EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2023.6.2.
COM(2023) 291 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A FOGLALKOZTATÁSI BIZOTTSÁGNAK

Az (EU) 2020/672 tanácsi rendelet 14. cikke szerinti jelentés a Covid19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközről (SURE)

A SURE a megszűnése után: végső féléves jelentés

ÖSSZEFOGLALÁS

Ez a dokumentum a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközről (SURE) készült ötödik és egyben végső féléves jelentés. Megerősíti az előző jelentésekben szereplő megállapításokat, bemutatja az eszköz keretében végrehajtott műveleteket és a források igénybevételét, továbbá áttekinti társadalmi-gazdasági hatásait. A SURE egy 100 milliárd EUR-s válságkezelő eszköz volt, amelyet az Európai Unió (EU) hozott létre azzal a céllal, hogy a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben segítséget nyújtson a tagállamoknak a munkahelyek és a munkavállalói jövedelmek védelmében. A SURE 2022. december 31-én véget ért, de végrehajtásának nyomon követése ezen időpont után is folytatódott, amit e jelentés foglal össze. A nyomon követés e jelentés közzétételével lezárul.

Ez a jelentés az Európai Számvevőszék által a SURE-ról szóló, 2022 decemberében közzétett különjelentésben tett néhány további észrevétellel foglalkozik. Fontos, hogy ez a jelentés tartalmazza a nemzeti ellenőrzési és kontrollrendszerek további elemzését, a SURE által támogatott személyek és vállalkozások számának megbízhatóságát megerősítő további bizonyítékokat, valamint a SURE keretében támogatott egészségügyi vonatkozású intézkedések további elemzését.

A világjárvány társadalmi-gazdasági hatásainak kezelésére szolgáló, gyorsan bevezetett új eszköz

Az eszköz végrehajtása gyors és zökkenőmentes volt. A Bizottság az Unió által a világjárvány nyomán tett első válaszlépések részeként 2020. április 2-án terjesztette elő a SURE létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslatot, majd a rendeletet a Tanács 2020. május 19-én fogadta el. A SURE az uniós tagállamok szolidaritásának határozott megnyilvánulása volt: a tagállamok megállapodtak arról, hogy kétoldalú garanciák nyújtásával segítik az Uniót abban, hogy a tőkepiacokon igen kedvező feltételek mellett hozzájusson a SURE-hitelek finanszírozásához szükséges összegekhez. A 100 milliárd EUR-s pénzügyi keretösszeg 2020. szeptember 22-én vált elérhetővé, miután valamennyi tagállam aláírta a garanciamegállapodásokat. A Bizottság a tagállamokkal szorosan együttműködve felgyorsította az eszköz végrehajtását, és pénzügyi támogatást nyújtott Belgiumnak, Bulgáriának, Ciprusnak, Csehországnak, Észtországnak, Görögországnak, Horvátországnak, Írországnak, Lengyelországnak, Lettországnak, Litvániának, Magyarországnak, Máltának, Olaszországnak, Portugáliának, Romániának, Spanyolországnak, Szlovákiának és Szlovéniának. A nyújtott pénzügyi támogatás több mint 90 %-át mindössze hét hónap alatt, 2020 októbere és 2021 májusa között folyósították. 2022 során további folyósításokra került sor azon tagállamok szükségleteinek kielégítése érdekében, amelyek később kívántak forrásokhoz jutni, vagy további pénzügyi támogatást kértek.

2022 őszén nyolc tagállam kapott kiegészítő pénzügyi támogatást. Ez a kiegészítő támogatás a SURE által már támogatott szükséghelyzeti támogatási intézkedésekkel kapcsolatban 2021-ben – és egyes esetekben 2022 elejéig – felmerült többletkiadások fedezésére szolgált. A SURE-támogatást a Covid19-hez kapcsolódó támogatható kiadásokhoz lehetett kérni, akár a tervezett kiadások, akár a felmerült kiadások alapján, mely utóbbiak meghatározásuknál fogva nincsenek

kitéve felhasználási kockázatnak. Továbbá Lengyelországra vonatkozóan módosító tanácsi végrehajtási határozatot fogadtak el az ott felmerült felhasználási rés kezelése érdekében.

Az EU a SURE keretében a tagállamoknak nyújtandó pénzügyi támogatás finanszírozásához első alkalommal bocsátott ki szociális beruházási kötvényeket. A SURE-rendelet követelményein túlmenően a jelentés kiterjed az uniós SURE szociális beruházási kötvények keretdokumentuma szerinti releváns jelentéstételre is, és ismételten megerősíti, hogy a SURE-kiadások összhangban voltak az ENSZ fenntartható fejlődési céljaival.

A Bizottság 2022 decemberében sikeresen kibocsátott 6,5 milliárd EUR összegű SURE szociális beruházási kötvényt, ami majdnem kimerítette a SURE teljes keretét. Ez volt az erős befektetői érdeklődést és kedvező árazási feltételeket hozó sikeres kibocsátási kampány utolsó ügylete. A SURE keretében összesen 98,4 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatást folyósítottak 19 tagállamnak, közel a 100 milliárd EUR maximális összeghez. A fennmaradó 1,6 milliárd EUR nem igényelhető jövőbeli felhasználásra, mivel az eszköz megszűnt.

A SURE kedvezményezett tagállamok általi folytatódó felhasználása

A jelentés megerősíti azt a korábbi becslést, hogy a SURE 2020-ban, a világjárvány első hulláma során mintegy 31,5 millió ember és több mint 2,5 millió cég számára nyújtott támogatást. Ez a kedvezményezett tagállamokban a foglalkoztatottak összlétszámának közel egyharmadát és az összes vállalkozásnak több mint negyedét jelenti. Megerősítést nyert e lefedettségi adatok magas megbízhatósága, amelyek elsősorban a Bizottság iránymutatását követő tagállami adminisztratív adatokon alapulnak. A SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás elsődleges kedvezményezettjei a kkv-k voltak. A leginkább támogatott ágazatok a jelentős mértékben közvetlen érintkezéssel járó szolgáltatások (szállás- és vendéglátás, nagy- és kiskereskedelem), valamint a feldolgozóipar voltak.

2021-ben, különösen az év első felében, amikor a világjárvány még mindig pusztított, a SURE a becslések szerint 9 millió embert és több mint 900 000 vállalkozást támogatott. 2021 első felében még mindig szükség volt gazdasági támogatási intézkedésekre, de azokat ezt követően fokozatosan megszüntették, ahogy gyengült a világjárvány gazdasági és egészségügyi hatása. Erre a fokozatos leépítésre akkor került sor, amikor bevezették az oltásokat, és az uniós gazdaságok jobban alkalmazkodtak a világjárványhoz.

2022-ben a SURE – az eszközhöz kapcsolódó kiadások csökkenésével összhangban – a becslések szerint mintegy 350 000 embert és több mint 40 000 vállalkozást támogatott. A SURE kedvezményezett tagállamainak többsége 2022 közepéig fokozatosan megszüntette szükséghelyzeti munkahelymegtartási intézkedéseit. 2022-ben csak négy tagállam finanszírozott intézkedéseket a SURE felhasználásával, mindössze 5 milliárd EUR-t költve a világjárvány hatásának további mérséklődésével.

Mostanra a SURE keretében tervezett összes közkiadást teljes egészében végrehajtották. A SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított összes közkiadás a kedvezményezett tagállamokban elérte a 122 milliárd EUR-t. Ez jóval meghaladja az előirányzott teljes pénzügyi támogatást (98 milliárd EUR), mivel számos tagállam nemzeti finanszírozással egészítette ki a támogatható intézkedések SURE keretében történő finanszírozását, ami azt mutatja, hogy a SURE által támogatott intézkedések relevánsak.

A SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított összes közkiadás csaknem felét a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra fordították. A közkiadások csaknem egyharmada az önfoglalkoztatókat célzó hasonló intézkedéseket finanszírozta. A közkiadások fennmaradó része – a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló, jóllehet nem a ledolgozott órákon alapuló – bértámogatási intézkedéseket és egészségügyi intézkedéseket szolgált. A Covid19-válság során emellett nőtt a nők és a fiatalok részvétele a csökkentett munkaidős foglalkoztatásban.

Ismét megerősítést nyert az egészségügyi kiadás kiegészítő jellege, hiszen csak a SURE kedvezményezett tagállamainak kétötödére terjedt ki, és az összes kiadás mindössze 5 %-át tette ki. A 19 tagállam közül 8 vette igénybe a SURE-t az egészségüggyel kapcsolatos intézkedések finanszírozására. Ennek 22 %-a a munkába való biztonságos visszatérést biztosító munkahelyi intézkedéseket érintett.

Emellett a SURE-t az egészségügyi vonatkozású intézkedések különböző típusainak hatékony finanszírozására használták fel. Ezek az intézkedések szinte egyenletesen oszlottak meg i. a Covid19 elleni megelőző intézkedések, ii. az egészségügyi dolgozók toborzásához és támogatásához kapcsolódó további munkaerőköltségek, valamint iii. egészségügyi felszerelések és gyógyszerek, többek között oltóanyagok beszerzése között. Ezek az intézkedések vagy a munkába való gyorsabb visszatérést segítették elő, vagy üdvözlendő szükséghelyzeti támogatást nyújtottak az egészségügyi ágazat számára abban a nyolc tagállamban, amely a SURE-t az egészségügyi kiadások támogatására használta.

Fontos megjegyezni, hogy mostanra minden tagállamban felhasználták a SURE keretében nyújtott összes pénzügyi támogatást. A két tagállamban (Románia és Lengyelország) fennálló, felhasználással kapcsolatos probléma, amelyet szorosan nyomon követtek, és amelyről a negyedik féléves jelentésben részletes beszámoló készült, mostanra teljes mértékben megoldódott. Romániában a teljes odaítélt összeg csökkentésének és a további támogatható intézkedések 2022. júliusi bevezetésének köszönhetően a felhasználási rés teljes mértékben megszűnt. Ezt megerősítették a költségvetés végrehajtására vonatkozó végleges adatok. Lengyelországban az odaítélt összeghez viszonyított mérsékelt felhasználási rést a SURE keretében támogatható két új intézkedésnek a 2022 novemberében elfogadott módosító tanácsi végrehajtási határozatba való beillesztésével oldották meg.

A SURE hatásának aktualizált értékelése

A Covid19-válságra adott szakpolitikai válasz 2020-ban ténylegesen mintegy 1,5 millió ember munkanélkülivé válását akadályozta meg, és ez valószínűleg jelentős részben a SURE által finanszírozott programoknak volt köszönhető. A kedvezményezett tagállamokban a munkanélküliség növekedése 2020-ban a gazdasági teljesítmény jelentős visszaesése ellenére nagyon mérsékelt, és a történelmi adatok alapján vártnál jelentősen alacsonyabb volt. Ez úgy valósult meg, hogy a cégekben megtartották az alkalmazottaikat, az önfoglalkoztatók tevékenységét pedig fenntartották. A Bizottság által a több országra kiterjedő globális modell felhasználásával végzett további szemléltető szimulációk arra engednek következtetni, hogy a SURE által közvetlenül finanszírozott csökkentett munkaidős foglalkoztatás és hasonló intézkedések csak az euróövezetben akár 1 millió munkahelyet menthettek meg (a SURE 19 kedvezményezettje közül 14-ben). Ez azt sugallja, hogy a Covid19-re adott átfogó szakpolitikai válasz révén a SURE keretében támogatott 19 kedvezményezettnél a

becslések szerint megóvott összesen 1,5 millió munkahely nagy része a SURE által finanszírozott csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak köszönhető.

A SURE hozzájárulhatott az EU-n belüli munkaerőpiaci egyenlőtlenségek fokozódásának megelőzéséhez is. Ez a mozgás ellentétes a pénzügyi világválságot követő fejleményekkel. A 2020 és 2022 közötti időszakban csökkent a munkanélküliségi ráták szórása a SURE kedvezményezettjei és a többi tagállam között, és a SURE kedvezményezettjei között is.

A SURE azzal teremtett hozzáadott értéket, hogy erősítette a gazdaságba vetett bizalmat, és a tagállamokat hatékonyan ösztönözte arra, hogy nemzeti szinten hozzanak létre széles körű és ambiciózus csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszereket. A korábbi jelentésekben szereplő, felmérésen alapuló bizonyítékok megerősítik a SURE konkrét hatását. Először is, a SURE – a Covid19-járványra válaszul bevezetett első uniós pénzügyi eszközök egyike – hozzájárult a gazdaságba vetett általános bizalom javításához azáltal, hogy megmutatta, az EU képes gyorsan és hatékonyan reagálni egy példa nélküli válságra. Másodszor, a SURE-on keresztül az EU támogatta és ösztönözte a csökkentett munkaidős foglalkoztatás széles körű alkalmazását (új rendszerek létrehozása vagy a meglévő rendszerek kiterjesztése). Harmadszor, a SURE stabil hátteret biztosított ahhoz, hogy a tagállamok jelentősebb hitelfelvételeket és munkahelymegtartási intézkedéseket eszközöljenek, mint egyébként tették volna. Az Európai Politikai Tanulmányok Központja által végzett kutatás megerősíti, hogy a világjárvány idején jelentősen nőtt a csökkentett munkaidős foglalkoztatás igénybevétele, nagyrészt ezen intézkedések kormányzati finanszírozásának jelentős növekedése miatt.

A világjárvány első két évében végrehajtott foglalkoztatásvédelmi intézkedéseknek köszönhetően 2021-ben a helyreállítás a korábbi válságokhoz képest gyorsabban ment végbe. A felmérési adatok azt mutatják, hogy 2021-ben a SURE-támogatás a világjárvány által továbbra is súlyosan érintett ágazatokra összpontosított. A SURE kiadásai az év első felében is koncentráltan jelentkeztek, amikor a járvány megfékezésére irányuló intézkedések szigorúbbak voltak. Ez arra utal, hogy a SURE a legsúlyosabban érintett ágazatok támogatásával a legsürgetőbb igényeket kezelte.

Ami a konkrét adatokat illeti, a SURE keretében kapott pénzügyi támogatás révén a tagállamok a becslések szerint összesen 9,0 milliárd EUR kamatmegtakarítást értek el. Ezt a számadatot az EU által élvezett igen kedvező finanszírozási feltételek és a tagállamoknak nyújtott hitelek hosszú átlagos futamideje magyarázza. A becsült kamatmegtakarítások a 2022. decemberi kilencedik és egyben utolsó SURE-ügylettel tovább nőttek.

A tagállamok által bevezetett ellenőrzési és kontrollrendszerek

Jogi kötelezettségeinek megfelelően valamennyi tagállam arról számolt be, hogy ellenőrizte a SURE keretében támogatott intézkedések végrehajtását, akár előzetes kontrollok, akár az ellenőrzést is magában foglaló utólagos kontrollok (vagy mindkettő) révén. Szinte valamennyi tagállam jelentésében szerepelt, hogy elvégezte a SURE keretében támogatott valamennyi intézkedés előzetes kontrollját (mielőtt a forrásokat a végső kedvezményezettek rendelkezésére bocsátották volna). A tagállamok több mint fele számolt be arról, hogy elvégezte az összes vagy a legtöbb intézkedés utólagos kontrollját (a források rendelkezésre bocsátása után). További öt tagállam számolt be arról, hogy a legnagyobb intézkedés vagy a legnagyobb csalási és szabálytalansági kockázattal járó intézkedés esetében végzett utólagos kontrollt. A

közpénzek megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében az előzetes kontrollon át nem eső intézkedéseket utólagos kontrollnak vetették alá.

Egyetlen tagállam sem véli úgy, hogy a SURE keretében támogatott intézkedések esetében magas a szabálytalanságok vagy a csalás kockázata. Ez gyakran a jogszabályban és egyértelműen meghatározott támogathatósági feltételekkel magyarázható, amelyeket előzetesen határoztak meg és kontrolláltak.

A bizonyított szabálytalanságok és csalások esetén valamennyi tagállam visszafizettette a szabálytalanul felhasznált pénzeszközöket, vagy a visszafizettetés folyamatban van. A legtöbb esetben az összes kiadás 2 %-a alatt maradt az egyes tagállamokban a SURE keretében támogatott legnagyobb intézkedéssel kapcsolatos szabálytalanságok vagy csalások előfordulása. A tagállamok többsége eddig a teljes esedékes összeg több mint 75 %-át visszafizettette. Emellett csalás esetén valamennyi tagállam a szabálytalanul felhasznált pénzeszközök visszafizettetésén túlmenően is hozott intézkedéseket, például értesítette az érintett nyomozó hatóságokat. Egyes tagállamok arról számoltak be, hogy a csalásokra vagy szabálytalanságokra válaszul megelőző intézkedéseket hoztak.

A SURE megszűnése 2022 végén

A SURE hatályvesztésre vonatkozó rendelkezése 2023. január 1-jén lépett hatályba. A SURE-rendelet hatályvesztésre vonatkozó rendelkezést tartalmazott, amely előírta, hogy az eszköz 2022. december 31-én hatályát veszti, kivéve, ha a Tanács a Bizottság javaslata alapján úgy határoz, hogy meghosszabbítja azt. A 2022. szeptemberi negyedik féléves jelentést nem kísérte az eszköz meghosszabbítására irányuló javaslat. A Covid19-járvány miatt bevezetett szükséghelyzeti intézkedéseket 2022 nyarának végéig szinte teljes mértékben megszüntették, és a Covid19 járványügyi és gazdasági hatása 2022-ben is csökkenő tendenciát mutatott. 2023. május 5-én az Egészségügyi Világszervezet a Covid19-et nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzetről kialakult és folyamatban lévő egészségügyi problémára minősítette át. Ez megerősíti a Bizottság azon értékelését, hogy a SURE-t indokoló rendkívüli események már nem állnak fenn. 2023 első hónapjaiban folytatódott a gondos nyomon követés a SURE keretében nyújtott valamennyi pénzügyi támogatás felhasználásának biztosítása érdekében, ami most megerősítést nyert. A SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás felhasználásának nyomon követése ezzel a jelentéssel zárul.

BEVEZETÉS

Ez a dokumentum a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközről (SURE) készült ötödik és egyben végső féléves jelentés. A SURE-t az Európai Unió (EU) azzal a céllal hozta létre 2020 májusában, hogy a Covid19-világjárvány idején segítse a tagállamokat a foglalkoztatás és a munkavállalói jövedelmek védelmében[1]. A SURE a kérelmező tagállamoknak kedvező feltételekkel nyújtott hitelek formájában uniós pénzügyi támogatást biztosított (100 milliárd EUR értékhatárig). A hitelek a tagállamok által bevezetett, csökkentett munkaidős foglalkoztatásra irányuló, illetve a munkavállalók és az önfoglalkoztatók védelmét szolgáló hasonló intézkedések, valamint az említettekhez kapcsolódóan bizonyos – különösen a munkahelyeken bevezetett – egészségügyi vonatkozású intézkedések finanszírozását szolgálták.

A SURE 2022. december 31-én véget ért. A SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás rendelkezésre állása időtartamának végét jelentő, hatályvesztésre vonatkozó rendelkezés előírta, hogy az eszköz 2022. december 31-én lejár, amennyiben a Tanács nem határoz úgy a Bizottság javaslata alapján, hogy meghosszabbítja azt azon az alapon, hogy a SURE-t szükségessé tevő rendkívüli események (azaz a Covid19-világjárvány által okozott súlyos gazdasági zavarok) továbbra is fennállnak. A Bizottság megállapította, hogy ezek az események már nem állnak fenn, így hatályba lépett a hatályvesztésre vonatkozó rendelkezés. Ezért 2023. január 1-je óta nem fogadhatók el a SURE keretében a tagállamoknak nyújtandó pénzügyi támogatásról szóló tanácsi végrehajtási határozatok. A nyomon követés azonban folytatódott 2023 első hónapjaiban a SURE keretében nyújtott valamennyi pénzügyi támogatás felhasználásának biztosítása érdekében, ami most megerősítést nyert. A SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás felhasználásának nyomon követése ezzel a jelentéssel zárul.

Ez a féléves jelentés jogi kötelezettség. A jelentést az Európai Bizottság (a továbbiakban: a Bizottság) az (EU) 2020/672 tanácsi rendelet (a SURE létrehozásáról szóló rendelet)[2] 14. cikkével összhangban fogadta el, teljesítve azt a kötelezettségét, hogy jelentést tesz az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak (EFC) és a Foglalkoztatási Bizottságnak (EMCO)[3]. Mivel mostanra az összes nyújtott pénzügyi támogatást folyósították és elköltötték, és további pénzügyi támogatás nem nyújtható, ez a SURE-ról szóló végső féléves nyomonkövetési jelentés. A Bizottság Költségvetési Főigazgatósága folytatja a hitelek visszafizetésének pénzügyi nyomon követését mindaddig, amíg az összes kintlévő hitelt vissza nem fizették. A jelentésben a tagállami jelentéstétel tekintetében 2023. március 3-i, a

[1] A SURE a 2019–2024-es időszakra szóló bizottsági politikai iránymutatás eredménye, amelyben a Bizottság az európai polgárok védelme és a külső sokkhatások idején az államháztartásra nehezedő nyomás csökkentése érdekében javaslatot tett az európai munkanélküliségi viszontbiztosítási rendszer létrehozására. A Covid19-járvány európai kitörését követően az eszközt a 2020. április 2-i bizottsági javaslat alapján hozták létre.

[2] A Tanács (EU) 2020/672 rendelete (2020. május 19.) a Covid19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) létrehozásáról (HL L 159., 2020.5.20., 1. o.) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=en).

[3] A rendelet 14. cikkének megfelelően a Bizottság beszámol a pénzügyi támogatás igénybevételéről, ideértve a SURE keretében fennálló kintlévőségek összegét és az alkalmazandó törlesztési ütemtervet is, valamint arról, hogy továbbra is fennállnak-e azok a rendkívüli események (a Covid19-világjárvány), amelyek indokolják a SURE létrehozásáról szóló rendelet alkalmazását.

kontrollal és ellenőrzéssel kapcsolatos információk tekintetében 2023. március 17-i, a gazdasági és járványügyi adatok tekintetében pedig 2023. május 15-i információk szerepeltetendők[4].

A jelentés új vagy frissített adatokkal 2023 februárjára vonatkozóan megerősíti a SURE előző féléves jelentésekben ismertetett pozitív értékelését. Legfőbb megállapításai a következőképpen összegezhetők:

- A becslések szerint 19 tagállamban nagyjából 31,5 millió ember és 2,5 millió vállalkozás részesült támogatásban a SURE révén 2020-ban.
- A SURE 2021-ben 15 tagállamban 9 millió emberre és több mint 900 000 vállalkozásra terjedt ki, 2022-ben viszont 4 tagállamban 350 000 személy és 40 000 vállalkozás vett részt benne, ami egyértelműen a fokozatos kivezetést jelzi.
- Az elfogadott szakpolitikai támogatási intézkedések a becslések szerint 2020-ban, a világjárvány csúcsán ténylegesen megakadályozták 1,5 millió ember munkanélkülivé válását. A további szemléltető szimulációk azt sugallják, hogy e becsült hatás nagy része valószínűleg a SURE által finanszírozott csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak köszönhető.
- Ez a szakpolitikai intézkedés a munkaerőpiaci egyenlőtlenségek csökkentéséhez is hozzájárult azzal, hogy csökkentette a munkanélküliségi ráták szórását, különösen a SURE kedvezményezettjei körében.
- A SURE keretében 19 tagállam részesült pénzügyi támogatásban, közülük 11 további kiegészítő támogatást kapott[5].
- Több mint 98 milliárd EUR elkülönítésére és folyósítására került sor – közel a 100 milliárd EUR maximális összeghez –, beleértve a 2022 decemberében 9 tagállamnak folyósított 6,5 milliárd EUR-t.
- A hatályvesztésre vonatkozó rendelkezés 2023. január 1-jétől alkalmazandó, ami azt jelenti, hogy a tagállamoknak nem nyújtható további pénzügyi támogatás. A járványügyi adatok megerősítik a Bizottság azon értékelését, hogy a SURE használatát indokoló rendkívüli körülmények már nem állnak fenn.
- Mostanra mind a 19 kedvezményezett tagállamban felhasználták a SURE keretében nyújtott összes pénzügyi támogatást.
- A szociális és foglalkoztatási vonatkozású eredményekre gyakorolt pozitív hatások mellett a tagállamok a becslések szerint 9,0 milliárd EUR kamatmegtakarítást értek el.
- A tagállamok a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás csaknem felét a csökkentett munkaidős foglalkoztatás támogatására, míg egyharmad részét az önfoglalkoztatókat célzó hasonló intézkedések támogatására fordították.
- 5 %-ot fordítottak egészségügyi intézkedésekre, amelyek a SURE-rendeletnek megfelelően „kiegészítő” jellegűek. Ezek közé tartoznak a Covid19 elleni megelőző intézkedések, az egészségügyi felszerelések és az egészségügyi dolgozók toborzásához és

[4] A kontrollra és ellenőrzésre vonatkozó valamennyi adatszolgáltatási táblázatot és kérdőívet eredetileg 2023. március 3-ig, illetve március 17-ig nyújtották be (Málta kivételével, amely az adatszolgáltatási táblázatot 2023. március 27-én, a kérdőívet pedig 2023. április 17-én nyújtotta be). Ezen túlmenően ezen időpontot követően néhány pontosításra került sor az adatok tekintetében.

[5] A 19 tagállam Belgiumot, Bulgáriát, Ciprust, Csehországot, Észtországot, Görögországot, Horvátországot, Írországot, Lengyelországot, Lettországot, Litvániát, Magyarországot, Máltát, Olaszországot, Portugáliát, Romániát, Spanyolországot, Szlovákiát és Szlovéniát foglalja magában.

támogatásához kapcsolódó további munkaerőköltségek, amelyek összegének mintegy egyötöde a munkahelyen hozott intézkedésekre vonatkozik.

- Valamennyi tagállam arról számolt be, hogy a SURE keretében támogatott valamennyi intézkedés esetében végzett előzetes vagy utólagos kontrollt (vagy mindkettőt). Egyetlen tagállam sem véli úgy, hogy a SURE keretében támogatott intézkedések esetében magas a szabálytalanságok vagy a csalás kockázata.
- Valamennyi tagállam korrekciós intézkedéseket hozott a szabálytalanságokra vagy csalásokra válaszul. A tagállamok többsége eddig a teljes visszafizettetendő összeg több mint 75 %-át visszafizettette.

Ez a jelentés aktualizálja a SURE első négy féléves jelentésében foglalt információkat, és további elemzést is tartalmaz. A negyedik jelentés 2022. augusztusi zárónapja óta bekövetkezett intézményi fejleményekre terjed ki, ideértve a 8 tagállamnak nyújtott kiegészítő pénzügyi támogatást, a Lengyelországra vonatkozó tanácsi végrehajtási határozatnak a felhasználási rés kezelése érdekében történő módosítását, valamint a kiegészítő támogatásokhoz és Lengyelországhoz kapcsolódó források folyósítását. A harmadik féléves jelentésben szereplő ad hoc kérdőív alapján sor kerül a hitelmegállapodásban foglalt kötelezettségek betartásának biztosítását célzó ellenőrzési és kontrollrendszerek alapos vizsgálatára. A jelentés aktualizálja az előző jelentésekben szereplő elemzéseket, különösen – a tagállamok által 2023 februárjában benyújtott féléves jelentések alapján – a SURE által finanszírozott tagállami közkiadásokat illetően, valamint – a legfrissebb makrogazdasági adatok alapján – a SURE becsült hatása tekintetében. Ez a jelentés számos új elemet is tartalmaz: a SURE által megmentett munkahelyek számának további elemzése a Bizottság makrogazdasági modellje alapján, a SURE által finanszírozott egészségügyi vonatkozású intézkedések és a jelentőségük részletesebb elemzése, a SURE által lefedett személyek és vállalkozások számára vonatkozó adatok megbízhatóságával kapcsolatos információk, a nemzeti ellenőrzési és kontrollrendszerek előzőekben említett részletes vizsgálata, valamint a SURE-ból levont tanulságok megvitatása.

Ez a jelentés az Európai Számvevőszék javaslatait is tükrözi. Az Európai Számvevőszék a negyedik féléves jelentés közzétételét követően, 2022. december 14-én tette közzé a SURE-ról szóló 28/2022. sz. különjelentését, amely számos észrevételt tartalmaz az eszközre vonatkozóan[6]. A Számvevőszék jelentése összességében nagyon pozitívan értékeli az eszközt, és elismeri, hogy a Bizottság gyorsan és hatékonyan reagált arra a kihívásra, hogy a Covid19-világjárványra adott válaszként segítse a tagállamokat a foglalkoztatás megőrzésében. A jelentés egyetlen ajánlást fogalmaz meg: a SURE-t értékelni kell. A Bizottság elfogadta ezt az ajánlást, és 2024 harmadik negyedévéig értékelő tanulmányt készít a SURE-ról, amely kiegészíti a féléves jelentésekben szereplő elemzést.

[6] A Számvevőszék például megállapította, hogy i. az átfogó tagállami adatok hiánya korlátozza a Bizottságot abban, hogy felmérje a SURE által támogatott személyek és vállalkozások számát, ii. kevés nyomon követéssel kapcsolatos adat áll rendelkezésre az egészségügyi vonatkozású intézkedéseket tekintve, iii. az eszköz kialakítása nem teszi lehetővé a SURE által a nemzeti rendszereken belül az outputok és az eredmények tekintetében kifejtett hatás elkülönített azonosítását, iv. a Bizottság nem ellenőrizte, hogy a SURE által támogatott nemzeti intézkedések költséghatékonyak voltak-e vagy más rendszereket egészítettek-e ki, mivel a SURE olyan válságreagálási eszköz volt, ahol a pénzeszközök gyors folyósítása prioritás volt; v. a jogi keret nem írja elő a Bizottság számára, hogy értékelje az uniós források által támogatott nemzeti intézkedések végrehajtását irányító tagállami kontrollrendszerek megalapozottságát. Lásd: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_HU.pdf

A jelentés hét szakaszra tagolódik. Az I. szakasz a SURE intézményi felhasználásával foglalkozik: a tagállamoknak nyújtott és kifizetett pénzügyi támogatás a törlesztési ütemtervvel együtt. A II. szakasz ismerteti a SURE szakpolitikai felhasználását, összefoglalva a SURE által támogatott nemzeti intézkedésekre fordított teljes tagállami közkiadásokat[7]. A III. szakasz aktualizálja és kibővíti a SURE hatásának a korábbi jelentésekben szereplő értékelését. A IV. szakasz a nemzeti előzetes és utólagos kontrollrendszerekre vonatkozó információkat vizsgálja, beleértve az ellenőrzést is. Az V. szakasz a SURE folytatását indokoló rendkívüli eseményeket tárgyalja, és megerősíti, hogy azok már nem állnak fenn. A VI. szakasz tartalmazza az uniós SURE szociális kötvényekre vonatkozó keretdokumentum 2.4. szakasza szerinti – e jelentés részét képező – releváns beszámolót.[8] Végezetül a VII. szakasz a SURE hozzáadott értékéről tartalmaz néhány következtetést.

I. A SURE INTÉZMÉNYI FELHASZNÁLÁSA: ODAÍTÉLT ÉS KIFIZETETT ÖSSZEGEK ÉS EGYÉB PÉNZÜGYI SZEMPONTOK

1.1. A kedvezményezett tagállamok és az odaítélt támogatások áttekintése

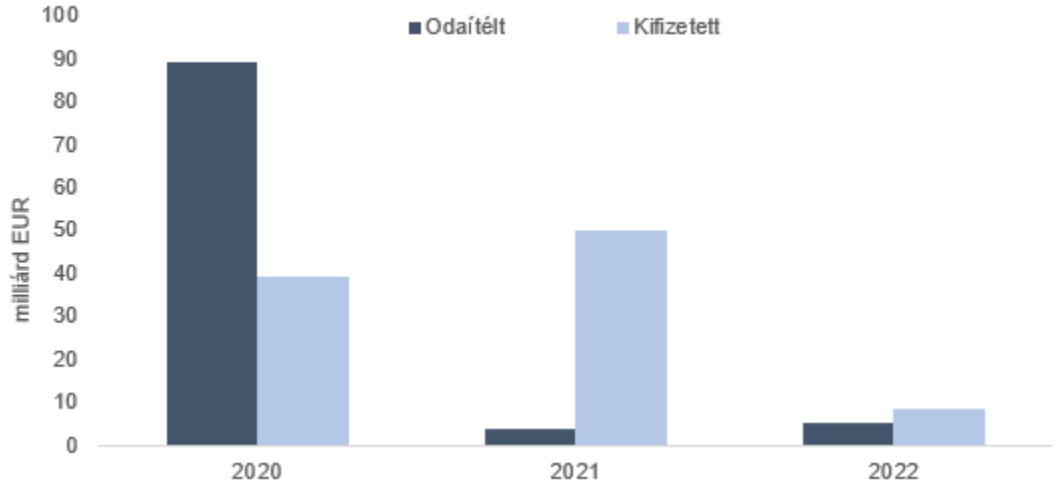
A SURE 100 milliárd EUR-s keretösszegének több mint 98 %-át odaítélték az eszköz élettartama alatt. A SURE keretében összesen 98,4 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatást nyújtottak 19 tagállamnak: Belgium, Bulgária, Ciprus, Észtország, Görögország, Horvátország, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia. A pénzügyi támogatás túlnyomó részét 2020-ban ítélték oda (1. ábra), 2020 szeptemberével kezdődően, amikor a SURE elérhetővé vált. Az utolsó összegeket 2022 novemberében nyújtották.

2022 szeptembere és novembere között nyolc tagállam részesült kiegészítő pénzügyi támogatásban. Az előző, 2022. szeptemberi féléves jelentés óta a Tanács a 2020-ban nyújtott kezdeti pénzügyi támogatáson felül további 5,05 milliárd EUR pénzügyi támogatást nyújtott nyolc tagállamnak: Bulgária, Ciprus, Csehország, Görögország, Horvátország, Lettország, Litvánia és Portugália. A pénzügyi támogatást elsősorban a SURE által már finanszírozott intézkedések meghosszabbításával kapcsolatban 2020-ban és 2021-ben felmerült kiadásokra nyújtották. Ciprus, Görögország és Horvátország esetében ez az eredeti hitelük második kiegészítését jelentette. A SURE-t igénybe vevő 19 tagállamból végül összesen 11 részesült kiegészítő pénzügyi támogatásban. Ez azt a tényt tükrözi, hogy a SURE-támogatást a Covid19-hez kapcsolódó támogatható kiadásokhoz lehetett kérni, akár a tervezett kiadások, akár a felmerült kiadások alapján, amelyek meghatározásuknál fogva nincsenek kitéve felhasználási kockázatnak.

[7] Az I. és a II. szakasz a SURE létrehozásáról szóló rendelet 14. cikke (1) bekezdésének megfelelően a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás felhasználását mutatja be.

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

1. ábra: Odaítélt és kifizetett összegek év szerint



Forrás: *Európai Bizottság*.

1. táblázat: A SURE keretében nyújtott támogatás áttekintése (EUR)

Tagállam	*Teljes odaítélt összeg**	*Ebből kiegészítés*	*Folyósított összeg**	*Kintlévő összeg*
Belgium	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgária	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Ciprus	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Csehország	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Görögország	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Spanyolország	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Horvátország	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Olaszország	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Litvánia	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Lettország	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Málta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Lengyelország	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugália	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Románia	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Szlovénia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Szlovákia	630 883 600	0	630 883 600	0
Magyarország	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Írország	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Észtország	230 000 000	0	230 000 000	0
Összesen	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*A folyósítások végrehajtása során az odaítélt összegeket operatív célokból lefelé kerekítették. Forrás: *Európai Bizottság*.

1.2. Folyósítások és az alkalmazandó törlesztési ütemezés

Az utolsó kötvényaukció során a Bizottság az EU nevében sikeresen kibocsátott 6,5 milliárd EUR összegű SURE szociális beruházási kötvényt. 2022. december 7-én sor került a SURE program keretében a kilencedik és egyben utolsó uniós kibocsátásra. A 15 éves lejáratú kötvényre az ajánlati könyv szerint 25,4 milliárd EUR összegű érdeklődés mutatkozott, ami négyszeres túljegyzést jelentett az év végi finanszírozási időszakban. A 6,548 milliárd EUR-t december 14-én folyósították: 460 millió EUR-t Bulgáriának, 29 millió EUR-t Ciprusnak,

2 milliárd EUR-t Csehországnak, 900 millió EUR-t Görögországnak, 550 millió EUR-t Horvátországnak, 142 millió EUR-t Litvániának, 167 millió EUR-t Lettországnak, 1,5 milliárd EUR-t Lengyelországnak és 300 millió EUR-t Portugáliának. A Lengyelországnak folyósítandó összeg kifizetését elhalasztották a felhasználással kapcsolatos problémák rendezéséig (lásd a 2.1.2. szakaszt), míg a többi összeg a nyolc tagállamnak 2022 őszén nyújtott kiegészítést jelentette.

A SURE erős befektetői kereslettel és kedvező árazással jellemezhető kibocsátási programja összességében rendkívül sikeres volt. A világjárvány előtt a Bizottság korlátozott mértékben jelent meg hitelfelvevőként az európai tőkepiacokon, de a SURE-nak – és az azt gyorsan követő Next Generation EU-nak – köszönhetően a Bizottság jelentős kibocsátóvá vált az állampapírpiacon. Valamennyi ügylet többszörösen túljegyzésre került és kedvező árazást ért el – számos korábbi kötvényt negatív kamatozással bocsátottak ki (lásd az A2. táblázatot). A siker jól mutatta az EU finanszírozási képességébe és a SURE-programba vetett befektetői bizalmat.

2022 decemberéig a SURE keretében nyújtott 98,4 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatás egészét folyósították (1. táblázat). A SURE-ügyletekre és a tagállamok részére teljesített kifizetésekre vonatkozó további részleteket a melléklet A1. és A2. táblázata tartalmazza.

A tagállamok részére folyósított összegek átlagos futamideje változatlanul 14,5 év. Ez megközelíti a vonatkozó tanácsi végrehajtási határozatokban előírt legfeljebb 15 évet. A tőketörlesztés és kamatfizetés ütemtervét a 2. táblázat tartalmazza.

2. táblázat: Az Unió SURE keretében kihelyezett hiteleinek törlesztési ütemezése

Naptári év	Tőke	Kamat	SURE összesen
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
Összesen	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. A SURE SZAKPOLITIKAI FELHASZNÁLÁSA: A SURE KERETÉBEN TÁMOGATHATÓ KÖZKIADÁSOK ÉS TAGÁLLAMI INTÉZKEDÉSEK

Ez a szakasz a SURE szakpolitikai felhasználására összpontosít. A 2.1. szakasz összefoglalja a SURE keretében támogatható, illetve annak támogatására jogosult tagállami közkiadásokat, beleértve a források felhasználását is. A 2.2. szakasz részletesen ismerteti a SURE által támogatott csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszereket és hasonló intézkedéseket, míg a 2.3. szakasz a támogatott egészségügyi vonatkozású intézkedések jellegét vizsgálja. A 2.4. szakasz ismerteti, hogy hány munkavállaló és vállalkozás számára voltak előnyösek a SURE által támogatott intézkedések.

2.1. A SURE által támogatott tényleges és tervezett közkiadások

2.1.1. A támogatható intézkedésekre fordítandó közkiadások nyomon követése

A SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás tervezett és tényleges felhasználásának nyomon követése a kedvezményezett tagállamok által készített féléves jelentéseken keresztül történik. Az előírt jelentéseknek ki kell terjedniük a SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított közkiadásokra (valamint arra, hogy a munkavállalók és vállalkozások milyen arányban részesülnek ezen intézkedésekből, a 3.3. szakaszban leírtak szerint). Ezekből a jelentésekből eddig öt sorozat készült: 2020 augusztusában („kezdeti jelentés”), 2021 január–februárjában („első jelentés”), 2021 júniusában („második jelentés”), 2022 januárjában („harmadik jelentés”), 2022 júniusában („negyedik jelentés”) és 2023 februárjában („legutóbbi jelentéstétel”). A tervek szerint a legutóbbi jelentéstétel lesz az utolsó, mivel mostanra az összes nyújtott pénzügyi támogatást elköltötték, és már nincsenek olyan tervezett kiadások, amelyek végrehajtását nyomon kellene követni. Az információk a SURE keretében támogatható intézkedésekre vonatkozó *tagállami jelentések szerint* kerülnek bemutatásra. Egyes tagállamok többet költöttek a SURE keretében kapott pénzügyi támogatás összegénél, és a SURE-támogatást nemzeti finanszírozással és/vagy uniós strukturális alapokkal egészítették ki, hogy az összes kiadás meghaladhassa a SURE által támogatott összeget. A jelentéstétel a Tanács által megítélt összeggel való összevetés révén lehetővé teszi a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás felhasználásának mérését[9].

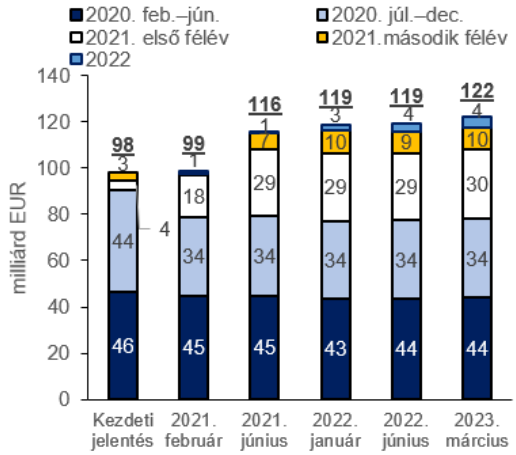
Mostanra a SURE keretében tervezett összes közkiadást teljes egészében végrehajtották. A SURE-rendelet megengedte hogy a pénzügyi támogatást a SURE keretében támogatható intézkedésekkel összefüggő ténylegesen felmerült és tervezett többlet közkiadásokra is felhasználják[10]. A SURE indulásakor, amikor a Covid19-cel kapcsolatos korlátozások sürgősek voltak, az eszköz nagy összegű tervezett kiadást finanszírozott, amely a 2020. júniusi összes kiadás 64 %-át tette ki. A tervezett kiadások aránya 2021 júniusára 12 %-ra csökkent, 2021 végén pedig mindössze 4 %-ot tett ki. 2022 decemberéig a SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított valamennyi kiadás befejeződött, azonban 2022 júniusáig valamennyi

[9] A felhasználási hiány lehetséges oka, hogy a tagállam által a SURE keretében támogatható intézkedésekkel kapcsolatban felmerült vagy tervezett kiadások nem érik el a Tanács által odaítélt összeget. A felhasználás egy része annak tudható be, hogy a tagállamnak nem sikerült elköltenie a már kifizetett összeget, ami problematikussá válhat, ha ez a hiány a tervezett kiadások végrehajtása után is fennáll.

[10] Írország és Észtország csak a ténylegesen felmerült közkiadásokra igényelt SURE-támogatást. Így a jelentésben szereplő kiadás 2021 márciusa óta változatlan. A 2020. és 2021. évi közkiadásokra vonatkozó jelentés tartalma az előző jelentés óta Magyarország és Litvánia esetében sem változott.

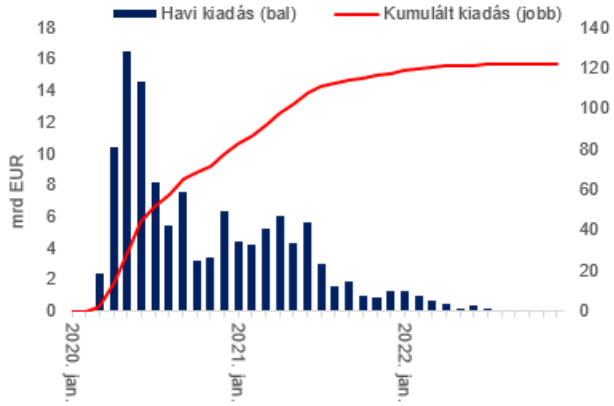
tagállam kimerítette az intézkedések SURE keretében történő finanszírozását, és ezt követően csak nemzeti finanszírozás történt[11].

2. ábra: A jelentésekben közölt közkiadások



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: Észtország 2021 júniusától szerepel, mivel később nyújtott be SURE-támogatás iránti kérelmet. A H1 és a H2 2021 első és második felére utal.

3. ábra: A SURE-hoz kapcsolódó tényleges közkiadások havi alakulása



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*

A SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított összes közkiadás 122 milliárd EUR volt, ami meghaladja a SURE keretében biztosított teljes pénzügyi támogatást. Ez az összeg kissé nőtt a negyedik jelentéshez képest (2. ábra), mivel egyes tagállamok 2022-ben meghosszabbították az intézkedéseket, bár korlátozottabb kiadásokkal. Összesen 13 tagállam számolt be kiadásokról 2022-ben. A 2022-ben is folytatódó néhány programra fordított kiadások kismértékben nőttek, és a tervezett 3,7 milliárd EUR helyett végül ténylegesen 4,5 milliárd EUR összegű kiadásra került sor. A kiadások teljes összege (122 milliárd EUR) meghaladja a SURE keretében biztosított teljes összeget (98,4 milliárd EUR), mivel a legtöbb tagállam többet költött a támogatható intézkedésekre, mint az általuk igényelt és számukra megítélt pénzügyi támogatás[12]. Ez rávilágít arra, hogy a SURE-támogatások által fedezett intézkedéseket továbbra is alkalmazzák a tagállamok, azt követően, hogy 2020-ban először kérelmezték azt.

A világjárvány hatásának 2022-es enyhülése miatt a SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított havi kiadások összege elhanyagolható mértékűre csökkent. A 3. ábra azt mutatja, hogy a 2022. évi kiadások januárban tetőztek (alacsony szinten), majd gyorsan csökkentek. 2022 elején a kiadások olyan intézkedésekre összpontosultak, mint egyes

[11] A támogatható intézkedések a SURE-rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében meghatározott intézkedések: nemzeti csökkentett munkaidős foglalkoztatás vagy hasonló intézkedések, valamint kiegészítő, egészségügyi vonatkozású intézkedések.
[12] Spanyolország és Olaszország esetében ez a három legnagyobb kedvezményezett tagállamra vonatkozó koncentrációs határértéknek (a 100 milliárd EUR-s maximális összeg 60 %-a) is betudható.

csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek meghosszabbítása, a karanténhoz kapcsolódó intézkedések, a Covid19-tesztelés és az egészségügyi dolgozók különleges kompenzációja[13]. 2022 második felében az átlagos havi kiadások mindössze 83 millió EUR-t tettek ki az összes jelentést tevő tagállamot tekintve.

2.1.2. A források felhasználása

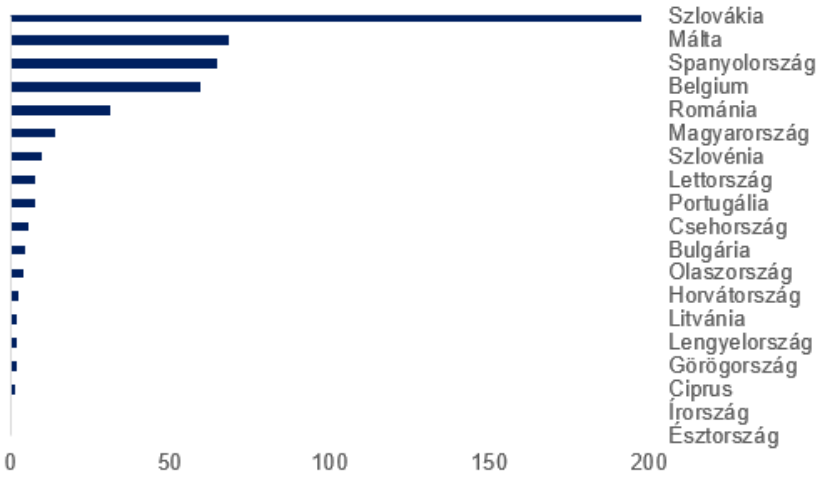
Mostanra minden tagállamban felhasználták a SURE keretében nyújtott összes pénzügyi támogatást. Mivel a SURE által finanszírozott összes közkiadást végrehajtották, azaz nincs fennmaradó tervezett kiadás, a megítélt 98,4 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatás teljes mértékben felhasználásra került. A negyedik féléves jelentésben tárgyalt, két tagállamban korábban azonosított, felhasználással kapcsolatos problémák mostanra megoldódtak. A 19 tagállamból 17 ténylegesen *többet* költött el az odaítélt összegnél, többek között a fennmaradó összeg nemzeti finanszírozása révén (lásd a 4. ábrát).

Romániában a felhasználási rést teljes mértékben megszüntették, amit a költségvetés végrehajtására vonatkozó végleges adatok megerősítettek. Emlékeztetőül, 2022 elején Romániában a felhasználási rés közel 3 milliárd EUR volt. A 2022 júliusában elfogadott módosított bizottsági végrehajtási határozat 4,1 milliárd EUR-ról 3 milliárd EUR-ra csökkentette az odaítélt összeget, és a román hatóságok kérésére 21 további, a SURE keretében támogatható intézkedést tartalmazott. A Bizottság és a román hatóságok közötti szoros párbeszéd segített azonosítani a csökkentett munkaidős foglalkoztatásban részt vevő vállalatokhoz kapcsolódó közvetett munkaerőköltségek csökkentésének formájában megvalósuló további támogatható kiadásokat[14]. A 2022 szeptemberében rögzített és a negyedik jelentésben jelzett 350 millió EUR összegű becsült fennmaradó rés mostanra teljes mértékben megszűnt. Mostanra még a Romániának nyújtott 3 milliárd EUR-t is bőven meghaladó többlet alakult ki. A módosított bizottsági végrehajtási határozatban foglalt valamennyi intézkedésre vonatkozó költségvetés 2022. évi végleges végrehajtása eloszlatta a bizonytalanságot, olyannyira, hogy 2022 decemberére a tényleges kiadások teljes összege meghaladta a 3 milliárd EUR-t, és az egészségügyi vonatkozású kiadások kiegészítő jellegűek maradtak (az összes kiadás kevesebb mint 46 %-át tették ki).

[13] Emellett 2022-ben egyes kiadások olyan korábbi időszakokra vonatkozó, kedvezményezett munkavállalóknak és cégeknek kifizetett összegekhez kapcsolódtak, amelyeket a tagállamok későbbre ütemeztek.

[14] A társadalombiztosítási költségek alóli teljes vagy részleges mentességek a SURE keretében támogathatók, amennyiben a foglalkoztatás megőrzéséhez kapcsolódnak. A csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek tartalmazhatnak ilyen mentességeket, és azokat kérésre a SURE keretében finanszírozták a tagállamok számára (lásd például Szlovénia, Görögország, Spanyolország és Portugália esetében).

4. ábra: A támogatható intézkedésekre fordított közkiadásoknak a hitel összegét meghaladó része (a hitelösszeg %-ában)



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: A közkiadások a bizottsági végrehajtási határozatok szerinti bejelentett intézkedésekre vonatkoznak, az európai strukturális és beruházási alapok nélkül. Egyes tagállamok (Észtország, Szlovénia) 2020 után már nem küldtek a SURE keretében támogatható intézkedésekre vonatkozó jelentést, mivel már nem használják a SURE keretében nyújtandó pénzügyi támogatást ezen intézkedések finanszírozására, ugyanis meghaladták az odaítélt összeget.

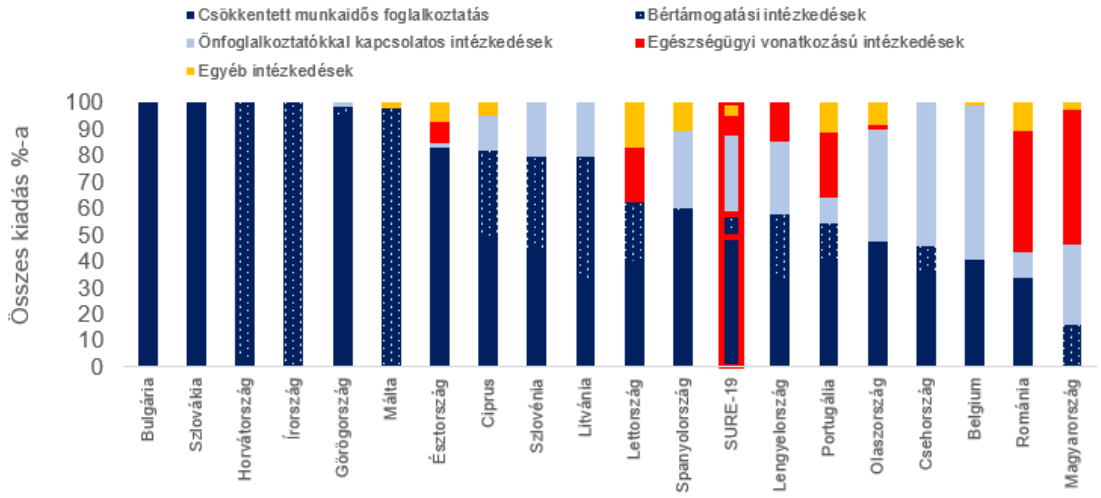
Lengyelországban az odaítélt összeghez viszonyított mérsékelt felhasználási rést a SURE keretében támogatható két új intézkedés beillesztésével oldották meg. 2022 elején Lengyelország arról számolt be, hogy a rá vonatkozó bizottsági végrehajtási határozat hatálya alá tartozó intézkedésekre fordított összes kiadás alacsonyabb volt (9,9 milliárd EUR), mint az odaítélt összeg (11,2 milliárd EUR). A Bizottság és a lengyel hatóságok közötti technikai párbeszéd eredményeként a Tanács a Bizottság javaslata alapján – a SURE keretében támogatható két további egészségügyi vonatkozású intézkedés beépítésével – 2022 novemberében módosította a Lengyelországra vonatkozó eredeti bizottsági végrehajtási határozatot. Ezek az egészségügyi dolgozóknak nyújtott bónuszt és a Covid19-re vonatkozó PCR-tesztelési szolgáltatásokat foglalják magukban. A támogatható egészségügyi vonatkozású kiadások az összes kiadás 0 %-áról a 15 %-ára nőttek, és kiegészítő jellegűek maradtak. A fennmaradó összeget (1,5 milliárd EUR), amelynek folyósítását eredetileg a felhasználással kapcsolatos probléma rendezéséig elhalasztották, 2022 decemberében folyósították.

2.2. Tagállami intézkedések: a SURE által támogatott csökkentett munkaidős foglalkoztatás vagy hasonló intézkedések

A SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított összes közkiadás túlnyomó többségét csökkentett munkaidős foglalkoztatásra és az önfoglalkoztatókra vonatkozó „hasonló intézkedésekre” költötték el. A SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított összes közkiadás csaknem felét (49 %) csökkentett munkaidős foglalkoztatásra költötték, amelyet a 19 tagállam közül 16 tagállam a SURE-ból finanszírozott. További 31 %-ot

különítettek el az önfoglalkoztatókat célzó „hasonló intézkedésekre”[15]. 9 %-ot fordítottak bértámogatási rendszerekre[16], az összes kiadás 6 %-át pedig a munkahelyek megtartását és a munkavállalók jövedelmét támogató „egyéb” hasonló intézkedésekre különítették el[17]. Egészségügyi vonatkozású intézkedésekre mindössze 5 %-ot költöttek, megerősítve azok kiegészítő jellegét. 11 tagállam csak csökkentett munkaidős foglalkoztatásra és hasonló intézkedésekre fordította a SURE pénzügyi támogatását (5. ábra).

5. ábra: A SURE keretében támogatásra jogosult intézkedésekre fordított közkiadások a kiadás típusa szerint



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: Magyarország egészségügyi vonatkozású kiadásaival kapcsolatban a részletekért lásd a 2021. márciusi jelentést.

A Covid19-válság során nőtt a nők és a fiatalok részvétele a csökkentett munkaidős foglalkoztatásban. Ez elsősorban azt tükrözi, hogy a támogatás ágazati összetétele a feldolgozóipar és az építőipar felől a szolgáltatások és a kiskereskedelem felé mozdult el, vagyis azon ágazatok felé, ahol viszonylag magasabb a nők és a fiatalok aránya a foglalkoztatásban (6. ábra)[18].

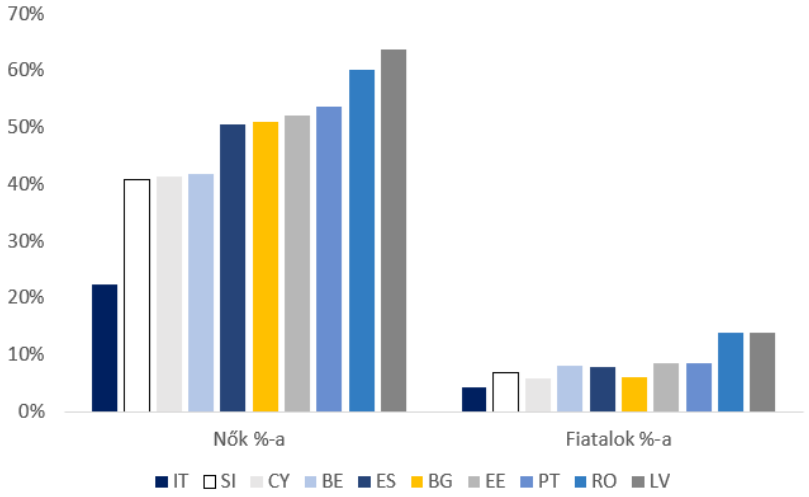
[15] Ez a Bizottság elemzésén alapul, amely a tagállamok jelentéseiben szereplő intézkedéseket típus szerint kategorizálja.
[16] A bértámogatás a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló munkahelymegtartási intézkedés, a kifizetéseket azonban nem (a nem ledolgozott) órák arányában számítják ki, hanem egy átalányösszegnek vagy a teljes bér egy részének feleltetik meg. A csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló intézkedések összességében a SURE keretében támogatható összes kiadás 46 %-át teszik ki.
[17] Az egyéb hasonló intézkedések közé tartoznak például a betegségi ellátások, a szülői szabadság és a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz kapcsolódó szakképzés.
[18] Európai Bizottság (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020 [Munkaerőpiac és a bérek alakulása 2020-ban], 3. fejezet, Policy developments [Szakpolitika fejlemények]. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Olaszországban és Belgiumban a programokban részt vevő nők aránya 2020 márciusa után átlagosan megkétszereződött, míg a fiatal foglalkoztatottak mint kedvezményezettek aránya Olaszországban 1,6 %-ról 5,7 %-ra, Belgiumban pedig 6,7 %-ról 7,6 %-ra nőtt. A

2022 őszén nyolc tagállam kapott kiegészítő pénzügyi támogatást különböző intézkedésekre. Ez a kiegészítő támogatás a SURE által már támogatott szükséghelyzeti támogatási intézkedésekkel kapcsolatban 2021-ben – és egyes esetekben 2022 elejéig – felmerült többletkiadások fedezésére szolgált. A kiegészítő támogatások konkrétan a következőkre terjedtek ki:

- *Bulgária:* az olyan vállalkozásoknak biztosított csökkentett munkaidős foglalkoztatás 2022. júniusig történő meghosszabbítása, amelyek a világjárvány miatt legalább 30 %-os bevételcsökkenést szenvedtek el, és amelyek 2020. március 13. és 2020. december 31. között korlátozták tevékenységüket, miközben megtartották munkavállalóikat.
- *Ciprus*: a tevékenységüket (részlegesen) felfüggeszteni kényszerülő vállalkozásokat támogató bértámogatási program, a szálláshely-szolgáltatási és idegenforgalmi ágazatra vonatkozó különleges rendszerek, az önfoglalkoztatóknak szóló támogatási program, valamint a Covid19-hez kötődő betegségi ellátási rendszer (2021 harmadik negyedévéig történő) meghosszabbításához kapcsolódó többletkiadások.
- *Csehország*: a szükséghelyzeti csökkentett munkaidős foglalkoztatás (az úgynevezett „vírusellenes program") és az önfoglalkoztatóknak nyújtott szükséghelyzeti támogatás 2021-ben történő meghosszabbítása.
- *Görögország*: a szükséghelyzeti munkahelymegtartási rendszer (az olyan magánszektorbeli alkalmazottaknak nyújtott juttatás, akiknek a szerződését felfüggesztették) és a hozzá tartozó társadalombiztosítási költségeket fedező kapcsolódó támogatás 2021-ben és 2022-ben történő meghosszabbítása.
- *Horvátország*: a két meglévő támogatási intézkedés – nevezetesen a világjárvány által hátrányosan érintett vállalkozások bértámogatási rendszere (2022 júniusáig történő) és a munkaidő ideiglenes csökkentését támogató csökkentett munkaidős foglalkoztatás (2022 decemberéig történő) – meghosszabbítása.
- *Litvánia*: a munkavállalók bérköltségeit a munkaviszony felfüggesztésének idejére támogató munkahelymegtartási program, valamint az önfoglalkoztatóknak nyújtott támogatási rendszerek 2021 júniusáig történő meghosszabbítása.
- *Lettország*: a szükséghelyzeti támogatási intézkedések (a munka nélkül töltött idő kompenzációja a munkavállalók számára, az érintett vállalkozások bértámogatása és a Covidhoz kapcsolódó betegségi ellátások) visszaállítása a 2020 novembere és 2021 júniusa közötti időszakban, valamint az egészségügyi vonatkozású intézkedések meghosszabbításával kapcsolatos további kiadások.
- *Portugália:* egyes meglévő munkaerőpiaci és egészségügyi vonatkozású intézkedések (amelyeket 2022 januárjában módosított bizottsági végrehajtási határozattal bővítettek) 2021 végéig, illetve 2022 márciusáig történő meghosszabbítása (ez utóbbi magában foglalja a megelőző karantén idejére járó juttatást és az üzleti tevékenységek újraindításához nyújtott rendkívüli támogatást).

csökkentett munkaidőben foglalkoztatott nők és fiatal munkavállalók aránya Lettországban, Romániában, Portugáliában és Észtországban szintén magas volt.

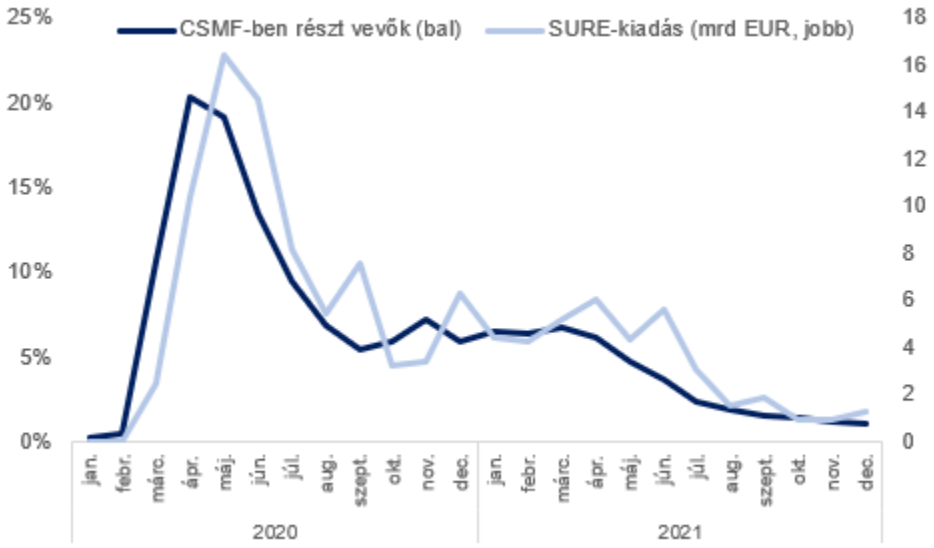
6. ábra: A női és fiatal (15–24 évesek) kedvezményezettek átlagos aránya a csökkentett munkaidős foglalkoztatásban (2020/2021)

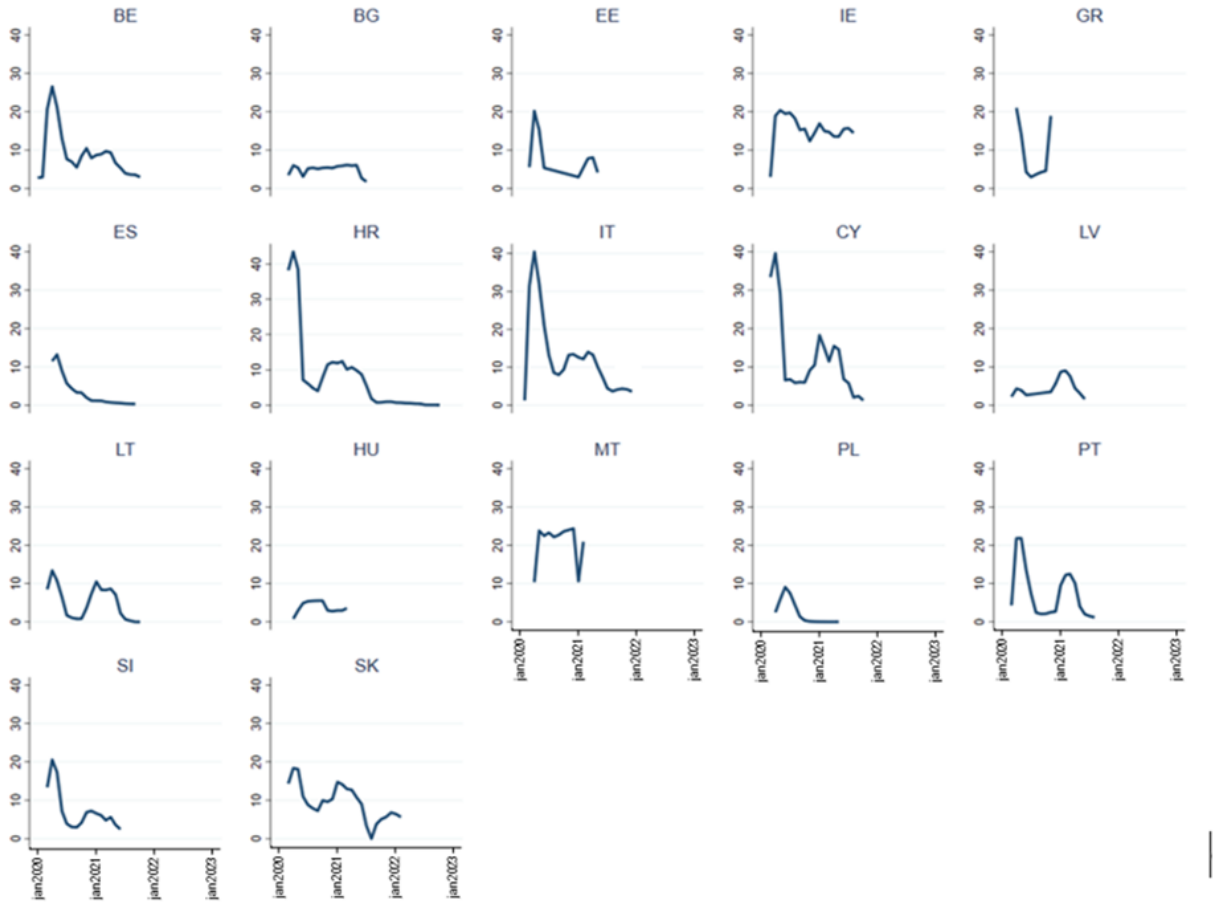


Forrás: *2020. évi munkaerőpiaci politikai adatbázis, Európai Bizottság, A Foglalkoztatás, a Szociális Ügyek és a Társadalmi Befogadás Főigazgatósága; az EMCO 2020. és 2021. évi adatgyűjtése*.
Megjegyzés: Nem áll rendelkezésre adat a SURE által támogatott valamennyi országra vonatkozóan.

A legtöbb tagállamban a csökkentett munkaidőhöz kapcsolódó támogatás igénybevétele 2021-ben is folytatódott, de csökkenő ütemben. A tagállamok többségében a világjárvány első, 2020. március–áprilisi hullámának első csúcsát követően 2020 második felében stabilizálódott a csökkentett munkaidős foglalkoztatás és a hasonló munkahelymegtartási intézkedések alkalmazása. A programok alkalmazása ezt követően 2021 folyamán fokozatosan csökkent, összhangban a gazdasági fellendüléssel és az oltási kampányok sikeres bevezetésével. Egyes országokban 2020 végén/2021 elején egy második csúcs volt tapasztalható.

7. ábra: A munkahelymegtartási intézkedésekben részesülő munkahelyek aránya (összesítve és tagállamonként)





Forrás: Eurostat, *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: Csehország és Románia esetében nem áll rendelkezésre adat. A támogatott munkahelyek arányának csökkenése 2021 második felében részben annak tudható be, hogy több ország esetében nem állnak rendelkezésre adatok.

A SURE kedvezményezett tagállamainak többsége 2022 közepéig fokozatosan megszüntette szükséghelyzeti munkahelymegtartási intézkedéseit. Míg néhány ország (Észtország, Szlovénia) már 2020 második felében visszavonta szükséghelyzeti munkahelymegtartási intézkedéseit, a legtöbb 2021-ig, illetve egyes esetekben 2022 első feléig meghosszabbította szükséghelyzeti támogatását. Csak két országban (Portugália, Horvátország) állt rendelkezésre szükséghelyzeti támogatás 2022 végéig.

3. táblázat: A fő szükséghelyzeti munkahelymegtartási intézkedések és azok időtartama

Tagállam	Típus	Állandó/ideiglenes	A munkaidő csökkentése	A szükséghelyzeti támogatás vége
BE	CSMF	Állandó, ideiglenes módosításokkal	0–100 %	2022. június
BG	CSMF	Ideiglenes	50 % vagy 100 %	2022. június
CZ	CSMF	Ideiglenes	0–100 %	2022. február
EE	CSMF	Ideiglenes	0–100 %	2020. június

IE	Bértámogatás	Ideiglenes	–	2020. augusztus
EL	CSMF	Ideiglenes	50 % vagy 100 %	2022. január
ES	CSMF	Állandó, ideiglenes módosításokkal	0–100 %	2022. március
HR	Bértámogatás + CSMF	Ideiglenes	0–100 %	2022. december
IT	CSMF	Állandó, ideiglenes módosításokkal	0–100 %	2021. december
CY	CSMF	Ideiglenes	0–100 %	2021. augusztus
LV	CSMF	Ideiglenes	0–100 %	2021. június
LT	Bértámogatás + CSMF	Ideiglenes	0–100 %	2021. június/2021. szeptember
HU	–	–	–	–
MT	Bértámogatás	Ideiglenes	–	2022. május
PL	Bértámogatás + CSMF	Ideiglenes	20–100 %	2021. szeptember
PT	CSMF	Állandó, ideiglenes módosításokkal	0–100 %	2022. szeptember
RO	CSMF	Ideiglenes	0–100 %	2022. május
SI	CSMF	Ideiglenes	50–100 %	2020. december
SK	CSMF	Ideiglenes	0–100 %	2022. március

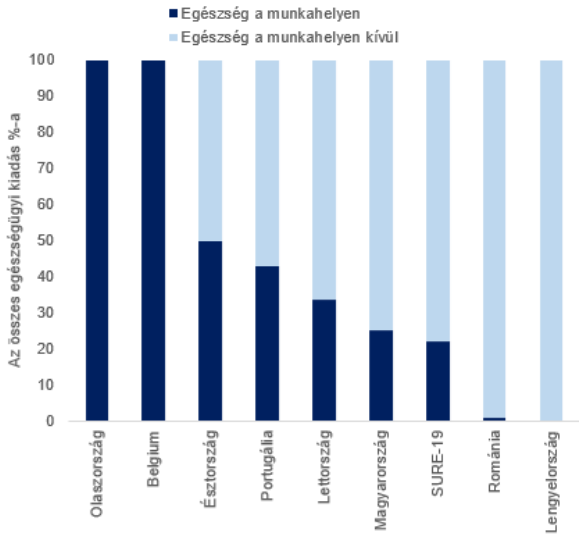
Megjegyzés: Ez a táblázat csak a főbb rendszerekre összpontosít. Magyarországon a világjárvány idején volt érvényben sürgősségi csökkentett munkaidős foglalkoztatás, amelyet az európai strukturális alapokból finanszíroztak. Ezért a SURE keretében erre nem kapott pénzügyi támogatást. Írország a bértámogatási rendszerét egy hasonló módosított rendszerrel váltotta fel, amely 2022 májusáig tartott, de azt nem a SURE keretében finanszírozta.

2.3. Tagállami intézkedések: a SURE által finanszírozott egészségügyi vonatkozású intézkedések

Megerősítést nyert az egészségügyi vonatkozású kiadások kiegészítő jellege. Az összes kiadásnak csupán 5 %-át költötték egészségügyi vonatkozású intézkedésekre. A 19 tagállam közül csak 8 vett igénybe SURE-támogatást az egészségüggyel kapcsolatos intézkedések finanszírozására. A SURE-rendelet lehetővé teszi a Covid19-cel kapcsolatos *bármely* egészségügyi intézkedés finanszírozását, de kiemeli *különösen a munkahelyi* intézkedéseket, amelyek az összes egészségügyi kiadás 22 %-át teszik ki (8. ábra)[19]. Munkahelyi intézkedésnek elsősorban azok minősülnek, amelyek megkönnyítik a munkába való biztonságos visszatérést a foglalkozási veszélyek csökkentése révén, többek között az egészségügyi dolgozók esetében is.

[19] Lásd a 2020. május 19-i (EU) 2020/672 tanácsi rendelet 1. cikkét. Ezt a feltételt az (5) preambulumbekezdés részletesebben is kifejti: „*Az e rendeletben előírt eszköz erőteljesen célzott jellegének és ezáltal hatékonyságának megőrzése érdekében az említett intézkedések a foglalkozási veszélyek csökkentésére és a munkavállalók és az önfoglalkoztatók munkahelyi védelmének biztosítására irányuló egészségügyi vonatkozású intézkedések, valamint adott esetben egyéb, az egészséggel kapcsolatos intézkedések lehetnek.*”

8. ábra: Az egészséggel kapcsolatos munkahelyi kiadások aránya



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*

9. ábra: Az egészségügyi vonatkozású intézkedések lebontása típus szerint (az érintett tagállamok száma)



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: Portugália és Románia kétszer szerepel a számításban, mivel mind a munkahelyen, mind azon kívül alkalmaztak megelőző intézkedéseket és egészségügyi felszerelésekkel és gyógyszerekkel kapcsolatos intézkedéseket.

A SURE-t több különböző típusú egészségügyi vonatkozású intézkedés finanszírozására használták fel, üdvözlendő szükséghelyzeti támogatást nyújtva az egészségügyi ágazatnak, és elősegítve a tevékenységhez való gyorsabb visszatérést több tagállamban. A Számvevőszék javaslatára a Bizottság szolgálatai tovább vizsgálták a SURE által finanszírozott egészségügyi vonatkozású intézkedések hatásait. A támogatott egészségügyi vonatkozású intézkedések nagyjából három kategóriába sorolhatók: i. a Covid19 elleni megelőző intézkedések, ii. a nagyon nehéz körülmények között munkát végző egészségügyi dolgozók toborzásához és támogatásához kapcsolódó további munkaerőköltségek, valamint iii. egészségügyi felszerelések és gyógyszerek. A 9. ábra azt mutatja, hogy az egyes intézkedési kategóriák népszerűsége nagyjából hasonló volt a tagállamokban. Az alábbiakban részletezett intézkedések a munkahelyen és azon kívül egyaránt előfordulnak.

- *Megelőző intézkedések:* Ezen intézkedések célja a foglalkozási veszélyek csökkentése és a munkába való biztonságos visszatérés biztosítása (az egyéni védőeszközök kivételével). A *munkahelyi* példák közé sorolható a higiéniai képzés (Belgium), az ápolási intézményekben és gyermekgondozási létesítményekben dolgozó személyek vizsgálata (Portugália), valamint a kisvállalkozásoknak és nonprofit szervezeteknek a munkahelyek fertőtlenítése érdekében nyújtott adójóváírások (Olaszország). A *munkahelyen kívüli* megelőző intézkedések főként a lakosság egészére kiterjedő Covid19-teszteléssel kapcsolatos kiadások finanszírozását érintik. A világjárvány alatti teszteléshez szükséges laboratóriumi kapacitás növelése szintén döntő fontosságú volt a klinikai műveletek fenntartása, valamint a lezárások és a közösségi kontaktusok korlátozására irányuló intézkedések megszüntetése szempontjából. Az EU-ban a genomszekvenálás 2020-hoz

képest 15-szörös növekedést mutatott 2021-ben, aminek következtében a szekvenált pozitív tesztek aránya a 2020. évi kevesebb mint 1 %-ról 2021-re átlagosan 7 %-ra nőtt[20].

- *Az egészségügyi dolgozók toborzásához és támogatásához kapcsolódó további munkaerőköltségek:* A *munkahelyen kívül* hozott intézkedések közül a legnépszerűbbek az egészségügyi dolgozók további munkaerőköltségei (elsősorban bónuszok) voltak. Észtország, Lengyelország, Lettország, Magyarország, Portugália és Románia például a SURE keretében rendelkezésre álló forrásokat használt fel arra, hogy bónuszt adjon az egészségügyi személyzetnek és/vagy további személyzetet vegyen fel. A világjárvány idején elsődleges fontosságú volt a munkaigényes intenzív betegellátási kapacitás növelése, mivel az intenzív ellátás nagyobb kihasználtsága a halandóság növekedésével járt[21].
- *Egészségügyi felszerelések és gyógyszerek*: A SURE-forrásokat egyéni védőeszközök és fertőtlenítőeszközök munkahelyeken és kórházakban történő beszerzésére (Észtország, Lettország, Magyarország és Portugália), valamint a védőoltások bevezetésére (Románia) is felhasználták, ami kulcsfontosságú volt a halálesetek számának korlátozásához és a normalitáshoz való visszatéréshez.

2.4. A SURE által támogatott alkalmazottak és cégek köre

A Bizottság megerősítette a tagállamok által jelentett lefedettségi adatok magas minőségét. A Bizottság iránymutatást adott, a tagállamok pedig erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy az öt jelentéstételi sorozat folyamán javítsák a 2020-ra, 2021-re és 2022-re vonatkozóan jelentett lefedettség minőségét[22]. A 19 tagállamból mostanra 9 megerősítette, hogy az információk teljes mértékben adminisztratív adatokon alapulnak, és összhangban vannak a Bizottság által adott iránymutatással[23]. További nyolc tagállam esetében tekinthető úgy, hogy többnyire adminisztratív adatokon alapulnak. Csak két tagállam jelezte, hogy az általuk szolgáltatott adatok csak legjobb becslésnek tekinthetők, amíg a teljes információ nem ismert. Ez jelentősen emeli az itt közölt lefedettségi becslések iránti bizalmat, egyúttal kezeli a Számvevőszék egyik észrevételével, amely szerint a jelentés végleges adatok helyett becslésekre támaszkodik.

A SURE 2020-ban a becslések szerint mintegy 31,5 millió embert és több mint 2,5 millió vállalkozást támogatott. Ez a 19 kedvezményezett tagállamban a foglalkoztatottak összlétszámának közel egyharmadát és az összes vállalkozásnak több mint egynegyedét jelenti[24].

[20] Lásd: OECD (2022): *Health at a glance* [Egészségügyi pillanatkép].

[21] Lásd például: Bravata *et al.* (2021), „Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France" [Az intenzív osztályra való áthelyezések hatása a Covid19-ben szenvedő betegek halálozási arányára: információk a franciaországi átfogó nemzeti adatbázisból].

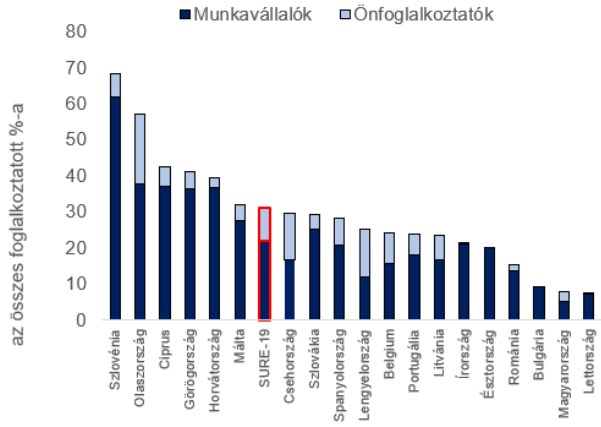
[22] Az adatok jellege miatt a munkavállalók és a cégek számára vonatkozó információkhoz a tagállamoknak nyomon kellett követniük a SURE által támogatott egyes intézkedések minden egyes kedvezményezettjét a szociális biztonsági rendszerek adminisztratív adatbázisaiban, illetve az állami foglalkoztatási ügynökségeken keresztül gyűjtött adatokban. Ez a folyamat jelentős mennyiségű információ összegyűjtését és rengeteg időt igényelt a kettős elszámolás elkerülése érdekében végzett ellenőrzések elvégzéséhez: például amikor ugyanaz a személy a SURE által támogatott kétféle intézkedés kedvezményezettje, vagy ugyanabban az évben többször nyújt be támogatási intézkedés iránti kérelmet nem folytonos módon.

[23] Az önfoglalkoztatók és a nekik dolgozó alkalmazottak elszámolását nem harmonizálták teljes mértékben az eltérő statisztikai és jogrendszerrel rendelkező tagállamok között.

[24] Az adatok azokra a személyekre és vállalkozásokra vonatkoznak, akik egy adott időpontban a SURE által támogatott csökkentett munkaidős foglalkoztatás vagy hasonló intézkedések hatálya alá tartoztak. A nevezők a tagállamok által benyújtott adatszolgáltatási táblázatokon alapulnak. A vállalkozások teljes száma a legalább egy

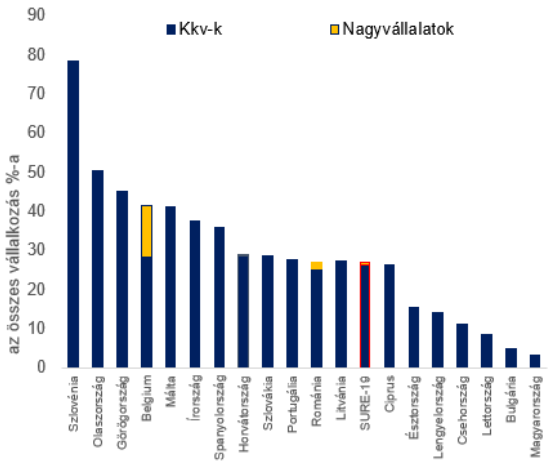
A foglalkoztatottságra vonatkozó becslés körülbelül 22,25 millió alkalmazottat és 9,25 millió önálló vállalkozót foglal magában. A 10. és 11. ábra a SURE által támogatottak körének tagállamonkénti bontását mutatja be. Ezek a becslések nem tartalmazzák a SURE keretében kizárólag egészségügyi vonatkozású intézkedések által támogatott személyeket, ezért konzervatívnak tekinthetők[25].

10. ábra: A SURE által 2020-ban támogatott foglalkoztatottak (az összes foglalkoztatott %-ában)



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: A támogatottak körére és az összes foglalkoztatottra vonatkozó adatok a tagállamok által jelentett adatok.

11. ábra: A SURE által 2020-ban támogatott vállalkozások méret szerint (az összes vállalkozás %-ában)



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: Az összes vállalkozás nem foglalja magában az alkalmazottat nem foglalkoztató vállalkozásokat. A kkv-k körébe a 250-nél kevesebb alkalmazottat foglalkoztató, a nagy méretű vállalkozások körébe pedig a több mint 250 alkalmazottat foglalkoztató vállalkozások tartoznak.

A SURE-támogatás elsődleges kedvezményezettjei a kkv-k voltak. A világjárvány azt eredményezte, hogy a csökkentett munkaidős foglalkoztatás, amelyet a Covid előtt elsősorban a nagyvállalatok alkalmaztak, most a kis- és középvállalkozásokra is kiterjed, és a SURE keretében támogatásban részesülő vállalkozások többsége közéjük tartozik (11. ábra)[26]. A SURE a kedvezményezett tagállamokban átlagosan a kkv-k 29 %-ának nyújtott támogatást (12. ábra). A csökkentett munkaidős foglalkoztatást többnyire a szolgáltatási és a kiskereskedelmi ágazat vette igénybe. A feldolgozóipar ugyanakkor továbbra is a SURE kiadásainak 14 %-át kapta. A legutóbbi jelentés szerint a kiadások legnagyobb része a következő ágazatokat támogatta: i.

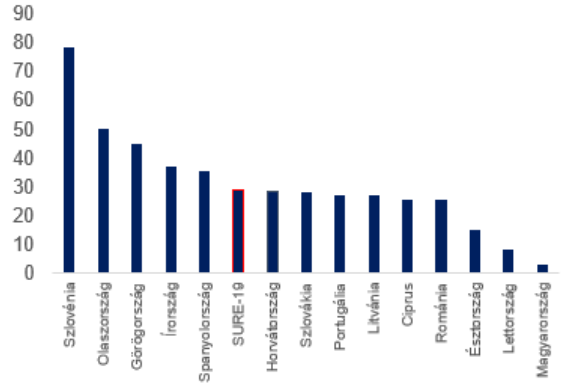
alkalmazottal rendelkező vállalkozásokat tartalmazza. A támogatott vállalkozások aránya a negyedik jelentéshez képest csökkent, elsősorban a Lengyelország által szolgáltatott végleges adminisztratív adatok miatt.

[25] Emellett egyes tagállamokban jelentős átfedés volt a különböző intézkedések kedvezményezettjei között, amelynek megfelelő kiigazítása nem volt lehetséges. Ilyen esetekben a tagállamokat arra kérte a Bizottság, hogy a kétszeres beszámítás elkerülése érdekében csak a legnagyobb intézkedés(ek) által támogatottak körét jelentsék be. Így a ténylegesen támogatottak köre még ennél is magasabb lehet.

[26] Európai Bizottság (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020 [Munkaerőpiac és a bérek alakulása 2020-ban], 3. fejezet, Policy developments [Szakpolitika fejlemények]. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Erről további leírás a SURE második jelentésében található.

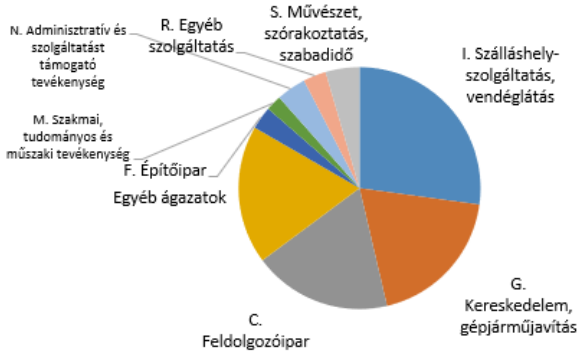
szálláshely-szolgáltatás és vendéglátás, ii. nagy- és kiskereskedelem és iii. feldolgozóipar (13. ábra). Számos tagállam tanácsi végrehajtási határozata célzott intézkedésekkel további ágazatok, például a kulturális ágazat támogatását is előírta.

12. ábra: A SURE által 2020-ban támogatott kkv-k (az összes kkv %-ában)



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: Lengyelország nem számolt be a vállalkozások méretéről, míg Belgium és Csehország nem szolgáltatott adatokat a kkv-k teljes számáról. A kkv-k a kevesebb mint 250 alkalmazottat foglalkoztató vállalkozások.

13. ábra: A SURE által támogatott ágazatok

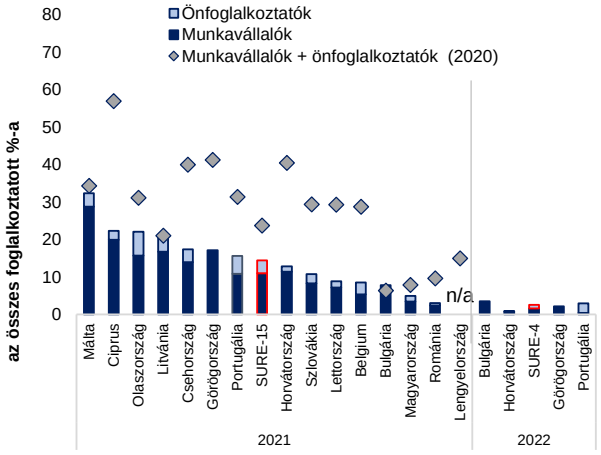


Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: Ez az ábra az egyes tagállamokban a SURE-ból legnagyobb mértékben részesülő három ágazat kiadásainak átlagos arányát mutatja be. Ha egy ágazatot nem említünk, akkor feltételezzük, hogy a fennmaradó kiadásokból az ágazat gazdaságon belüli teljes bérköltségével arányosan részesül. Ugyanez vonatkozik Portugáliára is, amely nem számolt be ágazati lefedettségről. Emellett négy tagállam nem számol be arról, hogy a kiadások mekkora hányadát fordítják a legtöbb támogatásban részesülő három ágazatra: ebben az esetben feltételezzük, hogy a legnagyobb ágazat az összes kiadás 50 %-át, a második legnagyobb a 25 %-át, a harmadik pedig a 15 %-át teszi ki. Ezek az adatok azon tagállamok átlagainak felelnek meg, amelyek jelentésében szerepel a kiadások aránya.

2021-ben, különösen az év első felében, amikor a világjárvány még mindig pusztított, a SURE a becslések szerint 9 millió embert és több mint 900 000 vállalkozást támogatott. Ez közel 6,75 millió munkavállalót és több mint 2,25 millió önfoglalkoztatót foglal magában, ami az összes foglalkoztatott és a vállalkozások mintegy 15 %-ának felel meg abban a 15 kedvezményezett tagállamban, amelyek 2021-ben is alkalmazták az eszközt (14. és 15. ábra)[27]. Ez a szám a legutóbbi jelentés óta nőtt, mivel a 2022 őszén nyújtott kiegészítéseket követően Csehország és Horvátország 2021-ben igénybe vette a SURE-t kiadások finanszírozására, miután 2020-ban már kimerítette hitelét. Mivel 2021-ben a gazdaság helyreállítása nem egyforma ütemben ment végbe, az év különböző szakaszaiban továbbra is szükség volt gazdasági támogatási intézkedésekre. Amint azt az 1. ábra mutatja, ezek az intézkedések 2021 első felére koncentrálódtak, majd visszaszorultak, mivel a világjárvány gazdasági és egészségügyi hatása az év későbbi szakaszában az oltások és más gazdasági kiigazítások miatt mérséklődött.

[27] Ebben nem szerepelnek azok a tagállamok, amelyek 2020-ban elköltötték a SURE keretében kapott összes pénzügyi támogatást: Észtország, Spanyolország, Írország és Szlovénia. Közülük azonban több tagállam folytatta vagy kiigazította a vonatkozó intézkedéseit, és azokat más forrásokból finanszírozta.

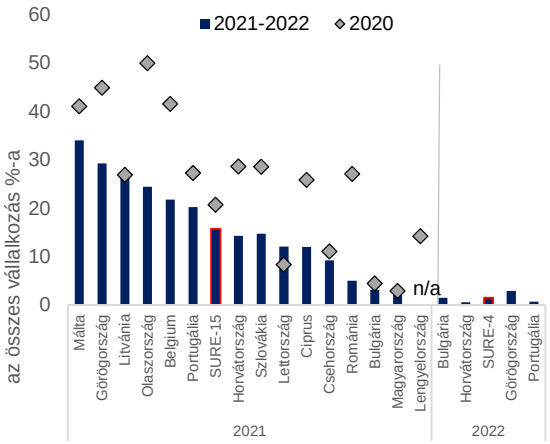
14. ábra: A SURE által 2021-ben és 2022-ben támogatott foglalkoztatottak (az összes foglalkoztatott %-ában)



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*

Megjegyzés: Nem szerepelnek azok a tagállamok, amelyek 2020-ban elköltötték a SURE keretében kapott összes pénzügyi támogatást. A 2022-es adatokban nem szerepelnek azok a tagállamok, amelyek 2021 végére elköltötték a SURE keretében kapott pénzügyi támogatást. „N/A" (nem alkalmazandó) szerepel azoknál a tagállamoknál, amelyek az adott évre vonatkozóan nem szolgáltattak a támogatottak körére vonatkozó adatokat.

15. ábra: A SURE által 2021-ben és 2022-ben támogatott vállalkozások (az összes vállalkozás %-ában)



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*

Megjegyzés: Az összes vállalkozás nem foglalja magában az alkalmazottat nem foglalkoztató vállalkozásokat. „N/A" (nem alkalmazandó) szerepel azoknál a tagállamoknál, amelyek 2021-re vagy 2022-re vonatkozóan nem szolgáltattak a támogatottak körére vonatkozó adatokat.

2022-ben a SURE – az eszközhöz kapcsolódó kiadások csökkenésével összhangban – a becslések szerint mintegy 350 000 embert és több mint 40 000 vállalkozást támogatott. A támogatott személyek körébe körülbelül 220 000 alkalmazott és 130 000 önfoglalkoztató tartozik. Ez a szám a negyedik jelentés óta nőtt, mivel a 2022. őszi kiegészítések miatt Bulgária, Portugália, Görögország és Horvátország 2022-ben igénybe vette a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatást, és ezáltal növelte a 2022. évi lefedettségi adatokat (14. ábra). A tagállamok többsége azonban 2022-ben már nem vette igénybe a SURE-t. 2022-ben csak négy tagállam finanszírozott intézkedéseket a SURE felhasználásával, további kilenc tagállam pedig más forrásokból finanszírozta a SURE keretében támogatható intézkedéseket.

III. A SURE HATÁSÁNAK ELEMZÉSE

Ez a szakasz a SURE által a kedvezményezett tagállamokban a munkanélküliségre, a reálgazdaságra és a kamatfizetésekre gyakorolt hatás aktualizált értékelését tartalmazza. A SURE célja az volt, hogy segítse a tagállamokat a munkavállalók és az önfoglalkoztatók foglalkoztatásának fenntartásában a Covid19-világjárvány idején, ezáltal védve a munkából származó jövedelmeket. Ennek pedig az volt a célja, hogy megkönnyítse a gyors gazdasági helyreállítást a világjárvány alatti korlátozások feloldását követően. Ez a szakasz ezeket a hatásokat értékeli azáltal, hogy aktualizálja és kibővíti az előző féléves jelentésekben bemutatott elemzést. A jelentés kiegészül a Bizottság makrogazdasági modelljének eredményeivel, amelyek alátámasztják a korábbi megállapításokat. Összességében az eredmények informatívak, és arra engednek következtetni, hogy a SURE kedvező hatást gyakorolt.

3.1. A SURE 2020. évi hatásának becslése: a világjárvány hatásának enyhítése

A SURE 2020-ban – nem utolsósorban a munkanélküliség növekedésének elkerülésében – betöltött jelentős szerepét egyértelműen alátámasztják a bizonyítékok. Bár a módszertani problémák hatással vannak a pontos mennyiségi becslésekre, az alábbiakban bemutatott, eltérő módszertanokat alkalmazó különböző bizonyítékok ugyanabba az irányba mutatnak. [28] Először is, a SURE által támogatott nemzeti programok jelentős hatással voltak a világjárvány csúcspontján a munkanélküliség csökkenését illetően. Másodszor, a SURE a munkahelyek megtartására irányuló nagyvonalú nemzeti programok létrehozását ösztönözte.

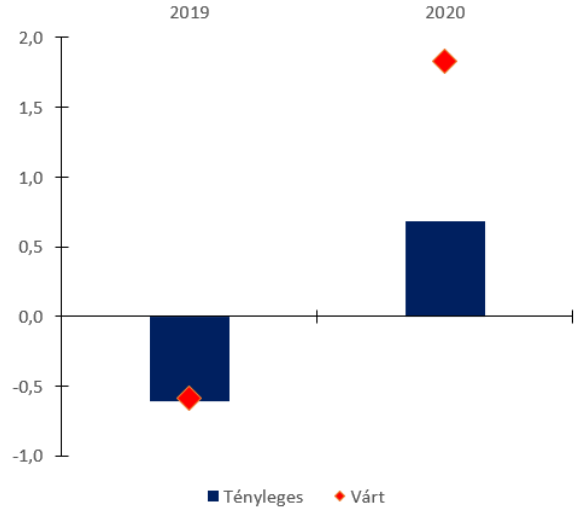
3.1.1. A SURE elősegítette a munkahelyek megtartását, megakadályozva a munkanélküliség és az egyenlőtlenség erőteljes növekedését

A kedvezményezett tagállamokban a munkanélküliség növekedése 2020-ban a vártnál jelentősen alacsonyabb volt. A történelmi adatok alapján a GDP csökkenése jellemzően a munkanélküliség jelentős növekedéséhez vezetne. A Covid19-válság kezelése érdekében 2020-ban hozott gyors és jelentős szakpolitikai intézkedések – többek között a SURE – azonban enyhítették a gazdasági teljesítmény visszaesésének munkanélküliségre gyakorolt hatását. A munkanélküliség növekedése ezért a legtöbb országban a vártnál kisebb mértékű volt (16. és 17. ábra)[29].

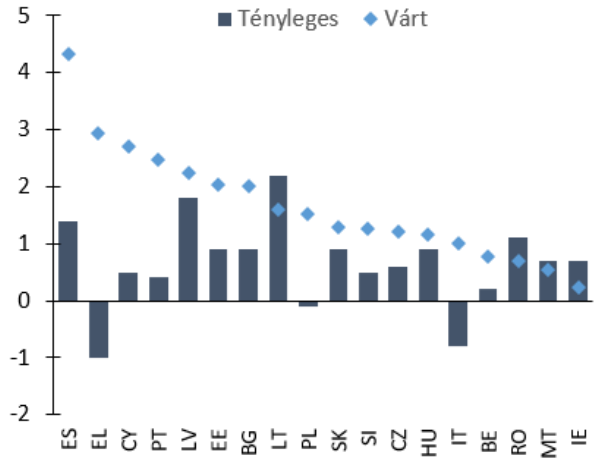
[28] Először is, nehéz a munkaerőpiac teljesítményére vonatkozóan a SURE nélküli „kontrafaktuális” forgatókönyvet felvázolni: mivel a SURE a nemzeti intézkedések finanszírozása révén csak másodlagos védelmi vonalat biztosított a munkanélküliséggel szemben, nehéz elválasztani magának a SURE-nak a hatását a nemzeti intézkedések hatásától. Másodszor, a kibocsátás és a foglalkoztatás közötti összefüggést számos tényező befolyásolja, ezek egyike a SURE. A további tényezők közé tartozik, hogy az emberek a gazdaság nagy részének leállítása miatt nem voltak képesek arra vagy nem látták értelmét annak, hogy aktívan állást keressenek. A modellszimulációkra vonatkozó háttérmagyarázat további fenntartásokat is említ.

[29] A gazdasági növekedés változásának a munkanélküliségre gyakorolt hatását a gazdasági szakirodalom gyakran „Okun törvényeként” említi. További részletek: Európai Bizottság (2021): *Quarterly Report on the Euro Area* [Negyedéves jelentés az euróövezetről], III. szakasz, *20. kötet, 2. szám.*

16. ábra: A munkanélküliségi ráta tényleges és várt alakulása a SURE-19 tagállamokban 2019-ben és 2020-ban



17. ábra: A munkanélküliségi ráta tényleges és várt alakulása kedvezményezett tagállamonként 2020-ban



Forrás: *Ameco és saját számítások.*

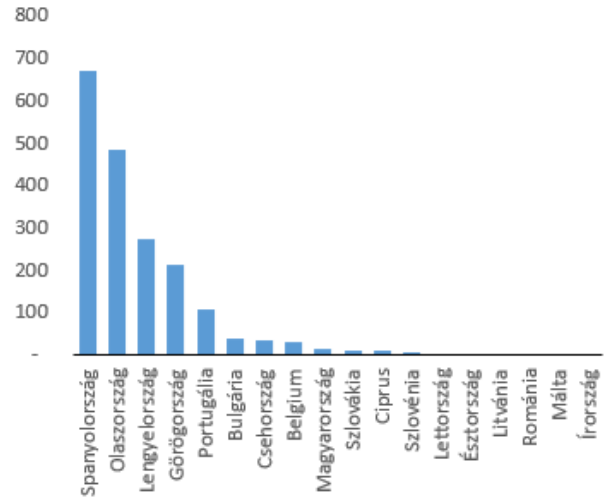
Megjegyzés: y tengely: A munkanélküliségi ráták várható változása a kedvezményezett tagállamokra vonatkozó panelregressziós modellből (16. ábra) és az 1999 és 2019 közötti időszakra vonatkozó országspecifikus regressziós modellből (17. ábra) származó előrejelzéseknek felel meg. Az elemzés az Okun törvényére épülő megközelítésen alapul, ahol a függő változó a munkanélküliségi ráta változása, a független változó pedig a reál-GDP növekedési rátája. A modell specifikációja az (időben nem változó) országspecifikus munkaerőpiaci jellemzőket az országhoz kötött hatásokon keresztül, a minta közös tényezőit pedig adott időhöz kötött hatásokon keresztül veszi figyelembe. Az eredmények megbízhatónak tűnnek a további független változók, például a foglalkoztatásvédelmi jogszabályok és a munkaerőpiaci részvétel változása tekintetében. A modell specifikációja a kibocsátás endogenitását első differenciálásos GMM-becslés alkalmazásával veszi figyelembe. Mivel a szükséges adatok nem álltak rendelkezésre, Horvátország nem szerepel az ábrán.

Az elfogadott szakpolitikai támogatási intézkedések – beleértve a SURE-t is – a becslések szerint ténylegesen 1,5 millió ember munkanélkülivé válását akadályozták meg. A csökkentett munkaidős foglalkoztatás és más hasonló intézkedések széles körű alkalmazása részben magyarázatot ad arra, hogy a munkanélküliség a gazdaság visszaeséséhez képest visszafogottan növekedett. A munkanélküliség ily módon történő megelőzése a becslések szerint 2020-ban lehetővé tette, hogy a SURE kedvezményezett tagállamaiban 1,5 millió ember megtartsa a munkahelyét[30]. A 18. ábra a megmentett munkahelyek becsült számának tagállamonkénti bontását mutatja. A Bizottság által végzett további szemléltető szimulációk (lásd a 2. háttérmagyarázatot) arra engednek következtetni, hogy a SURE által finanszírozott csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek csak az euróövezetben akár 1 millió munkahelyet menthettek meg. Ez azt sugallja, hogy a 19 SURE-kedvezményezettnél megmentett 1,5 millió munkahely jelentős része valószínűleg a SURE által támogatott programoknak köszönhető. A SURE pozitív hatását az is alátámasztja, hogy minél magasabb az egyes tagállamok által a SURE keretében 2020-ban kapott összeg, annál mérsékeltebb a munkanélküliség növekedése a korábbi normákhoz képest (19. ábra). Ugyanakkor néhány nem

[30] A 1,5 millió a 16. és 17. ábrán alkalmazott módszerekkel levezetett eredmények középértéke. A 16. ábrán bemutatott panelregresszió és a 17. ábrán szereplő országspecifikus regresszió szerint a megtartott munkahelyek becsült száma 1,35 millió, illetve 1,9 millió.

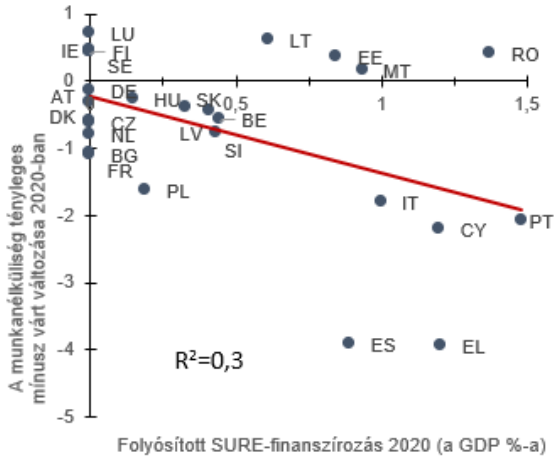
kedvezményezett tagállam (pl. Franciaország, Hollandia) ki tudta használni kedvező pénzügyi helyzetét és finanszírozási feltételeit arra, hogy ugyanilyen jelentős munkahelymegtartási programokat működtessen.

18. ábra: 2020-ban megtartott munkahelyek becsült száma tagállamonként (ezer fő)



Forrás: *Ameco és saját számítások.*
Megjegyzés: A megtartott munkahelyek becsült száma a munkanélküliségi ráta tényleges és várt változásának különbsége és a 2020. évi munkaerő szorzataként adódik. Ez a módszer abból indul ki, hogy a tényleges és várt munkaerő megegyezik. Egyes országok esetében a becslés nulla értéket eredményez, mivel a munkanélküliségi ráta tényleges változása magasabb volt a modell által előre jelzettnél. A munkanélküliségi ráták várható változása a 17. ábrán bemutatott országspecifikus regressziós modellből származó előrejelzésnek felel meg.

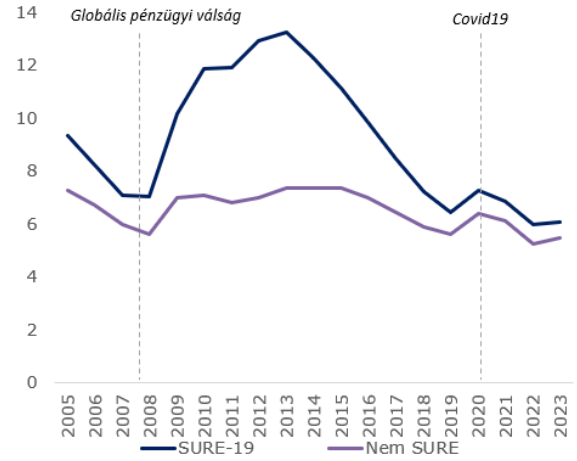
19. ábra: A munkanélküliségi ráta változása és a folyósított SURE-finanszírozás közötti kapcsolat 2020-ban



Forrás: *Ameco és saját számítások.*
Megjegyzés: y tengely: A munkanélküliségi ráták várható változása a 17. ábrához fűzött megjegyzésben bemutatott országspecifikus regressziós modellből ered.

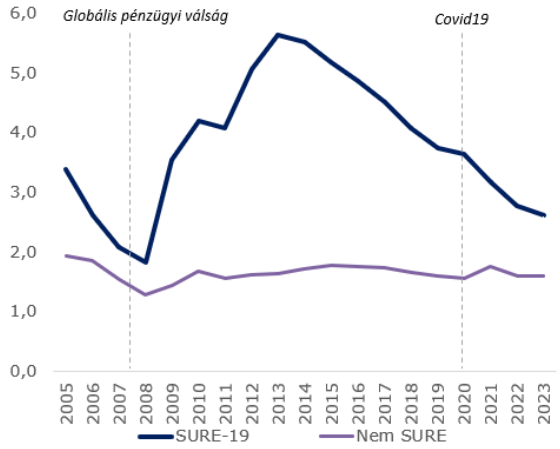
A SURE hozzájárult a tagállamok közötti munkaerőpiaci egyenlőtlenségek fokozódásának megelőzéséhez is. Úgy tűnik, hogy a SURE megakadályozta a munkanélküliség erőteljes növekedését azokban az országokban, amelyek a globális pénzügyi válság során több munkaerőpiaci problémával küzdöttek. Először is, a SURE-kedvezményezettek átlagos munkanélküliségi rátájának növekedése nagyon szorosan követte a nem kedvezményezettek körében a Covid19-válság miatt tapasztalt növekedést. Ez a mozgás ellentétben áll a globális pénzügyi válságot követő időszakkal, amikor a SURE-kedvezményezettek átlagos munkanélkülisége jelentősen nőtt a nem kedvezményezettekhez képest (20. ábra). Másodszor, a munkanélküliségi rátáknak a SURE-kedvezményezettek közötti szórása a Covid19-világjárvány óta jelentősen csökkent, és fokozatosan közelítette a nem SURE kedvezményezettek körében mért alacsonyabb szórást (21. ábra). Figyelemre méltó az is, hogy bár az átlagos munkanélküliségi ráta javulása 2023-ban várhatóan megáll, a SURE-kedvezményezettek közötti szórása várhatóan tovább csökken. A munkanélküliség terén mutatkozó egyenlőtlenségek csökkenése a globális pénzügyi válság során tapasztaltakkal ellentétes jelenség. Ez az eredmény arra is utal, hogy a SURE kedvezményezettjei azok a tagállamok voltak, amelyek munkaerőpiacán a legnagyobb szükség volt az eszközre.

20. ábra: Az átlagos munkanélküliségi ráta alakulása a SURE-támogatásban részesülő és nem részesülő tagállamokban



Forrás: *Ameco (2023. évi tavaszi előrejelzés).*
Megjegyzés: A „Sure-19" azt a 19 uniós tagállamot jelenti, amelyek SURE-támogatásban részesültek. A „nem SURE" a fennmaradó 8 uniós tagállamra vonatkozik.

21. ábra: A munkanélküliségi ráták szórásának alakulása a SURE-támogatásban részesülő és nem részesülő tagállamokban



Forrás: *Ameco (2023. évi tavaszi előrejelzés).*
Megjegyzés: A szórás a SURE kedvezményezett tagállamai és a nem kedvezményezett tagállamok munkanélküliségi rátájának az egyes évekre kiszámított standard eltérésére utal.

A csökkentett munkaidős foglalkoztatás világjárvány alatti sikerét külső kutatások is megerősítették. A CEPS által a munkahelymegtartási programok elterjedésére vonatkozóan végzett kutatások a 2008-as nagy gazdasági válsághoz képest a programok elterjedésének jelentős növekedését mutatták[31]. A legkedvezőbb hatást a program egészének kormányzati finanszírozása gyakorolja az elterjedésre. Az is jelentősen növelte a programok használatát, ha a válság előtt is létezett már ilyen program. Az is bebizonyosodott, hogy minél magasabb a fizetett bér és a lefedettség (pl. az atipikus formákban dolgozó munkavállalókra is kiterjed), annál nagyobb az igénybevétel. A megállapítások további bizonyítékokkal támasztják alá, hogy a SURE által finanszírozott csökkentett munkaidős foglalkoztatás eredményesen enyhítette a Covid19 hatását. Az 1. háttérmagyarázat a tagállami rendszerek hatékonyságára irányuló nemzeti kutatások néhány további példáját mutatja be.

[31] Lásd: Corti, F., Ounnas, A és Ruiz de la Ossa, T (2023): Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison [Munkahelymegtartási programok a nagy recesszió és a Covid19-válság között – Az intézményi kialakítás befolyásolja-e az elterjedést? Az EU-27 országai közötti összehasonlítás]. *A CEPS részletes elemzése.* 2023. január – 02. Ez a kutatás az EU Horizont 2020 kutatási és innovációs programjából részesült finanszírozásban.

1. háttérmagyarázat: A SURE által támogatott tagállami rendszerek hatékonyságára vonatkozó meglévő bizonyítékok

A tagállamok által a Covid19-válságra válaszul hozott szükséghelyzeti támogatási intézkedések hatékonyságára vonatkozó meglévő bizonyítékok még mindig meglehetősen korlátozottak. Az Európai Politikai Tanulmányok Központja által a közelmúltban készített tanulmány kimutatta, hogy a nemzetek között a munkahelymegtartási politikák végrehajtása terén fennálló különbségek megértése fontos lehet azok hatékonysága szempontjából. Rámutat arra, hogy a munkahelymegtartási politikák bővülése és egyre szélesebb körű alkalmazása összefügg e politikák kialakításával. A szélesebb támogatotti kör, a magasabb bérpótlási arány és a nagyvonalúbb kormányzati finanszírozás pozitív viszonyban áll az igénybevételi aránnyal[32]. Ez a háttérmagyarázat röviden összefoglalja a SURE-támogatásban részesült egyes tagállamok nemzeti programjairól rendelkezésre álló adatokat.

Szlovéniában két fő nemzeti program foglalkozott a munkanélküliség megelőzésével: a csökkentett munkahéttel rendelkező munkavállalók bérköltségeinek egy részét fedező „részmunkaidős juttatás"; valamint egy kényszerszabadságolási program, amely fedezte az ideiglenesen felfüggesztett munkaszerződéssel rendelkező munkavállalók bérkompenzációját és képzési költségeit. Az intézkedés által lefedett időszakban a támogatott 1 850 munkáltatónak csupán 3 %-a szüntette meg üzleti tevékenységét. A foglalkoztatási nyilvántartás 2021. júniusi adatai szerint a támogatott vállalatok munkavállalóinak 7,3 %-a veszítette el munkahelyét az intézkedések megszűnését követően, míg 92,7 %-a megtartotta munkahelyét[33].

Görögországban számos intézkedést vezettek be a világjárvány okozta foglalkoztatási sokk enyhítésére, többek között megtiltották a leépítéseket a leginkább érintett ágazatokban, és a jövedelemtámogatást a foglalkoztatás megtartásához kötötték. A Covid19-világjárvány foglalkoztatásra gyakorolt hatásainak és a kapcsolódó kormányzati szakpolitikai válasznak az elemzése (a különbségek közötti különbségekre vonatkozó becslés alapján) azt mutatja, hogy a munkanélküliség nem nőtt jelentősen, főként a munkahelymegtartási intézkedéseknek köszönhetően. Ugyanakkor az idénymunka (főként az idegenforgalomban) a lezárások miatt jelentősen csökkent az előző évek tendenciáihoz képest. Ez a munkanélküliség korlátozott növekedéséhez vezetett, ami a szezonális dinamika megszakadásának tudható be, mivel a lezárások egybeestek a szezonális munkaerő-felvétel csúcspontjával. A munkaerő-felvételi tendenciák 2021 első negyedévéig nem tértek vissza a világjárvány előtti szintre[34].

A világjárvány okozta sokk foglalkoztatási hatásainak és a kormányzati beavatkozásnak az összehasonlítása a **balti államokban** rávilágít a különböző intézkedések heterogén végrehajtására és hatékonyságára. A munkahelymegtartási intézkedések jelentősen csökkentették a munkanélküliség növekedését. Bizonyíték van azonban arra, hogy a munkahelymegtartási programok különböző típusai (csökkentett munkaidős foglalkoztatás, kényszerszabadságolási programok és bértámogatások) eltérő hatékonysággal bírhattak Észtországban, Lettországban és Litvániában (Foresight Centre, 2020)[35].

3.1.2. A SURE több csatornán keresztül támogatta a munkaerőpiacot

A SURE a gazdaságba vetett bizalom erősítésével és a tagállamok arra való ösztönzésével teremtett hozzáadott értéket, hogy nemzeti szinten hozzanak létre széles körű és ambiciózus csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszereket. A SURE nemzeti

[32] Ugyanott.

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

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M. és Tzimas, G. (2023): The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece [A világjárvány miatti 2020. évi lezárások rövid távú hatása a görögországi foglalkoztatásra]. Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2

[35] Foresight Centre. (2020). A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States [Összehasonlító áttekintés a Covid19-világjárvány társadalmi-gazdasági hatásairól a balti államokban].

intézkedésekhez viszonyított „további hatásának” értékelése némi kihívást jelent. A korábbi jelentésekben szereplő, felmérésen alapuló bizonyítékok megerősítik a SURE konkrét hatását, nevezetesen a bizalom növelését Unió-szerte, a csökkentett munkaidős foglalkoztatás uniós támogatását és ösztönzését a Covid19-világjárvány sajátos összefüggésében, valamint annak lehetővé tételét a tagállamok számára, hogy a világjárvány miatti lezárásokra és a gazdasági tevékenységet érintő egyéb korlátozásokra adott válaszként többet költsenek a foglalkoztatás támogatására, mint egyébként tették volna.

Először is, a SURE segített növelni az abba vetett általános bizalmat, hogy az EU képes hatékonyan reagálni az eddig példátlan válságra. A Covid19-re adott uniós szakpolitikai válasz három részből állt: i. a szabályozási keret enyhítése, beleértve a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezéseket (CRII és CRII+), az állami támogatási keretet és a költségvetési politikára vonatkozó általános mentesítési rendelkezés aktiválását, ii. pénzügyi védőháló (SURE és Páneurópai Garanciaalap a vállalkozások számára), valamint iii. a Next Generation EU eszköz bejelentése[36]. Ez a válasz kiegészítette az európai strukturális és beruházási alapokon, nevezetesen az Európai Szociális Alapon keresztül nyújtott támogatást. A SURE megkövetelte a tagállamoktól, hogy nagyon gyorsan állapodjanak meg az eszköz létrehozásáról, és önként nyújtsanak költségvetési biztosítékokat, ami határozott üzenetet küldött arra vonatkozóan, hogy az EU képes hatékonyan és gyorsan reagálni egy válságra. A válságra megfelelően kialakított eszközökkel való együttes reagálási képesség valószínűleg hozzájárult a gazdasági szereplők EU-ba, annak tagállamaiba és a konkrét szakpolitikai válasz minőségébe vetett bizalmának megerősítéséhez. Ezt a hatást a 2021. decemberi Eurobarométer felmérés eredményei is mutatták, amelyek szerint az euróövezeti polgárok 82 %-a – mind a kedvezményezett, mind a garanciavállaló országokban – úgy vélte, hogy a SURE-hitelek jó ötletnek tekinthetők (22. ábra)[37]. Ez a bizalom hozzájárult a tagállamok szuverén adóssága kamatfelárának csökkenéséhez és az EU növekedési kilátásainak javításához. A SURE hozzájárult a költségvetési politika hatékony mozgósításához, többek között a Covid19 által okozott sokktípushoz igazított kialakításának köszönhetően. Ez a támogató költségvetési irányvonal a laza monetáris politikával együtt a gazdasági tevékenység védelmét szolgálta a világjárvány alatt.

Másodszor, a SURE-on keresztül az EU támogatta és ösztönözte a munkahelymegtartási intézkedések alkalmazását. A SURE azáltal, hogy pénzügyi támogatást nyújtott a csökkentett munkaidős foglalkoztatás és hasonló intézkedések finanszírozásához, arra ösztönözte a tagállamokat, hogy ilyen típusú szakpolitikákat folytassanak, többek között a 2020. évi foglalkoztatási iránymutatásokkal összhangban. A Bizottság *ad hoc* felmérést végzett a SURE kedvezményezett tagállamai körében annak jobb megértéséhez, hogy ez a csatorna mennyire

[36] A Covid19-re adott uniós szakpolitikai válasszal kapcsolatban lásd még: Európai Bizottság (2021): *Report on Public Finances in EMU 2020* [Jelentés a 2020. évi államháztartásokról a GMU-ban].

[37] A válaszadóktól konkrétan a következőket kérdezték: „Mit gondol az uniós tagállamoknak a Covid19-válság leküzdése érdekében nyújtott legutóbbi uniós pénzügyi támogatásról? Ön szerint jó vagy nem jó döntés volt […] hitelt nyújtani az érdeklődő tagállamoknak a foglalkoztatás megőrzéséhez?” Lásd: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

működött jól[38]. A felmérés megállapította, hogy a SURE lehetővé tette a tagállamok számára, hogy ambiciózusabbak legyenek az általuk bevezetett szakpolitikák tekintetében.

- *A kedvezményezett tagállamok többsége azt jelezte, hogy a SURE szerepet játszott az új csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszer elfogadására vagy egy meglévő rendszer módosítására vonatkozó döntésükben.* A Covid19-válság nyomán hozott intézkedései részeként kilenc tagállam vezetett be új csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszert[39], négy tagállam pedig módosította a már meglévő csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerét[40]. E rendszerek többségét 2020 márciusában vezették be vagy módosították, röviddel azelőtt, hogy a Bizottság javaslatot tett a SURE eszközre. A SURE-ra vonatkozó javaslatot követően új rendszereket vezettek be Magyarországon, Görögországban, Romániában és Szlovéniában, míg Olaszország és Spanyolország tovább módosította a már korábban is meglévő rendszereit.
- *A SURE azt is lehetővé tette egyes tagállamok számára, hogy ambiciózusabbak legyenek a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló intézkedések tekintetében.* 17 tagállam igényelt a SURE keretében pénzügyi támogatást a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló programokhoz is. A tagállamok egy része már a SURE eszközre vonatkozó javaslat előterjesztése előtt, másik részük pedig azt követően vezette be ezeket az intézkedéseket[41]. A felmérésben részt vevő tagállamok többsége a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló új rendszereket vezetett be tekintettel a SURE eszközből potenciálisan elérhető finanszírozásra. Emellett három tagállamban a SURE-finanszírozás rendelkezésre állása hozzájárult az e programokra elkülönített költségvetés megnöveléséhez.

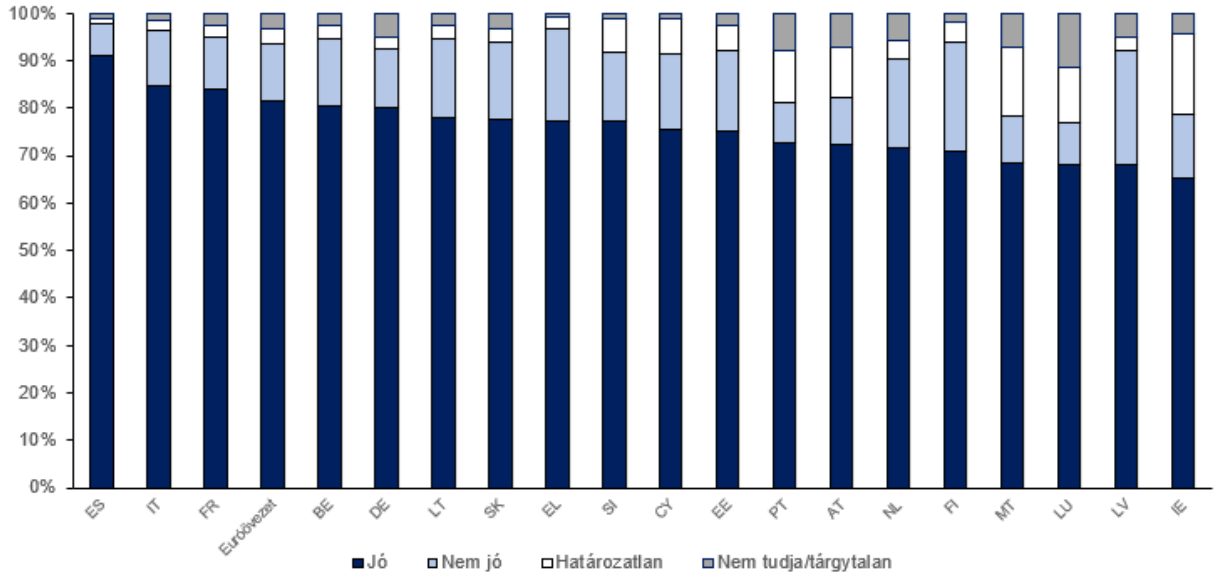
[38] Annak jobb megértése érdekében, hogy milyen szerepe volt a SURE-nak a Covid19-világjárvány alatt a csökkentett munkaidős rendszerek és hasonló nemzeti szintű intézkedések létrehozásában és alkalmazásában, a Bizottság a Foglalkoztatási Bizottsághoz (EMCO) benyújtott kérdőív segítségével közvetlenül kikérte a tagállami hatóságok véleményét. A SURE keretében támogatást kérelmező 19 tagállam közül 15 válaszolt a kérdőívre.

[39] Bulgária, Ciprus, Görögország, Horvátország, Magyarország, Litvánia, Lettország, Románia és Szlovénia. Magyarország úgy döntött, hogy új csökkentett munkaidős programját a SURE helyett az európai strukturális és beruházási alapok felhasználásával finanszírozza.

[40] Belgium, Spanyolország, Írország és Olaszország.

[41] Ezeket a „hasonló” rendszereket április 2-a előtt (Cipruson, Görögországban, Írországban, Lengyelországban és Szlovéniában), április 2-a után (Spanyolországban, Magyarországon és Csehországban), illetve a válság előrehaladtával, 2020. március és július között (Belgiumban, Olaszországban, Litvániában, Lettországban, Máltán és Romániában) foglalták jogszabályba.

22. ábra: Az uniós polgárok véleménye arról, hogy a SURE-hitelek jó ötletnek tekinthetők-e (az összes válasz %-ában)



Forrás: *2021 decemberében közzétett Eurobarométer felmérés, amelyet 2021 októberében és novemberében végeztek az euróövezeti országokban. Lásd a 37. lábjegyzetet.*

Harmadszor, a SURE stabil hátteret biztosított ahhoz, hogy a tagállamok jelentősebb hitelfelvételeket és kapcsolódó intézkedéseket eszközöljenek, mint egyébként tették volna. Ez különösen igaz volt, mivel a SURE-hoz hasonlóan a finanszírozás nagyon alacsony kamatokkal és hosszú futamidővel állt rendelkezésre, és mert az EU szakpolitikai válaszintézkedéseinek egyik első elemét biztosította, amikor a bizonytalanság magas maradt. A kedvezményezett tagállamok többsége azt jelezte, hogy a SURE-támogatásnak szerepe volt a csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek és hasonló intézkedések hatókörének és nagyvonalúságának ideiglenes megnövelésében, valamint általában a Covid19-válság kezelésére szolgáló szakpolitikai intézkedések finanszírozásában[42]. Hat tagállam nyilatkozott úgy, hogy csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerük költségvetését a SURE létrehozására irányuló bizottsági javaslat előterjesztését követően megnövelték. Ezen esetek közül kettőben úgy ítélték meg, hogy a SURE jelentős hatást gyakorolt a döntésre.

[42] Az EMCO által végzett felmérés szerint.

2. háttérmagyarázat: Szemléltető modellszimulációk a SURE által finanszírozott csökkentett munkaidős foglalkoztatás hatásáról

Ez a háttérmagyarázat a Bizottság több országra kiterjedő globális (GM) modelljét használja a SURE által finanszírozott csökkentett munkaidős foglalkoztatás (CSMF) Covid19-világjárvány alatti hatásának szimulációjához[43].

(i) Módszertan

A GM modell a Bizottság által az üzleti ciklus ingadozásainak és a makrogazdasági stabilizációs politikáknak az elemzésére használt nyitott gazdasági modell. Viselkedési paramétereit a bayesi módszerek segítségével becsülik meg, és a modellt rendszeresen használják a Bizottság európai gazdasági előrejelzéseihez.

A GM modellt a jelentés keretében a SURE által finanszírozott CSMF-rendszerek hatásának tanulmányozására használják, beleértve a bértámogatást és az önfoglalkoztatóknak nyújtott hasonló támogatást is (az egyéb, például az egészségügyi vonatkozású intézkedések kivételével). Mivel a modell két régióra oszlik: az euróövezetre (20 tagállam) és a világ többi részére, a szimulációk csak a monetáris unió 14 kedvezményezett tagállamának folyósított SURE-források hatását vizsgálják, amelyek összesen mintegy 72 milliárd EUR-t tesznek ki (a SURE keretében nyújtott teljes támogatás 73 %-a). A legnagyobb összeget 2020 második negyedévében költötték el, ami az euróövezet (negyedéves) GDP-jének mintegy 1 %-át tette ki.

(ii) A hatás csatornái

A CSMF-rendszerek hatásának jobb megragadása érdekében a standard GM modellt átfogóbb munkaerőpiaci struktúrával bővítették ki. Ez lehetővé teszi az extenzív változás (alkalmazottak létszáma) és az intenzív változás (munkavállalónkénti óraszám), valamint a szerződés szerinti és a ténylegesen ledolgozott munkaórák közötti különbségtételt. A le nem dolgozott munkaórák átmeneti negatív sokkok idején történő támogatásával a CSMF-rendszerek a létszámot tekintve a munkahelyek megtartását eredményezik. Más szóval a CSMF-rendszerek arra ösztönözhetik a vállalkozásokat, hogy az elbocsátások helyett a munkaidő csökkentésével igazítsák ki a munkaerőt.

Az elbocsátások megelőzése mellett a CSMF felgyorsítja a gazdasági fellendülést. Azáltal, hogy a CSMF-rendszereknek köszönhetően megtartják személyzetüket, a munkáltatók elkerülik a költséges elbocsátást, az újbóli felvételt és a képzési folyamatokat a végső soron bekövetkező gazdasági fellendülések során. Ez a költségmegtakarítási csatorna különösen jelentős a mély recessziók idején, amikor a likviditási korlátok és a gyengébb mérlegek miatt a vállalkozások kevésbé képesek elkerülni az elbocsátásokat.

Emellett a munkanélküliség mérséklése révén a CSMF segít stabilizálni a munkavállalók jövedelmét és fogyasztását. Összességében a CSMF-rendszerek enyhíthetik a kedvezőtlen munkaerőpiaci sokkok negatív hatását, és hozzájárulhatnak a gazdaság ellenállóbbá tételéhez.

[43] A GM modell az új keynesi hagyomány szerint készült strukturális makroökonómiai modell. A modellt a Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatóság és az Európai Bizottság Közös Kutatóközpontja közösen fejleszti. A GM alapmodell részletes leírását lásd: 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 és L. Vogel (2019): The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries [A több országra kiterjedő globális modell (GM): az euróövezeti országok becsült dinamikus sztochasztikus általános egyensúlyi modellje]. *102. sz. ECFIN háttér-vitaanyag. Európai Bizottság*.

(iii) Szimuláció és eredmények

Ebben a modellezési gyakorlatban a SURE által finanszírozott CSMF-rendszereket a le nem dolgozott munkaórák támogatására irányuló diszkrecionális kormányzati beavatkozásnak tekintik. Ez a SURE méretéhez igazított kormányzati beavatkozás lehetővé teszi a megmentett munkahelyek számának becslését nagy vonalakban.

A fent leírt csatornák alapján a „standard" modellszimulációk arra engednek következtetni, hogy a SURE által finanszírozott CSMF-rendszerek jelentős pozitív hatást gyakoroltak a foglalkoztatásra, és mintegy 0,75 millió munkahely megszűnését akadályozták meg az euróövezetben.

Ezek a „standard" szimulációs eredmények azonban mély – például a Covid19-világjárvány által okozott – recesszió alatt alulbecsülhetik a munkahelyek megszűnésének lehetséges hatását. A kutatások különösen arra engednek következtetni, hogy a bérek merevsége és a szigorú likviditási korlátok jelentősen növelhetik a foglalkoztatás ingadozásait[44]. Ez összhangban áll az empirikus bizonyítékokkal is, amelyek azt mutatják, hogy a munkanélküliségi ráta recesszió idején gyorsabban emelkedik, mint amennyire bővülés idején csökken[45]. E jellemző figyelembevétele érdekében a „mély recessziós" forgatókönyvben nagyobb a foglalkoztatottság kibocsátáshoz viszonyított arányának rugalmassága[46]. A munkanélküliségi ráta e dinamikáját figyelembe véve *a megőrzött munkahelyek becsült száma az euróövezetben megközelíti az 1 milliót*. Másként fogalmazva, a SURE által finanszírozott CSMF-rendszerek nélkül az euróövezet munkanélküliségi rátája 2020-ban elérte volna a 8,6 %-ot (a megfigyelt 8,0 % helyett).

Összességében ezek a stilizált szimulációk jelentős mennyiségű megőrzött munkahelyet jeleznek, ugyanolyan nagyságrendűt, mint amelyet a 23. oldalon bemutatott, Okun törvénye alapján elvégzett becslés. A 16. ábrán bemutatott, Okun törvénye alapján elvégzett elemzéstől eltérően ez a szimuláció csak a SURE által finanszírozott CSMF-rendszerek hatásaira összpontosít, nem pedig a Covid19-re adott átfogó szakpolitikai válaszra.

(iv) Fenntartások

A szimulációk azt mutatják, hogy a CSMF-rendszereknek köszönhetően a SURE jelentős hatást gyakorol a foglalkoztatásra. Az eredmények értelmezésekor azonban figyelembe kell venni néhány fenntartást, különösen a következő pozitív és negatív hatásokat:

- (+) Elvben a CSMF enyhítheti a munkanélküliséggel kapcsolatos félelmekhez kapcsolódó további

[44] Lásd például Giroud, X. és Mueller, H. (2017): Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession [Vállalati tőkeáttétel, fogyasztói kereslet és elvesztett munkahelyek a 2008-as nagy gazdasági válság során]. *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), 271–316.

[45] A gazdasági ciklus OECD-ben tapasztalható aszimmetriáiról lásd például: Abbritti, M. és Fahr, S. (2013): Downward wage rigidity and business cycle asymmetries [A bérek lefelé irányuló merevsége és a gazdasági ciklus aszimmetriái]. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871–886.

[46] E jellemző figyelembevétele érdekében a modell foglalkoztatáskiigazítási költségparaméterét megfelezték. Bár a paraméterválasztás egyszerűsített, nagyjából összhangban van a Gehrke és Hochmuth által bemutatottal, akik kimutatják, hogy a CSMF diszkrecionális sokkját követően a foglalkoztatásra gyakorolt hatás megkétszereződhet egy mélyebb recesszió esetén. Lásd Gehrke, B. és Hochmuth, B., (2021): Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy [A munkanélküliség elleni küzdelem válság idején: a csökkentett munkaidős foglalkoztatási politika nemlineáris hatásai], *Scandinavian Journal of Economics*, 123, 1. kiadás, 144–183. o.

keresletcsökkenést. A modellezés nem tartalmazza a csökkentett elővigyázatossági megtakarításokból származó további stabilizációs előnyöket[47]. Emellett a CSMF-rendszerekből mint automatikus stabilizátorokból származó előnyök meghaladhatják a SURE által finanszírozott diszkrecionális kormányzati beavatkozás előnyeit[48].

- (+) A munkahelyek és a foglalkoztatás fenntartásával a CSMF-rendszerek megelőzhetik a munkanélküliség stigmatizáló hatásait, például a készségek elvesztését vagy a munkaerőpiaci részvételtől való eltántorítást.
- (−) Negatív hatásként azonban a modellszimulációk kizárják az esetleges kedvezőtlen munkaerőpiaci újraelosztási hatásokat, mivel a CSMF eltántoríthatja a munkavállalókat attól, hogy termelékenyebb vállalatokhoz vagy ágazatokba menjenek át. Mindazonáltal az euróövezet gazdaságának 2021. évi nagyon erőteljes fellendülése és a SURE ideiglenes jellege arra enged következtetni, hogy ez a hatás másodrendű volt.
- (−) Ezenkívül a modell nem veszi figyelembe az erkölcsi kockázattal kapcsolatos esetleges problémákat, például azt, hogy a vállalkozások ösztönözve vannak arra, hogy a CSMF keretében a szükségesnél nagyobb mértékben csökkentsék a munkaórák számát. Mindazonáltal az empirikus bizonyítékok arra utalnak, hogy ez a probléma továbbra is viszonylag elszigetelt[49].

3.2. A SURE 2021. évi és későbbi hatásának becslése: a gazdasági helyreállítás elősegítése

A világjárvány első két évében végrehajtott foglalkoztatásvédelmi intézkedéseknek köszönhetően 2021-ben a gazdasági helyreállítás a korábbi válságokhoz képest gyorsabban ment végbe. Először is, a SURE-kedvezményezett tagállamokban a GDP és a munkanélküliség is hamarabb visszaállt a válság előtti szintre, mint a globális pénzügyi válság és az euróövezeti adósságválság után (23. ábra). Ez így volt a világjárvány újabb hullámai ellenére is, amelyek 2021 során a korlátozások újbóli bevezetését tették szükségessé[50]. Másodszor, az Ukrajna elleni orosz invázió és az abból eredő humanitárius és energiaválság ellenére a gazdasági növekedés 2022-ben folytatódott, és a Bizottság 2023. tavaszi előrejelzése alapján 2023-ban is folytatódnia kell, bár lassabb ütemben[51]. Azonban még így is meghaladja a globális pénzügyi válságot és az euróövezeti adósságválságot követő ugyanazon szakaszban tapasztalt fellendülést, mivel az uniós gazdaság 2021-ben visszatért a világjárvány előtti szintre, miközben a korábbi két válság azonos szakaszában jóval a válság előtti szint alatt maradt. Ez arra enged következtetni, hogy a rendelkezésre álló munkaerő és a cégek közötti kapcsolatnak a csökkentett munkaidős

[47] Dengler és Gehrke becslései szerint az elővigyázatossági megtakarítások figyelembevétele akár 55 %-kal is növelheti a CSMF stabilizációs potenciálját. Lásd: Dengler, T. és Gehrke, B. (2021): Short-time work and precautionary savings [A csökkentett munkaidős foglalkoztatás és az elővigyázatossági megtakarítások], *IZA DP* 14329. sz.

[48] Lásd például: Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. és Merkl, C. (2016): Does short-time work save jobs? A business cycle analysis [Ment meg munkahelyeket a csökkentett munkaidős foglalkoztatás? A gazdasági ciklus elemzése]. *European Economic Review*, *84*, 99–122.

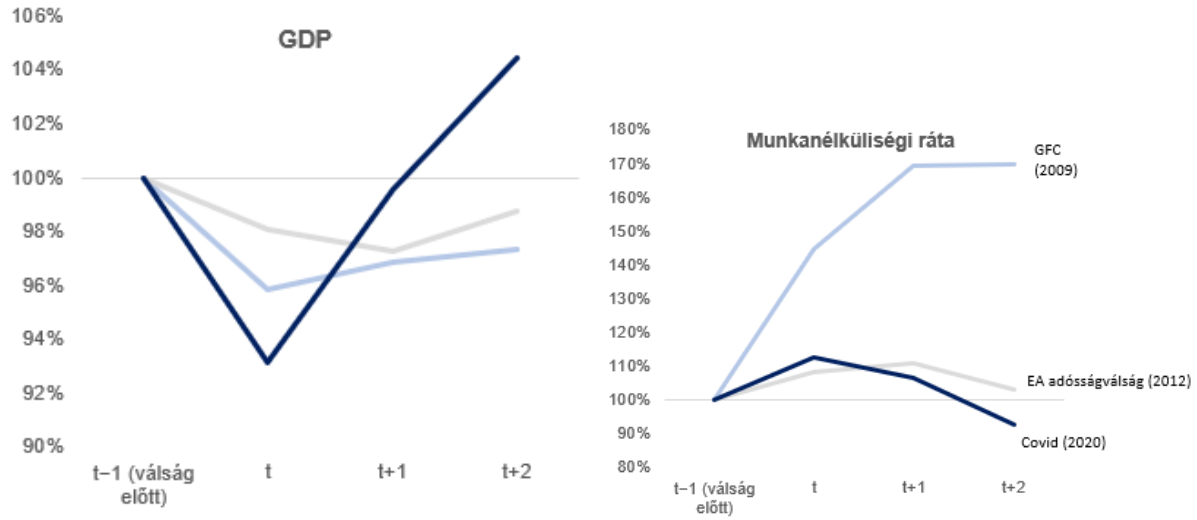
[49] Lásd: Giupponi G. és Landais C.: Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work [A munkaerő-tartalékolás támogatása recesszió idején: a csökkentett munkaidős foglalkoztatás foglalkoztatásra és jólétre gyakorolt hatásai], The *Review of Economic Studies*, (2022); valamint Giupponi G, Landais, C. és Lapeyre, A. (2022). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? [A munkavállalókat vagy a munkahelyeket biztosítsuk recesszió idején?] *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): 29–54.

[50] Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy a globális pénzügyi válság jellege, konkrétan a válság által a magánszektorban kikényszerített hirtelen hitelállomány-leépítés különösen súlyos következményekkel járt a tevékenységekre és a foglalkoztatásra nézve, függetlenül attól, hogy milyen foglalkoztatástámogatási intézkedéseket lehetett volna elfogadni.

[51] Az Európai Bizottság Gazdasági és Pénzügyi Főigazgatósága (2023). *Európai gazdasági előrejelzés: 2023. tavasz.*

foglalkoztatás és hasonló intézkedések révén történő fenntartása a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben 2021-ben a nagy kihívást jelentő járványügyi helyzet ellenére támogatta a gyors fellendülést[52].

23. ábra: A GDP növekedésének és a munkanélküliség csökkenésének válság utáni történeti összehasonlítása



Forrás: *Ameco (a Bizottság 2023. tavaszi előrejelzése), Eurostat*

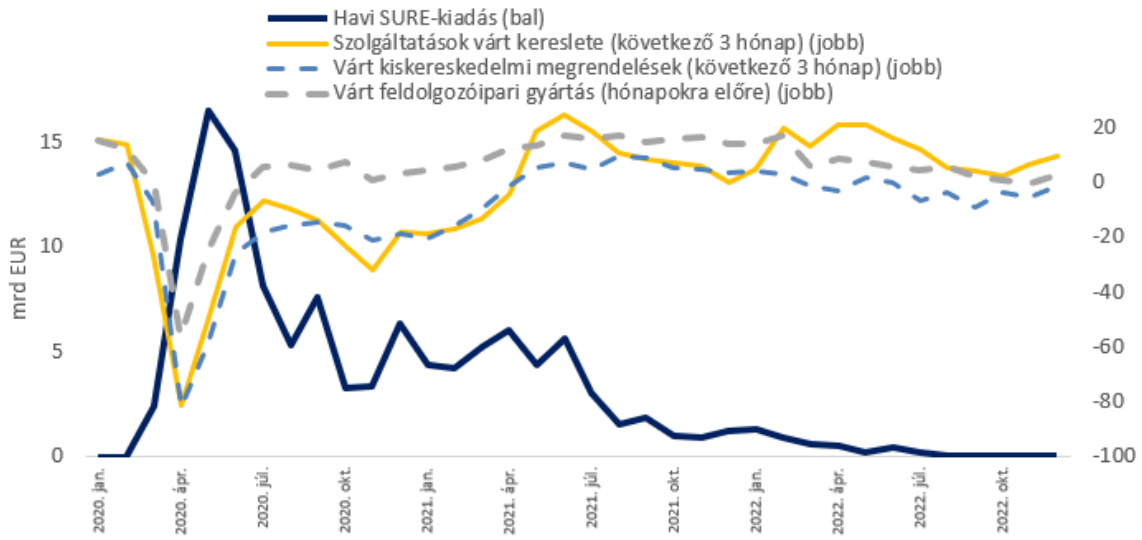
Megjegyzés: Az ábrán a SURE-kedvezményezett tagállamok összesített GDP-je és átlagos munkanélküliségi rátája szerepel. A t−1. időszak az adott válságot megelőző évre utal, a globális pénzügyi válság (GFC) esetében t = 2009; az euróövezeti (EA) adósságválság esetében t = 2012; a Covid-válság esetében t = 2020. A Covid-válság esetében a t+3 2023-ra utal.

A felmérési adatok azt mutatják, hogy 2021-ben a SURE a világjárvány által leginkább érintett gazdasági ágazatok tevékenységét támogatta. Az uniós üzleti és fogyasztói felmérés kimutatta, hogy a SURE kedvezményezett tagállamaiban a Covid19 által leginkább érintett szolgáltatási ágazatokban (szálláshely-szolgáltatás, vendéglátás, utazási irodák, sporttevékenységek és egyéb személyes szolgáltatások) különösen 2021 első felében továbbra is a gyenge kereslet és a csökkent bizalom volt jellemző (24. ábra). Ezzel szemben 2021 elején a korlátozások által kevésbé érintett feldolgozóipar jobban teljesített. Amint azt a 12. ábra mutatja, a SURE-kiadások legnagyobb része a szálláshely-szolgáltatást, a vendéglátást, valamint a nagy- és kiskereskedelmet támogatta, ami arra utal, hogy a SURE a legsürgetőbb igényeket a legsúlyosabban érintett ágazatok támogatásával elégítette ki[53].

[52] További részletekért lásd: Európai Bizottság (2022): *Quarterly Report on the Euro Area* [Negyedéves jelentés az euróövezetről], III. szakasz, 21. kötet, 2. szám. A cikkből kiderül, hogy a SURE nem rontotta a munkavállalói mobilitást, ami fontos a világjárvány kitörését és annak az uniós gazdaságra gyakorolt strukturális hatásait követően az erőforrások hatékony újraelosztása szempontjából.

[53] Ez arra enged következtetni, hogy a SURE elsősorban a szükséges támogatást biztosította. Lásd még az 52. lábjegyzetet.

24. ábra: A szolgáltatások ágazati kereslete és a SURE kiadásai



Forrás: *Az EU üzleti és fogyasztói felmérési programja, 2023. március; Tagállami jelentések (2023. február).*
Megjegyzés: A szolgáltatások esetében a szálláshely-szolgáltatásra, vendéglátásra, utazási irodákra, sporttevékenységekre és egyéb személyes szolgáltatásokra vonatkozó átlagos index.

3.3. A közvetlen pénzügyi hatás: kamatmegtakarítások

A SURE-on keresztül kapott pénzügyi támogatás révén a tagállamok a becslések szerint összesen 9 milliárd EUR kamatmegtakarítást értek el. Ez az összeg a SURE mind a kilenc kibocsátásán alapul, egészen a 2022. december 14-i folyósításig (4. táblázat)[54]. A megtakarítások annak eredményeképpen jöttek létre, hogy a SURE-hitelek kamatlába egy átlagosan közel 15 éves időszak alatt alacsonyabb annál, mint amit a tagállamok akkor fizettek volna, ha saját maguk bocsátottak volna ki állampapírokat[55]. Ez az EU rendkívül kedvező hitelminősítésének és a SURE-kötvények likviditásának köszönhető[56]. A legnagyobb megtakarítást az alacsonyabb hitelminősítéssel rendelkező tagállamok könyvelték el.

[54] A módszertannal kapcsolatban további részletek találhatók az euróövezetről szóló negyedéves jelentés 20. kötete 2. számának III. szakaszában (2021).
[55] Ezek a becslések nem vesznek figyelembe semmilyen olyan lehetséges további bizalmi hatást, amelyet az új sürgősségi eszközök – köztük a SURE – gyakorolhattak a gazdasági szereplők bizalmára és a tagállamok szuverén adósságának kamatfelárára. Ezen túlmenően a tagállamok ezekben a finanszírozási időszakokban csökkenthették saját állampapír-kibocsátásuk volumenét, ami valószínűleg javította az ilyen kibocsátások során elérhető feltételeket.
[56] Az EU-t a Fitch, a Moody's, a DBRS és a Scope AAA kategóriába sorolja, a Standard and Poor's pedig AA+-ra (stabil kilátások) minősíti.

4. táblázat: Kamatmegtakarítások tagállamonként

Tagállam	Folyósított összeg (milliárd EUR)	Átlagos kamatkülönbözet	Átlagos lejárat	Kamatmegtakarítás (milliárd EUR)	Kamatmegtakarítások (folyósított összeg %-ában)
Belgium	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Ciprus	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Görögország	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Spanyolország	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Horvátország	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Magyarország	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Olaszország	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litvánia	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Lettország	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Málta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Lengyelország	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugália	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Románia	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Szlovénia	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Szlovákia	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgária	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Írország	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Csehország**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Észtország***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Összesen	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Megjegyzés: A kamatmegtakarításokat kötvényenként számítják ki, és a kibocsátási dátumoknak és a lejáratoknak megfelelően összegzik.

** Magyarország 2020 óta csak egy 10 éves és egy 30 éves, euróban denominált kötvényt bocsátott ki, mindkettőt 2020 novemberében. E két kötvény felhasználásával a nemzeti valutában és az euróban kifejezett hozamgörbe közötti különbözetet extrapolálták más lejáratokra és más kibocsátási időpontokra.*

*** Csehországban az euróban denominált kötvénykibocsátásra vonatkozó adatok 2022-ben nem álltak rendelkezésre. A Csehország kamatmegtakarítására vonatkozó adat kizárólag a Csehországnak 2021-ben először kifizetett 2 milliárd EUR-n alapul.*

**** Észtország csak egy 10 éves kötvényt bocsátott ki, más lejáratokra vonatkozóan nem álltak rendelkezésre adatok. Az uniós SURE szociális beruházási kötvényhez képesti felár ezekre az egyéb lejáratokra a feltételezések szerint nullához közeli.*

IV. A NEMZETI ELLENŐRZÉSI ÉS KONTROLLRENDSZEREKRE VONATKOZÓ INFORMÁCIÓ

4.1. Második kérdőív az előzetes és utólagos kontrollokra vonatkozó nemzeti rendszerekről beleértve az ellenőrzéseket is

A Bizottság 2022 elején készítette el a nemzeti kontrollra és ellenőrzésre vonatkozó első kérdőívet, hogy felmérje, a tagállamok hogyan teljesítik a hitelmegállapodás szerinti kötelezettségeiket. Ezekről az eredményekről a SURE-ról készült harmadik féléves jelentés

számolt be[57]. A fő megállapítás az volt, hogy a SURE által támogatott intézkedések ellenőrzését és kontrollját végző intézmények szinte valamennyi tagállamban már a Covid19-világjárvány előtt is működtek. Valamennyi tagállam végzett a SURE keretében támogatott intézkedésekkel kapcsolatos kontrollokat, és ellenőrizte, hogy teljesültek-e a támogathatósági kritériumok. A kontrollok és ellenőrzések egy kivételével valamennyi tagállamban tártak fel szabálytalanságot vagy csalást. Ezekben az esetekben vizsgálatokra került sor. A bizonyított szabálytalanságok és csalások esetén valamennyi tagállam visszafizettette a szabálytalanul felhasznált pénzeszközöket, vagy a visszafizettetés folyamatban van jogi eljárás keretében vagy anélkül.

A nyomonkövetési kérdőív célja az volt, hogy további információkkal szolgáljon arról, hogy a tagállamok hogyan teljesítik minimális jogi kötelezettségeiket, különös tekintettel az ellenőrzést is magában foglaló utólagos kontrollra. Az első kérdőívből kiderült, hogy a tagállamoknak további magyarázatot kell adniuk az utólagos kontrollok, köztük az ellenőrzés meglétéről és hatóköréről. Az egyértelműség érdekében a 2023 elején végzett nyomonkövetési kérdőív különbséget tesz az előzetes (a források rendelkezésre bocsátása előtti) kontrollok és az ellenőrzéseket is magukban foglaló utólagos (a források rendelkezésre bocsátása utáni) kontrollok között.[58] Célja az volt, hogy aktualizálja az előzetes kontrollokra vonatkozó információkat, és további magyarázattal szolgáljon az utólagos kontrollok, köztük az ellenőrzések meglétéről és hatóköréről.

További cél volt olyan információk gyűjtése, amelyek segítik a Bizottságot az Európai Számvevőszék ajánlásának végrehajtásában. 2022-ben az Európai Számvevőszék ellenőrizte a SURE teljesítményét, és egy ajánlást adott ki, többek között az ellenőrzésről és kontrollról[59]. A nyomonkövetési kérdőív az első lépés az ajánlás végrehajtása felé. A következőkről gyűjt információt: i. a SURE keretében támogatott intézkedésekkel kapcsolatos szabálytalanságok vagy csalás kockázata a tagállamok észlelése vagy értékelése alapján, ii. az előzetes és utólagos kontrollok hatóköre azon intézkedések esetében, amelyeknél a legnagyobb a szabálytalanságok vagy a csalás feltételezett kockázata, valamint iii. a szabálytalanságok vagy csalások előfordulása.

Az első és a nyomonkövetési kérdőív eredményei következetesek, és megerősítik, hogy a tagállamok eleget tettek a hitelmegállapodásaik szerinti jogi kötelezettségeiknek[60]. A 2022

[57] A harmadik féléves jelentésben továbbá a Bizottság emlékeztetett a Bizottság mint hitelező és a tagállam mint hitelfelvevő kontrollal és ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségeire.

[58] Az előzetes kontrollok a források rendelkezésre bocsátása *előtt* elvégzett kontrollok. Ezeket általában a végrehajtó szervek végzik, például a forrásokat a végső kedvezményezetteknek nyújtó szervezetek. Az ellenőrzéseket is magukban foglaló utólagos kontrollok a források rendelkezésre bocsátása *után* elvégzett kontrollok. Idetartozhatnak az olyan szervezeti egységek által végzett kontrollok és ellenőrzések, amelyek nincsenek alárendelve a végrehajtó szerveken belüli végrehajtó szervezeti egységeknek (pl. a minisztériumokon belüli belső ellenőrzés), de a végrehajtó szervektől független szerv (pl. ellenőrző szerv vagy legfőbb ellenőrző intézmény) által végzett ellenőrzések is.

[59] Az Európai Számvevőszék azt ajánlja a Bizottságnak, hogy értékelje a SURE-ral kapcsolatos tapasztalatokat, többek között azt, hogy a SURE-keret eredményes volt-e a szabálytalanságok és csalások kockázatának minimalizálásában, tekintettel a tagállamok által bejelentett esetekre. Lásd a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközről (SURE) szóló 28/2022. sz. különjelentést.

[60] A SURE-rendelet 13. cikkének (1) bekezdése és a költségvetési rendelet 220. cikkének (5) bekezdése, valamint konkrétan a hitelmegállapodás értelmében a SURE eszközből részesülő valamennyi tagállamnak rendszeresen ellenőriznie kell, hogy az eszköz keretében felvett összegeket a SURE-rendelettel, a tanácsi végrehajtási határozattal és a hitelmegállapodással összhangban használták-e fel, és biztosítania kell, hogy megfelelő intézkedések álljanak

elején és 2023 elején végzett két kérdőív konszolidált megállapításai szerint valamennyi tagállam arról számolt be, hogy jogi kötelezettségeivel összhangban elvégezte a SURE keretében támogatott valamennyi intézkedés előzetes vagy utólagos kontrollját (vagy mindkettőt), beleértve azokat is, amelyek esetében a legnagyobb a szabálytalanságok vagy csalás kockázata. A bizonyított szabálytalanságok és csalások esetén valamennyi tagállam visszafizettette a szabálytalanul felhasznált pénzeszközöket, vagy a visszafizettetés folyamatban van jogi eljárás keretében vagy anélkül. Emellett csalás esetén valamennyi tagállam a szabálytalanul felhasznált pénzeszközök visszafizettetésén túlmenően is hozott intézkedéseket, például nyomozásokat indított.

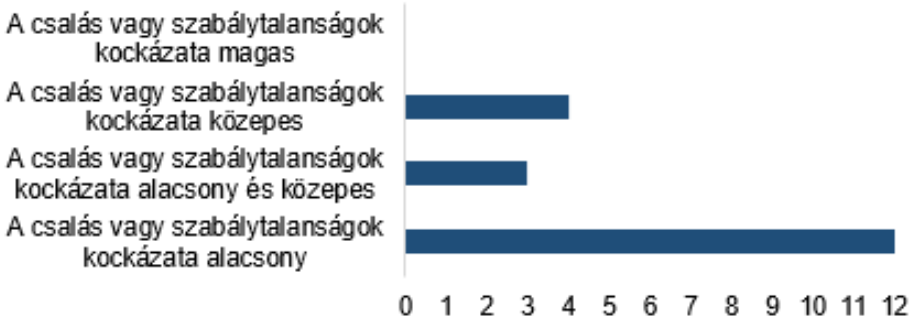
A tagállamok által a nyomonkövetési kérdőívben jelentett eredmények összefoglalását e szakasz tartalmazza. Konkrétabban a 4.2. szakasz a SURE keretében támogatott intézkedésekkel kapcsolatos csalások vagy szabálytalanságok kockázatáról számol be, beleértve annak mozgatórugóit is. A 4.3. szakasz az előzetes és utólagos kontrollok hatókörével foglalkozik, és példákat mutat be a kontrollokra. A 4.4. szakasz azokra a SURE keretében támogatott intézkedésekre összpontosít, amelyek esetében a legmagasabb a csalás vagy a szabálytalanságok kockázata, és beszámol az azokkal kapcsolatos kontrollokról. Végezetül a 4.5. szakasz tájékoztatást nyújt a szabálytalanságok vagy csalások előfordulásáról, a visszafizettetési arányokról és a szabálytalanságokra vagy csalásra válaszul hozott egyéb intézkedésekről.

4.2. A SURE keretében támogatott intézkedések kockázatossága a szabálytalanságok vagy csalás tekintetében

Egyetlen tagállam sem véli úgy, hogy a SURE keretében támogatott intézkedések esetében magas a szabálytalanságok vagy a csalás kockázata (25. ábra). Tizenkét tagállam úgy véli, hogy a SURE keretében támogatott intézkedések mindegyikének alacsony a kockázata, négy tagállam úgy, hogy közepes, három tagállam pedig úgy véli, hogy egyes intézkedések alacsony, míg mások közepes kockázatúak. Több tagállam arról számolt be, hogy az elvégzett utólagos kontrollok – beleértve az ellenőrzést is – nem tártak fel jelentős mértékű szabálytalanságokat vagy csalást. Ezt egy, az olasz csökkentett munkaidős foglalkoztatásról (Cassa Integrazione Guadagni – CIG) szóló empirikus tanulmány is megerősítette a legnagyobb kedvezményezett tagállamban.

rendelkezésre a szabálytalanságok vagy a csalás megelőzésére. A felvett összegek szabálytalan vagy nem megfelelő felhasználása esetén a tagállamnak jogi lépéseket kell tennie az ilyen összegek visszafizettetése érdekében. Ezt kiegészíti a tagállam azon kötelezettsége, hogy a hitel kezelésével kapcsolatban kivizsgálja és kezelje az EU pénzügyi érdekeit sértő csalást, korrupciót vagy bármely más jogellenes tevékenységet.

25. ábra: A SURE keretében támogatott intézkedések kockázatértékelése (tagállamok száma)



Forrás: *Tagállami kérdőívek*

A szabálytalanságok vagy csalások alacsony kockázatát – amint arról a tagállamok nagy többsége beszámolt – gyakran a jogszabályban és egyértelműen meghatározott, előzetesen kontrollált támogathatósági feltételekkel magyarázzák. Több tagállam arról számolt be, hogy az automatikus előzetes kontrollok – például a kérelmezők által bejelentett adatok és a különböző közigazgatási vagy társadalombiztosítási nyilvántartásokban szereplő adatok közötti összhang keresztellenőrzése – elősegítették a jogosulatlan ellátások kifizetésének elkerülését, ezáltal csökkentve a szabálytalanságok és a csalás kockázatát. Egyes tagállamok úgy vélték, hogy a SURE keretében támogatott intézkedések kialakításuknál fogva alacsony kockázatot jelentenek a szabálytalanságok és a csalás tekintetében, mivel a támogatást a közigazgatási adatbázisokban már többek között a Covid19-világjárvány előtt is rendelkezésre álló információk alapján számították ki. Az egészségügyi vonatkozású intézkedések esetében arról számoltak be, hogy az egyértelmű közbeszerzési kritériumok magyarázzák a szabálytalanságok és a csalás alacsony kockázatát.

Néhány olyan tagállamban, ahol az előzetes kontrollok korlátozottak voltak, a szabálytalanságok vagy csalás közepes kockázatáról számoltak be. Ez volt a helyzet különösen a világjárvány kezdetén, amikor a kérelmezők száma rövid idő alatt megugrott, miközben a lehető leghamarabb támogatást kellett nyújtani számukra. Emellett egyes esetekben a támogathatósági kritériumokat nem lehetett előzetesen ellenőrizni, mivel az adatok (pl. a bevételcsökkenés mértéke) még nem álltak rendelkezésre. Ezekben az esetekben a kifizetések a kérelmezők által benyújtott nyilatkozaton alapultak, amelyben kijelentették, hogy valamennyi támogathatósági feltételnek megfelelnek. A tagállamok utólagos kontrollokat vezettek be a kérelmezők önértékelése helyességének ellenőrzésére, és fokozatosan – a kérelmek első hullámát követően – megerősítették előzetes kontrolljaikat is.

4.3. Az előzetes kontrollok és az ellenőrzéseket is magukban foglaló utólagos kontrollok hatóköre és típusa

Szinte valamennyi tagállam jelentésében szerepelt, hogy elvégezte a SURE keretében támogatott *összes* intézkedés előzetes kontrollját (26. ábra). Három kedvezményezett tagállam arról számolt be, hogy egyes intézkedések esetében nem végeztek előzetes kontrollt különböző okokból, például a kérelmezők nagyon magas száma és a kérelmek rövid időn belül történő feldolgozásához elégtelen intézményi kapacitás miatt. Arról is beszámoltak, hogy egyes

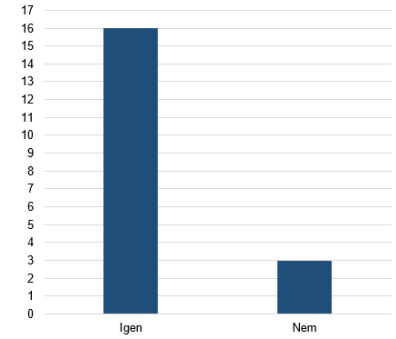
esetekben nem volt szükség előzetes kontrollokra, mivel az ellátásokat maguk a hatóságok számították ki a kedvezményezettek korábbi adatai alapján. A tagállamok az előzetes kontrollok hiányát utólagos kontrollokkal kompenzálták.

Az előzetes kontrollok közé tartoznak például a következők[61]:

- Adminisztratív/társadalombiztosítási nyilvántartások ellenőrzése a munkáltató jogállásának ellenőrzése céljából (a munkáltató támogatható gazdasági tevékenységet végez-e, a tevékenység nyilvántartásba vételének időpontja, az árbevételre vonatkozó információk), a személy jogállása (például a személy munkavállaló-e vagy sem, a munkaszerződés felfüggesztésre került-e vagy sem, a munkaidőt csökkentették-e vagy sem, és a személy részesül-e egyéb ellátásban vagy sem), a kért összegek, a gyermek életkora (szülői szabadság esetén nyújtott ellátás), az adókötelezettségeket rendezték-e.
- Betegszabadság esetén arról számoltak be, hogy az ellátások folyósítása előtt a háziorvos által kiállított keresőképtelenségi igazolásra volt szükség.
- Az egészségügyi vonatkozású intézkedések esetében arról számoltak be, hogy az igazgatótanácsnak és az egészségbiztosítónak jóvá kellett hagynia az egészségügyi személyzetre vonatkozó többletórák és magasabb fizetések fedezetének feltételeit.

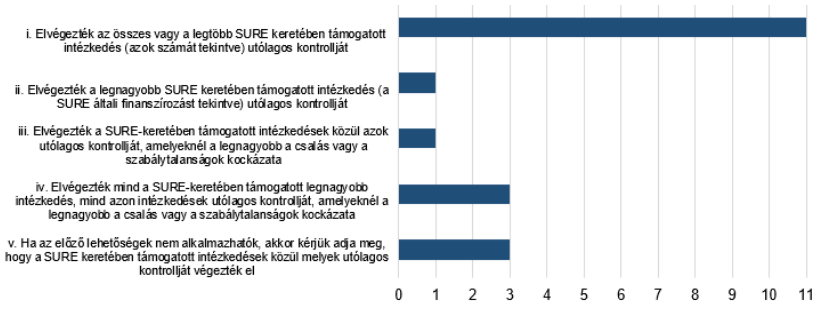
[61] A SURE keretében végzett előzetes kontrollokért felelős intézményeket a SURE-ról szóló harmadik féléves jelentés ismerteti.

26. ábra: Előzetes kontrollok megléte a SURE keretében támogatott valamennyi intézkedés esetében (tagállamok száma)



Forrás: *Tagállami kérdőívek*

27. ábra: Az utólagos kontrollok hatóköre, beleértve az ellenőrzést is (tagállamok száma)



Forrás: *Tagállami kérdőívek*

A tagállamok több mint fele számolt be arról, hogy elvégezte az összes vagy a legtöbb SURE keretében támogatott intézkedés utólagos kontrollját, és többnyire nem tervez további utólagos kontrollokat (27. ábra, i. pont). További öt tagállam számolt be arról, hogy a legnagyobb intézkedés vagy a legnagyobb csalási és szabálytalansági kockázattal járó intézkedés – vagy mindkettő – esetében végzett utólagos kontrollt, és további utólagos kontrollokat tervez (27. ábra, ii–iv. pont). Két tagállam végzett utólagos kontrollt legalább egy SURE keretében támogatott intézkedés esetében, és 2023-ban további utólagos kontrollokat tervez, beleértve az ellenőrzést is. A fennmaradó egy tagállam azt tervezi, hogy 2023 első felében ellenőrzi a SURE keretében támogatott összes intézkedést (27. ábra, v. pont).

Az utólagos kontrollok közé tartoznak például a következők[62]:

- A SURE keretében támogatott intézkedésekkel kapcsolatos kiadások független ellenőrző szerv általi ellenőrzése a költségvetés végrehajtásának részeként. Például egy független ellenőrző szerv ellenőrizte, hogy a jogszabályban előírt ellátásokat helyesen ítélték-e oda és fizették-e ki a kedvezményezetteknek.
- A kedvezményezettek árbevételének/bevételének pénzügyi ellenőrzése a támogathatóság és a kifizetések helyes összegének értékelése érdekében, annak ellenőrzése, hogy a munkáltatók a bérek teljes összegét kifizették-e a munkavállalóknak, és nem szüntették-e meg munkaviszonyukat (például abban az időszakban, amelyre a kompenzációt fizetik), az annak megakadályozására irányuló kontrollok, hogy a kedvezményezettek más, összeegyeztethetetlen forrásokból (pl. munkanélküli ellátásokból) részesüljenek támogatásban, a minisztériumok által végzett ellenőrzések arra vonatkozóan, hogy a helyi munkaügyi hivatalok kiadásai helyesek voltak-e.
- Az egészségügyi vonatkozású intézkedések esetében arról számoltak be, hogy ellenőrizték a közbeszerzést, valamint az egészségbiztosítási alapot, amely támogatást nyújtott a kórházaknak a további munkaerőigény költségeinek fedezéséhez.

[62] A SURE keretében végzett utólagos kontrollokért felelős intézményeket a SURE-ról szóló harmadik féléves jelentés ismerteti. A beszámoló szerint fontos a különböző intézmények (pl. központi, regionális és perifériás hivatalok) közötti koordináció a feltételezett vagy bizonyított szabálytalanságok azonosítása szempontjából.

Az utólagos kontrollok gyakran a kockázatra épültek, és azokat a kedvezményezettek egy mintáján végezték el. Az utólagos kontrollok különösen azokra a kedvezményezettekre összpontosítottak, amelyek esetében a rendelkezésre bocsátott pénzeszközökkel való visszaélés tekintetében a legnagyobb kockázatot állapították meg. Például arról számoltak be, hogy az utólagos kontrollok azokra a vállalatokra összpontosítanak, amelyek i. új személyeket vettek fel vagy nagy arányban alkalmaztak távmunkára alkalmas feladatokat végző embereket, miközben igénybe vették a csökkentett munkaidős foglalkoztatás vagy hasonló intézkedések keretében nyújtott ellátásokat, ii. újraindultak vagy újonnan jöttek létre, majd a támogatás megszűnése után beszüntették működésüket, iii. úgy igazították ki jogállásukat vagy a munkavállalók munkaszerződését, hogy támogatásra jogosulttá váljanak, iv. amelyeket a múltban már szabálytalanságokon vagy csaláson értek. Egyes esetekben a kockázatot a hasonló (pl. az Európai Szociális Alapból finanszírozott) kiadások utólagos kontrolljainak eredménye alapján értékelték. Az is szerepel a jelentésekben, hogy az utólagos kontrollok vagy véletlenszerűek voltak, vagy az *összes* kedvezményezettet érintették, azonban csak egy kiválasztott időszakban (pl. néhány hónapon keresztül).

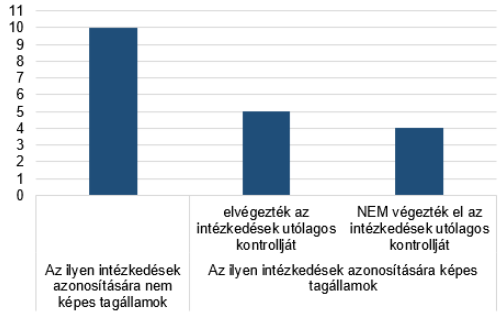
Valamennyi tagállam arról számolt be, hogy a SURE keretében támogatott valamennyi intézkedés esetében végzett előzetes vagy utólagos kontrollt (vagy mindkettőt). A SURE keretében támogatott intézkedések megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében az előzetes kontrollon át nem eső intézkedéseket utólagos kontrollnak vetették alá[63].

4.4. A szabálytalanságok vagy csalás kockázatának leginkább kitett intézkedések kontrolljai

A tagállamok többsége nem tudta azonosítani azokat a SURE keretében támogatott intézkedéseket, amelyek esetében a legmagasabb a szabálytalanságok vagy a csalás kockázata (28. ábra). Ennek fő oka az, hogy a SURE keretében támogatott intézkedések esetében alacsonynak tekintik a szabálytalanságok vagy a csalás kockázatát. Négy tagállam találta úgy, hogy azok az intézkedések vannak kitéve a szabálytalanságok vagy a csalás legnagyobb kockázatának, amelyek az önfoglalkoztatóknak nyújtottak támogatást, akár a korlátozott előzetes kontrollok miatt (a támogatás mielőbbi biztosítása érdekében), akár az utólagosan feltárt szabálytalanságok miatt.

[63] Egy tagállam csak a munkaerőpiaci intézkedésekre vonatkozó kontrollról és ellenőrzésről adott tájékoztatást.

28. ábra: Azon SURE keretében támogatott intézkedések, amelyeknél a legmagasabb a szabálytalanságok vagy a csalás kockázata (tagállamok száma)



Forrás: *Tagállami kérdőívek*

29. ábra: A szabálytalanságok vagy a csalás legmagasabb kockázatával rendelkező, utólagos ellenőrzésnek alá nem vetett, SURE keretében támogatott intézkedések esetében tett vagy tervezett fellépések (tagállamok száma)



Forrás: *Tagállami kérdőívek*

Azok a tagállamok, amelyek a SURE keretében támogatott intézkedések közül azonosították a szabálytalanságok és a csalás legnagyobb kockázatával járó intézkedéseket, felléptek a források megfelelő felhasználásának biztosítása érdekében. Az összes (kilenc) tagállam, amely a SURE keretében támogatott intézkedések közül azonosította a szabálytalanságok és a csalás legnagyobb kockázatával járó intézkedéseket, elvégezte azok előzetes kontrollját[64]. Emellett öt tagállam arról is beszámolt, hogy utólagos kontrollt végzett ezek esetében (28. ábra). Az a négy tagállam, amely nem végzett utólagos kontrollt ezen intézkedéseket tekintve, arról számolt be, hogy még terveznek utólagos kontrollokat, vagy hogy az előzetes kontrolloknak köszönhetően nagymértékben meg lehet bízni abban, hogy a kiadásokat megfelelően használták fel (29. ábra).

4.5. Szabálytalanságok vagy csalások előfordulása és korrekciós intézkedések

A SURE keretében támogatott legnagyobb intézkedés esetében a visszafizettetendő összegek – a szabálytalanságok vagy csalások előfordulásának helyettesítő mutatójaként – a legtöbb esetben az összes kiadás 2 %-a alatt maradtak (30. ábra). Ez az adat azonban csak tájékoztató jellegű, és a heterogén intézkedések miatt az egyes országok adatai nem hasonlíthatók össze[65]. Egyes tagállamok arról számoltak be, hogy a visszafizettetendő összegek a csalás miatt kiszabott bírságokat is magukban foglalják.

Tizenöt tagállamból tizenegy mostanra a teljes esedékes összeg több mint 75 %-át visszafizettette (31. ábra). Egyes tagállamokban a visszafizettetési arány magasabb lenne, ha

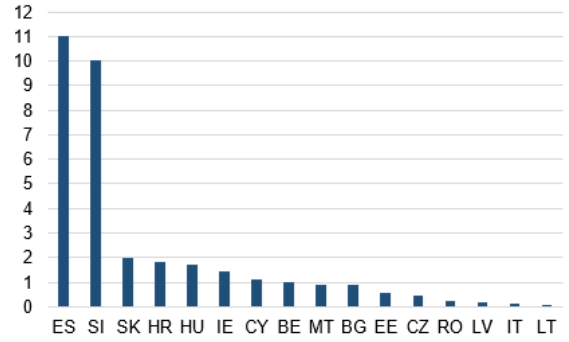
[64] Két tagállam a SURE keretében támogatott intézkedések közül a méretük, és nem a kockázatuk alapján azonosította a szabálytalanságok és a csalás legnagyobb kockázatával járó intézkedéseket.

[65] Szlovénia például arról számolt be, hogy legnagyobb intézkedése (a „munkára várakozás”, amely egy csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszer) esetében a támogatást a kérelmező 2020-ban várható bevételcsökkenésre vonatkozó szubjektív értékelése alapján nyújtották 2020-ban. Tekintettel a gazdaság bizonytalanságára, nehéz volt megjósolni a bevételek pontos csökkenését, ezért a szóban forgó intézkedéssel kapcsolatos szabálytalanságok többsége e támogathatósági feltétel utólagos (nem) teljesítésével függött össze. Ez magyarázza a szabálytalanságok vagy csalások viszonylag magas előfordulását is (10 % a 30. ábrán).

például a (jövőbeli) részletekben történő visszafizetést lehetővé tevő peren kívüli egyezségeket is figyelembe vennénk.

Miközben valamennyi tagállam észlelt szabálytalanságokat, a tagállamok mintegy kétharmada csalást is észlelt. Csalás esetén valamennyi tagállam a szabálytalanul felhasznált pénzeszközök visszafizettetésén túlmenően is hozott intézkedéseket, például értesítette az érintett nyomozó hatóságokat, és végrehajtotta a vonatkozó bűnüldözési eljárásokat. Egyes tagállamok arról számoltak be, hogy a csalásra vagy szabálytalanságokra adott válaszként megelőző intézkedést hoztak, például új üzleti információs rendszert építettek ki a csalás kockázatainak előrejelzése és a megelőző felderítés optimalizálása érdekében, vagy összeállították azon szervezetek jegyzékét, amelyek nem feleltek meg a támogathatósági feltételeknek, megakadályozva őket abban, hogy újból (sikeresen) pályázzanak.

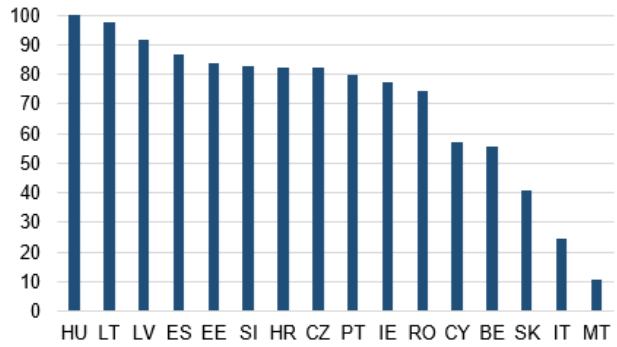
30. ábra: A SURE keretében támogatott legnagyobb intézkedéssel kapcsolatos szabálytalanságok vagy csalások előfordulása (az összes kiadás %-ában)



Forrás: *Tagállami kérdőívek és saját számítások*

Megjegyzés: A szabálytalanságok vagy csalások előfordulását az egyes tagállamok SURE keretében támogatott legnagyobb intézkedéséhez kapcsolódó összes kiadáshoz viszonyított visszafizettetendő összegként számították ki. Az adat csak tájékoztató jellegű, és a heterogén intézkedések miatt az egyes országok adatai nem hasonlíthatók össze (lásd a 64. lábjegyzetet). Az előfordulásról Horvátország és Ciprus esetében minden intézkedés, Csehország esetében pedig a második legnagyobb intézkedés tekintetében számoltak be. Ezekben az esetekben az előfordulási arányt az összes vagy adott esetben a második legnagyobb intézkedés összes kiadásához viszonyítva számították ki. Bulgária esetében az előfordulási arányt a visszafizettetett összeg, nem pedig a visszafizettetendő összeg alapján számították ki. Görögország, Lengyelország és Portugália sem a visszafizettetendő összegről, sem a visszafizettetett összegről nem szolgáltatott információt.

31. ábra: Visszafizettetési arányok a SURE keretében támogatott legnagyobb intézkedés esetében (visszafizettetett összegek a visszafizettetendő teljes összeg %-ában)



Forrás: *Tagállami kérdőívek*

Megjegyzés: A visszafizettetési arányról Horvátország és Ciprus esetében minden intézkedés, Csehország esetében pedig a második legnagyobb intézkedés tekintetében számoltak be. Bulgária, Görögország és Lengyelország nem adott információt a visszafizettetési arányokról.

V. A SURE-RENDELET ALKALMAZÁSÁT INDOKOLÓ RENDKÍVÜLI ESEMÉNYEK FENNÁLLÁSÁNAK FOLYTATÓDÁSA

A SURE hatályvesztésre vonatkozó rendelkezése 2023. január 1-jén lépett hatályba. Amíg az eszköz aktív volt, a Bizottságnak be kellett számolnia arról, hogy továbbra is fennállnak-e azok a rendkívüli események, amelyek indokolják a SURE-rendelet alkalmazását[66]. A 2022. szeptemberi negyedik féléves jelentést nem kísérte az eszköz meghosszabbítására irányuló javaslat: a jelentés elismerte, hogy a vírus járványügyi veszélyének csökkenésével a Covid19-cel kapcsolatos korlátozások többségét fokozatosan megszüntették. Mivel ezek a rendkívüli események már nem álltak fenn, 2022. december 31-én megszűnt az eszköz keretében nyújtott pénzügyi támogatás rendelkezésre állása. Ez a szakasz azt vizsgálja, hogy ez az értékelés továbbra is érvényes-e.

A Covid19-járvány miatt bevezetett szükséghelyzeti intézkedéseket 2022 nyarának végéig szinte teljes mértékben megszüntették. Bár az omikron-variáns által kiváltott időszakos fertőzéshullámok 2–3 havonta tetőztek, a Covid19 járványügyi és gazdasági hatása összességében tovább csökkent. Az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központ szerint az elmúlt 12 hónapban a bejelentett esetek, a kórházi ápolásra szorulók, az intenzív osztályra felvett betegek és a halálesetek tekintetében a csúcsok magassága általánosan csökkenő tendenciát mutatott[67]. A tagállamoknak nem kellett újra bevezetniük a járvány megfékezésére vagy a gazdaság támogatására irányuló intézkedéseket, lehetővé téve a Covid19-cel kapcsolatos kiadások fokozatos megszüntetését. 2023. május 7-én az EU-ban/EGT-ben valamennyi Covid19-cel kapcsolatos mutatószám csökkent vagy stabil volt, és abban a néhány tagállamban, ahol egyes mutatószámok növekedtek, az értékek viszonylag alacsonyak maradtak[68]. Az Egészségügyi Világszervezet 2023. május 5-én a Covid19-et nemzetközi horderejű közegészségügyi-járványügyi szükséghelyzet helyett kialakult és folyamatban lévő egészségügyi problémának minősítette át.

Ez megerősíti a Bizottság azon korábbi értékelését, hogy a SURE-t indokoló rendkívüli események már nem állnak fenn. A stabil járványügyi helyzet tükröződik a SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított tagállami kiadásokban is, amelyek 2022 decemberére mindössze 66 millió EUR-t tettek ki, szemben a 2022. januári 1,3 milliárd EUR-val. A SURE ideiglenes szükséghelyzeti eszköz volt, és a világjárvány szükséghelyzeti szakaszával együtt véget is ért.

VI. AZ UNIÓS SURE SZOCIÁLIS BERUHÁZÁSI KÖTVÉNYEK KERETDOKUMENTUMA SZERINTI JELENTÉSTÉTELI KÖTELEZETTSÉGEK

Ez a jelentés túlmutat a SURE-rendelet jelentéstételi kötelezettségén, és megfelel az uniós SURE szociális beruházási kötvények keretdokumentuma szerinti jelentéstételi

[66] A SURE-rendelet 14. cikkének (1) bekezdése. A SURE rendelet 12. cikkének (3) bekezdésével összhangban az eszköz rendelkezésre állásának azon időtartama, amelynek során tanácsi végrehajtási határozat fogadható el, 2022. december 31-én ér véget. A 12. cikk (4) bekezdése értelmében, amennyiben a Bizottság a végrehajtási jelentésében azt állapította meg, hogy a támogatható intézkedések finanszírozására hatással lévő, a Covid19-világjárvány okozta súlyos gazdasági zavar továbbra is fennáll, a Tanács a Bizottság javaslata alapján dönthet az eszköz rendelkezésre állási időtartamának alkalmanként további hat hónappal történő meghosszabbításáról.

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

[68] Ugyanott.

kötelezettségnek is[69]. Ez utóbbi előírja a jelentéstételt a SURE-bevételek elosztását, a kiadástípusokat és a SURE hatását illetően.

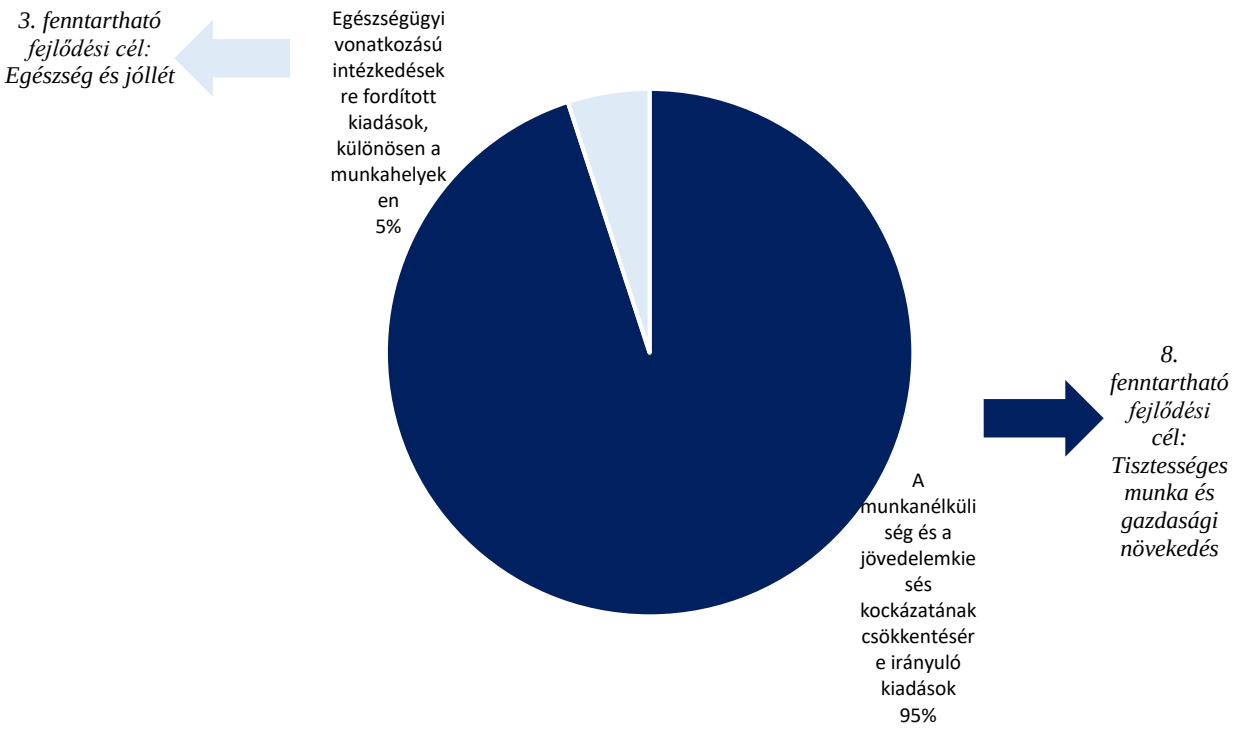
A SURE-bevételek kedvezményezett tagállamok és támogatható szociális kiadások típusa szerinti bontását az 1.1., illetve a 3.2. szakasz tartalmazza. 2022 decemberéig a teljes allokált 98,4 milliárd EUR-t folyósították a 19 tagállamnak, és a tagállamok a pénzügyi támogatás teljes egészét el is költötték.

A SURE keretében történt közkiadások továbbra is összhangban vannak az ENSZ fenntartható fejlődési céljaival. A SURE keretében finanszírozott közkiadások támogatható szociális kiadások szerinti bontása, a szociális beruházási kötvények keretdokumentumában foglaltak szerint, azt mutatja, hogy 95 %-ot a munkanélküliség és a jövedelemkiesés kockázatának csökkentésére költenek. Amint azt a 32. ábra szemlélteti, ez támogatja a 8. fenntartható fejlődési célt (tisztességes munka és gazdasági növekedés). A fennmaradó 5 %-ot egészségügyi vonatkozású intézkedésekre fordítják, amelyek a 3. fenntartható fejlődési célt (egészség és jóllét) támogatják.

A SURE hatásáról a jelentés 2.4. szakasza és 3. szakasza ír. Ez a szakasz becsléseket ad a SURE által 2020-ban, 2021-ben és 2022-ben támogatott személyek és vállalkozások számára vonatkozóan. A becslések szerint a SURE 1,5 millió munkahelyet mentett meg 2020-ban, amint azt a 3.1. szakasz mutatja. Bebizonyosodott, hogy a SURE 2021-ben és 2022-ben támogatta a növekedés fellendülését, amint azt a 3.2. szakasz mutatja. A tagállamok a becslések szerint 9 milliárd EUR kamatmegtakarítást értek el, amint azt a 3.3. szakasz mutatja.

[69] Az uniós SURE szociális beruházási kötvények keretdokumentuma olyan standardot határoz meg, amely bizonyosságot nyújt a befektetőknek arra vonatkozóan, hogy az e keretdokumentum szerint kibocsátott uniós kötvények valódi társadalmi célt szolgáló projektekhez kapcsolódnak. A keretdokumentum így összhangban van a Nemzetközi Tőkepiaci Szövetség (ICMA) szociáliskötvény-alapelveivel, nevezetesen a következőkkel: i. a bevételek felhasználása, ii. a projektértékelési és -kiválasztási folyamat, iii. a bevételek kezelése, valamint iv. jelentéstétel. További részletekért lásd: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

32. ábra: A szociális beruházási kötvények keretdokumentumának illeszkedése a fenntartható fejlődési célokhoz



Forrás: *Tagállami jelentések (2023. február).*

VII. VÉGSŐ MEGFONTOLÁSOK A SURE HOZZÁADOTT ÉRTÉKÉRŐL AZ UTÓLAG SZERZETT INFORMÁCIÓK ALAPJÁN

Ez a szakasz a SURE sikeréből levonható három átfogó szakpolitikai tanulságot tárgyalja. Az e jelentésben szereplő előzetes értékelés azt mutatja, hogy a SURE összességében sikeresnek bizonyult[70]. Emellett 2021 júniusában a SURE elnyerte az európai ombudsman 2021. évi Jó közigazgatás díjának polgárokra összpontosító szolgáltatásnyújtás kategóriáját. A továbbiakban a SURE-ból levonható három fő tanulságot tárgyaljuk, amelyek további értékelésére sor kerül majd a SURE értékelése során – amelyet a Bizottság a bejelentése alapján 2024 harmadik negyedévéig fog közzétenni.

Először is, a SURE a világjárvánnyal összefüggésben felmerült konkrét szükséghelyzetre reagált, és egyaránt volt társadalmi és gazdasági jellegű. A világjárvány kezdetén kialakult bizonytalanság közepette alapvető fontosságú volt, hogy a politikai döntéshozók konkrét lépéseket tegyenek annak érdekében, hogy elkerüljék a hosszú távú társadalmi és gazdasági károkat egy olyan sokk miatt, amelyről alapos okuk volt feltételezni (helyesen, mint kiderült), hogy ideiglenes jellegű. E célból a SURE egyértelmű és jól meghatározott célt szolgált, válaszként a tagállamok és a Bizottság által azonosított konkrét és sürgető igényre. E cél az volt, hogy a munkavállalók megőrizhessék munkájukat a jövedelmük védelme, valamint a világjárvány negatív gazdasági és társadalmi következményeinek enyhítése érdekében.

[70] Az e szakaszban tárgyalt megfontolások forrása: Európai Bizottság (2022): Quarterly Report on the Euro Area [Negyedéves jelentés az euróövezetről], III. szakasz, 21. kötet, 2. szám.

Különösen a gazdasági tevékenységeknek az EU-ban a súlyos járványügyi helyzet enyhítése, a továbbterjedés sebességének csökkentése és az életek védelme érdekében bevezetett lezárások és járvány megfékezésére irányuló intézkedések miatti leállására reagált. E cél szociális jellegét hangsúlyozta ki az is, hogy az EU első alkalommal bocsátott ki szociális beruházási kötvényeket, ami a befektetők körében is népszerűnek bizonyult.

A SURE alkalmazási köre különösen hatékony volt, mivel nem merev intézményi fogalommeghatározáson alapult, hanem egy célra, a munkahelyek megtartásának támogatására épült. A SURE nem korlátozódott egy céleszköznek tekinthető szűk eszköztípusra. Kiemelt figyelmet fordított a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra (és az önfoglalkoztatókra vonatkozó hasonló intézkedésekre), amely a gazdaság szabályozott bezárása (vagyis a Covid19 miatti lezárások) során végrehajtható leghatékonyabb munkaerőpiaci intézkedés[71]. Ez egyértelmű szakpolitikai irányvonalat is biztosított a tagállamoknak a válság idején. Ugyanakkor a SURE egyik fő célja az volt, hogy működési mozgásteret biztosítson a tagállamok számára ahhoz, hogy munkaerőpiaci válaszintézkedéseiket a szükségleteikhez igazítsák a példa nélküli és drámai körülmények közepette. Ezért a SURE számos olyan intézkedésre terjedt ki, amelyek ugyanazt a célt szolgálják, mint a csökkentett munkaidős foglalkoztatás, nevezetesen a munkahelyek megtartása a vállalatoknál, biztosítva eközben a munkavállalók jövedelmének védelmét a világjárvány idején. Ezek az intézkedések magukban foglalták az önfoglalkoztatók támogatását és a bértámogatási rendszereket (amelyek esetében a támogatást nem a le nem dolgozott órák alapján, hanem átalányösszegként vagy a bérköltség arányában nyújtják). Az egyéb intézkedések közé tartozott a közvetett munkaerőköltségek különböző csökkentése (a munkahelymegtartással összefüggésben), a betegségi és a különös szolgálat miatti szabadságra járó ellátások, valamint az atipikus munkavállalók (például időszakos munkavállalók vagy idénymunkások) tevékenységének kiterjesztésére irányuló egyéb konkrét intézkedések.

Másodszor, az irányítás tekintetében a SURE megmutatta a szakpolitikai alapú feltételességgel és rugalmas nemzeti végrehajtással kombinált uniós módszer előnyeit. A SURE-t a Bizottság az uniós közösségi módszer, nem pedig a kormányközi megközelítés alapján kezdeményezte. Ez biztosította az elszámoltathatóságot és a tagállamok közötti szolidaritást, ugyanakkor hozzájárult az esetleges megbélyegzés elkerüléséhez. A Bizottság a SURE keretében kizárólag szakpolitikai alapú feltételességet javasolt: a programhoz való hozzáférés egyetlen feltétele az volt, hogy a tagállamok a világjárvány miatt a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra és hasonló intézkedésekre fordított kiadások súlyos és hirtelen növekedésével szembesüljenek, és a SURE-forrásokat rendeltetésszerűen használják fel. A feltételesség e formája lehetővé tette a tagállamok számára, hogy továbbra is magukénak érezzék a nemzeti szinten végrehajtott intézkedéseket, és közben részesüljenek a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatásban és szakpolitikai iránymutatásokban.

Harmadszor, a SURE szilárd pénzügyi konstrukción alapult. A SURE a tagállamok által biztosított garanciarendszer alapján jött létre. Valamennyi tagállam – beleértve azt a nyolc

[71] A tudományos világ elismerte továbbá a csökkentett munkaidős foglalkoztatás különleges hatékonyságát a világjárvány korai szakaszaiban, pl. Laudais és Giupponi a VoxEU-ban, 2020. április: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis

tagállamot is, amelyek nem részesültek a SURE-ból – összesen 25 milliárd EUR összegű garanciát nyújtott. Ezeket a garanciákat önkéntesen nyújtották, és azok a nyújtásukat követően visszavonhatatlanná, feltétel nélkülivé és azonnal lehívhatóvá váltak. Ez a garanciarendszer pénzügyileg szilárd (miközben az uniós költségvetésen keresztül egyértelműen kifejezésre juttatja a szolidaritást is). Ez a rendszer rendkívül hitelessé tette a SURE-kötvényeket a piacok és a hitelminősítő intézetek számára, megnyitva az utat az egyes kibocsátásokra jellemző erős befektetői kereslet előtt. A SURE népszerűsége mind a tagállamok, mind a befektetők körében csökkentette a pénzügyi támogatás bármely tagállam általi felhasználásához kapcsolódó megbélyegzés kockázatát is.

MELLÉKLET: A SURE-ügyletekre és a kifizetésekre vonatkozó további részletek

A1. táblázat: A tagállamok részére a SURE keretében végrehajtott folyósítások (milliárd EUR)

Ország	**Teljes hitelösszeg**	**1. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2020.10.20. Folyósítás: 2020.10.27.			**2. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2020.11.10. Folyósítás: 2020.11.17.			**3. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2020.11.24. Folyósítás: 2020.12.1.	**4. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2021.1.26. Folyósítás: 2021.2.2.			**5. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2021.3.9. Folyósítás: 2021.3.16.	**6. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2021.3.23. Folyósítás: 2021.3.30.			**7. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2021.5.18. Folyósítás: 2021.5.25.			**8. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2022.3.22. Folyósítás: 2022.3.29.	**9. uniós SURE-kibocsátás** Ügylet: 2022.12.7. Folyósítás: 2022.12.14.	**Összesen Folyósított** (a hitelösszeg 100%-a)	**Átlagos lejárat**
		10 év	20 év	**Összesen**	5 év	30 év	**Összesen**	15 év	7 év	30 év	**Összesen**	15 év	5 év	25 év	**Összesen**	8 év	25,6 év	**Összesen**	15 év	15 év		
Belgium	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**
Bulgária	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Horvátország	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Ciprus	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**
Csehország	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Észtország	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Görögország	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Magyarország	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Írország	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Olaszország	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**
Lettország	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**
Litvánia	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Málta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Lengyelország	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**
Portugália	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Románia	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Szlovákia	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Szlovénia	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**

Spanyolország	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**
Összesen	**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**

A2. táblázat: Az Unió SURE keretében végrehajtott kölcsönfelvételi ügyleteire vonatkozó legfontosabb adatok (EUR)

	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4		SURE #5	SURE #6		SURE #7		SURE #8	SURE #9
Ügyletrészsorozat	10 év	20 év	5 év	30 év	15 év	7 év	30 év (adagolt kibocsátás)	15 év	5 év	25 év	8 év	25 év	15 év	15 év
A kötvénykibocsátás nagysága	10 milliárd	7 milliárd	8 milliárd	6 milliárd	8,5 milliárd	10 milliárd	4 milliárd	9 milliárd	8 milliárd	5 milliárd	8,137 milliárd	6 milliárd	2,17 milliárd	6,548 milliárd
Hozam	−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 %
Felár	MS+3 báz ispont	MS+14 báz ispont	MS−9 báz ispont	MS+21 báz ispont	MS−5 báz ispont	MS−16 báz ispont	MS+5 báz ispont	MS−4 báz ispont	MS−14 báz ispont	MS+1 báz ispont	MS−2 báz ispont	MS+17 báz ispont	MS−8 báz ispont	MS+21 báz ispont
Felár a Bundhoz képest (bp)	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
Felár az OAT-hoz képest (bp)	9,2	3,2	7,7	−9,9	0,5	−1	−23,1	−2,6	3,1	−11	−1,2	−21	4,9	24
Új kibocsátás jutaléka	+1 bázispont	+2 bázispont	+1,5 bázispont	+2,5 bázispont	+1 bázispont	1 bázispont	1 bázispont	2	1,5 bázispont	1,5 bázispont	2 bázispont	2,5 bázispont	1 bázispont	4 bázispont
Teljes befektetői kereslet	145 milliárd	88 milliárd	105 milliárd	70 milliárd	114 milliárd	83 milliárd	49 milliárd	86 milliárd	46,5 milliárd	40 milliárd	51,2 milliárd	37,5 milliárd	35 milliárd	25 milliárd

Megjegyzés: Ezek az adatok a Bizottság által az Unió nevében felvett hitelekre vonatkoznak. Az új kibocsátás jutaléka az a díj, amelyet az új kötvényt megvásárló befektető kap azon a feláron felül, amelyet az adott kötvényért a másodlagos piacon történő kereskedéskor fizetnének.