



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.5.2020
COM(2020) 517 final

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

**om Ungerns nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om
Ungerns konvergensprogram 2020**

Rekommendation till

RÅDETS REKOMMENDATION

om Ungerns nationella reformprogram 2020 med avgivande av rådets yttrande om Ungerns konvergensprogram 2020

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 121.2 och 148.4,

med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1466/97 av den 7 juli 1997 om förstärkning av övervakningen av de offentliga finanserna samt övervakningen och samordningen av den ekonomiska politiken¹, särskilt artikel 9.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens rekommendation,

med beaktande av Europaparlamentets resolutioner,

med beaktande av Europeiska rådets slutsatser,

med beaktande av sysselsättningskommitténs yttrande,

med beaktande av ekonomiska och finansiella kommitténs yttrande,

med beaktande av yttrandet från kommittén för socialt skydd,

med beaktande av yttrandet från kommittén för ekonomisk politik, och

av följande skäl:

- (1) Den 17 december 2019 antog kommissionen den årliga strategin för hållbar tillväxt, som inledde 2020 års europeiska planeringstermin för samordning av den ekonomiska politiken. I den togs vederbörlig hänsyn till den europeiska pelaren för sociala rättigheter som proklamerades av Europaparlamentet, rådet och kommissionen den 17 november 2017. Den 17 december 2019 antog kommissionen, på grundval av förordning (EU) nr 1176/2011, även rapporten om förvarningsmekanismen, enligt vilken Ungern inte var en av de medlemsstater som skulle bli föremål för en fördjupad granskning.
- (2) Landsrapporten 2020 för Ungern² offentliggjordes den 26 februari 2020. Den innehöll en bedömning av hur väl Ungern hade lyckats med de landsspecifika rekommendationer som rådet antog den 9 juli 2019³, med uppföljningen av tidigare års rekommendationer och med sina nationella Europa 2020-mål.
- (3) Den 11 mars 2020 klassificerade Världshälsoorganisationen officiellt covid-19-utbrottet som en global pandemi. Pandemin är en allvarlig folkhälsokris för invånare, samhällen och ekonomier. Den leder till hårt ansatta hälso- och sjukvårdssystem,

¹ EUT L 209, 2.8.1997, s. 1.

² SWD(2020) 516 final.

³ EUT C 301, 5.9.2019, s. 117.

störningar i de globala leveranskedjorna, volatilitet på finansmarknaderna, kraftigt minskad konsumentefterfrågan och negativa effekter för olika sektorer. Den hotar människors arbeten och deras inkomster liksom företagens verksamheter. Pandemin har lett till en kraftig ekonomisk chock som redan har fått allvarliga återverkningar inom EU. Den 13 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande⁴ om en samordnad ekonomisk reaktion på krisen, omfattande alla aktörer på nationell nivå och unionsnivå.

- (4) Många medlemsstater har utlyst undantagstillstånd eller vidtagit krisåtgärder. Alla krisåtgärder ska vara strikt proportionella, nödvändiga, tidsbegränsade och förenliga med europeiska och internationella normer. De bör vara föremål för demokratisk tillsyn och oberoende rättslig prövning.
- (5) Den 20 mars 2020 antog kommissionen ett meddelande om aktivering av den allmänna undantagsklausulen i stabilitets- och tillväxtpakten⁵. Klausulen, som fastställs i artiklarna 5.1, 6.3, 9.1 och 10.3 i förordning (EG) nr 1466/97 och artiklarna 3.5 och 5.2 i förordning (EG) nr 1467/97, underlättar samordningen av budgetpolitiken under en allvarlig konjunkturnedgång. I meddelandet framför kommissionen till rådet att man bedömer att det rådande läget med en allvarlig konjunkturnedgång till följd av covid-19-pandemin innebär att villkoren för att aktivera undantagsklausulen är uppfyllda. Den 23 mars 2020 godkände medlemsstaternas finansministrar kommissionens bedömning. Aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen medger en tillfällig avvikelse från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar hållbarheten i de offentliga finanserna på medellång sikt. När det gäller den korrigerande delen kan rådet, på rekommendation av kommissionen, även besluta att anta en reviderad finanspolitisk strategi. Den allmänna undantagsklausulen avbryter inte stabilitets- och tillväxtpaktens förfaranden. Den gör det möjligt för medlemsstaterna att avvika från de budgetkrav som normalt gäller, samtidigt som kommissionen och rådet kan vidta nödvändiga politiska samordningsåtgärder inom ramen för pakten.
- (6) Det krävs fortsatta åtgärder för att begränsa och bekämpa smittspridningen, stärka de nationella hälso- och sjukvårdssystemens resiliens och mildra de socioekonomiska konsekvenserna genom stödåtgärder till företag och hushåll samt för att säkerställa adekvata arbetsmiljöförhållanden så att den ekonomiska verksamheten kan återupptas. Unionen bör använda alla tillgängliga verktyg för att stödja medlemsstaternas insatser inom dessa områden. Samtidigt bör medlemsstaterna och unionen samarbeta för att utforma de åtgärder som krävs för både en återgång till samhällen och ekonomier som fungerar normalt och till en hållbar tillväxt, där bland annat den gröna och digitala omställningen integreras och man drar nytta av lärdomarna från krisen.
- (7) Covid-19-krisen har visat på den inre marknadens flexibilitet när det gäller att anpassa sig till extraordinära situationer. För att säkerställa en snabb och smidig övergång till återhämtningsfasen och en snabb och smidig återgång till fri rörlighet för varor, tjänster och arbetstagare måste dock de extraordinära åtgärder som hindrar den inre marknaden från att fungera normalt upphöra så snart de inte längre behövs. Den nuvarande krisen har visat på behovet av beredskapsplaner inom hälso- och sjukvårdssektorn, däribland särskilt förbättrade inköpsstrategier, diversifierade leveranskedjor och strategiska reserver av grundläggande varor. Det är centrala faktorer för arbetet med att ta fram mer omfattande krisberedskapsplaner.

⁴ COM(2020) 112 final.

⁵ COM(2020) 123 final.

- (8) Unionens lagstiftare har redan ändrat de relevanta regelverken⁶ för att ge medlemsstaterna möjlighet att mobilisera alla outnyttjade resurser från de europeiska struktur- och investeringsfonderna så att de kan hantera de extraordinära konsekvenserna av covid-19-pandemin. De ändringarna kommer att öka flexibiliteten och förenkla och effektivisera förfarandena. För att minska pressen på kassaflödena kan medlemsstaterna också använda en medfinansieringsgrad på 100 % från unionsbudgeten under räkenskapsåret 2020–2021. Ungern uppmanas att fullt ut utnyttja dessa möjligheter för att hjälpa de hårdast drabbade invånarna och sektorerna.
- (9) Pandemins socioekonomiska konsekvenser kommer troligen att vara ojämnt fördelade över regionerna på grund av olika specialiseringsmönster, särskilt i regioner som saknar viktiga tillgångar eller som tydligt förlitar sig på sektorer som är beroende av personlig direktkontakt med konsumenter. Detta medför en stor risk för att de territoriella ojämlikheterna inom Ungern ska öka och förvärra den redan konstaterade tendensen till ökade skillnader mellan städer och landsbygd. I kombination med risken för en tillfällig upplösning av konvergensprocessen mellan medlemsstaterna krävs i den nuvarande situationen riktade politiska insatser.
- (10) Den 5 maj 2020 lade Ungern fram sitt nationella reformprogram för 2020 och den 4 maj 2020 sitt konvergensprogram för samma år. De båda programmen har bedömts samtidigt för att deras inbördes kopplingar ska kunna beaktas.
- (11) Ungern omfattas för närvarande av stabilitets- och tillväxtpaktens förebyggande del och av skuldkriteriet.
- (12) Den 14 juni 2019 rekommenderade rådet Ungern att säkerställa att den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna⁷ inte överstiger 3,3 % 2019, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på minst 1,0 % av BNP. Kommissionens övergripande bedömning bekräftar att det är en betydande avvikelse från den rekommenderade anpassningen mot det medelfristiga budgetmålet 2019 och sammantaget under 2018 och 2019. Mot bakgrund av aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen är ytterligare åtgärder enligt förfarandet vid betydande avvikelse dock inte motiverade för Ungern.
- (13) I sitt konvergensprogram för 2020 beräknar regeringen att underskottet i de offentliga finanserna försämras från 2,0 % av BNP 2019 till 3,8 % av BNP 2020. Underskottet förväntas minska till 2,7 % av BNP under 2021 för att gradvis nå 1,0 % av BNP senast 2024. Den offentliga skuldkvoten minskade till cirka 66,3 % av BNP under 2019 men förväntas enligt konvergensprogrammet 2020 öka till 72,6 % under 2020. De makroekonomiska och offentligfinansiella utsikterna påverkas av den höga graden av

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/460 av den 30 mars 2020 om ändring av förordningarna (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013 och (EU) nr 508/2014 vad gäller särskilda åtgärder för att mobilisera investeringar i medlemsstaternas hälso- och sjukvårdssystem samt i andra sektorer av deras ekonomier som reaktion på covid-19-utbrottet (Investeringsinitiativ mot effekter av coronavirus) (EUT L 99, 31.3.2020, s. 5), och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/558 av den 23 april 2020 om ändring av förordningarna (EU) nr 1301/2013 och (EU) nr 1303/2013 vad gäller särskilda åtgärder för att tillhandahålla extraordinär flexibilitet vid användningen av de europeiska struktur- och investeringsfonderna för att hantera covid-19-utbrottet (EUT L 130, 24.4.2020, s. 1).

⁷ De primära offentliga nettoutgifterna består av de totala offentliga utgifterna exklusive ränteutgifter, utgifter för unionsprogram som motsvaras fullt ut av inkomster från unionsmedel och icke-diskretionära förändringar i utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Nationellt finansierade fasta bruttoinvesteringar är utjämnade över en fyraårsperiod. Diskretionära åtgärder på inkomstsidan eller lagstadgade inkomstökningar är inräknade. Engångsåtgärder på såväl inkomst- som utgiftssidan är avräknade.

osäkerhet till följd av covid-19-pandemin. Det finns landsspecifika underliggande risker för budgetprognoserna, närmare bestämt risker kopplade till högre utgifter än beräknat (i linje med tidigare trender i fråga om stora utgifter i slutet av året), liksom eventuellt lägre inkomster än väntat eftersom prognosen verkar förlita sig på vissa oförutsedda inkomster.

- (14) Som en reaktion på covid-19-pandemin och som en del av en samordnad EU-strategi, har Ungern antagit budgetåtgärder för att öka kapaciteten i hälso- och sjukvårdssystemet, begränsa smittspridningen och hjälpa de hårdast drabbade invånarna och branscherna. I enlighet med 2020 års konvergensprogram uppgick dessa budgetåtgärder till 2,8 % av BNP 2020 och finansieras helt genom en omfördelning av utgifter inom ramen för budgeten, reserver och nya skatter. Detta omfattar åtgärder i syfte att stödja arbetsmarknaden, skattelättnader för företag och kostnader i samband med hälsokrisen. Ytterligare åtgärder till stöd för återhämtningen (1,4 % av BNP) och för arbetsmarknaden (0,4 % av BNP) har aviserats men har ännu inte specificerats. Ungern har dessutom aviserat åtgärder som, även om de inte påverkar budgeten direkt, kommer att bidra till att stödja likviditeten i företagen, och som enligt konvergensprogrammet för 2020 uppskattas till 1,5 % av BNP. Myndigheterna arbetar på ytterligare åtgärder till ett värde av 0,3 % av BNP. De åtgärderna omfattar kreditgarantiprogram och statligt garanterade lån. Den övergripande budgeteffekten av de finanspolitiska åtgärder som rapporteras i 2020 års konvergensprogram skiljer sig från den i kommissionens vårprognos 2020 eftersom kommissionen endast bedömde och beaktade de åtgärder som var tillräckligt specificerade. Sammantaget ligger de åtgärder som Ungern har vidtagit i linje med de riktlinjer som anges i kommissionens meddelande om en samordnad ekonomisk reaktion på covid-19-utbrottet. En fullständig bedömning och ett antagande av de aviserade åtgärderna, följt av en omläggning av finanspolitikens inriktning mot en välgenomtänkt offentligfinansiell ställning på medellång sikt när det ekonomiska läget så medger, kommer att bidra till att bevara den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt.
- (15) På grundval av kommissionens vårprognos 2020 och med oförändrad politik förväntas Ungerns saldo i de offentliga finanserna uppgå till -5,2 % av BNP 2020 och -4,0 % 2021. Den offentliga skuldkvoten beräknas uppgå till 75,0 % av BNP 2020.
- (16) Den 14 juni 2019 beslutade rådet i enlighet med artikel 121.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att en betydande avvikelse från det medelfristiga budgetmålet förelåg i Ungern 2018. Med anledning av den betydande avvikelse som konstaterats rekommenderade rådet den 14 juni 2019 Ungern att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen av de primära offentliga nettoutgifterna inte skulle överstiga 3,3 % under 2019 och 4,7 % under 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 1,0 respektive 0,75 % av BNP. Den 5 december 2019 antog rådet beslut (EU) 2019/2172⁸ där det fastställdes att Ungern inte hade vidtagit ändamålsenliga åtgärder som svar på rådets rekommendation av den 14 juni 2019 och utfärdade en reviderad rekommendation. I rekommendationen av den 5 december 2019 uppmanade rådet Ungern att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att den nominella ökningen i primära offentliga nettoutgifter inte skulle överstiga 4,7 % under 2020, vilket motsvarar en årlig strukturell anpassning på 0,75 % av BNP 2020. På grundval av kommissionens samlade bedömning och mot bakgrund av aktiveringen av den allmänna undantagsklausulen för 2020, som medger ett tillfälligt avsteg från anpassningsbanan mot det medelfristiga budgetmålet,

⁸ EUT L 329, 19.12.2019, s. 91.

anses Ungern ha vidtagit ändamålsenliga åtgärder som svar på rekommendationen av den 5 december 2019.

- (17) Den 20 maj 2020 utfärdade kommissionen en rapport i enlighet med artikel 126.3 i fördraget eftersom Ungern förväntas överstiga underskottsgränsen på 3 % av BNP 2020. Sammantaget visar denna analys att underskottskriteriet enligt fördraget och i förordning (EG) nr 1467/1997 inte är uppfyllt.
- (18) Den 11 mars 2020 aviserade regeringen undantagstillstånd. Den 12 mars stängdes gränserna för resenärer, med undantag för återvändande medborgare och invånare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt gränspendlare. Varutransit var fortfarande tillåtet. De 16 mars 2020 stängdes förskolor, skolor och universitet och distansundervisning på nätet inleddes. Den 17 mars 2020 tvingades icke-nödvändiga affärer stänga klockan 15.00 och restauranger fick endast vara öppna för avhämtning. Ett partiellt utgångsförbud infördes den 28 mars 2020, vilket innebar att människor endast fick lämna sin bostad om de hade vederbörligen giltiga skäl och om de höll avståndet till andra människor. Före utbrottet av covid-19 var den ungerska ekonomin på väg mot en gradvis avmattning efter flera år av enastående tillväxt. BNP i fasta priser steg med 4,9 % under 2019. Efter virusutbrottet infördes relativt snabbt åtgärder för att begränsa spridningen och antalet officiella fall har hittills varit begränsat. Den globala recessionen förväntas dock drabba exporten särskilt hårt på grund av de mycket konjunktur känsliga industriernas dominerande ställning, exempelvis bilindustrin. Recessionen förväntas också drabba tjänster inom turism och transport, som påverkas starkt av reserestriktionerna. En stark recession förväntades starta i mars och sedan förväntas en gradvis ekonomisk återhämtning från och med andra hälften av året när åtgärderna för att begränsa spridningen successivt förväntas lätta. Arbetslösheten kan komma att stiga snabbt på grund av flexibiliteten på arbetsmarknaden. Det ekonomiska resultatet under 2020 kommer att bero på hur lång isoleringsperioden blir och på de ekonomisk-politiska åtgärderna. I Europeiska kommissionens vårprognos beräknas en minskning på 7 % av BNP i fasta priser under 2020, följt av en återhämtning på 6 % under 2021.
- (19) Regeringen har sedan mitten på mars i flera omgångar aviserat åtgärder för att mildra de sociala och ekonomiska konsekvenserna av covid-19-krisen. Centralbanken har antagit åtgärder för att tillhandahålla likviditet till finanssektorn. Andra likviditetshöjande åtgärder för hushåll och företag har vidtagits, bland annat (i) betalningsmoratorium till den 31 december 2020 för lån och finansiella leasingavtal för företag och hushåll, och (ii) ett tak för räntan på konsumentkrediter. Vid utformningen och genomförandet av dessa åtgärder bör banksektorns resiliens beaktas. Ytterligare åtgärder har vidtagits, främst inriktade på de sektorer som drabbats hårdast av krisen, som turism och tjänster. Det gäller bland annat tillfälliga skattesänkningar och skattebefrielser, investeringsbidrag, infrastrukturutveckling, subventionerade och garanterade lån samt kapitalprogram. För att rädda arbetstillfällena har regeringen infört två typer av system för korttidsarbete. Det allmänna systemet täcker upp till 70 % av lönebortfallet under 3 månader på vissa villkor och ett särskilt system inriktas på personal inom forskning och utveckling. Regeringen flyttade fram en tidigare planerad sänkning av socialförsäkringsavgifterna med ett kvartal och aviserade ett engångstillägg till lönen inom hälso- och sjukvårdssektorn. Även om dessa finanspolitiska åtgärder syftar till att stödja företag och rädda arbetstillfällena, är omfattningen och täckningen fortfarande begränsad jämfört med de flesta EU-medlemsstater. Dessutom planeras att de ska finansieras genom omfördelningar över

budgetposter och nyligen höjda skatter, och de förväntas därmed få begränsad effekt ur ett makroekonomiskt stabiliseringsperspektiv.

- (20) Olika aspekter av hälsoresultaten är fortfarande sämre än i de flesta EU-länder, vilket bland annat återspeglar den höga förekomsten av riskfaktorer i befolkningen, och hälso- och sjukvårdens begränsade ändamålsenlighet. Den offentliga andelen av hälso- och sjukvårdsutgifterna i Ungern är betydligt lägre än EU-genomsnittet. Fler ungrare än EU-genomsnittet måste betala sjukvårdskostnaderna ur egen ficka och drivs i allt högre grad att vända sig till privata hälso- och sjukvårdstjänster. Detta förvärrar riskerna för ekonomiska svårigheter för de ungerska hushållen, vilket får återverkningar på den sociala rättvisan och hälsoresultaten. Ytterligare investeringar och omfattande reformer är nödvändiga om man ska kunna rationalisera resursanvändningen inom sjukvården, minska ojämlikheterna i tillgång och öka vårdkvaliteten. Den förebyggande vården och primärvården är underfinansierade och deras potential att förbättra kvaliteten, tillgången och kostnadseffektiviteten inom hälso- och sjukvården är fortfarande underutnyttjad. Även om myndigheterna har börjat arbeta för att lindra Ungerns betydande brist på hälso- och sjukvårdspersonal, hindras fortfarande tillgången till vård av regionala skillnader i fördelningen av hälso- och sjukvårdspersonalen. Det gäller särskilt i vissa områden och för vissa utsatta grupper, som marginaliserade romer, men också personer med funktionsnedsättning ställs in för särskilda hinder. Inför den efterfrågechock för hälso- och sjukvårdssystemen som covid-19-pandemin orsakade, krävs snabba åtgärder för att ta itu med dessa strukturella utmaningar och öka det ungerska sjukvårdssystemets resiliens.
- (21) De socioekonomiska konsekvenserna av utbrottet kan vara betydande och effekten av regeringsdekretet av den 18 mars 2020, som tillåter bilateralt avtalade avvikelser från arbetslagstiftningen, måste fortfarande bedömas. Enligt kommissionens prognos förväntas arbetslösheten öka till 7,0 % 2020 och återhämta sig till 6,1 % under 2021. En stor del av den ungerska ekonomin utgörs av sektorer som drabbats ytterst hårt av krisen. Det handlar om sektorer som sysselsätter låg- och medelutbildad arbetskraft med mycket flexibla anställningsavtal. Fram till början av 2020 fortsatte den totala sysselsättningsgraden att öka i ett läge med stark ekonomisk expansion, men det har inte gynnat alla grupper i lika hög grad. Skillnaden i sysselsättning mellan olika kompetensgrupper och mellan män och kvinnor är fortfarande stor i jämförelse med EU-genomsnittet, den senare delvis beroende på begränsad tillgång till barnomsorg av god kvalitet. Det offentliga sysselsättningsprogrammet är inte ändamålsenligt när det gäller att få deltagarna i arbete på den primära arbetsmarknaden och är fortfarande omfattande trots att det har skurits ned. Det finns utrymme för att stärka andra politikområden för att på ett ändamålsenligt sätt hjälpa arbetslösa eller personer som står utanför arbetsmarknaden att hitta arbete eller få tillgång till utbildning för att förbättra politikens målinriktning. Utbetalningsperioden på högst tre månader för arbetslöshetsersättning är den kortaste i EU och ligger, även under gynnsamma ekonomiska förhållanden, långt under den genomsnittliga tid som behövs för att hitta ett arbete. I linje med principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter ska program för socialt skydd och sociala åtgärder skydda dem som löper risk att förlora jobbet, men även egenföretagare och arbetslösa. System för korttidsarbete, där de anställda får inkomststöd från staten för de timmarna de inte arbetar, är ett bra sätt att skydda sysselsättningen. Under pandemin är korttidsarbete effektivast om administrationen är snabb och enkel och tillgången inte begränsas till vissa sektorer eller företagstyper.

- (22) Även om Ungerns övergripande situation vad gäller fattigdom hade förbättrats före krisen, kan situationen snabbt ändras under nedgången. Inkomstskillnaderna ökade under det senaste årtiondet, delvis på grund av förändringar i skatte- och bidragssystemen. Även före covid-19-utbrottet var såväl den allvarliga materiella fattigdomen som den materiella och sociala fattigdomen hög, särskilt bland hushåll med många barn och bland den romska befolkningen. Bristen på kommunala, subventionerade lägenheter och bristen på ekonomiskt stöd till hyresgäster hindrar rörligheten. Den garanterade minimiinkomsten har legat nominellt oförändrad sedan 2012 och är en av de lägsta i EU. Pandemin förväntas slå hårdast mot de sårbara grupper som saknar tillgång till vård och grundläggande tjänster och som bor i överbefolkade hushåll. När ekonomierna har återhämtat sig kommer det att behövas åtgärder som främjar deras aktivering och integrering på arbetsmarknaden. Redan före krisen låg utbildningsresultaten under EU-genomsnittet och påverkades starkt av elevernas socioekonomiska bakgrund. Andelen unga med högst grundskoleutbildning var hög, särskilt bland romska elever. Sårbara gruppers låga deltagande i kvalitetsutbildning utgör en försuttet chans att bygga upp humankapital och social sammanhållning. Lärarlönerna är bland de lägsta i EU. Det låga antalet studenter som deltar i högre utbildning ligger inte i linje med den stora efterfrågan på högkvalificerade arbetstagare. Den oväntade övergången till distansutbildning kommer troligen att öka ojämlikheten ytterligare. Bevis från de årliga nationella kompetensproven tyder på att många elever är svåra att nå ut till med digital undervisning eftersom de saknar digitala verktyg. Studerande från mindre gynnade miljöer får en negativ upplevelse av distansundervisning även på grund av överbefolkade hushåll och låg utbildning hos föräldrarna. Nyligen genomförda och pågående investeringar i digitalisering av utbildningen har varit viktiga och måste fortsätta.
- (23) I samband med covid-19-krisen är det särskilt viktigt att se till att kritisk infrastruktur och den fria rörligheten för varor fungerar på hela den inre marknaden och att i samarbete med angränsande länder övervaka och säkerställa att leveranskedjorna fungerar korrekt. Ungern är en liten öppen ekonomi med intensiv gränsöverskridande transport av varor. Dessutom arbetar många ungrare utomlands och pendlar varje vecka. Ungern kan också behöva gränsarbetare för säsongarbete i jordbruket. De reserestriktioner som finns just nu kan försena rörligheten för varor och arbetstagare men skulle kunna mildras om man säkerställer gröna körfält vid gränserna.
- (24) Bland tjänster är detaljhandeln en av de sektorer som påverkats mest på grund av de åtgärder som hindrade många företag från att fungera alls eller avsevärt begränsade deras verksamhet. Flexibel regeltilämpning skulle kunna bidra till återhämtningen i detaljhandeln efter covid-19-krisen. Ungern har högst antal reglerade yrken i EU. Professionella tjänster kommer att spela en viktig roll när det gäller att underlätta exit och återhämtning efter krisen. Det är därför ytterst viktigt att de som drabbats särskilt hårt av krisen, som små och medelstora företag och mikroföretag, däribland enskilda firmor, får smidig tillgång till och kan utöva sina yrken, genom att regelverken och tillhörande administrativa förfaranden rationaliseras. Likviditetsstöd till företag genom lån och garantier, med tyngdvikt på små och medelstora företag är av yttersta vikt, och mellanhänderna måste också fördela stödet snabbt och effektivt till företagen. Vid utformningen och genomförandet av dessa åtgärder bör banksektorns resiliens beaktas. Kassaflödet för små och medelstora företag kan också förbättras genom att anstånd beviljas med betalningen av skatt och socialbidrag och om offentliga myndigheters avtalsenliga betalningar påskyndas. Nybildade uppstartsföretag och expanderande företag kan behöva särskilt stöd, till exempel incitament för riskkapitalfonder att öka

sina investeringar i dessa företag. Sådana stödåtgärder kan också bidra till att undvika panikförsäljning av strategiskt viktiga europeiska företag.

- (25) Forskning och innovation är en viktig drivkraft för långsiktig tillväxt och konkurrenskraft. Ungern rankas som en måttlig innovatör. Bristen på högkvalificerad arbetskraft är ett stort hinder för innovation. Utgifterna för forskning och utveckling ökar sakta och har i huvudsak drivits på av näringslivet, som får det största offentliga stödet i EU. Utgifterna för forskning och utveckling i den offentliga sektorn har dock minskat under det senaste årtiondet. Investeringar i innovativa små och medelstora företag samt ett stärkt samarbete mellan företag, forskning, den akademiska världen och den offentliga sektorn ökar landets forsknings- och innovationskapacitet, vilket har efterfrågats under covid-19-krisen. Investeringar i offentlig forskning och innovation och en stödjande forskningsmiljö är nödvändigt för återhämtningen.
- (26) För att underlätta den ekonomiska återhämtningen är det viktigt att tidigarelägga mogna offentliga investeringsprojekt och främja privata investeringar, bland annat genom relevanta reformer. Enligt Ungerns nationella energi- och klimatplan krävs investeringar för att motverka klimatförändringarna och klara av energiomställningen. Tillsammans med investeringar i digitalisering och i den gröna omställningen kommer det att göra den ungerska ekonomin mer hållbar och motståndskraftig när landet väl har återhämtat sig från krisen. För närvarande är energieffektiviteten i bostadssektorn låg, vilket också bidrar till luftföroreningar. De ständiga brotten mot luftkvalitetsnormerna får allvarliga konsekvenser för hälsa och miljö. De huvudsakliga källorna till luftföroreningar är förbränning av fast bränsle i bostäder samt utsläpp från jordbruk och transporter. Endast 1 % av den inhemska bruttoenergiförbrukningen täcks av förnybara energikällor och den mycket förorenande biomassan utgör omkring 10 %. Från att ha legat på en låg nivå har antalet solenergianläggningar ökat snabbt. I enlighet med sin nationella energi- och klimatplan och långsiktiga klimatneutralitet avser Ungern att förlita sig mer på förnybara energikällor, främst solenergi. I den nuvarande ekonomiska situationen kan energipolitiken generera grön tillväxt och kan bidra till den ekonomiska återhämtningen. Trafikstockningar var en växande utmaning fram till covid-19-utbrottet och medförde negativa ekonomiska effekter och ökade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar. Ökade möjligheter till distansarbete och attraktiva kollektivtrafiksystem skulle också bidra till att minska transporternas miljöpåverkan. Den cirkulära ekonomin befinner sig fortfarande i en inledningsfas, återvinningen av kommunalt avfall är underutvecklad och de ekonomiska instrumenten ger inte tillräckliga incitament. Deponering är fortfarande den vanligaste metoden för avfallshantering. Vattenkvaliteten och vattenförsörjningen utgör fortfarande problem. Den digitala kompetensen och användningen av digital teknik i företag och offentliga tjänster i Ungern ligger fortfarande under EU-genomsnittet. Satsningar bör också göras på invånarnas och företagens tillgång till effektiva digitala offentliga tjänster. Programplaneringen för Fonden för en rättvis omställning för perioden 2021–2027 kan hjälpa Ungern att hantera en del av de utmaningar som omställningen till en klimatneutral ekonomi innebär, särskilt inom de territorier som anges i bilaga D till landsrapporten⁹. Ungern skulle då kunna utnyttja fonden på bästa sätt.
- (27) Som en reaktion på covid-19-pandemin förklarade regeringen den 11 mars 2020 undantagstillstånd i landet. Varaktigheten för detta är inte fastställd och regeringen har befogenhet att själva bestämma om det ska fortsätta eller avslutas. De konkreta

⁹

SWD(2019) 1016 final

åtgärder som regeringen har vidtagit gäller fram tills undantagstillståndet avslutas. Den 30 mars 2020 antog parlamentet en ny lag som gör det möjligt för regeringen att genom dekret åsidosätta lagar. De krisbefogenheter som beviljats tycks vara mer omfattande än dem som vidtagits i andra medlemsstater med tanke på den kombinerade effekten av brett definierade befogenheter och avsaknaden av en tydlig tidsgräns. Vissa krisåtgärder som vidtagits med dessa befogenheter väcker frågor om huruvida de är nödvändiga och proportionerliga och hur de påverkar företagets verksamhet och lagstiftningens stabilitet. Till de åtgärderna hör att tillåta att avvika från arbetslagstiftningen, utplacering av militära sambandsmän på strategiska företag och placering av ett börsnoterat företag under statlig övervakning. Som meddelades den 15 maj 2020 förväntar sig premiärminister Viktor Orbán att regeringen i slutet av månaden kommer att kunna ge tillbaka den särskilda befogenhet till parlamentet som regeringen tilldelades på grund av covid-19-pandemin. Det kommer också att vara avgörande att det rättsliga oberoendet stärks för att ge en ändamålsenlig översikt över de aktuella krisåtgärderna.

- (28) Arbetsmarknadens parter har under senare år i otillräcklig grad deltagit i politiska initiativ och genomförandet av dem, vilket har försvagat kvaliteten och förutsägbarheten i beslutsfattandet och ökat riskerna för politiska misstag. Samråd och konsekvensbedömningar har vid upprepade tillfällen förbisetts genom tillämpning av särskilda lagstiftningsförfaranden, så som enskilda medlemmars lagförslag eller brådskande förfaranden. Deltagandet av berörda parter har försvagats ytterligare under det nuvarande systemet med regeringsdekret, även mot bakgrund av det regeringsdekret av den 18 mars 2020 som tillåter bilaterala undantag från arbetslagstiftningen.
- (29) Avsaknaden av konkurrens är fortfarande ett stort problem, eftersom ökad konkurrens är en viktig lösning för att hantera krisen, stimulera småföretagssektorn och hjälpa ekonomin till en nystart. Trots de nya ändringarna av lagstiftningen och digitaliseringen av den offentliga upphandlingen, leder närmare hälften av alla offentliga anbud ändå bara till att ett enda bud lämnas. Det höga antalet upphandlingar med bara ett bud undergräver ändamålsenligheten i det offentliga upphandlingssystemet. En professionalisering av den offentliga upphandlingen skulle kunna bidra till att förbättra efterlevnaden av EU:s regler och möjliggöra strategisk upphandling. Kommissionens revisioner av offentlig upphandling som rör projekt som samfinansieras av EU och som genomförts på senare år har visat på systematiska brister och svagheter i kontrollen av den offentliga upphandlingen. Under 2019 ålade kommissionen Ungern att betala cirka 1 miljard euro i finansiella korrigeringar på grund av dessa brister.
- (30) Åtgärder mot aggressiv skatteplanering är en förutsättning för att skattesystemen ska bli effektivare och rättvisare. Skattebetalarnas aggressiva skatteplanering får spridningseffekter mellan medlemsstaterna och kräver att unionslagstiftningen kompletteras med samordnade nationella åtgärder. Ungern har vidtagit åtgärder mot aggressiv skatteplanering genom att genomföra tidigare överenskomna internationella och europeiska initiativ, men det faktum att ingen källskatt uppstår för utgående inkomster till finansiella offshore-centrum skulle kunna utgöra ett sätt att få ut förtjänster från EU utan att betala sin skäliga andel av skatterna. Även om de utgående inkomsterna som royalties, räntor och utdelningar till offshore-finanscentrum var relativt små under 2013–2017, uppvisar Ungern volatila och relativt höga in- och utflöden av kapital genom specialföretag, vilket tyder på en potentiell sårbarhet för aggressiv skatteplanering.

- (31) I samband med covid-19-krisen är det särskilt viktigt att se till att kritisk infrastruktur och den fria rörligheten för varor fungerar på hela den inre marknaden och att i samarbete med angränsande länder övervaka och säkerställa att leveranskedjorna fungerar korrekt. Att lätta på de åtgärder som införts under covid-19-krisen, särskilt exportbegränsningarna av läkemedel och medicinsk utrustning, för att i första hand leverera dem i Ungern, skulle på ett samstämt sätt och i en anda av solidaritet bidra till att tillgodose medborgarnas behov i hela EU och förhindra risken för brister och avbrott i leveranskedjorna. I slutändan kommer det att bana väg för en framgångsrik EU-samordnad exit-strategi ut ur covid-19-krisen.
- (32) Dessa rekommendationer är visserligen inriktade på hur de socioekonomiska effekterna av pandemin ska hanteras och den ekonomiska återhämtningen underlättas, men de landsspecifika rekommendationerna för 2019 som rådet antog den 9 juli 2019 innehöll reformer som krävs för att kunna åtgärda strukturella problem på medellång och lång sikt. De rekommendationerna är fortsatt aktuella och kommer att fortsätta att övervakas nästa år, inom ramen för den europeiska planeringsterminens årliga cykel. Det gäller även rekommendationer rörande investeringsrelaterade ekonomiska strategier. De senare rekommendationerna bör beaktas vid finansieringen av sammanhållningspolitikens strategiska programplanering efter 2020, inbegripet riskreducerande åtgärder och strategier för att lätta på restriktionerna vad gäller den rådande krisen.
- (33) Korruption, åtkomst till offentlig information och mediefrihet orsakade oro redan före krisen. Dessa områden är ännu mer utsatta för ytterligare försämring i det aktuella undantagstillståndet eftersom kontrollmekanismerna har försvagats. Utredningar och åtal verkar vara mindre ändamålsenliga i Ungern än i andra medlemsstater. Det saknas bestämda, systematiska åtgärder för att väcka åtal mot korruption på hög nivå. Ansvarsskyldighet för beslut om att avsluta utredningar är fortfarande ett problem, eftersom det inte finns några verkningfulla rättsmedel mot åklagarmyndighetens beslut att inte väcka åtal för påstådd brottslig verksamhet. Begränsningar av tillgången till information utgör fortfarande ett hinder för att bekämpa korruption. Avskräckande metoder för att komma åt offentlig information kan hindra medborgare och icke-statliga organisationer från att utöva sina konstitutionella rättigheter.
- (34) Den europeiska planeringsterminen utgör en ram för en kontinuerlig samordning av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken i unionen, vilket kan bidra till en hållbar ekonomi. Medlemsstaterna har utvärderat framstegen vad gäller genomförandet av FN:s mål för hållbar utveckling i sina nationella reformprogram för 2020. Om Ungern kan säkerställa ett fullständigt genomförande av rekommendationerna nedan kommer landet att bidra till att uppfylla målen för hållbar utveckling och till de gemensamma insatserna för att säkerställa en konkurrenskraftig hållbarhet i unionen.
- (35) Kommissionen har inom ramen för 2020 års europeiska planeringstermin gjort en omfattande analys av Ungerns ekonomiska politik och redogjort för den i 2020 års landsrapport. Kommissionen har även bedömt stabilitetsprogrammet för 2020 och det nationella reformprogrammet för 2020 samt uppföljningen av de rekommendationer Ungern har fått tidigare år. Kommissionen har beaktat inte bara programmets relevans för hållbarheten i finanspolitiken och den socioekonomiska politiken i Ungern utan också att unionens regler och riktlinjer har iakttagits, mot bakgrund av behovet att stärka den övergripande ekonomiska styrningen i unionen genom att framtida nationella beslut fattas med beaktande av synpunkter på unionsnivå.

- (36) Mot bakgrund av den bedömningen har rådet granskat konvergensprogrammet för 2020 och dess yttrande¹⁰ återspeglas nedan, särskilt i rekommendation 1.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS Ungern att 2020 och 2021 vidta följande åtgärder:

1. I enlighet med den allmänna undantagsklausulen vidta alla nödvändiga åtgärder för att effektivt åtgärda pandemin samt stödja ekonomin och den därpå följande återhämtningen. Så snart som de ekonomiska förhållandena tillåter det bedriva en finanspolitik som syftar till att uppnå ansvarsfulla offentliga finanser på medellång sikt och säkerställa en hållbar skuldsättning, och samtidigt förbättra investeringarna. Ta itu med bristen på sjukvårdspersonal och säkerställa tillräcklig tillgång till viktiga läkemedel och infrastruktur för att öka hälso- och sjukvårdssystemets resiliens. Förbättra tillgången till förebyggande vård och primärvård.
2. Skydda sysselsättningen genom bättre system för korttidsarbete och ändamålsenliga aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder och förlänga perioden för arbetslöshetsersättning. Förbättra tillräckligheten för det sociala biståndet och säkerställa tillgång till grundläggande tjänster och utbildning av god kvalitet för alla.
3. Säkerställa likviditetsstöd till små och medelstora företag. Tidigarelägga mogna offentliga investeringsprojekt och främja privata investeringar för att främja den ekonomiska återhämtningen. Styra investeringarna till den gröna och den digitala omställningen, särskilt ren och effektiv produktion och användning av energi, hållbara transporter, vattenförvaltning och avfallshantering, forskning och innovation samt digital infrastruktur i skolorna.
4. Säkerställa att eventuella krisåtgärder är strikt proportionella, tidsbegränsade, i linje med europeiska och internationella normer och inte hindrande för näringsverksamhet och lagstiftningens stabilitet. Säkerställa ändamålsenligt deltagande av arbetsmarknadens parter och berörda parter i beslutsfattandeprocessen. Öka konkurrensen inom offentlig upphandling.
5. Stärka skattesystemet mot risken för aggressiv skatteplanering.

Utfärdad i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande

¹⁰ Enligt artikel 9.2 i rådets förordning (EG) nr 1466/97.