ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 2.6.2023
COM(2023) 291 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Έκθεση σχετικά με το ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) λόγω της επιδημικής έκρηξης της COVID-19 σύμφωνα με το άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου

Το SURE μετά τη λήξη ισχύος του: τελική εξαμηνιαία έκθεση

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Η παρούσα έκθεση είναι η πέμπτη και τελική εξαμηνιαία έκθεση σχετικά με το ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE). Επιβεβαιώνει τα πορίσματα των προηγούμενων εκθέσεων, παρουσιάζει τις λειτουργίες και τη χρήση του μέσου και επανεξετάζει τις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις του. Το SURE αποτέλεσε ένα μέσο για την αντιμετώπιση της κρίσης, μεγέθους 100 δισ. EUR, το οποίο δημιούργησε η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) με σκοπό να συνδράμει τα κράτη μέλη στην προστασία των θέσεων εργασίας και των εισοδημάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19. Το SURE έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 2022, αλλά η παρακολούθηση της εφαρμογής του συνεχίστηκε και μετά την ημερομηνία αυτή, όπως αναφέρεται στην παρούσα έκθεση. Η παρακολούθηση ολοκληρώνεται με τη δημοσίευση της παρούσας έκθεσης.

Η παρούσα έκθεση εξετάζει ορισμένες από τις πρόσθετες παρατηρήσεις που διατύπωσε το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο στην ειδική έκθεσή του για το SURE, η οποία δημοσιεύτηκε τον Δεκέμβριο του 2022. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η παρούσα έκθεση περιλαμβάνει περαιτέρω ανάλυση των εθνικών συστημάτων λογιστικών και λοιπών ελέγχων, πρόσθετα στοιχεία που επιβεβαιώνουν την αξιοπιστία του αριθμού των ατόμων και των επιχειρήσεων που καλύπτονται από το SURE, καθώς και περαιτέρω ανάλυση των μέτρων που αφορούν την υγεία και καλύπτονται από το SURE.

Ένα νέο μέσο που τέθηκε γρήγορα σε εφαρμογή ως απόκριση στις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας

Η εφαρμογή του μέσου ήταν ταχεία και ομαλή. Στο πλαίσιο της αρχικής απόκρισης της ΕΕ στην πανδημία, η Επιτροπή πρότεινε τον κανονισμό SURE στις 2 Απριλίου 2020 και ο κανονισμός εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 19 Μαΐου 2020. Το SURE αποτέλεσε επίσης ισχυρή έκφραση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών μέσω της ΕΕ: όλα τα κράτη μέλη συμφώνησαν να παράσχουν διμερείς εγγυήσεις στην ΕΕ, ώστε η Ένωση να μπορεί να δανείζεται από τις αγορές με πολύ ευνοϊκούς όρους για τη χρηματοδότηση δανείων στο πλαίσιο του SURE. Το χρηματοδοτικό κονδύλιο των 100 δισ. EUR κατέστη διαθέσιμο στις 22 Σεπτεμβρίου 2020, αφού όλα τα κράτη μέλη υπέγραψαν συμφωνίες εγγύησης. Η Επιτροπή επιτάχυνε την εφαρμογή του μέσου, συνεργαζόμενη στενά με τα κράτη μέλη και χορηγώντας χρηματοδοτική συνδρομή στο Βέλγιο, στη Βουλγαρία, στην Τσεχία, στην Εσθονία, στην Ιρλανδία, στην Ελλάδα, στην Ισπανία, στην Κροατία, στην Ιταλία, στην Κύπρο, στη Λετονία, στη Λιθουανία, στην Ουγγαρία, στη Μάλτα, στην Πολωνία, στην Πορτογαλία, στη Ρουμανία, στη Σλοβενία και στη Σλοβακία. Πάνω από το 90 % της χρηματοδοτικής συνδρομής που χορηγήθηκε εκταμιεύθηκε σε μόλις επτά μήνες, από τον Οκτώβριο του 2020 έως τον Μάιο του 2021. Το 2022 πραγματοποιήθηκαν περαιτέρω εκταμιεύσεις, για τη διευκόλυνση των κρατών μελών που προτίμησαν να λάβουν κονδύλια αργότερα ή ζήτησαν πρόσθετη χρηματοδοτική συνδρομή.

Το φθινόπωρο του 2022 χορηγήθηκε πρόσθετη χρηματοδοτική συνδρομή σε οκτώ κράτη μέλη. Αυτή η συμπληρωματική στήριξη προοριζόταν για πρόσθετες δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν το 2021 —και σε ορισμένες περιπτώσεις έως τις αρχές του 2022— σχετικά με τα μέτρα στήριξης έκτακτης ανάγκης που ήδη στηρίζονταν από το SURE. Η στήριξη του SURE μπορούσε να ζητηθεί για επιλέξιμες δαπάνες που σχετίζονταν με τη νόσο COVID-19, με

βάση είτε τις προγραμματισμένες δαπάνες είτε τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες, ενώ οι τελευταίες εξ ορισμού δεν υπόκεινται σε κίνδυνο απορρόφησης. Εκδόθηκε επίσης τροποποιητική εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου για την Πολωνία με σκοπό την αντιμετώπιση του κενού απορρόφησής της.

Είναι η πρώτη φορά που η ΕΕ εξέδωσε κοινωνικά ομόλογα για τη χρηματοδότηση της χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE στα κράτη μέλη. Εκτός από τις απαιτήσεις του κανονισμού SURE, η παρούσα έκθεση παρουσιάζει επίσης τη σχετική υποβολή στοιχείων σύμφωνα με το πλαίσιο κοινωνικών ομολόγων EU SURE και επιβεβαιώνει ότι οι δαπάνες του SURE είναι πλήρως εναρμονισμένες με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών.

Η Επιτροπή εξέδωσε με επιτυχία κοινωνικά ομόλογα SURE ύψους 6,5 δισ. EUR τον Δεκέμβριο του 2022, με τα οποία σχεδόν εξαντλήθηκε ολόκληρο το κονδύλιο του SURE. Αυτή ήταν η τελική συναλλαγή μιας επιτυχημένης εκστρατείας έκδοσης που προσέλκυσε έντονο επενδυτικό ενδιαφέρον και ευνοϊκούς όρους τιμολόγησης. Συνολικά, εκταμιεύτηκε χρηματοδοτική συνδρομή του SURE συνολικού ύψους 98,4 δισ. EUR σε 19 κράτη μέλη, δηλαδή σχεδόν το μέγιστο ποσό των 100 δισ. EUR. Τα υπόλοιπα 1,6 δισ. EUR δεν μπορούν να ζητηθούν για μελλοντική χρήση, καθώς το μέσο έχει λήξει.

Η συνεχιζόμενη χρήση του SURE από τα δικαιούχα κράτη μέλη

Η παρούσα έκθεση επιβεβαιώνει την προηγούμενη εκτίμηση ότι το 2020, όταν ξέσπασε η πανδημία, το SURE κάλυψε περίπου 31,5 εκατομμύρια άτομα και πάνω από 2,5 εκατομμύρια επιχειρήσεις. Οι αριθμοί αυτοί αντιπροσωπεύουν σχεδόν το ένα τρίτο της συνολικής απασχόλησης και πάνω από το ένα τέταρτο του συνόλου των επιχειρήσεων στα δικαιούχα κράτη μέλη. Η υψηλή αξιοπιστία των εν λόγω στοιχείων κάλυψης, τα οποία βασίζονται κυρίως σε διοικητικά στοιχεία των κρατών μελών σύμφωνα με τις οδηγίες της Επιτροπής, έχει επιβεβαιωθεί. Οι ΜΜΕ ήταν οι κύριοι αποδέκτες της χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE. Οι τομείς που έλαβαν τη μεγαλύτερη στήριξη ήταν οι υπηρεσίες που απαιτούν στενή επαφή (υπηρεσίες παροχής καταλύματος και εστίασης, χονδρικό και λιανικό εμπόριο) και η μεταποίηση.

Το 2021, ιδίως κατά το πρώτο εξάμηνο του έτους κατά το οποίο η πανδημία εξακολούθησε να έχει καταστροφικές συνέπειες, το SURE παρείχε στήριξη σε περίπου 9 εκατομμύρια άτομα και σε πάνω από 900 000 επιχειρήσεις. Κατά το πρώτο εξάμηνο του 2021 εξακολουθούσαν να απαιτούνται μέτρα οικονομικής στήριξης, τα οποία όμως στη συνέχεια καταργήθηκαν σταδιακά, καθώς εξασθένησαν τόσο οι οικονομικές όσο και οι υγειονομικές επιπτώσεις της πανδημίας. Αυτή η σταδιακή αποκλιμάκωση σημειώθηκε όταν ξεκίνησαν οι εμβολιασμοί και οι οικονομίες της ΕΕ προσαρμόστηκαν περαιτέρω στην πανδημία.

Εκτιμάται ότι το 2022 το SURE στήριξε περίπου 350 000 άτομα και πάνω από 40 000 επιχειρήσεις, σύμφωνα με τη μείωση των δαπανών που σχετίζονται με το SURE. Η πλειονότητα των δικαιούχων κρατών μελών του SURE κατάργησαν σταδιακά τα μέτρα έκτακτης ανάγκης για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας έως τα μέσα του 2022. Μόνο τέσσερα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν το SURE για να χρηματοδοτήσουν μέτρα το 2022, δαπανώντας μόλις 5 δισ. EUR, καθώς οι επιπτώσεις της πανδημίας συνέχισαν να μειώνονται.

Όλες οι συνολικές προγραμματισμένες δημόσιες δαπάνες στο πλαίσιο του SURE έχουν πλέον εκτελεστεί. Οι συνολικές δημόσιες δαπάνες για μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE ανήλθαν σε 122 δισ. EUR στα δικαιούχα κράτη μέλη. Το ποσό αυτό υπερβαίνει κατά πολύ τη συνολική χρηματοδοτική συνδρομή που χορηγήθηκε (98 δισ. EUR), δεδομένου ότι αρκετά κράτη μέλη συμπλήρωσαν τη χρηματοδότηση του SURE για επιλέξιμα μέτρα με εθνική χρηματοδότηση, γεγονός που καταδεικνύει τη σημασία των μέτρων που στηρίζονται από το SURE.

Σχεδόν το ήμισυ των συνολικών δημόσιων δαπανών για μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE διατέθηκε σε συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας. Σχεδόν το ένα τρίτο διατέθηκε σε παρόμοια μέτρα για τους αυτοαπασχολούμενους. Το υπόλοιπο των δημόσιων δαπανών διατέθηκε σε μέτρα επιδότησης μισθών —παρόμοια με τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας, μολονότι δεν βασίζονταν στις ώρες εργασίας— και σε μέτρα που αφορούν την υγεία. Η συμμετοχή των γυναικών και των νέων στην εργασία μειωμένου ωραρίου αυξήθηκε επίσης κατά τη διάρκεια της κρίσης της νόσου COVID-19.

Επιβεβαιώθηκε ο επικουρικός χαρακτήρας των δαπανών που αφορούν την υγεία, οι οποίες καλύπτουν μόνο τα δύο πέμπτα των δικαιούχων κρατών μελών του SURE και αντιπροσωπεύουν μόλις το 5 % των συνολικών δαπανών. Από τα 19 κράτη μέλη, 8 ήταν εκείνα που χρησιμοποίησαν το SURE για τη χρηματοδότηση μέτρων που αφορούν την υγεία. Από αυτές τις δαπάνες, το 22 % αφορούσε μέτρα που ελήφθησαν στον χώρο εργασίας για την εγγύηση της ασφαλούς επιστροφής στην εργασία.

Επιπλέον, το SURE χρησιμοποιήθηκε για την αποτελεσματική χρηματοδότηση διαφόρων ειδών μέτρων που αφορούν την υγεία. Τα μέτρα αυτά κατανεμήθηκαν σχεδόν ομοιόμορφα σε i) προληπτικά μέτρα κατά της COVID-19, ii) πρόσθετο κόστος εργασίας για την πρόσληψη και τη στήριξη εργαζομένων στον τομέα της υγείας και iii) αγορά εξοπλισμού υγειονομικής περίθαλψης και φαρμάκων, συμπεριλαμβανομένων εμβολίων. Τα μέτρα αυτά είτε διευκόλυναν την ταχύτερη επιστροφή στην εργασία είτε παρείχαν ευπρόσδεκτη στήριξη έκτακτης ανάγκης στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης στα οκτώ κράτη μέλη που χρησιμοποίησαν το SURE για τη στήριξη των δαπανών που αφορούν την υγεία.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι το σύνολο της χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE έχει πλέον απορροφηθεί σε όλα τα κράτη μέλη. Το ζήτημα της απορρόφησης σε δύο κράτη μέλη (Ρουμανία και Πολωνία), το οποίο παρακολουθήθηκε στενά και για το οποίο αναφέρθηκαν λεπτομερή στοιχεία στην τέταρτη εξαμηνιαία έκθεση, έχει πλέον επιλυθεί πλήρως. Στη Ρουμανία, το χάσμα όσον αφορά την απορρόφηση έχει καλυφθεί πλήρως χάρη στη μείωση του συνολικού ποσού που χορηγήθηκε και στη θέσπιση πρόσθετων επιλέξιμων μέτρων τον Ιούλιο του 2022. Αυτό επιβεβαιώθηκε με τα τελικά στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Στην Πολωνία, το μέτριο χάσμα όσον αφορά την απορρόφηση σε σύγκριση με το χορηγούμενο ποσό επιλύθηκε με τη συμπερίληψη δύο νέων επιλέξιμων μέτρων στο πλαίσιο του SURE σε τροποποιητική εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου που εκδόθηκε τον Νοέμβριο του 2022.

Επικαιροποιημένη εκτίμηση του αντίκτυπου του SURE

Η πολιτική απόκριση στην κρίση της νόσου COVID-19 απέτρεψε με επιτυχία περίπου 1,5 εκατομμύρια άτομα από το να καταστούν άνεργοι το 2020 και τα χρηματοδοτούμενα από το

SURE συστήματα μπορεί να συνέβαλαν στο μεγαλύτερο μέρος αυτής της επιτυχίας. Η αύξηση της ανεργίας το 2020 στα δικαιούχα κράτη μέλη ήταν πολύ μέτρια, παρά τη μεγάλη μείωση της οικονομικής παραγωγής, και σημαντικά χαμηλότερη από το αναμενόμενο με βάση τα ιστορικά δεδομένα. Αυτό επιτεύχθηκε με τη διατήρηση των μισθωτών στις επιχειρήσεις στις οποίες εργάζονταν και με τη διατήρηση της δραστηριότητας των αυτοαπασχολούμενων. Πρόσθετες ενδεικτικές προσομοιώσεις που πραγματοποίησε η Επιτροπή με βάση το παγκόσμιο πολυκρατικό μοντέλο υποδηλώνουν ότι τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας και παρόμοια μέτρα που χρηματοδοτήθηκαν απευθείας από το SURE θα μπορούσαν να έχουν διασώσει έως και 1 εκατομμύριο θέσεις εργασίας το 2020 μόνο στην ευρωζώνη (που αντιστοιχεί σε 14 από τους 19 δικαιούχους του SURE). Αυτό υποδηλώνει ότι τα χρηματοδοτούμενα από το SURE συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας κατά πάσα πιθανότητα αντιπροσώπευαν το μεγαλύτερο μέρος των 1,5 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας που διασώθηκαν με τη συνολική πολιτική απόκριση στη νόσο COVID-19 στους 19 δικαιούχους του SURE.

Το SURE μπορεί επίσης να συνέβαλε στην πρόληψη της αύξησης της ανισότητας στην αγορά εργασίας σε ολόκληρη την ΕΕ. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με τις εξελίξεις που σημειώθηκαν μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση. Κατά την περίοδο 2020-2022 η διασπορά των ποσοστών ανεργίας μειώθηκε μεταξύ των κρατών μελών – δικαιούχων του SURE και των άλλων κρατών μελών, καθώς και μεταξύ όλων των δικαιούχων του SURE.

Το SURE προσέφερε συγκεκριμένα προστιθέμενη αξία μέσω της ενίσχυσης της εμπιστοσύνης στην οικονομία και της αποτελεσματικής ενθάρρυνσης των κρατών μελών να θεσπίσουν ευρέα και φιλόδοξα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας σε εθνικό επίπεδο. Τα στοιχεία βάσει ερευνών που παρασχέθηκαν σε προηγούμενες εκθέσεις επιβεβαιώνουν τον συγκεκριμένο αντίκτυπο του SURE. Πρώτον, το SURE —ένα από τα πρώτα χρηματοδοτικά μέσα της ΕΕ που θεσπίστηκαν για την αντιμετώπιση της νόσου COVID-19— συνέβαλε στη βελτίωση της εμπιστοσύνης στην οικονομία γενικά, καθώς έδειξε την ικανότητα της ΕΕ να αντιδρά γρήγορα και αποτελεσματικά σε μια άνευ προηγουμένου κρίση. Δεύτερον, μέσω του SURE, η ΕΕ στήριξε και ενθάρρυνε την εκτεταμένη χρήση συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας (δημιουργία νέων συστημάτων ή παράταση υφιστάμενων συστημάτων). Τρίτον, το SURE στήριξε την εμπιστοσύνη των κρατών μελών στην ανάληψη μεγαλύτερου δανεισμού και δαπανών για μέτρα διατήρησης των θέσεων εργασίας απ' ό,τι θα είχαν πράξει διαφορετικά. Έρευνα του Κέντρου Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής επιβεβαιώνει ότι η υιοθέτηση συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας αυξήθηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της πανδημίας κυρίως λόγω της μεγάλης αύξησης της κρατικής χρηματοδότησης των εν λόγω μέτρων.

Η προστασία της απασχόλησης κατά τα πρώτα δύο έτη της πανδημίας οδήγησε επίσης σε ταχύτερη ανάκαμψη το 2021 σε σύγκριση με προηγούμενες κρίσεις. Τα στοιχεία της έρευνας δείχνουν ότι το 2021 η στήριξη του SURE επικεντρώθηκε στους τομείς που εξακολουθούσαν να πλήττονται σοβαρά από την πανδημία. Οι δαπάνες του SURE συγκεντρώθηκαν επίσης στο πρώτο εξάμηνο του έτους, όταν τα μέτρα ανάσχεσης ήταν αυστηρότερα. Αυτό υποδηλώνει ότι το SURE επικεντρώθηκε στις πλέον πιεστικές ανάγκες στηρίζοντας τους τομείς που επλήγησαν περισσότερο.

Πιο συγκεκριμένα, εκτιμάται τώρα ότι τα κράτη μέλη έχουν εξοικονομήσει συνολικά 9,0 δισ. EUR σε πληρωμές τόκων χάρη στη λήψη χρηματοδοτικής συνδρομής μέσω του

SURE. Το ποσό αυτό εξηγείται από τους πολύ ευνοϊκούς όρους χρηματοδότησης που απολάμβανε η ΕΕ και τη μεγάλη μέση διάρκεια των δανείων που χορηγήθηκαν στα κράτη μέλη. Η εκτιμώμενη εξοικονόμηση τόκων αυξήθηκε με την 9η και τελική συναλλαγή στο πλαίσιο του SURE τον Δεκέμβριο του 2022.

Τα συστήματα λογιστικών και λοιπών ελέγχων που θέσπισαν τα κράτη μέλη

Σύμφωνα με τις νομικές υποχρεώσεις τους, όλα τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν επαληθεύσει την εφαρμογή των μέτρων που στηρίζονται από το SURE, είτε μέσω εκ των προτέρων ελέγχων είτε μέσω εκ των υστέρων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων λογιστικών ελέγχων (ή μέσω και των δύο). Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει εκ των προτέρων (πριν από την αποδέσμευση των κονδυλίων προς τους τελικούς δικαιούχους) όλα τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE. Περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει εκ των υστέρων το σύνολο ή τα περισσότερα μέτρα (μετά την αποδέσμευση των κονδυλίων). Άλλα πέντε κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει εκ των υστέρων είτε το μεγαλύτερο μέτρο είτε το μέτρο με τον υψηλότερο κίνδυνο απάτης και παρατυπιών. Για να διασφαλιστεί η ορθή χρήση των δημόσιων κονδυλίων, τα μέτρα που δεν ελέγχθηκαν εκ των προτέρων ελέγχθηκαν εκ των υστέρων.

Κανένα κράτος μέλος δεν θεωρεί ότι τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE διατρέχουν υψηλό κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης. Αυτό εξηγείται συχνά από νομικά και σαφώς καθορισμένους όρους επιλεξιμότητας, οι οποίοι καθορίστηκαν και ελέγχθηκαν εκ των προτέρων.

Σε περίπτωση επιβεβαιωμένων παρατυπιών ή απάτης, όλα τα κράτη μέλη ανέκτησαν ή βρίσκονται στη διαδικασία να ανακτήσουν κονδύλια που δεν χρησιμοποιήθηκαν ορθά. Συγκεκριμένα, η συχνότητα εμφάνισης παρατυπιών ή απάτης για το μεγαλύτερο μέτρο που στηρίζεται από το SURE σε κάθε κράτος μέλος κυμάνθηκε στις περισσότερες περιπτώσεις κάτω από το 2 % των συνολικών δαπανών. Η πλειονότητα των κρατών μελών έχει ανακτήσει πάνω από το 75 % του συνολικού οφειλόμενου ποσού μέχρι σήμερα. Επιπλέον, σε περιπτώσεις απάτης, όλα τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα πέραν της ανάκτησης μη ορθώς χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων, όπως η ενημέρωση των αρμόδιων φορέων έρευνας. Ορισμένα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έλαβαν προληπτικά μέτρα για την αντιμετώπιση της απάτης ή των παρατυπιών.

Η λήξη ισχύος του μέσου SURE στο τέλος του 2022

Η ρήτρα λήξης ισχύος του μέσου SURE άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2023. Ο κανονισμός SURE περιείχε «ρήτρα λήξης ισχύος», η οποία όριζε ότι το μέσο θα έληγε στις 31 Δεκεμβρίου 2022, εκτός εάν το Συμβούλιο αποφάσιζε να το παρατείνει, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής. Η τέταρτη εξαμηνιαία έκθεση τον Σεπτέμβριο του 2022 δεν συνοδευόταν από πρόταση παράτασης του μέσου. Τα μέτρα έκτακτης ανάγκης λόγω της νόσου COVID-19 καταργήθηκαν σχεδόν εξ ολοκλήρου έως το τέλος του καλοκαιριού του 2022 και οι επιδημιολογικές και οικονομικές επιπτώσεις της νόσου COVID-19 συνέχισαν να παρουσιάζουν πτωτική τάση καθ' όλη τη διάρκεια του 2022. Στις 5 Μαΐου 2023 ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας αναχαρακτήρισε τη νόσο COVID-19 ως διαπιστωμένο και συνεχιζόμενο ζήτημα υγείας και όχι ως κατάσταση έκτακτης ανάγκης για τη δημόσια υγεία σε διεθνές επίπεδο. Αυτό επιβεβαιώνει την εκτίμηση της Επιτροπής ότι οι έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούσαν το SURE δεν υφίστανται πλέον. Κατά τους πρώτους μήνες του 2023 συνεχίστηκε η προσεκτική παρακολούθηση ώστε να διασφαλιστεί η απορρόφηση του συνόλου της χρηματοδοτικής

συνδρομής του SURE, η οποία έχει πλέον επιβεβαιωθεί. Η παρακολούθηση της χρήσης της χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE ολοκληρώνεται με την παρούσα έκθεση.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση είναι η πέμπτη και τελική εξαμηνιαία έκθεση σχετικά με το ευρωπαϊκό μέσο προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE). Το SURE θεσπίστηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) τον Μάιο του 2020 με σκοπό να συνδράμει τα κράτη μέλη στην προστασία των θέσεων εργασίας και των εισοδημάτων των εργαζομένων κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19[1]. Παρείχε στα κράτη μέλη που το αιτήθηκαν ενωσιακή χρηματοδοτική συνδρομή (έως 100 δισ. EUR) υπό μορφή δανείων με ευνοϊκούς όρους. Σκοπός των δανείων ήταν να συμβάλουν στη χρηματοδότηση των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας των κρατών μελών ή παρόμοιων μέτρων που αποσκοπούσαν στην προστασία των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων, καθώς και στη χρηματοδότηση, επικουρικά, ορισμένων μέτρων που αφορούσαν την υγεία, ιδίως στον χώρο εργασίας.

Το μέσο SURE έληξε στις 31 Δεκεμβρίου 2022. Η ρήτρα λήξης ισχύος για τη διαθεσιμότητα χρηματοδοτικής στήριξης στο πλαίσιο του μέσου SURE διευκρίνιζε ότι θα έληγε στις 31 Δεκεμβρίου 2022, εκτός εάν το Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, αποφάσιζε να την παρατείνει με την αιτιολογία ότι εξακολουθούσαν να υφίστανται οι έκτακτες περιστάσεις που κατέστησαν αναγκαίο το SURE (δηλαδή η σοβαρή οικονομική διαταραχή που οφείλεται στην πανδημία COVID-19). Η Επιτροπή εκτίμησε ότι οι περιστάσεις αυτές δεν υφίσταντο πλέον και, ως εκ τούτου, η ρήτρα λήξης ισχύος άρχισε να ισχύει. Συνεπώς, από την 1η Ιανουαρίου 2023 δεν θα μπορούσαν να εκδοθούν εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου για τη χορήγηση χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE στα κράτη μέλη. Ωστόσο, η παρακολούθηση συνεχίστηκε κατά τους πρώτους μήνες του 2023 ώστε να διασφαλιστεί η απορρόφηση του συνόλου της χορηγηθείσας χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE, η οποία έχει πλέον επιβεβαιωθεί. Η παρακολούθηση της χρήσης της χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE ολοκληρώνεται με την παρούσα έκθεση.

Η παρούσα εξαμηνιαία έκθεση αποτελεί νομική υποχρέωση. Εκδίδεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (στο εξής: Επιτροπή) σύμφωνα με το άρθρο 14 του κανονισμού (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου (κανονισμός SURE)[2] για την εκπλήρωση της υποχρέωσής της να υποβάλλει έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή (ΟΔΕ) και την Επιτροπή Απασχόλησης (EMCO)[3]. Δεδομένου ότι το σύνολο της χρηματοδοτικής συνδρομής που χορηγήθηκε έχει πλέον εκταμιευθεί και δαπανηθεί και δεν μπορεί να χορηγηθεί

[1] Το SURE αποτελεί συνέχεια των πολιτικών κατευθύνσεων της Επιτροπής για την περίοδο 2019-2024, στο πλαίσιο των οποίων προτάθηκε ένα ευρωπαϊκό σύστημα αντασφάλισης παροχών ανεργίας για την προστασία των Ευρωπαίων πολιτών και τον περιορισμό της πίεσης στα δημόσια οικονομικά κατά τη διάρκεια εξωτερικών κραδασμών. Μετά την έξαρση της νόσου COVID-19 στην Ευρώπη, το εν λόγω μέσο θεσπίστηκε βάσει της πρότασης της Επιτροπής της 2ας Απριλίου 2020.

[2] Κανονισμός (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 2020, σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μέσου προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) λόγω της επιδημικής έκρηξης της COVID-19 (ΕΕ L 159 της 20.5.2020, σ. 1) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672).

[3] Σύμφωνα με το άρθρο 14 του κανονισμού, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση σχετικά με τη χρήση της χρηματοδοτικής συνδρομής, συμπεριλαμβανομένων των ανεξόφλητων ποσών και του εφαρμοστέου χρονοδιαγράμματος αποπληρωμής στο πλαίσιο του SURE, καθώς επίσης σχετικά με τη συνέχιση της ύπαρξης των έκτακτων περιστάσεων που δικαιολογούν την εφαρμογή του κανονισμού SURE (της πανδημίας COVID-19).

περαιτέρω χρηματοδοτική συνδρομή, το παρόν έγγραφο αποτελεί την τελική εξαμηνιαία έκθεση παρακολούθησης για το SURE. Η δημοσιονομική παρακολούθηση της αποπληρωμής των δανείων θα συνεχιστεί από τη Γενική Διεύθυνση Προϋπολογισμού της Επιτροπής έως ότου αποπληρωθούν όλα τα ανεξόφλητα δάνεια. Η καταληκτική ημερομηνία για τη συμπερίληψη των πληροφοριών στην παρούσα έκθεση ήταν η 3η Μαρτίου 2023 για την υποβολή εκθέσεων από τα κράτη μέλη, η 17η Μαρτίου 2023 για τις πληροφορίες λογιστικού και λοιπού ελέγχου και η 15η Μαΐου 2023 για τα οικονομικά και επιδημιολογικά δεδομένα[4].

Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει νέα ή επικαιροποιημένα στοιχεία που επιβεβαιώνουν, τον Φεβρουάριο του 2023, τις θετικές αξιολογήσεις του SURE που παρουσιάστηκαν στις προηγούμενες εξαμηνιαίες εκθέσεις. Τα κύρια πορίσματα της έκθεσης μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- Περίπου 31,5 εκατομμύρια άτομα και 2,5 εκατομμύρια επιχειρήσεις εκτιμάται ότι καλύφθηκαν από το SURE το 2020 σε 19 κράτη μέλη.
- Στο πλαίσιο του SURE καλύφθηκαν 9 εκατομμύρια άτομα και πάνω από 900 000 επιχειρήσεις το 2021 σε 15 κράτη μέλη, με σαφή σταδιακή κατάργηση το 2022, κατά το οποίο καλύφθηκαν 350 000 άτομα και 40 000 επιχειρήσεις σε τέσσερα κράτη μέλη.
- Τα μέτρα στήριξης πολιτικής που θεσπίστηκαν απέτρεψαν με επιτυχία την ανεργία για περίπου 1,5 εκατομμύρια άτομα κατά την κορύφωση της πανδημίας το 2020. Πρόσθετες ενδεικτικές προσομοιώσεις υποδηλώνουν ότι τα χρηματοδοτούμενα από το SURE συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας κατά πάσα πιθανότητα αντιπροσώπευαν το μεγαλύτερο μέρος αυτού του εκτιμώμενου αντίκτυπου.
- Το εν λόγω μέτρο πολιτικής συνέβαλε επίσης στη μείωση της ανισότητας στην αγορά εργασίας μέσω της μείωσης της διασποράς των ποσοστών ανεργίας, ιδίως μεταξύ των δικαιούχων του SURE.
- [5]Στο πλαίσιο του SURE έλαβαν χρηματοδοτική συνδρομή 19 κράτη μέλη, εκ των οποίων 11 έλαβαν πρόσθετη συμπληρωματική στήριξη.
- Περισσότερα από 98 δισ. EUR —σχεδόν το μέγιστο ποσό των 100 δισ. EUR— διατέθηκαν και εκταμιεύθηκαν, συμπεριλαμβανομένων 6,5 δισ. EUR που εκταμιεύθηκαν σε 9 κράτη μέλη τον Δεκέμβριο του 2022.
- Η ρήτρα λήξης ισχύος άρχισε να ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2023, πράγμα που σημαίνει ότι δεν μπορεί να χορηγηθεί περαιτέρω χρηματοδοτική ενίσχυση στα κράτη μέλη. Τα επιδημιολογικά δεδομένα επιβεβαιώνουν την εκτίμηση της Επιτροπής ότι οι εξαιρετικές περιστάσεις που δικαιολογούσαν τη χρήση του SURE δεν υφίστανται πλέον.
- Το σύνολο της χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE έχει πλέον απορροφηθεί και στα 19 δικαιούχα κράτη μέλη.

[4] Όλοι οι πίνακες υποβολής στοιχείων και τα ερωτηματολόγια σχετικά με τους ελέγχους υποβλήθηκαν αρχικά έως τις 3 Μαρτίου 2023 και τις 17 Μαρτίου, αντίστοιχα (εκτός από τη Μάλτα, η οποία υπέβαλε τον πίνακα υποβολής στοιχείων στις 27 Μαρτίου 2023 και το ερωτηματολόγιο στις 17 Απριλίου 2023). Επιπλέον, μετά την εν λόγω ημερομηνία παρασχέθηκαν ορισμένες διευκρινίσεις σχετικά με τα δεδομένα.

[5] Στα 19 κράτη μέλη περιλαμβάνονται το Βέλγιο, η Βουλγαρία, η Τσεχία, η Εσθονία, η Ιρλανδία, η Ελλάδα, η Ισπανία, η Κροατία, η Ιταλία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, η Ουγγαρία, η Μάλτα, η Πολωνία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Σλοβενία και η Σλοβακία.

- Πέραν των θετικών επιπτώσεων στα κοινωνικά αποτελέσματα και στα αποτελέσματα απασχόλησης, εκτιμάται ότι τα κράτη μέλη εξοικονόμησαν 9,0 δισ. EUR σε πληρωμές τόκων.
- Σχεδόν το ήμισυ της χρηματοδοτικής συνδρομής στο πλαίσιο του SURE διατέθηκε από τα κράτη μέλη για τη στήριξη συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας, ενώ το ένα τρίτο διατέθηκε για παρόμοια μέτρα για τους αυτοαπασχολούμενους.
- Το 5 % διατέθηκε σε μέτρα που αφορούν την υγεία, τα οποία είναι «επικουρικά» σύμφωνα με τον κανονισμό SURE. Σ' αυτά περιλαμβάνονται προληπτικά μέτρα κατά της νόσου COVID-19, εξοπλισμός υγειονομικής περίθαλψης και το πρόσθετο κόστος εργασίας για την πρόσληψη και τη στήριξη των εργαζομένων στον τομέα της υγείας, με περίπου το ένα πέμπτο του ποσού να αφορά μέτρα που ελήφθησαν στον χώρο εργασίας.
- Όλα τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE είτε εκ των προτέρων είτε εκ των υστέρων (ή και τα δύο). Κανένα κράτος μέλος δεν θεωρεί ότι τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE διατρέχουν υψηλό κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης.
- Όλα τα κράτη μέλη έλαβαν διορθωτικά μέτρα για την αντιμετώπιση παρατυπιών ή απάτης. Η πλειονότητα των κρατών μελών έχει ανακτήσει πάνω από το 75 % του συνολικού ποσού που έπρεπε να ανακτηθεί μέχρι σήμερα.

Η παρούσα έκθεση επικαιροποιεί τις πληροφορίες που περιέχονται στις πρώτες τέσσερις εξαμηνιαίες εκθέσεις για το SURE και παρέχει κάποιες επιπλέον αναλύσεις. Καλύπτει τις θεσμικές εξελίξεις μετά την καταληκτική ημερομηνία της τέταρτης έκθεσης τον Αύγουστο του 2022, συμπεριλαμβανομένης της συμπληρωματικής χρηματοδοτικής συνδρομής που χορηγήθηκε σε 8 κράτη μέλη, της τροποποίησης της εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου για την Πολωνία με σκοπό την αντιμετώπιση του χάσματος όσον αφορά την απορρόφηση, και της εκταμίευσης κονδυλίων που σχετίζονται με τις συμπληρωματικές ενισχύσεις και με την Πολωνία. Σε συνέχεια του ειδικού ερωτηματολογίου που αναφέρεται στην 3η εξαμηνιαία έκθεση, διενεργείται διεξοδική εξέταση των συστημάτων λογιστικών και λοιπών ελέγχων, ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη δανειακή συμφωνία. Η ανάλυση που περιλαμβάνεται στις προηγούμενες εκθέσεις επικαιροποιείται, ειδικότερα όσον αφορά τις δημόσιες δαπάνες των κρατών μελών που καλύπτονται από το SURE —βάσει εξαμηνιαίων εκθέσεων που υπέβαλαν τα κράτη μέλη τον Φεβρουάριο του 2023— και τον εκτιμώμενο αντίκτυπο του SURE —βάσει των τελευταίων μακροοικονομικών στοιχείων. Η παρούσα έκθεση περιλαμβάνει επίσης ορισμένα νέα στοιχεία: πρόσθετη ανάλυση του αριθμού των θέσεων εργασίας που διασώθηκαν από το SURE βάσει μακροοικονομικού μοντέλου της Επιτροπής, λεπτομερέστερη ανάλυση των μέτρων για την υγεία που χρηματοδοτούνται από το SURE και της σημασίας τους, πληροφορίες σχετικά με την αξιοπιστία των δεδομένων σχετικά με τον αριθμό των ατόμων και των επιχειρήσεων που καλύπτονται από το SURE, την προαναφερθείσα λεπτομερή εξέταση των εθνικών συστημάτων λογιστικών και λοιπών ελέγχων, καθώς και συζήτηση των διδαγμάτων που αντλήθηκαν από το SURE.

Η παρούσα έκθεση αντικατοπτρίζει επίσης τις προτάσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) δημοσίευσε την ειδική έκθεσή του αριθ. 28/2022 για το SURE στις 14 Δεκεμβρίου 2022, μετά τη δημοσίευση της τέταρτης

εξαμηνιαίας έκθεσης, η οποία περιείχε ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με το μέσο[6]. Η έκθεση του ΕΕΣ είναι γενικά πολύ θετική για το μέσο, καθώς αναγνωρίζει την ταχεία και αποτελεσματική αντίδραση της Επιτροπής στην πρόκληση να βοηθήσει τα κράτη μέλη να διατηρήσουν την απασχόληση ως απάντηση στην πανδημία COVID-19. Η έκθεση διατυπώνει μόνο μία σύσταση: να αξιολογηθεί το SURE. Η Επιτροπή αποδέχθηκε τη σύσταση αυτήν και θα εκπονήσει μελέτη αξιολόγησης του SURE έως το τρίτο τρίμηνο του 2024, η οποία θα συμπληρώσει την ανάλυση που παρέχεται στις εξαμηνιαίες εκθέσεις.

Η έκθεση διαρθρώνεται σε επτά ενότητες. Στην ενότητα Ι καλύπτεται η θεσμική χρήση του SURE: η χρηματοδοτική συνδρομή που χορηγήθηκε και εκταμιεύθηκε στα κράτη μέλη με το χρονοδιάγραμμα αποπληρωμής τους. Στην ενότητα ΙΙ, περιγράφεται η χρήση του SURE σε επίπεδο πολιτικής, με τη σύνοψη των συνολικών δημόσιων δαπανών των κρατών μελών σχετικά με εθνικά μέτρα που στηρίζονται από το SURE[7]. Στην ενότητα ΙΙΙ επικαιροποιείται και επεκτείνεται η αξιολόγηση του αντίκτυπου του SURE που παρασχέθηκε στις προηγούμενες εκθέσεις. Στην ενότητα IV εξετάζονται πληροφορίες σχετικά με τα εθνικά συστήματα εκ των προτέρων και εκ των υστέρων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων. Στην ενότητα V εξετάζεται και επιβεβαιώνεται ότι οι έκτακτες περιστάσεις που δικαιολόγησαν τη συνέχιση του SURE δεν υφίστανται πλέον. Στην ενότητα VI προβλέπεται η σχετική υποχρέωση υποβολής εκθέσεων σύμφωνα με το τμήμα 2.4 του πλαισίου κοινωνικών ομολόγων EU SURE, το οποίο ενσωματώνεται στην παρούσα έκθεση[8]. Τέλος, στην ενότητα VII παρατίθενται ορισμένα συμπεράσματα σχετικά με την προστιθέμενη αξία του SURE.

I. Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ SURE: ΧΟΡΗΓΗΘΕΝΤΑ ΚΑΙ ΕΚΤΑΜΙΕΥΘΕΝΤΑ ΠΟΣΑ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ

1.1 Επισκόπηση των δικαιούχων κρατών μελών και των χορηγηθέντων ποσών

Πάνω από το 98 % του κονδυλίου του SURE ύψους 100 δισ. EUR χορηγήθηκε καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής του μέσου. Συνολική χρηματοδοτική συνδρομή ύψους 98,4 δισ. EUR χορηγήθηκε στο πλαίσιο του SURE σε 19 κράτη μέλη: Βέλγιο, Βουλγαρία, Τσεχία, Εσθονία, Ιρλανδία, Ελλάδα, Ισπανία, Κροατία, Ιταλία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σλοβακία. Το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδοτικής συνδρομής χορηγήθηκε το 2020 (γράφημα 1), αρχής γενομένης από τον

[6] Το ΕΕΣ παρατήρησε, π.χ., ότι i) η έλλειψη ολοκληρωμένων δεδομένων από τα κράτη μέλη περιορίζει την ικανότητα της Επιτροπής να αξιολογεί τον αριθμό των ατόμων και των επιχειρήσεων που στηρίζονται από το SURE, ii) υπάρχουν ελάχιστα δεδομένα παρακολούθησης σχετικά με τα μέτρα που αφορούν την υγεία, iii) ο σχεδιασμός του μέσου δεν καθιστά δυνατό να προσδιοριστεί χωριστά ο αντίκτυπος του SURE, όσον αφορά τα αποτελέσματα, στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων, iv) δεν διενεργήθηκε έλεγχος από την Επιτροπή σχετικά με το αν τα εθνικά μέτρα που στηρίζονται από το SURE ήταν οικονομικά αποδοτικά ή συμπλήρωναν άλλα συστήματα, δεδομένου ότι το SURE ήταν μέσο αντιμετώπισης κρίσεων, στο οποίο η ταχεία εκταμίευση των κονδυλίων αποτελούσε προτεραιότητα, v) το νομικό πλαίσιο δεν απαιτεί από την Επιτροπή να αξιολογήσει την ευρωστία των συστημάτων ελέγχου των κρατών μελών που διέπουν την εφαρμογή των εθνικών μέτρων που στηρίζονται από την ΕΕ. Βλ. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_EL.pdf

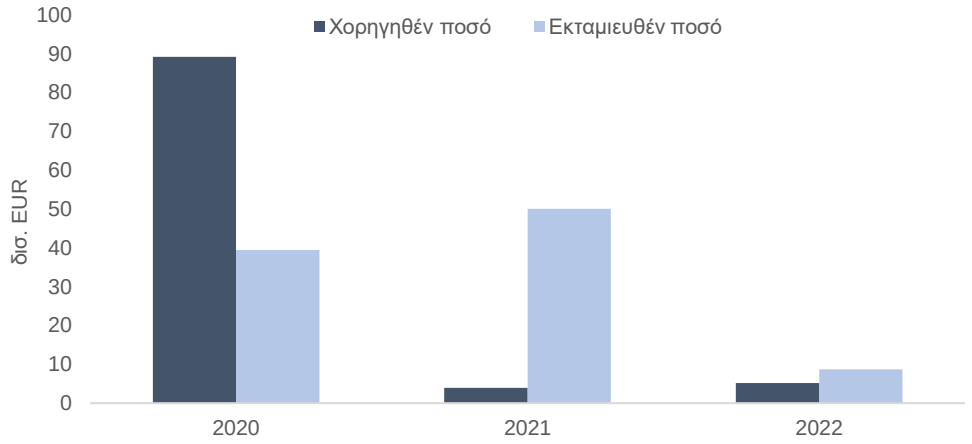
[7] Οι ενότητες Ι και ΙΙ αφορούν τη χρήση της χρηματοδοτικής συνδρομής στο πλαίσιο του SURE σύμφωνα με το άρθρο 14 παράγραφος 1 του κανονισμού SURE.

[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/legal-texts_el.

Σεπτέμβριο του 2020, όταν κατέστη διαθέσιμο το SURE. Τα τελικά ποσά χορηγήθηκαν τον Νοέμβριο του 2022.

Μεταξύ Σεπτεμβρίου και Νοεμβρίου 2022 χορηγήθηκε συμπληρωματική χρηματοδοτική συνδρομή σε οκτώ κράτη μέλη. Μετά την προηγούμενη εξαμηνιαία έκθεση τον Σεπτέμβριο του 2022, το Συμβούλιο χορήγησε πρόσθετη χρηματοδοτική συνδρομή ύψους 5,05 δισ. EUR σε οκτώ κράτη μέλη επιπλέον της αρχικής χρηματοδοτικής συνδρομής που τους χορηγήθηκε το 2020: Βουλγαρία, Τσεχία, Ελλάδα, Κροατία, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία και Πορτογαλία. Η χρηματοδοτική συνδρομή χορηγήθηκε για πραγματοποιηθείσες δαπάνες, κυρίως το 2020 και το 2021, για παρατάσεις μέτρων που είχαν ήδη χρηματοδοτηθεί από το SURE. Στην περίπτωση της Κύπρου, της Ελλάδας και της Κροατίας, το ποσό αυτό αντιπροσώπευε ένα δεύτερο συμπλήρωμα του αρχικού δανείου τους. Συνολικά, σε 11 από τα 19 κράτη μέλη που χρησιμοποίησαν το SURE χορηγήθηκε τελικά συμπληρωματική χρηματοδοτική συνδρομή. Αυτό αντικατοπτρίζει το ότι η στήριξη του SURE μπορούσε να ζητηθεί για επιλέξιμες δαπάνες που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19, με βάση είτε τις προγραμματισμένες δαπάνες είτε τις πραγματοποιηθείσες δαπάνες, ενώ οι τελευταίες εξ ορισμού δεν υπόκεινται σε κίνδυνο απορρόφησης.

Γράφημα 1: Ποσό που χορηγήθηκε και εκταμιεύθηκε ανά έτος



Πηγή: *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*.

Πίνακας 1: Επισκόπηση της στήριξης που χορηγήθηκε στο πλαίσιο του SURE (EUR)

Κράτος μέλος	***Συνολικό χορηγηθέν ποσό****	***Από το οποίο συμπληρωματική ενίσχυση***	***Εκταμιευθέν ποσό****	***Ανεξόφλητο ποσό***
Βέλγιο	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Βουλγαρία	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Κύπρος	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Τσεχία	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Ελλάδα	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Ισπανία	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Κροατία	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Ιταλία	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Λιθουανία	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Λετονία	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Μάλτα	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Πολωνία	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0

Πορτογαλία	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Ρουμανία	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Σλοβενία	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Σλοβακία	630 883 600	0	630 883 600	0
Ουγγαρία	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Ιρλανδία	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Εσθονία	230 000 000	0	230 000 000	0
Σύνολο	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*Κατά την εκτέλεση των εκταμιεύσεων, τα χορηγηθέντα ποσά στρογγυλοποιήθηκαν προς τα κάτω για επιχειρησιακούς σκοπούς. Πηγή: *Ευρωπαϊκή Επιτροπή*.

1.2 Εκταμιεύσεις και εφαρμοστέο χρονοδιάγραμμα αποπληρωμής

Η Επιτροπή εξέδωσε με επιτυχία, εξ ονόματος της ΕΕ, τα τελευταία κοινωνικά ομόλογα SURE ύψους 6,5 δισ. EUR. Στις 7 Δεκεμβρίου 2022 πραγματοποιήθηκε η 9η και τελική έκδοση της ΕΕ στο πλαίσιο του προγράμματος SURE. Το 15ετές ομόλογο είχε βιβλίο εντολών ύψους 25,4 δισ. EUR, με αποτέλεσμα να υπερκαλυφθεί τέσσερις φορές κατά τη διάρκεια αυτού του σκέλους χρηματοδότησης στο τέλος του έτους. Το ποσό των 6,548 δισ. EUR εκταμιεύθηκε στις 14 Δεκεμβρίου: 460 εκατ. EUR στη Βουλγαρία, 29 εκατ. EUR στην Κύπρο, 2 δισ. EUR στην Τσεχία, 900 εκατ. EUR στην Ελλάδα, 550 εκατ. EUR στην Κροατία, 142 εκατ. EUR στη Λιθουανία, 167 εκατ. EUR στη Λετονία, 1,5 δισ. EUR στην Πολωνία και 300 εκατ. EUR στην Πορτογαλία. Το ποσό που εκταμιεύθηκε στην Πολωνία είχε καθυστερήσει έως την επίλυση του ζητήματος απορρόφησης (βλ. ενότητα 2.1.2), ενώ τα υπόλοιπα ποσά αντιπροσώπευαν συμπληρωματικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν στα οκτώ κράτη μέλη το φθινόπωρο του 2022.

Το πρόγραμμα έκδοσης του SURE ήταν συνολικά εξαιρετικά επιτυχημένο, χαρακτηριζόμενο από ισχυρή ζήτηση επενδυτών και ευνοϊκή τιμολόγηση. Πριν από την πανδημία, ο δανεισμός της Επιτροπής από τις ευρωπαϊκές κεφαλαιαγορές ήταν περιορισμένος, αλλά το SURE, το οποίο γρήγορα ακολούθησε το NextGeneration EU, οδήγησε την Επιτροπή να καταστεί σημαντικός παράγοντας στην έκδοση κρατικών χρεωστικών τίτλων. Όλες οι συναλλαγές υπερκαλύφθηκαν πολλές φορές και πέτυχαν ευνοϊκή τιμολόγηση, με ορισμένα από τα προηγούμενα ομόλογα να εκδίδονται με αρνητικά επιτόκια (βλ. πίνακα Α2). Η επιτυχία κατέδειξε την εμπιστοσύνη των επενδυτών τόσο στην ικανότητα χρηματοδότησης της ΕΕ όσο και στο πρόγραμμα SURE.

Έως τον Δεκέμβριο του 2022 είχε εκταμιευθεί το σύνολο της χρηματοδοτικής συνδρομής ύψους 98,4 δισ. EUR που χορηγήθηκε στο πλαίσιο του SURE (πίνακας 1). Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις συναλλαγές και τις εκταμιεύσεις στο πλαίσιο του SURE προς τα κράτη μέλη παρατίθενται στους πίνακες Α1 και Α2 του παραρτήματος.

Η μέση ληκτότητα των εκταμιεύσεων προς τα κράτη μέλη παραμένει στα 14,5 έτη. Το διάστημα αυτό πλησιάζει το ανώτατο όριο των 15 ετών που προβλέπεται στις αντίστοιχες εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου. Η υποβολή στοιχείων σχετικά με το χρονοδιάγραμμα αποπληρωμής του αρχικού κεφαλαίου και των τόκων παρουσιάζεται στον πίνακα 2.

Πίνακας 2: Χρονοδιάγραμμα αποπληρωμής ανεξόφλητων δανείων SURE της ΕΕ

Ημερολογιακό έτος	Αρχικό κεφάλαιο	Τόκοι	Σύνολο 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
Σύνολο	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. Η ΧΡΗΣΗ ΤΟΥ SURE ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΔΑΠΑΝΕΣ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΑ ΜΕΤΡΑ ΠΟΥ ΚΑΛΥΠΤΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟ SURE

Η παρούσα ενότητα επικεντρώνεται στη χρήση του μέσου SURE σε επίπεδο πολιτικής. Στην ενότητα 2.1 συνοψίζονται οι δημόσιες δαπάνες των κρατών μελών που καλύπτονται ή είναι επιλέξιμες για το SURE, συμπεριλαμβανομένης της απορρόφησης των κονδυλίων. Στην ενότητα 2.2 παρέχονται λεπτομέρειες σχετικά με τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας και παρόμοια μέτρα που στηρίζονται από το SURE, ενώ στην ενότητα 2.3 εξετάζεται η φύση των υποστηριζόμενων μέτρων που αφορούν την υγεία. Στην ενότητα 2.4 παρουσιάζεται επίσης ο αριθμός των εργαζομένων και των επιχειρήσεων που ωφελήθηκαν από τα μέτρα που στηρίχθηκαν από το SURE.

2.1 Πραγματικές και προβλεπόμενες δημόσιες δαπάνες που στηρίχθηκαν από το SURE

2.1.1 Παρακολούθηση των δημόσιων δαπανών για επιλέξιμα μέτρα

Η υποβολή εξαμηνιαίων εκθέσεων από τα δικαιούχα κράτη μέλη χρησιμοποιείται για την παρακολούθηση της προβλεπόμενης και της πραγματικής χρήσης της χρηματοδοτικής συνδρομής που χορηγήθηκε στο πλαίσιο του SURE. Η απαιτούμενη υποβολή εκθέσεων περιλαμβάνει τις δημόσιες δαπάνες για τα μέτρα που καλύπτονται από το SURE (και την κάλυψη των εργαζομένων και των επιχειρήσεων από τα εν λόγω μέτρα, όπως αναφέρεται στην ενότητα 3.3). Μέχρι στιγμής έχουν υποβληθεί πέντε σειρές εκθέσεων: τον Αύγουστο του 2020 («αρχική υποβολή εκθέσεων»), τον Ιανουάριο-Φεβρουάριο του 2021 («πρώτη έκθεση»), τον Ιούνιο του 2021 («δεύτερη έκθεση»), τον Ιανουάριο του 2022 («τρίτη έκθεση»), τον Ιούνιο του 2022 («τέταρτη έκθεση») και τον Φεβρουάριο του 2023 («τελευταία υποβολή έκθεσης»). Προβλέπεται ότι η τελευταία έκθεση θα είναι η τελευταία, καθώς το σύνολο της χρηματοδοτικής συνδρομής που χορηγήθηκε έχει πλέον δαπανηθεί και δεν υπάρχουν πλέον προγραμματισμένες δαπάνες των οποίων η εκτέλεση θα πρέπει να παρακολουθείται. Οι πληροφορίες παρουσιάζονται

όπως αναφέρθηκαν από τα κράτη μέλη σχετικά με τα μέτρα που είναι επιλέξιμα για το SURE. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν δαπανήσει περισσότερα από το ποσό της χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE που έλαβαν, καθώς έχουν συμπληρώσει τη στήριξη του SURE με εθνική χρηματοδότηση και/ή με χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, έτσι ώστε οι συνολικές δαπάνες να μπορούν να υπερβαίνουν το ποσό που στηρίζεται από το SURE. Η υποβολή εκθέσεων καθιστά δυνατή τη μέτρηση της απορρόφησης της χρηματοδοτικής συνδρομής στο πλαίσιο του SURE σε σύγκριση με το ποσό που χορήγησε το Συμβούλιο[9].

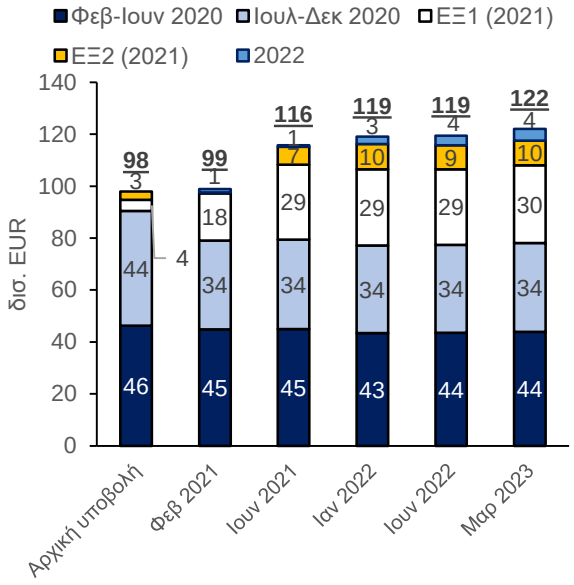
Όλες οι συνολικές προγραμματισμένες δημόσιες δαπάνες στο πλαίσιο του SURE έχουν πλέον εκτελεστεί. Ο κανονισμός SURE έδωσε επίσης τη δυνατότητα χρησιμοποίησης της χρηματοδοτικής συνδρομής τόσο για τις πραγματοποιηθείσες όσο και για τις προβλεπόμενες αυξήσεις των δημόσιων δαπανών σχετικά με μέτρα που καλύπτονται από το SURE[10]. Στην έναρξη του SURE, όταν οι περιορισμοί που σχετίζονταν με τη νόσο COVID-19 ήταν έντονοι, το μέσο χρηματοδότησε μεγάλο μέρος των προγραμματισμένων δαπανών, το οποίο ανήλθε στο 64 % των συνολικών δαπανών τον Ιούνιο του 2020. Το ποσοστό των προγραμματισμένων δαπανών μειώθηκε στο 12 % τον Ιούνιο του 2021 και διαμορφώθηκε σε λιγότερο από 4 % έως το τέλος του 2021. Όλες οι δαπάνες για τα επιλέξιμα από το SURE μέτρα είχαν ολοκληρωθεί έως τον Δεκέμβριο του 2022, ωστόσο, η χρηματοδότηση μέτρων στο πλαίσιο του SURE εξαντλήθηκε από όλα τα κράτη μέλη έως τον Ιούνιο του 2022, με δυνατότητα εθνικής χρηματοδότησης μόνο πέραν αυτού[11].

[9] Υπάρχει χάσμα όσον αφορά την απορρόφηση επειδή οι δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν ή προγραμματίστηκαν από το κράτος μέλος για μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE είναι μικρότερες από το ποσό που χορήγησε το Συμβούλιο. Μέρος του χάσματος απορρόφησης μπορεί να οφείλεται στο ότι το κράτος μέλος δεν κατορθώνει να δαπανήσει το ποσό που έχει ήδη εκταμιευθεί, κάτι που μπορεί να καταστεί προβληματικό εάν αυτό το χάσμα διατηρηθεί μετά την εκτέλεση των προγραμματισμένων δαπανών.

[10] Η Ιρλανδία και η Εσθονία υπέβαλαν αίτηση για στήριξη από το μέσο SURE μόνο για τις πραγματοποιηθείσες δημόσιες δαπάνες. Επομένως, οι αναφερόμενες δαπάνες παραμένουν αμετάβλητες από τον Μάρτιο του 2021. Τα στοιχεία που αναφέρθηκαν σχετικά με τις δημόσιες δαπάνες για το 2020 και το 2021 παρέμειναν επίσης αμετάβλητα για την Ουγγαρία και τη Λιθουανία μετά την προηγούμενη έκθεση.

[11] Επιλέξιμα είναι τα μέτρα που περιγράφονται στο άρθρο 3 παράγραφος 2 του κανονισμού: εθνικά συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας ή παρόμοια μέτρα και, επικουρικά, μέτρα που αφορούν την υγεία.

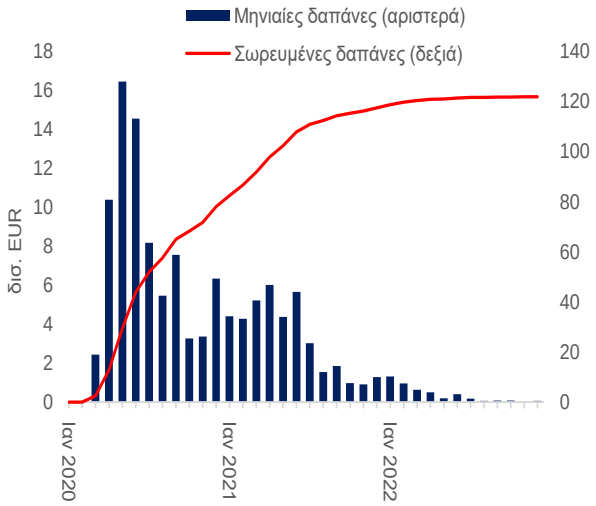
Γράφημα 2: Δημόσιες δαπάνες που αναφέρθηκαν



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).*

Σημείωση: Η Εσθονία περιλαμβάνεται από τον Ιούνιο του 2021, καθώς υπέβαλε αίτηση για το SURE αργότερα. Τα ΕΞ1 και ΕΞ2 αντιστοιχούν στο πρώτο και στο δεύτερο εξάμηνο του 2021.

Γράφημα 3: Μηνιαία εξέλιξη των πραγματοποιηθεισών και προγραμματισμένων δημόσιων δαπανών στο πλαίσιο του SURE



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).*

Οι συνολικές δημόσιες δαπάνες για επιλέξιμα μέτρα στο πλαίσιο του SURE ανήλθαν σε 122 δισ. EUR, ποσό το οποίο υπερβαίνει τη συνολική χρηματοδοτική συνδρομή που χορηγήθηκε στο πλαίσιο του SURE. Το ποσό αυτό αυξήθηκε ελαφρώς σε σύγκριση με την τέταρτη έκθεση (γράφημα 2), καθώς ορισμένα κράτη μέλη επέκτειναν τα μέτρα το 2022, παρότι με πιο περιορισμένες δαπάνες. Συνολικά, 13 κράτη μέλη ανέφεραν δαπάνες το 2022. Οι δαπάνες για τα λιγότερα συστήματα που συνεχίστηκαν το 2022 αυξήθηκαν ελαφρώς από τα 3,7 δισ. EUR που είχαν προγραμματιστεί σε 4,5 δισ. EUR που τελικά εκτελέστηκαν. Το σύνολο των δαπανών (122 δισ. EUR) είναι μεγαλύτερο από το συνολικό ποσό που χορηγήθηκε στο πλαίσιο του SURE (98,4 δισ. EUR), επειδή τα περισσότερα κράτη μέλη δαπάνησαν περισσότερα για επιλέξιμα μέτρα σε σχέση με τη χρηματοδοτική συνδρομή που ζήτησαν και έλαβαν[12]. Αυτό αναδεικνύει τη συνεχιζόμενη σημασία του πεδίου εφαρμογής του SURE για τα κράτη μέλη μετά την πρώτη αίτησή τους το 2020.

Λόγω της άμβλυνσης των επιπτώσεων της πανδημίας το 2022, οι μηνιαίες δαπάνες για τα επιλέξιμα μέτρα στο πλαίσιο του SURE μειώθηκαν σε αμελητέα ποσά. Το γράφημα 3 δείχνει ότι οι δαπάνες για το 2022 κορυφώθηκαν (σε χαμηλό επίπεδο) τον Ιανουάριο και στη συνέχεια σημείωσαν ραγδαία μείωση. Οι δαπάνες στις αρχές του 2022 επικεντρώθηκαν σε μέτρα όπως η παράταση ορισμένων συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας, τα μέτρα που σχετίζονται με

[12] Για την Ισπανία και την Ιταλία, αυτό οφείλεται επίσης στο όριο συγκέντρωσης (που συνίσταται στο 60 % του ανώτατου ποσού των 100 δισ. EUR) το οποίο ισχύει για τα τρία μεγαλύτερα δικαιούχα κράτη μέλη.

την καραντίνα, οι διαγνωστικές εξετάσεις για τη νόσο COVID-19 και η ειδική αποζημίωση για τους εργαζομένους στον τομέα της υγείας[13]. Κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2022 οι μέσες μηνιαίες δαπάνες ανήλθαν μόλις σε 83 εκατ. EUR σε όλα τα κράτη μέλη που υπέβαλαν στοιχεία.

2.1.2 Απορρόφηση των κονδυλίων

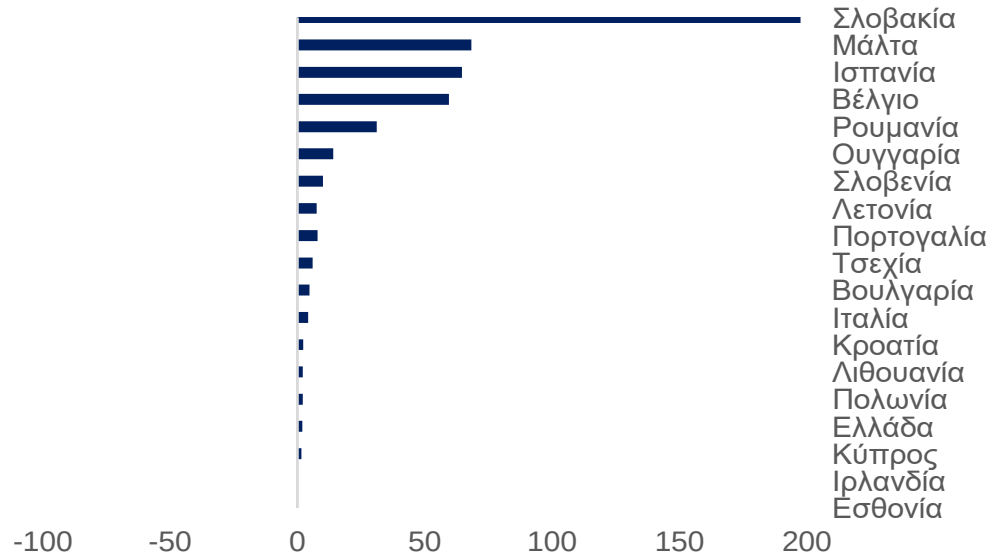
Το σύνολο της χρηματοδοτικής συνδρομής του SURE έχει πλέον απορροφηθεί σε όλα τα κράτη μέλη. Δεδομένου ότι όλες οι δημόσιες δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το SURE έχουν πλέον εκτελεστεί, δηλαδή δεν υπάρχουν εναπομένουσες προγραμματισμένες δαπάνες, η χρηματοδοτική συνδρομή ύψους 98,4 δισ. EUR που χορηγήθηκε έχει απορροφηθεί πλήρως. Τα ζητήματα απορρόφησης που είχαν εντοπιστεί προηγουμένως σε δύο κράτη μέλη και τα οποία συζητήθηκαν στην τέταρτη εξαμηνιαία έκθεση, έχουν πλέον επιλυθεί. Από τα 19 κράτη μέλη, τα 17 δαπάνησαν στην πραγματικότητα *περισσότερα* από το χορηγηθέν ποσό, μεταξύ άλλων με τη χρηματοδότηση του υπόλοιπου ποσού σε εθνικό επίπεδο (βλ. γράφημα 4).

Στη Ρουμανία, το χάσμα όσον αφορά την απορρόφηση έχει καλυφθεί πλήρως και έχει επιβεβαιωθεί με τα τελικά στοιχεία εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Υπενθυμίζεται ότι στις αρχές του 2022 υπήρχε στη Ρουμανία χάσμα όσον αφορά την απορρόφηση, ύψους περίπου 3 δισ. EUR. Η τροποποιημένη εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου που εγκρίθηκε τον Ιούλιο του 2022 μείωσε το χορηγούμενο ποσό από 4,1 δισ. EUR σε 3 δισ. EUR και συμπεριέλαβε 21 πρόσθετα μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE, κατόπιν αιτήματος των ρουμανικών αρχών. Ο στενός διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και των ρουμανικών αρχών συνέβαλε στον προσδιορισμό περαιτέρω επιλέξιμων δαπανών με τη μορφή μείωσης του έμμεσου κόστους εργασίας που συνδέεται με επιχειρήσεις που συμμετέχουν σε συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας[14]. Το εκτιμώμενο εναπομένον χάσμα ύψους 350 εκατ. EUR, όπως καταγράφηκε τον Σεπτέμβριο του 2022 και αναφέρεται στην τέταρτη έκθεση, έχει πλέον καλυφθεί πλήρως. Σήμερα υπάρχει μάλιστα ένα πλεονάζον περιθώριο το οποίο υπερβαίνει με άνεση το ποσό των 3 δισ. EUR που χορηγήθηκε στη Ρουμανία. Η τελική εκτέλεση του προϋπολογισμού για το 2022 για όλα τα μέτρα της τροποποιημένης εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου ήρε την αβεβαιότητα, με αποτέλεσμα, έως τον Δεκέμβριο του 2022, οι συνολικές πραγματοποιηθείσες δαπάνες να υπερβούν τα 3 δισ. EUR και οι δαπάνες που αφορούν την υγεία να παραμείνουν επικουρικές (αντιστοιχούν σε λιγότερο από το 46 % των συνολικών δαπανών).

[13] Ορισμένες δαπάνες το 2022 σχετίζονταν επίσης με την αναδρομική καταβολή πληρωμών που αφορούσαν προγενέστερες χρονικές περιόδους από τα κράτη μέλη σε δικαιούχους εργαζομένους και επιχειρήσεις.

[14] Οι πλήρεις ή μερικές απαλλαγές από τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης είναι επιλέξιμες στο πλαίσιο του SURE, υπό την προϋπόθεση ότι συνδέονται με τη διατήρηση της απασχόλησης. Τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας μπορούν να περιλαμβάνουν τέτοιες απαλλαγές, και χρηματοδοτήθηκαν στο πλαίσιο του SURE για τα κράτη μέλη όταν αυτό ζητήθηκε (βλ. για παράδειγμα στη Σλοβενία, στην Ελλάδα, στην Ισπανία και στην Πορτογαλία).

Γράφημα 4: Υπέρβαση των δημόσιων δαπανών για επιλέξιμα μέτρα σε σχέση με το ποσό του δανείου (% του ποσού του δανείου)



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).*
Σημείωση: Οι δημόσιες δαπάνες αντιστοιχούν στα μέτρα που αναφέρθηκε ότι καλύπτονται από τις εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου, χωρίς να υπολογίζονται τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ). Ορισμένα κράτη μέλη (Εσθονία, Σλοβενία) έχουν διακόψει την υποβολή εκθέσεων σχετικά με τα επιλέξιμα μέτρα στο πλαίσιο του SURE μετά το 2020, καθώς δεν χρησιμοποιούν πλέον τη χρηματοδοτική συνδρομή του SURE για τη χρηματοδότηση αυτών των μέτρων, διότι έχουν ήδη υπερβεί το χορηγηθέν ποσό.

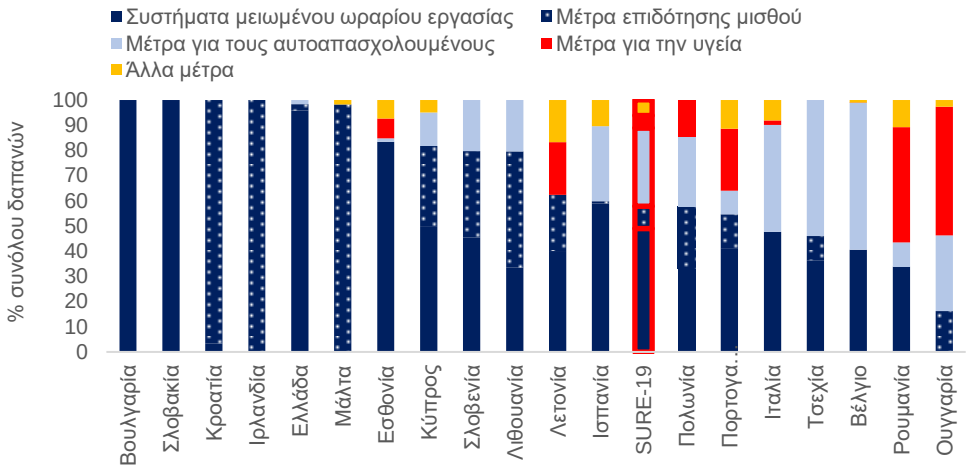
Στην Πολωνία, το μέτριο χάσμα όσον αφορά την απορρόφηση σε σύγκριση με το χορηγηθέν ποσό επιλύθηκε με τη συμπερίληψη δύο νέων επιλέξιμων μέτρων στο πλαίσιο του SURE. Στις αρχές του 2022 η Πολωνία ανέφερε χαμηλότερες συνολικές δαπάνες για μέτρα που καλύπτονται από την εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου (9,9 δισ. EUR) σε σύγκριση με το ποσό που χορηγήθηκε (11,2 δισ. EUR). Ως αποτέλεσμα του τεχνικού διαλόγου μεταξύ της Επιτροπής και των πολωνικών αρχών, το Συμβούλιο τροποποίησε την αρχική εκτελεστική απόφασή του που αφορούσε την Πολωνία τον Νοέμβριο του 2022, βάσει πρότασης της Επιτροπής, ώστε να συμπεριλάβει δύο πρόσθετα μέτρα που αφορούν την υγεία και είναι επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE. Συνίστανται σε πριμοδότηση για τους εργαζομένους στον τομέα της υγείας και σε υπηρεσίες διαγνωστικών εξετάσεων PCR για τη νόσο COVID-19. Το ποσό των επιλέξιμων δαπανών που αφορούν την υγεία αυξήθηκε από 0 % σε 15 % των συνολικών δαπανών, διατηρώντας τον επικουρικό χαρακτήρα. Η εναπομένουσα εκταμίευση κονδυλίων (1,5 δισ. EUR), η οποία αρχικά αναβλήθηκε έως ότου επιλυθεί το ζήτημα της απορρόφησης, εκτελέστηκε τον Δεκέμβριο του 2022.

2.2 Εθνικά μέτρα: συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας ή παρόμοια μέτρα που στηρίζονται από το SURE

Το μεγαλύτερο μέρος των συνολικών δημόσιων δαπανών για μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE διατέθηκε σε συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας και «παρόμοια μέτρα», συμπεριλαμβανομένων των αυτοαπασχολούμενων. Πράγματι, σχεδόν το ήμισυ (49 %) των συνολικών δημόσιων δαπανών για μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE δαπανήθηκε σε συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας, τα οποία 16 από τα 19 κράτη μέλη χρηματοδότησαν

με το SURE. Επιπλέον 31 % διατέθηκε σε «παρόμοια μέτρα» για τους αυτοαπασχολούμενους[15]. Το 9 % διατέθηκε σε συστήματα επιδότησης μισθού[16], ενώ το 6 % των συνολικών δαπανών διατέθηκε σε «άλλα» παρόμοια μέτρα για τη στήριξη της διατήρησης των θέσεων εργασίας και των εισοδημάτων των εργαζομένων[17]. Μόνο το 5 % δαπανήθηκε για μέτρα που αφορούν την υγεία, γεγονός που επιβεβαιώνει τον επικουρικό χαρακτήρα τους. 11 κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τη χρηματοδοτική συνδρομή του SURE μόνο για συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας και παρόμοια μέτρα (βλ. γράφημα 5).

Γράφημα 5: Δημόσιες δαπάνες για μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE ανά είδος δαπάνης



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).*
Σημείωση: Βλ. την έκθεση του Μαρτίου του 2021 για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις δαπάνες της Ουγγαρίας για την υγεία.

Η συμμετοχή των γυναικών και των νέων στην εργασία μειωμένου ωραρίου αυξήθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης της νόσου COVID-19. Αυτό αντανακλά κυρίως τη μετατόπιση της τομεακής σύνθεσης της στήριξης από τη μεταποίηση και τις κατασκευές προς τον τομέα των υπηρεσιών και το λιανικό εμπόριο, δηλαδή τομείς όπου απασχολείται σχετικά υψηλότερο ποσοστό γυναικών και νέων (γράφημα 6)[18].

[15] Αυτό βασίζεται σε ανάλυση της Επιτροπής, με κατηγοριοποίηση των μέτρων που ανέφεραν τα κράτη μέλη ανά είδος.

[16] Τα συστήματα επιδότησης μισθού είναι συστήματα διατήρησης θέσεων εργασίας παρόμοια με τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας, με τη διαφορά ότι οι πληρωμές δεν υπολογίζονται με βάση τις ώρες εργασίας (μη δεδουλευμένες), αλλά αντιστοιχούν σε ένα κατ' αποκοπή ποσό ή σε ένα ποσοστό του συνολικού μισθού. Συνολικά, μέτρα παρόμοια με τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας αντιπροσωπεύουν το 46 % των συνολικών επιλέξιμων δαπανών του SURE.

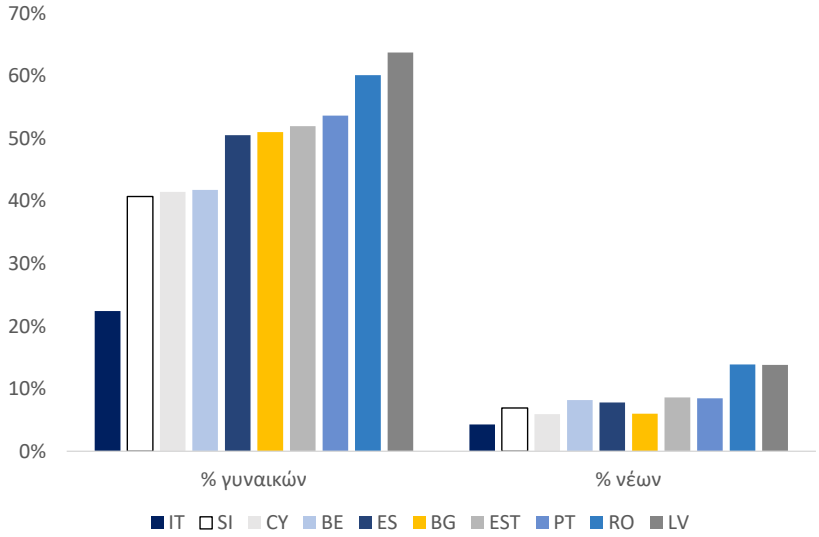
[17] Άλλα παρόμοια μέτρα περιλαμβάνουν, για παράδειγμα, επιδόματα αναρρωτικής άδειας, γονική άδεια και επαγγελματική κατάρτιση που συνδέεται με μειωμένο ωράριο εργασίας.

[18] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020 (Εξελίξεις ως προς την αγορά εργασίας και τους μισθούς το 2020), κεφάλαιο 3, Εξελίξεις πολιτικής. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Στην Ιταλία και στο Βέλγιο, κατά μέσο όρο, το ποσοστό των γυναικών που συμμετέχουν στα συστήματα διπλασιάστηκε μετά τον Μάρτιο του 2020, ενώ το ποσοστό των δικαιούχων νέων εργαζομένων αυξήθηκε από 1,6 % σε 5,7 % στην Ιταλία και από 6,7 % σε 7,6 % στο Βέλγιο. Το ποσοστό των γυναικών και των νέων εργαζομένων που απασχολούνται με μειωμένο ωράριο εργασίας ήταν επίσης υψηλό στη Λετονία, στη Ρουμανία, στην Πορτογαλία και στην Εσθονία.

Το φθινόπωρο του 2022 οκτώ κράτη μέλη έλαβαν πρόσθετη χρηματοδοτική συνδρομή για διάφορα μέτρα. Αυτή η συμπληρωματική στήριξη προοριζόταν για τις πρόσθετες δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν το 2021 —και σε ορισμένες περιπτώσεις έως τις αρχές του 2022— σχετικά με τα μέτρα στήριξης έκτακτης ανάγκης που ήδη στηρίζονται από το SURE. Συγκεκριμένα, οι συμπληρωματικές ενισχύσεις κάλυψαν:

- *για τη Βουλγαρία:* την παράταση έως τον Ιούνιο του 2022 ενός συστήματος μειωμένου ωραρίου εργασίας που παρασχέθηκε σε εταιρείες που έχουν υποστεί μείωση εσόδων κατά τουλάχιστον 30 % λόγω της πανδημίας και οι οποίες περιόρισαν τις δραστηριότητές τους μεταξύ της 13ης Μαρτίου 2020 και της 31ης Δεκεμβρίου 2020, διατηρώντας παράλληλα τους εργαζομένους τους·
- *για την Κύπρο*: τις πρόσθετες δαπάνες που συνδέονταν με την παράταση (έως το τρίτο τρίμηνο του 2021) του συστήματος επιδότησης μισθού για τη στήριξη των εταιρειών που αναγκάστηκαν να αναστείλουν (εν μέρει) τις δραστηριότητές τους, τα ειδικά συστήματα για τους τομείς της στέγασης και του τουρισμού, ένα σύστημα επιδότησης για τους αυτοαπασχολούμενους, καθώς και το σύστημα παροχών ασθένειας για τη νόσο COVID-19·
- *για την Τσεχία*: την παράταση, το 2021, του έκτακτου συστήματος μειωμένου ωραρίου εργασίας (του λεγόμενου προγράμματος «Antivirus») και της στήριξης έκτακτης ανάγκης για τους αυτοαπασχολούμενους·
- *για την Ελλάδα*: την παράταση του συστήματος διατήρησης θέσεων εργασίας έκτακτης ανάγκης (επίδομα για τους εργαζομένους του ιδιωτικού τομέα των οποίων η σύμβαση είχε ανασταλεί) το 2021 και το 2022 και της σχετικής επιδότησης που κάλυπτε τις αντίστοιχες εισφορές κοινωνικής ασφάλισης·
- *για την Κροατία*: την παράταση των δύο υφιστάμενων μέτρων στήριξης, δηλαδή ενός συστήματος επιδότησης μισθού για τις επιχειρήσεις που επλήγησαν από την πανδημία (έως τον Ιούνιο του 2022) και ενός συστήματος μειωμένου ωραρίου εργασίας που παρείχε στήριξη για την προσωρινή μείωση του χρόνου εργασίας (έως τον Δεκέμβριο του 2022)·
- *για τη Λιθουανία*: την παράταση έως τον Ιούνιο του 2021 του συστήματος διατήρησης θέσεων εργασίας που επιδοτούσε το μισθολογικό κόστος των εργαζομένων κατά τη διάρκεια περιόδων αναστολής εργασίας, και των συστημάτων επιδότησης για τους αυτοαπασχολούμενους·
- *για τη Λετονία*: την επαναφορά των μέτρων στήριξης έκτακτης ανάγκης (αποζημίωση για ανενεργό χρόνο για τους εργαζομένους, επιδοτήσεις μισθού για τις πληγείσες επιχειρήσεις και παροχές ασθένειας που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19) κατά την περίοδο από τον Νοέμβριο του 2020 έως τον Ιούνιο του 2021, καθώς και ορισμένες πρόσθετες δαπάνες για την παράταση των μέτρων που αφορούσαν την υγεία·
- *για την Πορτογαλία:* την παράταση υφιστάμενης δέσμης μέτρων για την αγορά εργασίας και για την υγεία (τα οποία είχαν επεκταθεί με την τροποποίηση της εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου τον Ιανουάριο του 2022) έως το τέλος του 2021 και τον Μάρτιο του 2022 αντίστοιχα (τα τελευταία περιλάμβαναν το επίδομα προληπτικής απομόνωσης και την έκτακτη στήριξη για την επανέναρξη των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων).

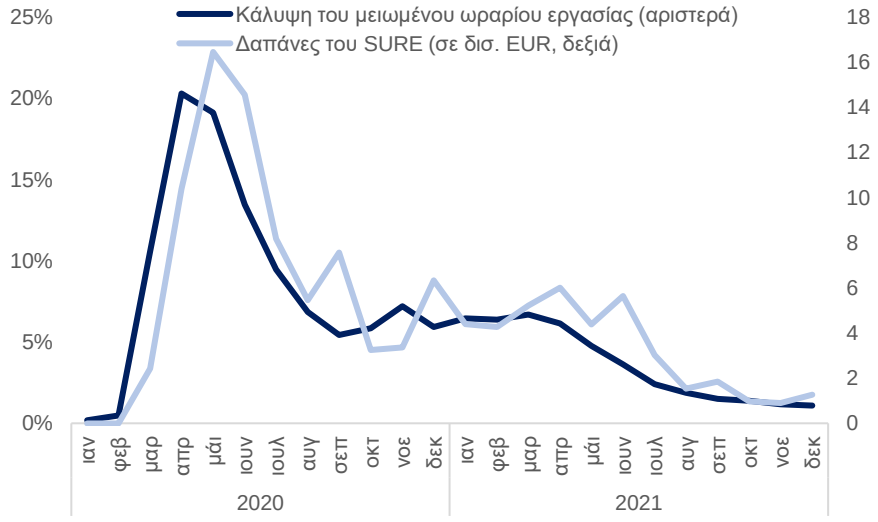
Γράφημα 6: Μέσο ποσοστό γυναικών και νέων (15-24) δικαιούχων στα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας (2020/2021)

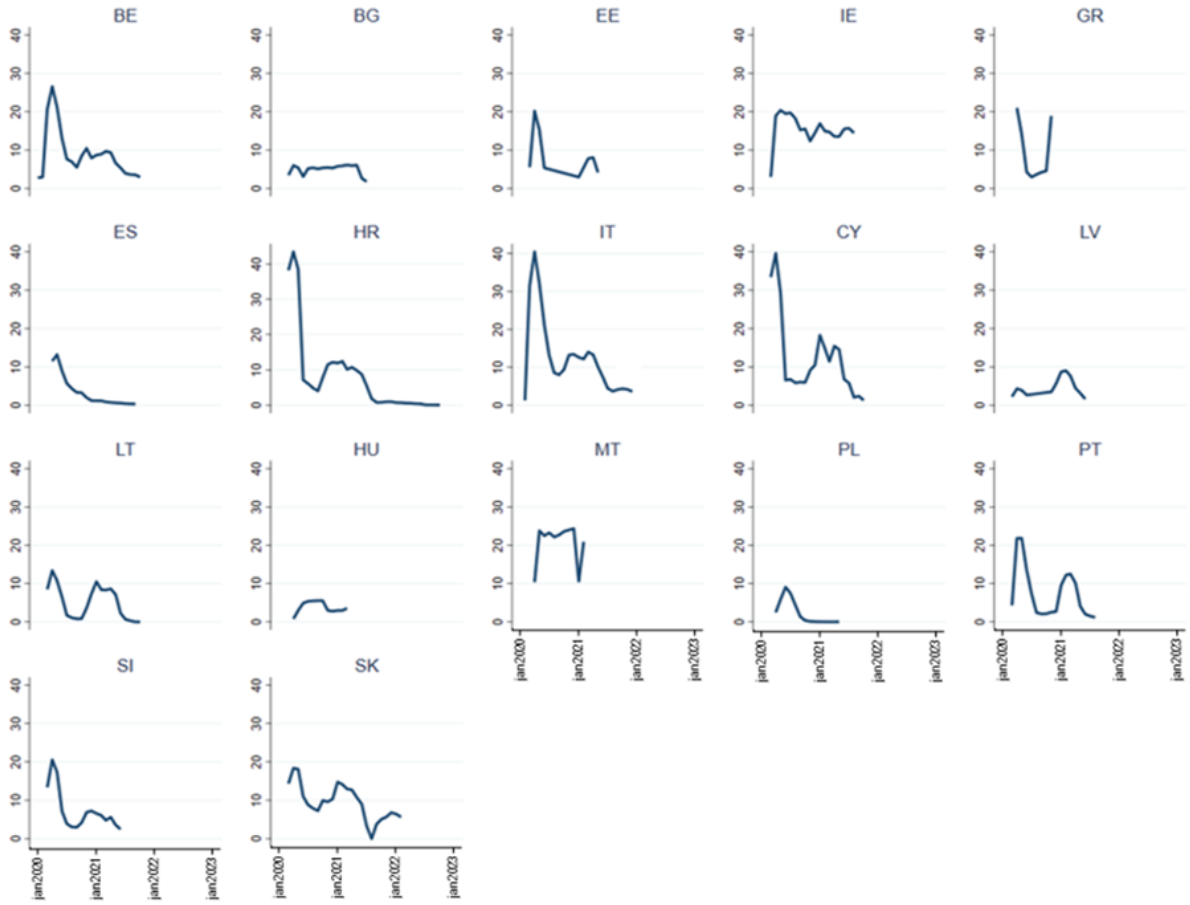


Πηγή: *Labour market policy (LMP) database 2020 [Βάση δεδομένων για την πολιτική για την αγορά εργασίας (ΠΑΕ) 2020], Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης· συλλογή δεδομένων της Επιτροπής Απασχόλησης για τα έτη 2020 και 2021.*
Σημείωση: Δεν υπάρχουν διαθέσιμα δεδομένα για όλες τις χώρες που καλύπτονται από το SURE.

Στα περισσότερα κράτη μέλη, η προσφυγή σε στήριξη μειωμένου ωραρίου εργασίας συνεχίστηκε καθ' όλη τη διάρκεια του 2021, αλλά με φθίνοντα ρυθμό. Στην πλειονότητα των κρατών μελών, μετά την πρώτη κορύφωση κατά το πρώτο κύμα της πανδημίας τον Μάρτιο–Απρίλιο του 2020, η προσφυγή σε μέτρα μειωμένου ωραρίου εργασίας (ΜΩΕ) και παρόμοια μέτρα διατήρησης των θέσεων εργασίας σταθεροποιήθηκε το δεύτερο εξάμηνο του 2020. Στη συνέχεια, η χρήση των συστημάτων μειώθηκε σταδιακά κατά τη διάρκεια του 2021, παράλληλα με την οικονομική ανάκαμψη και την επιτυχή υλοποίηση των εκστρατειών εμβολιασμού. Σε ορισμένες χώρες σημειώθηκε δεύτερη κορύφωση στα τέλη του 2020 / στις αρχές του 2021.

Γράφημα 7. Ποσοστό θέσεων εργασίας που επωφελήθηκαν από τα μέτρα διατήρησης των θέσεων εργασίας (συνολικά και ανά κράτος μέλος)





Πηγή: Eurostat, εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).
Σημείωση: Δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για την Τσεχία και τη Ρουμανία. Η μείωση του ποσοστού των θέσεων εργασίας που καλύφθηκαν το δεύτερο εξάμηνο του 2021 οφείλεται εν μέρει στη μη διαθεσιμότητα των στοιχείων για ορισμένες χώρες.

Η πλειονότητα των δικαιούχων κρατών μελών του SURE κατάργησαν σταδιακά τα μέτρα έκτακτης ανάγκης για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας έως τα μέσα του 2022. Μολονότι λίγες χώρες (Εσθονία, Σλοβενία) είχαν αποσύρει τα μέτρα έκτακτης ανάγκης για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας ήδη κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2020, οι περισσότερες παρέτειναν τη στήριξη έκτακτης ανάγκης το 2021 και, σε ορισμένες περιπτώσεις, έως το πρώτο εξάμηνο του 2022. Μόνο σε δύο χώρες (Πορτογαλία, Κροατία) η στήριξη έκτακτης ανάγκης παρέμεινε διαθέσιμη έως τα τέλη του 2022.

Πίνακας 3. Κύρια μέτρα έκτακτης ανάγκης για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας και η διάρκειά τους

Κράτος μέλος	Είδος	Μόνιμα/Προσωρινά	Μείωση του ωραρίου εργασίας	Παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης έως
BE	ΜΩΕ	Μόνιμα, με προσωρινές τροποποιήσεις	0-100 %	Ιούνιος 2022
BG	ΜΩΕ	Προσωρινά	50 % ή 100 %	Ιούνιος 2022

CZ	ΜΩΕ	Προσωρινά	0-100 %	Φεβρουάριος 2022
EE	ΜΩΕ	Προσωρινά	0-100 %	Ιούνιος 2020
IE	Επιδότηση [illegible]	Προσωρινά	—	Αύγουστος 2020
EL	ΜΩΕ	Προσωρινά	50 % ή 100 %	Ιανουάριος 2022
ES	ΜΩΕ	Μόνιμα, με προσωρινές τροποποιήσεις	0-100 %	Μάρτιος 2022
HR	Επιδότηση μισθού + ΜΩΕ	Προσωρινά	0-100 %	Δεκέμβριος 2022
IT	ΜΩΕ	Μόνιμα, με προσωρινές τροποποιήσεις	0-100 %	Δεκέμβριος 2021
CY	ΜΩΕ	Προσωρινά	0-100 %	Αύγουστος 2021
LV	ΜΩΕ	Προσωρινά	0-100 %	Ιούνιος 2021
LT	Επιδότηση μισθού + ΜΩΕ	Προσωρινά	0-100 %	Ιούνιος 2021 / Σεπτέμβριος [illegible]
HU	—	—	—	—
MT	Επιδότηση μισθού	Προσωρινά	—	Μάιος 2022
PL	Επιδότηση μισθού + ΜΩΕ	Προσωρινά	20-100 %	Σεπτέμβριος 2021
PT	ΜΩΕ	Μόνιμα, με προσωρινές τροποποιήσεις	0-100 %	Σεπτέμβριος 2022
RO	ΜΩΕ	Προσωρινά	0-100 %	Μάιος 2022
SI	ΜΩΕ	Προσωρινά	50-100 %	Δεκέμβριος 2020
SK	ΜΩΕ	Προσωρινά	0-100 %	Μάρτιος 2022

Σημείωση: Ο πίνακας αυτός επικεντρώνεται μόνο στα κύρια συστήματα. Η Ουγγαρία διέθετε ένα σύστημα μειωμένου ωραρίου εργασίας έκτακτης ανάγκης κατά τη διάρκεια της πανδημίας, το οποίο χρηματοδοτήθηκε από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία. Ως εκ τούτου, δεν έλαβε χρηματοδοτική συνδρομή στο πλαίσιο του SURE. Η Ιρλανδία αντικατέστησε το σύστημα επιδότησης μισθού με παρόμοιο τροποποιημένο σύστημα που ίσχυε έως τον Μάιο του 2022, αλλά δεν το χρηματοδότησε με το SURE.

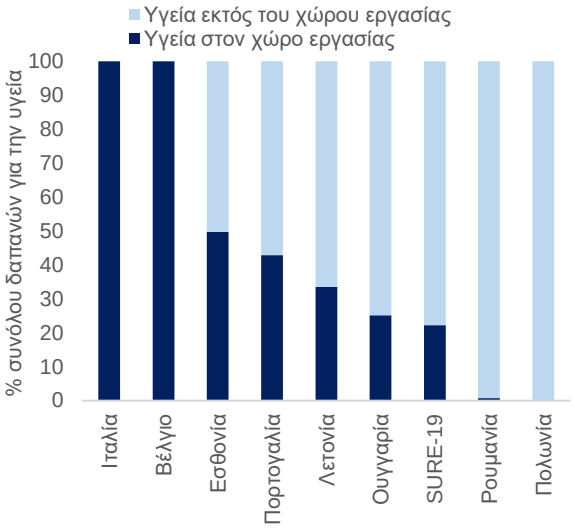
2.3 Εθνικά μέτρα: μέτρα που αφορούν την υγεία και στηρίζονται από το SURE

Επιβεβαιώνεται ο επικουρικός χαρακτήρας των δαπανών που αφορούν την υγεία. Μόνο το 5 % των συνολικών δαπανών δαπανήθηκε σε μέτρα που αφορούν την υγεία. Μόνο 8 από τα 19 κράτη μέλη χρησιμοποίησαν τη στήριξη του SURE για τη χρηματοδότηση μέτρων που αφορούν την υγεία. Ο κανονισμός SURE προβλέπει τη χρηματοδότηση *οποιουδήποτε* μέτρου υγείας που σχετίζεται με τη νόσο COVID-19, αλλά επισημαίνει *ιδίως* τα μέτρα που λαμβάνονται *στον χώρο εργασίας*, τα οποία αντιπροσωπεύουν το 22 % του συνόλου των δαπανών για την υγεία (γράφημα 8)[19]. Τα μέτρα που λαμβάνονται στον χώρο εργασίας θεωρούνται πρωτίστως εκείνα

[19] Βλ. άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου της 19ης Μαΐου 2020. Επίσης, ο όρος αυτός εξηγείται περαιτέρω στην αιτιολογική σκέψη 5: «*Για να διατηρηθεί η ισχυρή επικέντρωση του μέσου που προβλέπεται στον παρόντα κανονισμό και ως εκ τούτου η αποτελεσματικότητά του, μέτρα που αφορούν την υγεία για τον σκοπό του εν λόγω μέσου μπορεί να αποτελούνται από εκείνα που αποσκοπούν στη μείωση των επαγγελματικών*

που διευκολύνουν την ασφαλή επιστροφή στην εργασία μέσω της μείωσης των επαγγελματικών κινδύνων, μεταξύ άλλων και για τους εργαζομένους στον τομέα της υγείας.

Γράφημα 8: Μερίδιο των δαπανών που αφορούν την υγεία στον χώρο εργασίας



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).*

Γράφημα 9: Ανάλυση των ειδών μέτρων που αφορούν την υγεία (αριθμός ενδιαφερόμενων κρατών μελών)



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).*
Σημείωση: Η Πορτογαλία και η Ρουμανία υπολογίζονται δύο φορές, καθώς εφαρμόζουν, αντίστοιχα, προληπτικά μέτρα και μέτρα για εξοπλισμό υγειονομικής περίθαλψης και φάρμακα τόσο εντός όσο και εκτός του χώρου εργασίας.

Το SURE χρησιμοποιήθηκε για τη χρηματοδότηση διαφόρων ειδών μέτρων που αφορούν την υγεία, παρέχοντας ευπρόσδεκτη στήριξη έκτακτης ανάγκης στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης και διευκολύνοντας την ταχύτερη επιστροφή στις δραστηριότητες σε διάφορα κράτη μέλη. Κατόπιν πρότασης του ΕΕΣ, οι υπηρεσίες της Επιτροπής εξέτασαν περαιτέρω τις επιπτώσεις των μέτρων που αφορούν την υγεία και χρηματοδοτήθηκαν από το SURE. Τα υποστηριζόμενα μέτρα που σχετίζονται με την υγεία μπορούν να χωριστούν κατά βάση σε τρεις κατηγορίες: i) προληπτικά μέτρα κατά της νόσου COVID-19, ii) πρόσθετο κόστος εργασίας για την πρόσληψη και τη στήριξη εργαζομένων στον τομέα της υγείας που λειτουργούν σε πολύ δύσκολες συνθήκες και iii) εξοπλισμός υγειονομικής περίθαλψης και φάρμακα. Το γράφημα 9 δείχνει ότι η δημοτικότητα κάθε κατηγορίας μέτρων ήταν σε μεγάλο βαθμό παρόμοια σε όλα τα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά, τα οποία περιγράφονται λεπτομερώς κατωτέρω, εφαρμόζονται τόσο εντός όσο και εκτός του χώρου εργασίας.

- *Προληπτικά μέτρα:* Τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στη μείωση των επαγγελματικών κινδύνων και στην εξασφάλιση ασφαλούς επιστροφής στην εργασία (εκτός από τα μέσα ατομικής προστασίας). Παραδείγματα *στον χώρο εργασίας* είναι η κατάρτιση σε θέματα

κινδύνων και στη διασφάλιση της προστασίας των εργαζομένων και των αυτοαπασχολούμενων στον χώρο εργασίας και, κατά περίπτωση, ορισμένα άλλα μέτρα που αφορούν την υγεία.».

υγιεινής (Βέλγιο), η διαγνωστική εξέταση εργαζομένων σε οίκους ευγηρίας και σε εγκαταστάσεις παιδικής φροντίδας (Πορτογαλία), καθώς και πιστώσεις φόρου για μικρές επιχειρήσεις και μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς για την απολύμανση χώρων εργασίας (Ιταλία). Τα προληπτικά μέτρα *εκτός του χώρου εργασίας* αφορούν κυρίως τη χρηματοδότηση δαπανών που σχετίζονται με διαγνωστικές εξετάσεις για τη νόσο COVID-19 σε ολόκληρο τον πληθυσμό. Η κλιμάκωση της εργαστηριακής ικανότητας για διαγνωστικές εξετάσεις κατά τη διάρκεια της πανδημίας ήταν επίσης κρίσιμης σημασίας για τη διατήρηση των κλινικών λειτουργιών και την άρση των μέτρων απαγόρευσης της κυκλοφορίας και των μέτρων κοινωνικής αποστασιοποίησης. Στην ΕΕ, η αλληλούχηση γονιδιώματος σημείωσε 15πλάσια αύξηση το 2021 σε σύγκριση με το 2020, με αποτέλεσμα το ποσοστό των θετικών διαγνωστικών εξετάσεων με αλληλούχηση να αυξηθεί από λιγότερο από 1 % το 2020 σε 7 % κατά μέσο όρο το 2021[20].

- *Πρόσθετο κόστος εργασίας για την πρόσληψη και τη στήριξη εργαζομένων στον τομέα της υγείας:* Από όλα τα μέτρα που ελήφθησαν *εκτός του χώρου εργασίας*, το πρόσθετο κόστος εργασίας των εργαζομένων στον τομέα της υγείας (κυρίως πριμοδοτήσεις) ήταν το πλέον δημοφιλές είδος. Για παράδειγμα, η Εσθονία, η Λετονία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Πορτογαλία και η Ρουμανία χρησιμοποίησαν κονδύλια που ήταν διαθέσιμα στο πλαίσιο του SURE για την παροχή πριμοδοτήσεων στο υγειονομικό προσωπικό και/ή για την πρόσληψη πρόσθετου προσωπικού. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας, η κλιμάκωση της ικανότητας εντατικής θεραπείας, που είναι υψηλής έντασης εργασία, ήταν πρωταρχικής σημασίας, καθώς η υψηλότερη πληρότητα των μονάδων εντατικής θεραπείας συνδέθηκε με την αύξηση της θνησιμότητας[21].
- *Εξοπλισμός υγειονομικής περίθαλψης και φάρμακα*: Τα κονδύλια του SURE χρησιμοποιήθηκαν επίσης για μέσα ατομικής προστασίας και εξοπλισμό απολύμανσης σε χώρους εργασίας και νοσοκομεία (Εσθονία, Λετονία, Ουγγαρία και Πορτογαλία) και για διάθεση εμβολίων (Ρουμανία), γεγονός που ήταν καίριας σημασίας για τον περιορισμό του αριθμού των θανάτων και την επιστροφή στην κανονικότητα.

2.4. Κάλυψη SURE από την άποψη της απασχόλησης και των επιχειρήσεων

Η Επιτροπή επιβεβαίωσε την υψηλή ποιότητα των στοιχείων κάλυψης που ανέφεραν τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή παρείχε καθοδήγηση και τα κράτη μέλη κατέβαλαν προσπάθειες για τη βελτίωση της ποιότητας της αναφερόμενης κάλυψης για τα έτη 2020, 2021 και 2022 μέσω των πέντε σειρών υποβολής εκθέσεων[22]. Από τα 19 κράτη μέλη, 9 έχουν πλέον επιβεβαιώσει ότι οι πληροφορίες βασίζονται πλήρως σε διοικητικά στοιχεία και συνάδουν με τις κατευθυντήριες

[20] Βλ. ΟΟΣΑ (2022), *Health at a glance* (Η υγεία με μια ματιά).

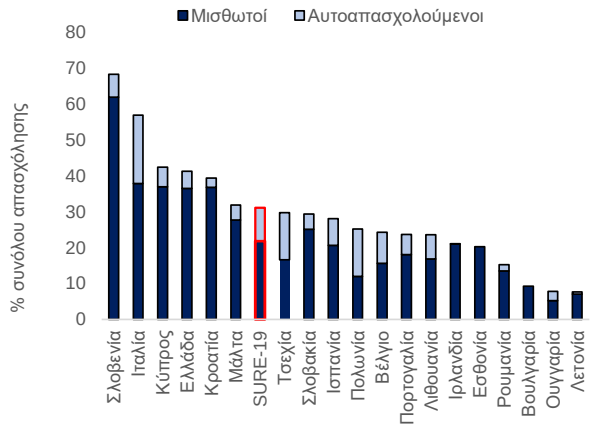
[21] Βλ., για παράδειγμα, Bravata et al. (2021), «Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France» (Επίδραση των μεταφορών στη ΜΕΘ στο ποσοστό θνησιμότητας των ασθενών με COVID-19: πληροφορίες από ολοκληρωμένη εθνική βάση δεδομένων στη Γαλλία»).

[22] Εξαρχής, οι πληροφορίες σχετικά με τον αριθμό των εργαζομένων και των επιχειρήσεων απαιτούσαν από τα κράτη μέλη να παρακολουθούν κάθε δικαιούχο κάθε μέτρου που στηρίζεται από το SURE στις διοικητικές βάσεις δεδομένων για το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και συλλέγονταν επίσης μέσω δημόσιων οργανισμών απασχόλησης. Η διαδικασία αυτή περιλάμβανε τη συγκέντρωση τεράστιου όγκου πληροφοριών και χρόνου για τη διενέργεια επαληθεύσεων, ώστε να αποφευχθεί η διπλή καταμέτρηση: για παράδειγμα, όταν το ίδιο άτομο λαμβάνει δύο είδη μέτρων που στηρίζονται από το SURE ή υποβάλλει αίτηση για μέτρο στήριξης αρκετές φορές εντός του ίδιου έτους με συνεχή τρόπο.

γραμμές της Επιτροπής[23]. Για οκτώ επιπλέον κράτη μέλη, θεωρείται ότι βασίζονται κυρίως σε διοικητικά στοιχεία. Δύο μόνο κράτη μέλη σημείωσαν ότι τα στοιχεία που υπέβαλαν δεν θα μπορούσαν παρά να θεωρηθούν βέλτιστες εκτιμήσεις —έως ότου γίνουν γνωστές οι πλήρεις πληροφορίες. Αυτό προσδίδει σημαντική εμπιστοσύνη στις εκτιμήσεις κάλυψης που αναφέρονται στο παρόν έγγραφο και ανταποκρίνεται σε μία από τις παρατηρήσεις του ΕΕΣ σχετικά με την εξάρτηση από εκτιμήσεις και όχι από τελικά στοιχεία.

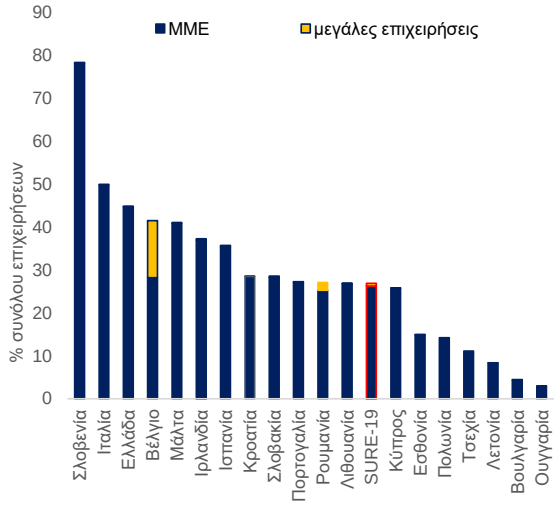
Το 2020 το SURE εκτιμάται ότι στήριξε 31,5 εκατομμύρια άτομα και πάνω από 2,5 εκατομμύρια επιχειρήσεις. Τα στοιχεία αυτά αντιπροσωπεύουν σχεδόν το ένα τρίτο της συνολικής απασχόλησης και πάνω από το ένα τέταρτο των επιχειρήσεων στα 19 δικαιούχα κράτη μέλη[24]. Η εκτίμηση της απασχόλησης περιλαμβάνει περίπου 22,25 εκατομμύρια μισθωτούς και 9,25 εκατομμύρια αυτοαπασχολούμενους. Στα γραφήματα 10 και 11 παρουσιάζεται ανάλυση της κάλυψης του SURE ανά κράτος μέλος. Οι εκτιμήσεις αυτές δεν περιλαμβάνουν άτομα που λαμβάνουν στήριξη μόνο από μέτρα που αφορούν την υγεία στο πλαίσιο του SURE και, ως εκ τούτου, θα μπορούσαν να θεωρηθούν συντηρητικές[25].

Γράφημα 10: Εργαζόμενοι που καλύφθηκαν από το SURE το 2020 (% της συνολικής απασχόλησης)



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).*
Σημείωση: Τα στοιχεία σχετικά με την κάλυψη και τη συνολική απασχόληση είναι αυτά που υποβλήθηκαν από

Γράφημα 11: Επιχειρήσεις που καλύφθηκαν από το SURE το 2020 ανά μέγεθος (% των συνολικών επιχειρήσεων)



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος*

[23] Η λογιστική καταγραφή των αυτοαπασχολούμενων και των μισθωτών που εργάζονται για τους εν λόγω αυτοαπασχολούμενους δεν ήταν πλήρως εναρμονισμένη στα κράτη μέλη με διαφορετικά στατιστικά και νομικά συστήματα.

[24] Τα στοιχεία αντιστοιχούν σε άτομα και επιχειρήσεις που καλύπτονταν, σε κάποιο χρονικό σημείο, από συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας ή παρόμοια μέτρα που στηρίζονται από το SURE. Οι παρονομαστές βασίζονται στους πίνακες υποβολής στοιχείων που υποβάλλουν τα κράτη μέλη. Ο συνολικός αριθμός των επιχειρήσεων περιλαμβάνει επιχειρήσεις με τουλάχιστον έναν εργαζόμενο. Το ποσοστό των καλυπτόμενων επιχειρήσεων έχει μειωθεί σε σύγκριση με την τέταρτη έκθεση, κυρίως λόγω της παροχής των τελικών διοικητικών στοιχείων από την Πολωνία.

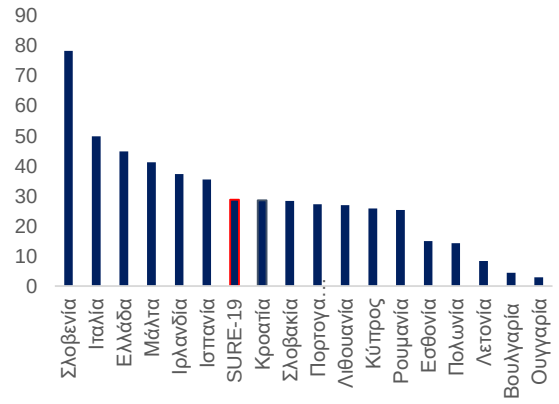
[25] Επιπλέον, σε ορισμένα κράτη μέλη, υπήρξε σημαντική αλληλεπικάλυψη μεταξύ των αποδεκτών στήριξης στο πλαίσιο διαφορετικών μέτρων, για την οποία δεν κατέστη δυνατό να πραγματοποιηθεί κατάλληλη προσαρμογή. Στις περιπτώσεις αυτές, ζητήθηκε από τα κράτη μέλη να αναφέρουν μόνο την κάλυψη του μεγαλύτερου μέτρου ή των μεγαλύτερων μέτρων προκειμένου να αποφευχθεί η διπλή καταμέτρηση. Ως εκ τούτου, η πραγματική κάλυψη μπορεί να είναι ακόμα μεγαλύτερη.

τα κράτη μέλη.

2023).
Σημείωση: Στο σύνολο των επιχειρήσεων δεν περιλαμβάνονται επιχειρήσεις μηδενικού προσωπικού. ΜΜΕ είναι εκείνες με λιγότερους από 250 εργαζόμενους και μεγάλες επιχειρήσεις είναι εκείνες με περισσότερους από 250 εργαζόμενους.

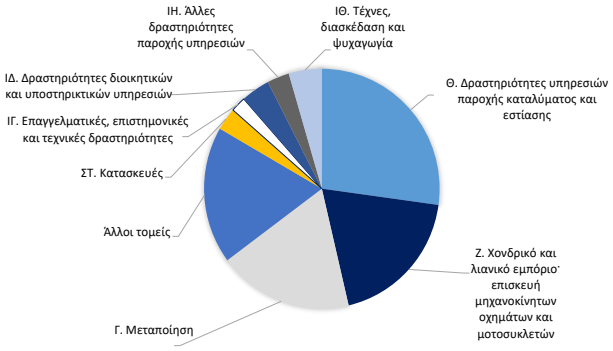
Κύριοι δικαιούχοι της στήριξης του SURE ήταν οι ΜΜΕ. Η πανδημία προκάλεσε μετατόπιση από την τάση χρήσης των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας κυρίως από μεγάλες επιχειρήσεις πριν από τη νόσο COVID-19, με αποτέλεσμα να συμπεριληφθούν επίσης μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο τμήμα των επιχειρήσεων που καλύπτονται από το SURE (γράφημα 11)[26]. Το SURE παρείχε στήριξη στο 29 % των ΜΜΕ στα δικαιούχα κράτη μέλη, κατά μέσο όρο (γράφημα 12). Τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας υιοθετήθηκαν ως επί το πλείστον από τους τομείς των υπηρεσιών και του λιανικού εμπορίου. Παρόλα αυτά, η μεταποίηση έλαβε το 14 % των δαπανών του SURE. Σύμφωνα με τις τελευταίες εκθέσεις οι τομείς με το μεγαλύτερο μερίδιο δαπανών ήταν οι εξής: i) υπηρεσίες παροχής καταλύματος και εστίασης, ii) χονδρικό και λιανικό εμπόριο και iii) μεταποίηση (γράφημα 13). Πολλά κράτη μέλη παρείχαν επίσης στήριξη και σε άλλους τομείς, όπως ο πολιτιστικός τομέας, με στοχευμένα μέτρα στις οικείες εκτελεστικές αποφάσεις του Συμβουλίου.

Γράφημα 12: ΜΜΕ που καλύφθηκαν από το SURE το 2020 (% του συνόλου των ΜΜΕ)



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023)*
Σημείωση: Η Πολωνία δεν υπέβαλε στοιχεία σχετικά με το μέγεθος των επιχειρήσεων, ενώ το Βέλγιο και η Τσεχία δεν παρείχαν στοιχεία σχετικά με τον συνολικό αριθμό των ΜΜΕ. ΜΜΕ είναι εκείνες που απασχολούν λιγότερους από 250 εργαζομένους.

Γράφημα 13: Τομεακή κάλυψη του SURE



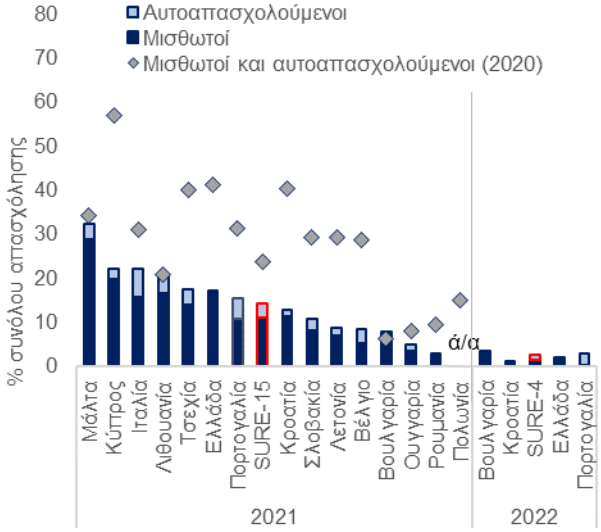
Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023)*
Σημείωση: Στο γράφημα αυτό παρουσιάζεται το μέσο μερίδιο των δαπανών στους τρεις τομείς που επωφελούνται περισσότερο από το SURE σε κάθε κράτος μέλος. Όταν ένας τομέας δεν αναφέρεται, υποθέτουμε ότι λαμβάνει μερίδιο από τις εναπομένουσες δαπάνες, ανάλογο προς το συνολικό μισθολογικό κόστος του τομέα στην οικονομία. Το ίδιο ισχύει και για την Πορτογαλία, η οποία δεν ανέφερε καμία τομεακή κάλυψη. Επιπλέον τέσσερα κράτη μέλη δεν αναφέρουν τα μερίδια των δαπανών που προορίζονται για τους τρεις κορυφαίους τομείς: υποθέτουμε ότι ο μεγαλύτερος τομέας λαμβάνει

[26] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020 (Εξελίξεις ως προς την αγορά εργασίας και τους μισθούς το 2020), κεφάλαιο 3, Εξελίξεις πολιτικής. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Περαιτέρω ανάλυση είναι διαθέσιμη στη δεύτερη έκθεση SURE.

το 50 %, ο δεύτερος μεγαλύτερος λαμβάνει το 25 % και ο τρίτος το 15 % των συνολικών δαπανών. Τα στοιχεία αυτά αντιστοιχούν στους μέσους όρους των μεριδίων των δαπανών στα κράτη μέλη που ανέφεραν τα σχετικά στοιχεία.

Το 2021, ιδίως κατά το πρώτο εξάμηνο του έτους κατά το οποίο η πανδημία εξακολούθησε να έχει καταστροφικές συνέπειες, το SURE παρείχε στήριξη σε περίπου 9 εκατομμύρια άτομα και σε πάνω από 900 000 επιχειρήσεις. Περιλαμβάνονται σχεδόν 6,75 εκατομμύρια μισθωτοί και 2,25 εκατομμύρια αυτοαπασχολούμενοι, αριθμοί που αντιστοιχούν περίπου στο 15 % της συνολικής απασχόλησης και των επιχειρήσεων στα 15 δικαιούχα κράτη μέλη που εξακολούθησαν να χρησιμοποιούν το μέσο το 2021 (γραφήματα 14 και 15)[27]. Ο αριθμός αυτός αυξήθηκε μετά την τελευταία έκθεση, καθώς, μετά τις συμπληρωματικές ενισχύσεις που χορηγήθηκαν το φθινόπωρο του 2022, η Τσεχία και η Κροατία χρησιμοποίησαν το SURE για τη χρηματοδότηση δαπανών το 2021, αφού προηγουμένως είχαν εξαντλήσει το δάνειό τους το 2020. Η άνιση ανάκαμψη το 2021 σήμαινε ότι εξακολούθησαν να είναι απαραίτητα μέτρα οικονομικής στήριξης σε διάφορα στάδια καθ' όλη τη διάρκεια του έτους. Όπως φαίνεται στο γράφημα 1, τα εν λόγω μέτρα ήταν επικεντρωμένα στο πρώτο εξάμηνο του 2021, ενώ χαλάρωσαν καθώς ο αντίκτυπος της πανδημίας στην οικονομία και στην υγεία μετριάστηκε στη συνέχεια του έτους λόγω των εμβολιασμών και άλλων οικονομικών προσαρμογών.

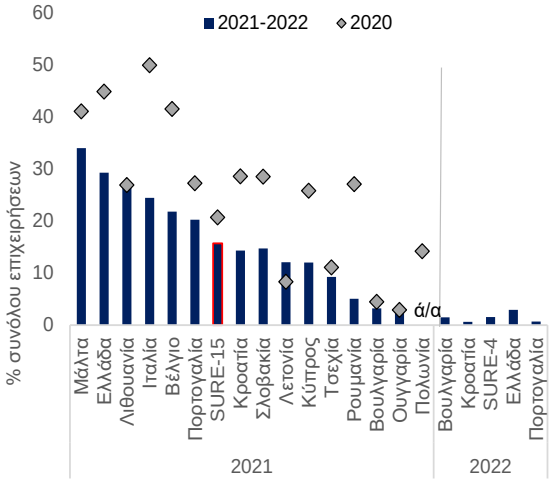
Γράφημα 14: Εργαζόμενοι που καλύφθηκαν από το SURE το 2021 και το 2022 (% της συνολικής απασχόλησης)



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023)*

Σημείωση: Δεν παρουσιάζονται εδώ τα κράτη μέλη που δαπάνησαν όλη τη χρηματοδοτική συνδρομή του SURE το 2020. Τα κράτη μέλη που δαπάνησαν τη συνδρομή του

Γράφημα 15: Επιχειρήσεις που καλύφθηκαν από το SURE το 2021 και το 2022 (% των συνολικών επιχειρήσεων)



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023)*

Σημείωση: Στο σύνολο των επιχειρήσεων δεν περιλαμβάνονται επιχειρήσεις μηδενικού προσωπικού. Η ένδειξη «άνευ αντικειμένου» (ά/α)

[27] Δεν περιλαμβάνονται εδώ τα κράτη μέλη που δαπάνησαν όλη τη χρηματοδοτική συνδρομή του SURE το 2020: Εσθονία, Ισπανία, Ιρλανδία και Σλοβενία. Ωστόσο, πολλά από αυτά τα κράτη μέλη εξακολούθησαν να εφαρμόζουν ή προσάρμοσαν τα σχετικά μέτρα τους και τα χρηματοδότησαν μέσω άλλων πηγών.

SURE έως το τέλος του 2021 δεν περιλαμβάνονται στο 2022. Η ένδειξη «άνευ αντικειμένου» (ά/α) αναφέρεται σε κράτη μέλη που δεν ανέφεραν κάλυψη για το συγκεκριμένο έτος.

αναφέρεται σε κράτη μέλη που δεν ανέφεραν κάλυψη για το 2021 ή το 2022.

Το 2022 εκτιμάται ότι το SURE στήριξε περίπου 350 000 άτομα και πάνω από 40 000 επιχειρήσεις, σύμφωνα με τη μείωση των δαπανών που σχετίζονται με το SURE. Πρόκειται για περίπου 220 000 μισθωτούς και 130 000 αυτοαπασχολούμενους. Τα εν λόγω αριθμητικά στοιχεία έχουν αυξηθεί μετά την τέταρτη έκθεση, δεδομένου ότι, λόγω των συμπληρωματικών ενισχύσεων το φθινόπωρο του 2022, η Βουλγαρία, η Πορτογαλία, η Ελλάδα και η Κροατία χρησιμοποίησαν χρηματοδοτική συνδρομή του SURE το 2022 και, ως εκ τούτου, έχουν αυξήσει τα αριθμητικά στοιχεία κάλυψης του 2022 (γράφημα 14). Ωστόσο, η πλειονότητα των κρατών μελών δεν χρησιμοποιούσε πλέον το SURE το 2022. Μόνο τέσσερα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν το SURE για τη χρηματοδότηση μέτρων το 2022, ενώ άλλα εννέα κράτη μέλη χρηματοδότησαν μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE μέσω άλλων πηγών.

III. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΥ ΤΟΥ SURE

Η παρούσα ενότητα παρέχει μια επικαιροποιημένη εκτίμηση του αντίκτυπου του SURE στην ανεργία, στην πραγματική οικονομία και στις πληρωμές τόκων στα δικαιούχα κράτη μέλη. Σκοπός του SURE ήταν να συνδράμει τα κράτη μέλη να διατηρήσουν την απασχόληση των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, προστατεύοντας μ' αυτόν τον τρόπο και τα εισοδήματα των εργαζομένων. Αυτό με τη σειρά του αποσκοπούσε στη διευκόλυνση της ταχείας οικονομικής ανάκαμψης μετά την άρση των περιορισμών λόγω της πανδημίας. Στην παρούσα ενότητα αξιολογούνται οι εν λόγω επιπτώσεις, με επικαιροποίηση και επέκταση της ανάλυσης που παρουσιάστηκε στις προηγούμενες εξαμηνιαίες εκθέσεις. Προστίθενται τα αποτελέσματα ενός μακροοικονομικού μοντέλου της Επιτροπής, τα οποία υποστηρίζουν τα προηγούμενα πορίσματα. Συνολικά, τα αποτελέσματα είναι κατατοπιστικά και υποδηλώνουν ότι το SURE είχε θετικό αντίκτυπο.

3.1. Εκτίμηση του αντίκτυπου του SURE το 2020: μετριασμός των επιπτώσεων της πανδημίας

Ο ουσιαστικός ρόλος του SURE το 2020, ιδίως όσον αφορά την αποφυγή της αύξησης της ανεργίας, τεκμηριώνεται σαφώς από αποδεικτικά στοιχεία. Μολονότι τα μεθοδολογικά ζητήματα επηρεάζουν τις ακριβείς ποσοτικές εκτιμήσεις, τα διάφορα αποδεικτικά στοιχεία που παρουσιάζονται κατωτέρω, με τη χρήση διαφορετικών μεθοδολογιών, κινούνται όλα προς την ίδια κατεύθυνση. [28] Πρώτον, τα εθνικά συστήματα που έλαβαν στήριξη από το SURE είχαν ουσιαστικό αντίκτυπο όσον αφορά τη μείωση της ανεργίας κατά την κορύφωση της πανδημίας.

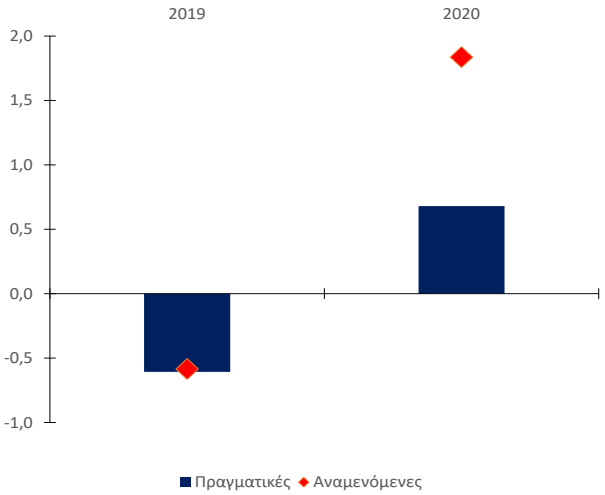
[28] Πρώτον, είναι δύσκολο να σχεδιαστεί ένα αντίστροφο σενάριο των επιδόσεων της αγοράς εργασίας χωρίς το SURE: δεδομένου ότι το SURE παρείχε μόνο μια δεύτερη γραμμή άμυνας κατά της ανεργίας μέσω της χρηματοδότησης εθνικών μέτρων, είναι δύσκολο να διαχωριστεί ο αντίκτυπος του ίδιου του SURE από τον αντίκτυπο των εθνικών μέτρων. Δεύτερον, η σχέση παραγωγής–απασχόλησης επηρεάζεται από ποικίλους παράγοντες, συμπεριλαμβανομένου του SURE. Στους υπόλοιπους παράγοντες περιλαμβάνεται το γεγονός ότι οι άνθρωποι δεν μπορούσαν να αναζητήσουν ενεργά εργασία ή αποθαρρύνονταν από το να το πράξουν, λόγω της παύσης των δραστηριοτήτων μεγάλων τμημάτων της οικονομίας. Το πλαίσιο για τις προσομοιώσεις βάσει μοντέλου αναφέρει επίσης περαιτέρω επιφυλάξεις.

Δεύτερον, το SURE ενθάρρυνε τη θέσπιση γενναιόδωρων εθνικών συστημάτων για τη διατήρηση των θέσεων εργασίας.

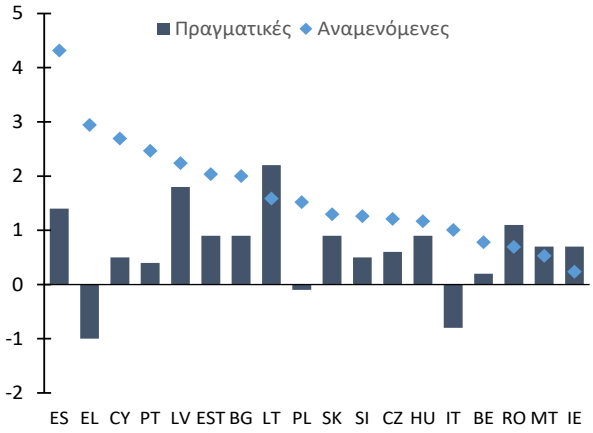
3.1.1 Το SURE διευκόλυνε τη διατήρηση των θέσεων εργασίας αποτρέποντας την έντονη αύξηση της ανεργίας και της ανισότητας

Η αύξηση της ανεργίας το 2020 στα δικαιούχα κράτη μέλη ήταν σημαντικά χαμηλότερη από την αναμενόμενη. Ιστορικά, η μείωση του ΑΕΠ θα οδηγούσε συνήθως σε σημαντική αύξηση της ανεργίας. Ωστόσο, τα άμεσα και σημαντικά μέτρα πολιτικής που ελήφθησαν το 2020 για την αντιμετώπιση της κρίσης της νόσου COVID-19, συμπεριλαμβανομένου του SURE, μετρίασαν τον αντίκτυπο της μείωσης της παραγωγής στην ανεργία. Επομένως, η αύξηση της ανεργίας ήταν στις περισσότερες χώρες μικρότερη από την αναμενόμενη (γραφήματα 16 και 17)[29].

Γράφημα 16: Πραγματικές μεταβολές έναντι αναμενόμενων μεταβολών του ποσοστού ανεργίας του SURE-19 το 2019 έναντι του 2020



Γράφημα 17: Πραγματικές μεταβολές έναντι αναμενόμενων μεταβολών των ποσοστών ανεργίας ανά δικαιούχο κράτος μέλος το 2020



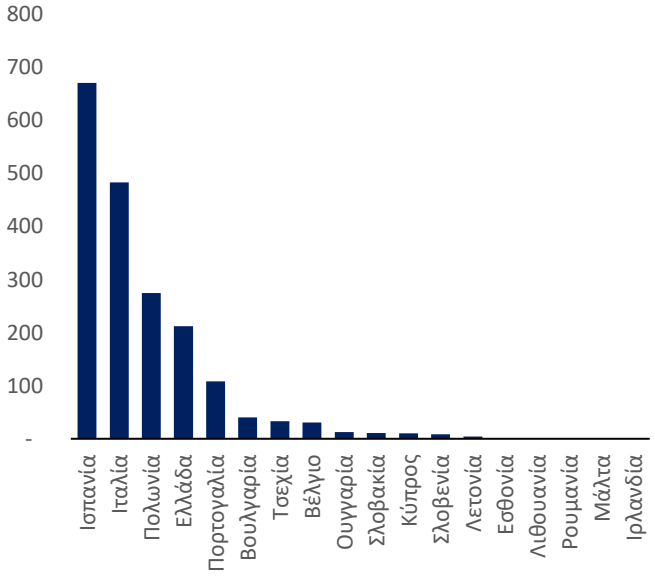
Πηγή: *Υπολογισμοί Ameco και ίδιοι υπολογισμοί.*

Σημείωση: Άξονας y: η αναμενόμενη μεταβολή των ποσοστών ανεργίας αντιστοιχεί στις προβλέψεις που προκύπτουν από μοντέλο διαστρωματικής παλινδρόμησης για τα δικαιούχα κράτη μέλη (γράφημα 16) και από μοντέλο παλινδρόμησης ανά χώρα (γράφημα 17) για την περίοδο από το 1999 έως το 2019. Η ανάλυση βασίζεται στην προσέγγιση του νόμου του Okun, όπου η εξαρτημένη μεταβλητή αντιπροσωπεύει τη μεταβολή του ποσοστού ανεργίας και η ανεξάρτητη μεταβλητή αναφέρεται στο ποσοστό αύξησης του πραγματικού ΑΕΠ. Η προδιαγραφή ελέγχει αφενός ειδικά ανά χώρα χαρακτηριστικά (που δεν μεταβάλλονται από τον χρόνο) της αγοράς εργασίας μέσω σταθερών επιδράσεων χώρας και αφετέρου κοινούς παράγοντες δείγματος μέσω σταθερών επιδράσεων χρόνου. Τα αποτελέσματα φαίνεται ότι είναι ανθεκτικά στη χρήση πρόσθετων ανεξάρτητων μεταβλητών, όπως η νομοθεσία περί προστασίας της απασχόλησης και η μεταβολή του ποσοστού συμμετοχής στην αγορά εργασίας. Η προδιαγραφή ελέγχει την ενδογένεια της παραγωγής χρησιμοποιώντας εκτιμητή πρώτων διαφορών GMM. Η Κροατία δεν περιλαμβάνεται για λόγους διαθεσιμότητας δεδομένων.

[29] Η δυνατότητα ανταπόκρισης των μεταβολών οικονομικής ανάπτυξης στην ανεργία αναφέρεται συχνά στην οικονομική βιβλιογραφία ως «ο νόμος του Okun». Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), *Quarterly Report on the Euro Area* (Τριμηνιαία έκθεση για την ευρωζώνη), ενότητα III, *τεύχος 20, αριθ. 2*.

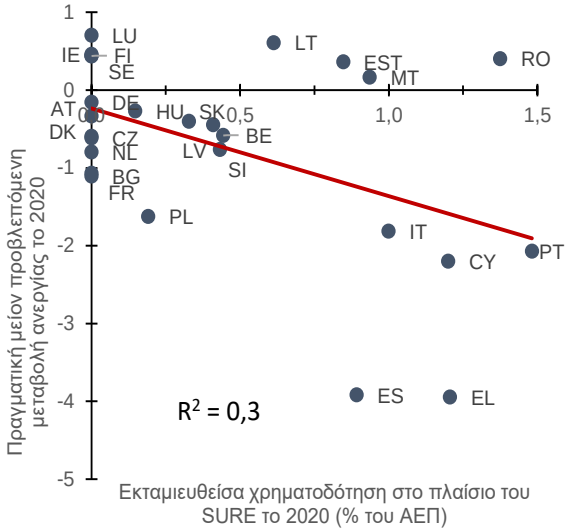
Τα μέτρα στήριξης πολιτικής που θεσπίστηκαν, συμπεριλαμβανομένου του SURE, απέτρεψαν με επιτυχία την ανεργία για περίπου 1,5 εκατομμύρια άτομα. Η ευρεία χρήση συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας και άλλων παρόμοιων μέτρων εξηγεί εν μέρει τη συγκρατημένη αύξηση της ανεργίας σε σύγκριση με τη μείωση της παραγωγής. Αυτή η πρόληψη της ανεργίας επέτρεψε σε περίπου 1,5 εκατομμύρια άτομα να διατηρήσουν τις θέσεις εργασίας τους το 2020 στα δικαιούχα κράτη μέλη του SURE[30]. Στο γράφημα 18 παρουσιάζεται ανάλυση των εκτιμώμενων θέσεων εργασίας που διασώθηκαν ανά κράτος μέλος. Πρόσθετες ενδεικτικές προσομοιώσεις που πραγματοποίησε η Επιτροπή (βλ. πλαίσιο 2) υποδηλώνουν ότι τα εθνικά συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτήθηκαν από το SURE μόνο στην ευρωζώνη εξοικονόμησαν έως και 1 εκατομμύριο θέσεις εργασίας. Αυτό υποδηλώνει ότι τα εν λόγω συστήματα που στηρίζονται από το SURE αντιπροσωπεύουν κατά πάσα πιθανότητα σημαντικό μέρος των συνολικά 1,5 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας που διασώθηκαν στους 19 δικαιούχους του SURE. Ο θετικός αντίκτυπος του SURE ενισχύεται περαιτέρω από το ότι όσο υψηλότερο ήταν το ποσό που έλαβε κάθε κράτος μέλος μέσω του SURE το 2020, τόσο πιο συγκρατημένη ήταν η αύξηση της ανεργίας σε σύγκριση με τα ιστορικά δεδομένα (γράφημα 19). Ταυτόχρονα, ορισμένα κράτη μέλη που δεν ήταν δικαιούχοι (π.χ. Γαλλία, Κάτω Χώρες) κατάφεραν να χρησιμοποιήσουν την ευνοϊκή οικονομική τους θέση και τους ευνοϊκούς όρους χρηματοδότησής τους για να εφαρμόσουν εξίσου ευρέα συστήματα διατήρησης θέσεων εργασίας.

Γράφημα 18: Εκτιμώμενες θέσεις εργασίας που διασώθηκαν ανά κράτος μέλος το 2020 (χιλιάδες)



Πηγή: *Υπολογισμοί Ameco και ίδιοι υπολογισμοί.*
Σημείωση: Η εκτίμηση των θέσεων εργασίας που

Γράφημα 19: Σχέση μεταξύ της μεταβολής του ποσοστού ανεργίας και της εκταμιευθείσας χρηματοδότησης στο πλαίσιο του SURE το 2020



Πηγή: *Υπολογισμοί Ameco και ίδιοι υπολογισμοί.*
Σημείωση: Άξονας y: η αναμενόμενη μεταβολή των

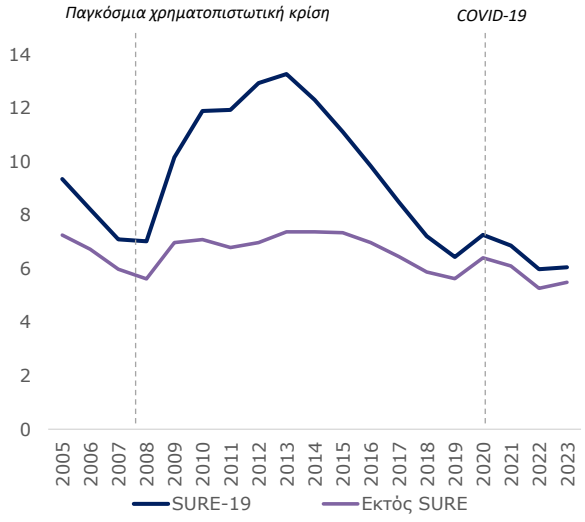
[30] 1,5 εκατομμύρια είναι το μέσο των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από τις μεθοδολογίες που χρησιμοποιήθηκαν στα γραφήματα 16 και 17. Η διαστρωματική παλινδρόμηση που παρουσιάζεται στο γράφημα 16 και η παλινδρόμηση ανά χώρα στο γράφημα 17 έχουν ως αποτέλεσμα να διασωθούν, κατ' εκτίμηση, 1,35 εκατομμύρια και 1,9 εκατομμύρια θέσεις εργασίας, αντίστοιχα.

διασώθηκαν προκύπτει από τη διαφορά μεταξύ της πραγματικής και της αναμενόμενης μεταβολής του ποσοστού ανεργίας, πολλαπλασιαζόμενη επί το εργατικό δυναμικό του 2020. Στηρίζεται στην παραδοχή ότι το πραγματικό και το αναμενόμενο εργατικό δυναμικό είναι τα ίδια. Για ορισμένες χώρες, η εκτίμηση είναι μηδενική, καθώς η πραγματική μεταβολή του ποσοστού ανεργίας ήταν υψηλότερη από την προβλεπόμενη από το μοντέλο. Η αναμενόμενη μεταβολή των ποσοστών ανεργίας αντιστοιχεί στην πρόβλεψη που προκύπτει από μοντέλο παλινδρόμησης ανά χώρα που παρουσιάζεται στο γράφημα 17.

ποσοστών ανεργίας προκύπτει από το μοντέλο παλινδρόμησης ανά χώρα που εξηγείται στη σημείωση του γραφήματος 17.

Το SURE συνέβαλε επίσης στην πρόληψη της αύξησης της ανισότητας στην αγορά εργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Το SURE φαίνεται ότι έχει αποτρέψει την έντονη αύξηση της ανεργίας στις χώρες των οποίων η αγορά εργασίας είχε υποστεί το μεγαλύτερο πλήγμα κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης. Πρώτον, η αύξηση του μέσου ποσοστού ανεργίας στους δικαιούχους του SURE ακολούθησε πολύ στενά το ποσοστό σε μη δικαιούχους μετά την κρίση της νόσου COVID-19. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με τον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, όταν το μέσο ποσοστό ανεργίας μεταξύ των δικαιούχων του SURE αυξήθηκε σημαντικά σε σύγκριση με τους μη δικαιούχους (γράφημα 20). Δεύτερον, η διασπορά των ποσοστών ανεργίας μεταξύ των δικαιούχων του SURE έχει μειωθεί αισθητά μετά την πανδημία COVID-19, συγκλίνοντας σταδιακά στη χαμηλότερη διασπορά που αντιμετώπισαν οι μη δικαιούχοι του SURE (γράφημα 21). Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι, παρότι η βελτίωση του μέσου ποσοστού ανεργίας αναμένεται να σταματήσει το 2023, η διασπορά του μεταξύ των δικαιούχων του SURE αναμένεται να συνεχίσει να μειώνεται. Αυτή η μείωση της ανισότητας στην ανεργία είναι η αντίθετη εικόνα των όσων σημειώθηκαν κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης. Το αποτέλεσμα αυτό υποδηλώνει επίσης ότι δικαιούχοι του SURE ήταν τα κράτη μέλη των οποίων η αγορά εργασίας χρειαζόταν περισσότερο το μέσο.

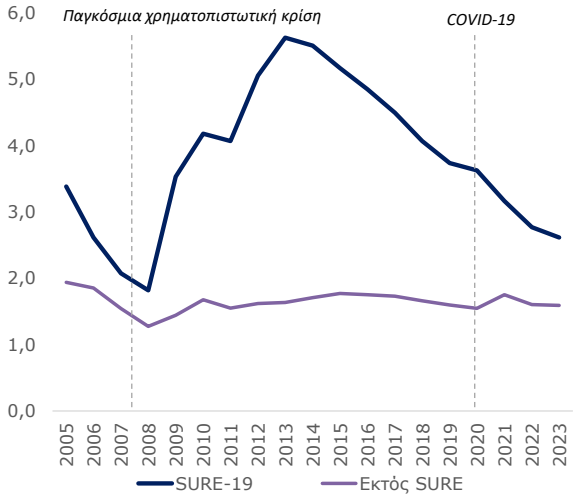
Γράφημα 20: Εξέλιξη του μέσου ποσοστού ανεργίας μεταξύ των κρατών μελών του SURE και των κρατών μελών εκτός SURE



Πηγή: *AMECO (εαρινές προβλέψεις 2023).*

Σημείωση: Ο όρος «SURE-19» αναφέρεται στα 19

Γράφημα 21: Ιστορική διασπορά των ποσοστών ανεργίας μεταξύ των κρατών μελών του SURE και των κρατών μελών εκτός SURE



Πηγή: *AMECO (εαρινές προβλέψεις 2023).*

κράτη μέλη της ΕΕ στα οποία χορηγήθηκε στήριξη στο πλαίσιο του SURE. Ο όρος «εκτός SURE» αναφέρεται στα υπόλοιπα 8 κράτη μέλη της ΕΕ.

Σημείωση: Η διασπορά αναφέρεται στην τυπική απόκλιση του ποσοστού ανεργίας των δικαιούχων κρατών μελών του SURE και όσων είναι εκτός SURE, η οποία υπολογίζεται για κάθε έτος.

Η επιτυχία των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας κατά τη διάρκεια της πανδημίας έχει επίσης επιβεβαιωθεί από την εξωτερική έρευνα. Η έρευνα που διεξήγαγε το Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής (CEPS) σχετικά με την υιοθέτηση των συστημάτων διατήρησης θέσεων εργασίας κατέδειξε σημαντική αύξηση σε σύγκριση με τη Μεγάλη Ύφεση[31]. Η κρατική χρηματοδότηση του συνόλου του συστήματος έχει τον πιο θετικό αντίκτυπο στην υιοθέτηση. Η θέσπιση ενός συστήματος πριν από την κρίση αύξησε επίσης σημαντικά τη χρήση των συστημάτων. Κατέδειξαν επίσης ότι όσο υψηλότερος είναι ο μισθός που καταβάλλεται, καθώς και η κάλυψη (π.χ. για τους εργαζομένους με άτυπη απασχόληση) τόσο υψηλότερη είναι η υιοθέτηση. Τα πορίσματα παρέχουν περαιτέρω στοιχεία που αποδεικνύουν ότι τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτήθηκαν από το SURE ήταν αποτελεσματικά για τον μετριασμό των επιπτώσεων της νόσου COVID-19. Στο πλαίσιο 1 παρουσιάζονται λεπτομερώς ορισμένα περαιτέρω παραδείγματα εθνικών ερευνών σχετικά με την αποτελεσματικότητα των συστημάτων των κρατών μελών.

Πλαίσιο 1: Υπάρχοντα στοιχεία σχετικά με την αποτελεσματικότητα των εθνικών συστημάτων που στηρίζονται από το SURE

Τα υπάρχοντα αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με την αποτελεσματικότητα των μέτρων στήριξης έκτακτης ανάγκης που έλαβαν τα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση της κρίσης της νόσου COVID-19 εξακολουθούν να είναι αρκετά περιορισμένα. Μια πρόσφατη μελέτη που εκπόνησε το Κέντρο Μελετών Ευρωπαϊκής Πολιτικής έχει δείξει ότι η κατανόηση των διακρατικών διαφορών στην εφαρμογή των πολιτικών διατήρησης των θέσεων εργασίας μπορεί να είναι σημαντική για την αποτελεσματικότητά τους. Δείχνει ότι η επέκταση και η αυξανόμενη χρήση των πολιτικών διατήρησης των θέσεων εργασίας συνδέεται με τον σχεδιασμό των πολιτικών αυτών. Η ευρύτερη κάλυψη, τα υψηλότερα ποσοστά αναπλήρωσης μισθού και η πιο γενναιόδωρη κρατική χρηματοδότηση συνδέονται θετικά με τα ποσοστά υιοθέτησης[32]. Το παρόν πλαίσιο παρέχει μια σύντομη περίληψη των διαθέσιμων δεδομένων σχετικά με τα εθνικά συστήματα σε ορισμένα κράτη μέλη που έχουν λάβει στήριξη από το SURE.

Στη **Σλοβενία** υπήρχαν δύο κύρια εθνικά προγράμματα που αποσκοπούσαν στην πρόληψη της ανεργίας: «επίδομα μερικής απασχόλησης» που κάλυπτε μέρος του μισθολογικού κόστους των εργαζομένων των οποίων η εβδομαδιαία εργασία μειώθηκε· και σύστημα προσωρινής αργίας που κατέβαλε αποζημίωση μισθού, καθώς και δαπάνες κατάρτισης για τους εργαζομένους των οποίων η σύμβαση είχε ανασταλεί προσωρινά. Κατά την περίοδο που κάλυπτε το μέτρο, μόλις το 3 % του συνόλου των 1 850 εργοδοτών που έλαβαν στήριξη διέκοψε τις επιχειρηματικές του δραστηριότητες. Τα στοιχεία του μητρώου απασχόλησης από τον Ιούνιο του 2021 δείχνουν ότι το 7,3 % των εργαζομένων στις επιχειρήσεις που έλαβαν στήριξη είχαν χάσει τις θέσεις εργασίας τους μετά τη λήξη των μέτρων, ενώ το 92,7 % διατήρησαν τις θέσεις εργασίας τους[33].

[31] Βλ. Corti, F., Ounnas, A. και 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. *CEPS in-depth analysis (Συστήματα διατήρησης θέσεων εργασίας μεταξύ της Μεγάλης Ύφεσης και της κρίσης COVID-19 — Ο θεσμικός σχεδιασμός επηρεάζει την υιοθέτηση; Σύγκριση μεταξύ των χωρών της ΕΕ-27. Διεξοδική ανάλυση του CEPS).* Ιανουάριος 2023 – 02. Η έρευνα αυτή χρηματοδοτήθηκε από το πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα και την καινοτομία «Ορίζων 2020».

[32] Ό.π.

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

Στην **Ελλάδα** θεσπίστηκαν διάφορα μέτρα για τον μετριασμό του κλυδωνισμού της απασχόλησης λόγω της πανδημίας, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης των απολύσεων στους κλάδους που επλήγησαν περισσότερο και της παροχής εισοδηματικής στήριξης υπό τον όρο της διατήρησης της απασχόλησης. Η ανάλυση (βάσει εκτίμησης των διαφορών μεταξύ των διαφορών) των επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 στην απασχόληση και της σχετικής αντίδρασης της κυβέρνησης σε επίπεδο πολιτικής καταδεικνύει ότι η ανεργία δεν αυξήθηκε σημαντικά, κυρίως χάρη στα μέτρα διατήρησης των θέσεων εργασίας. Ταυτόχρονα, η εποχική εργασία (κυρίως στον τουρισμό) μειώθηκε σημαντικά σε σύγκριση με τις τάσεις των προηγούμενων ετών, λόγω των μέτρων απαγόρευσης της κυκλοφορίας. Αυτό οδήγησε σε περιορισμένη αύξηση της ανεργίας, η οποία θα μπορούσε να αποδοθεί σε διατάραξη της εποχικής δυναμικής, καθώς η απαγόρευση της κυκλοφορίας συνέπεσε με την περίοδο κορύφωσης των εποχικών προσλήψεων. Οι τάσεις των προσλήψεων επέστρεψαν στα προ της πανδημίας επίπεδα μόλις το πρώτο τρίμηνο του 2021[34].

Η σύγκριση των επιπτώσεων του κλυδωνισμού που προκάλεσε η πανδημία και του αντίκτυπου της κρατικής παρέμβασης στην απασχόληση στα **κράτη της Βαλτικής** αναδεικνύει την ετερογένεια όσον αφορά την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα των διαφόρων μέτρων. Τα μέτρα διατήρησης των θέσεων εργασίας έχουν μειώσει σημαντικά την αύξηση της ανεργίας. Ωστόσο, υπάρχουν στοιχεία που αποδεικνύουν ότι τα διάφορα είδη προγραμμάτων διατήρησης θέσεων εργασίας (συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας, συστήματα προσωρινής αργίας και επιδοτήσεις μισθού) μπορεί να είχαν διαφορετικό βαθμό αποτελεσματικότητας στην Εσθονία, στη Λετονία και στη Λιθουανία (Foresight Centre, 2020)[35].

3.1.2 Το SURE στήριξε την αγορά εργασίας μέσω διαφόρων διαύλων

Το SURE προσέφερε προστιθέμενη αξία μέσω της ενίσχυσης της εμπιστοσύνης στην οικονομία και της ενθάρρυνσης των κρατών μελών να θεσπίσουν ευρέα και φιλόδοξα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας σε εθνικό επίπεδο. Η αξιολόγηση του «πρόσθετου αντίκτυπου» του SURE σε σύγκριση με τα εθνικά μέτρα είναι κάπως δύσκολη. Τα στοιχεία βάσει έρευνας που παρασχέθηκαν σε προηγούμενες εκθέσεις επιβεβαιώνουν τον συγκεκριμένο αντίκτυπο του SURE, δηλαδή τη βελτίωση της εμπιστοσύνης σε ολόκληρη την ΕΕ, τη στήριξη και την ενθάρρυνση της ΕΕ για τη χρήση συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας στο συγκεκριμένο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19, καθώς και τη δυνατότητα των κρατών μελών να δαπανήσουν περισσότερα απ' ό,τι υπό άλλες συνθήκες για τη στήριξη της απασχόλησης ως απόκριση στην απαγόρευση της κυκλοφορίας και σε άλλους περιορισμούς στην οικονομική δραστηριότητα λόγω της πανδημίας.

Καταρχάς, το SURE συνέβαλε στην ενίσχυση της γενικής εμπιστοσύνης στην ικανότητα της ΕΕ να ανταποκριθεί αποτελεσματικά σε μια άνευ προηγουμένου κρίση. Η πολιτική της ΕΕ για την αντιμετώπιση της νόσου COVID-19 ήταν τριπλή: i) χαλάρωση του κανονιστικού πλαισίου, συμπεριλαμβανομένων των πρωτοβουλιών επενδύσεων για την αντιμετώπιση του κορονοϊού (CRII και CRII+), του πλαισίου για τις κρατικές ενισχύσεις και της ενεργοποίησης της γενικής ρήτρας διαφυγής για τη δημοσιονομική πολιτική· ii) μηχανισμός χρηματοπιστωτικής ασφάλειας (SURE και Πανευρωπαϊκό Ταμείο Εγγυήσεων για τις επιχειρήσεις)· και iii)

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M. και Tzimas, G. (2023). The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece (Ο βραχυπρόθεσμος αντίκτυπος της απαγόρευσης της κυκλοφορίας λόγω της πανδημίας του 2020 στην απασχόληση στην Ελλάδα). Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2.

[35] Foresight Centre (Κέντρο ανάλυσης προοπτικών). (2020). A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States [Συγκριτική επισκόπηση των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας του κορονοϊού (COVID-19) στα κράτη της Βαλτικής].

ανακοίνωση του μέσου Next Generation EU[36]. Η απόκριση αυτή συμπλήρωσε τη στήριξη που παρασχέθηκε μέσω των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων, ιδίως του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Το SURE απαίτησε από τα κράτη μέλη να συμφωνήσουν πολύ γρήγορα για τη θέσπιση του μέσου και να παράσχουν εθελοντικά δημοσιονομικές εγγυήσεις, κάτι που έστειλε ισχυρό μήνυμα σχετικά με την ικανότητα της ΕΕ να αντιδρά αποτελεσματικά και γρήγορα σε μια κρίση. Αυτή η συλλογική ικανότητα απόκρισης στην κρίση με κατάλληλα προσαρμοσμένα μέσα μπορεί να συνέβαλε στη στήριξη της εμπιστοσύνης των οικονομικών παραγόντων στην ΕΕ, στα κράτη μέλη της και στην ποιότητα της συγκεκριμένης πολιτικής απόκρισης. Η επίδραση αυτή καταδεικνύεται από τα αποτελέσματα της έρευνας του Ευρωβαρόμετρου του Δεκεμβρίου 2021, σύμφωνα με την οποία το 82 % των πολιτών της ευρωζώνης, τόσο στις δικαιούχες όσο και στις εγγυήτριες χώρες, θεωρούσαν ότι τα δάνεια στο πλαίσιο του SURE ήταν καλή ιδέα (γράφημα 22)[37]. Η εμπιστοσύνη αυτή θεωρείται ότι συνέβαλε στη μείωση των αποκλίσεων επιτοκίων για τον κρατικό δανεισμό των κρατών μελών και στη βελτίωση των προοπτικών ανάπτυξης της ΕΕ. Το SURE συνέβαλε στην αποτελεσματική κινητοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής, χάρη επίσης στον σχεδιασμό του, καθώς είναι προσαρμοσμένο στο είδος των κλυδωνισμών που προκάλεσε η νόσος COVID-19. Αυτός ο υποστηρικτικός δημοσιονομικός προσανατολισμός λειτούργησε παράλληλα με τη διευκολυντική νομισματική πολιτική για τη διασφάλιση της οικονομικής δραστηριότητας κατά τη διάρκεια της πανδημίας.

Δεύτερον, μέσω του SURE, η ΕΕ στήριξε και ενθάρρυνε τη χρήση μέτρων διατήρησης των θέσεων εργασίας. Με την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής για τη χρηματοδότηση συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας και παρόμοιων μέτρων, το SURE ενθάρρυνε τα κράτη μέλη να ακολουθήσουν τέτοιου είδους πολιτικές, επίσης σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση του 2020. Η Επιτροπή διεξήγαγε ειδική έρευνα στα δικαιούχα κράτη μέλη του SURE με σκοπό την καλύτερη κατανόηση του βαθμού στον οποίο λειτούργησε αυτός ο δίαυλος[38]. Από την έρευνα διαπιστώθηκε ότι το SURE έδωσε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να είναι πιο φιλόδοξα όσον αφορά τις πολιτικές που θέσπισαν.

- *Η πλειονότητα των δικαιούχων κρατών μελών υπέδειξαν ότι το SURE συνέβαλε στην απόφασή τους να θεσπίσουν κάποιο νέο σύστημα μειωμένου ωραρίου εργασίας ή να τροποποιήσουν κάποιο υφιστάμενο.* Εννέα κράτη μέλη θέσπισαν νέο σύστημα μειωμένου ωραρίου εργασίας ως απόκριση στην κρίση της νόσου COVID-19[39] και τέσσερα κράτη

[36] Βλ. επίσης Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021), *Report on Public Finances in EMU 2020* (Έκθεση για τα δημόσια οικονομικά στην ΟΝΕ το 2020) για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την απόκριση πολιτικής της ΕΕ στη νόσο COVID-19.

[37] Συγκεκριμένα, στους απαντήσαντες τέθηκαν οι εξής ερωτήσεις: «Ποιες είναι οι σκέψεις σας σχετικά με την πιο πρόσφατη χρηματοδοτική στήριξη της ΕΕ προς τα κράτη μέλη της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης της νόσου COVID-19; Πιστεύετε ότι ήταν ορθό ή όχι να χορηγηθούν... δάνεια για να βοηθηθούν τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να διατηρήσουν την απασχόληση;» Βλ.: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289.

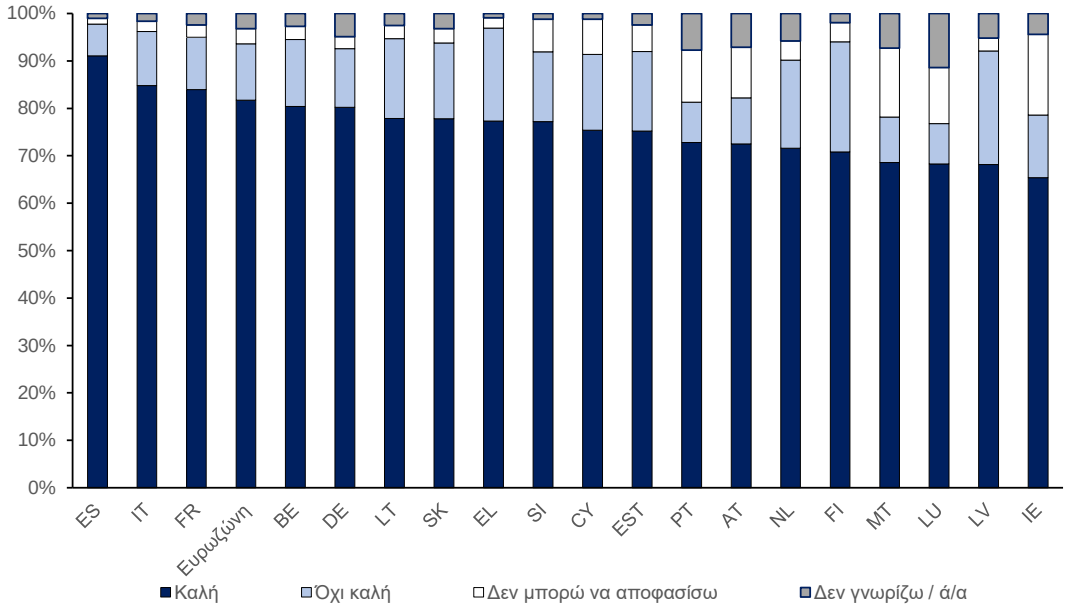
[38] Η Επιτροπή, προκειμένου να κατανοήσει καλύτερα τον ρόλο που διαδραμάτισε το SURE στη δημιουργία και στη χρήση συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας και παρόμοιων μέτρων σε εθνικό επίπεδο κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19, ζήτησε απευθείας τις απόψεις των αρχών των κρατών μελών, μέσω ερωτηματολογίου το οποίο υποβλήθηκε στην Επιτροπή Απασχόλησης (EMCO). Από τα 19 κράτη μέλη που αιτήθηκαν στήριξη στο πλαίσιο του SURE, 15 απάντησαν στο ερωτηματολόγιο.

[39] Βουλγαρία, Κύπρος, Ελλάδα, Κροατία, Ουγγαρία, Λιθουανία, Λετονία, Ρουμανία και Σλοβενία. Η Ουγγαρία αποφάσισε να χρηματοδοτήσει το νέο της σύστημα μειωμένου ωραρίου εργασίας χρησιμοποιώντας τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία αντί του SURE.

μέλη τροποποίησαν κάποιο υφιστάμενο σύστημα μειωμένου ωραρίου εργασίας[40]. Η πλειονότητα των εν λόγω συστημάτων είχε θεσπιστεί ή τροποποιηθεί τον Μάρτιο του 2020, λίγο πριν από την πρόταση του μέσου SURE από την Επιτροπή. Μετά την πρόταση του SURE, θεσπίστηκαν νέα συστήματα στην Ουγγαρία, στην Ελλάδα, στη Ρουμανία και στη Σλοβενία, ενώ στην Ιταλία και στην Ισπανία τροποποιήθηκαν περαιτέρω προϋπάρχοντα συστήματα.

- *Το SURE έδωσε επίσης σε ορισμένα κράτη μέλη τη δυνατότητα να είναι πιο φιλόδοξα όσον αφορά μέτρα παρόμοια με τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας.* Στο πλαίσιο του SURE, 17 κράτη μέλη αιτήθηκαν επίσης χρηματοδοτική συνδρομή για συστήματα παρόμοια με εκείνα του μειωμένου ωραρίου εργασίας. Ορισμένα κράτη μέλη είχαν θεσπίσει τέτοια μέτρα προτού προταθεί το SURE, και ορισμένα θέσπισαν στη συνέχεια[41]. Η πλειονότητα των κρατών μελών που ερωτήθηκαν θέσπισαν νέα συστήματα παρόμοια με εκείνα του μειωμένου ωραρίου εργασίας ως απόκριση στη δυνητική διαθεσιμότητα χρηματοδότησης από το SURE. Επιπλέον, σε τρία κράτη μέλη, η διαθεσιμότητα χρηματοδότησης μέσω του SURE συνέβαλε σε αύξηση του προϋπολογισμού που διατέθηκε για τα εν λόγω συστήματα.

Γράφημα 22: Απόψεις των πολιτών της ΕΕ σχετικά με το αν τα δάνεια στο πλαίσιο του SURE ήταν καλή ιδέα (% του συνόλου των απαντήσεων)



Πηγή: *Έρευνα του Ευρωβαρόμετρου που δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο του 2021 και πραγματοποιήθηκε στις χώρες της ευρωζώνης τον Οκτώβριο και τον Νοέμβριο του 2021. Βλ. υποσημείωση 37.*

Τρίτον, το SURE στήριξε την εμπιστοσύνη των κρατών μελών στην ανάληψη μεγαλύτερου δανεισμού και δαπανών για συναφή μέτρα απ' ό,τι θα είχαν πράξει διαφορετικά. Αυτό ίσχυε

[40] Βέλγιο, Ισπανία, Ιρλανδία και Ιταλία.

[41] Τα «παρόμοια» αυτά συστήματα θεσπίστηκαν πριν από τις 2 Απριλίου (σε Κύπρο, Ελλάδα, Ιρλανδία, Πολωνία και Σλοβενία), μετά τις 2 Απριλίου (σε Ισπανία, Ουγγαρία και Τσεχία), και σε διάφορες ημερομηνίες κατά τη διάρκεια προέλασης της κρίσης, από τον Μάρτιο έως τον Ιούλιο του 2020 (σε Βέλγιο, Ιταλία, Λιθουανία, Λετονία, Μάλτα και Ρουμανία).

ιδιαίτερα καθώς η χρηματοδότηση ήταν διαθέσιμη με πολύ χαμηλά επιτόκια και μακρά ληκτότητα, όπως ήταν το SURE, και επειδή παρείχε ένα πρώιμο στοιχείο της πολιτικής απόκρισης της ΕΕ όταν η αβεβαιότητα παρέμενε υψηλή. Η πλειονότητα των δικαιούχων κρατών μελών υπέδειξε ότι η στήριξη στο πλαίσιο του SURE συνέβαλε στην προσωρινή αύξηση της κάλυψης και της γενναιοδωρίας των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας και παρόμοιων μέτρων, καθώς και στη συνολική χρηματοδότηση των πολιτικών για την αντιμετώπιση της κρίσης της νόσου COVID-19[42]. Έξι κράτη μέλη υπέδειξαν ότι ο προϋπολογισμός των οικείων συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας αυξήθηκε μετά την πρόταση της Επιτροπής για τη δημιουργία του SURE. Σε δύο από τις εν λόγω περιπτώσεις θεωρήθηκε ότι το SURE επηρέασε σε μεγάλο βαθμό την απόφαση αυτή.

Πλαίσιο 2: Ενδεικτικές προσομοιώσεις βάσει μοντέλου σχετικά με τον αντίκτυπο των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτούνται από το SURE

Στο πλαίσιο αυτό χρησιμοποιείται το παγκόσμιο πολυκρατικό μοντέλο (ΠΠΜ) της Επιτροπής για την προσομοίωση του αντίκτυπου των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτούνται από το SURE κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19[43].

i) Μεθοδολογία

Το ΠΠΜ είναι ένα μοντέλο ανοικτής οικονομίας που χρησιμοποιεί η Επιτροπή για την ανάλυση των διακυμάνσεων του οικονομικού κύκλου και των πολιτικών μακροοικονομικής σταθεροποίησης. Οι συμπεριφορικές παράμετροί του εκτιμώνται με τις τεχνικές κατά Bayes, και το μοντέλο χρησιμοποιείται τακτικά για να συμβάλει στις ευρωπαϊκές οικονομικές προβλέψεις της Επιτροπής.

Το ΠΠΜ χρησιμοποιείται στην παρούσα έκθεση για τη μελέτη του αντίκτυπου των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτήθηκαν από το SURE, τα οποία περιλαμβάνουν επίσης επιδοτήσεις μισθού και παρόμοια στήριξη προς τους αυτοαπασχολούμενους (εξαιρουμένων άλλων μέτρων, όπως τα μέτρα που αφορούν την υγεία). Δεδομένου ότι το μοντέλο χωρίζεται σε δύο περιφέρειες, στην ευρωζώνη (20 κράτη μέλη) και στον υπόλοιπο κόσμο, οι προσομοιώσεις εξετάζουν μόνο τον αντίκτυπο των κονδυλίων του SURE που εκταμιεύθηκαν στα 14 δικαιούχα κράτη μέλη της νομισματικής ένωσης, συνολικού ύψους περίπου 72 δισ. EUR (73 % της συνολικής στήριξης του SURE). Το μεγαλύτερο ποσό δαπανήθηκε το δεύτερο τρίμηνο του 2020, και ανήλθε περίπου στο 1 % του (τριμηνιαίου) ΑΕΠ της ευρωζώνης.

ii) Δίαυλοι αντίκτυπου

Για να αποτυπωθεί καλύτερα ο αντίκτυπος των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας, το τυποποιημένο ΠΠΜ ενισχύεται με μια πιο ολοκληρωμένη δομή της αγοράς εργασίας. Συγκεκριμένα, επιτρέπει τη διάκριση μεταξύ του εκτεταμένου περιθωρίου (αριθμός εργαζομένων) και του εντατικού περιθωρίου (ώρες ανά εργαζόμενο), καθώς και των συμβατικών ωρών εργασίας που καταβάλλονται και των πραγματικών ωρών εργασίας. Με την επιδότηση των ωρών εργασίας που δεν πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια προσωρινών αρνητικών κλυδωνισμών, τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας έχουν ως αποτέλεσμα τη διατήρηση θέσεων εργασίας όσον αφορά τον αριθμό των απασχολούμενων. Με άλλα λόγια, τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας μπορούν να ενθαρρύνουν τις επιχειρήσεις να προσαρμόζουν την εργασία μέσω μειωμένων ωρών και όχι μέσω απολύσεων.

Εκτός από την αποτροπή των απολύσεων, το μειωμένο ωράριο εργασίας επιταχύνει την οικονομική ανάκαμψη. Με τη

[42] Σύμφωνα με την έρευνα της EMCO.

[43] Το ΠΠΜ αποτελεί ένα διαρθρωτικό μακροοικονομικό μοντέλο στην νεοκεϋνσιανή παράδοση. Αναπτύσσεται από κοινού από τη Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων και το Κοινό Κέντρο Ερευνών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για λεπτομερή περιγραφή του βασικού παγκόσμιου πολυκρατικού μοντέλου, βλ. A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger L. και Vogel (2019). The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries [Το παγκόσμιο πολυκρατικό μοντέλο: ένα μοντέλο εκτιμώμενης DSGE (Dynamic Stochastic General Equillibrium — Δυναμική στοχαστική γενική ισορροπία) για τις χώρες της ευρωζώνης]. *Έγγραφο προβληματισμού της ECFIN αριθ. 102. Ευρωπαϊκή* Επιτροπή.

διατήρηση του προσωπικού τους χάρη στα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας, οι εργοδότες αποφεύγουν επίσης τις δαπανηρές διαδικασίες διαχωρισμού, επαναπρόσληψης και κατάρτισης κατά την αναμενόμενη οικονομική ανάκαμψη. Αυτός ο δίαυλος εξοικονόμησης κόστους είναι ιδιαίτερα σημαντικός κατά τη διάρκεια βαθιάς ύφεσης, όταν οι περιορισμοί ρευστότητας και οι χαμηλότεροι ισολογισμοί υπονομεύουν την ικανότητα των επιχειρήσεων να αποφεύγουν απολύσεις.

Επιπλέον, με τον μετριασμό της ανεργίας, το μειωμένο ωράριο εργασίας συμβάλλει στη σταθεροποίηση του εισοδήματος και της καταναλωτικής ζήτησης των εργαζομένων. Συνολικά, τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας μπορούν να μετριάσουν τις αρνητικές επιπτώσεις των δυσμενών κλυδωνισμών στην αγορά εργασίας και να συμβάλουν σε μια πιο ανθεκτική οικονομία.

iii) Προσομοίωση και αποτελέσματα

Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας μοντελοποίησης, τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτούνται από το SURE θεωρούνται κρατική παρέμβαση κατά διακριτική ευχέρεια για την επιδότηση μη δεδουλευμένων ωρών. Αυτή η κρατική παρέμβαση, η οποία κλιμακώνεται στο μέγεθος του SURE, επιτρέπει την εκτίμηση των αποτρεπόμενων απωλειών θέσεων εργασίας με σχηματικό τρόπο.

Με βάση τους διαύλους που περιγράφονται ανωτέρω, οι προσομοιώσεις του τυποποιημένου μοντέλου υποδηλώνουν ότι τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτούνται από το SURE είχαν σημαντικό θετικό αντίκτυπο στην απασχόληση, αποτρέποντας την απώλεια περίπου 0,75 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας στην ευρωζώνη.

Ωστόσο, τα εν λόγω αποτελέσματα «τυποποιημένης» προσομοίωσης μπορεί να υποτιμούν τον δυνητικό αντίκτυπο των απωλειών θέσεων εργασίας κατά τη διάρκεια μιας βαθιάς ύφεσης, όπως εκείνη που προκλήθηκε από την πανδημία COVID-19. Ειδικότερα, η έρευνα δείχνει ότι η μισθολογική ακαμψία και οι αυστηροί περιορισμοί ρευστότητας μπορούν να αυξήσουν σημαντικά τις διακυμάνσεις της απασχόλησης[44]. Αυτό συνάδει επίσης με τα εμπειρικά στοιχεία που δείχνουν ότι το ποσοστό ανεργίας αυξάνεται ταχύτερα κατά τη διάρκεια των υφέσεων απ' ό,τι κατά τη διάρκεια της ανάπτυξης[45]. Για να αποτυπωθεί αυτό το χαρακτηριστικό, ένα σενάριο «βαθιάς ύφεσης» λαμβάνει υπόψη την αύξηση της απασχόλησης σε σχέση με την ελαστικότητα της παραγωγής[46]. Λαμβανομένης υπόψη αυτής της δυναμικής του ποσοστού ανεργίας, *ο εκτιμώμενος αριθμός των θέσεων εργασίας που θα διασωθούν θα προσεγγίσει το 1 εκατομμύριο για την ευρωζώνη*. Με άλλα λόγια, χωρίς τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτούνται από το SURE, το ποσοστό ανεργίας στην ευρωζώνη θα είχε φτάσει το 8,6 % το 2020 (αντί του διαπιστωμένου 8,0 %).

Συνολικά, αυτές οι σχηματοποιημένες προσομοιώσεις υποδηλώνουν σημαντική διάσωση θέσεων εργασίας, της ίδιας τάξης μεγέθους με τις εκτιμήσεις του νόμου του Okun που παρουσιάζονται στη σ. 29. Σε αντίθεση με την ανάλυση του νόμου του Okun που παρουσιάζεται στο γράφημα 16, η παρούσα προσομοίωση επικεντρώνεται μόνο στις

[44] Βλ., π.χ., Giroud, X. και Mueller, H. (2017). Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession (Σταθερή μόχλευση, καταναλωτική ζήτηση και απώλειες θέσεων εργασίας κατά τη διάρκεια της Μεγάλης Ύφεσης). *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), 271–316.

[45] Σχετικά με τις ασυμμετρίες του οικονομικού κύκλου στον ΟΟΣΑ, βλ., για παράδειγμα, Abbritti, M. και Fahr, S. (2013). Downward wage rigidity and business cycle asymmetries (Η καθοδική μισθολογική ακαμψία και οι ασυμμετρίες του οικονομικού κύκλου). *Journal of Monetary Economics*, 60 (7), 871-886.

[46] Για να αποτυπωθεί αυτό το χαρακτηριστικό, η παράμετρος κόστους προσαρμογής της απασχόλησης του μοντέλου μειώνεται κατά το ήμισυ. Παρότι σχηματοποιημένη, αυτή η παραμετροποίηση συμβαδίζει κατά γενικό κανόνα με τις Gehrke και Hochmuth, οι οποίες δείχνουν ότι οι επιπτώσεις στην απασχόληση ύστερα από διακριτικό κλυδωνισμό του μειωμένου ωραρίου εργασίας μπορεί να διπλασιαστούν σε μια βαθύτερη ύφεση. Βλ. Gehrke, B. και Hochmuth, B., (2021), Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy (Αντιμετώπιση της ανεργίας σε κρίσεις: μη γραμμικές επιδράσεις της πολιτικής μειωμένου ωραρίου εργασίας), *Scandinavian Journal of Economics*, 123, τεύχος 1, σ. 144-183.

επιπτώσεις των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας που χρηματοδοτούνται από το SURE, και όχι στη συνολική πολιτική απόκρισης στη νόσο COVID-19.

iv) Επιφυλάξεις

Οι προσομοιώσεις δείχνουν τον ισχυρό αντίκτυπο του SURE στην απασχόληση χάρη στα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας. Ωστόσο, κατά την ερμηνεία των αποτελεσμάτων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ορισμένες επιφυλάξεις, ιδίως οι ακόλουθες θετικές και αρνητικές επιπτώσεις:

- (+) Καταρχήν, η μείωση του ωραρίου εργασίας μπορεί να μετριάσει περαιτέρω μειώσεις της ζήτησης που συνδέονται με φόβους ανεργίας. Η μοντελοποίηση δεν περιλαμβάνει αυτά τα πρόσθετα οφέλη σταθεροποίησης που προκύπτουν από τη μείωση της προληπτικής διάσωσης[47]. Επιπλέον, τα οφέλη από τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας ως αυτόματοι σταθεροποιητές θα μπορούσαν να υπερβούν τα οφέλη της διακριτικής κρατικής παρέμβασης που χρηματοδοτείται από το SURE[48].
- (+) Με τη διατήρηση των θέσεων εργασίας και της απασχόλησης, τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας μπορούν να αποτρέψουν τις αρνητικές επιπτώσεις της ανεργίας, όπως η απώλεια δεξιοτήτων ή η αποθάρρυνση από τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας.
- (−) Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, οι προσομοιώσεις του μοντέλου αποκλείουν πιθανές δυσμενείς επιδράσεις ανακατανομής στην αγορά εργασίας, καθώς το μειωμένο ωράριο εργασίας θα μπορούσε να αποθαρρύνει τους εργαζομένους από το να μετακινηθούν σε πιο παραγωγικές επιχειρήσεις ή τομείς. Παρόλα αυτά, η πολύ ισχυρή ανάκαμψη της οικονομίας της ευρωζώνης το 2021 και ο προσωρινός χαρακτήρας του SURE υποδηλώνουν ότι η επίδραση αυτή ήταν δευτερογενούς σημασίας.
- (−) Επιπλέον, το μοντέλο δεν λαμβάνει υπόψη πιθανά προβλήματα ηθικού κινδύνου, όπως η παροχή κινήτρων στις επιχειρήσεις για τη μείωση των ωρών εργασίας περισσότερο απ' ό,τι είναι αναγκαίο στο πλαίσιο του μειωμένου ωραρίου εργασίας. Ωστόσο, εμπειρικά στοιχεία δείχνουν ότι το ζήτημα αυτό παραμένει σχετικά περιορισμένο[49].

3.2. Εκτίμηση του αντίκτυπου του SURE το 2021 και έπειτα: διευκόλυνση της οικονομικής ανάκαμψης

Η προστασία της απασχόλησης κατά τα πρώτα δύο έτη της πανδημίας στήριξε μια ταχύτερη οικονομική ανάκαμψη το 2021 σε σύγκριση με προηγούμενες κρίσεις. Πρώτον, το ΑΕΠ και η ανεργία επανήλθαν στα προ κρίσης επίπεδα στα δικαιούχα κράτη μέλη του SURE πολύ ταχύτερα απ' ό,τι μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση χρέους στην ευρωζώνη (γράφημα 23). Αυτό συνέβη παρά τα επακόλουθα κύματα της πανδημίας που κατέστησαν αναγκαία την επαναφορά των περιορισμών κατά τη διάρκεια του 2021[50]. Δεύτερον,

[47] Οι Dengler και Gehrke εκτιμούν ότι η συνεκτίμηση της προληπτικής διάσωσης μπορεί να αυξήσει τη δυνατότητα σταθεροποίησης του μειωμένου ωραρίου εργασίας έως και κατά 55 %. Βλ. Dengler, T. και Gehrke, B. (2021). Short-time work and precautionary savings (Μειωμένο ωράριο εργασίας και προληπτική διάσωση), *IZA DP* αριθ. 14329.

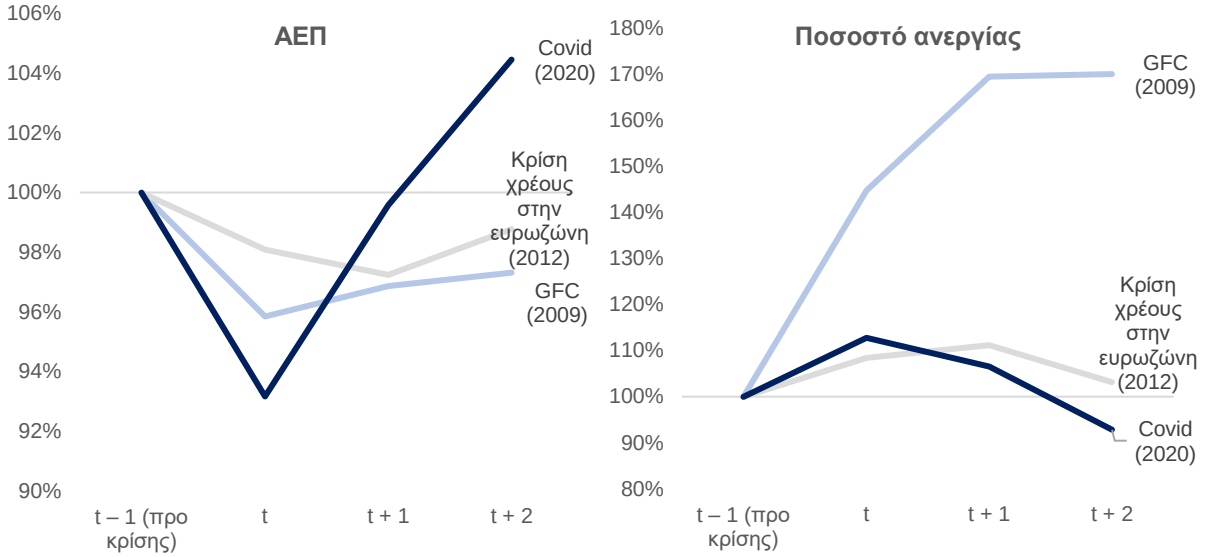
[48] Βλ., π.χ., Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. και Merkl, C. (2016). Does short-time work save jobs? A business cycle analysis (Το μειωμένο ωράριο εργασίας διασώζει τις θέσεις εργασίας; Ανάλυση οικονομικού κύκλου). *European Economic Review*, 84, 99-122.

[49] Βλ. Giupponi G. και Landais C., Subsidising Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work (Η επιδότηση της διατήρησης πλεονάζοντος εργατικού δυναμικού σε περιόδους ύφεσης: Οι επιπτώσεις του μειωμένου ωραρίου εργασίας στην απασχόληση και στην ευημερία), *The Review of Economic Studies*, (2022)· και Giupponi G, Landais, C. και Lapeyre, A. (2022). Should We Insure Workers or Jobs during Recessions? (Θα πρέπει να ασφαλίζουμε τους εργαζομένους ή τις θέσεις εργασίας κατά τη διάρκεια περιόδων ύφεσης;), *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): 29-54.

[50] Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι η φύση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, και συγκεκριμένα η απότομη απομόχλευση την οποία επέβαλε στον ιδιωτικό τομέα, είχε ιδιαίτερα σοβαρές συνέπειες για τη δραστηριότητα και την απασχόληση, ανεξάρτητα από τα μέτρα στήριξης της απασχόλησης που θα μπορούσαν να ληφθούν.

παρά τη ρωσική εισβολή στην Ουκρανία και την επακόλουθη ανθρωπιστική και ενεργειακή κρίση, η οικονομική ανάπτυξη συνεχίστηκε το 2022 και, με βάση τις εαρινές προβλέψεις 2023 της Επιτροπής, αναμένεται να συνεχιστεί το 2023, παρότι με βραδύτερο ρυθμό[51]. Ωστόσο, εξακολουθεί να υπερβαίνει τις επιδόσεις της ανάκαμψης που παρατηρήθηκε στο ίδιο στάδιο μετά την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση χρέους στην ευρωζώνη, καθώς η οικονομία της ΕΕ επέστρεψε στο προ πανδημίας επίπεδο παραγωγής της το 2021, ενώ παρέμεινε πολύ κάτω από το προ κρίσης επίπεδο στο ίδιο στάδιο των δύο προηγούμενων κρίσεων. Αυτό υποδηλώνει ότι η διατήρηση της σύνδεσης του διαθέσιμου εργατικού δυναμικού με τις επιχειρήσεις μέσω συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας και μέσω παρόμοιων μέτρων στο πλαίσιο της πανδημίας COVID-19 συνέβαλε στη στήριξη της ταχείας ανάκαμψης, παρά τη δύσκολη επιδημιολογική κατάσταση το 2021[52].

Γράφημα 23: Ιστορική σύγκριση της ανάκαμψης του ΑΕΠ και της ανεργίας έπειτα από κρίση



Πηγή: *Ameco (εαρινές προβλέψεις 2023 της Επιτροπής), Eurostat*

Σημείωση: Παρουσιάζεται το συνολικό ΑΕΠ και το μέσο ποσοστό ανεργίας για τα δικαιούχα κράτη μέλη του SURE. Η χρονική περίοδος t-1 αναφέρεται στο έτος πριν από τις αντίστοιχες κρίσεις· t = 2009 για την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση (GFC)· t = 2012 για την κρίση χρέους της ευρωζώνης· t = 2020 για την κρίση λόγω Covid· η περίοδος t+3 για την κρίση λόγω Covid αναφέρεται στο 2023.

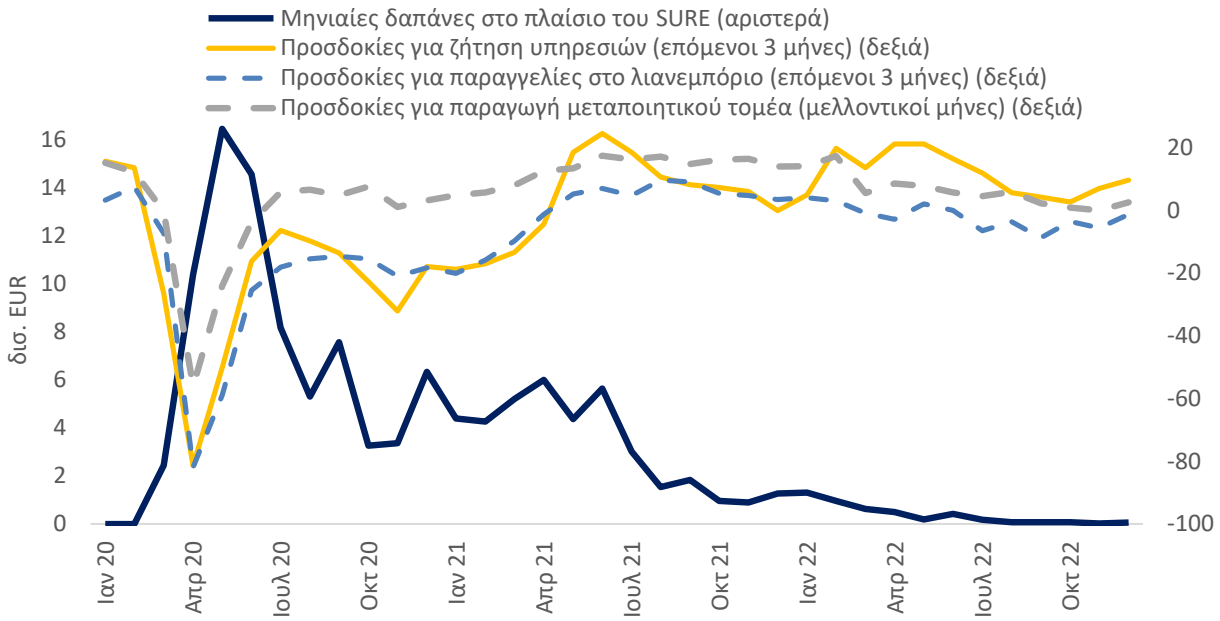
Τα στοιχεία ερευνών δείχνουν ότι το SURE στήριξε τη δραστηριότητα των οικονομικών τομέων που επλήγησαν περισσότερο από την πανδημία το 2021. Η έρευνα για τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές στην ΕΕ έδειξε ότι οι τομείς υπηρεσιών που επλήγησαν περισσότερο από τη νόσο COVID-19 στα δικαιούχα κράτη μέλη του SURE (παροχή καταλύματος, τρόφιμα και ποτά, ταξιδιωτικά πρακτορεία, αθλητικές δραστηριότητες και άλλες

[51] Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων (2023), *Ευρωπαϊκές Οικονομικές Προβλέψεις: Άνοιξη 2023*.

[52] Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2022), *Quarterly Report on the Euro Area* (Τριμηνιαία έκθεση για την ευρωζώνη), ενότητα III, τόμος 21, αριθ. 2. Το άρθρο δείχνει ότι το SURE δεν παρεμπόδισε την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, η οποία είναι σημαντική για την αποτελεσματική ανακατανομή των πόρων μετά την έξαρση της πανδημίας και τις διαρθρωτικές επιπτώσεις της στην οικονομία της ΕΕ.

προσωπικές υπηρεσίες) εξακολούθησαν να πλήττονται από αναιμική ζήτηση και εμπιστοσύνη, ιδίως κατά το πρώτο εξάμηνο του 2021 (γράφημα 24). Αντιθέτως, η μεταποίηση επηρεάστηκε λιγότερο από τους περιορισμούς στις αρχές του 2021 και σημείωσε καλύτερες επιδόσεις. Όπως φαίνεται στο γράφημα 12, οι τομείς που αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μερίδιο των δαπανών του SURE ήταν οι υπηρεσίες παροχής καταλύματος και εστίασης και το χονδρικό και λιανικό εμπόριο, κάτι που υποδηλώνει ότι το SURE έχει αντιμετωπίσει τις πιο πιεστικές ανάγκες στηρίζοντας τους τομείς που επλήγησαν περισσότερο[53].

Γράφημα 24: Τομεακή ζήτηση υπηρεσιών και δαπάνες SURE



Πηγή: *Πρόγραμμα ερευνών για τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές στην ΕΕ — Μάρτιος 2023· Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023)*
Σημείωση: Για τις υπηρεσίες, ο μέσος δείκτης εμφανίζεται για τα καταλύματα, τα τρόφιμα και τα ποτά, τα ταξιδιωτικά πρακτορεία, τις αθλητικές δραστηριότητες και άλλες προσωπικές υπηρεσίες.

3.3. Άμεσο χρηματοοικονομικό αποτέλεσμα: εξοικονόμηση τόκων

Εκτιμάται ότι τα κράτη μέλη έχουν εξοικονομήσει συνολικά 9 δισ. EUR σε πληρωμές τόκων με τη λήψη χρηματοδοτικής συνδρομής μέσω του SURE. Το ποσό αυτό βασίζεται και στις εννέα εκδόσεις του SURE, έως την εκταμίευση της 14ης Δεκεμβρίου 2022 (πίνακας 4)[54]. Η εξοικονόμηση αυτή προέκυψε από το γεγονός ότι τα δάνεια μέσω SURE πρόσφεραν στα κράτη μέλη χαμηλότερα επιτόκια από εκείνα που θα είχαν καταβάλει εάν είχαν εκδώσει τα ίδια κρατικούς χρεωστικούς τίτλους, και αυτό για μέση περίοδο σχεδόν 15 ετών[55]. Αυτό οφείλεται

[53] Αυτό φαίνεται να υποδηλώνει ότι το SURE παρείχε πρωτίστως αναγκαία στήριξη. Βλ. επίσης υποσημείωση 52.
[54] Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τη μεθοδολογία παρέχονται στην ενότητα ΙΙΙ της τριμηνιαίας έκθεσης για την ευρωζώνη, τόμος 20, αριθ. 2 (2021).
[55] Στις εκτιμήσεις αυτές δεν περιλαμβάνεται πιθανή πρόσθετη επίδραση που μπορεί να είχαν νέα μέσα έκτακτης ανάγκης, όπως το μέσο SURE, στην εμπιστοσύνη των οικονομικών παραγόντων και στις αποκλίσεις επιτοκίων για τον κρατικό δανεισμό των κρατών μελών. Επιπλέον, τα κράτη μέλη μπορούσαν να μειώσουν τον όγκο των δικών

στην ισχυρή αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας της ΕΕ και στη ρευστότητα των ομολόγων του SURE[56]. Η μεγαλύτερη εξοικονόμηση καταγράφηκε από κράτη μέλη με χαμηλότερες αξιολογήσεις πιστοληπτικής ικανότητας.

Πίνακας 4: Εξοικονόμηση επιτοκίων ανά κράτος μέλος

Κράτος μέλος	**Εκταμιευθέν ποσό (σε δισ. EUR)**	**Μέση απόκλιση**	**Μέση ληκτότητα**	**Εξοικονόμηση τόκων (σε δισ. EUR)**	**Εξοικονόμηση τόκων (% του εκταμιευθέντος ποσού)**
Βέλγιο	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Κύπρος	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Ελλάδα	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Ισπανία	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Κροατία	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Ουγγαρία*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Ιταλία	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Λιθουανία	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Λετονία	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Μάλτα	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Πολωνία	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Πορτογαλία	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Ρουμανία	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Σλοβενία	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Σλοβακία	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Βουλγαρία	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Ιρλανδία	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Τσεχία**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Εσθονία***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Σύνολο	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Σημείωση: Οι εξοικονομήσεις τόκων υπολογίζονται ανά μεμονωμένο ομόλογο και αθροίζονται στις ημερομηνίες έκδοσης και στις ληκτότητες.

** Η Ουγγαρία έχει εκδώσει από το 2020 μόνο δύο ομόλογα σε ευρώ, 10ετούς και 30ετούς διάρκειας, αμφότερα τον Νοέμβριο του 2020. Με τη χρήση αυτών των δύο ομολόγων, η απόκλιση ανάμεσα στις καμπύλες απόδοσης στο εθνικό νόμισμα και σε ευρώ παρεκτάθηκε σε άλλες ληκτότητες και ημερομηνίες έκδοσης.*

*** Δεν υπήρχαν διαθέσιμα στοιχεία για τις εκδόσεις ομολόγων σε ευρώ στην Τσεχία το 2022. Η εξοικονόμηση τόκων της Τσεχίας βασίζεται μόνο στην πρώτη εκταμίευση ύψους 2 δισ. EUR προς την Τσεχία το 2021.*

**** Η Εσθονία έχει εκδώσει μόνο ένα ανεξόφλητο 10ετές ομόλογο, δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία για άλλες ληκτότητες. Η απόκλιση από το κοινωνικό ομόλογο EU SURE σε αυτές τις άλλες ληκτότητες θεωρείται ότι πλησιάζει το μηδέν.*

τους κρατικών εκδόσεων κατά τις εν λόγω περιόδους χρηματοδότησης, κάτι που πιθανώς βελτίωσε τους όρους που θα μπορούσαν να επιτύχουν με τις εν λόγω εκδόσεις.

[56] Η ΕΕ έχει βαθμολογία AAA από τους οίκους Fitch, Moody's, DBRS και Scope και βαθμολογία AA+ (σταθερή προοπτική) από τη Standard and Poor's.

IV. ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΛΟΓΙΣΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΛΟΙΠΩΝ ΕΛΕΓΧΩΝ

4.1. Δεύτερο ερωτηματολόγιο σχετικά με τα εθνικά συστήματα εκ των προτέρων και εκ των υστέρων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων

Η Επιτροπή πραγματοποίησε το πρώτο ερωτηματολόγιο σχετικά με τους εθνικούς λογιστικούς και λοιπούς ελέγχους στις αρχές του 2022 για να κατανοήσει τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη τηρούν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τη δανειακή συμφωνία. Τα αποτελέσματα αναφέρθηκαν στην τρίτη εξαμηνιαία έκθεση για το SURE[57]. Οι βασικές διαπιστώσεις ήταν ότι σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη, οι φορείς που διενεργούν λογιστικούς και λοιπούς ελέγχους των μέτρων που στηρίζονται από το SURE υπήρχαν ήδη πριν από την πανδημία COVID-19. Όλα τα κράτη μέλη διενήργησαν ελέγχους στα μέτρα που έλαβαν στήριξη στο πλαίσιο του SURE και έλεγξαν ότι πληρούνταν τα κριτήρια επιλεξιμότητας. Σε όλα τα κράτη μέλη πλην ενός, οι λογιστικοί και λοιποί έλεγχοι εντόπισαν περιπτώσεις παρατυπιών ή απάτης. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις πραγματοποιήθηκαν έρευνες. Σε περίπτωση επιβεβαιωμένων παρατυπιών ή απάτης, όλα τα κράτη μέλη ανέκτησαν ή βρίσκονται στη διαδικασία ανάκτησης των μη ορθώς χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων με ή χωρίς νομικές διαδικασίες.

Σκοπός του ερωτηματολογίου παρακολούθησης ήταν να ληφθούν περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τις ελάχιστες νομικές υποχρεώσεις τους, ιδίως όσον αφορά τους εκ των υστέρων ελέγχους, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων. Το πρώτο ερωτηματολόγιο έδειξε ότι απαιτούνταν περαιτέρω εξηγήσεις από τα κράτη μέλη σχετικά με την ύπαρξη και το πεδίο εφαρμογής των εκ των υστέρων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων. Για λόγους σαφήνειας, στο ερωτηματολόγιο παρακολούθησης που πραγματοποιήθηκε στις αρχές του 2023 γίνεται διάκριση μεταξύ των εκ των προτέρων ελέγχων (πριν από την αποδέσμευση των κονδυλίων) και των εκ των υστέρων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων (μετά την αποδέσμευση των κονδυλίων)[58]. Στόχος του ήταν η επικαιροποίηση των πληροφοριών σχετικά με τους εκ των προτέρων ελέγχους και η παροχή περαιτέρω εξηγήσεων σχετικά με την ύπαρξη και το πεδίο εφαρμογής των εκ των υστέρων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων.

Πρόσθετος στόχος ήταν η συλλογή πληροφοριών που θα βοηθήσουν την Επιτροπή να εφαρμόσει τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το 2022 το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο έλεγξε τις επιδόσεις του SURE και εξέδωσε μία σύσταση, μεταξύ άλλων,

[57] Στην τρίτη εξαμηνιαία έκθεση, η Επιτροπή υπενθύμισε επίσης τις υποχρεώσεις υποβολής εκθέσεων σχετικά με τους λογιστικούς και λοιπούς ελέγχους της Επιτροπής ως δανειστή και του κράτους μέλους ως δανειολήπτη.

[58] Οι εκ των προτέρων έλεγχοι είναι εκείνοι που διενεργούνται *πριν* από την αποδέσμευση των κονδυλίων. Συνήθως εκτελούνται από τους φορείς υλοποίησης, π.χ. φορείς που παρέχουν τα κονδύλια στους τελικούς αποδέκτες. Οι εκ των υστέρων έλεγχοι, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων, είναι εκείνοι που διενεργούνται *μετά* την αποδέσμευση των κονδυλίων. Μπορούν να περιλαμβάνουν λογιστικούς και λοιπούς ελέγχους που διενεργούνται από υπηρεσίες που δεν υπάγονται στις υπηρεσίες υλοποίησης εντός των φορέων υλοποίησης (π.χ. εσωτερικός λογιστικός έλεγχος εντός των υπουργείων), αλλά και λογιστικούς ελέγχους που διενεργούνται από ανεξάρτητο φορέα στους φορείς υλοποίησης (π.χ. ελεγκτικό σώμα ή ανώτατο ελεγκτικό όργανο).

σχετικά με τους λογιστικούς και λοιπούς ελέγχους[59]. Το ερωτηματολόγιο παρακολούθησης αποτελεί ένα πρώτο βήμα προς την εφαρμογή της σύστασης. Συλλέγει πληροφορίες σχετικά με: i) τον κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης όσον αφορά τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE με βάση την αντίληψη ή την αξιολόγηση από τα κράτη μέλη· ii) το πεδίο εφαρμογής των εκ των προτέρων και εκ των υστέρων ελέγχων για τα μέτρα που εκτιμάται ότι διατρέχουν τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης· και iii) τη συχνότητα εμφάνισης παρατυπιών ή απάτης.

Τα αποτελέσματα του πρώτου ερωτηματολογίου και του ερωτηματολογίου παρακολούθησης είναι συνεπή και επιβεβαιώνουν ότι τα κράτη μέλη τήρησαν τις νομικές υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις δανειακές συμφωνίες τους[60]. Τα ενοποιημένα πορίσματα και των δύο ερωτηματολογίων που διενεργήθηκαν στις αρχές του 2022 και του 2023 δείχνουν ότι όλα τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει όλα τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που διατρέχουν τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης, είτε εκ των προτέρων είτε εκ των υστέρων (ή και τα δύο), σύμφωνα με τις νομικές υποχρεώσεις τους. Σε περίπτωση επιβεβαιωμένων παρατυπιών ή απάτης, όλα τα κράτη μέλη ανέκτησαν ή βρίσκονται στη διαδικασία να ανακτήσουν μη ορθώς χρησιμοποιηθέντα κονδύλια είτε με είτε χωρίς νομικές διαδικασίες. Επιπλέον, σε περιπτώσεις απάτης, όλα τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα πέραν των μέτρων ανάκτησης μη ορθώς χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων, όπως η έναρξη ποινικών ερευνών.

Στην παρούσα ενότητα παρατίθεται σύνοψη των αποτελεσμάτων, όπως αναφέρθηκαν από τα κράτη μέλη στο ερωτηματολόγιο παρακολούθησης. Συγκεκριμένα, στην ενότητα 4.2 αναφέρεται ο κίνδυνος απάτης ή παρατυπιών όσον αφορά τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE, συμπεριλαμβανομένων των παραγόντων που τον προκαλούν. Η ενότητα 4.3 καλύπτει το πεδίο εφαρμογής των εκ των προτέρων και εκ των υστέρων ελέγχων και παρέχει παραδείγματα ελέγχων. Η ενότητα 4.4 επικεντρώνεται στα μέτρα που στηρίζονται από το SURE και διατρέχουν τον υψηλότερο κίνδυνο απάτης ή παρατυπιών και αναφέρει τους ελέγχους τους. Τέλος, στην ενότητα 4.5 παρέχονται πληροφορίες σχετικά με τη συχνότητα εμφάνισης παρατυπιών ή απάτης, τα ποσοστά ανάκτησης και άλλα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση παρατυπιών ή απάτης.

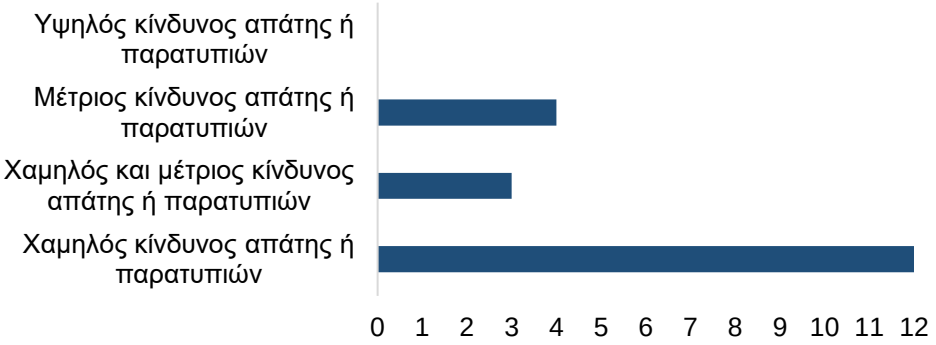
4.2. Επικινδυνότητα των στηριζόμενων από το SURE μέτρων όσον αφορά τις παρατυπίες ή την απάτη

[59] Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο συνιστά στην Επιτροπή να αξιολογήσει την εμπειρία που αποκτήθηκε με το SURE, συμπεριλαμβανομένου του κατά πόσον το πλαίσιο του SURE ήταν αποτελεσματικό στην ελαχιστοποίηση του κινδύνου παρατυπιών ή απάτης, δεδομένων των περιπτώσεων που αναφέρθηκαν από τα κράτη μέλη. Βλ. ειδική έκθεση 28/2022 σχετικά με τη στήριξη για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE).

[60] Σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 1 του κανονισμού SURE και το άρθρο 220 παράγραφος 5 του δημοσιονομικού κανονισμού και ειδικότερα, στο πλαίσιο της δανειακής συμφωνίας, κάθε κράτος μέλος που επωφελείται από το SURE θα πρέπει να ελέγχει τακτικά αν τα ποσά που δανείζεται στο πλαίσιο του μηχανισμού χρησιμοποιούνται σύμφωνα με τον κανονισμό SURE, την εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου και τη δανειακή συμφωνία, και να διασφαλίζει ότι εφαρμόζονται κατάλληλα μέτρα για την πρόληψη των παρατυπιών και της απάτης. Σε περίπτωση παράτυπης ή μη ορθής χρήσης των δανεισθέντων ποσών, το κράτος μέλος θα πρέπει να κινήσει νομικές διαδικασίες για την ανάκτηση των εν λόγω ποσών. Αυτό συμπληρώνεται από την υποχρέωση των κρατών μελών να διερευνούν και να αντιμετωπίζουν περιπτώσεις απάτης, διαφθοράς ή κάθε άλλης παράνομης δραστηριότητας που είναι επιζήμια για τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, σε σχέση με τη διαχείριση του δανείου.

Κανένα κράτος μέλος δεν θεωρεί ότι τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE διατρέχουν υψηλό κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης (γράφημα 25). Δώδεκα κράτη μέλη θεωρούν ότι όλα τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE διατρέχουν χαμηλό κίνδυνο και τέσσερα κράτη μέλη θεωρούν ότι διατρέχουν μέτριο κίνδυνο, ενώ τρία κράτη μέλη θεωρούν ότι ορισμένα μέτρα διατρέχουν χαμηλό κίνδυνο και τα υπόλοιπα μέτριο κίνδυνο. Αρκετά κράτη μέλη ανέφεραν ότι οι εκ των υστέρων έλεγχοι, συμπεριλαμβανομένου του λογιστικού ελέγχου, δεν διαπίστωσαν σημαντικό βαθμό παρατυπιών ή απάτης. Αυτό επιβεβαιώθηκε επίσης από εμπειρική μελέτη σχετικά με το ιταλικό σύστημα μειωμένου ωραρίου εργασίας (Cassa Integrazione Guadagni — CIG) στο μεγαλύτερο δικαιούχο κράτος μέλος.

Γράφημα 25: Η εκτίμηση κινδύνου των μέτρων που στηρίζονται από το SURE (αριθμός κρατών μελών)



Πηγή: *Ερωτηματολόγια των κρατών μελών*

Ο χαμηλός κίνδυνος παρατυπιών ή απάτης —όπως αναφέρθηκε από τη μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών— εξηγείται συχνά από νομικά και σαφώς καθορισμένους όρους επιλεξιμότητας που ελέγχθηκαν εκ των προτέρων. Αρκετά κράτη μέλη ανέφεραν ότι η εφαρμογή αυτόματων εκ των προτέρων ελέγχων, όπως η διασταύρωση της συνέπειας μεταξύ των δεδομένων που δηλώνουν οι αιτούντες και των δεδομένων σε διάφορα διοικητικά μητρώα ή μητρώα κοινωνικής ασφάλισης, συνέβαλε στην αποφυγή της καταβολής αδικαιολόγητων παροχών, με αποτέλεσμα τη μείωση των κινδύνων παρατυπιών ή απάτης. Ορισμένα κράτη μέλη θεώρησαν ότι τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE διατρέχουν χαμηλό κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης εκ σχεδιασμού, διότι η στήριξη υπολογίστηκε με βάση τις πληροφορίες που ήταν ήδη διαθέσιμες σε διοικητικές βάσεις δεδομένων, συμπεριλαμβανομένου του διαστήματος πριν από την πανδημία COVID-19. Στην περίπτωση μέτρων που αφορούν την υγεία, τα σαφή κριτήρια σύναψης συμβάσεων αναφέρονται ως αιτιολόγηση του χαμηλού κινδύνου παρατυπιών ή απάτης.

Σε λίγα κράτη μέλη, στα οποία οι εκ των προτέρων έλεγχοι ήταν περιορισμένοι, αναφέρεται μέτριος κίνδυνος παρατυπιών ή απάτης. Αυτό συνέβη ιδίως κατά την έναρξη της πανδημίας, όταν ο αριθμός των αιτούντων αυξήθηκε σε σύντομο χρονικό διάστημα, ενώ υπήρχε ανάγκη να τους παρασχεθεί στήριξη το συντομότερο δυνατόν. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις τα κριτήρια επιλεξιμότητας δεν μπορούσαν να επαληθευτούν εκ των προτέρων, καθώς τα στοιχεία (π.χ. το μέγεθος της μείωσης των εσόδων) δεν ήταν ακόμη διαθέσιμα. Στις περιπτώσεις αυτές, οι εκταμιεύσεις βασίστηκαν στην υπεύθυνη δήλωση των αιτούντων στην οποία ισχυρίζονταν ότι πληρούσαν όλους τους όρους επιλεξιμότητας. Τα κράτη μέλη θέσπισαν τους εκ των υστέρων

ελέγχους για την επαλήθευση της ορθότητας της αυτοαξιολόγησης των αιτούντων και σταδιακά —μετά το αρχικό κύμα αιτήσεων— ενίσχυσαν επίσης τους εκ των προτέρων ελέγχους τους.

4.3. Το πεδίο εφαρμογής και το είδος των εκ των προτέρων και των εκ των υστέρων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων

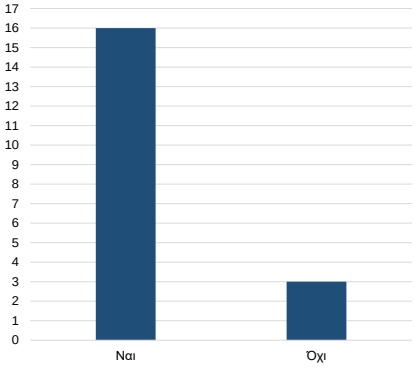
Σχεδόν όλα τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει εκ των προτέρων *όλα* τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE (γράφημα 26). Τρία δικαιούχα κράτη μέλη ανέφεραν ότι δεν έλεγξαν εκ των προτέρων ορισμένα από τα μέτρα τους για διάφορους λόγους, όπως ο πολύ μεγάλος αριθμός αιτούντων και η περιορισμένη θεσμική ικανότητα διεκπεραίωσης των αιτήσεων σε σύντομο χρονικό διάστημα. Αναφέρθηκε επίσης ότι σε ορισμένες περιπτώσεις δεν απαιτούνταν εκ των προτέρων έλεγχοι, καθώς οι παροχές υπολογίστηκαν από τις ίδιες τις αρχές με βάση τα προηγούμενα δεδομένα των δικαιούχων. Τα κράτη μέλη αντιστάθμισαν την έλλειψη εκ των προτέρων ελέγχων με τους εκ των υστέρων ελέγχους.

Τα παραδείγματα εκ των προτέρων ελέγχων περιλαμβάνουν[61]:

- Έλεγχο των διοικητικών μητρώων / μητρώων κοινωνικής ασφάλισης για την επαλήθευση του καθεστώτος του εργοδότη (αν ο εργοδότης δραστηριοποιείται στο πλαίσιο επιλέξιμης οικονομικής δραστηριότητας, ημερομηνία καταχώρισης της δραστηριότητας, στοιχεία σχετικά με τον κύκλο εργασιών), της κατάστασης του προσώπου (όπως αν το πρόσωπο είναι μισθωτός ή όχι, αν η σύμβαση εργασίας έχει ανασταλεί ή όχι, αν το ωράριο εργασίας είναι μειωμένο ή όχι, αν το πρόσωπο λαμβάνει άλλες παροχές ή όχι), των αιτούμενων ποσών, της ηλικίας του τέκνου (σε περίπτωση παροχών γονικής άδειας), αν έχουν διευθετηθεί οι φορολογικές υποχρεώσεις.
- Σε περίπτωση αναρρωτικής άδειας, αναφέρθηκε ότι πριν από την καταβολή των παροχών απαιτούνταν πιστοποιητικό ανικανότητας προς εργασία εκδοθέν από γενικό ιατρό.
- Στην περίπτωση μέτρων που αφορούν την υγεία, αναφέρθηκε ότι το διοικητικό συμβούλιο και ο πάροχος ασφάλισης υγείας έπρεπε να εγκρίνουν τους όρους και τις προϋποθέσεις κάλυψης των πρόσθετων ωρών εργασίας και του υψηλότερου μισθού του ιατρικού προσωπικού.

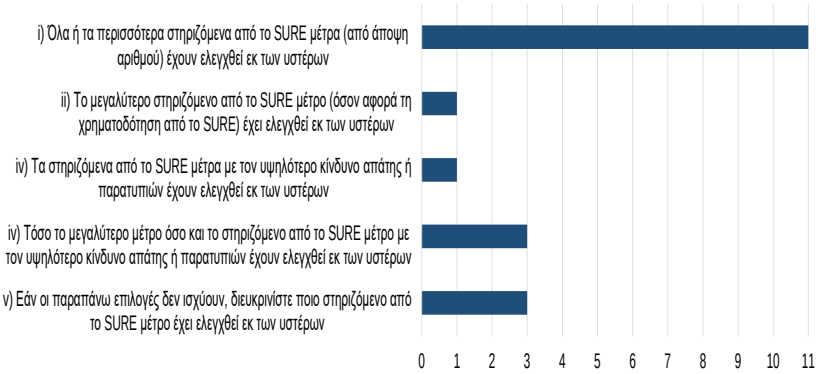
[61] Οι φορείς που είναι αρμόδιοι για τους εκ των προτέρων ελέγχους στο πλαίσιο του SURE επεξηγούνται στην τρίτη εξαμηνιαία έκθεση για το SURE.

Γράφημα 26: Ύπαρξη εκ των προτέρων ελέγχων για *όλα* τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE (αριθμός κρατών μελών)



Πηγή: *Ερωτηματολόγια των κρατών μελών*

Γράφημα 27: Το πεδίο εφαρμογής των εκ των υστέρων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των λογιστικών ελέγχων (αριθμός κρατών μελών)



Πηγή: *Ερωτηματολόγια των κρατών μελών*

Περισσότερα από τα μισά κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει εκ των υστέρων όλα ή τα περισσότερα μέτρα που στηρίζονται από το SURE και ως επί το πλείστον δεν σχεδιάζουν πρόσθετους εκ των υστέρων ελέγχους [γράφημα 27 στοιχείο i)]. Επιπλέον πέντε κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει είτε το μεγαλύτερο μέτρο είτε το μέτρο με τον υψηλότερο κίνδυνο απάτης και παρατυπιών, ή και τα δύο, ενώ εξακολουθούν να σχεδιάζουν περαιτέρω εκ των υστέρων ελέγχους [γράφημα 27 στοιχεία ii)-iv)]. Δύο κράτη μέλη έχουν ελέγξει εκ των υστέρων τουλάχιστον ένα μέτρο που στηρίζεται από το SURE και προγραμματίζουν πρόσθετους εκ των υστέρων ελέγχους, συμπεριλαμβανομένων λογιστικών ελέγχων, το 2023. Το εναπομένον ένα κράτος μέλος σχεδιάζει να ελέγξει όλα τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE κατά το πρώτο εξάμηνο του 2023 [γράφημα 27 στοιχείο v)].

Τα παραδείγματα εκ των υστέρων ελέγχων περιλαμβάνουν[62]:

- Έλεγχο των δαπανών για μέτρα που στηρίζονται από το SURE από ανεξάρτητο ελεγκτικό φορέα στο πλαίσιο εκτέλεσης του προϋπολογισμού. Για παράδειγμα, ένας ανεξάρτητος ελεγκτικός φορέας έλεγξε αν οι προβλεπόμενες από τον νόμο παροχές καταλογίστηκαν και καταβλήθηκαν ορθά στους δικαιούχους.
- Οικονομικούς ελέγχους του κύκλου εργασιών / των εσόδων των δικαιούχων για την αξιολόγηση της επιλεξιμότητας και του ορθού ποσού των πληρωμών, ελέγχους ότι οι εργοδότες κατέβαλαν το πλήρες ποσό των μισθών στους εργαζομένους και δεν διέκοψαν την απασχόλησή τους (για παράδειγμα κατά τη διάρκεια της περιόδου για την οποία καταβάλλεται αποζημίωση), ελέγχους για την αποφυγή του ενδεχομένου οι δικαιούχοι να λαμβάνουν στήριξη από άλλες μη συμβατές πηγές (π.χ. επιδόματα ανεργίας), ελέγχους από υπουργεία ότι οι δαπάνες των τοπικών υπηρεσιών εργασίας ήταν ορθές.

[62] Οι φορείς που είναι αρμόδιοι για τους εκ των υστέρων ελέγχους στο πλαίσιο του SURE επεξηγούνται στην τρίτη εξαμηνιαία έκθεση για το SURE. Αναφέρθηκε ότι ο συντονισμός μεταξύ των διαφόρων θεσμικών φορέων (π.χ. κεντρικών, τοπικών και περιφερειακών υπηρεσιών) είναι σημαντικός για τον εντοπισμό περιπτώσεων εικαζόμενων ή επιβεβαιωμένων παρατυπιών.

- Για τα μέτρα που αφορούν την υγεία, αναφέρθηκε ότι ελέγχθηκαν οι δημόσιες συμβάσεις, καθώς και το ταμείο ασφάλισης υγείας που παρείχε στήριξη στα νοσοκομεία για την κάλυψη του κόστους πρόσθετης ανάγκης για προσωπικό.

Οι εκ των υστέρων έλεγχοι συχνά βασίζονταν στον κίνδυνο και διενεργούνταν σε δείγμα δικαιούχων. Συγκεκριμένα, οι εκ των υστέρων έλεγχοι επικεντρώνονταν σε δικαιούχους για τους οποίους είχε διαπιστωθεί ο μεγαλύτερος κίνδυνος μη ορθής χρήσης των χορηγούμενων κονδυλίων. Για παράδειγμα, αναφέρθηκε ότι οι εκ των υστέρων έλεγχοι επικεντρώνονταν σε εταιρείες οι οποίες π.χ. i) προσέλαβαν νέα άτομα ή είχαν υψηλό ποσοστό ατόμων με καθήκοντα κατάλληλα για τηλεργασία, χρησιμοποιώντας παράλληλα παροχές στο πλαίσιο συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας ή παρόμοιων μέτρων, ii) είτε επαναδραστηριοποιήθηκαν είτε συστάθηκαν πρόσφατα και στη συνέχεια έπαυσαν να λειτουργούν μετά τη διακοπή της στήριξης, iii) προσάρμοσαν το νομικό καθεστώς τους ή τη σύμβαση εργασίας των εργαζομένων ώστε να καταστούν επιλέξιμες για στήριξη, iv) είχαν ήδη υποπέσει σε παρατυπίες ή απάτη στο παρελθόν. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο κίνδυνος αξιολογήθηκε με βάση το αποτέλεσμα των εκ των υστέρων ελέγχων παρόμοιων δαπανών (π.χ. που χρηματοδοτήθηκαν από τα Ευρωπαϊκά Κοινωνικά Ταμεία). Αναφέρθηκε επίσης ότι οι εκ των υστέρων έλεγχοι είτε ήταν τυχαίοι είτε αφορούσαν *όλους* τους δικαιούχους, ωστόσο μόνο κατά τη διάρκεια μιας επιλεγμένης χρονικής περιόδου (π.χ. μερικούς μήνες).

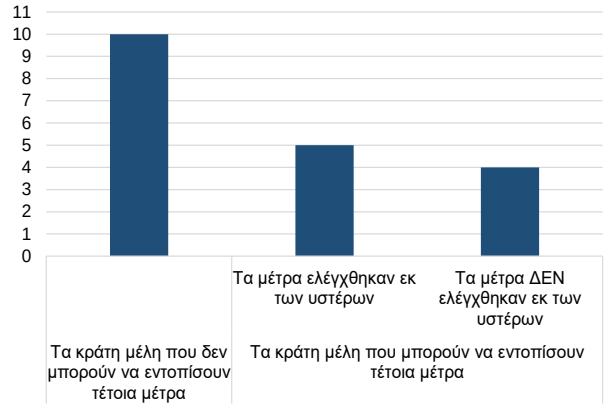
Όλα τα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν ελέγξει τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE είτε εκ των προτέρων είτε εκ των υστέρων (ή και τα δύο). Τα μέτρα που δεν ελέγχθηκαν εκ των προτέρων ελέγχθηκαν εκ των υστέρων ώστε να διασφαλιστεί η ορθή χρήση των μέτρων που στηρίζονται από το SURE[63].

4.4. Έλεγχοι των μέτρων που διατρέχουν τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης

Η πλειονότητα των κρατών μελών δεν μπόρεσε να εντοπίσει μέτρα που στηρίζονται από το SURE με τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης (γράφημα 28). Ο κύριος λόγος είναι ότι τα μέτρα που στηρίζονται από το SURE θεωρείται ότι διατρέχουν χαμηλό κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης. Τέσσερα κράτη μέλη εντόπισαν τα μέτρα που παρείχαν στήριξη στους αυτοαπασχολούμενους ως μέτρα με τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης είτε λόγω περιορισμένων εκ των προτέρων ελέγχων (σε μια προσπάθεια να παρασχεθεί η στήριξη το συντομότερο δυνατόν) είτε λόγω παρατυπιών που διαπιστώθηκαν εκ των υστέρων.

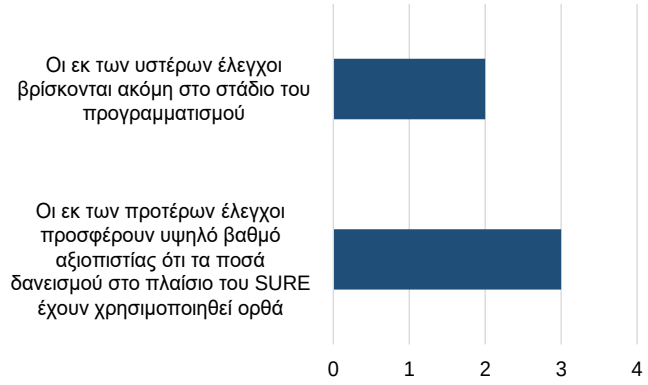
[63] Ένα κράτος μέλος παρείχε πληροφορίες σχετικά με τους λογιστικούς και λοιπούς ελέγχους μόνο όσον αφορά τα μέτρα για την αγορά εργασίας.

Γράφημα 28: Μέτρα που στηρίζονται από το SURE και διατρέχουν τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης (αριθμός κρατών μελών)



Πηγή: *Ερωτηματολόγια των κρατών μελών*

Γράφημα 29: Αναληφθείσες ή σχεδιαζόμενες δράσεις για μέτρα στηριζόμενα από το SURE με τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών ή απάτης, τα οποία δεν ελέγχθηκαν εκ των υστέρων (αριθμός κρατών μελών)



Πηγή: *Ερωτηματολόγια των κρατών μελών*

Τα κράτη μέλη που εντόπισαν στηριζόμενα από το SURE μέτρα με τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών και απάτης ανέλαβαν δράση για τη διασφάλιση της ορθής χρήσης των κονδυλίων. Ειδικότερα, και τα (εννέα) κράτη μέλη που εντόπισαν στηριζόμενα από το SURE μέτρα με τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών και απάτης έλεγξαν εκ των προτέρων τα εν λόγω μέτρα[64]. Επιπλέον, πέντε κράτη μέλη ανέφεραν ότι τα έλεγξαν εκ των υστέρων (γράφημα 28). Τα τέσσερα κράτη μέλη που δεν έλεγξαν εκ των υστέρων τα εν λόγω μέτρα ανέφεραν είτε ότι εξακολουθούν να προγραμματίζουν εκ των υστέρων ελέγχους είτε ότι οι εκ των προτέρων έλεγχοι παρέχουν υψηλό βαθμό αξιοπιστίας όσον αφορά την ορθή χρήση των δαπανών (γράφημα 29).

4.5. Συχνότητα εμφάνισης παρατυπιών ή απάτης και διορθωτικά μέτρα

Τα προς ανάκτηση ποσά —ως αντιπροσωπευτική τιμή για τη συχνότητα εμφάνισης παρατυπιών ή απάτης— για το μεγαλύτερο μέτρο που στηρίζεται από το SURE ήταν στις περισσότερες περιπτώσεις κάτω από το 2 % των συνολικών δαπανών (γράφημα 30). Ωστόσο, τα στοιχεία αυτά είναι απλώς ενδεικτικά και δεν είναι συγκρίσιμα μεταξύ των χωρών λόγω ετερογενών μέτρων[65]. Ορισμένα κράτη μέλη ενημέρωσαν ότι τα προς ανάκτηση ποσά περιλαμβάνουν πρόστιμα που επιβλήθηκαν λόγω απάτης.

Έντεκα από τα δεκαπέντε κράτη μέλη έχουν ανακτήσει πάνω από το 75 % του συνολικού οφειλόμενου ποσού μέχρι σήμερα (γράφημα 31). Σε ορισμένα κράτη μέλη, το ποσοστό

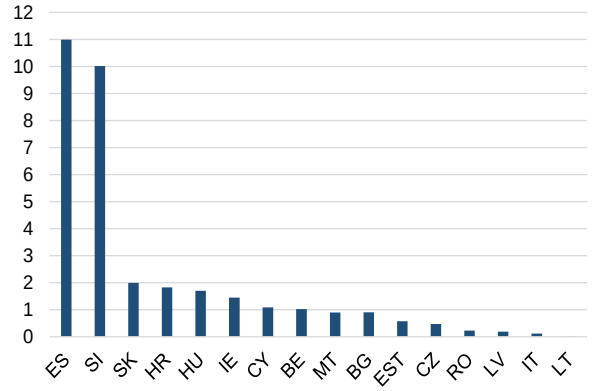
[64] Δύο κράτη μέλη εντόπισαν το μέτρο που στηρίζεται από το SURE με τον υψηλότερο κίνδυνο παρατυπιών και απάτης με βάση το μέγεθός του και όχι τον κίνδυνο.

[65] Για παράδειγμα, η Σλοβενία ανέφερε ότι στην περίπτωση του μεγαλύτερου μέτρου της («αναμονή για εργασία», που είναι ένα σύστημα μειωμένου ωραρίου εργασίας), η στήριξη χορηγήθηκε το 2020 με βάση την υποκειμενική εκτίμηση του αιτούντος σχετικά με την αναμενόμενη μείωση των εσόδων το 2020. Δεδομένης της αβεβαιότητας στην οικονομία, ήταν δύσκολο να προβλεφθεί η ακριβής μείωση των εσόδων και, ως εκ τούτου, οι περισσότερες παρατυπίες για το μέτρο αυτό σχετίζονταν με την εκ των υστέρων (μη) εκπλήρωση αυτού του όρου επιλεξιμότητας. Αυτό εξηγεί επίσης τη σχετικά υψηλή συχνότητα εμφάνισης παρατυπιών ή απάτης (10 % στο γράφημα 30).

ανάκτησης θα ήταν υψηλότερο αν, για παράδειγμα, λαμβάνονταν επίσης υπόψη οι εξωδικαστικοί διακανονισμοί για την αποπληρωμή σε (μελλοντικές) δόσεις.

Ενώ όλα τα κράτη μέλη εντόπισαν παρατυπίες, περίπου τα δύο τρίτα των κρατών μελών εντόπισαν επίσης περιπτώσεις απάτης. Σε περίπτωση απάτης, όλα τα κράτη μέλη έλαβαν μέτρα επιπλέον εκείνων για την ανάκτηση μη ορθώς χρησιμοποιηθέντων κονδυλίων, όπως η ενημέρωση των αρμόδιων φορέων έρευνας και η διεξαγωγή των σχετικών διαδικασιών επιβολής του νόμου. Ορισμένα κράτη μέλη ανέφεραν ότι έχουν λάβει προληπτικά μέτρα για την αντιμετώπιση περιπτώσεων απάτης ή παρατυπιών, όπως η δημιουργία ενός νέου συστήματος επιχειρηματικών πληροφοριών για την πρόβλεψη των κινδύνων απάτης και τη βελτιστοποίηση του προληπτικού εντοπισμού ή την κατάρτιση καταλόγου των οντοτήτων που δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας, ώστε να αποτραπεί η (επιτυχής) υποβολή νέας αίτησης.

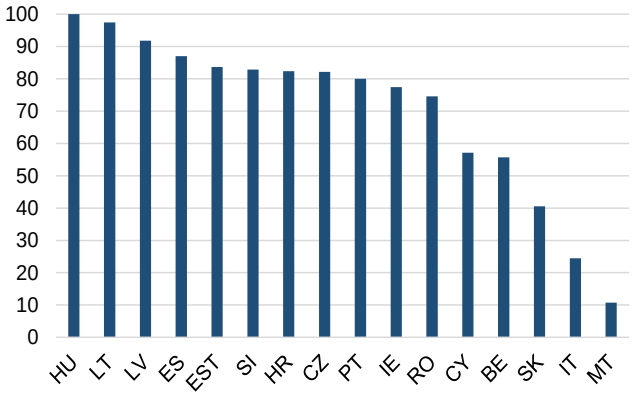
Γράφημα 30: Συχνότητα εμφάνισης παρατυπιών ή απάτης για το μεγαλύτερο μέτρο που στηρίζεται από το SURE (ως % των συνολικών δαπανών)



Πηγή: *Ερωτηματολόγια των κρατών μελών και ίδιοι υπολογισμοί*

Σημείωση: Η συχνότητα εμφάνισης παρατυπιών ή απάτης υπολογίζεται ως το προς ανάκτηση ποσό σε σχέση με τις συνολικές δαπάνες για το μεγαλύτερο μέτρο που στηρίζεται από το SURE σε κάθε κράτος μέλος. Τα στοιχεία είναι απλώς ενδεικτικά και δεν είναι συγκρίσιμα μεταξύ των χωρών λόγω ετερογενών μέτρων (βλ. υποσημείωση 64). Η συχνότητα εμφάνισης αναφέρεται για όλα τα μέτρα στην περίπτωση της Κροατίας και της Κύπρου και για το δεύτερο μεγαλύτερο μέτρο στην περίπτωση της Τσεχίας. Στις περιπτώσεις αυτές, η συχνότητα εμφάνισης υπολογίζεται σε σχέση με τις συνολικές δαπάνες για όλα ή το δεύτερο μεγαλύτερο μέτρο, κατά περίπτωση. Για τη Βουλγαρία, η συχνότητα εμφάνισης υπολογίζεται με βάση το ανακτηθέν ποσό και όχι το προς ανάκτηση ποσό. Η Ελλάδα, η Πολωνία και η Πορτογαλία δεν παρείχαν πληροφορίες ούτε για το προς ανάκτηση ποσό ούτε για το ανακτηθέν ποσό.

Γράφημα 31: Ποσοστά ανάκτησης για το μεγαλύτερο μέτρο που στηρίζεται από το SURE (ανακτηθέντα ποσά ως % του συνολικού προς ανάκτηση ποσού)



Πηγή: *Ερωτηματολόγια των κρατών μελών*

Σημείωση: Το ποσοστό ανάκτησης αναφέρεται για όλα τα μέτρα στην περίπτωση της Κροατίας και της Κύπρου και για το δεύτερο μεγαλύτερο μέτρο στην περίπτωση της Τσεχίας. Η Βουλγαρία, η Ελλάδα και η Πολωνία δεν υπέβαλαν τα ποσοστά ανάκτησης.

V. Η ΣΥΝΕΧΙΣΗ ΤΗΣ ΥΠΑΡΞΗΣ ΤΩΝ ΕΚΤΑΚΤΩΝ ΠΕΡΙΣΤΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΟΥΝ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ SURE

Η ρήτρα λήξης ισχύος του μέσου SURE άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2023. Η Επιτροπή κλήθηκε να υποβάλει έκθεση σχετικά με τη συνέχιση των έκτακτων περιστάσεων που δικαιολογούσαν την εφαρμογή του κανονισμού SURE κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του μέσου[66]. Η τέταρτη εξαμηνιαία έκθεση τον Σεπτέμβριο του 2022 δεν συνοδευόταν από πρόταση παράτασης του μέσου: αναγνώρισε ότι οι περισσότεροι περιορισμοί που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19 είχαν σταδιακά καταργηθεί, καθώς η επιδημιολογική απειλή του ιού μειώθηκε. Δεδομένου ότι οι εν λόγω έκτακτες περιστάσεις δεν υφίσταντο πλέον, η χρηματοδοτική συνδρομή στο πλαίσιο του μέσου έπαυσε να είναι διαθέσιμη στις 31 Δεκεμβρίου 2022. Στην παρούσα ενότητα εξετάζεται αν η εκτίμηση αυτή εξακολουθεί να ισχύει.

Τα μέτρα έκτακτης ανάγκης λόγω της νόσου COVID-19 είχαν καταργηθεί σχεδόν εξ ολοκλήρου έως το τέλος του καλοκαιριού του 2022. Μολονότι με την παραλλαγή «Όμικρον» έχουν παρατηρηθεί περιοδικά κύματα λοίμωξης με κορύφωση κάθε 2-3 μήνες, ο επιδημιολογικός και οικονομικός αντίκτυπος της νόσου COVID-19 συνέχισε να μειώνεται συνολικά. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κέντρο Πρόληψης και Ελέγχου Νόσων, υπήρξε μια γενική πτωτική τάση όσον αφορά το ύψος των κορυφώσεων των αναφερόμενων κρουσμάτων, των νοσηλειών, των εισαγωγών σε ΜΕΘ και των θανάτων κατά τους τελευταίους 12 μήνες[67]. Τα κράτη μέλη δεν χρειάστηκε να επαναφέρουν μέτρα ανάσχεσης ή οικονομικής στήριξης, με αποτέλεσμα τη συνέχιση της σταδιακής μείωσης των δαπανών που σχετίζονται με τη νόσο COVID-19. Στις 7 Μαΐου 2023 όλοι οι δείκτες της ΕΕ / του ΕΟΧ για τη νόσο COVID-19 είτε μειώνονταν είτε παρέμεναν σταθεροί, ενώ στα λίγα κράτη μέλη στα οποία αυξήθηκαν ορισμένοι δείκτες, οι τιμές παρέμειναν σχετικά χαμηλές[68]. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας αναχαρακτήρισε τη νόσο COVID-19 ως διαπιστωμένο και συνεχιζόμενο ζήτημα υγείας και όχι ως κατάσταση έκτακτης ανάγκης για τη δημόσια υγεία σε διεθνές επίπεδο στις 5 Μαΐου 2023.

Αυτό επιβεβαιώνει την προηγούμενη εκτίμηση της Επιτροπής ότι οι έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούσαν το SURE δεν υφίστανται πλέον. Η σταθερή επιδημιολογική κατάσταση αντικατοπτρίζεται επίσης στις δαπάνες των κρατών μελών για μέτρα επιλέξιμα στο πλαίσιο του SURE, οι οποίες ανήλθαν σε μόλις 66 εκατ. EUR συνολικά έως τον Δεκέμβριο του 2022, σε σύγκριση με 1,3 δισ. EUR τον Ιανουάριο του 2022. Το SURE ήταν ένα προσωρινό μέσο έκτακτης ανάγκης και, με την λήξη της φάσης έκτακτης ανάγκης της πανδημίας, ήρθε και αυτό σε λήξη.

---

[66] Άρθρο 14 παράγραφος 1 του κανονισμού SURE. Σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 3 του κανονισμού SURE, η περίοδος διαθεσιμότητας του μέσου κατά τη διάρκεια της οποίας μπορεί να εκδοθεί εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου λήγει στις 31 Δεκεμβρίου 2022. Σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγραφος 4, όταν η Επιτροπή καταλήξει στην οικεία έκθεση εκτέλεσης ότι εξακολουθεί να υφίσταται η σοβαρή οικονομική διαταραχή που οφείλεται στην επιδημική έκρηξη της COVID-19 η οποία επηρεάζει τη χρηματοδότηση των επιλέξιμων μέτρων, το Συμβούλιο, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει να παρατείνει την περίοδο διαθεσιμότητας του μέσου, κάθε φορά για επιπλέον χρονικό διάστημα έξι μηνών.

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

[68] Ό.π.

VI. ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΙΣ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΣΤΟΙΧΕΙΩΝ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΟΜΟΛΟΓΩΝ EU SURE

Η παρούσα έκθεση δεν περιορίζεται στην υποχρέωση υποβολής στοιχείων που προβλέπεται στον κανονισμό SURE, καθώς συμμορφώνεται επίσης με την απαίτηση υποβολής στοιχείων σύμφωνα με το πλαίσιο κοινωνικών ομολόγων EU SURE[69]. Αυτό απαιτεί την υποβολή στοιχείων σχετικά με την κατανομή των εσόδων του SURE, το είδος των δαπανών και τον αντίκτυπο του SURE.

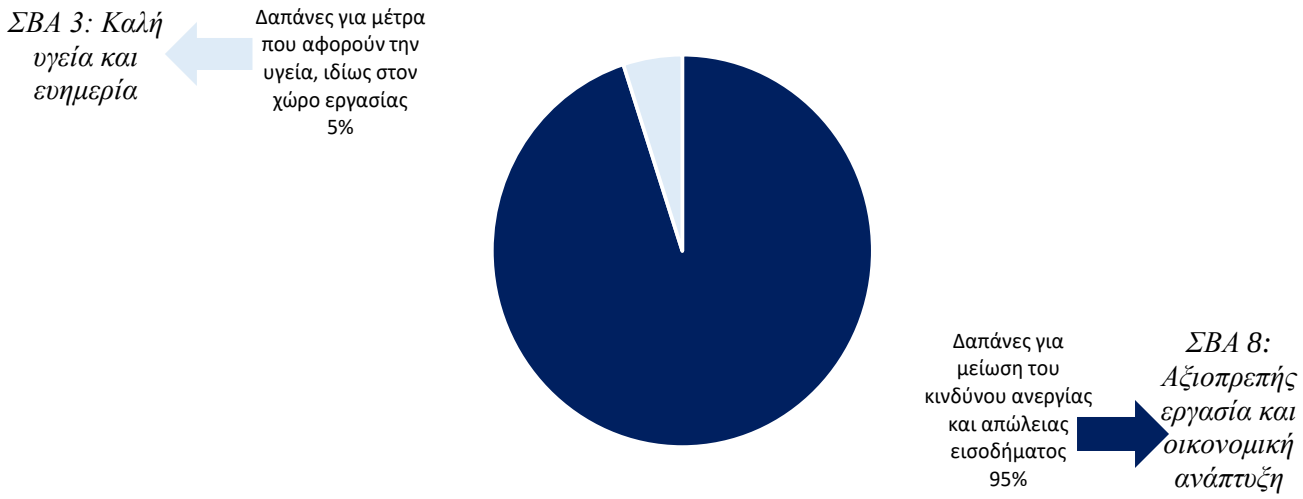
Η κατανομή των εσόδων του SURE ανά δικαιούχο κράτος μέλος και ανά είδος επιλέξιμων κοινωνικών δαπανών παρουσιάζεται στις ενότητες 1.1 και 3.2, αντίστοιχα. Έως τον Δεκέμβριο του 2022 είχε εκταμιευθεί στα 19 κράτη μέλη το σύνολο του ποσού των 98,4 δισ. EUR που είχε διατεθεί και το σύνολο αυτής της χρηματοδοτικής συνδρομής είχε δαπανηθεί από τα κράτη μέλη.

Οι δημόσιες δαπάνες στο πλαίσιο του SURE εξακολουθούν να είναι πλήρως εναρμονισμένες με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (ΣΒΑ). Η ανάλυση των δημόσιων δαπανών που χρηματοδοτούνται από το SURE ανά επιλέξιμη κοινωνική δαπάνη, όπως περιγράφεται στο πλαίσιο κοινωνικών ομολόγων, δείχνει ότι το 95 % δαπανάται για τη μείωση του κινδύνου ανεργίας και απώλειας εισοδήματος. Όπως απεικονίζεται στο γράφημα 32, αυτό στηρίζει τον ΣΒΑ 8 (αξιοπρεπής εργασία και οικονομική ανάπτυξη). Το υπόλοιπο 5 % δαπανάται σε μέτρα που αφορούν την υγεία, τα οποία στηρίζουν τον ΣΒΑ 3 (καλή υγεία και ευημερία).

Ο αντίκτυπος του SURE αναφέρεται στις ενότητες 2.4 και 3. Παρέχονται εκτιμήσεις σχετικά με τον αριθμό των ατόμων και των επιχειρήσεων που έλαβαν στήριξη από το SURE για το 2020, το 2021 και το 2022. Το SURE συνέβαλε στην προστασία εκτιμώμενου αριθμού 1,5 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας που διασώθηκαν το 2020, όπως φαίνεται στην ενότητα 3.1. Το SURE αποδείχθηκε ότι στήριξε την ανάκαμψη της ανάπτυξης το 2021 και το 2022, όπως φαίνεται στην ενότητα 3.2. Εκτιμάται τώρα ότι τα κράτη μέλη έχουν εξοικονομήσει 9 δισ. EUR σε πληρωμές τόκων, όπως φαίνεται στην ενότητα 3.3.

[69] Το πλαίσιο κοινωνικών ομολόγων EU SURE ορίζει ένα πρότυπο, το οποίο παρέχει στους επενδυτές διασφαλίσεις ότι τα ομόλογα της ΕΕ που εκδίδονται στο πλαίσιο αυτό αφορούν έργα που εξυπηρετούν έναν πραγματικό κοινωνικό σκοπό. Συνεπώς, το πλαίσιο συνάδει με τις αρχές της Διεθνούς Ένωσης Κεφαλαιαγορών (ICMA) για τα κοινωνικά ομόλογα, δηλαδή τις αρχές για i) τη χρήση των εσόδων· ii) τη διαδικασία αξιολόγησης και επιλογής έργων· iii) τη διαχείριση των εσόδων και iv) την υποβολή στοιχείων. Για περαιτέρω λεπτομέρειες, βλ.: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

Γράφημα 32: Πλαίσιο κοινωνικών ομολόγων και χαρτογράφηση ΣΒΑ



Πηγή: *Εκθέσεις των κρατών μελών (Φεβρουάριος 2023).*

VII. ΤΕΛΙΚΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ ΤΟΥ SURE ΜΕ ΤΟ ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑ ΤΗΣ ΕΚ ΤΩΝ ΥΣΤΕΡΩΝ ΓΝΩΣΗΣ

Στην παρούσα ενότητα εξετάζονται τρία γενικά διδάγματα πολιτικής που μπορούν να αντληθούν από την επιτυχία του SURE. Η προκαταρκτική εκτίμηση στην παρούσα έκθεση δείχνει ότι το SURE υπήρξε συνολικά επιτυχημένο[70]. Επιπλέον, τον Ιούνιο του 2021 το SURE κέρδισε το βραβείο χρηστής διαχείρισης του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή για το 2021 στην κατηγορία της παροχής υπηρεσιών με επίκεντρο τον πολίτη. Τρία βασικά διδάγματα που μπορούν να αντληθούν από το SURE συζητούνται εδώ, αλλά θα εξεταστούν περαιτέρω στην αξιολόγηση του SURE, την οποία η Επιτροπή έχει ανακοινώσει ότι θα δημοσιεύσει έως το τρίτο τρίμηνο του 2024.

Πρώτον, το SURE ανταποκρίθηκε σε μια συγκεκριμένη έκτακτη ανάγκη που προέκυψε στο πλαίσιο της πανδημίας και είχε τόσο κοινωνικό όσο και οικονομικό χαρακτήρα. Εν μέσω της αβεβαιότητας κατά την εμφάνιση της πανδημίας, ήταν κρίσιμης σημασίας για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής να λάβουν συγκεκριμένα μέτρα για να αποφύγουν μακροπρόθεσμες κοινωνικές και οικονομικές ζημίες λόγω ενός κλυδωνισμού που είχε σοβαρούς λόγους να θεωρηθεί (σωστά, όπως αποδείχθηκε) προσωρινού χαρακτήρα. Για τον σκοπό αυτόν, το SURE εξυπηρετούσε έναν σαφή και σαφώς καθορισμένο σκοπό, ανταποκρινόμενο σε μια συγκεκριμένη και επείγουσα ανάγκη που διαπιστώθηκε τόσο από τα κράτη μέλη όσο και από την Επιτροπή. Ο σκοπός αυτός ήταν η διατήρηση των εργαζομένων στην απασχόληση ώστε να προστατευθούν τα εισοδήματά τους και να μετριαστούν οι αρνητικές οικονομικές και κοινωνικές συνέπειες της πανδημίας. Ανταποκρίθηκε ιδίως στην παύση των οικονομικών δραστηριοτήτων που συνδέονταν με την απαγόρευση της κυκλοφορίας και στα μέτρα ανάσχεσης που θεσπίστηκαν σε ολόκληρη την ΕΕ για την αναχαίτιση της σοβαρής επιδημιολογικής κατάστασης, τη μείωση της ταχύτητας μετάδοσης και την προστασία ζωών. Ο

[70] Οι εκτιμήσεις που συζητούνται στην παρούσα ενότητα αντλούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2022), Quarterly Report on the Euro Area (Τριμηνιαία έκθεση για την ευρωζώνη), ενότητα III, τόμος 21, αριθ. 2.

κοινωνικός χαρακτήρας αυτού του στόχου τονίστηκε με την έκδοση κοινωνικών ομολόγων από την ΕΕ για πρώτη φορά, η οποία αποδείχτηκε επίσης δημοφιλής μεταξύ των επενδυτών.

Το πεδίο εφαρμογής του SURE ήταν ιδιαίτερα αποτελεσματικό, καθώς δεν βασιζόταν σε έναν άκαμπτο θεσμικό ορισμό, αλλά βασιζόταν σε έναν σκοπό, δηλαδή στη στήριξη της διατήρησης των θέσεων εργασίας. Το SURE δεν περιοριζόταν σε ένα στενό είδος μέσου που αποτελούσε απλώς τρόπο επίτευξης ενός σκοπού. Επικεντρώθηκε πρωταρχικά στα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας (και σε παρόμοια μέτρα για τους αυτοαπασχολούμενους) ως το πλέον αποδοτικό είδος μέτρου για την αγορά εργασίας το οποίο θα μπορούσε να εφαρμοστεί κατά τη διάρκεια ενός ρυθμιζόμενου κλεισίματος της οικονομίας (δηλαδή κατά την απαγόρευση της κυκλοφορίας λόγω της νόσου COVID-19)[71]. Αυτό έδωσε επίσης στα κράτη μέλη σαφή κατεύθυνση πολιτικής κατά τη διάρκεια της κρίσης. Ταυτόχρονα, βασικός σκοπός του SURE ήταν να παράσχει στα κράτη μέλη ένα επιχειρησιακό περιθώριο ελιγμών, ώστε να προσαρμόσουν την απόκρισή τους ως προς την αγορά εργασίας στις ανάγκες τους, ενόψει άνευ προηγουμένου και δραματικών συνθηκών. Για τον λόγο αυτό, το SURE κάλυψε μια σειρά μέτρων που εκπληρώνουν τον ίδιο σκοπό με τα συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας, δηλαδή τη διατήρηση των θέσεων εργασίας σε επιχειρήσεις, παρέχοντας παράλληλα προστασία του εισοδήματος στους εργαζομένους κατά τη διάρκεια της πανδημίας. Τα μέτρα αυτά περιλάμβαναν στήριξη για αυτοαπασχολούμενους εργαζομένους και συστήματα επιδότησης μισθού (όπου η στήριξη δεν χορηγείται με βάση τις μη δεδουλευμένες ώρες, αλλά μάλλον ως κατ' αποκοπή ποσό ή μερίδιο του μισθολογικού κόστους). Άλλα μέτρα περιλάμβαναν διάφορες μειώσεις του έμμεσου κόστους εργασίας (σε σχέση με τη διατήρηση θέσεων εργασίας), παροχές αναρρωτικών αδειών και ειδικής άδειας, καθώς και άλλα ειδικά μέτρα για την επέκταση της δραστηριότητας των εργαζομένων σε άτυπες μορφές απασχόλησης (όπως οι διαλείποντες ή εποχιακοί εργαζόμενοι).

Δεύτερον, όσον αφορά τη διακυβέρνηση, το SURE κατέδειξε την αξία της μεθόδου της ΕΕ, η οποία συνδυάζεται με την αιρεσιμότητα βάσει πολιτικής και την ευέλικτη εθνική εφαρμογή. Το SURE δρομολογήθηκε από την Επιτροπή σύμφωνα με την κοινοτική μέθοδο της ΕΕ και όχι με τη διακυβερνητική προσέγγιση. Αυτό εξασφάλισε τη λογοδοσία και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών, ενώ παράλληλα συνέβαλε στην αποφυγή κάθε πιθανού στιγματισμού. Η Επιτροπή πρότεινε μόνο αιρεσιμότητα βάσει πολιτικής στο πλαίσιο του SURE: ο μόνος όρος για την πρόσβαση στο σύστημα ήταν ότι τα κράτη μέλη έπρεπε να αντιμετωπίσουν σοβαρή και αιφνίδια αύξηση των δαπανών για συστήματα μειωμένου ωραρίου εργασίας και παρόμοια μέτρα λόγω της πανδημίας, καθώς και να χρησιμοποιήσουν τα κονδύλια του SURE για τον προβλεπόμενο σκοπό τους. Αυτή η μορφή αιρεσιμότητας επέτρεψε στα κράτη μέλη να διατηρήσουν την κυριότητα των μέτρων που εφαρμόζονται σε εθνικό επίπεδο, ενώ παράλληλα επωφελήθηκαν από τη χρηματοδοτική στήριξη και τους προσανατολισμούς πολιτικής που παρείχε το SURE.

Τρίτον, το μέσο SURE υποστηρίχθηκε από ισχυρή χρηματοοικονομική δομή. Το SURE δημιουργήθηκε με βάση ένα σύστημα εγγυήσεων που παρείχαν τα κράτη μέλη. Όλα τα κράτη

[71] Αναγνωρίστηκε επίσης η ιδιαίτερη αποτελεσματικότητα των συστημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας από την ακαδημαϊκή κοινότητα στα πρώτα στάδια της πανδημίας, π.χ. Laudais και Giupponi στην πύλη πολιτικής VoxEU, Απρίλιος 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

μέλη, συμπεριλαμβανομένων των οκτώ που δεν επωφελήθηκαν από το SURE, παρείχαν εγγυήσεις συνολικού ύψους 25 δισ. EUR. Οι εγγυήσεις αυτές παρασχέθηκαν εθελοντικά και, μετά τη χορήγησή τους, κατέστησαν αμετάκλητες, άνευ όρων και εκτελεστές κατόπιν αίτησης. Αυτό το σύστημα εγγυήσεων είναι δημοσιονομικά εύρωστο (ενώ παράλληλα αποτελεί σαφή έκφραση αλληλεγγύης μέσω του προϋπολογισμού της ΕΕ). Το σύστημα αυτό κατέστησε τα ομόλογα SURE εξαιρετικά αξιόπιστα για τις αγορές και τους οργανισμούς αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας, ανοίγοντας τον δρόμο για την ισχυρή ζήτηση επενδυτών που υλοποιήθηκε για κάθε έκδοση. Η δημοτικότητα του SURE, τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ των επενδυτών, μείωσε επίσης τον κίνδυνο στιγματισμού που συνδέεται με τη χρήση της χρηματοδοτικής συνδρομής από οποιοδήποτε συγκεκριμένο κράτος μέλος.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: Περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις συναλλαγές και τις εκταμιεύσεις στο πλαίσιο του SURE

Πίνακας Α1: Εκταμιεύσεις σε κράτη μέλη στο πλαίσιο του SURE (σε δισ. EUR)

Χώρα	**Συνολικό ποσό δανείου**	**1η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 20.10.2020 Εκταμίευση: 27.10.2020			**2η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 10.11.2020 Εκταμίευση: 17.11.2020			**3η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 24.11.2020 Εκταμίευση: 1.12.2020	**4η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 26.1.2021 Εκταμίευση: 2.2.2021			**5η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 9.3.2021 Εκταμίευση: 16.3.2021	**6η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 23.3.2021 Εκταμίευση: 30.3.2021			**7η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 18.5.2021 Εκταμίευση: 25.5.2021			**8η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 22.3.2022 Εκταμίευση: 29.3.2022	**9η έκδοση EU SURE** Συναλλαγή: 7.12.2022 Εκταμίευση: 14.12.2022	**Σύνολο εκταμιεύσεων** (100 % του ποσού του δανείου)	**Μέση ληκτότητα**
		10 έτη	20 έτη	**Σύνολο**	5 έτη	30 έτη	**Σύνολο**	15 έτη	7 έτη	30 έτη	**Σύνολο**	15 έτη	5 έτη	25 έτη	**Σύνολο**	8 έτη	25,6 έτη	**Σύνολο**	15 έτη	15 έτη		
Βέλγιο	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**
Βουλγαρία	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Κροατία	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Κύπρος	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**
Τσεχία	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Εσθονία	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Ελλάδα	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Ουγγαρία	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Ιρλανδία	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Ιταλία	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**
Λετονία	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**
Λιθουανία	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Μάλτα	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Πολωνία	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**
Πορτογαλία	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Ρουμανία	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Σλοβακία	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Σλοβενία	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Ισπανία	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**
Σύνολο	**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**

Πίνακας Α2: Κύρια στατιστικά στοιχεία των δανειοληπτικών συναλλαγών της ΕΕ στο πλαίσιο του SURE (σε EUR)

	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4		SURE #5	SURE #6		SURE #7		SURE #8	SURE #9
Δόση	10 έτη	20 έτη	5 έτη	30 έτη	15 έτη	7 έτη	30 έτη (συνεχής έκδοση)	15 έτη	5 έτη	25 έτη	8 έτη	25 έτη	15 έτη	15 έτη
Μέγεθος ομολόγου	10 δισ.	7 δισ.	8 δισ.	6 δισ.	8,5 δισ.	10 δισ.	4 δισ.	9 δισ.	8 δισ.	5 δισ.	8,137 δισ.	6 δισ.	2,17 δισ.	6,548 δισ.
Απόδοση	– 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 %
Περιθώριο	MS + 3 μ.β.	MS + 14 μ.β.	MS – 9 μ.β.	MS +21 μ.β.	MS – 5 μ.β.	MS – 16 μ.β.	MS + 5 μ.β.	MS – 4 μ.β.	MS – 14 μ.β.	MS +1 μ.β.	MS – 2 μ.β.	MS +17 μ.β.	MS – 8 μ.β.	MS + 21 μ.β.
Απόκλιση έναντι του Bund (γερμανικού ομοσπονδιακού ομολόγου) (μονάδες βάσης)	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
Απόκλιση έναντι του OAT (γαλλικού ομολόγου) (μονάδες βάσης)	9,2	3,2	7,7	– 9,9	0,5	– 1	– 23,1	– 2,6	3,1	– 11	– 1,2	– 21	4,9	24
Εκχώρηση νέας έκδοσης	+ 1 μ.β.	+ 2 μ.β.	+1,5 μ.β.	+2,5 μ.β.	+ 1 μ.β.	1 μ.β.	1 μ.β.	2	1,5 μ.β.	1,5 μ.β.	2 μ.β.	2,5 μ.β.	1 μ.β.	4 μ.β.
Συνολική ζήτηση επενδυτών	145 δισ.	88 δισ.	105 δισ.	70 δισ.	114 δισ.	83 δισ.	49 δισ.	86 δισ.	46,5 δισ.	40 δισ.	51,2 δισ.	37,5 δισ.	35 δισ.	25 δισ.

Σημείωση: Αυτά τα στατιστικά στοιχεία αναφέρονται στα δάνεια που συνήψε η Επιτροπή εξ ονόματος της Ένωσης. Η εκχώρηση νέας έκδοσης αναφέρεται στην πριμοδότηση που καταβάλλεται στους επενδυτές οι οποίοι αγοράζουν ομόλογο νέας έκδοσης πέραν του περιθωρίου στο οποίο τα αντίστοιχα ομόλογα θα αναμενόταν να αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στη δευτερογενή αγορά.