KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 2.6.2023 r.
COM(2023) 291 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) w następstwie pandemii COVID-19 na podstawie art. 14 rozporządzenia Rady (UE) 2020/672

Instrument SURE po wygaśnięciu: końcowe sprawozdanie półroczne

STRESZCZENIE

Niniejsze sprawozdanie jest piątym i ostatnim 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, przedstawiono operacje i wykorzystanie instrumentu oraz dokonano przeglądu jego skutków społeczno-ekonomicznych. SURE był 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. Instrument SURE wygasł 31 grudnia 2022 r., ale kontynuowano monitorowanie jego wdrażania po tym terminie, co ujęto w niniejszym sprawozdaniu. Proces monitorowania kończy się wraz z publikacją niniejszego sprawozdania.

W sprawozdaniu tym uwzględniono niektóre dodatkowe uwagi poczynione przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w jego sprawozdaniu specjalnym dotyczącym SURE, opublikowanym w grudniu 2022 r. Co ważne, niniejsze sprawozdanie zawiera dalszą analizę krajowych systemów kontroli i audytu, dodatkowe dowody świadczące o wiarygodności danych liczbowych dotyczących ludzi i przedsiębiorstw objętych SURE oraz dalszą analizę środków ochrony zdrowia objętych SURE.

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

Wdrożenie instrumentu odbyło się szybko i sprawnie. W ramach początkowej reakcji UE na pandemię 2 kwietnia 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie SURE, a 19 maja 2020 r. Rada przyjęła to rozporządzenie. SURE było 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. 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 i przyznając pomoc finansową Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Cyprowi, Czechom, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Litwie, Łotwie, Malcie, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Węgrom i Włochom. Ponad 90 % przyznanej pomocy finansowej wypłacono w ciągu zaledwie siedmiu miesięcy, od października 2020 r. do maja 2021 r. Kolejne wypłaty miały miejsce w 2022 r., aby uwzględnić państwa członkowskie, które wolały otrzymać środki finansowe w późniejszym terminie lub zwróciły się o dodatkową pomoc finansową.

Jesienią 2022 r. ośmiu państwom członkowskim przyznano dodatkową pomoc finansową. To dodatkowe wsparcie było przeznaczone na dodatkowe wydatki poniesione w 2021 r. – a w niektórych przypadkach do początku 2022 r. – na środki wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych objęte już wsparciem w ramach SURE. O wsparcie w ramach SURE można było wystąpić w odniesieniu do kwalifikowalnych wydatków związanych z COVID-19 w oparciu o wydatki planowane albo poniesione, przy czym te ostatnie zasadniczo nie podlegały

ryzyku absorpcji. Przyjęto również zmieniającą decyzję wykonawczą Rady w odniesieniu do Polski, aby zlikwidować lukę w absorpcji.

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.

Komisja z powodzeniem wyemitowała obligacje społeczne SURE o wartości 6,5 mld EUR w grudniu 2022 r., co niemal wyczerpało całkowitą pulę środków finansowych w ramach SURE. Była to ostatnia transakcja w ramach pomyślnej kampanii emisyjnej, która cieszyła się dużym zainteresowaniem inwestorów i oferowała korzystne warunki cenowe. Ogólnie rzecz biorąc, 19 państwom członkowskim wypłacono pomoc finansową w ramach SURE o łącznej wartości 98,4 mld EUR, co stanowi kwotę bliską maksymalnej kwocie 100 mld EUR. Nie można wystąpić o wypłatę pozostałych 1,6 mld EUR do wykorzystania w przyszłości, ponieważ instrument wygasł.

Dalsze wykorzystywanie SURE przez państwa członkowskie korzystające z pomocy

W niniejszym sprawozdaniu potwierdzono wcześniejsze szacunki, zgodnie z którymi w 2020 r., kiedy rozpoczęła się pandemia, pomocą w ramach SURE objęto około 31½ mln osób i ponad 2½ mln przedsiębiorstw. Liczba ta stanowi prawie jedną trzecią całkowitego zatrudnienia i ponad jedną czwartą łącznej liczby przedsiębiorstw w państwach członkowskich korzystających z pomocy. Potwierdzono wysoki poziom wiarygodności tych danych liczbowych dotyczących zasięgu, które opierają się głównie na danych administracyjnych państw członkowskich zgodnie z wytycznymi Komisji. Głównymi beneficjentami pomocy finansowej w ramach SURE były MŚP. Sektorami, które otrzymały największe wsparcie, były usługi o dużym natężeniu kontaktów (zakwaterowanie i usługi gastronomiczne, handel hurtowy i detaliczny) oraz przetwórstwo przemysłowe.

W 2021 r., zwłaszcza w pierwszej połowie tego roku, kiedy pandemia nadal siała spustoszenie, w ramach SURE wspierano szacunkowo 9 mln osób i ponad 900 000 przedsiębiorstw. W pierwszej połowie 2021 r. nadal konieczne były środki wsparcia gospodarczego, ale następnie stopniowo je wycofano, ponieważ w dalszej części roku zarówno wpływ pandemii na gospodarkę, jak i na zdrowie zmniejszył się. To stopniowe wycofywanie nastąpiło po wprowadzeniu szczepień i dalszym dostosowaniu gospodarek UE do realiów pandemii.

Szacuje się, że w 2022 r., zgodnie ze spadkiem wydatków związanych z SURE, w ramach SURE udzielono wsparcia niemal 350 000 osobom i ponad 40 000 przedsiębiorstw. Większość państw członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE wycofała do połowy 2022 r. swoje środki nadzwyczajne służące utrzymaniu miejsc pracy. Tylko cztery państwa członkowskie skorzystały z instrumentu SURE w celu sfinansowania środków w 2022 r., wydając zaledwie 5 mld EUR, ponieważ wpływ pandemii nadal się zmniejszał.

Zrealizowano w całości wszystkie zaplanowane wydatki publiczne w ramach SURE. Łączna kwota wydatków publicznych przeznaczonych na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE wyniosła 122 mld EUR w państwach członkowskich korzystających z pomocy. Kwota ta jest znacznie wyższa niż całkowita kwota pomocy finansowej przyznana w ramach SURE (98 mld EUR), ponieważ kilka państw członkowskich uzupełniło finansowanie kwalifikujących się środków w ramach SURE krajowymi środkami finansowymi, co świadczy o adekwatności środków objętych wsparciem w ramach SURE.

Niemal połowę całkowitych wydatków publicznych na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE przyznano na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Blisko jedną trzecią przyznano na „podobne środki" dla osób samozatrudnionych. Pozostałą część wydatków publicznych przeznaczono na środki subsydiowania wynagrodzeń – podobne do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, choć nie oparte na przepracowanych godzinach – oraz na środki ochrony zdrowia. W czasie kryzysu związanego z COVID-19 wzrósł również odsetek kobiet i młodzieży zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze czasu pracy.

Potwierdzono pomocniczy charakter wydatków związanych z ochroną zdrowia, które dotyczyły jedynie dwóch piątych państw członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE i stanowiły zaledwie 5 % całkowitych wydatków. 8 z 19 państw członkowskich skorzystało z instrumentu SURE w celu sfinansowania środków ochrony zdrowia. 22 % tej kwoty dotyczyło środków wdrażanych w miejscu pracy w celu zapewnienia bezpiecznego powrotu do pracy.

Instrument SURE wykorzystywano ponadto do skutecznego finansowania różnych rodzajów środków ochrony zdrowia. Środki te rozłożono niemal równomiernie na i) środki zapobiegawcze przeciwko COVID-19, ii) dodatkowe koszty pracy związane z rekrutacją i wspieraniem pracowników służby zdrowia oraz iii) zakup sprzętu medycznego i leków, w tym szczepionek. Środki te albo ułatwiły szybszy powrót do pracy, albo zapewniły pożądane wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych w odniesieniu do sektora opieki zdrowotnej w ośmiu państwach członkowskich, które skorzystały z instrumentu SURE w celu objęcia wsparciem wydatków związanych z ochroną zdrowia.

Co ważne, wszystkie państwa członkowskie wykorzystały już całą pomoc finansową w ramach SURE. Problem związany z absorpcją w dwóch państwach członkowskich (Rumunii i Polsce), który był ściśle monitorowany i szczegółowo opisany w czwartym sprawozdaniu półrocznym, całkowicie już rozwiązano. W Rumunii w pełni zlikwidowano lukę w absorpcji dzięki zmniejszeniu całkowitej przyznanej kwoty i wprowadzeniu dodatkowych kwalifikujących się środków w lipcu 2022 r. Potwierdzono to na podstawie ostatecznych danych dotyczących wykonania budżetu. W Polsce kwestię umiarkowanej luki w absorpcji w porównaniu z przyznaną kwotą rozwiązano przez włączenie dwóch nowych środków kwalifikujących się do pomocy w ramach SURE do zmieniającej decyzji wykonawczej Rady przyjętej w listopadzie 2022 r.

Zaktualizowana ocena wpływu SURE

Działania polityczne podjęte w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 skutecznie zapobiegły bezrobociu około 1½ mln osób w 2020 r., a programy finansowane w ramach

SURE mogły się do tego w dużej mierze przyczynić. Wzrost bezrobocia w 2020 r. w państwach członkowskich korzystających z pomocy był bardzo umiarkowany, pomimo dużego pogorszenia wyników gospodarczych, i znacznie mniejszy, niż przewidywano na podstawie poziomów odnotowanych w przeszłości. Osiągnięto to dzięki niezwalnianiu pracowników z przedsiębiorstw, w których byli zatrudnieni, i utrzymaniu działalności na własny rachunek. Z dodatkowych symulacji ilustracyjnych przeprowadzonych przez Komisję przy użyciu globalnego modelu obejmującego wiele państw wynika, że mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki finansowane bezpośrednio w ramach SURE mogły zapewnić utrzymanie do 1 mln miejsc pracy w 2020 r. w samej strefie euro (tj. w przypadku 14 z 19 beneficjentów SURE). Sugeruje to, że mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowane w ramach SURE prawdopodobnie stanowiły większość szacowanej łącznej liczby 1½ mln miejsc pracy utrzymanych dzięki ogólnym działaniom politycznym podjętym w odpowiedzi na COVID-19 w przypadku 19 beneficjentów SURE.

SURE mógł również przyczynić się do zapobieżenia wzrostowi nierówności na rynku pracy w UE. Stanowi to kontrast w stosunku do zmian, które miały miejsce w następstwie światowego kryzysu finansowego. W latach 2020–2022 rozproszenie stóp bezrobocia zmniejszyło się między beneficjentami SURE a pozostałymi państwami członkowskimi, a także między beneficjentami SURE.

Instrument SURE zapewnił szczególną wartość dodaną, przyczyniając się do zwiększenia zaufania do gospodarki i skutecznie zachęcając państwa członkowskie do tworzenia szeroko zakrojonych i ambitnych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy na szczeblu krajowym. Dowody oparte na badaniach przedstawione we wcześniejszych sprawozdaniach świadczą o szczególnym wpływie SURE. Po pierwsze, SURE – jeden z pierwszych instrumentów finansowych UE wprowadzonych w odpowiedzi na COVID-19 – pomógł zwiększyć ogólne zaufanie do gospodarki, wykazując zdolność UE do szybkiego i skutecznego reagowania na bezprecedensowy kryzys. Po drugie, za pośrednictwem SURE UE wspierała powszechne wykorzystywanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy (tworzenie nowych programów lub rozszerzenie zakresu istniejących programów) i zachęcała do takich mechanizmów. Po trzecie, SURE zwiększył zaufanie państw członkowskich do zaciągania większych pożyczek i dokonywania większych wydatków na rzecz środków służących utrzymaniu miejsc pracy, niż miałoby to miejsce bez tego instrumentu. W wyniku badania przeprowadzonego przez Centrum Studiów nad Polityką Europejską potwierdzono, że poziom wykorzystania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy znacznie wzrósł w czasie pandemii, w dużej mierze dzięki dużemu wzrostowi finansowania tych środków przez rząd.

Ochrona zatrudnienia w pierwszych dwóch latach pandemii skutkowała także szybszym ożywieniem gospodarczym w 2021 r. niż po wcześniejszych kryzysach. Dane z badania pokazują, że w 2021 r. w ramach SURE udzielono wsparcia sektorom, które nadal odczuwały dotkliwe skutki pandemii. Ponadto wydatki w ramach SURE były skoncentrowane w pierwszej połowie roku, kiedy środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się były bardziej rygorystyczne. Sugeruje to, że w ramach SURE skoncentrowano się na najpilniejszych potrzebach przez wspieranie najbardziej poszkodowanych sektorów.

Konkretnie rzecz biorąc, obecne szacunki pokazują, że dzięki pomocy finansowej otrzymanej w ramach SURE państwa członkowskie zaoszczędziły łącznie 9,0 mld EUR na

spłacie odsetek. Te dane liczbowe wynikają z bardzo korzystnych warunków finansowania, z jakich korzysta UE, oraz z długiego średniego okresu trwania pożyczek udzielanych państwom członkowskim. Szacowane oszczędności z tytułu odsetek wzrosły wraz z 9. i ostatnią transakcją SURE w grudniu 2022 r.

Systemy kontroli i audytu wprowadzone przez państwa członkowskie

Zgodnie ze zobowiązaniami prawnymi wszystkie państwa członkowskie zgłosiły, że zweryfikowały proces wdrażania środków objętych wsparciem SURE za pomocą kontroli *ex ante* lub kontroli *ex post,* w tym audytu. Prawie wszystkie państwa członkowskie zgłosiły, że przeprowadziły kontrolę *ex ante* (przed przekazaniem środków finansowych beneficjentom końcowym) wszystkich środków objętych wsparciem w ramach SURE. Ponad połowa państw członkowskich zgłosiła, że przeprowadziła kontrolę *ex post* (po przekazaniu środków finansowych) wszystkich środków lub większości z nich. Kolejne pięć państw członkowskich zgłosiło, że przeprowadziło kontrolę *ex post* największego środka albo środka, w przypadku którego występuje najwyższe ryzyko nadużyć finansowych i nieprawidłowości. Aby zapewnić właściwe wykorzystanie funduszy publicznych, środki, których nie poddano kontroli *ex ante*, poddano kontroli *ex post*.

Żadne państwo członkowskie nie uważa środków objętych wsparciem w ramach SURE za obarczone wysokim ryzykiem nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Często wynika to z jasno określonych w przepisach prawa warunków kwalifikowalności, które ustalono i kontrolowano *ex ante*.

W przypadku potwierdzonych przypadków nieprawidłowości lub nadużyć finansowych wszystkie państwa członkowskie odzyskały albo są w trakcie odzyskiwania niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych. W szczególności wskaźnik nieprawidłowości lub nadużyć finansowych w odniesieniu do największego środka objętego wsparciem w ramach SURE w każdym państwie członkowskim wynosił w większości przypadków poniżej 2 % całkowitych wydatków. Większość państw członkowskich odzyskała do tej pory ponad 75 % całkowitej kwoty należnej. W przypadkach nadużyć finansowych wszystkie państwa członkowskie podejmowały ponadto działania wykraczające poza odzyskiwanie niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych, takie jak powiadamianie właściwych organów prowadzących dochodzenie. Niektóre państwa członkowskie zgłosiły, że podjęły działania zapobiegawcze w odpowiedzi na nadużycie finansowe lub nieprawidłowości.

Wygaśnięcie instrumentu SURE na koniec 2022 r.

Klauzula wygaśnięcia instrumentu SURE weszła w życie 1 stycznia 2023 r. Rozporządzenie w sprawie SURE zawiera klauzulę wygaśnięcia, w której określono, że okres dostępności instrumentu kończy się 31 grudnia 2022 r., chyba że Rada na wniosek Komisji podejmie decyzję o jego przedłużeniu. Do czwartego sprawozdania półrocznego z września 2022 r. nie dołączono wniosku o przedłużenie okresu dostępności instrumentu. Środki nadzwyczajne związane z COVID-19 niemal całkowicie wycofano do końca lata 2022 r., a wpływ epidemiologiczny i gospodarczy COVID-19 nadal wykazywał tendencję spadkową przez cały 2022 r. 5 maja 2023 r. Światowa Organizacja Zdrowia ponownie sklasyfikowała COVID-19 jako znany i trwający problem zdrowotny, a nie stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym. Potwierdza to ocenę Komisji, zgodnie z którą zdarzenia nadzwyczajne

uzasadniające stosowanie SURE już nie występują. W pierwszych miesiącach 2023 r. kontynuowano uważne monitorowanie w celu zapewnienia absorpcji całej pomocy finansowej w ramach SURE, co zostało obecnie potwierdzone. Monitorowanie wykorzystania pomocy finansowej w ramach SURE kończy się wraz z publikacją niniejszego sprawozdania.

WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie jest piątym i ostatnim 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 zapewniał wnioskującym państwom członkowskim pomoc finansową Unii (w kwocie do 100 mld EUR) w formie pożyczek na korzystnych warunkach. Celem pożyczek była pomoc 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.

Instrument SURE wygasł 31 grudnia 2022 r. W klauzuli wygaśnięcia dotyczącej dostępności wsparcia finansowego w ramach instrumentu SURE określono, że jego okres dostępności kończy się 31 grudnia 2022 r., chyba że Rada, na wniosek Komisji, podejmie decyzję o jego przedłużeniu, jeżeli nadal występują zdarzenia nadzwyczajne wymagające stosowania SURE (tj. poważne zakłócenia gospodarcze wywołane pandemią COVID-19). Komisja oceniła, że zdarzenia te już nie występują, a zatem klauzula wygaśnięcia weszła w życie. Od 1 stycznia 2023 r. niemożliwe będzie zatem przyjmowanie decyzji wykonawczych Rady w sprawie udzielenia państwom członkowskim pomocy finansowej w ramach SURE. W pierwszych miesiącach 2023 r. kontynuowano jednak monitorowanie w celu zapewnienia absorpcji całej pomocy finansowej przyznanej w ramach SURE, co zostało obecnie potwierdzone. Monitorowanie wykorzystania pomocy finansowej w ramach SURE kończy się wraz z publikacją niniejszego sprawozdania.

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 (EMCO)[3]. Ponieważ całą przyznaną pomoc finansową już wypłacono i wydano, a dalszej pomocy finansowej nie można już przyznać, jest to ostatnie półroczne sprawozdanie monitorujące dotyczące SURE. Komisja i Dyrekcja Generalna ds. Budżetu będą kontynuować monitorowanie finansowe spłaty pożyczek do czasu spłaty wszystkich pożyczek. Datą graniczną w odniesieniu do zamieszczenia informacji

[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 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").

w niniejszym sprawozdaniu był 3 marca 2023 r. w przypadku sprawozdań państw członkowskich, 17 marca 2023 r. w przypadku informacji dotyczących kontroli i audytu oraz 15 maja 2023 r. w przypadku danych gospodarczych i epidemiologicznych[4].

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono nowe lub zaktualizowane dane potwierdzające, w lutym 2023 r., pozytywne oceny SURE przedstawione w poprzednich sprawozdaniach półrocznych. Jego główne ustalenia można podsumować następująco:

- Szacuje się, że pomocą w ramach SURE zostało objętych w 2020 r. ok. 31½ mln osób oraz 2½ mln przedsiębiorstw w 19 państwach członkowskich.
- W 2021 r. pomoc w ramach SURE objęła 9 mln osób i ponad 900 000 przedsiębiorstw w 15 państwach członkowskich, z wyraźnym stopniowym wycofywaniem w 2022 r., kiedy to w czterech państwach członkowskich objęto nią 350 000 osób i 40 000 przedsiębiorstw.
- Przyjęte środki wsparcia realizacji polityki skutecznie uchroniły szacunkowo 1½ mln osób przed bezrobociem w szczytowym momencie pandemii w 2020 r. Z dodatkowych symulacji ilustracyjnych wynika, że mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowane w ramach SURE prawdopodobnie stanowiły większość tego szacowanego wpływu.
- Ten środek z zakresu polityki przyczynił się również do zmniejszenia nierówności na rynku pracy przez ograniczenie rozproszenia stóp bezrobocia, zwłaszcza wśród beneficjentów SURE.
- Pomoc finansową w ramach SURE przyznano 19 państwom członkowskim, z których 11 otrzymało dodatkowe wsparcie[5].
- Przydzielono i wypłacono ponad 98 mld EUR – co stanowi kwotę bliską maksymalnej kwocie 100 mld EUR – w tym 6,5 mld EUR wypłacono 9 państwom członkowskim w grudniu 2022 r.
- Klauzula wygaśnięcia obowiązuje od 1 stycznia 2023 r., co oznacza, że państwom członkowskich nie można przyznać dalszej pomocy finansowej. Dane epidemiologiczne potwierdzają ocenę Komisji, zgodnie z którą zdarzenia nadzwyczajne uzasadniające stosowanie SURE już nie występują.
- Każde z 19 państw członkowskich korzystających z pomocy wykorzystało już całą pomoc finansową w ramach SURE.
- Szacuje się, że poza pozytywnym wpływem na sytuację społeczną i zatrudnienie, państwa członkowskie zaoszczędziły 9,0 mld EUR na spłacie odsetek.
- Niemal połowę pomocy finansowej w ramach SURE państwa członkowskie przydzieliły na wsparcie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, natomiast jedną trzecią przydzielono na podobne środki dla osób samozatrudnionych.
- 5 % przydzielono na środki ochrony zdrowia, które mają charakter „pomocniczy” zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SURE. Obejmują one środki zapobiegawcze

[4] Wszystkie tabele sprawozdawcze i kwestionariusze dotyczące kontroli i audytu pierwotnie przedłożono odpowiednio do 3 marca 2023 r. i 17 marca (z wyjątkiem Malty, która przedłożyła tabelę sprawozdawczą 27 marca 2023 r., a kwestionariusz – 17 kwietnia 2023 r.). Ponadto po tej dacie przedstawiono pewne wyjaśnienia dotyczące danych.

[5] Wspomniane 19 państw członkowskich to: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy.

przeciwko COVID-19, sprzęt medyczny i dodatkowe koszty pracy związane z rekrutacją i wspieraniem pracowników służby zdrowia, przy czym około jedna piąta kwoty dotyczy środków podejmowanych w miejscu pracy.

- Wszystkie państwa członkowskie zgłosiły, że prowadziły kontrolę *ex ante* lub *ex post* środków objętych wsparciem w ramach SURE. Żadne państwo członkowskie nie uważa środków objętych wsparciem w ramach SURE za obarczone wysokim ryzykiem nieprawidłowości lub nadużyć finansowych.
- Wszystkie państwa członkowskie podjęły działania naprawcze w odpowiedzi na nieprawidłowości lub nadużycia finansowe. Większość państw członkowskich odzyskała do tej pory ponad 75 % całkowitej kwoty podlegającej odzyskaniu.

Niniejsze sprawozdanie stanowi aktualizację informacji zawartych w pierwszych czterech sprawozdaniach półrocznych dotyczących SURE i zawiera pewną dodatkową analizę. Jego zakres obejmuje zmiany instytucjonalne od czasu daty granicznej czwartego sprawozdania z sierpnia 2022 r., w tym dodatkową pomoc finansową przyznaną 8 państwom członkowskim, zmianę decyzji wykonawczej Rady w odniesieniu do Polski w celu zlikwidowania luki w absorpcji oraz wypłatę środków finansowych związanych z dodatkowym finansowaniem i środków przeznaczonych dla Polski. W kontekście kwestionariusza *ad hoc* uwzględnionego w trzecim półrocznym sprawozdaniu przeprowadza się dogłębną analizę systemów kontroli i audytu ukierunkowaną na zapewnienie przestrzegania zobowiązań wynikających z umowy pożyczki. 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 lutym 2023 r. – oraz w odniesieniu do szacowanego wpływu SURE – w oparciu o najnowsze dane makroekonomiczne. Niniejsze sprawozdanie zawiera również szereg nowych elementów: dodatkową analizę dotyczącą liczby miejsc pracy utrzymanych dzięki SURE w oparciu o model makroekonomiczny Komisji, bardziej szczegółową analizę środków ochrony zdrowia finansowanych w ramach SURE i ich znaczenia, informacje na temat wiarygodności danych liczbowych dotyczących ludzi i przedsiębiorstw objętych SURE, wspomnianą wcześniej szczegółową analizę krajowych systemów kontroli i audytu oraz omówienie wniosków wyciągniętych ze stosowania SURE.

W niniejszym sprawozdaniu odzwierciedlono również sugestie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. 14 grudnia 2022 r., po opublikowaniu czwartego sprawozdania półrocznego, Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował sprawozdanie specjalne nr 28/2022 w sprawie SURE zawierające szereg uwag na temat tego instrumentu[6]. W sprawozdaniu Trybunału

[6] Trybunał Obrachunkowy odnotował np., że (i) brak kompleksowych danych pochodzących z państw członkowskich ogranicza możliwość oszacowania przez Komisję liczby osób i przedsiębiorstw, które uzyskały wsparcie w ramach SURE, (ii) niewiele jest danych z monitorowania dotyczących środków ochrony zdrowia, (iii) struktura instrumentu nie pozwala na oddzielne określenie wpływu SURE, pod kątem produktów i rezultatów, w ramach programów krajowych, (iv) Komisja nie sprawdzała, czy krajowe środki wspierane w ramach SURE były opłacalne lub uzupełniały inne programy, biorąc pod uwagę, że SURE był instrumentem reagowania kryzysowego, w ramach którego szybkie wypłaty środków finansowych były priorytetem, (v) ramy prawne nie nakładają na Komisję obowiązku oceny rzetelności systemów kontroli państw członkowskich służących do zarządzania wdrażaniem środków krajowych, na które przeznaczane jest wsparcie unijne. Zob. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_PL.pdf

Obrachunkowego wyrażono ogólnie bardzo pozytywną opinię na temat instrumentu, uznając szybką i skuteczna reakcję Komisji na wyzwanie, jakim jest pomoc państwom członkowskim w utrzymaniu zatrudnienia w odpowiedzi na pandemię COVID-19. Sprawozdanie zawiera tylko jedno zalecenie: ocenę SURE. Komisja przyjęła to zalecenie i do trzeciego kwartału 2024 r. przeprowadzi badanie oceniające instrument SURE, które będzie stanowiło uzupełnienie analizy przedstawionej w sprawozdaniach półrocznych.

Niniejsze sprawozdanie podzielono na siedem sekcji. Sekcja I dotyczy instytucjonalnego wykorzystania SURE: pomoc finansowa przyznana i wypłacona państwom członkowskim wraz z harmonogramem spłat. W sekcji II przedstawiono kwestię wykorzystania SURE w polityce, podsumowując łączne wydatki publiczne państw członkowskich na środki krajowe objęte wsparciem w ramach SURE[7]. W sekcji III zaktualizowano i rozszerzono ocenę wpływu SURE przedstawioną we wcześniejszych sprawozdaniach. W sekcji IV przeanalizowano informacje dotyczące krajowych systemów kontroli *ex ante* i *ex post*, w tym audytu. W sekcji V omówiono kwestię występowania zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających kontynuację SURE i potwierdzono ich brak. W sekcji VI zawarto sprawozdanie na podstawie pkt 2.4 ram dotyczące unijnych obligacji społecznych SURE, które włączono do niniejszego sprawozdania[8]. Na koniec w sekcji VII przedstawiono pewne wnioski dotyczące wartości dodanej SURE.

I. INSTYTUCJONALNE WYKORZYSTANIE SURE: KWOTY PRZYZNANE I WYPŁACONE ORAZ INNE ASPEKTY FINANSOWE

1.1 Przegląd państw członkowskich korzystających z pomocy oraz przyznanych kwot

W okresie obowiązywania instrumentu przyznano ponad 98 % puli środków finansowych w ramach SURE wynoszącej 100 mld EUR. Całkowitą kwotę pomocy finansowej w wysokości 98,4 mld EUR przyznano w ramach SURE 19 państwom członkowskim: Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Cyprowi, Czechom, Estonii, Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Litwie, Łotwie, Malcie, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Węgrom i Włochom. Zdecydowaną większość pomocy finansowej przyznano w 2020 r. (wykres 1), począwszy od września 2020 r., kiedy instrument SURE stał się dostępny. Ostateczne kwoty przyznano w listopadzie 2022 r.

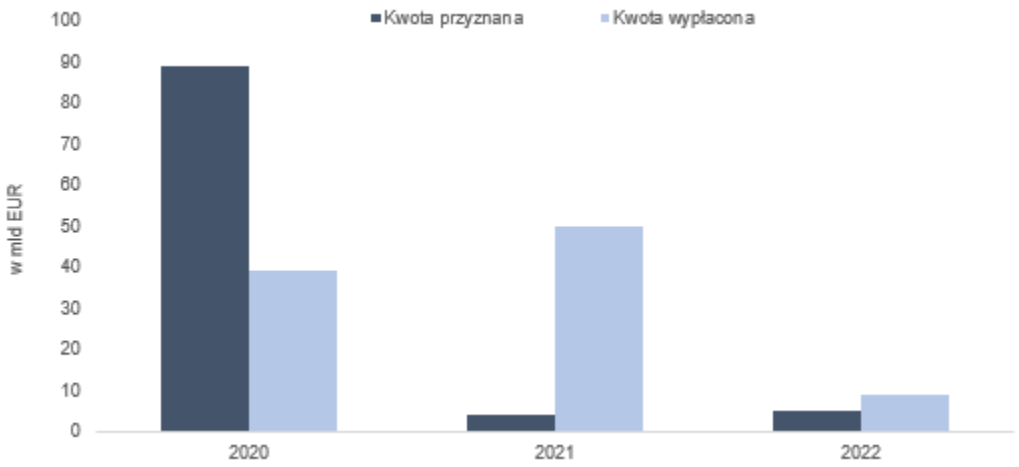
W okresie od września do listopada 2022 r. ośmiu państwom członkowskim przyznano dodatkową pomoc finansową. Od czasu ostatniego sprawozdania półrocznego opublikowanego we wrześniu 2022 r. Rada przyznała dodatkową pomoc finansową w wysokości 5,05 mld EUR ośmiu państwom członkowskim oprócz początkowej pomocy finansowej przyznanej im w 2020: Bułgarii, Chorwacji, Cyprowi, Czechom, Grecji, Litwie, Łotwie i Portugalii. Pomoc finansową przyznawano na pokrycie poniesionych wydatków – głównie w 2020 r. i 2021 r. – na rozszerzenie zakresu środków sfinansowanych już w ramach SURE. W przypadku Cypru, Grecji i Chorwacji stanowiło to drugie dodatkowe finansowanie w odniesieniu do ich pierwotnej pożyczki. W sumie 11 z 19 państw członkowskich, które skorzystały z SURE, ostatecznie

[7] Sekcje I 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

otrzymało dodatkową pomoc finansową. Wynika z tego, że o wsparcie w ramach SURE można było wystąpić w odniesieniu do kwalifikowalnych wydatków związanych z COVID-19 w oparciu o wydatki planowane lub poniesione, przy czym te ostatnie zasadniczo nie podlegały ryzyku absorpcji.

Wykres 1: Kwota przyznana i wypłacona w podziale na lata



Źródło: *Komisja Europejska*.

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	8 197 530 000	0
Bułgaria	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Cypr	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Czechy	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grecja	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Hiszpania	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Chorwacja	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Włochy	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Litwa	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Łotwa	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Polska	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugalia	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Rumunia	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Słowenia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Słowacja	630 883 600	0	630 883 600	0
Węgry	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irlandia	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonia	230 000 000	0	230 000 000	0
Ogółem	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

* W trakcie wypłacania środków przyznane kwoty zaokrąglono w dół do celów operacyjnych. Źródło: *Komisja Europejska*.

1.2 Wypłaty i mający zastosowanie harmonogram spłat

Komisja z powodzeniem przeprowadziła ostatnią emisję obligacji społecznych SURE o wartości 6,5 mld EUR w imieniu UE. 7 grudnia 2022 r. miała miejsce 9. i ostatnia unijna emisja w ramach programu SURE. Portfel zamówień na 15-letnią obligację wyniósł 25,4 mld EUR, co oznacza, że była ona czterokrotnie nadsubskrybowana w tym okresie finansowania na koniec roku. 14 grudnia wypłacono 6,548 mld EUR: 460 mln EUR dla Bułgarii, 29 mln EUR dla Cypru, 2 mld EUR dla Czech, 900 mln EUR dla Grecji, 550 mln EUR dla Chorwacji, 142 mln EUR dla Litwy, 167 mln EUR dla Łotwy, 1,5 mld EUR dla Polski i 300 mln EUR dla Portugalii. Wypłatę kwoty na rzecz Polski opóźniono do czasu rozwiązania problemu związanego z absorpcją (zob. sekcja 2.1.2), natomiast pozostałe kwoty stanowiły dodatkowe finansowanie przyznane ośmiu państwom członkowskim jesienią 2022 r.

Program emisji w ramach SURE był ogólnie bardzo udany, charakteryzował się dużym popytem ze strony inwestorów i korzystnymi warunkami cenowymi. Przed pandemią pożyczki zaciągane przez Komisję na europejskich rynkach kapitałowych były ograniczone, ale wprowadzenie SURE, a następnie Next Generation EU, sprawiło, że Komisja odgrywa znaczącą rolę w emisji długu państwowego. Wszystkie transakcje były wielokrotnie nadsubskrybowane i osiągnęły korzystne ceny, przy czym szereg wcześniejszych obligacji wyemitowano z ujemnymi stopami procentowymi (zob. tabela A2). Sukces świadczył o zaufaniu inwestorów zarówno do zdolności finansowania UE, jak i do programu SURE.

Do grudnia 2022 r. wypłacono całą pomoc finansową w wysokości 98,4 mld EUR przyznaną w ramach SURE (tabela 1)**.** Dalsze szczegółowe informacje na temat transakcji w ramach SURE i wypłat na rzecz państw członkowskich przedstawiono w tabelach A1 i A2 w załączniku.

Średni okres zapadalności wypłat na rzecz państw członkowskich wciąż wynosi 14,5 roku. Okres ten jest bliski maksymalnemu okresowi 15 lat przewidzianemu w odpowiednich decyzjach wykonawczych Rady. W tabeli 2 przedstawiono dane dotyczące harmonogramu spłat odsetek i kwoty głównej.

Tabela 2: Harmonogram spłat należnych unijnych pożyczek w ramach SURE

Rok kalendarzowy	Kwota główna	Odsetki	SURE ogółem
2023		326 563 400	326 563 400
2024		326 982 500	326 982 500
2025	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2027		326 982 500	326 982 500
2028	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031		326 982 500	326 982 500
2032		326 982 500	326 982 500
2033		326 982 500	326 982 500
2034		326 982 500	326 982 500
2035	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
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	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. WYKORZYSTANIE INSTRUMENTU SURE W POLITYCE: WYDATKI PUBLICZNE I ŚRODKI KRAJOWE OBJĘTE ZAKRESEM STOSOWANIA SURE

W niniejszej sekcji skoncentrowano się na wykorzystaniu instrumentu SURE w polityce. W sekcji 2.1 podsumowano wydatki publiczne państw członkowskich objętych SURE albo kwalifikujących się do objęcia SURE, w tym kwestię absorpcji środków finansowych. Sekcja 2.2 zawiera szczegółowe informacje na temat mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków objętych wsparciem w ramach SURE, natomiast w sekcji 2.3 przeanalizowano charakter środków ochrony zdrowia objętych wsparciem. W sekcji 2.4 wskazano liczbę pracowników i przedsiębiorstw, które skorzystały ze środków objętych wsparciem w ramach SURE.

2.1 Faktyczne i planowane wydatki publiczne objęte wsparciem w ramach SURE

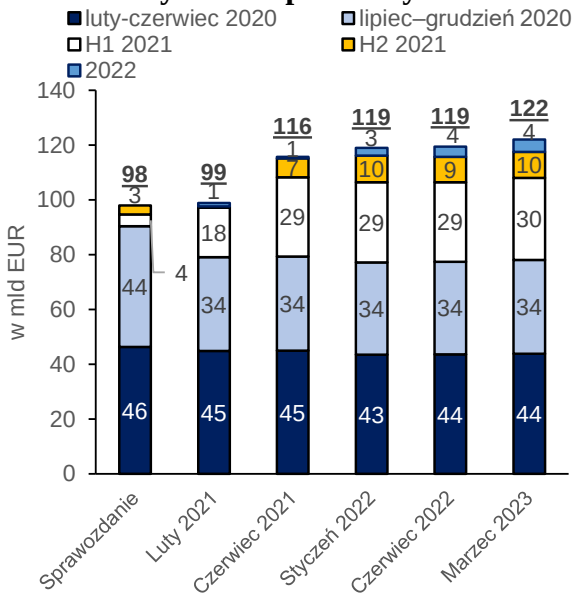
2.1.1 Monitorowanie wydatków publicznych na kwalifikujące się środki

Do monitorowania planowanego i faktycznego wykorzystania pomocy finansowej przyznanej w ramach SURE stosuje się półroczne sprawozdania państw członkowskich korzystających z pomocy. Wymagane sprawozdania obejmują wydatki publiczne na środki objęte SURE (oraz objęcie tymi środkami pracowników i przedsiębiorstw, jak podano w sekcji 3.3). Dotychczas odbyło się pięć rund sprawozdawczości: w sierpniu 2020 r. („wstępne sprawozdanie"), w styczniu-lutym 2021 r. („pierwsze sprawozdanie"), w czerwcu 2021 r. („drugie sprawozdanie"), w styczniu 2022 r. („trzecie sprawozdanie"), w czerwcu 2022 r. („czwarte sprawozdanie") i w lutym 2023 r. („ostatnie sprawozdanie"). Zgodnie z planem najnowsze sprawozdanie będzie ostatnim, ponieważ cała przyznana pomoc finansową została już wydana i nie planuje się wydatków, których wykonanie należy monitorować. Przedstawione informacje *odpowiadają informacjom zgłoszonym przez państwa członkowskie* na temat środków kwalifikujących się do SURE. Niektóre państwa członkowskie wydały więcej niż wynosi kwota otrzymanej pomocy finansowej w ramach SURE, uzupełniając wsparcie w ramach SURE krajowymi środkami finansowymi lub funduszami strukturalnymi UE, w związku z czym łączne wydatki mogą przekraczać kwotę dostępną w ramach SURE. Sprawozdawczość umożliwia pomiar absorpcji pomocy finansowej w ramach SURE poprzez porównanie z kwotą przyznaną przez Radę[9].

[9] Luka w absorpcji może pojawić się, gdy wydatki poniesione lub planowane przez państwo członkowskie na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE są niższe niż kwota przyznana przez Radę. Część absorpcji może wynikać z tego, że państwo członkowskie nie zdążyło wydać już wypłaconej kwoty, co może stać się problematyczne, jeśli luka ta utrzyma się po zrealizowaniu planowanych wydatków.

Zrealizowano w całości wszystkie zaplanowane wydatki publiczne w ramach SURE. Na podstawie rozporządzenia w sprawie SURE możliwe było wykorzystanie pomocy finansowej na sfinansowanie poniesionych wydatków publicznych oraz planowanego wzrostu wydatków publicznych na środki objęte SURE[10]. Na początku funkcjonowania SURE, kiedy ograniczenia związane z COVID-19 były dotkliwe, w ramach tego instrumentu sfinansowano dużą część planowanych wydatków, która odpowiadała 64 % całkowitych wydatków w czerwcu 2020 r. Udział planowanych wydatków zmniejszył się do 12 % w czerwcu 2021 r. i wynosił mniej niż 4 % na koniec 2021 r. Wszystkie wydatki na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE zrealizowano do grudnia 2022 r., jednak fundusze przeznaczone na finansowanie środków w ramach SURE zostały wyczerpane przez wszystkie państwa członkowskie do czerwca 2022 r., a po tym terminie możliwe było jedynie finansowanie krajowe[11].

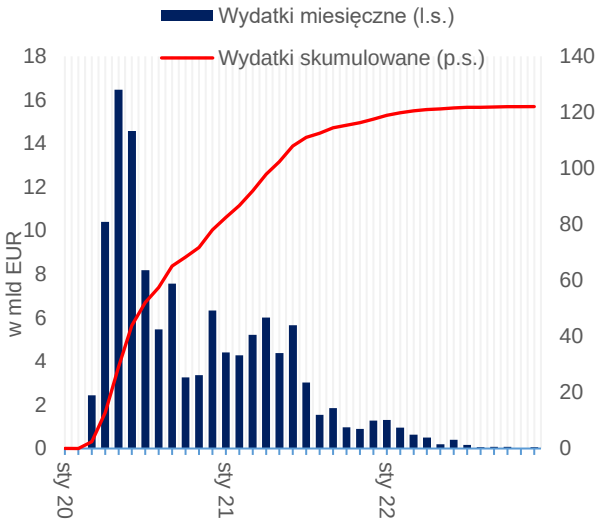
Wykres 2: Zgłoszone dane dotyczące wydatków publicznych



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*

*U*waga: Estonia jest uwzględniona w sprawozdawczości od czerwca 2021 r., ponieważ złożyła wniosek o wsparcie w ramach SURE później. H1 i H2 odpowiadają pierwszej i drugiej połowie roku 2021 r.

Wykres 3: Miesięczne zmiany poniesionych wydatków publicznych objętych SURE



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*

Łączne wydatki publiczne na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE wyniosły około 122 mld EUR, czyli przewyższą kwotę całkowitej pomocy finansowej udzielonej w ramach SURE. Kwota ta nieznacznie wzrosła w porównaniu z czwartym sprawozdaniem (wykres 2), ponieważ niektóre państwa członkowskie rozszerzyły zakres

[10] Irlandia i Estonia złożyły wniosek o wsparcie w ramach SURE wyłącznie w odniesieniu do poniesionych wydatków publicznych. W związku z tym wysokość zgłoszonych wydatków pozostaje niezmieniona od marca 2021 r. Od czasu poprzedniego sprawozdania nie uległa zmianie także sprawozdawczość dotycząca wydatków publicznych za lata 2020 i 2021 w przypadku Węgier i Litwy.

[11] Kwalifikujące się środki oznaczają środki opisane w art. 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie SURE: krajowe mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobne środki, a także, dodatkowo, środki ochrony zdrowia.

środków w 2022 r., choć przy bardziej ograniczonych wydatkach. Ogółem 13 państw członkowskich zgłosiło wydatki w 2022 r. Wydatki na mniejszą liczbę programów, które kontynuowano w 2022 r., wzrosły nieznacznie z planowanych 3,7 mld EUR do 4,5 mld EUR, które ostatecznie zrealizowano. Kwota łącznych wydatków (122 mld EUR) jest wyższa niż całkowita kwota przyznana w ramach SURE (98,4 mld EUR), ponieważ większość państw członkowskich wydała więcej na kwalifikujące się środki niż wynosi pomoc finansowa, o którą wnioskowały i którą otrzymały[12]. Świadczy to o tym, że zakres SURE jest nadal adekwatny z punktu widzenia państw członkowskich po tym, jak po raz pierwszy złożyły wniosek o wsparcie w ramach SURE w 2020 r.

Złagodzenie skutków pandemii w 2022 r. spowodowało, że miesięczne wydatki na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE spadły do nieznacznych kwot. Wykres 3 pokazuje, że wydatki w 2022 r. osiągnęły szczyt (na niskim poziomie) w styczniu, a następnie gwałtownie spadły. Na początku 2022 r. wydatki były ukierunkowane na środki takie jak przedłużenie niektórych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, środki związane z kwarantanną, testy na COVID-19 i specjalne odszkodowania dla pracowników służby zdrowia[13]. W drugiej połowie 2022 r. średnie miesięczne wydatki we wszystkich państwach członkowskich objętych zakresem sprawozdania wyniosły zaledwie 83 mln EUR.

2.1.2 Absorpcja środków finansowych

Wszystkie państwa członkowskie wykorzystały już całą pomoc finansową w ramach SURE. Ponieważ wszystkie wydatki publiczne finansowane w ramach SURE zostały już wykonane, tj. nie pozostały żadne planowane wydatki, wykorzystano w pełni przyznaną pomoc finansową w wysokości 98,4 mld EUR. Rozwiązano problemy związane z absorpcją zidentyfikowane wcześniej w dwóch państwach członkowskich, które to problemy omówiono w czwartym sprawozdaniu półrocznym. Spośród 19 państw członkowskich 17 faktycznie wydało *więcej* niż przyznana kwota, co wynikało m.in. z finansowania pozostałej części pomocy ze środków krajowych (zob. wykres 4).

W Rumunii w pełni zlikwidowano lukę w absorpcji, co potwierdzono na podstawie ostatecznych danych dotyczących wykonania budżetu. Należy przypomnieć, że na początku 2022 r. w Rumunii stwierdzono lukę w absorpcji w wysokości niemal 3 mld EUR. W zmienionej decyzji wykonawczej Rady przyjętej w lipcu 2022 r. zmniejszono przyznaną kwotę z 4,1 mld EUR do 3 mld EUR i uwzględniono 21 dodatkowych środków kwalifikujących się w ramach SURE, na wniosek władz rumuńskich. Ścisły dialog między Komisją a władzami Rumunii pomógł w określeniu dalszych wydatków kwalifikowalnych w postaci zmniejszenia pośrednich kosztów pracy związanych z przedsiębiorstwami uczestniczącymi w mechanizmach zmniejszonego wymiaru czasu pracy[14]. Obecnie w pełni domknięto szacowaną pozostałą lukę

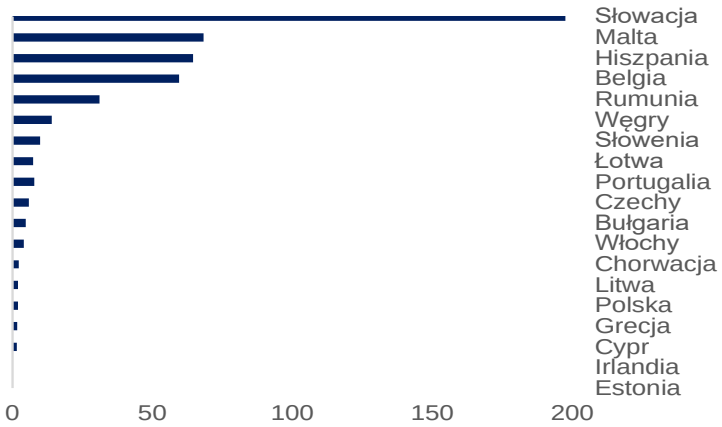
[12] W przypadku Hiszpanii i Włoch wynika to również z limitu koncentracji (wynoszącego 60 % maksymalnej kwoty 100 mld EUR), która ma zastosowanie do trzech największych państw członkowskich korzystających z pomocy.

[13] Niektóre wydatki poniesione w 2022 r. dotyczyły również płatności dokonywanych przez państwa członkowskie na rzecz pracowników i przedsiębiorstw będących beneficjentami, które były skoncentrowane na etapie końcowym, a dotyczyły wcześniejszych okresów.

[14] Pełne lub częściowe zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne kwalifikują się w ramach SURE, o ile są związane z utrzymaniem zatrudnienia. Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy mogą obejmować takie

w wysokości 350 mln EUR, którą odnotowano we wrześniu 2022 r. i wskazano w czwartym sprawozdaniu. Obecnie odnotowuje się nawet nadwyżkę marginesu na bezpiecznym poziomie powyżej kwoty 3 mld EUR przyznanej Rumunii. Ostateczne wykonanie budżetu na 2022 r. w odniesieniu do wszystkich środków uwzględnionych w zmienionej decyzji wykonawczej Rady rozwiało niepewność, tak że do grudnia 2022 r. łączne poniesione wydatki wyniosły ponad 3 mld EUR, a wydatki związane z ochroną zdrowia nadal miały charakter pomocniczy (stanowiąc mniej niż 46 % całkowitych wydatków).

Wykres 4: Nadwyżka ponad kwotę pożyczki (% kwoty pożyczki) wydatków publicznych na kwalifikujące się środki



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*
Uwaga: Wydatki publiczne oznaczają środki zgłoszone jako objęte decyzjami wykonawczymi Rady, bez uwzględnienia środków z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Niektóre państwa członkowskie (Estonia, Słowenia) przestały po 2020 r. 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.

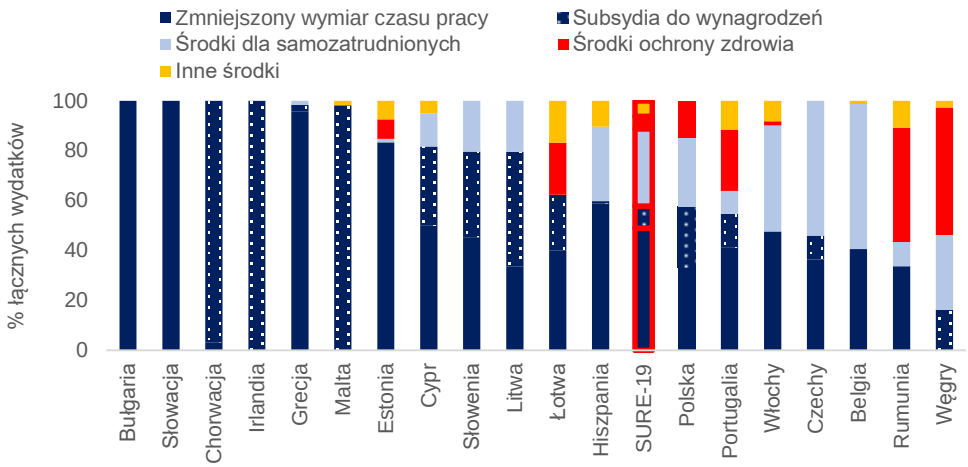
W Polsce kwestię umiarkowanej luki w absorpcji w porównaniu z przyznaną kwotą rozwiązano przez włączenie dwóch nowych środków kwalifikujących się do pomocy w ramach SURE. Na początku 2022 r. Polska zgłosiła niższe całkowite wydatki na środki objęte odpowiednią decyzją wykonawczą Rady (9,9 mld EUR) niż przyznana kwota (11,2 mld EUR).W wyniku dialogu technicznego między Komisją a władzami polskimi Rada zmieniła w listopadzie 2022 r. swoją pierwotną decyzję wykonawczą w sprawie Polski, na podstawie wniosku Komisji, w celu włączenia dwóch dodatkowych środków ochrony zdrowia, które kwalifikowały się w ramach SURE. Obejmują one premię dla pracowników służby zdrowia i usługi w zakresie wykonywania testów PCR na COVID-19. Kwota kwalifikujących się wydatków związanych z ochroną zdrowia wzrosła z 0 % do 15 % całkowitych wydatków, przy czym ich charakter był nadal pomocniczy. Pozostałą kwotę środków finansowych (1,5 mld EUR), której wypłatę początkowo odroczono do czasu rozwiązania problemu związanego z absorpcją, wypłacono w grudniu 2022 r.

zwolnienia i były finansowane w ramach SURE na rzecz państw członkowskich, jeżeli o to wnioskowano (zob. np. w Słowenii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii).

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

Znaczną większość całkowitych wydatków publicznych na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE przyznano na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy oraz „podobne środki", w tym dla osób samozatrudnionych. W rzeczywistości niemal połowę (49 %) całkowitych wydatków publicznych na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE ukierunkowano na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, które 16 z 19 państw członkowskich sfinansowało ze środków SURE. Kolejne 31 % przyznano na „podobne środki" dla osób samozatrudnionych[15]. 9 % przyznano na programy subsydiowania wynagrodzeń[16], a 6 % całkowitych wydatków – na „inne" podobne środki służące utrzymaniu miejsc pracy i wsparciu dochodów pracowników[17].Na środki ochrony zdrowia wydano zaledwie 5 %, co potwierdziło pomocniczy charakter tych wydatków. 11 państw członkowskich wykorzystało pomoc finansową z SURE wyłącznie na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki (wykres 5).

Wykres 5: Wydatki publiczne na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE według rodzaju wydatków



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*
Uwaga: zob. sprawozdanie z marca 2021 r. zawierające szczegółowe informacje na temat wydatków Węgier związanych z ochroną zdrowia.

W czasie kryzysu związanego z COVID-19 wzrósł odsetek kobiet i młodzieży zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze czasu pracy. Odzwierciedla to przede wszystkim zmianę struktury sektorowej wsparcia z przetwórstwa przemysłowego i budownictwa na usługi

[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, z tą różnicą, że płatności nie są obliczane w kategoriach godzin (nieprzepracowanych), ale raczej odpowiadają kwocie ryczałtowej lub części całkowitego wynagrodzenia. Ogółem środki podobne do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy stanowią 46 % wszystkich wydatków kwalifikujących się do pomocy w ramach SURE.
[17] Inne podobne środki obejmują np. świadczenia chorobowe, urlopy rodzicielskie i szkolenia zawodowe związane ze zmniejszonym wymiarem czasu pracy.

i handel detaliczny, tj. sektory o relatywnie wyższym udziale kobiet i młodzieży w zatrudnieniu (wykres 6)[18].

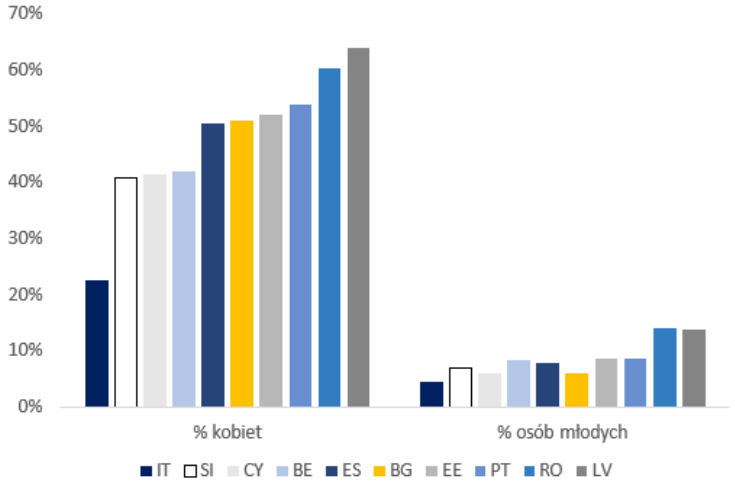
Jesienią 2022 r. ośmiu państwom członkowskim przyznano dodatkową pomoc finansową na różne środki. To dodatkowe wsparcie było przeznaczone na dodatkowe wydatki poniesione w 2021 r. – a w niektórych przypadkach do początku 2022 r. – na środki wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych objęte już wsparciem w ramach SURE. To dodatkowe finansowanie obejmowało w szczególności:

- *Bułgaria* przedłużenie do czerwca 2022 r. mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy przewidzianego dla przedsiębiorstw, które doświadczyły spadku przychodów o co najmniej 30 % z powodu pandemii i które ograniczyły swoją działalność w okresie od 13 marca 2020 r. do 31 grudnia 2020 r., jednocześnie utrzymując zatrudnienie;
- *Cypr*: dodatkowe wydatki związane z przedłużeniem (do trzeciego kwartału 2021 r.) programu subsydiowania wynagrodzeń stanowiącego wsparcie dla przedsiębiorstw, które musiały (częściowo) zawiesić swoją działalność, specjalne programy dotyczące sektora zakwaterowania i turystyki, program dotacji dla osób samozatrudnionych, a także program świadczeń z tytułu choroby w związku z COVID-19;
- *Czechy*: przedłużenie w 2021 r. mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy w sytuacjach nadzwyczajnych (tzw. programu „Antyvirus") oraz wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych dla osób samozatrudnionych;
- *Grecja*: przedłużenie programu utrzymania miejsc pracy w sytuacjach nadzwyczajnych (dodatek dla pracowników sektora prywatnego, których umowę zawieszono) w 2021 r. i 2022 r. oraz związanej z nim dotacji pokrywającej odpowiednie składki na ubezpieczenie społeczne;
- *Chorwacja*: przedłużenie dwóch obowiązujących środków wsparcia, tj. programu subsydiowania wynagrodzeń dla przedsiębiorstw, na które pandemia miała negatywny wpływ (do czerwca 2022 r.), oraz mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy zapewniającego wsparcie w zakresie tymczasowego skrócenia czasu pracy (do grudnia 2022 r.);
- *Litwa*: przedłużenie do czerwca 2021 r. programu utrzymania miejsc pracy, w ramach którego przewidziano dotacje do kosztów wynagrodzeń pracowników w okresach zawieszenia pracy, oraz programy dotacji dla osób samozatrudnionych;
- *Łotwa*: przywrócenie środków wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych (rekompensata za okres przestoju dla pracowników, dopłaty do wynagrodzeń dla przedsiębiorstw dotkniętych skutkami pandemii i świadczenia chorobowe związane z COVID-19) w okresie od listopada 2020 r. do czerwca 2021 r., a także pewne dodatkowe wydatki na rozszerzenie zakresu środków ochrony zdrowia;

[18] 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.

- *Portugalia:* przedłużenie obowiązującego zestawu środków związanych z rynkiem pracy i środków ochrony zdrowia (których zakres rozszerzono na mocy zmieniającej decyzji wykonawczej Rady w styczniu 2022 r.) odpowiednio do końca 2021 r. i marca 2022 r. (ostatni zestaw środków obejmuje dodatek z tytułu izolacji profilaktycznej oraz wyjątkowe wsparcie na wznowienie działalności gospodarczej).

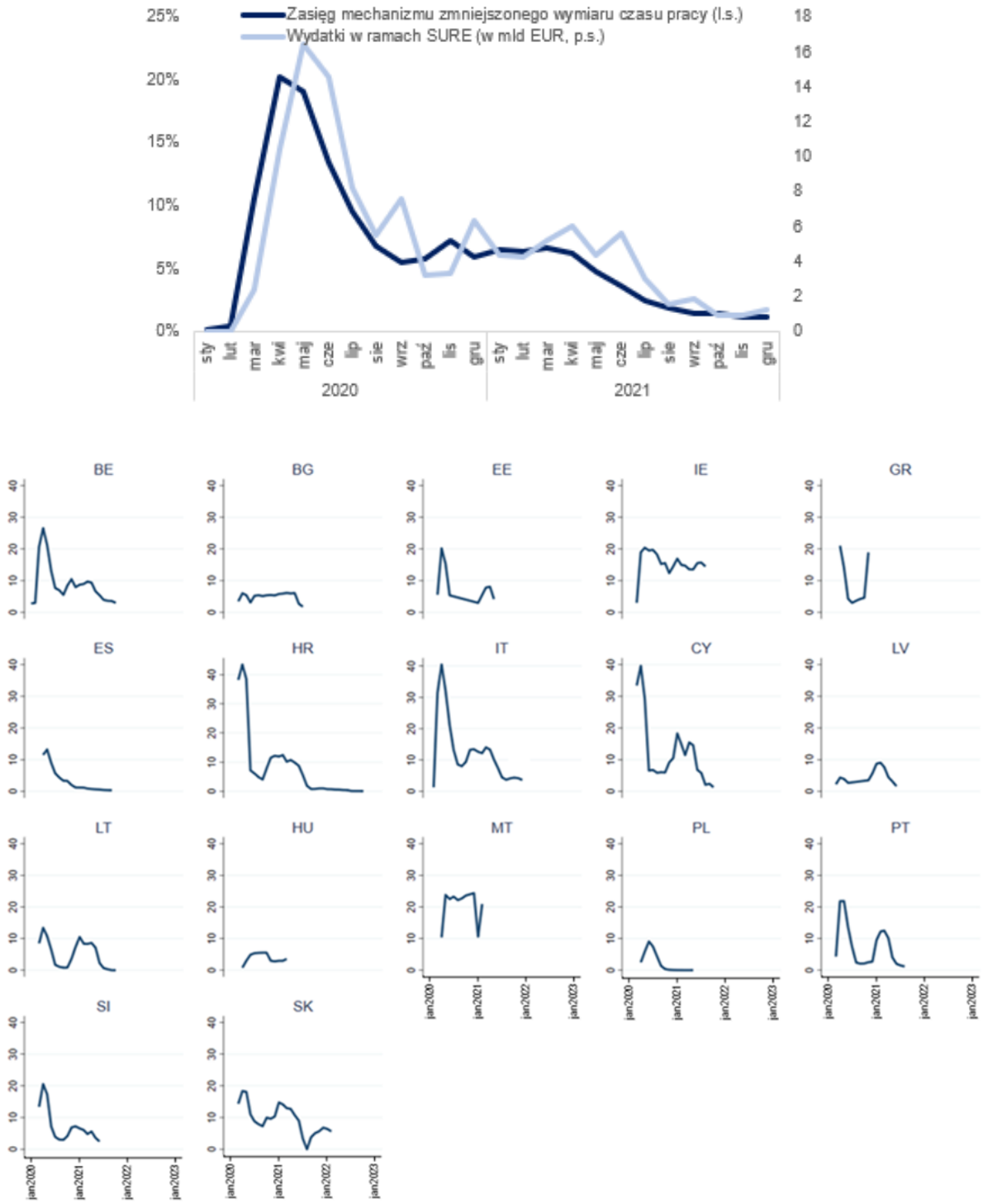
Wykres 6: Średni udział kobiet i młodych beneficjentów (15–24 l.) w mechanizmach zmniejszonego wymiaru czasu pracy (2020/2021)



Źródło: *Baza danych dotycząca polityki rynku pracy 2020, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego; dane zgromadzone przez Komitet ds. Zatrudnienia w latach 2020–2021.*
Uwaga: dane nie są dostępne dla wszystkich państw objętych SURE.

W większości państw członkowskich korzystanie ze wsparcia w postaci zmniejszonego wymiaru czasu pracy było kontynuowane w 2021 r., ale tendencja była spadkowa. W większości państw członkowskich po tym, jak pandemia po osiągnęła pierwszy szczyt podczas pierwszej fali w marcu-kwietniu 2020 r., stosowanie zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków służących utrzymaniu miejsc pracy ustabilizowało się w drugiej połowie 2020 r. Następnie w 2021 r. odnotowano stopniowy spadek wykorzystania tych programów wraz z ożywieniem gospodarczym oraz sukcesem kampanii szczepień. W niektórych państwach odnotowano drugi szczyt na koniec 2020 r./na początku 2021 r.

Wykres 7. Odsetek miejsc pracy objętych wsparciem w ramach środków służących utrzymaniu miejsc pracy (łącznie i w podziale na państwa członkowskie)



Źródło: Eurostat, *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*
Uwaga: brak dostępnych danych dotyczących Czech i Rumunii. Spadek udziału miejsc pracy objętych zakresem środka w drugiej połowie 2021 r. wynika częściowo z niedostępności danych dotyczących wielu państw.

Większość państw członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE wycofała swoje środki nadzwyczajne służące utrzymaniu miejsc pracy do połowy 2022 r. Chociaż kilka państw (Estonia, Słowenia) wycofało swoje środki nadzwyczajne służące utrzymaniu miejsc pracy już w drugiej połowie 2020 r., większość przedłużyła wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych do 2021 r., a w niektórych przypadkach do pierwszej połowy 2022 r. Tylko w dwóch państwach (Portugalii i Chorwacji) wsparcie w sytuacjach nadzwyczajnych było dostępne do końca 2022 r.

Tabela 3. Główne środki nadzwyczajne służące utrzymaniu miejsc pracy i okres ich obowiązywania

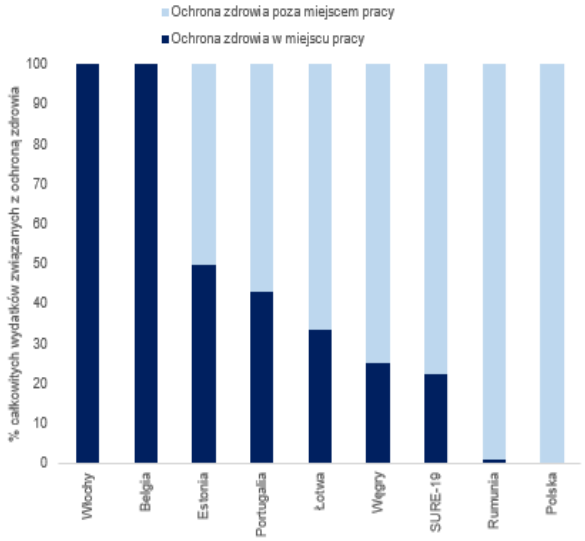
Państwo członkowskie	Rodzaj	Stały/tymczasowy	Ograniczenie wymiaru czasu pracy	Termin obowiązywania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych
BE	MZWCP	Stały z tymczasowymi modyfikacjami	0-100 %	Czerwiec 2022 r.
BG	MZWCP	Tymczasowy	50 % lub 100 %	Czerwiec 2022 r.
CZ	MZWCP	Tymczasowy	0-100 %	Luty 2022 r.
EE	MZWCP	Tymczasowy	0-100 %	Czerwiec 2020 r.
IE	Dofinansowanie wynagrodzeń	Tymczasowy	-	Sierpień 2020.
EL	MZWCP	Tymczasowy	50 % lub 100 %	Styczeń 2022 r.
ES	MZWCP	Stały z tymczasowymi modyfikacjami	0-100 %	Marzec 2022 r.
HR	Dofinansowanie wynagrodzeń + MZWCP	Tymczasowy	0-100 %	Grudzień 2022 r.
IT	MZWCP	Stały z tymczasowymi modyfikacjami	0-100 %	Grudzień 2021 r.
CY	MZWCP	Tymczasowy	0-100 %	Sierpień 2021.
LV	MZWCP	Tymczasowy	0-100 %	Czerwiec 2021 r.
LT	Dofinansowanie wynagrodzeń + MZWCP	Tymczasowy	0-100 %	Czerwiec 2021 r./wrzesień 2021 r.
HU	-	-	-	-
MT	Dofinansowanie wynagrodzeń	Tymczasowy	-	Maj 2022 r.
PL	Dofinansowanie wynagrodzeń + MZWCP	Tymczasowy	20-100 %	Wrzesień 2021 r.
PT	MZWCP	Stały z tymczasowymi modyfikacjami	0-100 %	Wrzesień 2022 r.
RO	MZWCP	Tymczasowy	0-100 %	Maj 2022 r.
SI	MZWCP	Tymczasowy	50-100 %	Grudzień 2020 r.
SK	MZWCP	Tymczasowy	0-100 %	Marzec 2022 r.

Uwaga: tabela ta dotyczy jedynie głównych programów. Podczas pandemii na Węgrzech obowiązywał mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy w sytuacjach nadzwyczajnych, który był finansowany z europejskich funduszy strukturalnych. W związku z tym Węgry nie otrzymały pomocy finansowej na ten środek w ramach SURE. Irlandia zastąpiła swój program subsydiowania wynagrodzeń podobnym zmodyfikowanym programem, który obowiązuje od maja 2022 r., ale nie był finansowany w ramach SURE.

2.3 Środki krajowe: środki ochrony zdrowia objęte wsparciem w ramach SURE

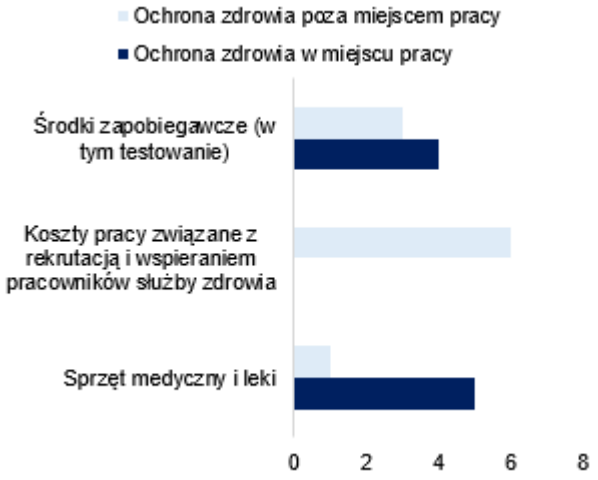
Potwierdzono pomocniczy charakter wydatków związanych z ochroną zdrowia. Na środki ochrony zdrowia wydano zaledwie 5 % całkowitych wydatków. Tylko 8 z 19 państw członkowskich skorzystało ze wsparcia w ramach SURE w celu sfinansowania środków ochrony zdrowia. Rozporządzenie w sprawie SURE dopuszcza finansowanie *wszelkich* środków ochrony zdrowia związanych z COVID-19, ale podkreślono w nim *w szczególności* środki wdrażane *w miejscu pracy*, które stanowią 22 % wszystkich wydatków związanych z ochroną zdrowia (wykres 8)[19]. Za środki podejmowane w miejscu pracy uważa się przede wszystkim te, które ułatwiają bezpieczny powrót do pracy przez ograniczenie ryzyka zawodowego, w szczególności w odniesieniu do pracowników służby zdrowia.

Wykres 8: Udział wydatków związanych z ochroną zdrowia w miejscu pracy



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*

Wykres 9: Podział rodzajów środków ochrony zdrowia (liczba zainteresowanych państw członkowskich)



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).* Uwaga: Portugalia i Rumunia są liczone podwójnie, ponieważ dysponują odpowiednio środkami zapobiegawczymi oraz sprzętem medycznym i środkami medycznymi zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim.

Instrument SURE wykorzystano w celu sfinansowania szeregu rodzajów środków ochrony zdrowia, zapewniając sektorowi opieki zdrowotnej pożądane wsparcie w sytuacjach

[19] Zob. art. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. Warunek ten wyjaśniono również szerzej w motywie 5: „Aby utrzymać zdecydowane ukierunkowanie instrumentu przewidzianego w niniejszym rozporządzeniu, a przez to jego skuteczność, środki ochrony zdrowia dla celów tego instrumentu mogą obejmować środki służące ograniczeniu ryzyka zawodowego oraz zapewnieniu w miejscu pracy ochrony pracownikom i osobom samozatrudnionym, a w stosownych przypadkach niektóre inne środki ochrony zdrowia”.

nadzwyczajnych i ułatwiając szybszy powrót do działalności w kilku państwach członkowskich. Zgodnie z sugestią Trybunału Obrachunkowego służby Komisji przeprowadziły dalszą analizę skutków stosowania środków ochrony zdrowia finansowanych w ramach SURE. Środki ochrony zdrowia objęte wsparciem można ogólnie podzielić na trzy kategorie: i) środki zapobiegawcze przeciwko COVID-19, ii) dodatkowe koszty pracy związane z rekrutacją i wspieraniem pracowników służby zdrowia pracujących w bardzo trudnych warunkach oraz iii) sprzęt medyczny i leki. Z wykresu 9 wynika, że popularność każdej kategorii środków była zasadniczo podobna we wszystkich państwach członkowskich. Środki te, wyszczególnione poniżej, występują zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim.

- *Środki zapobiegawcze:* środki te są ukierunkowane na ograniczenie ryzyka zawodowego i zapewnienie bezpiecznego powrotu do pracy (nie są to środki ochrony indywidualnej). Przykłady tych środków stosowanych *w miejscu pracy* obejmują szkolenia w zakresie higieny (Belgia), badanie pracowników zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych i placówek opieki nad dziećmi (Portugalia), a także ulgi podatkowe na dezynfekcję w miejscach pracy skierowane do małych przedsiębiorstw i organizacji nienastawionych na zysk (Włochy). Środki zapobiegawcze stosowane *poza miejscem pracy* dotyczą głównie finansowania wydatków związanych z testami na COVID-19 w całej populacji. Zwiększenie zdolności laboratoriów do przeprowadzania testów podczas pandemii miało również kluczowe znaczenie dla utrzymania działań klinicznych oraz zniesienia obostrzeń i środków w zakresie ograniczenia kontaktów personalnych. W UE odnotowano 15-krotny wzrost sekwencjonowania genetycznego w 2021 r. w porównaniu z 2020 r., co doprowadziło do wzrostu odsetka pozytywnych testów sekwencji genetycznych wirusa z mniej niż 1 % w 2020 r. do średnio 7 % w 2021 r.[20].
- *Dodatkowe koszty pracy związane z rekrutacją i wspieraniem pracowników służby zdrowia:* spośród wszystkich środków podjętych *poza miejscem pracy*, najpopularniejsze były dodatkowe koszty pracy pracowników służby zdrowia. Na przykład Estonia, Łotwa, Polska, Portugalia, Rumunia i Węgry wykorzystały środki finansowe dostępne w ramach SURE do wypłacenia premii pracownikom służby zdrowia lub zatrudnienia dodatkowych pracowników. Podczas pandemii podstawowe znaczenie miało zwiększenie zdolności intensywnej opieki medycznej, która wymaga dużego nakładu pracy, ponieważ większe obłożenie intensywnej opieki medycznej wiąże się ze wzrostem wskaźnika umieralności[21].
- *Sprzęt medyczny i leki*: środki finansowe w ramach SURE wykorzystywano również na środki ochrony indywidualnej i sprzęt do dezynfekcji w miejscu pracy i szpitalach (Estonia, Łotwa, Węgry i Portugalia) oraz na wprowadzenie szczepionki (Rumunia), co miało kluczowe znaczenie dla ograniczenia liczby ofiar śmiertelnych i powrotu do normalności.

2.4. Udział osób zatrudnionych i przedsiębiorstw objętych wsparciem w ramach SURE

Komisja potwierdziła wysoką jakość danych dotyczących zakresu wsparcia przekazanych przez państwa członkowskie w sprawozdaniach. Komisja udzieliła wytycznych, a państwa

[20]Zob. OECD (2022), *Health at a glance.*

[21] Zob. np. Bravata i in. (2021), „Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France" [„Wpływ przeniesienia pacjenta na oddział intensywnej terapii na wskaźnik umieralności pacjentów z COVID-19: dane z kompleksowej krajowej bazy danych we Francji"].

członkowskie poczyniły starania w celu poprawy jakości zgłaszanych danych dotyczących zakresu wsparcia za lata 2020, 2021 i 2022 w ramach pięciu serii sprawozdawczych[22]. 9 z 19 państw członkowskich potwierdziło, że informacje są w pełni oparte na danych administracyjnych i zgodne z wytycznymi Komisji[23]. W przypadku ośmiu kolejnych państw członkowskich uważa się, że informacje są w większości oparte na danych administracyjnych. Tylko dwa państwa członkowskie zauważyły, że zgłoszone przez nie dane można uznać jedynie za najlepsze szacunki, dopóki nie będą znane pełne informacje. Świadczy to o znacznej pewności przedstawionych tutaj szacunków dotyczących zakresu wsparcia, dzięki czemu uwzględniona jest jedna z uwag Trybunału Obrachunkowego dotycząca polegania na szacunkach, a nie na ostatecznych danych.

Szacuje się, że w 2020 r. w ramach SURE udzielono wsparcia 31½ mln osób i ponad 2½ mln przedsiębiorstw. Liczba ta stanowi prawie jedną trzecią całkowitego zatrudnienia i ponad jedną czwartą liczby przedsiębiorstw w 19 państwach członkowskich korzystających z pomocy[24]. Na szacunkową liczbę osób zatrudnionych składają się około 22¼ mln pracowników i 9¼ mln osób samozatrudnionych. Na wykresach 10 i 11 przedstawiono podział zasięgu SURE według państw członkowskich. W szacunkach tych nie uwzględniono osób otrzymujących wsparcie z SURE wyłącznie w ramach środków związanych z ochroną zdrowia, w związku z czym szacunki te można uznać za zachowawcze[25].

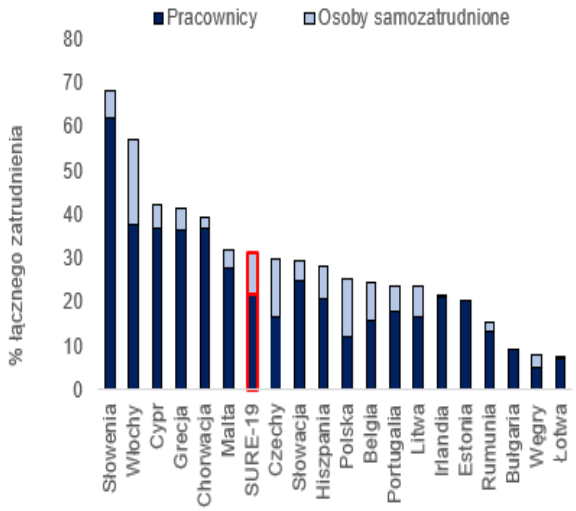
[22] Z założenia gromadzenie informacji na temat liczby pracowników i przedsiębiorstw wymagało od państw członkowskich śledzenia każdego beneficjenta każdego środka objętego wsparciem w ramach SURE w administracyjnych bazach danych dotyczących systemu zabezpieczenia społecznego, które to informacje były gromadzone również poprzez publiczne agencje pośrednictwa pracy. Proces ten wymagał zebrania ogromnej ilości informacji i poświęcenia czasu na przeprowadzenie weryfikacji w celu uniknięcia podwójnego liczenia, np. w przypadku gdy jedna osoba otrzymuje dwa rodzaje środków objętych wsparciem w ramach SURE lub składa wniosek o przyznanie jej środka wsparcia kilka razy w tym samym roku w sposób nieprzerwany.

[23] Księgowość osób samozatrudnionych i pracowników wykonujących pracę na rzecz tych osób samozatrudnionych nie była w pełni zharmonizowana w państwach członkowskich o różnych systemach statystycznych i prawnych.

[24] Dane 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. Udział przedsiębiorstw objętych wsparciem zmniejszył się w porównaniu z danymi przedstawionymi w czwartym sprawozdaniu głównie ze względu na przedstawienie przez Polskę ostatecznych danych administracyjnych.

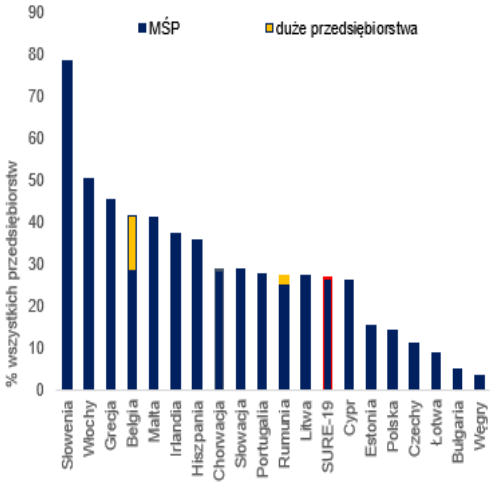
[25] Ponadto w niektórych państwach członkowskich odbiorcy wsparcia w ramach różnych środków w znacznym stopniu się pokrywali, a dokonanie odpowiednich korekt danych w celu uwzględnienia tego faktu nie było możliwe. W takich przypadkach zwrócono się do państw członkowskich o zgłaszanie jedynie zasięgu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

Wykres 10: Pracownicy objęci SURE w 2020 r. (% całkowitej liczby osób zatrudnionych)



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*
Uwaga: dane dotyczące zakresu wsparcia i całkowitej liczby osób zatrudnionych zaczerpnięto ze sprawozdań państw członkowskich.

Wykres 11: Przedsiębiorstwa objęte SURE w 2020 r. według ich wielkości (% wszystkich przedsiębiorstw)

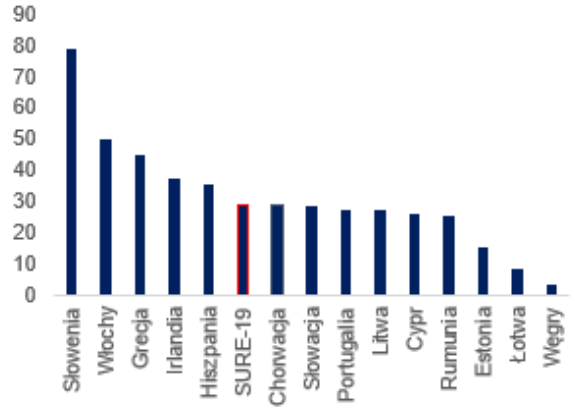


Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*
Uwaga: Łączna liczba przedsiębiorstw nie obejmuje przedsiębiorstw o zerowym poziomie zatrudnienia. MŚP liczą mniej niż 250 pracowników, a duże przedsiębiorstwa – ponad 250 pracowników.

Głównymi beneficjentami wsparcia w ramach SURE były małe i średnie 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 również małe i średnie przedsiębiorstwa, które stanowią większość przedsiębiorstw objętych SURE (wykres 11)[26]. Średnio 29 % MŚP w państwach członkowskich będących beneficjentami otrzymało wsparcie w ramach SURE (wykres 12). Z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy korzystały głównie sektory usług i handlu detalicznego. Przetwórstwo przemysłowe nadal otrzymywało 14 % wydatków w ramach SURE. Sektorami o największym udziale wydatków według najnowszych sprawozdań były: (i) zakwaterowanie i usługi gastronomiczne, (ii) handel hurtowy i detaliczny oraz (iii) przetwórstwo przemysłowe (wykres 13). W przypadku wielu państw członkowskich w odpowiednich decyzjach wykonawczych Rady przewidziano również wsparcie w postaci ukierunkowanych środków dla kolejnych sektorów, w tym dla sektora kultury.

[26] 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.

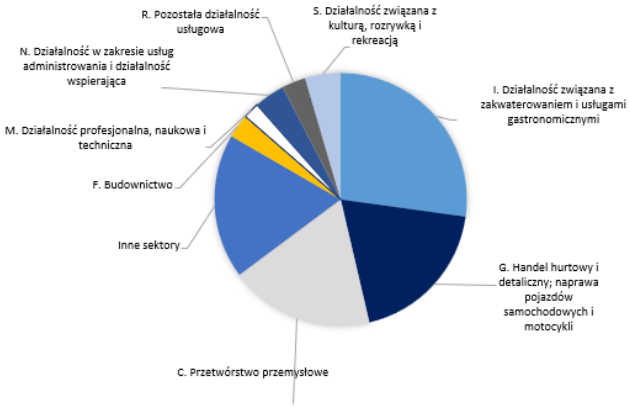
Wykres 12: MŚP objęte SURE w 2020 r. (% całkowitej liczby MŚP)



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*

Uwaga: Polska nie przedstawiła danych dotyczących wielkości przedsiębiorstw, natomiast Belgia i Czechy nie przedstawiły danych dotyczących całkowitej liczby MŚP. MŚP liczą mniej niż 250 pracowników.

Wykres 13: Zasięg sektorowy SURE



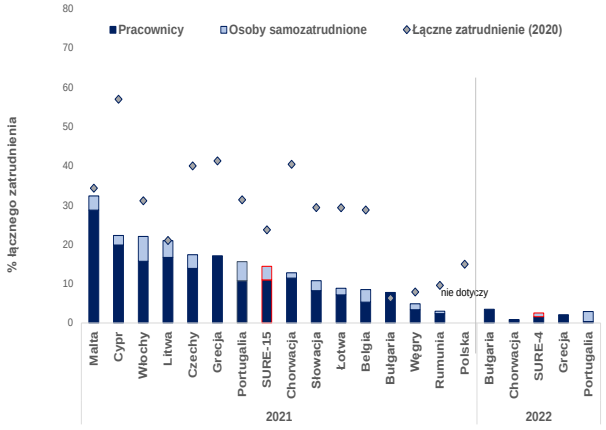
Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*

Uwaga: na niniejszym wykresie przedstawiono średni udział wydatków w trzech sektorach, które w największym stopniu korzystają ze wsparcia w ramach SURE w poszczególnych państwach członkowskich. W przypadku sektora niewspomnianego przyjmuje się, że otrzymał on udział pozostałych wydatków, który jest proporcjonalna do całkowitych kosztów wynagrodzeń w danym sektorze w gospodarce. Dotyczy to również Portugalii, która nie zgłosiła żadnego zasięgu sektorowego wsparcia. Oprócz tego cztery państwa członkowskie nie zgłaszają części wydatków przyznanych trzem sektorom objętym największym wsparciem: przyjmujemy, że największy sektor otrzymał 50 %, drugi co do wielkości sektor – 25 %, a trzeci – 15 % całkowitych wydatków. Dane te stanowią średnie wartości w państwach członkowskich, które zgłosiły udziały wydatków.

W 2021 r., zwłaszcza w pierwszej połowie tego roku, kiedy pandemia nadal siała spustoszenie, w ramach SURE wspierano szacunkowo 9 mln osób i ponad 900 000 przedsiębiorstw. Liczby te obejmują niemal 6¾ mln pracowników i 2¼ miliona osób samozatrudnionych, co odpowiada około 15 % całego zatrudnienia i przedsiębiorstw w 15 państwach członkowskich korzystających z pomocy, które nadal korzystały z przedmiotowego instrumentu w 2021 r. (wykresy 14 i 15)[27].Od czasu opublikowania ostatniego sprawozdania liczby te wzrosły, ponieważ po przyznaniu dodatkowego finansowania jesienią 2022 r. Czechy i Chorwacja wykorzystały SURE do sfinansowania wydatków w 2021 r., po uprzednim wyczerpaniu pożyczki w 2020 r. Nierównomierne ożywienie gospodarcze w 2021 r. oznaczało, że środki wsparcia gospodarczego były nadal konieczne na różnych etapach w ciągu roku. Jak widać na wykresie 1, ich natężenie miało miejsce w pierwszej połowie 2021 r. i zmniejszyło się, ponieważ w dalszej części roku zarówno wpływ pandemii na gospodarkę, jak i na zdrowie zmniejszył się dzięki szczepieniom oraz innym dostosowaniom gospodarczym.

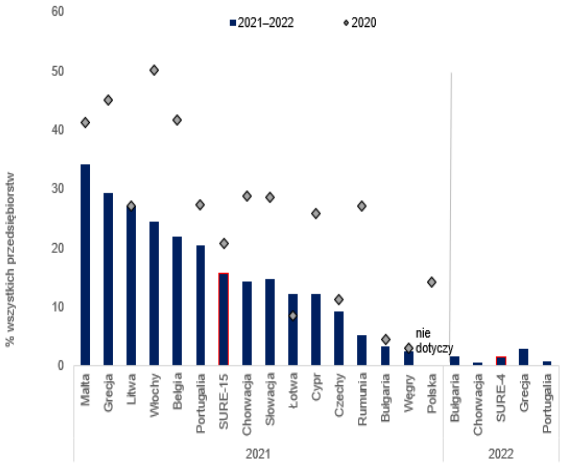
[27] Nie uwzględniono tu państw członkowskich, które wykorzystały całą otrzymaną pomoc finansową w ramach SURE w 2020 r.: Estonii, Hiszpanii, Irlandii i Słowenii. Wiele z tych państw członkowskich kontynuowało jednak albo dostosowało stosowne działania, finansując je z innych źródeł.

Wykres 14: Pracownicy objęci SURE w 2021 i 2022 r. (% łącznego zatrudnienia)



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*
Uwaga: wykres nie pokazuje państw członkowskich, które wykorzystały całą otrzymaną pomoc finansową w ramach SURE w 2020 r. W 2022 r. nie uwzględniono państw członkowskich, które wykorzystały pomoc w ramach SURE do końca 2021 r. „Nie dotyczy" odnosi się do państw członkowskich które nie przedstawiły danych dotyczących zasięgu za dany rok.

Wykres 15: Przedsiębiorstwa objęte SURE w 2021 i 2022 r. (% wszystkich przedsiębiorstw)



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*
Uwaga: łączna liczba przedsiębiorstw nie obejmuje przedsiębiorstw o zerowym poziomie zatrudnienia. „Nie dotyczy" odnosi się do państw członkowskich które nie przedstawiły danych dotyczących zasięgu za 2021 lub 2022 r.

Szacuje się, że w 2022 r., zgodnie ze spadkiem wydatków związanych z SURE, w ramach SURE udzielono wsparcia niemal 350 000 osobom i ponad 40 000 przedsiębiorstw. Beneficjentami było około 220 000 pracowników i 130 000 osób samozatrudnionych. Od czasu opublikowania czwartego sprawozdania liczba ta wzrosła, ponieważ ze względu na dodatkowe finansowania jesienią 2022 r. Bułgaria, Portugalia, Grecja i Chorwacja skorzystały z pomocy finansowej w ramach SURE w 2022 r., a tym samym doprowadziły do zwiększenia danych liczbowych dotyczących zasięgu wsparcia w 2022 r. (wykres 14). W 2022 r. większość państw członkowskich nie korzystała już jednak z SURE. Tylko cztery państwa członkowskie wykorzystały SURE do finansowania środków w 2022 r., a kolejne dziewięć państw członkowskich finansowało środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE z innych źródeł.

III. ANALIZA WPŁYWU SURE

W niniejszej sekcji przedstawiono zaktualizowaną ocenę wpływu SURE na bezrobocie, gospodarkę realną i spłaty odsetek w państwach członkowskich korzystających z pomocy. Celem SURE była pomoc państwom członkowskim w utrzymaniu zatrudnienia pracowników i osób samozatrudnionych podczas pandemii COVID-19, a tym samym również ochrona dochodów pracowników. To z kolei miało ułatwić szybkie ożywienie gospodarcze po zniesieniu ograniczeń związanych z pandemią. W niniejszej sekcji oceniono ten wpływ, aktualizując i rozszerzając analizę przedstawioną w poprzednich sprawozdaniach półrocznych. Uwzględniono wyniki pochodzące z modelu makroekonomicznego Komisji, które potwierdzają

wcześniejsze ustalenia. Ogólnie rzecz biorąc, wyniki mają charakter informacyjny i wskazują, że wpływ SURE był pozytywny.

3.1. Szacunkowy wpływ SURE w 2020 r.: łagodzenie skutków pandemii w odniesieniu do wpływu

Istotna rola SURE w 2020 r., nie tylko w zapobieganiu gwałtownemu wzrostowi bezrobocia, jest wyraźnie poparta dowodami. Na konkretne szacunki ilościowe mają wprawdzie wpływ kwestie metodyczne, ale wszystkie poszczególne dowody przedstawione poniżej, w przypadku których zastosowano różne metody, wskazują na ten sam kierunek[28]. Po pierwsze, krajowe programy objęte wsparciem w ramach SURE miały istotny wpływ na spadek bezrobocia w szczytowym okresie pandemii. Po drugie, w ramach instrumentu SURE zachęcano do ustanowienia hojnych programów krajowych w celu utrzymania miejsc pracy.

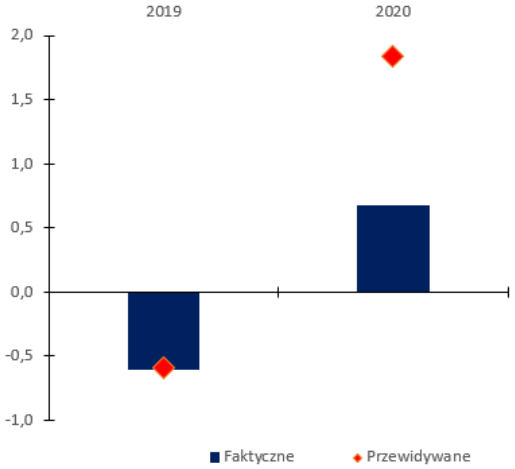
3.1.1 SURE ułatwił utrzymanie miejsc pracy, zapobiegając znacznemu wzrostowi bezrobocia i nierówności

Wzrost bezrobocia w 2020 r. w państwach członkowskich korzystających z pomocy był znacznie mniejszy niż przewidywano. W przeszłości spadek PKB zazwyczaj prowadził do znaczącego wzrostu bezrobocia. Szybkie i szeroko zakrojone środki z zakresu polityki, w tym SURE, wdrożone w 2020 r. w celu walki z kryzysem związanym z COVID-19 złagodziły jednak wpływ spadku produkcji na bezrobocie. Wzrost bezrobocia był zatem w większości państw mniejszy niż przewidywano (wykresy 16 i 17)[29].

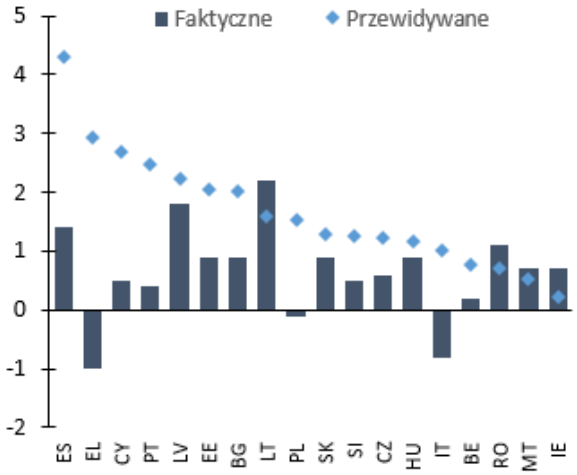
[28] Po pierwsze, trudno jest stworzyć scenariusz alternatywny dla funkcjonowania rynku pracy, w którym nie istniałby SURE: ponieważ SURE zapewniał jedynie drugą linię obrony przed bezrobociem poprzez finansowanie środków krajowych, trudno jest oddzielić wpływ samego SURE od wpływu środków krajowych. Po drugie, na stosunek między produkcją a zatrudnieniem wpływa wiele czynników, w tym SURE. Inne czynniki związane były m.in. z faktem, że ludzie nie byli w stanie aktywnie poszukiwać pracy ze względu na zamknięcie dużych części gospodarki albo byli do tego zniechęcani. W ramce dotyczącej symulacji modelowych wspomniano również o dalszych zastrzeżeniach.

[29] W literaturze ekonomicznej wrażliwość bezrobocia na zmiany wzrostu gospodarczego często nazywana jest „prawem Okuna". Dalsze szczegółowe informacje są dostępne w *sprawozdaniu kwartalnym Komisji Europejskiej (2021) na temat strefy euro, sekcja III, t. 20, nr 2.*

Wykres 16: Porównanie faktycznych i przewidywanych zmian stóp bezrobocia w państwach członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE (SURE-19) w latach 2019 i 2020



Wykres 17: Porównanie faktycznych i przewidywanych zmian stóp bezrobocia w podziale na państwa członkowskie korzystające z pomocy w 2020 r.



Źródło: *Ameco i własne obliczenia.*

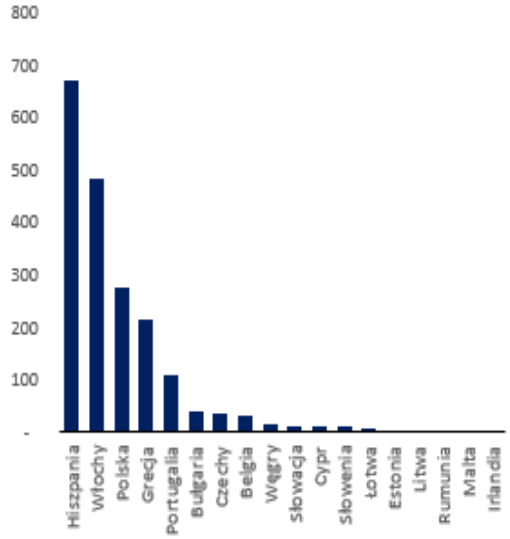
Uwaga: oś y: przewidywana zmiana stóp bezrobocia odpowiada prognozom wynikającym z modelu regresji panelowej dla państw członkowskich korzystających z pomocy (wykres 16) oraz modelu regresji dla poszczególnych państw (wykres 17) na lata 1999–2019. Analiza opiera się na podejściu prawa Okuna, zgodnie z którym zmienna zależna oznacza zmianę stopy bezrobocia, a zmienna niezależna odnosi się do stopy wzrostu realnego PKB. Specyfikacja uwzględnia (niezmienne w czasie) cechy rynku pracy poszczególnych państw poprzez efekty stałe dla danego państwa oraz czynniki wspólne dla próby poprzez stałe efekty czasowe. Wyniki wydają się odporne na stosowanie dodatkowych zmiennych niezależnych, takich jak przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia oraz zmiana współczynnika aktywności zawodowej. Specyfikacja uwzględnia endogeniczność produkcji przez zastosowanie estymatora uogólnionej metody momentów (GMM) pierwszych różnic. Chorwacji nie uwzględniono z przyczyn związanych z dostępnością danych.

Szacuje się, że środki wsparcia realizacji polityki, w tym SURE, skutecznie zapobiegły bezrobociu 1½ mln osób. Powszechne stosowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i innych podobnych środków częściowo wyjaśnia umiarkowany wzrost bezrobocia w porównaniu ze spadkiem produkcji. Szacuje się, że takie działania służące zapobieganiu bezrobociu pozwoliło około 1½ mln osób zachować pracę w 2020 r. w państwach członkowskich korzystających z SURE[30]. Na wykresie 18 przedstawiono podział szacunkowej liczby utrzymanych miejsc pracy w poszczególnych państwach członkowskich. Z dodatkowych symulacji ilustracyjnych przeprowadzonych przez Komisję (zob. ramka 2) wynika, że krajowe mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowane w ramach SURE w samej strefie euro pozwoliły na utrzymanie do 1 mln miejsc pracy. Sugeruje to, że wspomniane mechanizmy objęte wsparciem w ramach SURE prawdopodobnie stanowiły znaczną część łącznej liczby 1½ mln miejsc pracy utrzymanych przez 19 beneficjentów SURE. Pozytywny wpływ SURE dodatkowo potwierdza fakt, że im wyższą kwotę każde państwo członkowskie otrzymało

[30] 1½ miliona to środkowa wartość wyników uzyskanych na podstawie metod zastosowanych na potrzeby wykresów 16 i 17. W wyniku regresji panelowej przedstawionej na wykresie 16 i regresji dla poszczególnych państw przedstawionej na wykresie 17 uzyskano dane szacunkowe, według których utrzymano odpowiednio 1,35 mln i 1,9 mln miejsc pracy.

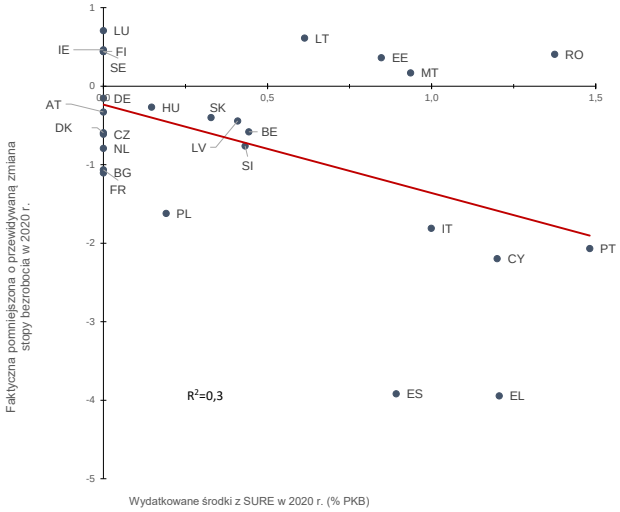
w ramach SURE w 2020 r., tym bardziej umiarkowany był wzrost bezrobocia w porównaniu ze standardami historycznymi (wykres 19). Jednocześnie niektóre państwa członkowskie niekorzystające z pomocy (np. Francja, Niderlandy) mogły wykorzystać swoją sprzyjającą sytuację finansową i korzystne warunki finansowania w celu realizacji równie dużych programów utrzymania miejsc pracy.

Wykres 18: Szacunkowa liczba uratowanych miejsc pracy na państwo członkowskie w 2020 r. (w tys.)



Źródło: *Ameco i własne obliczenia.*
Uwaga: dane szacunkowe dotyczące uratowanych miejsc pracy wynika z różnicy między rzeczywistą a oczekiwaną zmianą stopy bezrobocia, pomnożonej przez siłę roboczą w 2020 r. Zakłada on, że rzeczywista i oczekiwana siła robocza są takie same. W przypadku niektórych państw szacunek wynosi zero, ponieważ rzeczywista zmiana stopy bezrobocia była wyższa niż przewidywana w modelu. Przewidywana zmiana stóp bezrobocia odpowiada prognozie wynikającej z modelu regresji dla poszczególnych państw przedstawionego na wykresie 17.

Wykres 19: Zależność między zmianą stopy bezrobocia a wydatkowanymi środkami z SURE w 2020 r.

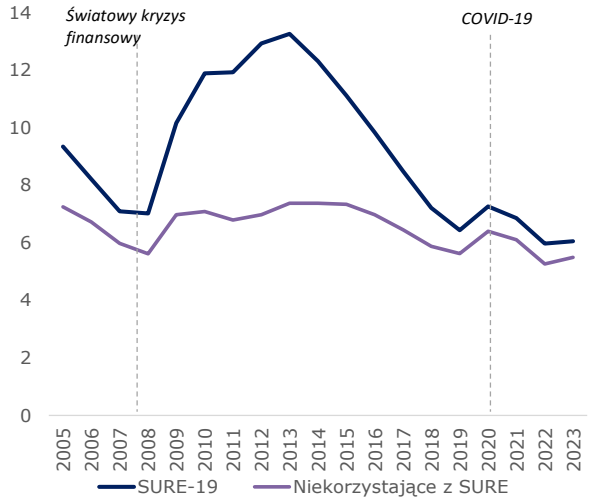


Źródło: *Ameco i własne obliczenia.*
Uwaga: oś y: Przewidywana zmiana stóp bezrobocia wynika z modelu regresji dla poszczególnych państw wyjaśnionego w uwadze do wykresu 17.

SURE przyczynił się również do zapobieżenia wzrostowi nierówności na rynku pracy w państwach członkowskich. Wydaje się, że SURE zapobiegł znacznemu wzrostowi bezrobocia w państwach, które poniosły większe szkody na rynku pracy podczas światowego kryzysu finansowego. Po pierwsze, wzrost średniej stopy bezrobocia wśród beneficjentów SURE był bardzo zbliżony do wzrostu stopy bezrobocia wśród państw niebędących beneficjentami w następstwie kryzysu związanego z COVID-19. Stanowi to kontrast w stosunku do następstw światowego kryzysu finansowego, kiedy to średnie bezrobocie wśród beneficjentów SURE znacznie wzrosło w porównaniu z państwami niebędącymi beneficjentami (wykres 20). Po drugie, rozproszenie stóp bezrobocia wśród beneficjentów SURE znacznie zmniejszyło się od czasu pandemii COVID-19, stopniowo zbliżając się do mniejszego rozproszenia doświadczanego w państwach niebędących beneficjentami SURE (wykres 21). Warto również zauważyć, że chociaż oczekuje się, że poprawa średniej stopy bezrobocia zatrzyma się w 2023 r.,

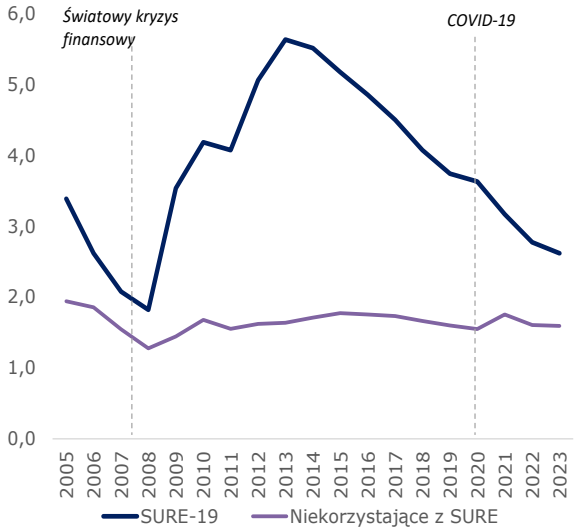
oczekiwane jest, że jej rozproszenie wśród beneficjentów SURE będzie nadal spadać. To zmniejszenie nierówności w zakresie bezrobocia jest przeciwieństwem tego, czego doświadczono podczas światowego kryzysu finansowego. Wynik ten sugeruje również, że beneficjentami SURE były te państwa członkowskie, których rynki pracy najbardziej potrzebowały tego instrumentu.

Wykres 20: Zmiana średniej stopy bezrobocia między państwami członkowskimi korzystającymi i niekorzystającymi z SURE



Źródło: *Ameco (prognoza z wiosny 2023 r.).*
Uwaga: „SURE-19" odnosi się do 19 państw członkowskich UE, którym przyznano wsparcie w ramach SURE. „Niekorzystające z SURE" odnosi się do pozostałych 8 państw członkowskich UE.

Wykres 21: Historyczne rozproszenie stóp bezrobocia w państwach członkowskich korzystających i niekorzystających z SURE



Źródło: *Ameco (prognoza z wiosny 2023 r.).*
Uwaga: rozproszenie odnosi się do odchylenia standardowego stopy bezrobocia w państwach członkowskich korzystających i niekorzystających z SURE, które oblicza się dla każdego roku.

Skuteczność stosowania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy podczas pandemii znalazła również potwierdzenie w zewnętrznych badaniach. W badaniach przeprowadzonych przez Centrum Studiów nad Polityką Europejską dotyczących wykorzystania programów utrzymania miejsc pracy wykazano znaczny wzrost takiego wykorzystania w porównaniu z okresem światowego kryzysu finansowego[31]. Najbardziej korzystny wpływ na wykorzystanie programu miał fakt, że był on w całości finansowany ze środków rządowych. Wykorzystanie programu znacznie wzrosło również dlatego, że był on gotowy już przed kryzysem. W badaniu wykazano również, że im wyższe były wynagrodzenie i zakres wsparcia (np. obejmowało ono pracowników zatrudnionych w formie niestandardowej), tym większe było wykorzystanie programu. Wnioski z badania stanowią dodatkowy dowód na to, że finansowany w ramach SURE mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy był skuteczną metodą

[31] Zob. Corti, F., Ounnas, A, i Ruiz de la Ossa, T (2023). Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison. [Programy służące utrzymaniu miejsc pracy w okresie między światowym kryzysem finansowym a kryzysem związanym z COVID-19 – czy struktura instytucjonalna ma wpływ na wykorzystanie? Porównanie między państwami UE-27.]. *Pogłębiona analiza Centrum Studiów nad Polityką Europejską.* Styczeń 2023 r. – 02. Badanie to było finansowane ze środków unijnej inicjatywy „Horyzont 2020" w ramach programu w zakresie badań naukowych i innowacji.

łagodzenia wpływu COVID-19. W ramce 1 przedstawiono szczegółowy opis dodatkowych przykładów krajowych badań nad skutecznością programów państw członkowskich.

Ramka 1: Istniejące dowody skuteczności krajowych programów wspieranych w ramach SURE

Liczba dowodów skuteczności środków wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych stosowanych przez państwa członkowskie w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19 jest wciąż stosunkowo ograniczona. W niedawnym badaniu przeprowadzonym przez Centrum Studiów nad Polityką Europejską wykazano, że zrozumienie różnic we wdrażaniu przez różne państwa polityki utrzymania miejsc pracy może mieć znaczenie dla ich skuteczności. Wykazano w nim, że coraz szersze i częstsze stosowanie polityki utrzymania miejsc pracy wiąże się ze strukturą tej polityki. Czynnikami, które są dodatnio powiązane ze wskaźnikami wykorzystania, są szerszy zakres objęcia programem, wyższe stopy zastąpienia wynagrodzenia i hojniejsze finansowanie ze strony rządu[32]. W niniejszej ramce przedstawiono krótkie podsumowanie dostępnych danych dotyczących krajowych programów w niektórych państwach członkowskich, które korzystały ze wsparcia w ramach SURE.

W **Słowenii** obowiązywały dwa główne krajowe programy służące zapobieganiu bezrobociu: „dodatek do niepełnego wymiaru czasu pracy" pokrywający część kosztów wynagrodzenia pracowników, którym skrócono tydzień pracy; oraz program dotyczący przestojów, w ramach którego wypłaca się rekompensaty za wynagrodzenie, jak również pokrywa koszty szkolenia dla pracowników, których umowy czasowo zawieszono. W okresie objętym tym środkiem tylko 3 % spośród ogółem 1 850 pracodawców objętych wsparciem zakończyło swoją działalność. Według danych z rejestru zatrudnienia z czerwca 2021 r. 7,3 % pracowników przedsiębiorstw objętych wsparciem straciło pracę po zakończeniu stosowania środka, a 92,7 % zachowało swoją pracę[33].

W **Grecji** wprowadzono kilka środków służących załagodzeniu wstrząsu w zatrudnieniu spowodowanego pandemią, w tym zakaz stosowania przymusowych urlopów bezpłatnych w najbardziej dotkniętych branżach i uzależnianie wsparcia dochodu od utrzymania miejsc pracy. Z analizy (opartej na szacunku metodą różnicy w różnicach) skutków pandemii COVID-19 dotyczących zatrudnienia i powiązanej polityki rządu wprowadzonej w odpowiedzi na pandemię wynika, że nie wystąpił istotny wzrost bezrobocia, głównie dzięki zastosowanym środkom służącym zachowaniu miejsc pracy. Jednocześnie ze względu na obostrzenia zaobserwowano znaczny spadek pracy sezonowej (głównie w turystyce) w porównaniu z tendencjami z poprzednich lat. Następstwem tego był ograniczony wzrost bezrobocia, który można przypisać zaburzeniu sezonowej dynamiki, gdyż czas obostrzeń przypadł na szczyt sezonowego zatrudnienia. Tendencje w zatrudnieniu nie powróciły do poziomów sprzed pandemii aż do pierwszego kwartału 2021 r.[34]

Porównanie skutków wstrząsu związanego z pandemią na zatrudnienie i interwencji rządowej w **państwach bałtyckich** rzuca światło na zróżnicowanie we wdrażaniu i efektywności poszczególnych środków. Środki służące utrzymaniu miejsc pracy istotnie ograniczyły wzrost bezrobocia. Istnieją jednak dowody na to, że poszczególne rodzaje programów służących utrzymaniu miejsc pracy (mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, programy dotyczące przestojów i dopłaty do wynagrodzeń) mogły mieć różny poziom skuteczności w Estonii, na Łotwie i Litwie (Foresight Centre, 2020)[35].

3.1.2 W ramach SURE wsparcie rynku pracy odbywało się za pośrednictwem kilku kanałów

[32] Tamże.

[33] Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj. (2022). Analiticna podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajsanega delovnega casa v Sloveniji.

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M. i Tzimas, G. (2023). The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece [Krótkoterminowy wpływ obostrzeń związanych z pandemią w 2020 r. na zatrudnienie w Grecji]. Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2

[35] Foresight Centre. (2020). A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States [Przegląd porównawczy skutków społeczno-gospodarczych pandemii koronawirusa (COVID-19) w państwach bałtyckich].

Instrument SURE zapewnił wartość dodaną, przyczyniając się do zwiększenia zaufania do gospodarki i zachęcając państwa członkowskie do tworzenia szeroko zakrojonych i ambitnych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy na szczeblu krajowym. Ocena „dodatkowego wpływu" SURE w porównaniu ze środkami krajowymi stanowi pewne wyzwanie. Dowody oparte na badaniach przedstawione we wcześniejszych sprawozdaniach świadczą o szczególnym wpływie SURE – są to zwiększenie zaufania w całej UE, wspieranie przez UE korzystania z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w szczególnym kontekście pandemii COVID-19 i zachęcanie do takich mechanizmów oraz umożliwienie państwom członkowskim dokonywania większych wydatków na wsparcie zatrudnienia w odpowiedzi na obostrzenia związane z pandemią i inne ograniczenia działalności gospodarczej.

Po pierwsze, SURE przyczynił się do zwiększenia ogólnego zaufania do zdolności UE w zakresie skutecznego reagowania na bezprecedensowy kryzys. Polityka UE w odpowiedzi na COVID-19 składała się z trzech elementów: i) złagodzenie ram regulacyjnych, w tym inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa (CRII i CRII+), ramy pomocy państwa i uruchomienie ogólnej klauzuli wyjścia w odniesieniu do polityki fiskalnej; ii) finansowy mechanizm ochronny (SURE i ogólnoeuropejski fundusz gwarancyjny dla przedsiębiorstw); oraz iii) ogłoszenie instrumentu Next Generation EU[36]. Odpowiedź ta stanowiła uzupełnienie wsparcia zapewnianego za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego. W ramach SURE państwa członkowskie były zobowiązane do bardzo szybkiego uzgodnienia kwestii ustanowienia instrumentu i dobrowolnego zapewnienia gwarancji budżetowych, co stanowiło silny sygnał świadczący o zdolności UE do skutecznej i szybkiej reakcji na kryzys. Ta zbiorowa zdolność do reagowania na kryzys przy pomocy odpowiednio dostosowanych instrumentów prawdopodobnie przyczyniła się do zwiększenia zaufania podmiotów gospodarczych do UE, jej państw członkowskich i do jakości konkretnych działań z zakresu polityki. .Skutek ten ilustrują dodatkowo wyniki badania Eurobarometr z grudnia 2021 r., które wykazały, że 82 % obywateli strefy euro, zarówno w państwach korzystających z pomocy, jak i w państwach udzielających gwarancji, uważa, że pożyczki w ramach SURE były dobrym pomysłem (wykres 22)[37]. To zaufanie, jak się interpretuje, przyczyniło się do zmniejszenia spreadu stóp procentowych przy pozyskiwaniu środków przez poszczególne państwa członkowskie i do poprawy perspektyw wzrostu UE. SURE pomogło w skutecznym uruchomieniu polityki fiskalnej, również dzięki swojej strukturze dostosowanej do rodzaju wstrząsu spowodowanego przez COVID-19. Ten wspierający kurs polityki fiskalnej w połączeniu z akomodacyjną polityką pieniężną posłużyły zabezpieczeniu działalności gospodarczej w trakcie pandemii.

Po drugie, za pośrednictwem SURE UE wspierała stosowanie środków służących zachowaniu miejsc pracy i zachęcała do niego. Zapewniając pomoc finansową na

[36] Aby uzyskać więcej informacji na temat polityki UE w odpowiedzi na COVID-19, zob. również Komisja Europejska (2021), *Report on Public Finances in EMU 2020* [Sprawozdanie na temat finansów publicznych w UGW za 2020 r.].

[37] 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

finansowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków, w ramach SURE zachęcano państwa członkowskie do realizowania tego rodzaju polityki, zgodnie również z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia na 2020 r. Komisja przeprowadziła wśród państw członkowskich będących beneficjentami SURE badanie *ad hoc*, aby lepiej zrozumieć, w jakim stopniu działała pomoc świadczona tym kanałem[38]. W badaniu stwierdzono, że SURE umożliwił państwom członkowskim zwiększenie poziomu ambicji polityk przez nie wprowadzanych.

- *Większość państw członkowskich korzystających z pomocy wskazała, że SURE miał wpływ na ich decyzję o przyjęciu nowego mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub o zmianie istniejącego mechanizmu.* Dziewięć państw członkowskich utworzyło nowy mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19[39], a cztery państwa członkowskie zmieniły już istniejący mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy[40]. Większość tych mechanizmów wprowadzono lub zmieniono w marcu 2020 r., na krótko przed zaproponowaniem przez Komisję SURE. Po zaproponowaniu SURE wprowadzono nowe mechanizmy na Węgrzech, w Grecji, Rumunii i Słowenii, a we Włoszech i w Hiszpanii dokonano dalszych zmian w istniejących już wcześniej mechanizmach.
- *Utworzenie SURE pozwoliło niektórym państwom członkowskim także na ambitniejsze podejście do środków podobnych do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy.* 17 państw członkowskich wystąpiło także o pomoc finansową w ramach SURE na mechanizmy podobne do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły te środki zanim zaproponowano SURE, a niektóre potem[41]. Większość państw członkowskich, które wzięły udział w ankiecie, wprowadziła nowe mechanizmy podobne do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w odpowiedzi na potencjalną dostępność finansowania w ramach SURE. Ponadto w trzech państwach członkowskich dostępność finansowania w ramach SURE przyczyniła się do zwiększenia budżetu przedzielonego na finansowanie tych mechanizmów.

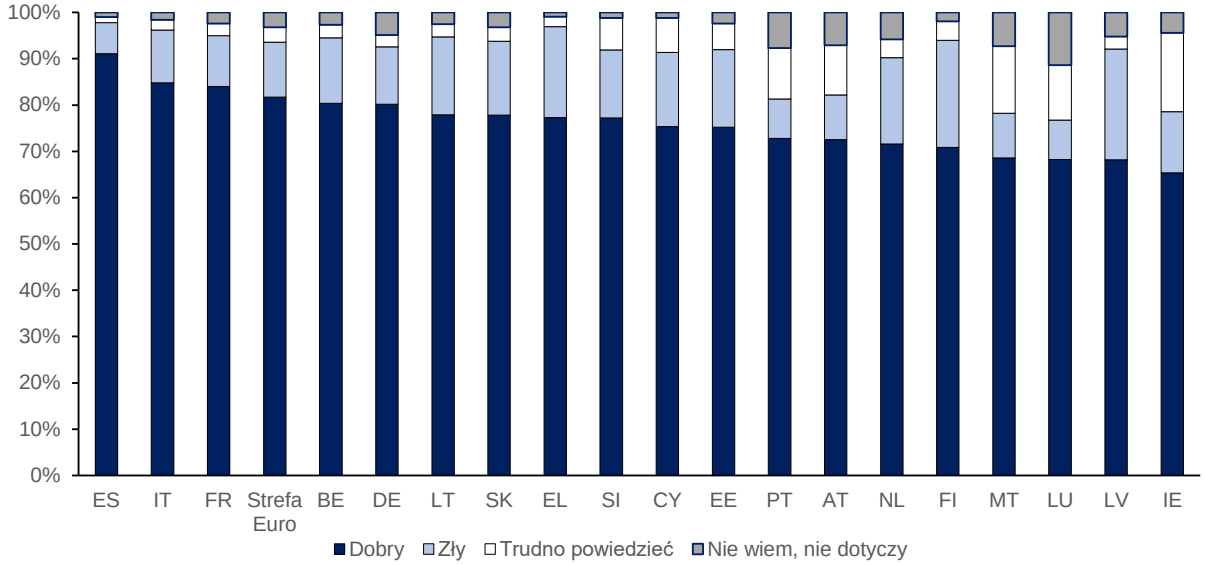
[38] Aby lepiej zrozumieć rolę SURE w tworzeniu i stosowaniu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy oraz podobnych środków na poziomie krajowym podczas pandemii COVID-19, Komisja bezpośrednio zwróciła się do organów państw członkowskich o przedstawienie opinii za pośrednictwem kwestionariusza przekazanego Komitetowi ds. Zatrudnienia (EMCO). Odpowiedzi na kwestionariusz przekazało 15 spośród 19 państw członkowskich, które wystąpiły o wsparcie w ramach SURE.

[39] Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowenia i Węgry. Węgry zdecydowały, że sfinansują swój nowy mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy, korzystając raczej z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a nie z SURE.

[40] Belgia, Hiszpania, Irlandia i Włochy.

[41] Te „podobne" mechanizmy ustanowiono przed dniem 2 kwietnia (na Cyprze, w Grecji, Irlandii, Polsce i Słowenii), po dniu 2 kwietnia (w Hiszpanii, na Węgrzech i w Czechach) lub – w miarę postępowania kryzysu – w różnych momentach od marca do lipca 2020 r. (w Belgii, we Włoszech, na Litwie, Łotwie, Malcie i w Rumunii).

Wykres 22: 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 37.*

Po trzecie, SURE zwiększył gotowość państw członkowskich do zaciągania większych pożyczek i dokonywania większych wydatków na rzecz powiązanych środków, niż miałoby to miejsce w przeciwnym przypadku. Działo się tak w szczególności dlatego, że finansowanie było dostępne przy bardzo niskim oprocentowaniu i długim terminie zapadalności, jak miało to miejsce w przypadku SURE, oraz stanowiło element wczesnej reakcji politycznej UE przy utrzymującym się wysokim poziomie niepewności. Większość państw członkowskich korzystających z pomocy wskazała, że wsparcie w ramach SURE odegrało rolę w tymczasowym zwiększeniu zakresu i puli środków dostępnych w ramach mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków oraz w ogólnym finansowaniu polityk mających na celu walkę z kryzysem związanym z COVID-19[42]. Sześć państw członkowskich wskazało, że po zaproponowaniu przez Komisję utworzenia SURE zwiększyły one budżet na krajowe mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy. W dwóch z tych przypadków uznano, że wpływ SURE na decyzję był wysoki.

[42] Zgodnie z badaniem Komitetu ds. Zatrudnienia.

Ramka 2: Symulacje modelowe ilustrujące wpływ mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowanych w ramach SURE

W niniejszej ramce zastosowano globalny model Komisji obejmujący wiele państw, aby dokonać symulacji wpływu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowanych w ramach SURE podczas pandemii COVID-19[43].

(i) Metodyka

Globalny model obejmujący wiele państw jest modelem stosowanym przez Komisję do analizy wahań cyklu koniunkturalnego i polityki stabilizacji makroekonomicznej. Jego parametry behawioralne szacuje się przy pomocy technik wnioskowania bayesowskiego, a model ten stosuje się regularnie na potrzeby tworzenia europejskiej prognozy gospodarczej Komisji.

W niniejszym przypadku zastosowano globalny model obejmujący wiele państw w celu zbadania wpływu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowanych w ramach SURE, które obejmują również dopłaty do wynagrodzeń i podobne wsparcie osób samozatrudnionych (z wyłączeniem innych środków, np. związanych ze zdrowiem). Ponieważ model jest rozłożony na dwa regiony, strefę euro (20 państw członkowskich) i resztę świata, w symulacjach zbadano wyłącznie wpływ środków wypłaconych w ramach SURE 14 państwom członkowskim unii walutowej będącym beneficjentami, które to środki wyniosły ogółem ok. 72 mld EUR (73 % łącznego wsparcia w ramach SURE). Najwyższą kwotę wydano w drugim kwartale 2020 r. i wyniosła ona ok. 1 % (kwartalnego) PKB strefy euro.

(ii) Kanały wpływu

Aby lepiej uchwycić wpływ mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, powiększono standardowy globalny model obejmujący wiele państw o bardziej kompleksową strukturę rynku pracy. Umożliwia on w szczególności rozróżnienie między zmiennością ekstensywną (liczbą pracowników) a zmiennością intensywną (liczbą godzin przypadających na pracownika), jak również liczbą godzin ujętych w umowie, za które pracownik otrzymuje wynagrodzenie, oraz rzeczywiście przepracowanymi godzinami. Dzięki dodatkom za nieprzepracowane godziny wypłacanym podczas przejściowych negatywnych wstrząsów, mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy spowodowały utrzymanie miejsc pracy pod względem liczby pracowników. Innymi słowy, mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy mogą zachęcać firmy do dostosowania pracy poprzez ograniczenie czasu pracy, a nie poprzez stosowanie przymusowych urlopów bezpłatnych.

Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, poza zapobieganiem przymusowym urlopom bezpłatnym, przyspieszają ożywienie gospodarcze. Zachowując swoich pracowników dzięki mechanizmom zmniejszonego wymiaru czasu pracy, pracodawcy unikają również kosztownych procesów zwalniania z pracy oraz ponownego zatrudniania i szkolenia podczas ewentualnego ożywienia gospodarczego. Taki kanał oszczędności kosztów ma szczególne znaczenie w czasie głębokiej recesji gospodarczej, gdy ograniczenia płynności i słabsza kondycja finansowa wpływają na zmniejszenie zdolności firm do unikania stosowania przymusowych urlopów bezpłatnych.

Dodatkowo, ograniczając bezrobocie, mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy pomagają ustabilizować przychody pracowników i popyt konsumpcyjny. Ogólnie rzecz biorąc, mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy mogą przyczynić się do ograniczenia negatywnego wpływu niekorzystnych wstrząsów na rynku pracy

[43] Globalny model obejmujący wiele państw jest strukturalnym modelem makroekonomicznym w tradycji nowej ekonomii keynesistowskiej. Opracowały go wspólnie Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych oraz Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej. Szczegółowy opis podstawowego globalnego modelu obejmującego wiele państw znajduje się w A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger i L. Vogel (2019). The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries [Globalny model obejmujący wiele państw: estymowany model DSGE dla państw strefy euro]. *Dokument otwierający debatę Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych nr 102*. Komisja Europejska.

i większej odporności gospodarki.

(iii) Symulacja i wyniki

W niniejszym modelowaniu mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowane w ramach SURE uznaje się za uznaniową interwencję rządową służącą dofinansowaniu nieprzepracowanych godzin. Taka interwencja rządowa dostosowana do skali SURE umożliwia oszacowanie liczby zwolnień z pracy, którym udało się zapobiec, w oparciu o stylizowany model.

Biorąc pod uwagę opisane powyżej kanały, zgodnie ze „standardowymi" symulacjami modelowymi mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowane w ramach SURE miały istotny pozytywny wpływ na zatrudnienie i zapobiegły ok. ¾ mln zwolnień z pracy w strefie euro.

Wyniki takich „standardowych" symulacji modelowych mogą jednak prowadzić do niedoszacowania potencjalnego wpływu utraty miejsc pracy podczas głębokiej recesji, takiej jak recesja spowodowana pandemią COVID-19. Badania sugerują w szczególności, że sztywność w dostosowywaniu płac i znaczące ograniczenia płynności mogą w znacznym stopniu potęgować wahania w zatrudnieniu[44]. Stwierdzenie to jest również spójne z dowodami empirycznymi, zgodnie z którymi stopa bezrobocia szybciej rośnie w trakcie recesji, niż spada w trakcie wzrostu[45]. W celu uchwycenia tej kwestii w scenariuszu „głębokiej recesji" uwzględnia się wyższe zatrudnienie w relacji do elastyczności produkcji[46]. Przy uwzględnieniu takiej dynamiki stopy bezrobocia *szacunkowa liczba zachowanych miejsc pracy wyniosłaby w strefie euro blisko 1 mln*. W innym ujęciu, bez zastosowania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowanych w ramach SURE stopa bezrobocia w strefie euro wyniosłaby w 2020 r. 8,6 % (zamiast odnotowanych 8,0 %).

Ogólnie rzecz biorąc, zgodnie z tymi stylizowanymi symulacjami ochrona miejsc pracy była znaczna i znajdowała się w tym samym rzędzie wielkości co szacunki oparte na prawie Okuna przedstawione na s. 23. W przeciwieństwie do analizy opartej na podejściu prawa Okuna przedstawionej na wykresie 16 w niniejszej symulacji skupiono się wyłącznie na skutkach mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy finansowanych w ramach SURE, nie zaś na ogólnej polityce stanowiącej odpowiedź na COVID-19.

(iv) Zastrzeżenia

Symulacje wykazały, że dzięki mechanizmom zmniejszonego wymiaru czasu pracy SURE miał istotny wpływ na zatrudnienie. Należy jednak uwzględnić pewne zastrzeżenia przy interpretacji wyników, szczególnie następujące

[44] Zob. np. Giroud, X., i Mueller, H. (2017). Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession [Dźwignia finansowa firm, popyt konsumencki i utrata zatrudnienia podczas światowego kryzysu finansowego]. *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), s. 271–316.

[45] Aby dowiedzieć się więcej na temat asymetrii cyklu koniunkturalnego w państwach należących do OECD, zob. np. Abbritti, M. i Fahr, S. (2013). Downward wage rigidity and business cycle asymmetries [Sztywność w dostosowywaniu płac w dół i asymetrie cyklu koniunkturalnego]. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), s. 871–886.

[46] Aby uchwycić to zjawisko, zmniejszono o połowę parametr modelu dotyczący kosztu dostosowania zatrudnienia. Parametryzacja ta, poddana stylizowaniu, jest zasadniczo zgodna z twierdzeniem Gehrke i Hochmuth, które wykazały, że po uznaniowym zastosowaniu zmniejszonego wymiaru czasu pracy wpływ na zatrudnienie może wzrosnąć dwukrotnie podczas głębszej recesji. Zob. Gehrke, B. i Hochmuth, B., (2021), Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy [Walka z bezrobociem w kryzysie: nieliniowe skutki polityki zmniejszonego wymiaru czasu pracy], *Scandinavian Journal of Economics*, 123, wydanie 1, s. 144–183.

korzystne i niekorzystne skutki:

- (+) Co do zasady zmniejszony wymiar czasu pracy może złagodzić dalsze ograniczenie popytu związane z obawą przed bezrobociem. W modelowaniu nie ujęto tych dodatkowych korzyści stabilizujących wynikających z ograniczenia oszczędności zapobiegawczych[47]. Korzyści płynące ze stosowania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy jako automatycznych stabilizatorów mogłyby ponadto przewyższyć korzyści wynikające z uznaniowej interwencji rządowej finansowanej w ramach SURE[48].
- (+) Utrzymując miejsca pracy i zatrudnienie, mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy mogą zapobiegać występowaniu efektów blizny wynikających z bezrobocia, takich jak utrata umiejętności czy zniechęcenie do uczestniczenia w rynku pracy.
- (-) Z drugiej strony jednak w symulacjach modelowych nie uwzględniono możliwych niekorzystnych skutków dotyczących realokacji siły roboczej na rynku pracy, gdyż zmniejszenie wymiaru czasu pracy może zniechęcać pracowników do przenoszenia się do bardziej produktywnych firm lub sektorów. Z bardzo silnego odbicia gospodarki strefy euro w 2021 r. i tymczasowego charakteru SURE wynika jednak, że skutek ten był drugorzędowy.
- (-) Oprócz tego w modelu nie uwzględniono potencjalnych problemów dotyczących pokusy nadużycia, takich jak zachęcanie firm do większego ograniczania godzin w ramach zmniejszania wymiaru czasu pracy, niż jest to konieczne. Z dowodów empirycznych wynika jednak, że jest to stosunkowo ograniczony problem[49].

3.2. Szacunkowy wpływ SURE w 2021 r. i w kolejnych latach: ułatwienie ożywienia gospodarczego

Ochrona zatrudnienia w pierwszych dwóch latach pandemii przyczyniła się do szybszego tempa ożywienia gospodarczego w 2021 r. niż to, które zaobserwowano po wcześniejszych kryzysach. Po pierwsze, w państwach członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE PKB i stopa bezrobocia znacznie szybciej powróciły do poziomów sprzed kryzysu, niż miało to miejsce po światowym kryzysie finansowym i kryzysie zadłużeniowym w strefie euro (wykres 23). Osiągnięto to pomimo nawracających fal pandemii, które wymagały przywrócenia ograniczeń w ciągu 2021 r.[50] Po drugie, mimo rosyjskiej inwazji na Ukrainę i wynikającego z niej kryzysu humanitarnego i energetycznego, w 2022 r. nadal trwał wzrost gospodarczy, który – według prognozy Komisji z wiosny 2023 r. – powinien utrzymać się w 2023 r., choć jego dynamika będzie mniejsza[51]. Mimo to nadal przewyższa on ożywienie obserwowane na tym samym etapie po światowym kryzysie finansowym i europejskim kryzysie zadłużeniowym,

[47] Dengler i Gehrke szacują, że uwzględnienie oszczędności zapobiegawczych może zwiększyć potencjał stabilizujący zmniejszonego wymiaru czasu pracy nawet o 55 %. Zob. Dengler, T. i Gehrke, B. (2021). Short-time work and precautionary savings [Skrócony wymiar czasu pracy i oszczędności zapobiegawcze], *IZA DP* nr 14329.

[48] Zob. np. Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. i Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis [Czy zmniejszony wymiar czasu pracy ratuje miejsca pracy? Analiza cyklu koniunkturalnego]. *European Economic Review*, *84*, s. 99–122.

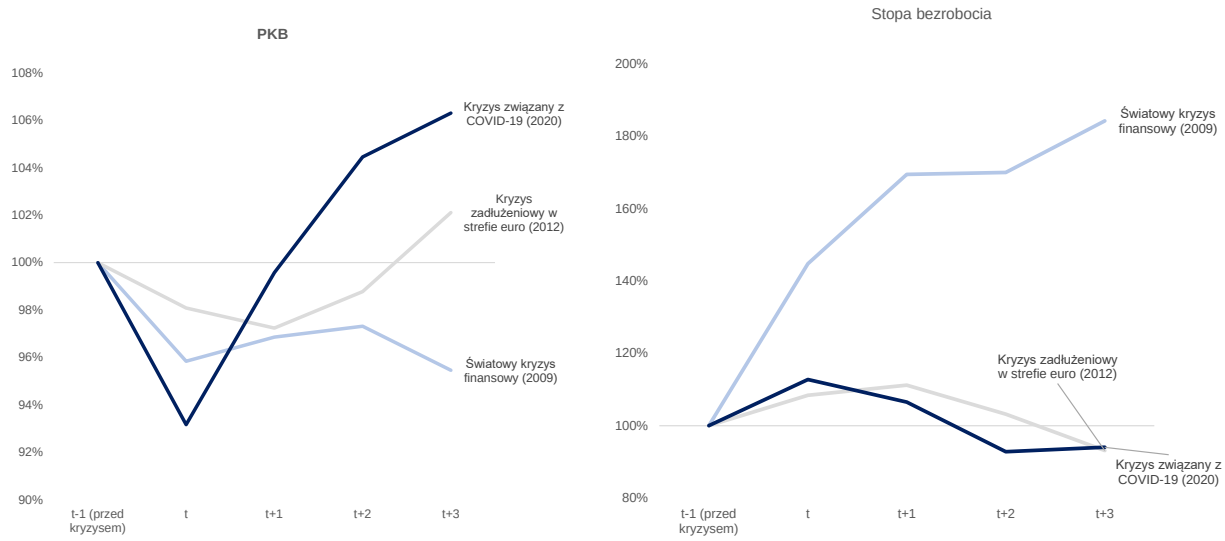
[49] Zob. Giupponi G. i Landais C., Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work [Subsydiowanie chomikowania pracy w recesji: wpływ zmniejszonego wymiaru czasu pracy na zatrudnienie i dobrobyt], *The Review of Economic Studies*, (2022); oraz Giupponi G, Landais, C. i Lapeyre, A. (2022). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? [Czy powinniśmy ubezpieczać pracowników lub miejsca pracy podczas recesji?]. *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): s. 29-54.

[50] Należy jednak zauważyć, że charakter światowego kryzysu finansowego, a w szczególności gwałtowne zmniejszenie zadłużenia, które wymusił on w sektorze prywatnym, spowodował szczególnie poważne konsekwencje dla działalności i zatrudnienia, niezależnie od środków wsparcia zatrudnienia, które mogły zostać przyjęte.

[51] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (2023). *Europejska prognoza gospodarcza: wiosna 2023 r.*

ponieważ gospodarka UE powróciła do poziomu produkcji sprzed pandemii w 2021 r., podczas gdy na tym samym etapie w dwóch poprzednich kryzysach pozostawała ona znacznie poniżej poziomu sprzed kryzysu. Sugeruje to, że utrzymywanie dostępnej siły roboczej w przedsiębiorstwach poprzez mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki w kontekście pandemii COVID-19 przyczyniło się również do szybkiego ożywienia gospodarczego, pomimo trudnej sytuacji epidemiologicznej w 2021 r[52].

Wykres 23: Porównanie danych historycznych dotyczących poprawy poziomu PKB i stopy bezrobocia po kryzysie



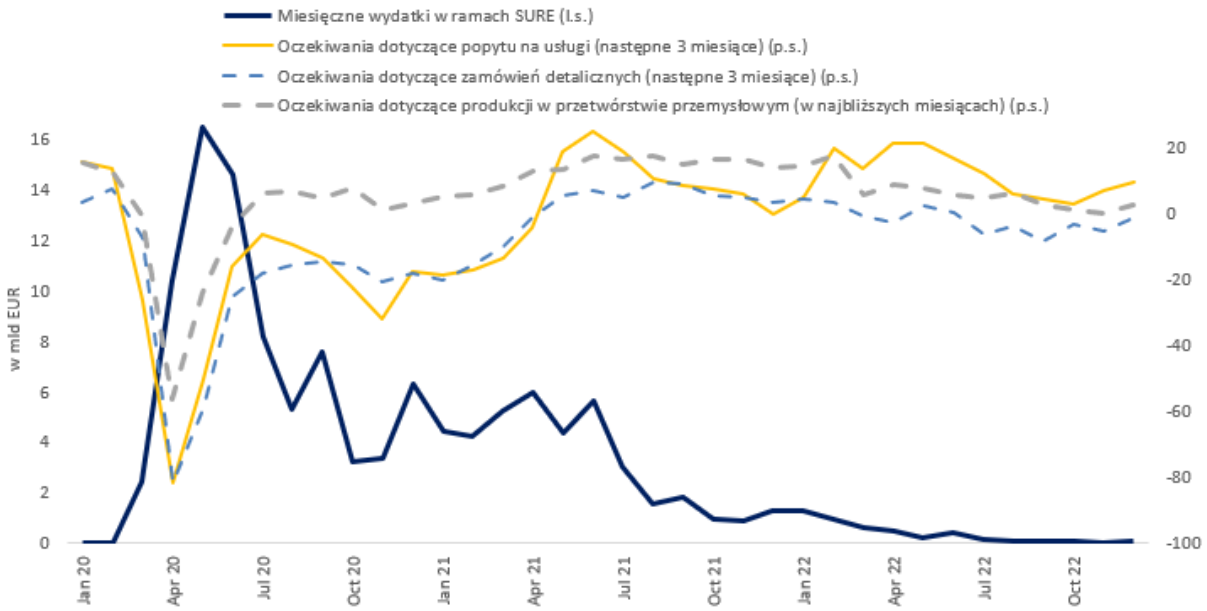
Źródło: *Ameco (prognoza Komisji z wiosny 2023 r.), Eurostat.*
Uwaga: zagregowany PKB i średnia stopa bezrobocia w państwach członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE. Okres t-1 oznacza rok poprzedzający dany kryzys. t=2009 w przypadku światowego kryzysu finansowego; t=2012 w przypadku europejskiego kryzysu zadłużeniowego; t=2020 w przypadku kryzysu związanego z COVID-19. t+3 w przypadku kryzysu związanego z COVID-19 oznacza rok 2023.

Dane z badania pokazują, że w 2021 r. w ramach SURE udzielono wsparcia na rzecz działalności sektorów gospodarki najbardziej dotkniętych pandemią. Unijny sondaż wśród przedsiębiorstw i konsumentów wykazał, że sektory usług najbardziej dotknięte przez COVID-19 w państwach członkowskich będących beneficjentami SURE (zakwaterowanie, gastronomia, biura podróży, działalność sportowa i inne zindywidualizowane usługi) nadal ponosiły straty z powodu słabego popytu i zaufania, zwłaszcza w pierwszej połowie 2021 r. (wykres 24). Z kolei przetwórstwo przemysłowe było mniej dotknięte ograniczeniami na początku 2021 r. i osiągało lepsze wyniki. Jak pokazano na wykresie 12, sektorami, na które przypadła największa część wydatków w ramach SURE, było zakwaterowanie i usługi gastronomiczne oraz handel hurtowy

[52] Dalsze szczegółowe informacje są dostępne w sprawozdaniu kwartalnym Komisji Europejskiej (2022) na temat strefy euro, sekcja III, t. 21, nr 2. W artykule tym wykazano, że SURE nie utrudnił mobilności pracowników, która jest istotna dla skutecznej realokacji zasobów po wybuchu pandemii i jej strukturalnych skutków dla gospodarki UE.

i detaliczny, co sugeruje, że w ramach SURE odniesiono się do najpilniejszych potrzeb, wspierając najbardziej poszkodowane sektory[53].

Wykres 24: Popyt w sektorze usług i wydatki w ramach SURE



Źródło: unijny program sondaży wśród przedsiębiorstw i konsumentów, marzec 2023 r.; sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).
Uwaga: w przypadku usług przedstawiono średni wskaźnik w odniesieniu do zakwaterowania, usług gastronomicznych, biur podróży, działalności sportowej i innych zindywidualizowanych usług.

3.3. Bezpośredni skutek finansowy: oszczędności z tytułu odsetek

Szacuje się, że dzięki pomocy finansowej otrzymanej w ramach SURE państwa członkowskie zaoszczędzą łącznie 9 mld EUR na spłacie odsetek. Kwota ta opiera się na wszystkich dziewięciu emisjach SURE, aż do wypłaty 14 grudnia 2022 r.[54] (tabela 4). Oszczędności te powstały, ponieważ dzięki pożyczkom w ramach SURE zaoferowano państwom członkowskim – średnio na okres blisko 15 lat[55] – niższe stopy procentowe, niż gdyby same wyemitowały one dług państwowy. Wynika to z wysokiego unijnego ratingu kredytowego oraz

[53] Wydaje się to sugerować, że w ramach SURE zapewniano przede wszystkim niezbędne wsparcie. Zob. również przypis 52.
[54] Dalsze szczegółowe informacje na temat metodyki są dostępne w sprawozdaniu kwartalnym na temat strefy euro, sekcja III, t. 20, nr 2 (2021).
[55] Szacunki te wyłączają możliwy dodatkowy efekt, który nowe instrumenty nadzwyczajne, w tym SURE, mogły wywrzeć na zaufanie ze strony podmiotów gospodarczych oraz spread stóp procentowych przy pozyskiwaniu środków przez poszczególne państwa członkowskie. Ponadto państwa członkowskie mogły ograniczyć wielkość emisji własnych obligacji skarbowych w tych okresach finansowania, co prawdopodobnie poprawiło warunki, które mogły osiągnąć dzięki tej emisji.

płynności obligacji SURE[56]. Największe oszczędności odnotowały państwa członkowskie o niższym ratingu kredytowym.

Tabela 4: Oszczędności z tytułu stopy procentowej w poszczególnych państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Wypłacona kwota (w mld EUR)	Średni spread	Średni termin zapadalności	Oszczędności z tytułu odsetek (w mld EUR)	Oszczędności z tytułu odsetek (% wypłaconej kwoty)
Belgia	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Cypr	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Grecja	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Hiszpania	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Chorwacja	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Węgry*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Włochy	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litwa	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Łotwa	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polska	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugalia	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Rumunia	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Słowenia	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Słowacja	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bułgaria	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irlandia	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Czechy**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estonia***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Ogółem	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Uwaga: oszczędności z tytułu odsetek oblicza się dla każdej obligacji z osobna i sumuje dla wszystkich dat emisji i terminów zapadalności.

** Węgry wyemitowały tylko dwie 10-letnie i 30-letnie obligacje denominowane w euro od 2020 r., obie w listopadzie 2020 r. Na podstawie tych dwóch obligacji dokonano ekstrapolacji różnicy między krzywą rentowności w walucie krajowej i w euro dla innych terminów zapadalności i innych dat emisji.*

*** Dane dotyczące emisji obligacji denominowanych w euro w Czechach w 2022 r. były niedostępne. Oszczędności Czech z tytułu odsetek obliczono wyłącznie na podstawie pierwszej kwoty wypłaconej Czechom w 2021 r. w wysokości 2 mld EUR*

**** Estonia wyemitowała tylko jedną obligację 10-letnią pozostającą jeszcze do spłaty; nie było dostępnych danych dla innych terminów zapadalności. Zakłada się, że różnica w stosunku do unijnych obligacji społecznych SURE przy tych pozostałych terminach zapadalności jest bliska zeru.*

IV. INFORMACJE NA TEMAT KRAJOWYCH SYSTEMÓW KONTROLI I AUDYTU

[56] UE posiada rating AAA od agencji Fitch, Moody's, DBRS i Scope oraz rating AA+ (perspektywa stabilna) od agencji Standard and Poor's.

4.1. Drugie badanie ankietowe dotyczące krajowych systemów kontroli ex ante *i* ex post*, w tym audytów*

Na początku 2022 r. Komisja przeprowadziła pierwsze badanie ankietowe dotyczące krajowych systemów kontroli i audytu, aby zrozumieć, w jaki sposób państwa członkowskie przestrzegają obowiązków wynikających z umowy pożyczki. Wyniki te przedstawiono w trzecim sprawozdaniu półrocznym dotyczącym SURE[57]. Według głównych wniosków w niemal wszystkich państwach członkowskich jeszcze przed pandemią COVID-19 powołano instytucje prowadzące kontrolę i audyt środków objętych wsparciem w ramach SURE. Wszystkie państwa członkowskie przeprowadzały kontrole środków objętych wsparciem w ramach SURE i sprawdzały, czy kryteria kwalifikowalności zostały spełnione. We wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem jednego w wyniku kontroli i audytów wykryto przypadki nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. We wszystkich takich przypadkach przeprowadzono dochodzenia. W przypadku potwierdzonych przypadków nieprawidłowości lub nadużyć finansowych wszystkie państwa członkowskie odzyskały albo są w trakcie odzyskiwania niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych, podejmując kroki prawne albo bez podejmowania takich kroków.

Celem uzupełniającego badania ankietowego było uzyskanie dodatkowych informacji na temat sposobu spełniania przez państwa członkowskie swoich minimalnych zobowiązań prawnych, szczególnie dotyczących kontroli *ex post,* w tym audytu. Z odpowiedzi na pytania zawarte w pierwszym kwestionariuszu wynikało, że potrzebne są dodatkowe wyjaśnienia ze strony państw członkowskich dotyczące istnienia i zakresu kontroli *ex post,* w tym audytu. Dla zachowania jasności w kwestionariuszu uzupełniającym, który państwa członkowskie wypełniały na początku 2023 r., dokonano rozróżnienia między kontrolami *ex ante* (przed przekazaniem środków finansowych) i kontrolami *ex post* obejmującymi audyty (po przekazaniu środków finansowych)[58.] Jego celem była aktualizacja informacji na temat kontroli *ex ante* i doprecyzowanie kwestii istnienia i zakresu kontroli *ex post* obejmujących audyty.

Dodatkowym celem było zgromadzenie informacji, które pomogą Komisji we wdrożeniu zalecenia Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. W 2022 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy przeprowadził kontrolę wyników SURE i wydał jedno zalecenie, w tym na temat audytu i kontroli[59]. Kwestionariusz uzupełniający jest pierwszym krokiem zmierzającym do wdrożenia tego zalecenia. Zgromadzono w nim informacje na temat: (i) zagrożeń dotyczących

[57] W trzecim sprawozdaniu półrocznym Komisja przypomniała również o obowiązkach sprawozdawczych w zakresie krajowych systemów audytu i kontroli spoczywających na Komisji będącej pożyczkodawcą i państwie członkowskim będącym pożyczkobiorcą.

[58] Kontrole *ex ante* prowadzi się *przed* przekazaniem środków finansowych. Ich przeprowadzaniem zajmują się zazwyczaj organy wykonawcze, np. organy przekazujące środki finansowe odbiorcom końcowym. Kontrole *ex pos*t, w tym audyty, prowadzi się *po* przekazaniu środków finansowych. Mogą one obejmować kontrole i audyty prowadzone przez służby, które nie są podporządkowane działom wykonawczym w ramach organów wykonawczych (np. audyt wewnętrzny w ministerstwie), lecz również audyty prowadzone przez organy niezależne względem organów wykonawczych (np. organ audytowy lub najwyższe organy kontroli).

[59] Europejski Trybunał Obrachunkowy zaleca, aby Komisja oceniła doświadczenia związane z SURE, w tym czy ramy SURE skutecznie minimalizowały zagrożenia dotyczące nieprawidłowości i nadużyć finansowych, w oparciu o przypadki zgłoszone przez państwa członkowskie. Zob. specjalne sprawozdanie 28/2022 w sprawie instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE).

nieprawidłowości lub nadużyć finansowych związanych ze środkami objętymi wsparciem w ramach SURE w oparciu o postrzeganie lub ocenę państw członkowskich; (ii) zakresu kontroli *ex ante* i *ex post* w odniesieniu do środków, które oceniono jako narażone na największe ryzyko nieprawidłowości lub nadużyć finansowych; oraz (iii) częstości występowania nieprawidłowości lub nadużyć finansowych.

Wyniki pierwszego i uzupełniającego kwestionariusza są spójne i potwierdzają, że państwa członkowskie przestrzegały swoich zobowiązań prawnych wynikających z umowy pożyczki[60]. Ze skonsolidowanych wniosków z obu badań przeprowadzonych na początku 2022 i 2023 r. wynika, że wszystkie państwa członkowskie zgłosiły, że kontrolowały wszystkie środki objęte wsparciem w ramach SURE, w tym środki narażone na największe ryzyko nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, stosując kontrole *ex ante* lub *ex post*, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami prawnymi. W przypadku potwierdzonych przypadków nieprawidłowości lub nadużyć finansowych wszystkie państwa członkowskie odzyskały albo są w trakcie odzyskiwania niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych, podejmując kroki prawne albo bez podejmowania takich kroków. W przypadkach nadużyć finansowych wszystkie państwa członkowskie podejmowały ponadto działania wykraczające poza odzyskiwanie niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych, takie jak wszczęcie postępowania przygotowawczego.

W niniejszej sekcji przedstawiono streszczenie wyników na podstawie informacji przedstawionych przez państwa członkowskie w kwestionariuszu uzupełniającym. Konkretnie, w sekcji 4.2 przedstawiono ryzyko nadużyć finansowych lub nieprawidłowości związanych ze środkami objętymi wsparciem w ramach SURE, w tym źródła tego ryzyka. W sekcji 4.3 przedstawiono zakres kontroli *ex ante* i *ex post* oraz przykłady takich kontroli. W sekcji 4.4 skoncentrowano się na środkach objętych wsparciem w ramach SURE, które są narażone na największe ryzyko nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, i na sprawozdaniach z ich kontroli. W sekcji 4.5 przedstawiono ponadto informacje dotyczące przypadków nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, stóp odzysku i innych środków wdrożonych w odpowiedzi na nieprawidłowości lub nadużycia finansowe.

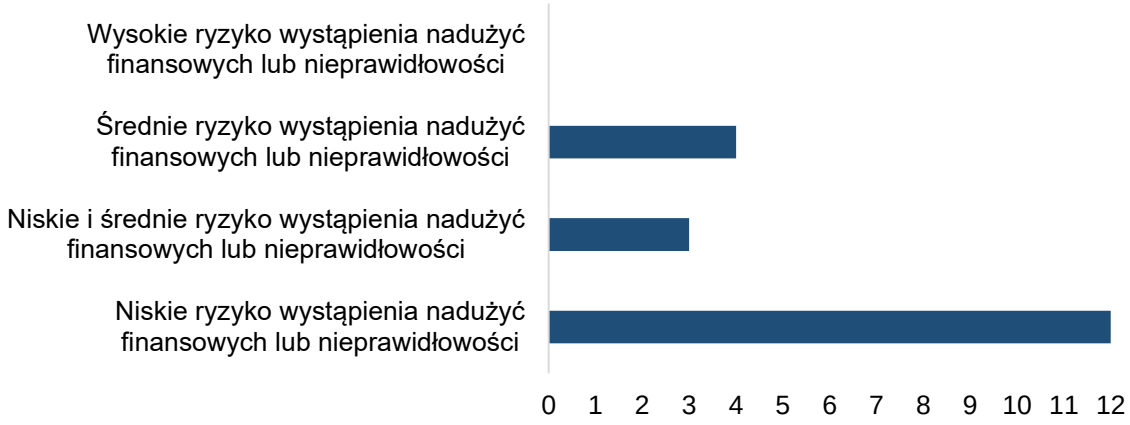
4.2. Ryzykowność środków objętych wsparciem w ramach SURE pod względem nieprawidłowości lub nadużyć finansowych

Żadne z państw członkowskich nie uważa środków objętych wsparciem w ramach SURE za narażone na wysokie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć finansowych (wykres 25). Dwanaście państw członkowskich uważa, że wszystkie środki objęte wsparciem w ramach SURE charakteryzują się w tym względzie niskim ryzykiem, a cztery państwa członkowskie uważają, że ryzyko to jest średnie; trzy państwa członkowskie uważają natomiast,

[60] Zgodnie z art. 13 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE i art. 220 ust. 5 rozporządzenia finansowego, a 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 lub 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.

że niektóre środki charakteryzują się niskim ryzykiem, a pozostałe średnim. Kilka państw członkowskich zgłosiło, że w ramach przeprowadzonych przez nie kontroli *ex post*, w tym audytów, nie stwierdzono znacznej skali nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Znalazło to również potwierdzenie w badaniu empirycznym dotyczącym włoskiego mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy (Cassa Integrazione Guadagni – CIG) przeprowadzonego w państwie członkowskim będącym największym beneficjentem.

Wykres 25: Ocena ryzyka dotycząca środków objętych wsparciem w ramach SURE (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

Niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć finansowych – jakie wskazała przeważająca większość państw członkowskich – często tłumaczy się jasno określonymi w prawie warunkami kwalifikowalności, które podlegały kontroli *ex ante*. Kilka państw członkowskich zgłosiło, że wdrożenie automatycznych kontroli *ex ante*, takich jak kontrola krzyżowa spójności między danymi zadeklarowanymi przez wnioskodawców a danymi w różnych rejestrach administracyjnych lub rejestrach zabezpieczenia społecznego, pomogło uniknąć wypłacania nienależnych świadczeń, ograniczając w ten sposób ryzyko wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Niektóre państwa członkowskie uznały, że środki objęte wsparciem w ramach SURE są z założenia obarczone niskim ryzykiem nieprawidłowości lub nadużyć finansowych, gdyż wsparcie obliczono na podstawie informacji dostępnych w administracyjnych bazach danych, w tym pochodzących sprzed pandemii COVID-19. Według deklaracji niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć finansowych w przypadku środków ochrony zdrowia jest efektem jasnych kryteriów udzielania zamówień.

Średnie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć finansowych zgłosiło kilka państw członkowskich, w których prowadzono niewielką liczbę kontroli *ex ante*. Miało to miejsce szczególnie na początku pandemii, gdy w krótkim czasie wzrosła liczba wnioskodawców, i istniała jednocześnie konieczność jak najszybszego zapewnienia im wsparcia. W niektórych przypadkach nie było ponadto możliwości weryfikacji kryteriów kwalifikowalności *ex ante*, gdyż dane (np. wielkość spadku przychodów) nie były jeszcze dostępne. W takich przypadkach wypłacano środki na podstawie oświadczeń wnioskodawców, w których stwierdzali oni, że spełniają wszystkie warunki kwalifikowalności. Państwa członkowskie wprowadziły kontrole *ex post*, aby weryfikować poprawność samooceny

wnioskodawców, i stopniowo – po rozpatrzeniu początkowej fali wniosków – wzmocnić również swoje kontrole *ex ante*.

4.3. Zakres i rodzaj kontroli ex ante *i* ex post*, w tym audytów*

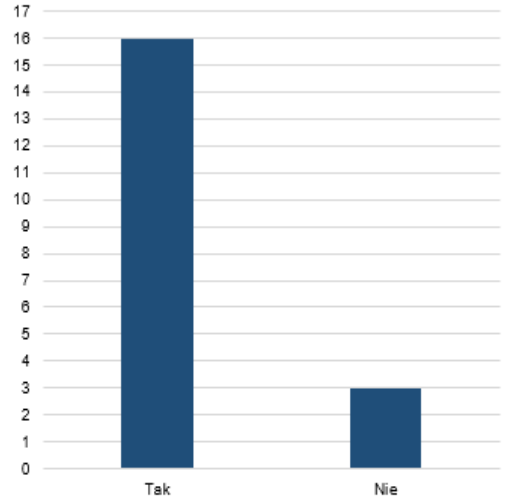
Prawie wszystkie państwa członkowskie zgłosiły, że prowadziły kontrole *ex ante wszystkich* środków objętych wsparciem w ramach SURE (wykres 26). Trzy państwa członkowskie będące beneficjentami zgłosiły, że nie prowadziły kontroli *ex ante* niektórych ze swoich środków z różnych powodów, takich jak bardzo duża liczba wnioskodawców i ograniczone zdolności instytucjonalne potrzebne do rozpatrywania wniosków w krótkim czasie. Zgłoszono również, że w niektórych przypadkach nie było konieczności prowadzenia kontroli *ex ante*, gdyż organy same obliczały wysokość świadczeń w oparciu o wcześniejsze dane dotyczące beneficjentów. Państwa członkowskie rekompensowały brak kontroli *ex ante* późniejszymi kontrolami *ex post*.

Przykłady kontroli *ex ante* obejmują[61]:

- Sprawdzanie rejestrów administracyjnych/rejestrów zabezpieczenia społecznego w celu weryfikacji statusu pracodawcy (czy pracodawca prowadzi działalność w ramach kwalifikującej się działalności gospodarczej, data rejestracji działalności, informacje na temat obrotów), status osoby (np. czy dana osoba jest pracownikiem, czy umowa o pracę została zawieszona, czy zmniejszono liczbę godzin pracy, czy dana osoba pobiera inne świadczenia), wnioskowanych kwot, wieku dziecka (w przypadku świadczeń z tytułu urlopu rodzicielskiego), czy uregulowano należności podatkowe.
- W przypadku zwolnienia chorobowego zgłoszono, że przed wypłaceniem świadczeń wymagano przedstawienia zaświadczenia o niezdolności do pracy wystawionego przez lekarza podstawowej opieki zdrowotnej.
- W przypadku środków ochrony zdrowia zgłoszono, że zarząd i ubezpieczyciel świadczący usługę ubezpieczenia zdrowotnego musieli zatwierdzić warunki dotyczące pokrycia kosztów dodatkowych godzin i wyższego wynagrodzenia personelu medycznego.

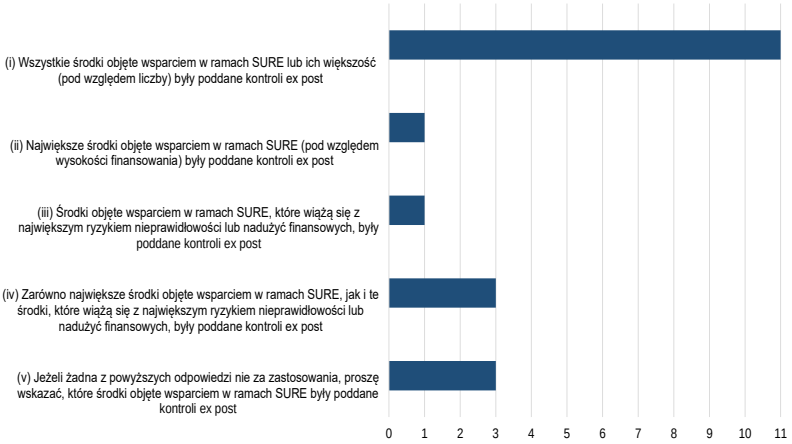
[61] Kwestię instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli *ex ante* w ramach SURE wyjaśniono w trzecim sprawozdaniu półrocznym dotyczącym SURE.

Wykres 26: Obecność kontroli *ex ante* w odniesieniu do *wszystkich* środków objętych wsparciem w ramach SURE (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

Wykres 27: Zakres kontroli *ex post*, w tym audytów (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

Ponad połowa państw członkowskich zgłosiła, że prowadziła kontrole *ex post* wszystkich środków objętych wsparciem w ramach SURE lub większości tych środków, i zasadniczo nie planuje dodatkowych kontroli *ex post* (wykres 27 (i)). Kolejne pięć państw członkowskich zgłosiło, że prowadziło kontrolę *ex post* największego środka albo środka, w przypadku którego występuje najwyższe ryzyko nadużyć finansowych lub nieprawidłowości, przy czym planuje również dalsze kontrole *ex post* (wykres 27 (ii–iv)). Dwa państwa członkowskie przeprowadziły kontrolę *ex post* co najmniej jednego środka objętego wsparciem w ramach SURE i planują dodatkowe kontrole *ex post*, w tym audyty, w 2023 r. Pozostałe jedno państwo członkowskie planuje przeprowadzić audyty wszystkich środków objętych wsparciem w ramach SURE w pierwszej połowie 2023 r. (wykres 27 (v)).

Przykłady kontroli *ex post* obejmują[62]:

- Audyt wydatków na środki objęte wsparciem w ramach SURE prowadzony przez niezależny organ audytowy jako część wykonania budżetu. Na przykład niezależny organ audytowy sprawdzał, czy prawidłowo przypisano i wypłacono beneficjentom ustawowe świadczenia.
- Kontrole finansowe dotyczące obrotów/przychodów beneficjentów służące ocenie kwalifikowalności i prawidłowości wypłacanej kwoty, kontrole, czy pracodawcy wypłacili pracownikom pełne kwoty wynagrodzenia i nie rozwiązali z nimi stosunku pracy (np. w okresie, którego dotyczy rekompensata), kontrole mające zapobiegać sytuacjom, w których beneficjenci otrzymują wsparcie z innych źródeł niezgodnie

[62] Kwestię instytucji odpowiedzialnych za prowadzenie kontroli *ex post* w ramach SURE wyjaśniono w trzecim sprawozdaniu półrocznym dotyczącym SURE. Zgłoszono, że koordynacja między poszczególnymi instytucjami (np. na szczeblu centralnym, regionalnym i peryferyjnym) miała znaczenie pod względem identyfikowania przypadków podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości lub potwierdzonych nieprawidłowości.

z warunkami (np. zasiłek dla bezrobotnych), kontrole prowadzone przez ministerstwa w celu sprawdzenia, czy lokalne Urzędy Pracy prawidłowo wydatkują środki.

- W przypadku środków ochrony zdrowia zgłoszono, że przeprowadzono audyt procesu udzielania zamówień publicznych, jak również funduszu ubezpieczenia zdrowotnego, z którego udzielano wsparcie na rzecz szpitali w celu pokrycia kosztów dodatkowych potrzeb personelu.

Podstawą kontroli *ex post* często było ryzyko i prowadzono je na próbie beneficjentów. Kontrole *ex post* koncentrowały się szczególnie na beneficjentach, w przypadku których stwierdzono największe zagrożenie niewłaściwego wykorzystania otrzymanych środków finansowych. Zgłoszono na przykład, że kontrole *ex post* skupiałyby się na przedsiębiorstwach, które m.in.: (i) zatrudniły nowych pracowników lub miały wysoki odsetek pracowników wykonujących zadania kwalifikujące się do telepracy, korzystając jednocześnie ze świadczeń w ramach mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobnych środków; (ii) wznowiły albo rozpoczęły działalność, a następnie zaprzestały działalności po ustaniu wsparcia; (iii) dostosowały swój status prawny lub umowę o pracę pracowników, aby kwalifikować się do otrzymania wsparcia; (iv) dopuszczały się już nieprawidłowości lub nadużyć finansowych w przeszłości. W niektórych przypadkach ryzyko oceniano na podstawie wyników kontroli *ex post* podobnych wydatków (np. finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego). Zgłoszono również, że kontrole *ex post* prowadzono w sposób losowy albo że obejmowały one *wszystkich* beneficjentów, lecz tylko w wybranym okresie (np. przez kilka miesięcy).

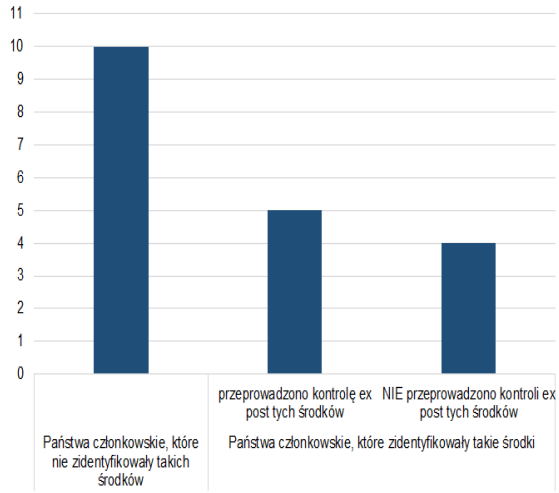
Wszystkie państwa członkowskie zgłosiły, że prowadziły kontrole *ex ante* lub *ex post* środków objętych wsparciem w ramach SURE. Aby zapewnić właściwe wykorzystanie środków objętych wsparciem w ramach SURE, środki, których nie poddano kontroli *ex ante*, poddano kontroli *ex post*[63].

4.4. Kontrole środków narażonych na największe ryzyko nieprawidłowości lub nadużyć finansowych

Większość państw członkowskich nie zidentyfikowała środków objętych wsparciem w ramach SURE, które są narażone na największe ryzyko nieprawidłowości lub nadużyć finansowych (wykres 28). Wynikało to głównie z faktu, że środki objęte wsparciem w ramach SURE uznawane są za obarczone niskim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć finansowych. Cztery państwa członkowskie stwierdziły, że środki, w ramach których udzielano wsparcia osobom samozatrudnionym, charakteryzowały się najwyższym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć finansowych ze względu na ograniczone kontrole *ex ante* (wynikające ze starań jak najszybszego udzielenia wsparcia) albo z powodu nieprawidłowości stwierdzonych *ex post*.

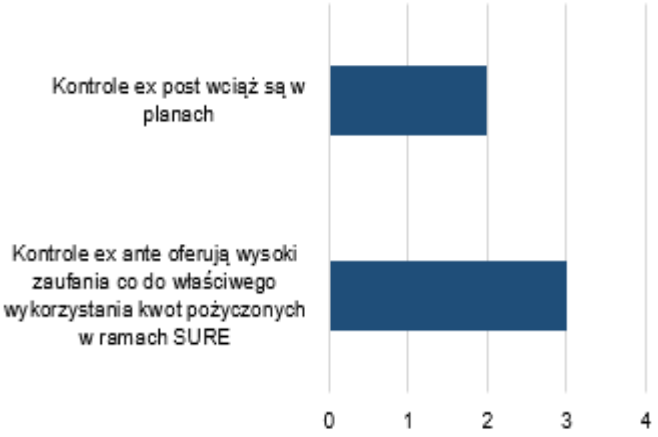
[63] Jedno państwo członkowskie przedstawiło wyłącznie informacje dotyczące kontroli i audytu środków z zakresu rynku pracy.

Wykres 28: Środki objęte wsparciem w ramach SURE narażone na największe ryzyko nieprawidłowości lub nadużyć finansowych (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

Wykres 29: Podjęte lub planowane działania dotyczące środków objętych wsparciem w ramach SURE, które są narażone na największe ryzyko nieprawidłowości lub nadużyć finansowych i w przypadku których nie przeprowadzono kontroli *ex post* (liczba państw członkowskich)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

Państwa członkowskie, które zidentyfikowały środki objęte wsparciem w ramach SURE narażone na największe ryzyko nieprawidłowości i nadużyć finansowych, podjęły działania służące zapewnieniu prawidłowego wykorzystania środków finansowych. Konkretnie rzecz ujmując, wszystkie państwa członkowskie (tzn. dziewięć), które zidentyfikowały środki objęte wsparciem w ramach SURE narażone na największe ryzyko nieprawidłowości i nadużyć finansowych, przeprowadziły kontrole *ex ante* tych środków[64]. Dodatkowo pięć państw członkowskich zgłosiło również, że przeprowadziły względem nich kontrole *ex post* (wykres 28). Cztery państwa członkowskie, które nie przeprowadziły kontroli *ex post* takich środków, zgłosiły, że wciąż planują kontrole *ex post*, albo że kontrole *ex ante* oferują wysoki poziom zaufania co do właściwego wykorzystania wydatków (wykres 29).

4.5. Częstość występowania nieprawidłowości lub nadużyć finansowych i działania naprawcze

Kwoty podlegające zwrotowi – jako wskaźnik zastępczy częstości występowania nieprawidłowości lub nadużyć finansowych – w odniesieniu do największego środka objętego wsparciem w ramach SURE wyniosły w większości przypadków poniżej 2 % całkowitych wydatków (wykres 30). Dane te są jednak wyłącznie orientacyjne i nie można ich porównywać między poszczególnymi państwami ze względu na różnorodność stosowanych

[64] Dwa państwa członkowskie zidentyfikowały środek objęty wsparciem w ramach SURE, który jest narażony na największe ryzyko nieprawidłowości i nadużyć finansowych, na podstawie wielkości tego środka, nie zaś wielkości ryzyka.

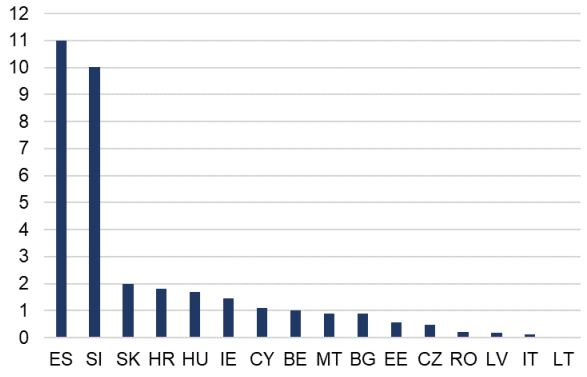
środków[65]. Niektóre państwa członkowskie poinformowały, że kwoty podlegające zwrotowi obejmują kary pieniężne nałożone z tytułu nadużycia finansowego.

Jedenaście z piętnastu państw członkowskich odzyskało do tej pory ponad 75 % całkowitej kwoty należnej (wykres 31). W niektórych państwach członkowskich stopy odzysku byłyby wyższe, gdyby uwzględniono na przykład również pozasądowe rozstrzyganie sporów umożliwiające zwrot płatności w (przyszłych) transzach.

Podczas gdy we wszystkich państwach członkowskich wykryto nieprawidłowości, w ok. dwóch trzecich państw członkowskich wykryto również nadużycia finansowe. W przypadkach nadużyć finansowych wszystkie państwa członkowskie podejmowały działania wykraczające poza odzyskiwanie niewłaściwie wykorzystanych środków finansowych, takie jak powiadomienie właściwych organów śledczych i przeprowadzenie odpowiednich procedur w zakresie ścigania przestępstw. Niektóre państwa członkowskie zgłosiły, że podjęły działania zapobiegawcze w odpowiedzi na nadużycie finansowe lub nieprawidłowości, np. stworzenie nowego systemu analityki biznesowej służącego przewidywaniu ryzyka nadużyć finansowych i optymalizacji prewencyjnego wykrywania lub stworzenie wykazu podmiotów, które nie spełniają warunków kwalifikowalności, aby zapobiec ponownemu (skutecznemu) ubieganiu się przez nie o wsparcie.

[65] Na przykład Słowenia zgłosiła, że w przypadku jej największego środka („w oczekiwaniu na pracę” będącego mechanizmem zmniejszonego wymiaru czasu pracy) w 2020 r. przyznano wsparcie na podstawie subiektywnej oceny wnioskodawcy dotyczącej spodziewanego spadku przychodów w 2020 r. Biorąc pod uwagę niepewną sytuację w gospodarce trudno było przewidzieć dokładny spadek przychodów, w związku z czym większość nieprawidłowości dotyczących tego środka wiązała się z (nie)spełnieniem tego warunku kwalifikowalności *ex post*. Wyjaśnia to również stosunkowo dużą częstość występowania nieprawidłowości lub nadużyć finansowych (10 % na wykresie 30).

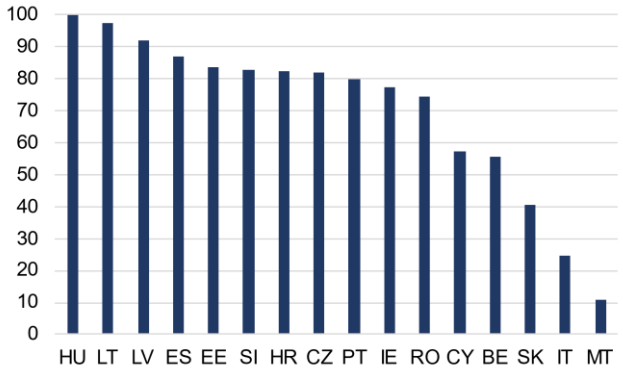
Wykres 30: Częstość występowania nieprawidłowości lub nadużyć finansowych w odniesieniu do największego środka objętego wsparciem w ramach SURE (jako % całkowitych wydatków)



Źródło: *Kwestionariusze państw członkowskich i własne obliczenia*

Uwaga: częstość występowania nieprawidłowości lub nadużyć finansowych obliczano jako kwotę podlegającą zwrotowi w stosunku do całkowitych wydatków w odniesieniu do największego środka objętego wsparciem w ramach SURE w każdym państwie członkowskim. Dane te są wyłącznie orientacyjne i nie można ich porównywać między poszczególnymi państwami ze względu na różnorodność stosowanych środków (zob. przypis 64). W przypadku Chorwacji i Cypru częstość występowania zgłoszono w odniesieniu do wszystkich środków, a w przypadku Czech w odniesieniu do drugiego największego środka. W tych przypadkach częstość występowania obliczono w stosunku do całkowitych wydatków odpowiednio w ramach wszystkich środków albo drugiego największego środka. W przypadku Bułgarii częstość występowania obliczono na podstawie odzyskanej kwoty, nie zaś kwoty podlegającej zwrotowi. Grecja, Polska i Portugalia nie przedstawiły informacji dotyczących kwoty podlegającej zwrotowi ani odzyskanej kwoty.

Wykres 31: Stopy odzysku w odniesieniu do największego środka objętego wsparciem w ramach SURE (odzyskane kwoty jako % całkowitej kwoty podlegającej zwrotowi)



Źródło: *kwestionariusze państw członkowskich.*

Uwaga: w przypadku Chorwacji i Cypru stopę odzysku zgłoszono w odniesieniu do wszystkich środków, a w przypadku Czech w odniesieniu do drugiego największego środka. Bułgaria, Grecja i Polska nie dostarczyły informacji na temat stopy odzysku.

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

Klauzula wygaśnięcia instrumentu SURE weszła w życie 1 stycznia 2023 r. Komisja ma obowiązek składania sprawozdań na temat dalszego występowania zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających stosowanie rozporządzenia w sprawie SURE w trakcie obowiązywania instrumentu[66]. Do czwartego sprawozdania półrocznego z września 2022 r. nie dołączono

[66] Art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE. Zgodnie z art. 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie SURE okres dostępności instrumentu, w ramach którego może zostać przyjęta decyzja wykonawcza Rady, kończy się w dniu 31

wniosku o przedłużenie okresu dostępności instrumentu: uznano w nim, że wycofano większość ograniczeń związanych z COVID-19, gdyż zagrożenie epidemiologiczne związane z wirusem osłabło. Ponieważ nie występowały już takie zdarzenia nadzwyczajne, z dniem 31 grudnia 2022 r. pomoc finansowa w ramach instrumentu przestała być dostępna. W niniejszej sekcji zbadano, czy ocena ta jest wciąż prawidłowa.

Środki nadzwyczajne związane z COVID-19 niemal całkowicie wycofano do końca lata 2022 r. Chociaż co 2–3 miesiące występowały okresowe fale zakażeń wariantem omikron, epidemiologiczny i gospodarczy wpływ COVID-19 ogółem w dalszym ciągu malał. Według Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób w ciągu ostatnich 12 miesięcy występowała ogólna tendencja spadkowa najwyższych wartości odnotowywanych przypadków zachorowań, hospitalizacji, przyjęć na OIOM-ie i zgonów podczas szczytów[67]. Państwa członkowskie nie musiały ponownie wprowadzać środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się ani środków wsparcia ekonomicznego, pozwalając na dalsze wycofywanie wydatków związanych z COVID-19. Od 7 maja 2023 r. wszystkie wskaźniki UE/EOG związane z COVID-19 spadały albo utrzymywały się na tym samym poziomie, a w kilku państwach członkowskich, w których niektóre wskaźniki wzrosły, wartości te pozostały na stosunkowo niskim poziomie[68]. 5 maja 2023 r. Światowa Organizacja Zdrowia ponownie sklasyfikowała COVID-19 jako znany i trwający problem zdrowotny, a nie stan zagrożenia zdrowia publicznego o zasięgu międzynarodowym.

Potwierdza to wcześniejszą ocenę Komisji, zgodnie z którą zdarzenia nadzwyczajne uzasadniające stosowanie SURE już nie występują. Stabilna sytuacja epidemiologiczna znajduje również odzwierciedlenie w wydatkach państw członkowskich na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE, które to wydatki wyniosły łącznie w grudniu 2022 r. jedynie 66 mln EUR w porównaniu z kwotą 1,3 mld EUR w styczniu 2022 r. SURE był tymczasowym instrumentem nadzwyczajnym, który w momencie ustąpienia fazy sytuacji nadzwyczajnej pandemii również został wycofany.

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[69]. Te ostatnie wymagają

grudnia 2022 r. Zgodnie z art. 12 ust. 4, w przypadku gdy Komisja stwierdzi w sprawozdaniu z wdrażania, że nadal istnieją poważne zakłócenia gospodarcze spowodowane przez pandemię COVID-19 mające wpływ na finansowanie kwalifikujących się środków, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić o przedłużeniu okresu dostępności instrumentu, każdorazowo o dodatkowy okres sześciu miesięcy.

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews

[68] Tamże.

[69] 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, a mianowicie: (i) wykorzystaniem wpływów; (ii) procesem oceny i wyboru projektów; (iii) zarządzaniem wpływami oraz (iv) sprawozdawczością. Więcej informacji można znaleźć pod adresem: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

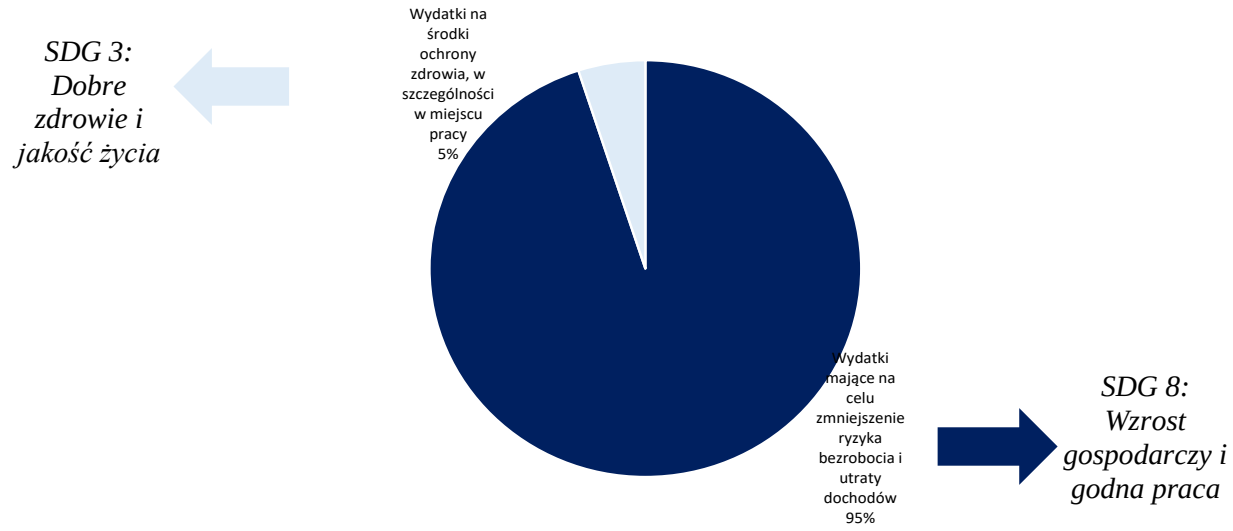
składania sprawozdań na temat przeznaczenia wpływów z SURE, rodzaju wydatków i skutków SURE.

Podział środków z SURE według państw członkowskich korzystających z pomocy oraz rodzaju kwalifikowalnych wydatków socjalnych przedstawiono odpowiednio w sekcjach 1.1 i 3.2. Do grudnia 2022 r. 19 państwom członkowskim wypłacono całość kwoty w wysokości 98,4 mld EUR i państwa członkowskie wydały całą tą pomoc finansową.

Wydatki publiczne SURE są nadal dobrze dostosowane do celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju (SDG). Zestawienie wydatków publicznych finansowanych 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 32, 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 2.4 i 3. W sekcji wskazano również szacunkową liczbę pracowników i przedsiębiorstw objętych wsparciem w ramach SURE odpowiednio dla roku 2020, 2021 i 2022. Jak przedstawiono w sekcji 3.1, SURE przyczynił się do ochrony około 1½ mln miejsc pracy, które udało się zachować w 2020 r. Jak przedstawiono w sekcji 3.2, wykazano, że SURE wspierał odbicie wzrostu w latach 2021 i 2022. Jak przedstawiono w sekcji 3.3, obecnie szacuje się, że państwa członkowskie zaoszczędzą 9 mld EUR na płatnościach odsetek.

Wykres 32: Ramy obligacji społecznych i schemat SDG



Źródło: *sprawozdania państw członkowskich (luty 2023 r.).*

VII. USTALENIA KOŃCOWE DOTYCZĄCE WARTOŚCI DODANEJ SURE Z PERSPEKTYWY CZASU

W niniejszej sekcji omówiono trzy ogólne wnioski w zakresie polityki, które można wyciągnąć z sukcesu SURE. Ze wstępnej oceny przedstawionej w niniejszym sprawozdaniu

wynika, że SURE zasadniczo można uznać za sukces[70]. Ponadto w czerwcu 2021 r. SURE otrzymał Nagrodę Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich 2021 za dobrą administrację w kategorii świadczenie usług ukierunkowanych na obywateli. W niniejszym sprawozdaniu omówiono trzy główne wnioski, jakie można wyciągnąć z realizacji SURE, będą one jednak podlegać dalszej ocenie w ramach ewaluacji SURE, która zgodnie z zapowiedziami Komisji zostanie opublikowana do III kwartału 2024 r.

Po pierwsze, instrument SURE stanowił odpowiedź na szczególną nadzwyczajną potrzebę, jaka pojawiła się w kontekście pandemii, i miał zarówno społeczny, jak i gospodarczy charakter. W czasie niepewności, jaka miała miejsce na początku pandemii, podejmowanie konkretnych kroków przez decydentów miało zasadnicze znaczenie dla uniknięcia długoterminowych blizn społecznych i gospodarczych wynikających ze wstrząsu, co do którego istniały ważne powody, aby założyć (jak się okazało słusznie), że ma charakter tymczasowy. W związku z tym SURE służył jasnemu i odpowiednio zdefiniowanemu celowi, odpowiadając na konkretną i pilną potrzebę określoną zarówno przez państwa członkowskie, jak i Komisję. Celem tym było utrzymanie zatrudnienia pracowników, aby chronić ich przychody oraz złagodzić negatywne skutki gospodarcze i społeczne pandemii. Stanowił on w szczególności odpowiedź na zatrzymanie działalności gospodarczej związane z obostrzeniami i środkami powstrzymującymi rozprzestrzenianie się, które wprowadzono w całej UE w celu złagodzenia poważnej sytuacji epidemiologicznej, ograniczenia prędkości zarażeń i ochrony życia. Społeczny wymiar tego celu uwypukliło wyemitowanie po raz pierwszy unijnych obligacji społecznych, które cieszyły się dużym zainteresowaniem inwestorów.

Zakres SURE był szczególnie skuteczny, gdyż nie opierał się na sztywnej definicji instytucjonalnej, lecz był dostosowany do swojego celu, czyli wspierania utrzymania miejsc pracy. SURE nie stanowił wyłącznie wąskiego instrumentu, będącego tylko środkiem do osiągnięcia celu. Skupiał się głównie na mechanizmach zmniejszonego wymiaru czasu pracy (i podobnych środkach dla osób samozatrudnionych) jako na najskuteczniejszym rodzaju środka z zakresu rynku pracy, jaki można wdrożyć w czasie regulowanego zamknięcia gospodarki (obostrzeń związanych z COVID-19)[71]. Wyznaczyło to również jasny kierunek polityki państw członkowskich w czasie kryzysu. Jednocześnie głównym celem SURE było zapewnienie państwom członkowskim swobody działania, aby dostosowały swoją odpowiedź na rynku pracy do własnych potrzeb, które pojawiły się w tych bezprecedensowych i dramatycznych okolicznościach. Z tego powodu SURE obejmował cały wachlarz środków służących realizacji tego samego celu co mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, mianowicie zachowaniu miejsc pracy w przedsiębiorstwach przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony przychodów pracowników podczas pandemii. Środki te obejmowały wsparcie dla osób samozatrudnionych i programy subsydiowania wynagrodzeń (w ramach których przyznaje się wsparcie nie w oparciu o nieprzepracowane godziny, ale jako kwotę ryczałtową lub odsetek kosztów wynagrodzeń). Inne środki obejmowały różne formy obniżenia pośrednich kosztów pracy

[70] Ustalenia omówione w niniejszej sekcji pochodzą ze sprawozdania kwartalnego Komisji Europejskiej (2022) na temat strefy euro, sekcja III, t. 21, nr 2.

[71] Na wczesnych etapach pandemii środowisko akademickie również uznało szczególną skuteczność mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, np. Laudais i Giupponi w VoxEU, kwiecień 2020 r.: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis

(związanych z utrzymaniem miejsc pracy), świadczenia z tytułu zwolnienia chorobowego i urlopu okolicznościowego oraz inne szczególne środki służące rozszerzeniu działalności pracowników nietypowych (takich jak pracownicy wykonujący pracę przerywaną lub pracownicy sezonowi).

Po drugie, pod względem zarządzania SURE wykazał zalety unijnej metody w połączeniu z warunkowością opartą na polityce i elastycznym sposobem wdrażania krajowego. Komisja uruchomiła SURE zgodnie z podejściem wspólnotowym UE, nie zaś podejściem międzyrządowym. Zapewniło to rozliczalność i solidarność wśród państw członkowskich, przyczyniając się jednocześnie do uniknięcia stygmatyzacji. Komisja zaproponowała warunkowość SURE opartą wyłącznie na polityce: jedynym warunkiem dostępu do programu był fakt, że państwo członkowskie stanęło przed poważnym i nagłym wzrostem wydatków na finansowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków w następstwie pandemii, i że wykorzystuje środki finansowe przyznane w ramach SURE zgodnie z zamierzonym celem. Dzięki takiej formie warunkowości państwa członkowskie utrzymały poczucie odpowiedzialności za środki wdrażane na szczeblu krajowym, korzystając jednocześnie ze wsparcia finansowego i wytycznych w zakresie polityki zapewnionych w ramach SURE.

Po trzecie, instrument SURE opierał się na solidnej strukturze finansowej. SURE powstał w oparciu o system gwarancji zapewniony przez państwa członkowskie. Wszystkie państwa członkowskie, w tym osiem państw, które nie korzystały z pomocy w ramach SURE, udzieliły łącznie gwarancji w wysokości 25 mld EUR. Gwarancje zapewniano na zasadzie dobrowolności a po ich udzieleniu stawały się one nieodwołalne, bezwarunkowe i uruchamiane na żądanie. Taki system gwarancji jest solidny z finansowego punktu widzenia (i stanowi również wyraz solidarności w ramach budżetu UE). Dzięki temu systemowi obligacje SURE były wysoce wiarygodne dla rynków i agencji ratingowych, tak że każda emisja cieszyła się dużym popytem wśród inwestorów. Popularność SURE zarówno wśród państw członkowskich, jak i inwestorów, przyczyniła się też do ograniczenia ryzyka stygmatyzacji, jakie pojawia się w przypadku korzystania z pomocy finansowej przez pojedyncze państwo członkowskie.

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**	**Pierwsza unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 20.10.2020 Wypłata: 27.10.2020			**Druga unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 10.11.2020 Wypłata: 17.11.2020			**Trzecia unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 24.11.2020 Wypłata: 1.12.2020	**Czwarta unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 26.01.2021 Wypłata: 2.02.2021			**Piąta unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 9.03.2021 Wypłata: 16.03.2021	**Szósta unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 23.03.2021 Wypłata: 30.03.2021			**Siódma unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 18.05.2021 Wypłata: 25.05.2021			**Ósma unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 22.03.2022 Wypłata: 29.03.2022	**Dziewiąta unijna emisja** w ramach SURE Transakcja: 7.12.2022 Wypłata: 14.12.2022	**Ogółem Wypłacono** (100 % kwoty pożyczki)	**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**	15 lat	15 lat		
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**	**14,7**
Bułgaria	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Chorwacja	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Cypr	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Czechy	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estonia	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Grecja	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Węgry	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irlandia	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**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**	**14,8**
Łotwa	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Litwa	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**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**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugalia	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Rumunia	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Słowacja	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Słowenia	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**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**	**14,7**
Ogółem	**98,4**	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**	**2,2**	**6,5**	**98,4**	**14,5**

Tabela A2: Kluczowe statystyki dotyczące unijnych transakcji zaciągania pożyczek w ramach SURE (w EUR)

	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4		SURE #5	SURE #6		SURE #7		SURE #8	SURE #9
Transza	10 lat	20 lat	5 lat	30 lat	15 lat	7 lat	30 lat (tzw. tap)	15 lat	5 lat	25 lat	8 lat	25 lat	15 lat	15 lat
Wartość emisji	10 mld	7 mld	8 mld	6 mld	8,5 mld	10 mld	4 mld	9 mld	8 mld	5 mld	8,137 mld	6 mld	2,17 mld	6,548 mld
Rentowność	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %	0,228 %	-0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Spread	MS +3 punkty bazowe	MS +14 punktów bazowych	MS -9 punktów bazowych	MS +21 punktów bazowych	MS -5 punktów bazowych	MS -16 punktów bazowych	MS +5 punktów bazowych	MS -4 punkty bazowe	MS -14 punktów bazowych	MS +1 punkt bazowy	MS -2 punkty bazowe	MS +17 punktów bazowych	MS -8 punktów bazowych	MS +21 punktów bazowych
Spread do obligacji Bund (punkty bazowe)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Spread do OAT (punkty bazowe)	9,2	3,2	7,7	-9,9	0,5	-1	-23,1	-2,6	3,1	-11	-1,2	-21	4,9	24
Premia za zakup obligacji z nowej emisji	+1 punkt bazowy	+2 punkty bazowe	+1,5 punktu bazowego	+2,5 punktu bazowego	+1 punkt bazowy	1 punkt bazowy	1 punkt bazowy	2	1,5 punktu bazowego	1,5 punktu bazowego	2 punkty bazowe	2,5 punktu bazowego	1 punkt bazowy	4 punkty bazowe
Popyt wśród inwestorów ogółem	145 mld	88 mld	105 mld	70 mld	114 mld	83 mld	49 mld	86 mld	46,5 mld	40 mld	51,2 mld	37,5 mld	35 mld	25 mld

Uwaga: statystyki te dotyczą operacji zaciągania pożyczek przez Komisję w imieniu Unii. Premia za zakup obligacji z nowej emisji oznacza premię wypłacaną inwestorom z tytułu nabycia nowo wyemitowanej obligacji powyżej wartości spreadu oczekiwanego w przypadku podobnych obligacji będących w obrocie na rynku wtórnym.