EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 2.6.2023.
COM(2023) 291 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, GOSPODARSKOM I FINANCIJSKOM ODBORU I ODBORU ZA ZAPOŠLJAVANJE

Izvješće na temelju članka 14. Uredbe Vijeća (EU) 2020/672 o Europskom instrumentu za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19

Instrument SURE nakon prestanka valjanosti: završno polugodišnje izvješće

SAŽETAK

Ovo je peto i posljednje polugodišnje izvješće o Europskom instrumentu za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE). U njemu se potvrđuju zaključci iz prethodnih izvješća, predstavljaju aktivnosti i upotreba instrumenta te preispituju njegovi socioekonomski učinci. Instrument SURE bio je instrument za odgovor na krizu kojim se mogla pružiti financijska pomoć u vrijednosti od 100 milijardi EUR, a uspostavila ga je Europska unija (EU) kako bi državama članicama pomogla da zaštite radna mjesta i dohodak radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19. Instrument SURE završio je 31. prosinca 2022., ali se praćenje njegove provedbe nastavilo i nakon tog datuma te je obuhvaćeno ovim izvješćem. Praćenje završava objavom ovog izvješća.

U ovom se izvješću razmatraju neka dodatna zapažanja koja je Europski revizorski sud naveo u svojem tematskom izvješću o instrumentu SURE, objavljenom u prosincu 2022. Važno je napomenuti da ovo izvješće uključuje daljnju analizu nacionalnih sustava kontrole i revizije, dodatne dokaze koji potvrđuju pouzdanost broja građana i poduzeća obuhvaćenih instrumentom SURE te daljnju analizu zdravstvenih mjera obuhvaćenih tim instrumentom.

Brzo uspostavljen novi instrument za odgovor na socioekonomski učinak pandemije

Provedba instrumenta bila je brza i neometana. Komisija je Uredbu o instrumentu SURE predložila 2. travnja 2020. kao dio početnog odgovora EU-a na pandemiju, a Vijeće ju je donijelo 19. svibnja 2020. Instrument SURE bio je konkretan izraz solidarnosti među državama članicama u cijelom EU-u: sve države članice pristale su EU-u dati bilateralna jamstva kako bi Unija mogla po vrlo povoljnim uvjetima uzimati zajmove na tržištima radi financiranja zajmova u okviru instrumenta SURE. Financijska omotnica od 100 milijardi EUR stavljena je na raspolaganje 22. rujna 2020., nakon što su sve države članice potpisale sporazume o jamstvu. Komisija je ubrzala provedbu instrumenta tako što je blisko surađivala s državama članicama i odobrila financijsku pomoć Belgiji, Bugarskoj, Hrvatskoj, Cipru, Češkoj, Estoniji, Grčkoj, Mađarskoj, Irskoj, Italiji, Latviji, Litvi, Malti, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Španjolskoj. Više od 90 % odobrene financijske pomoći isplaćeno je u roku od samo sedam mjeseci, od listopada 2020. do svibnja 2021. Daljnja sredstva isplaćena su 2022. kako bi se izišlo u susret državama članicama kojima je više odgovaralo da sredstva prime kasnije ili koje su zatražile dodatnu financijsku pomoć.

U jesen 2022. odobrena je dodatna financijska pomoć za osam država članica. Ona je bila namijenjena za dodatne rashode nastale 2021., a u nekim slučajevima i početkom 2022., za hitne mjere potpore koje su se već financirale instrumentom SURE. Potpora u okviru instrumenta SURE mogla se zatražiti za prihvatljive planirane ili nastale rashode povezane s pandemijom bolesti COVID-19, pri čemu nastali rashodi po definiciji nisu podložni rizicima apsorpcije. Donesena je i izmijenjena Provedbena odluka Vijeća za Poljsku kako bi se riješio problem nedovoljne apsorpcije u toj zemlji.

EU je radi financiranja financijske pomoći državama članicama u okviru instrumenta SURE prvi put izdao obveznice s društvenim učinkom. Osim što se ovim izvješćem ispunjavaju zahtjevi iz Uredbe o instrumentu SURE, ono sadržava i relevantne podatke u skladu

s Okvirom za obveznice s društvenim učinkom EU SURE te se u njemu ponovno potvrđuje da je potrošnja u okviru instrumenta SURE usklađena s UN-ovim ciljevima održivog razvoja.

Komisija je u prosincu 2022. uspješno izdala obveznice s društvenim učinkom SURE u vrijednosti od 6,5 milijardi EUR, čime je gotovo iscrpljena cijela omotnica instrumenta SURE. To je bila posljednja transakcija u okviru uspješne kampanje izdavanja, koja je privukla veliko zanimanje ulagatelja i povoljne cjenovne uvjete. Financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE u ukupnoj vrijednosti od 98,4 milijarde EUR, što je blizu maksimalnog iznosa od 100 milijardi EUR, primilo je 19 država članica. Preostalih 1,6 milijardi EUR ne može se zatražiti za buduću upotrebu jer je instrument završio.

Daljnja upotreba instrumenta SURE u državama članicama korisnicama

U izvješću se potvrđuje prijašnja procjena da je instrumentom SURE bilo obuhvaćeno približno 31,5 milijuna građana i više od 2,5 milijuna poduzeća 2020., u vrijeme prvog širenja pandemije. To je gotovo trećina ukupnog broja zaposlenih i više od četvrtine ukupnog broja poduzeća u državama članicama korisnicama. Potvrđena je visoka pouzdanost tih podataka o obuhvatu, koji se u prvom redu temelje na administrativnim podacima država članica usklađenima sa smjernicama Komisije. MSP-ovi su bili glavni primatelji financijske pomoći u okviru instrumenta SURE. Najveća potpora pružena je sektoru uslužnih djelatnosti u kojima se ostvaruje blizak fizički kontakt (sektor pružanja usluga smještaja te pripreme i usluživanja hrane, sektor trgovine na veliko i na malo) i prerađivačka industrija.

U okviru instrumenta SURE 2021., posebno u prvoj polovini godine kad je pandemija i dalje izazivala ogromnu štetu, financijsku pomoć primilo je oko devet milijuna građana i više od 900 000 poduzeća. Mjere gospodarske potpore i dalje su bile potrebne u prvoj polovini 2021., ali zatim su postupno ukinute jer su se i gospodarske i zdravstvene posljedice pandemije smanjile. Mjere su se postupno počele ukidati kad je uvedeno cijepljenje i kad su se gospodarstva EU-a dodatno prilagodila pandemiji.

Procjenjuje se da je 2022. potporu u okviru instrumenta SURE primilo gotovo 350 000 građana i više od 40 000 poduzeća u skladu sa smanjenjem rashoda povezanih s instrumentom SURE. Većina država članica korisnica instrumenta SURE do sredine 2022. postupno je ukinula hitne mjere za očuvanje radnih mjesta. Samo su četiri države članice potporu u okviru instrumenta SURE iskoristile za financiranje mjera u 2022., a potrošile su svega pet milijardi EUR jer se učinak pandemije nastavio smanjivati.

Izvršeni su svi ukupni planirani javni rashodi u okviru instrumenta SURE. Ukupni javni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE dosegnuli su 122 milijarde EUR u državama članicama korisnicama. To je mnogo više od ukupne odobrene financijske pomoći (98 milijardi EUR) jer je nekoliko država članica financiranje prihvatljivih mjera u okviru instrumenta SURE dopunilo nacionalnim financiranjem, što upućuje na važnost mjera koje su se financirale instrumentom SURE.

Gotovo polovina ukupnih javnih rashoda za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE dodijeljena je za programe skraćenog radnog vremena. Gotovo trećina dodijeljena je za slične mjere za samozaposlene osobe. Ostatak javnih rashoda dodijeljen je za zdravstvene mjere i mjere subvencija za plaće, koje su slične programima skraćenog radnog vremena, ali se

ne temelje na odrađenim satima. Tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 povećalo se i sudjelovanje žena i mladih u programima skraćenog radnog vremena.

Potvrđeno je da su rashodi za zdravstvene mjere dodatni jer se odnose samo na dvije petine država članica korisnica instrumenta SURE i čine samo 5 % ukupnih rashoda. Osam od 19 država članica upotrijebilo je instrument SURE za financiranje zdravstvenih mjera. Od toga se 22 % odnosilo na mjere na radnom mjestu kako bi se omogućio siguran povratak na posao.

Osim toga, instrument SURE upotrebljavao se za učinkovito financiranje različitih vrsta zdravstvenih mjera. Te su mjere bile ravnomjerno raspoređene na i. preventivne mjere protiv bolesti COVID-19, ii. dodatne troškove rada za zapošljavanje i podupiranje zdravstvenih radnika i iii. kupnju zdravstvene opreme i lijekova, uključujući cjepiva. Njima se omogućio brži povratak na posao ili se pružila dobrodošla hitna potpora zdravstvenom sektoru u osam država članica koje su instrument SURE upotrijebile za financiranje rashoda za zdravstvene mjere.

Važno je napomenuti da je cjelokupna financijska pomoć u okviru instrumenta SURE sad apsorbirana u svim državama članicama. Problem apsorpcije u dvjema državama članicama (Rumunjska i Poljska), koji se pomno pratio i o kojem se detaljno izvijestilo u četvrtom polugodišnjem izvješću, sad je potpuno riješen. U Rumunjskoj je smanjenjem ukupnog odobrenog iznosa i uvođenjem dodatnih prihvatljivih mjera u srpnju 2022. potpuno riješen problem nedovoljne apsorpcije. To potvrđuju podaci o konačnom izvršenju proračuna. Pitanje umjerene razlike u apsorpciji u odnosu na odobreni iznos u Poljskoj riješeno je uključivanjem dviju novih prihvatljivih mjera u okviru instrumenta SURE u izmijenjenu Provedbenu odluku Vijeća donesenu u studenome 2022.

Ažurirana procjena učinka instrumenta SURE

Odgovor politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 spriječio je 2020. nezaposlenost oko 1,5 milijuna građana, čemu su možda najviše pridonijeli programi financirani instrumentom SURE. Porast nezaposlenosti 2020. u državama članicama korisnicama bio je vrlo umjeren unatoč velikom smanjenju gospodarskih rezultata i, povijesno gledano, mnogo manji od očekivanog. To se postiglo zadržavanjem zaposlenika u njihovim poduzećima i održavanjem djelatnosti samozaposlenih osoba. Dodatne ilustrativne simulacije koje je Komisija provela primjenom globalnog višedržavnog modela ukazuju na to da se programima skraćenog radnog vremena i sličnim mjerama koje su se izravno financirale instrumentom SURE samo u europodručju (u kojem je 14 od 19 država članica korisnica instrumenta SURE) moglo 2020. očuvati do milijun radnih mjesta. To upućuje na to da su programi skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE vjerojatno najviše pridonijeli ukupnom broju od 1,5 milijuna radnih mjesta očuvanih zbog općeg odgovora politike na pandemiju bolesti COVID-19 u 19 država članica korisnica instrumenta SURE.

Instrument SURE možda je pridonio i sprečavanju porasta nejednakosti na tržištu rada u EU-u. Ti se rezultati razlikuju od kretanja do kojih je došlo u razdoblju nakon globalne financijske krize. U razdoblju 2020.–2022. smanjena je disperzija stopa nezaposlenosti između država članica korisnica instrumenta SURE i drugih država članica, kao i među državama članicama korisnicama instrumenta SURE.

Instrument SURE posebno je stvorio dodanu vrijednost jačanjem povjerenja u gospodarstvo i učinkovitim poticanjem država članica da na nacionalnoj razini uspostave opsežne i ambiciozne programe skraćenog radnog vremena. Dokazi na temelju istraživanja navedeni u prethodnim izvješćima potvrđuju poseban učinak instrumenta SURE. Prvo, instrument SURE, jedan od prvih financijskih instrumenata EU-a uspostavljenih kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, pridonio je povećanju općeg povjerenja u gospodarstvo jer je pokazao sposobnost EU-a da brzo i učinkovito odgovori na dotad nezabilježenu krizu. Drugo, EU je u okviru instrumenta SURE podupirao i poticao široku upotrebu programa skraćenog radnog vremena (uspostava novih programa ili produljenje postojećih). Treće, instrument SURE ohrabrio je države članice da uzimaju veće zajmove i troše više nego inače za mjere za očuvanje radnih mjesta. Istraživanje Centra za studije europskih politika (CEPS) potvrđuje da se prihvaćanje programa skraćenog radnog vremena za vrijeme pandemije znatno povećalo uglavnom zbog velikog povećanja državnog financiranja tih mjera.

Očuvanje radnih mjesta u prve dvije godine pandemije dovelo je i do bržeg oporavka 2021. u usporedbi s prethodnim krizama. Podaci iz istraživanja pokazuju da je potpora u okviru instrumenta SURE 2021. bila usmjerena na sektore koji su još uvijek bili teško pogođeni pandemijom. Rashodi u okviru instrumenta SURE bili su ujedno veći u prvoj polovini godine, kad su mjere za sprečavanje širenja zaraze bile strože. To upućuje na to da je potpora u okviru instrumenta SURE koja je pružena sektorima najteže pogođenima pandemijom bila usmjerena na ispunjavanje najvažnijih potreba.

Vrlo konkretno, sad se procjenjuje da su države članice primanjem financijske pomoći u okviru instrumenta SURE na plaćanjima kamata uštedjele ukupno 9,0 milijardi EUR. Ta se brojka objašnjava vrlo povoljnim uvjetima financiranja u EU-u i dugim prosječnim trajanjem zajmova odobrenih državama članicama. Procijenjeni iznos ušteda na kamatama povećao se s devetom i posljednjom transakcijom u okviru instrumenta SURE u prosincu 2022.

Sustavi kontrole i revizije uspostavljeni u državama članicama

U skladu sa svojim pravnim obvezama sve su države članice izvijestile da su provedbu mjera koje su se financirale instrumentom SURE provjerile *ex ante* ili *ex post* kontrolama, uključujući reviziju (ili i jednima i drugima). Gotovo su sve države članice izvijestile da su sve mjere koje su se financirale instrumentom SURE kontrolirale *ex ante* (prije isplate sredstava krajnjim korisnicima). Više od polovine država članica izvijestilo je da su sve mjere ili većinu mjera kontrolirale *ex post* (nakon isplate sredstava). Dodatnih pet država članica izvijestilo je da je najveću mjeru ili mjeru s najvišim rizikom od prijevara i nepravilnosti kontroliralo *ex post*. Kako bi se zajamčila pravilna upotreba javnih sredstava, mjere koje se nisu kontrolirale *ex ante* kontrolirale su se *ex post*.

Nijedna država članica ne smatra da su mjere koje su se financirale instrumentom SURE izložene visokom riziku od nepravilnosti ili prijevara. To se često objašnjava pravno i jasno definiranim uvjetima prihvatljivosti koji su utvrđeni i kontrolirani *ex ante*.

U slučaju potvrđenih nepravilnosti ili prijevara sve države članice osigurale su povrat ili su u postupku povrata nepravilno iskorištenih sredstava. Konkretno, učestalost nepravilnosti ili prijevara za najveću mjeru koja se financirala instrumentom SURE u svakoj državi članici u većini slučajeva bila je ispod 2 % ukupnih rashoda. U većini država članica dosad je vraćeno

više od 75 % ukupnog dugovanog iznosa. Osim toga, u slučajevima prijevara sve države članice poduzele su i druge mjere osim povrata nepravilno iskorištenih sredstava, kao što je obavješćivanje nadležnih istražnih tijela. Neke države članice izvijestile su da su poduzele preventivne mjere kao odgovor na prijevare ili nepravilnosti.

Završetak instrumenta SURE na kraju 2022.

Klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti instrumenta SURE stupila je na snagu 1. siječnja 2023. Uredba o instrumentu SURE sadržava klauzulu o vremenskom ograničenju valjanosti, kojom se utvrđuje da instrument završava 31. prosinca 2022., osim ako ga Vijeće na prijedlog Komisije odluči produljiti. Četvrtom polugodišnjem izvješću iz rujna 2022. nije bio priložen prijedlog o produljenju instrumenta. Hitne mjere povezane s bolešću COVID-19 postupno su gotovo u potpunosti ukinute do kraja ljeta 2022., a epidemiološke i gospodarske posljedice bolesti COVID-19 nastavile su se smanjivati 2022. Svjetska zdravstvena organizacija promijenila je 5. svibnja 2023. klasifikaciju bolesti COVID-19 iz izvanrednog javnozdravstvenog stanja od međunarodne važnosti u trajan zdravstveni problem. To potvrđuje procjenu Komisije da više ne postoje izvanredne okolnosti koje opravdavaju upotrebu instrumenta SURE. U prvim mjesecima 2023. nastavilo se s pažljivim praćenjem kako bi se osigurala apsorpcija cjelokupne financijske pomoći u okviru instrumenta SURE, što je sad potvrđeno. Praćenje upotrebe financijske pomoći u okviru instrumenta SURE završava ovim izvješćem.

UVOD

Ovo je peto i posljednje polugodišnje izvješće o Europskom instrumentu za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE). Europska unija (EU) uspostavila je instrument SURE u svibnju 2020. kako bi državama članicama pomogla da zaštite radna mjesta i dohodak radnika tijekom pandemije bolesti COVID-19[1]. Tim se instrumentom državama članicama koje su podnijele zahtjev osigurala financijska pomoć Unije (do 100 milijardi EUR) u obliku zajmova s povoljnim uvjetima. Zajmovi su bili namijenjeni kao pomoć u financiranju programâ skraćenog radnog vremena u državama članicama ili sličnih mjera kojima se nastojalo zaštititi zaposlene i samozaposlene osobe te kao dodatna pomoć u financiranju zdravstvenih mjera, posebno na radnom mjestu.

Instrument SURE završio je 31. prosinca 2022. U klauzuli o vremenskom ograničenju razdoblja raspoloživosti financijske potpore u okviru instrumenta SURE utvrđeno je da to razdoblje završava 31. prosinca 2022., osim ako ga Vijeće na prijedlog Komisije odluči produljiti jer i dalje postoje izvanredne okolnosti zbog kojih je instrument potreban (tj. ozbiljni gospodarski poremećaj prouzročen pandemijom bolesti COVID-19). Komisija je procijenila da te okolnosti više ne postoje, stoga je klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti stupila na snagu. Stoga Vijeće od 1. siječnja 2023. više ne može donositi provedbene odluke o odobrenju financijske pomoći državama članicama u okviru instrumenta SURE. Međutim, u prvim mjesecima 2023. nastavilo se s praćenjem kako bi se osigurala apsorpcija cjelokupne financijske pomoći odobrene u okviru instrumenta SURE odobrena, što je sad potvrđeno. Praćenje upotrebe financijske pomoći u okviru instrumenta SURE završava ovim izvješćem.

Ovo polugodišnje izvješće pravna je obveza. Donijela ga je Europska komisija (dalje u tekstu „Komisija”) u skladu s člankom 14. Uredbe Vijeća (EU) 2020/672 (Uredba o instrumentu SURE)[2] kako bi ispunila obvezu izvješćivanja Europskog parlamenta, Vijeća, Gospodarskog i financijskog odbora i Odbora za zapošljavanje[3]. Budući da je cjelokupna odobrena financijska pomoć sad isplaćena i potrošena, a daljnja financijska pomoć više se ne može odobriti, ovo je završno polugodišnje izvješće o praćenju instrumenta SURE. Komisijina Glavna uprava za proračun nastavit će financijsko praćenje otplate zajmova dok se ne otplate svi nepodmireni zajmovi. Krajnji rok za uvrštavanje podataka u ovo izvješće bio je 3. ožujka 2023. za podatke država članica, 17. ožujka 2023. za podatke o kontroli i reviziji te 15. svibnja 2023. za gospodarske i epidemiološke podatke[4].

---

[1] Instrument SURE temelji se na Komisijinim političkim smjernicama za razdoblje 2019.–2024., u kojima je predložen europski sustav reosiguranja za slučaj nezaposlenosti kako bi se zaštitili europski građani i smanjio pritisak na javne financije u slučaju vanjskih šokova. Nakon izbijanja bolesti COVID-19 u Europi instrument je uspostavljen na temelju prijedloga Komisije od 2. travnja 2020.

[2] Uredba Vijeća (EU) 2020/672 od 19. svibnja 2020. o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19, SL L 159, 20.5.2020., str. 1. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=en).

[3] U skladu s člankom 14. Uredbe Komisija izvješćuje o upotrebi financijske pomoći, uključujući nepodmirene iznose i primjenjivi raspored otplate na temelju instrumenta SURE, i o nastavku izvanrednih okolnosti koje opravdavaju primjenu Uredbe o instrumentu SURE (pandemija bolesti COVID-19).

[4] Tablice s podacima dostavljene su do 3. ožujka 2023., a upitnici o kontroli i reviziji do 17. ožujka 2023. (osim Malte, koja je tablicu s podacima dostavila 27. ožujka 2023., a upitnik 17. travnja 2023.). Osim toga, nakon tog datuma dostavljena su određena objašnjenja podataka.

U ovom se izvješću predstavljaju novi ili ažurirani podaci koji potvrđuju pozitivne ocjene instrumenta SURE iz prethodnih polugodišnjih izvješća za razdoblje do veljače 2023. Glavni zaključci mogu se sažeti kako slijedi:

- procjenjuje se da je 2020. u okviru instrumenta SURE potporu primilo približno 31,5 milijuna građana i 2,5 milijuna poduzeća iz 19 država članica;
- potporu u okviru instrumenta SURE 2021. primilo je devet milijuna građana i više od 900 000 poduzeća iz 15 država članica, dok je 2022. došlo do očitog postupnog smanjenja te je stoga potporu primilo 350 000 građana i 40 000 poduzeća iz četiriju država članica;
- procjenjuje se da se donesenim mjerama potpore politici učinkovito spriječilo da 1,5 milijuna građana postane nezaposleno na vrhuncu pandemije 2020. Dodatne ilustrativne simulacije upućuju na to da su tom procijenjenom učinku vjerojatno najviše pridonijeli programi skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE;
- ta je mjera politike pridonijela i smanjenju nejednakosti na tržištu rada smanjenjem disperzije stopa nezaposlenosti, posebno među državama članicama korisnicama instrumenta SURE;
- financijska pomoć u okviru instrumenta SURE odobrena je za 19 država članica, od kojih je 11 država članica odobrena dodatna potpora[5];
- dodijeljeno je i isplaćeno više od 98 milijardi EUR, što je blizu maksimalnog iznosa od 100 milijardi EUR, uključujući 6,5 milijardi EUR isplaćenih devet država članica u prosincu 2022.;
- klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti primjenjuje se od 1. siječnja 2023., što znači da se državama članicama ne može odobriti daljnja financijska pomoć. Epidemiološki podaci potvrđuju procjenu Komisije da više ne postoje izvanredne okolnosti koje opravdavaju upotrebu instrumenta SURE;
- cjelokupna financijska pomoć u okviru instrumenta SURE sad je apsorbirana u svih 19 država članica;
- osim pozitivnih socijalnih učinaka i učinaka na zaposlenost, procjenjuje se da su države članice uštedjele 9,0 milijardi EUR na plaćanju kamata;
- gotovo polovinu financijske pomoći u okviru instrumenta SURE države članice dodijelile su za potporu programima skraćenog radnog vremena, a jedna trećina dodijeljena je za potporu sličnim mjerama za samozaposlene osobe;
- za zdravstvene mjere, koje se u skladu s Uredbom o instrumentu SURE smatraju „dodatnim” mjerama, iskorišteno je 5 %. U njih se ubrajaju preventivne mjere protiv bolesti COVID-19, zdravstvena oprema i dodatni troškovi rada za zapošljavanje i podupiranje zdravstvenih radnika, pri čemu se oko petine tog iznosa odnosilo na mjere na radnom mjestu;
- sve su države članice izvijestile da su provele *ex ante* ili *ex post* kontrole (ili obje kontrole) mjera koje su se financirale instrumentom SURE. Nijedna država članica ne smatra da su mjere koje su se financirale instrumentom SURE izložene visokom riziku od nepravilnosti ili prijevara.

[5] Tih 19 država članica čine Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska.

- Sve države članice poduzele su korektivne mjere kao odgovor na nepravilnost ili prijevare. U većini država članica dosad je vraćeno više od 75 % ukupnog iznosa za povrat.

U ovom su izvješću ažurirani podaci iz prva četiri polugodišnja izvješća o instrumentu SURE te se daje dodatna analiza. Obuhvaćene su institucionalne promjene nakon kolovoza 2022., datuma zaključenja četvrtog izvješća, uključujući dodatnu financijsku pomoć odobrenu za osam država članica, izmjenu Provedbene odluke Vijeća za Poljsku radi rješavanja problema nedovoljne apsorpcije te isplatu sredstava povezanih s dodatnom potporom i isplatu sredstava Poljskoj. Na temelju *ad hoc* upitnika o kojem se izvješćuje u trećem polugodišnjem izvješću provedena je detaljna analiza sustava kontrole i revizije kako bi se provjerilo jesu li ispunjene obveze na temelju Sporazuma o dodjeli zajma. Analiza iz prethodnih izvješća ažurirana je, ponajprije analiza javnih rashoda država članica koji su obuhvaćeni instrumentom SURE, i to na temelju polugodišnjih izvješća koja su države članice dostavile u veljači 2023., te analiza procijenjenog učinka instrumenta SURE na temelju novih makroekonomskih podataka. Ovo izvješće uključuje i brojne nove elemente: dodatnu analizu broja radnih mjesta očuvanih zahvaljujući instrumentu SURE utemeljenu na Komisijinu makroekonomskom modelu, detaljniju analizu zdravstvenih mjera koje su se financirale instrumentom SURE i njihove važnosti, informacije o pouzdanosti podataka o broju građana i poduzeća obuhvaćenih instrumentom SURE, prethodno navedeno detaljno ispitivanje nacionalnih sustava kontrole i revizije te razmatranje pouka izvučenih primjenom instrumenta SURE.

U ovom se izvješću uzimaju u obzir i prijedlozi Europskog revizorskog suda. Nakon objave četvrtog polugodišnjeg izvješća Europski revizorski sud objavio je 14. prosinca 2022. tematsko izvješće br. 28/2022 o instrumentu SURE, koje sadržava brojna zapažanja o tom instrumentu[6]. Europski revizorski sud u tom izvješću vrlo pozitivno ocjenjuje instrument i potvrđuje da je Komisija brzo i učinkovito pomogla državama članicama da u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 očuvaju radna mjesta. U izvješću se daje samo jedna preporuka, a to je evaluacija instrumenta SURE. Komisija je prihvatila tu preporuku te će do trećeg tromjesečja 2024. provesti evaluacijsku studiju instrumenta SURE, kojom će se dopuniti analiza iz polugodišnjih izvješća.

Izvješće je podijeljeno u sedam odjeljaka. U odjeljku I. opisuje se upotreba instrumenta SURE za financiranje institucionalnih mjera: financijska pomoć odobrena i isplaćena državama članicama uz raspored otplate. U odjeljku II. opisuje se upotreba instrumenta SURE za financiranje mjera politika te su sažeti ukupni javni rashodi država članica za nacionalne mjere

[6] Europski revizorski sud iznio je, npr., sljedeća zapažanja: i. zbog nepostojanja sveobuhvatnih podataka država članica ograničena je mogućnost Komisije da procijeni broj građana i poduzeća koji su primili potporu u okviru instrumenta SURE, ii. vrlo je malo podataka o praćenju zdravstvenih mjera, iii. zbog načina na koji je instrument SURE osmišljen nije moguće utvrditi njegov zaseban učinak, u smislu ostvarenja i rezultata, unutar nacionalnih programa, iv. Komisija nije provela provjeru isplativosti nacionalnih mjera za koje je primljena potpora u okviru instrumenta SURE te nije provjerila jesu li tim mjerama nadopunjeni ostali programi uzimajući u obzir da je SURE bio instrument za odgovor na krizu, što znači da je brza isplata sredstava bio jedan od prioriteta, v. pravnim okvirom nije propisano da Komisija mora provoditi procjenu pouzdanosti sustava kontrole država članica kojima je uređena provedba nacionalnih mjera koje se financiraju sredstvima EU-a. Vidjeti https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_HR.pdf

koje su se financirale instrumentom SURE[7]. U odjeljku III. ažurira se i proširuje procjena učinka instrumenta SURE iz prethodnih izvješća. U odjeljku IV. analiziraju se podaci o nacionalnim sustavima *ex ante* i *ex post* kontrole, uključujući reviziju. U odjeljku V. razmatra se i potvrđuje činjenica da više ne postoje izvanredne okolnosti koje opravdavaju nastavak provedbe instrumenta SURE. Odjeljak VI. sadržava relevantno izvješće u skladu s obvezom iz odjeljka 2.4. Okvira za obveznice s društvenim učinkom EU SURE, koje je uključeno u ovo izvješće[8]. Naposljetku, u odjeljku VII. navode se određeni zaključci o dodanoj vrijednosti instrumenta SURE.

I. UPOTREBA INSTRUMENTA SURE ZA FINANCIRANJE INSTITUCIONALNIH MJERA: ODOBRENI I ISPLAĆENI IZNOSI TE DRUGI FINANCIJSKI ASPEKTI

1.1. Pregled država članica korisnica i odobrenih iznosa

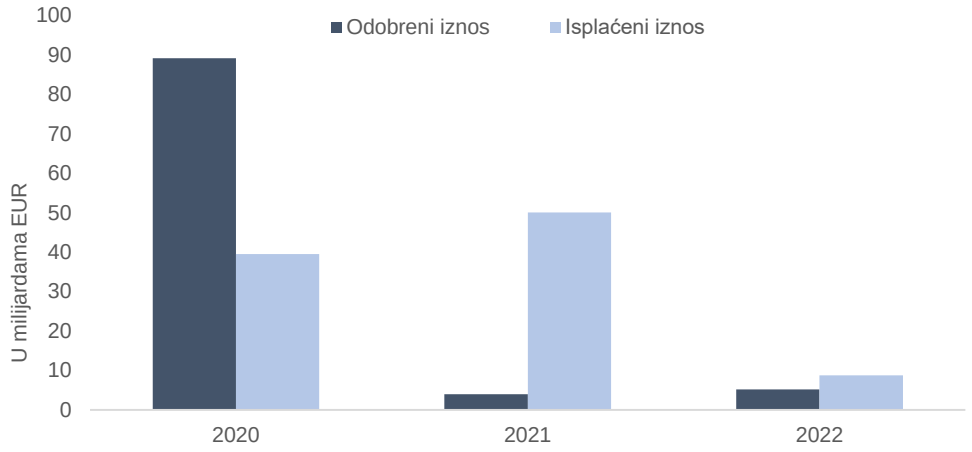
Tijekom trajanja instrumenta SURE odobreno je više od 98 % njegove omotnice vrijedne 100 milijardi EUR. U okviru instrumenta SURE odobrena je financijska pomoć u ukupnom iznosu od 98,4 milijarde EUR za 19 država članica: Belgiju, Bugarsku, Hrvatsku, Cipar, Češku, Estoniju, Grčku, Mađarsku, Irsku, Italiju, Latviju, Litvu, Maltu, Poljsku, Portugal, Rumunjsku, Slovačku, Sloveniju i Španjolsku. Velika većina financijske pomoći odobrena je 2020. (grafikon 1), počevši od rujna 2020., kad je instrument SURE stavljen na raspolaganje. Posljednji iznosi odobreni su u studenome 2022.

Dodatna financijska pomoć odobrena je za osam država članica od rujna do studenoga 2022. Od prethodnog polugodišnjeg izvješća u rujnu 2022. Vijeće je, povrh početne financijske pomoć koja im je odobrena 2020., odobrilo dodatnu financijsku pomoć u iznosu od 5,05 milijardi EUR za sljedećih osam država članica: Bugarsku, Cipar, Češku, Grčku, Hrvatsku, Litvu, Latviju i Portugal. Financijska pomoć odobrena je za rashode nastale u prvom redu 2020. i 2021. za produljenje mjera koje su se već financirale instrumentom SURE. Kad je riječ o Cipru, Grčkoj i Hrvatskoj, to je bila druga isplata dodatnih sredstava povrh početnog zajma. U konačnici je dodatna financijska pomoć odobrena za ukupno 11 od 19 država članica koje su primile potporu u okviru instrumenta SURE. To je odraz činjenice da se potpora u okviru instrumenta SURE mogla zatražiti za prihvatljive planirane ili nastale rashode povezane s pandemijom bolesti COVID-19, pri čemu nastali rashodi po definiciji nisu podložni rizicima apsorpcije.

Grafikon 1: Odobreni i isplaćeni iznos po godini

[7] Odjeljci I. i II. odnose se na upotrebu financijske pomoći u okviru instrumenta SURE u skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe o instrumentu SURE.

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



Izvor: *Europska komisija.*

Tablica 1: Pregled potpora odobrenih u okviru instrumenta SURE (EUR)

Država članica	***Ukupni odobreni iznos****	***Od toga dodatna sredstva***	***Isplaćeni iznos****	***Nepodmireni iznos***
Belgija	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bugarska	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Cipar	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Češka	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grčka	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Španjolska	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Hrvatska	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italija	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Litva	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Latvija	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Poljska	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Rumunjska	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovenija	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovačka	630 883 600	0	630 883 600	0
Mađarska	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irska	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonija	230 000 000	0	230 000 000	0
Ukupno	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

* Isplaćeni iznosi zaokruženi su na nižu vrijednost iz operativnih razloga. Izvor: *Europska komisija*.

1.2. Isplate i primjenjivi raspored otplate

Komisija je u ime EU-a uspješno izdala posljednje obveznice s društvenim učinkom SURE u vrijednosti od 6,5 milijardi EUR. EU je 7. prosinca 2022. deveti i posljednji put izdao obveznice u okviru programa SURE. Vrijednost knjige naloga za petnaestogodišnje obveznice iznosila je 25,4 milijarde EUR, što znači da je potražnja bila četiri puta veća od ponude tijekom financiranja na kraju godine. Iznos od 6,548 milijardi EUR isplaćen je 14. prosinca: 460 milijuna EUR isplaćeno je Bugarskoj, 29 milijuna EUR Cipru, 2 milijarde EUR Češkoj, 900 milijuna EUR Grčkoj, 550 milijuna EUR Hrvatskoj, 142 milijuna EUR Litvi, 167 milijuna EUR Latviji, 1,5 milijardi EUR Poljskoj i 300 milijuna EUR Portugalu. Isplata iznosa Poljskoj odgođena je do rješenja problema apsorpcije u toj zemlji (vidjeti odjeljak 2.1.2.), dok su drugi iznosi bili dodatna sredstva odobrena za osam država članica u jesen 2022.

Program izdanja SURE općenito je bio vrlo uspješan te obilježen velikom potražnjom ulagatelja i povoljnim cijenama. Prije pandemije pozajmljivanje Komisije na europskim tržištima kapitala bilo je ograničeno, ali je zahvaljujući instrumentu SURE, nakon kojeg je ubrzo slijedio instrument NextGenerationEU, Komisija postala važan izdavatelj državnih dužničkih instrumenata. U svim transakcijama potražnja je bila višestruko veća od ponude i postignute su povoljne cijene, pri čemu je određeni broj ranijih obveznica izdan uz negativne kamatne stope (vidjeti tablicu A2). Uspjeh je ilustrirao povjerenje ulagatelja u kapacitet financiranja EU-a i u program SURE.

Do prosinca 2022. isplaćen je cijeli iznos financijske pomoći odobrene u okviru instrumenta SURE od 98,4 milijarde EUR (tablica 1). Dodatne pojedinosti o transakcijama i isplatama državama članicama u okviru instrumenta SURE navedene su u tablicama A1 i A2 u Prilogu.

Prosječno dospijeće sredstava isplaćenih državama članicama i dalje je 14,5 godina. To je blizu maksimalnog dospijeća od 15 godina predviđenog odgovarajućim provedbenim odlukama Vijeća. Raspored otplate glavnice i kamata prikazan je u tablici 2.

Tablica 2: Raspored otplate nepodmirenih zajmova EU-a u okviru instrumenta SURE

Kalendarska godina	Glavnica	Kamate	Ukupno u okviru instrumenta SURE
2023.		326 563 400	326 563 400
2024.		326 982 500	326 982 500
2025.	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026.	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2027.		326 982 500	326 982 500
2028.	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029.	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030.	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031.		326 982 500	326 982 500
2032.		326 982 500	326 982 500
2033.		326 982 500	326 982 500
2034.		326 982 500	326 982 500
2035.	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036.	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037.	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
2038.		104 500 000	104 500 000
2039.		104 500 000	104 500 000
2040.	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041.		97 500 000	97 500 000
2042.		97 500 000	97 500 000
2043.		97 500 000	97 500 000
2044.		97 500 000	97 500 000
2045.		97 500 000	97 500 000
2046.	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047.	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048.		30 000 000	30 000 000
2049.		30 000 000	30 000 000
2050.	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Ukupno	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. UPOTREBA INSTRUMENTA SURE ZA FINANCIRANJE MJERA POLITIKA: JAVNI RASHODI I NACIONALNE MJERE OBUHVAĆENE INSTRUMENTOM SURE

Ovaj se odjeljak odnosi na upotrebu instrumenta SURE za financiranje mjera politika. U odjeljku 2.1. daje se sažet pregled javnih rashoda država članica koji su bili obuhvaćeni

instrumentom SURE ili su bili prihvatljivi za financiranje tim instrumentom, uključujući apsorpciju sredstava. U odjeljku 2.2. navode se pojedinosti o programima skraćenog radnog vremena i sličnim mjerama financiranima instrumentom SURE, dok se u odjeljku 2.3. razmatra vrsta zdravstvenih mjera financiranih tim instrumentom. U odjeljku 2.4. navodi se broj zaposlenih i poduzeća koji su ostvarili korist od mjera financiranih instrumentom SURE.

2.1. Stvarni i planirani javni rashodi financirani instrumentom SURE

2.1.1. Praćenje javnih rashoda za prihvatljive mjere

Na temelju polugodišnjih izvješća koja dostavljaju države članice korisnice prati se planirana i stvarna upotreba financijske pomoći odobrene u okviru instrumenta SURE. Potrebno je dostaviti podatke o javnim rashodima za mjere obuhvaćene instrumentom SURE (i broj zaposlenika i poduzeća obuhvaćenih tim mjerama, kako je navedeno u odjeljku 3.3.). Oni su dosad dostavljeni u pet navrata: u kolovozu 2020. („prvi podaci”), u siječnju/veljači 2021. („prvo izvješće”), u lipnju 2021. („drugo izvješće”), u siječnju 2022. („treće izvješće”), u lipnju 2022. („četvrto izvješće”) i u veljače 2023. („novi podaci”). Planirano je da novi podaci budu posljednji jer je cjelokupna odobrena financijska pomoć sad potrošena i više nema planiranih rashoda čije bi izvršenje trebalo pratiti. Podaci su prikazani *kako su ih dostavile države članice* za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE. Neke države članice potrošile su iznos veći od iznosa primljene financijske pomoći u okviru instrumenta SURE jer su potporu u okviru instrumenta SURE dopunile nacionalnim financiranjem i/ili strukturnim fondovima EU-a, zbog čega ukupni rashodi mogu premašiti iznos koji je financiran instrumentom SURE. Na temelju dostavljenih podataka može se utvrditi razina apsorpcije financijske pomoći u okviru instrumenta SURE u odnosu prema iznosu koji je odobrilo Vijeće[9].

Izvršeni su svi ukupni planirani javni rashodi u okviru instrumenta SURE. Uredba o instrumentu SURE omogućivala je da se financijska pomoć upotrebljava za nastala i planirana povećanja javnih rashoda za mjere obuhvaćene instrumentom SURE[10]. Na početku provedbe instrumenta SURE, kad su ograničenja povezana s bolešću COVID-19 bila stroga, instrumentom se financirao veliki iznos planiranih rashoda, koji su u lipnju 2020. činili 64 % ukupnih rashoda. Udio planiranih rashoda smanjio se na 12 % u lipnju 2021. te na manje od 4 % do kraja 2021. Sva potrošnja na prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE završila je do prosinca 2022., međutim, sve su države članice iscrpile financiranje mjera u okviru instrumenta SURE do lipnja 2022. te je nakon toga ostalo samo nacionalno financiranje[11].

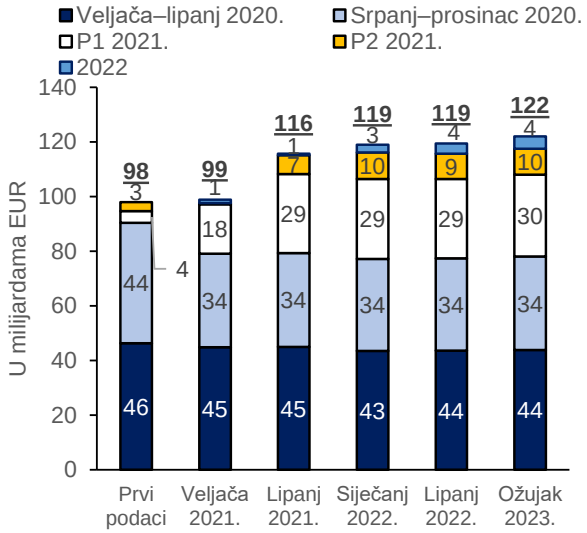
Grafikon 2: Dostavljeni podaci o javnim rashodima

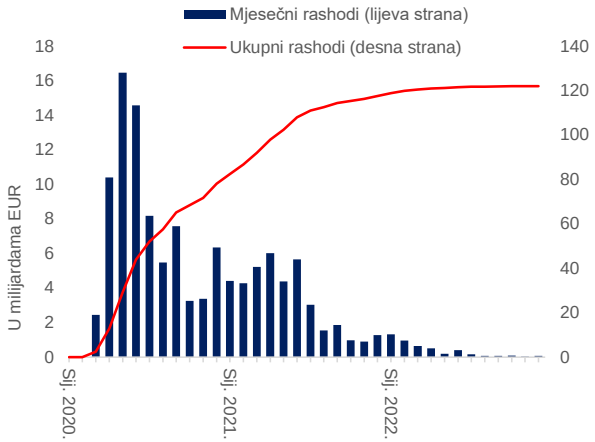
Grafikon 3: Mjesečna kretanja nastalih javnih rashoda financiranih instrumentom SURE

[9] Do razlike u apsorpciji može doći zbog toga što su rashodi koje je država članica imala ili planirala za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE manji od iznosa koji je odobrilo Vijeće. Dio razlike u apsorpciji može biti posljedica toga što država članica ne uspijeva potrošiti iznos koji je već isplaćen, što može postati problem ako ta razlika i dalje postoji nakon što se planirani rashodi izvrše.

[10] Irska i Estonija zatražile su potporu u okviru instrumenta SURE samo za nastale javne rashode. Stoga se podaci o rashodima koje su te zemlje dostavile nisu promijenili od ožujka 2021. I podaci o javnim rashodima za 2020. i 2021. koje su dostavile Mađarska i Litva nisu se promijenili od prošlog izvješća.

[11] Prihvatljive mjere opisane su u članku 3. stavku 2. Uredbe o instrumentu SURE: nacionalni programi skraćenog radnog vremena ili slične mjere i dodatna pomoć za financiranje zdravstvenih mjera.





Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*

Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: Estonija je uključena od lipnja 2021. jer je kasnije zatražila potporu u okviru instrumenta SURE. P1 i P2 odnose se na prvo i drugo polugodište 2021.

Ukupni javni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE iznosili su 122 milijarde EUR, što je više od ukupnog iznosa financijske pomoći odobrenog u okviru instrumenta SURE. Taj se iznos neznatno povećao u odnosu na četvrto izvješće (grafikon 2) jer su neke države članice produljile mjere 2022., ali uz ograničenije rashode. Ukupno je 13 država članica dostavilo podatke o rashodima 2022. Rashodi za manji broj programa koji su se nastavili 2022. blago su porasli s planiranih 3,7 milijardi EUR na 4,5 milijardi EUR koji su naposljetku izvršeni. Ukupna potrošnja (122 milijarde EUR) veća je od ukupnog iznosa odobrenog u okviru instrumenta SURE (98,4 milijarde EUR) jer je većina država članica na prihvatljive mjere potrošila veći iznos od iznosa financijske pomoći koji su zatražile i koji im je odobren[12]. To upućuje na stalnu važnost područja primjene instrumenta SURE za države članice nakon što su 2020. prvi put zatražile potporu u okviru njega.

Smanjenje učinka pandemije 2022. dovelo je do smanjenja mjesečnih rashoda za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE na zanemarive iznose. Iz grafikona 3 vidljivo je da su rashodi 2022. dosegli vrhunac (na niskoj razini) u siječnju, nakon čega je došlo do brzog smanjenja. Rashodi na početku 2022. bili su usmjereni na mjere kao što su produljenje nekih programa skraćenog radnog vremena, mjere povezane s karantenom, testiranje na bolest COVID-19 i posebne naknade zdravstvenim radnicima[13]. U drugoj polovini 2022. prosječni mjesečni rashodi iznosili su samo 83 milijuna EUR u svim državama članicama koje su dostavile podatke.

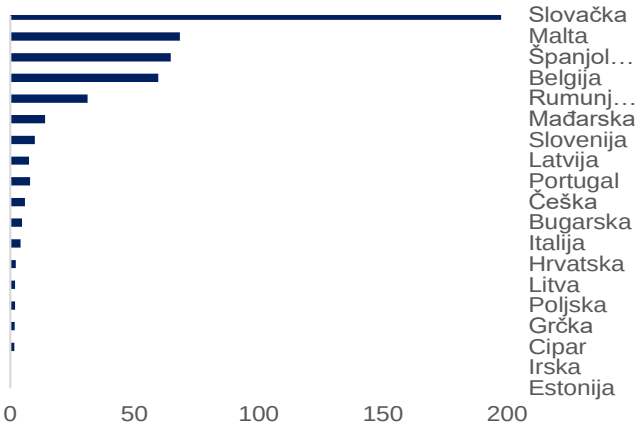
2.1.2. Apsorpcija sredstava

[12] U Španjolskoj i Italiji stanje je takvo i zbog ograničenja koncentracije (na 60 % ukupnog iznosa od 100 milijardi EUR) koje se primjenjuje na tri države članice koje su korisnice najvećih iznosa.
[13] Neki rashodi 2022. odnosili su se i na odgodu plaćanja iz prethodnih razdoblja država članica radnicima i poduzećima korisnicima.

Cjelokupna financijska pomoć u okviru instrumenta SURE sad je apsorbirana u svim državama članicama. Budući da su sad izvršeni svi javni rashodi koji su se financirali instrumentom SURE, tj. nema preostalih planiranih rashoda, financijska pomoć odobrena u iznosu od 98,4 milijarde EUR potpuno je apsorbirana. Problemi apsorpcije koji su prethodno utvrđeni u dvjema državama članicama i razmotreni u četvrtom polugodišnjem izvješću sad su riješeni. Od 19 država članica 17 ih je zapravo potrošilo *više* od odobrenog iznosa, među ostalim i nacionalnim financiranjem preostalog iznosa (vidjeti grafikon 4).

U Rumunjskoj je potpuno riješeno pitanje razlike u apsorpciji, što potvrđuju podaci o konačnom izvršenju proračuna. Podsjeća se da je Rumunjska početkom 2022. imala razliku u apsorpciji od gotovo 3 milijarde EUR. Izmijenjenom provedbenom odlukom Vijeća u srpnju 2022. odobreni iznos smanjen je s 4,1 milijarde EUR na 3 milijarde EUR i uključena je 21 dodatna prihvatljiva mjera u okviru instrumenta SURE na temelju zahtjeva rumunjskih tijela. Blizak dijalog između Komisije i rumunjskih tijela pomogao je u utvrđivanju dodatnih prihvatljivih rashoda u obliku smanjenja neizravnih troškova rada povezanih s poduzećima koja sudjeluju u programima skraćenog radnog vremena[14]. Procijenjena preostala razlika od 350 milijuna EUR, koja je zabilježena u rujnu 2022. i navedena u četvrtom izvješću, sad je potpuno uklonjena. Sad je čak iznos potražnje na sigurnoj razini iznad 3 milijarde EUR odobrenih Rumunjskoj. Konačnim izvršenjem proračuna za 2022. za sve mjere u izmijenjenoj provedbenoj odluci Vijeća otklonjena je nesigurnost tako da su do prosinca 2022. ukupni nastali rashodi bili veći od 3 milijarde EUR, a rashodi za zdravstvene mjere ostali su dodatni (i iznosili su manje od 46 % ukupnih rashoda).

Grafikon 4: Višak javnih rashoda za prihvatljive mjere koji premašuju iznos zajma (% iznosa zajma)



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*

Napomena: javni rashodi odnose se na rashode za mjere predviđene u provedbenim odlukama Vijeća za koje je dostavljeno izvješće, bez sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Budući da su neke države članice (Estonija, Slovenija) premašile odobreni iznos potpore, stoga više ne iskorištavaju financijsku pomoć u

[14] Potpuna ili djelomična izuzeća od plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje prihvatljiva su u okviru instrumenta SURE ako su povezana s očuvanjem radnih mjesta. Programi skraćenog radnog vremena mogu uključivati takva izuzeća i na zahtjev država članica financirani su u okviru instrumenta SURE (vidjeti, primjerice, Sloveniju, Grčku, Španjolsku i Portugal).

okviru instrumenta SURE za financiranje tih mjera, prestale su dostavljati podatke o prihvatljivim mjerama u okviru instrumenta SURE nakon 2020.

U Poljskoj je umjerena razlika u apsorpciji u odnosu na odobreni iznos riješena uključivanjem dviju novih prihvatljivih mjera u okviru instrumenta SURE. Poljska je početkom 2022. izvijestila o nižim ukupnim rashodima za mjere obuhvaćene provedbenom odlukom Vijeća (9,9 milijardi EUR) u odnosu na odobreni iznos (11,2 milijarde EUR). Kao rezultat tehničkog dijaloga između Komisije i poljskih tijela Vijeće je u studenome 2022. na prijedlog Komisije izmijenilo izvornu provedbenu odluku Vijeća za Poljsku tako što je uključilo dvije dodatne prihvatljive zdravstvene mjere u okviru instrumenta SURE. Sastoje se od dodatka za zdravstvene radnike i usluga PCR testiranja na COVID-19. Prihvatljivi rashodi za zdravstvene mjere povećani su s 0 % na 15 % ukupnih rashoda te su ostali dodatni. Preostala sredstva (1,5 milijardi EUR), koja su prvotno odgođena dok se ne riješi pitanje apsorpcije, isplaćena su u prosincu 2022.

2.2. Nacionalne mjere: programi skraćenog radnog vremena ili slične mjere financirane instrumentom SURE

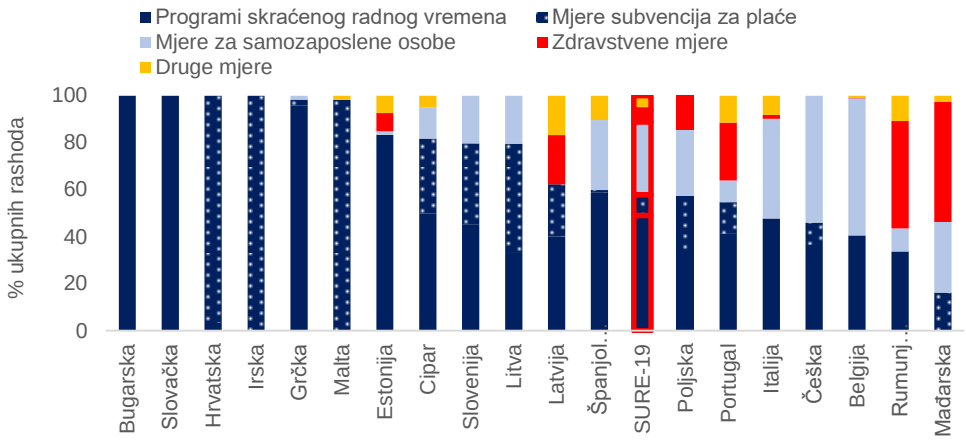
Velika većina ukupnih javnih rashoda za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE dodijeljena je za programe skraćenog radnog vremena i „slične mjere", među ostalim za samozaposlene osobe. Tako je gotovo polovina (49 %) ukupnih javnih rashoda za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE potrošena na programe skraćenog radnog vremena, koje je 16 od 19 država članica financiralo instrumentom SURE. Još 31 % dodijeljeno je za „slične mjere" za samozaposlene osobe[15]. Za programe subvencija za plaće[16] dodijeljeno je 9 %, a 6 % ukupnih rashoda dodijeljeno je za „druge" slične mjere za potporu očuvanju radnih mjesta i dohotka radnika[17]. Samo je 5 % potrošeno na zdravstvene mjere, što potvrđuje da su ti rashodi dodatni. Jedanaest država članica iskoristilo je financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE samo za programe skraćenog radnog vremena i slične mjere (grafikon 5).

Grafikon 5: Javni rashodi za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE po vrsti rashoda

[15] Taj se zaključak temelji na analizi Komisije u kojoj su mjere o kojima su izvijestile države članice kategorizirane po vrsti.

[16] Programi subvencija za plaće programi su za očuvanje radnih mjesta slični programima skraćenog radnog vremena, osim što se isplate ne računaju na temelju (neodrađenih) sati nego kao jednokratni iznos ili udio u ukupnoj plaći. Ukupno gledano, mjere slične programima skraćenog radnog vremena čine 46 % ukupnih prihvatljivih rashoda u okviru instrumenta SURE.

[17] Druge slične mjere uključuju, primjerice, naknade za bolovanje, roditeljski dopust i strukovno osposobljavanje povezane sa skraćenim radnim vremenom.



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: za pojedinosti o rashodima Mađarske za zdravstvene mjere vidjeti izvješće iz ožujka 2021.

Sudjelovanje žena i mladih u programima skraćenog radnog vremena povećalo se tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19. To se prvenstveno odražava u promjeni sektora obuhvaćenih potporom, odnosno u preusmjeravanju sa sektora proizvodnje i građevinskog sektora na uslužni i maloprodajni sektor, što su sektori s relativno većim udjelom zaposlenih žena i mladih (grafikon 6)[18].

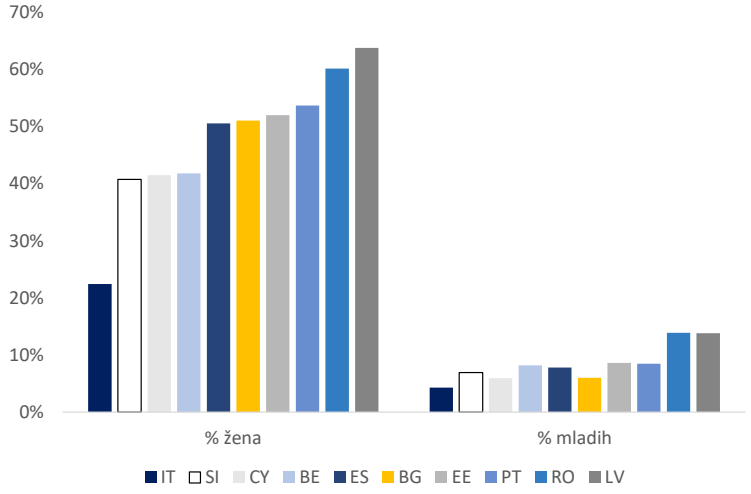
U jesen 2022. za osam je država članica odobrena dodatna financijska pomoć za različite mjere. Ta je dodatna potpora bila namijenjena za dodatne rashode nastale 2021., a u nekim slučajevima i početkom 2022., za hitne mjere potpore koje su se već financirale instrumentom SURE. Konkretno, dodatnim sredstvima bilo je obuhvaćeno sljedeće:

- *Bugarska:* produljenje programa skraćenog radnog vremena do lipnja 2022. za poduzeća čiji su se prihodi zbog pandemije smanjili za najmanje 30 % i koja su u razdoblju od 13. ožujka 2020. do 31. prosinca 2020. ograničila svoje djelatnosti i zadržala zaposlenike,
- *Cipar:* dodatni rashodi povezani s produljenjem (do trećeg tromjesečja 2021.) programa subvencija za plaće za potporu poduzećima koja su (djelomično) obustavila poslovanje, posebnih programa za sektor pružanja usluga smještaja i turistički sektor, programa subvencija za samozaposlene osobe, kao i programa naknada za bolovanje povezano s bolešću COVID-19,
- *Češka:* produljenje 2021. programa skraćenog radnog vremena u izvanrednoj situaciji (takozvani „antivirusni program") i potpore za samozaposlene osobe u izvanrednoj situaciji,
- *Grčka:* produljenje programa za očuvanje radnih mjesta u izvanrednoj situaciji (naknada za zaposlenike u privatnom sektoru čiji je ugovor suspendiran) 2021. i 2022. te povezane subvencije za pokrivanje odgovarajućih doprinosa za socijalno osiguranje,

[18] Europska komisija (2020.), Tržište rada i kretanja plaća 2020., poglavlje 3., Razvoj politika. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. U Italiji i Belgiji udio žena uključenih u programe nakon ožujka 2020. u prosjeku se udvostručio, dok se udio mladih radnika korisnika potpore povećao s 1,6 % na 5,7 % u Italiji i sa 6,7 % na 7,6 % u Belgiji. Udio žena i mladih radnika uključenih u programe skraćenog radnog vremena bio je visok i u Latviji, Rumunjskoj, Portugalu i Estoniji.

- *Hrvatska:* produljenje dviju postojećih mjera potpore, odnosno programa subvencija za plaće za poduzeća na koja je negativno utjecala pandemija (do lipnja 2022.) i programa skraćenog radnog vremena kojim se pružala potpora za privremeno smanjenje radnog vremena (do prosinca 2022.),
- *Litva:* produljenje do lipnja 2021. programa za očuvanje radnih mjesta kojim su se subvencionirali troškovi plaća zaposlenika u razdobljima obustave rada i programâ subvencija za samozaposlene osobe,
- *Latvija:* ponovno uvođenje hitnih mjera potpore (naknada za razdoblje mirovanja za radnike, subvencije za plaće za pogođena poduzeća i naknade za bolovanje povezano s bolešću COVID-19) u razdoblju od studenoga 2020. do lipnja 2021., kao i određeni dodatni rashodi za produljenje zdravstvenih mjera,
- *Portugal:* produljenje postojećeg skupa mjera tržišta rada i zdravstvenih mjera (koje su produljene izmijenjenom provedbenom odlukom vijeća u siječnju 2022.) do kraja 2021. odnosno do ožujka 2022. (pri čemu su potonje uključivale naknadu za profilaktičku izolaciju i izvanrednu potporu za nastavak poslovanja).

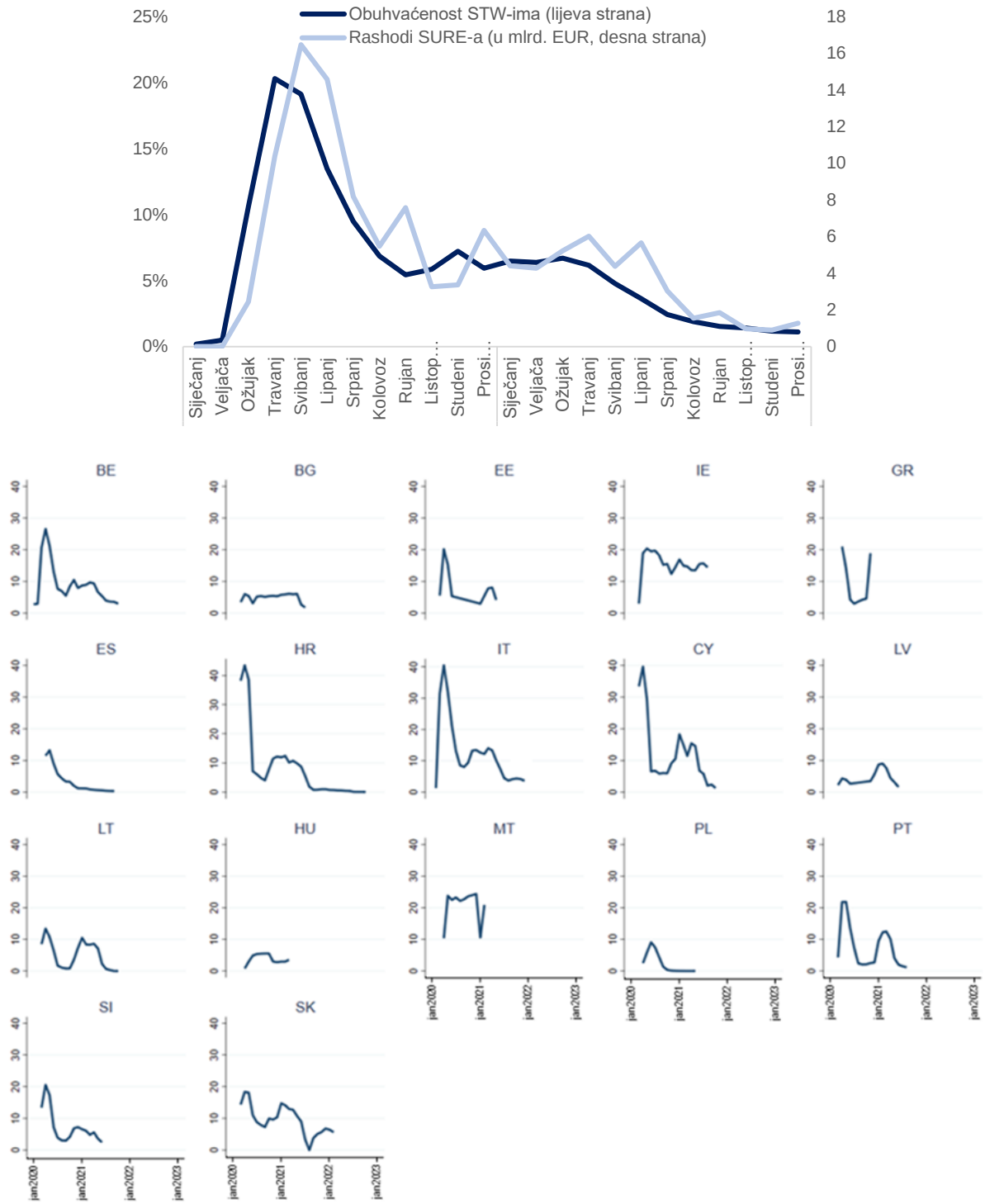
Grafikon 6: Prosječan udio žena i mladih korisnika (u dobi od 15 do 24 godine) uključenih u programe skraćenog radnog vremena (2020./2021.)



Izvor: *baza podataka o politikama tržišta rada (LMP) za 2020., Europska komisija, Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, podaci koje je Odbor za zapošljavanje prikupio za 2020. i 2021.*
Napomena: podaci nisu dostupni za sve zemlje obuhvaćene instrumentom SURE.

U većini država članica potpora za skraćeno radno vrijeme nastavila se 2021., ali smanjenom stopom. U većini država članica primjena programa skraćenog radnog vremena i sličnih mjera za očuvanje radnih mjesta, nakon što je zabilježila prvi vrhunac u prvom valu pandemije u ožujku i travnju 2020., stabilizirala se u drugoj polovini 2020. Upotreba programa zatim se 2021. postupno smanjila, u skladu s gospodarskim oporavkom i uspješnom provedbom kampanja za cijepljenje. Neke su zemlje zabilježile drugi vrhunac krajem 2020. i početkom 2021.

Grafikon 7: Udio radnih mjesta obuhvaćenih mjerama za očuvanje radnih mjesta (ukupno i po državama članicama)



Izvor: Eurostat, *podaci država članica (veljača 2023.)*.
Napomena: nisu dostupni podaci za Češku i Rumunjsku. Udio obuhvaćenih radnih mjesta u drugoj polovini 2021. manji je djelomično zbog nedostupnosti podataka za određeni broj zemalja.

Većina država članica korisnica instrumenta SURE do sredine 2022. postupno je ukinula hitne mjere za očuvanje radnih mjesta. Iako je nekoliko zemalja (Estonija, Slovenija) ukinulo hitne mjere za očuvanje radnih mjesta već u drugoj polovini 2020., većina je nastavila pružati hitnu potporu 2021., a u nekim slučajevima i do prve polovine 2022. Samo je u dvije zemlje (Portugal, Hrvatska) hitna potpora ostala dostupna do kraja 2022.

Tablica 3: Glavne hitne mjere za očuvanje radnih mjesta i njihovo trajanje

Država članica	Vrsta	Trajno/privremeno	Smanjenje radnog vremena	Hitna potpora pružala se do
BE	Skraćeno radno vrijeme	Trajno (s privremenim izmjenama)	0–100 %	lipnja 2022.
BG	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	50 % ili 100 %	lipnja 2022.
CZ	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	0–100 %	veljače 2022.
EE	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	0–100 %	lipnja 2020.
IE	Subvencije za plaće	Privremeno	—	kolovoza 2020.
EL	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	50 % ili 100 %	siječnja 2022.
ES	Skraćeno radno vrijeme	Trajno (s privremenim izmjenama)	0–100 %	ožujka 2022.
HR	Subvencije za plaće + skraćeno radno vrijeme	Privremeno	0–100 %	prosinca 2022.
IT	Skraćeno radno vrijeme	Trajno (s privremenim izmjenama)	0–100 %	prosinca 2021.
CY	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	0–100 %	kolovoza 2021.
LV	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	0–100 %	lipnja 2021.
LT	Subvencije za plaće + skraćeno radno vrijeme	Privremeno	0–100 %	lipnja 2021./rujna 2021.
HU	—	—	—	—
MT	Subvencije za plaće	Privremeno	—	svibnja 2022.
PL	Subvencije za plaće + skraćeno radno vrijeme	Privremeno	20–100 %	rujna 2021.
PT	Skraćeno radno vrijeme	Trajno (s privremenim izmjenama)	0–100 %	rujna 2022.
RO	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	0–100 %	svibnja 2022.
SI	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	50–100 %	prosinca 2020.
SK	Skraćeno radno vrijeme	Privremeno	0–100 %	ožujka 2022.

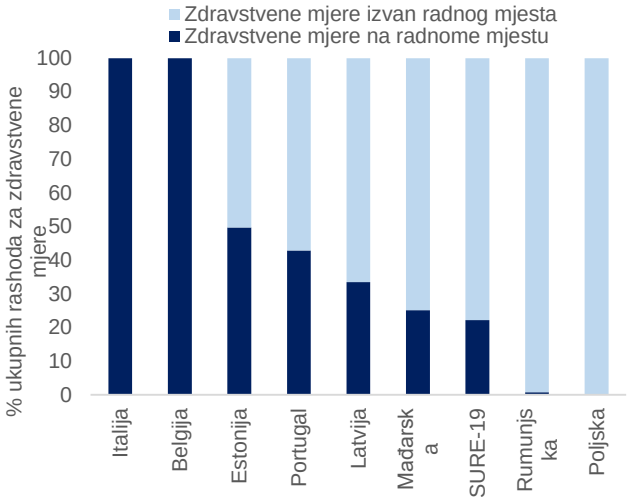
Napomena: tablica se odnosi samo na glavne programe. Mađarska je za vrijeme pandemije imala uspostavljen program skraćenog radnog vremena u izvanrednoj situaciji, koji je financiran iz europskih strukturnih fondova. Stoga za njega nije primila financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE. Irska je svoj program subvencija za plaće zamijenila sličnim izmijenjenim programom koji je trajao do svibnja 2022., ali nije bio financiran instrumentom SURE.

2.3. Nacionalne mjere: zdravstvene mjere financirane instrumentom SURE

Potvrđeno je da su rashodi za zdravstvene mjere dodatni. Na zdravstvene mjere potrošeno je samo 5 % ukupnih rashoda. Samo osam od 19 država članica potporu u okviru instrumenta SURE upotrijebilo je za financiranje zdravstvenih mjera. Uredba o instrumentu SURE omogućuje financiranje *bilo koje* zdravstvene mjere povezane s bolešću COVID-19, no *posebno* se ističu mjere *na radnom mjestu*, koje čine 22 % svih rashoda za zdravstvene mjere

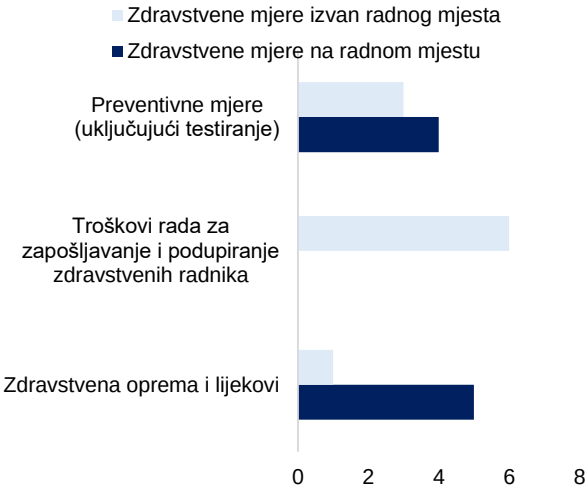
(grafikon 8)[19]. Mjerama na radnom mjestu smatraju se prije svega one kojima se olakšava siguran povratak na posao smanjenjem profesionalnih rizika, među ostalim za zdravstvene radnike.

Grafikon 8: Udio rashoda za zdravstvene mjere na radnome mjestu



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*

Grafikon 9: Raščlamba vrsta zdravstvenih mjera (broj predmetnih država članica)



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: Portugal i Rumunjska ubrojeni su dvaput jer imaju preventivne mjere te mjere zdravstvene opreme i lijekova na radnome mjestu i izvan njega.

Instrument SURE upotrebljavao se za financiranje više vrsta zdravstvenih mjera kojima se osiguravala dobrodošla hitna potpora zdravstvenom sektoru i olakšavao brži povratak na posao u nekoliko država članica. Na prijedlog Europskog revizorskog suda službe Komisije dodatno su analizirale učinke zdravstvenih mjera koje su financirane u okviru instrumenta SURE. Financirane zdravstvene mjere mogu se općenito podijeliti u tri kategorije: i. preventivne mjere protiv bolesti COVID-19, ii. dodatni troškovi rada za zapošljavanje i podupiranje zdravstvenih radnika koji rade u vrlo teškim uvjetima te iii. zdravstvena oprema i lijekovi. Iz grafikona 9 vidljivo je da je popularnost svake kategorije mjera općenito bila slična u svim državama članicama. Te mjere, detaljno opisane u nastavku, primjenjivale su se na radnom mjestu i izvan njega.

- *Preventivne mjere:* cilj im je smanjiti profesionalne rizike i osigurati siguran povratak na posao (osim osobne zaštitne opreme). Primjeri *na radnom mjestu* uključuju osposobljavanje u području higijene (Belgija), testiranje radnika u staračkim domovima i ustanovama za brigu o djeci (Portugal), kao i porezne olakšice za mala poduzeća i neprofitne organizacije za dezinfekciju radnih mjesta (Italija). Preventivne mjere *izvan radnog mjesta* uglavnom se odnose na financiranje rashoda povezanih s testiranjem cijele

[19] Vidjeti članak 1. Uredbe Vijeća (EU) 2020/672 od 19. svibnja 2020. Taj je uvjet dodatno objašnjen i u uvodnoj izjavi 5.: „Kako bi se održala snažna usmjerenost instrumenta predviđenog ovom Uredbom, a time i njegova djelotvornost, zdravstvene mjere mogu se za potrebe tog instrumenta sastojati od mjera usmjerenih na smanjenje profesionalnih rizika i osiguravanje zaštite radnika i samozaposlenih osoba na radnom mjestu te, prema potrebi, na neke druge zdravstvene mjere".

populacije na COVID-19. Povećanje laboratorijskih kapaciteta za testiranje tijekom pandemije isto je tako bilo ključno za održavanje kliničkih operacija te ukidanje ograničenja kretanja i mjera ograničavanja socijalnih kontakata. Sekvenciranje genoma u EU-u zabilježilo je 2021. petnaesterostruko povećanje u odnosu na 2020. te se postotak sekvenciranih pozitivnih testova povećao s manje od 1 % 2020. na prosjek od 7 % 2021.[20]

- *Dodatni troškovi rada za zapošljavanje i podupiranje zdravstvenih radnika:* među svim mjerama *izvan radnog mjesta* najpopularnija vrsta bili su dodatni troškova rada za zdravstvene radnike (u prvom redu dodaci). Primjerice, Estonija, Mađarska, Latvija, Poljska, Portugal i Rumunjska upotrijebili su sredstva dostupna u okviru instrumenta SURE za osiguravanje dodataka zdravstvenim radnicima i/ili zapošljavanje dodatnog osoblja. Za vrijeme pandemije od primarne je važnosti bilo povećati kapacitete intenzivne njege, koja je radno intenzivna, jer se veća popunjenost jedinica intenzivne njege povezivala s povećanom smrtnošću[21].
- *Zdravstvena oprema i lijekovi:* sredstva u okviru instrumenta SURE upotrebljavala su se i za osobnu zaštitnu opremu i opremu za dezinfekciju na radnim mjestima i u bolnicama (Estonija, Latvija, Mađarska i Portugal) te uvođenje cjepiva (Rumunjska), što je bilo ključno za ograničavanje broja smrtnih slučajeva i povratak u normalu.

2.4. Obuhvaćenost instrumentom SURE po zaposlenosti i poduzećima

Komisija je potvrdila visoku kvalitetu podataka o obuhvaćenosti koje su dostavile države članice. Komisija je dala smjernice i države članice radile su na poboljšanju kvalitete podataka o obuhvaćenosti za 2020., 2021. i 2022. u pet serija izvješćivanja[22]. Devet od 19 država članica sad je potvrdilo da se informacije u potpunosti temelje na administrativnim podacima i da su usklađene sa smjernicama Komisije[23]. Smatra da se informacije osam dodatnih država članica uglavnom temelje na administrativnim podacima. Samo su dvije države članice navele da bi se njihovi dostavljeni podaci mogli smatrati samo najboljim procjenama dok ne budu poznate sve informacije. Time se jamči pouzdanost procjena o obuhvaćenosti navedenih ovdje i daje odgovor na jednu od napomena Europskog revizorskog suda o oslanjanju na procjene umjesto na konačne podatke.

Procjenjuje se da je 2020. približno 31,5 milijuna građana i više od 2,5 milijuna poduzeća primilo potporu u okviru instrumenta SURE. To je gotovo trećina ukupnog broja zaposlenih osoba i više od četvrtine poduzeća u 19 država članica korisnica[24]. U procjenu o zaposlenosti

[20] Vidjeti OECD (2022.), *Health at a Glance*.

[21] Vidjeti, primjerice, Bravata i dr. (2021.), *Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France*.

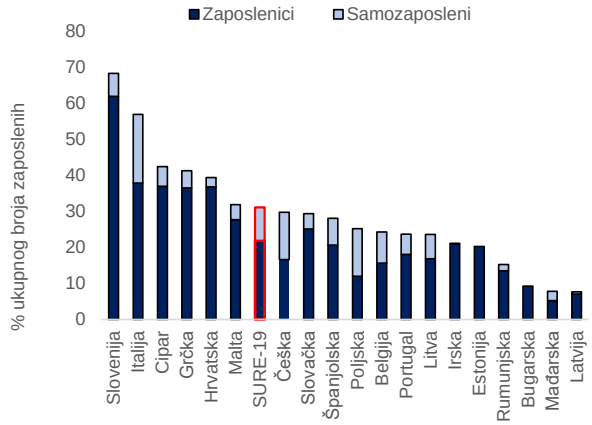
[22] Po strukturi, informacije o broju radnika i poduzeća zahtijevale su od država članica da prate svakog korisnika svake mjere koja se financirala instrumentom SURE u administrativnim bazama podataka o socijalnom sustavu sigurnosti i u podacima koje su prikupile javne službe za zapošljavanje. Taj je postupak uključivao prikupljanje velike količine podataka i vrijeme potrebno za provedbu provjera kako bi se izbjeglo dvostruko računanje. Primjerice, ako ista osoba prima potporu u okviru dviju vrsta mjera financiranih instrumentom SURE ili povremeno podnese zahtjev za mjeru potpore u više navrata iste godine.

[23] Uračunavanje samozaposlenih osoba i zaposlenika samozaposlenih osoba nije bilo potpuno usklađeno u državama članicama s različitim statističkim i pravnim sustavom.

[24] Podaci se odnose na broj građana i poduzeća koji su u nekom trenutku bili obuhvaćeni programima skraćenog radnog vremena ili sličnim mjerama koje su se financirale instrumentom SURE. Nazivnici se temelje na tablicama s podacima koje su dostavile države članice. Ukupan broj poduzeća čine poduzeća s barem jednim zaposlenikom.

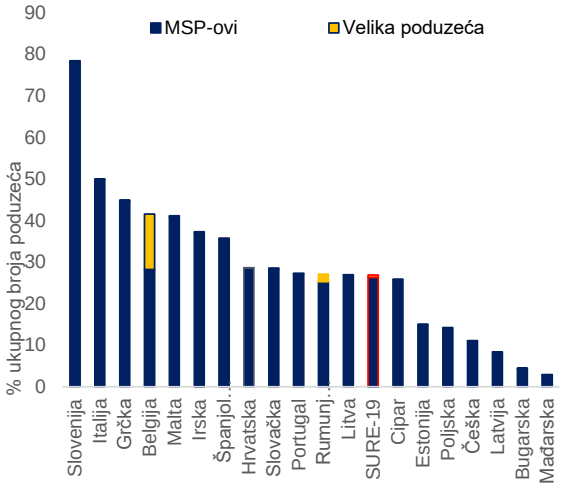
uključeno je približno 22,25 milijuna zaposlenika i 9,25 milijuna samozaposlenih radnika. Na grafikonima 10 i 11 iznosi se pregled obuhvaćenosti instrumentom SURE po državama članicama. Te procjene ne obuhvaćaju osobe koje su primale potporu samo za zdravstvene mjere u okviru instrumenta SURE, stoga bi se mogle smatrati konzervativnima[25].

Grafikon 10: Broj radnika obuhvaćenih instrumentom SURE 2020. (% ukupnog broja zaposlenih osoba)



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: podaci o obuhvaćenosti i ukupnom broju zaposlenih osoba podaci su koje su dostavile države članice.

Grafikon 11: Broj poduzeća obuhvaćenih instrumentom SURE 2020. prema veličini poduzeća (% ukupnog broja poduzeća)



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: iz ukupnog broja poduzeća isključena su poduzeća bez zaposlenika. MSP-ovi imaju manje od 250 zaposlenika, a velika poduzeća imaju više od 250 zaposlenika.

MSP-ovi su bili glavni korisnici potpore u okviru instrumenta SURE. Pandemija je dovela do pomaka u upotrebi programa skraćenog radnog vremena koje su u razdoblju prije pandemije bolesti COVID-19 upotrebljavala prije svega velika poduzeća, a za vrijeme pandemije i mala i srednja poduzeća, koja čine većinu poduzeća koja su primila potporu u okviru instrumenta SURE (grafikon 11)[26]. U okviru instrumenta SURE potporu je u prosjeku primilo 29 % MSP-ova u državama članicama korisnicama (grafikon 12). Programe skraćenog radnog vremena uglavnom su upotrebljavali uslužni i maloprodajni sektor. Pa ipak, 14 % rashoda u okviru instrumenta SURE bilo je i dalje usmjereno na sektor proizvodnje. Prema novim podacima, sektori s najvećim udjelom rashoda bili su: i. sektor pružanja usluga smještaja te pripreme i usluživanja hrane, ii. sektor trgovine na veliko i na malo te iii. sektor proizvodnje (grafikon 13). Mnoge

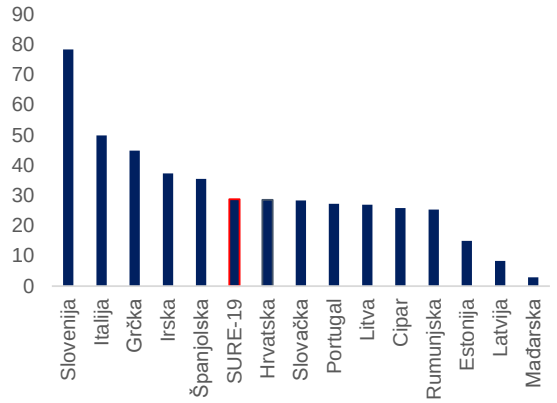
Udio obuhvaćenih poduzeća smanjio se u odnosu na četvrto izvješće, u prvom redu zato što je Poljska dostavila konačne administrativne podatke.

[25] Osim toga, u nekim državama članicama zabilježena su znatna preklapanja između primateljâ potpore u okviru različitih mjera za koja se nije mogla izvršiti odgovarajuća prilagodba. U tim se slučajevima od država članica zatražilo da izvijeste samo o obuhvaćenosti najopsežnijim mjerama kako bi se izbjeglo dvostruko računanje. Zbog toga bi stvarna obuhvaćenost mogla biti još veća.

[26] Europska komisija (2020.), Tržište rada i kretanja plaća 2020., poglavlje 3., Razvoj politika. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Nastavak rasprave dostupan je u drugom izvješću o instrumentu SURE.

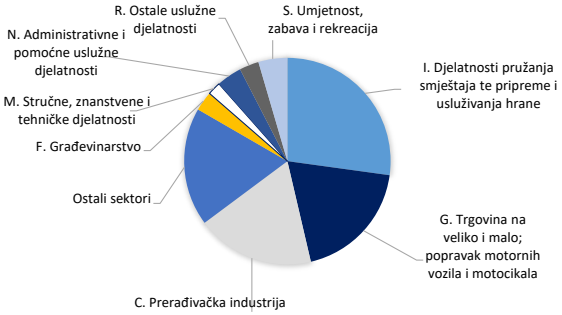
države članice u svojim su provedbenim odlukama Vijeća ciljanim mjerama osigurale potporu i za dodatne sektore, kao što je kulturni sektor.

Grafikon 12: Broj MSP-ova obuhvaćenih instrumentom SURE 2020. (% ukupnog broja MSP-ova)



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: Poljska nije dostavila podatke o veličini poduzeća, a Belgija i Češka nisu dostavile podatke o ukupnom broju MSP-ova. MSP-ovi imaju manje od 250 zaposlenika.

Grafikon 13: Sektori obuhvaćeni instrumentom SURE

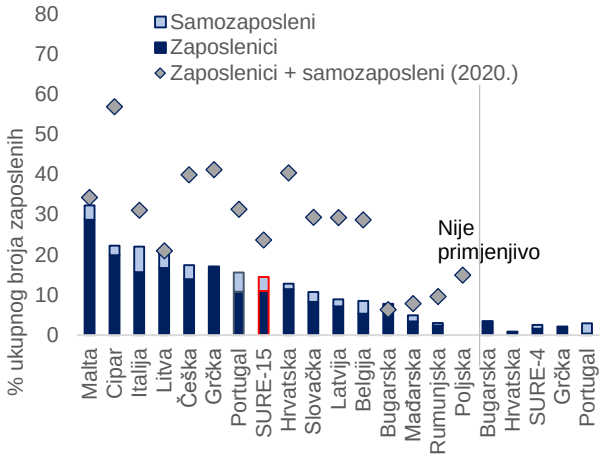


Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: Na grafikonu se prikazuje prosječan udio rashoda u trima sektorima koja su primila najveći iznos potpore u okviru instrumenta SURE u svakoj državi članici. Kad sektor nije naveden, pretpostavlja se da dobiva udio preostalog iznosa koji je razmjeran ukupnom iznosu plaća u tom sektoru gospodarstva. To se odnosi i na Portugal, koji nije dostavio podatke o obuhvaćenosti sektora. Osim toga, četiri države članice nisu dostavile podatke o udjelima rashoda prva tri sektora: pretpostavlja se da najveći sektor dobiva 50 %, drugi najveći dobiva 25 %, a treći najveći dobiva 15 % ukupnih rashoda. Ti podaci odgovaraju prosječnim vrijednostima u državama članicama koje su dostavile podatke o udjelima rashoda.

U okviru instrumenta SURE 2021., posebno u prvoj polovini godine kad je pandemija i dalje izazivala ogromnu štetu, financijsku pomoć primilo je oko devet milijuna građana i više od 900 000 poduzeća. To uključuje gotovo 6,75 milijuna zaposlenika i 2,25 milijuna samozaposlenih osoba, što je oko 15 % ukupnog broja zaposlenih osoba i poduzeća u 15 država članica korisnica koje su 2021. nastavile primati potporu u okviru instrumenta (grafikoni 14 i 15)[27]. Ta je brojka veća u odnosu na posljednje izvješće jer su nakon odobrenja dodatnih sredstava u jesen 2022. Češka i Hrvatska, koje su prethodno iscrpile svoj zajam 2020., upotrijebile instrument SURE za financiranje rashoda 2021. Zbog neujednačenog oporavka 2021. mjere gospodarske potpore i dalje su bile potrebne u različitim fazama tijekom godine. Kako je prikazano na grafikonu 1, te su se mjere uglavnom primjenjivale u prvoj polovini 2021. te su postupno ukidane jer se i gospodarski i zdravstveni učinak pandemije smanjio kasnije te godine zbog cijepljenja i drugih gospodarskih prilagodbi.

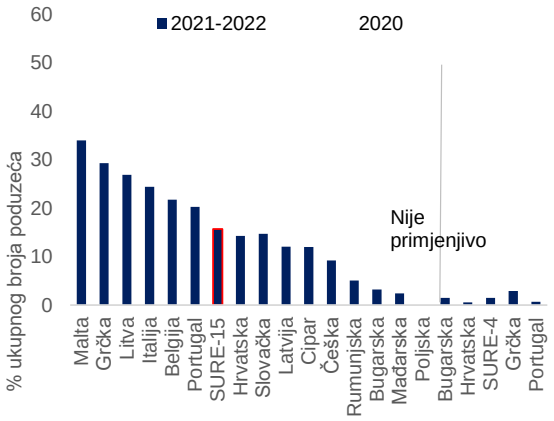
[27] Ovdje nisu uključene države članice koje su potrošile svu financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE 2020.: Estonija, Španjolska, Irska i Slovenija. Međutim, mnoge od tih država članica nastavile su provoditi relevantne mjere ili su ih prilagodile, a financirale su ih iz drugih izvora.

Grafikon 14: Broj radnika obuhvaćenih instrumentom SURE 2021. i 2022. (% ukupnog broja zaposlenih osoba)



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: ovdje nisu prikazane države članice koje su potrošile svu financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE 2020. Države članice koje su potrošile financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE do kraja 2021. nisu uključene u 2022. Pojam „nije primjenjivo" odnosi se na države članice koje nisu dostavile podatke o obuhvaćenosti za tu godinu.

Grafikon 15: Broj poduzeća obuhvaćenih instrumentom SURE 2021. i 2022. (% ukupnog broja poduzeća)



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: iz ukupnog broja poduzeća isključena su poduzeća bez zaposlenika. Pojam „nije primjenjivo" odnosi se na države članice koje nisu dostavile podatke o obuhvaćenosti za 2021. ili 2022.

Procjenjuje se da je 2022. potporu u okviru instrumenta SURE primilo gotovo 350 000 građana i više od 40 000 poduzeća u skladu sa smanjenjem rashoda povezanih s instrumentom SURE. To obuhvaća približno 220 000 zaposlenika i 130 000 samozaposlenih osoba. Brojka je veća u odnosu na četvrto izvješće jer su zahvaljujući dodatnim sredstvima odobrenima u jesen 2022. Bugarska, Portugal, Grčka i Hrvatska te godine iskoristili financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE i tako povećali podatke o obuhvaćenosti za 2022. (grafikon 14). Međutim, većina država članica 2022. više nije koristila financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE. Samo su četiri države članice iskoristile pomoć u okviru instrumenta SURE za financiranje mjera 2022., a dodatnih devet država članica prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE financiralo je iz drugih izvora.

III. ANALIZA UČINKA INSTRUMENTA SURE

U ovom se odjeljku navodi ažurirana procjena učinka instrumenta SURE na nezaposlenost, realno gospodarstvo i plaćanje kamata u državama članicama korisnicama. Svrha instrumenta SURE bila je pomoći državama članicama u očuvanju radnih mjesta radnika i samozaposlenih osoba tijekom pandemije bolesti COVID-19 te tako zaštititi dohodak od rada. Time se pak nastojao olakšati brzi gospodarski oporavak nakon ukidanja ograničenja zbog pandemije. U ovom se odjeljku procjenjuju ti učinci te se ažurira i proširuje analiza iznesena u prethodnim polugodišnjim izvješćima. Dodani su rezultati iz Komisijina makroekonomskog modela, koji potvrđuju prethodne zaključke. Rezultati su općenito informativni i upućuju na pozitivan učinak instrumenta SURE.

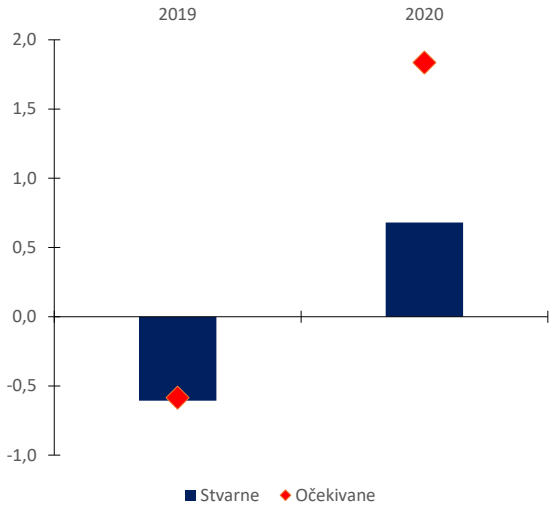
3.1. Procjena učinka instrumenta SURE 2020.: ublažavanje posljedica pandemije

Dokazi jasno potvrđuju važnu ulogu instrumenta SURE 2020., ponajprije u sprečavanju naglog rasta nezaposlenosti. Iako metodološka pitanja utječu na precizne kvantitativne procjene, svi različiti dokazi prikazani primjenom različitih metodologija u nastavku upućuju u istom smjeru. [28] Prvo, nacionalni programi koji su se financirali instrumentom SURE znatno su utjecali na smanjenje nezaposlenosti na vrhuncu pandemije. Drugo, instrumentom SURE poticala se uspostava izdašnih nacionalnih programa za očuvanje radnih mjesta.

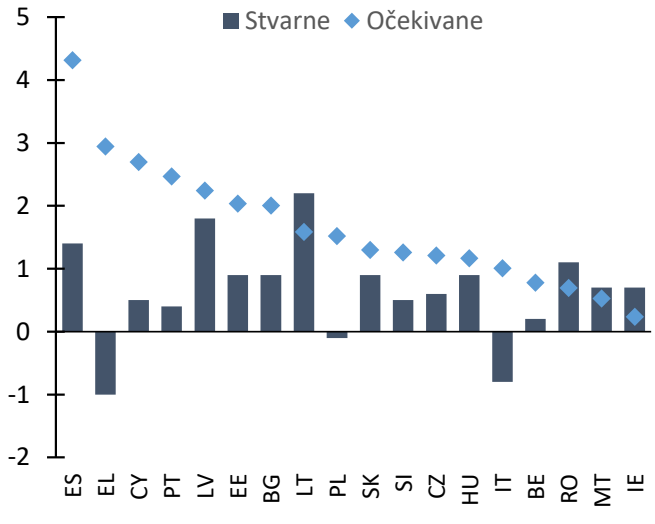
3.1.1. Instrument SURE olakšao je očuvanje radnih mjesta sprečavanjem velikog porasta nezaposlenosti i nejednakosti

Porast nezaposlenosti 2020. u državama članicama korisnicama bio je znatno manji od očekivanog. U prošlosti bi pad BDP-a obično doveo do znatnog porasta nezaposlenosti. Međutim, brze i opsežne mjere politike koje su 2020. poduzete za rješavanje krize uzrokovane bolešću COVID-19, uključujući instrument SURE, ublažile su učinak pada proizvodnje na nezaposlenost. Stoga je povećanje nezaposlenosti u većini zemalja bilo manje od očekivanog (grafikoni 16 i 17)[29].

Grafikon 16: Stvarne i očekivane promjene stope nezaposlenosti u 19 država članica korisnica instrumenta SURE 2019. u odnosu na 2020.



Grafikon 17: Stvarne i očekivane promjene stopa nezaposlenosti po državama članicama korisnicama 2020.



Izvor: *Ameco i vlastiti izračuni.*

[28] Prvo, teško je zamisliti „alternativni hipotetski" scenarij kretanja na tržištu rada bez instrumenta SURE: budući da je instrument SURE financiranjem nacionalnih mjera osiguravao tek drugu liniju obrane protiv nezaposlenosti, teško je razlučiti njegov učinak od učinka nacionalnih mjera. Drugo, na odnos proizvodnje i zaposlenosti utječe niz različitih čimbenika, uključujući instrument SURE. Ostali čimbenici uključivali su činjenicu da građani nisu mogli aktivno tražiti zaposlenje ili da su od toga odustajali zbog zatvaranja velikih dijelova gospodarstva. U okviru o modelskim simulacijama navode se i druge napomene.

[29] Prilagodljivost promjena gospodarskog rasta s obzirom na nezaposlenost u ekonomskoj literaturi često se naziva „Okunov zakon". Za dodatne pojedinosti vidjeti Europska komisija (2021.), Tromjesečno izvješće o europodručju, odjeljak III., svezak 20., br. 2.

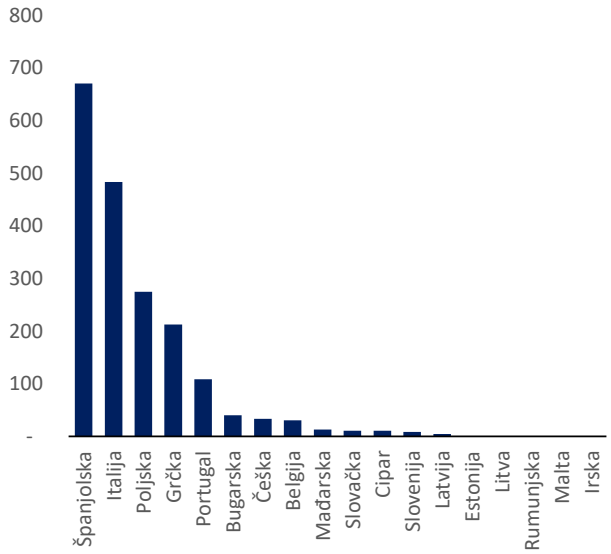
Napomena: os y: očekivana promjena stopa nezaposlenosti odgovara predviđanjima koja proizlaze iz regresijskog modela panel podataka za države članice korisnice (grafikon 16) i regresijskog modela za pojedine zemlje (grafikon 17) za razdoblje od 1999. do 2019. Analiza se temelji na pristupu Okunova zakona, prema kojem ovisna varijabla označava promjenu stope nezaposlenosti, a neovisna se varijabla odnosi na stopu rasta realnog BDP-a. Specifikacijom se nadziru (vremenski nepromjenjive) značajke tržišta rada po državama s pomoću učinaka utvrđenih za svaku državu te zajednički čimbenici s pomoću vremenski određenih učinaka. Rezultati se čine pouzdanima u pogledu upotrebe dodatnih neovisnih varijabli, kao što su zakonodavstvo o zaštiti radnih mjesta i promjena stope sudjelovanja na tržištu rada. Specifikacijom se nadzire endogenost proizvodnje primjenom GMM ocjenjivača na prvim diferencijama. Hrvatska nije uključena zbog nedostupnosti podataka.

Donesene mjere potpore politici, uključujući instrument SURE, djelotvorno su spriječile nezaposlenost oko 1,5 milijuna građana. Široka primjena programâ skraćenog radnog vremena i drugih sličnih mjera dio je razloga za malo povećanje nezaposlenosti u usporedbi s padom proizvodnje. Zahvaljujući sprečavanju nezaposlenosti oko 1,5 milijuna građana u državama članicama korisnicama instrumenta SURE zadržalo je 2020. svoja radna mjesta[30]. Na grafikonu 18 prikazana je raščlamba procijenjenog broja očuvanih radnih mjesta po državi članici. Dodatne ilustrativne simulacije koje je provela Komisija (vidjeti okvir 2) ukazuju na to da je nacionalnim programima skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE samo u europodručju očuvano do milijun radnih mjesta. To upućuje na to da su programi koji su se financirali instrumentom SURE vjerojatno znatno pridonijeli ukupnom broju od 1,5 milijuna radnih mjesta očuvanih u 19 država članica korisnica instrumenta SURE. Pozitivan učinak instrumenta SURE potvrđuje i činjenica da što je iznos koji je svaka država članica dobila u okviru instrumenta SURE 2020. bio veći, to je porast nezaposlenosti bio umjereniji u usporedbi s povijesnim standardima (grafikon 19). S druge strane, neke države članice koje nisu korisnice (npr. Francuska, Nizozemska) uspjele su iskoristiti svoj povoljan financijski položaj i uvjete financiranja da provedu jednako velike programe za očuvanje radnih mjesta.

Grafikon 18: Procijenjeni broj očuvanih radnih mjesta po državi članici 2020. (u tisućama)

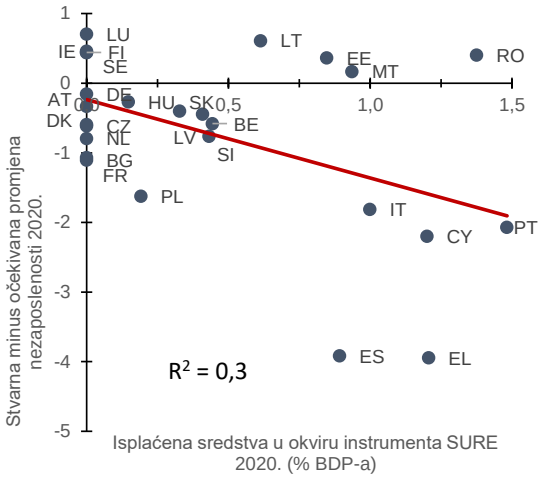
Grafikon 19: Odnos promjene stope nezaposlenosti i isplaćenih financijskih sredstava u okviru instrumenta SURE 2020.

[30] Brojka od 1,5 milijuna srednja je vrijednost za rezultate dobivene metodologijama primijenjenima na grafikonima 16 i 17. Regresijskim modelom panel podataka prikazanim na grafikonu 16 dobiva se rezultat od oko 1,35 milijuna očuvanih radnih mjesta, a regresijskim modelom za pojedine zemlje prikazanim na grafikonu 17 rezultat od oko 1,9 milijuna očuvanih radnih mjesta.



Izvor: *Ameco i vlastiti izračuni.*

Napomena: procjena očuvanih radnih mjesta proizlazi iz razlike između stvarne i očekivane promjene stope nezaposlenosti pomnožene s radnom snagom 2020. Pretpostavlja se da su stvarna i očekivana radna snaga jednake. Za neke je zemlje procjena nula jer je stvarna promjena stope nezaposlenosti bila viša nego što je predviđeno modelom. Očekivana promjena stopa nezaposlenosti odgovara predviđanju koje proizlazi iz regresijskog modela za pojedine zemlje prikazanog na grafikonu 17.



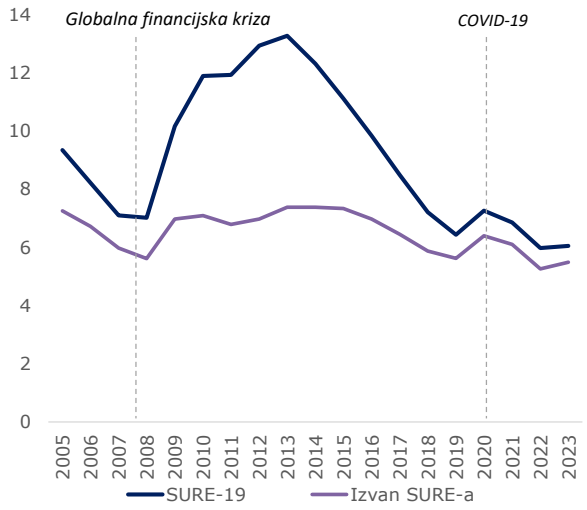
Izvor: *Ameco i vlastiti izračuni.*

Napomena: os y: očekivana promjena stopa nezaposlenosti proizlazi iz regresijskog modela za pojedine zemlje koji je objašnjen u napomeni za grafikon 17.

Instrument SURE pridonio je i sprečavanju porasta nejednakosti na tržištu rada među državama članicama. Čini se da je instrument SURE spriječio snažan porast nezaposlenosti u zemljama koje su u vrijeme globalne financijske krize pretrpjele više dugoročnih štetnih posljedica. Prvo, povećanje prosječne stope nezaposlenosti u državama članicama korisnicama instrumenta SURE nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 vrlo je blisko pratilo povećanje te stope u državama članicama koje nisu korisnice tog instrumenta. To se razlikuje od stanja nakon globalne financijske krize, kad se prosječna stopa nezaposlenosti u državama članicama korisnicama instrumenta SURE znatno povećala u usporedbi sa stopom u državama članicama koje nisu korisnice tog instrumenta (grafikon 20). Drugo, disperzija stopa nezaposlenosti među državama članicama korisnicama instrumenta SURE znatno se smanjila od pandemije bolesti COVID-19 te se postupno približava manjoj disperziji zabilježenoj u državama članicama koje nisu korisnice tog instrumenta (grafikon 21). Važno je napomenuti i da se očekuje da se prosječna stopa nezaposlenosti više neće poboljšavati 2023., ali će se njezina disperzija među državama članicama korisnicama instrumenta SURE nastaviti smanjivati. To smanjenje nejednakosti u stopama nezaposlenosti upravo je suprotno onomu što se dogodilo u vrijeme globalne financijske krize. Taj rezultat ujedno pokazuje da su korisnice instrumenta SURE bile upravo one države članice čijim je tržištima rada taj instrument bio najpotrebniji.

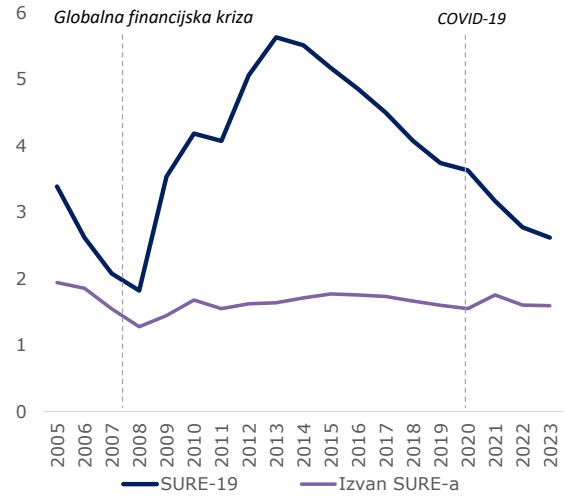
Grafikon 20: Kretanja prosječne stope nezaposlenosti u državama članicama koje jesu i koje nisu korisnice instrumenta SURE

Grafikon 21: Disperzija stopa nezaposlenosti kroz povijest u državama članicama koje jesu i koje nisu korisnice



Izvor: *Ameco (proljetna prognoza 2023.).*
Napomena: „SURE-19" odnosi se na 19 država članica EU-a kojima je odobrena potpora u okviru instrumenta SURE. „Izvan SURE-a" odnosi se na preostalih osam država članica EU-a.

instrumenta SURE



Izvor: *Ameco (proljetna prognoza 2023.).*
Napomena: disperzija se odnosi na standardnu devijaciju stope nezaposlenosti u državama članicama koje jesu i koje nisu korisnice instrumenta SURE, koja se računa za svaku godinu.

Uspjeh programâ skraćenog radnog vremena tijekom pandemije potvrdilo je i vanjsko istraživanje. Istraživanje CEPS-a o prihvaćanju programâ za očuvanje radnih mjesta pokazalo je znatno povećanje prihvaćanja u odnosu na veliku recesiju[31]. Vladino financiranje cijelog programa najpozitivnije je utjecalo na prihvaćanje. Upotreba programâ bila je znatno veća i ako je već postojao uspostavljeni program. Pokazalo se i da što su plaće i obuhvaćenost bili veći (npr. radnici s nestandardnim ugovorima), bolje je bilo i prihvaćanje. Nalazi su dodatni dokaz da su programi skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE bili djelotvorni u ublažavanju učinka bolesti COVID-19. U okviru 1 detaljno se opisuju određeni dodatni primjeri nacionalnog istraživanja o djelotvornosti programa država članica.

Okvir 1: Postojeći dokazi o djelotvornosti nacionalnih programa koji su se financirali instrumentom SURE

Postojeći dokazi o djelotvornosti hitnih mjera potpore koje su države članice poduzele kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 još su uvijek prilično ograničeni. Nedavna studija koju je proveo Centar za studije europskih politika upućuje na to da bi razumijevanje razlika među državama u provedbi politika za očuvanje radnih mjesta moglo biti važno za djelotvornost tih politika. Pokazala je da su proširenje i veća upotreba politika za očuvanje radnih mjesta povezani sa strukturom tih politika. Širi obuhvat, više stope naknade plaće i izdašnije vladino financiranje pozitivno su povezani sa stopama prihvaćanja[32]. U ovom se okviru sažeto navode dostupni podaci o nacionalnim programima u nekim državama članicama koje su primile potporu u okviru instrumenta SURE.

U **Sloveniji** su postojala dva glavna nacionalna programa za sprečavanje nezaposlenosti: „naknada za nepuno radno vrijeme" pokrivala je dio troškova plaće zaposlenika čiji je radni tjedan bio skraćen, a u okviru programa

[31] Vidjeti Corti, F., Ounnas, A. i Ruiz de la Ossa, T. (2023.). *Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison. Detaljna analiza CEPS-a.* Siječanj 2023.–02. Istraživanje je financirano iz programa EU-a za istraživanja i inovacije Obzor 2020.
[32] Isto.

dopusta plaćali su se naknada za plaću i troškovi osposobljavanja za radnike s privremeno suspendiranim ugovorima. U razdoblju koje je bilo obuhvaćeno mjerom samo je 3 % od ukupno 1 850 poslodavaca koji su primili potporu zatvorilo poduzeće. Podaci iz registra zaposlenih iz lipnja 2021. pokazuju da je 7,3 % radnika u poduzećima koja su primila potporu ostalo bez posla nakon završetka mjere, dok ih je 92,7 % zadržalo posao[33].

Grčka je uvela nekoliko mjera za ublažavanje učinka šokova uzrokovanih pandemijom na zaposlenost, uključujući zabranu otpuštanja u najteže pogođenim gospodarskim granama i uvjetovanje potpore dohotku očuvanjem radnih mjesta. Analiza (na temelju procjene razlika u razlikama) učinaka pandemije bolesti COVID-19 na zaposlenost i povezanog odgovora vladine politike pokazuje da se nezaposlenost nije znatno povećala, u prvom redu zahvaljujući mjerama za očuvanje radnih mjesta. S druge strane, sezonski rad (uglavnom u turizmu) znatno se smanjio zbog ograničenja kretanja u usporedbi s trendovima iz prethodnih godina. To je dovelo do ograničenog povećanja nezaposlenosti, što se moglo pripisati narušenoj sezonskoj dinamici jer su se ograničenja kretanja poklopila s vrhuncem sezonskog zapošljavanja. Trendovi zapošljavanja nisu se vratili na razine prije pandemije sve do prvog tromjesečja 2021.[34]

Usporedba učinaka šokova uzrokovanih pandemijom i vladine intervencije na zaposlenost u **baltičkim državama** razjašnjava heterogenu provedbu i učinkovitost različitih mjera. Mjere za očuvanje radnih mjesta dovele su do znatnog smanjenja porasta nezaposlenosti. Međutim, postoje dokazi da su različite vrste programa za očuvanje radnih mjesta (programi skraćenog radnog vremena, programi dopusta i subvencije za plaće) možda bile u različitoj mjeri djelotvorne u Estoniji, Latviji i Litvi (Foresight Centre, 2020.)[35].

3.1.2. U okviru instrumenta SURE pružala se potpora tržištu rada putem nekoliko kanala

Instrument SURE stvorio je dodanu vrijednost jačanjem povjerenja u gospodarstvo i poticanjem država članica da na nacionalnoj razini uspostave opsežne i ambiciozne programe skraćenog radnog vremena. Nije jednostavno procijeniti „dodatni učinak" instrumenta SURE u usporedbi s nacionalnim mjerama. Dokazi na temelju istraživanja navedeni u prethodnim izvješćima potvrđuju poseban učinak instrumenta SURE, prije svega jačanje povjerenja u EU-u, potporu i poticanje primjene programâ skraćenog radnog vremena u EU-u u posebnom kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i omogućivanje državama članicama da troše više na potpore za zapošljavanje kao odgovor na ograničenja kretanja i druga ograničenja gospodarske aktivnosti zbog pandemije.

Prvo, instrument SURE pridonio je povećanju općeg povjerenja u sposobnost EU-a da učinkovito odgovori na dosad nezabilježenu krizu. Odgovor politike EU-a na COVID-19 bio je trostruk: i. fleksibilnost regulatornog okvira, uključujući investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus (CRII i CRII+), okvir za državne potpore i aktivaciju opće klauzule o odstupanju za fiskalnu politiku, ii. financijski zaštitni mehanizam (instrument SURE i paneuropski jamstveni fond za poduzeća) i iii. najava instrumenta Next Generation EU[36]. Tim je odgovorom dopunjena potpora osigurana u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova, ponajprije Europskog socijalnog fonda. Instrument SURE zahtijevao je od država članica da vrlo brzo dogovore

[33] Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj. (2022.) *Analitična podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajšanega delovnega časa v Sloveniji*.

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M. i Tzimas, G. (2023.). *The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece*. Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2

[35] Foresight Centre. (2020.) *A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States*.

[36] Za dodatne informacije o odgovoru politike EU-a na COVID-19 vidjeti i Europska komisija (2021.), *Report on Public Finances in EMU 2020*.

uspostavu instrumenta i dobrovoljno osiguraju proračunska jamstva, što je bio jasan pokazatelj sposobnosti EU-a da učinkovito i brzo odgovori na krizu. Taj kolektivni kapacitet za odgovor na krizu adekvatno prilagođenim instrumentima vjerojatno je pridonio povećanju povjerenja gospodarskih subjekata u EU, njegove države članice i kvalitetu konkretnog odgovora politike. Taj je učinak potkrijepljen rezultatima istraživanja Eurobarometra iz prosinca 2021., koji su pokazali da je 82 % građana iz zemalja korisnica i zemalja jamaca europodručja smatralo da su zajmovi u okviru instrumenta SURE dobra ideja (grafikon 22)[37]. Smatra se da je to povjerenje pridonijelo smanjenju raspona kamatne stope za zaduživanje država članica i poboljšanju izgleda EU-a za rast. Instrument SURE pridonio je djelotvornoj mobilizaciji fiskalne politike zahvaljujući i svojim značajkama, koje su bile prilagođene vrsti šoka uzrokovanog bolešću COVID-19. Taj se poticajni smjer fiskalne politike primjenjivao u kombinaciji s prilagodljivom monetarnom politikom kako bi se zaštitila gospodarska aktivnost za vrijeme pandemije.

Drugo, EU je u okviru instrumenta SURE podupirao i poticao upotrebu mjera za očuvanje radnih mjesta. Pružanjem financijske pomoći za financiranje programâ skraćenog radnog vremena i sličnih mjera instrument SURE potaknuo je države članice da nastave s tim vrstama politika, što je u skladu i sa smjernicama za zapošljavanje iz 2020. Komisija je provela *ad hoc* istraživanje među državama članicama korisnicima instrumenta SURE kako bi bolje razumjela djelovanje tog kanala[38]. Istraživanje je pokazalo da je instrumentom SURE državama članicama omogućeno da budu ambicioznije pri uvođenju politika.

- *Većina država članica korisnica ukazala je na to da je instrument SURE imao ulogu u njihovoj odluci da donesu novi program skraćenog radnog vremena ili izmijene postojeći.* Devet država članica kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19[39] uspostavilo je nove programe skraćenog radnog vremena, a četiri su izmijenile postojeće[40]. Većina tih programa uvedena je ili izmijenjena u ožujku 2020., neposredno prije nego što je Komisija predložila instrument SURE. Nakon što je predložen instrument SURE, novi programi uvedeni su u Mađarskoj, Grčkoj, Rumunjskoj i Sloveniji, dok su Italija i Španjolska dodatno izmijenile svoje postojeće programe.
- *SURE je nekim državama članicama omogućio i da budu ambicioznije kad je riječ o mjerama sličnima programima skraćenog radnog vremena.* Isto tako, financijsku pomoć u okviru instrumenta SURE za programe slične programima skraćenog radnog vremena zatražilo je 17 država članica. Neke države članice uvele su te mjere prije nego što je

[37] Ispitanicima su konkretno postavljena sljedeća pitanja: „Što mislite o novoj financijskoj potpori EU-a državama članicama EU-a za prevladavanje krize uzrokovane bolešću COVID-19? Mislite li da je bilo dobro ili da nije bilo dobro osigurati... zajmove za pomoć u očuvanju radnih mjesta u zainteresiranim državama članicama?” Vidjeti: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

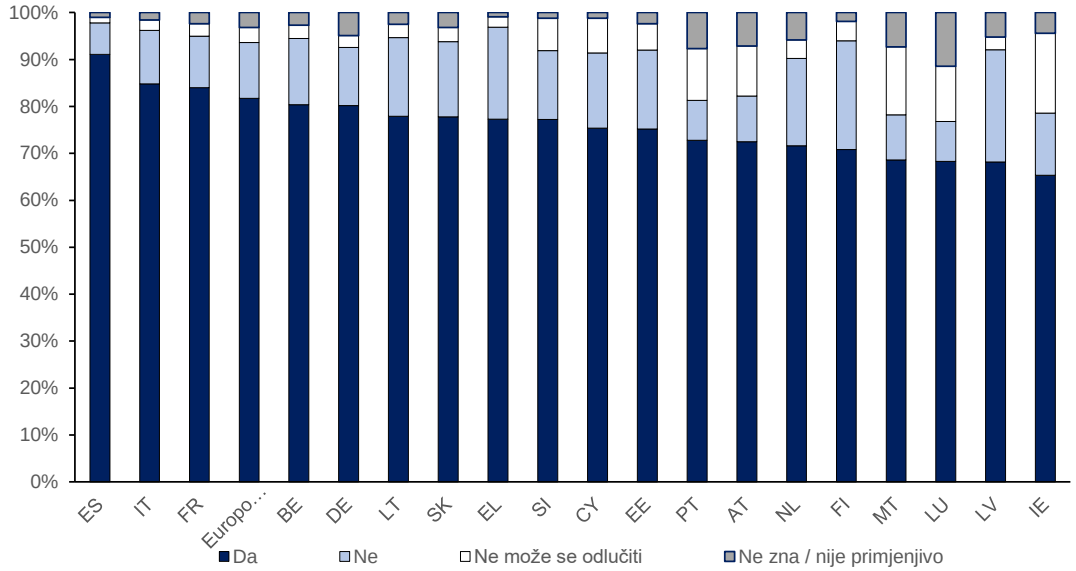
[38] Kako bi bolje shvatila ulogu instrumenta SURE u uspostavi i upotrebi programâ skraćenog radnog vremena i sličnih mjera na nacionalnoj razini tijekom pandemije bolesti COVID-19, Komisija je izravno zatražila stajališta nadležnih tijela država članica putem upitnika koji je dostavljen Odboru za zapošljavanje (EMCO). Odgovore je dostavilo 15 od 19 država članica koje su podnijele zahtjev za potporu u okviru instrumenta SURE.

[39] Bugarska, Cipar, Grčka, Hrvatska, Mađarska, Litva, Latvija, Rumunjska i Slovenija. Mađarska je odlučila svoj novi program skraćenog radnog vremena umjesto instrumentom SURE financirati sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.

[40] Belgija, Španjolska, Irska i Italija.

instrument SURE predložen, a neke nakon toga[41]. Većina država članica koje su sudjelovale u istraživanju uvela je nove programe slične programima skraćenog radnog vremena kao odgovor na potencijalnu raspoloživost financiranja u okviru instrumenta SURE. Nadalje, u trima državama članicama raspoloživost financiranja u okviru instrumenta SURE doprinijela je povećanju proračuna dodijeljenog za te programe.

Grafikon 22: Mišljenja građana EU-a o tome jesu li zajmovi u okviru instrumenta SURE bili dobra ideja (% ukupnih odgovora)



Izvor: *Istraživanje Eurobarometra objavljeno u prosincu 2021. i provedeno u državama europodručja u listopadu i studenome 2021. Vidjeti bilješku 37.*

Treće, instrument SURE ohrabrio je države članice da uzimaju veće zajmove i troše više nego inače za povezane mjere. To je posebno točno jer je financiranje bilo dostupno po vrlo niskim stopama i s dugim dospijećem, kakav je bio instrument SURE, i jer je osiguravalo rani element odgovora politike EU-a kad je nesigurnost i dalje bila na visokoj razini. Većina država članica korisnica istaknula je da je potpora u okviru instrumenta SURE imala ulogu u privremenom povećanju pokrivenosti i darežljivosti programâ skraćenog radnog vremena i sličnih mjera te u općenitom financiranju politika za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19[42]. Šest država članica navelo je da se proračun za njihove programe skraćenog radnog vremena povećao nakon što je Komisija predložila uspostavu instrumenta SURE. Smatra se da je instrument SURE u dvama od tih slučajeva uvelike utjecao na odluku.

[41] Zakonodavstvo o tim „sličnim" programima doneseno je prije 2. travnja (u Cipru, Grčkoj, Irskoj, Poljskoj i Sloveniji), nakon 2. travnja (u Španjolskoj, Mađarskoj i Češkoj) ili u raznim trenucima od ožujka do srpnja 2020. kako je kriza napredovala (u Belgiji, Italiji, Litvi, Latviji, Malti i Rumunjskoj).
[42] Prema istraživanju Odbora za zapošljavanje.

Okvir 2: Ilustrativne modelske simulacije učinka programa skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE

U ovom se okviru s pomoću Komisijina globalnog višedržavnog modela simulira učinak programa skraćenog radnog vremena (STW) koji su se financirali instrumentom SURE tijekom pandemije bolesti COVID-19[43].

(i) Metodologija

Globalni višedržavni model jest model otvorenoga gospodarstva koji Komisija upotrebljava za analizu fluktuacija u poslovnom ciklusu i makroekonomskih stabilizacijskih politika. Njegovi parametri ponašanja procjenjuju se bajesovskim tehnikama, a model se redovito upotrebljava za doprinos europskim gospodarskim prognozama Komisije.

Ovdje je globalni višedržavni model upotrijebljen za analizu učinka programa skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE, uključujući subvencije za plaće i slične potpore samozaposlenim osobama (isključujući druge mjere kao što su zdravstvene). Budući da je model podijeljen na dvije regije, europodručje (20 država članica) i ostatak svijeta, simulacijama se ispituje samo učinak sredstava isplaćenih u okviru instrumenta SURE 14 država članica u carinskoj uniji koje su bile korisnice tog instrumenta u ukupnom iznosu od oko 72 milijarde EUR (73 % ukupne potpore u okviru instrumenta SURE). Najveći iznos potrošen je u drugom tromjesečju 2020., a činio je oko 1 % (tromjesečnog) BDP-a europodručja.

(ii) Kanali kojima se ostvaruje učinak

Kako bi se bolje obuhvatio učinak programâ skraćenog radnog vremena, standardni globalni višedržavni model proširen je sveobuhvatnijom strukturom tržišta rada. Konkretno, omogućeno je razlikovanje između ekstenzivne marže (broj zaposlenika) i intenzivne marže (sati po zaposleniku), kao i između plaćenih sati prema ugovoru i stvarno odrađenih sati. Budući da se njima subvencioniraju sati koji nisu odrađeni tijekom privremenih negativnih šokova, programi skraćenog radnog vremena dovode do očuvanja radnih mjesta u smislu broja zaposlenih. Drugim riječima, ti programi mogu potaknuti poduzeća da rad prilagode smanjenjem radnog vremena, a ne otpuštanjima.

Osim što sprečavaju otpuštanja, programi skraćenog radnog vremena ubrzavaju gospodarski oporavak. Zahvaljujući njima poslodavci zadržavaju osoblje, a usto izbjegavaju skupe postupke razdvajanja, ponovnog zapošljavanja i osposobljavanja osoblja kad se gospodarstvo počne oporavljati. Taj kanal za uštedu troškova osobito je važan za vrijeme dubokih recesija kad zbog ograničenja likvidnosti i slabijih bilanci poduzeća teže mogu izbjeći otpuštanja.

Osim toga, budući da smanjuju nezaposlenost, programi skraćenog radnog vremena pomažu u stabilizaciji dohotka radnika i potražnje za robom i uslugama. Općenito, programi skraćenog radnog vremena mogu ublažiti negativan učinak nepovoljnih šokova na tržištu rada i pridonijeti otpornosti gospodarstva.

(iii) Simulacija i rezultati

U ovom se postupku modeliranja programi skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE smatraju diskrecijskom vladinom intervencijom za subvencioniranje neodrađenih sati. Ta vladina intervencija, koja je prilagođena veličini instrumenta SURE, omogućuje sofisticiranu procjenu spriječenog gubitka radnih mjesta.

Na temelju prethodno opisanih kanala „standardne” modelske simulacije upućuju na to da su programi skraćenog

[43] Globalni višedržavni model strukturirani je makroekonomski model u novoj kejnzijanskoj tradiciji. Zajedno ga razvijaju Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove i Zajednički istraživački centar Europske Komisije. Za detaljan opis osnovnog globalnog višedržavnog modela vidjeti A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger i L. Vogel (2019.). *The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries*. Dokument za raspravu instituta ECFIN br. 102. Europska komisija.

radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE imali znatan pozitivan učinak na zaposlenost jer su spriječili gubitak oko 0,75 milijuna radnih mjesta u europodručju.

Međutim, u rezultatima tih „standardnih" simulacija možda je podcijenjen potencijalni učinak gubitka radnih mjesta za vrijeme duboke recesije, kao što je ona uzrokovana pandemijom bolesti COVID-19. Istraživanje posebno pokazuje da rigidnost plaća i ograničenja likvidnosti poduzeća mogu znatno povećati fluktuacije u zapošljavanju[44]. To je u skladu i s empirijskim dokazima koji pokazuju da se stopa nezaposlenosti povećava brže tijekom recesije nego što se smanjuje tijekom rasta[45]. Kako bi se uključila ta značajka, u scenariju „duboke recesije" uzima se u obzir veća elastičnost zapošljavanja u odnosu na proizvodnju[46]. Kad se uzme u obzir ta dinamika stope nezaposlenosti, *procijenjeni broj očuvanih radnih mjesta u europodručju iznosio bi gotovo milijun.* Drugim riječima, bez programa skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE stopa nezaposlenosti europodručja 2020. bi dosegnula 8,6 % (umjesto zabilježenih 8,0 %).

Te stilizirane simulacije općenito upućuju na znatan broj očuvanih radnih mjesta jednakog reda veličine kao i procjene u skladu s Okunovim zakonom navedene na stranici 23. Za razliku od analize u skladu s Okunovim zakonom prikazane na grafikonu 16 ta se simulacija odnosi samo na učinke programa skraćenog radnog vremena koji su se financirali instrumentom SURE, a ne na opći odgovor politike na COVID-19.

(iv) Napomene

Simulacije pokazuju snažan učinak instrumenta SURE na zaposlenost zahvaljujući programima skraćenog radnog vremena. Međutim, pri tumačenju rezultata potrebno je razmotriti određene napomene, posebno sljedeće pozitivne i negativne učinke:

- (+) programi skraćenog radnog vremena u načelu mogu ublažiti daljnja smanjenja potražnje povezana sa strahom od nezaposlenosti. U modeliranje nisu uključene te dodatne koristi stabilizacije koje proizlaze iz smanjene preventivne štednje[47]. Osim toga, koristi programa skraćenog radnog vremena kao automatskih stabilizatora mogle bi premašiti koristi diskrecijske vladine intervencije koja se financirala u okviru instrumenta SURE[48];
- (+) očuvanjem radnih mjesta i održavanjem zaposlenosti programi skraćenog radnog vremena mogu spriječiti dugoročne štetne posljedice nezaposlenosti, kao što je gubitak vještina ili odustajanje od sudjelovanja na tržištu rada;
- (–) međutim, s druge strane, u modelskim simulacijama isključuju se mogući negativni učinci preraspodjele na tržištu rada jer bi se radnike zbog skraćenog radnog vremena moglo odvratiti od prelaska u produktivnija poduzeća ili sektore. Ipak, vrlo snažan oporavak gospodarstva europodručja 2021. i privremena priroda instrumenta SURE ukazali su na to da je taj učinak od sekundarne važnosti;
- (–) osim toga, u modelu se ne uzimaju u obzir potencijalni problemi moralnog rizika, kao što je poticaj za poduzeća da u okviru programa skraćenog radnog vremena smanje radno vrijeme više no što je potrebno. Ipak, empirijski dokazi ukazuju na to da je taj problem i dalje relativno ograničen[49].

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

[45] Za asimetrije poslovnog ciklusa u okviru OECD-a vidjeti, primjerice, Abbritti, M. i Fahr, S. (2013.). *Downward wage rigidity and business cycle asymmetries*. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871.–886.

[46] Kako bi se uključila ta značajka, u modelu je prepolovljen parametar troškova prilagodbe zapošljavanja. Iako stilizirana, ta je parametrizacija općenito u skladu s analizom Gehrkea i Hochmutha, koji pokazuju da se učinak na zaposlenost nakon šoka diskrecijskog programa skraćenog radnog vremena može udvostručiti u dubljoj recesiji. Vidjeti Gehrke, B. i Hochmuth, B., (2021.), *Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy*, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, izdanje 1., str. 144.–183.

[47] Dengler i Gehrke procjenjuju da se uračunavanjem preventivne štednje može povećati stabilizacijski potencijal programâ skraćenog radnog vremena za do 55 %. Vidjeti Dengler, T. i Gehrke, B. (2021.). *Short-time work and precautionary savings*, *IZA DP* br. 14329.

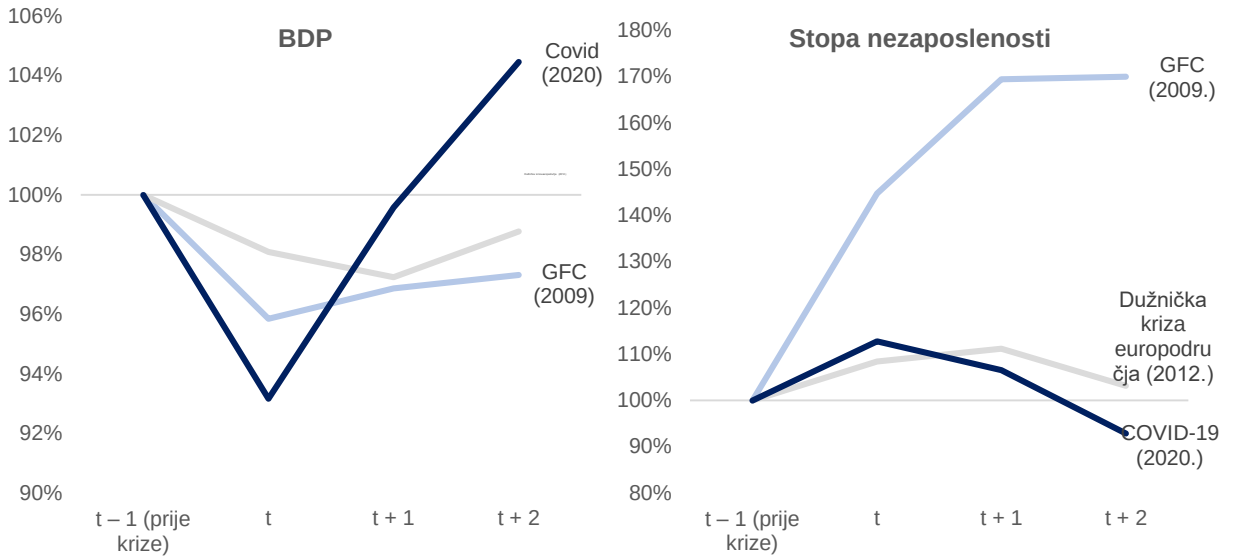
[48] Vidjeti, primjerice, Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. i Merkl, C. (2016.). *Does short-time work save jobs? A business cycle analysis*. *European Economic Review*, *84*, 99.–122.

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

3.2. Procjena učinka instrumenta SURE 2021. i kasnije: olakšavanje gospodarskog oporavka

Očuvanje radnih mjesta u prve dvije godine pandemije pridonijelo je i bržem gospodarskom oporavku 2021. u usporedbi s prethodnim krizama. Prvo, u državama članicama korisnicama instrumenta SURE BDP i nezaposlenost vratili su se na razine iz razdoblja prije krize puno brže nego nakon globalne financijske krize i dužničke krize u europodručju (grafikon 23). To se dogodilo unatoč kasnijim valovima pandemije zbog kojih je 2021. bilo potrebno ponovno uvesti ograničenja[50]. Drugo, unatoč ruskoj invaziji na Ukrajinu te humanitarnoj i energetskoj krizi koja je potom uslijedila, gospodarski rast nastavio se 2022. te bi se, na temelju Komisijine proljetne prognoze 2023., trebao nastaviti i 2023., iako sporijim tempom[51]. Unatoč tomu, ipak je riječ o uspješnijem oporavku od oporavka u istoj fazi nakon globalne financijske krize i dužničke krize u europodručju jer se gospodarstvo EU-a 2021. vratilo na razinu proizvodnje prije pandemije, dok je u istoj fazi u dvije prethodne krize ostalo znatno ispod razine koja je prethodila tim krizama. Iz toga se može zaključiti da je zadržavanje raspoložive radne snage u poduzećima primjenom programâ skraćenog radnog vremena i sličnih mjera u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 pridonijelo brzom oporavku unatoč teškoj epidemiološkoj situaciji 2021.[52]

Grafikon 23: Usporedba sa starim podacima o oporavku BDP-a i nezaposlenosti nakon krize



Izvor: *Ameco (Komisijina proljetna prognoza 2023.), Eurostat.*

Napomena: prikazuju se ukupni BDP i prosječna stopa nezaposlenosti za države članice korisnice instrumenta SURE. Razdoblje t – 1 odnosi se na godinu prije izbijanja kriza, tj. t = 2009. za globalnu financijsku krizu (GFC),

[50] Međutim, treba istaknuti da je priroda globalne financijske krize, konkretno prisilno naglo razduživanje privatnog sektora, stvorila posebno teške posljedice za gospodarsku aktivnost i zapošljavanje, neovisno o mjerama za očuvanje radnih mjesta koje su se mogle donijeti.

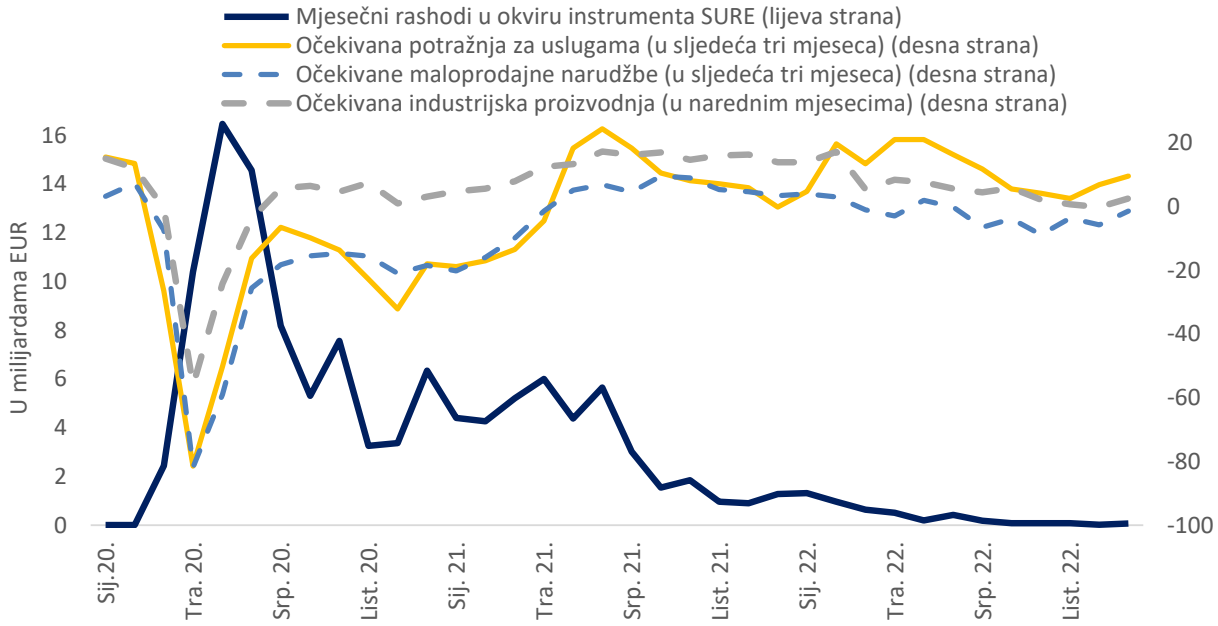
[51] Europska komisija, Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove (2023.). *Europska gospodarska prognoza: proljeće 2023.*

[52] Za dodatne pojedinosti vidjeti Europska komisija (2022.), Tromjesečno izvješće o europodručju, odjeljak III., svezak 21., br. 2. To izvješće pokazuje da instrument SURE nije narušio mobilnost radne snage, što je relevantno za učinkovitu preraspodjelu resursa nakon izbijanja pandemije i njezine strukturne učinke na gospodarstvo EU-a.

t = 2012. za dužničku krizu u europodručju (EA), t = 2020. za krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. t + 3 za krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 odnosi na 2023.

Podaci iz istraživanja pokazuju da su instrumentom SURE poduprte djelatnosti gospodarskih sektora koji su najviše pogođeni pandemijom 2021. Istraživanje poslovanja i potrošača EU-a pokazalo je da su uslužni sektori koji su bili najviše pogođeni bolešću COVID-19 u državama članicama korisnicama instrumenta SURE (sektor pružanja usluga smještaja, sektor pripreme i usluživanja hrane, putničke agencije, sportske djelatnosti i ostale osobne uslužne djelatnosti) i dalje trpjeli posljedice slabe potražnje i povjerenja, posebno u prvoj polovini 2021. (grafikon 24). Nasuprot tomu, ograničenja koja su bila na snazi početkom 2021. manje su utjecala na sektor proizvodnje koji je ostvario bolje rezultate. Kao što je prikazano na grafikonu 12, sektori s najvećim udjelom rashoda u okviru instrumenta SURE bili su sektor pružanja usluga smještaja te pripreme i usluživanja hrane te sektor trgovine na veliko i na malo, što upućuje na to da je potpora u okviru instrumenta SURE pružena sektorima koji su bili najteže pogođeni pandemijom ispunila najvažnije potrebe[53].

Grafikon 24: Potražnja u uslužnim sektorima i rashodi u okviru instrumenta SURE



Izvor: *program istraživanja poslovanja i potrošača EU-a iz ožujka 2023., podaci država članica (veljača 2023.).*
Napomena: kad je riječ o uslugama, prikazan je prosječni indeks za sektor pružanja usluga smještaja, sektor pripreme i usluživanja hrane, putničke agencije, sportske djelatnosti i ostale osobne uslužne djelatnosti.

3.3. Izravan financijski učinak: uštede na kamatama

Procjenjuje se da su države članice primanjem financijske pomoći u okviru instrumenta SURE na plaćanjima kamata uštedjele ukupno 9 milijardi EUR. Taj se iznos temelji na svih

[53] To upućuje na zaključak da je instrumentom SURE ponajprije pružena potrebna potpora. Vidjeti i bilješku 52.

devet izdanja instrumenta SURE do isplate 14. prosinca 2022. (tablica 4)[54]. Navedene uštede ostvarene su jer su za zajmove u okviru instrumenta SURE državama članicama ponuđene niže kamatne stope od onih koje bi platile da su same izdavale državne dužničke instrumente, i to u prosječnom razdoblju od gotovo 15 godina[55]. To je rezultat EU-ova snažnog kreditnog rejtinga i likvidnosti obveznica SURE[56]. Najveće uštede zabilježile su države članice s nižim kreditnim rejtingom.

Tablica 4: Uštede na kamatnim stopama po državama članicama

Država članica	Isplaćeni iznos (u milijardama EUR)	Prosječan raspon	Prosječno dospijeće	Uštede na kamatama (u milijardama EUR)	Uštede na kamatama (% isplaćene svote)
Belgija	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Cipar	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Grčka	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Španjolska	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Hrvatska	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Mađarska*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italija	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litva	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Latvija	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Poljska	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugal	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Rumunjska	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovenija	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovačka	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bugarska	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irska	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Češka**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estonija***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Ukupno	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Napomena: uštede na kamatama izračunane su na temelju pojedinačnih obveznica i zbrojene za sve datume izdavanja i dospijeća.

[54] Dodatne pojedinosti o metodologiji nalaze se u odjeljku III. Tromjesečnog izvješća o europodručju, svezak 20., br. 2. (2021.).

[55] Procjene ne uključuju moguće dodatne učinke koje su novi instrumenti za potporu u izvanrednoj situaciji, uključujući instrument SURE, možda imali na povjerenje gospodarskih subjekata i raspon kamatne stope za zaduživanje država članica. Nadalje, države članice mogle su smanjiti obujam vlastitog izdavanja državnih instrumenata u tim razdobljima financiranja, što je vjerojatno poboljšalo uvjete koje su mogle ostvariti tim izdavanjem.

[56] Agencije Fitch, Moody's, DBRS i Scope dodijelile su EU-u kreditni rejting „AAA", a agencija Standard and Poor's dodijelila mu je kreditni rejting „AA+" (stabilni izgledi).

** Mađarska je od 2020. izdala samo dvije obveznice, desetogodišnju i tridesetogodišnju, denominirane u eurima, obje u studenome 2020. Uz te dvije obveznice raspon između krivulje prinosa u nacionalnoj valuti i u eurima ekstrapoliran je na druga dospijeća i druge datume izdavanja.*
*** Podaci o izdanjima obveznica denominiranima u eurima 2022. u Češkoj nisu bili dostupni. Uštede Češke na kamatama temelje se samo na prvoj isplati Češkoj 2021. u iznosu od 2 milijarde EUR.*
**** Estonija je izdala samo jednu desetogodišnju obveznicu iz koje proizlaze nepodmirene obveze, a za ostala dospijeća podaci nisu bili dostupni. Pretpostavlja se da je raspon uz obveznicu s društvenim učinkom EU SURE na te druge rokove dospijeća blizu nule.*

IV. PODACI O NACIONALNIM SUSTAVIMA KONTROLE I REVIZIJE

4.1. Drugi upitnik o nacionalnim sustavima ex ante *i* ex post *kontrole, uključujući reviziju*

Komisija je prvi upitnik o nacionalnoj kontroli i reviziji provela početkom 2022. da bi razumjela kako države članice ispunjavaju svoje obveze prema Sporazumu o dodjeli zajma. Ti su rezultati navedeni u trećem polugodišnjem izvješću o instrumentu SURE[57]. Glavni su zaključci bili da su institucije koje provode kontrolu i reviziju mjera koje su se financirale instrumentom SURE već postojale prije pandemije bolesti COVID-19 u gotovo svim državama članicama. Sve države članice provele su kontrole mjera koje su se financirale instrumentom SURE i provjerile jesu li ispunjeni kriteriji prihvatljivosti. Kontrolama i revizijama otkriveni su slučajevi nepravilnosti ili prijevara u svim državama članicama osim u jednoj. U svim takvim slučajevima provedene su istrage. U slučaju potvrđenih nepravilnosti ili prijevara sve države članice osigurale su povrat ili su u postupku povrata nepravilno iskorištenih sredstava u okviru ili bez pravnog postupka.

Svrha naknadnog upitnika bila je prikupljanje dodatnih podataka o tome kako države članice ispunjavaju svoje minimalne pravne obveze, prije svega obveze *ex post* kontrole, uključujući reviziju. Prvi je upitnik pokazao da države članice moraju dodatno objasniti postojanje i opseg *ex post* kontrola, uključujući reviziju. Radi jasnoće, u naknadnom upitniku, koji je proveden početkom 2023., razlikuju se *ex ante* kontrole (prije isplate sredstava) i *ex post* kontrole, uključujući revizije (nakon isplate sredstava)[58]. Cilj mu je bio ažurirati podatke o *ex ante* kontrolama i dodatno objasniti postojanje i opseg *ex post* kontrola, uključujući revizije.

Dodatni je cilj bio prikupiti podatke koji će Komisiji pomoći u provedbi preporuke Europskog revizorskog suda. Europski revizorski sud revidirao je 2022. uspješnost instrumenta SURE i izdao jednu preporuku, među ostalim o reviziji i kontroli[59]. Naknadni upitnik prvi je korak prema provedbi preporuke. Njime se prikupljaju podaci o: i. riziku od nepravilnosti ili prijevara povezanih s mjerama koje su se financirale instrumentom SURE na temelju percepcije

[57] Komisija je u trećem polugodišnjem izvješću podsjetila i na obveze izvješćivanja o kontroli i reviziji Komisije kao zajmodavca i države članice kao zajmoprimca.
[58] *Ex ante* kontrole provode se *prije* isplate sredstava. Obično ih obavljaju provedbena tijela, tj. tijela koja daju sredstva krajnjim primateljima. *Ex post* kontrole, uključujući revizije provode se *nakon* isplate sredstava. Mogu uključivati kontrole i revizije koje obavljaju odjeli koji nisu podređeni provedbenim odjelima unutar provedbenih tijela (npr. unutarnja revizija unutar ministarstava), ali i revizije koje obavlja tijelo neovisno o provedbenim tijelima (npr. revizijsko tijelo ili vrhovna revizijska institucija).
[59] Europski revizorski sud preporučuje Komisiji da ocijeni instrument SURE, među ostalim je li okvir instrumenta SURE bio djelotvoran u smanjivanju rizika od nepravilnosti ili prijevara uzimajući u obzir slučajeve koje su prijavile države članice. Vidjeti Tematsko izvješće 28/2022 o potpori radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE).

ili procjene država članica, ii. opsegu *ex ante* i *ex post* kontrola mjera za koje je procijenjeno da su izložene najvišem riziku od nepravilnosti ili prijevara i iii. učestalosti nepravilnosti ili prijevara.

Rezultati prvog i naknadnog upitnika poklapaju se i potvrđuju da su države članice poštovale svoje pravne obveze prema sporazumima o dodjeli zajma[60]**.** Konsolidirani rezultati obaju upitnika provedenih početkom 2022. i 2023. pokazuju da su sve države članice izvijestile da su provele *ex ante* ili *ex post* kontrole (ili obje kontrole) svih mjera koje su se financirale instrumentom SURE, uključujući mjere izložene najvišem riziku od nepravilnosti ili prijevara, u skladu sa svojim pravnim obvezama. U slučaju potvrđenih nepravilnosti ili prijevara sve države članice osigurale su povrat ili su u postupku povrata nepravilno iskorištenih sredstava u okviru ili bez pravnog postupka. Osim toga, u slučaju prijevare sve države članice poduzele su i druge mjere osim povrata nepravilno iskorištenih sredstava, kao što je pokretanje kaznenih istraga.

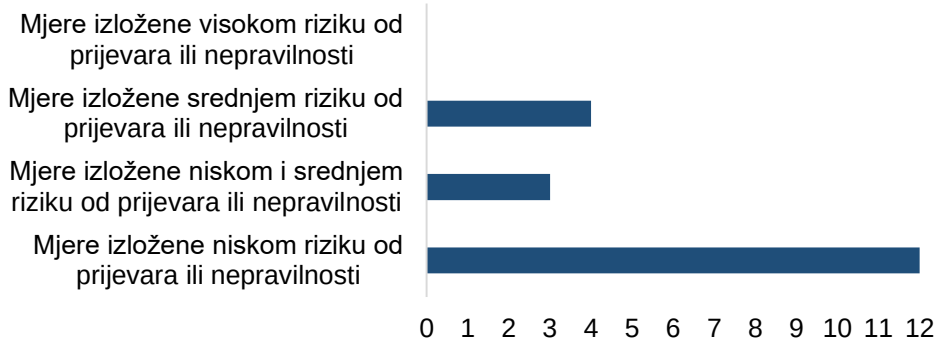
Sažetak rezultata koje su države članice dostavile u naknadnom upitniku nalazi se u ovom odjeljku. Konkretno, u odjeljku 4.2. izvješćuje se o riziku od prijevara ili nepravilnosti za mjere koje su se financirale instrumentom SURE, uključujući njegove činitelje. U odjeljku 4.3. opisuje se opseg *ex ante* i *ex post* kontrola te navode primjeri kontrola. Odjeljak 4.4. odnosi se na mjere koje su se financirale instrumentom SURE i izložene su najvišem riziku od prijevara ili nepravilnosti te izvješća o njihovim kontrolama. Naposljetku, u odjeljku 4.5. pružaju se informacije o učestalosti nepravilnosti ili prijevara, stopama povrata i drugim mjerama koje su poduzete kao odgovor na nepravilnosti ili prijevare.

4.2. Rizičnost mjera koje su se financirale instrumentom SURE u smislu nepravilnosti ili prijevara

Nijedna država članica ne smatra da su mjere koje su se financirale instrumentom SURE izložene visokom riziku od nepravilnosti ili prijevara (grafikon 25). Dvanaest država članica smatra da su sve mjere koje su se financirale instrumentom SURE izložene niskom riziku, četiri države članice smatraju da su izložene srednjem riziku, dok tri države članice smatraju da su neke mjere izložene niskom riziku, a druge srednjem riziku. Nekoliko država članica izvijestilo je da u okviru njihovih *ex post* kontrola, uključujući reviziju, nije utvrđen znatan stupanj nepravilnosti ili prijevara. To je potvrdila i empirijska studija o talijanskom programu skraćenog radnog vremena (Cassa Integrazione Guadagni, CIG) u državi članici koja je korisnica najvećeg iznosa.

Grafikon 25: Procjena rizika mjera koje su se financirale instrumentom SURE (broj država članica)

[60] U skladu s člankom 13. stavkom 1. Uredbe o instrumentu SURE i člankom 220. stavkom 5. Financijske uredbe te posebno prema Sporazumu o dodjeli zajma svaka država članica koja prima potporu u okviru instrumenta SURE trebala bi redovito provjeravati upotrebljava li se zajam dodijeljen u okviru instrumenta u skladu s Uredbom o instrumentu SURE, provedbenom odlukom Vijeća i Sporazumom o dodjeli zajma te osigurati da su na snazi odgovarajuće mjere za sprečavanje nepravilnosti ili prijevara. U slučaju nepravilne upotrebe dodijeljenog zajma država članica treba pokrenuti pravne postupke za povrat tako iskorištenog zajma. Država članica osim toga ima obvezu istraživati i obrađivati slučajeve prijevara, korupcije ili bilo koje druge nezakonite aktivnosti štetne za financijske interese EU-a u vezi s upravljanjem zajmom.



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice.*

Nizak rizik od nepravilnosti ili prijevara, kako je navela velika većina država članica, često se objašnjava pravno i jasno definiranim uvjetima prihvatljivosti koji su se kontrolirali *ex ante*. Nekoliko država članica izvijestilo je da je provedba automatskih *ex ante* kontrola, kao što je unakrsna provjera dosljednosti između podataka koje su naveli podnositelji zahtjeva i podataka iz različitih administrativnih registara ili registara socijalnog osiguranja, pomogla da se izbjegnu isplate nepripadnih iznosa i time smanje rizici od nepravilnosti ili prijevara. Neke su države članice smatrale da su mjere koje su se financirale instrumentom SURE po svojoj strukturi izložene niskom riziku od nepravilnosti ili prijevara jer je potpora izračunana na temelju podataka koji su već bili dostupni u administrativnim bazama podataka, među ostalim prije pandemije bolesti COVID-19. Kad je riječ o zdravstvenim mjerama, navedeno je da se nizak rizik od nepravilnosti ili prijevara objašnjava jasnim kriterijima nabave.

Nekoliko država članica u kojima su *ex ante* kontrole bile ograničene izvijestilo je o srednjem riziku od nepravilnosti ili prijevara. To je posebno bio slučaj na početku pandemije, kad se u kratkom razdoblju broj podnositelja zahtjeva naglo povećao i bilo je potrebno pružiti im potporu što prije. Osim toga, u nekim se slučajevima kriteriji prihvatljivosti nisu mogli provjeriti *ex ante* jer podaci (npr. o veličini pada prihoda) još nisu bili dostupni. U tim su se slučajevima isplate temeljile na časnim izjavama u kojima su podnositelji zahtjeva naveli da ispunjavaju sve uvjete prihvatljivosti. Države članice uspostavile su *ex post* kontrole za provjeru točnosti samoprocjene podnositelja zahtjeva te su nakon prvog vala zahtjeva postupno ojačale i svoje *ex ante* kontrole.

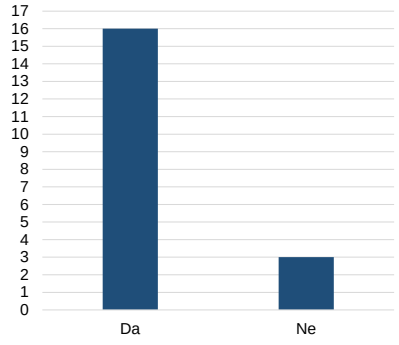
4.3. Opseg i vrsta ex ante *i* ex post *kontrola, uključujući revizije*

Gotovo su sve države članice izvijestile da su provele *ex ante* kontrole svih mjera koje su se financirale instrumentom SURE (grafikon 26). Tri države članice korisnice izvijestile su da nisu provele *ex ante* kontrole nekih svojih mjera zbog različitih razloga, kao što su vrlo velik broj podnositelja zahtjeva i ograničeni institucionalni kapaciteti za obradu zahtjeva u kratkom roku. Navedeno je i da u nekim slučajevima *ex ante* kontrole nisu bile potrebne jer su tijela sama izračunala naknade na temelju prijašnjih podataka korisnika. Nedostatak *ex ante* kontrola države članice nadoknadile su *ex post* kontrolama.

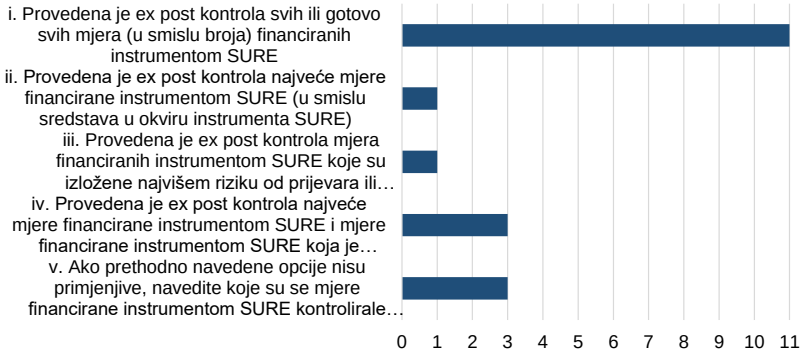
Primjeri *ex ante* kontrola uključuju sljedeće[61]:

- uvid u administrativne registre/registre socijalnog osiguranja kako bi se provjerili status poslodavca (obavlja li poslodavac prihvatljivu gospodarsku djelatnost, datum registracije djelatnosti, podatke o prometu), status građanina (je li zaposlen, je li ugovor o radu suspendiran, je li radno vrijeme smanjeno, prima li građanin druge naknade), zatraženi iznosi, dob djeteta (ako je riječ o naknadama za roditeljski dopust), podmirenje poreznih obveza;
- kad je riječ o bolovanju, navedeno je da je prije isplate naknada bila potrebna potvrda o nesposobnosti za rad koju izdaje liječnik opće prakse;
- kad je riječ o zdravstvenim mjerama, navedeno je da su uprava i zdravstveni osiguravatelj morali odobriti uvjete za pokrivanje dodatnih radnih sati i više plaće medicinskog osoblja.

Grafikon 26: Postojanje *ex ante* kontrola za sve mjere financirane instrumentom SURE (broj država članica)



Grafikon 27: Opseg *ex post* kontrola, uključujući reviziju (broj država članica)



[61] Institucije zadužene za *ex ante* kontrole u okviru instrumenta SURE objašnjene su u trećem polugodišnjem izvješću o instrumentu SURE.

Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice.*

Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice.*

Više od polovine država članica izvijestilo je da je provelo *ex post* kontrole svih ili većine mjera koje su se financirale instrumentom SURE i uglavnom ne planira dodatne *ex post* kontrole (grafikon 27 točka i.). Dodatnih pet država članica izvijestilo je da je provelo kontrolu najveće mjere ili mjere s najvišim rizikom od prijevara i nepravilnosti ili obiju mjera i da u planu još uvijek ima dodatne *ex post* kontrole (grafikon 27 točke od ii. do iv.). Dvije države članice provele su *ex post* kontrolu najmanje jedne mjere koja se financirala instrumentom SURE te 2023. planiraju dodatne *ex post* kontrole, uključujući reviziju. Preostala država članica planira u prvoj polovini 2023. revidirati sve mjere koje su se financirale instrumentom SURE (grafikon 27 točka v.).

Primjeri *ex post* kontrola uključuju[62] sljedeće:

- reviziju rashoda za mjere koje su se financirale instrumentom SURE koju provodi neovisno revizijsko tijelo u okviru izvršenja proračuna. Primjerice, neovisno revizijsko tijelo provjerilo je jesu li zakonske naknade pravilno dodijeljene i isplaćene korisnicima;
- financijske provjere prometa/prihoda korisnika kako bi se procijenili prihvatljivost i točan iznos plaćanja, kontrole kojima se utvrđuje jesu li poslodavci isplatili puni iznos plaća zaposlenicima te jesu li raskinuli njihove ugovore o radu (primjerice u razdoblju za koje se isplaćuje naknada), kontrole kojima se sprječava da korisnici primaju potporu iz drugih nekompatibilnih izvora (npr. naknade za nezaposlene), kontrole kojima ministarstva utvrđuju pravilnost potrošnje lokalnih ureda za zapošljavanje;
- kad je riječ o zdravstvenim mjerama, navedeno je da su revidirana javna nabava i fond za zdravstveno osiguranje koji je bolnicama pružao potporu za pokrivanje troškova dodatnog potrebnog osoblja.

***Ex post* kontrole često su se temeljile na riziku i provodile na uzorku korisnika.** Konkretno, *ex post* kontrole bile su usmjerene na korisnike za koje je bio utvrđen najviši rizik od zlouporabe osiguranih sredstava. Primjerice, navedeno je da će *ex post* kontrole biti usmjerene na i. poduzeća koja su zaposlila nove osobe ili imala visoki postotak osoba sa zadaćama prikladnima za rad na daljinu, a istovremeno su primala naknade u okviru programâ skraćenog radnog vremena ili sličnih mjera, ii. ponovno aktivirana poduzeća ili novoosnovana poduzeća koja su zatim nakon prestanka potpore prestala poslovati, iii. poduzeća koja su prilagodila svoj pravni status ili ugovore o radu zaposlenika kako bi ispunila uvjete za potporu i iv. poduzeća kod kojih je već bilo nepravilnosti ili prijevara u prošlosti. U nekim je slučajevima rizik procijenjen na temelju ishoda *ex post* kontrola sličnih rashoda (npr. rashoda koji su se financirali iz Europskog socijalnog fonda). Navedeno je i da su *ex post* kontrole bile nasumične ili su uključivale *sve* korisnike, ali samo u odabranom razdoblju (npr. nekoliko mjeseci).

Sve su države članice izvijestile da su provele *ex ante* ili *ex post* kontrole (ili obje kontrole) mjera koje su se financirale instrumentom SURE. Mjere koje se nisu kontrolirale *ex ante*

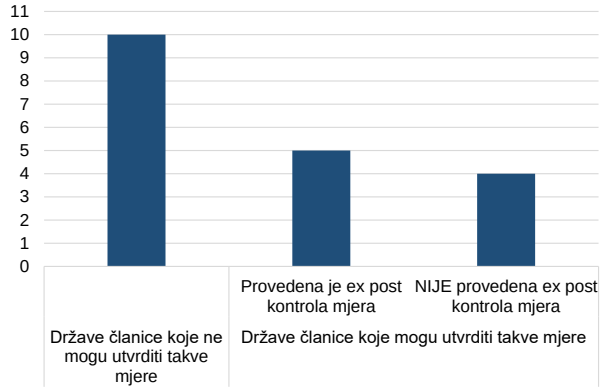
[62] Institucije zadužene za *ex post* kontrole u okviru instrumenta SURE objašnjene su u trećem polugodišnjem izvješću o instrumentu SURE. Navedeno je da je koordinacija između institucija (npr. središnji, regionalni i periferni uredi) važna za utvrđivanje slučajeva u kojima se sumnja na nepravilnosti ili su one potvrđene.

kontrolirale su se *ex post* kako bi se osigurala pravilna uporaba mjera koje su se financirale instrumentom SURE[63].

4.4. Kontrola mjera s najvišim rizikom od nepravilnosti ili prijevara

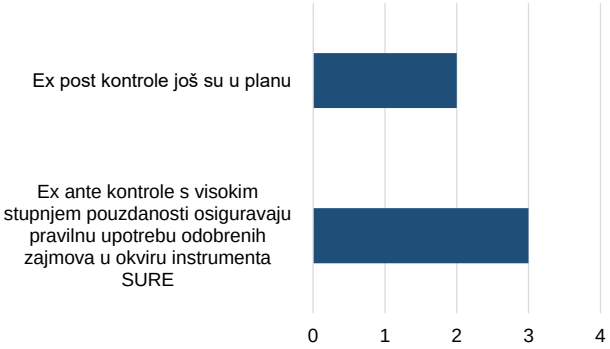
Većina država članica nije mogla utvrditi mjere financirane instrumentom SURE koje su izložene najvišem riziku od nepravilnosti ili prijevara (grafikon 28). To se prije svega objašnjava time da se smatra kako su mjere financirane instrumentom SURE izložene niskom riziku od nepravilnost ili prijevara. Četiri države članice utvrdile su da su mjere za pružanje potpore samozaposlenim osobama izložene najvišem riziku od nepravilnosti ili prijevara zbog ograničenih *ex ante* kontrola (u nastojanju da se potpora pruži što prije) ili zbog nepravilnosti utvrđenih *ex post*.

Grafikon 28: Mjere financirane instrumentom SURE koje su izložene najvišem riziku od nepravilnosti ili prijevara (broj država članica)



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice.*

Grafikon 29: Aktivnosti koje su poduzete ili se planiraju poduzeti u pogledu mjera financiranih instrumentom SURE koje su izložene najvišem riziku od nepravilnosti ili prijevara i nisu se kontrolirale *ex post* (broj država članica)



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice.*

Države članice koje su utvrdile mjere financirane instrumentom SURE koje su izložene najvišem riziku od nepravilnosti i prijevara poduzele su aktivnosti za osiguravanje pravilne upotrebe sredstava. Konkretno, sve države članice (njih devet) koje su utvrdile mjere financirane instrumentom SURE koje su izložene najvišem riziku od nepravilnosti i prijevara provele su *ex ante* kontrolu tih mjera[64]. Osim toga, pet država članica izvijestilo je da su te mjere kontrolirale i *ex post* (grafikon 28). Četiri države članice koje te mjere nisu kontrolirale *ex post* izvijestile su da još uvijek planiraju *ex post* kontrole ili da *ex ante* kontrole s visokim stupnjem pouzdanosti osiguravaju pravilnu upotrebu rashoda (grafikon 29).

4.5. Učestalost nepravilnosti ili prijevara i korektivne mjere

[63]Jedna država članica dostavila je podatke o kontroli i reviziji samo za mjere tržišta rada.

[64] Dvije države članice utvrdile su mjeru financiranu instrumentom SURE koja je izložena najvišem riziku od nepravilnosti i prijevara na temelju njezine veličine, a ne rizika.

Iznosi za povrat, koji mogu poslužiti kao pokazatelj učestalosti nepravilnosti ili prijevara, za najveće mjere koje su se financirale instrumentom SURE u većini su slučajeva manji od 2 % ukupnih rashoda (grafikon 30). Međutim, ti su podaci samo okvirni i nisu usporedivi među zemljama zbog heterogenih mjera[65]. Neke su države članice priopćile da iznosi za povrat uključuju novčane kazne izrečene zbog prijevare.

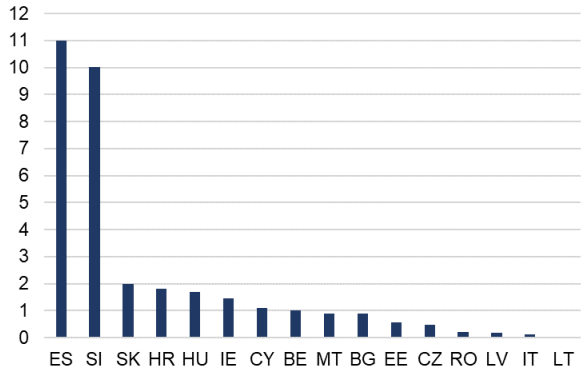
U 11 od 15 država članica dosad je vraćeno više od 75 % ukupnog dugovanog iznosa (grafikon 31). U nekim bi državama članicama stopa povrata bila viša ako bi se, primjerice, uzele u obzir i izvansudske nagodbe na temelju kojih se omogućuje otplata u (budućim) obrocima.

Sve su države članice otkrile nepravilnosti, a oko dvije trećine otkrilo je i prijevare. U slučaju prijevare sve države članice poduzele su i druge mjere osim povrata nepravilno iskorištenih sredstava, kao što su obavješćivanje nadležnih istražnih tijela i provedba relevantnih postupaka kaznenog progona. Neke su države članice izvijestile da su poduzele preventivne mjere kao odgovor na prijevare ili nepravilnosti, kao što je izrada novog sustava poslovne inteligencije za predviđanje rizika od prijevara i optimizaciju preventivnog otkrivanja ili izrada popisa subjekata koji nisu ispunili uvjete prihvatljivosti kako bi im se onemogućilo ponovno (uspješno) podnošenje zahtjeva.

Grafikon 30: Učestalost nepravilnosti ili prijevara za najveću mjeru koja se financirala instrumentom SURE (kao % ukupnih rashoda)

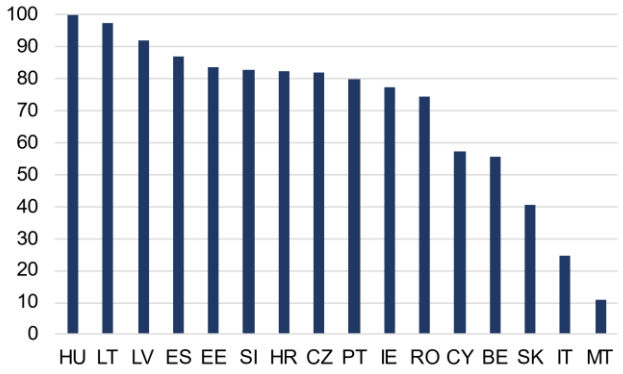
Grafikon 31: Stope povrata za najveću mjeru koja se financirala instrumentom SURE (vraćeni iznosi kao % ukupnog iznosa za povrat)

[65] Primjerice, Slovenija je izvijestila da je u slučaju njezine najveće mjere (program skraćenog radnog vremena „čekanje na posao") potpora 2020. odobrena na temelju subjektivne procjene podnositelja zahtjeva o očekivanom padu prihoda 2020. S obzirom na nesigurnost u gospodarstvu bilo je teško predvidjeti točan pad prihoda i stoga se većina nepravilnosti u toj mjeri odnosila na (ne)ispunjavanje tog uvjeta prihvatljivosti *ex post*. Timese objašnjava i relativno visoka učestalost nepravilnosti ili prijevara (10 % na grafikonu 30).



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice i vlastiti izračuni.*

Napomena: učestalost nepravilnosti ili prijevara izračunava se kao iznos za povrat u odnosu na ukupne rashode za najveću mjeru koja se financirala instrumentom SURE u svakoj državi članici. Podaci su samo okvirni i nisu usporedivi među zemljama zbog heterogenih mjera (vidjeti bilješku 64.). Podaci o učestalosti dostavljeni su za sve mjere u Hrvatskoj i Cipru te za drugu najveću mjeru u Češkoj. U tim je slučajevima učestalost izračunana u odnosu na ukupne rashode za sve mjere ili za drugu najveću mjeru, ovisno što je primjenjivo. Učestalost za Bugarsku izračunana je na temelju vraćenog iznosa, a ne iznosa za povrat. Grčka, Poljska i Portugal nisu dostavili podatke o iznosu za povrat ili vraćenom iznosu.



Izvor: *upitnici koje su ispunile države članice.*

Napomena: podaci o stopi povrata dostavljeni su za sve mjere u Hrvatskoj i Cipru te za drugu najveću mjeru u Češkoj. Bugarska, Grčka i Poljska nisu dostavile stope povrata.

V. NASTAVAK IZVANREDNIH OKOLNOSTI KOJE OPRAVDAVAJU PRIMJENU UREDBE O INSTRUMENTU SURE

Klauzula o vremenskom ograničenju valjanosti instrumenta SURE stupila je na snagu 1. siječnja 2023. Komisija je bila dužna izvijestiti o nastavku izvanrednih okolnosti koje opravdavaju primjenu Uredbe o instrumentu SURE dok je instrument još bio aktivan[66]. Četvrtom polugodišnjem izvješću iz rujna 2022. nije bio priložen prijedlog o produljenju instrumenta: u njemu je bilo utvrđeno da je većina ograničenja povezanih s bolešću COVID-19 postupno ukinuta sa slabljenjem epidemiološke opasnosti od virusa. Budući da te izvanredne okolnosti više nisu postojale, financijska pomoć u okviru instrumenta prestala je biti dostupna 31. prosinca 2022. U ovom se odjeljku razmatra vrijedi li ta procjena i dalje.

Hitne mjere povezane s bolešću COVID-19 gotovo su potpuno postupno ukinute do kraja ljeta 2022. Iako se svaka dva do tri mjeseca bilježi vrhunac vala zaraze varijantom omikron, epidemiološki i gospodarski učinak bolesti COVID-19 općenito se i dalje smanjuje. Prema podacima Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti, općenito je vidljivo opadanje

[66] Članak 14. stavak 1. Uredbe o instrumentu SURE. U skladu s člankom 12. stavkom 3. Uredbe o instrumentu SURE razdoblje raspoloživosti Instrumenta tijekom kojeg se može donijeti provedbena odluka Vijeća završava 31. prosinca 2022. U skladu s člankom 12. stavkom 4. ako Komisija u izvješću o provedbi zaključi da i dalje postoji ozbiljan gospodarski poremećaj prouzročen izbijanjem bolesti COVID-19 koji utječe na financiranje prihvatljivih mjera, Vijeće na prijedlog Komisije može odlučiti produljiti razdoblje raspoloživosti Instrumenta svaki put za dodatno razdoblje od šest mjeseci.

najvećeg broja prijavljenih slučajeva, hospitalizacija, prijema u jedinice intenzivne njege i smrti u posljednjih 12 mjeseci[67]. Države članice nisu morale ponovno uvesti mjere za sprečavanje širenja zaraze ili mjere gospodarske potpore, što je omogućilo daljnje postupno ukidanje rashoda povezanih s bolešću COVID-19. Do 7. svibnja 2023. svi pokazatelji bolesti COVID-19 u EU-u/EGP-u bili su u padu ili stabilni, a u nekoliko država članica u kojima su se povećali vrijednosti su ostale relativno niske[68]. Svjetska zdravstvena organizacija promijenila je 5. svibnja 2023. klasifikaciju bolesti COVID-19 iz izvanrednog javnozdravstvenog stanja od međunarodne važnosti u trajan zdravstveni problem.

To potvrđuje prijašnju procjenu Komisije da više ne postoje izvanredne okolnosti koje opravdavaju upotrebu instrumenta SURE. Stabilna epidemiološka situacija odražava se i u rashodima država članica za prihvatljive mjere u okviru instrumenta SURE, koji su do prosinca 2022. ukupno iznosili samo 66 milijuna EUR u usporedbi s 1,3 milijarde EUR u siječnju 2022. SURE je bio privremeni instrument u izvanrednoj situaciji, a kako je faza izvanredne situacije pandemije završila, došao je kraj i instrumentu.

VI. OBVEZE IZVJEŠĆIVANJA U SKLADU S OKVIROM ZA OBVEZNICE S DRUŠTVENIM UČINKOM EU SURE

Ovo izvješće prelazi obvezu izvješćivanja iz Uredbe o instrumentu SURE i usklađeno je sa zahtjevom za izvješćivanje iz Okvira za obveznice s društvenim učinkom EU SURE[69]. Tim se zahtjevom nalaže izvješćivanje o isplati sredstava u okviru instrumenta SURE, vrsti rashoda i učinku instrumenta SURE.

Raščlamba sredstava u okviru instrumenta SURE po državama članicama korisnicama i po vrsti prihvatljivih socijalnih rashoda navedena je u odjeljcima 1.1. i 3.2. Do prosinca 2022. 19 država članica primilo je cijeli dodijeljeni iznos od 98,4 milijarde EUR i potrošilo svu financijsku pomoć.

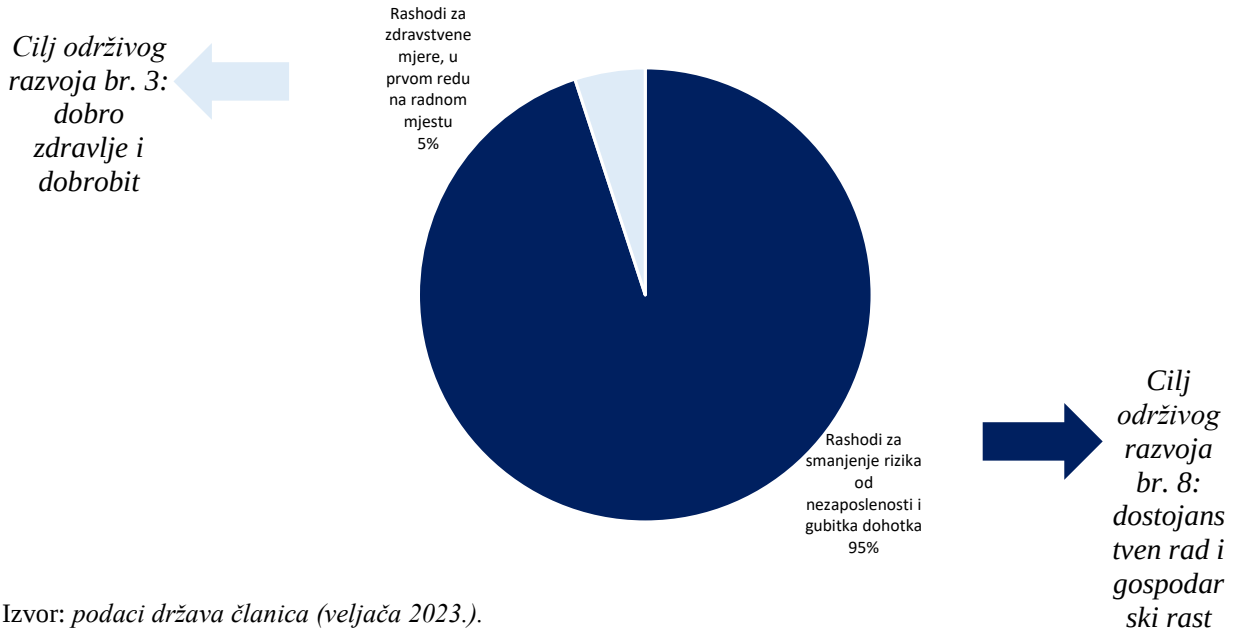
Javni rashodi u okviru instrumenta SURE i dalje su dobro usklađeni s UN-ovim ciljevima održivog razvoja. Raščlamba javnih rashoda financiranih u okviru instrumenta SURE po prihvatljivim socijalnim rashodima, kako je navedeno u Okviru za obveznice s društvenim učinkom, pokazuje da se 95 % troši na smanjenje rizika od nezaposlenosti i gubitka dohotka. Kako je prikazano na grafikonu 32, time se podržava cilj održivog razvoja br. 8 (dostojanstven rad i gospodarski rast). Preostalih 5 % troši se na zdravstvene mjere, kojima se podržava cilj održivog razvoja br. 3 (dobro zdravlje i dobrobit).

O učinku instrumenta SURE izvješćuje se u odjeljcima 2.4. i 3. Dostavljene su procjene broja građana i poduzeća koji su primili potporu u okviru instrumenta SURE 2020., 2021. i 2022. Procjenjuje se da je instrument SURE pridonio očuvanju 1,5 milijuna radnih mjesta 2020., kao

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews
[68] Isto.
[69] Okvirom za obveznice s društvenim učinkom EU SURE definira se standard koji ulagateljima pruža jamstvo da se obveznice EU-a izdane u tom okviru odnose na projekte koji imaju stvarnu društvenu svrhu. Okvir je stoga u skladu s načelima za obveznice s društvenim učinkom Međunarodnog udruženja za tržište kapitala: i. korištenje primitaka, ii. postupak za evaluaciju i odabir projekata, iii. upravljanje primicima i iv. izvješćivanje. Za dodatne informacije vidjeti: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu)

što je prikazano u odjeljku 3.1. Pokazalo se da je instrument SURE pridonio oporavku rasta 2021. i 2022., kao što je prikazano u odjeljku 3.2. Sad se procjenjuje da su države članice na plaćanjima kamata uštedjele 9 milijardi EUR, kao što je prikazano u odjeljku 3.3.

Grafikon 32: Okvir za obveznice s društvenim učinkom i mapiranje ciljeva održivog razvoja



Izvor: *podaci država članica (veljača 2023.).*

VII. ZAVRŠNA RAZMATRANJA O DODANOJ VRIJEDNOSTI INSTRUMENTA SURE NA TEMELJU NAKNADNO DOSTUPNIH SAZNANJA

U ovom se odjeljku razmatraju tri opće političke pouke koje se mogu izvući iz uspjeha instrumenta SURE. Preliminarna procjena u ovom izvješću pokazuje da je instrument SURE općenito bio uspješan[70]. Nadalje, u lipnju 2021. instrumentu SURE dodijeljena je Nagrada Europskog ombudsmana za dobru upravu za 2021. u kategoriji pružanja usluga usmjerenih na građane. U ovom se izvješću razmatraju tri glavne pouke koje se mogu izvući iz primjene instrumenta SURE i koje će se dodatno ocijeniti u evaluaciji instrumenta SURE koju Komisija planira objaviti do trećeg tromjesečja 2024.

Prvo, instrument SURE bio je odgovor na konkretnu hitnu društvenu i gospodarsku potrebu koja se pojavila u kontekstu pandemije. U ozračju neizvjesnosti na početku pandemije bilo je izrazito važno da oblikovatelji politika poduzmu konkretne korake kako bi se izbjegle dugoročne štetne društvene i gospodarske posljedice zbog šoka za koji se na temelju čvrstih razloga pretpostavljalo (i to ispravno, kako se pokazalo) da je privremenog karaktera. Stoga je instrument SURE imao jasnu i dobro definiranu svrhu te je odgovorio na konkretnu i goruću potrebu koju su utvrdile države članice i Komisija. Ta je svrha bila zadržati radnike na radnim mjestima i tako zaštiti njihov dohodak te ublažiti negativne gospodarske i društvene posljedice pandemije. Posebno je odgovorio na usporavanje gospodarske aktivnosti povezano s ograničenjima kretanja i mjerama za sprečavanje širenja zaraze koji su uvedeni u cijelom EU-u

[70] Razmatranja koja se analiziraju u ovom odjeljku temelje se na Tromjesečnom izvješću o europodručju Europske komisije iz 2022., odjeljak III., svezak 21., br. 2.

kako bi se obuzdala teška epidemiološka situacija, usporilo širenje zaraze i zaštitili životi. EU je dodatno naglasio socijalni karakter tog cilja izdavši prve obveznice s društvenim učinkom, koje su postale popularne među ulagateljima.

Osobito djelotvorno bilo je područje primjene instrumenta SURE jer se nije temeljilo na strogoj institucionalnoj definiciji već na namjeni, a to je bila potpora očuvanju radnih mjesta. SURE nije bio ograničena vrsta instrumenta koji služi samo postizanju cilja. U prvom je redu bio usmjeren na programe skraćenog radnog vremena (i slične mjere za samozaposlene osobe) kao najučinkovitije vrste mjera tržišta rada koje su se provodile u vrijeme reguliranog zatvaranja gospodarstva (npr. ograničenje kretanja zbog pandemije bolesti COVID-19)[71]. Time su državama članicama dane i jasne smjernice za politike tijekom krize. Isto tako, jedna od glavnih svrha instrumenta SURE bila je pružiti državama članicama operativni manevarski prostor za prilagodbu tržišta rada potrebama u dotad nezabilježenim i dramatičnim okolnostima. Zbog toga je instrument SURE obuhvaćao niz mjera koje su imale istu svrhu kao programi skraćenog radnog vremena, a to je očuvanje radnih mjesta u poduzećima uz istovremenu zaštitu dohotka radnika tijekom pandemije. Te su mjere uključivale potporu samozaposlenim radnicima i programe subvencija za plaće (u okviru kojih se potpora ne dodjeljuje na temelju odrađenih sati nego kao jednokratni iznos ili udio u rashodima za plaće). Druge mjere uključivale su različita smanjenja neizravnih troškova rada (povezanih s očuvanjem radnih mjesta), naknade za bolovanje i poseban dopust te druge konkretne mjere za produljenje rada netipičnih radnika (kao što su radnici s ugovorima o radu s prekidima i sezonski radnici).

Drugo, kad je riječ o upravljanju, instrument SURE pokazao je vrijednost metode EU-a u kombinaciji s političkom uvjetovanošću i fleksibilnom nacionalnom provedbom. Instrument SURE pokrenula je Komisija primjenjujući umjesto međuvladina pristupa metodu zajednice EU-a. Time su osigurane odgovornost i solidarnost među državama članicama, a istovremeno se pridonijelo i sprečavanju eventualne stigmatizacije. Komisija je predložila samo političku uvjetovanost u okviru instrumenta SURE: jedini uvjet za pristup programu bio je da je država članica zbog pandemije suočena s velikim i naglim povećanjem potrošnje na programe skraćenog radnog vremena i slične mjere te da se sredstva u okviru instrumenta SURE upotrebljavaju u namijenjenu svrhu. Ta vrsta uvjetovanosti omogućila je državama članicama da zadrže vlasništvo nad mjerama koje se provode na nacionalnoj razini i istovremeno iskoriste financijsku potporu i političke smjernice pružene u okviru instrumenta SURE.

Treće, instrument SURE temeljio se na čvrstoj financijskoj konstrukciji. Instrument SURE uspostavljen je na temelju sustava jamstava država članica. Sve države članice, uključujući njih osam koje nisu bile korisnice instrumenta SURE, pružile su jamstva u ukupnom iznosu od 25 milijardi EUR. Jamstva su dana dobrovoljno te su nakon odobrenja postala neopoziva, bezuvjetna i mogla su se aktivirati na poziv. Riječ je o financijski stabilnom sustavu jamstava (koji je i jasan izraz solidarnosti putem proračuna EU-a). Zahvaljujući njemu tržišta i agencije za kreditni rejting smatrali su obveznice SURE vrlo vjerodostojnima, čime su stvoreni temelji za veliku potražnju ulagatelja ostvarenu za svako izdanje. Popularnost instrumenta SURE među

[71] U ranim fazama pandemije osobitu djelotvornost programâ skraćenog radnog vremena prepoznala je i akademska zajednica, npr. Laudais i Giupponi na portalu VoxEU, travanj 2020.: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

državama članicama i ulagateljima dovela je i do smanjenja rizika od stigmatizacije korištenja financijske pomoći u pojedinoj državi članici.

PRILOG: Dodatne pojedinosti o transakcijama i isplatama u okviru instrumenta SURE

Tablica A1: Isplate državama članicama u okviru instrumenta SURE (u milijardama EUR)

Zemlja	**Ukupni iznos zajma**	**1. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 20.10.2020. Isplata: 27.10.2020.			**2. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 10.11.2020. Isplata: 17.11.2020.			**3. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 24.11.2020. Isplata: 1.12.2020.	**4. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 26.1.2021. Isplata: 2.2.2021.			**5. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 9.3.2021. Isplata: 16.3.2021.	**6. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 23.3.2021. Isplata: 30.3.2021.			**7. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 18.5.2021. Isplata: 25.5.2021.			**8. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 22.3.2022. Isplata: 29.3.2022.	**9. izdanje obveznica EU SURE** Transakcija: 7.12.2022. Isplata: 14.12.2022.	**Ukupno Isplaćeno** (100 % iznosa zajma)	**Prosječni rok dospijeća**
		10 god.	20 god.	**Ukupno**	5 god.	30 god.	**Ukupno**	15 god.	7 god.	30 god.	**Ukupno**	15 god.	5 god.	25 god.	**Ukupno**	8 god.	25,6 god.	**Ukupno**	15 god.	15 god.		
Belgija	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**			**8,2**	**14,7**
Bugarska	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Hrvatska	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Cipar	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Češka	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estonija	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Grčka	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Mađarska	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irska	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Italija	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**			**27,4**	**14,8**
Latvija	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Litva	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Poljska	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugal	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Rumunjska	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slovačka	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slovenija	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Španjolska	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**
Ukupno	**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**

Tablica A2: Ključni statistički podaci o transakcijama pozajmljivanja u okviru EU-ova instrumenta SURE (u EUR)

	SURE br. 1		SURE br. 2		SURE br. 3	SURE br. 4		SURE br. 5	SURE br. 6		SURE br. 7		SURE br. 8	SURE br. 9
Tranša	10 godina	20 godina	5 godina	30 godina	15 godina	7 godina	30 godina (zamjenjivo izdanje)	15 godina	5 godina	25 godina	8 godina	25 godina	15 godina	15 godina
Veličina obveznice	10 mlrd.	7 mlrd.	8 mlrd.	6 mlrd.	8,5 mlrd.	10 mlrd.	4 mlrd.	9 mlrd.	8 mlrd.	5 mlrd.	8,137 mlrd.	6 mlrd.	2,17 mlrd.	6,548 mlrd.
Prinos	–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 %
Raspon	MS + 3 bazna boda	MS + 14 baznih bodova	MS – 9 baznih bodova	MS + 21 bazni bod	MS – 5 baznih bodova	MS – 16 baznih bodova	MS + 5 baznih bodova	MS – 4 bazna boda	MS – 14 baznih bodova	MS + 1 bazni bod	MS – 2 bazna boda	MS + 17 baznih bodova	MS – 8 baznih bodova	MS + 21 bazni bod
Raspon u odnosu na Bund (bazni bodovi)	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
Raspon u odnosu na OAT (bazni bodovi)	9,2	3,2	7,7	–9,9	0,5	–1	–23,1	–2,6	3,1	–11	–1,2	–21	4,9	24
Koncesija za novo izdanje	+1 bazni bod	+2 bazna boda	+1,5 baznih bodova	+2,5 baznih bodova	+1 bazni bod	1 bazni bod	1 bazni bod	2	1,5 baznih bodova	1,5 baznih bodova	2 bazna boda	2,5 baznih bodova	1 bazni bod	4 bazna boda
Ukupna potražnja ulagatelja	145 mlrd.	88 mlrd.	105 mlrd.	70 mlrd.	114 mlrd.	83 mlrd.	49 mlrd.	86 mlrd.	46,5 mlrd.	40 mlrd.	51,2 mlrd.	37,5 mlrd.	35 mlrd.	25 mlrd.

Napomena: statistički podaci odnose se na pozajmljivanja Komisije u ime Unije. Koncesija za novo izdanje odnosi se na premiju koja se isplaćuje ulagateljima koji kupuju nova izdanja obveznice zbog raspona po kojem se očekuje da će se tim obveznicama trgovati na sekundarnom tržištu.