EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.3.2022.
COM(2022) 128 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, GOSPODARSKOM I FINANCIJSKOM ODBORU I ODBORU ZA ZAPOŠLJAVANJE

Izvješće o Europskom instrumentu za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19 u skladu s člankom 14. Uredbe Vijeća (EU) 2020/672

SURE nakon 18 mjeseci: treće polugodišnje izvješće

SAŽETAK

Ovo je treće polugodišnje izvješće o Europskom instrumentu za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE). U njemu se potvrđuju zaključci iz prethodnih izvješća, predstavljaju dosadašnje aktivnosti i upotreba instrumenta te preispituju njegovi socioekonomski učinci. Instrument SURE je instrument za odgovor na krizu kojim se može pružiti financijska pomoć u vrijednosti 100 milijardi EUR, a uspostavila ga je Europska unija (EU) kako bi državama članicama pomogla da zaštite radna mjesta i dohodak radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19. Instrument SURE ujedno je konkretan izraz solidarnosti među državama članicama u cijelom EU-u: sve države članice pristale su EU-u dati bilateralna jamstva kako bi Unija mogla po vrlo povoljnim uvjetima uzimati zajmove na tržištima radi financiranja zajmova u okviru instrumenta SURE.

Brzo uspostavljen novi instrument za odgovor na socioekonomski učinak pandemije

Provedba instrumenta bila je brza i neometana te je gotovo sva financijska pomoć u okviru instrumenta SURE u vrijednosti od 94 milijarde EUR isplaćena 19 država članica. Komisija je kao dio početnog odgovora EU-a na pandemiju predložila Uredbu o instrumentu SURE 2. travnja 2020., a Vijeće ju je donijelo 19. svibnja 2020. Financijska omotnica od 100 milijardi EUR stavljena je na raspolaganje 22. rujna 2020., nakon što su sve države članice potpisale sporazume o jamstvu. Komisija je u bliskoj suradnji s državama članicama ubrzala provedbu instrumenta. Najveći dio odobrene financijske pomoći isplaćen je u roku od samo sedam mjeseci, od listopada 2020. do svibnja 2021.

EU je radi financiranja financijske pomoći državama članicama u okviru instrumenta SURE prvi put izdao obveznice s društvenim učinkom. Osim što se ovim izvješćem ispunjavaju zahtjevi iz Uredbe o instrumentu SURE, ono sadržava i relevantne podatke u skladu s Okvirom za obveznice s društvenim učinkom EU SURE te se u njemu ponovo potvrđuje da je potrošnja u okviru instrumenta SURE usklađena s UN-ovim ciljevima održivog razvoja.

Daljnja upotreba instrumenta SURE u državama članicama korisnicama

U izvješću se potvrđuje prijašnja procjena da je instrumentom SURE obuhvaćeno približno 31 milijun građana i 2,5 milijuna poduzeća 2020., što je gotovo 30 % ukupnog broja zaposlenih i četvrtina ukupnog broja poduzeća u državama članicama korisnicama. Mala poduzeća bila su glavni korisnici potpore u okviru instrumenta SURE. Sektori koji su najviše bili obuhvaćeni potporom bili su sektor trgovine na veliko i na malo, sektor pružanja usluga smještaja te pripreme i usluživanja hrane i sektor proizvodnje, a mnoge su države članice uz to ciljanim mjerama podupirale dodatne sektore.

Instrumentom SURE nastavilo se raditi na očuvanju radnih mjesta za vrijeme neujednačenog oporavka 2021., pri čemu je potporu primilo približno 3 milijuna građana i više od 400 000 poduzeća. Javni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE i dalje su uvelike odražavali epidemiološku situaciju. Ukupni javni rashodi u okviru instrumenta SURE u 2021. odražavali su kasnije valove pandemije i bili su 3 milijarde EUR veći od

očekivanog u vrijeme dostavljanja prethodnih podataka u lipnju 2021. Iako se primjena programâ skraćenog radnog vremena smanjila od vrhunca primjene 2020., i dalje je u znatnoj mjeri prisutna 2021.

U siječnju 2022. jednoj je državi članici odobrena dodatna financijska pomoć, a drugoj je izmijenjena provedbena odluka Vijeća tako da uključuje dodatne mjere. Mađarska je primila dodatnu potporu u iznosu od 147 milijuna EUR za proširenje postojećih mjera i financiranje nove. Izvorna provedbena odluka Vijeća koja se odnosi na Portugal izmijenjena je tako da uključuje tri dodatne mjere, što je Portugalu omogućilo da apsorbira ukupni iznos financijske pomoći već odobrene u rujnu 2020.

Već su potrošeni gotovo svi ukupni planirani javni rashodi u okviru instrumenta SURE. Sad se očekuje da će ukupni javni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE dosegnuti 118 milijardi EUR. To je znatno više od ukupne odobrene financijske pomoći (94 milijarde EUR) jer je nekoliko država članica na prihvatljive mjere potrošilo ili namjeravalo potrošiti više od zatražene financijske pomoći. To upućuje na iznimnu važnost mjera podržanih u okviru instrumenta SURE za države članice. Više od polovine ukupnih javnih rashoda za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE odnosi se na programe skraćenog radnog vremena. Još jednom je potvrđeno da su rashodi za zdravstvene mjere dodatni jer čine samo 5 % ukupnih rashoda.

Apsorpcija financijske pomoći u okviru instrumenta SURE visoka je za veliku većinu država članica. I dalje je vrlo niska samo u jednoj državi članici, a pomno se prati u još jednoj. U Rumunjskoj se znatna razlika u apsorpciji utvrđena u prvom i drugom izvješću uglavnom nije promijenila, a čini tri četvrtine iznosa koji je odobrilo Vijeće. U Poljskoj se pojavljuje umjerena razlika u apsorpciji zbog manje od očekivane potrošnje na prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE, a nije utvrđena u nacionalnim podacima dostavljenima u okviru drugog izvješća. Ukupni rashodi u Poljskoj manji su od iznosa koji je Vijeće odobrilo u okviru instrumenta SURE, a i dalje su veći od iznosa koji je već isplaćen. Rizik apsorpcije utvrđen u Portugalu i Cipru u drugom izvješću više ne predstavlja problem.

Ažurirana procjena učinka instrumenta SURE

U izvješću se potvrđuje procjena iz prethodnog izvješća da su mjere potpore politici, uključujući instrument SURE, djelotvorno spriječile nezaposlenost 1,5 milijuna građana 2020. Porast nezaposlenosti 2020. u državama članicama korisnicama bio je umjeren unatoč velikom smanjenju gospodarskih rezultata i znatno manji od očekivanog. To se postiglo zadržavanjem zaposlenika u njihovim poduzećima i održavanjem djelatnosti samozaposlenih osoba. Osim toga, instrument SURE pomogao je i u jačanju općeg povjerenja u EU-u, što je potvrđeno nedavnom anketom Eurobarometra koja je pokazala da većina građana EU-a podupire instrument SURE. Prema podacima dostavljenima u drugom polugodišnjem izvješću procjenjuje se i da su države članice primanjem financijske pomoći u okviru instrumenta SURE na plaćanjima kamata uštedjele ukupno 8,2 milijarde EUR.

Očuvanjem radnih mjesta u prve dvije godine pandemije podupire se brži oporavak u budućnosti nego nakon prethodnih kriza. Predviđa se da će oporavak 2022. više nego nadoknaditi gubitak BDP-a nastao u krizi uzrokovanoj bolešću COVID-19 i na taj način znatno nadmašiti brzinu oporavka nakon globalne financijske krize i krize u europodručju, kad je BDP ostao znatno ispod razine iz razdoblja prije krize dvije godine nakon izbijanja bolesti COVID-19. Instrument SURE pridonio je tome financiranjem programâ koji su poduzećima omogućili zadržavanje zaposlenika i vještina te olakšali samozaposlenim osobama da budu spremne za nastavak obavljanja djelatnosti.

Nastavak izvanrednih okolnosti koje opravdavaju upotrebu instrumenta SURE

Gospodarski izgledi i dalje su vrlo neizvjesni s obzirom na nepredvidljivost pandemije zbog koje je instrument SURE uspostavljen i geopolitičku situaciju koja se razvija u Ukrajini. Većina država članica EU-a izbjegavala je ponovno uvođenje sveobuhvatnih, strogih mjera za sprečavanje širenja zaraze tijekom zime i za vrijeme vala infekcije varijantom omikron, iako su određeni sektori i dalje bili posebno pogođeni ograničenjima. Neizvjesnost zbog virusa i potencijalnih novih varijanti i dalje je na visokoj razini. Trend rasta iz 2021. usporio je krajem godine, a invazija u Ukrajini povećala je gospodarsku neizvjesnost.

Mjere politike za ublažavanje učinaka pandemije postajale su sve više usmjerene na olakšavanje oporavka i bile su podržane u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Budući da se instrument SURE provodido 31. prosinca 2022. i da je i dalje dostupno 5,6 milijardi EUR, financijska pomoć u okviru instrumenta može se nastaviti odobravati za ublažavanje ozbiljnih gospodarskih poremećaja uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19.

Informacije o nacionalnim sustavima revizije i kontrole

U ovom izvješću uvodi se ispitivanje nacionalnih sustava kontrole i revizije prema podacima koje su dostavile države članice u skladu s Uredbom o instrumentu SURE kako bi se spriječila zlouporaba financijske pomoći u okviru instrumenta SURE. Zasebno od Komisijinih sustava kontrole, države članice trebaju osigurati pravilnu upotrebu sredstava na nacionalnoj razini, spriječiti nepravilnosti i prijevare te osigurati povrat zlouporabljenih sredstava u skladu s Uredbom o instrumentu SURE i bilateralnim sporazumima o dodjeli zajma. Kako bi osigurala da države članice imaju potrebne sustave za poštovanje te obveze, Komisija je zatražila da države članice dostave informacije o nacionalnim sustavima kontrole i revizije relevantne za instrument SURE. U ovom izvješću nalazi se sažetak informacija koje su dostavile sve države članice korisnice.

Institucionalna struktura nacionalnih sustava kontrole i revizije uvelike se razlikuje među državama članicama. Institucije koje provode kontrolu i reviziju mjera koje se financiraju instrumentom SURE već su postojale prije pandemije bolesti COVID-19 u gotovo svim državama članicama. U jednoj državi članici uspostavljene su posebne nove institucije za mjere koje se financiraju instrumentom SURE. U drugoj državi članici uspostavljeni su novi sustavi revizije i kontrole samo za jednu određenu mjeru uz već postojeće sustave.

Sve države članice korisnice provele su kontrole kako bi spriječile zlouporabu financijske pomoći u okviru instrumenta SURE. Kontrolama i revizijama otkrili su se slučajevi nepravilnosti ili prijevara u svim državama članicama osim u jednoj. Države članice izvijestile su o sličnim vrstama nepravilnosti ili prijevara i sve države članice dokumentirale su svoje djelovanje. 13 država članica pokrenulo je pravne postupke za povrat nepravilno iskorištenih sredstava. U nekim državama članicama sredstva su vraćena bez pravnog postupka.

UVOD

Ovo je treće polugodišnje izvješće o Europskom instrumentu za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE). Europska unija (EU) uspostavila je instrument SURE u svibnju 2020. kako bi državama članicama pomogla da zaštite radna mjesta i dohodak radnika za vrijeme pandemije bolesti COVID-19[1]. Tim se instrumentom državama članicama koje podnesu zahtjev osigurava financijska pomoć Unije u obliku zajmova s povoljnim uvjetima. U okviru instrumenta SURE na raspolaganju je financijska pomoć u iznosu do 100 milijardi EUR, koja je namijenjena kao pomoć u financiranju programâ skraćenog radnog vremena u državama članicama ili sličnih mjera kojima se nastoji zaštititi zaposlene i samozaposlene osobe te kao dodatna pomoć u financiranju zdravstvenih mjera, posebno na radnom mjestu.

Ovo polugodišnje izvješće pravna je obveza. Donijela ga je Europska komisija (dalje u tekstu „Komisija”) u skladu s člankom 14. Uredbe Vijeća (EU) 2020/672 (Uredba o instrumentu SURE)[2] kako bi ispunila obvezu izvješćivanja Europskog parlamenta, Vijeća, Gospodarskog i financijskog odbora i Odbora za zapošljavanje[3]. Sljedeće izvješće treba pripremiti do kraja rujna 2022. Krajnji rok za uvrštavanje podataka u ovo izvješće bio je 7. veljače 2022. za podatke država članica i 6. ožujka 2022. za epidemiološke i ekonomske podatke[4].

U ovom se izvješću ponovno potvrđuju pozitivne ocjene instrumenta SURE iz prva dva polugodišnja izvješća za razdoblje do siječnja 2022. Glavni zaključci mogu se sažeti kako slijedi:

- Procjenjuje se da je 2020. u okviru instrumenta SURE potporu primilo približno 31 milijun građana i 2,5 milijuna poduzeća.
- U 2021. potporu u okviru instrumenta SURE primilo je 3 milijuna građana i više od 400 000 poduzeća u 13 država članica.
- Procjenjuje se da su nacionalne mjere tržišta rada koje se financiraju instrumentom SURE djelotvorno pomogle da se spriječi nezaposlenost gotovo 1,5 milijuna građana u 2020.
- Financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE zatražilo je i primilo 19 država članica.
- Vijeće je odobrilo dodatnu potporu za sedam od tih država članica, a zadnja je bila Mađarska u siječnju 2022.

---

[1] Instrument SURE temelji se na Komisijinim političkim smjernicama za razdoblje 2019.–2024., u kojima je predložen europski sustav reosiguranja za slučaj nezaposlenosti kako bi se zaštitili europski građani i smanjio pritisak na javne financije u slučaju vanjskih šokova. Nakon izbijanja bolesti COVID-19 u Europi instrument je uspostavljen na temelju prijedloga Komisije od 2. travnja 2020.

[2] Uredba Vijeća (EU) 2020/672 od 19. svibnja 2020. o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19, SL L 159, 20.5.2020., str. 1. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&qid=1647683108560&from=EN).

[3] U skladu s člankom 14. Uredbe Komisija izvješćuje o upotrebi financijske pomoći, uključujući nepodmirene iznose i primjenjivi raspored otplate na temelju instrumenta SURE, i o nastavku izvanrednih okolnosti koje opravdavaju primjenu Uredbe o instrumentu SURE (pandemija bolesti COVID-19).

[4] Tablice s podacima dostavljene su do 26. siječnja 2022., a upitnici o reviziji do 7. veljače 2022. (osim Latvije, koja je upitnik dostavila 15. veljače 2022.). Osim toga, nakon tog datuma dostavljena su manja pojašnjenja podataka.

- Dodijeljeno je više od 94 milijarde EUR, a isplaćeno gotovo 90 milijardi EUR.
- Više od polovine financijske pomoći u okviru instrumenta SURE države članice dodijelile su za potporu programima skraćenog radnog vremena, a više od 40 % za potporu sličnim mjerama, od čega je gotovo trećina ukupne financijske pomoći utrošena za mjere za samozaposlene.
- Za zdravstvene mjere, koje su u skladu s Uredbom o instrumentu SURE „dodatne" mjere, iskorišteno je 5 %.
- Apsorpcija financijske pomoći u okviru instrumenta SURE visoka je za 17 od 19 država članica.
- Apsorpcija je u jednoj državi članici i dalje vrlo niska, a pomno se prati u još jednoj[5]. U druge dvije države članice utvrđene u prethodnom polugodišnjem izvješću apsorpcija više ne predstavlja problem.
- Sve države članice provele su kontrole kako bi spriječile zlouporabu financijske pomoći u okviru instrumenta SURE. Kontrolama i revizijama otkriveni su slučajevi nepravilnosti i prijevara u svim državama članicama osim u jednoj.
- Osim socijalnih naknada i primanja zaposlenih procjenjuje se da su države članice uštedjele 8,2 milijarde EUR na plaćanju kamata[6].
- U okviru instrumenta SURE i dalje je, do kraja 2022., raspoloživ iznos od više od 5 milijardi EUR koji bi se mogao iskoristiti za daljnje ublažavanje gospodarskih poremećaja prouzročenih pandemijom bolesti COVID-19.
- Nastavno na te zaključke podaci Eurobarometra objavljeni u prosincu 2021. ukazuju na to da 82 % Europljana smatra da su zajmovi u okviru instrumenta SURE bili dobra ideja.

U ovom izvješću ažurirani su podaci iz prva dva polugodišnja izvješća o instrumentu SURE te je u nekim područjima proširena analiza. Obuhvaćene su institucionalne promjene nakon početka rujna 2021., krajnjeg roka za uvrštavanje podataka u drugo izvješće, uključujući odobravanje dodatne financijske pomoći Mađarskoj i izmjenu provedbene odluke Vijeća za Portugal tako da uključuje dodatne prihvatljive mjere uz nepromijenjen iznos financijske pomoći. Sadržava ažuriranu analizu iz prethodnog izvješća, posebno javnih rashoda država članica koji su obuhvaćeni instrumentom SURE, i to na temelju polugodišnjih izvješća koje su države članice dostavile u siječnju 2022., te analizu procijenjenog učinka instrumenta SURE na temelju novih makroekonomskih podataka. Nadovezuje se na analizu obuhvaćenosti zaposlenika, samozaposlenih osoba i poduzeća instrumentom SURE s obzirom na razvoj događaja 2021. Važno je napomenuti da se u ovom izvješću u skladu s Uredbom o instrumentu SURE i bilateralnim sporazumima o dodjeli zajma uvodi ispitivanje nacionalnih sustava kontrole i revizije uspostavljenih u državama članicama kako bi se spriječila zlouporaba financijske pomoći u okviru instrumenta SURE.

[5] Apsorpcija ovdje znači opseg u kojem država članica na prihvatljive mjere troši financijska sredstva koja joj je odobrilo Vijeće. Rumunjska ima vrlo nisku razinu apsorpcije, a u Poljskoj se apsorpcija pomno prati.
[6] Taj je iznos isti kao u drugom izvješću o instrumentu SURE jer u međuvremenu nije bilo novih isplata.

U ovom se izvješću preispituje dosadašnja upotreba instrumenta SURE i analiziraju njegovi socioekonomski učinci. Izvješće sadržava šest odjeljaka. U odjeljku I. daje se pregled financijske pomoći odobrene državama članicama, uključujući isplaćene i nepodmirene iznose te odgovarajući raspored otplate. U odjeljku II. sažeti su ukupni javni rashodi država članica za nacionalne mjere koje se financiraju instrumentom SURE[7]. U odjeljku III. ažurira se početna procjena učinka instrumenta SURE iz prethodnih izvješća. U odjeljku IV. razmatraju se okolnosti koje opravdavaju nastavak provedbe instrumenta SURE. U odjeljku V. izvješćuje se o nacionalnim sustavima kontrole i revizije. Naposljetku, odjeljak VI. sadržava relevantno izvješće u skladu s obvezom iz odjeljka 2.4. Okvira za obveznice s društvenim učinkom EU SURE, koje je uključeno u ovo izvješće[8].

I. UPOTREBA FINANCIJSKE POMOĆI U OKVIRU INSTRUMENTA SURE: ODOBRENI I ISPLAĆENI IZNOSI TE DRUGI FINANCIJSKI ASPEKTI

1.1. Pregled država članica korisnica i odobrenih iznosa

Jednoj državi članici koja se već financira instrumentom SURE, Mađarskoj, odobrena je dodatna financijska pomoć u siječnju 2022. Mađarska je zatražila dodatnu potporu u iznosu od 147 milijuna EUR u prosincu 2021. nakon ponovnog jačanja pandemije početkom godine, koju je Vijeće odobrilo 25. siječnja 2022. na temelju prijedloga Komisije od 21. prosinca 2021.[9] Time je ukupni iznos odobrene financijske pomoći u okviru instrumenta SURE dosegnuo 94,4 milijarde EUR (vidjeti tablicu 1.).

Tablica 1.: Pregled potpora odobrenih u okviru instrumenta SURE (EUR)

Država članica	*Ukupni odobreni iznos**	*Od toga dodatna sredstva*	*Isplaćeni iznos**	*Nepodmireni iznos*
Belgija	8 197 530 000	394 150 000	8 197 000 000	0
Bugarska	511 000 000	0	511 000 000	0
Cipar	603 770 000	124 700 000	603 000 000	0
Češka	2 000 000 000	0	2 000 000 000	0
Grčka	5 265 000 000	2 537 000 000	5 265 000 000	0
Španjolska	21 324 820 449	0	21 324 000 000	0
Hrvatska	1 020 600 000	0	1 020 000 000	0
Italija	27 438 486 464	0	27 438 000 000	0
Litva	957 260 000	354 950 000	957 000 000	0
Latvija	305 200 000	112 500 000	305 000 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 000 000	0
Poljska	11 236 693 087	0	8 236 000 000	3 000 000 000
Portugal	5 934 462 488	0	5 411 000 000	523 000 000

[7] Odjeljci I. i II. odnose se na upotrebu financijske pomoći u okviru instrumenta SURE u skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe o instrumentu SURE.

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

[9] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/98 od 25. siječnja 2022. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2020/1561 o odobravanju na temelju Uredbe (EU) 2020/672 privremene potpore Mađarskoj radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja bolesti COVID-19, SL L 17, 26.1.2022., str. 42.

Rumunjska	4 099 244 587	0	3 000 000 000	1 099 000 000
Slovenija	1 113 670 000	0	1 113 000 000	0
Slovačka	630 883 600	0	630 000 000	0
Mađarska	651 470 000	147 140 000	504 000 000	147 000 000
Irska	2 473 887 900	0	2 473 000 000	0
Estonija	230 000 000	0	230 000 000	0
Ukupno	**94 414 795 575**	**3 847 625 000**	**89 637 000 000**	**4 769 000 000**

*Isplaćeni iznosi zaokruženi su na nižu vrijednost iz operativnih razloga.

1.2. Isplate, nepodmireni iznosi i primjenjivi raspored otplate

Do veljače 2022. financijska pomoć u okviru instrumenta SURE u vrijednosti od gotovo 90 milijardi EUR isplaćena je 19 država članica (vidjeti tablicu 1.). To je 95 % ukupne financijske pomoći u okviru instrumenta SURE koju je Vijeće odobrilo državama članicama. Uz nedavno odobrena dodatna sredstva za Mađarsku dostupan je relativno mali iznos sredstava za isplate i one su odgođene na zahtjev predmetnih država članica ili dok se ne osigura apsorpcija sredstava. Ukupni nepodmireni iznos za isplatu iznosi manje od 5 milijardi EUR. Dodatne pojedinosti o transakcijama i isplatama državama članicama u okviru instrumenta SURE navedene su u tablici A1. u Prilogu.

Ukupni raspored otplate nepodmirenih zajmova EU-a u okviru instrumenta SURE prikazuje se u nastavku. U tablici 2. navodi se ukupni iznos otplate glavnice i kamata za svaku godinu.

Prosječno dospijeće sredstava isplaćenih državama članicama je 14,5 godina. To je blizu maksimalnog dospijeća od 15 godina predviđenog odgovarajućim provedbenim odlukama Vijeća.

Tablica 2.: Raspored otplate nepodmirenih zajmova EU-a u okviru instrumenta SURE

Kalendarska godina	Glavnica	Kamate	Ukupno u okviru instrumenta SURE
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
Ukupno	**89 637 000 000**	**3 029 590 000**	**92 666 590 000**

II. UPOTREBA INSTRUMENTA SURE: JAVNI RASHODI I NACIONALNE MJERE OBUHVAĆENE INSTRUMENTOM SURE

Ovaj se odjeljak odnosi na upotrebu instrumenta za financiranje mjera politika. Točnije, daje se sažet pregled javnih rashoda država članica koji su obuhvaćeni instrumentom SURE ili su prihvatljivi za financiranje tim instrumentom i prirode nacionalnih mjera. Navodi se i broj zaposlenih i poduzeća financiranih instrumentom SURE.

2.1. Stvarni i planirani javni rashodi financirani instrumentom SURE

2.1.1. Praćenje javnih rashoda za prihvatljive mjere

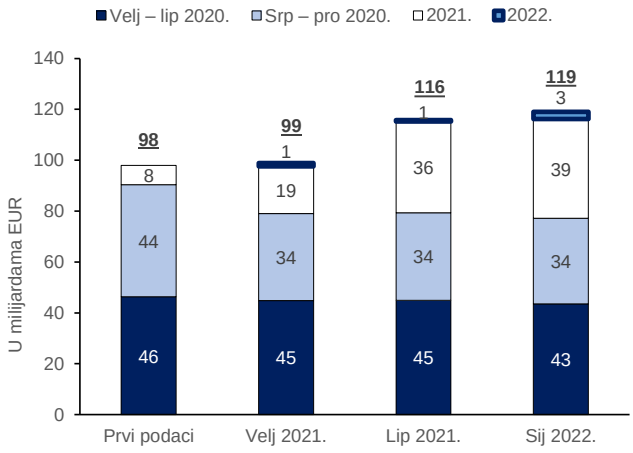
Na temelju polugodišnjih izvješća koja dostavljaju države članice korisnice prati se planirana i stvarna upotreba financijske pomoći odobrene u okviru instrumenta SURE[10]**.** Potrebno je dostaviti podatke o raspodjeli javnih rashoda na mjere obuhvaćene instrumentom SURE (i broj zaposlenika i poduzeća obuhvaćenih tim mjerama, kako je navedeno u odjeljku 2.3.). Oni su dosad dostavljeni u četiri navrata: u kolovozu 2020. („prvi podaci”), u siječnju/veljači 2021. („prvo izvješće”), u lipnju 2021. („drugo izvješće”) i u siječnju 2022. („novi podaci”). Podaci su prikazani *kako su ih dostavile države članice* za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE. Neke su države članice potporu u okviru instrumenta SURE dopunile nacionalnim financiranjem ili strukturnim fondovima EU-a, zbog čega rashodi mogu premašiti iznos financiran instrumentom SURE. Na temelju dostavljenih podataka može se lakše utvrditi razina apsorpcije financijske pomoći u okviru instrumenta SURE u odnosu na iznos koji je odobrilo Vijeće.

Već su potrošeni gotovo svi ukupni planirani javni rashodi u okviru instrumenta SURE. Uredba o instrumentu SURE omogućuje da se financijska pomoć koristi za planirana povećanja javnih rashoda za mjere obuhvaćene instrumentom SURE. Do kraja svibnja 2021. već je potrošeno 98 % ukupnih planiranih javnih rashoda za prihvatljive mjere[11]. U lipnju 2020. udio planiranih rashoda iznosio je 54 % (prema prvim podacima), a do lipnja 2021. (kad je doneseno drugo izvješće) taj se udio smanjio na 10 %. Preostali planirani rashodi sad iznose samo 2 % (vidjeti grafikon 2.), a mnoge su mjere provedene.

[10] Irska i Estonija zatražile su potporu u okviru instrumenta SURE samo za nastale javne rashode pa se podaci koje su te zemlje dostavile nisu promijenili od ožujka 2021.

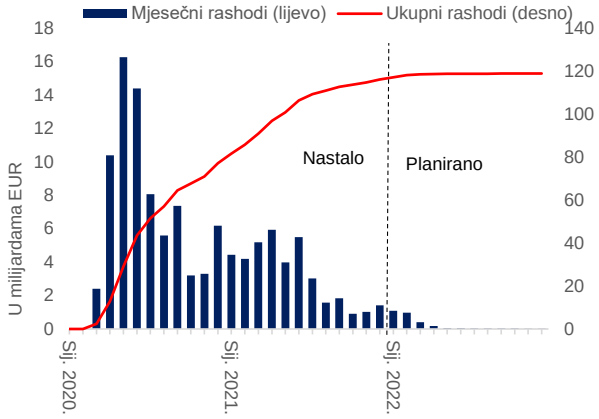
[11] Prihvatljive mjere opisane su u članku 3. stavku 2. Uredbe: nacionalni programi skraćenog radnog vremena ili slične mjere i dodatna pomoć za financiranje zdravstvenih mjera. Budući da su neke države članice (Estonija, Slovenija) premašile odobreni iznos potpore i da stoga više ne iskorištavaju financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE za financiranje tih mjera, prestale su dostavljati podatke o prihvatljivim mjerama u okviru instrumenta SURE. Stoga su ukupni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE veći nego što je prikazano u ovim podacima.

Grafikon 1.: Dostavljeni podaci o javnim rashodima



Izvor: *podaci država članica (siječanj 2022.).*
Napomena: Estonija je zatražila potporu u okviru instrumenta SURE u veljači 2021. i stoga je uključena od lipnja 2021. nadalje.

Grafikon 2.: Mjesečna kretanja nastalih i planiranih javnih rashoda financiranih instrumentom SURE



Izvor: *podaci država članica (siječanj 2022.).*

Sad se očekuje da će ukupni javni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE dosegnuti 118 milijardi EUR, što je više od ukupnog iznosa financijske pomoći odobrenog u okviru instrumenta SURE. Taj je iznos ostao relativno stabilan od prethodnog izvješća u kojem se očekivalo 115 milijardi EUR (grafikon 1.). Veći je od ukupnog iznosa odobrenog u okviru instrumenta SURE (94 milijarde EUR) jer nekoliko država članica na prihvatljive mjere namjerava potrošiti veći iznos od iznosa financijske potpore koji su zatražile i koji im je odobren[12]. To dodatno upućuje na stalnu važnost područja primjene instrumenta SURE za države članice.

Ukupni javni rashodi u okviru instrumenta SURE 2021. bili su 3 milijarde EUR veći od očekivanog u vrijeme dostavljanja prethodnih izvješća u lipnju 2021. No podaci se razlikuju među državama jer je sedam država članica izvijestilo o iznosima koji su manji od očekivanih za 2021. Devet država članica, u usporedbi s tri prethodne, sad planira rashode u 2022. u iznosu od ukupno 2,6 milijardi EUR.

Javni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE i dalje su uvelike odražavali epidemiološku situaciju. Nakon strogih mjera u prvoj polovini 2021. u cijeloj Europi rashodi su pali na najniže mjesečne vrijednosti do kraja ljeta 2021. s napredovanjem kampanja za cijepljenje i udaljavanjem država članica od primjene općih ograničenja u upravljanju pandemijom (vidjeti grafikon 2.). Krajem 2021. došlo je do malog povećanja javnih rashoda jer je učinak varijante omikron uzrokovao ponovno uvođenje nekih mjera.

[12] U Španjolskoj, Italiji i Poljskoj stanje je takvo i zbog ograničenja koncentracije (na 60 % ukupnog iznosa od 100 milijardi EUR koje se primjenjuje na tri države članice koje su korisnice najvećih iznosa).

2.1.2. Apsorpcija sredstava

Stupanj apsorpcije financijske pomoći u okviru instrumenta SURE visok je za veliku većinu država članica. Budući da su gotovo svi javni rashodi ostvareni, *17 od 19* država članica na prihvatljive mjere već je potrošilo *barem* iznos financijske pomoći koji im je odobren (vidjeti grafikon 3.). Od tih država članica njih 13 potrošilo je ili namjerava potrošiti *više* od odobrenog iznosa, među ostalim i nacionalnim financiranjem preostalog iznosa.

Razina apsorpcije sredstava u jednoj državi članici potencijalno je niža od razine navedene u drugom izvješću. Za razliku od prethodnog izvješća od 22. rujna 2021. Poljska trenutačno izvješćuje o nižim ukupnim javnim rashodima za mjere predviđene u provedbenim odlukama Vijeća od iznosa koje joj je Vijeće odobrilo. Ta se razlika pojavila nakon revizije podataka (zbog vremenskog odmaka za dostavu podataka o ostvarenju rashoda) za neke mjere i može se pripisati boljem oporavku gospodarstva od očekivanog. No iznos koji je već isplaćen (8,2 milijarde EUR) i dalje je niži od ukupnih javnih rashoda o kojima je izvijestila Poljska (10,3 milijarde EUR). Komisija razgovara o mogućim rješenjima s nacionalnim tijelima, uključujući odgodu isplate preostalih sredstava.

Razlika u apsorpciji u Rumunjskoj utvrđena u prvom i drugom izvješću i dalje je velika (gotovo dvije trećine isplaćenog iznosa). Ta je razlika nastala zato što je učinak pandemije na rumunjsko gospodarstvo bio manji od očekivanog, a oporavak je potekao bolje od očekivanog. Nacionalna tijela predložila su uključivanje dodatnih mjera (prihvatljivih u okviru instrumenta SURE) kako bi se ta razlika smanjila. U tijeku je tehnički dijalog s Komisijom.

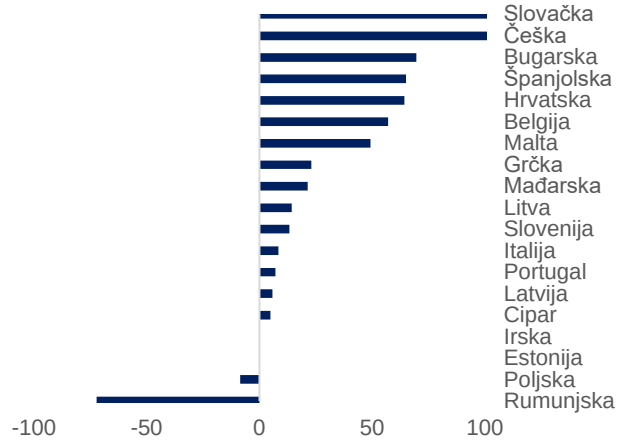
Apsorpcija više neće biti problem u dvjema državama članicama u kojima je u drugom polugodišnjem izvješću utvrđena razlika u apsorpciji. U prethodnom izvješću navedena je umjerena odnosno blaga razlika između troškova mjera koje su bile uključene u provedbenu odluku Vijeća i ukupnog iznosa odobrenog u okviru instrumenta SURE u Portugalu i Cipru. Obje su države članice izvijestile o stvarnim rashodima koji su u Portugalu veći od odobrenog iznosa zbog donošenja novih prihvatljivih mjera, a u Cipru zbog produljenja mjera.

Izvorna provedbena odluka Vijeća koja se odnosi na Portugal izmijenjena je u siječnju 2022. tako da uključuje dodatne prihvatljive mjere. Kako bi se omogućila apsorpcija ukupnog iznosa financijske pomoći odobrene 2020., u izmijenjenoj provedbenoj odluci Vijeća dodane su tri prihvatljive mjere koje su već provedene i prihvatljive za financiranje instrumentom SURE[13]. Vijeće je odobrilo izmijenjenu provedbenu odluku Vijeća 25. siječnja 2022. na temelju prijedloga Komisije od 4. siječnja 2022.[14]

[13] Dodatne mjere uključuju: program potpore za samozaposlene radnike, radnike bez pristupa drugim mehanizmima socijalne zaštite i rukovoditelje čiji je dohodak posebno pogođen pandemijom bolesti COVID-19, program socijalne potpore za umjetnike, pisce, tehničare i druge djelatnike u području umjetnosti te zapošljavanje dodatnih zdravstvenih djelatnika i prekovremeni rad u Nacionalnoj zdravstvenoj službi.

[14] Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/99 od 25. siječnja 2022. o izmjeni Provedbene odluke (EU) 2020/1354 o odobravanju na temelju Uredbe (EU) 2020/672 privremene potpore Portugalu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji nakon izbijanja bolesti COVID-19, SL L 17, 26.1.2022., str. 47.

Grafikon 3.: Višak planiranih i nastalih javnih rashoda za prihvatljive mjere koji premašuju iznos zajma (% iznosa zajma)



Izvor: *podaci država članica*

Napomena: javni rashodi odnose se na rashode za mjere predviđene u provedbenim odlukama Vijeća za koje je dostavljeno izvješće, bez prilagodbe s obzirom na ograničenje koncentracije i bez sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Budući da su neke države članice (Estonija, Slovenija) premašile odobreni iznos potpore i da stoga više ne iskorištavaju financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE za financiranje tih mjera, prestale su dostavljati podatke o prihvatljivim mjerama u okviru instrumenta SURE.

2.2. Nacionalne mjere: programi skraćenog radnog vremena ili slične mjere financirane instrumentom SURE

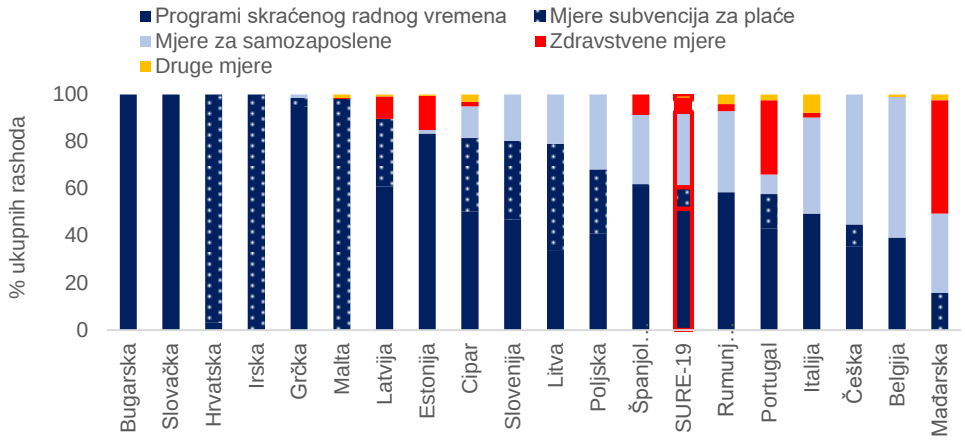
Više od polovine ukupnih javnih rashoda za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE dodijeljeno je za programe skraćenog radnog vremena. 52 % ukupnih javnih rashoda za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE dodijeljeno je za programe skraćenog radnog vremena, koje financira 16 od 19 država članica koje primaju potporu u okviru instrumenta SURE. Još 32 % dodijeljeno je za „slične mjere" za samozaposlene osobe[15]. Za programe subvencija za plaće dodijeljeno je 9 %, a 2 % ukupnih rashoda dodijeljeno je za „druge" slične mjere za potporu očuvanju radnih mjesta i dohotka radnika[16]. Devet država članica iskoristilo je samo financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE za mjere za tržište rada (vidjeti grafikon 4.).

Potvrđeno je da su rashodi za zdravstvene mjere dodatni. Na zdravstvene mjere potrošeno je ili se namjeravalo potrošiti samo 5 % ukupnih rashoda. 10 od 19 država članica potporu u okviru instrumenta SURE nije primijenilo za financiranje zdravstvenih mjera.

[15] Taj se zaključak temelji na analizi Komisije u kojoj su mjere o kojima su izvijestile države članice kategorizirane po vrsti.

[16] Programi subvencija za plaće programi su za očuvanje radnih mjesta slični programima skraćenog radnog vremena, no razlikuju se po tome što se isplate ne računaju na temelju (neodrađenih) sati, nego kao jednokratni iznos ili udio u ukupnoj plaći.

Grafikon 4.: Javni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE po vrsti rashoda



Izvor: *podaci država članica*
Napomena: za dodatne pojedinosti o rashodima Mađarske za zdravstvene mjere vidjeti izvješće o instrumentu SURE iz ožujka 2021.

Mađarska je podnijela zahtjev za dodatnu potporu kako bi produljila postojeće mjere i financirala jednu novu mjeru. Zajam će pomoći Mađarskoj u pokrivanju troškova novog programa potpore dohotku za samozaposlene osobe i troškova proširenja poreznih olakšica za očuvanje radnih mjesta u poduzećima, koje su uvedene kao odgovor na pandemiju koronavirusa. Novi privremeni program namijenjen je poduzetnicima koji nemaju zaposlenike, koji ne ispunjavaju uvjete za potporu u okviru sektorskog programa plaća i koji rade u sektorima koji su pogođeni mjerama ograničenja kretanja. Mogu primiti jednokratnu isplatu koja odgovara mjesečnoj zajamčenoj minimalnoj plaći pod uvjetom da nastave obavljati svoje djelatnosti najmanje dva mjeseca nakon očekivanog kraja izvanrednog stanja. Preostali dio potpore odobren je za proširenje poreznih olakšica (od doprinosa poslodavca za socijalnu sigurnost, doprinosa za osposobljavanje, poreza na mala poduzeća i paušalnog poreza za male porezne obveznike) za sektore koji su najteže pogođeni pandemijom.

2.3 Obuhvaćenost instrumentom SURE po zaposlenosti i poduzećima

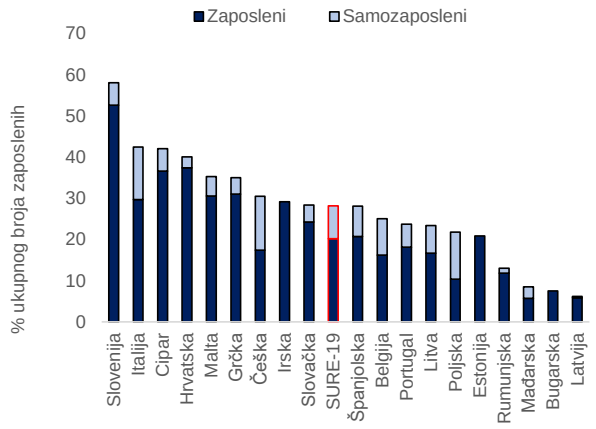
Procjenjuje se da je 2020. približno 31 milijun građana i 2,5 milijuna poduzeća primilo potporu u okviru instrumenta SURE. U izvješću država članica iz siječnja 2021. potvrđuju se iznosi iz drugog izvješća o instrumentu SURE. Riječ je o gotovo 30 % ukupnog broja zaposlenih i četvrtini broja poduzeća u državama članicama korisnicama[17]. U procjenu o zaposlenosti uključeno je približno 22,25 milijuna zaposlenika i 8,75 milijuna samozaposlenih radnika. Na grafikonima 5. i 6. iznosi se pregled obuhvaćenosti instrumentom SURE po državama članicama.

[17] To se odnosi na broj građana i poduzeća koji su u nekom trenutku bili obuhvaćeni programima skraćenog radnog vremena ili sličnim mjerama koje se financiraju instrumentom SURE. Nazivnici se temelje na tablicama s podacima koje su dostavile države članice. Ukupan broj poduzeća čine poduzeća s barem jednim zaposlenikom.

U tim procjenama nisu obuhvaćene osobe koje primaju potporu za zdravstvene mjere u okviru instrumenta SURE i stoga bi se mogle smatrati konzervativnima[18].

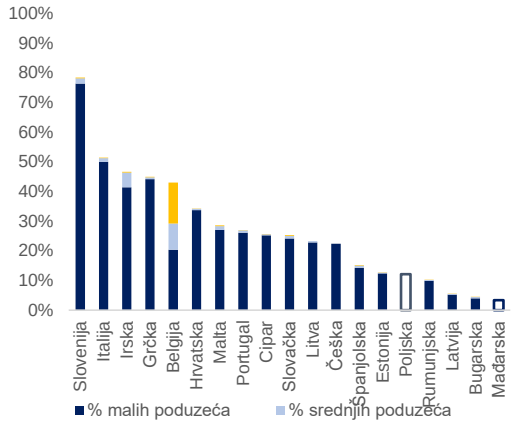
Mala poduzeća bila su glavni korisnici potpore u okviru instrumenta SURE. Pandemija je uzrokovala promjenu i programi skraćenog radnog vremena, koji su se prije pandemije bolesti COVID-19 prvenstveno primjenjivali u velikim poduzećima, počeli su se za vrijeme pandemije primjenjivati uglavnom u malim poduzećima jer su se tim programima većinom koristili uslužni sektor (uglavnom hoteli i restorani) i maloprodajni sektor, a ne sektor proizvodnje[19]. Velika većina poduzeća obuhvaćena instrumentom SURE bila su mala poduzeća (grafikon 6.). Potporu su prvenstveno primala poduzeća u uslužnom sektoru, iako je sektor proizvodnje i dalje primao znatnu potporu (procjenjuje se na približno trećinu rashoda u okviru instrumenta SURE). Sektori s najvećim udjelom rashoda bili su i. sektor trgovine na veliko i na malo, ii. sektor pružanja usluga smještaja te pripreme i usluživanja hrane i iii. sektor proizvodnje (vidjeti grafikon 7.). Mnoge države članice u svojim su provedbenim odlukama Vijeća ciljanim mjerama osigurale potporu i za dodatne sektore, kao što je kulturni sektor.

Grafikon 5.: Broj radnika obuhvaćenih instrumentom SURE u 2020. (% ukupnog broja zaposlenih osoba)



Izvor: *podaci država članica*
Napomena: podaci o obuhvaćenosti i ukupnom broju zaposlenih osoba podaci su koje su dostavile države članice.

Grafikon 6.: Broj poduzeća obuhvaćenih instrumentom SURE u 2020. prema veličini poduzeća (% ukupnog broja poduzeća)



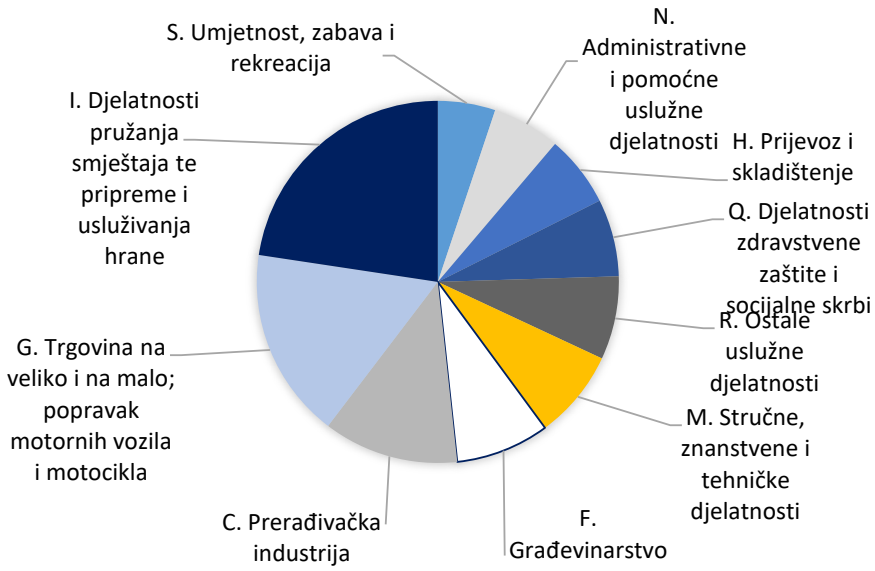
Izvor: *podaci država članica*
Napomena: Iz ukupnog broja poduzeća isključena su poduzeća bez zaposlenika. Pretpostavlja se da podaci o poduzećima primjenjuju na financiranje u 2020. Poljska i Mađarska nisu dostavile podatke o veličini poduzeća. Mala poduzeća imaju manje od 50 zaposlenika, srednja poduzeća imaju 50 –

[18] Osim toga, u nekim državama članicama zabilježena su znatna preklapanja između primateljâ potpore u okviru različitih mjera za koja se nije mogla izvršiti odgovarajuća prilagodba. U tim se slučajevima od država članica zatražilo da izvijeste samo o obuhvaćenosti najopsežnijim mjerama kako bi se izbjeglo dvostruko računanje. Zbog toga bi stvarna obuhvaćenost mogla biti još veća.

[19] Europska komisija (2020.): Labour Market and Wage Developments in 2020 (Tržište rada i razvoj plaća u 2020.), poglavlje 3.: Policy Developments (Razvoj politika). https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=hr. Nastavak rasprave dostupan je u drugom izvješću o instrumentu SURE.

250 zaposlenika, a velika poduzeća imaju više od 250 zaposlenika.

Grafikon 7.: Sektori obuhvaćeni instrumentom SURE



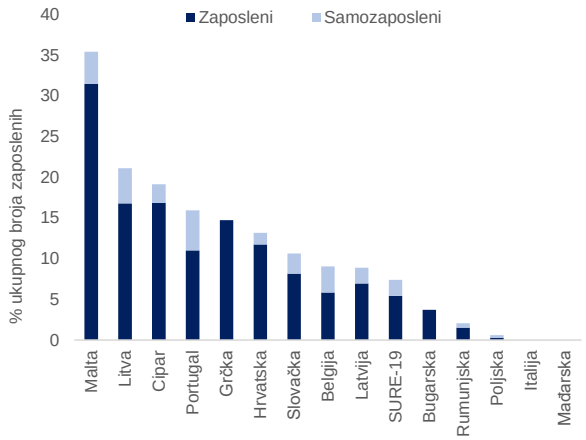
Izvor: *podaci država članica*

Napomena: Države članice dostavile su podatke o tri sektora koja su primila najveći iznos potpore u okviru instrumenta SURE, kao i udio rashoda za te sektore. Na grafikonu se prikazuje prosječan udio rashoda država članica za svaki sektor. Kad sektor nije naveden, pretpostavlja se da dobiva ravnopravni udio preostalog iznosa. Šest država članica nije dostavilo podatke o udjelima rashoda koji primaju prva tri sektora: pretpostavlja se da najveći sektor dobiva 50 %, drugi najveći dobiva 30 %, a treći najveći dobiva 20 % ukupnih rashoda. Ti podaci odgovaraju prosječnim vrijednostima u državama članicama koje su dostavile podatke o udjelima rashoda.

Instrumentom SURE nastavilo se raditi na očuvanju radnih mjesta za vrijeme neujednačenog oporavka 2021., pri čemu je potporu primilo približno 3 milijuna građana i više od 400 000 poduzeća. To uključuje gotovo 2,5 milijuna zaposlenika i više od 600 tisuća samozaposlenih osoba, što je više od 6 % ukupnog broja zaposlenih i više od 10 % poduzeća u 13 država članica korisnica koje su nastavile primati potporu u okviru instrumenta SURE u 2021. (grafikon 8. i 9.)[20]. Zbog kasnijih valova pandemije mnoge su države članice morale ponovo uvesti mjere gospodarskih potpora u različitim fazama 2021. Iako je gospodarski učinak tih valova bio manji od prvog, neke su države članice i sektori bili više pogođeni od drugih. Učinak na zaposlenost ublažen je mjerama koje se financiraju instrumentom SURE, uključujući dodatna sredstva za drugi val početkom 2021.

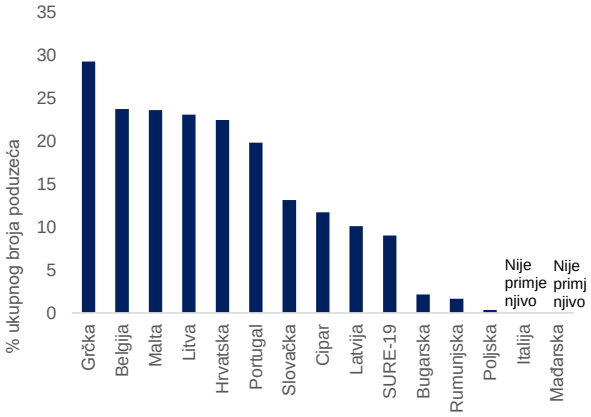
[20] Ovdje nisu uključene države članice koje su potrošile svu financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE 2020.: Češka, Estonija, Španjolska, Irska, Hrvatska i Slovenija. Međutim, mnoge od tih država članica nastavile su provoditi relevantne mjere ili su ih prilagodile, a financirale su ih iz drugih izvora. Ta procjena temelji se na nepotpunim podacima jer neke države članice (Italija, Mađarska) nisu dostavile podatke o obuhvaćenosti za 2021.

Grafikon 8.: Broj radnika obuhvaćenih instrumentom SURE u 2021. (% ukupnog broja zaposlenih osoba)



Izvor: *podaci država članica*
Napomena: nisu prikazane države članice koje su potrošile financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE do kraja 2020. Pojam „Nije primjenjivo" odnosi se na države članice (Italiju i Mađarsku) koje nisu dostavile podatke o obuhvaćenosti za 2021.

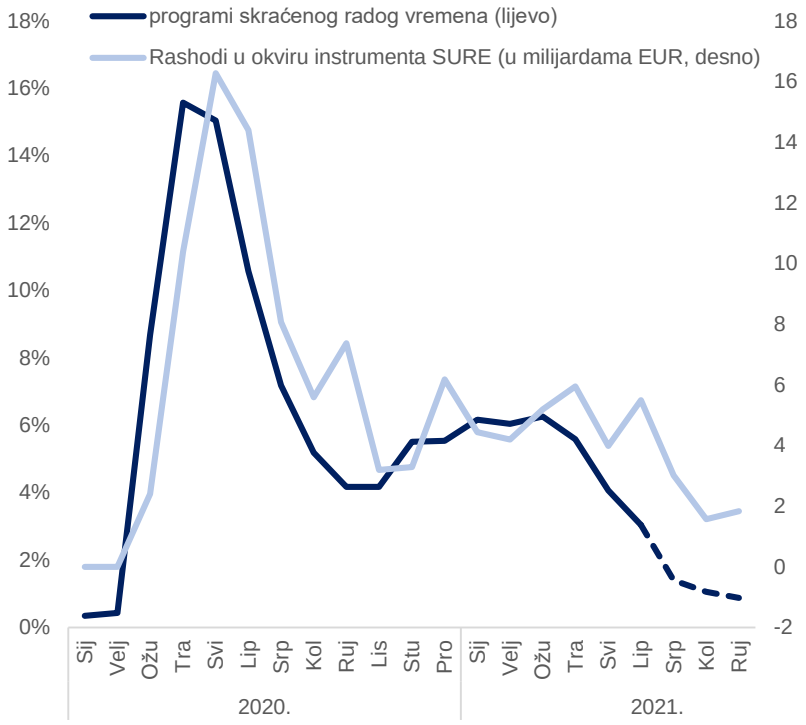
Grafikon 9.: Broj poduzeća obuhvaćenih instrumentom SURE u 2021. (% ukupnog broja poduzeća)



Izvor: *podaci država članica*
Napomena: Iz ukupnog broja poduzeća isključena su poduzeća bez zaposlenika. Pojam „Nije primjenjivo" odnosi se na države članice (Italiju i Mađarsku) koje nisu dostavile podatke o obuhvaćenosti za 2021.

Iako se s vremenom smanjila, primjena potpore za skraćeno radno vrijeme i dalje je u znatnoj mjeri prisutna 2021. Iako je vrhunac primjene skraćenog radnog vremena postignut u prvom valu pandemije u ožujku/travnju 2020. i dalje bez presedana, znatan broj radnika nastavio je primati potporu za skraćeno radno vrijeme (ili slične programe za očuvanje radnih mjesta), posebno u prvoj polovini 2021. Rashodi u okviru instrumenta SURE prate udio zaposlenika obuhvaćenih programima skraćenog radnog vremena (grafikon 10.). Postupan pad primjene potpore za skraćeno radno vrijeme odražava aktualni gospodarski oporavak omogućen uspješnom provedbom kampanja za cijepljenje. Nažalost, zbog nedostupnosti podataka nakon rujna 2021. za veliku većinu država članica još uvijek nije moguće procijeniti moguć učinak pojave omikron varijante virusa SARS-CoV-2 na programe skraćenog radnog vremena.

Grafikon 10.: Udio zaposlenika obuhvaćenih programima skraćenog radnog vremena i izjednačenim programima



Izvor: *izvješće Odbora za zapošljavanje (EMCO) i Odbora za socijalnu zaštitu (SPC) o praćenju situacije u području zapošljavanja i socijalne situacije nakon izbijanja bolesti COVID-19 (zima 2022.).*
Napomena: Podaci o broju obuhvaćenih zaposlenika nisu dostupni za Češku. Djelomični podaci dostupni nakon lipnja 2021.: podaci o obuhvaćenim zaposlenicima nisu dostupni za Italiju nakon lipnja i Belgiju nakon kolovoza.

Sudjelovanje žena i mladih u programima skraćenog radnog vremena povećalo se tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19. To se temelji na drugom izvješću (objavljenom u rujnu 2021.) bez dostupnih ažuriranih podataka. To se prvenstveno odražava u promjeni sektora obuhvaćenih potporom, odnosno u preusmjeravanju sa sektora proizvodnje i građevinskog sektora na uslužni i maloprodajni sektor, što su sektori s relativno većim udjelom zaposlenih žena i mladih[21]. Iako se udio žena na radnim mjestima sa skraćenim radnim vremenom povećao na otprilike polovinu, udio mladih i dalje je bio ograničen.

III. PRELIMINARNA ANALIZA UČINKA INSTRUMENTA SURE

[21] Europska komisija (2020.): Labour Market and Wage Developments in 2020 (Tržište rada i razvoj plaća u 2020.), poglavlje 3.: Policy Developments (Razvoj politika). https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=hr. U Italiji i Belgiji udio žena uključenih u programe nakon ožujka 2020. u prosjeku se udvostručio, dok se udio mladih radnika korisnika potpore povećao s 1,6 % na 5,7 % u Italiji i sa 6,7 % na 7,6 % u Belgiji. Udio žena i mladih radnika uključenih u programe skraćenog radnog vremena bio je visok i u Latviji, Rumunjskoj, Portugalu i Estoniji.

U ovom odjeljku ažurirana je analiza učinka instrumenta SURE na zaposlenost i javne financije iznesena u prethodnim polugodišnjim izvješćima o instrumentu SURE, među ostalim i na temelju rezultata ankete Eurobarometra.

3.1 Procjena učinka instrumenta SURE na nezaposlenost

U ovom se odjeljku navodi ažurirana procjena učinka instrumenta SURE na nezaposlenost u državama članicama korisnicama. Svrha je instrumenta SURE pomoći državama članicama u očuvanju radnih mjesta zaposlenih i samozaposlenih osoba tijekom pandemije uzrokovane bolešću COVID-19 te tako zaštititi dohodak od rada (efekt „očuvanja radnih mjesta" tijekom pandemije). Uz to olakšava brz oporavak nakon smirenja pandemije jer su poduzeća zadržala zaposlenike i vještine, a samozaposlene osobe spremne su za nastavak obavljanja djelatnosti („efekt ponovnog pokretanja" nakon pandemije). Ovdje prikazana procjena usmjerena je na odnos proizvodnje i nezaposlenosti od početka pandemije. Rezultati su informativni, ali brojke bi trebalo tumačiti oprezno zbog metodoloških razloga. Kao prvo, teško je zamisliti „alternativni hipotetski" scenarij kretanja na tržištu rada bez instrumenta SURE. Kao drugo, na odnos proizvodnje i zaposlenosti utječe niz različitih čimbenika, uključujući instrument SURE. Ostali čimbenici povezani su s time da građani nisu mogli aktivno tražiti zaposlenje ili da su od toga odustajali zbog zatvaranja velikih dijelova gospodarstva.

Porast nezaposlenosti 2020. u državama članicama korisnicama bio je znatno manji od očekivanog. Brze i opsežne mjere politike koje su 2020. poduzete za rješavanje krize uzrokovane bolešću COVID-19 ublažile su učinak pada proizvodnje na nezaposlenost u odnosu na očekivanu reakciju nezaposlenosti na BDP koja je zabilježena u prošlosti (vidjeti grafikon 11.)[22]. Povećanje stope nezaposlenosti u većini zemalja bilo je manje od očekivanog[23]. Ti zaključci potvrđuju ranije rezultate iznesene u prvom i drugom polugodišnjem izvješću o instrumentu SURE[24].

Donesene mjere potpore politici, uključujući instrument SURE, djelotvorno su spriječile nezaposlenost 1,5 milijuna građana 2020. u državama članicama korisnicama instrumenta SURE[25]. Taj se podatak potvrđuje u drugom izvješću. U njemu se navodi da se povećanje stope nezaposlenosti koje je manje od očekivanog djelomično može pripisati širokoj primjeni programâ skraćenog radnog vremena i sličnih mjera, osobito u onim državama članicama koje primaju potporu iz instrumenta SURE. Kad je riječ o nacionalnoj razini, što je iznos dobiven u

[22] Prilagodljivost promjena gospodarskog rasta s obzirom na nezaposlenost u ekonomskoj literaturi često se naziva „Okunov zakon". Riječ je prije o empirijskom „općem pravilu" nego o odnosu koji se temelji na teoriji, a upućuje na to da je pad rasta proizvodnje od 2 % do 3 % povezan s povećanjem stope nezaposlenosti od jednog postotnog boda (vidjeti Okun, A. M., *Potential GNP: Its measurement and significance* (Potencijalni BNP: njegovo mjerenje i značenje), Proceedings of the Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, 1962.).

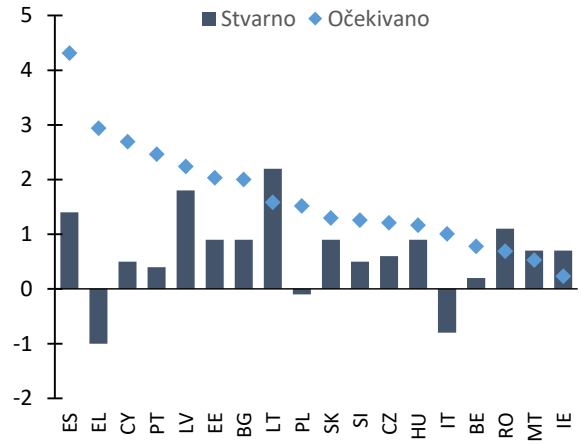
[23] U 2020. se stopa nezaposlenosti u Italiji, Grčkoj i Poljskoj čak i smanjila.

[24] Naši glavni zaključci vrijede i kad se promjena stope nezaposlenosti zamijeni promjenom stope zaposlenosti (tj. zaposlenosti u odnosu na radno sposobno stanovništvo). Ta je specifikacija način na koji se može korigirati razlika u radnoj snazi, koja utječe na pokazatelje nezaposlenosti. Za dodatne pojedinosti vidjeti izvješće Europske komisije (2021.), *Quarterly Report on the Euro Area* (Tromjesečno izvješće o europodručju), odjeljak III., svezak 20., br. 2. *Hrvatska nije uključena zbog nedostupnosti podataka.*

[25] Iako je instrumentom SURE bilo obuhvaćeno 31 milijun građana, to implicira da se procjenjuje da bi 1,5 milijuna građana ostalo nezaposleno u nedostatku potpora politici.

okviru instrumenta SURE 2020. bio veći, to je porast nezaposlenosti bio umjereniji, a neke su države članice koje nisu korisnice uspjele uz odlične uvjete financiranja provesti velike programe skraćenog radnog vremena (grafikon 12.). Procjenjuje se da je tim mjerama za tržište rada, posebno programima skraćenog radnog vremena, uz druge odgovore politike na pandemiju, stopa nezaposlenosti u državama članicama korisnicama instrumenta SURE smanjena za otprilike jedan postotni bod u odnosu na očekivani porast nezaposlenosti. To odgovara približno 1,5 milijuna građana u državama članicama korisnicama instrumenta SURE koji su uspjeli zadržati radna mjesta za vrijeme pandemije bolesti COVID-19[26].

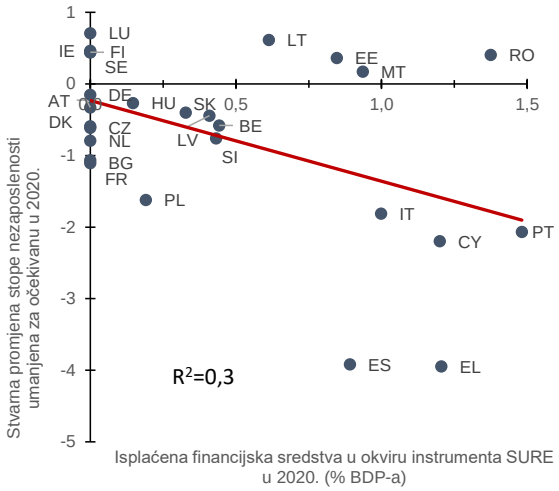
Grafikon 11.: Stvarne i očekivane promjene stopa nezaposlenosti po državama članicama korisnicama instrumenta SURE u 2020.



Izvor: *Ameco i vlastiti izračuni.*

Napomena: os y: očekivana promjena stopa nezaposlenosti odgovara predviđanju koje proizlazi iz regresijskog modela za pojedine zemlje za razdoblje od 1999. do 2019. Analiza se temelji na pristupu Okunova zakona, prema kojem ovisna varijabla označava promjenu stope nezaposlenosti, a neovisna varijabla odnosi se na stopu rasta realnog BDP-a. Stvarna promjena stopa nezaposlenosti temelji se na Komisijinoj jesenskoj gospodarskoj prognozi za 2021.

Grafikon 12.: Odnos promjene stope nezaposlenosti i isplaćenih financijskih sredstava u okviru instrumenta SURE u 2020.



Izvor: *Ameco i vlastiti izračuni.*

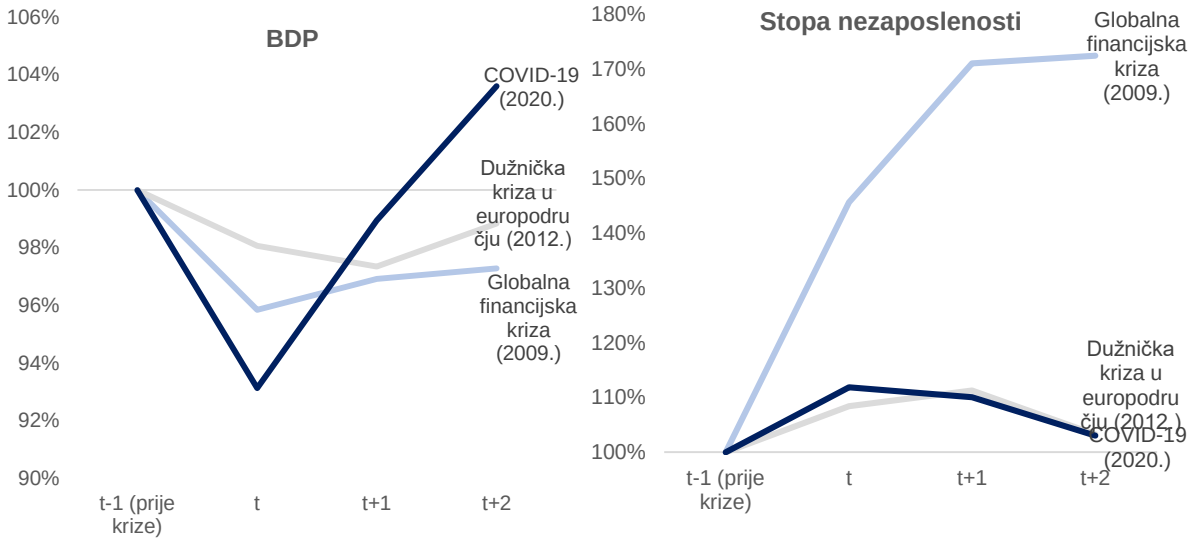
Napomena: os y: očekivana promjena stopa nezaposlenosti proizlazi iz regresijskog modela za pojedine zemlje objašnjenog u napomeni za grafikon 11.

Očuvanjem radnih mjesta u prve dvije godine pandemije podupire se brži oporavak nego u prethodnim krizama. Prvo, i BDP i nezaposlenost oporavili su se u državama članicama korisnicama instrumenta SURE 2021. i bliže su razinama iz razdoblja prije krize nego razinama nakon globalne financijske krize i krize u europodručju nakon istog razdoblja (vidjeti grafikon 13.). To se dogodilo unatoč kasnijim valovima pandemije zbog kojih je bilo potrebno

[26] Zaključak proizlazi iz regresijskog modela prikazanog na grafikonu 11. Pretpostavlja se da su stvarna i očekivana radna snaga jednake.

ponovo uvesti ograničenja tijekom godine. Daljnji oporavak zaposlenosti doveo je do pada stope nezaposlenosti u EU-u na rekordno nisku razinu od 6,4 %, što je manje od stope nezaposlenosti prije pandemije. Porastao je ukupan broj odrađenih sati, što uvelike odražava daljnje smanjenje primjene programâ za očuvanje radnih mjesta, iako je i dalje 1 % manji nego prije pandemije. Drugo, na temelju zimske gospodarske prognoze[27] gospodarski rast nastavit će se i 2022. te znatno nadmašiti oporavak u istoj fazi nakon prethodnih kriza kad je BDP ostao znatno ispod razine iz razdoblja prije krize[28]. Iz toga se može zaključiti da je zadržavanje raspoložive radne snage u poduzećima primjenom programa skraćenog radnog vremena i sličnih mjera pridonijelo brzom oporavku unatoč teškoj epidemiološkoj situaciji.

Grafikon 13.: Usporedba sa starim podacima o oporavku BDP-a i nezaposlenosti nakon krize



Izvor: *Ameco (na temelju Komisijine jesenske gospodarske prognoze za 2021.), Eurostat*

Napomena: prikazuju se ukupni BDP i prosječna stopa nezaposlenosti za države članice korisnice instrumenta SURE. Razdoblje t-1 odnosi se na godinu prije izbijanja kriza, tj. t+2 za krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 odnosi se na 2022., t=2009 odnosi se na globalnu financijsku krizu, a t=2012 na dužničku krizu u europodručju (EA).

U prvom polugodišnjem izvješću o instrumentu SURE detaljno su razmotreni načini na koje je instrument SURE olakšao blaži porast nezaposlenosti 2020. i brži oporavak. Uključuju jačanje općeg povjerenja u EU-u, potporu i poticanje primjene programâ skraćenog radnog vremena te omogućivanje državama članicama da na potpore za zapošljavanje i druge politike povezane s pandemijom troše više. Podaci iz *ad hoc* ankete iz prvog izvješća upućivali su na to da je instrument SURE utjecao na odluku većine država članica da donesu novi program

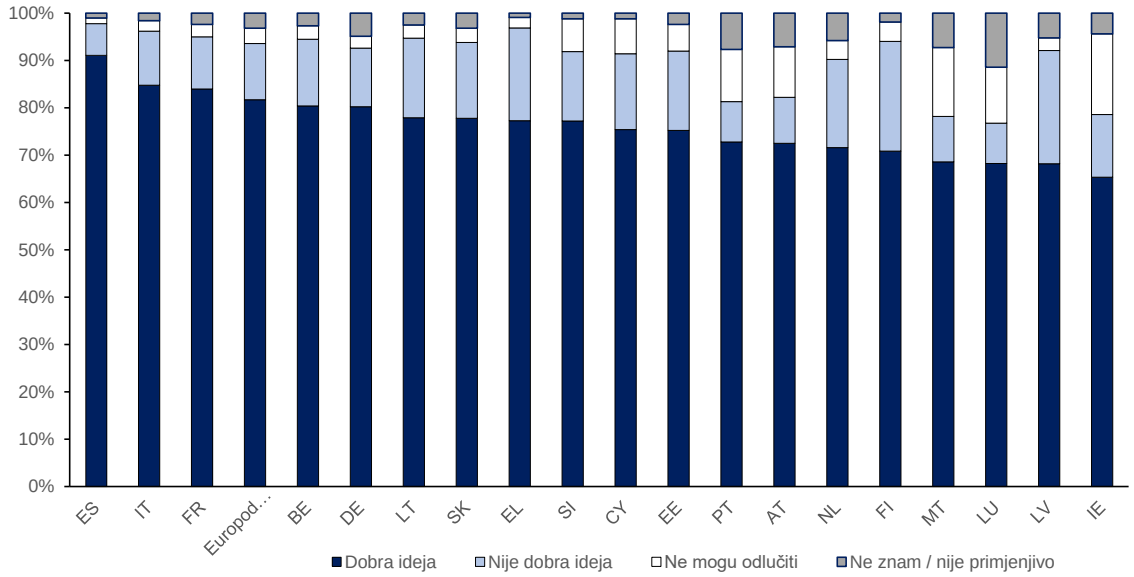
[27] Analiza se temelji na Komisijinoj zimskoj gospodarskoj prognozi za 2022. s krajnjim rokom 1. veljače. Stoga prognoza nije obuhvatila razvoj događaja u vezi s invazijom Rusije na Ukrajinu.

[28] Međutim, oporavak je neujednačen. Zaposlenost u sektorima u kojima se ostvaruje blizak fizički kontakt čini najveći dio rasta, a zaposlenost u sektoru proizvodnje stagnira. Razine zaposlenosti niskokvalificiranih radnika i dalje zaostaju, što odražava neujednačenost oporavka.

skraćenog radnog vremena ili izmijene postojeći program te da je nekim državama članicama omogućio da budu ambicioznije kad je riječ o mjerama koje su slične programima skraćenog radnog vremena. Instrument SURE pridonio je i tome da države članice povećaju izdašnost ili produlje trajanje svojih programa za očuvanje radnih mjesta jer ih je ohrabrio da uzimaju veće zajmove i troše više nego inače uz uštede na kamatnim stopama, koje im je EU omogućio unatoč njihovu nižem kreditnom rejtingu. Učinak na povjerenje dodatno je potkrijepljen nedavnim rezultatima ankete Eurobarometra u nastavku.

Većina građana EU-a podupire instrument SURE. U anketi Eurobarometra objavljenoj u prosincu 2021. ispitanicima u europodručju postavljeno je pitanje smatraju li da su zajmovi u okviru instrumenta SURE za očuvanje radnih mjesta bili dobra ideja, a 82 % odgovorilo je potvrdno[29]. Pozitivno mišljenje o instrumentu SURE imaju i države korisnice i države jamci (vidjeti grafikon 14.), što potvrđuje uspjeh tog instrumenta kako u očuvanju radnih mjesta tako i u jačanju povjerenja u EU-u.

Grafikon 14.: Mišljenja građana EU-a o tome jesu li zajmovi u okviru instrumenta SURE bili dobra ideja (% ukupnih odgovora)



Izvor: *Anketa Eurobarometra objavljena u prosincu 2021. i provedena u državama europodručja u listopadu i studenome 2021. Vidjeti bilješku 25.*

3.2 Izravan financijski učinak: procijenjene uštede na kamatnim stopama

Procjenjuje se da su države članice primanjem financijske pomoći u okviru instrumenta SURE na plaćanjima kamata uštedjele ukupno 8,2 milijarde EUR. Taj iznos temelji se na prvih sedam izdanja instrumenta SURE, do isplate 25. svibnja 2021., tj. zadnje isplate prije

[29] Ispitanicima su konkretno postavljena sljedeća pitanja: „Što mislite o novoj financijskoj potpori EU-a državama članicama EU-a za prevladavanje krize uzrokovane bolešću COVID-19? Mislite li da je bilo dobro ili da nije bilo dobro osigurati... *zajmove za pomoć u očuvanju radnih mjesta u zainteresiranim državama članicama?*” Vidjeti: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

krajnjeg roka za uvrštavanje podataka u izvješće[30]. Stoga će se procijenjene uštede na kamatama s konačnim isplatama vjerojatno povećati[31]. Navedene uštede ostvarene su jer su za zajmove u okviru instrumenta SURE državama članicama ponuđene niže kamatne stope od onih koje bi platile da su same izdavale državne dužničke instrumente, i to u prosječnom razdoblju od gotovo 15 godina. To je rezultat EU-ova kreditnog rejtinga „AAA" i likvidnosti obveznica SURE[32]. Najveće uštede zabilježile su države članice s nižim kreditnim rejtingom.

IV. NASTAVAK IZVANREDNIH OKOLNOSTI KOJE OPRAVDAVAJU PRIMJENU UREDBE O INSTRUMENTU SURE

U ovom odjeljku izvješćuje se o nastavku izvanrednih okolnosti koje opravdavaju primjenu instrumenta SURE u skladu s Uredbom o instrumentu SURE[33].

Većina država članica EU-a izbjegavala je ponovno uvođenje sveobuhvatnih, strogih mjera za sprečavanje širenja zaraze tijekom zime, ali neizvjesnost zbog virusa i dalje je na visokoj razini. Brzo širenje varijante omikron tijekom zime pokazalo je da se smjer kretanja pandemije brzo može promijeniti. Unatoč manjem riziku od težih oblika bolesti i smrtnih slučajeva nego u prethodnim varijantama virusa SARS-CoV-2, veća prenosivost omikrona uzrokovala je povećanje broja hospitalizacija i opterećenje zdravstvenih sustava u cijelom svijetu te može uzrokovati znatan morbiditet, osobito u ugroženim skupinama stanovništva[34]. Iako većina država članica nije ponovo uvela potpuno ograničenje kretanja, određeni su sektori i dalje bili posebno pogođeni ograničenjima krajem 2021. i početkom 2022. Prema Europskom centru za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC) opću epidemiološku situaciju u EU-u/EGP-u od 6. ožujka 2022. karakteriziraju velik ukupni broj prijavljenih slučajeva koji se smanjuje[35]. Iako je val infekcije varijantom omikron dosegao vrhunac u većini zemalja, prijenos se nastavlja povećavati među starijim osobama, a od 6. ožujka predviđaju se rastući trendovi stope smrtnosti u 10 zemalja. ECDC je napomenuo da je epidemiološka situacija u 15 zemalja u EU-u/EGP-u zabrinjavajuća ili vrlo zabrinjavajuća. Među zemljama i dalje postoje razlike, a tumačenje trendova u podacima

[30] Taj je iznos isti kao u drugom izvješću o instrumentu SURE jer između objave ovog i drugog izvješća nije bilo novih isplata.

[31] Procjene ne uključuju mogući dodatni učinak koji su novi instrumenti za potporu u izvanrednoj situaciji, uključujući instrument SURE, možda imali na povjerenje gospodarskih subjekata i raspon kamatne stope za zaduživanje država članica.

[32] Pregled uštede na kamatama po državama članicama dostupan je u tablici 4. u drugom polugodišnjem izvješću o instrumentu SURE. Dodatne pojedinosti o metodologiji nalaze se u odjeljku III. izvješća *Quarterly Report on the Euro Area* (Tromjesečno izvješće o europodručju), svezak 20., br. 2. (2021.).

[33] Članak 14. stavak 1. Uredbe o instrumentu SURE. U svakom slučaju, u skladu s člankom 12. stavkom 3. Uredbe o instrumentu SURE razdoblje raspoloživosti instrumenta tijekom kojeg se može donijeti provedbena odluka Vijeća završava 31. prosinca 2022. U skladu s člankom 12. stavkom 4. Vijeće nakon tog datuma može produljiti tu potporu svakih šest mjeseci (ako su financijska sredstva i dalje dostupna).

[34] Vidjeti dokument Svjetske zdravstvene organizacije: https://www.who.int/publications/m/item/enhancing-readiness-for-omicron-(b.1.1.529)-technical-brief-and-priority-actions-for-member-states

[35] Vidjeti izvješće ECDC-a s pregledom epidemiološke situacije u zemljama, 9. tjedan 2022.: https://covid19-country-overviews.ecdc.europa.eu/index.html

o nadzoru problematično je zbog različitih režima testiranja u državama članicama koji se brzo mijenjaju.

Trend rasta iz 2021. usporio je krajem godine. Nakon što se europsko gospodarstvo na ljeto 2021. vratilo na razinu proizvodnje prije pandemije, donekle je usporilo zbog porasta broja zaraženih bolešću COVID-19 uzrokovanog varijantom omikron, visokih cijena energije i daljnjih poremećaja u opskrbi. Iako su ponovo uvedena neka ograničenja, općenito su blaža ili ciljanija nego u prethodnim valovima pandemije. Prema Komisijinoj zimskoj gospodarskoj prognozi (objavljenoj prije invazije na Ukrajinu) očekivalo se da će se rast nastaviti u drugom tromjesečju i ostati snažan tijekom razdoblja prognoze, što bi uzrokovalo povećanje BDP-a EU-a za 4,0 % u 2022. i 2,8 % u 2023. Prognoza inflacije za EU revidirana je na 3,9 % u 2022., što je i dalje znatno iznad ESB-ovih ciljanih 2 %.

Gospodarski izgledi sada su iznimno neizvjesni s obzirom na geopolitičku situaciju u Ukrajini. Invazija na Ukrajinu i njezine posljedice za sigurnost i stabilnost vjerojatno će negativno utjecati na rast, uključujući učinke na financijska tržišta, daljnje pritiske na cijene energije, trajna uska grla u lancu opskrbe i učinke na povjerenje. Učinak trenutačnog vala bolesti COVID-19 mogao bi isto tako trajati dulje nego što se očekivalo i dodatno poremetiti lance opskrbe. Oba navedena faktora mogu uzrokovati inflaciju veću od očekivane ako se dodatni troškovi prenesu na potrošače. S druge strane, potražnja kućanstava mogla bi se povećati zbog velike štednje, a Mehanizam za oporavak i otpornost mogao bi osigurati još jači poticaj za ulaganja, iako su rizici sada veći.

Mjere politike postaju sve više usmjerene na olakšavanje oporavka uz podršku u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. To zahtijeva preusmjeravanje s privremene pomoći u izvanrednoj situaciji, kao što je pomoć u okviru instrumenta SURE. Mehanizam za oporavak i otpornost promiče oporavak bogat ulaganjima i reforme kojima se potiče rast, među ostalim i radi rješavanja neujednačenog učinka pandemije na kućanstva i poduzeća. Važan su element u tome prekvalifikacija i usavršavanje u kontekstu predanosti EU-a Europskom stupu socijalnih prava i promicanju digitalizacije i zelene tranzicije[36].

Budući da će biti dostupan do 31. prosinca 2022., financijska pomoć u okviru instrumenta SURE može se nastaviti odobravati za ublažavanje ozbiljnih gospodarskih poremećaja prouzročenih pandemijom bolesti COVID-19. U okviru instrumenta SURE i dalje je dostupno gotovo 5,6 milijardi EUR, što je više od ukupnog iznosa iz zahtjeva za dodatna sredstva koje je dosad podnijelo sedam država članica (3,8 milijardi EUR) u drugom krugu zahtjeva.

V. INFORMACIJE O NACIONALNIM SUSTAVIMA REVIZIJE I KONTROLE

5.1 Obveza izvješćivanja o sustavima revizije i kontrole

[36] Vidjeti Deklaraciju iz Porta od 8. svibnja 2021. i Preporuku Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (EASE).

Komisijinim sustavima kontrole sprečavaju se prijevare između Unije kao zajmodavca i države članice kao zajmoprimca. Konkretno, Komisija je uspostavila kontrole za sprečavanje nepravilnosti ili prijevara *pri izvješćivanju država članica o podacima*, pri podnošenju zahtjeva za zajam ili naknadno pri upotrebi zajma. U slučaju bilo kakve sumnje Komisija može djelovati i provoditi istrage na temelju odredaba iz Sporazuma o dodjeli zajma. Komisija preuzima tu zadaću uz potpuno poštovanje nadležnosti država članica i nije ovlaštena procjenjivati i pratiti kako krajnji primatelji u državama članicama upotrebljavaju zajmove u okviru instrumenta SURE. Konkretno, instrument SURE i njegova provedba ne bi smjeli ni na koji način utjecati na značajke nacionalnih sustava socijalne sigurnosti, ni općenito ni kad je riječ o skraćenom radnom vremenu, na što države članice i dalje imaju pravo[37,38].

Zasebno od Komisijinih sustava kontrole, države članice kao zajmoprimci trebaju osigurati pravilnu upotrebu sredstava na nacionalnoj razini, spriječiti nepravilnosti i prijevare te osigurati povrat zlouporabljenih sredstava. Ta obveza proizlazi iz članka 13. stavka 1. Uredbe o instrumentu SURE i članka 220. stavka 5. Financijske uredbe. Točnije, prema Sporazumu o dodjeli zajma svaka država članica koja prima potporu u okviru instrumenta SURE trebala bi redovito provjeravati upotrebljava li se zajam dodijeljen u okviru Instrumenta u skladu s Uredbom o instrumentu SURE, provedbenom odlukom Vijeća i Sporazumom o dodjeli zajma te osigurati da su na snazi odgovarajuće mjere za sprečavanje nepravilnosti i prijevara. U slučaju nepravilne upotrebe dodijeljenog zajma država članica treba pokrenuti pravne postupke za povrat tako iskorištenog zajma. Država članica osim toga ima obvezu istraživati i obrađivati slučajeve prijevara, korupcije ili bilo koje druge nezakonite aktivnosti štetne za financijske interese EU-a u vezi s upravljanjem zajmom.

Države članice dužne su Komisiji dostaviti informacije o nacionalnim sustavima kontrole i revizije relevantnima za instrument SURE kako bi poštovale svoje obveze prema Sporazumu o dodjeli zajma. U tu svrhu Komisija je 18. siječnja 2022. provela *ad hoc* anketu među državama članicama korisnicama. Sve države članice odgovorile su na upitnik. Sažetak rezultata koje su dostavile države članice nalazi se u odjeljku 5.2.

5.2 Glavni rezultati upitnika

5.2.1. Nadležne institucije za kontrolu i reviziju

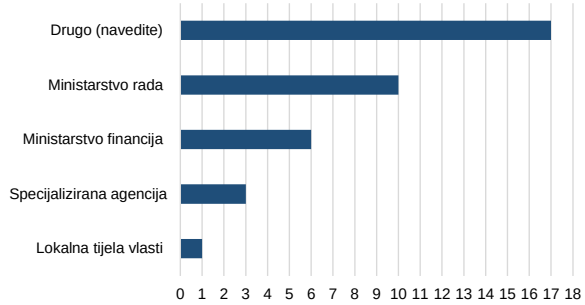
Institucionalna struktura nacionalnih sustava kontrole i revizije uvelike se razlikuje među državama članicama. Otprilike u polovini država članica institucije nadležne za kontrolu nisu nadležne za reviziju. U drugoj polovini država članica neke institucije provode i kontrolu i reviziju, a druge institucije provode samo kontrolu ili samo reviziju. Kontrole često provodi ministarstvo rada (10 država članica), drugo ministarstvo (npr. ministarstvo financija, ministarstvo socijalne sigurnosti, ministarstvo obitelji i socijalne politike, ministarstvo kulture), javne službe za zapošljavanje, inspekcije rada, fondovi socijalne sigurnosti ili porezne uprave

[37] Prema uvodnoj izjavi 13. Uredbe o instrumentu SURE Vijeće pri odlučivanju o iznosu zajma treba u potpunosti poštovati nadležnost država članica.

[38] Vidjeti stavak 17. Izvješća Euroskupine o sveobuhvatnom paketu gospodarskih mjera za odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 od 9. travnja 2020.

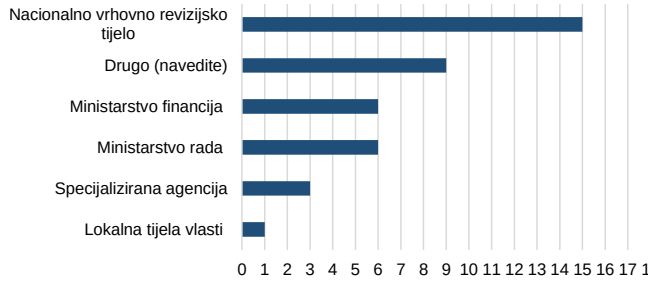
(grafikon 15.). Reviziju najčešće provodi nacionalno vrhovno revizijsko tijelo ili ministarstvo (npr. ministarstvo financija i ministarstvo rada) (grafikon 16.).

Grafikon 15.: Nadležne institucije za kontrolu (broj država članica)



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice*

Grafikon 16.: Nadležne institucije za reviziju (broj država članica)



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice*

Institucije koje provode kontrolu i reviziju mjera koje se financiraju instrumentom SURE već su postojale prije pandemije bolesti COVID-19 u gotovo svim državama članicama. U jednoj državi članici uspostavljene su posebne nove institucije za mjere koje se financiraju instrumentom SURE. U dvjema državama članicama uspostavljeni su novi sustavi revizije i kontrole samo za jednu određenu mjeru ili njezin dio uz već postojeće sustave.

5.2.2. Provedba sustava kontrole i revizije

Sve države članice provele su kontrole mjera koje su se financirale u okviru instrumenta SURE. Sve države članice provele su barem administrativne provjere/analize zahtjeva za isplate kako bi osigurale da se sredstva u okviru instrumenta SURE upotrebljavaju u skladu s njihovom namjenom (grafikon 17.). Osim toga, gotovo 85 % država članica provelo je *ex post* kontrole, a približno polovina država članica provela je provjere na terenu kako bi spriječile prijevare i nepravilnosti.

Sve države članice provjerile su jesu li ispunjeni kriteriji prihvatljivosti (grafikon 18.). Osim toga, više od tri četvrtine država članica provjerilo je jesu li radnici koji primaju potporu zadržani u radnom odnosu i jesu li korisnici potporu upotrebljavali u namijenjenu svrhu.

Na temelju odgovora na anketu države članice trebaju dodatno pojasniti postojanje i opseg revizije. Više od polovine država članica izvijestilo je da su revidirale postupak dodjele isplata i/ili korisnike ili da su provele druge vrste revizije. Iako sve države članice imaju kontrole koje se provode u okviru instrumenta SURE, jedna država članica izvijestila je da nisu provedene revizije za mjere koje se financiraju instrumentom SURE. Druga država članica izvijestila je da su revizije provedene, osim za neke mjere koje čine relativno mali udio ukupne omotnice.

Sve države članice sustavno su provodile kontrole i revizije, većinom na temelju uzorkovanja za procjenu rizika i/ili statističkog uzorkovanja. U nekim slučajevima kontrole

su se automatski provodile za sve korisnike upotrebom posebnih informacijskih sustava. Osam država članica izvijestilo je da su provele i ad hoc kontrole i revizije.

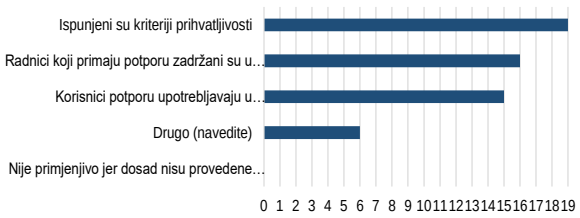
Većina država članica ne predviđa druge kontrole i revizije u budućnosti osim onih koje su već u tijeku ili provedene. Samo dvije države članice planiraju provesti dodatnu kontrolu i reviziju posebnih mjera u drugoj polovini 2022.

Grafikon 17.: Vrsta kontrola i revizija (broj država članica)



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice*

Grafikon 18.: Usmjerenost kontrola i/ili revizija (broj država članica)



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice*

5.2.3. Učestalost nepravilnosti ili prijevara i reakcije na njih

Kontrolama i revizijama otkriveni su slučajevi nepravilnosti i prijevara u svim državama članicama osim u jednoj. Osim toga, sumnje u nepravilnosti ili prijevare prijavljene su tijelima u gotovo svim državama članicama. U svim takvim slučajevima provedene su istrage. U slučaju potvrđenih nepravilnosti ili prijevara 13 država članica pokrenulo je pravne postupke za povrat nepravilno iskorištenih sredstava. U nekim državama članicama sredstva su vraćena bez pravnog postupka. Jedna država članica izvijestila je da otkrivene nepravilnosti ili prijevare još nisu potvrđene.

Države članice izvijestile su o sličnim vrstama nepravilnosti ili prijevara. Najčešće nepravilnosti o kojima se izvještavalo odnosile su se na izostanak ili nedovoljan pad prometa da bi se ispunili uvjeti za potporu, otpuštanje radnika tijekom razdoblja primanja subvencija za plaće (ili ubrzo nakon toga), neisplatu udjela plaće koji se traži od poslodavca, neisplatu odobrenog iznosa zaposlenicima u cijelosti te zahtjev za potporu za zaposlenike koji su se vratili na posao i nisu imali prepreke za obavljanje posla i za zaposlenike koji su zapravo radili normalno. U nekim slučajevima poduzeća su podnijela zahtjeve za potporu za radne odnose koji nisu postojali ili su potporu umjesto za postojeće zaposlenike upotrebljavali za nove zaposlenike. U drugim slučajevima poduzeća su podnijela zahtjeve za više mjera istodobno iako su imale zakonsko pravo samo na jednu mjeru. Poduzeća su isto tako lažno prijavljivala vrstu djelatnosti koja ispunjava uvjete za potporu.

Sve države članice dokumentirale su svoje djelovanje u području nepravilnosti ili prijevara. Države članice nepravilnosti dokumentiraju među ostalim u izvješćima o

inspekcijama/procjeni, bilješkama, kontrolnim popisima, detaljnim proračunskim tablicama, dopisima, spisima o sredstvima ili revizijskim spisima.

VI. OBVEZE IZVJEŠĆIVANJA U SKLADU S OKVIROM ZA OBVEZNICE S DRUŠTVENIM UČINKOM EU SURE

Ovo izvješće prelazi obvezu izvješćivanja iz Uredbe o instrumentu SURE i usklađeno je sa zahtjevom za izvješćivanje iz Okvira za obveznice s društvenim učinkom EU SURE[39]. Tim se zahtjevom nalaže izvješćivanje o isplati sredstava u okviru instrumenta SURE, vrsti rashoda i učinku instrumenta SURE.

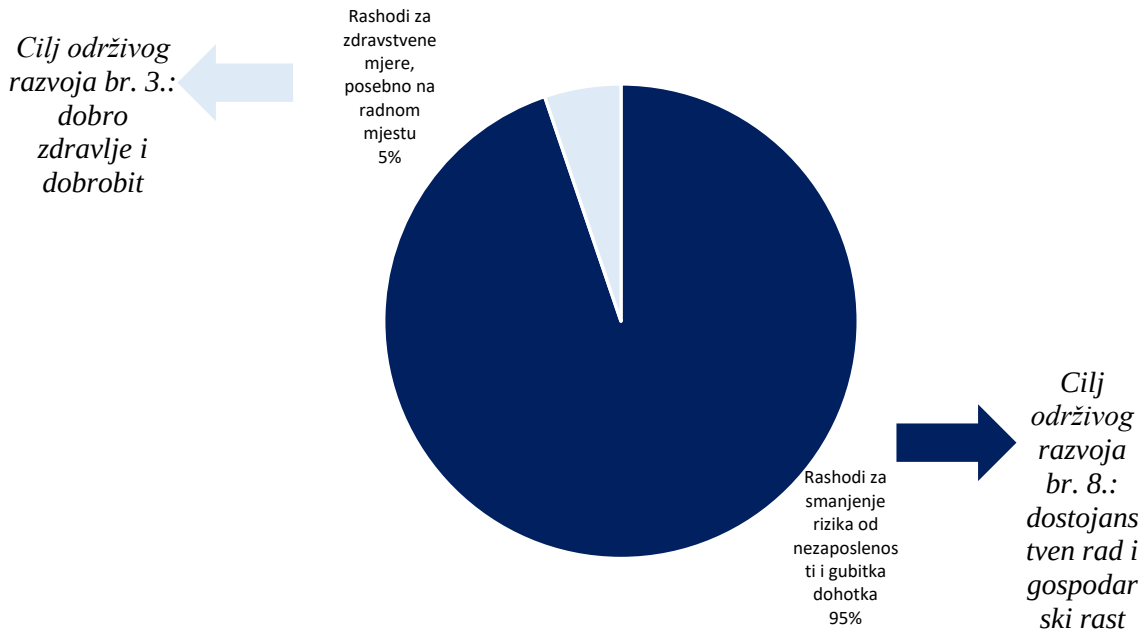
Raščlamba sredstava u okviru instrumenta SURE po državama članicama korisnicama i po vrsti prihvatljivih socijalnih rashoda navedena je u odjeljcima 1.1. i 2.2. Od veljače 2022. državama članicama isplaćeno je 95 % od dodijeljene 94 milijarde EUR, od čega je 98 % već potrošeno.

Javni rashodi u okviru instrumenta SURE i dalje su dobro usklađeni s UN-ovim ciljevima održivog razvoja. Raščlamba javnih rashoda u okviru instrumenta SURE po prihvatljivim socijalnim rashodima, kako je navedeno u Okviru za obveznice s društvenim učinkom, pokazuje da se 95 % troši na smanjenje rizika od nezaposlenosti i gubitka dohotka. Kako je prikazano na grafikonu 19., time se podržava cilj održivog razvoja br. 8. (dostojanstven rad i gospodarski rast). Preostalih 5 % troši se na zdravstvene mjere, kojima se podržava cilj održivog razvoja br. 3. (dobro zdravlje i dobrobit).

O učinku instrumenta SURE izvješćuje se u odjeljku 2.3. i 3. Dostavljene su procjene broja građana i poduzeća koji su primili potporu u okviru instrumenta SURE u 2020. i 2021. Instrument SURE pridonio je očuvanju gotovo 1,5 milijuna radnih mjesta u 2020., kao što je prikazano u odjeljku 3.1. Kao što je prikazano u drugom izvješću, procjenjuje se da su države članice uštedjele 8,2 milijarde EUR na plaćanju kamata.

Grafikon 19.: Okvir za obveznice s društvenim učinkom i mapiranje ciljeva održivog razvoja

[39] Okvirom za obveznice s društvenim učinkom EU SURE definira se standard koji ulagateljima pruža jamstvo da se obveznice EU-a izdane u tom okviru odnose na projekte koji imaju stvarnu društvenu svrhu. Okvir je stoga u skladu s načelima za obveznice s društvenim učinkom Međunarodnog udruženja za tržište kapitala.


Cilj održivog razvoja br. 3.: dobro zdravlje i dobrobit
Rashodi za zdravstvene mjere, posebno na radnom mjestu 5%
Rashodi za smanjenje rizika od nezaposlenosti i gubitka dohotka 95%
Cilj održivog razvoja br. 8.: dostojanstven rad i gospodarski rast

PRILOG: Dodatne pojedinosti o transakcijama i isplatama u okviru instrumenta SURE

Tablica A1.: Isplate državama članicama u okviru instrumenta SURE (u milijardama EUR)

Zemlja	Ukupni iznos zajma	izdanje obveznica EU SURE Transakcija: 20.10.2020. Isplata: 27.10.2020.			2. izdanje obveznica EU SURE Transakcija: 10.11.2020. Isplata: 17.11.2020.			3. izdanje obveznica EU SURE Transakcija: 24.11.2020. Isplata: 1.12.2020.	4. izdanje obveznica EU SURE Transakcija: 26.1.2021. Isplata: 2.2.2021.			5. izdanje obveznica EU SURE Izdanje: 9.3.2021. Isplata: 16.3.2021.	6. izdanje obveznica EU SURE Izdanje: 23.3.2021. Isplata: 30.3.2021.			7. izdanje obveznica EU SURE Izdanje: 18.5.2021. Isplata: 25.5.2021.			Ukupne isplate	% ukupno zatraženog iznosa	Prosječni rok dospijeća
		10 g odina	20 g odina	Ukupno	5 g odina	30 g odina	Ukupno	15 godina	7 godina	30 g odina	Ukupno	15 godina	5 g odina	25 g odina	Ukupno	8 g odina	25,6 g odina	Ukupno			
Belgija	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**
Bugarska	0,5															0,3	0,2	**0,5**	**0,5**	**100,0 %**	**15,0**
Hrvatska	1,0				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**							**1,0**	**100,0 %**	**14,3**
Cipar	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**
Češka	2,0											**1,0**	1,0		**1,0**				**2,0**	**100,0 %**	**10,1**
Estonija	0,2															0,1	0,1	**0,2**	**0,2**	**100,0 %**	**15,0**
Grčka	5,3				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**	**5,3**	**100,0 %**	**14,5**
Mađarska	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,5**	**77,4 %**	**14,7**
Irska	2,5												1,3	1,2	**2,5**				**2,5**	**100,0 %**	**14,7**
Italija	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**
Latvija	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**
Litva	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**
Poljska	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**
Portugal	5,9							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**5,4**	**91,2 %**	**14,6**
Rumunjska	4,1							**3,0**											**3,0**	**73,2 %**	**14,6**
Slovačka	0,6							**0,3**				**0,3**							**0,6**	**100,0 %**	**14,9**
Slovenija	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**								**1,1**	**100,0 %**	**14,8**

Španjolska	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**
Ukupno	**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**