



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 20.5.2020 г.  
COM(2020) 517 final

Препоръка за

**ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА**

**относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2020 г.**

Препоръка за

## ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно националната програма за реформи на Унгария за 2020 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Унгария за 2020 г.**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики<sup>1</sup>, и по-специално член 9, параграф 2 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

- (1) На 17 декември 2019 г. Комисията прие годишната стратегия за устойчив растеж, с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2020 г. Тя взе надлежно предвид Европейския стълб на социалните права, провъзгласен от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 17 ноември 2017 г. Въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на 17 декември 2019 г. Комисията прие също доклада за механизма за предупреждение, в който Унгария не е посочена като една от държавите членки, за които ще се извърши задълбочен преглед
- (2) Докладът за Унгария<sup>2</sup> за 2020 г. беше публикуван на 26 февруари 2020 г. В него бе оценен напредъкът на Унгария в изпълнението на специфичните за държавата препоръки, приети от Съвета на 9 юли 2019 г.<sup>3</sup>, последващите действия във връзка с препоръките, отправени през предходните години, както и напредъкът на страната по националните ѝ цели по стратегията „Европа 2020“.
- (3) На 11 март 2020 г. Световната здравна организация обяви официално световна пандемия от COVID-19. Това е тежка извънредна ситуация в областта на

---

<sup>1</sup> ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 1.

<sup>2</sup> SWD(2020) 516 final.

<sup>3</sup> ОВ C 301, 5.9.2019 г., стр. 117.

общественото здраве, която засяга гражданите, обществата и икономиките. Тя поставя националните здравни системи под силен натиск, причинява смущения в световните вериги за доставки, нестабилност на финансовите пазари и сътресения в потребителското търсене и се отразява отрицателно на различни сектори. Тя застрашава работните места на хората, доходите им и стопанската дейност на предприятията. Тя доведе до голямо икономическо сътресение, което вече оказва значително отрицателно отражение върху Европейския съюз. На 13 март 2020 г. Комисията прие съобщение<sup>4</sup>, в което се призовава за координирани икономически мерки в отговор на кризата, включващи всички участници на национално равнище и на равнището на Съюза.

- (4) Няколко държави членки обявиха извънредно положение или въведеха спешни мерки. Всички спешни мерки следва да бъдат строго пропорционални, необходими, ограничени във времето и в съответствие с европейските и международните стандарти. Те следва да подлежат на демократичен надзор и независим съдебен контрол.
- (5) На 20 март 2020 г. Комисията прие съобщение относно активирането на общата клауза за дерогация, предвидена в Пакта за стабилност и растеж<sup>5</sup>. Както е посочено в член 5, параграф 1, член 6, параграф 3, член 9, параграф 1 и член 10, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1466/97 и член 3, параграф 5 и член 5, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1467/97, клаузата улеснява координирането на бюджетните политики в период на драстичен икономически спад. В своето съобщение Комисията излага пред Съвета становището си, че предвид очаквания драстичен икономически спад вследствие на разпространението на COVID-19 настоящите условия позволяват активирането на клаузата. На 23 март 2020 г. министрите на финансите на държавите членки се съгласиха с оценката на Комисията. Активирането на общата клауза за дерогация позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, при условие че това не излага на риск фискалната устойчивост в средносрочен план. Във връзка с корективните мерки на Пакта за стабилност и растеж Съветът може също така да реши, по препоръка на Комисията, да приеме промяна във фискалната траектория. Общата клауза за дерогация не спира прилагането на процедурите, предвидени в Пакта за стабилност и растеж. Тя позволява на държавите членки да се отклонят от бюджетните задължения, които обичайно се прилагат, като същевременно дава възможност на Комисията и на Съвета да предприемат необходимите мерки за координиране на политиката в рамките на Пакта.
- (6) Необходими са постоянни действия за ограничаване и контрол на разпространението на пандемията, за повишаване на устойчивостта на националните здравни системи, за смекчаване на социално-икономическите последици чрез мерки за подкрепа на предприятията и домакинствата и за гарантиране на подходящи здравословни и безопасни условия на труд с оглед на възобновяването на икономическата дейност. Съюзът следва да използва пълноценно различните инструменти, с които разполага, за да подкрепи усилията на държавите членки в тези области. Успоредно с това държавите членки и Съюзът следва да работят съвместно, за да подготвят мерките, необходими за връщането към нормалното функциониране на нашите общества и икономики, както и към устойчивия растеж, като наред с другото се

---

<sup>4</sup> COM(2020) 112 final.

<sup>5</sup> COM(2020) 123 final.

интегрират зеленият преход и цифровата трансформация и се извадят всички поуки от кризата.

- (7) Кризата, свързана с COVID-19, изтъкна гъвкавостта, която предлага единният пазар по отношение на адаптирането към извънредни ситуации. За да се гарантира обаче бърз и плавен преход към етапа на възстановяване и свободното движение на стоки, услуги и работници, извънредните мерки, които възпрепятстват нормалното функциониране на единния пазар, трябва да бъдат премахнати веднага щом престанат да бъдат абсолютно необходими. Текущата криза разкри необходимостта от планове за готовност за действие при кризи в здравния сектор, като тази готовност включва по-специално подобрени стратегии за покупка, диверсифицирани вериги на доставки и стратегически запаси от основни консумативи. Тези елементи са изключително важни за разработването на по-обхватни планове за готовност за действие при кризи.
- (8) Законодателят на Съюза вече измени съответните законодателни уредби<sup>6</sup>, предоставяйки на държавите членки възможността да мобилизират всички неизползвани ресурси от европейските структурни и инвестиционни фондове, за да могат да се справят с извънредните последици от пандемията от COVID-19. Тези изменения ще осигурят допълнителна гъвкавост, както и опростени и рационализирани процедури. За да се намали натискът върху паричните потоци, за счетоводната година 2020—2021 държавите членки могат също така да се възползват от 100-процентово съфинансиране от бюджета на Съюза. Унгария се насърчава да използва пълноценно тези възможности, за да помогне на хората и секторите, които са в най-затруднено положение.
- (9) Възможно е разпространението на социално-икономическите последици от пандемията да бъде неравномерно в различните територии поради различните модели на специализация, по-специално в регионите, където липсват основни активи или зависещи в голяма степен от стопански дейности, за които е необходим пряк контакт с потребителите. Това води до съществен риск териториалните неравенства в Унгария да се засилят, като се задълбочи вече наблюдаваната тенденция за увеличаване на различията между градските и селските райони. В съчетание с риска от временни смущения в процеса на сближаване между държавите членки настоящата ситуация изисква целенасочени мерки на политиките.
- (10) На 5 май 2020 г. Унгария представи националната си програма за реформи за 2020 г., а на 4 май 2020 г. — програмата си за конвергенция за 2020 г. Двете програми бяха оценени едновременно, за да бъдат отчетени взаимовръзките между тях.
- (11) Спрямо Унгария понастоящем се прилагат предпазните мерки на Пакта за стабилност и растеж и правилото за дълга.

---

<sup>6</sup> Регламент (ЕС) 2020/460 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013 и (ЕС) № 508/2014 във връзка със специални мерки за мобилизиране на инвестиции в системите на здравеопазване на държавите членки и в други сектори на техните икономики в отговор на избухването на COVID-19 (Инвестиционна инициатива в отговор на коронавируса) (ОВ L 99, 31.3.2020 г., стр. 5) и Регламент (ЕС) 2020/558 на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2020 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013 и (ЕС) № 1303/2013 по отношение на специалните мерки за предоставяне на изключителна гъвкавост за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове в отговор на избухването на COVID-19 (ОВ L 130, 24.4.2020 г., стр. 1).

- (12) На 14 юни 2019 г. Съветът препоръча на Унгария да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи<sup>7</sup> не надвишава 3,3 % през 2019 г., което съответства на годишна структурна корекция от 1,0 % от БВП. Цялостната оценка на Комисията потвърждава значително отклонение от препоръчания план за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2019 г. и през 2018 г. и 2019 г., взети заедно. С оглед на задействането на общата клауза за дерогация обаче не е оправдано предприемането на по-нататъшни стъпки в рамките на процедурата за значително отклонение за Унгария.
- (13) В своята конвергентна програма за 2020 г. правителството планира номиналното салдо да се влоши, преминавайки от дефицит в размер на 2,0 % от БВП през 2019 г. към дефицит от 3,8 % от БВП през 2020 г. Предвижда се дефицитът да намалее до 2,7 % от БВП през 2021 г. и постепенно да достигне 1,0 % от БВП до 2024 г. След намалението, достигнало 66,3 % от БВП през 2019 г., съгласно програмата за конвергенция за 2020 г. се очаква през 2020 г. съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП да нарасне до 72,6 %. Макроикономическата и фискалната перспектива се характеризират с високата степен на несигурност, породена от пандемията от COVID-19. Съществуват специфични за отделните държави рискове в основата на бюджетните прогнози, а именно рискове, свързани с по-високи от прогнозираните разходи (които следват предишни тенденции на високи разходи в края на годината), както и потенциално по-ниски от очакваните приходи, тъй като прогнозата изглежда се основава на известно увеличение на приходите.
- (14) В отговор на пандемията от COVID-19 и в рамките на координирания подход на Съюза Унгария прие бюджетни мерки за увеличаване на капацитета на здравната система за интензивни грижи, за ограничаване на пандемията и за облекчаване на положението на засегнатите в особена степен хора и сектори. Съгласно програмата за конвергенция за 2020 г. тези бюджетни мерки възлизаха на 2,8 % от БВП през 2020 г. и се финансират изцяло чрез преразпределяне на разходите в рамките на бюджета, резервите и новите данъци. Те включват мерки, насочени към подкрепа на пазара на труда, данъчни облекчения за предприятията и разходи, свързани със спешната медицинска помощ. Бяха обявени допълнителни мерки в подкрепа на възстановяването (1,4 % от БВП) и за подкрепа на пазара на труда (0,4 % от БВП), но все още не са уточнени. Освен това Унгария прие мерки, които, макар и да нямат пряко отражение върху бюджета, ще допринесат за подпомагане на ликвидността на предприятията. Според програмата за конвергенция от 2020 г. те се оценяват на 1,5 % от БВП. Органите работят върху допълнителни мерки на стойност 0,3 % от БВП. Тези мерки включват програми за гарантиране на кредити и гарантирани от държавата заеми. Общото въздействие върху бюджета от фискалните мерки, посочени в програмите за конвергенция за 2020 г., се различава от отразеното в прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г., тъй като само тези, които бяха достатъчно конкретизирани, бяха оценени и взети предвид от Комисията. Като цяло приетите от Унгария мерки са в съответствие с насоките, изложени в

<sup>7</sup> Нетните първични държавни разходи се състоят от общите държавни разходи с изключение на разходите за лихви, разходите по програми на Съюза, които изцяло се покриват от приходи от фондове на Съюза, и недискреционните промени в разходите за обезщетения при безработица. Държавните разходи за бруто образуване на основен капитал се изглаждат за период от 4 години. Дискреционните мерки по отношение на приходите и предвиденото по закон увеличаване на приходите са взети предвид. Еднократните мерки по отношение както на приходите, така и на разходите, са нетирани.

Съобщението на Комисията относно координирани икономически мерки в отговор на пандемията от COVID-19. Цялостното конкретизиране и приемане на всички обявени мерки, последвано от пренасочване на фискалните политики към постигане на разумни фискални позиции в средносрочен план, когато икономическите условия позволяват това да се случи, ще допринесе за запазването на фискалната устойчивост в средносрочен план.

- (15) Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2020 г. при непроменена политика се предвижда салдото на Унгария по консолидирания държавен бюджет да бъде -5,2 % от БВП през 2020 г. и -4,0 % през 2021 г. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да достигне 75,0 % от БВП през 2020 г.
- (16) На 14 юни 2019 г. Съветът реши, в съответствие с член 121, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз, че през 2018 г. в Унгария се наблюдава значително отклонение от средносрочната бюджетна цел. С оглед на установеното значително отклонение на 14 юни 2019 г. Съветът препоръча на Унгария да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че номиналният темп на растеж на нетните първични държавни разходи няма да надвиши 3,3 % през 2019 г. и 4,7 % през 2020 г., което съответства на годишна структурна корекция от 1,0 % и 0,75% от БВП. На 5 декември 2019 г. Съветът прие Решение (ЕС) 2019/2172<sup>8</sup>, с което се констатира, че Унгария не е предприела ефективни действия в отговор на неговата препоръка от 14 юни 2019 г. и издаде преработена препоръка. В препоръката от 5 декември 2019 г. Съветът поиска от Унгария да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че темпът на номинален растеж на нетните първични държавни разходи не превишава 4,7 % през 2020 г., което съответства на годишна структурна корекция в размер на 0,75 % от БВП през 2020 г. Въз основа на цялостната оценка на Комисията и с оглед на задействането на общата клауза за дерогация за 2020 г., което позволява временно отклонение от плана за корекции за постигане на средносрочната бюджетна цел, се счита, че Унгария е предприела ефективни действия в отговор на препоръката си от 5 декември 2019 г.
- (17) На 20 май 2020 г. Комисията представи доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора, вследствие на планираното от Унгария нарушение на прага на дефицита в размер на 3 % от БВП през 2020 г. Като цяло, в анализа се предполага, че критерият за дефицита, определен в Договора и в Регламент (ЕО) № 1467/1997, не е изпълнен.
- (18) На 11 март 2020 г. правителството обяви „състояние на опасност“. На 12 март бяха затворени границите за пътници, освен за завръщащи се граждани и за жители на Европейското икономическо пространство, както и за редовни трансгранични работници. Транзитното преминаване на стоки продължи да бъде разрешено. На 16 март 2020 г. центровете за образование в ранна детска възраст, училищата и университетите бяха затворени и преподаването започна да се извършва онлайн. От 17 март 2020 г. нататък някои неосновни магазини бяха задължени да преустановяват дейността си в 15.00 часа, а ресторантите можеха да останат отворени само за услуги продажба на храна за вкъщи. На 28 март 2020 г. беше въведен частичен полицейски час, което означаваше, че хората можеха да напускат района си на пребиваване само по надлежно обосновани причини и трябваше да спазват дистанция от другите хора. Преди епидемията на

<sup>8</sup> ОВ L 329, 19.12.2019 г., стр. 91–93

COVID-19, унгарската икономика показваше признаци на постепенно забавяне след няколко години на забележителен растеж. През 2019 г. реалният БВП се увеличи с 4,9 %. След избухването на причинената от вируса пандемия сравнително бързо бяха приложени мерки за ограничаване на разпространението и официалният брой на случаите досега остана ограничен. Очаква се обаче световната рецесия да засегне особено силно износа поради доминиращата роля на промишлени сектори, силно зависими от цикличността, като например автомобилната промишленост. Очаква се рецесията да засегне и туризма и транспортните услуги, които са засегнати от ограниченията за пътуване. Като цяло през март се очаква остра рецесия, след което през втората половина на годината се очаква постепенно икономическо възстановяване, тъй като се приема, че противоепидемичните мерки постепенно ще бъдат премахнати. Безработицата може да се увеличи бързо поради гъвкавостта на пазара на труда. През 2020 г. икономическите резултати ще зависят от продължителността на мерките за изолация в домашни условия, както и от отговора на икономическата политика. В прогнозата на Европейската комисия от пролетта се предвижда намаление от 7 % на реалния БВП през 2020 г., последвано от възстановяване с 6 % през 2021 г.

- (19) От средата на март насамот правителството обяви няколко вълни от мерки за смекчаване на социалното и икономическото въздействие от кризата, предизвикана от COVID-19. Централната банка прие мерки за осигуряване на ликвидност на финансовия сектор. Други мерки за подобряване на ликвидността за домакинствата и предприятията включват: i) мораториум на плащанията до 31 декември 2020 г. за заеми и договори за финансов лизинг за дружества и домакинства и ii) определяне на горна граница на лихвения процент върху потребителските кредити. В процеса на разработване и прилагане на тези мерки трябва да се вземе предвид устойчивостта на банковия сектор. Допълнителни мерки, насочени най-вече към най-силно засегнатите от кризата сектори, като туризма и услугите, включват временни данъчни облекчения и освобождавания от данъци, инвестиционни субсидии, развитие на инфраструктурата, субсидирани и гарантирани заеми, както и капиталови програми. С цел запазване на работните места правителството стартира два вида схеми за работа на непълно работно време. Общата схема обхваща до 70 % от загубените възнаграждения за период от 3 месеца при определени условия, а конкретна схема е насочена към работещите в областта на НИРД. Правителството въведе едно тримесечие по-рано предварително планирано съкращение на социалноосигурителните вноски и обяви еднократна добавка към заплатите в сектора на здравеопазването. Като цяло, въпреки че фискалните мерки са насочени към подпомагане на предприятията и запазване на работните места, приложното им поле и обхватът им остават ограничени в сравнение с повечето държави членки. Освен това се планира те да бъдат финансирани чрез преразпределения в бюджетните глави и чрез наскоро завишени данъци и поради това се очаква да имат ограничен ефект от гледна точка на макроикономическата стабилизация.
- (20) Различни аспекти на резултатите в областта на здравеопазването продължават да бъдат по-лоши, отколкото в повечето държави членки, което отразява, наред с другото, високата степен на разпространение на рискови фактори сред населението и ограничената ефективност на предоставянето на здравни грижи. Публичният дял на разходите за здравеопазване в Унгария бе значително по-нисък от средния за ЕС. Делът от унгарците, които разчитат на преки разходи, е

по-голям от средното за ЕС равнище, като гражданите все повече са принудени да прибегват до частни здравни услуги. Това утежнява рисковете от финансови затруднения за унгарските домакинства и води до отрицателни последици за социалната справедливост и здравните резултати. Необходими са допълнителни инвестиции и всеобхватни реформи, за да се рационализира използването на ресурсите в здравната система, да се намали неравнопоставеността в достъпа до грижите и да се повиши качеството им. Превантивните и първични здравни грижи не са достатъчно финансирани и остава недостатъчно използван потенциалът им за подобряване на качеството, достъпността и разходната ефективност на здравната система. Органите започнаха да работят за облекчаване на значителния недостиг на здравни работници в Унгария, но регионалните различия в разпределението на здравния персонал продължават да възпрепятстват достъпа до грижи в някои области и за някои уязвими групи, като маргинализираните роми, но и хората с увреждания са изправени пред специфични пречки. Предвид сътресението в търсенето за здравните системи, породено от пандемията на COVID-19, са необходими бързи действия за справяне с тези структурни предизвикателства и за повишаване на устойчивостта на унгарската здравна система.

- (21) Социално-икономическите последици от разпространението на заразата могат да бъдат значителни и въздействието на правителствено постановление от 18 март 2020 г., позволяващо двустранно договорени дерогации от Кодекса на труда, все още предстои да бъде оценено. Според прогнозата на Комисията безработицата се очаква да нарасне до 7,0 % през 2020 г. и да се възстанови до 6,1 % през 2021 г. Секторите, които са прекомерно засегнати от кризата, представляват голяма част от унгарската икономика, като в тях работи нискоквалифицирана до средноквалифицирана работна ръка на много гъвкави трудови договори. До началото на 2020 г. общото равнище на заетост продължи да се подобрява на фона на силна икономическа експанзия, но това не облагодетелства всички групи по еднакъв начин. Разликите в заетостта между групите умения и между мъжете и жените остават големи в сравнение със средните стойности за ЕС, като последната разлика се дължи отчасти на ограниченото предлагане на качествени грижи за деца. Въпреки че бе свита, програмата за заетост в общественния сектор, която не бе ефективна по отношение на осигуряване на работни места на участниците на първичния пазар на труда, остана значителна. И други политики могат да бъдат допълнително укрепени, за да се помогне по ефективен начин на безработните или на неактивните лица да намерят работа или да получат достъп до обучение, така че да се подобри насочването на мерките. Продължителността на обезщетенията за безработица е най-късата в ЕС — най-много три месеца, което дори при благоприятни икономически условия бе много под средното време, необходимо за намиране на работа. В съответствие с принципите на Европейския стълб на социалните права схемите и мерките за социална закрила трябва да защитават лицата, за които съществува риск да загубят работата си, както и самостоятелно заетите лица и безработните. Схемите за работа на непълно работно време, при които служителите получават подпомагане на доходите от държавата за часовете, през които не са работили, са добър начин за закрила на заетостта. По време на пандемията схемите за работа на непълно работно време са най-ефективни, ако прилагането им е просто и бързо, а допустимостта не е ограничена до определени сектори или видове предприятия.



- (22) Въпреки че положението на Унгария по отношение на бедността като цяло се подобри преди кризата, тенденцията може бързо да се обърне по време на икономическия спад. Неравенствата в доходите се увеличиха през последното десетилетие, отчасти поради промените в данъчната система и системата за обезщетения. Дори преди разпространението на COVID-19 бяха високи тежките материални лишения и социалните лишения, особено сред домакинствата с няколко деца и сред ромското население. Недостигът на общински апартаменти за социално отдаване под наем и липсата на финансова подкрепа за наемателите възпрепятстват мобилността. Обезщетението за минимален доход остана непроменено от 2012 г. насам и е едно от най-ниските в ЕС. Очаква се пандемията да засегне най-тежко уязвимите групи, които нямат достъп до грижи и основни услуги и които живеят в пренаселени домакинства. Ще са необходими мерки за насърчаване на тяхното активизиране и интеграция на пазара на труда, когато икономиките се възстановят. Още преди кризата резултатите от образованието бяха под средните за Съюза стойности и бяха силно повлияни от социално-икономическия произход на учениците. Процентът на преждевременно напускащите училище бе висок, особено сред учениците от ромски произход. Слабото участие на уязвимите групи в качествено образование представлява пропусната възможност за изграждане на човешки капитал и социално сближаване. Заплатите на учителите са едни от най-ниските в ЕС. Малкият брой студенти, участващи във висшето образование, не съответства на голямото търсене на висококвалифицирани работници. Неочакваното преминаване към дистанционно обучение вероятно ще увеличи още повече неравенствата. Данните от националните годишни тестове за компетентност показват, че до много ученици е трудно да се достигне чрез цифрово образование поради липсата на цифрови инструменти. Учащите от семейства в неравностойно положение изпитват отрицателно въздействие от дистанционното обучение и поради на пренаселването на домакинствата и ниската степен на образование на родителите. Неотдавнашните и текущите инвестиции в цифровизацията на образованието са важни и трябва да продължат.
- (23) В контекста на кризата, предизвикана от COVID-19, е особено важно да се гарантира функционирането на критичната инфраструктура и свободното движение на стоки в рамките на единния пазар, както и да се наблюдава и гарантира правилното функциониране на веригите на доставки в сътрудничество със съседните държави. Унгария е малка отворена икономика с интензивно трансгранично транспортиране на стоки. Освен това много унгарци работят в чужбина и пътуват ежеседмично. Унгария може също така да се нуждае от сезонни погранични работници в селското стопанство. Понастоящем наложените ограничения за пътуване могат да забавят движението на стоки и работници, но биха могли да бъдат смекчени чрез гарантирането на зелени ленти за преминаване по границите.
- (24) Сред услугите търговията на дребно е един от най-засегнатите сектори поради мерките, които възпрепятстваха много предприятия да функционират или ограничиха значително дейността им. Регулаторната гъвкавост би спомогнала за възстановяването на търговията на дребно след предизвиканата от COVID-19 криза. Унгария е страната с най-голям брой регулирани професии в ЕС. Професионалните услуги ще играят важна роля за улесняване на излизането от кризата и възстановяването след нея. Поради това осигуряването на безпрепятствен достъп до професии и упражняването им чрез рационализиране на техните регулаторни рамки и на свързаните с тях административни

процедури е от решаващо значение, особено за малките и средните предприятия и микропредприятията, включително едноличните търговци, които бяха особено засегнати от кризата. Подкрепата за осигуряване на ликвидност на предприятията чрез заеми и гаранции, с акцент върху малките и средните предприятия, е от първостепенно значение, а разпределението на подкрепата за ликвидността на предприятията трябва да бъде ефективно и бързо приложено от посредниците. В процеса на разработване и прилагане на тези мерки трябва да се вземе предвид устойчивостта на банковия сектор. Разрешаването на разсрочени плащания на данъци и социалноосигурителни вноски и ускоряването на договорните плащания от страна на публичните органи също могат да спомогнат за подобряване на паричните потоци на малките и средните предприятия. Стартиращите и разрастващите се предприятия могат да се нуждаят от специална подкрепа, например стимули за това фондовете за рисков капитал да увеличат инвестициите си в тези предприятия. Тези мерки за подкрепа ще спомогнат също така да се избегнат спешните продажби на европейски фирми от стратегическо значение.

- (25) Научните изследвания и иновациите са основен фактор за дългосрочен растеж и конкурентоспособност. Унгария заема позиция на умерен иноватор. Недостигът на висококвалифицирани работници е основна пречка пред иновациите. Разходите за научни изследвания и развойна дейност (НИРД) нарастват бавно и се дължат основно на стопанския сектор, който се ползва с най-голямата в ЕС публична подкрепа. През последното десетилетие обаче разходите за НИРД в публичния сектор намаляха. Инвестициите в новаторски малки и средни предприятия (МСП), както и укрепването на сътрудничеството между предприятията, научноизследователските, академичните среди и публичния сектор, увеличават капацитета на страната за научни изследвания и иновации, необходими при кризата, свързана с COVID-19. За възстановяването са необходими инвестиции в областта на публичните изследвания и иновациите, както и научноизследователска среда, която ги подкрепя.
- (26) За да се насърчи икономическото възстановяване, ще бъде важно да се осъществят предварително готови за изпълнение проекти за публични инвестиции и да се насърчат частните инвестиции, включително чрез съответни реформи. В националния план в областта на енергетиката и климата на Унгария се определят необходимите инвестиции за осъществяване на прехода в областта на климата и енергетиката. Заедно с инвестициите в цифровизацията и зеления преход те ще направят унгарската икономика по-устойчива и издръжлива, след като страната се възстанови от кризата. Понастоящем енергийната ефективност в жилищния сектор е ниска, което допринася и за замърсяването на въздуха. Продължаващите нарушения на стандартите за качество на въздуха имат сериозни последици за здравето и околната среда. Сред основните източници на замърсяване на въздуха са емисиите на твърдо гориво в жилищния сектор, емисиите от селското стопанство и транспорта. Само 1 % от брутно вътрешно потребление на енергия е обхванат от възобновяеми източници с ниски емисии на въглерод и силно замърсяващата биомаса допринася за приблизително 10 %. Започвайки от ниско равнище, соларните инсталации бележат бързо увеличение. В съответствие с националния си план в областта на енергетиката и климата и дългосрочната неутралност по отношение на климата Унгария възнамерява да разчита в по-голяма степен на възобновяемите енергийни източници, предимно на слънчева енергия. При сегашната икономическа ситуация политиката в областта на енергетиката може да генерира зелен растеж и да допринесе за

икономическото възстановяване. Задръстванията по пътищата бяха по-голямо предизвикателство до избухването на пандемията от COVID-19, което доведе до отрицателни икономически последици и до повишаване на емисиите на парникови газове и замърсяването на въздуха. Повече възможности за работа от разстояние и по-атрактивни системи за обществен транспорт биха спомогнали за смекчаване на въздействието на транспорта върху околната среда. Кръговата икономика е все още в начална фаза, рециклирането на битовите отпадъци е слабо развито и икономическите инструменти не предоставят достатъчно стимули. Депонирането остава основен метод за управление на отпадъците. Качеството на водата и водоснабдяването продължават да бъдат безпокойство. Цифровите умения на унгарците и използването на цифрови технологии от предприятията и обществените услуги остават под средните за ЕС. Следва да продължат да се полагат усилия за предлагане на ефективни цифрови обществени услуги за гражданите и предприятията. Програмирането на Фонда за справедлив преход за периода 2021—2027 г. би могло да помогне на Унгария да преодолее някои от предизвикателствата, свързани с прехода към неутрална по отношение на климата икономика, по-специално на териториите, обхванати от приложение Г към доклада за страната<sup>9</sup>. Това ще позволи на Унгария да използва този фонд възможно най-пълноценно.

- (27) В отговор на избухването на COVID-19 на 11 март 2020 г. правителството обяви „състояние на опасност“. Продължителността му не е предварително определена и правителството разполага с дискреционни правомощия да го поддържа или да го прекратява. Предприетите от правителството конкретни мерки продължават до приключването на „състоянието на опасност“. На 30 март 2020 г. Парламентът прие нов закон, който позволява на правителството да отмени чрез постановление всеки закон. Предоставените извънредни правомощия изглеждат по-широкообхватни, отколкото приетите в други държави членки, като се има предвид комбинираното въздействие на широко определените правомощия и липсата на ясен срок. Някои спешни мерки при използване на този режим повдигат въпроси относно необходимостта и пропорционалността си и засягат стопанската дейност и стабилността на регулаторната среда. Тези мерки включват позволяване на дерогация от трудовите закони, изпращане на военни служители за връзка в стратегически предприятия и поставяне под държавен надзор на дружество, регистрирано на фондовата борса. Както бе заявено на 15 май 2020 г. министър-председателят Виктор Орбан очаква в края на месеца правителството да успее да върне на Парламента специалния мандат, който му бе предоставен поради разпространението на коронавируса. Укрепването на независимостта на съдебната система също ще бъде от решаващо значение за упражняването на ефективен надзор върху предприетите съответни спешни мерки.
- (28) Участието на социалните партньори в политически инициативи и изпълнението им бяха недостатъчни през последните години, което отслаби качеството и предвидимостта на процеса на изготвяне на политики и увеличи шансовете за грешки на политиката. Консултациите и оценките на въздействието често се заобикалят чрез прилагане на специални законодателни процедури, като например законопроекти на отделни членове и спешни процедури. Участието на заинтересованите страни беше допълнително отслабено по време на сегашната система на управление чрез правителствени постановления, включително

---

<sup>9</sup> SWD(2019) 1016 final

предвид постановлението на правителството от 18 март 2020 г., което позволява двустранни дерогации от Кодекса на труда.

- (29) Липсата на конкуренция продължава да буди сериозно безпокойство, тъй като по-широкото отваряне за конкуренцията е ключово решение, за да се преодолее кризата, да се възстанови сектора на малкия бизнес и да се подпомогне рестартирането на икономиката. Въпреки новите законодателни промени и цифровизацията на обществените поръчки почти половината от всички обществени поръчки водят до процедура за възлагане на обществена поръчка само с една оферта. Големият брой процедури с една оферта подкопава ефективността на системата за възлагане на обществени поръчки. Професионализирането на обществените поръчки би могло да спомогне за подобряване на съответствието с правилата на Съюза и да позволи стратегическите обществени поръчки. Одитите на Комисията на обществените поръчки, свързани с проекти, съфинансирани от ЕС и проведени през последните години, установиха системни недостатъци и показаха слабости в системата за контрол на обществените поръчки. През 2019 г. Комисията наложи на Унгария финансови корекции за около 1 милиарда евро поради тези недостатъци.
- (30) Справянето с агресивното данъчно планиране е от ключово значение за подобряване на ефективността и справедливостта на данъчните системи. Разпространението между държавите членки на ефектите от стратегиите на данъкоплатците за агресивно данъчно планиране налага координирани действия на националните политики, които да допълват законодателството на ЕС. Унгария предприе мерки срещу агресивното данъчно планиране чрез прилагане на предварително договорени международни и договорени на европейско равнище инициативи, но липсата на удържани при източника данъци в Унгария върху изходящите приходи към офшорни финансови центрове би могла да осигури възможност за изтичане на печалби извън ЕС, без да се заплаща справедлив дял от данъците. Изходящите потоци от доходи, като лицензионни възнаграждения, лихви и дивиденди към офшорни финансови центрове, бяха относително малки през периода 2013—2017 г., но Унгария отчита променливи и относително входящи и изходящи потоци на капитали чрез дружества със специално предназначение, което предполага потенциална уязвимост спрямо практики на агресивно данъчно планиране.
- (31) В контекста на кризата, предизвикана от COVID-19, е особено важно да се гарантира функционирането на критичната инфраструктура и свободното движение на стоки в рамките на единния пазар, както и да се наблюдава и гарантира правилното функциониране на веригите на доставки в сътрудничество със съседните държави. Следователно отмяната на мерките, приети по време на кризата, свързана с COVID-19, по-специално ограниченията на износа на лекарствени вещества и продукти с цел приоритетни доставки в Унгария, ще допринесат за съгласуваното задоволяване на нуждите на гражданите в целия ЕС в дух на солидарност, за да се избегнат недостигът и нарушаването на веригите на доставки. В крайна сметка това ще проправи пътя към една успешна и координирана от ЕС стратегия за излизане от кризата, причинена от COVID-19.
- (32) Докато настоящите препоръки са насочени към справяне със социално-икономическото въздействие на пандемията и улесняването на икономическото възстановяване, специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., приети от Съвета на 9 юли 2019 г., обхващаха също реформи, които са от съществено

значение за справяне със средносрочните и дългосрочните структурни предизвикателства. Тези препоръки продължават да бъдат актуални и тяхното изпълнение ще продължи да бъде наблюдавано през целия годишен цикъл на европейския семестър през следващата година. Това се отнася и до препоръките относно икономическите политики, свързани с инвестициите. Тези препоръки следва да бъдат взети предвид при стратегическото програмиране на финансирането по линия на политиката на сближаване за периода след 2020 г., включително за смекчаващи мерки и стратегии за премахване на мерките, свързани с настоящата криза.

- (33) Коруцията, достъпът до публична информация и свободата на медиите предизвикваха загриженост дори преди кризата. При „състоянието на опасност“ тези области са заплашени от още по-голямо влошаване, тъй като механизмите за контрол станаха по-слаби. Разследванията и наказателното преследване изглеждат по-малко ефективни в Унгария, отколкото в други държави членки. Липсват решителни систематични действия за наказателно преследване на корупцията по високите етажи на властта. Отчетността по отношение на решенията за приключване на разследванията продължава да буди безпокойство, тъй като няма ефективни средства за правна защита срещу решения на прокуратурата да не се преследват действия, за които се твърди, че са престъпна дейност. Ограниченията на достъпа до информация продължават да възпрепятстват борбата с корупцията. Възпиращите практики за достъп до публична информация могат да възпрат гражданите и неправителствените организации да упражняват своите конституционни права.
- (34) Европейският семестър осигурява рамката за непрекъсната координация на политиките в областта на икономиката и заетостта в Съюза, която може да допринесе за постигане на устойчива икономика. Държавите членки направиха преглед на напредъка по изпълнението на целите на ООН за устойчиво развитие (ЦУР) в своите национални програми за реформи за 2020 г. Гарантирайки цялостното изпълнение на препоръките по-долу, Унгария ще допринесе за напредъка към постигането на ЦУР и за общите усилия за осигуряване на конкурентоспособна устойчивост в Съюза.
- (35) В рамките на европейския семестър за 2020 г. Комисията направи цялостен анализ на икономическата политика на Унгария, който беше публикуван в доклада за страната за 2020 г. Тя извърши и оценка на програмата за конвергенция за 2020 г. и на националната програма за реформи за 2020 г. и на последващите мерки, свързани с препоръките, отправени към Унгария през предходните години. Комисията взе предвид не само тяхното значение за провеждането на устойчива бюджетна и социално-икономическа политика в Унгария, но и тяхното съответствие с правилата и насоките на Съюза предвид необходимостта от засилване на цялостното икономическо управление на Съюза чрез принос на равнището на Съюза към бъдещите национални решения.
- (36) С оглед на тази оценка Съветът разгледа програмата за конвергенция за 2020 г., като становището му<sup>10</sup> е изразено по-специално в препоръка 1 по-долу,

---

<sup>10</sup> Съгласно член 9, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета.

ПРЕПОРЪЧВА на Унгария да предприеме следните действия през 2020 г. и 2021 г.:

1. В съответствие с общата клауза за дерогация, да предприеме всички необходими мерки за ефективно справяне с пандемията, поддържане на икономиката и оказване на подкрепа за последващото възстановяване. Когато икономическите условия позволяват това, да провежда фискални политики, насочени към постигане на благоразумни средносрочни фискални позиции и гарантиране на устойчивостта на дълга, като същевременно засили инвестициите. Да реши проблема с недостига на здравни работници и да осигури адекватно снабдяване с критични медицински продукти и инфраструктура, за да се повиши устойчивостта на здравната система. Да подобри достъпа до качествени превантивни и първични здравни грижи.
2. Да защити заетостта чрез подобрени схеми за работа на непълно работно време и ефективни активни политики на пазара на труда, и удължаване на срока на обезщетенията за безработица. Да подобри адекватността на социалното подпомагане и да осигури достъп до основни услуги и качествено образование за всички.
3. Да осигури подкрепа за ликвидността на малките и средните предприятия. С приоритет да изпълнява зрели публични инвестиционни проекти и да насърчи частните инвестиции, за да стимулира икономическото възстановяване. Да съсредоточи инвестициите върху зеления и цифровия преход, по-специално към чистото и ефективно производство и използване на енергия, устойчивия транспорт, управлението на водите и отпадъците, научните изследвания и иновациите, както и цифровата инфраструктура за училищата.
4. Да гарантира, че всички спешни мерки са строго пропорционални, ограничени във времето, съответстващи на европейските и международните стандарти и не засягат стопанската дейност и стабилността на регулаторната среда. Да гарантира ефективно участие на социалните партньори и заинтересованите страни в процеса на вземане на решения. Да подобри конкуренцията в областта на обществените поръчки.
5. Да укрепи данъчната система срещу риска от агресивно данъчно планиране.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета  
Председател*