EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.6.2023
COM(2023) 291 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, HOSPODÁŘSKÉMU A FINANČNÍMU VÝBORU A VÝBORU PRO ZAMĚSTNANOST

Zpráva o evropském nástroji pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19 podle článku 14 nařízení Rady (EU) 2020/672

Nástroj SURE po skončení platnosti: závěrečná pololetní zpráva

SHRNUTÍ

Tato zpráva je pátou a závěrečnou pololetní zprávou o evropském nástroji pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE). Potvrzuje zjištění uvedená v předchozích zprávách, představuje fungování a využívání tohoto nástroje a přezkoumává jeho socioekonomické dopady. Nástroj SURE byl krizovým nástrojem ve výši 100 miliard EUR, který vytvořila Evropská unie (EU) s cílem pomoci členským státům chránit pracovní místa a příjmy pracovníků v souvislosti s pandemií COVID-19. Nástroj SURE byl ukončen dne 31. prosince 2022, ale sledování jeho provádění pokračovalo i po tomto datu, jak je uvedeno v této zprávě. Zveřejněním této zprávy toto sledování končí.

Tato zpráva se zabývá některými dodatečnými připomínkami, které uvedl Evropský účetní dvůr ve své zvláštní zprávě o nástroji SURE, která byla zveřejněna v prosinci 2022. Důležité je, že tato zpráva obsahuje další analýzu vnitrostátních kontrolních a auditních systémů, další důkazy potvrzující spolehlivost řady osob a podniků, na něž se vztahuje nástroj SURE, a další analýzu opatření souvisejících se zdravím, na něž se vztahuje nástroj SURE.

Nový nástroj, jenž byl rychle zaveden pro reakci na socioekonomický dopad pandemie

Provádění nástroje bylo rychlé a bezproblémové. Komise navrhla nařízení SURE v rámci počáteční reakce EU na pandemii dne 2. dubna 2020 a Rada nařízení přijala dne 19. května 2020. Nástroj SURE byl silným vyjádřením solidarity mezi členskými státy prostřednictvím EU: všechny členské státy souhlasily, že EU poskytnou dvoustranné záruky, aby si Unie mohla půjčovat na trzích za velmi příznivých podmínek k financování úvěrů nástroje SURE. Dne 22. září 2020, tj. poté, co všechny členské státy podepsaly dohody o zárukách, bylo zpřístupněno finanční krytí ve výši 100 miliard EUR. Komise urychlila provádění nástroje, přičemž úzce spolupracovala s členskými státy a poskytla finanční pomoc Belgii, Bulharsku, Chorvatsku, Kypru, Česku, Estonsku, Řecku, Maďarsku, Irsku, Itálii, Lotyšsku, Litvě, Maltě, Polsku, Portugalsku, Rumunsku, Slovensku, Slovinsku a Španělsku. Přes 90 % poskytnuté finanční pomoci bylo vyplaceno za pouhých sedm měsíců, od října 2020 do května 2021. Další výplaty byly provedeny v roce 2022, aby se vyhovělo členským státům, které upřednostňovaly pozdější obdržení finančních prostředků nebo požádaly o dodatečnou finanční pomoc.

Na podzim 2022 obdrželo dodatečnou finanční pomoc osm členských států. Toto navýšení podpory se týkalo dodatečných výdajů vzniklých v roce 2021 – a v některých případech až do začátku roku 2022 – v souvislosti s mimořádnými podpůrnými opatřeními, která již byla podpořena z nástroje SURE. O podporu z nástroje SURE bylo možné požádat u způsobilých výdajů souvisejících s onemocněním COVID-19, a to buď na základě plánovaných výdajů, nebo vynaložených výdajů, přičemž na vynaložené výdaje se z podstaty nevztahuje žádné riziko čerpání. Bylo rovněž přijato pozměňující prováděcí rozhodnutí Rady pro Polsko s cílem řešit jeho rozdíl v čerpání.

EU vůbec poprvé vydala sociální dluhopisy, aby financovala pomoc členským státům v rámci nástroje SURE. Kromě požadavků nařízení SURE poskytuje tato zpráva rovněž příslušné informace podle rámce pro sociální dluhopisy EU SURE a znovu potvrzuje, že výdaje nástroje SURE byly v souladu s cíli OSN v oblasti udržitelného rozvoje.

V prosinci 2022 Komise úspěšně vydala sociální dluhopisy v rámci nástroje SURE v hodnotě 6,5 miliardy EUR, čímž téměř vyčerpala celé finanční krytí nástroje SURE. Jednalo se o poslední transakci úspěšné emisní kampaně, která přilákala silný zájem investorů a příznivé cenové podmínky. Celkem byla 19 členským státům vyplacena finanční pomoc v rámci nástroje SURE v celkové výši 98,4 miliardy EUR, což se blíží maximální částce 100 miliard EUR. O zbývající částku ve výši 1,6 miliardy EUR nelze pro budoucí využití požádat, protože nástroj byl ukončen.

Pokračující využívání nástroje SURE přijímajícími členskými státy

Tato zpráva potvrzuje dřívější odhad, že nástroj SURE se v roce 2020, kdy poprvé vypukla pandemie, vztahoval na 31,5 milionů lidí a přes 2,5 milionu firem. Výše uvedené údaje představují téměř třetinu celkové zaměstnanosti a více než čtvrtinu celkového počtu podniků v přijímajících členských státech. Potvrdila se vysoká spolehlivost těchto údajů o rozsahu podpory, které vycházejí především z administrativních údajů členských států podle pokynů Komise. Hlavními příjemci finanční pomoci v rámci programu SURE byly malé a střední podniky. Nejvíce podporovanými odvětvími byly služby vyžadující intenzivní kontakt (ubytovací a stravovací služby, velkoobchod a maloobchod) a zpracovatelský průmysl.

V roce 2021, zejména pak v jeho první polovině, kdy pandemie stále působila značné škody, poskytoval nástroj SURE podporu přibližně 9 milionům lidí a více než 900 000 podnikům. V první polovině roku 2021 byla stále vyžadována opatření na podporu hospodářství, která však byla následně postupně ukončena, neboť hospodářský i zdravotní dopad pandemie zeslábl. K tomuto postupnému ukončování došlo po zavedení očkování a poté, co se hospodářství EU ještě více přizpůsobila pandemii.

Odhaduje se, že v roce 2022 podpořil nástroj SURE téměř 350 000 osob a přes 40 000 podniků, což odpovídá poklesu výdajů souvisejících s tímto nástrojem. Většina členských států, které jsou příjemci nástroje SURE, do poloviny roku 2022 postupně ukončila svá mimořádná opatření na zachování pracovních míst. V roce 2022 využívaly nástroj SURE k financování opatření pouze čtyři členské státy, které vynaložily pouze 5 miliard EUR, neboť dopad pandemie se nadále zmírňoval.

Všechny celkové plánované veřejné výdaje v rámci nástroje SURE již byly vynaloženy. Celkové veřejné výdaje na opatření způsobilá pro nástroj SURE dosáhly v přijímajících členských státech výše 122 miliard EUR. Tato částka značně převyšuje celkovou poskytnutou finanční pomoc (98 miliard EUR), neboť několik členských států doplnilo financování opatření způsobilých pro podporu v rámci nástroje SURE vnitrostátním financováním, což svědčí o významu opatření podporovaných nástrojem SURE.

Téměř polovina celkových veřejných výdajů na opatření způsobilá pro nástroj SURE byla přidělena na režimy zkrácené pracovní doby. Téměř třetina byla přidělena na podobná opatření pro osoby samostatně výdělečně činné. Zbývající část veřejných výdajů byla přidělena na opatření na podporu mezd, která se podobala režimům zkrácené pracovní doby, ale nebyla založena na odpracovaných hodinách, a na opatření v oblasti zdraví. Během krize COVID-19 se rovněž zvýšila účast žen a mladých lidí v režimech zkrácené pracovní doby.

Potvrdilo se, že výdaje související se zdravím mají podružný charakter, neboť činily pouhé dvě pětiny výdajů členských států, které jsou příjemci nástroje SURE, a jen 5 % celkových výdajů. 8 z 19 členských států využilo nástroj SURE k financování opatření souvisejících se zdravím. Z toho 22 % se týkalo opatření přijatých na pracovišti k zajištění bezpečného návratu do práce.

Nástroj SURE byl navíc využit k účinnému financování různých typů opatření souvisejících se zdravím. Tato opatření byla téměř rovnoměrně rozložena mezi i) preventivní opatření proti onemocnění COVID-19, ii) dodatečné mzdové náklady na nábor a podporu zdravotnických pracovníků a iii) nákup zdravotnického vybavení a léků včetně očkovacích látek. Tato opatření buď usnadnila rychlejší návrat do práce, nebo poskytla vítanou mimořádnou podporu odvětví zdravotní péče v osmi členských státech, které využily nástroj SURE na podporu výdajů souvisejících se zdravím.

Důležité je, že veškerá finanční pomoc z nástroje SURE je nyní ve všech členských státech vyčerpána. Problém s čerpáním ve dvou členských státech (Rumunsko a Polsko), který byl pečlivě sledován a podrobně popsán ve čtvrté pololetní zprávě, je nyní zcela vyřešen. V Rumunsku byl rozdíl v čerpání zcela odstraněn díky snížení celkové poskytnuté částky a zavedení dodatečných způsobilých opatření v červenci 2022. To bylo potvrzeno konečnými údaji o plnění rozpočtu. V Polsku byl mírný rozdíl v čerpání oproti poskytnuté částce vyřešen zařazením dvou nových opatření způsobilých pro nástroj SURE do pozměňujícího prováděcího rozhodnutí Rady přijatého v listopadu 2022.

Aktualizované posouzení dopadu nástroje SURE

Díky politické reakci na krizi COVID-19 se v roce 2020 podařilo účinně zabránit tomu, aby se přibližně 1,5 milionu lidí ocitlo bez práce, k čemuž pravděpodobně velkou měrou přispěly programy financované z nástroje SURE. Nárůst nezaměstnanosti v přijímajících členských státech v roce 2020 byl i přes značný pokles ekonomického výkonu velmi mírný a výrazně nižší, než se z historického hlediska očekávalo. Tohoto snížení bylo dosaženo udržením zaměstnanců v jejich podnicích a zachováním činnosti osob samostatně výdělečné činných. Z dalších ilustrativních simulací, které Komise provedla za použití globálního modelu pro více zemí, vyplývá, že režimy zkrácené pracovní doby a podobná opatření přímo financovaná z nástroje SURE mohla jen v samotné eurozóně v roce 2020 zachovat až 1 milion pracovních míst (což představuje 14 z 19 příjemců nástroje SURE). Z toho vyplývá, že režimy zkrácené pracovní doby financované z nástroje SURE pravděpodobně představovaly většinu celkových odhadovaných 1,5 milionu pracovních míst zachovaných díky celkové politické reakci na pandemii COVID-19 u 19 příjemců nástroje SURE.

Nástroj SURE rovněž pravděpodobně pomohl zabránit nárůstu nerovností na trhu práce v rámci celé EU. Tato skutečnost je v protikladu k vývoji, který nastal v důsledku celosvětové finanční krize. V období 2020–2022 se snížil rozptyl míry nezaměstnanosti mezi příjemci nástroje SURE a ostatními členskými státy, jakož i mezi jednotlivými příjemci nástroje SURE.

Nástroj SURE přidal hodnotu konkrétně tím, že posílil důvěru v hospodářství a účinně motivoval členské státy k tomu, aby na vnitrostátní úrovni zavedly rozsáhlé a ambiciózní režimy zkrácené pracovní doby. Důkazy z průzkumů poskytnuté v dřívějších zprávách potvrzují specifický dopad nástroje SURE. Za prvé, nástroj SURE – jeden z prvních finančních

nástrojů EU zavedených v reakci na pandemii COVID-19 – pomohl zlepšit obecnou hospodářskou důvěru tím, že prokázal schopnost EU rychle a účinně reagovat na bezprecedentní krizi. Za druhé, EU prostřednictvím nástroje SURE podporovala a povzbuzovala rozsáhlé využívání režimů zkrácené pracovní doby (vytváření nových režimů nebo rozšiřování režimů stávajících). Zatřetí, nástroj SURE posílil důvěru členských států při přijímání větších výpůjček a vynakládání větších výdajů na opatření na zachování pracovních míst, než by tak učinili bez něho. Výzkum Centra pro evropská politická studia potvrzuje, že využívání režimů zkrácené pracovní doby se během pandemie výrazně zvýšilo, a to z velké části v důsledku značného nárůstu veřejného financování těchto opatření.

Ochrana zaměstnanosti v prvních dvou letech pandemie také vedla k rychlejšímu oživení v roce 2021 než v předchozích krizích. Údaje z průzkumu ukazují, že se podpora nástroje SURE v roce 2021 zaměřila na odvětví stále značně postižená pandemií. Výdaje z nástroje SURE se rovněž soustředily do první poloviny roku, kdy byla opatření k omezení šíření nákazy přísnější. Z toho vyplývá, že nástroj SURE zacílil na nejnaléhavější potřeby podporou nejhůře postižených odvětví.

Velmi konkrétně vyjádřeno se odhaduje, že díky finanční pomoci prostřednictvím nástroje SURE ušetřily členské státy celkem 9 miliard EUR na úrokových platbách. Tuto hodnotu lze vysvětlit velmi příznivými podmínkami financování, které má EU k dispozici, a dlouhou průměrnou dobou splatnosti půjček poskytnutých členským státům. Odhadované úspory na úrocích vzrostly s devátou a poslední transakcí nástroje SURE v prosinci 2022.

Kontrolní a auditní systémy zavedené členskými státy

Všechny členské státy v souladu se svými zákonnými povinnostmi uvedly, že ověřily provádění opatření podporovaných nástrojem SURE, a to buď prostřednictvím kontrol *ex ante*, nebo kontrol *ex post* včetně auditu (případně obojího). Téměř všechny členské státy uvedly, že provedly kontrolu všech opatření podporovaných z nástroje SURE *ex ante* (před uvolněním prostředků konečným příjemcům). Více než polovina členských států uvedla, že provedly kontrolu všech nebo většiny opatření *ex post* (po uvolnění prostředků). Dalších pět členských států uvedlo, že provedly kontrolu buď největšího opatření, nebo opatření s nejvyšším rizikem podvodů a nesrovnalostí *ex post*. Aby bylo zajištěno řádné využívání veřejných prostředků, byla u opatření, u nichž nebyla provedena kontrola *ex ante*, provedena kontrola *ex post*.

Žádný členský stát se nedomnívá, že u opatření podporovaných z nástroje SURE existuje vysoké riziko nesrovnalostí nebo podvodů. To se často vysvětluje právně a jednoznačně definovanými podmínkami způsobilosti, které byly stanoveny a zkontrolovány *ex ante*.

V případě potvrzených nesrovnalostí nebo podvodu získaly všechny členské státy prostředky zpět, případně proces vymáhání neoprávněně použitých finančních prostředků dosud probíhá. Konkrétně byl výskyt nesrovnalostí nebo podvodů u největšího opatření podporovaného z nástroje SURE v každém členském státě ve většině případů nižší než 2 % celkových výdajů. Většina členských států dosud získala zpět více než 75 % celkové dlužné částky. Kromě toho v případech podvodů přijaly všechny členské státy opatření nad rámec zpětného získání neoprávněně použitých finančních prostředků, jako je například informování

příslušných vyšetřovacích orgánů. Některé členské státy uvedly, že v reakci na podvody nebo nesrovnalosti přijaly preventivní opatření.

Skončení platnosti nástroje SURE na konci roku 2022

Ustanovení o skončení platnosti nástroje SURE vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2023. Nařízení o nástroji SURE obsahovalo „ustanovení o skončení platnosti“, které upřesňovalo, že platnost nástroje skončí dne 31. prosince 2022, pokud Rada na návrh Komise nerozhodne o jeho prodloužení. Ke čtvrté pololetní zprávě ze září 2022 nebyl připojen návrh na prodloužení platnosti nástroje. Mimořádná opatření v souvislosti s onemocněním COVID-19 byla do konce léta 2022 téměř úplně zrušena, a epidemiologický a hospodářský dopad onemocnění COVID-19 měl v průběhu roku 2022 i nadále klesající tendenci. Dne 5. května 2023 překlasifikovala Světová zdravotnická organizace onemocnění COVID-19 jako stabilizovaný a přetrvávající zdravotní problém, a nikoli jako ohrožení veřejného zdraví mezinárodního významu. To potvrzuje hodnocení Komise, že mimořádné události odůvodňující použití nástroje SURE již netrvají. V prvních měsících roku 2023 pokračovalo pečlivé monitorování s cílem zajistit čerpání veškeré finanční pomoci v rámci nástroje SURE, což je nyní potvrzeno. Monitorování využívání finanční pomoci v rámci nástroje SURE touto zprávou končí.

ÚVOD

Tato zpráva je pátou a závěrečnou pololetní zprávou o evropském nástroji pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE). Nástroj SURE zřídila Evropská unie (EU) v květnu 2020 s cílem pomoci členským státům chránit pracovní místa a příjmy pracovníků během pandemie COVID-19[1]. Poskytoval žádajícím členským státům finanční pomoc Unie (až do výše 100 miliard EUR) ve formě půjček za zvýhodněných podmínek. Cílem půjček bylo pomoci financovat programy členských států, které se týkaly zkrácené pracovní doby nebo podobná opatření zaměřená na ochranu zaměstnanců a osob samostatně výdělečně činných a doplňkově na opatření související se zdravím, zejména na pracovišti.

Platnost nástroje SURE skončila dne 31. prosince 2022. Ustanovení o skončení platnosti týkající se dostupnosti finanční podpory v rámci nástroje SURE stanovilo, že jeho platnost skončí dne 31. prosince 2022, pokud Rada na návrh Komise nerozhodne o jeho prodloužení na základě toho, že výjimečné události, které si vytvoření nástroje SURE vyžádaly (tj. vážné narušení ekonomiky v důsledku pandemie COVID-19), i nadále přetrvávají. Komise vyhodnotila, že tyto události již nepřetrvávají, a ustanovení o skončení platnosti proto vstoupilo v platnost. Od 1. ledna 2023 proto nemohla být přijata žádná prováděcí rozhodnutí Rady o poskytnutí finanční pomoci členským státům v rámci nástroje SURE. Monitorování však pokračovalo i v prvních měsících roku 2023 s cílem zajistit vyčerpání veškeré finanční pomoci poskytnuté v rámci nástroje SURE, což je nyní potvrzeno. Monitorování využívání finanční pomoci v rámci nástroje SURE touto zprávou končí.

Tato pololetní zpráva je zákonnou povinností. Přijímá ji Evropská komise (dále jen „Komise“) v souladu s článkem 14 nařízení Rady (EU) 2020/672 (nařízení SURE)[2] aby splnila svou povinnost předložit zprávu Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a finančnímu výboru a Výboru pro zaměstnanost (EMCO)[3]. Vzhledem k tomu, že veškerá poskytnutá finanční pomoc již byla vyplacena a vynaložena a žádnou další finanční pomoc již poskytnout nelze, jedná se o závěrečnou pololetní monitorovací zprávu o nástroji SURE. Generální ředitelství Komise pro rozpočet bude pokračovat ve finančním monitorování splácení půjček až do splacení všech dosud nesplacených půjček. Konečným termínem, do něhož mohly být informace do této

[1] Nástroj SURE navazuje na směry politiky Komise pro období 2019–2024, v nichž Komise navrhla evropský systém zajištění dávek v nezaměstnanosti s cílem chránit evropské občany a snížit tlak na veřejné finance během vnějších otřesů. Nástroj byl zřízen v návaznosti na šíření viru COVID-19 v Evropě na základě návrhu Komise ze dne 2. dubna 2020.

[2] Nařízení Rady (EU) 2020/672 ze dne 19. května 2020 o zřízení evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19 (Úř. věst. L 159, 20.5.2020, s. 1) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=cs).

[3] Podle článku 14 nařízení podává Komise zprávu o využití finanční pomoci, včetně nesplacených částek a použitelného splátkového kalendáře v rámci nástroje SURE, a o trvání mimořádných událostí, které odůvodňují používání nařízení SURE (pandemie COVID-19).

zprávy zahrnuty, byl pro podávání zpráv členskými státy 3. březen 2023, pro informace o kontrole a auditu 17. březen 2023 a pro epidemiologické a hospodářské údaje 15. květen 2023[4].

Tato zpráva předkládá nové nebo aktualizované údaje, které k únoru 2023 potvrzují kladná hodnocení nástroje SURE uvedená v předchozích pololetních zprávách. Její hlavní zjištění lze shrnout takto:

- odhaduje se, že v roce 2020 se nástroj SURE vztahoval přibližně na 31,5 milionu osob a 2,5 milionu podniků v 19 členských státech,
- v roce 2021 se nástroj SURE týkal 9 milionů osob a více než 900 000 podniků v patnácti členských státech, se zřetelným postupným ukončováním v roce 2022, kdy už se týkal pouze 350 000 osob a 40 000 podniků ve čtyřech členských státech,
- přijatá opatření na podporu politiky účinně zabránila tomu, aby na vrcholu pandemie v roce 2020 přišlo o zaměstnání odhadem 1,5 milionu lidí, další ilustrativní simulace naznačují, že většinu tohoto odhadovaného dopadu pravděpodobně představovaly režimy zkrácené pracovní doby financované z nástroje SURE,
- toto politické opatření rovněž přispělo ke snížení nerovnosti na trhu práce tím, že snížilo rozptyl míry nezaměstnanosti, zejména mezi příjemci nástroje SURE,
- finanční pomoc v rámci nástroje SURE obdrželo devatenáct členských států, přičemž jedenácti z nich bylo poskytnuto dodatečné navýšení podpory[5].
- bylo přiděleno a vyplaceno více než 98 miliard EUR – což se blížilo maximální částce 100 miliard EUR – včetně 6,5 miliardy EUR vyplacených devíti členským státům v prosinci 2022,
- od 1. ledna 2023 platí ustanovení o skončení platnosti, což znamená, že členským státům nelze poskytnout žádnou další finanční pomoc, epidemiologické údaje potvrzují hodnocení Komise, že mimořádné okolnosti odůvodňující použití nástroje SURE již netrvají,
- veškerá finanční pomoc v rámci nástroje SURE je nyní ve všech devatenácti přijímajících členských státech vyčerpána,
- odhaduje se, že kromě pozitivních dopadů na výsledky ze sociálního hlediska a z hlediska zaměstnanosti členské státy ušetřily na platbách úroků celkem 9,0 miliardy EUR,
- téměř polovinu finanční pomoci v rámci nástroje SURE přidělily členské státy na podporu režimů zkrácené pracovní doby; třetina byla přidělena na podobná opatření pro samostatně výdělečně činné osoby,
- a 5 % bylo přiděleno na opatření související se zdravím, která jsou v souladu s nařízením SURE „doplňková“. Patří mezi ně i preventivní opatření proti onemocnění COVID-19, zdravotnické vybavení a dodatečné mzdové náklady při náboru a podpoře zdravotnických pracovníků, přičemž přibližně jedna pětina této částky se týká opatření přijatých na pracovišti.

[4] Všechny vykazovací tabulky a dotazníky týkající se kontroly a auditu byly původně předloženy do 3. března (tabulky) a 17. března 2023 (dotazníky) (kromě Malty, která předložila vykazovací tabulku dne 27. března 2023 a dotazník dne 17. dubna 2023) Kromě toho byla po tomto datu poskytnuta některá upřesnění údajů.

[5] Jednalo se o těchto devatenáct členských států: Belgie, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Česká republika, Estonsko, Řecko, Maďarsko, Irsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Malta, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko.

- Všechny členské státy uvedly, že provedly kontrolu opatření podporovaných z nástroje SURE, a to buď *ex ante*, nebo *ex post* (případně obojí). Žádný členský stát se nedomnívá, že u opatření podporovaných z nástroje SURE existuje vysoké riziko nesrovnalostí nebo podvodů.
- Všechny členské státy přijaly v reakci na nesrovnalosti nebo podvody nápravná opatření. Většina členských států dosud získala zpět více než 75 % celkové částky, která měla být navrácena.

Tato zpráva aktualizuje informace obsažené v prvních čtyřech pololetních zprávách o nástroji SURE a poskytuje některé další analýzy. Zahrnuje institucionální vývoj od uzávěrky čtvrté zprávy v srpnu 2022, včetně doplňkové finanční pomoci poskytnuté 8 členským státům, změny prováděcího rozhodnutí Rady pro Polsko s cílem řešit rozdíl v čerpání a vyplácení finančních prostředků souvisejících s navýšeními a s Polskem. Na základě dotazníku *ad hoc* uvedeného ve 3. pololetní zprávě se provádí podrobné posouzení kontrolních a auditních systémů zaměřené na zajištění dodržování závazků vyplývajících z dohody o půjčce. Analýza obsažená v předchozí zprávě je aktualizovaná, zejména pokud jde o veřejné výdaje členských států, na něž se vztahuje nástroj SURE (na základě pololetních zpráv poskytnutých členskými státy v únoru 2023), a o předpokládaný dopad nástroje SURE (na základě nejnovějších makroekonomických údajů). Tato zpráva rovněž obsahuje řadu nových prvků: dodatečnou analýzu počtu pracovních míst zachovaných díky nástroji SURE na základě makroekonomického modelu Komise, podrobnější analýzu opatření souvisejících se zdravím financovaných z nástroje SURE a jejich významu, informace o spolehlivosti údajů o počtu osob a podniků, na něž se vztahuje nástroj SURE, výše uvedené podrobné zkoumání vnitrostátních kontrolních a auditních systémů a diskusi o ponaučeních z nástroje SURE.

Tato zpráva odráží rovněž návrhy Evropského účetního dvora. Evropský účetní dvůr (EÚD) zveřejnil svou zvláštní zprávu č. 28/2022 o nástroji SURE dne 14. prosince 2022 poté, co byla zveřejněna čtvrtá pololetní zpráva obsahující řadu připomínek k tomuto nástroji[6]. Zpráva EÚD se k tomuto nástroji vyjadřuje celkově velmi pozitivně a uznává rychlou a účinnou reakci Komise na výzvu pomoci členským státům zachovat zaměstnanost v reakci na pandemii COVID-19. Zpráva obsahuje pouze jedno doporučení: vyhodnotit nástroj SURE. Komise toto doporučení přijala a do třetího čtvrtletí roku 2024 vypracuje hodnotící studii nástroje SURE, která doplní analýzu uvedenou v pololetních zprávách.

Zpráva je strukturována do sedmi oddílů. Oddíl I se zabývá institucionálním využitím nástroje SURE: popisuje finanční pomoc poskytnutou a vyplacenou členským státům včetně jejich splátkového kalendáře. Oddíl II popisuje politické využití nástroje SURE a shrnuje

[6] EÚD například konstatoval, že i) nedostatek komplexních údajů z členských států limituje schopnost Komise posoudit počet osob a podniků podpořených z nástroje SURE, ii) je k dispozici málo údajů o monitorování opatření souvisejících s veřejným zdravím, iii) koncepce nástroje neumožňuje samostatně vyčlenit dopad nástroje SURE z hlediska výstupů a výsledků v rámci vnitrostátních režimů iv) Komise nekontrolovala, zda jsou vnitrostátní opatření podporovaná nástrojem SURE nákladově efektivní nebo zda doplňují jiné režimy, vzhledem k tomu, že nástroj SURE byl nástrojem reakce na krizi, jehož prioritou bylo rychlé vyplacení finančních prostředků; v) právní rámec nevyžaduje, aby Komise posuzovala spolehlivost kontrolních systémů členských států, které se vztahují na provádění vnitrostátních opatření podporovaných z fondů EU. Viz https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_CS.pdf

celkové veřejné výdaje členských států na vnitrostátní opatření podporovaná nástrojem SURE[7]. Oddíl III aktualizuje a rozšiřuje posouzení dopadu nástroje SURE uvedené v předchozích zprávách. Oddíl IV zkoumá informace o vnitrostátních systémech kontrol *ex ante* a *ex post* včetně auditu. Oddíl V se zabývá mimořádnými událostmi, které odůvodňovaly pokračování nástroje SURE, a potvrzuje, že již netrvají. Oddíl VI uvádí příslušné zprávy, jejichž vyhotovení je povinné podle oddílu 2.4 rámce EU pro sociální dluhopisy nástroje SURE a jež jsou součástí této zprávy.[8] A konečně oddíl VII uvádí některé závěry o přidané hodnotě nástroje SURE.

I. INSTITUCIONÁLNÍ VYUŽITÍ NÁSTROJE SURE: POSKYTNUTÉ A VYPLACENÉ ČÁSTKY A DALŠÍ FINANČNÍ ASPEKTY

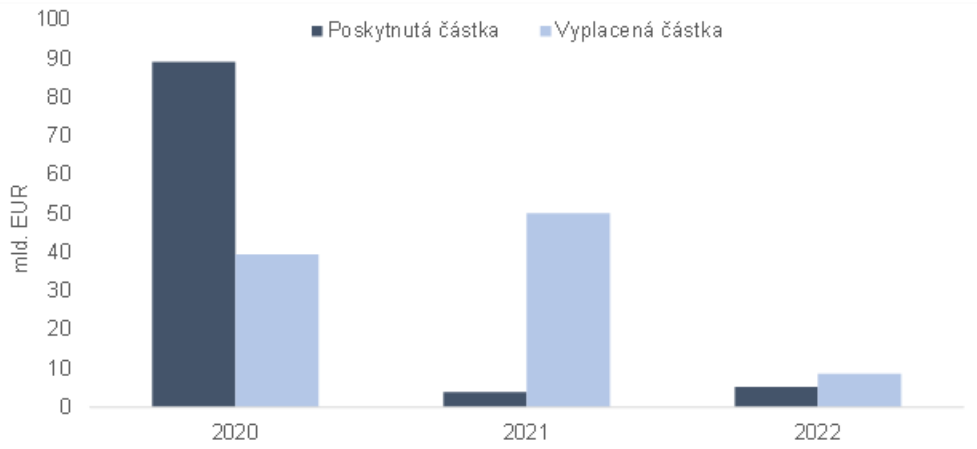
1.1 Přehled přijímajících členských států a poskytnutých částek

Po dobu trvání nástroje SURE bylo poskytnuto více než 98 % z jeho finančního krytí ve výši 100 miliard EUR. V rámci nástroje SURE byla poskytnuta celková finanční pomoc ve výši 98,4 miliardy EUR devatenácti členským státům: Belgii, Bulharsku, Chorvatsku, Kypru, Česku, Estonsku, Řecku, Maďarsku, Irsku, Itálii, Lotyšsku, Litvě, Maltě, Polsku, Portugalsku, Rumunsku, Slovensku, Slovinsku a Španělsku. Převážná většina finanční pomoci byla poskytnuta v roce 2020 (graf 1), počínaje zářím 2020, kdy byl nástroj SURE zpřístupněn. Konečné částky byly poskytnuty v listopadu 2022.

V období od září do listopadu 2022 byla osmi členským státům poskytnuta navýšená finanční pomoc. Od předchozí pololetní zprávy v září 2022 poskytla Rada dodatečnou finanční pomoc ve výši 5,05 miliardy EUR nad rámec počáteční finanční pomoci, která jim byla poskytnuta v roce 2020, osmi členským státům: Bulharsku, Kypru, Česku, Řecku, Chorvatsku, Litvě, Lotyšsku a Portugalsku. Tato finanční pomoc byla poskytnuta na výdaje vynaložené především v letech 2020 a 2021 na prodloužení opatření, která byla z nástroje SURE již financována. V případě Kypru, Řecka a Chorvatska to představovalo druhé navýšení jejich původní půjčky. Celkem jedenáct z devatenácti členských států, které využily nástroj SURE, nakonec obdrželo doplňkovou finanční pomoc. To odráží skutečnost, že o podporu z nástroje SURE bylo možné požádat v případě způsobilých výdajů souvisejících s onemocněním COVID-19, a to na základě plánovaných nebo vynaložených výdajů, přičemž na vynaložené výdaje by se z jejich podstaty nevztahovalo žádné riziko čerpání.

Graf 1: Poskytnuté a vyplacené částky v jednotlivých letech

[7] Oddíly I a II se týkají využití finanční pomoci v rámci nástroje SURE podle čl. 14 odst. 1 nařízení SURE.
[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_cs



Zdroj: *Evropská komise*.

Tabulka 1: Přehled podpory poskytnuté v rámci nástroje SURE (v EUR)

Členský stát	*Celková poskytnutá částka**	*Z toho navýšení*	*Vyplacená částka**	*Nesplacená částka*
Belgie	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulharsko	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Kypr	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Česko	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Řecko	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Španělsko	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Chorvatsko	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Itálie	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Litva	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Lotyšsko	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Polsko	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugalsko	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Rumunsko	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovinsko	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovensko	630 883 600	0	630 883 600	0
Maďarsko	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irsko	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonsko	230 000 000	0	230 000 000	0
Celkem	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*Při provádění plateb byly poskytnuté částky pro provozní účely zaokrouhleny dolů. Zdroj: *Evropská komise*.

1.2 Vyplácení a použitelný splátkový kalendář

Komise jménem EU úspěšně vydala poslední sociální dluhopisy SURE v hodnotě 6,5 miliardy EUR. Dne 7. prosince 2022 se uskutečnila devátá a poslední emise dluhopisů EU v rámci programu SURE. Kniha objednávek patnáctiletého dluhopisu dosáhla 25,4 miliard EUR, což znamená, že poptávka po dluhopisech během tohoto období financování na konci roku čtyřikrát převýšila jejich emisi. Dne 14. prosince byla uvolněna částka ve výši 6,548 miliardy EUR: 460 milionů EUR Bulharsku, 29 milionů EUR Kypru, 2 miliardy EUR Česku, 900 milionů EUR Řecku, 550 milionů EUR Chorvatsku, 142 milionů EUR Litvě, 167 milionů EUR Lotyšsku, 1,5 miliardy EUR Polsku a 300 milionů EUR Portugalsku. Částka vyplacená Polsku byla odložena, dokud nebyla vyřešena otázka jejího čerpání (viz oddíl 2.1.2), přičemž zbývající částky představovaly navýšení poskytnuté osmi členským státům na podzim 2022.

Emisní program nástroje SURE byl celkově velmi úspěšný a vyznačoval se silnou poptávkou investorů a příznivými cenami. Před pandemií byly výpůjčky Komise na evropských kapitálových trzích omezené, ale díky nástroji SURE, po němž v rychlém sledu následoval nástroj NextGeneration EU, se Komise stala významným aktérem v oblasti vydávání státních dluhopisů. U všech transakcí poptávka několikrát převýšila jejich emisi a bylo dosaženo příznivých cen, přičemž řada dřívějších dluhopisů byla vydána se zápornými úrokovými sazbami (viz tabulka A2). Tento úspěch svědčil o důvěře investorů jak ve finanční kapacitu EU, tak v program SURE.

Do prosince 2022 byla vyplacena veškerá finanční pomoc ve výši 98,4 miliardy EUR poskytnutá v rámci nástroje SURE (tabulka 1). Další podrobnosti o transakcích a platbách z nástroje SURE členským státům jsou uvedeny v tabulkách A1 a A2 v příloze.

Průměrná splatnost částek vyplacených členským státům zůstává 14,5 roku. Tato hodnota se blíží maximu 15 let, jež stanoví příslušná prováděcí rozhodnutí Rady. Výkaz splátkového kalendáře splátek jistiny a úroků je uveden v tabulce 2.

Tabulka 2 Splátkový kalendář nesplacených úvěrů z nástroje EU SURE

Kalendářní rok	Jistina	Úrok	Nástroj SURE celkem
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
Celkem	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. POLITICKÉ VYUŽITÍ NÁSTROJE SURE: VEŘEJNÉ VÝDAJE A VNITROSTÁTNÍ OPATŘENÍ, NA NĚŽ SE VZTAHUJE NÁSTROJ SURE

Tento oddíl se zaměřuje na politické využití nástroje SURE. Oddíl 2.1 shrnuje veřejné výdaje členských států, na něž se vztahuje nástroj SURE nebo které jsou pro nástroj SURE způsobilé,

včetně čerpání finančních prostředků. Oddíl 2.2 uvádí podrobnosti o režimech zkrácené pracovní doby a obdobných opatřeních podporovaných nástrojem SURE, zatímco oddíl 2.3 zkoumá povahu podporovaných opatření souvisejících se zdravím. Oddíl 2.4 uvádí počet zaměstnanců a podniků, které využily opatření podporovaných nástrojem SURE.

2.1 Skutečné a plánované veřejné výdaje podporované nástrojem SURE

2.1.1 Monitorování veřejných výdajů na způsobilá opatření

Ke sledování plánovaného a skutečného využití finanční pomoci poskytnuté v rámci nástroje SURE se používají pololetní zprávy přijímajících členských států. Požadované zprávy zahrnují veřejné výdaje na opatření, na něž se vztahuje nástroj SURE (a dosah těchto opatření z hlediska zaměstnanců a podniků uvedený v oddíle 3.3). Dosud bylo předloženo pět řad zpráv: v srpnu 2020 („úvodní zpráva“), v lednu–únoru 2021 („první zpráva“), v červnu 2021 („druhá zpráva“), v lednu 2022 („třetí zpráva“), v červnu 2022 („čtvrtá zpráva“) a v únoru 2023 („nejnovější zpráva“). Nejnovější zpráva by měla být dle předpokladu zprávou poslední, protože veškerá poskytnutá finanční pomoc již byla vyčerpána a nejsou plánovány žádné další výdaje, u nichž by mělo být monitorováno provádění. Informace jsou prezentovány tak, *jak je vykázaly členské státy* ve svých zprávách o opatřeních způsobilých pro nástroj SURE. Některé členské státy vynaložily více prostředků, než kolik činila obdržená finanční pomoc z nástroje SURE, přičemž doplnily podporu z nástroje SURE vnitrostátním financováním a/nebo strukturálními fondy EU, takže celkové výdaje mohou překročit částku podporovanou nástrojem SURE. Podávání zpráv umožňuje měření čerpání finanční pomoci v rámci nástroje SURE na základě srovnání s částkou poskytnutou Radou[9].

Všechny celkové plánované veřejné výdaje v rámci nástroje SURE již byly vynaloženy. Nařízení SURE umožňovalo použít finanční pomoc jak na vzniklé, tak na plánované zvýšení veřejných výdajů u opatření, na něž se vztahuje nástroj SURE[10]. Na počátku fungování nástroje SURE v době naléhavých omezení souvisejících s onemocněním COVID-19 byla z tohoto nástroje financována značná část plánovaných výdajů, což v červnu 2020 činilo 64 % celkových výdajů. Podíl plánovaných výdajů se v červnu 2021 snížil na 12 % a na konci roku 2021 činil necelá 4 %. Veškeré výdaje vynaložené na opatření způsobilá pro nástroj SURE byly vynaloženy do prosince 2022, avšak všechny členské státy vyčerpaly financování opatření z nástroje SURE do června 2022, a po tomto období probíhalo pouze vnitrostátní financování.[11]

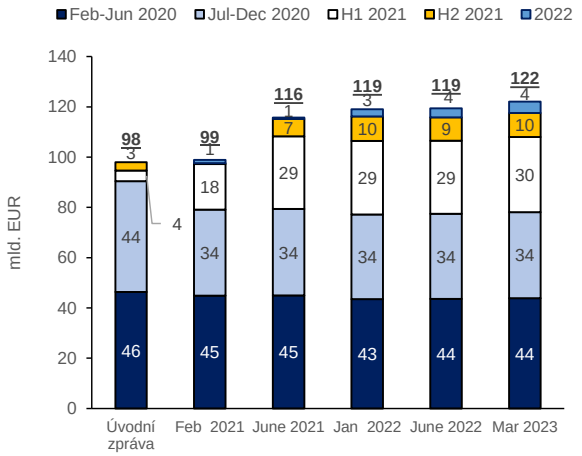
Graf 2: Vykázané veřejné výdaje

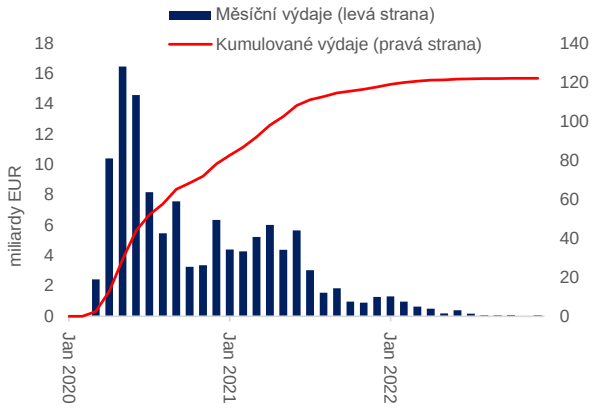
Graf 3: Měsíční vývoj vzniklých veřejných výdajů v rámci nástroje SURE

[9] Rozdíl v čerpání vzniká proto, že výdaje vynaložené nebo plánované členským státem na opatření způsobilá pro nástroj SURE jsou nižší než částka poskytnutá Radou. Částečně může být důvodem nedostatečného čerpání to, že se členskému státu nepodaří vyčerpat již vyplacenou částku, což může představovat problém, pokud tento rozdíl přetrvává i po realizaci plánovaných výdajů.

[10] Irsko a Estonsko požádaly o podporu z nástroje SURE pouze pro vzniklé veřejné výdaje. Z tohoto důvodu zůstaly vykázané výdaje od března 2021 beze změny. Vykazování veřejných výdajů za roky 2020 a 2021 se od předchozí zprávy nezměnilo ani v případě Maďarska a Litvy.

[11] Způsobilými opatřeními jsou opatření popsaná v čl. 3 odst. 2 nařízení SURE: vnitrostátní režimy zkrácené pracovní doby nebo podobná opatření a doplňková opatření související se zdravím.





Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*

Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*
Poznámka: Estonsko je zahrnuto od června 2021, protože o podporu z nástroje SURE požádalo později. H1 a H2 označují první a druhou polovinu roku 2021.

Celkové veřejné výdaje na opatření způsobilá pro nástroj SURE činily přibližně 122 miliard EUR, což bylo více než celková finanční pomoc poskytnutá v rámci nástroje SURE. Tato částka se v porovnání se čtvrtou zprávou (graf 2) mírně zvýšila, neboť některé členské státy v roce 2022 prodloužily opatření, i když s omezenějšími výdaji. Výdaje v roce 2022 vykázalo celkem třináct členských států. Výdaje v rámci menšího počtu režimů, které pokračovaly i v roce 2022, mírně vzrostly z plánovaných 3,7 miliardy EUR na 4,5 miliardy EUR, které byly nakonec vynaloženy. Celkové výdaje (122 miliard EUR) jsou vyšší než celková částka poskytnutá v rámci nástroje SURE (98,4 miliardy EUR), protože většina členských států vynaložila na způsobilá opatření více prostředků, než kolik činila finanční pomoc, o kterou požádaly a která jim byla vyplacena[12]. Tato skutečnost zdůrazňuje přetrvávající význam oblasti působnosti nástroje SURE pro členské státy od doby, kdy o něj v roce 2020 požádaly poprvé.

V důsledku zmírnění dopadu pandemie v roce 2022 klesly měsíční výdaje na opatření způsobilá pro nástroj SURE na zanedbatelné částky. Z grafu 3 je patrné, že výdaje v roce 2022 dosáhly vrcholu (na nízké úrovni) v lednu a poté rychle klesaly. Výdaje na počátku roku 2022 byly zaměřeny na opatření, jako je prodloužení některých režimů zkrácené pracovní doby, opatření související s karanténou, testování na COVID-19 a zvláštní kompenzace pro zdravotnické pracovníky[13]. Ve druhé polovině roku 2022 činily průměrné měsíční výdaje ve všech členských státech, které podávají zprávy, pouze 83 milionů EUR.

2.1.2 Čerpání finančních prostředků

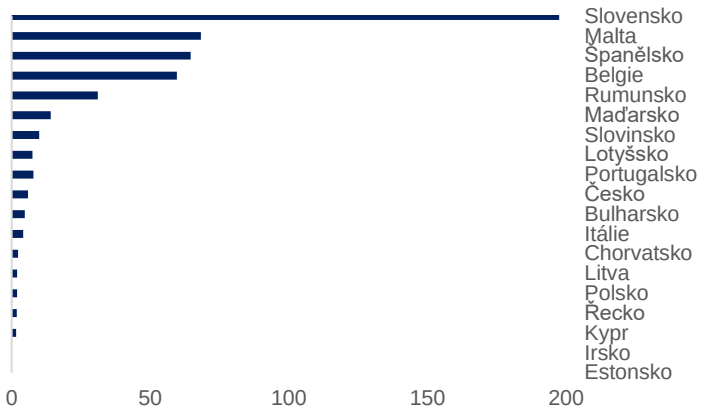
Veškerá finanční pomoc z nástroje SURE je nyní ve všech členských státech vyčerpána. Vzhledem k tomu, že všechny veřejné výdaje financované v rámci nástroje SURE již byly

[12] V případě Španělska a Itálie je to rovněž důsledkem limitu koncentrace (60 % z maximální částky 100 miliard EUR), který se vztahuje na tři největší přijímající členské státy.
[13] Některé výdaje v roce 2022 souvisely rovněž s odloženým financováním plateb vztahujících se k dřívějším časovým obdobím, které členské státy vyplácely přijímajícím pracovníkům a podnikům.

vynaloženy, tj. neexistují žádné zbývající plánované výdaje, byla poskytnutá finanční pomoc ve výši 98,4 miliardy EUR plně vyčerpána. Problémy s čerpáním, které byly již dříve zjištěny ve dvou členských státech a jimiž se zabývala čtvrtá pololetní zpráva, jsou již vyřešeny. 17 z 19 členských států ve skutečnosti vynaložilo *více*, než činila poskytnutá částka, mimo jiné financováním zbývající částky z vnitrostátních prostředků (viz graf 4).

V Rumunsku byl rozdíl v čerpání zcela vyřešen a potvrzen konečnými údaji o plnění rozpočtu. Připomeňme, že na začátku roku 2022 mělo Rumunsko rozdíl v čerpání ve výši téměř 3 miliard EUR. Pozměněné prováděcí rozhodnutí Rady přijaté v červenci 2022 snížilo poskytnutou částku ze 4,1 miliardy EUR na 3 miliardy EUR, a na žádost rumunských orgánů zahrnovalo 21 dalších opatření způsobilých v rámci nástroje SURE. Úzký dialog mezi Komisí a rumunskými orgány pomohl určit další způsobilé výdaje v podobě snížení nepřímých nákladů práce spojených s podniky, které se účastní režimů zkrácené pracovní doby[14]. Odhadovaný zbývající rozdíl ve výši 350 milionů EUR, zaznamenaný v září 2022 a uvedený ve čtvrté zprávě, je nyní v plném rozsahu odstraněn. Nyní existuje dokonce přebytečné rozpětí, které výrazně převyšuje částku 3 miliard EUR poskytnutou Rumunsku. Konečné plnění rozpočtu na rok 2022 u všech opatření v pozměněném prováděcím rozhodnutí Rady rozptýlilo nejistotu, takže do prosince 2022 celkové vynaložené výdaje přesáhly 3 miliardy EUR a výdaje související se zdravím zůstaly pouze doplňkové (ve výši méně než 46 % celkových výdajů).

Graf 4: Přebytek veřejných výdajů na způsobilá opatření oproti výši úvěru (% částky úvěru)



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*
Pozn.: Veřejné výdaje se vztahují k opatřením vykázaným v rámci prováděcích rozhodnutí Rady, očištěným od evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF). Některé členské státy (Estonsko, Slovinsko) podávání zpráv o opatřeních způsobilých pro nástroj SURE ukončily po roce 2020, neboť k financování těchto opatření již nevyužívají finanční pomoc z nástroje SURE, protože již překročily poskytnutou částku.

V Polsku byl mírný rozdíl v čerpání oproti poskytnuté částce vyřešen zahrnutím dvou nových opatření způsobilých pro nástroj SURE. Na začátku roku 2022 vykázalo Polsko nižší celkové výdaje na opatření zahrnutá v jeho prováděcím rozhodnutí Rady (9,9 miliardy EUR) než

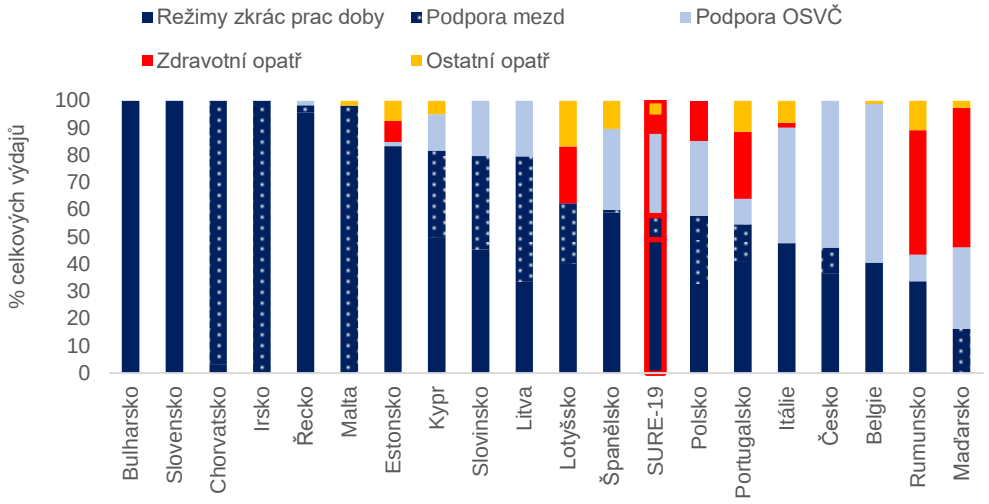
[14]Úplné nebo částečné osvobození příspěvků na sociální zabezpečení je způsobilé podle nástroje SURE, pokud souvisí se zachováním zaměstnanosti. Režimy zkrácené pracovní doby mohou takové výjimky zahrnovat a byly v rámci nástroje SURE financovány u těch členských států, které o to požádaly (viz například Slovinsko, Řecko, Španělsko a Portugalsko).

poskytnutá částka (11,2 miliardy EUR). Na základě odborného dialogu mezi Komisí a polskými orgány pozměnila Rada na návrh Komise v listopadu 2022 původní prováděcí rozhodnutí Rady týkající se Polska tak, aby zahrnovalo dvě další opatření související se zdravím způsobilá v rámci nástroje SURE. Ta se skládají z odměn pro zdravotnické pracovníky a služeb v oblasti PCR testování na onemocnění COVID-19. Částka způsobilých výdajů souvisejících se zdravím se zvýšila z 0 % na 15 % celkových výdajů a zůstala i nadále doplňková. Zbývající vyplacení finančních prostředků (1,5 miliardy EUR), původně odložené do vyřešení problému s čerpáním, bylo provedeno v prosinci 2022.

2.2 Vnitrostátní opatření: režimy zkrácené pracovní doby nebo podobná opatření podporovaná nástrojem SURE

Převážná většina celkových veřejných výdajů na opatření způsobilá pro nástroj SURE byla přidělena na režimy zkrácené pracovní doby a „podobná opatření“, která se týkala i osob samostatně výdělečně činných. Téměř polovina (49 %) celkových veřejných výdajů na opatření způsobilá pro nástroj SURE totiž byla vynaložena na režimy zkrácené pracovní doby, které 16 z 19 členských států financovalo s využitím nástroje SURE. Dalších 31 % bylo přiděleno na „podobná opatření“ pro osoby samostatně výdělečně činné[15]. 9 % bylo přiděleno na režimy subvencování mzdových nákladů[16] a 6 % celkových výdajů bylo přiděleno na „jiná“ podobná opatření na podporu zachování pracovních míst a příjmů pracovníků[17]. Pouze 5 % bylo vynaloženo na opatření související se zdravím, což potvrdilo jejich doplňkovou povahu. Jedenáct členských států využilo finanční pomoc z nástroje SURE pouze na režimy zkrácené pracovní doby a podobná opatření (graf 5).

Graf 5: Veřejné výdaje na opatření způsobilá pro nástroj SURE podle druhu výdajů



[15] Tento předpoklad vychází z analýzy Komise a kategorizuje opatření oznámená členskými státy podle druhu.
[16] Režimy subvencování mzdových nákladů jsou programy pro zachování pracovních míst, které jsou podobné jako zkrácená pracovní doba s tou výjimkou, že platby se nepočítají podle počtu hodin (neodpracovaných), nýbrž odpovídají paušální částce nebo podílu z celkové mzdy. Opatření podobná režimům zkrácené pracovní doby představují celkem 46 % celkových výdajů způsobilých v rámci nástroje SURE.
[17] Mezi další podobná opatření patří například nemocenské dávky, rodičovská dovolená a odborná příprava spojená s režimem zkrácené pracovní doby.

Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*
Pozn.: Podrobnosti o výdajích Maďarska souvisejících se zdravím jsou uvedeny ve zprávě z března 2021.

Během krize COVID-19 se zvýšila účast žen a mladých lidí v režimech zkrácené pracovní doby. Odráží to především změnu v odvětvovém složení podpory spočívající v odklonu od zpracovatelského průmyslu a stavebnictví směrem ke službám a maloobchodu, což jsou odvětví s relativně vyšším podílem žen a mladých lidí na zaměstnanosti (graf 6)[18].

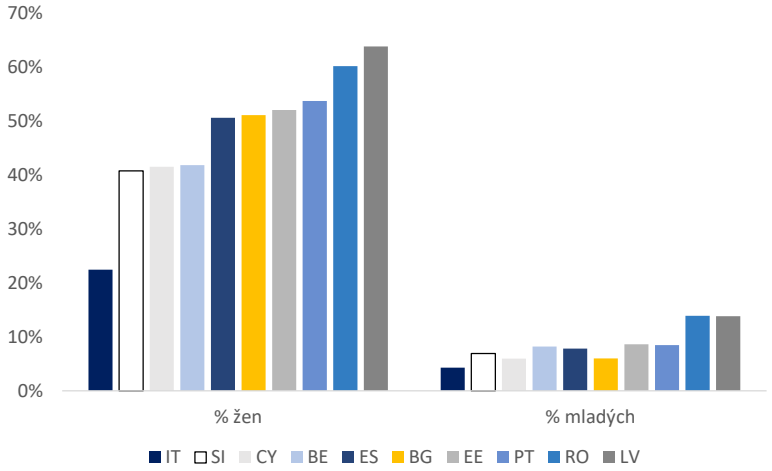
Na podzim roku 2022 byla osmi členským státům poskytnuta dodatečná finanční pomoc na různá opatření. Toto navýšení podpory se týkalo dodatečných výdajů vzniklých v roce 2021 – a v některých případech až do začátku roku 2022 – na mimořádná podpůrná opatření, která již byla podporována nástrojem SURE. Tato navýšení konkrétně zahrnovala:

- *Bulharsko:* prodloužení režimu zkrácené pracovní doby poskytovaného společnostem, jimž se v důsledku pandemie snížily příjmy nejméně o 30 % a které v období od 13. března 2020 do 31. prosince 2020 omezily činnost, ale udržely si své zaměstnance, do června 2022.
- *Kypr*: dodatečné výdaje spojené s prodloužením (do třetího čtvrtletí roku 2021) režimu subvencování mzdových nákladů na podporu společností, které musely (částečně) pozastavit činnost, zvláštních režimů pro odvětví ubytovacích služeb a cestovního ruchu, režimu subvencování pro osoby samostatně výdělečně činné a systému dávek v nemoci v souvislosti s onemocněním COVID-19;
- *Česko*: prodloužení nouzového režimu zkrácené pracovní doby (tzv. „program Antivirus“) a mimořádné podpory pro osoby samostatně výdělečně činné v roce 2021;
- *Řecko*: prodloužení nouzového programu zachování pracovních míst (příspěvek pro zaměstnance soukromého sektoru, jejichž smlouva byla pozastavena) v letech 2021 a 2022 a související dotace pokrývající odpovídající příspěvky na sociální zabezpečení;
- *Chorvatsko*: prodloužení obou stávajících podpůrných opatření, konkrétně režimu subvencování mzdových nákladů pro podniky negativně zasažené pandemií (do června 2022) a režimu zkrácené pracovní doby poskytujícího podporu na dočasné zkrácení pracovní doby (do prosince 2022);
- *Litva*: prodloužení programu zachování pracovních míst, který poskytuje dotace na mzdové náklady zaměstnanců během období pozastavení práce, a dotačních programů pro osoby samostatně výdělečně činné do června 2021;
- *Lotyšsko*: obnova mimořádných podpůrných opatření (náhrady pro pracovníky za dobu, kdy nevykonávají pracovní činnost, mzdové subvence pro postižené společnosti a dávky v nemoci související s onemocněním COVID-19) v období od listopadu 2020 do června 2021, jakož i některé dodatečné výdaje na prodloužení opatření souvisejících se zdravím;

[18] Evropská komise (2020): Vývoj trhu práce a mezd v roce 2020, kapitola 3, Vývoj politik. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. V Itálii a Belgii se podíl žen zapojených do těchto režimů po březnu 2020 v průměru zdvojnásobil a podíl mladých pracovníků, kteří byli příjemci pomoci, vzrostl v Itálii z 1,6 % na 5,7 % a v Belgii z 6,7 % na 7,6 %. Podíl žen a mladých pracovníků, kteří pracovali v režimu zkrácené pracovní doby, byl vysoký také v Lotyšsku, Rumunsku, Portugalsku a Estonsku.

- *Portugalsko:* prodloužení stávajícího souboru opatření souvisejících s trhem práce a se zdravím (který byl v lednu 2022 rozšířen pozměňujícím prováděcím rozhodnutím Rady) do konce roku 2021 (práce) a března 2022 (zdraví) (posledně jmenovaná opatření zahrnují příspěvek na profylaktickou izolaci a mimořádnou podporu na obnovení podnikatelské činnosti).

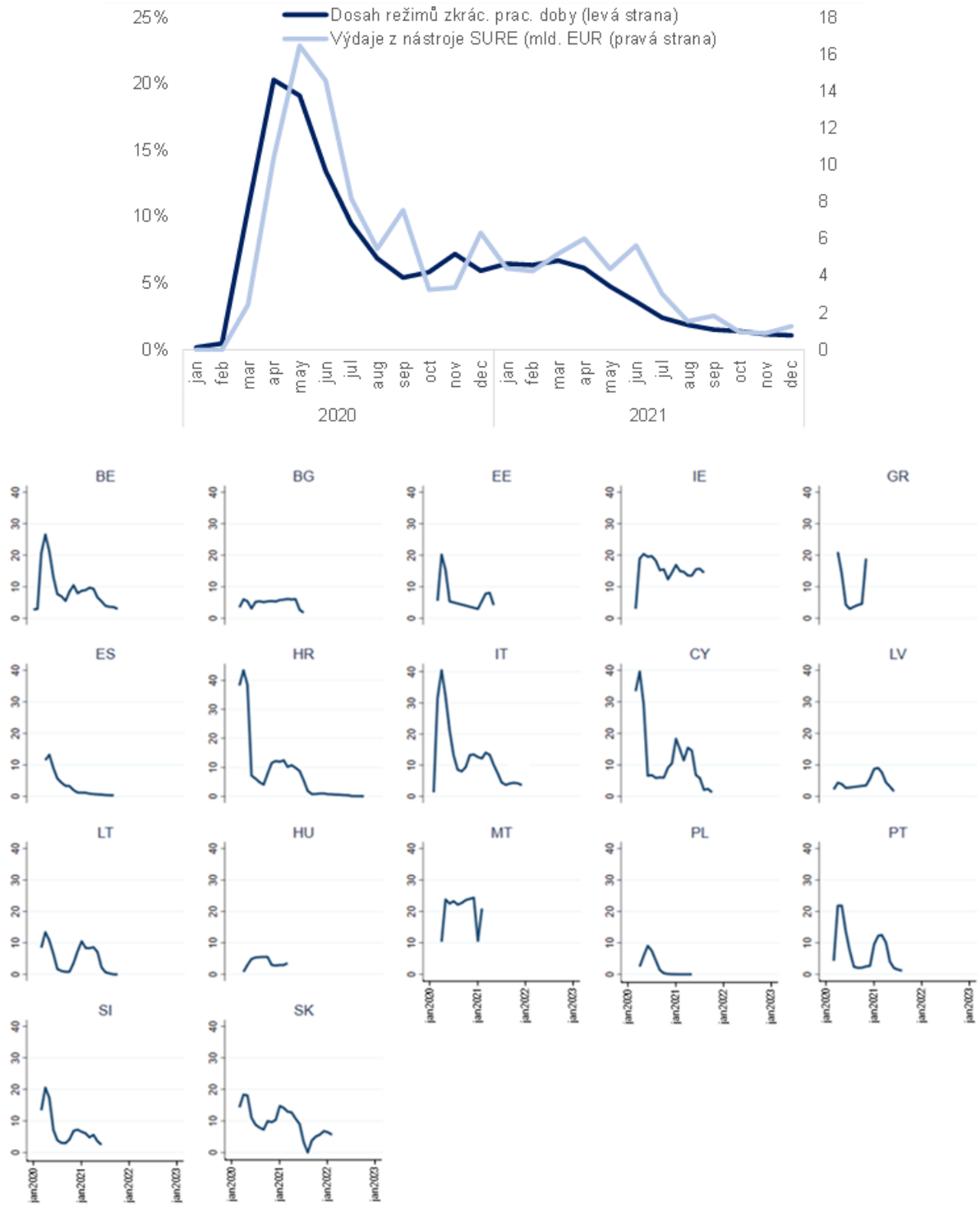
Graf 6: Průměrný podíl žen a mladých lidí (15–24) využívajících režimy zkrácené pracovní doby (2020/2021)



Zdroj: *Labour market policy (LMP) database 2020 (Databáze politiky pracovního trhu 2020), Evropská komise, Generální ředitelství pro zaměstnanost, sociální věci a sociální začleňování; Sběr údajů EMCO v letech 2020 a 2021*.
Pozn.: Údaje nejsou k dispozici pro všechny země, na něž se nástroj SURE vztahuje.

Ve většině členských států pokračovalo využívání podpory zkrácené pracovní doby i v průběhu roku 2021, avšak klesajícím tempem. Ve většině členských států se využívání zkrácené pracovní doby a podobných opatření na zachování pracovních míst po prvním vrcholu během první vlny pandemie v březnu až dubnu 2020 ve druhé polovině roku 2020 stabilizovalo. V průběhu roku 2021 pak využívání těchto režimů postupně klesalo v souladu s hospodářským oživením a úspěšným zaváděním očkovacích kampaní. V některých zemích došlo ke druhému vrcholu na konci roku 2020 / začátkem roku 2021.

Graf 7. Podíl pracovních míst, na která se vztahují opatření na zachování pracovních míst (souhrnně a podle členských států)



Zdroj: Eurostat, *zprávy členských států (únor 2023).*
Pozn.: Pro Česko a Rumunsko nejsou k dispozici žádné údaje. Pokles podílu pracovních míst zahrnutých ve druhé polovině roku 2021 je částečně způsoben nedostupností údajů pro řadu zemí.

Většina členských států, které jsou příjemci nástroje SURE, do poloviny roku 2022 postupně ukončila svá mimořádná opatření na zachování pracovních míst. Několik zemí (Estonsko, Slovinsko) sice svá mimořádná opatření na zachování pracovních míst zrušilo již ve druhé polovině roku 2020, většina zemí však prodloužila mimořádnou podporu do roku 2021 a v

některých případech až do první poloviny roku 2022. Pouze ve dvou zemích (Portugalsko, Chorvatsko) zůstala mimořádná podpora k dispozici až do konce roku 2022.

Tabulka 3. Hlavní mimořádná opatření na zachování pracovních míst a jejich trvání

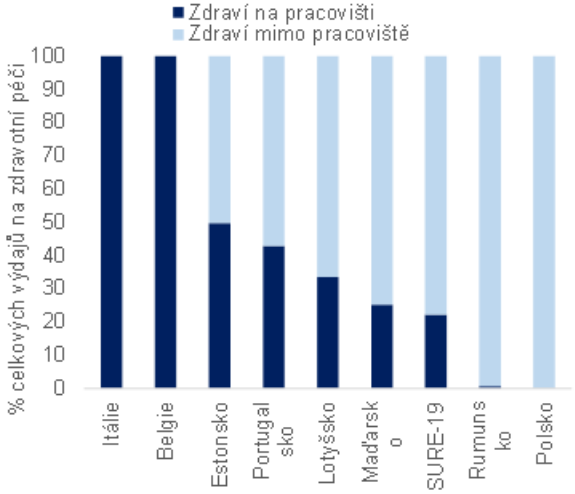
Členský stát	Druh	Trvalé / Dočasné	Zkrácení pracovní doby	Mimořádná podpora poskytovaná do
BE	zkrác. prac. doba	trvalé, s dočasnými úpravami	0–100 %	červen 2022
BG	zkrác. prac. doba	dočasné	50 % nebo 100 %	červen 2022
CZ	zkrác. prac. doba	dočasné	0–100 %	únor 2022
EE	zkrác. prac. doba	dočasné	0–100 %	červen 2020
IE	subvence	dočasné	—	srpen 2020
EL	zkrác. prac. doba	dočasné	50 % nebo 100 %	leden 2022
ES	zkrác. prac. doba	trvalé, s dočasnými úpravami	0–100 %	březen 2022
HR	subvence mzdových	dočasné	0–100 %	prosinec 2022
IT	zkrác. prac. doba	trvalé, s dočasnými úpravami	0–100 %	prosinec 2021
CY	zkrác. prac. doba	dočasné	0–100 %	srpen 2021
LV	zkrác. prac. doba	dočasné	0–100 %	červen 2021
LT	subvence mzdových	dočasné	0–100 %	květen 2021–září 2021
HU	—	—	—	—
MT	subvence mzdových	dočasné	—	květen 2022
PL	subvence mzdových nákladů + zkrác. prac. doba	dočasné	20–100 %	září 2021
PT	zkrác. prac. doba	trvalé, s dočasnými úpravami	0–100 %	září 2022
RO	zkrác. prac. doba	dočasné	0–100 %	květen 2022
SI	zkrác. prac. doba	dočasné	50–100 %	prosinec 2020
SK	zkrác. prac. doba	dočasné	0–100 %	březen 2022

Pozn.: Tato tabulka se zaměřuje pouze na hlavní režimy. Maďarsko mělo během pandemie zaveden nouzový režim zkrácené pracovní doby, který byl financován z evropských strukturálních fondů. Proto na něj neobdrželo finanční podporu v rámci nástroje SURE. Irsko nahradilo svůj systém subvencování mzdových nákladů podobným upraveným režimem, který platil do května 2022, ale nefinancovalo jej z nástroje SURE.

2.3 Vnitrostátní opatření: opatření související se zdravím podporovaná nástrojem SURE

Potvrdila se doplňková povaha výdajů souvisejících se zdravím. Na opatření související se zdravím bylo vynaloženo pouze 5 % celkových výdajů. Pouze 8 z 19 členských států využilo podporu z nástroje SURE k financování opatření souvisejících se zdravím. Nařízení SURE umožňuje financovat *jakákoli* zdravotní opatření související s onemocněním COVID-19, ale klade důraz *zejména* na opatření přijatá *na pracovišti*, která představují 22 % všech výdajů souvisejících se zdravím (graf 8)[19]. Za opatření přijatá na pracovišti jsou primárně považována taková opatření, která usnadňují bezpečný návrat do práce tím, že snižují rizika v souvislosti s výkonem povolání, a to i pro zdravotnické pracovníky.

Graf 8: Podíl výdajů souvisejících se zdravím na pracovišti



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*

Graf 9: Rozdělení druhů opatření souvisejících se zdravím (počet dotčených členských států)



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*
Pozn.: Portugalsko a Rumunsko jsou započítány dvakrát, protože uplatňují preventivní opatření (Portugalsko) a zdravotnické vybavení a opatření týkající se léků (Rumunsko) jak na pracovišti, tak mimo něj.

Nástroj SURE byl využit k financování několika druhů opatření souvisejících se zdravím, což v několika členských státech poskytovalo vítanou mimořádnou podporu odvětví zdravotní péče a usnadňovalo rychlejší návrat k činnosti. Útvary Komise na návrh EÚD blíže prozkoumaly účinky opatření souvisejících se zdravím financovaných z nástroje SURE. Podporovaná opatření související se zdravím lze obecně rozdělit do tří kategorií: i) preventivní opatření proti onemocnění COVID-19, ii) dodatečné mzdové náklady na nábor a podporu zdravotnických pracovníků pracujících ve velmi obtížných podmínkách a iii) zdravotnické vybavení a léky. Z grafu 9 vyplývá, že oblíbenost jednotlivých kategorií opatření byla v jednotlivých členských státech v zásadě podobná. Tato opatření, která jsou podrobně popsána níže, byla zavedena jak na pracovišti, tak mimo něj.

[19] Viz článek 1 nařízení Rady (EU) 2020/672 ze dne 19. května 2020. Tato podmínka je dále vysvětlena v 5. bodě odůvodnění: „*V zájmu zachování jasného zaměření nástroje stanoveného v tomto nařízení, a tím i jeho efektivity, mohou opatření související se zdravím pro účely tohoto nástroje zahrnovat opatření, jež jsou zaměřena na snížení rizik v souvislosti s výkonem povolání a na zajištění ochrany pracovníků a osob samostatně výdělečně činných na pracovišti, a případně některá další opatření související se zdravím.*“

- *Preventivní opatření:* Cílem těchto opatření je snížit rizika v souvislosti s výkonem povolání a zajistit bezpečný návrat do práce (kromě osobních ochranných prostředků). Příkladem opatření *na pracovišti* jsou školení v oblasti hygieny (Belgie), testování pracovníků v pečovatelských domech a v zařízeních péče o děti (Portugalsko) a daňové úlevy pro malé podniky a neziskové organizace na dezinfekci pracovišť (Itálie). Preventivní opatření *mimo pracoviště* se týkají většinou financování výdajů souvisejících s celoplošným testováním na COVID-19. Rovněž navýšení laboratorní kapacity pro testování během pandemie mělo zásadní význam pro zachování klinického provozu a zrušení omezení volného pohybu osob a opatření v oblasti omezení fyzického kontaktu. V EU došlo v roce 2021 k patnáctinásobnému nárůstu sekvenování genomů oproti roku 2020, což vedlo k nárůstu podílu sekvenovaných pozitivních testů z necelého 1 % v roce 2020 na průměrných 7 % v roce 2021.[20]
- *Additional labour costs to recruit and support healthcare workers (Stručný pohled na oblast zdraví: dodatečné mzdové náklady na nábor a podporu zdravotnických pracovníků):* Nejvyužívanějším druhem opatření přijatých *mimo pracoviště* byly dodatečné mzdové náklady zdravotnických pracovníků (především prémie). Například Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko, Polsko, Portugalsko a Rumunsko využily finanční prostředky dostupné v rámci nástroje SURE k poskytnutí odměn zdravotnickému personálu a/nebo k náboru dalších zaměstnanců. V průběhu pandemie mělo prvořadý význam rozšíření kapacity intenzivní péče, která je náročná na pracovní sílu, neboť s vyšší úmrtností souvisela vyšší obsazenost jednotek intenzivní péče[21].
- *Zdravotnické vybavení a léky*: Finanční prostředky z nástroje SURE byly použity rovněž na osobní ochranné prostředky a dezinfekční prostředky na pracovištích a v nemocnicích (Estonsko, Lotyšsko, Maďarsko a Portugalsko) a na zavádění očkovacích látek (Rumunsko), což mělo klíčový význam pro omezení počtu úmrtí a návrat k normálnímu stavu.

2.4. Dosah nástroje SURE z hlediska zaměstnanosti a podniků

Komise potvrdila vysokou kvalitu údajů o dosahu oznámených členskými státy. Komise vydala pokyny a členské státy vyvinuly snahu o zlepšení kvality vykázaného dosahu za roky 2020, 2021 a 2022 prostřednictvím pěti řad zpráv[22]. 9 z 19 členských států nyní potvrdilo, že tyto informace jsou v plném rozsahu založeny na administrativních údajích a jsou v souladu s pokyny Komise[23]. U osmi dalších členských států se má za to, že jsou z větší části založeny na administrativních údajích. Pouze dva členské státy uvedly, že jimi vykázané údaje lze považovat pouze za nejlepší odhady, dokud nebudou k dispozici úplné informace. To propůjčuje značnou

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

[21] Viz například Bravata et al. (2021), „*Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France*"

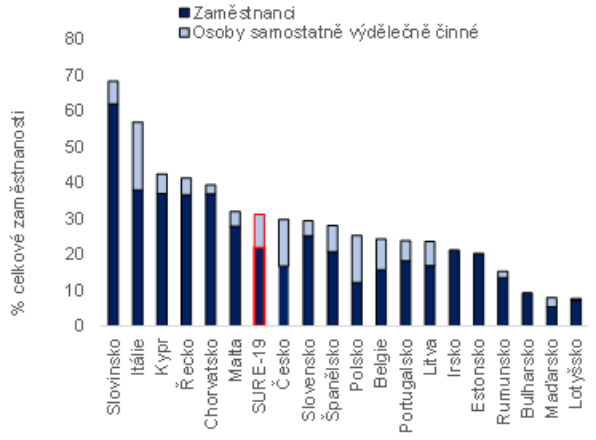
[22] Vzhledem k uspořádání vyžadovaly informace o počtu pracovníků a podniků, aby členské státy sledovaly každého příjemce každého opatření podporovaného nástrojem SURE ve správních databázích systému sociálního zabezpečení, a bylo nutno sledovat rovněž informace shromažďované prostřednictvím veřejných pracovních agentur. Tento proces si vyžádal shromáždění obrovského množství informací a času na ověření, aby se zabránilo dvojímu započítání: například v případě, že stejná osoba byla příjemcem dvou druhů opatření podporovaných nástrojem SURE, případně podala žádost o podpůrné opatření přerušovaně několikrát v jednom roce.

[23] Účetnictví osob samostatně výdělečně činných a zaměstnanců pracujících pro osoby samostatně výdělečně činné nebylo v členských státech s odlišným statistickým a právním systémem plně harmonizováno.

důvěryhodnost odhadům dosahu, které jsou zde vykazovány, a řeší jednu z připomínek EÚD ohledně spoléhání spíše na odhady než na konečné údaje.

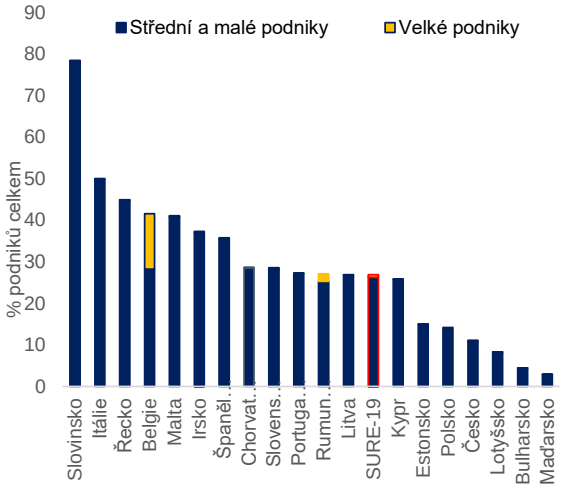
Odhaduje se, že program SURE v roce 2020 podpořil 31,5 milionu lidí a přes 2,5 milionu podniků. Výše uvedené údaje představují téměř jednu třetinu celkové zaměstnanosti a přes jednu čtvrtinu podniků v 19 přijímajících členských státech[24]. Odhad zaměstnanosti sestává přibližně z 22,25 milionu zaměstnanců a 9,25 milionu osob samostatně výdělečně činných. Grafy 10 a 11 znázorňují rozdělení pracovníků, na něž se vztahuje nástroj SURE, podle členských států. Tyto odhady nezahrnují osoby podporované pouze opatřeními v rámci nástroje SURE souvisejícími se zdravím, a lze je proto považovat za konzervativní[25].

Graf 10: Pracovníci, na něž se v roce 2020 vztahoval nástroj SURE (% celkové zaměstnanosti)



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*
Pozn.: Číselné údaje o dosahu opatření a celkové zaměstnanosti jsou údaje vykazované členskými státy.

Graf 11: Podniky, na něž se v roce 2020 vztahoval nástroj SURE, podle velikosti (% podniků celkem)



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*
Pozn.: Do celkového počtu podniků nejsou zahrnuty podniky s nulovým počtem zaměstnanců. Malé a střední podniky jsou podniky s méně než 250 zaměstnanci a velké podniky jsou ty, které mají více než 250 zaměstnanců.

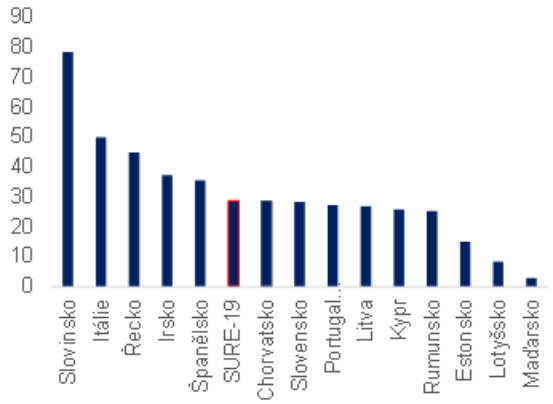
Hlavními příjemci podpory z nástroje SURE byly malé a střední podniky. V důsledku pandemie došlo k tomu, že režimy zkrácené pracovní doby, které před pandemií onemocnění COVID-19 využívaly především velké podniky, začaly využívat i malé a střední podniky, které

[24] Údaje odpovídají počtu osob a podniků, na něž se v určitém okamžiku vztahovaly režimy zkrácené pracovní doby nebo podobná opatření podporovaná z nástroje SURE. Hodnoty vycházejí z vykazovacích tabulek předložených členskými státy. Celkový počet podniků zahrnuje podniky alespoň s jedním zaměstnancem. Podíl podniků, na něž se nástroj vztahoval, se v porovnání se čtvrtou zprávou snížil především proto, že Polsko poskytlo konečné administrativní údaje.

[25] V některých členských státech navíc docházelo k významnému překrývání mezi příjemci podpory v rámci různých opatření, u kterých nebylo možné provést náležité zohlednění. V takových případech byly členské státy požádány, aby uvedly pouze dosah největšího (největších) opatření, aby se zabránilo dvojímu započítání. Skutečný dosah může být tudíž ještě vyšší.

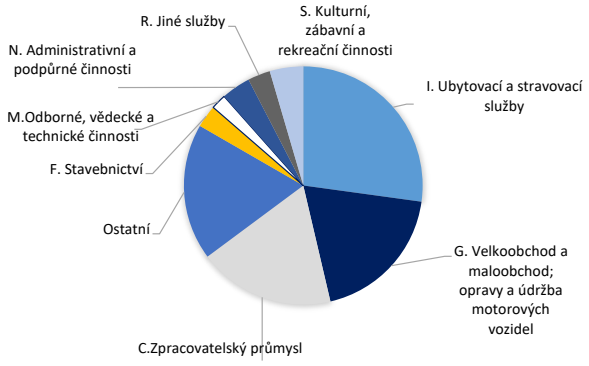
představují většinu podniků, na něž se vztahuje nástroj SURE (graf 11)[26]. Nástroj SURE poskytl podporu v průměru 29 % malých a středních podniků v přijímajících členských státech (graf 12). Režimy zkrácené pracovní doby se využívaly hlavně v odvětví služeb a maloobchodu. Na zpracovatelský průmysl však stále připadalo 14 % výdajů z nástroje SURE. Podle posledních zpráv se na výdajích nejvíce podílela tato odvětví: i) ubytovací a stravovací služby, ii) velkoobchod a maloobchod a iii) zpracovatelský průmysl (graf 13). Řada členských států ve svých prováděcích rozhodnutích Rady rovněž zajistila podporu pro další odvětví, jako je kultura, a to prostřednictvím cílených opatření.

Graf 12: Malé a střední podniky, na něž se v roce 2020 vztahoval nástroj SURE (% z celkového počtu malých a středních podniků)



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023)*
Pozn.: Polsko nevykázalo údaje o velikosti podniků a Belgie a Česko neposkytly údaje o celkovém počtu malých a středních podniků. Malé a střední podniky jsou podniky s méně než 250 zaměstnanci.

Graf 13: Odvětvový dosah nástroje SURE



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023)*
Pozn.: V tomto grafu je uveden průměrný podíl výdajů ve třech odvětvích, která v jednotlivých členských státech nejvíce využívají nástroj SURE. Není-li některé odvětví uvedeno, předpokládá se, že získalo podíl na zbytkových výdajích, který je úměrný celkovým mzdovým nákladům tohoto odvětví v ekonomice. To je také případ Portugalska, které nevykázalo žádný odvětvový dosah. Čtyři členské státy navíc neuvedly podíly výdajů, které směřují do tří hlavních odvětví: předpokládáme, že největší odvětví získává 50 %, druhé největší 25 % a třetí největší 15 % celkových výdajů. Tyto údaje odpovídají průměrům v členských státech, které podíly výdajů uvedly.

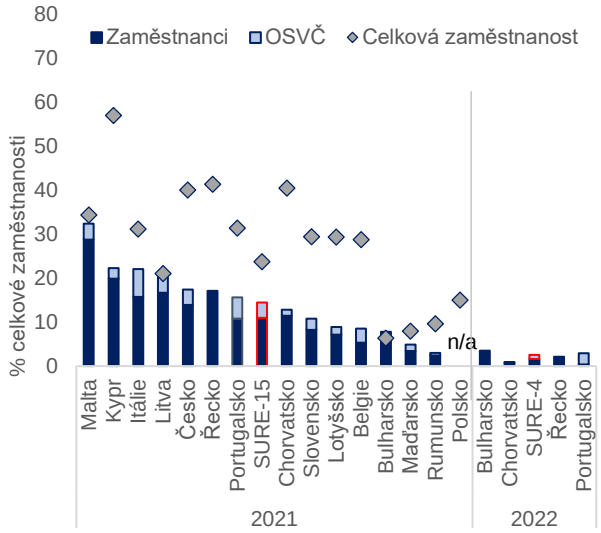
V roce 2021, zejména pak v jeho první polovině, kdy pandemie stále působila značné škody, poskytoval nástroj SURE podporu přibližně 9 milionům lidí a více než 900 000 podnikům. Tento údaj zahrnuje téměř 6,75 milionu zaměstnanců a 2,25 milionu osob samostatně výdělečně činných, což odpovídá téměř 15 % celkové zaměstnanosti a podniků v 15

[26] Evropská komise (2020): Vývoj trhu práce a mezd v roce 2020, kapitola 3, Vývoj politik. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Další pojednání je k dispozici ve druhé zprávě o nástroji SURE.

přijímajících členských státech, které nástroj využívaly i v roce 2021 (grafy 14 a 15)[27]. Toto číslo se od poslední zprávy zvýšilo vzhledem k tomu, že Česko a Chorvatsko po navýšeních, která byla poskytnuta na podzim 2022, využily nástroj SURE k financování výdajů v roce 2021, neboť svůj úvěr vyčerpaly již dříve v roce 2020. Vzhledem k tomu, že oživení v roce 2021 probíhalo nerovnoměrně, byla opatření na podporu hospodářství v jeho různých fázích v průběhu roku stále zapotřebí. Jak je patrné z grafu 1, tato opatření se soustředila do první poloviny roku 2021 a později se uvolňovala s tím, jak se v důsledku očkování a dalších hospodářských opatření snižovaly ekonomické i zdravotní dopady pandemie.

[27] Členské státy, které vynaložily veškerou svou finanční pomoc z nástroje SURE v roce 2020, zde nejsou zahrnuty: Estonsko, Španělsko, Irsko a Slovinsko. Řada z těchto členských států však ve svých příslušných opatřeních pokračovala nebo je přizpůsobila a financovala je z jiných zdrojů.

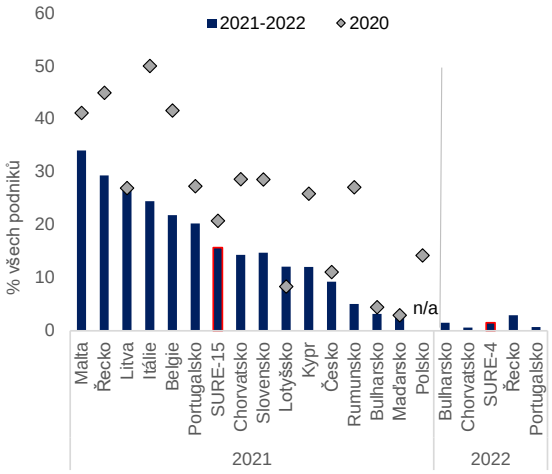
Graf 14: Pracovníci, na něž se v roce 2021 a 2022 vztahoval nástroj SURE (% celkové zaměstnanosti)



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023)*

Pozn.: Členské státy, které vynaložily veškerou svou finanční pomoc z nástroje SURE v roce 2020, zde nejsou uvedeny. Členské státy, které vynaložily finanční pomoc z nástroje SURE do konce roku 2021, nejsou zahrnuty do roku 2022. Údaj „nepoužije se“ (n/a) se týká členských států, které nevykázaly údaje o dosahu nástroje za daný rok.

Graf 15: Podniky, na něž se v letech 2021 a 2022 vztahoval nástroj SURE (% podniků celkem)



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023)*

Pozn.: Do celkového počtu podniků nejsou zahrnuty podniky s nulovým počtem zaměstnanců. Údaj „nepoužije se“ (n/a) se týká členských států, které nevykázaly údaje o dosahu nástroje za rok 2021 nebo 2022.

Odhaduje se, že v roce 2022 podpořil nástroj SURE přibližně 350 000 osob a přes 40 000 podniků, což odpovídá poklesu výdajů souvisejících s tímto nástrojem. Jedná se o přibližně 220 000 zaměstnanců a 130 000 osob samostatně výdělečně činných. Toto číslo se od vydání čtvrté zprávy zvýšilo, neboť Bulharsko, Portugalsko, Řecko a Chorvatsko využily finanční pomoc v rámci nástroje SURE v roce 2022 v důsledku navýšení na podzim roku 2022 a zvýšily tak údaje o dosahu v roce 2022 (graf 14). Většina členských států však v roce 2022 již nástroj SURE nevyužívala. V roce 2022 využívaly nástroj SURE k financování opatření pouze čtyři členské státy a dalších devět členských států financovalo opatření způsobilá pro nástroj SURE z jiných zdrojů.

III. ANALÝZA DOPADU NÁSTROJE SURE

Tento oddíl poskytuje aktualizované posouzení dopadu nástroje SURE na nezaměstnanost, reálnou ekonomiku a úrokové platby v přijímajících členských státech. Účelem nástroje SURE bylo pomoci členským státům zachovat zaměstnanost pracovníků a osob samostatně výdělečně činných během pandemie COVID-19, a tím také chránit příjmy z práce. To zase mělo usnadnit rychlé hospodářské oživení po zrušení pandemických omezení. Tento oddíl posuzuje tyto dopady a aktualizuje a rozšiřuje analýzu uvedenou v předchozích pololetních zprávách. Jsou do něho doplněny výsledky makroekonomického modelu Komise, které podporují dřívější zjištění. Výsledky jsou celkově informativní a naznačují, že nástroj SURE měl pozitivní dopad.

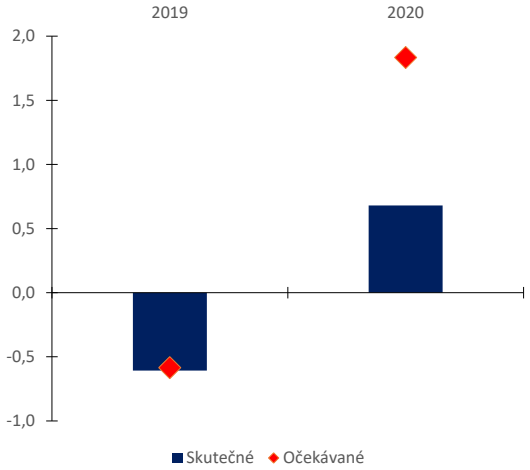
3.1. Odhad dopadu nástroje SURE v roce 2020: zmírnění důsledků dopadu pandemie

Podstatná úloha nástroje SURE v roce 2020, která v neposlední řadě spočívala v prevenci prudkého nárůstu nezaměstnanosti, je jasně podpořena důkazy. Přesné kvantitativní odhady jsou sice ovlivněny metodickými problémy, avšak všechny níže uvedené důkazy získané za použití různých metodik ukazují stejným směrem. [28] Za prvé, vnitrostátní režimy podporované nástrojem SURE měly podstatný dopad, pokud jde o nižší nezaměstnanost na vrcholu pandemie Za druhé, nástroj SURE podporoval vytváření velkorysých vnitrostátních programů pro zachování pracovních míst.

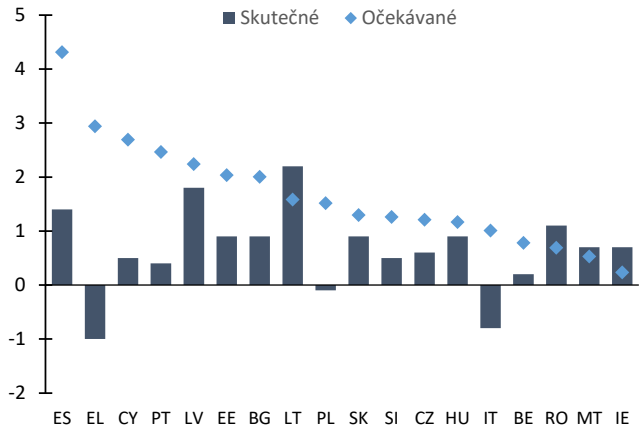
3.1.1 Nástroj SURE umožnil zachování pracovních míst a zabránil výraznému nárůstu nezaměstnanosti a nerovnosti

Nárůst nezaměstnanosti v přijímajících členských státech v roce 2020 byl podstatně nižší, než se očekávalo. Historicky by pokles HDP obvykle vedl k výraznému nárůstu nezaměstnanosti. Rychlá a rozsáhlá politická opatření přijatá v roce 2020 k řešení krize související s onemocněním COVID-19 včetně nástroje SURE však zmírnila dopad poklesu objemu výroby na nezaměstnanost. Nárůst míry nezaměstnanosti byl proto ve většině zemí nižší, než se očekávalo (grafy 16 a 17).[29]

Graf 16: Porovnání skutečných a očekávaných změn míry nezaměstnanosti v rámci nástroje SURE-19 v roce 2019 oproti roku 2020



Graf 17: Porovnání skutečných a očekávaných změn míry nezaměstnanosti podle přijímajícího členského státu v roce 2020



Zdroj: *Ameco a vlastní výpočty.*

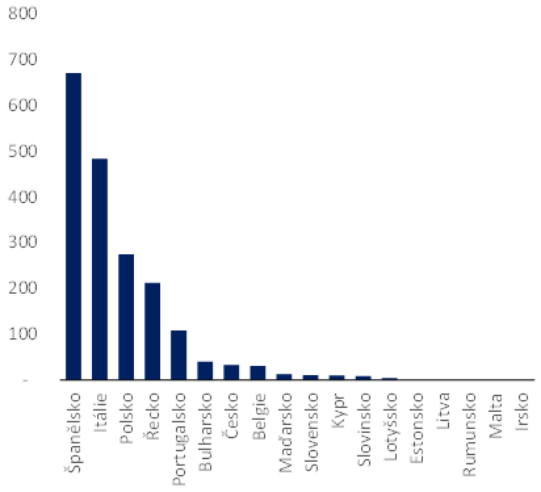
[28] Za prvé, je obtížné vytvořit hypotetický „srovnávací“ scénář výkonnosti trhu práce bez nástroje SURE: vzhledem k tomu, že nástroj SURE poskytoval pouze druhou obrannou linii proti nezaměstnanosti financováním vnitrostátních opatření, je obtížné oddělit dopad samotného nástroje SURE od dopadu vnitrostátních opatření. Za druhé, vztah mezi objemem produkce a zaměstnaností je ovlivněn širokou škálou faktorů, včetně nástroje SURE. Další faktory zahrnovaly skutečnost, že lidé nemohli aktivně hledat zaměstnání nebo od toho byli odrazováni v důsledku uzavření velké části hospodářství. Rámeček týkající se modelových simulací zmiňuje i další výhrady.

[29] Citlivost změn v hospodářském růstu na nezaměstnanost je v ekonomické literatuře často označována jako „Okunův zákon“. Další podrobnosti viz Evropská komise (2021), *Čtvrtletní zpráva o eurozóně*, oddíl III, *svazek 20, č. 2.*

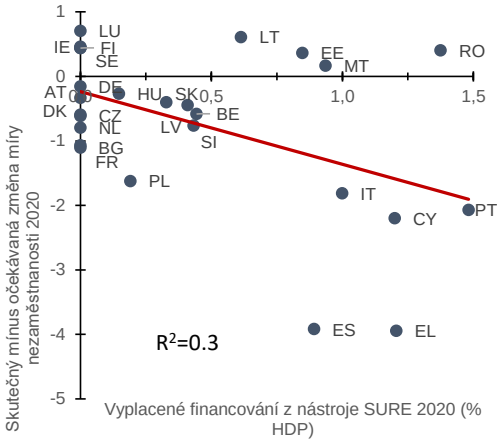
Pozn.: osa y: Očekávaná změna měr nezaměstnanosti odpovídá prognózám, které vyplývají z panelového regresního modelu pro přijímající členské státy (graf 16) a regresního modelu pro jednotlivé země (graf 17) pro období 1999 až 2019. Analýza je založena na Okunově zákoně, kde závislá proměnná představuje změnu míry nezaměstnanosti a nezávislá proměnná je mírou růstu reálného HDP. Specifikací se kontrolují (časově neproměnné) charakteristiky trhu práce, které jsou typické pro danou zemi, prostřednictvím účinků pevně stanovených pro jednotlivou zemi a faktory, které jsou společné pro vzorek, prostřednictvím časově pevně stanovených účinků. Výsledky se jeví jako spolehlivé, pokud jde o používání dalších nezávislých proměnných, například právních předpisů na ochranu zaměstnanosti a změny míry ekonomické aktivity. Specifikací se kontroluje endogenita objemu výroby použitím odhadu prvního rozdílu zobecněné metody momentů. Chorvatsko není zahrnuto z důvodu dostupnosti údajů.

Díky přijatým opatřením na podporu politiky včetně nástroje SURE se podařilo účinně zabránit tomu, aby se odhadem 1,5 milionu lidí ocitlo bez práce. Částečným zdůvodněním utlumeného nárůstu nezaměstnanosti při současném poklesu výroby je rozsáhlé využívání režimů zkrácené pracovní doby a dalších podobných opatření. Díky této prevenci nezaměstnanosti si v roce 2020 v přijímajících členských státech nástroje SURE udrželo práci odhadem 1,5 milionu lidí[30]. Graf 18 ukazuje rozdělení odhadovaných zachovaných pracovních míst v jednotlivých členských státech. Z dalších ilustrativních simulací provedených Komisí (viz rámeček 2) vyplývá, že jen samotné vnitrostátní režimy zkrácené pracovní doby financované nástrojem SURE v eurozóně zachránily až 1 milion pracovních míst. To naznačuje, že tyto režimy podporované nástrojem SURE pravděpodobně představovaly významnou část z celkového počtu 1,5 milionu zachovaných pracovních míst u devatenácti příjemců nástroje SURE. Pozitivní dopad nástroje SURE dále podporuje i skutečnost, že čím vyšší částku daný stát obdržel prostřednictvím nástroje SURE v roce 2020, tím mírnější je nárůst nezaměstnanosti ve srovnání s historickými standardy (graf 19). Zároveň některé členské státy, které nejsou příjemci této podpory (např. Francie, Nizozemsko), dokázaly využít své příznivé finanční situace a podmínek financování k provozování stejně rozsáhlých programů pro zachování pracovních míst.

Graf 18: Odhadovaný počet zachovaných pracovních míst v jednotlivých členských státech v roce 2020 (v tisících)



Graf 19: Vztah mezi změnou míry nezaměstnanosti a vyplaceným financováním z nástroje SURE v roce 2020



Zdroj: *Ameco a vlastní výpočty.*

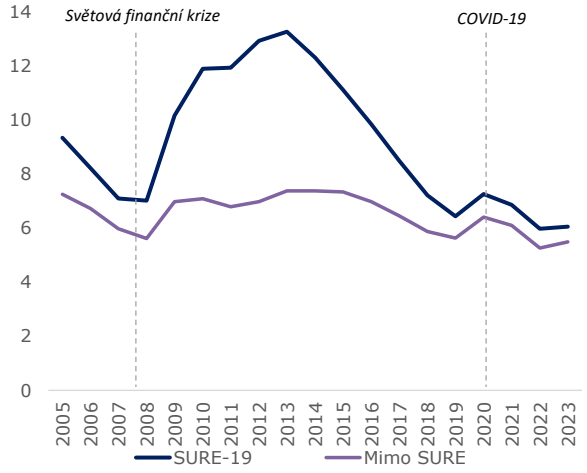
[30]1,5 milionu je středním bodem výsledků odvozených z metodik použitých v grafech 16 a 17. Panelová regrese zobrazená v grafu 16 a regrese specifická pro jednotlivé země v grafu 17 vedou k odhadu, že v prvním případě činil počet zachovaných pracovních míst 1,35 milionu a ve druhém 1,9 milionu.

Zdroj: *Ameco a vlastní výpočty.*
Pozn.: Odhad počtu zachovaných pracovních míst je odvozen z rozdílu mezi skutečnou a očekávanou změnou míry nezaměstnanosti, vynásobeného pracovní silou v roce 2020. Předpokládá se, že skutečná a očekávaná pracovní síla jsou stejné. U některých zemí je odhad nulový, protože skutečná změna míry nezaměstnanosti byla vyšší, než předpokládal model. Očekávaná změna míry nezaměstnanosti odpovídá prognóze vyplývající z regresního modelu pro jednotlivé země uvedeného v grafu 17.

Pozn.: osa y: Očekávaná změna míry nezaměstnanosti vyplývá z regresního modelu pro jednotlivé země, který je vysvětlen v poznámce ke grafu 17.

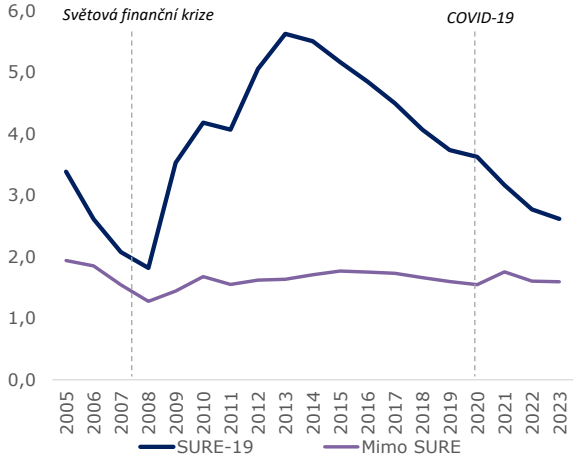
Nástroj SURE rovněž pomohl zabránit nárůstu nerovností na trhu práce v jednotlivých členských státech. Zdá se, že nástroj SURE zabránil výraznému nárůstu nezaměstnanosti v zemích, které během celosvětové finanční krize utrpěly na trhu práce výraznější škody. Za prvé, nárůst průměrné míry nezaměstnanosti v zemích, které byly příjemci nástroje SURE, se po krizi COVID-19 velmi podobal nárůstu míry nezaměstnanosti v zemích, které nebyly jeho příjemci. To je rozdíl oproti situaci po celosvětové finanční krizi, kdy se průměrná míra nezaměstnanosti u příjemců nástroje SURE ve srovnání se zeměmi, které nejsou jeho příjemci, výrazně zvýšila (graf 20). Za druhé, rozptyl míry nezaměstnanosti mezi příjemci nástroje SURE se od pandemie COVID-19 výrazně snížil a postupně se přiblížil na stejně nízkou úroveň jako u zemí, které nejsou příjemci nástroje SURE (graf 21). Pozoruhodné je také to, že ačkoli se očekává, že zlepšení průměrné míry nezaměstnanosti se v roce 2023 zastaví, předpokládá se, že její rozptyl mezi příjemci nástroje SURE bude i nadále klesat. Toto snížení nerovnosti v nezaměstnanosti je přesným opakem toho, k čemu došlo během celosvětové finanční krize. Z tohoto výsledku rovněž vyplývá, že příjemci nástroje SURE byly ty členské státy, jejichž trhy práce tento nástroj potřebovaly nejvíce.

Graf 20: Vývoj průměrné míry nezaměstnanosti mezi členskými státy, které jsou příjemci nástroje SURE, a těmi, které příjemci nejsou



Zdroj: *Ameco (prognóza z jara 2023).*
Pozn.: „SURE-19“ je označení pro 19 členských států EU, kterým byla poskytnuta podpora z nástroje SURE. „Země, které nejsou příjemci nástroje SURE“ je označení pro zbylých osm členských států EU.

Graf 21: Historický rozptyl míry nezaměstnanosti v členských státech, které jsou příjemci nástroje SURE, a v těch, které jimi nejsou



Zdroj: *Ameco (prognóza z jara 2023).*
Pozn.: Rozptyl se týká směrodatné odchylky míry nezaměstnanosti v členských státech, které jsou příjemci nástroje SURE, a v členských státech, které nejsou příjemci nástroje SURE, a vypočítává se pro každý rok.

Úspěšnost režimů zkrácené pracovní doby v průběhu pandemie potvrdil i externí výzkum. Tento výzkum, který provedlo centrum CEPS a který se týkal využívání režimů zachování pracovních míst, ukázal, že ve srovnání s velkou recesí došlo k výraznému nárůstu využívání těchto režimů[31]. Největší pozitivní dopad na toto využívání má státní financování celého režimu. Využívání těchto režimů výrazně zvýšila také skutečnost, když byly zavedeny už před krizí. Ukázalo se také, že toto využívání je tím častější, čím vyšší je vyplácená mzda a čím větší je dosah (např. u nestandardních pracovníků). Ze zjištění vyplývají další důkazy na podporu toho, že režimy zkrácené pracovní doby financované nástrojem SURE byly při zmírňování dopadu COVID-19 účinné. V rámečku 1 jsou uvedeny některé další příklady vnitrostátního výzkumu účinnosti režimů členských států.

Rámeček 1: Existující důkazy o účinnosti vnitrostátních režimů podporovaných nástrojem SURE

Existující důkazy o účinnosti mimořádných podpůrných opatření přijatých členskými státy v reakci na krizi COVID-19 jsou stále poměrně omezené. Z nedávné studie Centra pro evropská politická studia vyplynulo, že pro účinnost provádění politik zachování pracovních míst může být důležité pochopení mezinárodních rozdílů při jejich provádění. Vyplývá z ní, že rozšiřování a rostoucí využívání politik zachování pracovních míst souvisí s koncepcí těchto politik. Širší dosah, vyšší náhradový poměr mzdy a velkorysejší státní financování mají pozitivní souvislost s mírou využívání[32]. Tento rámeček obsahuje stručné shrnutí dostupných údajů o vnitrostátních režimech v některých členských státech, které využily podporu z nástroje SURE.

Ve **Slovinsku** existovaly dva hlavní vnitrostátní programy zaměřené na prevenci nezaměstnanosti: „příspěvek na částečný úvazek“, který pokrýval část mzdových nákladů zaměstnanců se zkráceným pracovním týdnem, a režim nucené dovolené, v jehož rámci se vyplácí náhrada mzdy a náklady na školení pracovníků, jejichž pracovní smlouva byla dočasně pozastavena. Během období, na které se toto opatření vztahovalo, ukončila činnost pouze 3 % z celkového počtu 1 850 podpořených zaměstnavatelů. Údaje z registru zaměstnanosti z června 2021 ukazují, že po skončení těchto opatření přišlo o práci 7,3 % zaměstnanců v podpořených podnicích, zatímco 92,7 % si práci udrželo[33].

V **Řecku** bylo zavedeno několik opatření ke zmírnění pandemického otřesu v oblasti zaměstnanosti, včetně zákazu propouštění v nejvíce postižených odvětvích a podmínění podpory příjmů zachováním pracovních míst. Analýza (založená na odhadu rozdílů v rozdílech) dopadů pandemie COVID-19 na zaměstnanost a související reakce vládní politiky ukazuje, že nezaměstnanost se podstatně nezvýšila, zejména díky opatřením na zachování pracovních míst. Zároveň se v důsledku omezení volného pohybu osob výrazně snížil počet sezónních prací (zejména v cestovním ruchu) oproti trendům v předchozích letech. To vedlo k omezenému nárůstu nezaměstnanosti, který lze přičíst narušené sezónní dynamice, neboť omezení volného pohybu osob se shodovalo s vrcholem sezónního zaměstnávání. Trendy v oblasti zaměstnávání se vrátily na úroveň před pandemií až v prvním čtvrtletí roku 2021[34].

[31] Viz Corti, F., Ounnas, A, & 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?* Porovnání napříč zeměmi EU-27. *Podrobná analýza centra CEPS.* Leden 2023 – 02. Tento výzkum byl financován z programu EU pro výzkum a inovace Horizont 2020.

[32] Tamtéž.

[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., & Tzimas, G. (2023). The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece. Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2

Porovnání dopadů otřesu způsobeného pandemií a zásahů státu na zaměstnanost v **pobaltských státech** osvětluje různorodost provádění a účinnosti jednotlivých opatření. Opatření na zachování pracovních míst výrazně snížila nárůst nezaměstnanosti. Je však prokázáno, že různé druhy programů zachování pracovních míst (režimy zkrácené pracovní doby, režimy nucené dovolené a mzdové subvence) mohly mít v Estonsku, Lotyšsku a Litvě různou míru účinnosti (Centrum pro strategický výhled, 2020)[35].

3.1.2 Nástroj SURE podporoval trh práce několika způsoby

Nástroj SURE vytvářel přidanou hodnotu tím, že posiloval důvěru v hospodářství a pobízel členské státy k tomu, aby na vnitrostátní úrovni zavedly rozsáhlé a ambiciózní režimy zkrácené pracovní doby. Posouzení „dodatečného dopadu“ nástroje SURE v porovnání s vnitrostátními opatřeními je poněkud náročné. Důkazy z průzkumů poskytnuté v dřívějších zprávách potvrzují specifický dopad nástroje SURE, který zahrnoval zejména zlepšení důvěry v celé EU, podporu režimů zkrácené pracovní doby a pobídku k jejich využívání ze strany EU ve specifickém kontextu pandemie COVID-19 a možnost členských států vynaložit na podporu zaměstnanosti více prostředků než jindy v reakci na omezení volného pohybu osob a další omezení hospodářské činnosti.

Za prvé, nástroj SURE pomohl zvýšit všeobecnou důvěru ve schopnost EU účinně reagovat na bezprecedentní krizi. Politická reakce EU na onemocnění COVID-19 byla trojí: i) uvolnění regulačního rámce včetně investičních iniciativ pro reakci na koronavirus (CRII a CRII+), rámce státní podpory a aktivace obecné únikové doložky pro fiskální politiku; ii) finanční jištění (SURE a celoevropský záruční fond pro podniky) a iii) oznámení nástroje Next Generation EU[36]. Tato reakce doplnila podporu poskytovanou prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů, zejména Evropského sociálního fondu. Nástroj SURE vyžadoval, aby se členské státy velmi rychle dohodly na zřízení nástroje a dobrovolně poskytly rozpočtové záruky, což vyslalo silný signál o schopnosti EU účinně a rychle reagovat na krizi. Tato kolektivní schopnost reagovat na krizi pomocí vhodně přizpůsobených nástrojů pravděpodobně přispěla k podpoře důvěry hospodářských subjektů v EU, její členské státy a kvalitu této konkrétní politické reakce. Tento účinek dokládají výsledky průzkumu Eurobarometru z prosince 2021, z nichž vyplynulo, že 82 % občanů eurozóny v přijímajících i ručitelských zemích považuje úvěry v rámci nástroje SURE za správnou myšlenku (graf 22)[37]. Má se za to, že tato důvěra přispěla ke snížení rozpětí úrokových sazeb u státních výpůjček členských států a ke zlepšení výhledu růstu EU. Nástroj SURE pomohl účinně mobilizovat fiskální politiku, a to i díky své koncepci, která byla přizpůsobena typu otřesu způsobeného onemocněním COVID-19. Toto podporující nastavení fiskální politiky a expanzivní měnová politika společně přispěly k zachování hospodářské činnosti v průběhu pandemie.

[35] Centrum pro strategický výhled. (2020). A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States.

[36] Další informace o politické reakci EU na onemocnění COVID-19 viz také Evropská komise (2021), *Zpráva o veřejných financích v HMU v roce 2020*.

[37] Respondenti byli konkrétně dotázáni: „Jaký je váš názor na nejnovější finanční podporu EU členským státům EU zaměřenou na překonání krize COVID-19? Myslíte si, že bylo dobré, nebo že nebylo dobré poskytnout… úvěry na pomoc zainteresovaným členským státům, aby udržely zaměstnanost?“ Viz: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

Za druhé, EU prostřednictvím nástroje SURE podporovala a povzbuzovala využívání opatření na zachování pracovních míst. Poskytnutím finanční pomoci na financování režimů zkrácené pracovní doby a podobných opatření vybídl nástroj SURE členské státy, aby tyto druhy politik prováděly rovněž v souladu s hlavními směry zaměstnanosti z roku 2020. Komise provedla průzkum *ad hoc* v členských státech, které jsou příjemci podpory v rámci programu SURE, aby lépe pochopila, jak dobře tento kanál funguje.[38] Z tohoto průzkumu vyplynulo, že nástroj SURE umožnil členským státům, aby byly ambicióznější v politikách, které zavedly.

- *Většina přijímajících členských států uvedla, že nástroj SURE hrál roli při jejich rozhodování o přijetí nového režimu zkrácené pracovní doby nebo o změně stávajícího režimu.* Devět členských států v reakci na krizi COVID-19 zavedlo nový režim zkrácené pracovní doby[39] a čtyři členské státy upravily již existující režim zkrácené pracovní doby.[40] Většina těchto režimů byla zavedena nebo pozměněna v březnu 2020, krátce předtím, než Komise navrhla nástroj SURE. Po navržení nástroje SURE byly zavedeny nové režimy v Maďarsku, Řecku, Rumunsku a Slovinsku, přičemž Itálie a Španělsko dále upravily již existující režimy.
- *Nástroj SURE rovněž umožnil některým členským státům, aby byly ambicióznější, pokud jde o opatření podobná režimům zkrácené pracovní doby.* 17 členských států rovněž požádalo o finanční pomoc v rámci nástroje SURE pro režimy podobné režimům zkrácené pracovní doby. Některé členské státy tato opatření zavedly dříve, než byl navržen nástroj SURE, a některé poté.[41] Většina dotazovaných členských států zavedla v reakci na potenciální dostupnost financování z nástroje SURE nové režimy, které jsou podobné zkrácené pracovní době. Ve třech členských státech navíc dostupnost finančních prostředků z nástroje SURE přispěla ke zvýšení rozpočtu přiděleného na tyto režimy.

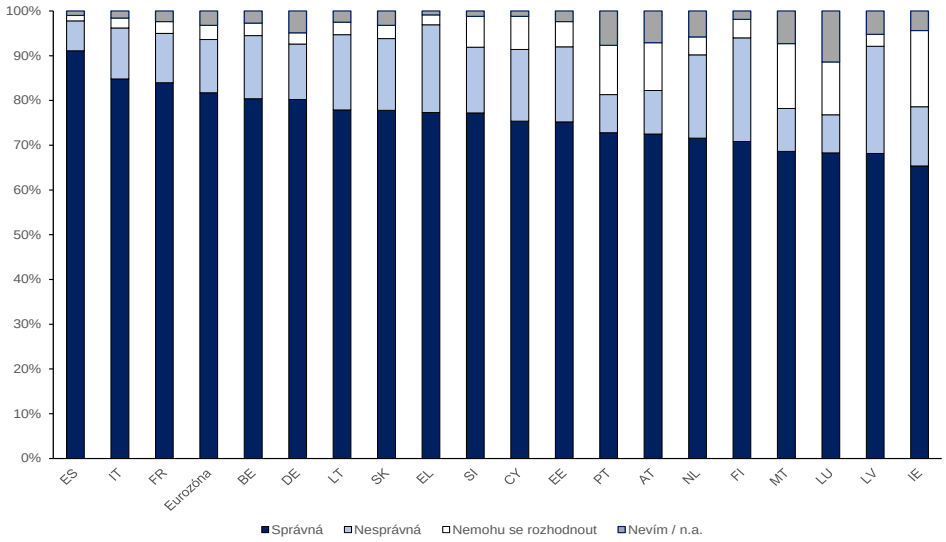
Graf 22: Názory občanů EU na to, zda byly úvěry nástroje SURE správná myšlenka (% celkových odpovědí)

[38] Aby Komise lépe pochopila úlohu nástroje SURE při vytváření a využívání režimů zkrácené pracovní doby a podobných opatření na vnitrostátní úrovni v průběhu pandemie COVID-19, vyžádala si přímo stanoviska orgánů členských států, a to prostřednictvím dotazníku, který předložila Výboru pro zaměstnanost (EMCO). Z devatenácti členských států, které požádaly o podporu v rámci nástroje SURE, odpovědělo na dotazník patnáct členských států.

[39] Bulharsko, Kypr, Řecko, Chorvatsko, Maďarsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko a Slovinsko. Maďarsko se rozhodlo financovat svůj nový režim zkrácené pracovní doby prostřednictvím evropských strukturálních a investičních fondů, a nikoli z nástroje SURE.

[40] Belgie, Španělsko, Irsko a Itálie.

[41] Tyto „podobné“ režimy byly přijaty před 2. dubnem (na Kypru, v Řecku, Irsku, Polsku a Slovinsku), po 2. dubnu (ve Španělsku, Maďarsku a Česku) nebo v různých okamžicích pokračování krize, a to v období od března do července 2020 (v Belgii, Itálii, Litvě, Lotyšsku, na Maltě a v Rumunsku).



Zdroj: *Průzkum Eurobarometru zveřejněný v prosinci 2021 provedený v zemích eurozóny v říjnu a listopadu 2021. Viz poznámka pod čarou 37.*

Za třetí, nástroj SURE povzbudil členské státy k tomu, aby realizovaly větší výpůjčky a výdaje a vynakládaly více prostředků na související opatření, než za běžných okolností. To platilo zejména proto, že financování bylo k dispozici s velmi nízkými sazbami a mělo dlouhou splatnost, jako tomu bylo u nástroje SURE, a vzhledem k tomu, že se jednalo o včasný prvek politické reakce EU v době, kdy panovala vysoká nejistota. Většina přijímajících členských států uvedla, že podpora z nástroje SURE hraje roli při dočasném rozšíření rozsahu a štědrosti režimů zkrácené pracovní doby a podobných opatření a celkového financování politik k řešení krize COVID-19.[42] Šest členských států uvedlo, že rozpočet jejich příslušných režimů zkrácené pracovní doby byl navýšen poté, co Komise navrhla vytvoření nástroje SURE. Ve dvou z těchto případů se mělo za to, že nástroj SURE měl na toto rozhodnutí významný vliv.

Rámeček 2: Ilustrativní modelové simulace dopadu režimů zkrácené pracovní doby financovaných z nástroje SURE

Tento rámeček využívá globální model Komise pro více zemí (GM) pro simulaci dopadu režimů zkrácené pracovní doby financovaných z programu SURE během pandemie COVID-19[43].

i) Metodika

Model GM je model otevřené ekonomiky, který Komise používá k analýze výkyvů hospodářského cyklu a makroekonomických stabilizačních politik. Parametry jeho chování jsou odhadovány pomocí bayesovských technik a model je pravidelně využíván jako podklad k Evropským hospodářským prognózám Komise.

Model GM je zde použit ke studiu dopadu režimů zkrácené pracovní doby financovaných z programu SURE, které

[42] Podle průzkumu EMCO.

[43] Model GM je strukturální makroekonomický model nové keynesiánské tradice. Vyvinulo jej společně generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti a Společné výzkumné středisko Evropské komise. Podrobný popis základního modelu GM viz 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 & L. Vogel (2019). The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries. *Diskusní dokument ECFIN č. 102. Evropská* komise

zahrnují také mzdové subvence a podobnou podporu pro osoby samostatně výdělečně činné (s výjimkou dalších opatření, např. opatření v oblasti zdravotnictví). Jelikož je tento model rozdělen na dva regiony, konkrétně eurozónu (20 členských států) a zbytek světa, simulace zkoumají pouze dopad finančních prostředků z nástroje SURE vyplacených 14 přijímajícím členským státům měnové unie v celkové výši přibližně 72 miliard EUR (73 % celkové podpory z nástroje SURE). Největší částka byla vynaložena ve druhém čtvrtletí roku 2020 a dosáhla přibližně 1 % (čtvrtletního) HDP eurozóny.

ii) Kanály dopadu

Pro lepší zachycení dopadu režimů zkrácené pracovní doby je standardní model GM rozšířen o komplexnější strukturu trhu práce. Konkrétně umožňuje rozlišovat mezi extenzivním rozpětím (počet zaměstnanců) a intenzivním rozpětím (počet hodin na zaměstnance), jakož i mezi placeným počtem hodin uvedeným ve smlouvě a počtem skutečně odpracovaných hodin. Dotováním neodpracovaných hodin v průběhu dočasných negativních šoků vedou režimy zkrácené pracovní doby k zachování pracovních míst z hlediska počtu zaměstnanců. Jinými slovy, režimy zkrácené pracovní doby mohou povzbudit podniky, aby upravily pracovní sílu zkrácením pracovní doby namísto propouštění.

Režim zkrácené pracovní doby kromě prevence propouštění urychluje i hospodářské oživení. Tím, že si zaměstnavatelé díky režimům zkrácené pracovní doby udrží zaměstnance, se také vyhnou nákladným procesům propouštění, opětovného přijímání a školení během případného hospodářského vzestupu. Tato cesta úspory nákladů má obzvláštní význam během období hluboké recese, kdy omezení likvidity a slabší účetní bilance snižují schopnost podniků vyhnout se propouštění.

Režimy zkrácené pracovní doby rovněž díky zmírňování nezaměstnanosti pomáhají stabilizovat příjmy pracovníků a jejich spotřebitelskou poptávku. Celkově mohou režimy zkrácené pracovní doby zmírnit negativní dopad nepříznivých šoků na trhu práce a přispět k odolnějšímu hospodářství.

iii) Simulace a výsledky

Při tomto modelování jsou režimy zkrácené pracovní doby financované z programu SURE považovány za diskreční zásah státu, jehož cílem je dotovat neodpracované hodiny. Tento zásahy státu, přizpůsobený velikosti programu SURE, umožňuje stylizovaným způsobem odhadnout úbytek pracovních míst, jemuž se podařilo zabránit.

Na základě výše popsaných cest ze „standardních“ modelových simulací vyplývá, že režimy zkrácené pracovní doby financované z programu SURE měly značný pozitivní dopad na zaměstnanost a zabránily úbytku přibližně 0,75 milionu pracovních míst v eurozóně.

Tyto výsledky „standardních“ simulací však mohou podcenit potenciální dopad úbytku pracovních míst během hluboké recese, jakou způsobila například pandemie COVID-19. Z výzkumu zejména vyplývá, že rigidita mezd a omezení likvidity podniků mohou významně zesílit kolísání zaměstnanosti [44]. To je rovněž v souladu s empirickými důkazy, z nichž vyplývá, že nárůst míry nezaměstnanosti během recese je rychlejší než její pokles během expanze[45]. Pro zachycení tohoto rysu zohledňuje scénář „hluboké recese“ vyšší elasticitu zaměstnanosti ve vztahu k objemu produkce[46]. Při zohlednění této dynamiky míry nezaměstnanosti by se *odhadovaný počet zachovaných pracovních míst v eurozóně blížil 1 milionu*. Jinak řečeno, bez režimů zkrácené pracovní doby financovaných z programu SURE by míra nezaměstnanosti v eurozóně v roce 2020 dosáhla 8,6 % (namísto zaznamenaných 8,0 %).

[44] Viz např. Giroud, X., & Mueller, H. (2017). Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession. *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), 271–316.

[45] O asymetriích hospodářského cyklu v OECD viz např. Abbritti, M., & Fahr, S. (2013). Downward wage rigidity and business cycle asymmetries. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871–886.

[46] Pro zachycení tohoto rysu se parametr nákladů na přizpůsobení zaměstnanosti v modelu snižuje na polovinu. Ačkoli je tato parametrizace stylizovaná, v podstatě se shoduje s Gehrkem a Hochmuthem, kteří poukazují na to, že vliv na zaměstnanost po diskrečním šoku v souvislosti s režimem zkrácené pracovní doby se může při hlubší recesi zdvojnásobit. Viz Gehrke, B. & Hochmuth, B., (2021), Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, vydání 1, s. 144–183.

Celkově z těchto stylizovaných simulací vyplývá značný objem zachovaných pracovních míst, a to ve stejném rozsahu jako odhady dle Okunova zákona uvedené na s. 23. Na rozdíl od analýzy dle Okunova zákona uvedené v grafu 16 se tato simulace zaměřuje pouze na účinky režimů zkrácené pracovní doby financovaných z programu SURE, nikoli na celkovou reakci politiky na onemocnění COVID-19.

iv) Upozornění

Simulace ukazují silný dopad programu SURE na zaměstnanost díky režimům zkrácené pracovní doby. Při interpretaci výsledků je však třeba vzít v úvahu některá upozornění, zejména následující pozitivní a negativní účinky:

- (+) Režim zkrácené pracovní doby může v zásadě zmírnit další výpadky poptávky spojené s obavami z nezaměstnanosti. Modelování nezahrnuje tyto dodatečné stabilizační přínosy plynoucí ze snížených preventivních úspor[47]. Kromě toho by přínosy režimů zkrácené pracovní doby jako automatických stabilizátorů mohly převýšit přínosy diskrečního zásahu státu financovaného z programu SURE[48].
- (+) Udržením pracovních míst a zaměstnanosti mohou režimy zkrácené pracovní doby zabránit trvalým následkům nezaměstnanosti, jako je ztráta dovedností nebo odrazování od účasti na trhu práce.
- (–) Na druhé straně však modelové simulace vylučují možné nepříznivé účinky přerozdělování na trhu práce, neboť režimy zkrácené pracovní doby by mohly odrazovat pracovníky od přesunu do produktivnějších podniků nebo odvětví. Velmi silné oživení ekonomiky eurozóny v roce 2021 a dočasná povaha nástroje SURE však naznačovaly, že se jednalo pouze o druhořadý účinek.
- (–) Tento model navíc nezohledňuje potenciální problémy morálního hazardu, jako je například motivace firem zkracovat pracovní dobu více, než je v rámci režimu zkrácené pracovní doby nutné. Z empirických důkazů však vyplývá, že tento problém zůstává relativně omezený[49].

3.2. Odhad dopadu nástroje SURE v roce 2021 a později: usnadnění hospodářského oživení

Ochrana zaměstnanosti v prvních dvou letech pandemie podpořila rychlejší hospodářské oživení v roce 2021 než v předchozích krizích. Za prvé, HDP i nezaměstnanost se v členských státech, které jsou příjemci nástroje SURE, vracely na úroveň před krizí mnohem rychleji než po celosvětové finanční krizi a krizi eurozóny (graf 23). K tomu došlo navzdory následným vlnám pandemie, které si v průběhu roku 2021 vyžádaly opětovné zavedení omezení[50]. Za druhé, navzdory ruské invazi na Ukrajinu a následné humanitární a energetické krizi pokračoval hospodářský růst i v roce 2022 a podle prognózy Komise z jara 2023 by měl pokračovat i v roce 2023, i když pomalejším tempem[51]. I tak však stále překonává oživení, které nastalo ve stejné fázi po celosvětové finanční krizi a krizi veřejného dluhu v eurozóně, neboť ekonomika EU se v roce 2021 vrátila na úroveň výroby před pandemií, zatímco během dvou předchozích krizí zůstala v téže fázi výrazně pod úrovní před krizí. To naznačuje, že udržení disponibilní pracovní síly ve spojení s podniky prostřednictvím režimů zkrácené pracovní doby a podobných opatření

[47] Dengler a Gehrke odhadují, že zohlednění preventivních úspor může zvýšit stabilizační potenciál režimů zkrácené pracovní doby až na 55%. Viz, Dengler, T. & Gehrke, B. (2021). Short-time work and precautionary savings, *IZA DP* č. 14329.

[48] Viz, např. Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., & Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review, 84*, 99–122.

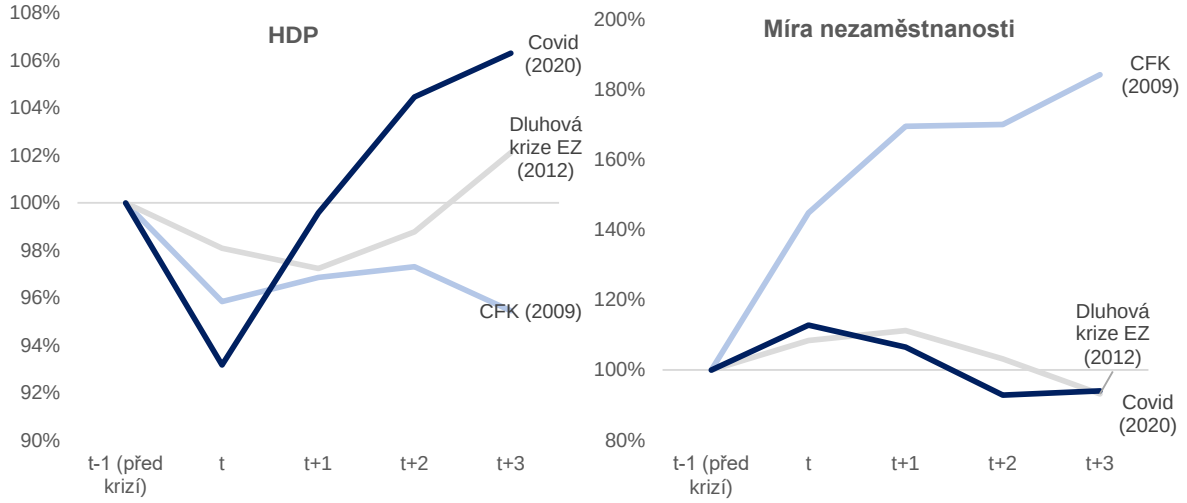
[49] Viz Giupponi G. & Landais C., Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work, The *Review of Economic Studies*, (2022); a Giupponi G, Landais, C. & Lapeyre, A. (2022). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): s. 29–54.

[50] Je však třeba poznamenat, že povaha celosvětové finanční krize, konkrétně náhlé snižování páky, které si vynutila v soukromém sektoru, měla obzvláště závažné důsledky pro hospodářskou činnost a zaměstnanost, a to bez ohledu na opatření na podporu zaměstnanosti, která bylo možné přijmout.

[51] Evropská komise, Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti (2023): *Evropská hospodářská prognóza: jaro 2023*.

v kontextu pandemie COVID-19 pomohlo podpořit rychlé oživení navzdory náročné epidemiologické situaci v roce 2021[52].

Graf 23: Historické porovnání oživení HDP a nezaměstnanosti po krizi



Zdroj: *Ameco (jarní prognóza Komise z roku 2023), Eurostat*

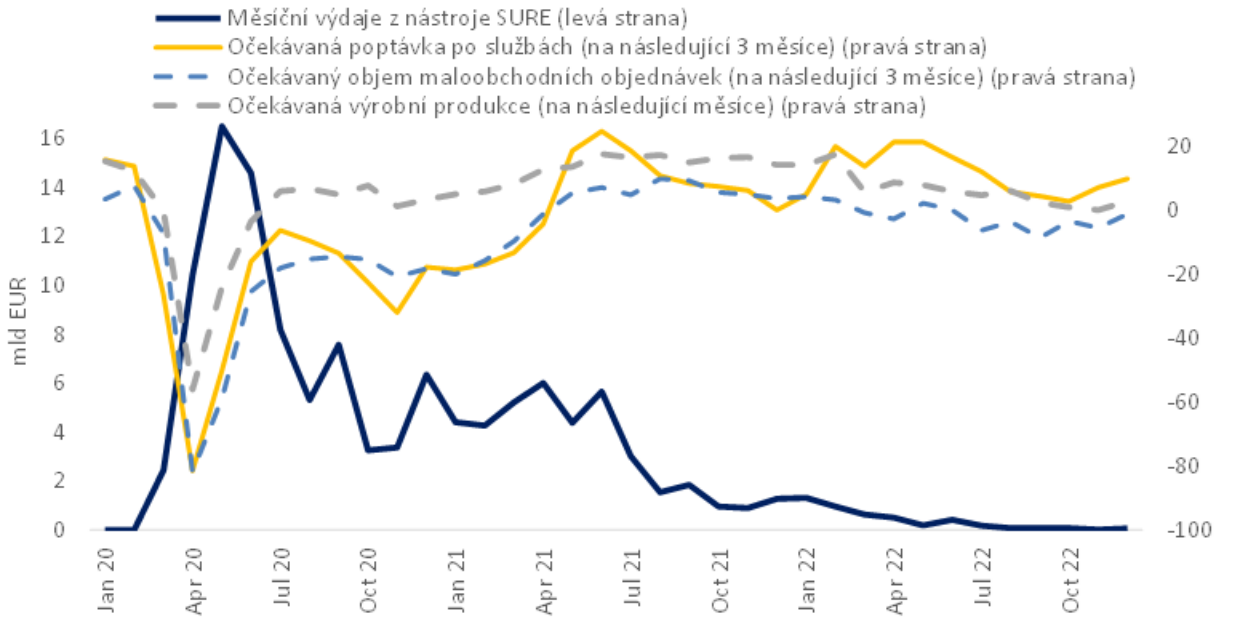
Pozn.: Celkový HDP a průměrná míra nezaměstnanosti v uvedených státech, které jsou příjemci nástroje SURE. Časové období t–1 se vztahuje k roku před příslušnými krizemi. t=2009 pro celosvětovou finanční krizi (CFK); t=2012 pro dluhovou krizi eurozóny (EZ); t=2020 pro krizi COVID-19. t+3 pro krizi COVID-19 se vztahuje k roku 2023.

Údaje z průzkumu ukazují, že nástroj SURE v roce 2021 podporoval činnost hospodářských odvětví nejvíce postižených pandemií. Průzkum podniků a spotřebitelů v EU ukázal, že odvětví služeb, která jsou v přijímajících členských státech nástroje SURE nejvíce postižena krizí COVID-19 (ubytování, stravování a pohostinství, cestovní kanceláře, sportovní aktivity a ostatní osobní služby), nadále trpěla slabou poptávkou a důvěrou, a to zejména v první polovině roku 2021 (graf 24). Naopak zpracovatelský průmysl byl omezeními na počátku roku 2021 zasažen méně a vedl si lépe. Jak ukazuje graf 12, největší podíl výdajů z nástroje SURE připadá na odvětví ubytovacích a stravovacích služeb a velkoobchodu a maloobchodu, z čehož vyplývá, že nástroj SURE řešil nejnaléhavější potřeby podporou nejhůře postižených odvětví[53].

Graf 24: Odvětvová poptávka po službách a výdaje z nástroje SURE

[52] Další podrobnosti viz Evropská komise (2022), *Čtvrtletní zpráva o eurozóně,* oddíl III, svazek 21, č. 2. Z článku je zřejmé, že nástroj SURE neoslabil mobilitu pracovních sil, což je důležité pro efektivní přerozdělování zdrojů po vypuknutí pandemie a jeho strukturální dopady na hospodářství EU.

[53] Z toho lze usuzovat, že nástroj SURE poskytoval především nezbytnou podporu. Viz též poznámka pod čarou č. 52.



Zdroj: *Program průzkumu podniků a spotřebitelů EU z března 2023; Zprávy členských států (únor 2023)*
Pozn.: U služeb je uveden průměrný index pro ubytování, stravování a nápoje, cestovní kanceláře, sportovní aktivity a ostatní osobní služby.

3.3. Přímý finanční dopad: úspory na úrokových sazbách

Odhaduje se, že díky finanční pomoci prostřednictvím nástroje SURE ušetřily členské státy celkem 9 miliard EUR na úrokových platbách. Tato částka vychází ze všech devíti emisí nástroje SURE až do vyplacení dne 14. prosince 2022 (tabulka 4)[54]. Těchto úspor bylo dosaženo díky tomu, že úvěry nástroje SURE nabízely členským státům nižší úrokové sazby, než jaké by zaplatily, kdyby státní dluhopisy emitovaly samy, a to za období o průměrné délce téměř 15 let[55]. Důvodem je silný úvěrový rating pro EU a likvidita dluhopisů SURE[56]. Největší úspory zaznamenaly členské státy s nižšími úvěrovými ratingy.

Tabulka 4 Úspory na úrocích podle členských států

Členský stát	Vyplacená částka (mld. EUR)	Průměrné rozpětí	Průměrná splatnost	Úspora na úrocích (mld. EUR)	Úspora na úrocích (% vyplacené částky)
Belgie	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Kypr	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7

[54] Další podrobnosti o metodice jsou uvedeny v oddíle III Čtvrtletní zprávy o eurozóně sv. 20, č. 2 (2021).
[55] Tyto odhady nezahrnují možné dodatečné účinky, které mohly mít nové mimořádné nástroje včetně nástroje SURE na důvěru hospodářských subjektů a rozpětí úrokových sazeb u státních výpůjček členských států. Kromě toho měly členské státy možnost v těchto finančních obdobích snížit objem vlastních státních emisí, což pravděpodobně zlepšilo podmínky, kterých mohly s těmito emisemi dosáhnout.
[56] EU obdržela od agentur Fitch, Moody‘s, DBRS a Scope rating AAA a od agentury Standard and Poor‘s rating AA+ (stabilní perspektiva).

Řecko	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Španělsko	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Chorvatsko	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Maďarsko*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Itálie	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litva	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Lotyšsko	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polsko	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugalsko	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Rumunsko	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovinsko	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovensko	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulharsko	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irsko	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Česko**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estonsko***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Celkem	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Pozn.: Úspory na úrocích jsou vypočteny u jednotlivých dluhopisů a sečteny pro všechna data a splatnosti emise.
** Maďarsko od roku 2020 vydalo pouze dva desetileté a třicetileté dluhopisy denominované v eurech, obojí v listopadu 2020. Rozpětí mezi výnosovou křivkou v národní měně a v eurech bylo s pomocí těchto dvou dluhopisů extrapolováno na jiné splatnosti a jiná data emise.*
*** Údaje o emisích dluhopisů v Česku denominovaných v eurech v roce 2022 nebyly k dispozici. Úspory Česka na úrocích vycházejí pouze z první výplaty 2 miliard EUR Česku v roce 2021.*
**** Estonsko vydalo pouze jeden nesplacený desetiletý dluhopis, přičemž pro ostatní splatnosti nebyly k dispozici žádné údaje. Předpokládá se, že rozpětí u sociálního dluhopisu EU SURE s těmito ostatními splatnostmi se blíží nule.*

IV. INFORMACE O VNITROSTÁTNÍCH SYSTÉMECH KONTROLY A AUDITU

4.1. Druhý dotazník o vnitrostátních systémech kontrol ex ante a ex post včetně auditů

Na začátku roku 2022 Komise vydala první dotazník o vnitrostátních kontrolách a auditech s cílem zjistit, jak členské státy dodržují své povinnosti vyplývající z dohody o půjčce. Výsledky tohoto šetření byly uvedeny ve třetí pololetní zprávě o nástroji SURE[57]. Hlavní zjištění konstatovala, že téměř ve všech členských státech existovaly instituce provádějící kontrolu a audit opatření podporovaných nástrojem SURE již před pandemií COVID-19. Všechny členské státy prováděly kontroly opatření podporovaných v rámci nástroje SURE a kontrolovaly, zda jsou splněna kritéria způsobilosti. Ve všech členských státech kromě jednoho odhalily kontroly a audity případy nesrovnalostí nebo podvodů. Ve všech takových případech byla provedena šetření. V případě potvrzených nesrovnalostí nebo podvodů všechny členské státy získaly nebo získávají neoprávněně použité finanční prostředky zpět, ať už s využitím právních kroků, nebo bez nich.

[57] Ve třetí pololetní zprávě Komise rovněž připomněla oznamovací povinnosti Komise jako věřitele a členského státu jako dlužníka, které se týkaly kontroly a auditu.

Účelem následného dotazníku bylo získat další informace o tom, jak členské státy plní své minimální právní povinnosti, zejména pokud jde o kontroly *ex post* včetně auditu. Z prvního dotazníku vyplynulo, že členské státy potřebují další vysvětlení ohledně existence a rozsahu kontrol *ex post* včetně auditu. Následný dotazník uskutečněný na začátku roku 2023 v zájmu přehlednosti rozlišuje mezi kontrolami *ex ante* (před uvolněním prostředků) a kontrolami *ex post* včetně auditů (po uvolnění prostředků).[58] Jeho cílem bylo aktualizovat informace o kontrolách *ex ante* a předložit další vysvětlení týkající se existence a rozsahu kontrol *ex post* včetně auditů.

Dalším cílem bylo shromáždit informace, které Komisi pomohou při provádění doporučení Evropského účetního dvora. V roce 2022 provedl Evropský účetní dvůr audit výkonnosti nástroje SURE a vydal jedno doporučení, mimo jiné v oblasti auditu a kontroly[59]. Následný dotazník je prvním krokem k provedení tohoto doporučení. Shromažďuje informace o: i) riziku nesrovnalostí nebo podvodů u opatření podporovaných z nástroje SURE na základě vnímání nebo hodnocení členských států; ii) rozsahu kontrol *ex ante* a *ex post* u opatření, která byla vyhodnocena jako nejvíce riziková z hlediska nesrovnalostí nebo podvodů, a iii) výskytu nesrovnalostí nebo podvodů.

Výsledky prvního a následného dotazníku jsou konzistentní a potvrzují, že členské státy dodržovaly své právní závazky vyplývající z jejich dohod o půjčce[60]. Konsolidovaná zjištění obou dotazníků provedených na začátku roku 2022 a 2023 ukazují, že všechny členské státy uvedly, že kontrolovaly všechna opatření podporovaná z nástroje SURE, včetně opatření s nejvyšším rizikem nesrovnalostí nebo podvodů, a to buď *ex ante*, nebo *ex post* (nebo obojí), v souladu se svými zákonnými povinnostmi. V případě potvrzených nesrovnalostí nebo podvodů všechny členské státy získaly nebo získávají zpět neoprávněně použité finanční prostředky, ať už s využitím právních kroků, nebo bez nich. V případě podvodu navíc všechny členské státy přijaly kromě opatření k vymáhání neoprávněně použitých finančních prostředků i další opatření, například zahájily trestní vyšetřování.

Shrnutí výsledků poskytnutých členskými státy v následném dotazníku je uvedeno v tomto oddíle. Konkrétně oddíl 4.2 informuje o riziku podvodů nebo nesrovnalostí u opatření

[58] Kontroly *ex ante* jsou kontroly prováděné *před* uvolněním finančních prostředků. Obvykle je provádějí prováděcí orgány, např. orgány poskytující prostředky konečným příjemcům. Kontroly *ex post* včetně auditů, jsou kontroly prováděné *po* uvolnění finančních prostředků. Mohou zahrnovat kontroly a audity prováděné útvary, které nejsou podřízeny prováděcím útvarům v rámci prováděcích orgánů (např. interní audit na ministerstvech), ale také audity prováděné orgánem nezávislým na prováděcích orgánech (např. auditním orgánem nebo Nejvyšším kontrolním úřadem).

[59] Evropský účetní dvůr doporučuje Komisi, aby vyhodnotila zkušenosti s nástrojem SURE, včetně toho, zda byl rámec nástroje SURE účinný při minimalizaci rizika nesrovnalostí nebo podvodů vzhledem k případům nahlášeným členskými státy. Viz zvláštní zpráva 28/2022 o podpoře na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE).

[60] Podle čl. 13 odst. 1 nařízení SURE a čl. 220 odst. 5 finančního nařízení a konkrétně podle dohody o půjčce by měl každý členský stát, který využívá finanční pomoc v rámci nástroje SURE, pravidelně kontrolovat, zda jsou částky vypůjčené v rámci tohoto nástroje používány v souladu s nařízením SURE, prováděcím rozhodnutím Rady a dohodou o půjčce, a zajistit, aby byla zavedena vhodná opatření pro předcházení nesrovnalostem a podvodům. V případě neoprávněného nebo nesprávného použití vypůjčených částek by měl členský stát podniknout právní kroky ke zpětnému získání těchto částek. To je doplněno povinností členského státu vyšetřit a řešit případy podvodů, korupce nebo jakékoli jiné nezákonné činnosti poškozující finanční zájmy EU v souvislosti se správou půjčky.

podporovaných z nástroje SURE, včetně jeho příčin. Oddíl 4.3 se zabývá rozsahem kontrol *ex ante* a *ex post* a uvádí příklady kontrol. Oddíl 4.4 se zaměřuje na opatření podporovaná z nástroje SURE, u nichž existuje nejvyšší riziko podvodu nebo nesrovnalostí, a podává zprávy o jejich kontrolách. A konečně oddíl 4.5 poskytuje informace o výskytu nesrovnalostí nebo podvodů, míře zpětného získávání prostředků a o dalších opatřeních přijatých v reakci na nesrovnalosti nebo podvody.

4.2. Rizikovost opatření podporovaných z nástroje SURE, pokud jde o nesrovnalosti nebo podvody

Žádný členský stát se nedomnívá, že opatření podporovaná z nástroje SURE představují vysoké riziko nesrovnalostí nebo podvodů (graf 25). Dvanáct členských států považuje všechna opatření podporovaná z nástroje SURE za opatření s nízkým rizikem a čtyři členské státy za opatření se středním rizikem, přičemž tři členské státy považují některá opatření za opatření s nízkým rizikem a ostatní za opatření se středním rizikem. Několik členských států uvedlo, že jejich kontroly *ex post* včetně auditu, neodhalily nesrovnalosti nebo podvody ve významném měřítku. To potvrdila i empirická studie o italském režimu zkrácené pracovní doby (*Cassa Integrazione Guadagni* – CIG) v největším přijímajícím členském státě.

Graf 25: Posouzení rizik opatření podporovaných z nástroje SURE (počet členských států)



Zdroj: *Dotazníky členských států*

Nízké riziko nesrovnalostí nebo podvodů – které uvádí velká většina členských států – se často vysvětluje právně a jasně definovanými podmínkami způsobilosti, které byly zkontrolovány v rámci kontroly *ex ante*. Několik členských států uvedlo, že provádění automatických kontrol *ex ante*, jako je například křížová kontrola souladu mezi údaji vykázanými žadateli a údaji v jednotlivých administrativních registrech nebo registrech sociálního zabezpečení, pomohlo předcházet vyplácení neoprávněných dávek, čímž se snížilo riziko nesrovnalostí nebo podvodů. Některé členské státy považovaly opatření podporovaná z nástroje SURE již z podstaty za opatření s nízkým rizikem nesrovnalostí nebo podvodů, protože podpora byla vypočtena na základě informací, které již byly k dispozici v administrativních databázích, a to i před pandemií COVID-19. V případě opatření souvisejících se zdravím jsou jako vysvětlení nízkého rizika nesrovnalostí nebo podvodů uvedena jasná kritéria pro zadávání veřejných zakázek.

Střední riziko nesrovnalostí nebo podvodů nahlásilo několik členských států, kde byly kontroly *ex ante* prováděny jen v omezeném měřítku. Tak tomu bylo zejména na počátku

pandemie, kdy v krátké době prudce vzrostl počet žadatelů a bylo potřeba jim poskytnout podporu co nejdříve. V některých případech navíc nebylo možné kritéria způsobilosti ověřit při kontrole *ex ante*, neboť příslušné údaje (např. velikost poklesu příjmů) dosud nebyly k dispozici. V takových případech byly výplaty založeny na čestném prohlášení, které žadatelé předkládali a uváděli v něm, že splňují všechny podmínky způsobilosti. Členské státy zavedly kontroly *ex post* s cílem ověřit správnost sebehodnocení žadatelů a postupně – po počáteční vlně žádostí – posílily rovněž své kontroly *ex ante*.

4.3. Rozsah a druh kontrol ex ante a kontrol ex post včetně auditů

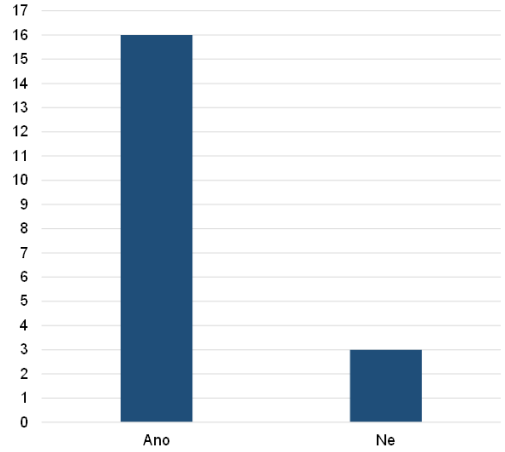
Téměř všechny členské státy uvedly, že provedly kontrolu *ex ante* u *všech* opatření podporovaných z nástroje SURE (graf 26). Tři přijímající členské státy uvedly, že u některých ze svých opatření neprovedly kontrolu *ex ante* z různých důvodů, jako je například velmi vysoký počet žadatelů a omezená institucionální kapacita pro zpracování žádostí v krátkém časovém období. Bylo rovněž uvedeno, že v některých případech nebyly kontroly *ex ante* nutné, neboť dávky vypočítaly samy orgány na základě minulých údajů příjemců. Členské státy kompenzovaly nedostatek kontrol *ex ante* kontrolami *ex post*.

Příklady kontrol *ex ante* zahrnují[61]:

- Kontrola administrativních registrů / registrů sociálního zabezpečení za účelem ověření statusu zaměstnavatele (zda zaměstnavatel působí v rámci způsobilé hospodářské činnosti, datum registrace této činnosti, informace o obratu), statusu dané osoby (např. zda je daná osoba zaměstnancem či nikoli, zda je její pracovní smlouva pozastavena či nikoli, zda má či nemá zkrácenou pracovní dobu, zda pobírá jiné dávky či nikoli), požadované částky, věk dítěte (v případě dávek na rodičovskou dovolenou), zda byly uhrazeny daňové závazky.
- V případě nemocenských dávek bylo hlášeno, že před výplatou dávek bylo vyžadováno potvrzení o pracovní neschopnosti vydané praktickým lékařem.
- V případě opatření souvisejících se zdravím bylo oznámeno, že správní rada a zdravotní pojišťovna musely schválit podmínky úhrady přesčasů a vyššího platu zdravotnického personálu.

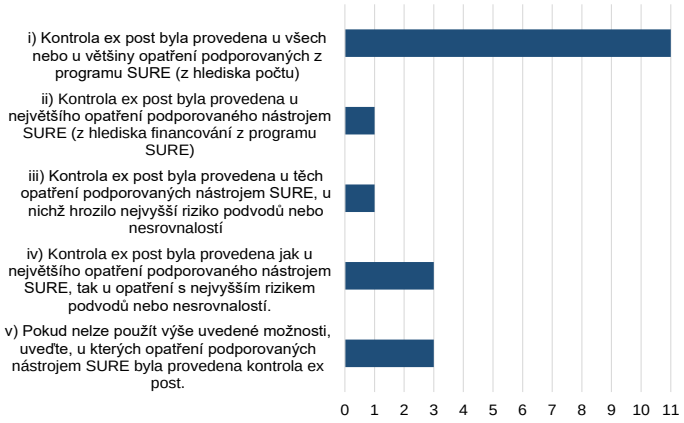
[61] Vysvětlení ohledně institucí odpovědných za kontroly *ex ante* v rámci nástroje SURE je uvedeno ve třetí pololetní zprávě o nástroji SURE.

Graf 26: Existence kontrol *ex ante* pro *všechna* opatření podporovaná z nástroje SURE (počet členských států)



Zdroj: *Dotazníky členských států*

Graf 27: Oblast působnosti kontrol *ex post* včetně auditů (počet členských států)



Zdroj: *Dotazníky členských států*

Více než polovina členských států uvedla, že prováděla kontroly *ex post* u všech nebo většiny opatření podporovaných z nástroje SURE a že většinou neplánuje dodatečné kontroly *ex post* (graf 27 bod i)). Dalších pět členských států uvedlo, že provedly kontrolu buď největšího opatření, nebo opatření s nejvyšším rizikem podvodů a nesrovnalostí, případně obojí, přičemž i nadále plánují další kontroly *ex post* (graf 27 body ii–iv)). Dva členské státy provedly kontrolu *ex post* alespoň u jednoho opatření podporovaného z nástroje SURE, a v roce 2023 plánují další kontroly *ex post* včetně auditu. Zbývající jeden členský stát plánuje provést audit všech opatření podporovaných z nástroje SURE v první polovině roku 2023 (graf 27 bod v)).

Příklady kontrol *ex post* zahrnují[62]:

- Audit výdajů na opatření podporovaná z nástroje SURE provedený nezávislým auditním subjektem v rámci plnění rozpočtu. Nezávislý auditní orgán kontroloval například to, zda byly zákonné dávky správně přiděleny a vyplaceny příjemcům.
- Finanční kontroly obratu/příjmů příjemců za účelem posouzení způsobilosti a správné výše plateb, kontroly, zda zaměstnavatelé vyplatili zaměstnancům mzdy v plné výši a zda neukončili jejich pracovní poměr (například během období, za které je vyplácena kompenzace), kontroly, které mají zabránit tomu, aby příjemci obdrželi podporu z jiných neslučitelných zdrojů (např. dávky v nezaměstnanosti), kontroly správnosti výdajů místních úřadů práce ze strany ministerstev.

[62] Vysvětlení ohledně institucí odpovědných za kontroly *ex post* v rámci nástroje SURE je uvedeno ve třetí pololetní zprávě o nástroji SURE. Bylo uvedeno, že koordinace mezi různými institucemi (např. ústředními, regionálními a periferními úřady) je důležitá z hlediska identifikace případů podezření na nesrovnalosti nebo potvrzených nesrovnalostí.

- Pokud jde o opatření související se zdravím, bylo oznámeno, že byly provedeny audity veřejných zakázek a také fondu zdravotního pojištění, který poskytoval podporu nemocnicím na pokrytí nákladů na dodatečnou potřebu personálu.

Kontroly *ex post* byly často založeny na riziku a prováděny na vzorku příjemců. Konkrétně se kontroly *ex post* zaměřily na příjemce, u nichž bylo zjištěno největší riziko zneužití poskytnutých finančních prostředků. Bylo například oznámeno, že se kontroly *ex post* zaměří na společnosti, které např. i) přijaly nové pracovníky nebo měly vysoké procento osob s náplní práce vhodnou pro práci z domova, ale zároveň využívaly dávky v rámci režimů zkrácené pracovní doby nebo podobných opatření; ii) byly buď znovu aktivovány, nebo nově zřízeny, a poté ukončily činnost bezprostředně po ukončení podpory; iii) přizpůsobily svou právní formu nebo pracovní smlouvu zaměstnanců tak, aby se staly způsobilými pro podporu; iv) dopustily se nesrovnalostí nebo podvodů již v minulosti. V některých případech bylo riziko posouzeno na základě výsledků kontrol podobných výdajů *ex post* (financovaných např. z evropských sociálních fondů). Bylo rovněž oznámeno, že kontroly *ex post* byly buď náhodné, nebo byly provedeny u *všech* příjemců, avšak pouze ve vybraném časovém období (např. několika měsíců).

Všechny členské státy uvedly, že provedly kontrolu opatření podporovaných z nástroje SURE, a to buď *ex ante,* nebo *ex post* (případně obojí). U opatření, u nichž nebyla provedena kontrola *ex ante,* byla provedena kontrola *ex post*, aby bylo zajištěno řádné využívání opatření podporovaných z nástroje SURE.[63]

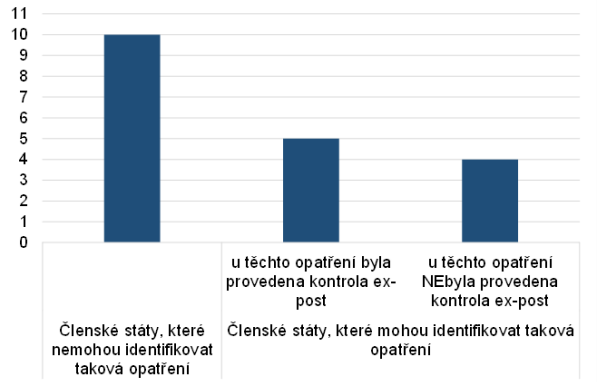
4.4. Kontrola opatření, u nichž hrozí nejvyšší riziko nesrovnalostí nebo podvodů

Většina členských států nedokázala určit opatření podporovaná z nástroje SURE, u nichž hrozilo nejvyšší riziko nesrovnalostí nebo podvodů (graf 28). Hlavním důvodem bylo to, že opatření podporovaná z nástroje SURE jsou považována za opatření s nízkým rizikem nesrovnalostí nebo podvodů. Čtyři členské státy určily, že nejvyššímu riziku nesrovnalostí nebo podvodů jsou vystavena opatření, která poskytují podporu osobám samostatně výdělečně činným, a to buď z důvodu omezených kontrol *ex ante* (ve snaze poskytnout podporu co nejdříve), nebo z důvodu nesrovnalostí, které byly zjištěny *ex post*.

Graf 28: Opatření podporovaná z nástroje SURE, u nichž hrozí nejvyšší riziko nesrovnalostí nebo podvodů (počet členských států)

Graf 29: Opatření přijatá nebo plánovaná v souvislosti s opatřeními podporovanými z nástroje SURE, u nichž hrozí nejvyšší riziko nesrovnalostí nebo podvodů a u nichž nebyla provedena kontrola *ex post* (počet členských států)

[63] Jeden členský stát poskytl informace o kontrole a auditu pouze u opatření na trhu práce.



Zdroj: *Dotazníky členských států*



Zdroj: *Dotazníky členských států*

Členské státy, které identifikovaly opatření podporovaná z nástroje SURE, u nichž hrozí nejvyšší riziko nesrovnalostí a podvodů, přijaly opatření k zajištění řádného využívání finančních prostředků. Konkrétně všech (devět) členských států, které identifikovaly opatření podporovaná z nástroje SURE s nejvyšším rizikem nesrovnalostí a podvodů, provedlo kontrolu těchto opatření *ex ante*[64]. Kromě toho pět členských států rovněž oznámilo, že provedlo jejich kontrolu *ex post* (graf 28). Čtyři členské státy, které u těchto opatření neprovedly kontrolu *ex post*, uvedly, že kontroly *ex post* buď teprve plánují, nebo že kontroly *ex ante* poskytují vysokou míru spolehlivosti ohledně řádného využití daných výdajů (graf 29).

4.5. Výskyt nesrovnalostí nebo podvodů a nápravná opatření

Částky, které mají být získány zpět – jako zástupný ukazatel výskytu nesrovnalostí nebo podvodů – u největšího opatření podporovaného z nástroje SURE byly ve většině případů nižší než 2 % celkových výdajů (graf 30). Tyto údaje jsou však pouze orientační a u jednotlivých zemí nejsou srovnatelné vzhledem k různorodosti opatření.[65] Některé členské státy uvedly, že částky, které mají být získány zpět, zahrnují pokuty uložené za podvod.

Jedenáct z patnácti členských států již získalo zpět více než 75 % celkové dlužné částky (graf 31). V některých členských státech by míra zpětného získávání byla vyšší, pokud by připadala v úvahu například i mimosoudní vyrovnání umožňující splácení v (budoucích) splátkách.

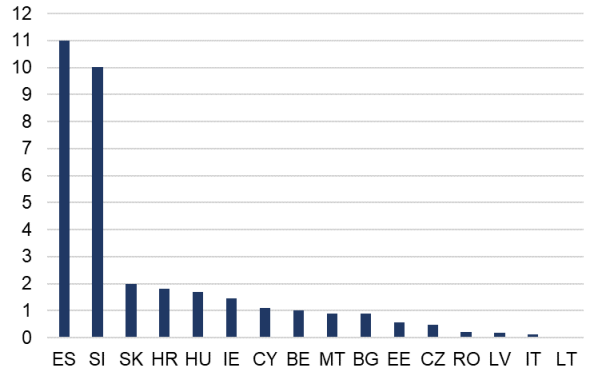
Zatímco nesrovnalosti odhalily všechny členské státy, přibližně dvě třetiny členských států odhalily rovněž podvody. V případě podvodů přijaly všechny členské státy vedle opatření ke zpětnému získání neoprávněně použitých finančních prostředků i další opatření, jako je například informování příslušných vyšetřovacích orgánů a provádění příslušných postupů vymáhání práva. Některé členské státy uvedly, že v reakci na podvody nebo nesrovnalosti přijaly preventivní opatření, jako je například vytvoření nového systému podnikatelského zpravodajství s cílem

[64] Dva členské státy identifikovaly opatření podporované z nástroje SURE s nejvyšším rizikem nesrovnalostí a podvodů na základě jeho velikosti a nikoli rizika.

[65] Například Slovinsko uvedlo, že v případě jeho největšího opatření („čekání na práci“, které představuje režim zkrácené pracovní doby), byla podpora v roce 2020 poskytnuta na základě subjektivního posouzení žadatelů ohledně očekávaného poklesu příjmů v roce 2020. Vzhledem k nejistotě panující v hospodářství bylo obtížné předvídat přesný pokles příjmů, a proto se většina nesrovnalostí u tohoto opatření týkala (ne)splnění této podmínky způsobilosti *ex post*. To vysvětluje rovněž poměrně vysoký výskyt nesrovnalostí nebo podvodů (10 % v grafu 30).

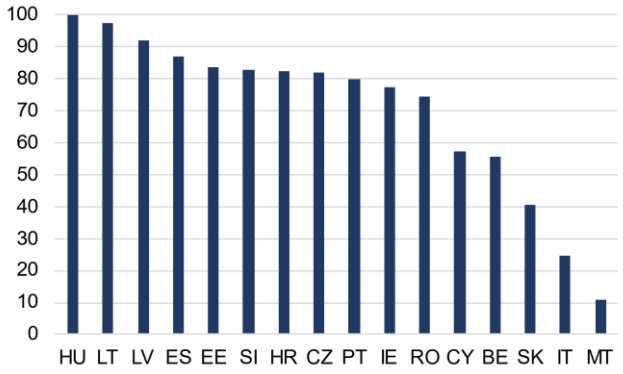
předvídat rizika podvodů a optimalizovat preventivní odhalování, případně vytvoření seznamu subjektů, které nesplnily podmínky způsobilosti, s cílem zabránit jim v (úspěšném) podání nové žádosti.

Graf 30: Výskyt nesrovnalostí nebo podvodů u největšího opatření podporovaného z nástroje SURE (jako % celkových výdajů)



Zdroj: *Dotazníky členských států a vlastní výpočty*
Pozn.: Výskyt nesrovnalostí nebo podvodů se vypočítá jako částka, která má být získána zpět ve vztahu k celkovým výdajům za největší opatření podporované z nástroje SURE v jednotlivých členských státech. Tyto údaje jsou pouze orientační a nejsou vzájemně srovnatelné mezi zeměmi vzhledem k různorodým opatřením (viz poznámka pod čarou č. 64). Příslušný výskyt je hlášen u všech opatření v případě Chorvatska a Kypru a u druhého největšího opatření v případě Česka. V těchto případech se výskyt vypočítá ve vztahu k celkovým výdajům za všechna opatření, případně za druhé největší opatření. V případě Bulharska se výskyt vypočítá na základě částky, která byla získána zpět, nikoli částky, která má být získána zpět. Řecko, Polsko a Portugalsko neposkytly informace ani o částce, která má být získána zpět, ani o částce, která již získána zpět byla.

Graf 31: Míry zpětného získání prostředků u největšího opatření podporovaného z nástroje SURE (částky skutečně získané zpět jako % celkové částky, která má být získána zpět)



Zdroj: *Dotazníky členských států*
Pozn.: Míra zpětného získání prostředků je oznámena u všech opatření v případě Chorvatska a Kypru a u druhého největšího opatření v případě Česka. Bulharsko, Řecko a Polsko informace o míře zpětného získání prostředků neposkytly.

V. POKRAČOVÁNÍ MIMOŘÁDNÝCH UDÁLOSTÍ, KTERÉ ODŮVODŇUJÍ POUŽITÍ NAŘÍZENÍ SURE

Ustanovení o skončení dostupnosti nástroje SURE nabylo účinnosti dne 1. ledna 2023. Komise měla rovněž povinnost podávat zprávy o trvání mimořádných událostí, které odůvodňovaly používání nařízení SURE v době, kdy byl tento nástroj aktivní.[66] Ke čtvrté pololetní zprávě ze září 2022 nebyl připojen návrh na prodloužení platnosti nástroje: uznávala, že většina omezení souvisejících s onemocněním COVID-19 byla postupně ukončena, protože epidemiologické ohrožení tímto virem se snížilo. Vzhledem k tomu, že tyto mimořádné události již netrvaly, přestala být dne 31. prosince 2022 k dispozici finanční pomoc v rámci uvedeného nástroje. Tento oddíl zkoumá, zda toto hodnocení platí i nadále.

Mimořádná opatření související s pandemií COVID-19 byla do konce léta 2022 postupně téměř zcela ukončena. Přestože u varianty Omicron docházelo k periodickým vlnám nákazy s vrcholem každé 2–3 měsíce, epidemiologický a ekonomický dopad onemocnění COVID-19 celkově i nadále klesal. Podle Evropského střediska pro kontrolu nemocí byl v posledních 12 měsících zaznamenán obecný klesající trend ve výšce vrcholů hlášených případů, hospitalizací, hospitalizací na jednotkách intenzivní péče a úmrtí[67]. Členské státy nemusely znovu zavádět opatření k omezení šíření nákazy ani opatření ekonomické podpory, což jim umožnilo pokračovat v postupném snižování výdajů souvisejících s onemocněním COVID-19. Ke dni 7. května 2023 všechny ukazatele COVID-19 v EU/EHP buď klesaly, nebo byly stabilní, a v několika málo členských státech, v nichž se některé ukazatele zvýšily, se jejich hodnoty pohybovaly i nadále na relativně nízké úrovni[68]. Světová zdravotnická organizace dne 5. května 2023 překlasifikovala onemocnění COVID-19 z ohrožení veřejného zdraví mezinárodního významu na zavedený a přetrvávající zdravotní problém.

To potvrzuje dřívější hodnocení Komise, že mimořádné události odůvodňující používání nástroje SURE již netrvají. Tato stabilní epidemiologická situace se odráží i ve výdajích členských států na opatření způsobilá pro nástroj SURE, které do prosince 2022 činily celkem jen 66 milionů EUR, zatímco v lednu 2022 to bylo 1,3 miliardy EUR. Nástroj SURE byl dočasným nouzovým nástrojem a po skončení nouzové fáze pandemie také skončil.

VI. OZNAMOVACÍ POVINNOSTI PODLE RÁMCE PRO SOCIÁLNÍ DLUHOPISY NÁSTROJE EU SURE

Tato zpráva jde nad rámec povinnosti podávání zpráv podle nařízení SURE a splňuje rovněž požadavek na podávání zpráv podle rámce pro sociální dluhopisy EU SURE[69]. Ten

[66] Ustanovení čl. 14 odst. 1 nařízení SURE. V souladu s čl. 12 odst. 3 nařízení SURE končí období dostupnosti nástroje, během něhož může být přijato prováděcí rozhodnutí Rady, dne 31. prosince 2022. V souladu s čl. 12 odst. 4, pokud Komise ve své prováděcí zprávě dospěje k závěru, že vážné narušení ekonomiky způsobené rozšířením onemocnění COVID-19, jež ovlivňuje financování způsobilých opatření, nadále přetrvává, může Rada na návrh Komise rozhodnout, že období dostupnosti nástroje prodlouží pokaždé o dalších šest měsíců.

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

[68] Tamtéž.

[69] Rámec pro sociální dluhopisy EU SURE vymezuje standard, který investorům zaručuje, že dluhopisy EU vydané v tomto rámci se týkají projektů, které slouží skutečnému sociálnímu účelu. Rámec je proto v souladu se zásadami sociálních dluhopisů asociace ICMA, jmenovitě i) s použitím výnosů; ii) s procesem hodnocení a výběru projektů;

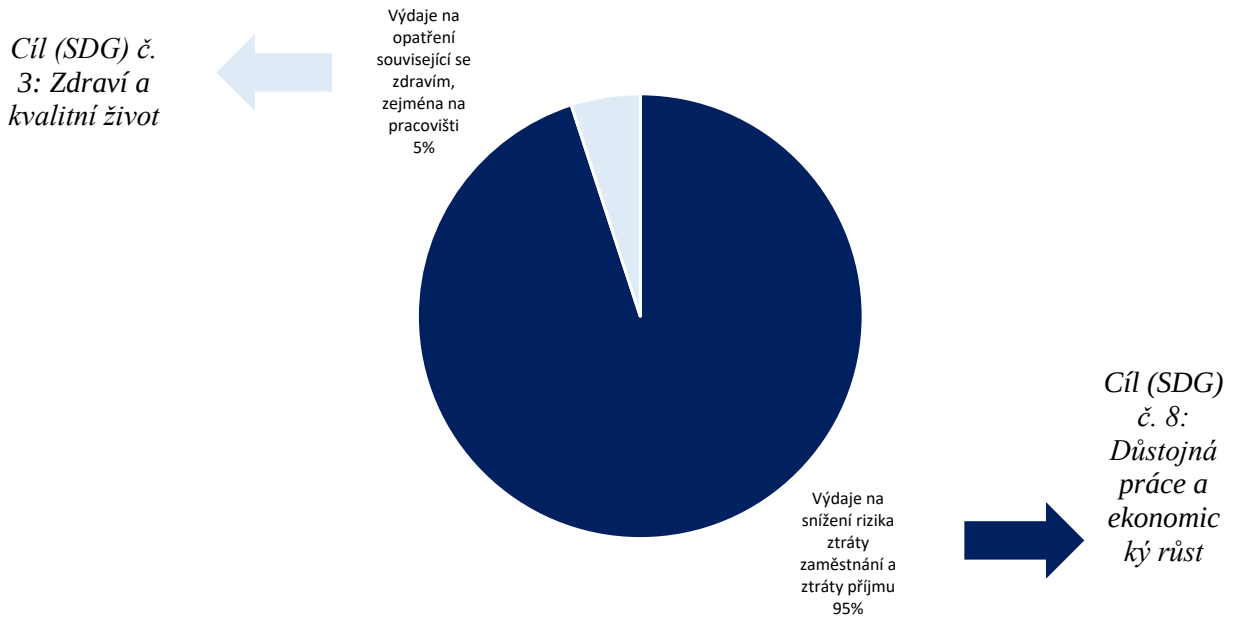
vyžaduje podávání zpráv o rozdělení výnosů z nástroje SURE, druhu výdajů a dopadu nástroje SURE.

Rozdělení výnosů z nástroje SURE podle přijímajících členských států je uvedeno v oddíle 1.1 a podle druhu způsobilých sociálních výdajů v oddíle 3.2. Do prosince 2022 byla devatenácti členským státům vyplacena celá částka přidělených 98,4 miliard EUR, přičemž členské státy celou tuto finanční pomoc vynaložily.

Veřejné výdaje z nástroje SURE jsou i nadále dobře sladěny s cíli udržitelného rozvoje OSN. Rozdělení veřejných výdajů financovaných z nástroje SURE podle způsobilých sociálních výdajů uvedených v rámci pro sociální dluhopisy ukazuje, že 95 % je vynaloženo na snížení rizika nezaměstnanosti a ztráty příjmů. Jak ukazuje graf 32, tento výdaj podporuje cíl udržitelného rozvoje (SDG) č. 8 (Důstojná práce a ekonomický růst). Zbývajících 5 % je vynaloženo na opatření související se zdravím, která podporují cíl udržitelného rozvoje č. 3 (Zdraví a kvalitní život).

Informace o dopadu nástroje SURE obsahují oddíly 2.4 a 3. Jsou uvedeny odhady o počtu lidí a podniků podporovaných nástrojem SURE v letech 2020, 2021 i 2022. Nástroj SURE přispěl k ochraně odhadem 1,5 milionu pracovních míst, která byla zachráněna v roce 2020, jak je uvedeno v oddíle 3.1. Dále se ukázalo, že nástroj SURE přispěl v letech 2021 a 2022 k oživení růstu, jak je uvedeno v oddíle 3.2. Odhaduje se, že členské státy ušetřily na platbách úroků 9 miliardy EUR, jak je uvedeno v oddíle 3.3.

Graf 32: Rámec pro sociální dluhopisy a mapování cílů udržitelného rozvoje



Zdroj: *Zprávy členských států (únor 2023).*

VII. ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY O PŘIDANÉ HODNOTĚ NÁSTROJE SURE S ODSTUPEM ČASU

iii) se správou výnosů a iv) s podáváním zpráv. Další podrobnosti viz: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu)

Tato část pojednává o třech obecných politických poznatcích, které lze vyvodit z úspěchu nástroje SURE. Předběžné hodnocení v této zprávě ukazuje, že nástroj SURE byl celkově úspěšný[70]. V červnu 2021 navíc nástroj SURE získal cenu evropského veřejného ochránce práv za rok 2021 za řádnou správu v kategorii poskytování služeb zaměřených na občany. Uvádíme zde tři klíčové poznatky, které lze z nástroje SURE vyvodit, a které budou předmětem dalšího posouzení v rámci hodnocení nástroje SURE, které Komise podle vlastního oznámení zveřejní do 3. čtvrtletí 2024.

Za prvé, nástroj SURE reagoval na konkrétní naléhavou potřebu, která vyvstala v souvislosti s pandemií a byla jak sociální, tak ekonomické povahy. V nejisté situaci panující na počátku pandemie mělo zásadní význam, aby tvůrci politik podnikli konkrétní kroky s cílem vyhnout se dlouhodobým sociálním a ekonomickým následkům v důsledku šoku, u něhož existovaly pádné (a jak se časem ukázalo, správné) důvody k domněnce, že je pouze dočasné povahy. Proto nástroj SURE sloužil jasnému a zřetelně definovanému účelu, neboť reagoval na konkrétní a naléhavou potřebu zjištěnou jak členskými státy, tak Komisí. Tímto účelem bylo udržet pracovníky v zaměstnání s cílem ochránit jejich příjmy a zmírnit negativní hospodářské a sociální důsledky pandemie. Nástroj reagoval zejména na pozastavení hospodářské činnosti v souvislosti s omezeními volného pohybu osob a opatřeními proti šíření nákazy, která byla zavedena v celé EU s cílem zmírnit vážnou epidemiologickou situaci, snížit rychlost šíření nákazy a ochránit životy. Sociální povahu tohoto cíle zdůraznila skutečnost, že EU poprvé emitovala sociální dluhopisy, které si prokazatelně získaly oblibu investorů.

Oblast působnosti nástroje SURE byla obzvláště účinná, protože nebyla založena na rigidní institucionální definici, ale na účelu, tj. na podpoře zachování pracovních míst. Nástroj SURE nebyl omezen jen na úzký druh nástroje, který by byl pouhým prostředkem k dosažení daného cíle. Byl zaměřen především na režimy zkrácené pracovní doby (a podobná opatření pro osoby samostatně výdělečně činné) jakožto na nejúčinnější druh opatření na trhu práce, které bylo možné zavést během regulovaného uzavření ekonomiky (tj. omezení volného pohybu osob v souvislosti s pandemií COVID-19)[71]. To rovněž poskytlo členským státům jasné směřování politiky během krize. Klíčovým účelem nástroje SURE zároveň bylo poskytnout členským státům operativní prostor pro to, aby přizpůsobily reakce svých trhů práce svým potřebám tváří v tvář bezprecedentním a dramatickým okolnostem. Z tohoto důvodu zahrnoval nástroj SURE širokou škálu opatření, která plnila stejný účel jako režimy zkrácené pracovní doby; konkrétně se jednalo o snahu zachovat pracovní místa v podnicích a zároveň zajistit ochranu příjmů pracovníků během pandemie. Tato opatření zahrnovala i podporu pro osoby samostatně výdělečně činné a režimy subvencování mzdových nákladů (kde podpora není poskytována na základě neodpracovaných hodin, ale jako paušální částka nebo podíl mzdových nákladů). Další opatření zahrnovala různá snížení nepřímých nákladů práce (v souvislosti se zachováním pracovních míst), nemocenské dávky a dávky při mimořádném volnu, a další specifická opatření

[70] Úvahy uvedené v této části jsou převzaty ze Čtvrtletní zprávy Evropské komise o eurozóně (2022), oddíl III, svazek 21, č. 2.

[71] Obzvláštní účinnost režimů zkrácené pracovní doby uznala i akademická obec v raných fázích pandemie, např. Laudais a Giupponi ve VoxEU, duben 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

k prodloužení činnosti pracovníků v nestandardním pracovním poměru (např. osob vykonávajících občasnou práci nebo sezónních pracovníků).

Za druhé, pokud jde o správu, prokázal nástroj SURE opodstatněnost metody EU v kombinaci s podmíněností založenou na politikách a pružným vnitrostátním prováděním. Nástroj SURE iniciovala Komise podle metody Společenství EU, a nikoli podle mezivládní metody. To zajistilo odpovědnost a solidaritu mezi členskými státy a zároveň přispělo k zabránění jakékoli potenciální stigmatizaci. Komise v rámci nástroje SURE navrhla pouze podmíněnost založenou na politikách: jedinou podmínkou pro přístup k tomuto programu byla skutečnost, že členské státy čelily v důsledku pandemie výraznému a náhlému nárůstu výdajů na režimy zkrácené pracovní doby a podobná opatření, a to, že využijí finanční prostředky z nástroje SURE k určenému účelu. Tato forma podmíněnosti umožnila členským státům ponechat si odpovědnost za opatření prováděná na vnitrostátní úrovni a zároveň využívat finanční podporu a politické směry poskytované v rámci nástroje SURE.

Za třetí, nástroj SURE se opíral o odolnou finanční konstrukci. Nástroj SURE vznikl na základě systému záruk poskytovaných členskými státy. Všechny členské státy včetně osmi států, které nástroj SURE nevyužívaly, poskytly záruky v celkové výši 25 miliard EUR. Tyto záruky byly poskytnuty dobrovolně a po svém poskytnutí se staly neodvolatelnými, bezpodmínečnými a splatnými na požádání. Tento systém záruk je finančně odolný (a zároveň je jasným vyjádřením solidarity prostřednictvím rozpočtu EU). Díky tomuto systému byly dluhopisy SURE vysoce důvěryhodné pro trhy i ratingové agentury, což připravilo půdu pro silnou poptávku investorů, která se prokázala při každé emisi. Popularita nástroje SURE mezi členskými státy i investory rovněž snížila riziko stigmatizace spojené s využíváním finanční pomoci kterýmkoli konkrétním členským státem.

PŘÍLOHA: Podrobnější informace o transakcích a výplatách v rámci nástroje SURE

Tabulka A1: Výplaty členským státům v rámci nástroje SURE (v miliardách EUR)

Země	**Celková výše úvěru**	**1. emise EU SURE** Transakce: 20.10.2020 Výplata: 27.10.2020			**2. emise EU SURE** Transakce: 10.11.2020 Výplata: 17.11.2020			**3. emise EU SURE** Transakce: 24.11.2020 Výplata: 1.12.2020	**4. emise EU SURE** Transakce: 26.1.2021 Výplata: 2.2.2021			**5. emise EU SURE** Transakce: 9.3.2021 Výplata: 16.3.2021	**6. emise EU SURE** Transakce: 23.03.2021 Výplata: 30.3.2021			**7. emise EU SURE** Transakce: 18.5.2021 Výplata: 25.5.2021			**8. emise EU SURE** Transakce: 22.3.2022 Výplata: 29.3.2022	**9. emise EU SURE** Transakce: 7.12.2022 Výplata: 14.12.2022	**Celkem Vyplaceno** (100% výše úvěru)	**Prům. splatnost**
		10 let	20 let	**Celkem**	5 let	30 let	**Celkem**	15 let	7 let	30 let	**Celkem**	15 let	5 let	25 let	**Celkem**	8 let	25,6 let	**Celkem**	15 let	15 let		
Belgie	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**
Bulharsko	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Chorvatsko	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Kypr	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**
Česko	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estonsko	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Řecko	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Maďarsko	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irsko	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Itálie	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**
Lotyšsko	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**
Litva	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**
Polsko	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**
Portugalsko	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Rumunsko	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slovensko	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slovinsko	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Španělsko	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**
Celkem	**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**

Tabulka A2: Klíčové statistické údaje o výpůjčkách EU v rámci nástroje SURE (v EUR)

	SURE č. 1		SURE č. 2		SURE č. 3	SURE č. 4		SURE č. 5	SURE č. 6		SURE č. 7		SURE č. 8	SURE č. 9
Tranše	10leté	20leté	5leté	30leté	15leté	7leté	30leté (navýšené)	15leté	5leté	25leté	8leté	25leté	15leté	15leté
Výše dluhopisu	10 miliard	7 miliard	8 miliard	6 miliard	8,5 miliardy	10 miliard	4 miliardy	9 miliard	8 miliard	5 miliard	8,137 miliardy	6 miliard	2,17 miliardy	6,548 miliardy
Výnos	–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 %
Rozpětí	MS+3 bazické body	MS+14 bazických bodů	MS–9 bazických bodů	MS+21 bazických bodů	MS–5 bazických bodů	MS–16 bazických bodů	MS+5 bazických bodů.	MS–4 bazické body	MS–14 bazických bodů	MS+1 bazický bod	MS–2 bazické body	MS+17 bazických bodů	MS–8 bazických bodů	MS+21 bazických bodů
Rozpětí vůči Bundu (b. b.)	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
Rozpětí vůči OAT (b. b.)	9,2	3,2	7,7	–9,9	0,5	–1	–23,1	–2,6	3,1	–11	–1,2	–21	4,9	24
Koncese na novou emisi	+1 bazický bod	+2 bazické body	+1,5 bazického bodu	+2,5 bazického bodu	+1 bazický bod	1 bazický bod	1 bazický bod	2	1,5 bazického bodu	1,5 bazického bodu	2 bazické body	2,5 bazického bodu	1 bazický bod	4 bazické body
Celková poptávka investorů	145 miliard	88 miliard	105 miliard	70 miliard	114 miliard	83 miliard	49 miliard	86 miliard	46,5 miliardy	40 miliard	51,2 miliardy	37,5 miliardy	35 miliard	25 miliard

Pozn.: Tyto statistiky se týkají výpůjček Komise jménem Unie. Koncese na novou emisi se vztahuje na prémii placenou investorům, kteří nakupují novou emisi dluhopisu, nad rozpětí, s nímž se příslušné dluhopisy podle předpokladů budou obchodovat na sekundárním trhu.