EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 12.3.2021
JOIN(2021) 5 final

GEMENSAM RAPPORT TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Den särskilda administrativa regionen Macao: Årsrapport 2020

GEMENSAM RAPPORT TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

DEN SÄRSKILDA ADMINISTRATIVA REGIONEN MACAO:

ÅRSRAPPORT 2020

Sammanfattning

Sedan Macao överlämnades till Kina 1999 har Europeiska unionen och dess medlemsstater noggrant följt den politiska och ekonomiska utvecklingen i den särskilda administrativa regionen Macao inom ramen för principen ”ett land, två system”. EU stöder principen ”ett land, två system” och dess genomförande, och denna årsrapport om utvecklingen i Macao utfärdas i linje med det åtagande som gjordes gentemot Europaparlamentet 1997.

Principen ”ett land, två system” fortsatte att tillämpas under 2020, i enlighet med vad som anges i Macaos grundlag.

Rättigheterna och de grundläggande friheterna för invånarna i Macao fortsatte att respekteras överlag, och rättsstatsprincipen upprätthölls enligt principen ”ett land, två system”. Macaos medier fortsatte att ge uttryck för många olika åsikter, även om det fanns en viss oro för ökande självcensur.

Allmän rösträtt kan inte införas enligt grundlagen och övrig lagstiftning, men EU uppmuntrar Macaos myndigheter att främja ett större deltagande från allmänhetens sida i valen till chefsministerposten och till den lagstiftande församlingen.

På det ekonomiska planet vidtog regeringen effektiva åtgärder för att förhindra spridningen av covid-19, men Macaos ekonomi påverkades kraftigt av pandemin och BNP minskade markant. Den största förklaringen till detta är att Macaos ekonomi fortfarande är mycket beroende av spel- och turistnäringarna, trots regeringens diversifieringsinsatser. Reserestriktionerna innebar att ett rekordlågt antal turister besökte Macao under året.

En del lagstiftningsåtgärder vidtogs när det gäller viktiga sociala frågor, till exempel minimilöner samt moderskaps- och faderskapsledighet och lagar om arbetsförmedlingar.

Regeringen vidtog stödåtgärder för befolkningen och företagen, och arbetsmarknaden stod sig väl. Macaos ekonomiska återhämtning kommer dock att vara mycket beroende av när turisterna från Fastlandskina återvänder till Macao och i vilken omfattning. Ekonomisk diversifiering och regional integration kommer att fortsätta att vara de viktigaste strategierna på längre sikt.

I. Politisk och social utveckling

Inga stora förändringar skedde under året när det gäller de högsta befattningarna inom Macaos regering.

Den nationella säkerheten fortsatte att vara en viktigare fråga i den macaoska regeringens diskussioner, och centralregeringen uppmuntrade ändringar av de rättsliga mekanismerna och

efterlevnadsmekanismerna för att skydda den nationella säkerheten. I oktober inrättade kriminalpolisen en ny nationell säkerhetsenhet, som bestod av en informationsavdelning, en brottsutredningsavdelning, en avdelning för operativt stöd, en avdelning för allmänna frågor, en beredskaps- och utredningsavdelning för terroristbrott och en it-säkerhetsavdelning. Chefsministern sade i sitt politiska tal den 16 november att regeringen skulle ta fram en lag för att skydda konfidentiella handlingar och upprätta en plan med utförlig information om ospecificerade nya förfaranden inom ramen för den nationella säkerhetslagen. I dagsläget finns det inget som tyder på att man planerar att ta efter den strategi som tillämpats i Hongkong när det gäller inrättandet av en kinesisk brottsbekämpningsapparat i Macao.

Chefsministern genomförde ett antal reformer av den offentliga förvaltningen. Han tillkännagav planer på att omorganisera en första uppsättning offentliga organ, däribland en sammanslagning av utbildnings- och ungdomsmyndigheten och myndigheten för högre utbildning. Regeringen lovade att stärka den digitala förvaltningen och att förbättra rekryteringsmekanismen för statstjänstemän.

Regeringen vidtog åtgärder för att stärka skyddet av arbetstagares rättigheter. Den lagstiftande församlingen antog en lag om minimilön för anställda den 16 april. Lagen var den första omfattande lagen om minimilön i Macao och trädde i kraft den 1 november. Enligt denna lag ska arbetstagare i den privata sektorn – förutom hembiträden och arbetstagare med funktionsnedsättning – få en lagstadgad minimilön på 32 pataca per timme. Minimilönen kommer att ses över vartannat år, och regeringen angav även att den skulle kompensera personer med funktionsnedsättning för eventuell utebliven lön.

Chefsministern uppgav att regeringen skulle införa lagstiftning om fackföreningar för att skydda arbetstagares rättigheter, efter upprepade avslag på de åtgärder som prodemokratiska lagstiftare föreslagit.

En ny lag om arbetsförmedlingar antogs den 4 september och kommer att träda i kraft i mars 2021. Lagen syftar till att skydda såväl potentiella arbetstagare som arbetsgivare, med särskilt fokus på arbetstagare från utlandet. Den avgift som potentiella arbetstagare måste betala bör till exempel inte vara mer än hälften av den i anställningsavtalet angivna första månadsgrundlönen.

Under 2020 utökades den lagstadgade moderskapsledigheten från 56 till 70 dagar. I den nya lagen införs dessutom fem faderskapsledighetsdagar, från tidigare två dagars ledighet utan ersättning. Macaos moderskaps- och faderskapsledighet är dock fortfarande snålt tilltagen med internationella mått.

I augusti infördes ett offentligt bostadssystem, som har bidragit till bättre levnadsvillkor för över 2 200 hushåll som uppfyller kraven. En ändring av lagen om ekonomiskt överkomliga bostäder innebar att ansökningsprocessen för bostadsägarsystemet (*Home Ownership Scheme,* HOS) ändrades och att ett nytt återförsäljningssystem infördes. Dessutom planeras fler subventionerade bostäder.

Macaos regering agerade snabbt och beslutsamt för att förhindra spridningen av covid-19. Regeringen beslutade bland annat att kasinon skulle stängas i två veckor i februari och införde skyddsåtgärder när verksamheterna skulle återupptas. Inom ramen för en statlig åtgärd

ställdes över 20 miljoner munskydd till allmänhetens förfogande till en rimlig kostnad. Reglerna för inresa till Macao ändrades tidigt under pandemin för att förhindra import av fall, och från och med den 25 mars infördes ett inreseförbud för icke-makaoska invånare från andra delar av världen. Den 4 februari drogs färjetrafiken in mellan Hongkong och Macao. Busstrafiken mellan Macao och Hongkong drogs in tills vidare den 5 april.

Fastlandkinas myndigheter började på nytt utfärda viseringar för att invånarna skulle få göra nöjesresor till Macao från och med augusti. Covid-19-utbrottet resulterade totalt sett i 46 konstaterade fall och inga avlidna.

Ordföranden för Macaos högsta domstol tog upp de utmaningar som Macaos rättssystem står inför i sitt tal i oktober under invigningsceremonin för det rättsliga året 2020–2021. Han framhöll det portugisiska systemets fortsatta påverkan när det gäller genomförandet av ”ett land, två system” och uttryckte även att Macao och Portugal har olika etiska normer, moraliska värden, sedvänjor och kulturer.

Regeringen fortsätter att installera ett stort antal övervakningskameror, och enligt de officiella planerna ska 4 200 övervakningskameror ha installerats till 2028. Myndigheterna hävdar att övervakningen är befogad eftersom den främjar brottsbekämpningen.

Rättigheter, friheter och lika möjligheter

Rättigheterna, de grundläggande friheterna och rättsstatsprincipen respekterades överlag i den utsträckning som garanteras i Macaos grundlag och i överensstämmelse med principen ”ett land, två system”.

Det har fortfarande inte vidtagits några åtgärder för att inrätta ett oberoende organ för mänskliga rättigheter i enlighet med den rekommendation som FN:s kommitté mot tortyr utfärdade i december 2015.

Pressfriheten respekterades överlag, även om självcensur förekommer i medielandskapet. Macaos portugisiska och engelska pressförening (AIPIM) gjorde ett uttalande den 18 mars där man uttryckte oro över att Macao och Hongkong omfattades av centralregeringens beslut om att förbjuda journalister från tre amerikanska mediekanaler att arbeta i Kina. I AIPIM:s uttalande framfördes även oro över att pressfriheten påverkas negativt av de ökande spänningarna mellan Förenta staterna och Kina.

Det faktum att *World Press Photo Exhibition 2020* stängdes i förtid i oktober utan förklaring gav upphov till orosyttringar, bland annat från AIPIM. Utställningen innehöll skildringar av den sociala oron i Hongkong. AIPIM angav att ”om detta är resultatet av påtryckningar rörande vissa av de foton som visas anser vi att det är en allvarlig och oroande händelse som sänder signaler om att yttrandefriheten urholkas”.

Mötesfriheten fortsatte att respekteras överlag i Macao, **men covid-19-utbrottet påverkade utövandet av flera olika friheter**. Macaos journalistförening (AJM) angav att ministerierna inte borde ha ställt in alla presskonferenser med anledning av covid-19. Gruppen uppmanade med kraft regeringens informationsmyndighet att skapa en balans mellan behovet av ett fritt informationsflöde och behovet av att bekämpa pandemin.

Säkerhetspolisen avslog ansökan från *Democratic Development Union* om att anordna den årliga ljusvakan för att minnas massakern på Himmelska fridens torg, på grund av problem rörande bekämpningen av covid-19. Dessutom avslogs en separat ansökan om att hålla en fotoutställning. Natten den 4 juni greps två döttrar till den prodemokratiska lagstiftaren Au Kam San, anklagade för att ha anordnat en olaglig sammankomst. I en rapport som lämnades in till FN:s människorättsråd uttryckte den icke-statliga organisationen Macao Conscience oro över att regeringen utnyttjade folkhälsoproblemen för att förbjuda alla slags minnesevenemang.

Macao har i själva verket inte genomdrivit **föreningsfrihet och kollektiv förhandlingsfrihet** på det sätt som föreskrivs i Internationella arbetsorganisationens (ILO) konventioner. EU fortsätter att uppmana Macao att göra detta, även genom den planerade lagstiftningen om fackföreningar.

Macao fortsätter att göra insatser för att ta itu med **människohandeln**. Macao togs dock med på den amerikanska grupp 2-bevakningslistan, i och med att utrikesdepartementet hade angett i sin årliga rapport att Macao inte fullt ut uppfyllde minimistandarderna för att bekämpa människohandeln och att de lokala myndigheterna inte hade bevisat att större insatser hade gjorts jämfört med föregående rapporteringsperiod. EU är redo att intensifiera samarbetet med Macao på detta område.

Macao har ännu inte antagit någon omfattande lagstiftning mot diskriminering. **Diskriminering på grund av sexuell läggning och könsidentitet** ger fortfarande anledning till oro, framför allt inom sysselsättning, utbildning samt hälso- och sjukvård.

Macao fortsatte att göra insatser för att bekämpa **korruption**, bland annat genom arbetet inom kommissionen mot korruption (CCAC). I CCAC:s årsrapport, som offentliggjordes i maj 2020, beskrivs det arbete som organet bedriver för att motverka korruption inom den offentliga och privata sektorn. Chefsministern lovade att göra invånarna mer medvetna om rena val och säkerställa att valet till den sjunde lagstiftande församlingen (som ska hållas 2021) kan genomföras på ett ärligt, rättvist och öppet sätt fritt från korruption.

II. Ekonomisk utveckling

Covid-19-pandemin har fått dramatiska konsekvenser för Macaos ekonomi. Regeringen har lyckats hålla pandemin under kontroll i Macao, men rese- och hälsorestriktionerna – i såväl Macao som Kina – innebar under största delen av året att bara mycket få personer besökte världens största spelnav.

Som ett resultat av detta minskade Macaos BNP med 48,1 % under första kvartalet, med 68 % under andra kvartalet och med 63,8 % under tredje kvartalet 2020 på årsbasis[1]. Den utländska turismen minskade med 85 % under året och endast 5,9 miljoner besökare kom till Macao (jämfört med 39,4 miljoner 2019).

[1] Denna statistik och den statistik som ges nedan är den senaste som fanns tillgänglig i skrivande stund.

Traditionellt sett kommer cirka 70 % av turisterna i Macao från Fastlandskina, vilket betyder att en ekonomisk återhämtning i Macao till stor del kommer att vara beroende av att de kinesiska turisterna kommer tillbaka. Utfärdandet av individuella viseringar för fastlandskineser för inresa till Macao stoppades i stor utsträckning under första halvåret 2020. Utfärdandet av viseringar återupptogs etappvis från augusti, och i mitten av september hade det återupptagits för hela Kina. Detta ledde till en viss förbättring i antalet ankommande turister, men siffrorna från årets sista hälft var fortfarande mycket lägre än vanligt i Macao och otillräckliga för att säkerställa en solid återhämtning.

Den ekonomiska nedgången till trots stod sig arbetsmarknaden väl och arbetslöshetsnivån ökade endast måttligt till 2,9 % under perioden september–november (från 1,7 % i slutet av 2019)[2]. Inflationen låg på 0,1 % under de första elva månaderna.

När det gäller de offentliga finanserna blev Macaos regering tvungen att utnyttja sina reserver för att inkomsterna skulle motsvara utgifterna under budgetåret 2020, på grund av kombinationen av en svag ekonomi, lägre intäkter (inbegripet skatteintäkter från spelindustrin) och ökade offentliga utgifter. Macaos offentliga finanser är dock fortsatt goda och det finns fortfarande stora reserver att tillgå (607 miljarder pataca – 63 miljarder euro – i slutet av oktober).

Reserestriktionerna till och från Macao innebar ytterligare verksamhetsmässiga utmaningar för företagen i Macao. Detta gäller framför allt utländska företag och invånare, eftersom utländska medborgare som inte är fastlandskineser till stor del nekades inresa eller återinresa i Macao under största delen av året.

Ekonomisk politik

På grund av de exceptionella omständigheterna fokuserade man under 2020 till stor del på att stoppa pandemin och stödja ekonomin, vilket ledde till en rad brådskande åtgärder. Regeringen betalade ut en konsumtionssubvention på 8 000 pataca (826 euro) per invånare, hälso- och sjukvårdsvouchrar på 600 pataca (62 euro) och ett bidrag på 15 000 pataca (1 550 euro) till stödberättigade lokala arbetstagare och egenföretagare. Den erbjöd även betald utbildning och sänkt löneskatt för arbetstagare. På företagssidan lättade regeringen tillfälligt på kriterierna för att få tillgång till en stödordning för små och medelstora företag, och den införde en räntesubventionsordning för banklån som tecknas av små och medelstora företag[3]. Regeringen undantog även företag kravet att betala turistskatt, sänkte vinstskatten och gav dispens från avgifter. En subventionsordning infördes på villkor att företagen inte skulle säga upp sina anställda under en viss tid. Man uppskattar att åtgärderna totalt sett uppgick till 12 % av Macaos BNP 2019[4].

Chefsministern gjorde sitt **politiska tal** för 2021 den 16 november. Prioriteringarna var bland annat att bekämpa pandemin – med fokus på både importerade fall och eventuell ny smittspridning i landet – och att stödja den ekonomiska återhämtningen. Med tanke på ekonomins struktur är återhämtningen till stor del beroende av hur pandemin utvecklar sig.

[2] Det bör dock noteras att Macao har ett stort antal ”icke-bosatta” arbetstagare som inte har varaktig bosättning i Macao (cirka 87 200 före covid-19), varav många dagspendlar.

[3] Räntesubvention på upp till fyra procentenheter per år och lån på upp till två miljoner pataca.

[4] Källa: IMF (https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/%20Policy-Responses-to-COVID-19#M).

När det gäller den ekonomiska utvecklingen fokuserar man fortfarande på att stärka turist- och spelindustrierna och samtidigt på att diversifiera ekonomin och stärka det regionala samarbetet med fastlandet. Andra prioriteringar var bland annat stadsutveckling och reformering av den offentliga förvaltningen.

Vad **den ekonomiska diversifieringen** beträffar har framsteg gjorts sedan den femåriga utvecklingsplanen (2016–2020) offentliggjordes, men spelsektorn utgör fortfarande cirka hälften av Macaos BNP (jämfört med 63 % 2012)[5]. Macaos ekonomi är dessutom fortfarande mycket beroende av besökare från fastlandet. I det politiska talet upprepade man därför målet att ytterligare uppmuntra annan turism än spelturism och utveckla industrisektorn, konferens- och utställningsbranschen[6], traditionell kinesisk medicin, handelssektorn och finansbranschen. Att ge stöd till små och medelstora företag samt uppmuntra innovation anses också vara avgörande för att åstadkomma diversifiering.

När det gäller **finansiella tjänster** ska en obligationsmarknad skapas i Macao, och finansinstitut och försäkringsbolag från fastlandet uppmuntras att inrätta regionala huvudkontor i Macao och utöka sin verksamhet i portugisiskspråkiga länder.

Den cirkulära ekonomin och klimatpolitiken är fortfarande stora utmaningar. Regeringen lanserade ett nytt återvinningsprogram under året för elektroniska och elektriska produkter och lovade att förbjuda import av polystyrenartiklar 2021.

Regionalt samarbete

Integreringen med fastlandet inom ramen för det **område som binds samman av Guangdong, Hongkong och Macao (*Greater Bay Area* - GBA)** prioriteras fortfarande högt av Macaos regering. Macao strävar efter att stärka sin ställning inom GBA som ett centrum i världsklass för turism och nöje och som en plattform för handel, handelssamarbete och finansiella tjänster, inbegripet mellan Kina och portugisiskspråkiga länder.

En ändring av avtalet om handel med tjänster inom ramen för uppgörelsen om ett närmare ekonomiskt partnerskap med fastlandet trädde i kraft i juni 2020 (efter att ha undertecknats i november 2019). Ändringen innebär en ytterligare avreglering av tillträdet till fastlandet för macaoska företag inom sådana sektorer som finansiella tjänster, juridiska tjänster, redovisningstjänster, bygg- och ingenjörstjänster samt kultur-, turism- och distributionstjänster.

Tillsammans med Zhuhai utvecklar Macao ön **Hengqin**, som ligger väst om Macao i provinsen Guangdong. Ön förser Macao med ytterligare mark som kan användas för att främja ekonomisk diversifiering och göra Macao mer integrerat i GBA. På ön finns Macao universitetscampus och flera olika inrättningar för att utveckla entreprenörskap bland unga, traditionell kinesisk medicin och andra näringar. Under året presenterades ett förslag om en intensiv samarbetszon på Hengqin för Guangdong och Macao, och vidare inrättades en arbetsgrupp. Dessutom togs en ny gränspostering i bruk under sommaren, vilket gjorde det

[5] Källa: WTO (WTO:s handelspolitiska översyn av Macao, sekretariatets rapport, november 2020).
[6] Enligt WTO ökade antalet evenemang med 50 % mellan 2012 och 2019, innan de påverkades kraftigt av pandemin.

enklare att korsa gränsen mellan Hengqin och Macao. Macao och Zhuhai ingick ett avtal om att Macao skulle beviljas mark för att utveckla ett bostadsprojekt för macaoska invånare på Hengqin (projektet *Macao New Neighbourhood*), vilket gör att Macao integreras ytterligare med fastlandet.

III. Bilaterala förbindelser mellan EU och Macao

År 2020 **fortsatte EU att vara Macaos näst största handelspartner efter Fastlandskina när det gäller varor**. EU var Macaos största importkälla och stod för 31 % av Macaos totala import[7]. Dock gick endast 1,6 % av Macaos varuexport till Europa, och EU fortsätter att ha ett sedan länge genererat handelsöverskott med Macao. En förklaring till detta är att Macaos importefterfrågan har ökat stadigt under årens lopp, parallellt med tillväxten i regionens spel- och turistnäring, samtidigt som tillverkningssektorn har krympt till omkring 1 % av BNP.

Den bilaterala **handeln med varor** minskade med 37,3 % till 702 miljoner euro under 2020 **(under de första elva månaderna)**. EU:s export till Macao uppgick under denna period till 650 miljoner euro (en minskning med 37,0 % på årsbasis) och genererade ett handelsöverskott på 599 miljoner euro. Macao fortsätter att vara en växande marknad för europeiska lyxvaror, och EU:s viktigaste exportvaror var bland annat exklusiva lädervaror, kläder, klockor och smycken, livsmedel och drycker samt bilar.

EU är Macaos tredje största utländska investerare efter Hongkong och Fastlandskina (bortsett från offshore-centrum). Enligt Macaos statistik svarade EU för 5,2 % av de totala utländska direktinvesteringarna 2019. Bara Portugal står för 54 % av EU:s investeringar i Macao. Enligt Eurostat uppgick EU-27:s utländska direktinvesteringar i Macao till 342 miljoner euro 2019, och Macaos utländska direktinvesteringar i EU uppgick till 1,93 miljarder euro.

Det **24:e mötet i EU:s och Macaos gemensamma kommitté**, som skulle hållas 2020, ställdes in på grund av pandemin. Enligt planen ska mötet hållas under det första halvåret 2021.

I december 2020 blev Macao föremål för en **handelspolitisk granskning vid WTO**. Macao erkändes som en öppen ekonomi som tillämpar frihandel, genom att hålla alla tillämpliga tullar på 0 % och ha en utrikeshandel (med varor och tjänster) som motsvarar 117,1 % av BNP 2019. EU, som är Macaos viktigaste handelspartner, följde den handelspolitiska granskningen noggrant och bidrog med en rad frågor. EU uppmuntrar Macao att ansluta sig till WTO:s avtal om offentlig upphandling.

Det utmanande året till trots samordnade den europeiska handelskammaren i Macao (MECC), tillsammans med den europeiska handelskammaren i Hongkong (EuroCham HK), det europeiska deltagandet i mässan i oktober om Macaos internationella handel och investeringar (*Macao International Trade and Investment Fair*).

EU och Macao fortsatte sitt långvariga samarbete inom området för tolkutbildning, trots covid-19-pandemin 2020. Utbildare från Europeiska kommissionens generaldirektorat för

[7] Siffror för EU-27.

tolkning gav pedagogiskt stöd till Macaos polytekniska institut i form av virtuella kurser och distansutbildning samt webbseminarier för kursledare.

Macaos regering tillhandahöll en slutlig rapport i mars 2020 om det **tredje samarbetsprogrammet mellan Macao och EU på det rättsliga området** för perioden 2015–2019. Programmet har bidragit till moderniseringen och utvecklingen av Macaos rättssystem, och EU och Macao diskuterar för närvarande möjligheten till ytterligare samarbete på detta område.