ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.6.2023 г.
COM(2023) 291 final

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ИКОНОМИЧЕСКИЯ И ФИНАНСОВ КОМИТЕТ И КОМИТЕТА ПО ЗАЕТОСТТА

## Доклад относно Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19 съгласно член 14 от Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета

## SURE след изтичането на неговия срок на действие: окончателен шестмесечен доклад

## ОБЩ ПРЕГЛЕД

**Настоящият доклад е петият и окончателен шестмесечен доклад относно Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE).** В него се потвърждават констатациите, изложени в предишните доклади, представят се действията и използването на инструмента и се прави преглед на социално-икономическите му въздействия. SURE беше инструмент за справяне с кризи с бюджет от 100 милиарда евро, създаден от Европейския съюз (ЕС), за да помогне на държавите членки да защитят работните места и доходите на работниците в контекста на пандемията от COVID-19. Срокът на действие на SURE изтече на 31 декември 2022 г., но мониторингът на изпълнението му продължи и след тази дата, което е отразено в настоящия доклад. Мониторингът приключва с публикуването на настоящия доклад.

**В настоящия доклад се разглеждат някои от допълнителните констатации, направени от Европейската сметна палата в нейния специален доклад относно SURE, публикуван през декември 2022 г.** Важно е да се отбележи, че настоящият доклад съдържа допълнителен анализ на националните системи за контрол и одит, допълнителни данни, потвърждаващи надеждността на броя на лицата и предприятията, обхванати от SURE, както и допълнителен анализ на свързаните със здравето мерки, обхванати от SURE.

*Нов инструмент, въведен бързо в отговор на социално-икономическото въздействие на пандемията*

**Прилагането на инструмента протече бързо и безпроблемно.** На 2 април 2020 г. Комисията предложи Регламента за SURE като част от първоначалния отговор на ЕС на пандемията и регламентът беше приет от Съвета на 19 май 2020 г. SURE беше силен израз на солидарност между държавите членки чрез ЕС: всички държави членки се споразумяха да предоставят на ЕС двустранни гаранции, така че Съюзът да може да заема средства от пазарите при много благоприятни условия с цел финансиране на заемите по SURE. Финансовият пакет в размер на 100 милиарда евро стана наличен на 22 септември 2020 г., след като всички държави членки подписаха гаранционни споразумения. Комисията ускори прилагането на инструмента, като работи в тясно сътрудничество с държавите членки и предостави финансова помощ на Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чехия, Естония, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Испания. Над 90 % от предоставената финансова помощ беше изплатена за седем месеца — от октомври 2020 г. до май 2021 г. През 2022 г. бяха извършени допълнителни плащания, за да се отговори на нуждите на държавите членки, които предпочетоха да получат средства по-късно или поискаха допълнителна финансова помощ.

**През есента на 2022 г. осем държави членки получиха допълнителна финансова помощ.** Тези допълнителни средства бяха предназначени за допълнителни разходи, направени през 2021 г. — и в някои случаи до началото на 2022 г. — по мерките за спешна подкрепа, които вече бяха подкрепени от SURE. Подкрепа по SURE можеше да бъде поискана за допустими разходи, свързани с COVID-19, въз основа на планирани или

извършени разходи, като последните по дефиниция не подлежат на никакъв риск при усвояване. Беше прието и Решение за изменение на Решението за изпълнение на Съвета за Полша с цел преодоляване на разликата в степента на усвояване.

**ЕС емитира за пръв път облигации за социално въздействие, за да финансира финансовата помощ за държавите членки по SURE.** В допълнение към изискванията на Регламента за SURE в настоящия доклад се представя и съответното докладване съгласно Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE и отново се потвърждава, че разходите по SURE са били добре приведени в съответствие с целите за устойчиво развитие на ООН.

**През декември 2022 г. Комисията успешно емитира 6,5 милиарда евро под формата на социални облигации по SURE, с което почти изчерпа целия пакет по SURE.** Това беше последната трансакция от успешна кампания за емисия, която привлече силен инвеститорски интерес и благоприятни ценови условия. Като цяло на 19 държави членки беше изплатена финансова помощ по SURE на обща стойност 98,4 милиарда евро, което се доближава до максималния размер от 100 милиарда евро. Останалите 1,6 милиарда евро не могат да бъдат поискани за използване в бъдеще, тъй като срокът на действие на инструмента приключи.

*Продължаване на използването на SURE от държавите членки бенефициери*

**С настоящия доклад се потвърждава по-ранната оценка, че през 2020 г., когато първоначално избухна пандемията, SURE е обхванал около 31,5 милиона души и над 2,5 милиона предприятия.** Това представлява почти една трета от общия брой на заетите лица и над една четвърт от общия брой предприятия в държавите членки бенефициери. Потвърдена е високата надеждност на тези данни за обхвата, които се основават предимно на административните данни на държавите членки в съответствие с указанията на Комисията. МСП бяха основните бенефициери на финансовата помощ по SURE. Най-подкрепените сектори бяха секторите на услугите с интензивни контакти (хотелиерство и ресторантьорство, търговия на едро и дребно) и производство.

**През 2021 г., особено през първата половина на годината, когато пандемията продължаваше да всява хаос, чрез SURE бе осигурена подкрепа на около 9 милиона души и над 900 000 предприятия.** Мерките за икономическа подкрепа все още бяха необходими през първата половина на 2021 г., но впоследствие бяха постепенно премахнати, тъй като въздействието на пандемията върху икономиката и здравето отслабна. Това постепенно премахване беше осъществено, когато бяха въведени ваксинации и икономиките на ЕС се адаптираха към пандемията.

**Счита се, че през 2022 г. по линия на SURE са подпомогнати около 350 000 души и 40 000 предприятия, което съответства на намалението на разходите, свързани с SURE.** Повечето от държавите членки бенефициери по SURE постепенно преустановиха своите извънредни мерки за запазване на работните места до средата на 2022 г. Само четири държави членки са използвали SURE за финансиране на мерки през 2022 г., като са изразходили само 5 милиарда евро, тъй като въздействието на пандемията продължи да намалява.

**Всички общи планирани публични разходи по SURE вече са извършени.** Общите публични разходи за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, достигнаха 122 милиарда евро в държавите членки бенефициери. Тази сума значително надвишава общия размер на отпуснатата финансова помощ (98 милиарда евро), тъй като няколко държави членки допълниха финансирането на отговарящи на изискванията мерки по линия на SURE с национално финансиране, което показва, че подкрепяните от SURE мерки са от значение.

**Почти половината от общите публични разходи за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, са разпределени за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време.** Почти една трета са предназначени за подобни мерки за самостоятелно заетите лица. Останалата част от публичните разходи беше разпределена за мерки за субсидиране на заплатите — подобни на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, макар и не на базата на отработените часове — и за свързани със здравето мерки. Участието на жените и младите хора в работата на непълно работно време също се е увеличило по време на кризата, свързана с COVID-19.

**Беше потвърден спомагателният характер на свързаните със здравето разходи, които обхванаха само две пети от държавите членки бенефициери по SURE и представляваха едва 5 % от общите разходи.** 8 от 19-те държави членки са използвали SURE за финансиране на свързани със здравето мерки. 22 % от тях се отнасят до мерки, предприети на работното място, за да се гарантира безопасното връщане на работа.

**Освен това SURE беше използван за ефективно финансиране на различни видове свързани със здравето мерки.** Тези мерки са разпределени почти равномерно между i) превантивни мерки срещу COVID-19, ii) допълнителни разходи за труд за набиране и подпомагане на медицински специалисти и iii) закупуване на здравно оборудване и лекарства, включително ваксини. Тези мерки улесниха по-бързото връщане на работа или предоставиха желана спешна подкрепа на сектора на здравеопазването в осемте държави членки, които използваха SURE за подпомагане на свързани със здравето разходи.

**Важното е, че цялата финансова помощ по линия на SURE вече е усвоена във всички държави членки**. Проблемът с усвояването на средства в две държави членки (Румъния и Полша), който беше наблюдаван отблизо и подробно описан в четвъртия шестмесечен доклад, вече е напълно решен. В Румъния разликата в степента на усвояване е напълно преодоляна благодарение на намаляването на общата отпусната сума и въвеждането на допълнителни допустими мерки през юли 2022 г. Това беше потвърдено с окончателните данни за изпълнението на бюджета. В Полша умерената разлика в степента на усвояване в сравнение с отпуснатата сума беше преодоляна с включването на две нови мерки, отговарящи на изискванията на SURE, в Решение за изменение на Решението за изпълнение на Съвета, прието през ноември 2022 г.

*Актуализирана оценка на въздействието на SURE*

**Благодарение на политиките, предприети като реакция срещу кризата, свързана с COVID-19, ефективно бе предотвратена безработица за 1,5 милиона души през 2020 г., като схемите, финансирани от SURE, вероятно са допринесли за по-голямата част от това.** Увеличението на безработицата през 2020 г. в държавите членки бенефициери

беше много умерено, въпреки големия спад на БВП, и значително по-ниско от очакваното в сравнение с отчетеното през минали периоди. Това беше постигнато чрез задържане на служителите в техните предприятия и запазване на дейността на самостоятелно заетите лица. Допълнителни илюстративни симулации, проведени от Комисията с помощта на глобалния многонационален модел, показват, че схемите за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки, финансирани пряко от SURE, е възможно да са запазили до 1 милион работни места през 2020 г. само в еврозоната (която представлява 14 от 19-те бенефициери по SURE). Това предполага, че финансираните от SURE схеми за подпомагане на работата на непълно работно време вероятно представляват по-голямата част от общо оценените 1,5 милиона работни места, запазени в резултат на цялостната политическа реакция на COVID-19 в 19-те бенефициери по SURE.

**SURE може също така да е допринесъл за предотвратяване на увеличаване на неравенството на пазара на труда в целия ЕС.** Това е в контраст със събитията, настъпили след световната финансова криза. През периода 2020—2022 г. намаля дисперсията на равнищата на безработицата между бенефициерите по SURE и другите държави членки, както и между самите бенефициери по SURE.

**SURE по-специално добави стойност чрез укрепване на доверието в икономиката и ефективно насърчаване на държавите членки да създадат широкообхватни и амбициозни схеми за подпомагане на работата на непълно работно време на национално равнище.** Данните от проучвания, представени в предишни доклади, потвърждават специфичното въздействие на SURE. На първо място, SURE — един от първите финансови инструменти на ЕС, въведени в отговор на COVID-19 — допринесе за повишаване на общото доверие в икономиката, като показа способността на ЕС да реагира бързо и ефективно на безпрецедентна криза. Второ, чрез SURE Съюзът подкрепи и насърчи широкото използване на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време (създаване на нови схеми или разширяване на съществуващи схеми). На трето място, SURE подкрепи увереността на държавите членки да направят по-големи заеми и разходи за мерки за запазване на работните места, отколкото биха направили в противен случай. Изследване на Центъра за европейски политически изследвания потвърждава, че по време на пандемията значително се е увеличило използването на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, което до голяма степен се дължи на голямото увеличение на държавното финансиране на тези мерки.

**Запазването на заетостта през първите две години на пандемията също така доведе до по-бързо възстановяване през 2021 г., отколкото след предишни кризи.** Данните от проучването показват, че през 2021 г. по линия на SURE са подкрепени секторите, които продължават да бъдат най-засегнати от пандемията. Разходите по SURE също така бяха съсредоточени през първата половина на годината, когато противоепидемичните мерки бяха по-строги. Това предполага, че SURE е насочен към най-неотложните нужди, като е подкрепил най-засегнатите сектори.

**По-конкретно сега се счита, че държавите членки са спестили общо 9 милиарда евро от лихвени плащания чрез получаване на финансова помощ по SURE.** Тази цифра се обяснява с много благоприятните условия за финансиране, с които се ползва ЕС, и с дългия среден срок на заемите, отпуснати на държавите членки. Очакваните икономии от лихви нараснаха с деветата и последна трансакция по SURE през декември 2022 г.

*Системите за контрол и одит, въведени от държавите членки*

**В съответствие с правните си задължения всички държави членки съобщиха, че са проверили изпълнението на мерките, подкрепени от SURE, или чрез предварителни проверки, или чрез последващи проверки, включително одит (или и чрез двете).** Почти всички държави членки съобщиха, че са провели предварителни проверки (преди средствата да бъдат отпуснати на крайните бенефициери) на всички мерки, подкрепени от SURE. Повече от половината държави членки съобщиха, че са провели последващи проверки (след отпускането на средствата) на всички или повечето мерки. Други пет държави членки съобщиха, че са провели последваща проверка или на най-голямата мярка, или на мярката с най-голям риск от измами и нередности. С цел да се гарантира правилното използване на публичните средства, са извършени последващи проверки на мерките, на които не са извършени предварителни проверки.

**Нито една държава членка не смята, че мерките, подкрепени по линия на SURE, са изложени на голям риск от нередности или измами.** Това често се обяснява със законово и ясно дефинираните условия за допустимост, които са били определени и проверени предварително.

**В случай на потвърдени нередности или измами всички държави членки са възстановили неправомерно използваните средства или са в процес на възстановяването им**. По-конкретно честотата на нередностите или измамите за най-голямата мярка, подкрепена от SURE, във всяка държава членка в повечето случаи е била под 2 % от общите разходи. По-голямата част от държавите членки досега са възстановили над 75 % от общата дължима сума. Освен това в случаите на измама всички държави членки са предприели мерки, които надхвърлят възстановяването на неправомерно използваните средства, като например уведомяване на съответните разследващи органи. Някои държави членки съобщиха, че са предприели превантивни действия в отговор на измами или нередности.

*Изтичане на срока на действие на SURE в края на 2022 г.*

**Клаузата за изтичане на срока на действие на SURE влезе в сила на 1 януари 2023 г.** Регламентът за SURE съдържа „клауза за изтичане на срока на действие“, в която се посочва, че срокът на действие на SURE изтича на 31 декември 2022 г., освен ако Съветът не реши да го удължи по предложение на Комисията. Четвъртият шестмесечен доклад през септември 2022 г. не беше придружен от предложение за удължаване на срока на действие на SURE. До края на лятото на 2022 г. извънредните мерки във връзка с COVID-19 постепенно бяха отменени почти напълно, а епидемиологичното и икономическото въздействие на COVID-19 продължи да намалява през цялата 2022 г. На 5 май 2023 г. Световната здравна организация прекласифицира COVID-19 като установен и продължаващ здравен проблем, а не като извънредна ситуация от международно значение, свързана с общественото здраве. Това потвърждава оценката на Комисията, че извънредните обстоятелства, обосноваващи SURE, вече не са налице. През първите месеци на 2023 г. продължи внимателният мониторинг, за да се гарантира усвояването на цялата финансова помощ по линия на SURE, което вече е потвърдено. Мониторингът на използването на финансовата помощ по SURE приключва с настоящия доклад.

## ВЪВЕДЕНИЕ

**Настоящият доклад е петият и окончателен шестмесечен доклад относно Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE).** SURE беше създаден от Европейския съюз (ЕС) през май 2020 г., за да помогне на държавите членки да защитят работните места и доходите на работниците по време на пандемията от COVID-19[1]. Той предостави на отправилите искане държави членки финансова помощ от Съюза (в размер до 100 милиарда евро) под формата на заеми при благоприятни условия. Целта на заемите беше да се подпомага финансирането на схемите на държавите членки за подпомагане на работата на непълно работно време или на подобни мерки, предназначени за защита на служителите и самостоятелно заетите лица, и в допълнителен аспект — на свързани със здравето мерки, по-специално на работното място.

**Срокът на действие на SURE изтече на 31 декември 2022 г.** В клаузата за изтичане на срока на действие на финансовата подкрепа по линия на SURE се посочва, че срокът му изтича на 31 декември 2022 г., освен ако Съветът, по предложение на Комисията, не реши да го удължи въз основа на това, че извънредните обстоятелства, наложили SURE (т.е. тежките икономически смущения, причинени от избухването на COVID-19), продължават да са налице. Комисията прецени, че тези обстоятелства вече не се налице, поради което влезе в сила клаузата за изтичане на срока на действие. Поради това след 1 януари 2023 г. не могат да бъдат приемани решения за изпълнение на Съвета за предоставяне на финансова помощ по линия на SURE на държавите членки. Въпреки това през първите месеци на 2023 г. мониторингът продължи, за да се гарантира усвояването на цялата предоставена финансова помощ по линия на SURE, което вече е потвърдено. Мониторингът на използването на финансовата помощ по SURE приключва с настоящия доклад.

**Настоящият шестмесечен доклад е правно задължение.** Той е приет от Европейската комисия (по-долу Комисията) в съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета (Регламента за SURE)[2] с цел тя да изпълни задължението си да докладва на Европейския парламент, Съвета, Икономическия и финансов комитет (ИФК) и Комитета по заетостта (EMCO)[3]. Тъй като цялата отпусната финансова помощ вече е изплатена и изразходвана и не може да бъде отпускана допълнителна финансова помощ, това е последният шестмесечен мониторингов доклад относно SURE. Генерална дирекция

[1] SURE е следствие от политическите насоки на Комисията за периода 2019—2024 г., в които се предлага европейска презастрахователна схема за обезщетения при безработица с цел европейските граждани да бъдат защитени и да се намали натискът върху публичните финанси при външни сътресения. След избухването на COVID-19 в Европа този инструмент беше създаден въз основа на предложението на Комисията от 2 април 2020 г.

[2] Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета от 19 май 2020 г. за създаване на Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE) вследствие на избухването на COVID-19, ОВ L 159, 20.5.2020 г., стр. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=bg).

[3] Съгласно член 14 от Регламента Комисията изготвя доклад за използването на финансовата помощ, включително за непогасените суми и приложимия погасителен план по SURE, както и за продължаващото наличие на извънредните обстоятелства, обосноваващи прилагането на Регламента за SURE (пандемията от COVID-19).

„Бюджет“ на Комисията ще продължи да извършва финансов мониторинг на изплащането на заемите до пълното им погасяване. Крайната дата за включване на информация в настоящия доклад беше 3 март 2023 г. — за докладването от държавите членки, 17 март 2023 г. — за информацията за контрола и одита и 15 май 2023 г. — за икономическите и епидемиологичните данни[4].

**В настоящия доклад са представени нови или актуализирани данни, които потвърждават към февруари 2023 г. положителните оценки за SURE, представени в предишните шестмесечни доклади. Основните констатации в него могат да бъдат обобщени, както следва:**

- Изчислено е, че приблизително 31,5 милиона души и 2,5 милиона предприятия в 19 държави членки са обхванати от SURE през 2020 г.
- 9 милиона души и над 900 000 предприятия са обхванати от SURE през 2021 г. в 15 държави членки, като е очевидно постепенното премахване на мерките през 2022 г., когато са обхванати 350 000 души и 40 000 предприятия в четири държави членки.
- Приетите мерки за подкрепа на политиката ефективно са предотвратили безработица за около 1,5 милиона души в разгара на пандемията през 2020 г. Допълнителни илюстративни симулации предполагат, че схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE, вероятно са допринесли за по-голямата част от оценените въздействие.
- Тази мярка на политиката също така допринесе за намаляване на неравенствата на пазара на труда чрез намаляване на дисперсията на равнищата на безработица, особено сред бенефициерите по SURE.
- 19 държави членки са получили финансова помощ по SURE; 11 от тях са получили допълнителна подкрепа[5].
- Над 98 милиарда евро — близо до максималния размер от 100 милиарда евро — бяха разпределени и изплатени, включително 6,5 милиарда евро, изплатени на 9 държави членки през декември 2022 г.
- Клаузата за изтичане на срока на действие се прилага от 1 януари 2023 г., което означава, че на държавите членки не може да бъде отпускана допълнителна финансова помощ. Епидемиологичните данни потвърждават оценката на Комисията, че извънредните обстоятелства, обосноваващи използването на SURE, вече не са налице.
- Цялата финансова помощ по линия на SURE вече е усвоена във всички 19 държави членки бенефициери.
- Освен положителните последици за социалната сфера и заетостта, държавите членки са отчели, че са спестили 9 милиарда евро от лихвени плащания.

[4] Всички отчетни таблици и въпросници относно контрола и одита бяха първоначално подадени съответно до 3 март 2023 г. и 17 март (с изключение на Малта, която подаде отчетната таблица на 27 март 2023 г., а въпросника — на 17 април 2023 г.). Освен това след тази дата бяха предоставени някои уточнения на данните.

[5] 19-те държави членки са Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чехия, Естония, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Испания.

- Почти половината от финансовата помощ по SURE е разпределена от държавите членки в подкрепа на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, а една трета е разпределена за подобни мерки за самостоятелно заетите лица.
- 5 % е размерът на отпуснатата помощ за мерки, свързани със здравето, които са „спомагателни“ в съответствие с Регламента за SURE. Сред тях са превантивни мерки срещу COVID-19, медицинско оборудване и допълнителни разходи за труд за набиране и подпомагане на медицински специалисти, като около една пета от сумата се отнася за мерки, предприети на работното място.
- Всички държави членки съобщиха, че са извършили предварителни или последващи проверки (или и двете) на мерките, подкрепени от SURE. Нито една държава членка не смята, че мерките, подкрепени по линия на SURE, са изложени на висок риск от нередности или измами.
- Всички държави членки са предприели коригиращи мерки в отговор на нередности или измами. По-голямата част от държавите членки досега са възстановили над 75 % от общата сума, която трябва да бъде възстановена.

**В настоящия доклад е актуализирана информацията, съдържаща се в първите четири шестмесечни доклада за SURE, и е предоставен допълнителен анализ.** В него са обхванати институционалните промени след крайната дата през август 2022 г., включително допълнителната финансова помощ, отпусната на 8 държави членки, изменението на Решението за изпълнение на Съвета по отношение на Полша, насочено към справяне с разликата в степента на усвояване и изплащането на средствата, свързани с допълнителната помощ и с Полша. Извършен е задълбочен преглед на системите за контрол и одит, гарантиращи изпълнението на задълженията по споразумението за заем, в продължение на специалния въпросник, докладван в третия шестмесечен доклад. Съдържащият се в предишните доклади анализ е актуализиран, по-специално по отношение на публичните разходи на държавите членки, обхванати от SURE — въз основа на шестмесечните доклади, предоставени от държавите членки през февруари 2023 г. — и на очакваното въздействие на SURE — въз основа на последните макроикономически данни. Настоящият доклад включва и редица нови елементи: допълнителен анализ на броя на работните места, запазени благодарение на SURE, въз основа на макроикономически модел на Комисията, по-подробен анализ на свързаните със здравето мерки, финансирани от SURE, и тяхното значение, информация относно надеждността на данните за броя на хората и предприятията, обхванати от SURE, горепосоченото подробно проучване на националните системи за контрол и одит и обсъждане на поуките, извлечени от SURE.

**В настоящия доклад са отразени и предложенията на Европейската сметна палата.** След публикуването на четвъртия шестмесечен доклад Европейската сметна палата (ЕСП) публикува своя специален доклад 28/2022 относно SURE на 14 декември 2022 г., съдържащ редица констатации и оценки относно инструмента[6]. Докладът на ЕСП като

[6] Европейската сметна палата констатира например че i) липсата на изчерпателна информация от държавите членки ограничава възможностите на Комисията да оцени броя на хората и предприятията, подкрепени от SURE, ii) налице са малко данни от мониторинга на мерките, свързани със здравето, iii) структурата на инструмента обаче не позволява да се определи отделно въздействието му, по-специално неговите крайни

цяло е много положителен по отношение на инструмента, като се признава бързата и ефикасна реакция на Комисията на предизвикателството да помогне на държавите членки да запазят заетостта в отговор на пандемията от COVID-19. В доклада се отправя само една препоръка: да се извърши оценка на SURE. Комисията прие тази препоръка и до третото тримесечие на 2024 г. ще извърши проучване за оценка на SURE, с което ще допълни анализа, представен в шестмесечните доклади.

**Докладът е структуриран в седем раздела.** Раздел I обхваща използването на SURE от страна на институциите: финансовата помощ, отпусната и изплатена на държавите членки, с техния погасителен план. В раздел II се описва използването на SURE от гледна точка на политиката, като са обобщени общите публични разходи на държавите членки за национални мерки, подкрепяни от SURE[7]. В раздел III е представена актуализация и е разширена първоначалната оценка на въздействието на SURE, която се съдържа в предишните доклади. В раздел IV се разглежда информация за националните системи за предварителни и последващи проверки, включително одит. В раздел V се обсъжда и потвърждава, че извънредните обстоятелства, които са обосновали продължаването на SURE, вече не са налице. В раздел VI се съдържа съответното докладване, за което е поет ангажимент съгласно раздел 2.4 от Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE и което е включено в настоящия доклад.[8] И накрая, в раздел VII се предлагат някои заключения относно добавената стойност на SURE.

## I. Използване на SURE от страна на институциите: отпуснати и изплатени суми и други финансови аспекти

*1.1 Преглед на държавите членки бенефициери и отпуснатите суми*

**Над 98 % от пакета от 100 милиарда евро по SURE бяха отпуснати през целия период на действие на инструмента.** По линия на SURE беше отпусната финансова помощ в размер на 98,4 милиарда евро на 19 държави членки: Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чехия, Естония, Гърция, Унгария, Ирландия, Италия, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения и Испания. По-голямата част от финансовата помощ беше отпусната през 2020 г. (графика 1), като това започна от септември 2020 г., когато SURE стана разполагаем. Окончателните суми бяха отпуснати през ноември 2022 г.

**В периода септември—ноември 2022 г. беше предоставена допълнителна финансова помощ на осем държави членки.** След предишния шестмесечен доклад през септември

---

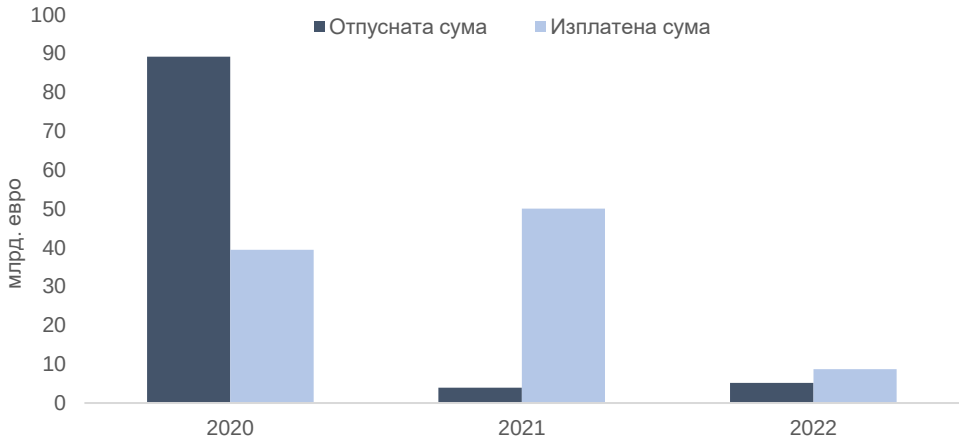
продукти и резултати, в рамките на националните схеми, iv) Комисията не е извършвала проверки дали националните мерки, подкрепени от SURE, са били икономически ефективни или са допълвали други схеми, като се има предвид, че SURE е инструмент за реакция при кризи, при който бързото отпускане на средства е приоритет, v) правната рамка не изисква от Комисията да оценява надеждността на системите за контрол на държавите членки, които регулират изпълнението на националните мерки, подкрепяни със средства на ЕС. Вж. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_BG.pdf.

[7] Раздели I и II се отнасят до използването на финансова помощ по SURE съгласно член 14, параграф 1 от Регламента за SURE.

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

2022 г. Съветът отпусна допълнителна финансова помощ в размер на 5,05 милиарда евро на осем държави членки в допълнение към първоначалната финансова помощ, която им беше отпусната през 2020 г.: България, Кипър, Чехия, Гърция, Хърватия, Литва, Латвия и Португалия. Финансовата помощ беше отпусната за направени разходи, предимно през 2020 г. и 2021 г., за разширяване на мерки, които вече са били финансирани от SURE. В случая на Кипър, Гърция и Хърватия това представляваше втора допълнителна сума към първоначалния им заем. Като цяло 11 от 19-те държави членки, които използваха SURE, получиха допълнителна финансова помощ. Това отразява факта, че подкрепата по SURE можеше да бъде поискана за допустими разходи, свързани с COVID-19, въз основа на планирани или извършени разходи, като последните по дефиниция не подлежат на никакъв риск при усвояване.

**Графика 1: Отпусната и изплатена сума по години**




Източник: *Европейска комисия*.

**Таблица 1: Преглед на подкрепата, предоставена по линия на SURE (евро)**

| *Държава членка* | *Общо отпусната сума** | *От които допълнителни* | *Изплатена сума** | *Оставаща сума* |
|---|---|---|---|---|
| Белгия | 8 197 530 000 | 394 150 000 | 8 197 530 000 | 0 |
| България | 971 170 000 | 460 170 000 | 971 170 000 | 0 |
| Кипър | 632 970 000 | 153 900 000 | 632 970 000 | 0 |
| Чехия | 4 500 000 000 | 2 500 000 000 | 4 500 000 000 | 0 |
| Гърция | 6 165 000 000 | 3 437 000 000 | 6 165 000 000 | 0 |
| Испания | 21 324 820 449 | 0 | 21 324 820 449 | 0 |
| Хърватия | 1 570 600 000 | 550 000 000 | 1 570 600 000 | 0 |
| Италия | 27 438 486 464 | 0 | 27 438 486 464 | 0 |
| Литва | 1 099 060 000 | 496 750 000 | 1 099 060 000 | 0 |
| Латвия | 472 807 000 | 280 107 000 | 472 807 000 | 0 |
| Малта | 420 817 000 | 177 185 000 | 420 817 000 | 0 |
| Полша | 11 236 693 087 | 0 | 11 236 693 087 | 0 |
| Португалия | 6 234 462 488 | 300 000 000 | 6 234 462 488 | 0 |
| Румъния | 3 000 000 000 | 0 | 3 000 000 000 | 0 |
| Словения | 1 113 670 000 | 0 | 1 113 670 000 | 0 |
| Словакия | 630 883 600 | 0 | 630 883 600 | 0 |
| Унгария | 651 470 000 | 147 140 000 | 651 470 000 | 0 |
| Ирландия | 2 473 887 900 | 0 | 2 473 887 900 | 0 |
| Естония | 230 000 000 | 0 | 230 000 000 | 0 |
| **Общо** | **98 364 327 988** | **8 896 402 000** | **98 364 327 988** | **0** |

* При извършването на плащанията отпуснатите суми бяха закръглени надолу за оперативни цели. Източник: *Европейска комисия*.

*1.2 Изплащане и приложим погасителен план*

**Комисията успешно емитира от името на ЕС окончателна сума в размер на 6,5 милиарда евро под формата на социални облигации по SURE.** На 7 декември 2022 г. се осъществи деветата и последна емисия на ЕС по програмата SURE. Книгата за поръчки по 15-годишните облигации беше на стойност 25,4 милиарда евро, което означава, че свръхзаявяването е четири пъти през този период на финансиране в края на годината. Тези 6,548 милиарда евро бяха изплатени на 14 декември: 460 милиона евро за България, 29 милиона евро за Кипър, 2 милиарда евро за Чехия, 900 милиона евро за Гърция, 550 милиона евро за Хърватия, 142 милиона евро за Литва, 167 милиона евро за Латвия, 1,5 милиарда евро за Полша и 300 милиона евро за Португалия. Сумата, изплатена на Полша, беше отложена до разрешаването на проблема с усвояването ѝ (вж. раздел 2.1.2), а другите суми представляваха допълнителни средства, отпуснати на осемте държави членки през есента на 2022 г.

**Като цяло програмата за емитиране на SURE беше изключително успешна, характеризираща се със засилено търсене от инвеститори и благоприятно ценообразуване.** Преди пандемията заемите на Комисията на европейските капиталови пазари бяха ограничени, но SURE, бързо последван от NextGeneration EU, доведе до превръщането на Комисията в значим участник в емитирането на суверенен дългов инструмент. Всички трансакции бяха многократно свръхзаявени и постигнаха благоприятно ценообразуване, като някои от по-ранните облигации бяха емитирани при отрицателни лихвени проценти (вж. таблица A2). Успехът илюстрира доверието на инвеститорите както в капацитета на ЕС за финансиране, така и в стабилността на програмата SURE.

**Цялата финансова помощ от 98,4 милиарда евро, отпусната по линия на SURE, беше изплатена до декември 2022 г.** (таблица 1)**.** Допълнителна информация относно трансакциите и плащанията по SURE към държавите членки е представена в таблици A1 и A2 в приложението.

**Средният срок до падежа на плащанията към държавите членки продължава да е 14,5 години.** Това е близо до максималния срок от 15 години, предвиден в съответните решения за изпълнение на Съвета. Отчитането на погасителния план за главницата и лихвените плащания е представено в таблица 2.

**Таблица 2: Погасителен план за непогасени заеми на ЕС по линия на SURE**

| Календарна година | Главница | Лихва | Общо по SURE |
|---|---|---|---|
| 2023 г. | | 326 563 400 | 326 563 400 |
| 2024 г. | | 326 982 500 | 326 982 500 |
| 2025 г. | 8 000 000 000 | 326 982 500 | 8 326 982 500 |
| 2026 г. | 8 000 000 000 | 326 982 500 | 8 326 982 500 |
| 2027 г. | | 326 982 500 | 326 982 500 |
| 2028 г. | 10 000 000 000 | 326 982 500 | 10 326 982 500 |
| 2029 г. | 8 137 000 000 | 326 982 500 | 8 463 982 500 |
| 2030 г. | 10 000 000 000 | 326 982 500 | 10 326 982 500 |
| 2031 г. | | 326 982 500 | 326 982 500 |
| 2032 г. | | 326 982 500 | 326 982 500 |
| 2033 г. | | 326 982 500 | 326 982 500 |
| 2034 г. | | 326 982 500 | 326 982 500 |
| 2035 г. | 8 500 000 000 | 326 982 500 | 8 826 982 500 |
| 2036 г. | 9 000 000 000 | 326 982 500 | 9 326 982 500 |
| 2037 г. | 8 718 000 000 | 308 982 500 | 9 026 982 500 |
| 2038 г. | | 104 500 000 | 104 500 000 |
| 2039 г. | | 104 500 000 | 104 500 000 |
| 2040 г. | 7 000 000 000 | 104 500 000 | 7 104 500 000 |
| 2041 г. | | 97 500 000 | 97 500 000 |
| 2042 г. | | 97 500 000 | 97 500 000 |
| 2043 г. | | 97 500 000 | 97 500 000 |
| 2044 г. | | 97 500 000 | 97 500 000 |
| 2045 г. | | 97 500 000 | 97 500 000 |
| 2046 г. | 5 000 000 000 | 97 500 000 | 5 097 500 000 |
| 2047 г. | 6 000 000 000 | 75 000 000 | 6 075 000 000 |
| 2048 г. | | 30 000 000 | 30 000 000 |
| 2049 г. | | 30 000 000 | 30 000 000 |
| 2050 г. | 10 000 000 000 | 30 000 000 | 10 030 000 000 |
| **Общо** | **98 355 000 000** | **5 949 818 400** | **104 304 818 400** |

## II. Използване на SURE по политики: публични разходи и национални мерки, обхванати от SURE

Настоящият раздел е посветен на използването на инструмента SURE по политики. В раздел 2.1 се обобщават публичните разходи на държавите членки, обхванати от или допустими по SURE, включително усвояването на средствата. В раздел 2.2 са представени подробности за схемите за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки, подкрепяни от SURE, а в раздел 2.3 е разгледано естеството на подкрепяните мерки, свързани със здравето. В раздел 2.4 е представен също така броят на наетите лица и на предприятията, които са се възползвали от подкрепените по SURE мерки.

*2.1 Действителни и планирани публични разходи, подкрепени от SURE*

2.1.1 Мониторинг на публичните разходи във връзка с допустимите мерки

**Използват се шестмесечните доклади на държавите членки бенефициери за наблюдение на планираното и действителното използване на финансовата помощ, предоставена по SURE.** Изискваното отчитане включва публичните разходи за мерките, обхванати от SURE (и покритието на тези мерки по отношение на наетите лица и предприятията, както е посочено в раздел 3.3). До момента има пет поредни доклада: през август 2020 г. („първоначален доклад“), през януари—февруари 2021 г. („първи доклад“), през юни 2021 г. („втори доклад“), през януари 2022 г. („трети доклад“), през юни 2022 г. („четвърти доклад“) и през февруари 2023 г. („последен доклад“). Предвижда се след последното докладване да няма друго, тъй като цялата отпусната финансова помощ вече е изразходвана и вече няма планирани разходи, чието изпълнение следва да се следи. Информацията е представена *във вида, в който е докладвана от държавите членки* относно мерките, които са допустими по SURE. Някои държави членки са изразходвали повече от размера на получената финансова помощ от SURE, като са допълнили подкрепата по SURE с национално финансиране и/или със структурни фондове на ЕС, така че общите разходи може да надхвърлят сумата, предоставена по линия на SURE. Докладването позволява да се измери степента на усвояване на финансовата помощ по SURE, като се сравни със сумата, предоставена от Съвета[9].

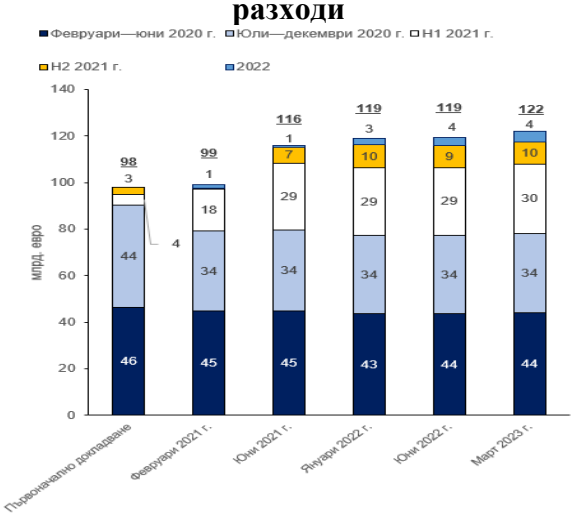
**Всички общи планирани публични разходи по SURE вече са извършени.** Регламентът за SURE даде възможност да се използва финансова помощ както за извършени, така и за планирани увеличения на публичните разходи за мерки, обхванати от SURE[10]. В началото на SURE, когато ограниченията, свързани с COVID-19, бяха строги, инструментът финансира голяма част от планираните разходи, възлизащи на 64 % от общите разходи през юни 2020 г. Делът на планираните разходи намаля до 12 % през юни 2021 г. и беше по-малко от 4 % до края на 2021 г. Всички разходи по мерките, отговарящи на изискванията на SURE, бяха приключени до декември 2022 г., но финансирането на мерките по SURE беше изчерпано от всички държави членки до юни 2022 г., като след това имаше само национално финансиране[11].

[9] Може да възникне разлика в степента на усвояване, тъй като разходите, извършени и планирани от държавата членка за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, са по-малки от сумата, отпусната от Съвета. Част от разликата в усвояването може да се дължи на това, че държавата членка не успява да изразходва вече изплатената сума, което може да е проблематично, ако тази разлика продължи да съществува след извършването на планираните разходи.

[10] Ирландия и Естония подадоха заявления по SURE само за извършени публични разходи. Поради тази причина отчетените разходи остават непроменени от март 2021 г. Докладваните от Унгария и Литва публични разходи за 2020 г. и 2021 г. също остават непроменени от предишния доклад.

[11] Допустимите мерки са тези, посочени в член 3, параграф 2 от Регламента за SURE: национални схеми за подпомагане на работата на непълно работно време или подобни мерки, и в допълнение, мерки, свързани със здравето.

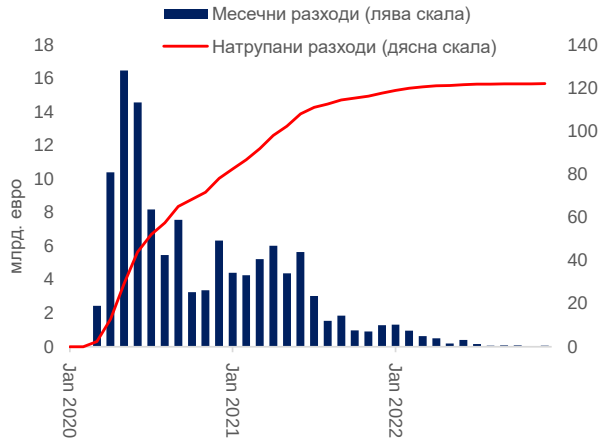
**Графика 2: Докладвани публични разходи**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*

*Забележка*: Естония е включена от юни 2021 г., тъй като е подала заявление по SURE по-късно. H1 и H2 съответстват на първата и втората половина на 2021 г.

**Графика 3: Месечна промяна на извършените публични разходи по линия на SURE**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*

**Общите публични разходи за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, възлязоха на 122 милиарда евро, което надхвърля общия размер на финансовата помощ, отпусната по SURE.** Тази сума леко е нараснала в сравнение с четвъртия доклад (графика 2), тъй като някои държави членки удължиха срока на действие на мерките през 2022 г., макар и с по-ограничени разходи. Като цяло 13 държави членки са отчели разходи през 2022 г. Разходите по малкия брой схеми, които продължиха през 2022 г., леко нараснаха спрямо планираните 3,7 милиарда евро до 4,5 милиарда евро, които в крайна сметка бяха изпълнени. Общите разходи (122 милиарда евро) са по-високи от общата сума, отпусната по SURE (98,4 милиарда евро), тъй като по-голямата част от държавите членки изразходиха за допустими мерки повече от финансовата помощ, която са поискали и получили[12]. Този факт подчертава адекватността на обхвата на SURE по отношение на държавите членки, след като за първи път са подали заявление за инструмента през 2020 г.

**Отслабването на въздействието на пандемията през 2022 г. доведе до спадане на месечните разходи за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, до незначителни суми.** На графика 3 се вижда, че разходите за 2022 г. са достигнали своя връх (на ниско ниво) през януари, преди да намалеят бързо. Разходите в началото на 2022 г. бяха насочени към мерки като удължаване на някои схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, мерки, свързани с карантина, тестване за COVID-19 и специални компенсации за медицинските специалисти[13]. През втората половина на 2022 г. средните месечни разходи са били едва 83 милиона евро във всички докладващи държави членки.

[12] За Испания и Италия това се дължи и на ограничението за концентрация (60 % от максималната сума от 100 милиарда евро), която се прилага за трите най-големи държави членки бенефициери.

[13] Някои от разходите през 2022 г. бяха свързани и с отложени плащания, свързани с предишни периоди, от държавите членки към работниците и предприятията бенефициери.

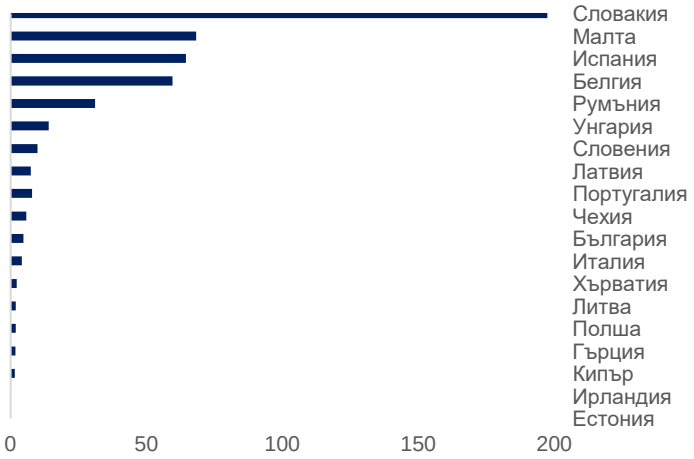
2.1.2 Усвояване на средства

**Цялата финансова помощ по линия на SURE вече е усвоена във всички държави членки**. Тъй като всички публични разходи, финансирани от SURE, вече са изпълнени, т.е. няма останали планирани разходи, отпуснатата финансова помощ в размер на 98,4 милиарда евро е напълно усвоена. Проблемите с усвояването, установени по-рано в две държави членки, които бяха обсъдени в четвъртия шестмесечен доклад, вече са разрешени. От 19-те държави членки 17 всъщност са изразходвали *повече* от отпуснатата им сума, включително като са осигурили финансиране за остатъка на национално равнище (вж. графика 4).

**В Румъния разликата в степента на усвояване е напълно преодоляна и потвърдена с окончателните данни за изпълнението на бюджета.** Уместно е да се припомни, че в началото на 2022 г. в Румъния имаше разлика в степента на усвояване в размер на близо 3 милиарда евро. С приетото през юли 2022 г. изменено Решение за изпълнение на Съвета отпуснатата сума беше намалена от 4,1 милиарда евро на 3 милиарда евро и бяха включени 21 допълнителни мерки, допустими по SURE, по искане на румънските органи. Тесният диалог между Комисията и румънските органи помогна да се определят допълнителни допустими разходи под формата на намаляване на непреките разходи за труд, свързани с предприятия, които участват в схеми за подпомагане на работата на непълно работно време[14]. Изчислената оставаща разлика от 350 милиона евро, регистрирана през септември 2022 г. и посочена в четвъртия доклад, вече е напълно преодоляна. Понастоящем има дори прекомерен марж, който значително надвишава отпуснатите на Румъния 3 милиарда евро. Окончателното изпълнение на бюджета за 2022 г. по всички мерки в измененото Решение за изпълнение на Съвета разсея несигурността, така че към декември 2022 г. общо извършените разходи надхвърлиха 3 милиарда евро, а разходите, свързани със здравето, останаха спомагателни (в размер на по-малко от 46 % от общите разходи).

[14] Пълното или частичното освобождаване от социалноосигурителни вноски е допустимо по SURE, стига да е свързано със запазване на заетостта. Схемите за подпомагане на работата на непълно работно време могат да включват такива освобождавания и те са финансирани по SURE за държавите членки, когато са поискани (вж. например в Словения, Гърция, Испания и Португалия).

**Графика 4: Превишаване на публичните разходи за допустими мерки над размера на заема (% от размера на заема)**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: Публични разходи се отнася до докладваните мерки, както са обхванати в решенията за изпълнение на Съвета, без да се включват европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Някои държави членки (Естония, Словения) престанаха да докладват за мерки, отговарящи на изискванията на SURE след 2020 г., тъй като вече не използват финансова помощ по SURE за финансиране на тези мерки поради това, че са надхвърлили размера на предоставената сума.

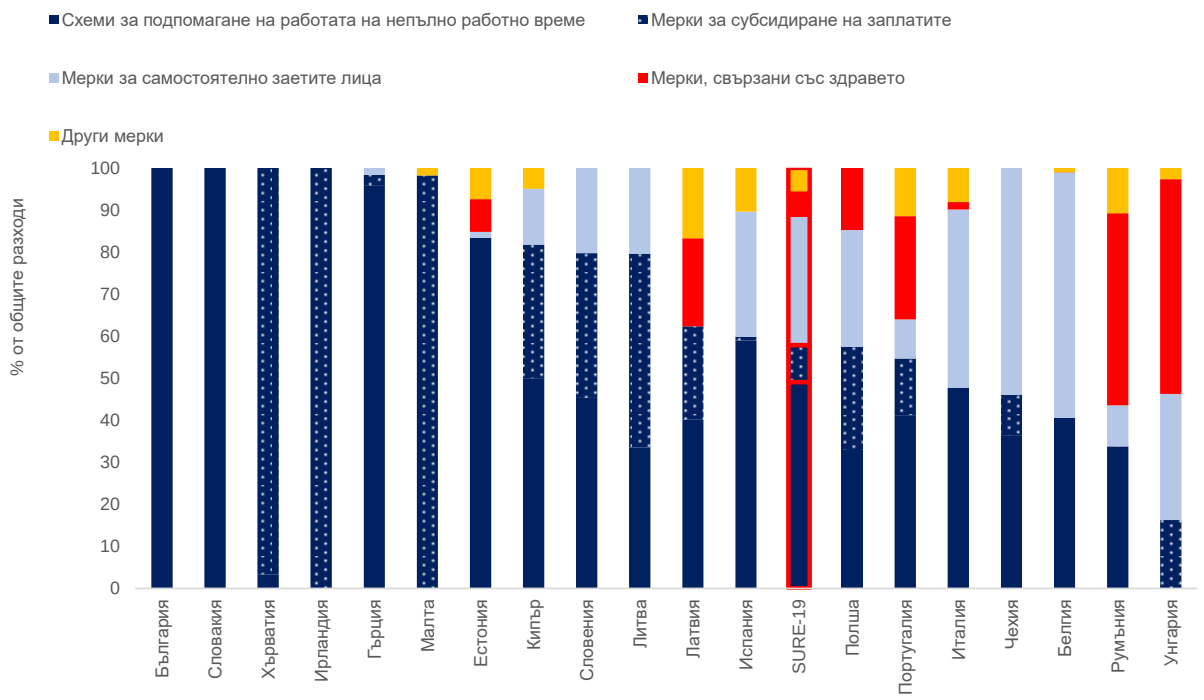
**В Полша умерената разлика в степента на усвояване в сравнение с отпуснатата сума беше преодоляна с включването на две нови мерки, отговарящи на изискванията на SURE.** В началото на 2022 г. Полша докладва по-ниска сума на общите разходи за мерките, предвидени в Решението за изпълнение на Съвета по отношение на Полша (9,9 милиарда евро), от отпуснатата сума (11,2 милиарда евро). В резултат на технически диалог между Комисията и полските органи през ноември 2022 г. Съветът измени първоначалното си Решение за изпълнение по отношение на Полша въз основа на предложение на Комисията, за да включи две допълнителни мерки, свързани със здравето, които отговарят на изискванията на SURE. Те се състоят от премия за медицински специалисти и услуги за PCR тестване за COVID-19. Размерът на допустимите разходи, свързани със здравето, се е увеличил от 0 % на 15 % от общите разходи, като те остават спомагателни. Останалото изплащане на средства (1,5 милиарда евро), първоначално отложено до решаване на въпроса с усвояването, беше извършено през декември 2022 г.

*2.2 Национални мерки: схеми за подпомагане на работата на непълно работно време или подобни мерки, подпомогнати от SURE*

**По-голямата част от общите публични разходи за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, бяха разпределени за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и за „подобни мерки“, включително за самостоятелно заетите лица. В** действителност почти половината (49 %) от общите публични разходи за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, бяха изразходвани за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, които 16 от 19-те държави членки финансираха по линия на SURE. Други 31 % бяха предназначени за „подобни мерки“ за самостоятелно

заетите лица[15]. 9 % бяха отделени за схеми за субсидиране на заплатите[16], а 6 % от общите разходи бяха отделени за „други“ подобни мерки в подкрепа на запазването на работните места и доходите на работниците[17]. Само 5 % бяха изразходвани за мерки, свързани със здравето, което потвърждава техния спомагателен характер. 11 държави членки използваха финансовата помощ по SURE само за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки (графика 5).

**Графика 5: Публични разходи за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, по видове разходи**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: Вж. доклада от март 2021 г. за подробности относно разходите за здравеопазване на Унгария.

**Участието на жените и младите хора в работата на непълно работно време се е увеличило по време на кризата, свързана с COVID-19.** Това основно отразява промяната във вида на секторите, които се ползват от подкрепата, която е пренасочена от

[15] Това се основава на анализ на Комисията, в който мерките, докладвани от държавите членки, са категоризирани по видове.
[16] Схемите за субсидиране на заплатите са схеми за запазване на работни места, подобни на тези за подпомагане на работата на непълно работно време, с изключение на това, че плащанията не се изчисляват по отношение на часовете (които не са отработени), а по-скоро съответстват на еднократна сума или на част от общата заплата. Като цяло мерките, подобни на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, представляват 46 % от общите допустими разходи по линия на SURE.
[17] Други подобни мерки включват, например, обезщетения за отпуск по болест, родителски отпуск и професионално обучение, свързано с работа на непълно работно време.

производството и строителството към услугите и търговията на дребно, т.е. сектори с относително по-висок дял на наети жени и млади хора (графика 6)[18].

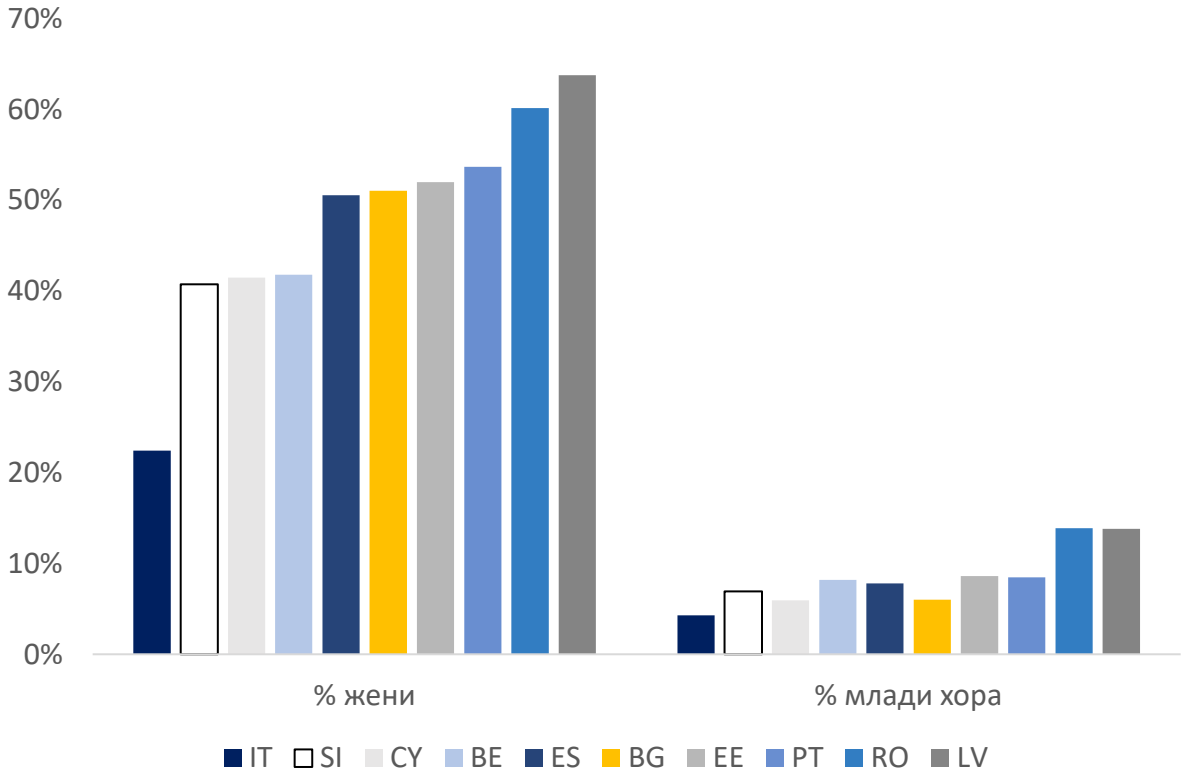
**През есента на 2022 г. осем държави членки получиха допълнителна финансова помощ за различни мерки.** Тези допълнителни средства бяха предназначени за допълнителни разходи, направени през 2021 г. — а в някои случаи до началото на 2022 г. — по мерките за спешна подкрепа, които вече бяха подкрепени от SURE. По-конкретно допълнителните средства обхванаха:

- *България:* продължаването до юни 2022 г. на схемата за подпомагане на работата на непълно работно време, предоставяна на дружества, чиито приходи са намалели с поне 30 % поради пандемията и които са ограничили дейността си между 13 март 2020 г. и 31 декември 2020 г., като са запазили служителите си.
- *Кипър*: допълнителните разходи, свързани с продължаването (до третото тримесечие на 2021 г.) на схемата за субсидиране на заплатите в подкрепа на дружествата, които е трябвало (частично) да преустановят дейността си, специалните схеми за секторите на хотелиерството и туризма, схемата за субсидиране на самостоятелно заетите лица, както и схемата за обезщетения за болест във връзка с COVID-19;
- *Чехия*: продължаването през 2021 г. на извънредната схема за подпомагане на работата на непълно работно време (т.нар. „антивирусна програма“) и на спешната подкрепа за самостоятелно заетите лица;
- *Гърция*: продължаването на извънредната схема за запазване на работните места (обезщетение за служители от частния сектор, чиито договори са били прекратени) през 2021 г. и 2022 г., както и на свързаната с нея субсидия, покриваща съответните осигурителни вноски;
- *Хърватия*: продължаването на двете съществуващи мерки за подпомагане, а именно схемата за субсидиране на заплатите на предприятията, отрицателно повлияни от пандемията (до юни 2022 г.), и схемата за подпомагане на работата на непълно работно време, с която се предоставя подкрепа за временното намаляване на работното време (до декември 2022 г.);
- *Литва*: продължаването до юни 2021 г. на схемата за запазване на работните места, с която се субсидират разходите за заплати на служителите през периодите на прекъсване на работа, както и на схемите за субсидиране на самостоятелно заети лица;
- *Латвия*: възстановяването на мерките за спешна подкрепа (компенсация за времето на престой на работниците, субсидии за заплати за засегнатите дружества и обезщетения за болест, свързани с COVID-19) в периода от ноември 2020 г. до юни 2021 г., както и някои допълнителни разходи за разширяване на мерките, свързани със здравето;

[18] Европейска комисия (2020 г.): Пазар на труда и развитие в сферата на трудовите възнаграждения в Европа през 2020 г., глава 3, Развитие на политиката. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=bg. В Италия и Белгия делът на жените, участващи в схемите, се е удвоил след март 2020 г., докато делът на младите работници бенефициери се е увеличил от 1,6 % на 5,7 % в Италия и от 6,7 % на 7,6 % в Белгия. Делът на жените и младите работници, които работят на непълно работно време, беше висок също в Латвия, Румъния, Португалия и Естония.

- *Португалия:* продължаването на съществуващия набор от мерки, свързани с пазара на труда и здравето (които бяха разширени с Решение за изменение на Решението за изпълнение на Съвета през януари 2022 г.), съответно до края на 2021 г. и март 2022 г. (последните включват обезщетението за профилактична изолация и извънредната подкрепа за възобновяване на стопанската дейност).

**Графика 6: Среден дял на жените и младите хора (15—24 г.) бенефициери в схемите за подпомагане на работата на непълно работно време (2020—2021 г.)**

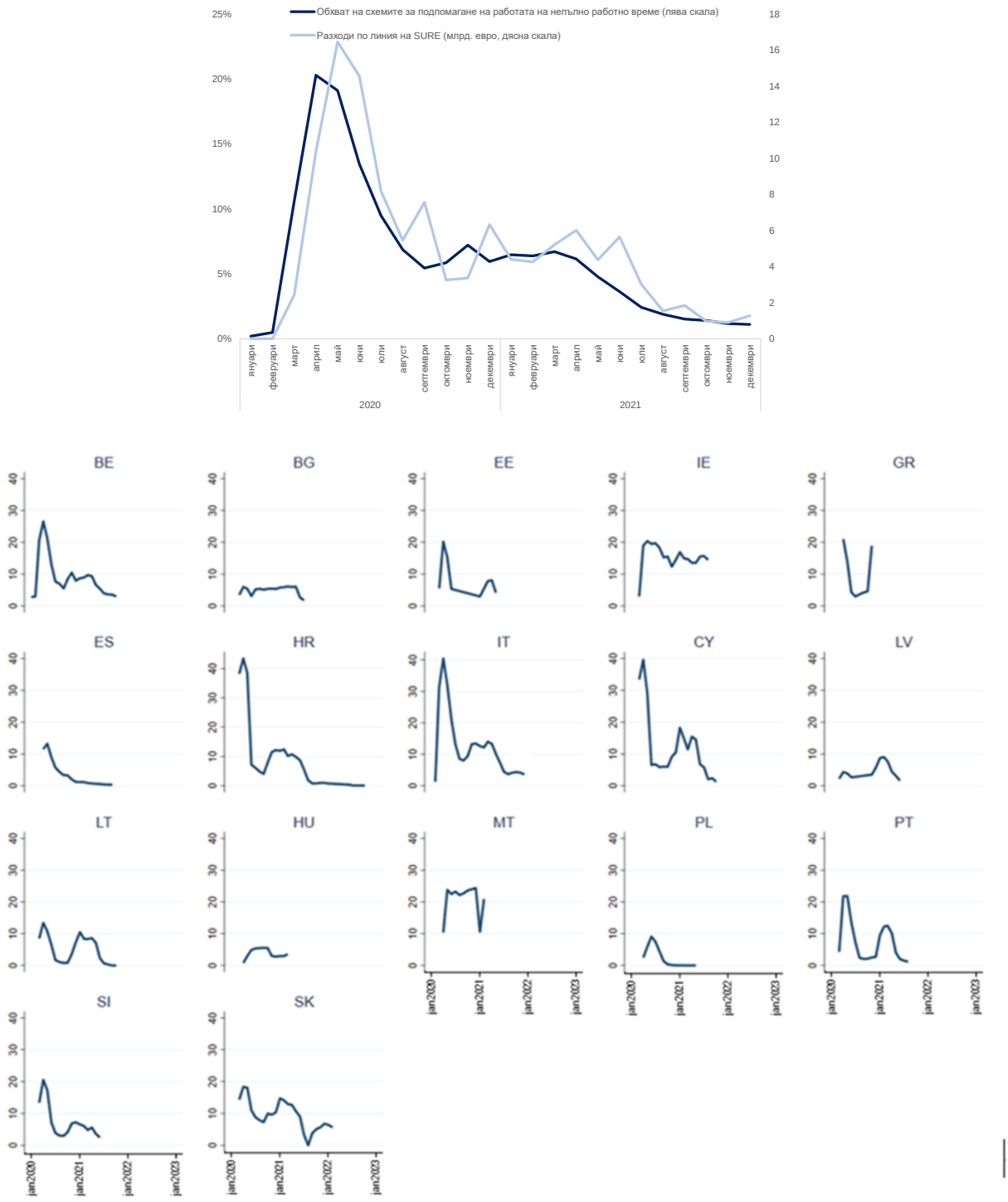



-

Източник: *База данни за политиките по заетостта (LMP) от 2020 г., Европейска комисия, Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“; Събрани данни от Комитета по заетостта (EMCO) през 2020 г. и 2021 г.*
Забележка: Данните не са налични за всички държави, обхванати от SURE.

**В повечето държави членки прибягването до подкрепа за работа на непълно работно време продължи през цялата 2021 г., но с намаляващ темп.** В по-голямата част от държавите членки след първия пик по време на първата вълна на пандемията през март—април 2020 г. прибягването до работа на непълно работно време и подобни мерки за запазване на работните места се стабилизира през втората половина на 2020 г. След това използването на схемите постепенно намаля през 2021 г. в съответствие с икономическото възстановяване и успешното внедряване на кампаниите за масово ваксиниране. В някои държави се наблюдава втори пик в края на 2020 г./началото на 2021 г.

**Графика 7: Дял на работните места, ползващи се от мерки за запазване на работните места (общо и по държави членки)**




Източник: Евростат, *докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: Няма налични данни за Чехия и Румъния. Намаляването на дела на обхванатите работни места през втората половина на 2021 г. се дължи отчасти на липсата на данни за редица държави.

**Повечето от държавите членки бенефициери по SURE постепенно преустановиха своите извънредни мерки за запазване на работните места до средата на 2022 г.** Въпреки че няколко държави (Естония, Словения) преустановиха спешните си мерки за запазване на работните места още през втората половина на 2020 г., повечето от тях удължиха срока на спешната си подкрепа до 2021 г., а в някои случаи — до първата половина на 2022 г. Само в две държави (Португалия и Хърватия) спешната подкрепа остана разполагаема до края на 2022 г.

**Таблица 3. Основни спешни мерки за запазване на работните места и тяхната продължителност**

| Държава членка | Вид | Постоянна/временна | Намаляване на работното време | Предоставяне на спешна подкрепа до |
|---|---|---|---|---|
| BE | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Постоянна (с временни изменения) | 0—100 % | Юни 2022 г. |
| BG | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 50 % или 100 % | Юни 2022 г. |
| CZ | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 0—100 % | Февруари 2022 г. |
| EE | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 0—100 % | Юни 2020 г. |
| IE | Субсидия за заплати | Временна | — | Август 2020 г. |
| EL | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 50 % или 100 % | Януари 2022 г. |
| ES | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Постоянна (с временни изменения) | 0—100 % | Март 2022 г. |
| HR | Субсидия за заплати + Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 0—100 % | Декември 2022 г. |
| IT | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Постоянна (с временни изменения) | 0—100 % | Декември 2021 г. |
| CY | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 0—100 % | Август 2021 г. |
| LV | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 0—100 % | Юни 2021 г. |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| LT | Субсидия за заплати + Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 0—100 % | Юни 2021 г./Септември 2021 г. |
| HU | — | — | — | — |
| MT | Субсидия за заплати | Временна | — | Май 2022 г. |
| PL | Субсидия за заплати + Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 20—100 % | Септември 2021 г. |
| PT | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Постоянна (с временни изменения) | 0—100 % | Септември 2022 г. |
| RO | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 0—100 % | Май 2022 г. |
| SI | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 50—100 % | Декември 2020 г. |
| SK | Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време | Временна | 0—100 % | Март 2022 г. |

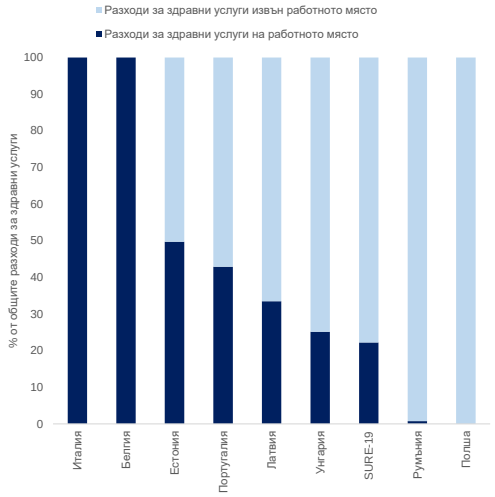
Забележка: В тази таблица са представени само основните схеми. По време на пандемията в Унгария беше въведена извънредна схема за подпомагане на работата на непълно работно време, която беше финансирана от европейските структурни фондове. Поради това тя не получи финансова помощ за нея по линия на SURE. Ирландия замени схемата си за субсидиране на заплатите с подобна модифицирана схема, която ще действа до май 2022 г., но не я финансира по линия на SURE.

*2.3 Национални мерки: Мерки, свързани със здравето, подкрепени от SURE*

**Потвърждава се спомагателният характер на разходите, свързани със здравето.** Само 5 % от общите разходи бяха изразходвани за мерки, свързани със здравето. Едва 8 от 19-те държави членки са използвали подкрепата по SURE за финансиране на мерки, свързани със здравето. Регламентът за SURE позволява да бъде финансирана *всяка* здравна мярка, свързана с COVID-19, но се подчертават *по-специално* тези, които са предприети *на работното място*, които представляват 22 % от всички разходи, свързани със здравето (графика 8)[19]. За мерки, предприети на работното място, се считат предимно мерките, които улесняват безопасното връщане на работа чрез намаляване на професионалните рискове, включително за медицинските специалисти.

[19] Вж. член 1 от Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета от 19 май 2020 г. Това условие е допълнително обяснено в съображение 5: „*За да се запази конкретната насоченост на инструмента, предвиден в настоящия регламент, и по този начин — неговата ефективност, свързаните със здравето мерки за целите на този инструмент могат да се състоят от мерки, насочени към намаляване на професионалните рискове и гарантиране защитата на работниците и самостоятелно заетите лица на работното място, и когато е целесъобразно, някои други мерки, свързани със здравето.*“

**Графика 8: Дял на свързаните със здравето разходи на работното място**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*

**Графика 9: Разпределение на видовете мерки, свързани със здравето (брой засегнати държави членки)**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: Португалия и Румъния са отчетени два пъти, тъй като те имат съответно превантивни мерки и мерки, свързани с медицинско оборудване и лекарства, както на работното място, така и извън него.

**SURE беше използван за финансиране на няколко вида мерки, свързани със здравето, като осигури желана спешна подкрепа за сектора на здравеопазването и улесни по-бързото възстановяване на дейността в няколко държави членки.** По предложение на ЕСП службите на Комисията допълнително проучиха въздействието на мерките, свързани със здравето, финансирани от SURE. Подкрепяните мерки, свързани със здравето, могат да бъдат разделени в три категории: i) превантивни мерки срещу COVID-19, ii) допълнителни разходи за труд за наемане и подпомагане на медицинските специалисти, работещи при много трудни условия, и iii) медицинско оборудване и лекарства. Графика 9 показва, че популярността на всяка категория мерки е в общи линии сходна в държавите членки. Тези мерки, описани подробно по-долу, се прилагат както на работното място, така и извън него.

- *Превантивни мерки:* Тези мерки имат за цел да намалят професионалните рискове и да осигурят безопасно връщане на работното място (с изключение на личните предпазни средства). Примери за това са обучението по хигиена на *работното място* (Белгия), тестването на работниците в домове за възрастни хора и детски заведения (Португалия), както и данъчните облекчения за малки предприятия и организации с нестопанска цел за хигиенизиране на работните места (Италия). Превантивните мерки *извън работното място* се отнасят най-вече до финансирането на разходите, свързани с тестовете за коронавирус сред цялото население. Увеличаването на капацитета на лабораториите за тестване по време на пандемията също беше от решаващо значение за поддържане на клиничните операции и за премахване на ограниченията на свободата на движение и мерките за социално дистанциране. В ЕС геномното секвениране се е увеличило 15 пъти през

2021 г. спрямо 2020 г., което е довело до увеличаване на процента на секвенираните положителни тестове от по-малко от 1 % през 2020 г. до средно 7 % през 2021 г.[20]

- *Допълнителни разходи за труд за наемане и подпомагане на здравните работници:* От всички предприети мерки *извън работното място* допълнителните разходи за труд на медицинските специалисти (предимно премии) са най-популярният вид. Например Естония, Унгария, Латвия, Полша, Португалия и Румъния използваха наличните средства по SURE, за да осигурят премии на здравния персонал и/или да наемат допълнителен персонал. По време на пандемията от първостепенно значение беше увеличаването на капацитета на интензивното лечение, което е трудоемко, тъй като по-голямата заетост на интензивното лечение е свързана с увеличаване на смъртността[21].
- *Медицинско оборудване и лекарства*: Средствата по SURE бяха използвани и за лични предпазни средства и оборудване за дезинфекция на работните места и в болниците (Естония, Латвия, Унгария и Португалия), както и за внедряване на ваксини (Румъния), което беше от ключово значение за ограничаване на броя на смъртните случаи и за връщане към нормалния живот.

*2.4. Покритие от SURE по отношение на заетостта и предприятията*

**Комисията потвърди високото качество на данните за покритието, докладвани от държавите членки.** Комисията даде насоки, а държавите членки положиха усилия за подобряване на качеството на докладваното покритие за 2020 г., 2021 г. и 2022 г. чрез петте поредни доклада[22]. 9 от 19-те държави членки вече потвърдиха, че информацията се основава изцяло на административни данни и е в съответствие с насоките, предоставени от Комисията[23]. За още осем държави членки се счита, че тя се основава предимно на административни данни. Само две държави членки отбелязаха, че докладваните от тях данни могат да се разглеждат само като най-добри приблизителни оценки, докато не бъде получена пълна информация. Това дава значителна увереност на представените тук оценки на покритието и отговаря на една от забележките на ЕСП относно разчитането на оценки, а не на окончателни данни.

**Счита се, че през 2020 г. по линия на SURE са подпомогнати 31,5 милиона души и над 2,5 милиона предприятия.** Това представлява почти една трета от общия брой на заетите лица и над една четвърт от предприятията в 19-те държавите членки

[20] Вж. ОИСР (2022 г.), *Health at a glance.*

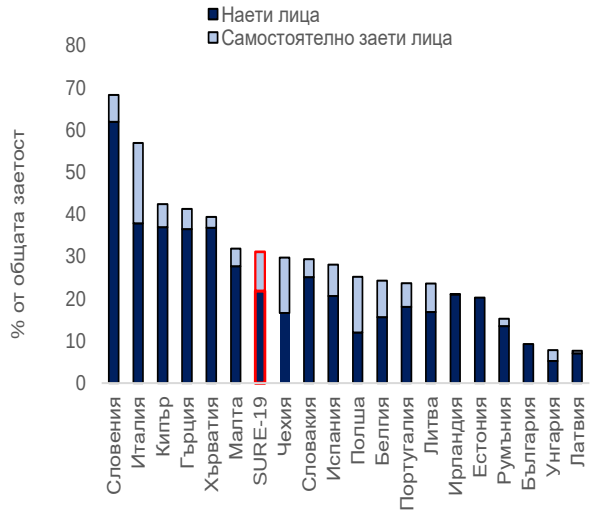
[21] Вж. например Bravata et al. (2021), „Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France“.

[22] По своята същност информацията за броя на работниците и предприятията изисква от държавите членки да проследяват всеки бенефициер по всяка мярка, подкрепена от SURE, в административните бази данни на системата за социална сигурност и да я събират и чрез публичните агенции по заетостта. Този процес включваше събирането на огромно количество информация и време за извършване на проверки, за да се избегне двойното отчитане: например, когато едно и също лице получава два вида мерки, подпомагани от SURE, или кандидатства за мярка за подпомагане няколко пъти в една и съща година с прекъсване.

[23] Счетоводното отчитане на самостоятелно заетите лица и на работниците и служителите, работещи за тези самостоятелно заети лица, не беше напълно хармонизирано в държавите членки с различни статистически и правни системи.

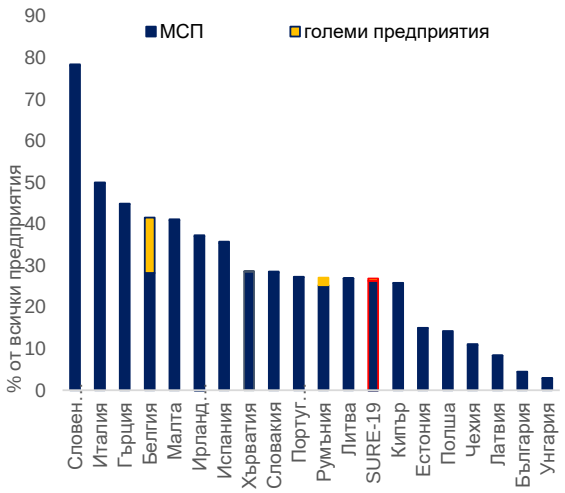
бенефициери[24]. Това включва приблизително 22,25 милиона наети лица и 9,25 милиона самостоятелно заети лица. На графики 10 и 11 е представена разбивка на покритието на SURE по държави членки. Тези оценки не включват хората, които получават подкрепа единствено чрез мерки, свързани със здравето, по SURE, и следователно могат да се считат за консервативни[25].

**Графика 10: Работници, обхванати от SURE през 2020 г. (% от общата заетост)**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: Данните за покритието и общия брой на заетите лица са докладвани от държавите членки.

**Графика 11: Предприятия, обхванати от SURE през 2020 г. (% от всички предприятия)**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: Общият брой на предприятията не включва такива, в които няма наети лица. МСП са тези с по-малко от 250 наети лица, а големите — с над 250 наети лица.

**МСП бяха основните бенефициери на подкрепата по SURE**. Пандемията доведе до промяна в използването на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време: от предимно големи предприятия преди COVID-19 към включване и на малки и средни предприятия, каквито са повечето предприятия, обхванати от SURE (графика 11)[26]. SURE предостави подкрепа средно на 29 % от МСП в държавите членки бенефициери (графика 12). Схемите за подпомагане на работата на непълно работно време бяха

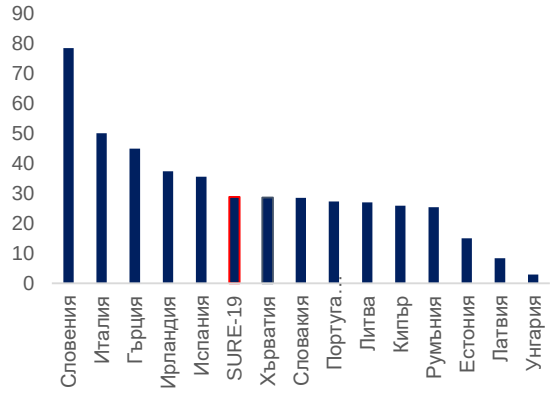
[24] Данните съответстват на лица и предприятия, които в даден момент са били обхванати от схеми за подпомагане на работата на непълно работно време или от подобни мерки, подпомагани от SURE. Знаменателите се основават на отчетните таблици, представени от държавите членки. Общият брой на предприятията включва предприятия, които имат поне един служител. Делът на обхванатите предприятия е намалял в сравнение с четвъртия доклад главно поради предоставянето на окончателни административни данни от страна на Полша.

[25] Освен това в някои държави членки е имало значително припокриване между получателите на подкрепа при различните мерки, по отношение на което не е било възможно да се направи съответна корекция. В такива случаи от държавите членки беше поискано да отчетат само покритието на най-голямата(ите) мярка(и), за да се избегне двойно отчитане. Това означава, че истинското покритие може да е дори по-високо.

[26] Европейска комисия (2020 г.): Пазар на труда и развитие в сферата на трудовите възнаграждения в Европа през 2020 г., глава 3, Развитие на политиката. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=bg. Допълнително обсъждане е представено във втория доклад за SURE.

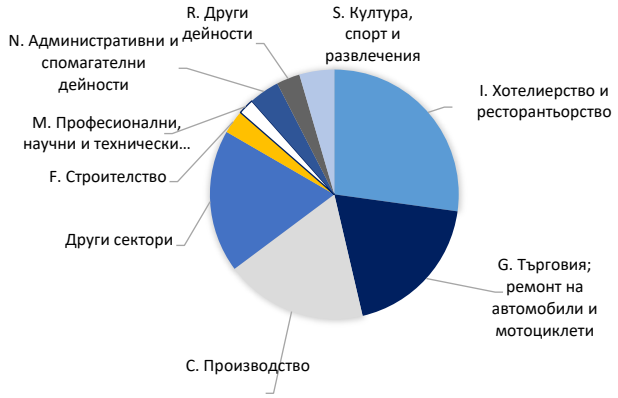
възприети най-вече от секторите на услугите и търговията на дребно. Въпреки това производството все пак получи 14 % от разходите по SURE. Секторите с най-голям дял на разходите според последното отчитане са: i) хотелиерство и ресторантьорство, ii) търговия на едро и дребно и iii) производство (графика 13). В съответните решения за изпълнение на Съвета по отношение на много държави членки е предвидена подкрепа с целеви мерки и за други сектори, като например културния сектор.

**Графика 12: МСП, обхванати от SURE през 2020 г. (% от всички МСП)**




Източник: *Докладване от страна на държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: Полша не е докладвала за размера на предприятията, докато Белгия и Чехия не са предоставили данни за общия брой МСП. МСП са тези с по-малко от 250 наети лица.

**Графика 13: Секторно покритие на SURE**



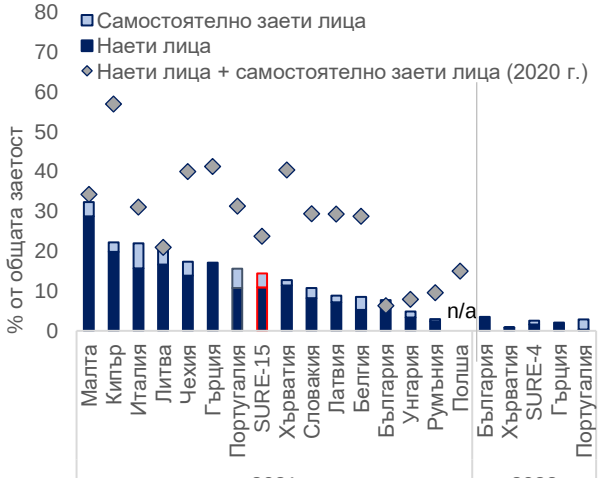

Източник: *Докладване от страна на държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: На тази графика е представен средният дял на разходите в трите сектора, които се възползват в най-голяма степен от SURE във всяка държава членка. Когато даден сектор не е посочен, приемаме, че той получава дял от остатъчните разходи, който е пропорционален на общата сума за трудови възнаграждения в сектора в икономиката. Такъв е случаят и с Португалия, която не е докладвала за секторно покритие. Освен това четири държави членки не са докладвали дяловете на разходите, насочени към трите най-големи сектора: приемаме, че най-големият сектор получава 50 %, вторият по големина — 25 %, а третият по големина — 15 % от общия размер на разходите. Тези цифри съответстват на средните стойности в държавите членки, които са докладвали дяловете на разходите.

**През 2021 г., особено през първата половина на годината, когато пандемията продължаваше да всява хаос, чрез SURE бе осигурена подкрепа на около 9 милиона души и над 900 000 предприятия.** Това включва почти 6,75 милиона наети лица и 2,25 милиона самостоятелно заети лица, което съответства на почти 15 % от общата заетост и от предприятията в 15-те държави членки бенефициери, които са продължили да използват инструмента през 2021 г. (графики 14 и 15)[27]. Тази цифра се е увеличила след

[27] Тук не са включени държавите членки, които са изразходвали цялата си финансова помощ по SURE през 2020 г.: Естония, Испания, Ирландия и Словения. Много от тези държави членки обаче продължиха да прилагат или адаптираха своите съответни мерки и ги финансираха от други източници.

последния доклад, тъй като след допълнителните средства, предоставени през есента на 2022 г., Чехия и Хърватия са използвали SURE за финансиране на разходи през 2021 г., след като преди това са изчерпали заема си през 2020 г. Неравномерното възстановяване през 2021 г. означаваше, че мерките за икономическа подкрепа все още бяха необходими на различни етапи през цялата година. Както се вижда от графика 1, те бяха съсредоточени през първата половина на 2021 г. и облекчиха както икономическото, така и здравословното въздействие на пандемията, и намаляха по-късно през годината поради ваксинации и други видове икономическо приспособяване.

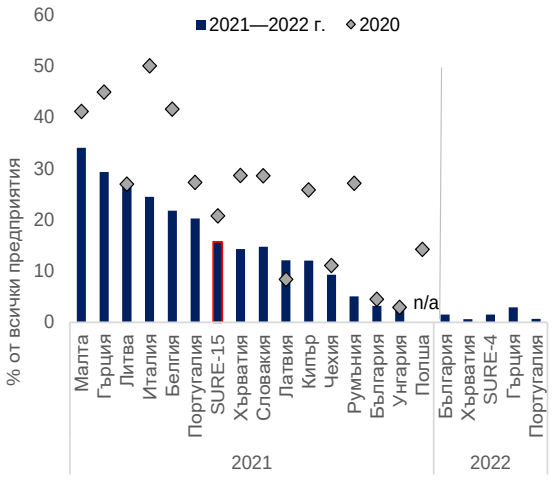
**Графика 14: Работници, обхванати от SURE през 2021 г. и през 2022 г. (% от общата заетост)**




Източник: *Докладване от страна на държавите членки (февруари 2023 г.).*

Забележка: Не са показани държавите членки, които са изразходвали цялата си финансова помощ по SURE през 2020 г. В данните за 2022 г. не са включени държавите членки, които са изразходвали помощта по SURE до края на 2021 г. „Неприложимо“ се отнася за държавите членки, които не са отчели данни за покритието за тази година.

**Графика 15: Предприятия, обхванати от SURE през 2021 г. и през 2022 г. (% от всички предприятия)**




Източник: *Докладване от страна на държавите членки (февруари 2023 г.).*

Забележка: Общият брой на предприятията не включва такива, в които няма наети лица. „Неприложимо“ се отнася за държавите членки, които не са отчели данни за покритието за 2021 г. или за 2022 г.

**Счита се, че през 2022 г. по линия на SURE са подпомогнати около 350 000 души и 40 000 предприятия, което съответства на намалението на разходите, свързани с SURE.** Този брой включва приблизително 220 000 наети лица и 130 000 самостоятелно заети лица. Цифрата се е повишила след четвъртия доклад, тъй като поради допълнителните средства през есента на 2022 г. България, Португалия, Гърция и Хърватия са използвали финансовата помощ по линия на SURE през 2022 г., в резултат на което цифрите за покритието за 2022 г. са се увеличили (графика 14). По-голямата част от държавите членки обаче вече не използваха SURE през 2022 г. Само четири държави членки са използвали SURE за финансиране на мерки през 2022 г., като още девет държави членки са финансирали мерки, отговарящи на изискванията на SURE, чрез други източници.

## III. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА SURE

**В настоящия раздел е направена актуализирана оценка на въздействието на SURE върху безработицата, реалната икономика и лихвените плащания в държавите членки бенефициери**. Целта на SURE беше да се помогне на държавите членки да запазят заетостта на наетите лица и самостоятелно заетите лица по време на пандемията от COVID-19, като по този начин се защитават и трудовите доходи. Това от своя страна имаше за цел да улесни бързото икономическо възстановяване след премахването на ограниченията поради пандемията. В настоящия раздел се прави оценка на тези въздействия, като се актуализира и разширява анализът, представен в предишните шестмесечни доклади. Добавени са резултатите от макроикономическия модел на Комисията, които потвърждават предишните констатации. Като цяло резултатите са информативни и показват, че SURE е имал положително въздействие.

### *3.1. Оценка на въздействието на SURE през 2020 г.: смекчаване на последиците от пандемията при въздействие*

**Съществената роля на SURE през 2020 г., не на последно място за избягване на рязкото нарастване на безработицата, е ясно подкрепена с доказателства.** Въпреки че методологическите проблеми засягат точните количествени оценки, различните доказателства, представени по-долу, като се използват различни методологии, сочат в една и съща посока. [28] Първо, националните схеми, подкрепени от SURE, оказаха съществено въздействие по отношение на по-ниската безработица в разгара на пандемията. Второ, SURE насърчи създаването на щедри национални схеми за запазване на работните места.

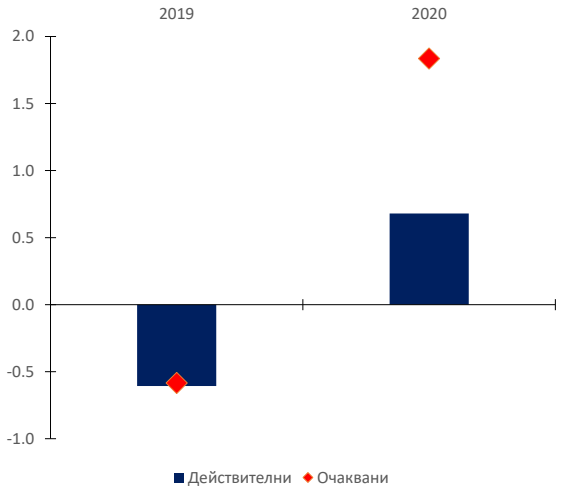
#### 3.1.1 SURE улесни запазването на работните места, като предотврати силно нарастване на безработицата и неравенството

**Нарастването на безработицата през 2020 г. в държавите членки бенефициери беше значително по-малко от очакваното.** В исторически план спадът на БВП обикновено води до значително нарастване на безработицата. Въпреки това, бързите и значителни мерки на политиката, предприети през 2020 г. за справяне с кризата, свързана с COVID-19, в това число SURE, смекчиха въздействието на спада на производството върху безработицата. Поради това в повечето държави увеличението на безработицата беше по-ниско от очакваното (графики 16 и 17).[29]

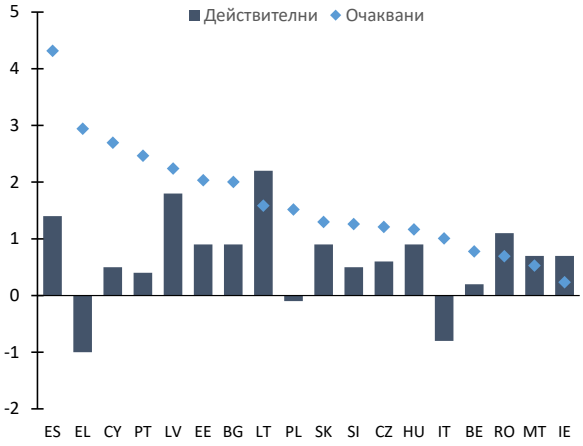
[28] На първо място, трудно е да се изготви „съпоставителен“ сценарий за функционирането на пазара на труда при отсъствието на SURE: тъй като SURE осигурява само втора линия на защита срещу безработицата чрез финансиране на националните мерки, е трудно да се отдели въздействието на самия инструмент SURE от това на националните мерки. На второ място, връзката между производството и заетостта се влияе от широк набор от фактори, включително SURE. Други фактори включваха факта, че хората не са били в състояние или са били обезкуражени да търсят активно работа поради спирането на големи части от икономиката. В карето, посветено на примерните симулации на модел, се споменават и допълнителни условия.

[29] Чувствителността на промените в икономическия растеж спрямо безработицата често се нарича в икономическата литература „законът на Оукън“. За повече информация вж. Европейска комисия (2021 г.), *Тримесечен доклад за Еврозоната*, раздел III, *том 20, № 2*.

**Графика 16: Действителни спрямо очаквани промени във връзка с SURE-19 в равнищата на безработица през 2019 г. спрямо 2020 г.**




**Графика 17: Действителни спрямо очаквани промени в равнищата на безработица в държавите членки бенефициери през 2020 г.**




Източник: *Amеco и собствени изчисления.*

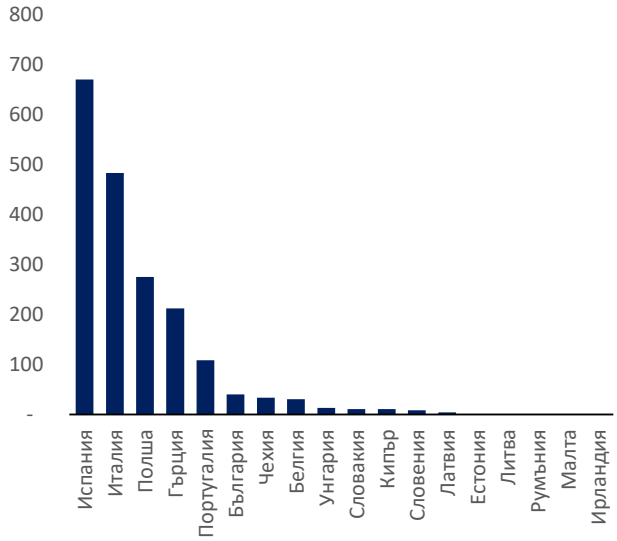
Забележка: Ос „y“: Очакваната промяна в равнищата на безработица съответства на прогнозите, произтичащи от регресионния модел на представителната извадка за държавите членки бенефициери (графика 16) и специфичния за всяка държава регресионен модел (графика 17) за периода 1999—2019 г. Анализът се основава на подход, свързан със закона на Оукън, където зависимата променлива е промяната в равнището на безработица, а независимата променлива се отнася до темпа на ръста на реалния БВП. В спецификацията контролът върху (непроменящи се във времето) специфични за държавата характеристики на пазара на труда се осъществява чрез определени от държавата въздействия, а върху общите за извадката фактори — чрез определени във времето въздействия. Резултатите изглеждат стабилни по отношение на използването на допълнителни независими променливи, като например законодателство за защита на заетостта и промяната в относителния дял на икономически активните лица. В спецификацията контролът върху ендогенността на производството се осъществява чрез използване на извадков коефициент за обобщения метод за моментите при първа разлика. Хърватия не е включена по причини, свързани с наличието на данни.

**Приетите мерки за подкрепа на политиката, включително SURE, ефективно са предотвратили безработица за 1,5 милиона души през 2020 г. в държавите членки бенефициери по SURE.** Широко разпространеното използване на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време и други подобни мерки отчасти обяснява слабото увеличение на безработицата в сравнение със спада на производството. Това предотвратяване на безработицата позволи на около 1,5 милиона души да запазят работните си места през 2020 г. в държавите членки бенефициери по SURE[30]. На графика 18 е представена разбивка на приблизителния брой запазени работни места за всяка държава членка. Допълнителни илюстративни симулации, проведени от Комисията (вж. каре 2), предполагат, че само националните схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE в еврозоната, са запазили до 1 милион работни места. Това предполага, че тези схеми, подкрепени от SURE, вероятно са

[30] 1,5 милиона е средната стойност на резултатите, получени от методиките, използвани в графики 16 и 17. Регресията на представителната извадка, показана на графика 16, и специфичната за всяка държава регресия, показана на графика 17, водят до оценки от съответно 1,35 милиона и 1,9 милиона запазени работни места.

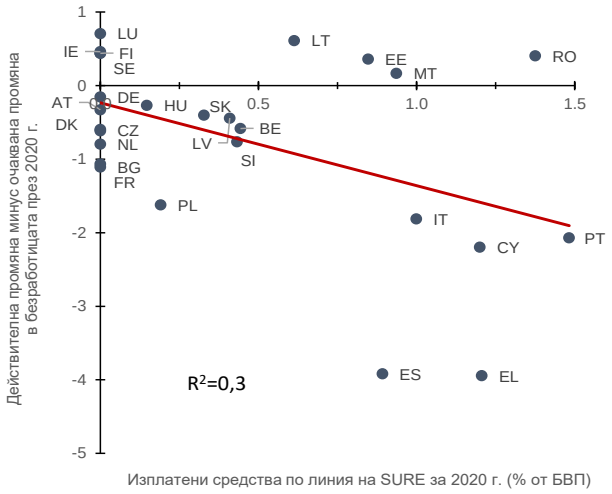
представлявали значителна част от общо 1,5 милиона запазени работни места в 19-те бенефициера по SURE. Положителното въздействие на SURE се потвърждава и от факта, че колкото по-висока е сумата, която всяка държава членка е получила чрез SURE през 2020 г., толкова по-умерено е било нарастването на безработицата в сравнение със стандартите в миналото (графика 19). Същевременно някои държави членки, които не са бенефициери (например Франция, Нидерландия), успяха да използват благоприятното си финансово състояние и благоприятните условия за финансиране, за да управляват също толкова големи схеми за запазване на работни места.

**График 18: Приблизителен брой запазени работни места за всяка държава членка през 2020 г. (в хил.)**




Източник: *Amеco и собствени изчисления.*
Забележка: Приблизителният брой на запазените работни места е извлечен от разликата между действителната и очакваната промяна в равнището на безработица, умножена по работната сила за 2020 г. В него се приема, че действителната и очакваната работна сила са равни. За някои държави приблизителният брой е нула, тъй като действителната промяна в нивото на безработица е по-висока от прогнозираната в модела. Очакваната промяна в равнищата на безработица съответства на прогнозата, произтичаща от специфичния за всяка държава регресионен модел, показан на графика 17.

**График 19: Връзка между промяната в равнището на безработица и отпуснатото финансиране по линия на SURE през 2020 г.**

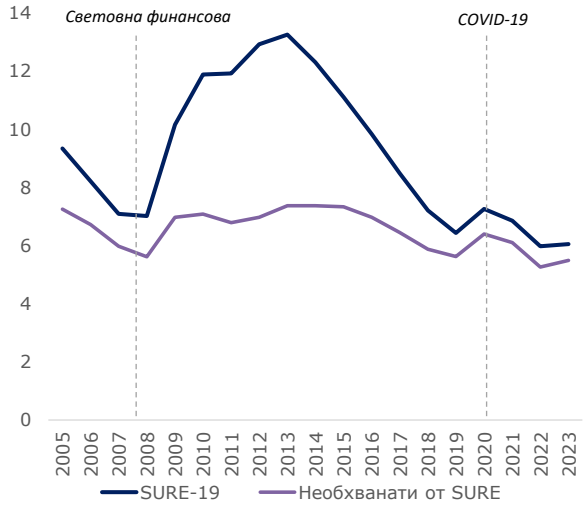



Източник: *Amеco и собствени изчисления.*
Забележка: Ос „y“: Очакваната промяна в равнищата на безработица произтича от специфичния за държавата регресионен модел, разяснен в бележката към графика 17.

**SURE също така допринесе за предотвратяване на увеличаване на неравенството на пазара на труда във всички държави членки.** SURE изглежда е предотвратил силно нарастване на безработицата в държавите, чиито пазари на труда са били засегнати по-сериозно по време на световната финансова криза. Първо, след кризата, свързана с COVID-19, увеличението на средното равнище на безработицата при бенефициерите на SURE следваше много близо това в държавите, които не са бенефициери. Това е в контраст с последиците от световната финансова криза, когато средната безработица сред

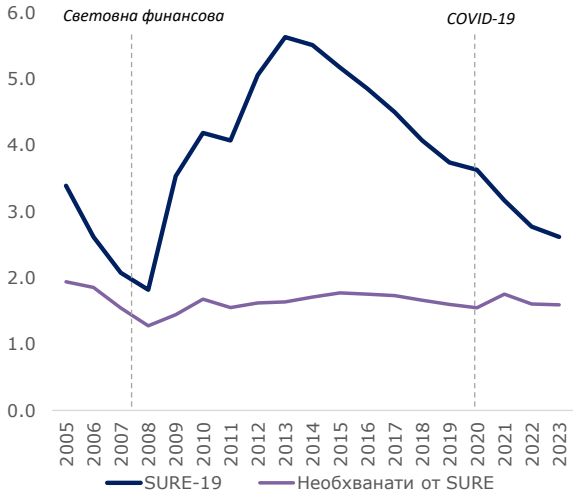
бенефициерите на SURE се увеличи значително в сравнение с държавите, които не са бенефициери (графика 20). Второ, дисперсията на равнищата на безработицата между бенефициерите на SURE е намаляла значително след пандемията от COVID-19, като постепенно се приближи до по-ниската дисперсия, наблюдавана при държавите, които не са бенефициери по SURE (графика 21). Също така следва да се отбележи, че въпреки че се очаква подобрението на средното равнище на безработица да спре през 2023 г., дисперсията му сред бенефициерите по SURE се очаква да продължи да намалява. Това намаляване на неравенството по отношение на безработицата е обърнат образ на случилото се по време на световната финансова криза. Този резултат също предполага, че бенефициери по SURE са онези държави членки, чиито пазари на труда са се нуждаели най-много от инструмента.

**Графика 20: Сравнение на развитието на средното равнище на безработица в обхванатите от SURE и необхванатите от SURE държави членки**




Източник: *Ameco (прогноза за пролетта на 2023 г.).*
Забележка: „SURE-19“ са деветнадесетте държави — членки на ЕС, на които е отпусната подкрепа по линия на SURE. „Необхванати от SURE“, са останалите 8 държави — членки на ЕС.

**Графика 21: Историческа дисперсия на равнищата на безработица в обхванатите от SURE и необхванатите от SURE държави членки**




Източник: *Ameco (прогноза за пролетта на 2023 г.).*
Забележка: Дисперсията се отнася до стандартното отклонение на равнището на безработицата в държавите членки, които са бенефициери по SURE, и държавите членки, които не са бенефициери по SURE, което се изчислява за всяка година.

**Успехът на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време по време на пандемията беше потвърден и от външно проучване**. Проведеното от CEPS проучване на използването на схемите за запазване на работните места показа значително увеличение на използването им в сравнение с периода на Световната рецесия[31]. Държавното финансиране на цялата схема има най-положително въздействие върху използването. Наличието на схема преди кризата също значително е увеличило използването на схемите.

[31] Вж. Corti, F., Ounnas, A., и Ruiz de la Ossa, T. (2023 г.). Схеми за запазване на работните места между Световната рецесия и кризата, свързана с COVID-19 — Влияе ли институционалната структура на използването? Сравнение между държавите от ЕС-27. *Задълбочен анализ на CEPS.* Януари 2023 г. — 02. Това проучване е финансирано от програмата на ЕС за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“.

Също така бе показано, че колкото по-висока е заплатата и покритието (например за нестандартни работници), толкова по-голямо е използването. Констатациите предоставят допълнителни доказателства в подкрепа на това, че схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE, са били ефективни за смекчаване на въздействието на COVID-19. В каре 1 са дадени някои допълнителни примери за национални проучвания на ефективността на схемите на държавите членки.

**Каре 1: Съществуващи данни за ефективността на националните схеми, подкрепени от SURE**

Съществуващите данни за ефективността на мерките за спешна подкрепа, предприети от държавите членки, в отговор на кризата, свързана с COVID-19, все още са доста ограничени. Неотдавнашно проучване, проведено от Центъра за европейски политически изследвания, показа, че разбирането на междунационалните различия в прилагането на политиките за запазване на работни места може да е важно за тяхната ефективност. Това показва, че разширяването и все по-широкото използване на политиките за запазване на работни места е свързано с разработването на тези политики. Широкото покритие, по-високият коефициент на заместване на дохода и по-щедрото държавно финансиране са положително свързани с процента на използване[32]. В това каре е представено кратко обобщение на наличните данни за националните схеми в някои държави членки, които са се възползвали от подкрепата по SURE.

В **Словения** имаше две основни национални програми, насочени към предотвратяване на безработицата: „надбавка за работа на непълно работно време“, която покрива част от разходите за заплати на служителите, чиято работна седмица е била намалена; и схема за принудителни отпуски, по която се изплаща обезщетение за заплати и разходи за обучение на работниците, чиито договори са били временно прекратени. През периода, обхванат от мярката, само 3 % от общо 1850 подкрепени работодатели са прекратили дейността си. Данните от регистъра на заетостта от юни 2021 г. сочат, че 7,3 % от работниците в подкрепените дружества са загубили работата си след приключването на мерките, докато 92,7 % са запазили работните си места[33].

В **Гърция** бяха въведени няколко мерки за смекчаване на последиците върху заетостта от сътресението, свързано с пандемията, включително забрана за съкращения в най-засегнатите отрасли и обвързване на подпомагането на доходите със запазването на заетостта. Анализът (въз основа на оценка на двойна разлика) на последиците върху заетостта от пандемията от COVID-19 и свързаните с нея политически мерки на правителството показва, че безработицата не се е увеличила значително, главно благодарение на мерките за запазване на работните места. Същевременно сезонната работа (основно в туризма) е намаляла значително поради ограниченията на свободата на движение в сравнение с тенденциите от предходните години. Това доведе до ограничено увеличение на безработицата, което може да се обясни с нарушената сезонна динамика, тъй като ограниченията на свободата на движение съвпаднаха с пика на сезонното наемане. Тенденциите за наемане на служители не се върнаха на нивата отпреди пандемията до първото тримесечие на 2021 г.[34]

Сравнението на последиците върху заетостта от сътресението, свързано с пандемията, и правителствената намеса в **балтийските държави** хвърля светлина върху разнородното прилагане и ефективността на различните мерки. Мерките за запазване на работните места значително намалиха ръста на безработицата. Налице са обаче доказателства, че различните видове програми за запазване на работните места (схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, схеми за принудителни отпуски и субсидии за заплати) може да са имали различна степен на ефективност в Естония, Латвия и Литва (Foresight Centre, 2020 г.)[35].

[32] Пак там.

[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., и Tzimas, G. (2023 г.). Краткосрочното въздействие на ограниченията на свободата на движение поради пандемията през 2020 г. върху заетостта в Гърция. Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2

[35] Foresight Centre. (2020 г.). Сравнителен преглед на социално-икономическите последици от коронавирусната пандемия (COVID-19) в Балтийските държави.

### 3.1.2 SURE подкрепи пазара на труда чрез няколко канала

**SURE добави стойност чрез укрепване на доверието в икономиката и насърчаване на държавите членки да създадат широкообхватни и амбициозни схеми за подпомагане на работата на непълно работно време на национално равнище.** Оценката на „допълнителното въздействие“ на SURE в сравнение с националните мерки е известно предизвикателство. Данните от проучванията, представени в предишните доклади, потвърждават специфичното въздействие на SURE, а именно повишаването на доверието в целия ЕС, подкрепата и насърчаването от страна на ЕС на използването на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време в специфичния контекст на пандемията от COVID-19, както и предоставянето на възможност на държавите членки да изразходват повече средства за подкрепа на заетостта в отговор на ограниченията на свободата на движение по време на пандемията и други ограничения на икономическата дейност.

**Първо, SURE помогна да се укрепи общото доверие в способността на ЕС да реагира ефективно на безпрецедентна криза.** Отговорът на политиката на ЕС на COVID-19 беше в три насоки: i) облекчаване на регулаторната рамка, включително инвестиционните инициативи в отговор на коронавируса (CRII и CRII+), рамката за държавните помощи и задействането на общата клауза за дерогация за фискалната политика; ii) финансов предпазен механизъм (SURE и общоевропейският гаранционен фонд за предприятията); и iii) обявяването на инструмента на ЕС Next Generation EU[36]. Този отговор допълни подкрепата, предоставяна от европейските структурни и инвестиционни фондове, и по-специално от Европейския социален фонд. SURE наложи държавите членки много бързо да се споразумеят за създаването на инструмента и доброволно да предоставят бюджетни гаранции, с което бе изпратен силен сигнал за способността на ЕС да реагира ефективно и бързо при криза. Тази колективна способност да се реагира на кризата с адекватно адаптирани инструменти вероятно е допринесла за укрепване на доверието на икономическите оператори в ЕС, неговите държави членки, както и в качеството на конкретния отговор на политиката. Този ефект беше илюстриран от резултатите от проучването на Евробарометър от декември 2021 г., съгласно които 82 % от гражданите на еврозоната, както в държавите бенефициери, така и в държавите гаранти, считат, че заемите по SURE са добра идея (графика 22)[37]. Счита се, че това доверие е допринесло за намаляването на спреда върху лихвения процент по държавните заеми на държавите членки и за подобряване на перспективите за растеж в ЕС. SURE спомогна за ефективното мобилизиране на фискалната политика благодарение също така на структурата му, съобразена с вида на сътресението, предизвикано от COVID-19. Тази подкрепяща фискална позиция действаше заедно с благоприятната парична политика, за да се запази икономическата активност по време на пандемията.

[36] Вж. също Европейска комисия (2021 г.), *Доклад относно публичните финанси в ИПС за 2020 г.* за допълнителна информация относно отговора на политиката на ЕС във връзка с COVID-19.

[37] По-конкретно, респондентите бяха попитани: „Какво мислите за най-новата финансова подкрепа на ЕС за държавите — членки на ЕС, за преодоляване на кризата с COVID-19? Смятате ли, че беше добре да се предоставят… заеми, за да се помогне на заинтересованите държави членки да запазят заетостта на хората?“ Вж. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

**На второ място, чрез SURE Съюзът подкрепи и насърчи използването на мерки за запазване на работните места.** С предоставянето на финансова помощ за финансиране на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и други подобни мерки, SURE насърчи държавите членки да провеждат този вид политики в съответствие с насоките за заетостта за 2020 г. Комисията проведе допълнително проучване сред държавите членки бенефициери по SURE, за да разбере по-добре доколко добре работи този канал[38]. При проучването се установи, че SURE е дал възможност на държавите членки да бъдат по-амбициозни по отношение на въведените от тях политики.

- *Мнозинството от държавите членки бенефициери посочиха, че SURE е изиграл роля при решението им да приемат нова схема за подпомагане на работата на непълно работно време или да изменят съществуваща схема.* В отговор на кризата с COVID-19[39] девет държави членки създадоха нова схема за подпомагане на работата на непълно работно време, а четири държави членки изменихa съществуваща схема за подпомагане на работата на непълно работно време[40]. По-голямата част от тези схеми бяха въведени или изменени през март 2020 г., малко преди Комисията да предложи инструмента SURE. След като SURE беше предложен, в Унгария, Гърция, Румъния и Словения бяха въведени нови схеми, а в Италия и Испания бяха внесени допълнителни изменения в съществуващите вече схеми.
- *С SURE също така бе дадена възможност на някои държави членки да бъдат по-амбициозни по отношение на мерки, подобни на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време.* 17 държави членки също поискаха финансова помощ от SURE за схеми, подобни на тези за подпомагане на работата на непълно работно време. Някои държави членки въведоха тези мерки преди SURE да бъде предложен, а други — след това[41]. В отговор на потенциалната разполагаемост на финансирането от SURE по-голямата част от анкетираните държави членки въведоха нови схеми, подобни на подпомагане на работата на непълно работно време. Освен това в три държави членки разполагаемостта на финансирането по SURE допринесе за увеличаване на бюджета, отпуснат за тези схеми.

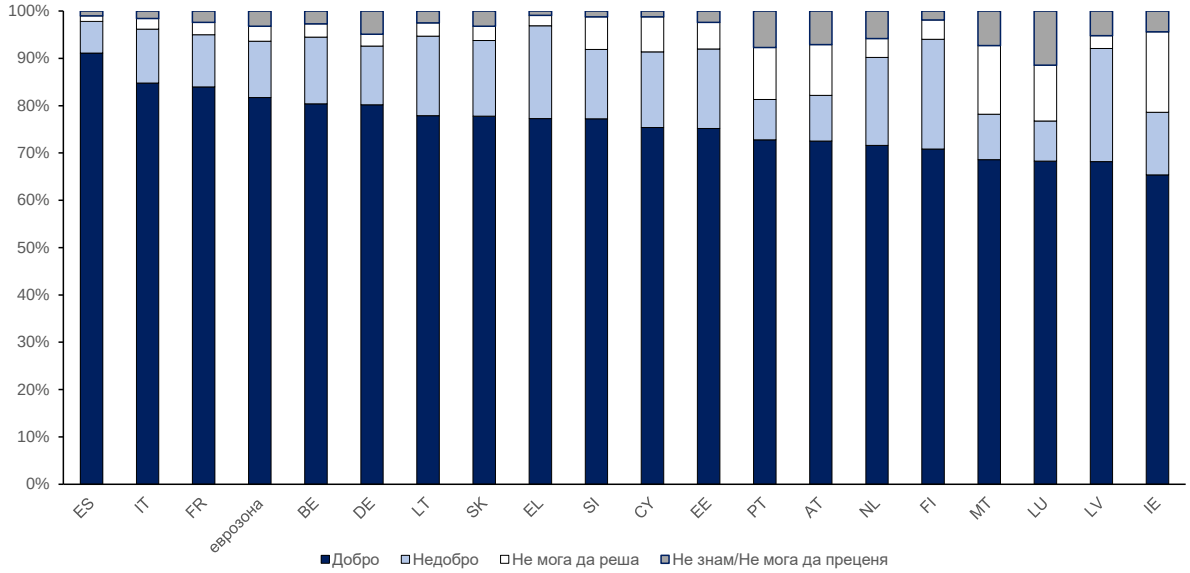
[38] За да разбере по-добре ролята на SURE за създаването и използването на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки на национално равнище по време на пандемията от COVID-19, Комисията поиска пряко становищата на органите на държавите членки чрез въпросник, предоставен на Комитета по заетостта (EMCO). От общо 19 държави членки, които кандидатстваха за подкрепа по линия на SURE, 15 предоставиха отговори на въпросника.

[39] България, Кипър, Гърция, Хърватия, Унгария, Литва, Латвия, Румъния и Словения. Унгария реши да финансира новата си схема за подпомагане на работата на непълно работно време със средства от европейските структурни и инвестиционни фондове, а не от SURE.

[40] Белгия, Испания, Ирландия и Италия.

[41] Тези „подобни“ схеми бяха узаконени преди 2 април (в Кипър, Гърция, Ирландия, Полша и Словения), след 2 април (в Испания, Унгария и Чехия) или в различни моменти от развитието на кризата, между март и юли 2020 г. (в Белгия, Италия, Литва, Латвия, Малта и Румъния).

**Графика 22: Мнения на гражданите на ЕС относно това дали заемите по линия на SURE са добра идея (% от общия брой отговори)**




Източник: *Проучване на Евробарометър, публикувано през декември 2021 г., проведено в държавите от еврозоната през октомври и ноември 2021 г. Вж. бележка под линия 37.*

**На трето място, SURE подкрепи увереността на държавите членки да направят по-големи заеми и разходи за свързани мерки, отколкото биха направили в противен случай.** Това беше особено вярно, тъй като финансирането беше разполагаемо при много ниски лихвени проценти и дълъг срок до падежа, както при SURE, и тъй като инструментът представляваше ранен елемент от отговора на политиката на ЕС, когато нивото на несигурността продължаваше да бъде високо. По-голямата част от държавите членки бенефициери посочиха, че подкрепата по SURE е изиграла роля за временното увеличаване на обхвата и щедростта на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време и общото финансиране на политиките за справяне с кризата, предизвикана от COVID-19[42]. Шест държави членки посочиха, че след предложението на Комисията за създаване на SURE бюджетът на съответните им схеми за подпомагане на работата на непълно работно време е бил увеличен. В два от тези случаи се счита, че SURE е оказал голямо влияние върху решението.

[42] Според проучването на ЕМСО.

**Каре 2: Илюстративни симулации на модел на въздействието на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE**

В това каре се използва глобалният многонационален модел (GM модел) на Комисията, за да се симулира въздействието на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE, по време на пандемията от COVID-19[43].

*i) Методика*

GM моделът е модел на отворена икономика, използван от Комисията за анализ на колебанията на стопанския цикъл и политиките за макроикономическа стабилизация. Неговите поведенчески параметри се оценяват с помощта на Байесови техники, а моделът редовно се използва за изготвяне на европейските икономически прогнози на Комисията.

GM моделът се използва тук за изследване на въздействието на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE, които включват също така субсидии за заплати и подобна подкрепа за самостоятелно заетите лица (с изключение на други мерки, например свързани със здравето). Тъй като моделът е разделен на два региона — еврозоната (20 държави членки) и останалия свят, симулациите разглеждат само въздействието на отпуснатите средства по линия на SURE в 14-те държави членки бенефициери на валутния съюз, на обща стойност около 72 милиарда евро (73 % от общата подкрепа по SURE). Най-голямата сума е изразходвана през второто тримесечие на 2020 г., като достига около 1 % от (тримесечния) БВП на еврозоната.

*ii) Канали на въздействие*

За да се отрази по-добре въздействието на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, стандартният GM модел е допълнен с по-всеобхватна структура на пазара на труда. По-конкретно той позволява да се направи разграничение между екстензивния марж (брой наети лица) и интензивния марж (часове на наето лице), както и между платените часове по договор и ефективно отработените часове. Чрез субсидирането на неотработените часове по време на временни негативни сътресения схемите за подпомагане на работата на непълно работно време водят до запазване на работните места по отношение на броя на наетите лица. С други думи, схемите за подпомагане на работата на непълно работно време могат да насърчат предприятията да адаптират работната сила чрез намаляване на работното време, а не чрез съкращения.

Освен че се предотвратяват съкращения, схемите за подпомагане на работата на непълно работно време ускоряват икономическото възстановяване. Като запазват персонала си благодарение на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, работодателите избягват и скъпоструващите процеси на освобождаване, повторно наемане и обучение по време на евентуален икономически подем. Този канал за пестене на разходи е особено значим по време на дълбоки рецесии, когато ограниченията по отношение на ликвидните средства и по-слабите баланси намаляват способността на предприятията да избягват съкращения.

Освен това, като намаляват безработицата, схемите за подпомагане на работата на непълно работно време спомагат за стабилизиране на доходите на работниците и на тяхното потребление. Като цяло схемите за подпомагане на работата на непълно работно време могат да смекчат негативните сътресения на пазара на труда и да допринесат за по-устойчива икономика.

*iii) Симулация и резултати*

При това моделиране схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE, се разглеждат като дискреционна правителствена намеса за субсидиране на неотработени часове. Тази правителствена намеса, измерена спрямо мащаба на SURE, позволява да се направи стилизирана оценка на

[43] GM моделът е структурен макроикономически модел по новата кейнсианска традиция. Той е разработен съвместно от Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ и Съвместния изследователски център на Европейската комисия. За подробно описание на основния GM модел вж. 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 и L. Vogel (2019 г.). Глобалният многонационален модел (GM модел): оценен DSGE модел за държавите от еврозоната. *Документ за размисъл № 102 на ГД ECFIN. Европейска* комисия.

предотвратените загуби на работни места.

Въз основа на описаните по-горе канали „стандартните“ симулации на модела сочат, че схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE, са имали значително положително въздействие върху заетостта, предотвратявайки загубата на около 0,75 милиона работни места в еврозоната.

В резултатите от тези „стандартни“ симулации обаче може да се подценява потенциалното въздействие на загубата на работни места по време на дълбока рецесия, като например рецесията, причинена от пандемията от COVID-19. По-специално изследването предполага, че липсата на гъвкавост по отношение на заплатите и ограниченията на ликвидните средства на предприятията могат значително да засилят колебанията в заетостта[44]. Това съответства и на емпиричните данни, които показват, че равнището на безработица нараства по-бързо по време на рецесия, отколкото намалява по време на подем[45]. За да се отрази тази особеност, сценарият за „дълбока рецесия“ отчита по-висока гъвкавост на заетостта спрямо производството[46]. При отчитането на тази динамика на равнището на безработицата *оценката на броя на запазените работни места би била близо 1 милион за еврозоната*. С други думи, без схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE, равнището на безработица в еврозоната би достигнало 8,6 % през 2020 г. (вместо наблюдаваните 8 %).

Като цяло тези стилизирани симулации показват значително запазване на работните места, от същия порядък като оценките по закона на Окун, представени на стр. 23. За разлика от анализа по закона на Окун, представен в графика 16, тази симулация се съсредоточава само върху ефектите от схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, финансирани от SURE, а не върху цялостния отговор на политиката във връзка с COVID-19.

*iv) Условия*

Симулациите показват силното въздействие на SURE върху заетостта благодарение на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време. Въпреки това при интерпретирането на резултатите трябва да се разгледат някои условия, и по-специално следните положителни и отрицателни ефекти:

- (+) По принцип работата на непълно работно време може да смекчи допълнителния недостиг на търсене, свързан с опасенията за безработица. Моделирането не включва тези допълнителни ползи от стабилизирането, произтичащи от намалените запазени работни места като предпазна мярка[47]**.** Още повече, ползите от схемите за подпомагане на работата на непълно работно време като автоматични стабилизатори биха могли да надхвърлят ползите от дискреционната правителствена намеса, финансирана от SURE[48]**.**
- (+) Като запазват работните места и заетостта, схемите за подпомагане на работата на непълно работно време могат да предотвратят отрицателните последици от безработицата, като например загубата на умения или обезкуражаване за участие в пазара на труда.

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

[45] Относно асиметрията на стопанския цикъл в ОИСР, вж. например Abbritti, M. и Fahr, S. (2013 г.). Downward wage rigidity and business cycle asymmetries. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), стр. 871—886.

[46] За да се отрази тази особеност, параметърът на модела за разходите за приспособяване на заетостта се намалява наполовина. Макар и стилизирано, това параметризиране до голяма степен съответства на Gehrke и Hochmuth, които показват, че ефектът върху заетостта от дискреционна схема за подпомагане на работата на непълно работно време след сътресение може да се удвои при по-дълбока рецесия. Вж. Gehrke, B. и Hochmuth, B., (2021 г.), Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, брой 1, стр. 144—183.

[47] Dengler и Gehrke изчисляват, че отчитането на запазените работни места като предпазна мярка може да увеличи потенциала за стабилизиране на работата на непълно работно време с до 55 %. Вж. Dengler, T. и Gehrke, B. (2021 г.). Short-time work and precautionary savings, *IZA DP* № 14329.

[48] Вж. например Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. и Merkl, C. (2016 г.). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis. *European Economic Review, 84*, стр. 99—122.

- (-) От друга страна, симулациите на модела изключват възможни неблагоприятни ефекти от преразпределението на пазара на труда, тъй като работата на непълно работно време може да възпрепятства работниците да се преместят в по-продуктивни предприятия или сектори. Въпреки това много силното възстановяване на икономиката на еврозоната през 2021 г. и временният характер на SURE предполагат, че този ефект е от втори порядък.
- (-) Освен това моделът не отчита потенциални проблеми, свързани с моралния риск, като например стимулиране на предприятията да намаляват часовете повече от необходимото при работата на непълно работно време. Въпреки това емпиричните данни сочат, че този проблем остава относително ограничен[49].

*3.2. Оценка на въздействието на SURE върху безработицата през 2021 г. и след това: улесняване на икономическото възстановяване*

**Запазването на заетостта през първите две години на пандемията подпомогна по-бързото икономическо възстановяване през 2021 г., отколкото след предишни кризи.** Първо, БВП и безработицата се върнаха към равнищата си отпреди кризата в държавите членки бенефициери по SURE много по-бързо, отколкото след световната финансова криза и кризата с държавните дългове в еврозоната (графика 23). Това се случи въпреки последвалите вълни на пандемията, които наложиха повторно въвеждане на ограничения през 2021 г.[50] Второ, въпреки нахлуването на Русия в Украйна и предизвиканата от него хуманитарна и енергийна криза, икономическият растеж продължи през 2022 г. и въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2023 г. следва да продължи и през 2023 г., макар и с по-бавни темпове[51]. Въпреки това той все пак е по-висок от възстановяването, наблюдавано на същия етап след световната финансова криза и след кризата с държавните дългове в еврозоната, тъй като през 2021 г. икономиката на ЕС се върна към равнището си на производство отпреди пандемията, докато при двете предишни кризи тя продължи да е доста под равнището си отпреди кризата на същия етап. Това предполага, че запазването на наличната работна сила, свързана с дружествата, чрез схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки в контекста на пандемията от COVID-19 е спомогнало за бързото възстановяване, въпреки трудната епидемична обстановка през 2021 г.[52]

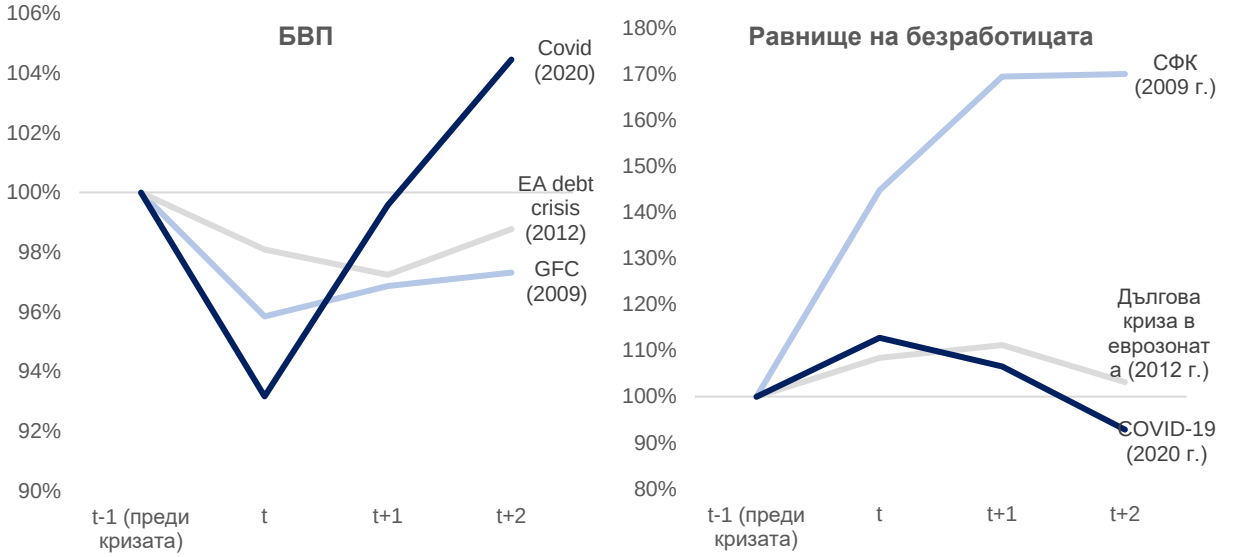
[49] Вж. Giupponi G. & Landais C., Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work, The *Review of Economic Studies*, (2022 г. и Giupponi G, Landais, C. и Lapeyre, A. (2022 г.). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? *Journal of Economic Perspectives*,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

[50] Въпреки това следва да се отбележи, че естеството на световната финансова криза, по-специално рязкото намаляване на задлъжнялостта, което тя наложи в частния сектор, създаде особено тежки последици за дейността и заетостта, независимо от мерките за подкрепа на заетостта, които биха могли да бъдат приети.

[51] Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на Европейската комисия (2023 г.). *Европейска икономическа прогноза: пролетта на 2023 г.*

[52] За повече информация вж. Европейска комисия (2022 г.), *Тримесечен доклад за Еврозоната*, раздел III, том 21, № 2. Статията показва, че SURE не е нарушил мобилността на работната сила, което е от значение за ефективното преразпределение на ресурсите след избухването на пандемията и нейните структурни последици за икономиката на ЕС.

**Графика 23: Историческа съпоставка на възстановяването на БВП и безработицата след криза**



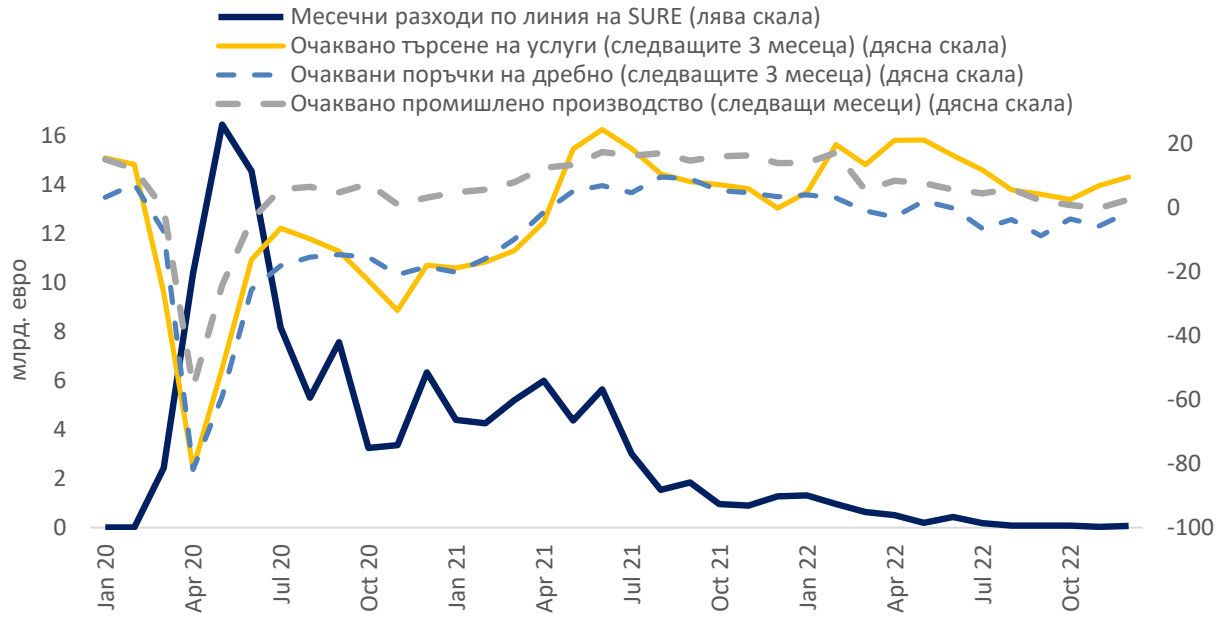

Източник: *Ameco (прогноза на Комисията от пролетта на 2023 г.), Евростат.*

Забележка: Показани са съвкупният БВП и средното равнище на безработица за държавите членки бенефициери по SURE. Времевият период t-1 се отнася за годината, предхождаща съответните кризи; t=2009 се отнася за световната финансова криза (СФК); t=2012 се отнася за кризата с държавните дългове в еврозоната (ЕЗ); t=2020 се отнася за кризата, свързана с COVID-19; t+3 за кризата, свързана с COVID-19, се отнася за 2023 г.

**Данните от проучването показват, че по линия на SURE е подкрепена дейността на икономическите сектори, които са най-засегнати от пандемията през 2021 г.** Проучването сред предприятията и потребителите в ЕС показа, че секторите на услугите, които са най-засегнати от COVID-19 в държавите членки бенефициери по SURE (хотелиерство, ресторантьорство, туристически агенции, спортни дейности и други персонални услуги), продължават да са засегнати от слабо търсене и доверие, по-специално през първата половина на 2021 г. (графика 24). За разлика от това производството беше по-слабо засегнато от ограниченията в началото на 2021 г. и постигна по-добри резултати. Както е показано на графика 12, секторите, в които се отчита най-големият дял от разходите по SURE, са хотелиерството и ресторантьорството, и търговията на едро и дребно, което предполага, че SURE е отговорил на най-неотложните нужди, като чрез него са подкрепени най-тежко засегнатите сектори[53].

[53] Това изглежда подсказва, че чрез SURE е предоставена предимно необходимата подкрепа. Вж. също бележка под линия 52.

**Графика 24: Секторно търсене на услуги и разходи по SURE**




Източник: *Програма за проучване сред предприятията и потребителите в ЕС, март 2023 г.; Докладване от страна на държавите членки (февруари 2023 г.).*
Забележка: За услугите е показан среден индекс за хотелиерство, ресторантьорство, туристически агенции, спортни дейности и други персонални услуги.

### *3.3. Прекият финансов ефект: икономии от лихви*

**Смята се, че държавите членки са спестили общо 9 милиарда евро от лихвени плащания чрез получаване на финансова помощ по SURE.** Тази сума се основава на всичките девет емисии на SURE до изплащането на 14 декември 2022 г. (таблица 4)[54]. Тези икономии бяха генерирани, тъй като със заемите по SURE на държавите членки бяха предложени по-ниски лихвени проценти от тези, които биха платили, ако самите те бяха емитирали държавни дългови инструменти, и това за среден срок от близо 15 години[55]. Това се дължи на силния кредитен рейтинг на ЕС и на ликвидността на облигациите по SURE[56]. Най-големи икономии са отчетени от държавите членки с по-нисък кредитен рейтинг.

[54] Допълнителна информация относно методологията може да бъде намерена в раздел III от Тримесечния доклад за Еврозоната, том 20, № 2 (2021 г.).
[55] Тези прогнозни оценки изключват всеки възможен допълнителен ефект върху доверието, който новите инструменти за справяне с извънредни ситуации, включително SURE, може да са оказали върху доверието на стопанските субекти и върху спреда на лихвения процент за държавните заеми на държавите членки. Освен това държавите членки можаха да намалят обема на емитирания от тях държавен дълг през тези периоди на финансиране, което вероятно е подобрило условията, които биха могли да постигнат с такова емитиране.
[56] ЕС има рейтинг AAA от Fitch, Moody's, DBRS и Scope и рейтинг AA+ (със стабилна перспектива) от Standard and Poor's.

**Таблица 4: Икономии от лихвени проценти по държави членки**

| Държава членка | Изплатена сума (млрд. евро) | Среден спред | Среден срок до падежа | Икономии от лихви (млрд. евро) | Икономии от лихви (% от изплатената сума) |
|---|---|---|---|---|---|
| Белгия | 8,2 | 0,06 | 14,7 | 0,14 | 1,7 |
| Кипър | 0,6 | 0,64 | 14,7 | 0,06 | 9,7 |
| Гърция | 6,2 | 0,84 | 14,6 | 0,65 | 10,6 |
| Испания | 21,3 | 0,44 | 14,7 | 1,58 | 7,4 |
| Хърватия | 1,6 | 1,03 | 14,5 | 0,21 | 13,4 |
| Унгария* | 0,7 | 1,80 | 14,8 | 0,15 | 22,5 |
| Италия | 27,4 | 0,96 | 14,8 | 3,76 | 13,7 |
| Литва | 1,1 | 0,13 | 14,8 | 0,02 | 1,5 |
| Латвия | 0,5 | 0,34 | 14,8 | 0,02 | 4,1 |
| Малта | 0,4 | 0,56 | 14,6 | 0,04 | 8,4 |
| Полша | 11,2 | 0,55 | 13,6 | 0,80 | 7,2 |
| Португалия | 6,2 | 0,46 | 14,7 | 0,42 | 6,8 |
| Румъния | 3,0 | 2,27 | 14,6 | 0,85 | 28,4 |
| Словения | 1,1 | 0,23 | 14,8 | 0,05 | 4,3 |
| Словакия | 0,6 | 0,09 | 14,9 | 0,01 | 1,3 |
| България | 1,0 | 1,76 | 15,0 | 0,18 | 18,3 |
| Ирландия | 2,5 | 0,11 | 14,7 | 0,05 | 2,1 |
| Чехия** | 4,5 | 0,23 | 10,1 | 0,04 | 1,9 |
| Естония*** | 0,2 | 0,00 | 15,0 | 0,00 | 0,0 |
| **Общо** | **98,4** | **0,67** | **14,5** | **9,03** | **9,42** |

Забележка: Икономиите от лихви се изчисляват облигация по облигация и се сумират по емисионни дати и срокове до падежа.

** Унгария е емитирала само две 10-годишни и 30-годишни деноминирани в евро облигации от 2020 г. насам, и двете през ноември 2020 г. Като се използват тези две облигации, спредът между кривата на доходността в национална валута и в евро беше екстраполиран за други срокове до падежа и други емисионни дати.*

*** Данни за деноминирани в евро облигационни емисии в Чехия през 2022 г. не бяха налични. Икономиите на Чехия от лихви се основават само на първото изплащане на 2 милиарда евро на Чехия през 2021 г.*

**** Естония е емитирала само една непогасена 10-годишна облигация, няма налични данни за други срокове до падежа. Приема се, че спредът при социалните облигации по SURE на ЕС при тези други срокове до падежа е близо до нула.*

## IV. ИНФОРМАЦИЯ ЗА НАЦИОНАЛНИТЕ СИСТЕМИ ЗА КОНТРОЛ И ОДИТ

### *4.1. Втори въпросник относно националните системи за предварителна и последваща оценка, включително одити*

**В началото на 2022 г. Комисията предостави за попълване първия въпросник относно националния контрол и одит, за да разбере как държавите членки спазват задълженията си по споразумението за заем.** Резултатите бяха докладвани в третия шестмесечен доклад относно SURE[57]. Основните констатации бяха, че в почти всички

[57] В третия шестмесечен доклад Комисията също така припомни задълженията за докладване относно контрола и одита на Комисията като заемодател и на държавата членка като заемополучател.

държави членки институциите, които извършват контрол и одит на мерките, подкрепяни от SURE, вече са били създадени преди пандемията от COVID-19. Всички държави членки са извършил контрол на мерките, подкрепяни от SURE, и са проверили дали са изпълнени критериите за допустимост. Във всички държави членки, с изключение на една, въз основа на проверките и одитите са установени случаи на нередности или измами. Във всички тези случаи са проведени разследвания. В случай на потвърдени нередности или измами всички държави членки са събрали или са в процес на събиране на неправомерно използвани средства със или без съдебни действия.

**Целта на последващия въпросник беше да се получи допълнителна информация за това как държавите членки изпълняват минималните си правни задължения, по-специално по отношение на последващите проверки, включително одит.** Първият въпросник показа, че е необходимо допълнително разяснение от страна на държавите членки относно наличието и обхвата на последващите проверки, включително одита. С оглед постигането на яснота в последващия въпросник, предоставен за попълване в началото на 2023 г., се прави разграничение между предварителните проверки (преди отпускането на средствата) и последващите проверки, включително одити (след отпускането на средствата)[58]. Неговата цел беше да се актуализира информацията за предварителните проверки и да се внесат допълнителни разяснения относно наличието и обхвата на последващите проверки, включително одитите.

**Допълнителна цел беше да се събере информация, която да помогне на Комисията да изпълни препоръката на Европейската сметна палата.** През 2022 г. Европейската сметна палата извърши одит на дейността в рамките на SURE и издаде една препоръка, включително относно одита и контрола[59]. Последващият въпросник е първата стъпка към изпълнението на препоръката. В него се събира информация за: i) риска от нередности или измами по отношение на мерките, подкрепяни от SURE, въз основа на представите или оценката на държавите членки; ii) обхвата на предварителните и последващите проверки за мерките, за които е преценено, че са с най-голям риск от нередности или измами; и iii) честотата на нередностите или измамите.

**Резултатите от първия и последващия въпросник са последователни и потвърждават, че държавите членки са спазили правните си задължения съгласно**

[58] Предварителните проверки са проверките, които се извършват *преди* да бъдат отпуснати средствата. Обикновено те се извършват от изпълнителните органи, например органите, които предоставят средствата на крайните получатели. Последващите проверки, включително одитите, са проверките, които се извършват, *след като* бъдат отпуснати средствата. Те могат да включват проверки и одити, извършвани от отдели, които не са подчинени на изпълнителните отдели в рамките на изпълнителните органи (например вътрешен одит в министерствата), но също така и одити, извършвани от независим орган на изпълнителните органи (например одитен орган или върховна одитна институция).

[59] Европейската сметна палата препоръчва на Комисията да направи оценка на опита от прилагането на SURE, включително дали рамката на SURE е била ефективна за свеждане до минимум на риска от нередности или измами, като се имат предвид случаите, докладвани от държавите членки. Вж. специален доклад 28/2022 относно „Подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE)“.

**споразуменията за заем**[60]. Консолидираните констатации от двата въпросника, предоставени за попълване в началото на 2022 г. и 2023 г., показват, че всички държави членки са докладвали, че са извършили предварителна или последваща проверка (или и двете) на всички мерки, подкрепени по линия на SURE, включително на тези с най-голям риск от нередности или измами, в съответствие с правните си задължения. В случай на потвърдени нередности или измами всички държави членки са възстановили или са в процес на възстановяване на неправомерно използвани средства със или без съдебни действия. Освен това в случай на измами всички държави членки са предприели мерки в допълнение към тези за събиране на неправомерно използвани средства, като например започване на наказателни разследвания.

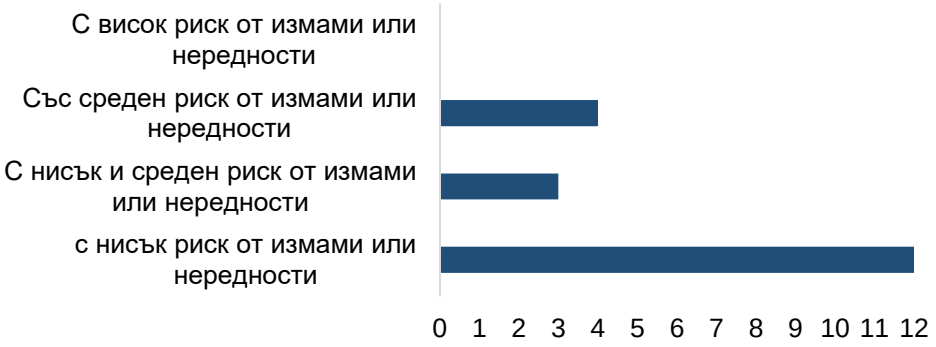
**Обобщението на резултатите, докладвани от държавите членки в последващия въпросник, е представено в настоящия раздел**. По-конкретно в раздел 4.2 се докладва за риска от измами или нередности по отношение на мерките, подкрепяни от SURE, включително факторите за този риск. В раздел 4.3 е разгледан обхватът на предварителните и последващите проверки и са дадени примери за проверки. В раздел 4.4 се обръща внимание на подкрепените от SURE мерки с най-голям риск от измами или нередности и се докладва за техните проверки. И накрая, в раздел 4.5 е представена информация за честотата на нередностите или измамите, процентите на възстановяване на средства и други мерки, предприети в отговор на нередностите или измамите.

*4.2. Рисков характер на мерките, подкрепени от SURE, по отношение на нередности или измами*

**Нито една държава членка не смята, че мерките, подкрепени от SURE, са изложени на висок риск от нередности или измами** (графика 25). Дванадесет държави членки смятат, че всички мерки, подкрепени от SURE, са изложени на нисък риск, а четири държави членки — на среден риск, докато три държави членки смятат, че някои мерки са изложени на нисък риск, а останалите — на среден риск. Няколко държави членки съобщиха, че при последващите проверки, включително одит, не са установени значителен брой нередности или измами. Това се потвърждава и от емпирично проучване на италианската схема за подпомагане на работата на непълно работно време (Cassa Integrazione Guadagni — CIG) в най-голямата държава членка бенефициер.

[60] Съгласно член 13, параграф 1 от Регламента за SURE и член 220, параграф 5 от Финансовия регламент, и по-конкретно съгласно споразумението за заем всяка държава членка, която се възползва от SURE, следва редовно да проверява дали сумите, получени като заем по инструмента, се използват в съответствие с Регламента за SURE, с решението за изпълнение на Съвета и със споразумението за заем и да гарантира, че са въведени подходящи мерки за предотвратяване на нередности или измами. В случай на неправилно или неправомерно използване на получените като заем суми държавата членка следва да предприеме правни действия за възстановяването им. Това се допълва от задължението на държавата членка да разследва и наказва случаи на измама, корупция или всяка друга незаконна дейност, увреждаща финансовите интереси на ЕС, във връзка с управлението на заема.

**Графика 25: Оценката на риска на мерките, подкрепени от SURE (брой държави членки)**




Източник: *Въпросници на държавите членки.*

**Ниският риск от нередности или измами, за който съобщават по-голямата част от държавите членки, често се обяснява със законово и ясно дефинираните условия за допустимост, които са били проверени предварително.** Няколко държави членки съобщиха, че прилагането на автоматични предварителни проверки, като например кръстосана проверка на съответствието между данните, декларирани от кандидатите, и данните в различни административни или социалноосигурителни регистри, е помогнало да се избегне изплащането на неправомерни обезщетения, като по този начин е намалял рискът от нередности или измами. Някои държави членки смятат, че мерките, подпомагани по линия на SURE, поначало са изложени на нисък риск от нередности или измами, тъй като подпомагането е изчислено въз основа на вече наличната информация в административните бази данни, включително преди пандемията от COVID-19. По отношение на мерките, свързани със здравето, се съобщава за ясни критерии за възлагане на обществени поръчки, за да се обясни ниският риск от нередности или измами.

**За среден риск от нередности или измами се съобщава в няколко държави членки, в които предварителната проверка е била ограничена**. Такъв беше случаят особено в началото на пандемията, когато броят на кандидатите нарасна за кратък период от време, а беше необходимо да им се окаже подкрепа възможно най-бързо. Освен това в някои случаи критериите за допустимост не можеха да бъдат проверени предварително, тъй като данните (например размерът на спада на приходите) все още не бяха налични. В тези случаи изплащанията се основаваха на предоставената от кандидатите клетвена декларация, в която те заявяваха, че отговарят на всички условия за допустимост. Държавите членки въведоха последващи проверки, за да проверяват коректността на самооценката на кандидатите, и постепенно — след първоначалната вълна от заявления — засилиха и предварителните проверки.

*4.3. Обхват и вид на предварителните проверки и последващите проверки, включително одити*

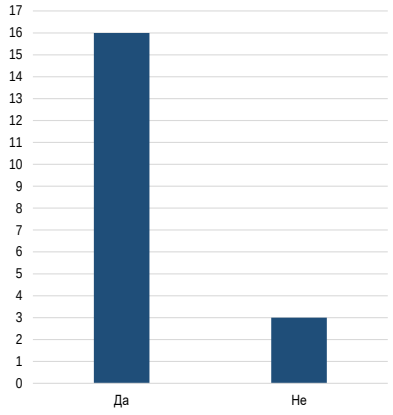
**Почти всички държави членки съобщиха, че са извършили предварителни проверки на *всички* подкрепени от SURE мерки** (графика 26). Три държави членки бенефициери съобщиха, че не са извършили предварителни проверки на някои от своите мерки по различни причини, като например много голям брой кандидати и ограничен

институционален капацитет за обработка на заявленията за кратък период от време. Беше съобщено също така, че в някои случаи не е била необходима предварителна проверка, тъй като обезщетенията са били изчислявани от самите органи въз основа на предишни данни за бенефициерите. Държавите членки са компенсирали липсата на предварителни проверки с последващи проверки.

Сред примерите за предварителни проверки са[61]:

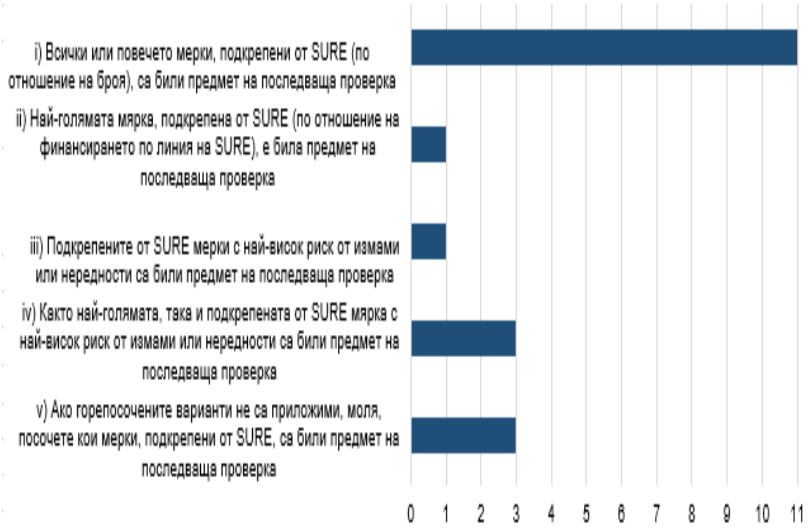
- Проверка на административните/социалноосигурителните регистри, за да се провери статутът на работодателя (дали работодателят извършва допустима икономическа дейност, дата на регистрация на дейността, информация за оборота), статутът на лицето (например дали лицето е работник или служител, дали трудовият договор е прекратен, дали работното време е намалено, дали лицето получава други обезщетения), заявените суми, възрастта на детето (в случай на обезщетения за родителски отпуск), дали са уредени данъчните задължения.
- В случай на отпуск по болест беше съобщено, че преди изплащането на обезщетенията се изисква удостоверение за неработоспособност, издадено от личния лекар.
- В случай на мерки, свързани със здравето, беше докладвано, че управителният съвет и здравноосигурителното дружество е трябвало да одобрят реда и условията за покриване на допълнителните часове и по-високата заплата на медицинския персонал.

**Графика 26: Наличие на предварителни проверки за *всички* мерки, подкрепени от SURE (брой държави членки)**




Източник: *Въпросници на държавите членки.*

**Графика 27: Обхват на последващите проверки, включително одит (брой държави членки)**




Източник: *Въпросници на държавите членки.*

[61] Обяснение за институциите, отговарящи за предварителните проверки по SURE, е предоставено в третия шестмесечен доклад за SURE.

**Повече от половината държави членки докладваха, че са извършили последваща проверка на всички или на по-голямата част от мерките, подкрепени от SURE, и в повечето случаи не планират допълнителни последващи проверки** (графика 27, i). Други пет държави членки докладваха, че са извършили последваща проверка или на най-голямата мярка, или на мярката с най-голям риск от измами и нередности, или и на двете, като все още планират допълнителни последващи проверки (графика 27, ii—iv). Две държави членки са извършили последваща проверка на поне една мярка, подкрепена от SURE, и планират допълнителни последващи проверки, включително одит, през 2023 г. Останалата една държава членка планира да извърши одит на всички мерки, подкрепени от SURE, през първата половина на 2023 г. (графика 27, v).

Примерите за последващи проверки включват[62]:

- Одит на разходите по мерките, подкрепяни от SURE, от независим одитен орган като част от изпълнението на бюджета. Например независим одитен орган провери дали законоустановените обезщетения са правилно разпределени и изплатени на бенефициерите.
- Финансови проверки на оборота/приходите на бенефициерите за оценка на допустимостта и правилния размер на плащанията, проверки дали работодателите плащат пълния размер на възнагражденията на служителите и дали не прекратяват трудовите им правоотношения (например през периода, за който се изплаща обезщетението), проверки, за да се предотврати получаването на помощи от други несъвместими източници (например обезщетения за безработица), проверки от страна на министерствата дали разходите на местните бюра по труда са правилни.
- По отношение на мерките, свързани със здравето, беше докладвано, че е извършен одит на обществените поръчки, както и на здравноосигурителния фонд, който предоставя подкрепа на болниците за покриване на разходите, свързани с допълнителна нужда от персонал.

**Последващите проверки често се основават на риска и се извършват върху извадка от бенефициери.** По-конкретно последващите проверки бяха насочени към бенефициерите, за които беше установен най-голям риск от злоупотреба с предоставените средства. Например беше докладвано, че последващите проверки ще се съсредоточат върху дружества, които например i) са наели нови хора или са имали голям процент хора със задачи, подходящи за дистанционна работа, като същевременно са се възползвали от обезщетения по схемите за подпомагане на работата на непълно работно време или подобни мерки, ii) са възобновили дейността си или са били новосъздадени и след това са преустановили дейността си, след като подпомагането е било прекратено, iii) са адаптирали правния си статут или трудовия договор на служителите, за да получат право на подпомагане, iv) в миналото вече са били обект на нередности или измами. В някои случаи рискът беше оценен въз основа на резултатите от последващите проверки на

[62] Институциите, отговарящи за последващите проверки по SURE, са обяснени в третия шестмесечен доклад за SURE. Докладвано беше, че координацията между различните институции (например централни, регионални и периферни служби) е важна за установяване на случаи на предполагаеми или потвърдени нередности.

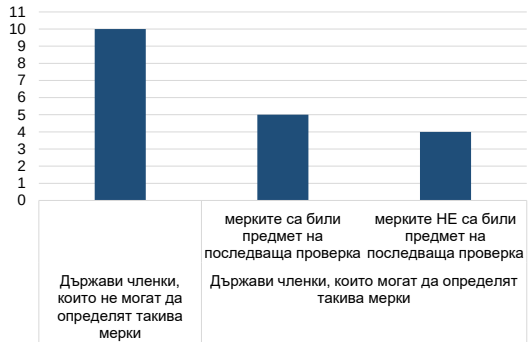
подобни разходи (например финансирани от европейските социални фондове). Беше докладвано също така, че последващите проверки са били случайни или са включвали *всички* бенефициери, но само за избран период от време (например няколко месеца).

**Всички държави членки докладваха, че са извършили предварителни или последващи проверки (или и двете) на мерките, подкрепени от SURE.** Мерките, които не са били проверени предварително, са преминали последваща проверка, за да се гарантира правилното използване на мерките, подкрепени от SURE[63].

*4.4. Проверки на мерките с най-голям риск от нередности или измами*

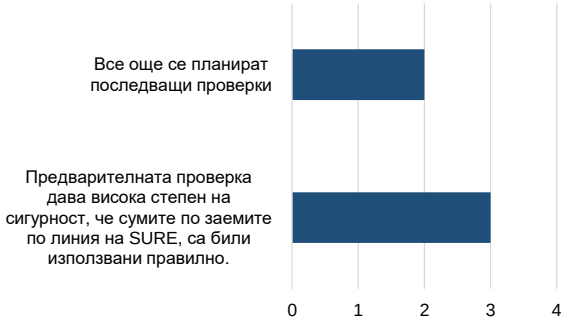
**По-голямата част от държавите членки не можаха да определят мерките, подкрепени от SURE, при които има най-голям риск от нередности или измами** (графика 28). Основната причина за това е, че се счита, че мерките, подкрепени от SURE, са с нисък риск от нередности или измами. Четири държави членки определиха, че мерките, с които се предоставя подкрепа на самостоятелно заетите лица, са изложени на най-голям риск от нередности или измами или поради ограничени предварителни проверки (в стремежа да се предостави подкрепата възможно най-скоро), или поради нередности, които са били установени впоследствие.

**Графика 28: Мерки, подкрепени от SURE, с най-голям риск от нередности или измами (брой държави членки)**




Източник: *Въпросници на държавите членки.*

**Графика 29: Предприети или планирани действия за мерки, подкрепени от SURE, при които има най-голям риск от нередности или измами и които не са били предмет на последваща проверка (брой държави членки)**




Източник: *Въпросници на държавите членки.*

**Държавите членки, които определиха, че подкрепяните от SURE мерки са изложени на най-голям риск от нередности и измами, са предприели действия, за да гарантират правилното използване на средствата.** По-специално всички (девет) държави членки, които определиха, че подкрепяните от SURE мерки са изложени на най-голям риск от нередности и измами, са извършили предварителни проверки на тези

[63] Една държава членка е предоставила информация за контрола и одита само по отношение на мерките на пазара на труда.

мерки[64]. Освен това пет държави членки докладваха, че са извършили и последващи проверки (графика 28). Четирите държави членки, които не са извършили последващи проверки на такива мерки, докладваха, че все още планират последващи проверки или че предварителните проверки дават висока степен на сигурност, че разходите са били правилно използвани (графика 29).

*4.5. Случаи на нередности или измами и коригиращи мерки*

**Сумите, които трябва да бъдат възстановени — като косвен показател за честотата на нередностите или измамите — за най-голямата мярка, подкрепена от SURE, в повечето случаи са били под 2 % от общите разходи** (графика 30). Тези данни обаче са само ориентировъчни и не могат да се съпоставят между отделните държави поради разнородните мерки[65]. Някои държави членки информираха, че сумите, които трябва да бъдат възстановени, включват глоби, наложени поради измама.

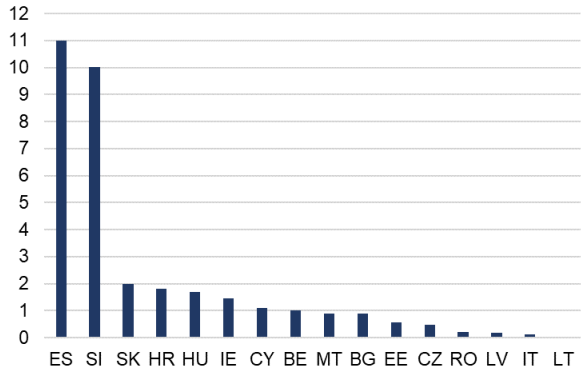
**Единадесет от петнадесетте държави членки са възстановили до момента над 75 % от общата дължима сума** (графика 31). В някои държави членки процентът на възстановяване би бил по-висок, ако например се разглеждат и извънсъдебни споразумения, позволяващи изплащане на (бъдещи) вноски.

**Въпреки че всички държави членки са открили нередности, около две трети от тях са открили и измами.** В случай на измами всички държави членки са предприели мерки в допълнение към тези за възстановяване на неправомерно използвани средства, като например уведомяване на съответните разследващи органи и провеждане на съответните правоприлагащи процедури. Някои държави членки докладваха, че са предприели превантивни действия в отговор на измами или нередности, като например изграждане на нова система за стопанско разузнаване с цел прогнозиране на рисковете от измами и оптимизиране на превантивното откриване или създаване на списък на субектите, които не са изпълнили условията за допустимост, за да им се попречи да кандидатстват (успешно) отново.

[64] Две държави членки определиха мярката, подкрепена от SURE, като най-рискова за нередности и измами въз основа на нейния размер, а не на риска.

[65] Например Словения докладва, че в случая на най-голямата им мярка („в очакване на работа“, която е схема за подпомагане на работата на непълно работно време), помощта е била отпусната през 2020 г. въз основа на субективната оценка на кандидата за очаквания спад на приходите през 2020 г. С оглед на несигурността в икономиката беше трудно да се предвиди точният спад на приходите, поради което повечето нередности по тази мярка бяха свързани с (не)изпълнението на това условие за допустимост при последваща проверка. Това обяснява и сравнително високата честота на нередностите или измамите (10 % в графика 30).

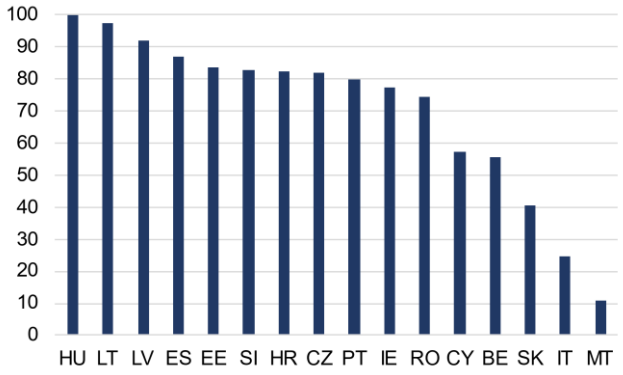
**Графика 30: Честота на нередности или измами за най-голямата мярка, подкрепена от SURE (като % от общите разходи)**




Източник: *Въпросници на държавите членки и собствени изчисления.*

Забележка: Честотата на нередностите или измамите се изчислява като сумата, която трябва да бъде възстановена по отношение на общите разходи за най-голямата мярка, подкрепена от SURE, във всяка държава членка. Данните са само ориентировъчни и не са съпоставими между отделните държави поради разнородните мерки (вж. бележка под линия 64). Честотата се отчита за всички мерки за Хърватия и Кипър и за втората по големина мярка за Чехия. В тези случаи честотата се изчислява по отношение на общите разходи за всички мерки или за втората по големина мярка, както е приложимо. За България честотата се изчислява въз основа на възстановената сума, а не на сумата, която предстои да бъде възстановена. Гърция, Полша и Португалия не са предоставили информация за сумата, която трябва да бъде възстановена, и за възстановената сума.

**Графика 31: Проценти на възстановяване за най-голямата мярка, подкрепена от SURE (възстановени суми като % от общата сума, която трябва да бъде възстановена)**




Източник: *Въпросници на държавите членки.*

Забележка: Процентът на възстановяване е отчетен за всички мерки в случая на Хърватия и Кипър и за втората по големина мярка в случая на Чехия. България, Гърция и Полша не предоставиха данни за процента на възстановяване.

## V. ПРОДЪЛЖАВАЩО НАЛИЧИЕ НА ИЗВЪНРЕДНИТЕ ОБСТОЯТЕЛСТВА, ОБОСНОВАВАЩИ ПРИЛАГАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТА ЗА SURE

**Клаузата за изтичане на срока на действие на SURE влезе в сила на 1 януари 2023 г.** От Комисията се изискваше да докладва за продължаването на извънредните обстоятелства, които обосновават прилагането на Регламента за SURE, докато инструментът е в действие[66]. Четвъртият шестмесечен доклад през септември 2022 г. не беше придружен от предложение за удължаване на срока на действие на SURE: в него се признава, че повечето ограничения,

[66] Член 14, параграф 1 от Регламента за SURE. Съгласно член 12, параграф 3 от Регламента за SURE срокът на разполагаемост на средствата по инструмента, през който може да бъде прието решение за изпълнение на Съвета, изтича на 31 декември 2022 г. Съгласно член 12, параграф 4, когато в доклада си за изпълнението Комисията заключи, че продължават да са налице тежките икономически смущения, причинени от избухването на COVID-19, засягащи финансирането на допустимите мерки, Съветът, по предложение на Комисията, може да реши да удължи срока на разполагаемост на средствата по инструмента с още шест месеца.

свързани с COVID-19, са премахнати, тъй като епидемиологичната заплаха от вируса е намаляла. Тъй като тези извънредни обстоятелства вече не са налице, финансовата помощ по инструмента престава да бъде налична на 31 декември 2022 г. В настоящия раздел се разглежда дали тази оценка остава валидна.

**Извънредните мерки във връзка с COVID-19 постепенно бяха почти изцяло премахнати до края на лятото на 2022 г.** Въпреки че при варианта омикрон се наблюдават периодични вълни на заразяване с пик на всеки 2—3 месеца, епидемиологичното и икономическото въздействие на COVID-19 продължава да намалява като цяло. По данни на Европейския център за контрол върху заболяванията през последните 12 месеца се наблюдава обща тенденция към намаляване на степента на пиковите стойности на регистрираните случаи, хоспитализациите, приемите в интензивните отделения и смъртните случаи[67]. Не се наложи държавите членки да въвеждат отново мерки за ограничаване на разпространението или за икономическа подкрепа, което позволи разходите, свързани с COVID-19, да продължат да намаляват постепенно. След 7 май 2023 г. всички показатели по отношение на COVID-19 в ЕС/ЕИП са намалели или са останали стабилни, а в няколкото държави членки, в които някои показатели са отбелязали ръст, стойностите са останали сравнително ниски[68]. На 5 май 2023 г. Световната здравна организация прекласифицира COVID-19 като познат и текущ здравен проблем, а не като извънредна ситуация от международно значение, свързана с общественото здраве.

**Това потвърждава по-ранната оценка на Комисията, че извънредните обстоятелства, обосноваващи наличието на SURE, вече не са налице.** Стабилната епидемиологична ситуация е отразена и в разходите на държавите членки за мерки, отговарящи на изискванията на SURE, които към декември 2022 г. възлизаха общо на едва 66 милиона евро в сравнение с 1,3 милиарда евро през януари 2022 г. SURE беше временен инструмент за извънредни ситуации и с приключването на етапа на извънредно положение на пандемията той също приключи.

## VI. Задължения за докладване съгласно Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE

**Настоящият доклад надхвърля задължението за докладване съгласно Регламента за SURE, като освен това спазва изискването за докладване съгласно Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE**[69]. Последното изисква отчитане на разпределението на постъпленията от SURE, вида на разходите и въздействието на SURE.

**Разбивката на постъпленията по SURE по държави членки бенефициери и по видове допустими социални разходи е представена съответно в раздели 1.1 и 3.2.** До декември 2022 г. цялата отпусната сума от 98,4 милиарда евро беше изплатена на 19 държави членки и цялата тази финансова помощ беше изразходвана от държавите членки.

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

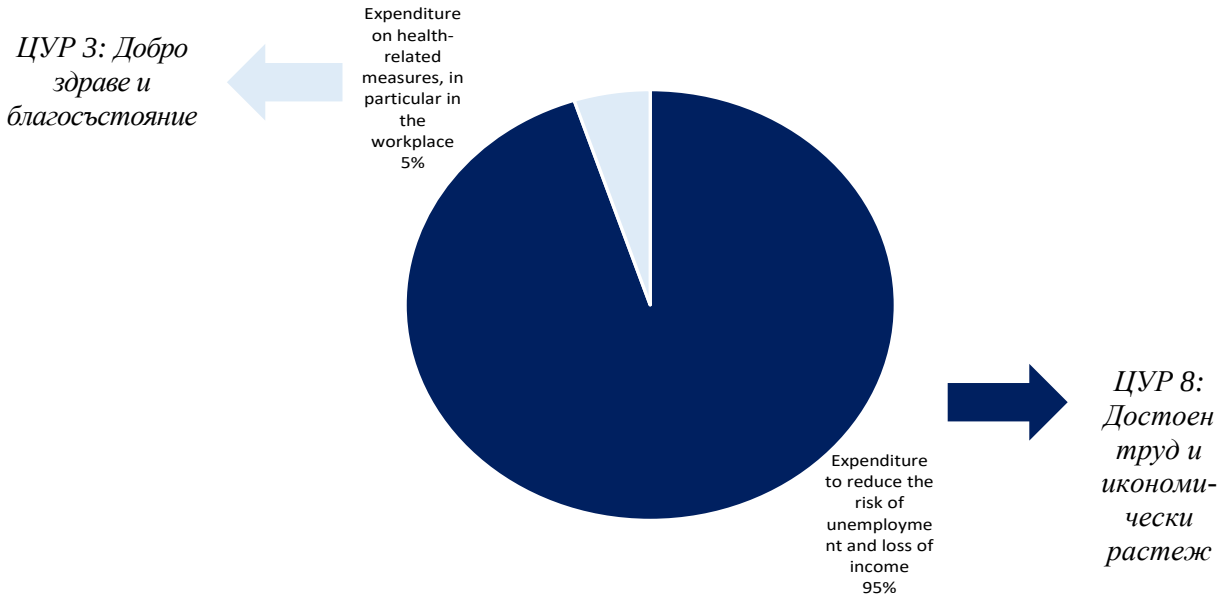
[68] Пак там.

[69] С рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE се определя стандарт, който дава на инвеститорите гаранции, че облигациите на ЕС, емитирани в тази рамка, са свързани с проекти, обслужващи истинска социална цел. Следователно рамката е в съответствие с принципите за социални облигации на Международната асоциация на капиталовите пазари, а именно i) използването на постъпленията; ii) процеса на оценка и подбор на проекти; iii) управлението на приходите и iv) докладването. За повече информация вж. eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

**Публичните разходи по SURE продължават да бъдат добре съгласувани с целите за устойчиво развитие на ООН (ЦУР).** Разбивката на публичните разходи, финансирани по линия на SURE, по допустими социални разходи, както е посочено в Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE, показва, че 95 % от тях се изразходват за намаляване на риска от безработица и на загубата на доходи. Както е показано на графика 32, това е в подкрепа на ЦУР 8 (достоен труд и икономически растеж). Останалите 5 % се изразходват за мерки, свързани със здравеопазването, което е в подкрепа на ЦУР 3 (добро здраве и благосъстояние).

**Въздействието на SURE е отчетено в раздели 2.4 и 3.** Представени са оценки за броя на хората и предприятията, подкрепени от SURE през всяка от годините 2020, 2021 и 2022. SURE допринесе за защитата на приблизително 1,5 милиона работни места, които бяха запазени през 2020 г., както е показано в раздел 3.1. Оказва се, че чрез SURE е подкрепено възстановяването на растежа през 2021 г. и 2022 г., както е показано в раздел 3.2. Както е посочено в раздел 3.3, според оценките в момента държавите членки са спестили 9 милиарда евро от лихвени плащания.

**Графика 32: Рамка за облигации за социално въздействие и картографиране на ЦУР**




Източник: *Докладване от държавите членки (февруари 2023 г.).*

## VII. Заключителни разсъждения относно добавената стойност на SURE с помощта на ретроспекцията

**В настоящия раздел са разгледани три основни политически поуки, които могат да бъдат извлечени от успеха на SURE.** Предварителната оценка, представена в настоящия доклад, показва, че SURE е бил успешен като цяло[70]. През юни 2021 г. SURE спечели наградата на Европейския омбудсман за 2021 г. за добро управление в категорията предоставяне на услуги, насочени към гражданите. Тук са разгледани три основни поуки,

[70] Съображенията, разгледани в настоящия раздел, са взети от Европейската комисия (2022 г.), Тримесечен доклад за Еврозоната, раздел III, том 21, № 2.

които могат да бъдат извлечени от SURE, но те ще бъдат допълнително оценени в оценката на SURE, която Комисията обяви, че ще публикува до третото тримесечие на 2024 г.

**На първо място, SURE отговори на конкретна спешна нужда, възникнала в контекста на пандемията и имаща както социален, така и икономически характер.** В условията на несигурност в началото на пандемията беше изключително важно политиците да предприемат конкретни мерки, за да избегнат дългосрочни социални и икономически последици от сътресение, за което имаше сериозни основания да се предполага, че е (както се оказа вярно) с временен характер. За тази цел SURE имаше ясна и добре дефинирана цел, като отговори на конкретна и неотложна нужда, установена както от държавите членки, така и от Комисията. Целта беше да се запазят работните места на работещите, за да се защитят техните доходи и да се смекчат отрицателните икономически и социални последици от пандемията. SURE отговори по-специално на спирането на икономическите дейности, свързано с ограниченията на свободата на движение и мерките за ограничаване на разпространението, които бяха въведени в целия ЕС, за да се овладее тежката епидемиологична ситуация, да се намали скоростта на разпространение на заразата и да се защитят човешки животи. Социалният характер на тази цел беше подчертан с емитирането на социални облигации от ЕС за първи път, което също се оказа популярно сред инвеститорите.

**Обхватът на SURE беше особено ефективен, тъй като не се основаваше на строго институционално определение, а беше основан на целта, т.е. подкрепа за запазване на работните места.** SURE не се ограничаваше до тесен тип инструмент, който беше само средство за постигане на определена цел. Неговият основен акцент беше поставен върху схемите за подпомагане на работата на непълно работно време (и подобни мерки за самостоятелно заетите лица) като най-ефективния вид мярка на пазара на труда, която да се прилага по време на регулирано затваряне на икономиката (т.е. ограничения на свободата на движение по време на COVID-19)[71]. Това също така даде на държавите членки ясна политическа насока по време на кризата. Същевременно основната цел на SURE беше да предостави на държавите членки оперативна свобода на действие, за да се адаптира реакцията на пазара на труда към техните нужди в условията на безпрецедентни и драматични обстоятелства. Поради тази причина SURE обхвана редица мерки, които изпълняват същата цел като схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, а именно да се запазят работните места в предприятията, като същевременно се осигури защита на доходите на работниците по време на пандемията. Тези мерки включваха подкрепа за самостоятелно заети лица и схеми за субсидиране на заплатите (при които подкрепата не се предоставя на базата на неотработени часове, а по-скоро като еднократна сума или дял от разходите за заплати). Други мерки включваха различни намаления на непреките разходи за труд (свързани със запазването на работните места), обезщетения за отпуск по болест и специални отпуски, както и други специфични мерки за разширяване на дейността на работниците с нетипична форма на заетост (например работниците с периодична заетост или сезонните работници).

[71] Признава се също така особената ефективност на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време от академичните среди в ранните етапи на пандемията, например Laudais и Giupponi в VoxEU, април 2020 г.: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

**На второ място, по отношение на управлението SURE показа предимствата на метода на ЕС, съчетан с обвързаност с условия на политиката и гъвкаво национално изпълнение.** SURE беше инициран от Комисията по общностния метод на ЕС, а не по междуправителствения метод. Това гарантира отчетност и солидарност между държавите членки, като същевременно допринася за избягване на евентуално заклеймяване. Комисията предложи в рамките на SURE само условия, основани на политиката: единственото условие за достъп до схемата е държавите членки да са били изправени пред сериозно и внезапно нарастване на разходите за схемите за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки поради пандемията, както и да използват средствата по SURE по предназначение. Тази форма на обвързаност с условия позволи на държавите членки да запазят отговорността си за мерките, прилагани на национално равнище, като същевременно се възползват от финансовата подкрепа и политическите насоки, предоставяни в рамките на SURE.

**На трето място, инструментът SURE беше подкрепен от стабилна финансова структура.** SURE е създаден въз основа на гаранционна система, предоставена от държавите членки. Всички държави членки, включително осемте държави членки, които не се възползваха от SURE, предоставиха гаранции на обща стойност 25 милиарда евро. Тези гаранции бяха предоставени доброволно и след предоставянето им станаха неотменими, безусловни и разполагаеми при поискване. Тази гаранционна система е финансово стабилна (и същевременно е ясен израз на солидарност чрез бюджета на ЕС). Тази система направи облигациите по SURE изключително надеждни за пазарите и агенциите за кредитен рейтинг, като проправи пътя за засилено търсене от инвеститори, което се реализираше при всяка емисия. Популярността на SURE както сред държавите членки, така и сред инвеститорите, също така намали риска от заклеймяване на използването на финансова помощ от дадена държава членка.

## ПРИЛОЖЕНИЕ: Допълнителна информация относно трансакциите и плащанията по SURE

### Таблица A1: Плащания към държавите членки по линия на SURE (в милиард евро)

| Държава | Общ размер на заема | 1-ва емисия на ЕС по SURE Трансакция: 20.10.2020 г. Изплащане: 27.10.2020 г. | | | 2-ра емисия на ЕС по SURE Трансакция: 10.11.2020 г. Изплащане: 17.11.2020 г. | | | 3-та емисия на ЕС по SURE Трансакция: 24.11.2020 г. Изплащане: 1.12.2020 г. | 4-та емисия на ЕС по SURE Трансакция: 26.1.2021 г. Изплащане: 2.2.2021 г. | | | 5-та емисия на ЕС по SURE Трансакция: 9.3.2021 г. Изплащане: 16.3.2021 г. | 6-та емисия на ЕС по SURE Трансакция: 23.3.2021 г. Изплащане: 30.3.2021 г. | | | 7-ма емисия на ЕС по SURE Трансакция: 18.5.2021 г. Изплащане: 25.5.2021 г. | | | 8-ма емисия на ЕС по SURE Трансакция: 22.3.2022 г. Изплащане: 29.3.2022 г. | 9-та емисия на ЕС по SURE Трансакция: 7.12.2022 г. Изплащане: 14.12.2022 г. | Общо Изплатени (100 % от размера на заема) | Среден срок до падежа |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 10 г. | 20 г. | Общо | 5 г. | 30 г. | Общо | 15 г. | 7 г. | 30 г. | Общо | 15 г. | 5 г. | 25 г. | Общо | 8 г. | 25,6 г. | Общо | 15 г. | 15 г. | | |
| Белгия | 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** |
| България | 1,0 | | | | | | | | | | | | | | | 0,3 | 0,2 | **0,5** | | **0,5** | **1,0** | **15,0** |
| Хърватия | 1,6 | | | | 0,3 | 0,2 | **0,5** | | | | | **0,5** | | | | | | | | **0,6** | **1,6** | **14,5** |
| Кипър | 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** |
| Чехия | 4,5 | | | | | | | | | | | **1,0** | 1,0 | | **1,0** | | | | | **2,5** | **4,5** | **12,8** |
| Естония | 0,2 | | | | | | | | | | | | | | | 0,1 | 0,1 | **0,2** | | | **0,2** | **15,0** |
| Гърция | 6,2 | | | | 1,0 | 1,0 | **2,0** | | 0,7 | | **0,7** | | | | | 1,6 | 0,9 | **2,5** | | **0,9** | **6,2** | **14,6** |
| Унгария | 0,7 | | | | | | | **0,2** | 0,2 | 0,1 | **0,3** | | | | | | | | **0,1** | | **0,7** | **14,8** |
| Ирландия | 2,5 | | | | | | | | | | | | 1,3 | 1,2 | **2,5** | | | | | | **2,5** | **14,7** |
| Италия | 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** |
| Латвия | 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** |
| Литва | 1,1 | | | | 0,2 | 0,1 | **0,3** | | | | | **0,3** | | | | 0,2 | 0,2 | **0,4** | | **0,1** | **1,1** | **14,8** |
| Малта | 0,4 | | | | 0,1 | 0,0 | **0,1** | | | | | **0,1** | | | | 0,1 | 0,1 | **0,2** | | | **0,4** | **14,6** |
| Полша | 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** |
| Португалия | 6,2 | | | | | | | **3,0** | | | | | | | | 1,5 | 0,9 | **2,4** | **0,5** | **0,3** | **6,2** | **14,7** |
| Румъния | 3,0 | | | | | | | **3,0** | | | | | | | | | | | | | **3,0** | **14,6** |
| Словакия | 0,6 | | | | | | | **0,3** | | | | **0,3** | | | | | | | | | **0,6** | **14,9** |
| Словения | 1,1 | | | | 0,2 | 0,0 | **0,2** | | 0,5 | 0,4 | **0,9** | | | | | | | | | | **1,1** | **14,8** |
| Испания | 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** |
| **Общо** | **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** |

**Таблица A2: Ключови статистически данни за трансакции на ЕС за получаване на заеми по линия на SURE (в евро)**

| | SURE № 1 | | SURE № 2 | | SURE № 3 | SURE № 4 | | SURE № 5 | SURE № 6 | | SURE № 7 | | SURE № 8 | SURE № 9 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Транш** | 10 години | 20 години | 5 години | 30 години | 15 години | 7 години | 30 години (продължаващи емисии) | 15 години | 5 години | 25 години | 8 години | 25 години | 15 години | 15 години |
| **Общ размер на емисията облигации** | 10 млрд. | 7 млрд. | 8 млрд. | 6 млрд. | 8,5 млрд. | 10 млрд. | 4 млрд. | 9 млрд. | 8 млрд. | 5 млрд. | 8,137 млрд. | 6 млрд. | 2,17 млрд. | 6,548 млрд. |
| **Доходност** | -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 % |
| **Спред** | MS+3 базисни пункта | MS+14 базисни пункта | MS-9 базисни пункта | MS+21 базисни пункта | MS-5 базисни пункта | MS-16 базисни пункта | MS+5 базисни пункта | MS-4 базисни пункта | MS-14 базисни пункта | MS+1 базисен пункт | MS-2 базисни пункта | MS+17 базисни пункта | MS-8 базисни пункта | MS+21 базисни пункта |
| **Спред към Bund (базисни пункта)** | 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 |
| **Спред към OAT (базисни пункта)** | 9,2 | 3,2 | 7,7 | -9,9 | 0,5 | -1 | -23,1 | -2,6 | 3,1 | -11 | -1,2 | -21 | 4,9 | 24 |
| **Отстъпка при нова емисия** | +1 базисен пункт | +2 базисни пункта | +1,5 базисни пункта | +2,5 базисни пункта | +1 базисен пункт | 1 базисен пункт | 1 базисен пункт | 2 | 1,5 базисни пункта | 1,5 базисни пункта | 2 базисни пункта | 2,5 базисни пункта | 1 базисен пункт | 4 базисни пункта |
| **Общо търсене от инвести-тори** | 145 млрд. | 88 млрд. | 105 млрд. | 70 млрд. | 114 млрд. | 83 млрд. | 49 млрд. | 86 млрд. | 46,5 млрд. | 40 млрд. | 51,2 млрд. | 37,5 млрд. | 35 млрд. | 25 млрд. |

Забележка: Тези статистически данни се отнасят до заемите на Комисията, сключени от името на Съюза. Отстъпката при нова емисия се отнася до премията, изплатена на инвеститорите, закупуващи облигации от нова емисия над спреда, при който се очаква да се търгуват съответните облигации на вторичния пазар.