KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.3.2022 r.
COM(2022) 128 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, KOMITETU EKONOMICZNO-FINANSOWEGO I KOMITETU DS. ZATRUDNIENIA

Sprawozdanie dotyczące europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, na podstawie art. 14 rozporządzenia Rady (UE) 2020/672

SURE po 18 miesiącach: trzecie sprawozdanie półroczne

STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie jest trzecim sprawozdaniem półrocznym dotyczącym europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE). Potwierdzono w nim ustalenia zawarte w poprzednich sprawozdaniach, a także przedstawiono dotychczasowe operacje i wykorzystanie instrumentu oraz dokonano przeglądu jego skutków społeczno-ekonomicznych. SURE jest instrumentem kryzysowym o wartości 100 mld EUR stworzonym przez Unię Europejską (UE), aby pomóc państwom członkowskim w ochronie miejsc pracy i dochodów pracowników w kontekście pandemii COVID-19. SURE jest również silnym wyrazem solidarności między państwami członkowskimi za pośrednictwem UE: wszystkie państwa członkowskie zgodziły się udzielić UE gwarancji dwustronnych, tak aby Unia mogła zaciągać pożyczki na rynkach na bardzo korzystnych warunkach w celu sfinansowania pożyczek w ramach SURE.

Nowatorski instrument wprowadzony w życie w celu szybkiego reagowania na skutki społeczno-ekonomiczne pandemii

Wdrożenie instrumentu odbyło się szybko i sprawnie, a prawie cała kwota 94 mld EUR pomocy finansowej przyznanej w ramach SURE została już wypłacona 19 państwom członkowskim. W ramach początkowej reakcji UE na pandemię Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie SURE 2 kwietnia 2020 r., a Rada przyjęła to rozporządzenie 19 maja 2020 r. Pula środków finansowych wynosząca 100 mld EUR została udostępniona 22 września 2020 r., po podpisaniu umów w sprawie gwarancji przez wszystkie państwa członkowskie. Komisja przyspieszyła wdrażanie instrumentu, nawiązując ścisłą współpracę z państwami członkowskimi. Większość przyznanej pomocy finansowej wypłacono w ciągu zaledwie siedmiu miesięcy, od października 2020 r. do maja 2021 r.

UE po raz pierwszy wyemitowała obligacje społeczne w celu sfinansowania pomocy finansowej w ramach SURE dla państw członkowskich. Oprócz wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie SURE w niniejszym sprawozdaniu wywiązano się również z obowiązku sprawozdawczego wynikającego z ram dotyczących unijnych obligacji społecznych SURE oraz ponownie potwierdzono, że wydatki w ramach SURE były dobrze dostosowane do celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Dalsze wykorzystywanie SURE przez państwa członkowskie korzystające z pomocy

W niniejszym sprawozdaniu potwierdzono wcześniejsze szacunki, zgodnie z którymi w 2020 r. pomocą w ramach SURE objęto około 31 mln osób i 2½ mln przedsiębiorstw. Liczba ta stanowi prawie 30 % całkowitego zatrudnienia i jedną czwartą łącznej liczby przedsiębiorstw w państwach członkowskich korzystających z pomocy. Głównymi beneficjentami pomocy w ramach SURE były małe przedsiębiorstwa. Sektorami, które otrzymały największe wsparcie, były handel hurtowy i detaliczny, zakwaterowanie i usługi gastronomiczne oraz przetwórstwo przemysłowe, natomiast wiele państw członkowskich wspierało również inne sektory za pomocą ukierunkowanych środków.

SURE wciąż zapewniał ochronę zatrudnienia w okresie nierównomiernego ożywienia gospodarczego w 2021 r., wspierając około 3 mln osób i ponad 400 tysięcy przedsiębiorstw. Wydatki publiczne na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE w dalszym ciągu zasadniczo odzwierciedlały sytuację epidemiologiczną. Zagregowane wydatki publiczne w ramach SURE były realizowane w 2021 r. w odpowiedzi na kolejne fale pandemii i okazały się o 3 mld EUR wyższe niż przewidywano w poprzednim sprawozdaniu w czerwcu 2021 r. Mimo iż korzystanie z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy zmniejszyło się od czasu najwyższego poziomu w 2020 r., w 2021 r. nadal utrzymywało się na wysokim poziomie.

W styczniu 2022 r. jednemu państwu członkowskiemu udzielono dodatkowej pomocy finansowej, natomiast inne państwo członkowskie uzyskało zmianę dotyczącej go decyzji wykonawczej Rady w celu uwzględnienia dodatkowych środków. Węgry otrzymały dodatkowe wsparcie w wysokości 147 mln EUR na rozszerzenie zakresu już istniejących środków i sfinansowanie nowego środka. Pierwotną decyzję wykonawczą Rady dotyczącą Portugalii zmieniono, aby uwzględnić trzy dodatkowe środki, co umożliwiło Portugalii absorpcję całej kwoty pomocy finansowej przyznanej już we wrześniu 2020 r.

Zrealizowano prawie w całości wszystkie zaplanowane wydatki publiczne w ramach SURE. Oczekuje się, że łączne wydatki publiczne na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE wyniosą 118 mld EUR. Kwota ta jest znacznie wyższa niż całkowita kwota pomocy finansowej przyznana w ramach SURE (94 mld EUR), ponieważ szereg państw członkowskich wydało lub planuje wydać więcej na kwalifikujące się środki, niż wynosi pomoc finansowa, o którą wnioskowały. Unaocznia to, że działania wspierane z SURE mają duże znaczenie z perspektywy państw członkowskich. Ponad połowa całkowitych wydatków publicznych na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE obejmuje mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Po raz kolejny potwierdzono pomocniczy charakter wydatków związanych z ochroną zdrowia, które stanowią zaledwie 5 % całkowitych wydatków.

Absorpcja pomocy finansowej w ramach SURE jest wysoka w przypadku zdecydowanej większości państw członkowskich. Absorpcja pozostaje na bardzo niskim poziomie tylko w jednym państwie członkowskim, a w innym państwie członkowskim jest ściśle monitorowana. W przypadku Rumunii zasadniczo nie uległa zmianie zidentyfikowana w pierwszym i drugim sprawozdaniu znacząca luka w absorpcji, która dotyczy trzech czwartych kwoty przyznanej przez Radę. W przypadku Polski wydaje się, że umiarkowana luka w absorpcji jest wynikiem niższych niż przewidywano wydatków na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE, podczas gdy w sprawozdaniach krajowych wykorzystanych w drugim sprawozdaniu nie zidentyfikowano żadnej luki. Całkowite wydatki w Polsce są niższe niż kwota przyznana przez Radę w ramach SURE, ale nadal przewyższają już wypłaconą kwotę. Ryzyko dotyczące absorpcji zidentyfikowane w przypadku Portugalii i Cypru w drugim sprawozdaniu nie stanowi już problemu.

Zaktualizowana ocena wpływu SURE

W niniejszym sprawozdaniu potwierdzono przedstawione w poprzednim sprawozdaniu szacunki, z których wynika, że w 2020 r. środki wsparcia realizacji polityki, w tym SURE, skutecznie zapobiegły bezrobociu 1½ mln osób. Wzrost bezrobocia w 2020 r. w państwach członkowskich korzystających z pomocy był umiarkowany, pomimo dużego pogorszenia wyników gospodarczych, i znacznie mniejszy niż przewidywano. Osiągnięto to dzięki niezwalnianiu pracowników z przedsiębiorstw, w których byli zatrudnieni, i utrzymaniu działalności na własny rachunek. Dodatkowo SURE przyczynił się również do zwiększenia ogólnego zaufania w całej UE, co potwierdziło niedawne badanie Eurobarometr, w którym SURE uzyskał szerokie poparcie obywateli Unii. Jak wskazano w drugim sprawozdaniu półrocznym, szacuje się też, że dzięki otrzymaniu pomocy finansowej w ramach SURE państwa członkowskie zaoszczędzą łącznie 8,2 mld EUR na spłacie odsetek.

W dalszej perspektywie ochrona zatrudnienia w pierwszych dwóch latach pandemii wspierała szybsze ożywienie gospodarcze niż po wcześniejszych kryzysach. Prognozuje się, że w 2022 r. ożywienie gospodarcze zrównoważy z nadwyżką spadek PKB, jaki nastąpił w czasie kryzysu związanego z COVID-19, znacząco wyprzedzając tempo ożywienia gospodarczego odnotowane po globalnym kryzysie finansowym i kryzysie strefy euro, kiedy po dwóch latach od rozpoczęcia tych kryzysów poziom PKB pozostawał na znacznie niższym poziomie niż przed kryzysem. SURE przyczynił się do tego, finansując mechanizmy umożliwiające przedsiębiorstwom utrzymanie pracowników i umiejętności oraz ułatwiające osobom samozatrudnionym pozostanie w gotowości do wznowienia swojej działalności.

Dalsze występowanie zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających stosowanie SURE

Niepewność związana z perspektywami gospodarczymi pozostaje wysoka z uwagi na nieprzewidywalny charakter pandemii – w odpowiedzi na którą stworzono SURE – oraz zmieniającą się sytuację geopolityczną w Ukrainie. Większość państw członkowskich UE uniknęła wprowadzenia szeroko zakrojonych i rygorystycznych środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa przez całą zimę i podczas fali zachorowań związanych z wariantem omikron, chociaż niektóre sektory nadal mocno odczuwały skutki ograniczeń. Niepewność związana z wirusem i potencjalnymi nowymi wariantami pozostała wysoka. Dynamika wzrostu, która rosła w 2021 r., uległa spowolnieniu pod koniec roku, a inwazja na Ukrainę zwiększyła niepewność gospodarczą.

Środki z zakresu polityki mające na celu łagodzenie skutków pandemii w coraz większym stopniu ukierunkowywano na ożywienie gospodarcze i były one wspierane przez Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Ponieważ SURE będzie obowiązywał do 31 grudnia 2022 r., a obecnie nadal dostępna jest kwota 5,6 mld EUR, możliwe jest dalsze przyznawanie pomocy finansowej w celu usuwania poważnych zakłóceń gospodarczych spowodowanych pandemią COVID-19.

Informacje na temat krajowych systemów audytu i kontroli

Aby zapobiec niewłaściwemu wykorzystywaniu pomocy finansowej w ramach SURE, w niniejszym sprawozdaniu wprowadzono analizę krajowych systemów kontroli i audytu

na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie i zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SURE. Niezależnie od systemów kontroli Komisji państwa członkowskie powinny zapewnić prawidłowe wykorzystanie środków finansowych na szczeblu krajowym, zapobiegać nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz odzyskiwać niewłaściwie wykorzystywane fundusze zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie SURE i dwustronnymi umowami pożyczek. W celu zapewnienia, aby państwa członkowskie wprowadziły systemy niezbędne do wywiązania się z tego zobowiązania, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o przedstawienie informacji na temat krajowych systemów kontroli i audytu mających znaczenie dla SURE. W niniejszym sprawozdaniu podsumowano informacje przedstawione przez wszystkie państwa członkowskie korzystające z pomocy.

Struktura instytucjonalna krajowych systemów kontroli i audytu różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W prawie wszystkich państwach członkowskich jeszcze przed pandemią COVID-19 powołano instytucje prowadzące kontrolę i audyt środków objętych wsparciem w ramach SURE. W jednym państwie członkowskim ustanowiono nowe instytucje specjalnie na potrzeby środków objętych wsparciem w ramach SURE. W innym państwie członkowskim oprócz istniejących systemów wprowadzono nowe systemy audytu i kontroli na potrzeby tylko jednego konkretnego środka.

Wszystkie państwa członkowskie korzystające z pomocy prowadziły kontrole mające na celu zapobieganie niewłaściwemu wykorzystywaniu pomocy finansowej w ramach SURE. We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego w wyniku kontroli i audytów wykryto pewne przypadki nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Państwa członkowskie zgłaszały podobne rodzaje nieprawidłowości lub nadużyć finansowych i wszystkie państwa członkowskie dokumentowały swoje działania. 13 państw członkowskich podjęło kroki prawne w celu odzyskania niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. W niektórych państwach członkowskich środki finansowe odzyskano bez podejmowania kroków prawnych.

WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie jest trzecim sprawozdaniem półrocznym dotyczącym europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE). Unia Europejska (UE) ustanowiła SURE w maju 2020 r., aby pomóc państwom członkowskim w ochronie miejsc pracy i dochodów pracowników podczas pandemii COVID-19[1]. Instrument ten zapewnia wnioskującym państwom członkowskim pomoc finansową Unii w formie pożyczek na korzystnych warunkach. W ramach SURE dostępna jest pomoc finansowa w wysokości do 100 mld EUR na dofinansowanie w państwach członkowskich mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobnych środków służących ochronie pracowników i osób samozatrudnionych, a także pomocniczo środków ochrony zdrowia, w szczególności w miejscu pracy.

Sporządzenie niniejszego sprawozdania półrocznego stanowi zobowiązanie prawne. Sprawozdanie zostało przyjęte przez Komisję Europejską (dalej „Komisja") zgodnie z art. 14 rozporządzenia Rady (UE) 2020/672 („rozporządzenie w sprawie SURE")[2] w celu wywiązania się z obowiązku złożenia sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu i Komitetowi ds. Zatrudnienia[3]. Następne sprawozdanie należy złożyć do końca września 2022 r. Datą graniczną w odniesieniu do zamieszczenia informacji w niniejszym sprawozdaniu był 7 lutego 2022 r. w przypadku sprawozdań państw członkowskich i 6 marca 2022 r. w przypadku danych epidemiologicznych i gospodarczych[4].

W niniejszym sprawozdaniu ponownie potwierdzono, według stanu na styczeń 2022 r., pozytywne oceny SURE przedstawione w pierwszych dwóch sprawozdaniach półrocznych. Jego główne ustalenia można podsumować następująco:

- szacuje się, że pomocą w ramach SURE zostało objętych w 2020 r. ok. 31 mln osób oraz 2½ mln przedsiębiorstw.
- W 2021 r. pomoc w ramach SURE objęła 3 mln osób i ponad 400 tysięcy przedsiębiorstw w 13 państwach członkowskich.

---

[1] SURE wynika z wytycznych politycznych Komisji na lata 2019–2024, w których zaproponowano europejski program reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych w celu ochrony obywateli Unii i zmniejszenia presji na finanse publiczne w przypadku wstrząsów zewnętrznych. Został on ustanowiony w związku z pandemią COVID-19 w Europie na podstawie wniosku Komisji z dnia 2 kwietnia 2020 r.

[2] Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, Dz.U. L 159 z 20.5.2020, s. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=pl).

[3] Na podstawie art. 14 rozporządzenia Komisja składa sprawozdanie dotyczące wykorzystania pomocy finansowej, w tym pozostających kwot należnych oraz mającego zastosowanie harmonogramu spłat w ramach SURE, a także dalszego występowania zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających stosowanie rozporządzenia w sprawie SURE („pandemia COVID-19").

[4] Wszystkie tabele sprawozdawcze przedłożono wstępnie do 26 stycznia 2022 r., a kwestionariusze audytowe – do 7 lutego 2022 r. (poza Łotwą, która przedłożyła kwestionariusz 15 lutego 2022 r.). Ponadto po tej dacie przedstawiono pewne drobne wyjaśnienia dotyczące danych.

- Zgodnie z szacunkami, krajowe środki dotyczące rynku pracy objęte wsparciem w ramach SURE pomogły skutecznie zapobiec bezrobociu prawie 1½ mln osób w 2020 r.,
- 19 państw członkowskich zwróciło się o pomoc finansową w ramach SURE i otrzymało ją.
- Spośród nich 7 państwom członkowskim Rada przyznała dodatkowe wsparcie – jako ostatniemu dodatkowe wsparcie przyznano Węgrom w styczniu 2022 r.
- Przyznano ponad 94 mld EUR, a wypłacono blisko 90 mld EUR.
- Ponad połowę pomocy finansowej w ramach SURE państwa członkowskie przeznaczyły na wsparcie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, a ponad 40 % – na wsparcie podobnych środków, w tym prawie jedną trzecią całkowitej pomocy na środki dla osób samozatrudnionych.
- 5 % przydzielono na środki ochrony zdrowia, które mają charakter „pomocniczy" zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SURE.
- Absorpcja pomocy finansowej w ramach SURE jest wysoka w przypadku 17 spośród 19 państw członkowskich.
- Jest ona nadal bardzo niska w przypadku jednego państwa członkowskie, a w innym państwie członkowskim jest ściśle monitorowana[5]. Absorpcja nie stanowi już problemu w dwóch innych państwach członkowskich określonych w poprzednim sprawozdaniu półrocznym.
- Wszystkie państwa członkowskie prowadziły kontrole mające na celu zapobieganie niewłaściwemu wykorzystywaniu pomocy finansowej w ramach SURE. We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego w wyniku kontroli i audytów wykryto przypadki nieprawidłowości lub nadużyć finansowych.
- Szacuje się, że poza odniesionymi korzyściami społecznymi i korzyściami związanymi z zatrudnieniem, państwa członkowskie zaoszczędziły 8,2 mld EUR na spłacie odsetek[6].
- Ponad 5 mld EUR pozostaje dostępnych w ramach SURE do końca 2022 r.; środki te można by wykorzystać do dalszego usuwania zakłóceń gospodarczych spowodowanych pandemią COVID-19.
- Dodatkowe informacje przyniosło badanie Eurobarometr opublikowane w grudniu 2021 r., według którego 82 % Europejczyków uważa, że pożyczki w ramach SURE są dobrym pomysłem.

Niniejsze sprawozdanie stanowi aktualizację informacji zawartych w pierwszych dwóch sprawozdaniach półrocznych dotyczących SURE i rozszerza analizę w niektórych obszarach. Jego zakres obejmuje zmiany instytucjonalne od czasu daty granicznej drugiego sprawozdania na początku września 2021 r., w tym udzielenie dodatkowej pomocy finansowej

[5] Absorpcję definiuje się tutaj jako stopień, w jakim państwo członkowskie wydaje środki finansowe przyznane mu przez Radę na kwalifikujące się środki. Bardzo niski poziom absorpcji występuje w Rumunii, natomiast poziom absorpcji w Polsce jest ściśle monitorowany.

[6] Te dane liczbowe są takie same jak w drugim sprawozdaniu dotyczącym SURE, ponieważ w międzyczasie nie dokonano żadnych nowych wypłat.

Węgrom oraz zmianę decyzji wykonawczej Rady w odniesieniu do Portugalii, aby uwzględnić dodatkowe kwalifikujące się środki, w przypadku których kwota pomocy finansowej nie uległa zmianie. Zaktualizowano analizę zawartą w poprzednich sprawozdaniach, w szczególności w odniesieniu do wydatków publicznych państw członkowskich objętych SURE – w oparciu o półroczne sprawozdania przekazane przez państwa członkowskie w styczniu 2022 r. – oraz w odniesieniu do szacowanego wpływu SURE – w oparciu o najnowsze dane makroekonomiczne. Podstawę stanowi analiza objęcia zakresem SURE pracowników, osób samozatrudnionych i przedsiębiorstw w kontekście zmian, które miały miejsce w 2021 r. Co ważne, oraz zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SURE i dwustronnymi umowami pożyczek, w niniejszym sprawozdaniu wprowadzono analizę krajowych systemów kontroli i audytu wprowadzonych w państwach członkowskich w celu zapobiegania niewłaściwemu wykorzystywaniu pomocy finansowej w ramach SURE.

W niniejszym sprawozdaniu dokonano przeglądu dotychczasowego wykorzystywania SURE oraz przeanalizowano skutki społeczno-ekonomiczne tego instrumentu. Składa się ono z sześciu sekcji. W sekcji I przedstawiono pomoc finansową przyznaną państwom członkowskim, w tym wypłacone i pozostające do wypłaty kwoty oraz odpowiadający im harmonogram spłat. W sekcji II podsumowano łączne wydatki publiczne państw członkowskich na środki krajowe objęte wsparciem w ramach SURE[7]. W sekcji III zaktualizowano początkową ocenę wpływu SURE przedstawioną we wcześniejszych sprawozdaniach. W sekcji IV przeanalizowano występowanie zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających kontynuację SURE. W sekcji V przedstawiono informacje na temat krajowych systemów kontroli i audytu. W sekcji VI zawarto sprawozdanie na podstawie pkt 2.4 ram dotyczące unijnych obligacji społecznych SURE, które włączono do niniejszego sprawozdania[8].

I. KORZYSTANIE Z POMOCY FINANSOWEJ W RAMACH SURE: KWOTY PRZYZNANE I WYPŁACONE ORAZ INNE ASPEKTY FINANSOWE

1.1 Przegląd państw członkowskich korzystających z pomocy oraz przyznanych kwot

W styczniu 2022 r. udzielono dodatkowej pomocy finansowej jednemu państwu członkowskiemu, które korzysta już z pomocy w ramach SURE. Były to Węgry. W grudniu 2021 r., w związku z nawrotem pandemii na początku tego roku, Węgry wystąpiły o dodatkowe wsparcie w wysokości 147 mln EUR, które Rada przyznała 25 stycznia 2022 r. na wniosek Komisji z 21 grudnia 2021 r.[9] Tym samym całkowita przyznana pomoc finansowa w ramach SURE wyniosła 94,4 mld EUR (zob. tabela 1).

[7] Sekcje I II dotyczą korzystania z pomocy finansowej w ramach SURE zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE.

[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_en

[9] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/98 z dnia 25 stycznia 2022 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2020/1561 w sprawie udzielenia Węgrom tymczasowego wsparcia na podstawie rozporządzenia (UE) 2020/672 w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej, jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, Dz.U. L 17 z 26.1.2022, s. 42.

Tabela 1: Przegląd wsparcia udzielonego w ramach SURE (w EUR)

Państwo członkowskie	*Przyznane kwoty ogółem**	*w tym dodatkowe finansowanie*	*Kwota wypłacona**	*Kwota pozostająca do wypłaty*
Belgia	8 197 530 000	394 150 000	8 197 000 000	0
Bułgaria	511 000 000	0	511 000 000	0
Cypr	603 770 000	124 700 000	603 000 000	0
Czechy	2 000 000 000	0	2 000 000 000	0
Grecja	5 265 000 000	2 537 000 000	5 265 000 000	0
Hiszpania	21 324 820 449	0	21 324 000 000	0
Chorwacja	1 020 600 000	0	1 020 000 000	0
Włochy	27 438 486 464	0	27 438 000 000	0
Litwa	957 260 000	354 950 000	957 000 000	0
Łotwa	305 200 000	112 500 000	305 000 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 000 000	0
Polska	11 236 693 087	0	8 236 000 000	3 000 000 000
Portugalia	5 934 462 488	0	5 411 000 000	523 000 000
Rumunia	4 099 244 587	0	3 000 000 000	1 099 000 000
Słowenia	1 113 670 000	0	1 113 000 000	0
Słowacja	630 883 600	0	630 000 000	0
Węgry	651 470 000	147 140 000	504 000 000	147 000 000
Irlandia	2 473 887 900	0	2 473 000 000	0
Estonia	230 000 000	0	230 000 000	0
Ogółem	**94 414 795 575**	**3 847 625 000**	**89 637 000 000**	**4 769 000 000**

***** W trakcie wypłacania środków przyznane kwoty zaokrąglono w dół do celów operacyjnych.

1.2 Wypłaty, pozostająca kwota należna i mający zastosowanie harmonogram spłat

Do lutego 2022 r. 19 państwom członkowskim wypłacono prawie 90 mld EUR pomocy finansowej w ramach SURE (zob. tabela 1). Stanowi to 95 % całkowitej pomocy finansowej w ramach SURE przyznanej przez Radę państwom członkowskim. Oprócz niedawnego dodatkowego wsparcia przyznanego Węgrom do wypłacenia pozostaje stosunkowo nieznaczna kwota środków finansowych, a opóźnienie powstało albo na wniosek danych państw członkowskich, albo do czasu zapewnienia absorpcji środków finansowych. Całkowita pozostająca kwota należna do wypłaty wynosi mniej niż 5 mld EUR. Dalsze szczegółowe informacje na temat transakcji w ramach SURE i wypłat na rzecz państw członkowskich przedstawiono w tabeli A1 w załączniku.

Poniżej przedstawiono harmonogram zagregowanych spłat należnych pożyczek w ramach SURE. W tabeli 2 przedstawiono całkowitą kwotę główną do spłacenia i płatności odsetek.

Średni okres zapadalności wypłat na rzecz państw członkowskich wynosi 14,5 roku. Okres ten jest bliski maksymalnemu okresowi 15 lat przewidzianemu w odpowiednich decyzjach wykonawczych Rady.

Tabela 2: Harmonogram spłat należnych unijnych pożyczek w ramach SURE

Rok kalendarzowy	Kwota główna	Odsetki	SURE ogółem
2021		35 480 000	35 480 000
2022		111 110 000	111 110 000
2023		122 500 000	122 500 000
2024		122 500 000	122 500 000
2025	8 000 000 000	122 500 000	8 122 500 000
2026	8 000 000 000	122 500 000	8 122 500 000
2027		122 500 000	122 500 000
2028	10 000 000 000	122 500 000	10 122 500 000
2029	8 137 000 000	122 500 000	8 259 500 000
2030	10 000 000 000	122 500 000	10 122 500 000
2031		122 500 000	122 500 000
2032		122 500 000	122 500 000
2033		122 500 000	122 500 000
2034		122 500 000	122 500 000
2035	8 500 000 000	122 500 000	8 622 500 000
2036	9 000 000 000	122 500 000	9 122 500 000
2037		104 500 000	104 500 000
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000
2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Ogółem	**89 637 000 000**	**3 029 590 000**	**92 666 590 000**

II. WYKORZYSTYWANIE SURE: WYDATKI PUBLICZNE I ŚRODKI KRAJOWE OBJĘTE ZAKRESEM STOSOWANIA SURE

W niniejszej sekcji skoncentrowano się na wykorzystaniu instrumentu w polityce. W szczególności podsumowano wydatki publiczne państw członkowskich objętych lub kwalifikujących się do objęcia SURE oraz charakter środków krajowych. W sekcji wskazano również liczbę pracowników i przedsiębiorstw objętych wsparciem w ramach SURE.

2.1 Faktyczne i planowane wydatki publiczne objęte wsparciem w ramach SURE

2.1.1 Monitorowanie wydatków publicznych na kwalifikujące się środki

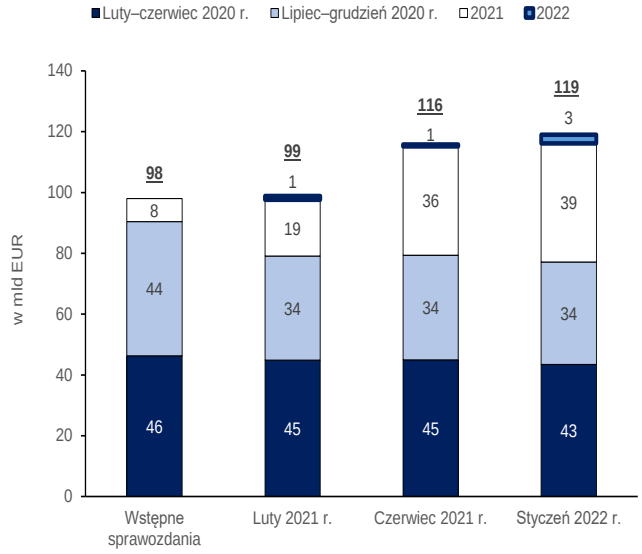
Do monitorowania planowanego i faktycznego wykorzystania pomocy finansowej przyznanej w ramach SURE stosuje się półroczne sprawozdania państw członkowskich korzystających z pomocy[10]. Wymagane sprawozdania obejmują przydział wydatków publicznych na środki objęte SURE (oraz objęcie tymi środkami pracowników i przedsiębiorstw, jak podano w sekcji 2.3). Dotychczas odbyły się cztery rundy sprawozdawczości: w sierpniu 2020 r. („wstępne sprawozdanie"), na przełomie stycznia i lutego 2021 r. („pierwsze sprawozdanie"), w czerwcu 2021 r. („drugie sprawozdanie") i w styczniu 2022 r. („ostatnie sprawozdanie"). Przedstawione informacje *odpowiadają informacjom zgłoszonym przez państwa członkowskie* na temat środków kwalifikujących się do SURE. Niektóre państwa członkowskie uzupełniły wsparcie z SURE krajowymi środkami finansowymi lub funduszami strukturalnymi UE, w związku z czym wydatki mogą przekroczyć kwotę dostępną w ramach SURE. Sprawozdawczość ułatwia pomiar absorpcji pomocy finansowej w ramach SURE poprzez porównanie z kwotą przyznaną przez Radę.

Zrealizowano prawie w całości wszystkie zaplanowane wydatki publiczne w ramach SURE. Na mocy rozporządzenia w sprawie SURE możliwe jest wykorzystanie pomocy finansowej na sfinansowanie planowanego wzrostu wydatków publicznych na środki objęte SURE. Do końca 2021 r. zrealizowano już 98 % całkowitych planowanych wydatków publicznych na kwalifikujące się środki[11]. W czerwcu 2020 r. udział planowanych wydatków wynosił 54 % (zgodnie ze wstępnymi sprawozdaniami); do czerwca 2021 r. (w czasie drugiego sprawozdania) udział ten spadł do 10 %. Pozostałe planowane wydatki wynoszą obecnie zaledwie 2 % (zob. wykres 2), a realizacja wielu środków obecnie dobiegła końca.

[10] Irlandia i Estonia złożyły wniosek o wsparcie w ramach SURE wyłącznie w odniesieniu do poniesionych wydatków publicznych, w związku z czym sprawozdawczość pozostaje niezmieniona od marca 2021 r.

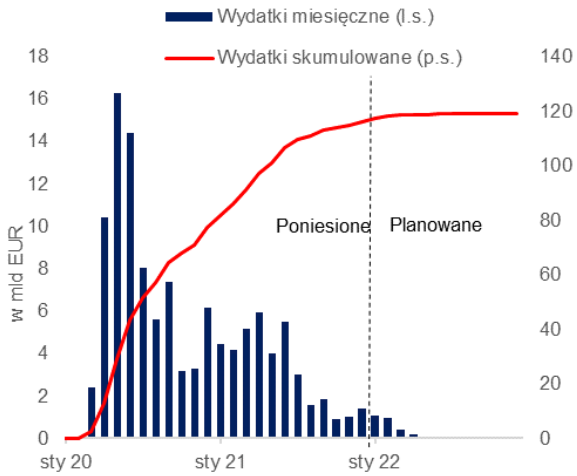
[11] Kwalifikujące się środki oznaczają środki opisane w art. 3 ust. 2 rozporządzenia: krajowe mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobne środki, a także, dodatkowo, środki ochrony zdrowia. Niektóre państwa członkowskie (Estonia, Słowenia) przestały przedstawiać sprawozdania dotyczące środków kwalifikujących się do pomocy w ramach SURE, jako że po przekroczeniu przyznanej kwoty nie korzystają już z pomocy finansowej w ramach SURE do sfinansowania tych środków. W związku z tym całkowite wydatki na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE przewyższają zgłoszoną tu kwotę.

Wykres 1: Zgłoszone dane dotyczące wydatków publicznych



Źródło: *Sprawozdania państw członkowskich (styczeń 2022 r.)*
Uwaga: Estonia złożyła wniosek o wsparcie w ramach SURE w lutym 2021 r. i w związku z tym jest uwzględniona w sprawozdawczości od czerwca 2021 r.

Wykres 2: Miesięczne zmiany poniesionych i planowanych wydatków publicznych objętych SURE



Źródło: *Sprawozdania państw członkowskich (styczeń 2022 r.)*

Oczekuje się, że łączne wydatki publiczne na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE wyniosą 118 mld EUR, czyli przewyższą kwotę całkowitej pomocy finansowej udzielonej w ramach SURE. Kwota ta pozostaje stosunkowo stabilna od czasu poprzedniego sprawozdania, kiedy to spodziewano się, że kwota ta wyniesie 115 mld EUR (wykres 1). Jest ona wyższa niż całkowita kwota przyznana w ramach SURE (94 mld EUR), ponieważ szereg państw członkowskich planuje wydać więcej na kwalifikujące się środki niż wynosi pomoc finansowa, o którą wnioskowały i którą otrzymały[12]. Jest to kolejny dowód na to, że zakres SURE jest nadal istotny z punktu widzenia państw członkowskich.

Zagregowane wydatki publiczne SURE w 2021 r. okazały się o 3 mld EUR wyższe niż przewidywano w poprzednim sprawozdaniu w czerwcu 2021 r. Sytuacja kształtowała się jednak różnie w poszczególnych państwach – kwoty zgłoszone za 2021 r. przez siedem państw członkowskich były mniejsze niż oczekiwano. Dziewięć państw członkowskich – a poprzednio trzy państwa – obecnie planuje wydatki w 2022 r. na łączną kwotę 2,6 mld EUR.

Wydatki publiczne na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE w dalszym ciągu zasadniczo odzwierciedlały sytuację epidemiologiczną. Po okresie obowiązywania

[12] W przypadku Hiszpanii, Włoch i Polski wynika to również z limitu koncentracji (wynoszącego 60 % maksymalnej kwoty 100 mld EUR), która ma zastosowanie do trzech największych państw członkowskich korzystających z pomocy.

rygorystycznych środków w pierwszej połowie 2021 r. w całej Europie wydatki spadały, a najniższe miesięczne wartości odnotowano na koniec lata 2021 r., kiedy to kampanie dotyczące szczepień były na zaawansowanym etapie i państwa członkowskie odeszły od stosowania ogólnych ograniczeń w celu zarządzania pandemią (zob. wykres 2). Nieznaczny wzrost wydatków publicznych odnotowano pod koniec 2021 r., kiedy to pod wpływem wariantu Omicron ponownie wprowadzono niektóre środki.

2.1.2 Absorpcja środków finansowych

Stopień absorpcji pomocy finansowej w ramach SURE jest wysoki w przypadku zdecydowanej większości państw członkowskich. Obecnie niemal wszystkie wydatki publiczne zostały już zrealizowane, a *17 z 19* państw członkowskich wydało już *co najmniej* całkowitą kwotę pomocy finansowej przyznaną im na kwalifikujące się środki (zob. wykres 3). 13 z nich wydało lub planuje wydać *więcej* niż przyznana kwota, w tym poprzez sfinansowanie pozostałej części ze środków krajowych.

W jednym państwie członkowskim poziom absorpcji środków finansowych jest potencjalnie niższy niż poziom wskazany w drugim sprawozdaniu. W przeciwieństwie do sytuacji zgłoszonej w poprzednim sprawozdaniu z dnia 22 września 2021 r. Polska zgłosiła obecnie niższe całkowite wydatki publiczne na środki przewidziane w odpowiednich decyzjach wykonawczych Rady niż kwota przyznana przez Radę. Luka ta pojawiła się po dokonaniu korekt danych (w związku z opóźnieniem czasowym w zgłaszaniu danych dotyczących wykonania) w przypadku niektórych środków i może ona wynikać z silniejszego niż oczekiwano odbicia w gospodarce. Kwota już wypłacona (8,2 mld EUR) pozostaje jednak poniżej poziomu całkowitych wydatków publicznych zgłoszonych przez Polskę (10,3 mld EUR). Komisja pozostaje w kontakcie z organami krajowymi w celu omówienia potencjalnych rozwiązań, w tym opóźnienia wypłaty pozostałych środków finansowych.

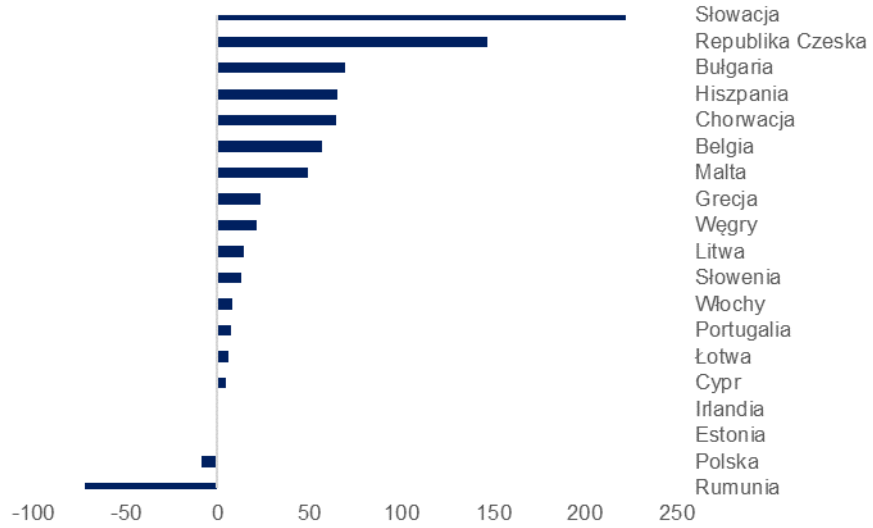
W przypadku Rumunii zidentyfikowana w pierwszym i drugim sprawozdaniu luka w absorpcji pozostaje znacząca (dotyczy ona niemal dwóch trzecich kwoty wypłaconej). Luka ta wynika z mniejszego niż oczekiwano wpływu pandemii na gospodarkę Rumunii i silniejszego niż oczekiwano ożywienia gospodarczego. Organy krajowe zaproponowały, aby ograniczyć tę lukę poprzez uwzględnienie dodatkowych środków (kwalifikujących się do pomocy w ramach SURE). Trwa dialog techniczny z Komisją.

Absorpcja przestanie być problemem w dwóch państwach członkowskich, w przypadku których lukę w absorpcji zidentyfikowano w drugim sprawozdaniu półrocznym. W poprzednim sprawozdaniu wskazano odpowiednio umiarkowaną i nieznaczną lukę między kosztami środków uwzględnionych w decyzji wykonawczej Rady a całkowitą kwotą przyznaną w ramach SURE w Portugalii i na Cyprze. Oba państwa obecnie zgłosiły kwotę rzeczywistych wydatków, która przekracza kwotę przyznaną, co wynika z przyjęcia nowych kwalifikujących się środków w Portugalii i przedłużenia środków na Cyprze.

Pierwotną decyzję wykonawczą Rady w sprawie Portugalii zmieniono w styczniu 2022 r. w celu uwzględnienia dodatkowych kwalifikujących się środków. Aby dokonać absorpcji

całej kwoty przyznanej w 2020 r., w zmieniającej decyzji wykonawczej Rady dodano trzy kwalifikujące się środki, które już zostały zrealizowane i kwalifikują się do sfinansowania w ramach SURE[13]. Rada zatwierdziła zmieniającą decyzję wykonawczą Rady 25 stycznia 2022 r., na podstawie wniosku Komisji z 4 stycznia 2022 r.[14]

Wykres 3: Nadwyżka ponad kwotę pożyczki (% kwoty pożyczki) wydatków publicznych planowanych i poniesionych na kwalifikujące się środki



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich.*
Uwaga: wydatki publiczne oznaczają wydatki zgłoszone, bez korekty o limit koncentracji, i przeznaczone na środki określone w decyzjach wykonawczych Rady, bez uwzględnienia środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Niektóre państwa członkowskie (Estonia, Słowenia) przestały przedstawiać sprawozdania dotyczące środków kwalifikujących się do pomocy w ramach SURE, jako że po przekroczeniu przyznanej kwoty nie korzystają już z pomocy finansowej w ramach SURE do sfinansowania tych środków.

2.2 Środki krajowe: mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobne środki objęte wsparciem w ramach SURE

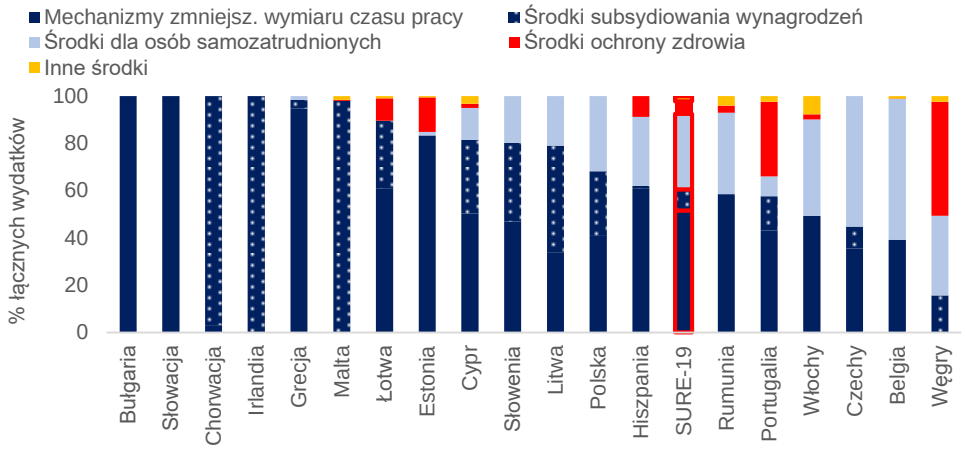
Ponad połowę całkowitych wydatków publicznych na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE przyznano na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy. 52 % całkowitych wydatków publicznych na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE przyznano na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowane przez 16 z 19 państw członkowskich korzystających z SURE. Kolejne 32 % przyznano na „podobne środki"

[13] Przedmiotowe dodatkowe środki obejmują: system wsparcia dla pracowników samozatrudnionych, pracowników niemających dostępu do innych mechanizmów ochrony socjalnej oraz osób zarządzających, które doznały szczególnie dużej utraty dochodów wskutek pandemii COVID-19; system wsparcia socjalnego dla artystów, twórców, techników i innych osób zawodowo związanych ze sztuką; zatrudnienie dodatkowych pracowników służby zdrowia i umożliwienie pracy w godzinach nadliczbowych w krajowej służbie zdrowia.
[14] Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/99 z dnia 25 stycznia 2022 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) 2020/1354 w sprawie udzielenia Republice Portugalskiej tymczasowego wsparcia na podstawie rozporządzenia (UE) 2020/672 w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej, jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, Dz.U. L 17 z 26.1.2022, s. 47.

dla osób samozatrudnionych[15]. 9 % wydatków przyznano na programy subsydiowania wynagrodzeń, a 2 % całkowitych wydatków – na „inne" podobne środki służące utrzymaniu miejsc pracy i wsparciu dochodów pracowników[16]. 9 państw członkowskich wykorzystało pomoc finansową z SURE wyłącznie na środki dotyczące rynku pracy (zob. wykres 4).

Potwierdzono pomocniczy charakter wydatków związanych z ochroną zdrowia. Na środki związane z ochroną zdrowia wydano lub zaplanowano zaledwie 5 % całkowitych wydatków. 10 z 19 państw członkowskich nie skorzystało ze wsparcia w ramach SURE w celu sfinansowania środków związanych z ochrona zdrowia.

Wykres 4: Wydatki publiczne na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE według rodzaju wydatków



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich.*
Uwaga: zob. sprawozdanie dotyczące SURE z marca 2021 r. zawierające dalsze szczegółowe informacje na temat wydatków Węgier związanych z ochroną zdrowia.

Węgry złożyły wniosek o przyznanie dodatkowego wsparcia na przedłużenie obowiązujących środków i sfinansowanie jednego nowego środka. Węgry wykorzystają pożyczkę na pokrycie kosztów nowego systemu wsparcia dochodowego dla osób samozatrudnionych i rozszerzenia ulg podatkowych przyznawanych przedsiębiorstwom na utrzymanie zatrudnienia, wprowadzonych w związku z pandemią koronawirusa. Nowy tymczasowy system jest skierowany do niezatrudniających żadnych pracowników przedsiębiorców, którzy nie kwalifikują się do wsparcia w postaci subsydiowania wynagrodzeń w ramach sektorowego programu subsydiowania wynagrodzeń i którzy prowadzą działalność w sektorach odczuwających skutki ograniczeń w przemieszczaniu się. Tacy przedsiębiorcy mogą otrzymać jednorazową płatność stanowiącą równowartość miesięcznego gwarantowanego minimalnego wynagrodzenia, pod warunkiem że utrzymają prowadzoną działalność przez

[15] Wynika to z analizy Komisji, w której to analizie środki zgłoszone przez państwa członkowskie podzielono na kategorie według rodzaju.

[16] Programy subsydiowania wynagrodzeń są programami utrzymania miejsc pracy podobnymi do zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, ale różnią się tym, że płatności nie są obliczane w kategoriach godzin (nieprzepracowanych), ale raczej odpowiadają kwocie ryczałtowej lub części całkowitego wynagrodzenia.

minimum dwa miesiące od zakończenia obowiązywania stanu wyjątkowego. Pozostałą część wsparcia przyznaje się na przedłużenie ulg podatkowych (od opłacanych przez pracodawcę składek na ubezpieczenie społeczne, składki na szkolenia, podatku dla małych przedsiębiorstw oraz podatku ryczałtowego dla małych podatników) w sektorach najbardziej dotkniętych skutkami pandemii.

2.3 Udział osób zatrudnionych i przedsiębiorstw objętych wsparciem w ramach SURE

Szacuje się, że w 2020 r. w ramach SURE udzielono wsparcia około 31 mln osób i 2½ mln przedsiębiorstw. W sprawozdaniach państw członkowskich ze stycznia 2021 r. potwierdzono dane zawarte w drugim sprawozdaniu dotyczącym SURE. Liczba ta stanowi prawie 30 % całkowitego zatrudnienia i jedną czwartą liczby przedsiębiorstw w państwach członkowskich korzystających z pomocy[17]. Na szacunkową liczbę osób zatrudnionych składają się około 22¼ mln pracowników i 8¾ mln osób samozatrudnionych. Na wykresach 5 i 6 przedstawiono podział zasięgu SURE według państw członkowskich. W szacunkach tych nie uwzględniono osób otrzymujących wsparcie z SURE w ramach środków związanych z ochroną zdrowia, w związku z czym szacunki te można uznać za zachowawcze[18].

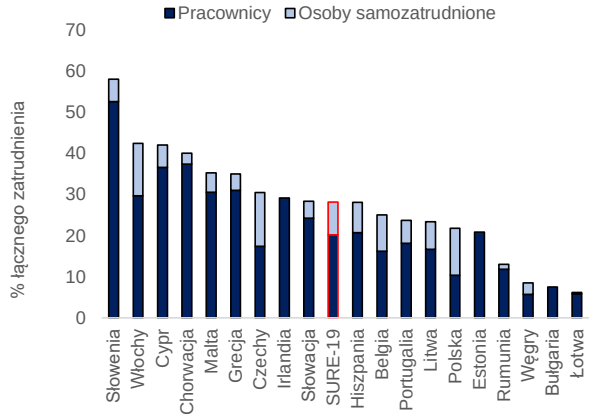
Głównymi beneficjentami pomocy w ramach SURE były małe przedsiębiorstwa. W wyniku pandemii nastąpiła zmiana dotycząca korzystania z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy – przed pandemią korzystały z nich głównie duże przedsiębiorstwa, natomiast w czasie pandemii korzystają z nich przede wszystkim małe przedsiębiorstwa, jako że mechanizmy te są wykorzystywane głównie w sektorze usług (przeważnie przez hotele i restauracje) i w sektorach detalicznych, a nie w przetwórstwie przemysłowym[19]. Większość przedsiębiorstw objętych SURE stanowiły małe przedsiębiorstwa (wykres 6). Wsparcie otrzymały głównie przedsiębiorstwa w sektorze usług, chociaż sektor przetwórstwa przemysłowego nadal jest objęty znacznym wsparciem (szacunkowo trafia do niego około jedna trzecia wydatków z SURE). Największą część wydatków przyznano w następujących sektorach: (i) handel hurtowy i detaliczny, (ii) zakwaterowanie i usługi gastronomiczne oraz (iii) przetwórstwo przemysłowe (zob. tabela 7). W przypadku wielu państw członkowskich w decyzjach wykonawczych Rady przewidziano również wsparcie w postaci ukierunkowanych środków dla kolejnych sektorów, w tym dla sektora kultury.

[17] Szacunki te odpowiadają osobom i przedsiębiorstwom, które w pewnym momencie były objęte mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobnymi środkami objętymi wsparciem w ramach SURE. Liczby z mianownika opierają się na danych zgłoszonych w tabelach sprawozdawczych przedstawionych przez państwa członkowskie. Łączna liczba przedsiębiorstw obejmuje przedsiębiorstwa liczące co najmniej jednego pracownika.

[18] Ponadto w niektórych państwach członkowskich odbiorcy wsparcia w ramach różnych środków w znacznym stopniu się pokrywali, a dokonanie odpowiednich korekt danych w celu uwzględnienia tego faktu nie było możliwe. W takich przypadkach zwrócono się do państw członkowskich o zgłaszanie jedynie zasięgu największego środka lub środków, aby uniknąć podwójnego liczenia. W związku z tym rzeczywisty zasięg może być jeszcze większy.

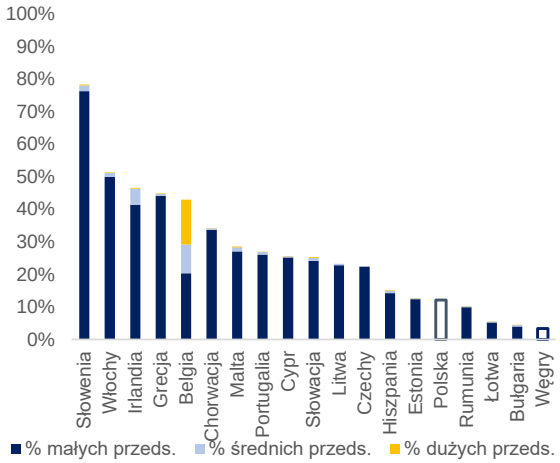
[19] Komisja Europejska (2020): „Labour Market and Wage Developments in 2020" [„Rynek pracy i dynamika płac w 2020 r."], rozdział 3, Rozwój polityki. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Bardziej szczegółowe informacje są dostępne w drugim sprawozdaniu dotyczącym SURE.

Wykres 5: Pracownicy objęci SURE w 2020 r. (% całkowitej liczby osób zatrudnionych)



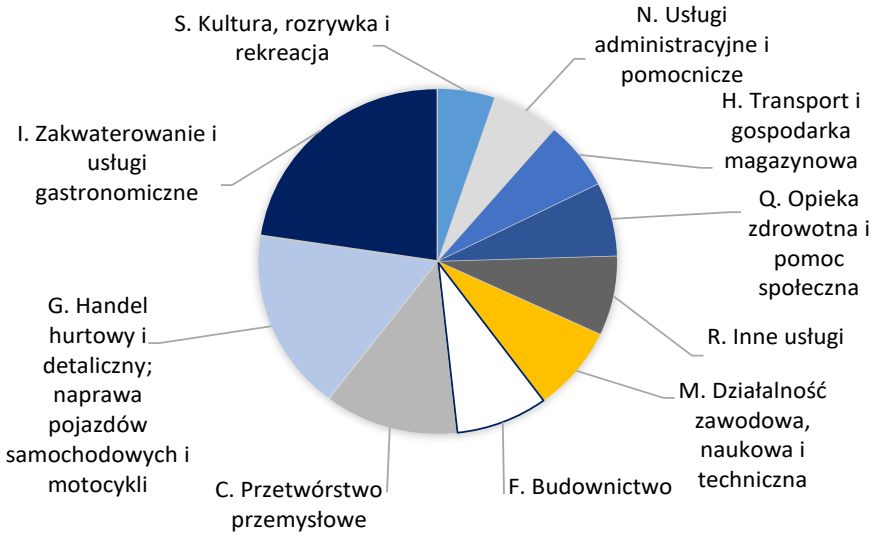
Źródło: *sprawozdania państw członkowskich.*
Uwaga: dane dotyczące zakresu wsparcia i całkowitej liczby osób zatrudnionych zaczerpnięto ze sprawozdań państw członkowskich.

Wykres 6: Przedsiębiorstwa objęte SURE w 2020 r. według ich wielkości (% wszystkich przedsiębiorstw)



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich.*
Uwaga: Łączna liczba przedsiębiorstw nie obejmuje przedsiębiorstw o zerowym poziomie zatrudnienia. Przyjmuje się, że rozkład przedsiębiorstw odpowiada zasięgowi z 2020 r. Polska i Węgry nie przedstawiły danych dotyczących wielkości przedsiębiorstw. Małe przedsiębiorstwa liczą mniej niż 50 pracowników, średnie przedsiębiorstwa od 50 do 250 pracowników, a duże przedsiębiorstwa ponad 250 pracowników.

Wykres 7: Zasięg sektorowy SURE



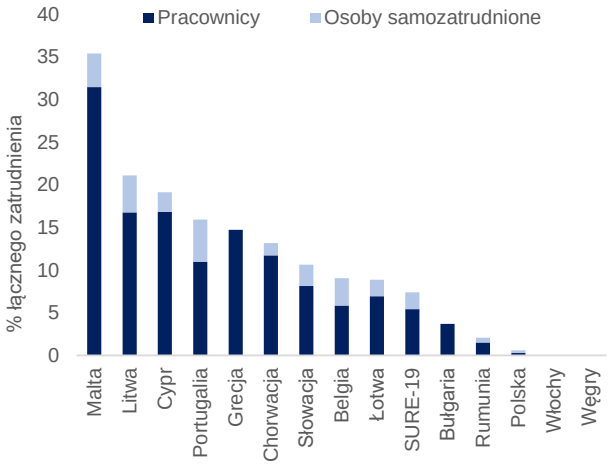
Źródło: *sprawozdania państw członkowskich.*

Uwaga: Państwa członkowskie zgłaszają trzy sektory, do których trafiła największa część wsparcia z SURE ze wskazaniem części wydatków przyznanych każdemu z tych sektorów. Na tym wykresie ukazano średni udział wydatków w poszczególnych państwach członkowskich i w każdym sektorze. Jeżeli nie wymieniono danego sektora, przyjmuje się, że otrzymał on taki sam udział pozostałych wydatków. Sześć państw członkowskich nie zgłasza części wydatków przyznanych trzem sektorom objętym największym wsparciem: przyjmujemy, że największy sektor otrzymał 50 %, drugi co do wielkości sektor – 30 %, a trzeci – 20 % całkowitych wydatków. Dane te stanowią średnią wartości w państwach członkowskich, które zgłosiły udziały wydatków.

SURE wciąż zapewniał ochronę zatrudnienia w okresie nierównomiernego ożywienia gospodarczego w 2021 r., wspierając około 3 mln osób i ponad 400 tysięcy przedsiębiorstw. Liczby te obejmują niemal 2½ mln pracowników i ponad 600 tys. osób samozatrudnionych, co odpowiada ponad 6 % całego zatrudnienia i ponad 10 % przedsiębiorstw w 13 państwach członkowskich korzystających z pomocy, które nadal korzystały z SURE w 2021 r. (wykresy 8 i 9)[20]. W związku z późniejszymi falami pandemii wiele państw członkowskich musiało przywrócić środki wsparcia gospodarczego na różnych poziomach w całym 2021 r. Chociaż gospodarczy wpływ tych kolejnych fal był mniejszy niż w przypadku pierwszej fali, to jednak w niektórych państwach członkowskich i sektorach był on dotkliwszy niż w innych. Wpływ na zatrudnienie złagodzono za pomocą środków wspieranych w ramach SURE, w tym za pomocą dodatkowego wsparcia na przeciwdziałanie skutkom drugiej fali przyznanego na początku 2021 r.

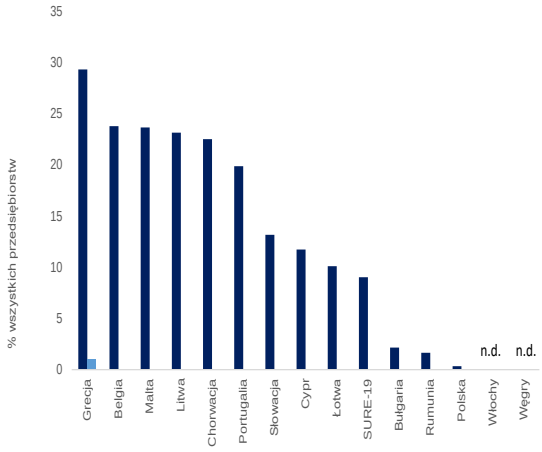
[20] Nie uwzględniono tu państw członkowskich, które wykorzystały całą otrzymaną pomoc finansową w ramach SURE w 2020 r.: Republiki Czeskiej, Estonii, Hiszpanii, Irlandii, Chorwacji ani Słowenii. Wiele z tych państw członkowskich kontynuowało jednak albo dostosowało stosowne działania, finansując je z innych źródeł. Szacunki te opierają się na niepełnej sprawozdawczości, ponieważ niektóre państwa członkowskie (Włochy, Węgry) nie przekazały danych dotyczących zasięgu za 2021 r.

Wykres 8: Pracownicy objęci SURE w 2021 r. (% całkowitej liczby osób zatrudnionych)



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich.*
Uwaga: Nie uwzględniono państw członkowskich, które wykorzystały pomoc finansową w ramach SURE do końca 2020 r. „Nie dotyczy" odnosi się do państw członkowskich (Włochy i Węgry), które nie przedstawiły danych dotyczących zasięgu za 2021 r.

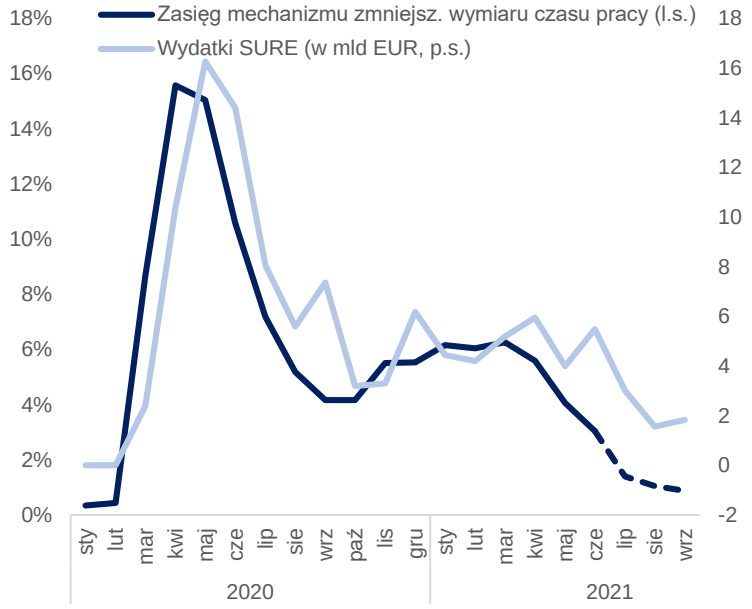
Wykres 9: Przedsiębiorstwa objęte SURE w 2021 r. (% wszystkich przedsiębiorstw)



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich.*
Uwaga: Łączna liczba przedsiębiorstw nie obejmuje przedsiębiorstw o zerowym poziomie zatrudnienia. „Nie dotyczy" odnosi się do państw członkowskich (Włochy i Węgry), które nie przedstawiły danych dotyczących zasięgu za 2021 r.

Wykorzystanie wsparcia w zakresie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy malało wprawdzie z upływem czasu, ale w 2021 r. pozostało jeszcze znaczne. Chociaż szczytowy poziom zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy osiągnięty w trakcie pierwszej fali pandemii w marcu–kwietniu 2020 r. pozostaje bezprecedensowy, to jednak znaczna liczba pracowników nadal korzystała ze wsparcia w ramach zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy (lub z podobnych programów utrzymania miejsc pracy), w szczególności w pierwszej połowie 2021 r. Wydatki w ramach SURE ściśle odpowiadają udziałowi pracowników objętych mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy (wykres 10). Stopniowy spadek wykorzystania wsparcia w zakresie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy odzwierciedla trwający proces ożywienia gospodarczego oraz sukces kampanii szczepień. Ponieważ w zdecydowanej większości państw dane za okres po wrześniu 2021 r. są niedostępne, nie można jeszcze zmierzyć ewentualnego wpływu pojawienia się wariantu Omicron wirusa SARS-CoV-2 na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy.

Wykres 10: Udział pracowników korzystających z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i powiązanych programów



Źródło: *Sprawozdanie monitorujące EMCO–SPC w sprawie zatrudnienia i sytuacji społecznej po wybuchu epidemii COVID-19 (zima 2022 r.).*

Uwaga: Dane dotyczące liczby pracowników objętych wsparciem w Republice Czeskiej nie są dostępne. Częściowe informacje dostępne po czerwcu 2021 r.: dane dotyczące liczby pracowników objętych wsparciem we Włoszech w okresie po czerwcu i w Belgii w okresie po sierpniu nie są dostępne.

W czasie kryzysu związanego z COVID-19 wzrósł odsetek kobiet i młodzieży zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze czasu pracy. Wniosek ten opiera się na danych zawartych w drugim sprawozdaniu (opublikowanym we wrześniu 2021 r.), ponieważ zaktualizowane dane nie są dostępne. Odzwierciedla to przede wszystkim zmianę struktury sektorowej wsparcia z przetwórstwa przemysłowego i budownictwa na usługi i handel detaliczny, tj. sektory o relatywnie wyższym udziale kobiet i młodzieży w zatrudnieniu[21]. Chociaż odsetek kobiet wzrósł i wyniósł około połowy osób zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, to odsetek młodzieży pozostał niewielki.

III. WSTĘPNA ANALIZA WPŁYWU SURE

W niniejszej sekcji zaktualizowano analizę przedstawioną we wcześniejszych sprawozdaniach półrocznych dotyczących wpływu SURE na zatrudnienie i finanse publiczne, w tym na podstawie wyników badania Eurobarometr.

[21] Komisja Europejska (2020): „Labour Market and Wage Developments in 2020" [„Rynek pracy i dynamika płac w 2020 r."], rozdział 3, Rozwój polityki. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. We Włoszech i w Belgii po marcu 2020 r. średnio podwoił się odsetek kobiet uczestniczących w mechanizmach, natomiast odsetek beneficjentów będących młodymi pracownikami wzrósł z 1,6 % do 5,7 % we Włoszech i z 6,7 % do 7,6 % w Belgii. Odsetek kobiet i młodych pracowników zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze czasu pracy był również wysoki na Łotwie, w Rumunii, Portugalii i Estonii.

3.1 Szacunkowy wpływ SURE na bezrobocie

W niniejszej sekcji przedstawiono zaktualizowaną ocenę wpływu SURE na bezrobocie w państwach członkowskich korzystających z pomocy. Celem SURE jest pomoc państwom członkowskim w utrzymaniu zatrudnienia pracowników i osób samozatrudnionych podczas pandemii COVID-19, a tym samym ochrona dochodów pracowników (efekt utrzymania miejsc pracy). Wsparcie to umożliwia również szybkie ożywienie gospodarcze po zakończeniu pandemii dzięki utrzymaniu przez przedsiębiorstwa pracowników i umiejętności oraz gotowości osób samozatrudnionych do wznowienia działalności (efekt odbicia). Przedstawiona tu ocena koncentruje się na relacji między produkcją a bezrobociem od początku pandemii. Wyniki mają charakter informacyjny, ale dane liczbowe należy interpretować ostrożnie ze względów metodologicznych. Po pierwsze, trudno jest stworzyć scenariusz alternatywny dla funkcjonowania rynku pracy, w którym nie istniałby SURE. Po drugie, na stosunek między produkcją a zatrudnieniem wpływa wiele czynników, w tym SURE. Inne czynniki związane są z faktem, że ludzie nie byli w stanie aktywnie poszukiwać pracy ze względu na zamknięcie dużych części gospodarki albo byli do tego zniechęcani.

Wzrost bezrobocia w 2020 r. w państwach członkowskich korzystających z pomocy był znacznie mniejszy niż przewidywano. Szybkie i szeroko zakrojone środki z zakresu polityki wdrożone w 2020 r. w celu walki z kryzysem związanym z COVID złagodziły wpływ spadku produkcji na bezrobocie w porównaniu ze spodziewaną reakcją bezrobocia na PKB, którą obserwowano w przeszłości (zob. wykres 11)[22]. Wzrost stóp bezrobocia był w większości państw mniejszy, niż przewidywano[23]. Ustalenia te potwierdzają wcześniejsze wyniki przedstawione w pierwszym i drugim sprawozdaniu półrocznym dotyczącym SURE[24].

Środki wsparcia realizacji polityki, w tym SURE, skutecznie zapobiegły bezrobociu 1½ mln osób w 2020 r. w państwach członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE[25]. Stanowi to potwierdzenie danych zawartych w drugim sprawozdaniu. Jak wskazano w tym sprawozdaniu, niższy niż oczekiwano wzrost bezrobocia można częściowo przypisać powszechnemu stosowaniu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków, w szczególności w państwach członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE. Na poziomie krajowym im wyższa kwota otrzymana w ramach SURE w 2020 r., tym bardziej umiarkowany wzrost bezrobocia, natomiast niektóre państwa członkowskie

[22] W literaturze ekonomicznej wrażliwość bezrobocia na zmiany wzrostu gospodarczego często nazywa się „prawem Okuna". Prawo Okuna jest raczej empiryczną praktyczną zasadą niż zależnością popartą teorią i wskazuje ono, że spadek wzrostu produkcji o 2–3 % wiąże się ze wzrostem stopy bezrobocia o jeden punkt procentowy (zob. A. M. Okun, „Potential GNP: Its Measurement and Significance" [„Potencjalny PNB: pomiar i znaczenie"], Proceedings of the Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, 1962).

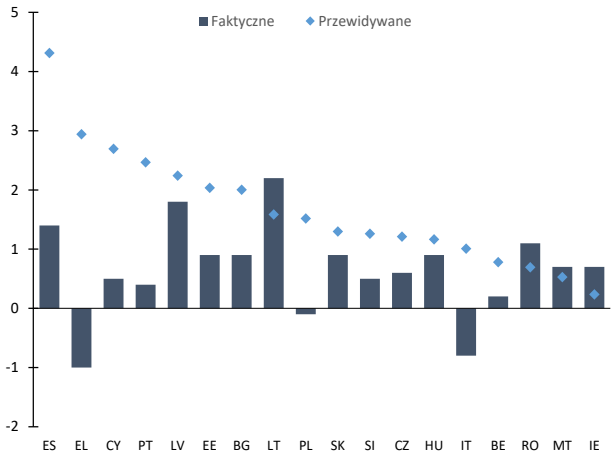
[23] We Włoszech, Grecji i Polsce w 2020 r. stopa bezrobocia wręcz spadła.

[24] Nasze kluczowe ustalenia utrzymują się również w przypadku zastąpienia zmiany stopy bezrobocia zmianą wskaźnika zatrudnienia (tj. stosunku zatrudnienia do liczby ludności w wieku produkcyjnym). Taka specyfikacja jest sposobem na skorygowanie o zmianę w sile roboczej, co wpływa na wskaźniki bezrobocia. Dalsze szczegółowe informacje są dostępne w *sprawozdaniu kwartalnym Komisji Europejskiej (2021) na temat strefy euro, sekcja III, t. 20, nr 2. Chorwacji nie uwzględniono z przyczyn związanych z dostępnością danych.*

[25] Oznacza to, że ponieważ wsparciem w ramach SURE objęto 31 mln osób, szacuje się, że w przypadku braku wsparcia realizacji polityki 1½ mln osób stałoby się osobami bezrobotnymi.

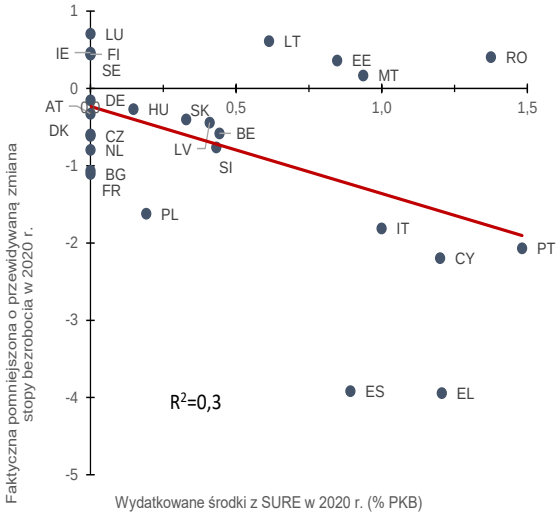
niekorzystające z pomocy zdołały wykorzystać swoje doskonałe warunki finansowania w celu realizacji dużych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy (wykres 12). Szacuje się, że te instrumenty rynku pracy, w szczególności mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy, wraz z innymi działaniami politycznymi podjętymi w odpowiedzi na pandemię, spowodowały obniżenie stopy bezrobocia w państwach członkowskich korzystających z pomocy SURE o około 1 punkt procentowy w porównaniu z oczekiwanym wzrostem bezrobocia. Odpowiada to około 1½ mln osób, które uniknęły bezrobocia podczas wybuchu pandemii COVID-19 w państwach członkowskich korzystających z SURE[26].

Wykres 11: Porównanie faktycznych i przewidywanych zmian stóp bezrobocia w podziale na państwa członkowskie korzystające z SURE w 2020 r.



Źródło: *Ameco i własne obliczenia.*
Uwaga: oś y: przewidywana zmiana stóp bezrobocia odpowiada prognozie wynikającej z modelu regresji dla poszczególnych państw na okres od 1999 do 2019 r. Analiza opiera się na podejściu prawa Okuna, zgodnie z którym zmienna zależna oznacza zmianę stopy bezrobocia, a zmienna niezależna odnosi się do stopy wzrostu realnego PKB. Dane dotyczącej rzeczywistej zmiany stopy bezrobocia pochodzą z COM AF 2021.

Wykres 12: Zależność między zmianą stopy bezrobocia a wydatkowanymi środkami z SURE w 2020 r.



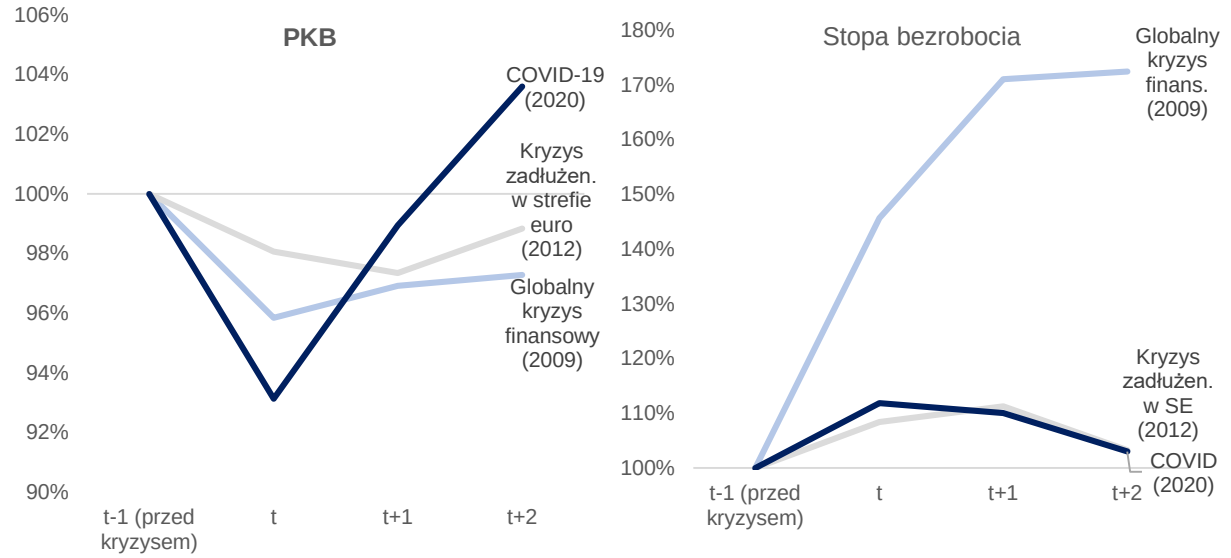
Źródło: *Ameco i własne obliczenia.*
Uwaga: oś y: Przewidywana zmiana stóp bezrobocia wynika z modelu regresji dla poszczególnych państw wyjaśnionego w uwadze do wykresu 11.

Ochrona zatrudnienia w pierwszych dwóch latach pandemii przyczyniła się do szybszego tempa ożywienia gospodarczego, niż to, które zaobserwowano po wcześniejszych kryzysach. Po pierwsze, w państwach członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE w 2021 r. zarówno PKB, jak i stopa bezrobocia powróciły do poziomów bliższych poziomom sprzed kryzysu w porównaniu z takim samym okresem po światowym kryzysie

[26] Wniosek ten wynika z modelu regresji przedstawionego na wykresie 11. Zakłada on, że rzeczywista i oczekiwana siła robocza są takie same.

finansowym i kryzysie w strefie euro (zob. wykres 13). Osiągnięto to pomimo nawracających fal pandemii, które wymagały przywrócenia ograniczeń w ciągu roku. W wyniku stałej poprawy wskaźnika zatrudnienia stopa bezrobocia spadła poniżej poziomu sprzed pandemii: w UE odnotowano rekordowo niską stopę bezrobocia wynoszącą 6,4 %. Wzrosła liczba przepracowanych godzin, co w dużej mierze odzwierciedla dalsze ograniczenie korzystania z programów utrzymania miejsc pracy, chociaż nadal poziom ten jest mniejszy o 1 % niż przed pandemią. Po drugie, na podstawie prognozy z zimy[27] w 2022 r. wzrost gospodarczy nadal będzie widoczny, a poprawa koniunktury będzie znacznie większa niż poprawa obserwowana na tym samym etapie wychodzenia z poprzednich kryzysów, po których PKB pozostało na poziomie znacznie niższym od przedkryzysowego[28]. Sugeruje to, że utrzymywanie dostępnej siły roboczej w przedsiębiorstwach poprzez mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki również pomogło wesprzeć szybkie ożywienie gospodarcze, pomimo trudnej sytuacji epidemiologicznej.

Wykres 13: Porównanie danych historycznych dotyczących poprawy poziomu PKB i stopy bezrobocia po kryzysie



Źródło: Ameco (z wykorzystaniem prognozy Komisji z jesieni 2021 r.), Eurostat

Uwaga: Zagregowany PKB i średnia stopa bezrobocia w państwach członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE. Okres t-1 oznacza rok poprzedzający dany kryzys, tj. t+2 w przypadku kryzysu związanego z Covid oznacza rok 2022, t=2009 w przypadku światowego kryzysu finansowego, t=2012 w przypadku europejskiego kryzysu zadłużeniowego.

[27] Analiza ta opiera się na prognozie Komisji z zimy 2022 r. o dacie granicznej 1 lutego. W prognozie tej nie uwzględniono zatem rozwoju sytuacji w związku z inwazją Rosji na Ukrainę.

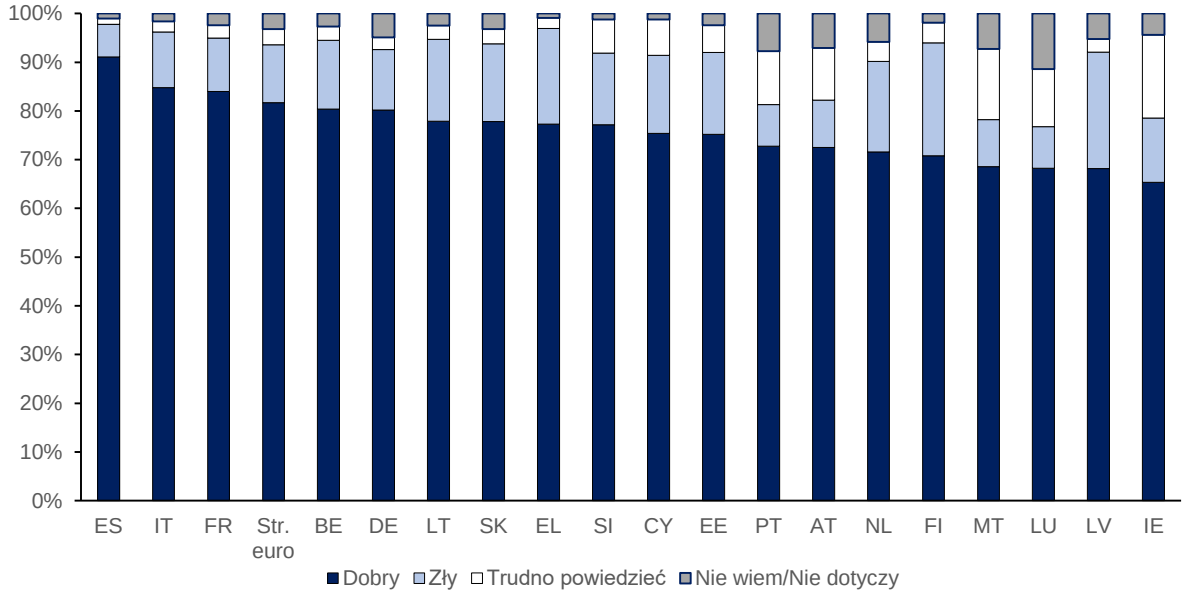
[28] Poziom ożywienia gospodarczego jest jednak nierówny. Wzrost dotyczy głównie zatrudnienia w sektorach wymagających intensywnych kontaktów, podczas gdy zatrudnienie w przetwórstwie przemysłowym uległo stagnacji. O nierównym ożywieniu gospodarczym świadczą utrzymujące się niższe poziomy zatrudnienia wśród pracowników o niskich umiejętnościach.

Kanały transmisji, dzięki którym SURE przyczynił się do łagodniejszego wzrostu bezrobocia w 2020 r. i do szybszego ożywienia gospodarczego, zostały szczegółowo wyjaśnione w pierwszym sprawozdaniu półrocznym na temat SURE. Obejmują one zwiększenie ogólnego zaufania w całej UE, wspieranie korzystania z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i zachęcanie do niego oraz umożliwienie państwom członkowskim większych wydatków na wsparcie zatrudnienia i inne działania polityczne związane z pandemią. Dane z badania *ad hoc* przedstawione w pierwszym sprawozdaniu wskazują, że SURE odegrał rolę w podjęciu przez większość państw członkowskich korzystających z pomocy decyzji o przyjęciu nowego mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub zmianie istniejącego mechanizmu, a także umożliwił niektórym państwom członkowskim bardziej ambitne podejście do środków podobnych do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. SURE przyczynił się również do zwiększenia przez państwa członkowskie puli środków lub długości ich programów utrzymania zatrudnienia, ponieważ wzmocnił gotowość państw członkowskich do zaciągania większych pożyczek i dokonywania większych wydatków w porównaniu ze scenariuszem braku SURE, przy czym pomimo swojego niższego ratingu kredytowego państwa te mogą korzystać z oszczędności z tytułu stopy procentowej uzyskanych przez UE. Wpływ na zaufanie uwidaczniają również ostatnie wyniki badania Eurobarometr przedstawione poniżej.

SURE cieszy się powszechnym poparciem wśród obywateli Unii. W badaniu Eurobarometr opublikowanym w grudniu 2021 r. przeprowadzonym wśród respondentów ze strefy euro na pytanie, czy pożyczki w ramach SURE na utrzymanie zatrudnienia stanowiły dobry pomysł, 82 % respondentów udzieliło odpowiedzi twierdzącej[29]. SURE cieszy się dobrą opinią zarówno wśród państw korzystających z pomocy, jak i państw udzielających gwarancji (zob. wykres 14), co potwierdza skuteczność tego instrumentu w zakresie wspierania miejsc pracy i zwiększania poziomu zaufania w UE.

[29] Respondentom zadano następujące pytania: „Jakie jest Państwa zdanie na temat wkładu najnowszego wsparcia finansowego UE dla państw członkowskich UE w wyjście z kryzysu związanego z COVID-19?" Czy Państwa zdaniem udzielenie ... *pożyczek na pomoc dla zainteresowanych państw członkowskich w utrzymaniu zatrudnienia stanowiło dobre czy złe rozwiązanie?* Zob.: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

Wykres 14: opinie obywateli Unii na temat, tego czy pożyczki w ramach SURE stanowiły dobry pomysł (odsetek wszystkich odpowiedzi)



Źródło: Badanie Eurobarometr opublikowane w grudniu 2021 r., przeprowadzone w państwach strefy euro w październiku i listopadzie 2021 r. Zob. przypis 25.

3.2 Bezpośredni skutek finansowy: szacowane oszczędności z tytułu stopy procentowej

Szacuje się, że dzięki pomocy finansowej otrzymanej w ramach SURE państwa członkowskie zaoszczędzą łącznie 8,2 mld EUR na spłacie odsetek. Kwota ta opiera się na pierwszych siedmiu emisjach SURE, aż do wypłaty 25 maja 2021 r., która była ostatnią wypłatą przed datą graniczną niniejszego sprawozdania[30]. Szacowane oszczędności z tytułu odsetek będą zatem prawdopodobnie rosły wraz z ostatnimi wypłatami[31]. Oszczędności te powstały, ponieważ dzięki pożyczkom w ramach SURE zaoferowano państwom członkowskim – średnio na okres blisko 15 lat – niższe stopy procentowe, niż gdyby same wyemitowały one dług państwowy. Wynika to z unijnego ratingu kredytowego AAA oraz płynności obligacji SURE[32]. Największe oszczędności odnotowały państwa członkowskie o niższym ratingu kredytowym.

[30] Te dane liczbowe są takie same jak w drugim sprawozdaniu dotyczącym SURE, ponieważ nie dokonano żadnych nowych wypłat w okresie między przyjęciem drugiego sprawozdania a przyjęciem niniejszego sprawozdania.

[31] Szacunki te wyłączają możliwy dodatkowy efekt, który nowe instrumenty nadzwyczajne, w tym SURE, mogły wywrzeć na zaufanie ze strony podmiotów gospodarczych oraz rozpiętość stóp procentowych dla pozyskiwania środków przez poszczególne państwa członkowskie.

[32] Oszczędności z tytułu odsetek w podziale na państwa członkowskie przedstawiono w tabeli 4 w drugim półrocznym sprawozdaniu dotyczącym SURE. Dalsze szczegółowe informacje na temat metodyki są dostępne w sprawozdaniu kwartalnym na temat strefy euro, sekcja III, t. 20, nr 2 (2021).

IV. DALSZE WYSTĘPOWANIE ZDARZEŃ NADZWYCZAJNYCH UZASADNIAJĄCYCH STOSOWANIE ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE SURE

W niniejszej sekcji przedstawiono informacje na temat dalszego występowania zdarzeń nadzwyczajnych, które uzasadniają zastosowanie instrumentu SURE, zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie SURE[33].

Większość państw członkowskich UE uniknęła wprowadzenia szeroko zakrojonych i rygorystycznych środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa przez całą zimę, ale utrzymał się wysoki poziom niepewności związanej z wirusem. Szybkie rozprzestrzenianie się wariantu Omicron przez całą zimę odbywało się z prędkością świadczącą o zmianie przebiegu pandemii. Pomimo mniejszego ryzyka poważnego przebiegu choroby i zgonu niż w przypadku wcześniejszych wariantów SARS-CoV-2 w związku z większą zdolnością do przenoszenia się wariantu Omicron wzrosła liczba przypadków hospitalizacji i zwiększyło się obciążenie systemów opieki zdrowotnej na świecie oraz może dojść do znacznego poziomu zachorowalności, zwłaszcza w populacjach szczególnie narażonych[34]. Chociaż większość państw członkowskich nie przywróciła ograniczeń w przemieszczaniu się w pełnym zakresie, niektóre sektory w większym stopniu nadal odczuwały skutki ograniczeń na przełomie lat 2021 i 2022. Na dzień 6 marca 2022 r., według Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (ECDC), ogólna sytuacja epidemiologiczna w UE/EOG charakteryzowała się wysoką, ale malejącą liczbą zgłoszeń przypadków[35]. Chociaż w większości państw odnotowano już szczytowe wartości zachorowań podczas fali wariantu Omicron, nadal wzrasta wskaźnik zakażeń wśród osób starszych i w 10 państwach prognozuje się rosnącą liczbę zgonów od 6 marca. ECDC wskazało, że sytuacja epidemiologiczna była poważna lub bardzo poważna w 15 państwach UE/EOG. Sytuacja kształtuje się różnie w poszczególnych państwach, a tendencje określane na podstawie danych z monitorowania są obecnie trudne do zinterpretowania ze względu na zróżnicowane i szybko zmieniające się programy przeprowadzania testów w państwach członkowskich.

Dynamika wzrostu, która rosło w 2021 r., uległa spowolnieniu pod koniec roku. Po przywróceniu poziomu produkcji sprzed pandemii latem 2021 r. nastąpiło pewne spowolnienie gospodarcze w Europie ze względu na znaczny wzrost zakażeń COVID-19 wywołany pojawieniem się wariantu Omicron, wysokie ceny energii i dalsze zakłócenia po stronie podaży. Mimo że przywrócono niektóre ograniczenia zwykle były one łagodniejsze lub bardziej ukierunkowane niż ograniczenia wprowadzane w przypadku poprzednich fal. W prognozie Komisji z zimy (opublikowanej przed inwazją na Ukrainę) przewidywano, że wzrost

[33] Art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE. W każdym przypadku okres dostępności instrumentu, w ramach którego może zostać przyjęta decyzja wykonawcza Rady, kończy się 31 grudnia 2022 r., zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie SURE. Po tym terminie Rada może zdecydować o przedłużeniu wsparcia każdorazowo o dodatkowe 6 miesięcy (jeżeli zasoby finansowe są nadal dostępne), zgodnie z art. 12 ust. 4.

[34] Zob. Światowa Organizacja Zdrowia: https://www.who.int/publications/m/item/enhancing-readiness-for-omicron-(b.1.1.529)-technical-brief-and-priority-actions-for-member-states

[35] Zob. sprawozdanie ECDC zawierające przegląd sytuacji w poszczególnych krajach, tydzień 9 2022 r.: https://covid19-country-overviews.ecdc.europa.eu/index.html

gospodarczy zacznie rosnąć w drugim kwartale i utrzyma się na wysokim poziomie przez cały okres prognozy, a w rezultacie PKB w UE wzrośnie o 4,0 % w 2022 r. i 2,8 % w 2023 r. Projekcję dotyczącą inflacji w UE skorygowano w górę do 3,9 % w 2022 r., a poziom ten znacznie przewyższa cel inflacyjny EBC wynoszący 2 %.

Perspektywy gospodarcze są obecnie bardzo niepewne w związku z sytuacją geopolityczną w Ukrainie. Inwazja na Ukrainę i jej konsekwencje w zakresie bezpieczeństwa i stabilności prawdopodobnie wpłyną negatywnie na wzrost gospodarczy, w tym ze względu na skutki na rynkach finansowych, dalszą presję na ceny energii, utrzymujące się wąskie gardła w łańcuchu dostaw i wpływ na zaufanie. Wpływ obecnej fali pandemii COVID-19 również może utrzymywać się dłużej niż przewidywano i w dalszym ciągu powodować zakłócenia w łańcuchach dostaw. Oba te czynniki mogą skutkować wyższą niż przewidywano inflacją, jeżeli dodatkowe koszty zostaną przerzucone na konsumentów. Z drugiej strony, może dojść do umocnienia popytu w gospodarstwach domowych w związku ze znacznymi oszczędnościami, natomiast RRF może stanowić jeszcze skuteczniejszą zachętę do inwestowania. Niemniej jednak obecnie przeważa ryzyko pogorszenia się sytuacji.

Środki z zakresu polityki są w coraz większym stopniu ukierunkowane na ożywienie gospodarcze i otrzymują wsparcie z RRF. Ożywienie gospodarcze wymaga odejścia od tymczasowej pomocy doraźnej takiej jak w ramach SURE. RRF posłuży do upowszechniania ożywienia gospodarczego obejmującego wiele inwestycji i reform pobudzających wzrost gospodarczy, w tym w celu rozwiązania kwestii nierównego wpływu pandemii na gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa. Ważnym elementem tego działania jest podnoszenie kwalifikacji i przekwalifikowanie w kontekście zobowiązania UE do przestrzegania Europejskiego filaru praw socjalnych oraz promowania cyfryzacji i zielonej transformacji[36].

Ponieważ instrument będzie nadal dostępny do 31 grudnia 2022 r., pomoc finansowa w ramach SURE może być nadal udzielana w celu przeciwdziałania poważnym zakłóceniom gospodarczym spowodowanym pandemią COVID-19. W ramach SURE dostępna jest jeszcze kwota około 5,6 mld EUR, czyli więcej niż łączna wartość dodatkowego wsparcia, o które wystąpiło 7 państw członkowskich (do tej pory 3,8 mld EUR) w kontekście drugiej rundy składania wniosków.

V. INFORMACJE NA TEMAT KRAJOWYCH SYSTEMÓW AUDYTU I KONTROLI

5.1 Obowiązek sprawozdawczy w zakresie krajowych systemów audytu i kontroli

Systemy kontroli Komisji zapewniają brak nadużyć finansowych w relacjach między Unią będącą pożyczkodawcą a państwem członkowskim będącym pożyczkobiorcą. Komisja przeprowadza w szczególności kontrole zapobiegające nieprawidłowościom lub nadużyciom finansowym w zakresie *zgłaszania danych przez państwa członkowskie* na etapie składania

[36] Zob. deklaracja z Porto z dnia 8 maja 2021 r. i zalecenie Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE).

wniosku o pożyczkę albo na późniejszym etapie wykorzystania pożyczki. W przypadku wystąpienia jakichkolwiek podejrzeń umowa pożyczki zawiera postanowienia umożliwiające Komisji podjęcie działania i przeprowadzenie dochodzenia. Komisja realizuje to zadanie z pełnym poszanowaniem kompetencji państw członkowskich i nie ma uprawnień do oceny ani monitorowania wykorzystania pożyczek w ramach SURE przez ostatecznych odbiorców w państwach członkowskich. W szczególności SURE ani jego wykonanie nie mogą w żaden sposób ingerować w strukturę krajowych systemów zabezpieczenia społecznego ani w ujęciu ogólnym, ani w zakresie zatrudnienia w zmniejszonym wymiarze czasu pracy, co pozostaje prerogatywą państw członkowskich[37,38].

Niezależnie od systemów kontroli Komisji państwa członkowskie jako pożyczkobiorcy muszą zapewnić prawidłowe wykorzystanie środków finansowych na szczeblu krajowym, zapobiegać nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym oraz odzyskiwać niewłaściwie wykorzystywane fundusze. Obowiązek ten wynika z art. 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE i art. 220 ust. 5 rozporządzenia finansowego. W szczególności na podstawie umowy pożyczki każde państwo członkowskie korzystające ze wsparcia w ramach SURE powinno regularnie sprawdzać, czy kwoty pożyczek w ramach tego instrumentu są wykorzystywane zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SURE, decyzją wykonawczą Rady i umową pożyczki, oraz zapewnić obowiązywanie odpowiednich środków służących zapobieganiu nieprawidłowościom i nadużyciom finansowym. W przypadku nienależnych lub niewłaściwie wykorzystanych kwot pożyczek państwo członkowskie powinno podjąć kroki prawne w celu odzyskania tych kwot. Oprócz tego państwo członkowskie ma obowiązek badać szkodzące interesom finansowym UE przypadki nadużyć finansowych, korupcji lub wszelkiej innej nielegalnej działalności oraz zajmować się takimi przypadkami w związku z zarządzaniem pożyczką.

Państwa członkowskie są zobowiązane do przekazania Komisji informacji na temat krajowych systemów kontroli i audytu mających znaczenie dla SURE w celu zapewnienia przestrzegania obowiązków wynikających z umowy pożyczki. W tym celu 18 stycznia 2022 r. Komisja przeprowadziła badanie *ad hoc* wśród państw członkowskich korzystających z pomocy. Wszystkie państwa członkowskie przedstawiły odpowiedzi na pytania zawarte w tym kwestionariuszu. W sekcji 5.2 przedstawiono streszczenie wyników na podstawie informacji przedstawionych przez państwa członkowskie.

5.2 Główne wyniki badania ankietowego

5.2.1 Instytucje odpowiedzialne za kontrole i audyty

Struktura instytucjonalna krajowych systemów kontroli i audytu różni się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. W około połowie państw członkowskich instytucje odpowiedzialne za kontrole nie są odpowiedzialne za audyt. W drugiej połowie

[37] Zgodnie z motywem 13 rozporządzenia w sprawie SURE Rada podejmuje decyzję o kwocie pożyczki w sposób zapewniający pełne poszanowanie kompetencji państw członkowskich.
[38] Zob. pkt 17 sprawozdania Eurogrupy z dnia 9 kwietnia 2020 r. na temat kompleksowej reakcji w ramach polityki gospodarczej na pandemię COVID-19.

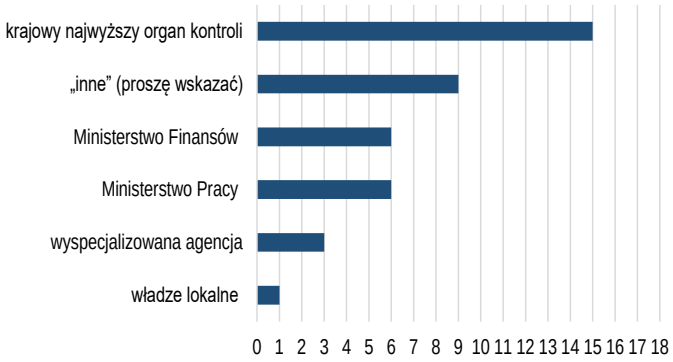
państw członkowskich niektóre instytucje przeprowadzają zarówno kontrolę, jak i audyt, natomiast pozostałe instytucje przeprowadzają albo wyłącznie kontrolę, albo wyłącznie audyt. Kontrole często przeprowadzane są przez: Ministerstwo Pracy (10 państw członkowskich), inne ministerstwo (np. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Zabezpieczenia Społecznego, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwo Kultury), publiczne służby zatrudnienia, inspektoraty pracy, fundusze zabezpieczenia społecznego lub organy podatkowe (wykres 15). Audyty przeprowadza przeważnie krajowy najwyższy organ kontroli lub ministerstwo (np. Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Pracy) (wykres 16).

Wykres 15: Instytucje odpowiedzialne za kontrolę (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

Wykres 16: Instytucje odpowiedzialne za audyt (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

W prawie wszystkich państwach członkowskich jeszcze przed pandemią COVID-19 powołano instytucje prowadzące kontrolę i audyt środków objętych wsparciem w ramach SURE. W jednym państwie członkowskim ustanowiono nowe instytucje specjalnie na potrzeby środków objętych wsparciem w ramach SURE. W dwóch państwach członkowskich oprócz istniejących systemów wprowadzono nowe systemy audytu i kontroli na potrzeby tylko jednego konkretnego środka lub jego części.

5.2.2. Wdrażanie systemów kontroli i audytu

Wszystkie państwa członkowskie przeprowadzają kontrole środków objętych wsparciem w ramach SURE. Wszystkie państwa członkowskie przeprowadziły co najmniej kontrole administracyjne/przeglądy dokumentacji wniosków o płatności w celu zapewnienia, aby środki finansowe z SURE wykorzystywano zgodnie z ich przeznaczeniem (wykres 17). Ponadto niemal 85 % państw członkowskich przeprowadziło kontrole *ex post*, a niemal połowa z nich przeprowadziła kontrole na miejscu w celu zapobiegania nadużyciom finansowym i nieprawidłowościom.

Wszystkie państwa członkowskie sprawdzały, czy kryteria kwalifikowalności zostały spełnione (wykres 18). Ponadto ponad trzy czwarte państw członkowskich sprawdziło, czy

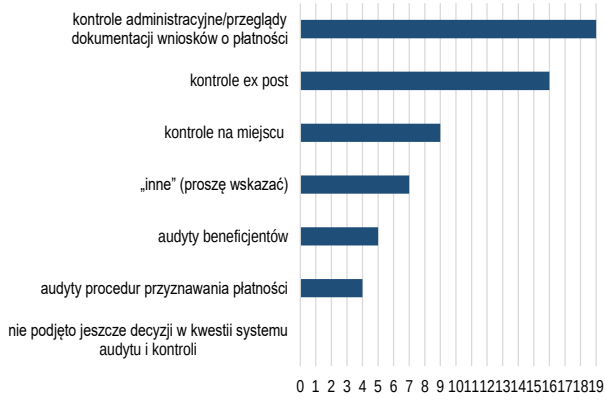
pracownicy objęci wsparciem utrzymali zatrudnienie oraz czy beneficjenci wykorzystali otrzymane wsparcie zgodnie z jego przeznaczeniem.

Na podstawie odpowiedzi udzielonych w ramach badania uznaje się, że państwa członkowskie muszą lepiej wyjaśnić kwestię przeprowadzania i zakresu audytu. Ponad połowa państw członkowskich wskazała, że prowadzą audyt procedury przyznawania płatności lub audyty beneficjentów albo innego rodzaju audyt. Chociaż wszystkie państwa członkowskie przeprowadzają kontrole w zakresie SURE, jedno państwo członkowskie zgłosiło, że nie przeprowadziło żadnych audytów środków objętych wsparciem w ramach SURE. Kolejne państwo członkowskie zgłosiło, że audyty są przeprowadzane, ale z ich zakresu wyłączone są pewne środki, które stanowią stosunkowo nieznaczną część całkowitej puli.

Wszystkie państwa członkowskie systematycznie prowadziły kontrole i audyty w większości przypadków na podstawie ryzyka lub próbkowania statystycznego. W niektórych przypadkach prowadzono automatyczne kontrole wszystkich beneficjentów z wykorzystaniem specjalnych systemów informatycznych. Osiem państw członkowskich zgłosiło, że przeprowadzają również kontrole i audyty *ad hoc*.

Większość państw członkowskich nie przewiduje przeprowadzania w przyszłości innych kontroli i audytów ponad te, które już są realizowane albo zakończone. Jedynie dwa państwa członkowskie planują dodatkową kontrolę i dodatkowy audyt konkretnych środków w drugiej połowie 2022 r.

Wykres 17: Rodzaj kontroli i audytów (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

Wykres 18: Główny przedmiot kontroli lub audytów (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

5.2.3. Częstość występowania nieprawidłowości lub nadużyć finansowych

We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego w wyniku kontroli i audytów wykryto przypadki nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Ponadto w niemal wszystkich państwach członkowskich zgłoszono podejrzenia, że doszło do nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. We wszystkich takich przypadkach

przeprowadzono dochodzenia. W przypadku potwierdzonych przypadków nieprawidłowości lub nadużyć finansowych 13 państw członkowskich podjęło kroki prawne w celu odzyskania niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. W niektórych państwach członkowskich środki finansowe odzyskano bez podejmowania kroków prawnych. Jedno państwo członkowskie zgłosiło, że nie potwierdziło jeszcze wykrytych nieprawidłowości lub nadużyć finansowych.

Państwa członkowskie zgłaszały podobne rodzaje nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Najczęściej zgłaszanymi nieprawidłowościami były: brak spadku obrotów albo niewystarczający spadek obrotów, aby kwalifikowano się do wsparcia, zwalnianie pracowników w okresie subsydiowania wynagrodzeń (albo zaraz po tym okresie), niewypłacenie części wynagrodzenia płatnej przez pracodawcę, niewypłacenie pracownikom pełnej kwoty gwarantowanej, ubieganie się o wsparcie dla pracowników, którzy wrócili do pracy i mogli bez przeszkód pracować, oraz dla pracowników, którzy w praktyce normalnie wykonywali swoje obowiązki. W niektórych przypadkach przedsiębiorstwa ubiegały się o wsparcie na podstawie nieistniejących stosunków pracy albo przeznaczały wsparcie na nowych pracowników, zamiast na już zatrudnionych pracowników. W innych przypadkach przedsiębiorstwa ubiegały się o objęcie kilkoma środkami jednocześnie, mimo że zgodnie z prawem były uprawnione tylko do jednego środka. Ponadto przedsiębiorstwa fałszywie deklarowały prowadzenie działalności kwalifikującej się do wsparcia.

Wszystkie państwa członkowskie dokumentowały swoje działania podejmowane w związku z nieprawidłowościami lub nadużyciami finansowymi. Państwa członkowskie dokumentują nieprawidłowości między innymi w sprawozdaniach z kontroli lub ocen, notach, listach kontrolnych, szczegółowych arkuszach, notatkach, dokumentacji funduszy lub dokumentacji audytu.

VI. OBOWIĄZKI SPRAWOZDAWCZE NA MOCY RAM DOTYCZĄCYCH UNIJNYCH OBLIGACJI SPOŁECZNYCH SURE

Niniejsze sprawozdanie wykracza poza obowiązek sprawozdawczy określony w rozporządzeniu w sprawie SURE, spełniając również wymóg sprawozdawczy określony w ramach dotyczących unijnych obligacji społecznych SURE[39]. Te ostatnie wymagają składania sprawozdań na temat przeznaczenia wpływów z SURE, rodzaju wydatków i skutków SURE.

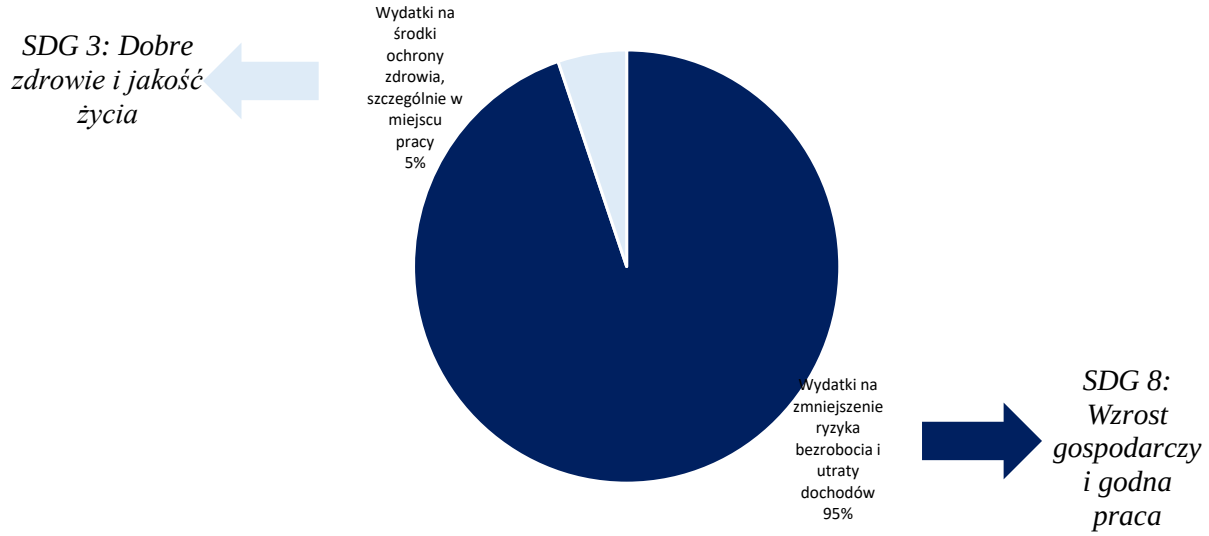
Podział środków z SURE według państw członkowskich korzystających z pomocy oraz rodzaju kwalifikowalnych wydatków socjalnych przedstawiono odpowiednio w sekcjach 1.1 i 2.2. Do lutego 2022 r. państwom członkowskim wypłacono 95 % z przyznanej kwoty 94 mld EUR, z czego 98 % zostało już wydane.

[39] W ramach dotyczących unijnych obligacji społecznych SURE określono standard, który daje inwestorom pewność, że obligacje UE wyemitowane w tych ramach odnoszą się do projektów służących prawdziwemu celowi społecznemu. Ramy te są zatem zgodne z zasadami dotyczącymi obligacji społecznych ICMA.

Wydatki publiczne SURE są nadal dobrze dostosowane do celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju (SDG). Zestawienie wydatków publicznych w ramach SURE w rozbiciu na kwalifikowalne wydatki socjalne, jak określono w ramach prawnych regulujących obligacje społeczne, wskazuje, że 95 % wydatków jest przeznaczane na zmniejszenie ryzyka bezrobocia i utraty dochodów. Jak pokazano na wykresie 19, przyczynia się to do osiągnięcia 8. celu zrównoważonego rozwoju („Wzrost gospodarczy i godna praca"). Pozostałe 5 % jest przeznaczane na środki ochrony zdrowia, co przyczynia się do osiągnięcia 3. celu zrównoważonego rozwoju („Dobre zdrowie i jakość życia").

Wpływ SURE przedstawiono w sekcjach 2.3 i 3. W sekcji wskazano również szacunkową liczbę pracowników i przedsiębiorstw objętych wsparciem w ramach SURE zarówno w roku 2020, jak i 2021. Jak przedstawiono w sekcji 3.1, SURE przyczynił się do ochrony prawie 1½ mln miejsc pracy, które udało się zachować w 2020 r. Jak wykazano w drugim sprawozdaniu, ogółem szacuje się, że państwa członkowskie zaoszczędziły 8,2 mld EUR na płatnościach odsetek.

Wykres 19: Ramy obligacji społecznych i schemat SDG



ZAŁĄCZNIK: Dalsze szczegóły dotyczące transakcji i wypłat w ramach SURE

Tabela A1: Kwoty wypłacone na rzecz państw członkowskich w ramach SURE (w mld EUR)

Państwo	Łączna kwota pożyczki	1. unijna emisja w ramach SURE Transakcja: 20.10.2020 Wypłata: 27.10.2020			2. unijna emisja w ramach SURE Transakcja: 10.11.2020 Wypłata: 17.11.2020			3. unijna emisja w ramach SURE Transakcja: 24.11.2020 Wypłata: 1.12.2020	4. unijna emisja w ramach SURE Transakcja: 26.01.2021 Wypłata: 2.02.2021			5. unijna emisja w ramach SURE Emisja: 9.03.2021 Wypłata: 16.03.2021	6. unijna emisja w ramach SURE Emisja: 23.03.2021 Wypłata: 30.03.2021			7. unijna emisja w ramach SURE Emisja: 18.05.2021 Wypłata: 25.05.2021			Wypłaty ogółem	% kwoty ogółem, o którą wystąpiono	Średni termin zapadalności
		10 lat	20 lat	Ogółem	5 lat	30 lat	Ogółem	15 lat	7 lat	30 lat	Ogółem	15 lat	5 lat	25 lat	Ogółem	8 lat	25,6 roku	Ogółem			
Belgia	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**	**8,2**	**100,0 %**	**14,7**
Bułgaria	0,5															0,3	0,2	**0,5**	**0,5**	**100,0 %**	**15,0**
Chorwacja	1,0				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**							**1,0**	**100,0 %**	**14,3**
Cypr	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**	**0,6**	**100,0 %**	**14,7**
Czechy	2,0											**1,0**	1,0		**1,0**				**2,0**	**100,0 %**	**10,1**
Estonia	0,2															0,1	0,1	**0,2**	**0,2**	**100,0 %**	**15,0**
Grecja	5,3				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**	**5,3**	**100,0 %**	**14,5**
Węgry	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,5**	**77,4 %**	**14,7**
Irlandia	2,5												1,3	1,2	**2,5**				**2,5**	**100,0 %**	**14,7**
Włochy	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**	**27,4**	**100,0 %**	**14,8**
Łotwa	0,3				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**	**0,3**	**100,0 %**	**14,6**
Litwa	1,0				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**	**1,0**	**100,0 %**	**14,7**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**	**0,4**	**100,0 %**	**14,6**
Polska	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**8,2**	**73,3 %**	**13,0**
Portugalia	5,9							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**5,4**	**91,2 %**	**14,6**
Rumunia	4,1							**3,0**											**3,0**	**73,2 %**	**14,6**
Słowacja	0,6							**0,3**				**0,3**							**0,6**	**100,0 %**	**14,9**
Słowenia	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**								**1,1**	**100,0 %**	**14,8**
Hiszpania	21,3	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**2,9**	2,4	1,7	**4,1**	1,9	1,4	**3,4**	**21,3**	**100,0 %**	**14,7**
Ogółem	**94,4**	10,0	7,0	**17,0**	8,0	6,0	**14,0**	**8,5**	10,0	4,0	**14,0**	**9,0**	8,0	5,0	**13,0**	8,1	6,0	**14,1**	**89,6**	**94,9 %**	**14,5**