



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.5.2020
COM(2020) 517 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

**om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns
konvergensprogram for 2020**

Henstilling med henblik på

RÅDETS HENSTILLING

om Ungarns nationale reformprogram for 2020 og med Rådets udtalelse om Ungarns konvergensprogram for 2020

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 121, stk. 2, og artikel 148, stk. 4,

som henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker¹, særlig artikel 9, stk. 2,

som henviser til henstilling fra Europa-Kommissionen,

som henviser til beslutninger fra Europa-Parlamentet,

som henviser til konklusioner fra Det Europæiske Råd,

som henviser til udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget,

som henviser til udtalelse fra Det Økonomiske og Finansielle Udvalg,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Social Beskyttelse,

som henviser til udtalelse fra Udvalget for Økonomisk Politik, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) Den 17. december 2019 vedtog Kommissionen den årlige strategi for bæredygtig vækst, som markerede starten på det europæiske semester 2020 for samordning af de økonomiske politikker. Den tog behørigt hensyn til den europæiske søjle for sociale rettigheder som proklameret af Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 17. november 2017. Den 17. december 2019 vedtog Kommissionen på grundlag af forordning (EU) nr. 1176/2011 ligeledes rapporten om varslingsmekanismen, hvori Ungarn ikke blev udpeget som en af de medlemsstater, for hvilke der skulle gennemføres en dybdegående undersøgelse.
- (2) Den 26. februar 2020 blev landerapporten for Ungarn 2020² offentliggjort. Den indeholdt en vurdering af Ungarns fremskridt med hensyn til gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, som Rådet vedtog den 9. juli 2019³, opfølgningen på de henstillinger, der blev vedtaget de foregående år, og opfyldelsen af Ungarns nationale Europa 2020-mål.
- (3) Den 11. marts 2020 erklærede Verdenssundhedsorganisationen officielt covid-19-udbruddet for en global pandemi. Pandemien har skabt en alvorlig

¹ EFT L 209 af 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2020) 516 final.

³ EUT C 301 af 5.9.2019, s. 117.

folkesundhedsmæssig krisesituation for borgere, samfund og økonomier. Den har sat de nationale sundhedssystemer under alvorligt pres, forstyrret de globale forsyningskæder, skabt volatilitet på de finansielle markeder, udløst efterspørgselschok og har haft negative konsekvenser for adskillige brancher. Den udgør en trussel mod folks job og indtægter og mod virksomhedernes forretning. Den har ført til et større økonomisk chok, som allerede har alvorlige konsekvenser i Den Europæiske Union. Den 13. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse⁴, hvori den opfordrede til en koordineret økonomisk reaktion på krisen, der inddrager alle aktører såvel på nationalt plan som på EU-plan.

- (4) Adskillige medlemsstater har enten erklæret undtagelsestilstand eller truffet kriseforanstaltninger. Enhver kriseforanstaltning skal være nøje afstemt med behovet, være nødvendig, begrænset i tid og i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder. De bør være genstand for demokratisk kontrol og underlagt uafhængig domstolsprøvelse.
- (5) Den 20. marts 2020 vedtog Kommissionen en meddelelse om aktivering af stabilitets- og vækstpaktens generelle undtagelsesklausul⁵. Klausulen som fastsat i artikel 5, stk. 1, artikel 6, stk. 3, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1466/97 samt artikel 3, stk. 5, og artikel 5, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1467/97 letter samordningen af budgetpolitikken i perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag. I denne meddelelse forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, at den aktuelle situation i lyset af det forventede alvorlige økonomiske tilbageslag som følge af covid-19-udbruddet giver anledning til at aktivere klausulen. Den 23. marts 2020 tilsluttede medlemsstaternes finansministre sig Kommissionens vurdering. Aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul giver mulighed for en midlertidig afvigelse fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, forudsat at dette ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellemlang sigt i fare. For så vidt angår den korrigerende del, kan Rådet på grundlag af en henstilling fra Kommissionen beslutte at vedtage en revideret finanspolitisk kurs. Den generelle undtagelsesklausul suspenderer ikke procedurerne under stabilitets- og vækstpakten. Den tillader medlemsstaterne at fravige de budgetkrav, der normalt ville gælde, og sætter Kommissionen og Rådet i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger til samordning af politikken inden for rammerne af pakten.
- (6) Der er brug for en vedholdende indsats for at begrænse og kontrollere spredningen af pandemien, styrke de nationale sundhedssystemers modstandsdygtighed og afbøde de socioøkonomiske konsekvenser ved hjælp af støtteforanstaltninger til fordel for virksomheder og husholdninger samt for at sikre passende sundheds- og sikkerhedsforhold på arbejdspladsen med henblik på genoptagelsen af den økonomiske aktivitet. Unionen bør fuldt ud anvende de mange redskaber, den råder over, til at understøtte medlemsstaternes bestræbelser på området. Samtidig bør medlemsstaterne og Unionen arbejde sammen om at tilrettelægge de foranstaltninger, der er nødvendige for at vende tilbage til normalt fungerende samfund og økonomier og til bæredygtig vækst, idet den grønne og den digitale omstilling integreres, og der trækkes på alle erfaringerne fra krisen.
- (7) Covid-19-krisen har fremhævet, hvordan fleksibiliteten i det indre marked giver mulighed for at tilpasse sig ekstraordinære forhold. For at sikre en hurtig og gnidningsløs overgang til genopretningsfasen og garantere den fri bevægelighed for

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

varer, tjenester og arbejdstagere skal de særlige foranstaltninger, der forhindrer det indre marked i at fungere normalt, afskaffes, så snart de ikke længere er absolut nødvendige. Den aktuelle krise har vist, hvor nødvendigt det er at have kriseberedskabsplaner i sundhedssektoren, som navnlig omfatter forbedrede indkøbsstrategier, diversificerede forsyningskæder og strategiske lagre af vigtige forsyninger. De er helt centrale for udformningen af mere omfattende kriseberedskabsplaner.

- (8) Unionens lovgivere har allerede foretaget ændringer af de relevante lovgivningsmæssige rammer⁶ for at sætte medlemsstaterne i stand til at anvende alle uudnyttede midler under de europæiske struktur- og investeringsfonde til at imødegå covid-19-pandemiens ekstraordinære virkninger. Ændringerne vil bidrage til større fleksibilitet og forenkle og strømline procedurerne. For at lette likviditetspresset kan medlemsstaterne desuden drage fordel af en medfinansieringssats på 100 % fra Unionens budget i regnskabsåret 2020-2021. Ungarn opfordres til fuldt ud at udnytte disse muligheder til at støtte de personer og brancher, der står over for de største udfordringer.
- (9) Pandemiens socioøkonomiske konsekvenser vil sandsynligvis fordele sig ujævnt over forskellige geografiske områder som følge af forskelle i specialiseringsmønstre og vil derfor navnlig ramme regioner, hvor der er en mangel på væsentlige ressourcer og aktiver, eller som i høj grad er afhængige af sektorer, hvor den direkte kontakt med forbrugerne er af afgørende betydning. Dette indebærer en betydelig risiko for stadig større regionale forskelle i Ungarn, hvilket forstærker den allerede konstaterede tendens til stadig større ulighed mellem by og land. Da der samtidig er risiko for midlertidig destabilisering af konvergensprocessen mellem medlemsstaterne, kræver den aktuelle situation målrettede politiske tiltag.
- (10) Den 5. maj 2020 fremlagde Ungarn sit nationale reformprogram for 2020 og den 4. maj 2020 sit konvergensprogram for 2020. For at tage hensyn til de indbyrdes sammenhænge mellem de to programmer er de blevet vurderet sammen.
- (11) Ungarn er på nuværende tidspunkt omfattet af den forebyggende del af stabilitets- og vækstpagten og af gældsreglen.
- (12) Den 14. juni 2019 henstillede Rådet, at Ungarn sikrer, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter⁷ ikke overstiger 3,3 % i 2019, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 1,0 % af BNP. Kommissionens samlede vurdering bekræfter en væsentlig afvigelse fra den anbefalede finanspolitiske tilpasningssti i retning af den mellemlistede budgetmålsætning i 2019 og for 2018 og 2019 samlet

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/460 af 30. marts 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013 og (EU) nr. 508/2014 for så vidt angår særlige foranstaltninger til mobilisering af investeringer i medlemsstaternes sundhedssystemer og andre dele af deres økonomier som reaktion på covid-19-udbruddet, (investeringsinitiativ som reaktion på coronavirusset) (EUT L 99 af 31.3.2020, s. 5) og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2020/558 af 23. april 2020 om ændring af forordning (EU) nr. 1301/2013 og (EU) nr. 1303/2013 for så vidt angår særlige foranstaltninger med henblik på at give ekstraordinær fleksibilitet med hensyn til anvendelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde som reaktion på covid-19-udbruddet (EUT L 130 af 24.4.2020, s. 1).

⁷ De primære offentlige nettoudgifter består af de samlede offentlige udgifter minus renteudgifter, udgifter til EU-programmer, som fuldt ud modsvares af EU-midler, og ikkediskretionære ændringer i udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse. Nationalt finansierede faste bruttoinvesteringer udjævnes over en fireårsperiode. Diskretionære foranstaltninger på indtægtsiden eller lovbestemte indtægtsforøgelser er medregnet. Engangsforanstaltninger på både udgifts- og indtægtsiden er medregnet.

set. I lyset af aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul er der imidlertid ingen anledning til at tage yderligere skridt over for Ungarn inden for rammerne af proceduren i forbindelse med væsentlige afvigelser.

- (13) Ifølge konvergensprogrammet for 2020 forventer regeringen en forringelse af den samlede saldo fra et underskud på 2,0 % af BNP i 2019 til et underskud på 3,8 % af BNP i 2020. Underskuddet forventes at falde til 2,7 % af BNP i 2021 og gradvis at nå 1,0 % af BNP i 2024. Efter at være faldet til 66,3 % af BNP i 2019 forventes den offentlige gældskvoté ifølge konvergensprogrammet/stabilitetsprogrammet for 2020 at stige til 72,6 % i 2020. De makroøkonomiske og finanspolitiske udsigter er behæftet med stor usikkerhed på grund af covid-19-pandemien. Der knytter sig landespecifikke risici til de budgetmæssige fremskrivninger, navnlig risici i forbindelse med uventet høje udgifter (hvilket følger tidligere tendenser med store udgifter ved årets udgang) og muligheden for uventet lave indtægter, idet fremskrivningen lader til at bygge på en vis skatteelasticitet.
- (14) Som reaktion på covid-19-pandemien og som led i en koordineret EU-tilgang har Ungarn truffet budgetmæssige foranstaltninger til at øge sundhedssystemets kapacitet, inddæmme pandemien og yde hjælp til de personer og brancher, der er særlig hårdt ramt. Ifølge konvergensprogrammet for 2020 beløb disse budgetforanstaltninger sig til 2,8 % af BNP i 2020, og de finansieres udelukkende via omfordeling af udgifter inden for budgettet, reserver og nye skatter. De omfatter blandt andet foranstaltninger, der har til formål at understøtte arbejdsmarkedet, indføre skattelettelser for virksomheder og yde støtte til omkostninger i forbindelse med den medicinske nødsituation. Der er bebudet yderligere foranstaltninger til støtte for genopretningen (1,4 % af BNP) og til understøttelse af arbejdsmarkedet (0,4 % af BNP), men de er endnu ikke blevet fastlagt. Ungarn har også truffet foranstaltninger der, selv om de ikke vil have direkte indvirkning på budgettet, vil hjælpe med at understøtte virksomhedernes likviditet, og som ifølge stabilitetsprogrammet for 2020 anslås at beløbe sig til 1,5 % af BNP. Myndighederne arbejder på yderligere foranstaltninger, som beløber sig til 0,3 % af BNP. Disse foranstaltninger omfatter lånegarantiordninger og statsgaranterede lån. Den samlede budgetvirkning af de finanspolitiske foranstaltninger, som der redegøres for i konvergensprogrammet for 2020, afviger fra Kommissionens forårsprognose 2020, hvori Kommissionen kun vurderede og tog hensyn til de foranstaltninger, der var blevet tilstrækkelig præciseret. Overordnet set stemmer de foranstaltninger, som Ungarn har truffet, overens med retningslinjerne i Kommissionens meddelelse om en koordineret økonomisk reaktion på covid-19-udbruddet. En fuld præcisering og gennemførelse af alle annoncerede foranstaltninger vil være med til at opretholde finanspolitisk holdbarhed på mellemlang sigt, forudsat at finanspolitikken efterfølgende atter fokuserer på at sikre en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt, så snart den økonomiske situation giver mulighed herfor.
- (15) Ifølge Kommissionens forårsprognose 2020, som tager udgangspunkt i en uændret politik, forventes Ungarns offentlige saldo at udgøre -5,2 % af BNP i 2020 og -4,0 % i 2021. Den offentlige gældskvoté ventes at stige til 75,0 % af BNP i 2020.
- (16) Den 14. juni 2019 besluttede Rådet i henhold til artikel 121, stk. 4, i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, at der i Ungarn var konstateret en væsentlig afvigelse fra den mellemlistede budgetmålsætning i 2018. I betragtning af den konstaterede væsentlige afvigelse fremsatte Rådet den 14. juni 2019 en henstilling til Ungarn om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke ville overstige 3,3 % i 2019 og 4,7 % i 2020, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 1,0 % og 0,75 % af BNP. Den

5. december 2019 vedtog Rådet afgørelse (EU) 2019/2172⁸, hvori det fastslog, at Ungarn ikke havde truffet nogen virkningsfulde foranstaltninger som reaktion på dets henstilling af 14. juni 2019, og det fremsatte en revideret henstilling. I henstillingen af 5. december 2019 anmodede Rådet Ungarn om at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den nominelle vækst i de primære offentlige nettoudgifter ikke ville overstige 4,7 % i 2020, hvilket svarer til en årlig strukturel tilpasning på 0,75 % af BNP i 2020. På grundlag af Kommissionens samlede vurdering og i lyset af aktiveringen af den generelle undtagelsesklausul for 2020, der giver mulighed for midlertidigt at afvige fra tilpasningsstien i retning af den mellemfristede budgetmålsætning, anses Ungarn for at have truffet virkningsfulde foranstaltninger som reaktion på Rådets henstilling af 5. december 2019.

- (17) Den 20. maj 2020 offentliggjorde Kommissionen en rapport udarbejdet i medfør af traktatens artikel 126, stk. 3, som følge af Ungarns forventede overskridelse i 2020 af grænseværdien for det offentlige underskud på 3 % af BNP. Overordnet set fremgår det af analysen, at underskudskriteriet som defineret i traktaten og i forordning (EF) nr. 1467/1997 ikke er opfyldt.
- (18) Regeringen erklærede undtagelsestilstand den 11. marts 2020. Den 12. marts blev grænserne lukket for rejsende med undtagelse af borgere, der vender hjem, og indbyggere i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde samt regelmæssige grænsependlere. Varepassage har fortsat været tilladt. Den 16. marts 2020 blev børneinstitutioner, skoler og universiteter lukket, og man påbegyndte onlineundervisning. Siden 17. marts 2020 har ikkevæsentlige butikker skullet lukke kl. 15, og restauranter har kun kunnet levere takeaway. Den 28. marts 2020 blev der indført en indskrænkning af bevægelsesfriheden med begrænsning af folks mulighed for at forlade deres bopælsområde til behørigt begrundede tilfælde og med krav om at holde afstand til andre. Før covid-19-udbruddet var den ungarske økonomi på vej mod en gradvis afmatning efter flere år med exceptionel vækst. Det reale BNP steg med 4,9 % i 2019. Efter udbruddet af virusset blev der relativt hurtigt gennemført inddæmningsforanstaltninger, og det officielle antal tilfælde har været begrænset. Den globale recession forventes imidlertid at ramme eksporten særlig hårdt, navnlig på grund af den dominerende rolle, som meget konjunkturfølsomme industrier spiller, f.eks. bilindustrien. Recessionen forventes også at ramme turisme- og transporttjenester, som påvirkes af rejsebegrænsninger. Der tegner sig et billede af en kraftig recession fra marts måned, og en gradvis økonomisk genopretning fra anden halvdel af året med den forventede gradvise ophævelse af inddæmningsforanstaltningerne. Arbejdsløsheden kan hurtigt stige som følge af det fleksible arbejdsmarked. De økonomiske resultater i 2020 afhænger af nedlukningsforanstaltningernes varighed og af den førte økonomiske politik. Ifølge Europa-Kommissionens forårsprognose ventes et fald i det reale BNP på 7 % i 2020 efterfulgt af en genopretning på 6 % i 2021.
- (19) Regeringen har siden midten af marts bebudet flere bølger af foranstaltninger for at afbøde de sociale og økonomiske virkninger af covid-19-krisen. Centralbanken har vedtaget foranstaltninger for at tilvejebringe likviditet til finanssektoren. Andre likviditetsfremmende foranstaltninger for husholdninger og virksomheder omfatter i) et betalingsmoratorium indtil den 31. december 2020 for lån og finansielle leasingaftaler for virksomheder og husholdninger og ii) et loft over renten på forbrugerkredit. Ved udformningen og gennemførelsen af sådanne foranstaltninger er

⁸ EUT L 329 af 19.12.2019, s. 91.

det vigtigt også at tage hensyn til banksektorens modstandsdygtighed. Andre foranstaltninger, som hovedsageligt retter sig mod de sektorer, der er blevet hårdest ramt af krisen, såsom turisme og tjenesteydelser, omfatter bl.a. midlertidige skattelettelser og skattefritagelser, investeringsstøtte, infrastrukturudvikling, subsidierede og garanterede lån samt kapitalprogrammer. For at bevare arbejdspladser har regeringen lanceret to typer arbejdsfordelingsordninger. Den generelle ordning dækker op til 70 % af den tabte løn i 3 måneder på visse betingelser, og en særlig ordning omfatter medarbejdere inden for forskning og udvikling. Regeringen har fremrykket en tidligere planlagt nedsættelse af socialsikringsbidragene et kvartal og annonceret et engangstillæg til lønninger i sundhedssektoren. De finanspolitiske foranstaltninger har til formål at støtte virksomhederne og bevare job, men generelt er deres omfang og dækning begrænset sammenlignet med de fleste andre medlemsstaters tiltag. Samtidig planlægges finansieringen af foranstaltningerne gennem omfordeling på tværs af budgetområder og gennem nye skatter, og de forventes derfor at have en begrænset virkning med henblik på makroøkonomisk stabilisering.

- (20) Forskellige aspekter med hensyn til de sundhedsmæssige resultater er fortsat dårligere end i de fleste andre medlemsstater, hvilket bl.a. afspejler den høje forekomst af risikofaktorer i befolkningen og den begrænsede effektivitet med hensyn til levering af sundhedsydelser. Den offentlige andel af sundhedsudgifterne i Ungarn var betydeligt lavere end EU-gennemsnittet. Ungarerne er mere afhængige af egenbetaling end gennemsnittet i EU, og de vælger i stigende grad private sundhedsydelser. Derigennem øges ungarske husholdningers risiko for at komme i økonomiske vanskeligheder, og det har konsekvenser for den sociale lighed og resultaterne på sundhedsområdet. Der er behov for yderligere investeringer og omfattende reformer for at rationalisere brugen af ressourcer inden for sundhedssystemet, mindske uligheden med hensyn til adgang og øge sundhedsplejens kvalitet. Forebyggende og primære sundhedsydelser er underfinansierede, og deres potentiale med hensyn til at øge kvaliteten, adgangen og omkostningseffektiviteten i sundhedssystemet udnyttes ikke fuldt ud. Selv om myndighederne nu er begyndt at arbejde for at afhjælpe den betydelige mangel på sundhedspersonale, er de regionale forskelle i fordelingen af dette personale fortsat en hindring for adgangen til sundhedspleje i nogle områder og for nogle sårbare grupper, herunder marginaliserede romaer og personer med handicap, der også møder særlige barrierer. I lyset af det efterspørgselschok, som sundhedssystemerne har oplevet som følge af covid-19-pandemien, er der behov for en hurtig indsats for at tage fat på disse strukturelle udfordringer og øge det ungarske sundhedssystems modstandsdygtighed.
- (21) Udbruddet vil muligvis få betydelige socioøkonomiske konsekvenser, og virkningen af regeringens dekret af 18. marts 2020, som tillader individuelle aftaler om undtagelser fra arbejdsmarkedslovgivningen, kan endnu ikke vurderes. Ifølge Kommissionens prognose forventes arbejdsløsheden at stige til 7,0 % i 2020 og falde til 6,1 % i 2021. Sektorer, der er meget hårdt ramt af krisen, udgør en stor del af den ungarske økonomi, og de beskæftiger ufaglærte og faglærte arbejdstagere med meget fleksible arbejdskontrakter. Indtil begyndelsen af 2020 steg den samlede beskæftigelsesfrekvens fortsat som følge af en stærk økonomisk ekspansion, men udviklingen var ikke til gavn for alle grupper. Forskellene i beskæftigelsen mellem uddannelsesgrupper og mellem mænd og kvinder er fortsat store i forhold til EU-gennemsnittet, sidstnævnte delvis på grund af det begrænsede udbud af børnepasning af god kvalitet. Ordningen for offentlige arbejder, som ikke er et effektivt redskab til at få deltagerne i job på det primære arbejdsmarked, er på trods af en nedskalering fortsat omfattende. Der er

mulighed for at styrke andre politikker for at gøre dem mere målrettede, så de effektivt kan hjælpe arbejdsløse eller ikkeerhvervsaktive personer med at søge arbejde eller få adgang til uddannelse. Dagpengeperioden på tre måneder, som er den korteste i EU, er selv under gunstige økonomiske forhold betydeligt kortere end den tid, det i gennemsnit tager at finde et job. I overensstemmelse med principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder skal sociale beskyttelsesordninger og foranstaltninger beskytte personer, der er i fare for at miste deres job, samt selvstændige og arbejdsløse. Ordninger med nedsat arbejdstid, hvor arbejdstagere modtager indkomststøtte fra staten for de timer, hvor de ikke har arbejdet, er en god måde at beskytte beskæftigelsen på. Under pandemien er ordninger med nedsat arbejdstid mest effektive, hvis de er enkle og hurtige at administrere, og støtteberettigelsen ikke er begrænset til bestemte sektorer eller virksomhedstyper.

- (22) Ungarns generelle fattigdomssituation blev bedre før krisen, men kan hurtigt vende i forbindelse med det økonomiske tilbageslag. I de seneste ti år er uligheden i indkomster steget, hvilket til dels skyldes ændringer af skattesystemet og de sociale ydelser. Selv før covid-19-udbruddet lå indikatorerne for alvorlige materielle afsavn og materielle og sociale afsavn højt, især i husholdninger med flere børn og blandt romaer. Manglen på almenyttige boliger og manglen på økonomisk støtte til lejere er en hindring for mobilitet. Mindsteindkomstydelsen er nominelt forblevet uændret siden 2012 og er en af de laveste i EU. Pandemien forventes at ramme hårdt i sårbare grupper, der ikke har adgang til pleje og basale tjenester, og som bor i overfyldte husstande. Der vil være behov for foranstaltninger, der fremmer deres aktivering og integration på arbejdsmarkedet, når økonomien kommer på fode igen. Allerede før krisen lå de uddannelsesmæssige resultater under EU-gennemsnittet, og de afhang i høj grad af elevernes socioøkonomiske baggrund. Andelen af elever, der forlod skolen tidligt, var høj, især blandt romaer. Sårbare gruppers lave deltagelse i uddannelse af god kvalitet er en spildt mulighed for at opbygge menneskelig kapital og social sammenhængskraft. Lærernes lønninger er blandt de laveste i EU. Det lave antal studerende på de videregående uddannelser stemmer ikke overens med den store efterspørgsel efter højt kvalificerede arbejdstagere. Det uventede skift til fjernundervisning vil sandsynligvis øge uligheden yderligere. Det fremgår af de årlige nationale kompetencetest, at det er vanskeligt at nå ud til mange elever gennem digital uddannelse på grund af manglen på digitale værktøjer. Elever og studerende fra ringere sociale kår oplever også negative effekter af fjernundervisning, hvilket også skyldes overfyldte husholdninger og lavtuddannede forældre. De seneste og igangværende investeringer i digitalisering af uddannelse har været vigtige og bør fortsætte.
- (23) I forbindelse med covid-19-krisen er det særlig vigtigt at sikre en fungerende kritisk infrastruktur og fri bevægelighed for varer i hele det indre marked samt at overvåge og sikre, at forsyningskæderne fungerer korrekt i samarbejde med nabolandene. Ungarn er en lille åben økonomi med en intensiv grænseoverskridende godstransport. Desuden arbejder mange ungarere i udlandet og pendler ugentligt. Ungarn kan også få brug for grænsependlere til sæsonarbejde inden for landbruget. På nuværende tidspunkt kan rejserestriktionerne forsinke udvekslingen af varer og arbejdstagere, men det kan afhjælpes ved at sikre "grønne baner" ved grænseovergangsstederne.
- (24) I servicesektoren er detailhandelen et af de mest berørte områder på grund af de foranstaltninger, der har betydet en fuldstændig standsning af mange virksomheders drift eller har begrænset virksomhedernes aktiviteter betydeligt. Lovgivningsmæssig fleksibilitet vil kunne bidrage til at genopretningen efter covid-19. Ungarn har det

højeste antal lovregulerede erhverv i EU. Specialiserede tjenesteydelser vil spille en vigtig rolle i at lette vejen ud af krisen og den efterfølgende genopretning. Det er derfor af afgørende betydning at sikre uhindret adgang til og udøvelse af erhverv ved at strømline de lovgivningsmæssige rammer og de tilhørende administrative procedurer, navnlig for små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomheder, herunder enkeltmandsvirksomheder, som er blevet særlig hårdt ramt af krisen. Likviditetsstøtte til virksomheder gennem lån og garantier med fokus på små og mellemstore virksomheder er af afgørende betydning, og formidlingen af likviditetsstøtten til virksomheder skal gennemføres effektivt og hurtigt af dem, der står for formidlingen. Ved udformningen og gennemførelsen af sådanne foranstaltninger er det vigtigt også at tage hensyn til banksektorens modstandsdygtighed. Muligheden for at udskyde betalingen af skatter og sociale bidrag og for at fremrykke offentlige myndigheders kontraktmæssige betalinger kan også bidrage til at forbedre cashflowet i små og mellemstore virksomheder. Nystartede virksomheder og vækstvirksomheder har brug for særlig støtte, f.eks. i form af incitamenter til venturekapitalfonde til at øge deres investeringer i disse virksomheder. Disse støtteforanstaltninger vil også bidrage til at undgå et brandudsalg af strategisk vigtige europæiske virksomheder.

- (25) Forskning og innovation er en afgørende drivkraft for langsigtet vækst og konkurrencedygtighed. Ungarn klarer sig nogenlunde med hensyn til innovation. Manglen på højt kvalificeret arbejdskraft er en væsentlig hindring for innovation. Udgifterne til forskning og udvikling øges langsomt og er hovedsagelig blevet drevet af erhvervssektoren, som nyder godt af den største offentlige erhvervsstøtte i EU. I den offentlige sektor er udgifterne til forskning og udvikling imidlertid faldet i løbet af de seneste ti år. Investeringer i innovative SMV'er og styrkelse af samarbejdet mellem erhvervsliv, forskning, den akademiske verden og den offentlige sektor øger landets forsknings- og innovationskapacitet, hvilket der er behov for under covid-19-krisen. Investeringer i offentlig forskning og innovation og et støttende forskningsmiljø er nødvendigt for genopretningen.
- (26) For at fremme den økonomiske genopretning vil det være vigtigt at fremrykke modne offentlige investeringsprojekter og tilskynde til private investeringer, bl.a. gennem relevante reformer. Af Ungarns nationale energi- og klimaplan fremgår de investeringer, der er nødvendige for at håndtere klima- og energiomstillingen. Sammen med investeringerne i digitalisering og den grønne omstilling vil de gøre den ungarske økonomi mere bæredygtig og robust, når landet kommer ud af krisen. Den nuværende energieffektivitet i boligsektoren er lav, hvilket også bidrager til luftforureningen. De vedvarende overtrædelser af luftkvalitetsstandarderne har alvorlige sundheds- og miljømæssige konsekvenser. De væsentligste luftforureningskilder er bl.a. udledninger fra fast brændsel til boligopvarmning og fra landbruget og transportsektoren. Kun 1 % af det samlede indenlandske energiforbrug dækkes af kulstoffattige, vedvarende energikilder, mens stærkt forurenende biomasse bidrager med ca. 10 %. Det lave udgangspunkt til trods er der sket en hurtig stigning i antallet af solcelleanlæg. I overensstemmelse med sin nationale energi- og klimaplan og den langsigtede sikring af klimaneutralitet vil Ungarn i højere grad sikre anvendelsen af vedvarende energikilder, hovedsagelig solenergi. I den nuværende økonomiske situation kan energipolitikken skabe grøn vækst og bidrage til den økonomiske genopretning. Trængslen på vejene har været en voksende udfordring indtil udbruddet af covid-19-pandemien, og den har haft en negativ økonomisk indvirkning og ført til øget udledning af drivhusgasser og luftforurening. Transportens indvirkning på miljøet vil også kunne mindskes gennem mere udbredte muligheder for

at arbejde hjemmefra og mere attraktive offentlige transportsystemer. Den cirkulære økonomi befinder sig stadig i en indledende fase, genanvendelsen af kommunalt affald er underudviklet og de økonomiske instrumenter indeholder ikke tilstrækkelige incitamenter. Deponering er fortsat den fremherskende affaldshåndteringsmetode. Vandkvaliteten og vandforsyningen giver fortsat anledning til bekymring. Ungarernes digitale færdigheder og brugen af digitale teknologier i virksomheder og offentlige tjenester ligger fortsat under EU-gennemsnittet. Der bør fortsat gøres en indsats for at tilbyde borgere og virksomheder effektive digitale offentlige tjenester. Programmeringen af Fonden for Retfærdig Omstilling for 2021-2027 kan hjælpe Ungarn med at tackle nogle af de udfordringer, der følger af omstillingen til en klimaneutral økonomi, navnlig inden for de områder, der er omhandlet i bilag D til landerapporten⁹. Det vil sætte Ungarn i stand til at gøre bedst muligt brug af fonden.

- (27) Som svar på covid-19-epidemien erklærede regeringen den 11. marts 2020 undtagelsestilstand. Varigheden heraf er ikke defineret på forhånd, og regeringen har skønsmæssige beføjelser til at opretholde eller ophæve den. De konkrete foranstaltninger, som regeringen træffer, varer indtil undtagelsestilstandens ophør. Den 30. marts 2020 vedtog parlamentet en ny lov, der giver regeringen mulighed for ved dekret at tilsidesætte enhver lov. De nødbeføjelser, regeringen er blevet tildelt, synes mere omfattende end dem, der er blevet vedtaget i andre medlemsstater, når man ser på den samlede virkning af bredt definerede beføjelser og fraværet af en klar tidsbegrænsning. Visse af de nødforanstaltninger, som beføjelserne anvendes til, giver anledning til spørgsmål med hensyn til deres proportionalitet, og de virker indgribende på forretningsaktiviteter og stabiliteten af de lovgivningsmæssige rammer. Foranstaltningerne omfatter undtagelser fra arbejdsmarkedslovgivningen, placering af militære forbindelsesofficerer i strategiske virksomheder og placering af en børsnoteret virksomhed under statsligt tilsyn. Som anført af premierminister Viktor Orbán den 15. maj 2020 forventes det, at regeringen ved månedens udgang igen vil kunne overdrage de beføjelser til parlamentet, som den fik tildelt på grund af coronavirusepidemien. En styrkelse af retsvæsenets uafhængighed ville også være afgørende for en effektiv overvågning af disse nødforanstaltninger.
- (28) Arbejdsmarkedets parters engagement i politiske initiativer og gennemførelse af politikker har været utilstrækkelig i de seneste år, hvilket har svækket kvaliteten og forudsigeligheden af den politiske beslutningstagning og har øget risikoen for forkerte politiske valg. Gentagne gange har man undgået at gennemføre høringer og konsekvensanalyser ved at anvende særlige lovgivningsprocedurer såsom lovforslag fremsat af individuelle parlamentsmedlemmer og hasteprocedurer. Inddragelsen af interessenter er blevet yderligere svækket under det nuværende system med regeringsdekreter – også i lyset af regeringsdekretet af 18. marts 2020, som muliggør individuelle undtagelser fra arbejdsmarkedslovgivningen.
- (29) Den manglende konkurrence inden for offentlige udbud er fortsat et væsentligt problem, idet yderligere åbning for konkurrence er et vigtigt redskab i til at håndtere krisen, sørge for fornyet aktivitet blandt små virksomheder og starte økonomien op igen. På trods af de nye lovgivningsmæssige ændringer og digitaliseringen af offentlige udbud fører næsten halvdelen af de offentlige udbudsprocedurer kun til et enkelt bud. Det store antal enkeltbud underminerer effektiviteten af det offentlige udbudssystem. Professionaliseringen af offentlige udbud kunne bidrage til at forbedre overholdelsen af Unionens regler og muliggøre strategiske indkøb. Kommissionens

⁹ SWD (2019)1016 final.

revisioner af offentlige udbud i forbindelse med projekter, der medfinansieres af Unionen og er gennemført i de seneste år, har vist, at der er systemiske mangler, og at der er svagheder i kontrolsystemet for offentlige udbud. I 2019 pålagde Kommissionen Ungarn finansielle korrektioner til en værdi af ca. 1 mia. EUR på grund af disse mangler.

- (30) Det er vigtigt at bekæmpe aggressiv skatteplanlægning for at forbedre effektiviteten og retfærdigheden i skattesystemerne. Afsmittende virkninger af skatteyderes aggressive skatteplanlægning mellem medlemsstater kræver en samordnet indsats fra nationalt politisk hold som supplement til EU-lovgivningen. Ungarn har truffet foranstaltninger til bekæmpelse af aggressiv skatteplanlægning ved at gennemføre tidligere vedtagne internationale og europæiske initiativer, men det forhold, at der ikke indeholdes kildeskat i Ungarn i forbindelse med indkomster, hvis bestemmelsessted er offshore-finanscentre, kan udgøre en måde, hvorpå overskud kan trækkes ud af EU, uden at der betales en rimelig skat. Mens de udgående pengestrømme, såsom royalties, renter og udbytte, som ledes til offshorefinanscentre, var forholdsvis små i 2013-2017, registrerer Ungarn volatile og relativt store ind- og udgående kapitaltilstrømninger gennem enheder med særligt formål, hvilket tyder på, at Ungarn potentielt er sårbart over for aggressiv skatteplanlægning.
- (31) I forbindelse med covid-19-krisen er det særlig vigtigt at sikre en fungerende kritisk infrastruktur og fri bevægelighed for varer i hele det indre marked samt at overvåge og sikre, at forsyningskæderne fungerer korrekt i samarbejde med nabolandene. Ophævelsen af de foranstaltninger, der er indført under covid-19-krisen, navnlig med hensyn til begrænsning af eksporten af lægemidler og medicinske produkter for primært at sørge for leveringer i Ungarn, vil således bidrage til at imødekomme borgernes behov i hele EU på en sammenhængende måde og i en ånd af solidaritet og til at undgå mangler og afbrydelser i forsyningskæderne. I sidste ende vil det bane vejen for en vellykket koordineret exitstrategi efter covid-19 i EU.
- (32) Hvor nærværende henstillinger har fokus på at håndtere pandemiens socioøkonomiske konsekvenser og lette den økonomiske genopretning efter krisen, omhandlede de landespecifikke henstillinger fra 2019, som Rådet vedtog den 9. juli 2019, også vigtige reformer til at imødegå de strukturelle udfordringer på mellemlang og lang sigt. Disse henstillinger er stadig relevante, og de vil fortsat være genstand for overvågning i forbindelse med næste års europæiske semester. Det gælder også henstillingerne vedrørende investeringstiltag inden for den økonomiske politik. Sidstnævnte henstillinger bør tages med i betragtning i den strategiske programmering af samhørighedsmidlerne efter 2020, herunder ved afbødningsforanstaltninger og exitstrategier i forbindelse med krisen.
- (33) Korruption, adgang til offentlige oplysninger og mediefrihed gav anledning til bekymring allerede før krisen. Under undtagelsestilstanden vil der være yderligere risiko for forværring inden for disse områder, da kontrolmekanismerne er blevet svagere. Sammenlignet med andre medlemsstater er der tilsyneladende en mindre effektiv efterforskning og retsforfølgelse i Ungarn. Indsatsen for at retsforfølge korruption på højt plan er hverken tilstrækkelig beslutsom eller systematisk. Ansvarligheden i forbindelse med afgørelser om at lukke undersøgelser giver fortsat anledning til bekymring, idet der ikke findes effektive retsmidler til at anfægte anklagemyndighedens beslutninger om ikke at retsforfølge i sager med mistanke om lovovertrædelser. Begrænsninger i adgangen til oplysninger hindrer fortsat bekæmpelsen af korruption. En praksis med foranstaltninger, der skal virke demotiverende i forbindelse med adgangen til offentlige oplysninger, kan afholde

borgere og ikkestatslige organisationer fra at udøve deres forfatningsmæssige rettigheder.

- (34) Det europæiske semester danner rammen for løbende samordning af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken i Unionen, hvilket kan bidrage til en bæredygtig økonomi. Medlemsstaterne har i deres nationale reformprogrammer for 2020 gjort status over fremskridtene med hensyn til opfyldelsen af De Forenede Nationers mål for bæredygtig udvikling ("verdensmålene"). Ved at sikre en fuldstændig efterlevelse af nedenstående henstillinger vil Ungarn bidrage til opfyldelsen af verdensmålene og til de fælles bestræbelser på at sikre konkurrencedygtig bæredygtighed i Unionen.
- (35) Som led i det europæiske semester 2020 har Kommissionen gennemført en omfattende analyse af Ungarns økonomiske politik, som blev offentliggjort i landerapporten for 2020. Den har også vurderet konvergensprogrammet for 2020 og det nationale reformprogram for 2020 samt de foranstaltninger, der er truffet som opfølgning på de henstillinger, der er blevet rettet til Ungarn i de foregående år. Kommissionen har ikke blot taget hensyn til deres relevans for en holdbar finanspolitik og socioøkonomisk politik i Ungarn, men også til deres overensstemmelse med Unionens regler og retningslinjer, da der er behov for at styrke den samlede økonomiske styring i Unionen ved på EU-plan at give input til de kommende nationale beslutninger.
- (36) Rådet har på baggrund af denne vurdering gennemgået Ungarns konvergensprogram for 2020, og dets holdning¹⁰ afspejles især i henstilling nr. 1. nedenfor,

HENSTILLER, at Ungarn i 2020 og 2021 træffer foranstaltninger med henblik på at:

1. træffe alle nødvendige foranstaltninger til effektivt at imødegå pandemien, understøtte økonomien og støtte det efterfølgende opsving i overensstemmelse med den generelle undtagelsesklausul, føre en finanspolitik, der tager sigte på at opnå en forsvarlig budgetstilling på mellemlang sigt og sikre en holdbar gæld, og samtidig øge investeringerne, så snart den økonomiske situation tillader det, afhjælpe manglen på sundhedspersonale og sikre en tilstrækkelig forsyning af kritiske lægemidler og medicinske produkter og kritisk infrastruktur for at øge sundhedssystemets modstandsdygtighed, forbedre adgangen til forebyggende og primære sundhedsydelser,
2. beskytte beskæftigelsen gennem forbedrede arbejdsfordelingsordninger og effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker og forlænge varigheden af arbejdsløshedsydelser, sørge for forbedringer med hensyn til tilstrækkeligheden af den sociale bistand og sikre adgang til tjenester og uddannelse af høj kvalitet for alle,
3. sikre likviditetsstøtte til små og mellemstore virksomheder, fremrykke modne offentlige investeringsprojekter og tilskynde til private investeringer for at fremme den økonomiske genopretning, målrette investeringer mod den grønne og den digitale omstilling, navnlig ren og effektiv produktion og anvendelse af energi, bæredygtig transport, vandforvaltning, affaldshåndtering, forskning og innovation og digital infrastruktur til skoler,
4. sikre, at eventuelle nødforanstaltninger ikke går videre, end hvad der er strengt nødvendigt, at de er tidsmæssigt begrænsede, i overensstemmelse med europæiske og internationale standarder, og at de ikke virker indgribende på forretningsaktiviteter og stabiliteten af de lovgivningsmæssige rammer, sikre en

¹⁰ I henhold til artikel 9, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1466/97.

- effektiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter og interessenter i den politiske beslutningsproces, forbedre konkurrencen i forbindelse med offentlige udbud,
5. styrke skattesystemets modstandsdygtighed over for aggressiv skatteplanlægning.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Rådets vegne
Formand