EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 2.6.2023
COM(2023) 291 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EKONOMSKO-FINANČNEMU ODBORU IN ODBORU ZA ZAPOSLOVANJE

Poročilo o evropskem instrumentu za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu COVID-19 v skladu s členom 14 Uredbe Sveta (EU) 2020/672

Instrument SURE po poteku uporabe: končno polletno poročilo

POVZETEK

To poročilo je peto in končno polletno poročilo o evropskem instrumentu za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE). Potrjuje ugotovitve iz prejšnjih poročil, predstavlja delovanje in uporabo instrumenta ter pregleduje njegove socialno-ekonomske učinke. Instrument SURE je bil krizni instrument v višini 100 milijard EUR, ki ga je Evropska unija (EU) vzpostavila za pomoč državam članicam pri zaščiti delovnih mest in dohodkov delavcev v okviru pandemije COVID-19. Instrument SURE se je končal 31. decembra 2022, vendar se je njegovo izvajanje spremljalo še naprej tudi po tem datumu, kot je navedeno v tem poročilu. Spremljanje se konča z objavo tega poročila.

V tem poročilu so obravnavana nekatera dodatna opažanja Evropskega računskega sodišča iz njegovega posebnega poročila o instrumentu SURE, objavljenega decembra 2022. Pomembno je, da to poročilo vključuje nadaljnjo analizo nacionalnih kontrolnih in revizijskih sistemov, dodatne dokaze, ki potrjujejo zanesljivost števila ljudi in podjetij, zajetih v instrumentu SURE, ter nadaljnjo analizo ukrepov, povezanih z zdravjem, ki jih zajema instrument SURE.

Hitro vzpostavljeni novi instrument za odzivanje na socialno-ekonomske učinke pandemije

Izvajanje instrumenta je bilo hitro in nemoteno. Komisija je v okviru prvega odziva EU na pandemijo 2. aprila 2020 predlagala uredbo o instrumentu SURE, ki jo je Svet sprejel 19. maja 2020. Instrument SURE je bil tudi močan izraz solidarnosti med državami članicami v celotni EU: vse države članice so se strinjale, da bodo EU zagotovile dvostranska jamstva, da bi si Unija lahko pod zelo ugodnimi pogoji izposojala na trgih za financiranje posojil SURE. Finančna sredstva v višini 100 milijard EUR so bila dana na voljo 22. septembra 2020, tj. potem ko so vse države članice podpisale sporazume o jamstvu. Komisija je pospešila izvajanje instrumenta, pri čemer je tesno sodelovala z državami članicami in odobrila finančno pomoč Belgiji, Bolgariji, Hrvaški, Cipru, Češki, Estoniji, Grčiji, Madžarski, Irski, Italiji, Latviji, Litvi, Malti, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški, Sloveniji in Španiji. Več kot 90 % odobrene finančne pomoči je bilo izplačanih v le sedmih mesecih, in sicer od oktobra 2020 do maja 2021. V letu 2022 so bila izvedena nadaljnja izplačila za države članice, ki so sredstva raje prejele pozneje ali so zaprosile za dodatno finančno pomoč.

Jeseni 2022 je osem držav članic prejelo dodatno finančno pomoč. Ta dodatna podpora je bila namenjena dodatnim odhodkom, nastalim v letu 2021 – v nekaterih primerih pa do začetka leta 2022 – za ukrepe nujne pomoči, ki so bili že podprti z instrumentom SURE. Za podporo v okviru instrumenta SURE se je lahko zaprosilo za upravičeno porabo, povezano s COVID-19 na podlagi bodisi načrtovanih bodisi nastalih odhodkov, pri čemer slednji po definiciji niso izpostavljeni tveganju v zvezi s črpanjem. Sprejet je bil tudi izvedbeni sklep Sveta o spremembi za Poljsko, da bi se odpravila njena vrzel pri črpanju.

EU je prvič izdala socialne obveznice za financiranje finančne pomoči v okviru instrumenta SURE državam članicam. Poleg zahtev iz uredbe o instrumentu SURE to poročilo zagotavlja tudi ustrezno poročanje na podlagi okvira EU za socialne obveznice SURE in ponovno potrjuje, da je poraba v okviru instrumenta SURE dobro usklajena s cilji trajnostnega razvoja ZN.

Komisija je decembra 2022 uspešno izdala 6,5 milijarde EUR socialnih obveznic SURE, ki so skoraj izčrpale vsa skupna odobrena sredstva instrumenta SURE. To je bila končna transakcija uspešne kampanje izdaje, ki je pritegnila veliko zanimanje vlagateljev in ugodne cenovne pogoje. Skupno je bila 19 državam članicam izplačana finančna pomoč v višini 98,4 milijarde EUR, kar je blizu najvišjemu znesku 100 milijard EUR. Preostalih 1,6 milijarde EUR ni mogoče zahtevati za prihodnjo uporabo, saj se je instrument končal.

Nadaljnja uporaba instrumenta SURE v državah članicah upravičenkah

To poročilo potrjuje predhodno oceno, da je instrument SURE leta 2020, ko se je prvič razširila pandemija, zajel približno 31,5 milijona ljudi in več kot 2,5 milijona podjetij. To predstavlja skoraj tretjino vseh zaposlenih in več kot četrtino vseh podjetij v državah članicah upravičenkah. Potrjena je bila visoka zanesljivost teh podatkov o podprtosti, ki temeljijo predvsem na upravnih podatkih držav članic v skladu s smernicami Komisije. MSP so bila primarni prejemniki finančne pomoči v okviru instrumenta SURE. Najbolj podprti so bili storitveni sektorji, v katerih je veliko stikov med ljudmi (nastanitev in gostinske storitve, trgovina na debelo in drobno) ter proizvodnja.

Instrument SURE je leta 2021, zlasti v prvi polovici leta, ko je pandemija še imela hude posledice, po ocenah podprl 9 milijonov ljudi in več kot 900 000 podjetij. Ukrepi gospodarske podpore so bili v prvi polovici leta 2021 še vedno potrebni, vendar so bili nato postopno odpravljeni, saj so se gospodarske in zdravstvene posledice pandemije zmanjševale. Do tega postopnega sproščanja je prišlo, ko so se začela izvajati cepljenja in so se gospodarstva EU dodatno prilagodila pandemiji.

Ocenjuje se, da je instrument SURE v letu 2022 podprl skoraj 350 000 ljudi in več kot 40 000 podjetij, kar je v skladu z zmanjšanjem odhodkov, povezanih z instrumentom SURE. Večina držav članic upravičenk do instrumenta SURE je do sredine leta 2022 postopno odpravila nujne ukrepe za ohranjanje delovnih mest. Samo štiri države članice so instrument SURE uporabile za financiranje ukrepov v letu 2022, pri čemer so porabile le 5 milijard EUR, saj so se posledice pandemije še naprej zmanjševale.

Vsi skupni načrtovani javnofinančni odhodki v okviru instrumenta SURE so bili izvršeni. Skupni javnofinančni odhodki za ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, so v državah članicah upravičenkah dosegli 122 milijard EUR. To močno presega skupno odobreno finančno pomoč (98 milijard EUR), saj je več držav članic finančna sredstva v okviru instrumenta SURE za upravičene ukrepe dopolnilo z nacionalnim financiranjem, kar kaže na pomen ukrepov, ki jih podpira instrument SURE.

Skoraj polovica skupnih javnofinančnih odhodkov za ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, je bila dodeljena za sheme skrajšanega delovnega časa. Skoraj tretjina je bila dodeljena za podobne ukrepe za samozaposlene. Preostanek javnofinančnih odhodkov je bil dodeljen za ukrepe za subvencioniranje plač – podobne shemam skrajšanega delovnega časa, le da ne temeljijo na opravljenih urah – in ukrepe, povezane z zdravjem. Vključenost žensk in mladih v skrajšani delovni čas se je med krizo zaradi COVID-19 prav tako povečala.

Potrjena je bila pomožna narava odhodkov, povezanih z zdravjem, ki so zajemali le dve petini držav članic upravičenk do instrumenta SURE in predstavljali le 5 % skupnih odhodkov. 8 od 19 držav članic je instrument SURE uporabilo za financiranje ukrepov, povezanih z zdravjem. Od teh se je 22 % ukrepov nanašalo na tiste, sprejete na delovnem mestu za zagotovitev varne vrnitve na delo.

Poleg tega se je instrument SURE uporabljal za učinkovito financiranje različnih vrst ukrepov, povezanih z zdravjem. Ti ukrepi so bili skoraj enakomerno porazdeljeni med (i) preventivne ukrepe proti COVID-19, (ii) dodatne stroške dela za zaposlovanje in podporo zdravstvenim delavcem ter (iii) nakup zdravstvene opreme in zdravil, vključno s cepivi. Ti ukrepi so bodisi olajšali hitrejšo vrnitev na delo bodisi zagotovili dobrodošlo nujno pomoč zdravstvenemu sektorju v osmih državah članicah, ki so instrument SURE uporabile za podporo odhodkom, povezanim z zdravjem.

Pomembno je, da so vse države članice počrpale vso finančno pomoč v okviru instrumenta SURE. Vprašanje črpanja sredstev v dveh državah članicah (v Romuniji in na Poljskem), ki je bilo pozorno spremljano in o katerem je podrobno poročano v četrtem polletnem poročilu, je zdaj v celoti odpravljeno. V Romuniji je bila vrzel pri črpanju sredstev v celoti odpravljena z zmanjšanjem skupnega odobrenega zneska in uvedbo dodatnih upravičenih ukrepov julija 2022. To je bilo potrjeno s končnimi podatki o izvrševanju proračuna. Na Poljskem je bila zmerna vrzel pri črpanju sredstev v primerjavi z odobrenim zneskom odpravljena z vključitvijo dveh novih ukrepov, upravičenih do instrumenta SURE, v izvedbeni sklep Sveta o spremembi, sprejet novembra 2022.

Posodobljena ocena učinka instrumenta SURE

Odziv politike na krizo zaradi COVID-19 je v letu 2020 učinkovito preprečil, da bi približno 1,5 milijona ljudi postalo brezposelnih, k čemur so morda večinoma prispevale sheme, financirane iz instrumenta SURE. Povečanje brezposelnosti v državah članicah upravičenkah je bilo leta 2020 kljub velikemu upadu gospodarske proizvodnje zelo zmerno in precej nižje od pričakovanj glede na pretekle standarde. To je bilo doseženo z zadržanjem zaposlenih v podjetjih in ohranitvijo dejavnosti samozaposlenih oseb. Dodatne ponazoritvene simulacije, ki jih je izvedla Komisija z uporabo globalnega večdržavnega modela, kažejo, da bi lahko sheme skrajšanega delovnega časa in podobni ukrepi, ki se neposredno financirajo iz instrumenta SURE, v letu 2020 samo v euroobmočju prihranili do 1 milijon delovnih mest (kar predstavlja 14 od 19 upravičencev do instrumenta SURE). To pomeni, da so sheme skrajšanega delovnega časa, financirane iz instrumenta SURE, verjetno predstavljale večino od skupno ocenjenih 1,5 milijona delovnih mest, ohranjenih zaradi splošnega odziva politike na COVID-19 pri 19 upravičencih do instrumenta SURE.

Instrument SURE je morda prispeval tudi k preprečevanju povečanja neenakosti na trgu dela po vsej EU. Razvoj dogodkov po svetovni finančni krizi je bil nasproten. V obdobju 2020–2022 se je razpršenost stopenj brezposelnosti med upravičenci do instrumenta SURE in drugimi državami članicami ter med upravičenci do instrumenta SURE zmanjšala.

Instrument SURE si je pridobil posebno dodano vrednost s krepitvijo zaupanja v gospodarstvo in učinkovitim spodbujanjem držav članic k vzpostavitvi obsežnih in ambicioznih shem skrajšanega delovnega časa na nacionalni ravni. Dokazi na podlagi anket

iz prejšnjih poročil potrjujejo poseben učinek instrumenta SURE. Prvič, instrument SURE, ki je eden od prvih finančnih instrumentov EU, vzpostavljenih v odziv na COVID-19, je prispeval k izboljšanju splošnega zaupanja v gospodarstvo, saj je pokazal, da se je EU sposobna hitro in učinkovito odzvati na krizo brez primere. Drugič, EU je prek instrumenta SURE podpirala in spodbujala obsežno uporabo shem skrajšanega delovnega časa (vzpostavitev novih shem ali razširitev obstoječih shem). Tretjič, države članice so prek instrumenta SURE okrepile zaupanje, da so se odločile za večja posojila in porabo za ukrepe za ohranjanje delovnih mest, kot bi se sicer. Raziskava Centra za evropske politične študije potrjuje, da se je uporaba shem skrajšanega delovnega časa med pandemijo znatno povečala, in sicer večinoma zaradi velikega povečanja državnega financiranja teh ukrepov.

Zaščita delovnih mest v prvih dveh letih pandemije je v letu 2021 privedla tudi do hitrejšega okrevanja kot v prejšnjih krizah. Podatki ankete kažejo, da je bila leta 2021 podpora v okviru instrumenta SURE osredotočena na sektorje, ki so bili zaradi pandemije še vedno močno prizadeti. Poleg tega so bili odhodki instrumenta SURE skoncentrirani v prvi polovici leta, ko so bili zajezitveni ukrepi strožji. To kaže, da je bil instrument SURE usmerjen v najpomembnejše potrebe s podpiranjem najbolj prizadetih sektorjev.

Zelo konkretno se ocenjuje, da so države članice s prejemanjem finančne pomoči v okviru instrumenta SURE pri plačilu obresti prihranile skupaj 9 milijard EUR. Ta podatek pojasnjujejo zelo ugodni pogoji financiranja, ki jih uživa EU, in dolga povprečna trajanja posojil, odobrenih državam članicam. Ocenjeni prihranki pri obrestih so se povečali z deveto in končno transakcijo v okviru instrumenta SURE decembra 2022.

Sistemi kontrol in revizije, ki so jih vzpostavile države članice

Vse države članice so v skladu s svojimi pravnimi obveznostmi poročale, da so preverile izvajanje ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, in sicer s predhodnimi ali naknadnimi kontrolami, vključno z revizijo (ali obojim). Skoraj vse države članice so poročale, da so izvedle predhodno kontrolo vseh ukrepov, podprtih z instrumentom SURE (preden so bila sredstva sproščena končnim upravičencem). Več kot polovica držav članic je poročala, da je izvedla naknadno kontrolo vseh ali večine ukrepov (po sprostitvi sredstev). Nadaljnjih pet držav članic je poročalo, da so opravile naknadno kontrolo bodisi največjega ukrepa bodisi ukrepa z največjim tveganjem goljufije in nepravilnosti. Da bi zagotovili pravilno uporabo javnih sredstev, so bili ukrepi, ki niso bili predhodno preverjeni, predmet naknadne kontrole.

Nobena država članica ne meni, da so ukrepi, ki jih podpira instrument SURE, izpostavljeni visokemu tveganju nepravilnosti ali goljufij. Razlog za to so pravno in jasno opredeljeni pogoji za upravičenost, ki so bili predhodno določeni in preverjeni.

V primeru potrjenih nepravilnosti ali goljufij so vse države članice izterjale ali so v postopku izterjave nepravilno uporabljenih sredstev. Natančneje, pogostost nepravilnosti ali goljufij pri največjem ukrepu, podprtem z instrumentom SURE, v vsaki državi članici je bila v večini primerov pod 2 % skupnih odhodkov. Večina držav članic je do zdaj izterjala več kot 75 % skupnega dolgovanega zneska. Poleg tega so v primerih goljufij vse države članice sprejele ukrepe, ki presegajo izterjavo nepravilno uporabljenih sredstev, kot je obveščanje ustreznih preiskovalnih organov. Nekatere države članice so poročale, da so sprejele preventivne ukrepe v odziv na goljufije ali nepravilnosti.

Samoderogacija instrumenta SURE konec leta 2022

Samoderogacijska klavzula instrumenta SURE je začela veljati 1. januarja 2023. Uredba o instrumentu SURE je vsebovala samoderogacijsko klavzulo, ki določa, da instrument preneha veljati 31. decembra 2022, razen če se ga Svet na predlog Komisije odloči podaljšati. Četrtemu polletnemu poročilu iz septembra 2022 ni bil priložen predlog za podaljšanje instrumenta. Izredni ukrepi zaradi COVID-19 so bili do konca poletja 2022 skoraj v celoti odpravljeni, epidemiološke in gospodarske posledice COVID-19 pa so se v letu 2022 še naprej zmanjševale. Svetovna zdravstvena organizacija je 5. maja 2023 COVID-19 opredelila kot ugotovljeno in trajajoče zdravstveno vprašanje, ne pa kot izjemne razmere mednarodnih razsežnosti v javnem zdravju. To potrjuje oceno Komisije, da izjemni dogodki, ki upravičujejo instrument SURE, ne obstajajo več. V prvih mesecih leta 2023 se je nadaljevalo skrbno spremljanje, da bi se zagotovilo črpanje vse finančne pomoči v okviru instrumenta SURE, kar je zdaj potrjeno. Spremljanje uporabe finančne pomoči v okviru instrumenta SURE se konča s tem poročilom.

UVOD

To poročilo je peto in končno polletno poročilo o evropskem instrumentu za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE). Instrument SURE je maja 2020 vzpostavila Evropska unija (EU), da bi državam članicam med pandemijo COVID-19 pomagala zaščititi delovna mesta in dohodke delavcev[1]. Državam članicam, ki so zaprosile za pomoč, je zagotavljal finančno pomoč Unije (do 100 milijard EUR) v obliki posojil pod ugodnimi pogoji. Cilj posojil je bila pomoč pri financiranju shem skrajšanega delovnega časa v državah članicah ali podobnih ukrepov, namenjenih zaščiti zaposlenih in samozaposlenih, ter pomožnih ukrepov, povezanih z zdravjem, zlasti na delovnem mestu.

Instrument SURE se je končal 31. decembra 2022. V samoderogacijski klavzuli za razpoložljivost finančne podpore v okviru instrumenta SURE je bilo določeno, da se bo ta končal 31. decembra 2022, razen če se Svet na predlog Komisije odloči, da ga bo podaljšal, če bi izjemni dogodki, ki so zahtevali instrument SURE (tj. resne gospodarske motnje, ki jih je povzročila pandemija COVID-19), še naprej obstajali. Komisija je ocenila, da ti dogodki ne obstajajo več, zato je začela veljati samoderogacijska klavzula. Zato od 1. januarja 2023 ni bilo mogoče sprejeti nobenega izvedbenega sklepa Sveta o odobritvi finančne pomoči državam članicam v okviru instrumenta SURE. Vendar se je v prvih mesecih leta 2023 spremljanje nadaljevalo, da bi se zagotovilo črpanje vse odobrene finančne pomoči v okviru instrumenta SURE, kar je zdaj potrjeno. Spremljanje uporabe finančne pomoči v okviru instrumenta SURE se konča s tem poročilom.

To polletno poročilo je pravna obveznost. Sprejme ga Evropska komisija (v nadaljnjem besedilu: Komisija) v skladu s členom 14 Uredbe Sveta (EU) 2020/672 (uredba o instrumentu SURE)[2], da bi izpolnila svojo obveznost poročanja Evropskemu parlamentu, Svetu, Ekonomsko-finančnemu odboru (EFC) in Odboru za zaposlovanje (EMCO)[3]. Ker je bila vsa odobrena finančna pomoč zdaj izplačana in porabljena in ni mogoče odobriti nobene nadaljnje finančne pomoči, je to končno polletno poročilo o spremljanju instrumenta SURE. Generalni direktorat Komisije za proračun bo še naprej finančno spremljal odplačevanje posojil, dokler ne bodo odplačana vsa neporavnana posojila. Presečni datumi za vključitev informacij v to poročilo so bili 3. marec 2023 za poročanje držav članic, 17. marec 2023 za informacije o kontroli in reviziji ter 15. maj 2023 za ekonomske in epidemiološke podatke[4].

---

[1] Instrument SURE temelji na političnih usmeritvah Komisije za obdobje 2019–2024, v katerih je predlagan evropski sistem pozavarovanja za primer brezposelnosti za zaščito evropskih državljanov in zmanjšanje pritiska na javne finance med zunanjimi šoki. Po izbruhu virusa COVID-19 v Evropi je bil vzpostavljen na podlagi predloga Komisije z dne 2. aprila 2020.

[2] Uredba Sveta (EU) 2020/672 z dne 19. maja 2020 o vzpostavitvi evropskega instrumenta za začasno podporo za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (SURE) po izbruhu COVID-19 (UL L 159, 20.5.2020, str. 1, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=sl).

[3] Komisija v skladu s členom 14 Uredbe poroča o uporabi finančne pomoči, vključno z neporavnanimi zneski in veljavnim načrtom odplačevanja v okviru instrumenta SURE, ter o nadaljevanju izjemnih okoliščin, ki upravičujejo uporabo uredbe o instrumentu SURE (pandemija COVID-19).

[4] Vse preglednice za poročanje in vprašalniki o kontroli in reviziji so bili prvotno predloženi do 3. marca 2023 oziroma 17. marca (razen Malte, ki je preglednico za poročanje predložila 27. marca 2023, vprašalnik pa 17. aprila 2023). Poleg tega so bila po tem datumu predložena nekatera pojasnila glede podatkov.

V tem poročilu so predstavljeni novi ali posodobljeni podatki, ki od februarja 2023 potrjujejo pozitivne ocene instrumenta SURE, predstavljene v prejšnjih polletnih poročilih. Glavne ugotovitve poročila so:

- po ocenah je instrument SURE v letu 2020 zajel približno 31,5 milijona ljudi in 2,5 milijona podjetij v 19 državah članicah;
- v letu 2021 je instrument SURE zajel 9 milijonov ljudi in več kot 900 000 podjetij v 15 državah članicah, kar se je postopno občutno zmanjšalo v letu 2022, ko je bilo zajetih 350 000 ljudi in 40 000 podjetij v štirih državah članicah;
- sprejeti podporni ukrepi politike so učinkovito preprečili, da bi na vrhuncu pandemije leta 2020 po ocenah 1,5 milijona ljudi postalo brezposelnih. Dodatne ponazoritvene simulacije kažejo, da so sheme skrajšanega delovnega časa, financirane iz instrumenta SURE, verjetno predstavljale večino tega ocenjenega učinka;
- ta ukrep politike je prispeval tudi k zmanjšanju neenakosti na trgu dela z zmanjšanjem razpršenosti stopenj brezposelnosti, zlasti med upravičenci do instrumenta SURE;
- v okviru instrumenta SURE je bila finančna pomoč odobrena 19 državam članicam, od katerih je 11 prejelo dodatno podporo[5];
- dodeljenih in izplačanih je bilo več kot 98 milijard EUR, kar je blizu najvišjemu znesku 100 milijard EUR, vključno s 6,5 milijarde EUR, izplačanimi devetim državam članicam decembra 2022;
- samoderogacijska klavzula se uporablja od 1. januarja 2023, kar pomeni, da državam članicam ni več mogoče odobriti finančne pomoči. Epidemiološki podatki potrjujejo oceno Komisije, da izjemnih okoliščin, ki upravičujejo uporabo instrumenta SURE, ni več;
- vsa finančna pomoč v okviru instrumenta SURE je bila zdaj porabljena v vseh 19 državah članicah upravičenkah;
- države članice naj bi po ocenah poleg pozitivnih učinkov na področjih sociale in zaposlovanja prihranile 9 milijard EUR pri plačilih obresti;
- države članice so skoraj polovico finančne pomoči v okviru instrumenta SURE dodelile podpori shemam skrajšanega delovnega časa, ena tretjina pa je bila dodeljena za podobne ukrepe za samozaposlene;
- 5 % sredstev je bilo dodeljenih ukrepom, povezanih z zdravjem, ki so „pomožni“ v skladu z uredbo o instrumentu SURE. Ti vključujejo preventivne ukrepe proti COVID-19, zdravstveno opremo in dodatne stroške dela za zaposlovanje in podporo zdravstvenim delavcem, pri čemer se približno petina zneska nanaša na ukrepe, sprejete na delovnem mestu;
- vse države članice so poročale, da so izvedle predhodno ali naknadno kontrolo (ali oboje) vseh ukrepov, podprtih z instrumentom SURE. Nobena država članica ne meni, da so ukrepi, ki jih podpira instrument SURE, izpostavljeni visokemu tveganju nepravilnosti ali goljufij;
- vse države članice so v odziv na nepravilnosti ali goljufije sprejele popravne ukrepe. Večina držav članic je do zdaj izterjala več kot 75 % skupnega zneska, ki ga je treba izterjati.

[5] Med 19 državami članicami so Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Estonija, Grčija, Madžarska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Španija.

To poročilo vsebuje posodobljene informacije iz prvih štirih polletnih poročil o instrumentu SURE in dodatno analizo. Zajema institucionalni razvoj od presečnega datuma četrtega poročila avgusta 2022, vključno z dodatno finančno pomočjo, odobreno osmim državam članicam, spremembo izvedbenega sklepa Sveta za Poljsko za odpravo vrzeli pri črpanju in izplačilom sredstev, povezanih z dodatnimi sredstvi in s Poljsko. Na podlagi *ad hoc* ankete, o kateri se poroča v tretjem polletnem poročilu, se opravi poglobljen pregled kontrolnih in revizijskih sistemov, s čimer se zagotovi spoštovanje obveznosti iz posojilne pogodbe. Analiza iz prejšnjih poročil je posodobljena, zlasti v zvezi z javnofinančnimi odhodki držav članic, zajetih z instrumentom SURE, na podlagi polletnih poročil, ki so jih države članice predložile februarja 2023, in v zvezi z ocenjenim učinkom instrumenta SURE na podlagi najnovejših makroekonomskih podatkov. V tem poročilu so tudi številni novi elementi: dodatna analiza števila delovnih mest, prihranjenih z instrumentom SURE, na podlagi makroekonomskega modela Komisije, podrobnejša analiza ukrepov, povezanih z zdravjem, ki se financirajo iz instrumenta SURE, in njihovega pomena, informacije o zanesljivosti podatkov o številu ljudi in podjetij, zajetih v instrumentu SURE, zgoraj navedeni podrobni pregled nacionalnih kontrolnih in revizijskih sistemov ter razprava o izkušnjah, pridobljenih v okviru instrumenta SURE.

To poročilo odraža tudi predloge Evropskega računskega sodišča. Evropsko računsko sodišče je 14. decembra 2022, po objavi četrtega polletnega poročila, objavilo Posebno poročilo 28/2022 o instrumentu SURE, ki vsebuje več opažanj o instrumentu[6]. Poročilo Evropskega računskega sodišča je na splošno zelo pozitivno glede instrumenta ter priznava hiter in učinkovit odziv Komisije na izziv pomoči državam članicam pri ohranjanju delovnih mest v odziv na pandemijo COVID-19. V poročilu je samo eno priporočilo, in sicer da se oceni instrument SURE. Komisija je sprejela to priporočilo in bo do tretjega četrtletja leta 2024 izvedla ocenjevalno študijo instrumenta SURE, ki bo dopolnila analizo iz polletnih poročil.

Poročilo je razdeljeno v sedem oddelkov. Oddelek I zajema institucionalno uporabo instrumenta SURE: finančno pomoč, odobreno in izplačano državam članicam, vključno z načrtom odplačevanja. Oddelek II na kratko opisuje uporabo instrumenta za ukrepe politike in vključuje povzetek skupnih javnofinančnih odhodkov držav članic za nacionalne ukrepe, podprte z instrumentom SURE[7]. V oddelku III je posodobljena in razširjena ocena učinka instrumenta SURE iz prejšnjih poročil. V oddelku IV so proučene informacije o nacionalnih sistemih predhodne in naknadne kontrole, vključno z revizijo. V oddelku V je obravnavano in potrjeno, da izjemni dogodki, ki so upravičili nadaljevanje instrumenta SURE, ne obstajajo več. V oddelku VI je opisano ustrezno poročanje v skladu z zavezo iz oddelka 2.4 okvira EU za socialne

[6] Evropsko računsko sodišče je na primer ugotovilo, da (i) pomanjkanje celovitih podatkov o državah članicah omejuje zmožnost Komisije, da oceni število ljudi in podjetij, podprtih z instrumentom SURE, (ii) je malo podatkov o spremljanju ukrepov, povezanih z zdravjem, (iii) zaradi zasnove instrumenta SURE ni mogoče ločeno opredeliti učinka instrumenta SURE v smislu dosežkov in rezultatov v okviru nacionalnih shem, (iv) Komisija ni preverila, ali so bili nacionalni ukrepi, podprti z instrumentom SURE, stroškovno učinkoviti oziroma so dopolnjevali druge sheme, glede na to, da je bil instrument SURE instrument za odzivanje na krizo in je bila njegova prednostna naloga hitro izplačilo sredstev, (v) pravni okvir od Komisije ne zahteva, da oceni trdnost kontrolnih sistemov držav članic, ki urejajo izvajanje nacionalnih ukrepov, podprtih s sredstvi EU. Glej https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_SL.pdf.

[7] Oddelka I in II se nanašata na uporabo finančne pomoči v okviru instrumenta SURE v skladu s členom 14(1) uredbe o instrumentu SURE.

obveznice SURE, ki je vključen v to poročilo[8]. Oddelek VII pa vsebuje nekaj sklepov o dodani vrednosti instrumenta SURE.

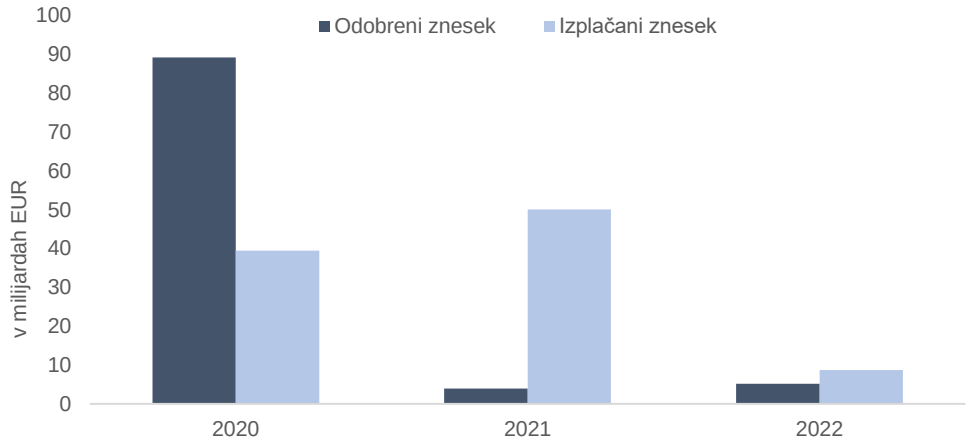
I. INSTITUCIONALNA UPORABA INSTRUMENTA SURE: ODOBRENI IN IZPLAČANI ZNESKI TER DRUGI FINANČNI VIDIKI

1.1 Pregled držav članic upravičenk in odobrenih zneskov

V celotnem obdobju trajanja instrumenta je bilo odobrenih več kot 98 % od sredstev instrumenta SURE v višini 100 milijard EUR. Skupna finančna pomoč v višini 98,4 milijarde EUR je bila v okviru instrumenta SURE odobrena 19 državam članicam: Belgiji, Bolgariji, Cipru, Češki, Estoniji, Grčiji, Hrvaški, Irski, Italiji, Latviji, Litvi, Madžarski, Malti, Poljski, Portugalski, Romuniji, Slovaški, Sloveniji in Španiji. Velika večina finančne pomoči je bila odobrena leta 2020 (graf 1) in se je začela septembra 2020, ko je bil na voljo instrument SURE. Končni zneski so bili odobreni novembra 2022.

Dodatna finančna pomoč je bila odobrena osmim državam članicam med septembrom in novembrom 2022. Od prejšnjega polletnega poročila iz septembra 2022 je Svet osmim državam članicam poleg začetne finančne pomoči, ki je bila odobrena leta 2020, odobril dodatno finančno pomoč v višini 5,05 milijarde EUR, in sicer Bolgariji, Cipru, Češki, Grčiji, Hrvaški, Litvi, Latviji in Portugalski. Finančna pomoč je bila odobrena za nastale odhodke, zlasti v letih 2020 in 2021, za podaljšanje ukrepov, ki so že bili financirani v okviru instrumenta SURE. V primeru Cipra, Grčije in Hrvaške je to pomenilo drugi dodatek k njihovemu začetnemu posojilu. Nazadnje je dodatno finančno pomoč prejelo 11 od 19 držav članic, ki so se poslužile instrumenta SURE. To odraža dejstvo, da bi se lahko za podporo v okviru instrumenta SURE zaprosilo za upravičeno porabo, povezano s COVID-19, bodisi na podlagi načrtovanih bodisi nastalih odhodkov, pri čemer slednji po definiciji ne bi bili izpostavljeni tveganju v zvezi s črpanjem.

Graf 1: Odobreni in izplačani zneski po letih



Vir: Evropska komisija.

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

Preglednica 1: Pregled podpore, odobrene v okviru instrumenta SURE (v EUR)

Država članica	*Skupni odobreni znesek**	*Od tega dodatna sredstva*	*Izplačani znesek**	*Neporavnani znesek*
Belgija	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bolgarija	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Ciper	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Češka	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grčija	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Španija	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Hrvaška	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italija	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Litva	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Latvija	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Poljska	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugalska	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Romunija	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovenija	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovaška	630 883 600	0	630 883 600	0
Madžarska	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irska	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonija	230 000 000	0	230 000 000	0
Skupaj	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*Pri izvrševanju izplačil so bili odobreni zneski zaradi operativnih namenov zaokroženi navzdol. Vir: Evropska komisija.

1.2 Izplačila in veljavni načrt odplačevanja

Komisija je v imenu EU uspešno izdala končni znesek 6,5 milijarde EUR socialnih obveznic SURE. EU je 7. decembra 2022 izvedla deveto in zadnjo izdajo v okviru programa SURE. 15-letna obveznica je imela knjigo naročil v višini 25,4 milijarde EUR, kar pomeni, da je bila ponudba v okviru tega financiranja ob koncu leta štirikrat presežena. 6,548 milijarde EUR je bilo izplačanih 14. decembra: 460 milijonov EUR Bolgariji, 29 milijonov EUR Cipru, 2 milijardi EUR Češki, 900 milijonov EUR Grčiji, 550 milijonov EUR Hrvaški, 142 milijonov EUR Litvi, 167 milijonov EUR Latviji, 1,5 milijarde EUR Poljski in 300 milijonov EUR Portugalski. Znesek, izplačan Poljski, je bil odložen, dokler ni bilo rešeno vprašanje črpanja (glej oddelek 2.1.2), medtem ko so drugi zneski predstavljali dodatna sredstva, odobrena osmim državam članicam jeseni 2022.

Program izdajanja v okviru instrumenta SURE je bil na splošno zelo uspešen, zaznamovala pa sta ga veliko povpraševanje vlagateljev in ugodno oblikovanje cen. Pred pandemijo je bilo zadolževanje Komisije na evropskih kapitalskih trgih omejeno, vendar je Komisija zaradi instrumenta SURE, ki mu je hitro sledila pobuda NextGeneration EU, postala pomemben akter pri izdajanju državnih dolžniških instrumentov. Za vse transakcije je bilo večkrat preveč ponudb in so dosegle ugodne cene, pri čemer so bile številne prejšnje obveznice izdane po negativnih obrestnih merah (glej preglednico A2). Uspeh je pokazal zaupanje vlagateljev tako v zmogljivost financiranja EU kot tudi v program SURE.

Do decembra 2022 so bile izplačane vse finančne pomoči v višini 98,4 milijarde EUR, odobrene v okviru instrumenta SURE (preglednica 1). Več podrobnosti o transakcijah in izplačilih državam članicam v okviru instrumenta SURE je navedenih v preglednicah A1 in A2 v Prilogi.

Povprečna zapadlost izplačil državam članicam je še vedno 14,5 leta. To je blizu najdaljše zapadlosti 15 let, ki jo določajo zadevni izvedbeni sklepi Sveta. Poročanje o načrtu odplačevanja za glavnico in obresti je predstavljeno v preglednici 2.

Preglednica 2: Načrt odplačevanja neporavnanih posojil EU v okviru instrumenta SURE

Koledarsko leto	Glavnica	Obresti	SURE skupaj
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
Skupaj	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. UPORABA INSTRUMENTA SURE ZA UKREPE POLITIKE: JAVNOFINANČNI ODHODKI IN NACIONALNI UKREPI, ZAJETI Z INSTRUMENTOM SURE

Ta oddelek se osredotoča na uporabo instrumenta SURE za ukrepe politike. V oddelku 2.1 so povzeti javnofinančni odhodki po državah članicah, ki so zajeti z instrumentom SURE ali upravičeni do njega, vključno s črpanjem sredstev. V oddelku 2.2 so navedene podrobnosti o shemah skrajšanega delovnega časa in podobnih ukrepih, podprtih z instrumentom SURE, v oddelku 2.3 pa je proučena narava podprtih ukrepov, povezanih z zdravjem. V oddelku 2.4 je prikazano število zaposlenih in podjetij, ki so imeli koristi od ukrepov, podprtih z instrumentom SURE.

2.1 Dejanski in načrtovani javnofinančni odhodki, podprti z instrumentom SURE

2.1.1 Spremljanje javnofinančnih odhodkov za upravičene ukrepe

Polletno poročanje držav članic upravičenk se uporablja za spremljanje načrtovane in dejanske uporabe finančne pomoči, odobrene v okviru instrumenta SURE. Zahtevano poročanje vključuje javnofinančne odhodke za ukrepe, zajete z instrumentom SURE (ter število zajetih zaposlenih in podjetij v teh ukrepih, kot je navedeno v oddelku 3.3). Doslej je bilo to

poročanje izvedeno petkrat: avgusta 2020 (v nadaljnjem besedilu: začetno poročanje), januarja in februarja 2021 (v nadaljnjem besedilu: prvo poročilo), junija 2021 (v nadaljnjem besedilu: drugo poročilo), januarja 2022 (v nadaljnjem besedilu: tretje poročilo), junija 2022 (v nadaljnjem besedilu: četrto poročilo) in februarja 2023 (v nadaljnjem besedilu: zadnje poročanje). Zadnje poročilo naj bi bilo zadnje, saj je bila vsa odobrena finančna pomoč porabljena in ni več načrtovanih odhodkov, katerih izvrševanje bi bilo treba spremljati. Informacije o ukrepih, ki so upravičeni do podpore v okviru instrumenta SURE, so predstavljene *tako, kot so jih sporočile države članice*. Nekatere države članice so porabile več, kot je znašal prejeti znesek finančne pomoči v okviru instrumenta SURE, in so podporo v okviru instrumenta SURE dopolnile z nacionalnim financiranjem in/ali strukturnimi skladi EU, tako da lahko skupni odhodki presežejo znesek, ki ga podpira instrument SURE. Poročanje omogoča merjenje črpanja finančne pomoči v okviru instrumenta SURE, tako da se to primerja z zneskom, ki ga odobri Svet[9].

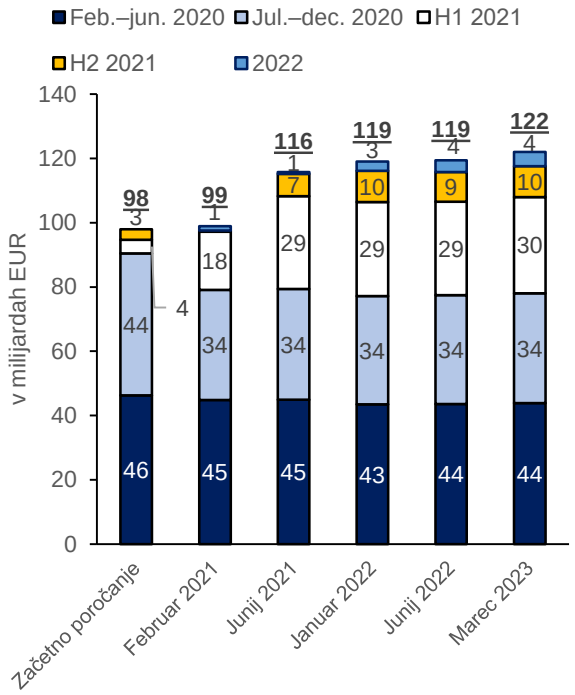
Vsi skupni načrtovani javnofinančni odhodki v okviru instrumenta SURE so bili izvršeni. V skladu z uredbo o instrumentu SURE se je lahko finančna pomoč uporabila tako za nastala kot tudi za načrtovana povečanja javnofinančnih odhodkov za ukrepe, zajete z instrumentom SURE[10]. Na začetku izvajanja instrumenta SURE, ko so bile omejitve, povezane s COVID-19, akutne, je instrument financiral velik znesek načrtovanih odhodkov, ki so junija 2020 znašali 64 % skupnih odhodkov. Delež načrtovanih odhodkov se je junija 2021 zmanjšal na 12 % in je do konca leta 2021 znašal manj kot 4 %. Vsa poraba za upravičene ukrepe v okviru instrumenta SURE je bila zaključena do decembra 2022, vendar so vse države članice do junija 2022 izčrpale financiranje ukrepov v okviru instrumenta SURE, pri čemer je bilo dodatno samo nacionalno financiranje[11].

[9] Vrzel pri črpanju se lahko pojavi, ker so odhodki, ki so jih države članice imele ali načrtovale za ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, manjši od zneska, ki ga je odobril Svet. Del vrzeli pri črpanju je lahko posledica tega, da državi članici ne uspe porabiti že izplačanega zneska, kar lahko povzroči težave, če ta vrzel ostane, ko so načrtovani odhodki izvršeni.

[10] Irska in Estonija sta zaprosili za uporabo instrumenta SURE samo za nastale javnofinančne odhodke. Tako sporočeni odhodki ostajajo nespremenjeni od marca 2021. Poročanje o javnofinančnih odhodkih za leti 2020 in 2021 je od prejšnjega poročila ostalo nespremenjeno tudi za Madžarsko in Litvo.

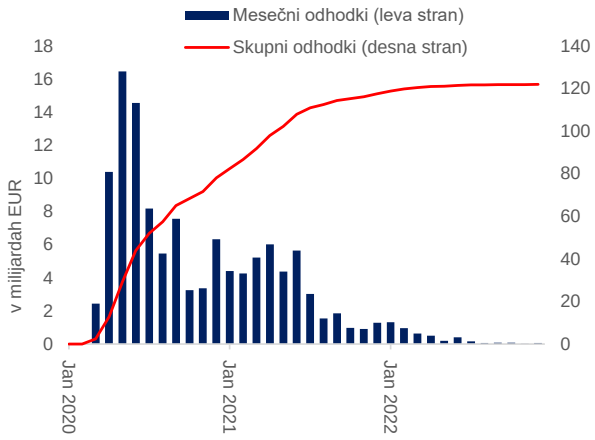
[11] Upravičeni ukrepi so ukrepi, opisani v členu 3(2) uredbe o instrumentu SURE: nacionalne sheme skrajšanega delovnega časa ali podobni ukrepi in pomožni ukrepi, povezani z zdravjem.

Graf 2: Sporočeni javnofinančni odhodki



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*
Opomba: Estonija je vključena od junija 2021, saj je za instrument SURE zaprosila pozneje. H1 in H2 se nanašata na prvo oziroma drugo polovico leta 2021.

Graf 3: Mesečni razvoj nastalih javnofinančnih odhodkov v okviru instrumenta SURE



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*

Skupni javnofinančni odhodki za ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, so znašali 122 milijard EUR, kar presega skupno finančno pomoč, odobreno v okviru instrumenta SURE. Ta znesek se je v primerjavi s četrtim poročilom (graf 2) nekoliko povečal, saj so nekatere države članice leta 2022 podaljšale ukrepe, čeprav z bolj omejenimi odhodki. Skupno je o odhodkih v letu 2022 poročalo 13 držav članic. Odhodki za manj shem, ki so se nadaljevali v letu 2022, so se nekoliko povečali z načrtovanih 3,7 milijarde EUR na 4,5 milijarde EUR, ki so bili na koncu izvršeni. Skupna poraba (122 milijard EUR) je večja od skupnega zneska, odobrenega v okviru instrumenta SURE (98,4 milijarde EUR), ker je večina držav članic za upravičene ukrepe porabila več, kot znaša finančna pomoč, za katero so zaprosile in jim je bila odobrena[12]. To nakazuje, da je področje uporabe instrumenta SURE še naprej relevantno za države članice, potem ko so leta 2020 prvič zaprosile zanj.

Zaradi zmanjšanja vpliva pandemije v letu 2022 so se mesečni odhodki za ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, zmanjšali na zanemarljive zneske. Graf 3 kaže, da so odhodki za leto 2022 dosegli najvišjo vrednost (na nizki ravni) januarja, nato pa so se hitro zmanjšali. Odhodki v začetku leta 2022 so bili osredotočeni na ukrepe, kot so podaljšanje nekaterih shem skrajšanega delovnega časa, ukrepi, povezani s karanteno, testiranje

[12] Za Španijo in Italijo je razlog za to tudi omejitev koncentracije (60 % največjega zneska 100 milijard EUR), ki velja za tri največje države članice upravičenke.

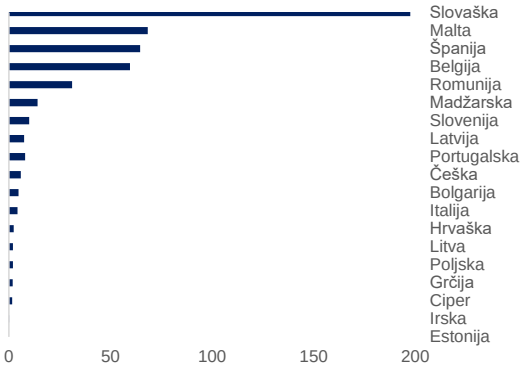
na COVID-19 in posebno nadomestilo za zdravstvene delavce[13]. V drugi polovici leta 2022 so povprečni mesečni odhodki v vseh državah članicah poročevalkah znašali le 83 milijonov EUR.

2.1.2 Črpanje sredstev

Vse države članice so počrpale vso finančno pomoč v okviru instrumenta SURE. Ker so bili vsi javnofinančni odhodki, ki se financirajo iz instrumenta SURE, zdaj izvršeni, tj. brez preostalih načrtovanih odhodkov, je bila odobrena finančna pomoč v višini 98,4 milijarde EUR v celoti porabljena. Vprašanja črpanja, ki so bila v preteklosti ugotovljena v dveh državah članicah in so bila obravnavana v četrtem polletnem poročilu, so zdaj odpravljena. Od 19 držav članic jih je 17 dejansko porabilo *več*, kot je znašal odobreni znesek, vključno s financiranjem preostanka na nacionalni ravni (glej graf 4).

V Romuniji je bila vrzel pri črpanju sredstev v celoti odpravljena, kar potrjujejo končni podatki o izvrševanju proračuna. Spomniti je treba, da je bila v začetku leta 2022 vrzel pri črpanju v Romuniji skoraj 3 milijarde EUR. V spremenjenem izvedbenem sklepu Sveta, sprejetem julija 2022, je bil na zahtevo romunskih organov odobreni znesek zmanjšan s 4,1 milijarde EUR na 3 milijarde EUR, vključenih pa je bilo 21 dodatnih ukrepov, upravičenih v okviru instrumenta SURE. V okviru tesnega dialoga med Komisijo in romunskimi organi je bilo mogoče opredeliti nadaljnje upravičene odhodke v obliki zmanjšanja posrednih stroškov dela, povezanih s podjetji, ki sodelujejo v shemah skrajšanega delovnega časa[14]. Ocenjena preostala vrzel v višini 350 milijonov EUR, kot je bila zabeležena septembra 2022 in navedena v četrtem poročilu, je zdaj v celoti odpravljena. Celo presežna marža je zdaj precej višja od 3 milijard EUR, odobrenih Romuniji. Končno izvrševanje proračuna za leto 2022 za vse ukrepe iz spremenjenega izvedbenega sklepa Sveta je odpravilo vse negotovosti, tako da so do decembra 2022 skupni nastali dohodki znašali več kot 3 milijarde EUR, odhodki, povezani z zdravjem, pa so ostali pomožni (v višini manj kot 46 % skupnih odhodkov).

Graf 4: Presežek javnofinančnih odhodkov za upravičene ukrepe glede na znesek posojil (v % zneska posojil)



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*

[13] Nekateri odhodki v letu 2022 so se nanašali tudi na odložitev plačil, povezanih z zgodnejšimi časovnimi obdobji, s strani držav članic upravičenim delavcem in podjetjem.

[14] Popolne ali delne oprostitve plačila prispevkov za socialno varnost so upravičene v okviru instrumenta SURE, če so povezane z ohranjanjem delovnih mest. Sheme skrajšanega delovnega časa lahko vključujejo take oprostitve, ki so se na zahtevo držav članic financirale v okviru instrumenta SURE (glej na primer v Sloveniji, Grčiji, Španiji in na Portugalskem).

Opomba: javnofinančni odhodki se nanašajo na ukrepe, ki so bili sporočeni kot zajeti v izvedbenih sklepih Sveta, brez evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI). Nekatere države članice (Estonija, Slovenija) so po letu 2020 prenehale poročati o ukrepih, upravičenih do pomoči v okviru instrumenta SURE, saj so že presegle dodeljeni znesek in za financiranje teh ukrepov ne uporabljajo več finančne pomoči v okviru instrumenta SURE.

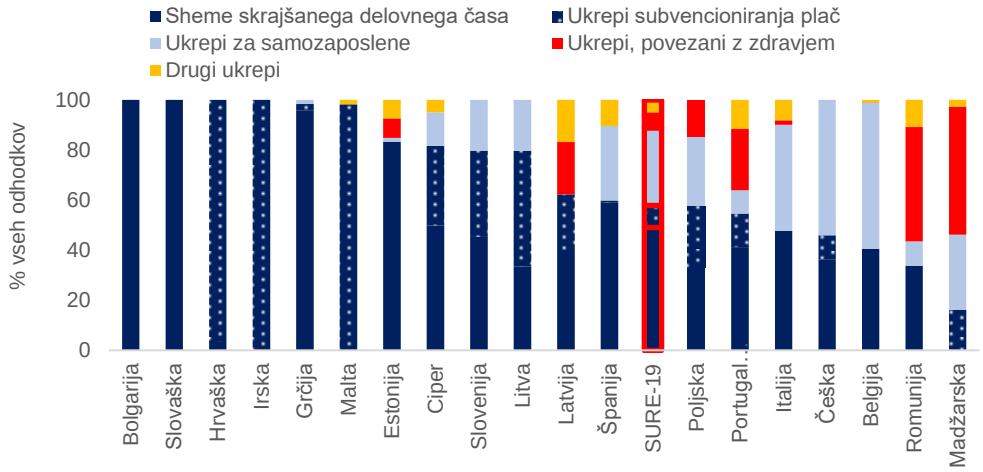
Na Poljskem je bila zmerna vrzel pri črpanju sredstev v primerjavi z odobrenim zneskom odpravljena z vključitvijo dveh novih ukrepov, upravičenih do instrumenta SURE. Na začetku leta 2022 je Poljska poročala o nižjih skupnih odhodkih za ukrepe iz izvedbenega sklepa Sveta (9,9 milijarde EUR), kot je znašal odobreni znesek (11,2 milijarde EUR). Svet je na podlagi tehničnega dialoga med Komisijo in poljskimi organi na podlagi predloga Komisije novembra 2022 spremenil prvotni izvedbeni sklep za Poljsko, da bi vključil dva dodatna ukrepa, povezana z zdravjem, upravičena v okviru instrumenta SURE. Ukrepa vključujeta dodatek za zdravstvene delavce in storitve testiranja PCR za COVID-19. Znesek upravičenih odhodkov, povezanih z zdravjem, se je povečal z 0 % na 15 % skupnih odhodkov, ki so ostali pomožni. Izplačilo preostalih sredstev (1,5 milijarde EUR), ki je bilo prvotno odloženo, dokler se ne reši vprašanje črpanja, je bilo izvršeno decembra 2022.

2.2 Nacionalni ukrepi: sheme skrajšanega delovnega časa ali podobni ukrepi, podprti z instrumentom SURE

Velika večina skupnih javnofinančnih odhodkov za ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, je bila dodeljena shemam skrajšanega delovnega časa in „podobnim ukrepom“, vključno s tistimi za samozaposlene. Skoraj polovica (49 %) skupnih javnofinančnih odhodkov za ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, je bila porabljena za sheme skrajšanega delovnega časa, ki jih je 16 od 19 držav članic financiralo s pomočjo instrumenta SURE. Dodatnih 31 % je bilo dodeljenih za „podobne ukrepe“ za samozaposlene[15]. 9 % je bilo dodeljenih shemam subvencioniranja plač[16], 6 % skupnih odhodkov pa je bilo dodeljenih „drugim“ podobnim ukrepom, ki podpirajo ohranjanje delovnih mest in dohodke delavcev[17]. Le 5 % odhodkov je bilo porabljenih za ukrepe, povezane z zdravjem, kar potrjuje njihovo pomožno naravo. 11 držav članic je finančno pomoč v okviru instrumenta SURE uporabilo le za sheme skrajšanega delovnega časa in podobne ukrepe (graf 5).

[15] To temelji na analizi Komisije, v kateri so ukrepi, o katerih so poročale države članice, razvrščeni glede na vrsto.
[16] Sheme subvencioniranja plač so sheme za ohranjanje delovnih mest, podobne shemam skrajšanega delovnega časa, razen tega, da plačila niso izračunana glede na število (neopravljenih) ur, temveč ustrezajo pavšalnemu znesku ali deležu celotne plače. Ukrepi, podobni shemam skrajšanega delovnega časa, skupaj predstavljajo 46 % skupnih upravičenih odhodkov v okviru instrumenta SURE.
[17] Drugi podobni ukrepi vključujejo na primer nadomestila za odsotnost z dela zaradi bolezni, starševski dopust in poklicno usposabljanje, povezano s skrajšanim delovnim časom.

Graf 5: Javnofinančni odhodki za ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, po vrsti odhodkov



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*
Opomba: za podrobnosti o odhodkih Madžarske, povezanih z zdravjem, glej poročilo iz marca 2021.

Vključenost žensk in mladih v skrajšani delovni čas se je med krizo zaradi COVID-19 povečala. To je predvsem posledica spremembe v sektorski strukturi podpore, ki pomeni premik od predelovalnih dejavnosti in gradbeništva k storitvam in trgovini na drobno, tj. k sektorjem z razmeroma večjim deležem zaposlenih žensk in mladih (graf 6)[18].

Jeseni 2022 je osem držav članic prejelo dodatno finančno pomoč za različne ukrepe. Ta dodatna podpora je bila namenjena dodatnim odhodkom, nastalim v letu 2021 – v nekaterih primerih pa do začetka leta 2022 – za ukrepe nujne pomoči, ki so bili že podprti z instrumentom SURE. Natančneje, dodatna sredstva so zajemala:

— *v Bolgariji:* podaljšanje sheme skrajšanega delovnega časa do junija 2022 za podjetja, ki so zaradi pandemije utrpela zmanjšanje prihodkov za vsaj 30 % in ki so omejila svoje dejavnosti med 13. marcem 2020 in 31. decembrom 2020, hkrati pa ohranila zaposlene;

— *na Cipru:* dodatne odhodke, povezane s podaljšanjem (do tretjega četrtletja leta 2021) sheme subvencioniranja plač v podporo podjetjem, ki so morala (delno) začasno prekiniti dejavnosti, posebne sheme za nastanitveni in turistični sektor, sheme subvencioniranja za samozaposlene ter sheme nadomestil za čas bolezni COVID-19;

— *na Češkem:* podaljšanje sheme nujnega skrajšanega delovnega časa (t. i. antivirusnega programa) in nujne pomoči za samozaposlene v letu 2021;

[18] Evropska komisija (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020 (Trg dela in razvoj plač v letu 2020), poglavje 3, Policy developments (Razvoj politik). https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. V Italiji in Belgiji se je delež žensk, vključenih v sheme, po marcu 2020 v povprečju podvojil, delež upravičenih mladih delavcev pa se je v Italiji povečal z 1,6 % na 5,7 % in v Belgiji s 6,7 % na 7,6 %. Delež žensk in mladih delavcev, vključenih v sheme skrajšanega delovnega časa, je bil velik tudi v Latviji, Romuniji, na Portugalskem in v Estoniji.

— *v Grčiji:* podaljšanje sheme za nujno ohranjanje delovnih mest (nadomestilo za zaposlene v zasebnem sektorju, katerih pogodba je bila prekinjena) v letih 2021 in 2022 ter s tem povezane subvencije, ki krije ustrezne prispevke za socialno varnost;

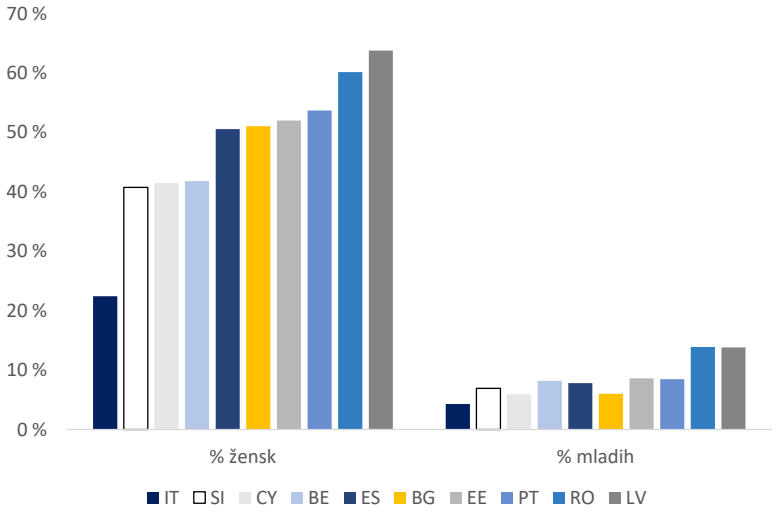
— *na Hrvaškem:* podaljšanje dveh obstoječih podpornih ukrepov, in sicer sheme subvencioniranja plač za podjetja, ki jih je pandemija prizadela (do junija 2022), in sheme skrajšanega delovnega časa, ki zagotavlja podporo za začasno skrajšanje delovnega časa (do decembra 2022);

— *v Litvi:* podaljšanje sheme za ohranjanje delovnih mest, ki subvencionira stroške plač zaposlenih v obdobjih prekinitve dela, in shem subvencioniranja za samozaposlene, in sicer do junija 2021;

— *v Latviji:* ponovno vzpostavitev nujnih podpornih ukrepov (nadomestilo za čas nedejavnosti za delavce, subvencije za plače za prizadeta podjetja in nadomestila za čas bolezni, povezana s COVID-19) v obdobju od novembra 2020 do junija 2021 ter nekaj dodatnih odhodkov za podaljšanje ukrepov, povezanih z zdravjem;

— *na Portugalskem:* podaljšanje obstoječega sklopa ukrepov, povezanih s trgom dela in zdravjem (ki je bil januarja 2022 razširjen s spremenjenim izvedbenim sklepom Sveta), do konca leta 2021 oziroma marca 2022 (slednje vključuje nadomestilo za preventivno izolacijo in izjemno podporo za ponovno vzpostavitev poslovnih dejavnosti).

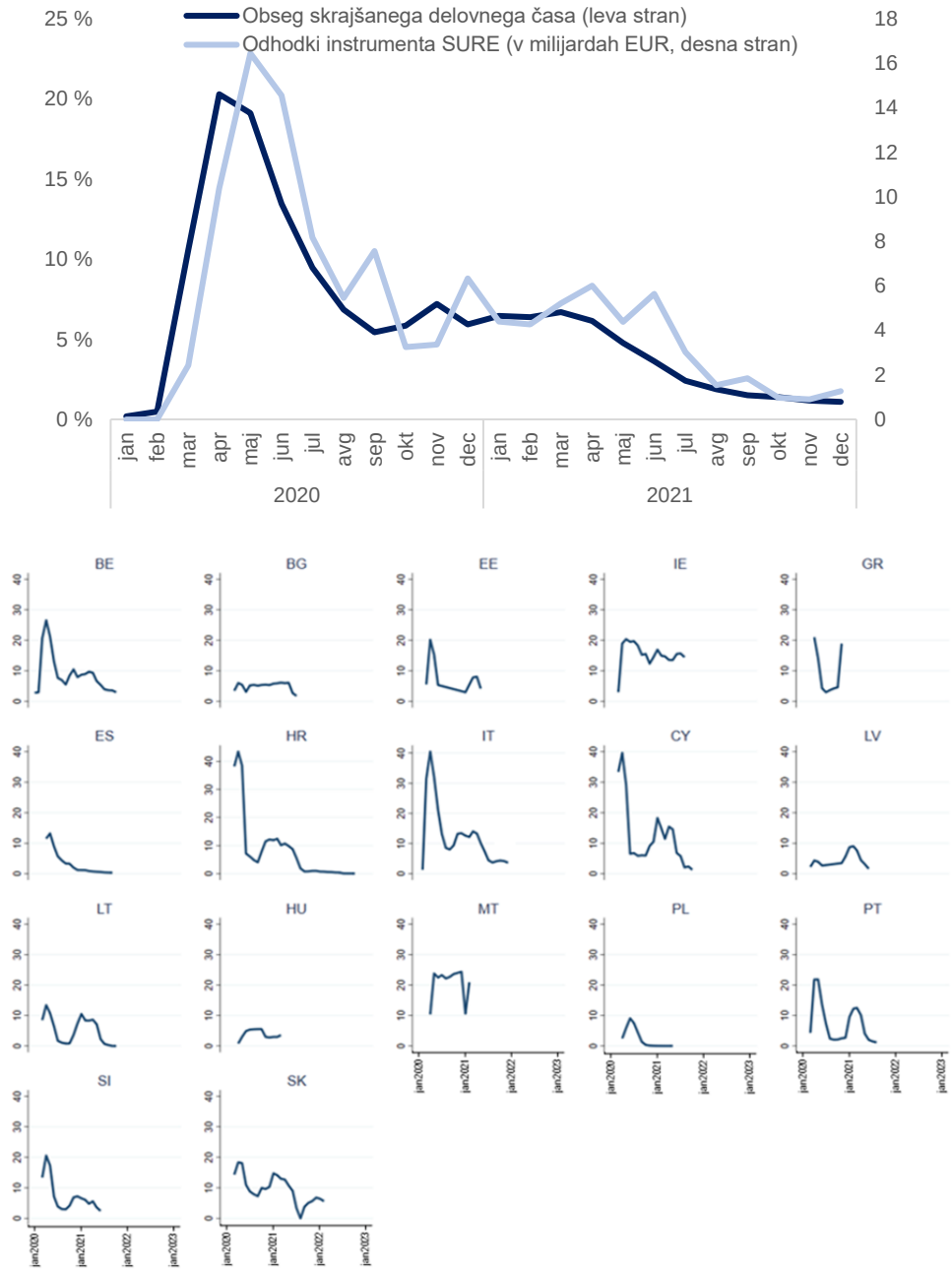
Graf 6: Povprečni delež upravičenih žensk in mladih (15–24 let) v shemah skrajšanega delovnega časa (2020/2021)



Vir: *podatkovna zbirka politike trga dela za leto 2020, Evropska komisija, Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje; podatkovna zbirka EMCO za leti 2020 in 2021.*
Opomba: podatki niso na voljo za vse države, ki jih zajema instrument SURE.

V večini držav članic se je uporaba podpore za skrajšani delovni čas nadaljevala tudi v letu 2021, vendar se je zmanjševala. Po vrhuncu v prvem valu pandemije marca in aprila 2020 so se uporaba skrajšanega delovnega časa in podobni ukrepi za ohranjanje delovnih mest v večini držav članic v drugi polovici leta 2020 ustalili. V letu 2021 se je uporaba shem v skladu z okrevanjem gospodarstva in uspešnim izvajanjem kampanj cepljenja postopoma zmanjšala. Nekatere države so konec leta 2020 oziroma v začetku leta 2021 dosegle drugi vrh.

Graf 7: Delež delovnih mest, upravičenih do ukrepov za ohranjanje delovnih mest (skupaj in po državah članicah)



Vir: Eurostat, *poročanje držav članic (februar 2023).*
Opomba: podatki za Češko in Romunijo niso na voljo. Zmanjšanje deleža zajetih delovnih mest v drugi polovici leta 2021 je delno posledica nerazpoložljivosti podatkov za več držav.

Večina držav članic upravičenk do instrumenta SURE je do sredine leta 2022 postopno odpravila nujne ukrepe za ohranjanje delovnih mest. Medtem ko je nekaj držav (Estonija, Slovenija) odpravilo nujne ukrepe za ohranjanje delovnih mest že v drugi polovici leta 2020, jih je večina podaljšala do leta 2021 in v nekaterih primerih do prve polovice leta 2022. Samo v dveh državah (Portugalska, Hrvaška) je bila nujna pomoč na voljo do konca leta 2022.

Preglednica 3: Glavni nujni ukrepi za ohranjanje delovnih mest in njihovo trajanje

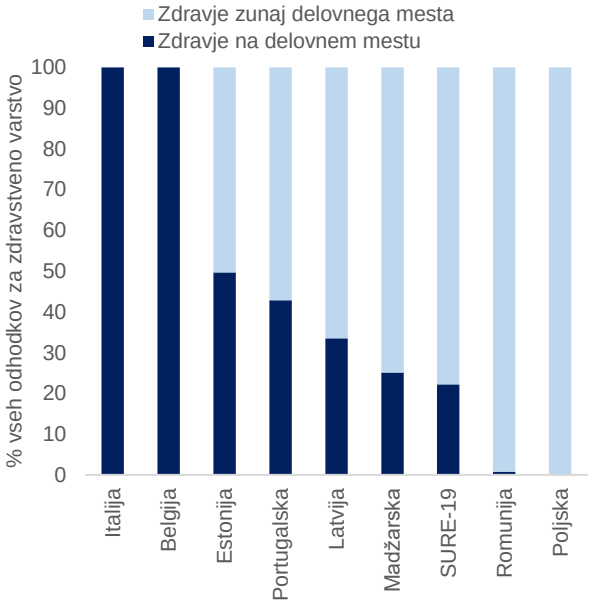
Država članica	Vrsta	Stalni/začasni	Skrajšanje delovnega časa	Nujna pomoč zagotovljena do
BE	Skrajšani delovni čas	Trajni, z začasnimi spremembami	0–100 %	Junij 2022
BG	Skrajšani delovni čas	Začasni	50 % ali 100 %	Junij 2022
CZ	Skrajšani delovni čas	Začasni	0–100 %	Februar 2022
EE	Skrajšani delovni čas	Začasni	0–100 %	Junij 2020
IE	Subvencioniranje plač	Začasni	–	Avgust 2020
EL	Skrajšani delovni čas	Začasni	50 % ali 100 %	Januar 2022
ES	Skrajšani delovni čas	Trajni, z začasnimi spremembami	0–100 %	Marec 2022
HR	Subvencioniranje plač + skrajšani delovni čas	Začasni	0–100 %	December 2022
IT	Skrajšani delovni čas	Trajni, z začasnimi spremembami	0–100 %	December 2021
CY	Skrajšani delovni čas	Začasni	0–100 %	Avgust 2021
LV	Skrajšani delovni čas	Začasni	0–100 %	Junij 2021
LT	Subvencioniranje plač + skrajšani delovni čas	Začasni	0–100 %	Junij 2021/september 2021
HU	–	–	–	–
MT	Subvencioniranje plač	Začasni	–	Maj 2022
PL	Subvencioniranje plač + skrajšani delovni čas	Začasni	20–100 %	September 2021
PT	Skrajšani delovni čas	Trajni, z začasnimi spremembami	0–100 %	September 2022
RO	Skrajšani delovni čas	Začasni	0–100 %	Maj 2022
SI	Skrajšani delovni čas	Začasni	50–100 %	December 2020
SK	Skrajšani delovni čas	Začasni	0–100 %	Marec 2022

Opomba: ta preglednica se osredotoča samo na glavne sheme. Madžarska je med pandemijo vzpostavila nujno shemo skrajšanega delovnega časa, ki se je financirala iz evropskih strukturnih skladov. Zanjo zato ni prejela finančne pomoči v okviru instrumenta SURE. Irska je svojo shemo subvencioniranja plač nadomestila s podobno spremenjeno shemo, ki je veljala do maja 2022, vendar ni bila financirana z instrumentom SURE.

2.3 Nacionalni ukrepi: ukrepi, povezani z zdravjem, ki jih podpira instrument SURE

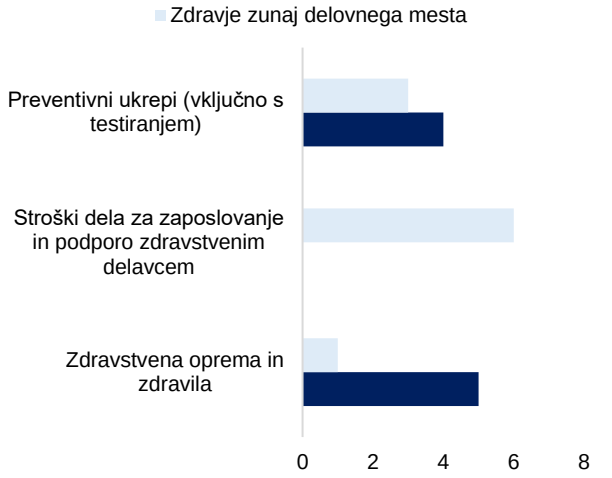
Pomožna narava odhodkov, povezanih z zdravjem, je potrjena. Za ukrepe, povezane z zdravjem, je bilo porabljenih samo 5 % skupnih odhodkov. Samo osem od 19 držav članic je uporabilo podporo v okviru instrumenta SURE za financiranje ukrepov, povezanih z zdravjem. Uredba o instrumentu SURE omogoča financiranje *vseh* zdravstvenih ukrepov, povezanih s COVID-19, vendar poudarja *zlasti* ukrepe, sprejete *na delovnem mestu*, ki predstavljajo 22 % vseh odhodkov, povezanih z zdravjem (graf 8)[19]. Ukrepi, sprejeti na delovnem mestu, so predvsem tisti, ki omogočajo varno vrnitev na delo z zmanjševanjem poklicnih tveganj, tudi za zdravstvene delavce.

Graf 8: Delež odhodkov, povezanih z zdravjem, na delovnem mestu



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*

Graf 9: Razčlenitev vrst ukrepov, povezanih z zdravjem (število zadevnih držav članic)



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*
Opomba: Portugalska in Romunija se štejeta dvakrat, saj imata preventivne ukrepe oziroma ukrepe, povezane z zdravstveno opremo in zdravili, tako na delovnem mestu kot tudi zunaj njega.

Instrument SURE je bil uporabljen za financiranje več vrst ukrepov, povezanih z zdravjem, kar je zagotovilo dobrodošlo nujno podporo zdravstvenemu sektorju in omogočilo hitrejšo ponovno vzpostavitev dejavnosti v več državah članicah. Na predlog Evropskega računskega sodišča so službe Komisije nadalje proučile učinke ukrepov, povezanih z zdravjem, ki se financirajo iz instrumenta SURE. Podprte ukrepe, povezane z zdravjem lahko na splošno razvrstimo v tri kategorije: (i) preventivni ukrepi proti COVID-19, (ii) dodatni stroški dela za zaposlovanje in podporo zdravstvenih delavcev, ki delajo v izjemno zahtevnih pogojih, ter (iii) zdravstvena oprema in zdravila. Na grafu 9 je prikazano, da je bila priljubljenost vsake

[19] Glej člen 1 Uredbe Sveta (EU) 2020/672 z dne 19. maja 2020. Ta pogoj je dodatno pojasnjen tudi v uvodni izjavi 5: „Da bi ohranili močno ciljno naravnanost instrumenta iz te uredbe in s tem njegovo učinkovitost, lahko ukrepi, povezani z zdravjem, za namene tega instrumenta vključujejo ukrepe, katerih cilj je zmanjšanje nevarnosti pri delu in zagotavljanje zaščite delavcev in samozaposlenih oseb na delovnem mestu ter, kjer je ustrezno, na nekatere druge ukrepe, povezane z zdravjem.“

kategorije ukrepov v državah članicah večinoma podobna. Ukrepi, ki so podrobno opisani v nadaljevanju, se izvajajo tako na delovnem mestu kot tudi zunaj njega.

- *Preventivni ukrepi:* namen teh ukrepov je zmanjšati poklicne nevarnosti in zagotoviti varno vrnitev na delo (razen osebne varovalne opreme). Primeri *na delovnem mestu* so usposabljanje na področju higiene (Belgija), preizkušanje delavcev v domovih za nego in ustanovah za varstvo otrok (Portugalska) ter davčne olajšave za mala podjetja in neprofitne organizacije za razkuževanje delovnih mest (Italija). Preventivni ukrepi *zunaj delovnega mesta* se večinoma nanašajo na financiranje odhodkov, povezanih s testiranjem na COVID-19 za celotno prebivalstvo. Povečanje laboratorijskih zmogljivosti za testiranje med pandemijo je bilo ključno tudi za ohranitev kliničnih operacij ter odpravo omejitev gibanja in ukrepov omejevanja socialnih stikov. V EU se je genomsko sekvenciranje v letu 2021 v primerjavi z letom 2020 povečalo za 15-krat, zaradi česar se je delež zaporednih pozitivnih testov povečal z manj kot 1 % leta 2020 na povprečno 7 % leta 2021[20].
- *Dodatni stroški dela za zaposlovanje in podporo zdravstvenih delavcev:* med vsemi ukrepi, sprejetimi *zunaj delovnega mesta*, so bili najbolj priljubljeni dodatni stroški dela za zdravstvene delavce (predvsem dodatki). Estonija, Madžarska, Latvija, Poljska, Portugalska in Romunija so na primer uporabile sredstva, ki so bila na voljo v okviru instrumenta SURE, da bi zagotovile dodatke zdravstvenemu osebju in/ali zaposlile dodatno osebje. Med pandemijo je bilo povečanje zmogljivosti intenzivne nege, ki je delovno intenzivna, bistvenega pomena, saj je večja zasedenost intenzivne nege povezana s povečano umrljivostjo[21].
- *Zdravstvena oprema in zdravila:* sredstva instrumenta SURE so bila uporabljena tudi za osebno varovalno opremo ter opremo za razkuževanje na delovnih mestih in v bolnišnicah (Estonija, Latvija, Madžarska in Portugalska) ter za uvedbo cepiv (Romunija), kar je bilo ključno za omejitev števila smrtnih žrtev in povrnitev običajnih razmer.

2.4. Obseg instrumenta SURE v smislu zaposlovanja in podjetij

Komisija je potrdila visoko kakovost podatkov o pokritosti, ki so jih sporočile države članice. Komisija je dala smernice, države članice pa so si s petimi sklopi poročanja prizadevale za izboljšanje kakovosti sporočene pokritosti za leta 2020, 2021 in 2022[22]. Devet od 19 držav članic je zdaj potrdilo, da informacije v celoti temeljijo na upravnih podatkih in so v skladu s smernicami Komisije[23]. Za osem dodatnih držav članic se šteje, da večinoma temeljijo na upravnih podatkih. Samo dve državi članici sta opozorili, da so njuni sporočeni podatki zgolj najboljša ocena, dokler ne bodo znane vse informacije. To daje znatno zaupanje v tukaj navedene

[20] Glej OECD (2022), *Health at a glance* (Zdravje na kratko).

[21] Glej na primer Bravata idr. (2021), „Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France“ (Vpliv premeščanja v enotah za intenzivno nego na stopnjo smrtnosti pacientov s COVID-19: vpogledi iz celovite nacionalne podatkovne zbirke v Franciji).

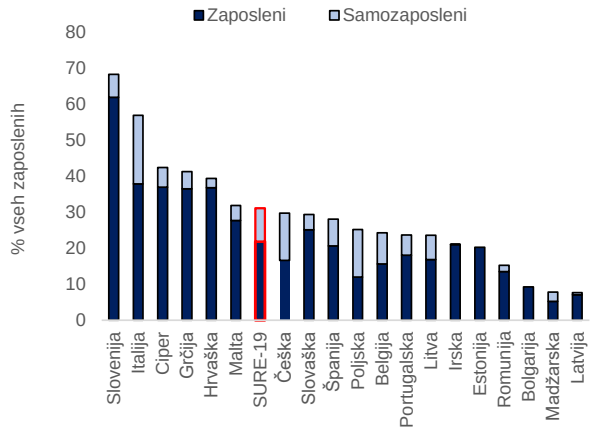
[22] Države članice so morale na podlagi informacij o številu delavcev in podjetij sistemsko spremljati vsakega upravičenca do vsakega ukrepa, podprtega z instrumentom SURE, iz upravnih podatkovnih zbirk o sistemu socialne varnosti ter iz baz javnih agencij za zaposlovanje. Ta proces je zahteval zbiranje obsežnih količin informacij in veliko časa za preverjanje, da bi se izognili dvojnemu štetju, na primer, kadar je posameznik deležen dveh vrst ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, ali v istem letu večkrat (v razmiku) predloži vlogo za podporni ukrep.

[23] Računovodstvo samozaposlenih in zaposlenih, ki delajo za te samozaposlene, ni bilo v celoti usklajeno v državah članicah z različnimi statističnimi in pravnimi sistemi.

ocene zajetja in naslavlja eno od pripomb Evropskega računskega sodišča o zanašanju na ocene in ne na končne podatke.

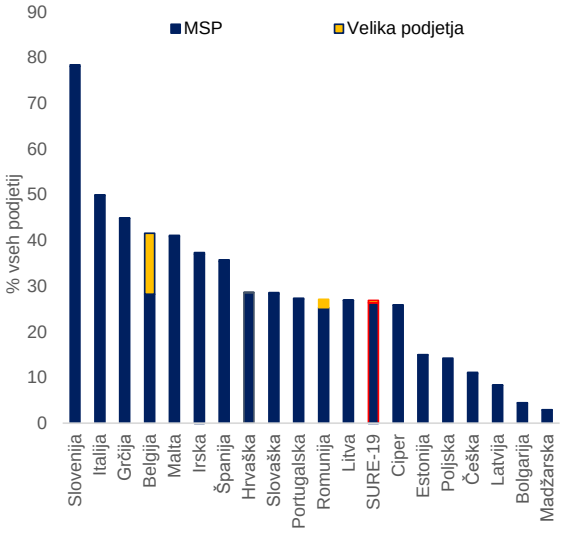
Ocenjuje se, da je bilo v letu 2020 z instrumentom SURE podprtih 31,5 milijona ljudi in več kot 2,5 milijona podjetij. To predstavlja skoraj tretjino vseh zaposlitev in več kot četrtino podjetij v 19 državah članicah upravičenkah[24]. Ocena zaposlenosti zajema približno 22,25 milijona zaposlenih in 9,25 milijona samozaposlenih delavcev. Grafa 10 in 11 prikazujeta razčlenitev obsega instrumenta SURE po državah članicah. Te ocene ne vključujejo ljudi, ki prejemajo podporo samo v okviru ukrepov, ki so povezani z zdravjem in podprti z instrumentom SURE, zato bi se lahko štele za konservativne[25].

Graf 10: Delavci, zajeti z instrumentom SURE v letu 2020 (v % vseh zaposlenih)



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*
Opomba: podatki o številu zajetih zaposlenih in skupnem številu zaposlenih so podatki, ki so jih sporočile države članice.

Graf 11: Podjetja, zajeta z instrumentom SURE v letu 2020, po velikosti (v % vseh podjetij)



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*
Opomba: skupno število podjetij ne vključuje podjetij brez zaposlenih. MSP imajo manj kot 250 zaposlenih, velika podjetja pa več kot 250 zaposlenih.

Glavni upravičenci podpore v okviru instrumenta SURE so bila MSP. Zaradi pandemije so sheme skrajšanega delovnega časa, ki so jih pred COVID-19 uporabljala predvsem velika podjetja, začela uporabljati tudi mala in srednja podjetja, ki predstavljajo večino podjetij, zajetih v instrument SURE (graf 11)[26]. Instrument SURE je v povprečju zagotovil podporo 29 % MSP v državah članicah

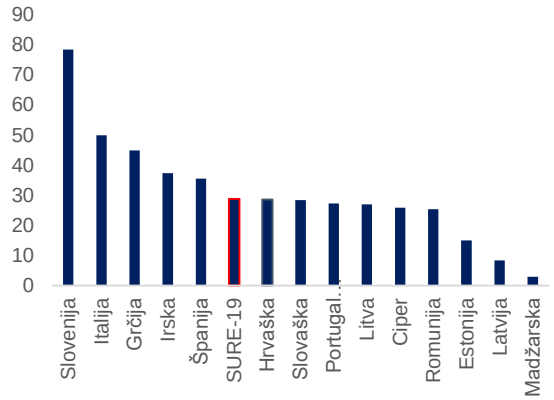
[24] Ti podatki se nanašajo na ljudi in podjetja, ki so bili v nekem obdobju vključeni v sheme skrajšanega delovnega časa ali podobne ukrepe, podprte z instrumentom SURE. Imenovalci temeljijo na preglednicah za poročanje, ki so jih predložile države članice. Skupno število podjetij zajema podjetja z vsaj enim zaposlenim. Delež zajetih podjetij se je v primerjavi s četrtim poročilom zmanjšal, predvsem zaradi predložitve končnih upravnih podatkov s strani Poljske.

[25] Poleg tega so se v nekaterih državah članic prejemniki podpore precej prekrivali med različnimi ukrepi, za katere ni bilo mogoče izvesti ustrezne prilagoditve. V takih primerih so bile države članice pozvane, naj poročajo samo o obsegu največjih ukrepov, da bi se preprečilo dvojno štetje. Zato je lahko dejanski obseg celo večji.

[26] Evropska komisija (2020): *Labour Market and Wage Developments in 2020* (Trg dela in razvoj plač v letu 2020), poglavje 3, *Policy developments* (Razvoj politik). https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Nadaljnja razprava je na voljo v drugem poročilu o instrumentu SURE.

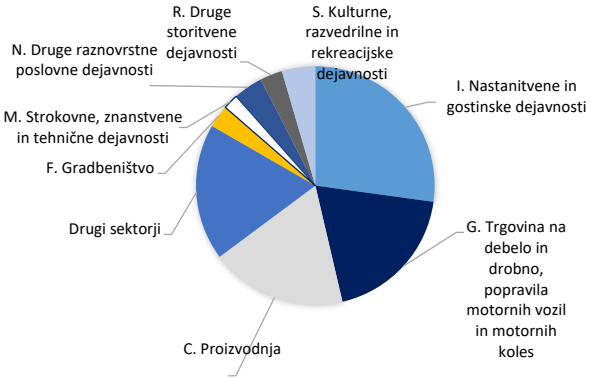
upravičenkah (graf 12). Sheme skrajšanega delovnega časa so večinoma prevzeli v storitvenem in maloprodajnem sektorju. Kljub temu so predelovalne dejavnosti še vedno prejele 14 % odhodkov instrumenta SURE. Po zadnjih poročilih so bili sektorji z največjim deležem odhodkov naslednji: (i) nastanitvene in gostinske storitve, (ii) trgovina na debelo in drobno ter (iii) proizvodnja (graf 13). Številne države članice so s ciljno usmerjenimi ukrepi v ustreznih izvedbenih sklepih Sveta zagotovile podporo tudi za druge sektorje, kot je kulturni sektor.

Graf 12: MSP, zajeta z instrumentom SURE v letu 2020 (v % vseh MSP)



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023)*
Opomba: Poljska ni poročala o velikosti podjetij, Belgija in Češka pa nista predložili podatkov o skupnem številu MSP. MSP so podjetja z manj kot 250 zaposlenimi.

Graf 13: Sektorji, zajeti z instrumentom SURE



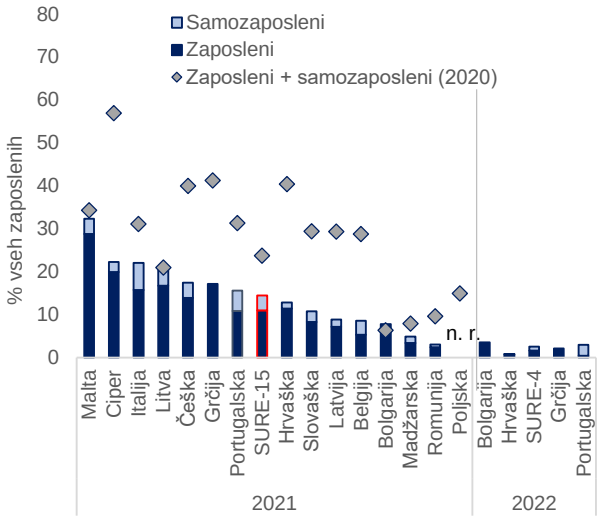
Vir: *poročanje držav članic (februar 2023)*
Opomba: V tem grafu je prikazan povprečni delež odhodkov v treh sektorjih, ki imajo v vseh državah članicah največ koristi od instrumenta SURE. Če sektor ni omenjen, predpostavljamo, da dobi delež preostale porabe, ki je sorazmeren s skupno plačno maso sektorja v gospodarstvu. To velja tudi za Portugalsko, ki ni poročala o pokritosti sektorjev. Štiri države članice poleg tega ne poročajo o deležih odhodkov, namenjenih trem najpomembnejšim sektorjem: predpostavljamo, da največji sektor prejme 50 %, drugi največji sektor 25 % in tretji največji sektor 15 % skupnih odhodkov. Te številke ustrezajo povprečnim vrednostim v državah članicah, ki so poročale o deležih odhodkov.

Instrument SURE je leta 2021, zlasti v prvi polovici leta, ko je pandemija še imela hude posledice, po ocenah podprl 9 milijonov ljudi in več kot 900 000 podjetij. To vključuje skoraj 6,75 milijona zaposlenih in 2,25 milijona samozaposlenih, kar pomeni približno 15 % vseh zaposlenih in podjetij v 15 državah članicah upravičenkah, ki so uporabljale instrument tudi v letu 2021 (grafa 14 in 15)[27]. Ta številka se je od zadnjega poročila povečala, saj sta Češka in Hrvaška po dodatkih, odobrenih jeseni 2022, uporabili instrument SURE za financiranje odhodkov v letu 2021, potem ko sta leta 2020 posojilo že izčrpali. Neenakomerno okrevanje v letu 2021 je pomenilo, da so bili ukrepi gospodarske podpore skozi vse leto še vedno potrebni v različnih fazah. Kot je prikazano v grafu 1, so bili ti osredotočeni v prvi polovici leta 2021 in so

[27] Države članice, ki so leta 2020 porabile vso finančno pomoč v okviru instrumenta SURE, tukaj niso vključene: Estonija, Španija, Irska in Slovenija. Vendar so številne od teh držav članic nadaljevale ali prilagodile svoje ustrezne ukrepe in jih financirale iz drugih virov.

se zmanjšali, saj so se gospodarske in zdravstvene posledice pandemije pozneje v letu ublažile zaradi cepljenja in drugih gospodarskih prilagoditev.

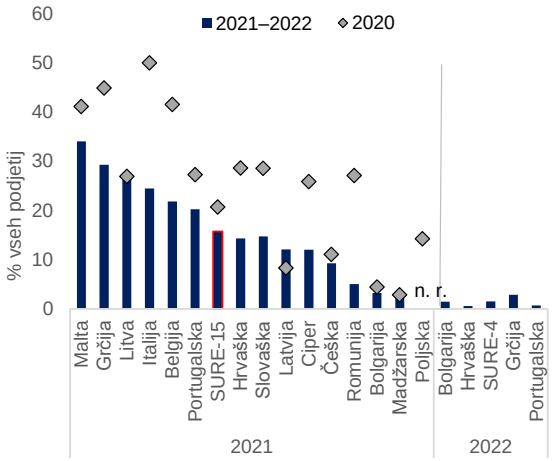
Graf 14: Delavci, zajeti z instrumentom SURE v letih 2021 in 2022 (v % vseh zaposlenih)



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023)*

Opomba: države članice, ki so v letu 2020 porabile vso finančno pomoč v okviru instrumenta SURE, tukaj niso prikazane. Države članice, ki so pomoč v okviru instrumenta SURE porabile do konca leta 2021, niso vključene v leto 2022. „Ni relevantno“ („n. r.“) se nanaša na države članice, ki niso poročale o obsegu za navedeno leto.

Graf 15: Podjetja, zajeta z instrumentom SURE v letih 2021 in 2022 (v % vseh podjetij)



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023)*

Opomba: skupno število podjetij ne vključuje podjetij brez zaposlenih. „Ni relevantno“ („n. r.“) se nanaša na države članice, ki niso poročale o obsegu za leto 2021 ali 2022.

Ocenjuje se, da je instrument SURE v letu 2022 podprl skoraj 350 000 ljudi in več kot 40 000 podjetij, kar je v skladu z zmanjšanjem odhodkov, povezanih z instrumentom SURE. Zajema približno 220 000 zaposlenih in 130 000 samozaposlenih. Ta številka se je od četrtega poročila povečala, saj so Bolgarija, Portugalska, Grčija in Hrvaška zaradi svojih dodatnih sredstev jeseni 2022 uporabile finančno pomoč v okviru instrumenta SURE v letu 2022 in tako povečale podatke o obsegu za leto 2022 (graf 14). Vendar večina držav članic instrumenta SURE v letu 2022 ni več uporabljala. V letu 2022 so instrument SURE za financiranje ukrepov uporabile samo štiri države članice, nadaljnjih devet držav članic pa je ukrepe, upravičene do pomoči v okviru instrumenta SURE, financiralo iz drugih virov.

III. ANALIZA UČINKA INSTRUMENTA SURE

Ta oddelek vsebuje posodobljeno oceno učinka instrumenta SURE na brezposelnost, realni sektor in plačila obresti v državah članicah upravičenkah. Instrument SURE je bil namenjen zagotavljanju pomoči državam članicam pri ohranjanju zaposlitve delavcev in samozaposlenih med pandemijo COVID-19 ter s tem tudi zaščiti dohodkov od dela. Namen tega je bil olajšati hitro gospodarsko okrevanje po odpravi omejitev zaradi pandemije. V tem oddelku so ocenjeni učinki ter posodobljena in razširjena analiza iz prejšnjih polletnih poročil. Dodani so rezultati

makroekonomskega modela Komisije, ki podpirajo prejšnje ugotovitve. Na splošno so rezultati informativni in kažejo, da je imel instrument SURE pozitiven učinek.

3.1 Ocena učinka instrumenta SURE v letu 2020: ublažitev vpliva pandemije

Znatno vlogo instrumenta SURE v letu 2020, tudi pri preprečevanju porasta brezposelnosti, jasno podpirajo dokazi. Medtem ko metodološka vprašanja zadevajo natančne kvantitativne ocene, pa različni dokazi, prikazani v nadaljevanju, z uporabo različnih metodologij kažejo v isto smer. [28] Prvič, nacionalne sheme, podprte z instrumentom SURE, so na vrhuncu pandemije pomembno vplivale na nižjo stopnjo brezposelnosti. Drugič, v okviru instrumenta SURE so bile vzpostavljene velikodušne nacionalne sheme za ohranjanje delovnih mest.

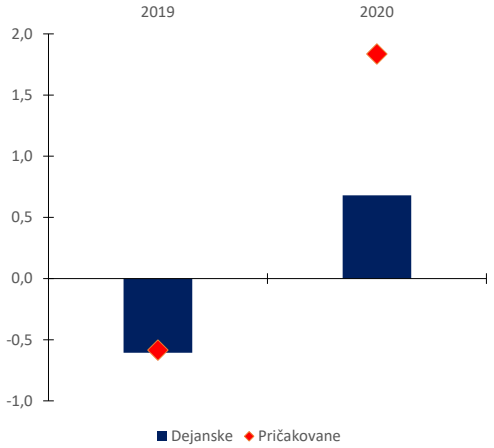
3.1.1 Instrument SURE je olajšal ohranjanje delovnih mest, kar je preprečilo močno povečanje brezposelnosti in neenakosti

Leta 2020 se je brezposelnost v državah članicah upravičenkah povečala precej manj, kot je bilo pričakovano. V preteklosti bi padec BDP običajno povzročil znatno povečanje brezposelnosti. Vendar so hitri in obsežni ukrepi politike, ki so bili leta 2020 sprejeti za obvladovanje krize COVID-19, vključno z instrumentom SURE, ublažili vpliv upada proizvodnje na brezposelnost. Povečanje brezposelnosti je bilo zato v večini držav manjše od pričakovanega (grafa 16 in 17)[29].

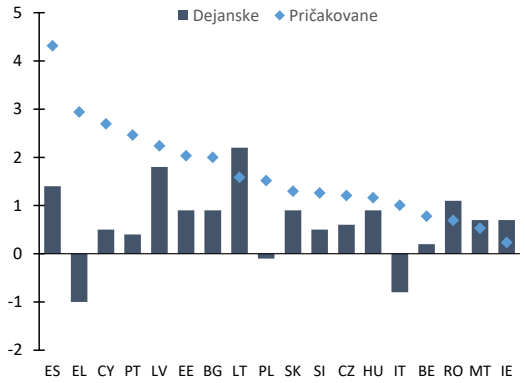
[28] Prvič, težko si je zamisliti hipotetični scenarij delovanja trga dela brez uporabe instrumenta SURE: ker je ta zagotovil le drugo vrsto obrambe pred brezposelnostjo s financiranjem nacionalnih ukrepov, je učinek samega instrumenta SURE težko razmejiti od učinka nacionalnih ukrepov. Drugič, na razmerje med proizvodnjo in zaposlitvijo vplivajo številni dejavniki, med drugim tudi instrument SURE. Drugi dejavniki so vključevali dejstvo, da ljudje zaradi zaustavitve velikega dela gospodarstva niso mogli aktivno iskati zaposlitve ali so bili od tega odvrnjeni. V okvirju o simulacijah modelov so navedeni tudi dodatni pridržki.

[29] Odzivnost sprememb gospodarske rasti na brezposelnost se v literaturi s področja ekonomije pogosto navaja kot „Okunov zakon“. Več podrobnosti je na voljo v četrtletnem poročilu o euroobmočju Evropske komisije (2021) z naslovom *Quarterly Report on the Euro Area*, oddelek III, zvezek 20, št. 2.

Graf 16: Dejanske in pričakovane spremembe stopnje brezposelnosti v okviru instrumenta SURE-19 v letih 2019 in 2020



Graf 17: Dejanske in pričakovane spremembe stopenj brezposelnosti po državah članicah upravičenkah v letu 2020



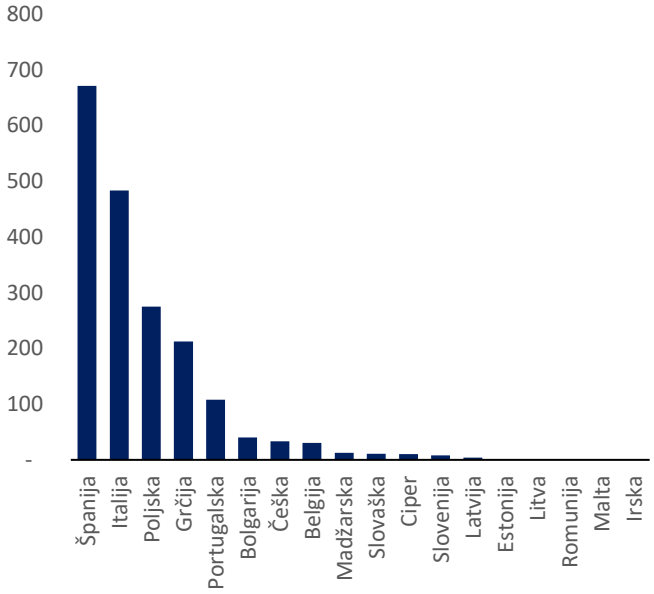
Vir: *podatkovna zbirka AMECO in lastni izračuni.*

Opomba: os y: pričakovana sprememba stopenj brezposelnosti ustreza napovedim, ki izhajajo iz regresijskega panelnega modela za države članice upravičenke (graf 16) in regresijskega modela za posamezne države (graf 17) za obdobje 1999–2019. Analiza temelji na pristopu Okunovega zakona, pri katerem odvisna spremenljivka pomeni spremembo stopnje brezposelnosti, neodvisna spremenljivka pa realno stopnjo rasti BDP. Specifikacija nadzoruje (časovno nespremenljive) značilnosti trga dela za posamezne države prek učinkov, določenih za posamezne države, in dejavnike, ki so skupni vzorcu, prek časovno določenih učinkov. Rezultati se zdijo zanesljivi za uporabo dodatnih neodvisnih spremenljivk, kot sta delovnopravna zakonodaja in sprememba stopnje delovne aktivnosti. Specifikacija nadzoruje endogenost proizvodnje z uporabo cenilke prve razlike pri posplošeni metodi momentov. Hrvaška ni vključena zaradi nerazpoložljivosti podatkov.

Sprejeti ukrepi podpore politike, vključno z uporabo instrumenta SURE, so učinkovito preprečili, da bi zaposlitev izgubilo po ocenah 1,5 milijona ljudi. Razširjena uporaba shem skrajšanega delovnega časa in drugi podobni ukrepi delno pojasnjujejo zmerno povečanje brezposelnosti v primerjavi z upadom proizvodnje. Zaradi tega preprečevanja brezposelnosti je v letu 2020 po ocenah 1,5 milijona ljudi lahko ohranilo svoja delovna mesta v državah članicah upravičenkah do instrumenta SURE[30]. V grafu 18 je prikazana razčlenitev ocenjenih ohranjenih delovnih mest po državah članicah. Dodatne ponazoritvene simulacije, ki jih je izvedla Komisija (glej okvir 2), kažejo, da so nacionalne sheme skrajšanega delovnega časa, financirane iz instrumenta SURE, samo v euroobmočju prihranile do 1 milijon delovnih mest. To pomeni, da so sheme v okviru instrumenta SURE verjetno predstavljale znaten delež od skupno 1,5 milijona delovnih mest, ki so bila ohranjena v 19 državah upravičenkah do instrumenta SURE. Pozitiven učinek instrumenta SURE dokazuje tudi dejstvo, da višji kot je bil znesek, ki ga je vsaka država članica prejela prek instrumenta SURE v letu 2020, zmernejše je bilo povečanje brezposelnosti glede na pretekle standarde (graf 19). Hkrati so nekatere države članice neupravičenke (npr. Francija, Nizozemska) lahko izkoristile svoj ugoden finančni položaj in pogoje financiranja za izvajanje enako obsežnih shem za ohranjanje delovnih mest.

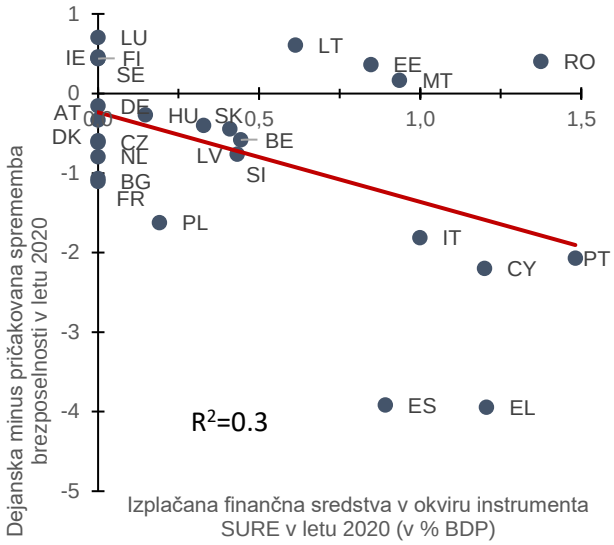
[30] Vrednost 1,5 milijona je srednja vrednost rezultatov, dobljenih z metodologijami, uporabljenimi v grafih 16 in 17. Po ocenah sta panelna regresija, prikazana v grafu 16, in regresija za posamezne države, prikazana v grafu 17, ohranili 1,35 milijona oziroma 1,9 milijona delovnih mest.

Graf 18: Ocenjena ohranjena delovna mesta na državo članico v letu 2020 (v tisočih)



Vir: *podatkovna zbirka AMECO in lastni izračuni.*
Opomba: ocena ohranjenih delovnih mest izhaja iz razlike med dejansko in pričakovano spremembo stopnje brezposelnosti, pomnoženo z delovno silo v letu 2020. V modelu je predpostavljeno, da sta dejanska in pričakovana delovna sila enaki. Za nekatere države je ocena nič, saj je bila dejanska sprememba stopnje brezposelnosti večja, kot je bilo napovedano v modelu. Pričakovana sprememba stopenj brezposelnosti ustreza napovedi, ki izhaja iz regresijskega modela za posamezne države, prikazanega v grafu 17.

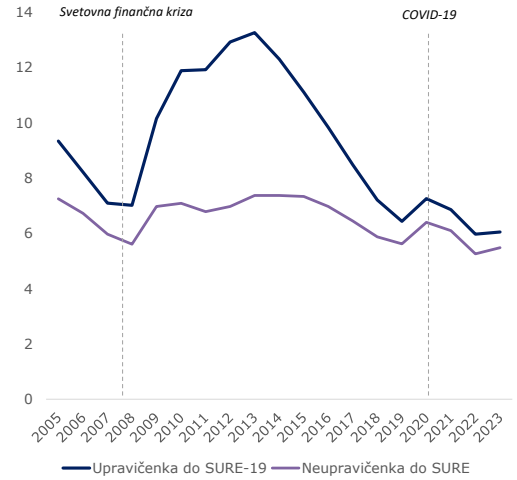
Graf 19: Povezava med spremembo stopnje brezposelnosti in izplačanimi finančnimi sredstvi v okviru instrumenta SURE v letu 2020



Vir: *podatkovna zbirka AMECO in lastni izračuni.*
Opomba: os y: pričakovana sprememba stopenj brezposelnosti izvira iz regresijskega modela za posamezne države, ki je pojasnjen v opombi h grafu 17.

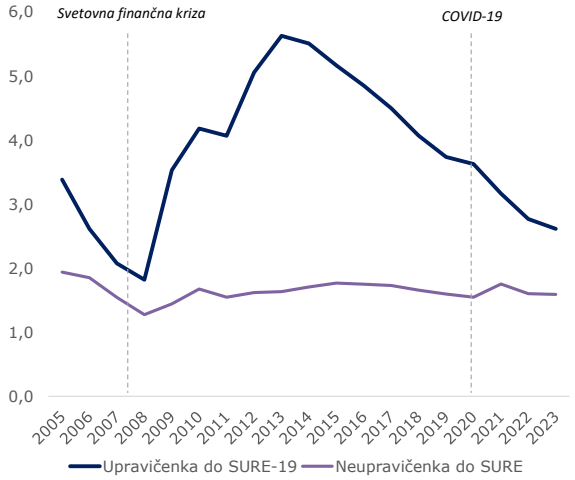
Instrument SURE je prispeval tudi k preprečevanju povečanja neenakosti na trgu dela v državah članicah. Zdi se, da je instrument SURE preprečil močno povečanje brezposelnosti v državah, ki so med svetovno finančno krizo utrpele več pretresov na trgu dela. Prvič, po krizi zaradi COVID-19 se je povišanje povprečne stopnje brezposelnosti v državah upravičenkah do instrumenta SURE zelo natančno spremljalo v primerjavi z državami neupravičenkami. Drugače je bilo v obdobju po svetovni finančni krizi, ko se je povprečna brezposelnost v državah upravičenkah do instrumenta SURE znatno povečala v primerjavi z državami, ki do njega niso upravičene (graf 20). Drugič, razpršenost stopenj brezposelnosti med državami upravičenkami do instrumenta SURE se je od pandemije COVID-19 izrazito zmanjšala in se postopoma približala manjši razpršenosti držav, ki niso upravičenke do instrumenta SURE (graf 21). Omeniti je treba tudi, da čeprav naj bi se izboljšanje povprečne stopnje brezposelnosti v letu 2023 ustalilo, se pričakuje, da se bo njena razpršenost med upravičenkami do instrumenta SURE še naprej zmanjševala. To zmanjšanje neenakosti na področju brezposelnosti je nasprotno od tega, kar se je zgodilo med svetovno finančno krizo. Rezultat kaže tudi, da so bile upravičenke do instrumenta SURE tiste države članice, katerih trg dela je to pomoč najbolj potreboval.

Graf 20: Razvoj povprečne stopnje brezposelnosti med državami članicami upravičenkami do instrumenta SURE in tistimi, ki do njega niso upravičene



Vir: *podatkovna zbirka AMECO (napoved iz pomladi 2023).*
Opomba: „Upravičenka do SURE-19“ se nanaša na 19 držav članic EU, ki jim je bila odobrena podpora v okviru instrumenta SURE. „Neupravičenka do SURE“ se nanaša na preostalih osem držav članic EU.

Graf 21: Zgodovinska razpršenost stopenj brezposelnosti v državah članicah upravičenkah do instrumenta SURE in tistih, ki do njega niso upravičene



Vir: *podatkovna zbirka AMECO (napoved iz pomladi 2023).*
Opomba: razpršenost se nanaša na standardni odklon stopnje brezposelnosti v državah članicah upravičenkah do instrumenta SURE in tistih, ki do njega niso upravičene, ki se izračuna za vsako leto.

Uspeh shem skrajšanega delovnega časa med pandemijo so potrdile tudi zunanje raziskave. Raziskave, ki jih je opravil Center za evropske politične študije (CEPS), o uporabi shem za ohranjanje delovnih mest, so pokazale znatno večjo uporabo v primerjavi z veliko recesijo[31]. Državno financiranje celotne sheme najbolj pozitivno vpliva na uporabo. Če je bila shema vzpostavljena že pred krizo, je bila njena uporaba prav tako občutno večja. Raziskave so tudi pokazale, da višja ko sta izplačana plača in pokritost (npr. za nestandardne delavce), večja je uporaba. Ugotovitve dodatno dokazujejo, da so bile sheme skrajšanega delovnega časa, financirane iz instrumenta SURE, uspešne pri blaženju posledic COVID-19. V okvirju 1 je podrobno opisanih nekaj nadaljnjih primerov nacionalnih raziskav o uspešnosti shem v državah članicah.

Okvir 1: Obstoječi dokazi o učinkovitosti nacionalnih shem, podprtih z instrumentom SURE

Obstoječi dokazi o učinkovitosti ukrepov nujne pomoči, ki so jih države članice sprejele v odziv na krizo zaradi COVID-19, so še vedno precej omejeni. Nedavna študija, ki jo je izvedel Center za evropske politične študije, je pokazala, da je razumevanje mednacionalnih razlik pri izvajanju politik za ohranjanje delovnih mest lahko pomembno za njihovo učinkovitost. Kaže, da sta širitev in vse večja uporaba politik za ohranjanje delovnih mest

[31] Glej Corti, F., Ounnas, A. in 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? (Sheme za ohranjanje delovnih mest med veliko recesijo in krizo zaradi COVID-19 – Ali institucionalna zasnova vpliva na njihovo uporabo?) Primerjava med državami EU-27. *Poglobljena analiza CEPS.* Januar 2023 – 02. Te raziskave so bile financirane iz programa EU za raziskave in inovacije Obzorje 2020.

povezana z zasnovo teh politik. Širša pokritost, višje stopnje nadomestil za plače in velikodušnejše državno financiranje so pozitivno povezani s stopnjami uporabe[32]. V tem okvirju je kratek povzetek razpoložljivih podatkov o nacionalnih shemah v nekaterih državah članicah, ki so prejele podporo v okviru instrumenta SURE.

V **Sloveniji** sta bila preprečevanju brezposelnosti namenjena dva glavna nacionalna programa: nadomestilo za skrajšani delovni čas, ki krije del stroškov za plače delavcev s krajšim delovnikom, ter shema začasnega čakanja na delo, v okviru katere so bili izplačani nadomestila za plače in stroški usposabljanja delavcev, katerih pogodba je bila začasno prekinjena. V obdobju, ki ga zajema ukrep, je samo 3 % od skupaj 1 850 podprtih delodajalcev prenehalo poslovati. Podatki iz registra zaposlovanja iz junija 2021 kažejo, da je 7,3 % delavcev v podprtih podjetjih po koncu ukrepov izgubilo zaposlitev, 92,7 % pa jih je ohranilo svoja delovna mesta[33].

V **Grčiji** je bilo uvedenih več ukrepov za ublažitev šoka na področju zaposlovanja zaradi pandemije, vključno s prepovedjo odpuščanja v najbolj prizadetih industrijah in pogojevanjem dohodkovne podpore z ohranjanjem delovnih mest. Analiza (na podlagi ocene razlik v razlikah) učinkov pandemije COVID-19 na zaposlovanje in s tem povezanega odziva vladne politike kaže, da se brezposelnost ni bistveno povečala, predvsem zaradi ukrepov za ohranjanje delovnih mest. Hkrati se je sezonsko delo (predvsem v turizmu) zaradi omejitve gibanja znatno zmanjšalo v primerjavi s trendi iz prejšnjih let. To je povzročilo omejeno povečanje brezposelnosti, kar bi lahko pripisali moteni sezonski dinamiki, saj je omejitev gibanja sovpadla z vrhuncem sezonskega zaposlovanja. Trendi zaposlovanja se do prvega četrtletja leta 2021 niso vrnili na raven pred pandemijo[34].

Primerjava učinkov šoka zaradi pandemije na zaposlovanje in poseganja države v **baltskih državah** na zaposlovanje kaže na heterogeno izvajanje in učinkovitost različnih ukrepov. Ukrepi za ohranjanje delovnih mest so znatno zmanjšali povečanje brezposelnosti. Vendar obstajajo dokazi, da so bile različne vrste programov za ohranjanje delovnih mest (sheme skrajšanega delovnega časa, sheme čakanja na delo in subvencije za plače) v Estoniji, Latviji in Litvi morda različno učinkovite (center za predvidevanje, 2020)[35].

3.1.2 Instrument SURE je podpiral trg dela prek več kanalov

Instrument SURE si je pridobil dodano vrednost s krepitvijo zaupanja v gospodarstvo in spodbujanjem držav članic k vzpostavitvi obsežnih in ambicioznih shem skrajšanega delovnega časa na nacionalni ravni. Ocenjevanje „dodatnega učinka“ instrumenta SURE v primerjavi z nacionalnimi ukrepi je nekoliko zahtevno. Dokazi na podlagi anket iz prejšnjih poročil potrjujejo poseben učinek instrumenta SURE, in sicer izboljšanje zaupanja po vsej EU, podporo EU shemam skrajšanega delovnega časa in spodbujanje njihove uporabe v posebnih okoliščinah pandemije COVID-19 ter omogočanje državam članicam, da za podporo zaposlovanju v odziv na omejitve gibanja zaradi pandemije in druge omejitve gospodarske dejavnosti porabijo več kot sicer.

Prvič, instrument SURE je pomagal povečati splošno zaupanje v sposobnost EU, da se učinkovito odzove na krizo brez primere. Odziv politike EU na COVID-19 je potekal na treh ravneh: (i) sprostitev regulativnega okvira, vključno z naložbenima pobudama v odziv na koronavirus (CRII in CRII+), okvirom državne pomoči in aktivacijo splošne odstopne klavzule za fiskalno politiko; (ii) finančna podpora (instrument SURE in vseevropski jamstveni sklad za

[32] Glej prejšnjo opombo.
[33] Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije, Služba za analize in razvoj. (2022). Analitična podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajšanega delovnega časa v Sloveniji.
[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M., in Tzimas, G. (2023). The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece (Kratkoročni učinek omejitve gibanja zaradi pandemije leta 2020 na zaposlovanje v Grčiji). Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2
[35] Center za predvidevanje. (2020). Primerjalni pregled socialno-ekonomskih posledic pandemije koronavirusa (COVID-19) v baltskih državah.

posojila podjetjem) ter (iii) napoved instrumenta EU za okrevanje[36]. Ta odziv je dopolnjeval podporo, zagotovljeno prek evropskih strukturnih in investicijskih skladov, zlasti Evropskega socialnega sklada. Instrument SURE je od držav članic zahteval, da se zelo hitro dogovorijo o vzpostavitvi instrumenta in prostovoljno zagotovijo proračunska jamstva, kar je jasno sporočilo o sposobnosti EU, da se učinkovito in hitro odzove na krizo. Ta skupna zmožnost odzivanja na krizo z ustrezno prilagojenimi instrumenti je verjetno prispevala h krepitvi zaupanja gospodarskih subjektov v EU in njene države članice ter kakovost posebnega odziva politike. Ta učinek so ponazorili rezultati raziskave Eurobarometer iz decembra 2021, ki so pokazali, da so se 82 % državljanom euroobmočja, tako v državah upravičenkah kot tudi državah garanta, posojila v okviru instrumenta SURE zdela dobra zamisel (graf 22)[37]. To zaupanje naj bi prispevalo k zmanjšanju razpona obrestnih mer za državna posojila držav članic in izboljšanju obetov EU glede rasti. Instrument SURE je prispeval k učinkoviti mobilizaciji fiskalne politike, tudi zaradi njegove zasnove, prilagojene vrsti šoka, ki ga je povzročil COVID-19. Ta spodbujevalna fiskalna naravnanost je skupaj s spodbujevalno denarno politiko prispevala k zaščiti gospodarske dejavnosti med pandemijo.

Drugič, EU je prek instrumenta SURE podpirala in spodbujala uporabo ukrepov za ohranjanje delovnih mest. Instrument SURE je z zagotavljanjem finančne pomoči za financiranje shem skrajšanega delovnega časa in podobnih ukrepov spodbudil države članice k izvajanju tovrstnih politik, tudi v skladu s smernicami za zaposlovanje iz leta 2020. Komisija je izvedla *ad hoc* raziskavo med državami članicami upravičenkami do instrumenta SURE, da bi bolje razumela, kako dobro deluje ta kanal[38]. Ugotovljeno je bilo, da je instrument SURE državam članicam omogočil uvedbo ambicioznejših politik.

- *Večina držav članic upravičenk je navedla, da je imel instrument SURE pomembno vlogo pri njihovi odločitvi o sprejetju nove sheme skrajšanega delovnega časa ali spremembi obstoječe sheme.* Devet držav članic je vzpostavilo novo shemo skrajšanega delovnega časa v odziv na krizo zaradi COVID-19[39], štiri države članice pa so spremenile obstoječo shemo skrajšanega delovnega časa[40]. Večina teh shem je bila uvedena ali spremenjena marca 2020, tik preden je Komisija predlagala instrument SURE. Po predlogu instrumenta SURE so bile na Madžarskem, v Grčiji, Romuniji in Sloveniji uvedene nove sheme, Italija in Španija pa sta dodatno spremenili že obstoječe sheme.
- *Instrument SURE je nekaterim državam članicam omogočil tudi večjo ambicioznost pri ukrepih, podobnih shemam skrajšanega delovnega časa.* 17 držav članic je zaprosilo za

[36] Za več informacij o odzivu politike EU na COVID-19 glej tudi Evropska komisija (2021), *Report on Public Finances in EMU 2020* (Poročilo o javnih financah v EMU za leto 2020).

[37] Natančneje, vprašanje za anketirance je bilo: „Kaj menite o najnovejši finančni podpori EU državam članicam EU za premagovanje krize zaradi COVID-19? Ali menite, da je bilo dobro ali slabo zagotoviti ... posojila za pomoč zainteresiranim državam članicam pri ohranjanju zaposlitev?“ Glej: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

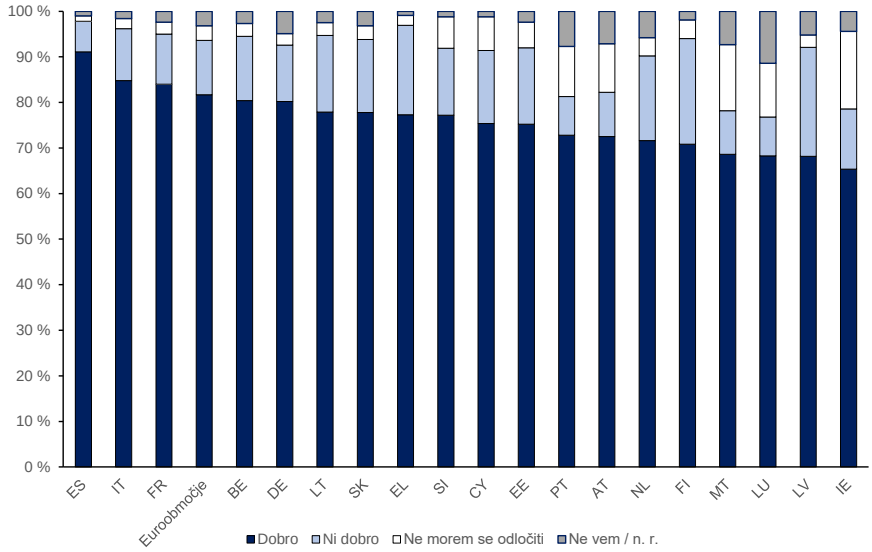
[38] Za boljše razumevanje vloge, ki jo je imel instrument SURE pri oblikovanju in uporabi shem skrajšanega delovnega časa in podobnih ukrepov na nacionalni ravni med pandemijo COVID-19, je Komisija neposredno pozvala organe držav članic, naj prek vprašalnika, ki ga pošljejo Odboru za zaposlovanje (EMCO), predložijo svoja mnenja. Od 19 držav članic, ki so zaprosile za podporo v okviru instrumenta SURE, jih je 15 izpolnilo vprašalnik.

[39] Bolgarija, Ciper, Grčija, Hrvaška, Madžarska, Litva, Latvija, Romunija in Slovenija. Madžarska se je odločila, da bo svojo novo shemo skrajšanega delovnega časa financirala iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov in ne iz instrumenta SURE.

[40] Belgija, Španija, Irska in Italija.

finančno pomoč v okviru instrumenta SURE tudi za sheme, podobne skrajšanemu delovnemu času. Nekatere države članice so te ukrepe uvedle, preden je bil predlagan instrument SURE, druge pa po tem[41]. Večina držav članic, vključenih v raziskavo, je uvedla nove sheme, podobne skrajšanemu delovnemu času, v odziv na morebitno razpoložljivost finančnih sredstev iz instrumenta SURE. Poleg tega je razpoložljivost financiranja iz instrumenta SURE v treh državah članicah prispevala k povečanju proračuna, dodeljenega tem shemam.

Graf 22: Stališča državljanov EU o tem, ali so bila posojila v okviru instrumenta SURE dobra zamisel (% vseh odgovorov)



Vir: *raziskava Eurobarometra iz decembra 2021, ki je bila v državah euroobmočja izvedena oktobra in novembra 2021. Glej sprotno opombo 37.*

Tretjič, instrument SURE je okrepil zaupanje držav članic v večje najemanje posojil in večjo porabo za povezane ukrepe kot sicer. Zlasti zato, ker je bilo financiranje na voljo po zelo nizkih obrestnih merah in z dolgo zapadlostjo, kot je bil instrument SURE, in ker je v časih velike negotovosti predstavljalo zgoden odziv politike EU. Večina držav članic upravičenk je navedla, da je bila podpora v okviru instrumenta SURE pomembna za začasno povečanje zajetja in olajšanje pogojev upravičenosti do shem skrajšanega delovnega časa in podobnih ukrepov ter splošnega financiranja politik za obravnavanje krize COVID-19[42]. Šest držav članic je navedlo, da se je potem, ko je Komisija predlagala vzpostavitev instrumenta SURE, proračun njihovih shem skrajšanega delovnega časa povečal. V dveh od teh primerov se je štelo, da je instrument SURE močno vplival na odločitev.

[41] Te „podobne“ sheme so bile zakonsko urejene pred 2. aprilom (na Cipru, v Grčiji, na Irskem, Poljskem in v Sloveniji), po 2. aprilu (v Španiji, na Madžarskem in Češkem) ali v različnih obdobjih med stopnjevanjem krize, tj. od marca do julija 2020 (v Belgiji, Italiji, Litvi, Latviji, na Malti in v Romuniji).
[42] Glede na raziskavo Odbora za zaposlovanje.

Okvir 2: Ponazoritvene modelske simulacije učinka shem skrajšanega delovnega časa, ki se financirajo iz instrumenta SURE

V tem okviru je prikazan globalni večdržavni model Komisije za simulacijo učinka shem skrajšanega delovnega časa, financiranih iz instrumenta SURE, med pandemijo COVID-19[43].

(i) Metodologija

Navedeni globalni model je model odprtega gospodarstva, ki ga Komisija uporablja za analizo nihanj poslovnega cikla in politik makroekonomske stabilizacije. Njegovi vedenjski parametri so ocenjeni z bayesijskimi tehnikami, model pa se redno uporablja kot prispevek k evropskim gospodarskim napovedim Komisije.

Tukaj se model uporablja za proučevanje učinka shem skrajšanega delovnega časa, financiranih iz instrumenta SURE, ki vključujejo tudi subvencije za plače in podobno podporo samozaposlenim (razen drugih ukrepov, kot so ukrepi, povezani z zdravjem). Ker je model razdeljen na dve regiji, namreč euroobmočje (20 držav članic) in preostali svet, simulacije proučujejo le učinek sredstev instrumenta SURE, izplačanih 14 upravičenim državam članicam monetarne unije, in sicer v skupni višini približno 72 milijard EUR (73 % skupne podpore v okviru instrumenta SURE). Največji znesek je bil porabljen v drugem četrtletju leta 2020 in je dosegel približno 1 % (četrtletnega) BDP euroobmočja.

(ii) Kanali učinka

Standardni globalni model dopolnjuje izčrpnejša struktura trga dela, da tako bolje zajame učinek shem skrajšanega delovnega časa. Zlasti omogoča razlikovanje med obsežno maržo (število zaposlenih) in intenzivno maržo (število ur na zaposlenega) ter med pogodbeno plačanimi urami in dejansko opravljenimi urami. Sheme skrajšanega delovnega časa s subvencioniranjem ur, ki med začasnimi negativnimi pretresi niso bile opravljene, pripomorejo k ohranitvi delovnih mest v smislu števila zaposlenih. To pomeni, da lahko sheme skrajšanega delovnega časa spodbudijo podjetja k prilagajanju delovne sile s skrajšanim delovnim časom namesto z odpuščanjem.

Skrajšani delovni čas poleg preprečevanja odpuščanj pospešuje okrevanje gospodarstva. Delodajalci se s tem, ko s pomočjo shem skrajšanega delovnega časa obdržijo svoje osebje, izognejo tudi zelo dragim prekinitvam delovnega razmerja, ponovnemu zaposlovanju in usposabljanju med morebitnimi gospodarskimi vzponi. Ta kanal za prihranek stroškov je zlasti pomemben v globokih recesijah, kadar likvidnostne omejitve in šibkejše bilance stanja ovirajo sposobnost podjetij, da se izognejo odpuščanju.

Skrajšani delovni čas z blaženjem brezposelnosti prispeva tudi k stabilizaciji dohodkov in potrošniškega povpraševanja zaposlenih. Na splošno lahko sheme skrajšanega delovnega časa ublažijo negativni učinek negativnih pretresov na trgu dela in prispevajo k odpornejšemu gospodarstvu.

(iii) Simulacija in rezultati

Pri tem modeliranju se sheme skrajšanega delovnega časa, ki se financirajo iz instrumenta SURE, štejejo za diskrecijsko poseganje države za subvencioniranje neopravljenih ur. To posredovanje države, prilagojeno obsegu

[43] Omenjeni model je strukturni makroekonomski model v novem keynesianskem slogu. Skupaj ga razvijata Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve ter Skupno raziskovalno središče Evropske komisije. Za podroben opis osrednjega modela glej 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 in L. Vogel (2019). The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries (Globalni večdržavni model: okvirni dinamični stohastični model splošnega ravnotežja (DSGE) za države euroobmočja). *Dokument za razpravo ECFIN št. 102.* Evropska komisija.

instrumenta SURE, omogoča stilizirano ocenjevanje preprečene izgube delovnih mest.

Na podlagi zgoraj opisanih kanalov kažejo „standardne“ simulacije modela na to, da so imele sheme skrajšanega delovnega časa, ki se financirajo iz instrumenta SURE, znaten pozitiven učinek na zaposlovanje, saj so preprečile izgubo približno 0,75 milijona delovnih mest v euroobmočju.

Vendar lahko ti rezultati „standardne“ simulacije podcenjujejo morebitni učinek izgube delovnih mest med globoko recesijo, kot je ta, ki jo je povzročila pandemija COVID-19. Raziskave zlasti kažejo, da lahko togost plačnega sistema in likvidnostne omejitve podjetij pomembno povečujejo nihanja v zaposlovanju[44]. To je tudi v skladu z empiričnimi dokazi, v skladu s katerimi se stopnja brezposelnosti med recesijo povečuje hitreje, kot upada med rastjo[45]. Scenarij „globoke recesije“ za prikaz te značilnosti upošteva večjo prožnost zaposlenosti in proizvodnje[46]. Ocena ohranjenih delovnih mest v euroobmočju bi ob upoštevanju te dinamike stopnje brezposelnosti znašala približno 1 milijon. Povedano drugače, brez shem skrajšanega delovnega časa, financiranih iz instrumenta SURE, bi stopnja brezposelnosti v euroobmočju leta 2020 dosegla 8,6 % (namesto ugotovljenih 8,0 %).

Stilizirane simulacije na splošno kažejo znatne prihranke pri delovnih mestih, in sicer v enakem obsegu kot ocene Okunovega zakona, predstavljene na str. 23. V nasprotju z analizo Okunovega zakona, predstavljeno v grafu 16, se ta simulacija osredotoča le na učinke shem skrajšanega delovnega časa, financiranih iz instrumenta SURE, in ne na splošni odziv politike na COVID-19.

(iv) Pridržki

Simulacije kažejo na velik učinek instrumenta SURE na zaposlovanje zaradi shem skrajšanega delovnega časa.
Vendar je treba pri razlagi rezultatov upoštevati nekatere pridržke, zlasti naslednje pozitivne in negativne učinke:

- (+) Načeloma lahko skrajšani delovni čas ublaži nadaljnje izpade povpraševanja, povezane s strahovi glede brezposelnosti. Modeliranje ne vključuje teh dodatnih koristi za stabilizacijo, ki izhajajo iz zmanjšanih previdnostnih prihrankov47. Poleg tega bi lahko koristi iz shem skrajšanega delovnega časa kot avtomatskih stabilizatorjev presegle koristi diskrecijskega poseganja države, financiranega iz instrumenta SURE[48].
- (+) Sheme skrajšanega delovnega časa lahko z ohranjanjem delovnih mest in zaposlitev preprečijo učinke zaznamovanosti zaradi brezposelnosti, kot je izguba spretnosti ali izguba motivacije za udeležbo na trgu dela.
- (–) Pri negativnih vidikih pa je treba omeniti, da simulacije modela izključujejo morebitne negativne učinke prerazporeditve na trgu dela, saj bi lahko skrajšani delovni čas delavce odvrnili od selitve v produktivnejša podjetja ali sektorje. Kljub temu sta zelo močno okrevanje gospodarstva v euroobmočju v letu 2021 in začasna narava instrumenta SURE pokazala, da je bil ta učinek drugotnega pomena.

[44] Glej npr. Giroud, X. in Mueller, H. (2017). Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession (Spodbujanje podjetij, povpraševanje potrošnikov in izguba zaposlitve med veliko recesijo). *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), 271–316.

[45] Za asimetrije poslovnega cikla v OECD glej na primer Abbritti, M., in Fahr, S. (2013). Downward wage rigidity and business cycle asymmetries (Togost plač navzdol in asimetrije poslovnega cikla). *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871–886.

[46] Da bi se ta značilnost zajela, se parameter stroškov prilagajanja obsega zaposlitve v modelu prepolovi. Čeprav je ta parameter stiliziran, je na splošno v skladu z Gehrkejem in Hochmuthom, ki dokazujeta, da se lahko učinek na zaposlovanje po diskrecijskem šoku skrajšanega delovnega časa v globlji recesiji podvoji. Glej Gehrke, B. in Hochmuth, B., (2021), Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy (Preprečevanje brezposelnosti v krizah: nelinearni učinki politike skrajšanega delovnega časa), *Scandinavian Journal of Economics*, 123, izdaja 1, str. 144–183.

[47] Dengler in Gehrke ocenjujeta, da lahko upoštevanje previdnostnih prihrankov poveča potencial za stabilizacijo skrajšanega delovnega časa za največ 55 %. Glej Dengler, T. in Gehrke, B. (2021). Short-time work and precautionary savings (Skrajšani delovni čas in previdnostni prihranki), *IZA DP* št. 14329.

[48] Glej npr. Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. in Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis (Ali delo s skrajšanim delovnim časom ohranja delovna mesta? Analiza poslovnega cikla). *European Economic Review*, *84*, 99–122.

- (–) Poleg tega model ne upošteva morebitnih težav z moralnim tveganjem, kot je spodbujanje podjetij, da skrajšajo delovni čas za več ur, kot je potrebno v okviru skrajšanega delovnega časa. Kljub temu empirični dokazi kažejo, da to vprašanje ostaja razmeroma omejeno[49].

3.2 Ocena učinka instrumenta SURE v letu 2021 in pozneje: spodbujanje okrevanja gospodarstva

Zaščita delovnih mest v prvih dveh letih pandemije je v letu 2021 podprla hitrejše okrevanje gospodarstva kot v prejšnjih krizah. Prvič, BDP in brezposelnost sta se v državah članicah upravičenkah do instrumenta SURE vrnila na raven pred krizo precej hitreje kot po svetovni finančni krizi in dolžniški krizi euroobmočja (graf 23). Do tega je prišlo kljub poznejšim valom pandemije, zaradi katerih je bilo treba leta 2021 ponovno uvesti omejitve[50]. Drugič, kljub ruski invaziji na Ukrajino ter posledični humanitarni in energetski krizi se je gospodarska rast v letu 2022 nadaljevala, na podlagi napovedi Komisije iz pomladi 2023 pa naj bi se nadaljevala tudi v letu 2023, čeprav počasneje[51]. Kljub temu še vedno presega okrevanje v isti fazi po svetovni finančni krizi in dolžniški krizi euroobmočja, saj se je gospodarstvo EU leta 2021 vrnilo na raven proizvodnje pred pandemijo, medtem ko je v isti fazi v prejšnjih dveh krizah ostalo precej pod ravnjo pred krizo. To kaže, da je ohranjanje razpoložljive delovne sile, povezane s podjetji, prek shem skrajšanega delovnega časa in podobnih ukrepov v okviru pandemije COVID-19 kljub težavnim epidemiološkim razmeram pripomoglo k hitremu okrevanju v letu 2021[52].

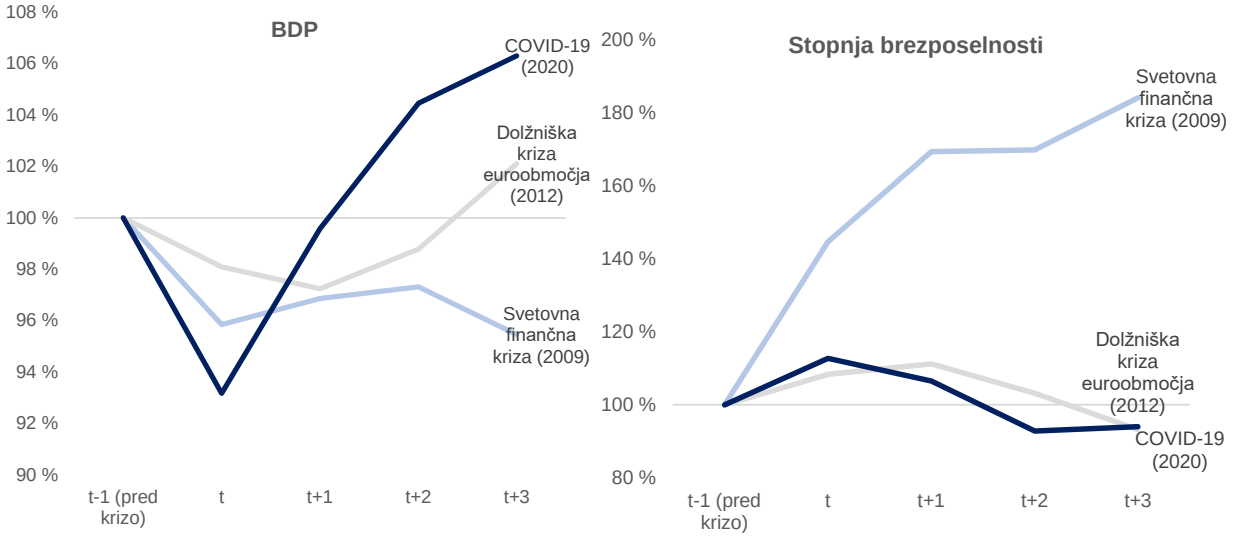
[49] Glej Giupponi G. in Landais C., Subsidising Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work (Subvencioniranje kopičenja delovne sile v recesijah: učinki skrajšanega delovnega časa na zaposlovanje in blaginjo), *The Review of Economic Studies* (2022); ter Giupponi G, Landais, C. in Lapeyre, A. (2022). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? (Ali bi morali med recesijo zavarovati delavce ali delovna mesta?) *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): 29–54.

[50] Kljub temu je treba opozoriti, da je narava svetovne finančne krize, zlasti nenadno razdolževanje, v katerega je prisilila zasebni sektor, povzročila posebej hude posledice za dejavnost in zaposlovanje, ne glede na ukrepe za podporo zaposlovanju, ki bi jih bilo mogoče sprejeti.

[51] Evropska komisija, Generalni direktorat za ekonomske in finančne zadeve (2023). *Evropska gospodarska napoved:* pomlad 2023.

[52] Več podrobnosti je na voljo v četrtletnem poročilu o euroobmočju Evropske komisije (2022) z naslovom *Quarterly Report on the Euro Area*, oddelek III, zvezek 21, št. 2. Iz članka je razvidno, da instrument SURE ni oviral mobilnosti delovne sile, kar je pomembno za učinkovito prerazporeditev sredstev po izbruhu pandemije in njenih strukturnih učinkov na gospodarstvo EU.

Graf 23: Pretekla primerjava okrevanja BDP in brezposelnosti po krizi



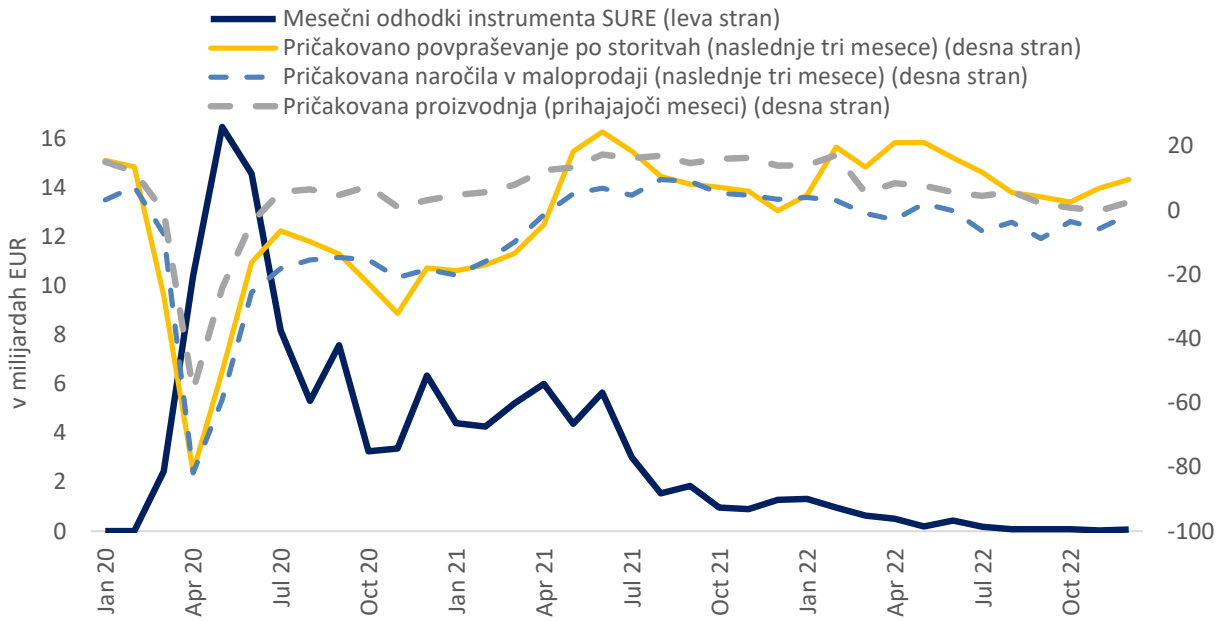
Vir: *AMECO (napoved Komisije iz pomladi 2023), Eurostat*

Opomba: prikazan skupni BDP in povprečna stopnja brezposelnosti za države članice upravičenke do instrumenta SURE. Obdobje t – 1 se nanaša na leto pred zadevnimi krizami; t = 2009 pomeni svetovno finančno krizo (GFC); t = 2012 pomeni dolžniško krizo euroobmočja; t = 2020 pomeni krizo zaradi COVID-19; t + 3 pa pomeni krizo zaradi COVID-19 in se nanaša na leto 2023.

Podatki iz ankete kažejo, da je instrument SURE leta 2021 podpiral dejavnosti gospodarskih sektorjev, ki jih je pandemija najbolj prizadela. Anketa med podjetji in potrošniki EU je pokazala, da so zlasti v prvi polovici leta 2021 storitveni sektorji držav članic upravičenk do instrumenta SURE, ki jih je COVID-19 najbolj prizadel (nastanitev, hrana in pijača, potovalne agencije, športne dejavnosti in druge osebne storitve), še naprej trpeli zaradi šibkega povpraševanja in zaupanja (graf 24). Nasprotno pa so omejitve v začetku leta 2021 manj vplivale na proizvodnjo, ki je bila uspešnejša. Kot prikazuje graf 12, so bili sektorji, ki so predstavljali največji delež odhodkov instrumenta SURE, nastanitvene in gostinske storitve ter trgovina na debelo in drobno, kar kaže, da je instrument SURE obravnaval najpomembnejše potrebe s podporo najbolj prizadetim sektorjem[53].

[53] Glede na to se zdi, da je instrument SURE zagotavljal predvsem potrebno podporo. Glej tudi opombo 52.

Graf 24: Sektorsko povpraševanje po storitvah in odhodki instrumenta SURE



Vir: *program EU za raziskave podjetij in potrošnikov iz marca 2023, poročanje držav članic (februar 2023).*
Opomba: za storitve je prikazan povprečni indeks za nastanitve, hrano in pijačo, potovalne agencije, športne dejavnosti in druge osebne storitve.

3.3 Neposredni finančni učinek: prihranki, povezani z obrestmi

Ocenjuje se, da so države članice s prejemanjem finančne pomoči prek instrumenta SURE pri plačilu obresti prihranile skupaj 9 milijard EUR. Ta znesek temelji na vseh devetih izdajah instrumenta SURE do izplačila z dne 14. decembra 2022 (preglednica 4)[54]. Ti prihranki so bili ustvarjeni, ker so posojila v okviru instrumenta SURE državam članicam ponudila nižje obrestne mere, kot bi jih plačale, če bi same izdale državne dolžniške instrumente, in to povprečno v obdobju skoraj 15 let[55]. To je posledica visoke bonitetne ocene za EU in likvidnosti obveznic instrumenta SURE[56]. Največje prihranke so zabeležile države članice z nižjimi bonitetnimi ocenami.

[54] Več podrobnosti o metodologiji je na voljo v četrtletnem poročilu o euroobmočju z naslovom *Quarterly Report on the Euro Area*, oddelek III, zvezek 20, št. 2 (2021).
[55] Te ocene ne vključujejo morebitnih dodatnih učinkov zaupanja, ki so jih novi instrumenti za nujno pomoč, vključno z instrumentom SURE, morda imeli na zaupanje gospodarskih subjektov in obrestni razpon za državno zadolževanje držav članic. Poleg tega bi lahko države članice v teh obdobjih financiranja zmanjšale obseg lastne izdaje državnih vrednostnih papirjev, kar bi verjetno izboljšalo pogoje, ki bi jih lahko dosegle s to izdajo.
[56] EU ima bonitetno oceno AAA, ki so jo dodelile agencije Fitch, Moody's, DBRS in Scope, ter oceno AA+ (stabilno navzven) agencije Standard and Poor's.

Preglednica 4: Prihranki pri obrestnih merah po državah članicah

Država članica	Izplačani znesek (v milijardah EUR)	Povprečni razpon	Povprečna zapadlost	Prihranki pri obrestih (v milijardah EUR)	Prihranki pri obrestih (v % izplačanega zneska)
Belgija	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Ciper	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Grčija	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Španija	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Hrvaška	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Madžarska*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italija	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litva	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Latvija	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Poljska	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugalska	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Romunija	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovenija	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovaška	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bolgarija	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irska	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Češka**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estonija***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Skupaj	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Opomba: prihranki pri obrestih se izračunajo po posameznih obveznicah ter seštejejo po datumih izdaje in zapadlosti.

** Madžarska je od leta 2020 izdala samo dve obveznici, denominirani v eurih, in sicer 10-letno in 30-letno, obe novembra 2020. Z uporabo teh dveh obveznic se je razpon med krivuljo donosa v nacionalni valuti in krivuljo donosa v eurih ekstrapoliral pri drugih zapadlostih in drugih datumih izdaje.*

*** Podatki o izdajah obveznic, denominiranih v eurih, na Češkem v letu 2022 niso bili na voljo. Prihranki pri obrestih na Češkem temeljijo na prvem izplačilu 2 milijard EUR Češki samo v letu 2021.*

**** Estonija je izdala samo eno neporavnano 10-letno obveznico, za druge zapadlosti pa podatki niso bili na voljo. Razpon pri socialni obveznici EU SURE pri teh drugih zapadlostih naj bi bil blizu nič.*

IV. INFORMACIJE O NACIONALNIH KONTROLNIH IN REVIZIJSKIH SISTEMIH

4.1 Drugi vprašalnik o nacionalnih sistemih predhodnih in naknadnih kontrol, vključno z revizijami

Komisija je prvi vprašalnik o nacionalni kontroli in reviziji izvedla v začetku leta 2022, da bi razumela, kako države članice spoštujejo svoje obveznosti iz sporazuma o posojilu. Rezultati so bili navedeni v tretjem polletnem poročilu o instrumentu SURE[57]. Glavne ugotovitve so bile, da so bile v skoraj vseh državah članicah institucije, ki izvajajo kontrolo in revizijo ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, vzpostavljene že pred pandemijo COVID-19.

[57] Komisija je v tretjem polletnem poročilu opozorila tudi na obveznosti poročanja o kontroli in reviziji Komisije kot posojilodajalca in države članice kot posojilojemalca.

Vse države članice so izvajale kontrole ukrepov, podprtih v okviru instrumenta SURE, in preverjale, ali so izpolnjena merila za upravičenost. V vseh državah članicah razen v eni so bili pri kontrolah in revizijah odkriti primeri nepravilnosti ali goljufij. V vseh takih primerih so bile opravljene preiskave. V primeru potrjenih nepravilnosti ali goljufij so vse države članice izterjale ali so v postopku izterjave nepravilno uporabljenih sredstev, bodisi z izvedbo sodnih postopkov ali brez njih.

Namen vprašalnika za spremljanje je bil pridobiti dodatne informacije o tem, kako države članice izpolnjujejo svoje minimalne pravne obveznosti, zlasti v zvezi z naknadnimi kontrolami, vključno z revizijo. Prvi vprašalnik je pokazal, da morajo države članice dodatno pojasniti obstoj in obseg naknadnih kontrol, vključno z revizijo. Zaradi jasnosti vprašalnik za spremljanje, ki je bil izveden v začetku leta 2023, razlikuje med predhodnimi kontrolami (pred sprostitvijo sredstev) in naknadnimi kontrolami, vključno z revizijami (po sprostitvi sredstev)[58]. Njegov cilj je bil posodobiti informacije o predhodnih kontrolah in zagotoviti dodatna pojasnila o obstoju in obsegu naknadnih kontrol, vključno z revizijami.

Dodatni cilj je bil zbrati informacije, ki bodo Komisiji v pomoč pri izvajanju priporočila Evropskega računskega sodišča. Evropsko računsko sodišče je leta 2022 revidiralo učinkovitost izvajanja instrumenta SURE in izdalo priporočilo, tudi o reviziji in kontroli[59]. Vprašalnik za spremljanje je prvi korak k izvajanju priporočila. Zbira informacije o: (i) tveganju nepravilnosti ali goljufij ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, glede na mnenje in oceno držav članic; (ii) obsegu predhodnih in naknadnih kontrol ukrepov, ki so po ocenah najbolj izpostavljeni tveganju nepravilnosti ali goljufij; ter (iii) pogostost nepravilnosti ali goljufij.

Rezultati prvega vprašalnika in vprašalnika za spremljanje so skladni in potrjujejo, da so države članice spoštovale svoje pravne obveznosti iz sporazuma o posojilu[60]. Prečiščene ugotovitve obeh vprašalnikov, izvedenih v začetku leta 2022 in v letu 2023, kažejo, da so vse države članice poročale, da so predhodno ali naknadno (ali oboje) v skladu s svojimi pravnimi obveznostmi kontrolirale vse ukrepe, podprte z instrumentom SURE, vključno s tistimi, ki so bili izpostavljeni največjemu tveganju nepravilnosti ali goljufij. V primeru potrjenih nepravilnosti ali goljufij so vse države članice izterjale ali so v postopku izterjave nepravilno uporabljenih

[58] Predhodne kontrole so tiste, ki se izvajajo *pred* sprostitvijo sredstev. Običajno jih izvajajo izvajalski organi, npr. organi, ki zagotavljajo sredstva končnim prejemnikom. Naknadne kontrole, vključno z revizijami, so tiste, ki se izvajajo *po* sprostitvi sredstev. Vključujejo lahko kontrole in revizije, ki jih izvajajo oddelki, ki niso podrejeni izvajalskim oddelkom v izvajalskih organih (npr. notranja revizija na ministrstvih), pa tudi revizije, ki jih izvaja organ, neodvisen od izvajalskega organa (npr. revizijski organ ali vrhovna revizijska institucija).

[59] Evropsko računsko sodišče Komisiji priporoča, naj oceni izkušnje z instrumentom SURE, vključno s tem, ali je bil okvir SURE glede na primere, o katerih so poročale države članice, učinkovit pri zmanjševanju tveganja nepravilnosti ali goljufij. Glej Posebno poročilo št. 28/2022 o podpori za ublažitev tveganj za brezposelnost v izrednih razmerah (instrument SURE).

[60] V skladu s členom 13(1) uredbe o instrumentu SURE in členom 220(5) finančne uredbe in, natančneje, v skladu s sporazumom o posojilu bi morala vsaka država članica upravičenka do instrumenta SURE redno preverjati, ali se zneski, izposojeni v okviru instrumenta, uporabljajo v skladu z uredbo o instrumentu SURE, izvedbenim sklepom Sveta in sporazumom o posojilu, ter zagotoviti, da so vzpostavljeni ustrezni ukrepi za preprečevanje nepravilnosti ali goljufij. V primeru nepravilne ali neprimerne uporabe izposojenih zneskov bi morala država članica sprejeti pravne ukrepe za izterjavo takih zneskov. To dopolnjuje obveznost države članice, da preiskuje in obravnava primere goljufije, korupcije ali katere koli druge nezakonite dejavnosti, ki škodi finančnim interesom EU, v zvezi z upravljanjem posojila.

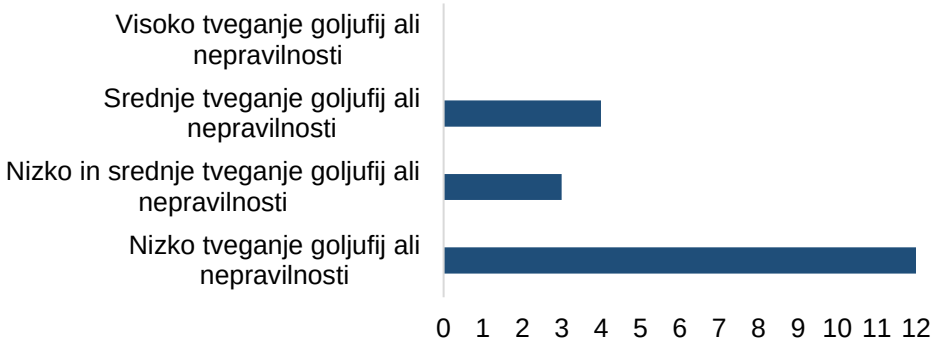
sredstev, bodisi z izvedbo sodnih postopkov ali brez njih. Poleg tega so v primeru goljufij vse države članice poleg ukrepov za izterjavo nepravilno uporabljenih sredstev sprejele ukrepe, kot je začetek kazenske preiskave.

V tem oddelku je naveden povzetek rezultatov, ki so jih sporočile države članice v vprašalniku za spremljanje. Natančneje, v oddelku 4.2 je opisano tveganje goljufij ali nepravilnosti za ukrepe, podprte z instrumentom SURE, vključno z njegovimi dejavniki. Oddelek 4.3 zajema obseg predhodnih in naknadnih kontrol ter vključuje primere kontrol. Oddelek 4.4 se osredotoča na ukrepe, podprte z instrumentom SURE, pri katerih je tveganje goljufij ali nepravilnosti največje, in v njem se poroča o njihovih kontrolah. Nazadnje, oddelek 4.5 vsebuje informacije o pogostosti nepravilnosti ali goljufij, stopnjah izterjav in drugih ukrepih, sprejetih kot odziv na nepravilnosti ali goljufije.

4.2 Tveganost ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, v smislu nepravilnosti ali goljufij

Nobena država članica ne meni, da so ukrepi, podprti z instrumentom SURE, izpostavljeni visokemu tveganju nepravilnosti ali goljufij (graf 25). Dvanajst držav članic meni, da so vsi ukrepi, podprti z instrumentom SURE, izpostavljeni nizkemu tveganju, štiri države članice menijo, da so izpostavljeni srednjemu tveganju, medtem ko tri države članice menijo, da so nekateri ukrepi izpostavljeni nizkemu tveganju, drugi pa srednjemu tveganju. Več držav članic je poročalo, da v okviru naknadnih kontrol, vključno z revizijo, niso odkrile znatnega obsega nepravilnosti ali goljufij. To je potrdila tudi empirična študija o italijanski shemi skrajšanega delovnega časa (Cassa Integrazione Guadagni – CIG) v največji državi članici upravičenki.

Graf 25: Ocena tveganja ukrepov, podprtih z instrumentom SURE (število držav članic)



Vir: *odgovori držav članic na vprašalnike.*

Nizko tveganje nepravilnosti ali goljufij – o katerem je poročala velika večina držav članic – je pogosto mogoče pojasniti s pravno in jasno opredeljenimi pogoji za upravičenost, ki so bili predhodno preverjeni. Več držav članic je poročalo, da je izvajanje samodejnih predhodnih kontrol, kot je navzkrižno preverjanje skladnosti podatkov, ki so jih podali prosilci, in podatkov v različnih upravnih registrih ali registrih socialne varnosti, pripomoglo k preprečevanju izplačil neupravičenih prejemkov, s čimer se je zmanjšalo tveganje nepravilnosti ali goljufij. Nekatere države članice so menile, da pri ukrepih, podprtih z instrumentom SURE, obstaja nizko tveganje za nepravilnosti ali goljufije v zasnovi, ker je bila podpora izračunana na podlagi informacij, ki so bile že na voljo v upravnih podatkovnih zbirkah, tudi pred pandemijo COVID-19. V primeru

ukrepov, povezanih z zdravjem, se poroča o jasnih merilih za javno naročanje, ki pojasnjujejo nizko tveganje nepravilnosti ali goljufij.

O srednjem tveganju nepravilnosti ali goljufij se poroča v nekaj državah članicah, v katerih so bile predhodne kontrole omejene. To se je zgodilo zlasti na začetku pandemije, ko se je število prosilcev v kratkem času povečalo in jim je bilo treba čim prej zagotoviti podporo. Poleg tega v nekaterih primerih meril za upravičenost ni bilo mogoče predhodno preveriti, saj podatki (npr. obseg zmanjšanja prihodkov) še niso bili na voljo. V teh primerih so izplačila temeljila na častni izjavi prosilcev, s katero so potrdili, da izpolnjujejo vse pogoje za upravičenost. Države članice so uvedle naknadne kontrole za preverjanje pravilnosti samoocene prosilcev in postopoma – po začetnem valu vlog – okrepile svoje predhodne kontrole.

4.3 Obseg in vrsta predhodnih kontrol in naknadnih kontrol, vključno z revizijami

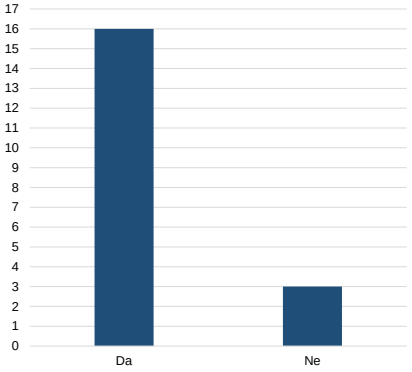
Skoraj vse države članice so poročale, da so izvedle predhodno kontrolo *vseh* ukrepov, podprtih z instrumentom SURE (graf 26). Tri države članice upravičenke so poročale, da nekaterih svojih ukrepov niso predhodno preverile iz različnih razlogov, kot sta zelo veliko število prosilcev in omejena institucionalna zmogljivost za obravnavo vlog v kratkem časovnem obdobju. Poročano je bilo tudi, da v nekaterih primerih predhodne kontrole niso bile potrebne, saj so nadomestila izračunali organi sami na podlagi preteklih podatkov upravičencev. Države članice so pomanjkanje predhodnih kontrol nadomestile z naknadnimi kontrolami.

Primeri predhodnih kontrol so med drugimi naslednji[61]:

- preverjanje upravnih registrov/registrov socialne varnosti, da se preverijo status delodajalca (ali delodajalec deluje v okviru upravičene gospodarske dejavnosti, datum registracije dejavnosti, informacije o prometu), status osebe (npr. ali je oseba zaposlena ali ne, ali je pogodba o zaposlitvi začasno prekinjena ali ne, ali je delovni čas skrajšan ali ne, ali oseba prejema druga nadomestila ali ne), zaprošeni zneski, starost otroka (v primeru starševskega nadomestila) in poravnanost davčnih obveznosti;
- v primeru bolniške odsotnosti so poročali, da je bilo treba pred izplačilom nadomestil predložiti potrdilo o nezmožnosti za delo, ki ga je izdal splošni zdravnik;
- v primeru ukrepov, povezanih z zdravjem, so poročali, da sta morala upravni odbor in ponudnik zdravstvenega zavarovanja odobriti pogoje za kritje dodatnih ur in višje plače za zdravstveno osebje.

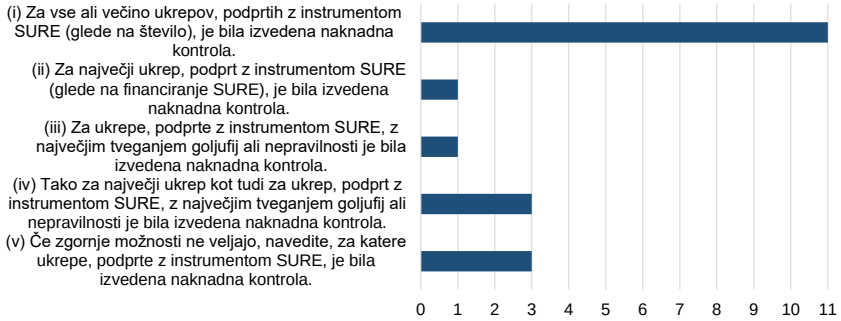
[61] Institucije, pristojne za predhodne kontrole v okviru instrumenta SURE, so pojasnjene v tretjem polletnem poročilu o instrumentu SURE.

Graf 26: Obstoj predhodnih kontrol za *vse* ukrepe, podprte z instrumentom SURE (število držav članic)



Vir: *odgovori držav članic na vprašalnike.*

Graf 27: Obseg naknadnih kontrol, vključno z revizijo (število držav članic)



Vir: *odgovori držav članic na vprašalnike.*

Več kot polovica držav članic je poročala, da je naknadno kontrolirala vse ali večino ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, in večinoma ne načrtuje dodatnih naknadnih kontrol (graf 27(i)). Dodatnih pet držav članic je poročalo, da so opravile kontrolo bodisi največjega ukrepa bodisi ukrepa z največjim tveganjem goljufije in nepravilnosti, ali oboje, ter da načrtujejo nadaljnje naknadne kontrole (graf 27(ii–iv)). Dve državi članici sta izvedli naknadno kontrolo vsaj enega ukrepa, podprtega z instrumentom SURE, in načrtujeta dodatne naknadne kontrole, vključno z revizijo, v letu 2023. Preostala država članica načrtuje revizijo vseh ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, v prvi polovici leta 2023 (graf 27(v)).

Primeri naknadnih kontrol so med drugimi naslednji[62]:

- revizija odhodkov za ukrepe, podprte z instrumentom SURE, s strani neodvisnega revizijskega organa v okviru izvrševanja proračuna. Neodvisni revizijski organ je na primer preveril, ali so bila zakonsko določena nadomestila pravilno dodeljena in izplačana upravičencem;
- finančni pregledi prometa/prihodka upravičencev za oceno upravičenosti in pravilnega zneska plačil, nadzor nad tem, da so delodajalci zaposlenim izplačali celoten znesek plač in niso prekinili zaposlitve (na primer v obdobju, za katero se izplača nadomestilo), kontrole za preprečevanje, da bi upravičenci prejeli podporo iz drugih nezdružljivih virov (npr. nadomestila za brezposelnost), kontrola s strani ministrstev, da je bila poraba lokalnih uradov za delo pravilna;
- za ukrepe, povezane z zdravjem, je bilo sporočeno, da so bila revidirana javna naročila in sklad za zdravstveno zavarovanje, ki je bolnišnicam zagotavljal podporo za kritje stroškov dodatne potrebe po osebju.

Naknadne kontrole so pogosto temeljile na tveganju in so bile izvedene na vzorcu upravičencev. Natančneje, naknadne kontrole so bile osredotočene na upravičence, pri katerih je

[62] Institucije, pristojne za naknadne kontrole v okviru instrumenta SURE, so pojasnjene v tretjem polletnem poročilu o instrumentu SURE. Ugotovljeno je bilo, da je usklajevanje med različnimi institucijami (npr. centralnimi, regionalnimi in obrobnimi uradi) pomembno za odkrivanje primerov domnevnih ali potrjenih nepravilnosti.

bilo ugotovljeno največje tveganje zlorabe zagotovljenih sredstev. Poročali so na primer, da so se naknadne kontrole osredotočale na podjetja, ki so npr. (i) zaposlila nove osebe ali imela velik delež zaposlenih za opravila, primerna za delo na daljavo, medtem ko so koristila ugodnosti v okviru shem skrajšanega delovnega časa ali podobnih ukrepov; (ii) bila ponovno vzpostavljena ali na novo ustanovljena in so nato prenehala delovati, ko je bila podpora ukinjena; (iii) prilagodila svoj pravni status ali pogodbo o zaposlitvi zaposlenih, da bi bila upravičena do podpore; ali (iv) bila v preteklosti že obravnavana zaradi nepravilnosti ali goljufij. V nekaterih primerih je bilo tveganje ocenjeno na podlagi rezultatov naknadnih kontrol podobnih odhodkov (npr. financiranih iz Evropskega socialnega sklada). Poročali so tudi, da so bile naknadne kontrole bodisi naključne bodisi so vključevale *vse* upravičence, vendar le v izbranem obdobju (npr. nekaj mesecev).

Vse države članice so poročale, da so izvedle predhodno ali naknadno kontrolo (ali oboje) vseh ukrepov, podprtih z instrumentom SURE. Da bi se zagotovila pravilna uporaba ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, je bila za vse ukrepe, za katere ni bila izvedena predhodna kontrola, izvedena naknadna kontrola[63].

4.4 Kontrole ukrepov z največjim tveganjem nepravilnosti ali goljufij

Večina držav članic ni mogla opredeliti ukrepov, podprtih z instrumentom SURE, pri katerih obstaja največje tveganje nepravilnosti ali goljufij (graf 28). Glavni razlog je, da se za ukrepe, podprte z instrumentom SURE, šteje, da zanje obstaja majhno tveganje nepravilnosti ali goljufij. Štiri države članice so navedle, da so ukrepi za zagotavljanje podpore samozaposlenim najbolj izpostavljeni tveganju za nepravilnosti ali goljufije, bodisi zaradi omejenih predhodnih kontrol (v prizadevanju za čimprejšnjo zagotovitev podpore) bodisi zaradi nepravilnosti, ki so bile ugotovljene naknadno.

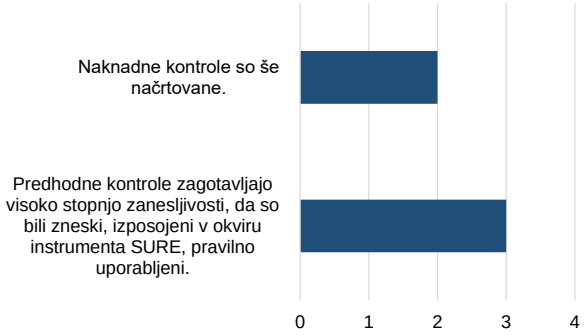
[63] Ena država članica je podala informacije o kontroli in reviziji le za ukrepe, povezane s trgom dela.

Graf 28: Ukrepi, podprti z instrumentom SURE, z največjim tveganjem nepravilnosti ali goljufij (število držav članic)



Vir: *odgovori držav članic na vprašalnike.*

Graf 29: Sprejeti ali načrtovani ukrepi za ukrepe, podprte z instrumentom SURE z največjim tveganjem nepravilnosti ali goljufij, za katere ni bila izvedena naknadna kontrola (število držav članic)



Vir: *odgovori držav članic na vprašalnike.*

Države članice, ki so opredelile ukrepe, podprte z instrumentom SURE, pri katerih obstaja največje tveganje nepravilnosti in goljufij, so sprejele ukrepe za zagotovitev pravilne uporabe sredstev. Natančneje, vseh (devet) držav članic, ki so opredelile ukrepe, podprte z instrumentom SURE, pri katerih obstaja največje tveganje nepravilnosti in goljufij, je izvedlo predhodno kontrolo takih ukrepov[64]. Poleg tega je pet držav članic poročalo, da so izvedle naknadne kontrole teh ukrepov (graf 28). Štiri države članice, ki niso izvedle naknadne kontrole takih ukrepov, so poročale, da še vedno načrtujejo naknadne kontrole ali pa da predhodne kontrole zagotavljajo visoko stopnjo zanesljivosti, da so bili odhodki pravilno uporabljeni (graf 29).

4.5 Pogostost nepravilnosti ali goljufij in popravni ukrepi

Zneski, ki jih je treba izterjati – kot približek za pogostost nepravilnosti ali goljufij – za največji ukrep, podprt z instrumentom SURE, so bili v večini primerov nižji od 2 % skupnih odhodkov (graf 30). Vendar so ti podatki zgolj okvirni in niso primerljivi med državami zaradi različnih ukrepov[65]. Nekatere države članice so sporočile, da zneski, ki jih je treba izterjati, vključujejo globe, naložene zaradi goljufije.

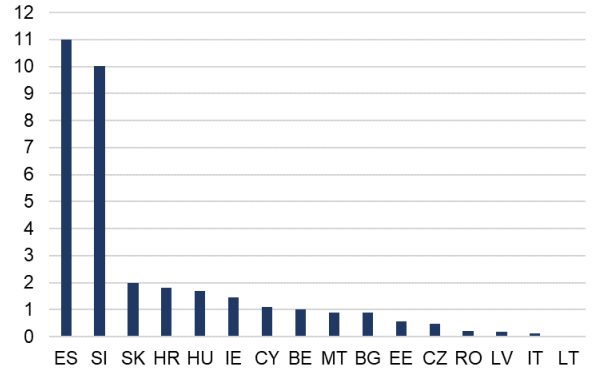
Enajst od petnajstih držav članic je do zdaj izterjalo več kot 75 % skupnega dolgovanega zneska (graf 31). V nekaterih državah članicah bi bila stopnja izterjave višja, če bi se na primer upoštevale tudi izvensodne poravnave, ki omogočajo odplačilo v (prihodnjih) obrokih.

[64] Dve državi članici sta opredelili ukrep, podprt z instrumentom SURE, z največjim tveganjem nepravilnosti in goljufij na podlagi njegove velikosti in ne tveganja.

[65] Slovenija je na primer poročala, da je bila v primeru njenega največjega ukrepa („čakanje na delo“, ki je shema skrajšanega delovnega časa) podpora leta 2020 odobrena na podlagi prosilčeve osebne ocene pričakovanega zmanjšanja prihodkov v letu 2020. Zaradi negotovosti v gospodarstvu je bilo težko predvideti točen upad prihodkov, zato je bila večina nepravilnosti v zvezi s tem ukrepom povezana z naknadnim (ne)izpolnjevanjem tega pogoja za upravičenost. To pojasnjuje tudi razmeroma veliko število nepravilnosti ali goljufij (10 % v grafu 30).

Medtem ko so vse države članice odkrile nepravilnosti, sta približno dve tretjini držav članic odkrili tudi goljufije. V primeru goljufij so vse države članice poleg ukrepov za izterjavo nepravilno uporabljenih sredstev sprejele ukrepe, kot sta obveščanje ustreznih preiskovalnih organov in izvajanje ustreznih postopkov kazenskega pregona. Nekatere države članice so poročale, da so sprejele preventivne ukrepe v odziv na goljufije ali nepravilnosti, kot je vzpostavitev novega sistema poslovnega obveščanja za napovedovanje tveganj goljufij in optimizacijo preventivnega odkrivanja ali oblikovanje seznama subjektov, ki niso izpolnjevali pogojev za upravičenost, da bi jim preprečili, da bi ponovno (uspešno) zaprosili za pomoč.

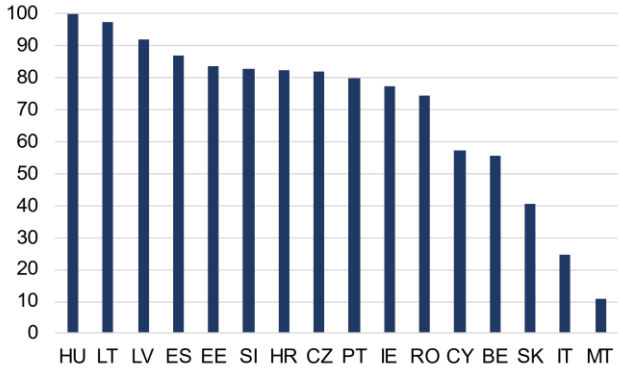
Graf 30: Pogostost nepravilnosti ali goljufij pri največjem ukrepu, podprtem z instrumentom SURE (v % skupnih odhodkov)



Vir: *odgovori držav članic na vprašalnike in lastni izračuni.*

Opomba: Pogostost nepravilnosti ali goljufij se izračuna kot znesek, ki ga je treba izterjati glede na skupne odhodke za največji ukrep, podprt z instrumentom SURE, v vsaki državi članici. Podatki so zgolj okvirni in niso primerljivi med državami zaradi različnih ukrepov (glej sprotno opombo 64). O pogostosti se poroča za vse ukrepe v primeru Hrvaške in Cipra ter za drugi največji ukrep v primeru Češke. V teh primerih se pogostost izračuna glede na skupne odhodke za vse ali za drugi največji ukrep, kot je ustrezno. Za Bolgarijo se pogostost izračuna na podlagi izterjanega zneska in ne zneska, ki ga je treba izterjati. Grčija, Poljska in Portugalska niso predložile informacij niti o znesku, ki ga je treba izterjati, niti o izterjanem znesku.

Graf 31: Stopnje izterjave pri največjem ukrepu, podprtem z instrumentom SURE (izterjani zneski v % skupnega zneska, ki ga je treba izterjati)



Vir: *odgovori držav članic na vprašalnike.*

Opomba: O stopnji izterjave se poroča za vse ukrepe v primeru Hrvaške in Cipra ter za drugi največji ukrep v primeru Češke. Bolgarija, Grčija in Poljska niso predložile informacij o stopnjah izterjave.

V. NADALJEVANJE IZJEMNIH OKOLIŠČIN, KI UPRAVIČUJEJO UPORABO UREDBE O INSTRUMENTU SURE

Samoderogacijska klavzula instrumenta SURE je začela veljati 1. januarja 2023. Komisija je morala poročati o nadaljevanju izjemnih okoliščin, ki so upravičevale uporabo uredbe o

instrumentu SURE, ko je bil instrument aktiven[66]. V četrtem polletnem poročilu iz septembra 2022 ni bilo predloga za podaljšanje instrumenta: ugotovljeno je bilo, da je bila večina omejitev, povezanih s COVID-19, odpravljena, saj se je epidemiološka nevarnost virusa zmanjšala. Ker navedene izjemne okoliščine niso več obstajale, finančna pomoč v okviru instrumenta od 31. decembra 2022 ni več na voljo. V tem oddelku je proučeno, ali je ta presoja še vedno veljavna.

Izredni ukrepi zaradi COVID-19 so bili do konca poletja 2022 skoraj v celoti odpravljeni. Čeprav so pri različici omikron periodični valovi okužbe dosegli vrhunec vsakih 2–3 mesece, so epidemiološke in gospodarske posledice COVID-19 na splošno še naprej upadale. Po podatkih Evropskega centra za preprečevanje in obvladovanje bolezni se je v zadnjih 12 mesecih število prijavljenih primerov, hospitalizacij, sprejemov v oddelek za intenzivno nego in terapijo ter smrti na splošno zmanjševalo[67]. Državam članicam ni bilo treba ponovno uvesti zajezitvenih ukrepov ali ukrepov gospodarske podpore, kar je omogočilo nadaljnjo postopno odpravo odhodkov, povezanih s COVID-19. Od 7. maja 2023 so se vsi kazalniki COVID-19 v EU/EGP bodisi zmanjševali bodisi ostali stabilni, v nekaj državah članicah, v katerih so se nekateri kazalniki povečali, pa so vrednosti ostale razmeroma nizke[68]. Svetovna zdravstvena organizacija je 5. maja 2023 COVID-19 opredelila kot ugotovljeno in trajajoče zdravstveno vprašanje, ne pa kot izjemne razmere mednarodnih razsežnosti v javnem zdravju.

To potrjuje prejšnjo oceno Komisije, da izjemnih okoliščin, ki upravičujejo instrument SURE, ni več. Stabilne epidemiološke razmere se odražajo tudi v odhodkih držav članic za ukrepe, upravičene do instrumenta SURE, ki so do decembra 2022 skupaj znašali le 66 milijonov EUR v primerjavi z 1,3 milijarde EUR januarja 2022. Instrument SURE je bil začasen instrument v izrednih razmerah, po koncu izredne faze pandemije pa se je tudi končal.

VI. OBVEZNOSTI POROČANJA V SKLADU Z OKVIROM ZA SOCIALNE OBVEZNICE EU SURE

To poročilo presega obveznost poročanja iz uredbe o instrumentu SURE in izpolnjuje tudi zahtevo glede poročanja iz okvira za socialne obveznice EU SURE[69]. V skladu z njim je treba poročati o razdelitvi prihodkov instrumenta SURE, vrsti odhodkov in učinku instrumenta SURE.

Razčlenitev prihodkov instrumenta SURE po državah članicah upravičenkah in vrsti upravičenih socialnih odhodkov je navedena v oddelku 1.1 oziroma oddelku 3.2. Do

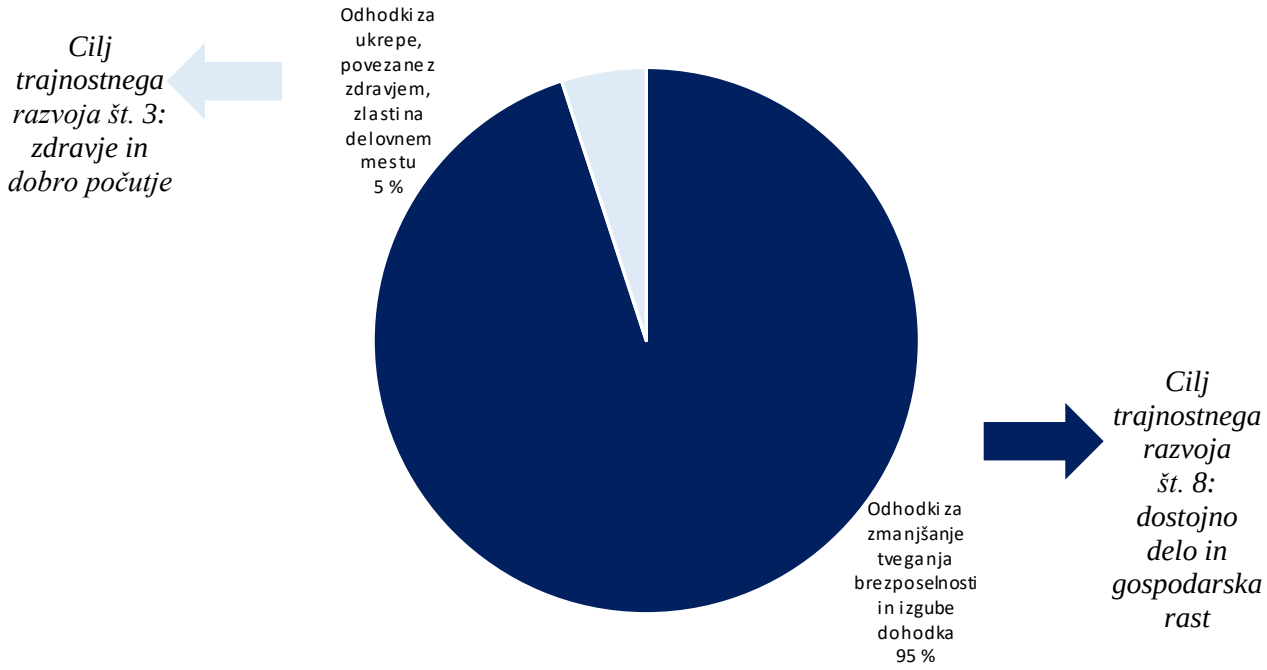
[66] Člen 14(1) uredbe o instrumentu SURE. Obdobje razpoložljivosti instrumenta, v katerem se lahko sprejme izvedbeni sklep Sveta, se v skladu s členom 12(3) uredbe o instrumentu SURE konča 31. decembra 2022. Kadar Komisija v svojem poročilu o izvajanju ugotovi, da hude gospodarske motnje, ki jih je povzročil izbruh COVID-19 in ki vplivajo na financiranje upravičenih ukrepov, še vedno obstajajo, se lahko Svet v skladu s členom 12(4) na predlog Komisije odloči, da podaljša obdobje razpoložljivosti instrumenta, vsakič za dodatno obdobje šest mesecev.
[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews
[68] Glej prejšnjo opombo.
[69] Okvir za socialne obveznice EU SURE opredeljuje standard, ki vlagateljem zagotavlja jamstvo, da se obveznice EU, izdane v tem okviru, nanašajo na projekte, ki služijo resničnemu socialnemu namenu. Okvir je zato v skladu z načeli ICMA o socialnih obveznicah, in sicer (i) uporabo prihodkov; (ii) postopkom vrednotenja in izbire projektov; (iii) upravljanjem prihodkov in (iv) poročanjem. Za več podrobnosti glej: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

decembra 2022 je bilo 19 državam članicam izplačanih vseh 98,4 milijarde EUR, ki so jim bili dodeljeni, in države članice so vso finančno pomoč že porabile.

Javnofinančni odhodki v okviru instrumenta SURE so še naprej dobro usklajeni s cilji trajnostnega razvoja ZN. Razčlenitev javnofinančnih odhodkov, financiranih v okviru instrumenta SURE, po upravičenih socialnih odhodkih, kot je opisano v okviru za socialne obveznice, kaže, da se 95 % porabi za zmanjšanje tveganja brezposelnosti in izgube dohodka. Kot je prikazano na grafu 32, to podpira cilj trajnostnega razvoja št. 8 (dostojno delo in gospodarska rast). Preostalih 5 % se porabi za ukrepe, povezane z zdravjem, ki podpirajo cilj trajnostnega razvoja št. 3 (zdravje in dobro počutje).

O učinku instrumenta SURE se poroča tudi v oddelkih 2.4 in 3. Navedene so ocene števila ljudi in podjetij, podprtih z instrumentom SURE, v letih 2020, 2021 in 2022. Instrument SURE je po oceni prispeval k zaščiti 1,5 milijona delovnih mest, ki so bila ohranjena v letu 2020, kot je prikazano v oddelku 3.1. Izkazalo se je, da je instrument SURE podprl okrevanje rasti v letih 2021 in 2022, kot je prikazano v oddelku 3.2. Države članice naj bi po sedanjih ocenah pri plačilih obresti privarčevale 9 milijard EUR, kot je prikazano v oddelku 3.3.

Graf 32: Okvir za socialne obveznice in preslikava ciljev trajnostnega razvoja



Vir: *poročanje držav članic (februar 2023).*

VII. KONČNI PREMISLEKI O DODANI VREDNOSTI INSTRUMENTA SURE Z DANAŠNJEGA ZORNEGA KOTA

V tem oddelku so obravnavana tri širša spoznanja o politikah, ki jih je mogoče pridobiti iz uspeha instrumenta SURE. Predhodna ocena v tem poročilu kaže, da je bil instrument SURE na splošno uspešen[70]. Poleg tega je junija 2021 instrument SURE prejel nagrado evropskega varuha človekovih pravic za dobro upravljanje za leto 2021 v kategoriji k državljanom usmerjeno zagotavljanje storitev. Tu so obravnavana tri ključna spoznanja, ki jih je mogoče pridobiti iz instrumenta SURE, vendar bodo dodatno ocenjena v oceni instrumenta SURE, ki naj bi jo Komisija po napovedi objavila do tretjega četrtletja leta 2024.

Prvič, instrument SURE se je odzval na posebne nujne potrebe, ki so se pojavile med pandemijo in so bile tako socialne kot tudi gospodarske narave. V času negotovosti na začetku pandemije je bilo za oblikovalce politik ključno, da sprejmejo konkretne ukrepe, da bi se izognili dolgoročnim socialnim in gospodarskim pretresom zaradi šoka, za katerega je bilo mogoče tehtno domnevati, da je (kot se je izkazalo, pravilno) začasne narave. V ta namen je imel instrument SURE jasen in natančno opredeljen namen, s katerim se je odzval na posebno in nujno potrebo, ki so jo opredelile države članice in Komisija. Namen instrumenta je bil ohraniti delovna mesta zaposlenih, da bi zaščitili njihove dohodke ter ublažili negativne gospodarske in socialne posledice pandemije. Odzval se je zlasti na zaustavitev gospodarskih dejavnosti, povezanih z omejitvami gibanja in zajezitvenimi ukrepi, ki so bili uvedeni po vsej EU za ublažitev resnih epidemioloških razmer, počasnejše širjenje okužbe in zaščito življenj. EU je prvič izdala socialne obveznice, ki so postale priljubljene tudi pri vlagateljih, s čimer je poudarila socialno naravnanost instrumenta.

Področje uporabe instrumenta SURE je bilo učinkovito zlasti zato, ker ni temeljilo na togi institucionalni opredelitvi, temveč na namenu, tj. ohranjanju delovnih mest. Instrument SURE ni bil omejen zgolj na sredstvo za doseganje cilja. Njegov glavni poudarek je bil na shemah skrajšanega delovnega časa (in podobnih ukrepih za samozaposlene) kot najučinkovitejši vrsti ukrepa na trgu dela, ki ga je treba izvesti med reguliranim zaprtjem gospodarstva (tj. omejitvijo gibanja zaradi COVID-19)[71]. To je bila za države članice tudi jasna politična usmeritev med krizo. Hkrati je bil ključni namen instrumenta SURE zagotoviti državam članicam operativni manevrski prostor, da prilagodijo trg dela potrebam v izjemnih in dramatičnih okoliščinah. Zato je zajemal vrsto ukrepov, ki so imeli enak namen kot sheme skrajšanega delovnega časa, tj. ohraniti delovna mesta v podjetjih, hkrati pa delavcem zagotoviti zaščito dohodka med pandemijo. Ti ukrepi so vključevali podporo za samozaposlene delavce in sheme subvencioniranja plač (pri katerih se podpora ne odobri na podlagi neopravljenih ur, temveč kot pavšalni znesek ali delež mase plač). Drugi ukrepi so vključevali različna znižanja posrednih stroškov dela (v zvezi z ohranjanjem delovnih mest), nadomestila za odsotnost z dela zaradi bolezni in izredni dopust ter druge posebne ukrepe za razširitev dejavnosti netipičnih oblik zaposlitve (kot so priložnostni ali sezonski delavci).

[70] Premisleki, obravnavani v tem oddelku, se navezujejo na četrtletno poročilo o euroobmočju Evropske komisije (2022) z naslovom *Quarterly Report on the Euro Area*, oddelek III, zvezek 21, št. 2.

[71] V zgodnjih fazah pandemije je posebno učinkovitost shem skrajšanega delovnega časa priznal tudi akademski svet, npr. Laudais in Giupponi v VoxEU, april 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

Drugič, kar zadeva upravljanje, je instrument SURE pokazal prednosti metode EU s političnimi pogoji in prožnim nacionalnim izvajanjem. Instrument SURE je uvedla Komisija po metodi Skupnosti EU in ne z medvladnim pristopom. S tem sta bili zagotovljeni odgovornost in solidarnost med državami članicami, hkrati pa je bila preprečena morebitna stigmatizacija. Komisija je v okviru instrumenta SURE predlagala le politične pogoje: edini pogoj za dostop do sheme je bil, da so se države članice soočile z resnim in nenadnim povečanjem porabe za sheme skrajšanega delovnega časa in podobne ukrepe zaradi pandemije ter da so sredstva instrumenta SURE porabile za predvideni namen. Ta oblika pogojenosti je državam članicam omogočila, da so ohranile odgovornost za ukrepe, izvedene na nacionalni ravni, hkrati pa so imele koristi od finančne podpore in političnih usmeritev, zagotovljenih v okviru instrumenta SURE.

Tretjič, instrument SURE je imel stabilne finančne temelje. Instrument SURE je nastal na podlagi sistema jamstev, ki so ga zagotovile države članice. Vse države članice, vključno z osmimi, ki niso imele koristi od instrumenta SURE, so zagotovile jamstva v skupni vrednosti 25 milijard EUR. Ta jamstva so bila dana prostovoljno in so po odobritvi postala nepreklicna, brezpogojna in nujna. Ta sistem jamstev je finančno trden (pa tudi jasen izraz solidarnosti prek proračuna EU). Z njim so obveznice SURE postale zelo verodostojne za trge in bonitetne agencije, kar je utrlo pot velikemu povpraševanju vlagateljev, ki je nastopilo pri vsaki izdaji. Zaradi priljubljenosti instrumenta SURE med državami članicami in vlagatelji se je zmanjšalo tudi tveganje stigmatizacije, povezane z uporabo finančne pomoči v posamezni državi članici.

PRILOGA: Nadaljnje podrobnosti o transakcijah in izplačilih v okviru instrumenta SURE

Preglednica A1: Izplačila državam članicam v okviru instrumenta SURE (v milijardah EUR)

Država	**Skupni znesek posojila**	**Prva izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 20. 10. 2020 Izplačilo: 27. 10. 2020			**Druga izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 10. 11. 2020 Izplačilo: 17. 11. 2020			**Tretja izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 24. 11. 2020 Izplačilo: 1. 12. 2020	**Četrta izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 26. 1. 2021 Izplačilo: 2. 2. 2021			**Peta izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 9. 3. 2021 Izplačilo: 16. 3. 2021	**Šesta izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 23. 3. 2021 Izplačilo: 30. 3. 2021			**Sedma izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 18. 5. 2021 Izplačilo: 25. 5. 2021			**Osma izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 22. 3. 2022 Izplačilo: 29. 3. 2022	**Deveta izdaja v okviru instrumenta SURE EU** Transakcija: 7. 12. 2022 Izplačilo: 14. 12. 2022	**Skupaj izplačano** (100 % zneska posojila)	**Povprečna zapadlost**
		10 let	20 let	**Skupaj**	5 let	30 let	**Skupaj**	15 let	7 let	30 let	**Skupaj**	15 let	5 let	25 let	**Skupaj**	8 let	25,6 leta	**Skupaj**	15 let	15 let		
Belgija	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**			**8,2**	**14,7**
Bolgarija	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Hrvaška	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Ciper	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**
Češka	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estonija	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Grčija	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Madžarska	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irska	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Italija	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**			**27,4**	**14,8**
Latvija	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**
Poljska	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugalska	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Romunija	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slovaška	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slovenija	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Španija	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**

Skupaj	**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**

Preglednica A2: Ključni statistični podatki o posojilnih transakcijah EU v okviru instrumenta SURE (v EUR)

	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4		SURE #5	SURE #6		SURE #7		SURE #8	SURE #9
Tranša	10 let	20 let	5 let	30 let	15 let	7 let	30 let (izkoriščenost)	15 let	5 let	25 let	8 let	25 let	15 let	15 let
Velikost obveznice	10 milijard	7 milijard	8 milijard	6 milijard	8,5 milijarde	10 milijard	4 milijard	9 milijard	8 milijard	5 milijard	8,137 milijarde	6 milijard	2,17 milijarde	6,548 milijarde
Donos	–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 %
Razpon	MS + 3 bazične točke	MS + 14 bazičnih točk	MS – 9 bazičnih točk	MS + 21 bazičnih točk	MS – 5 bazičnih točk	MS – 16 bazičnih točk	MS + 5 bazičnih točk	MS – 4 bazične točke	MS – 14 bazičnih točk	MS + 1 bazična točka	MS – 2 bazični točki	MS + 17 bazičnih točk	MS – 8 bazičnih točk	MS + 21 bazičnih točk
Razpon glede na nemško obveznico (Bund; v bazičnih točkah)	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
Razpon pri francoski obveznici (OAT; v bazičnih točkah)	9,2	3,2	7,7	–9,9	0,5	–1	–23,1	–2,6	3,1	–11	–1,2	–21	4,9	24
Koncesija za novo izdajo	+1 bazična točka	+2 bazični točki	+1,5 bazične točke	+2,5 bazične točke	+1 bazična točka	1 bazična točka	1 bazična točka	2	1,5 bazične točke	1,5 bazične točke	2 bazični točki	2,5 bazične točke	1 bazična točka	4 bazične točke
Skupno povpraševanje vlagateljev	145 milijard	88 milijard	105 milijard	70 milijard	114 milijard	83 milijard	49 milijard	86 milijard	46,5 milijarde	40 milijard	51,2 milijarde	37,5 milijarde	35 milijard	25 milijard

Opomba: ti statistični podatki se nanašajo na posojila Komisije v imenu Unije. Koncesija za novo izdajo se nanaša na premijo, plačano vlagateljem, ki kupijo novoizdano obveznico v razponu, v katerem se pričakuje, da se bo z ustreznimi obveznicami trgovalo na sekundarnem trgu.