności innych terytoriów.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Rady
Przewodniczący