ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.3.2021 г.
COM(2021) 148 final

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

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

SURE: Преглед след шест месеца

РЕЗЮМЕ

Нов инструмент в отговор на социално-икономическите последици от пандемията

Настоящият доклад е първият шестмесечен доклад относно Европейския инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE). В него се представят операциите по линия на инструмента и неговото използване до момента и се прави преглед на социално-икономическите му въздействия. SURE е инструмент за справяне с кризи в размер на 100 млрд. евро, създаден от Европейския съюз (ЕС), за да помогне на държавите членки да защитят работните места и доходите на работниците в контекста на пандемията от COVID-19.

SURE е силен израз на солидарност за защита на работните места и икономическата дейност на единния пазар. За да станат разполагаеми средствата по SURE, всички държави членки се споразумяха да предоставят на ЕС двустранни гаранции, така че Съюзът да може да заема средства от пазарите с цел финансиране на заемите по SURE.

На 2 април 2020 г. Комисията предложи регламента за SURE като част от първоначалния отговор на ЕС на пандемията. Регламентът за SURE бе приет от Съвета на 19 май 2020 г., а държавите членки представиха първите си официални искания в началото на месец август. Финансовият пакет в размер на 100 млрд. евро обаче стана разполагаем на 22 септември 2020 г., след като всички държави членки подписаха гаранционните споразумения. Комисията ускори прилагането на инструмента, като работеше в тясно сътрудничество с държавите членки и подготви всички административни и правни договорености (напр. двустранните споразумения за заем) след приемането на Регламента. В резултат на това първият превод бе извършен на 27 октомври — само пет седмици след като финансовият пакет стана разполагаем.

ЕС емитира за пръв път облигации за социално въздействие с цел финансиране на финансовата помощ за държавите членки по SURE. В настоящия доклад се представя и съответното докладване съгласно раздел 2.4. от рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE, по-специално относно разпределението и въздействието на постъпленията от SURE.

Значителна степен на усвояване

Търсенето на финансова помощ по линия на SURE от страна на държавите членки е голямо. След въвеждането му над 90 % от общия пакет от 100 млрд. евро бяха разпределени от Съвета — въз основа на предложения на Комисията — към 18 държави членки. Освен това на 26 февруари Комисията предложи да предостави финансова помощ и на Естония. Трите най-големи суми от финансовата помощ бяха предоставени на Италия (27,4 млрд. евро), Испания (21,3 млрд. евро) и Полша (11,2 млрд. евро). Първоначално поисканите суми бяха леко намалени, за да се спази ограничението за концентрация от 60 млрд. евро за всеки от тримата най-големи бенефициери съгласно Регламента. На останалите държави членки беше отпусната поисканата от тях сума: на Белгия,

Португалия и Румъния бяха отпуснати между 4 млрд. евро и 8 млрд. евро за всяка от тях, докато на Гърция, Ирландия, Чехия, Словения и Хърватия бяха отпуснати между 1 млрд. евро и 3 млрд. евро. На всички останали държави членки — Словакия, Литва, България, Унгария, Кипър, Малта и Латвия — бяха отпуснати под 1 млрд. евро.

Първите четири емисии на облигации по линия на SURE бяха много успешни, като от октомври 2020 г. до януари 2021 г. бяха набрани средства в размер на 53,5 млрд. евро. Първата трансакция в размер на 17 млрд. евро беше извършена успешно на 20 октомври 2020 г. на два транша. Пет седмици по-късно бяха набрани почти 40 млрд. общо от две допълнителни трансакции, покриващи над половината от исканията на държави членки, поискали преводи в значителен размер през 2020 г. При четвъртата трансакция през януари 2021 г. бяха набрани допълнителни 14 млрд. евро. Емисиите бяха значително презаписани от инвеститорите, средно над 10 пъти, което доведе до благоприятни ценови условия, включително отрицателна доходност по облигациите със срок до падежа от 15 години или по-малко.

Използване на SURE от държавите членки бенефициери

От 18-те държави членки, на които беше предоставена подкрепа по SURE, 15 държави членки поискаха тази подкрепа, за да подпомогнат финансирането на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време. Повечето държави членки бенефициери кандидатстваха и за подкрепа за финансиране на „мерки, подобни на схеми за подпомагане на работа с намалено работно време“, като от тях 14 държави членки финансираха мерки в подкрепа на самостоятелно заетите лица. Всички предложени от държавите членки мерки бяха счетени за допустими за финансова помощ. Това беше резултат от ангажимент за започване на разговори с държавите членки на ранен етап с цел планиране и подготвяне в най-кратък срок на прилагането на инструмента, включително чрез разясняване на неговия обхват. В мнозинството от случаите схемите за подпомагане на работата на непълно работно време са нови схеми, създадени в отговор на пандемията от COVID-19. Девет държави членки поискаха финансова помощ по линия на SURE и за финансиране на свързани със здравето разходи, които са пряко свързани с извънредната ситуация във връзка с COVID-19.

Счита се, че през 2020 г. по линия на SURE са подпомогнати между 25 и 30 млн. души, което представлява една четвърт от общата заетост в държавите членки бенефициери. Това обхваща приблизително 21½ млн. служители и 5 млн. самостоятелно заети лица и следва да се сравнява с общо 35 млн. души, които са се възползвали от схемите в ЕС за подпомагане на работата на непълно работно време. Въз основа на докладването от държавите членки се изчислява, че през 2020 г. по линия на SURE са подпомогнати между 1½ млн. и 2½ млн. предприятия или 12—16 % от предприятията в държавите членки бенефициери. Докладването от различните държави членки обаче е непълно и не е еднакво.

До края на 2020 г. вече са извършени 80 % от общо планираните публични разходи за допустимите мерки. В доклада се представя планираното и действителното използване

на предоставената по линия на SURE финансова помощ, като то се основава на данните, докладвани от всички държави членки бенефициери с изключение на една. Актуализираното докладване от държавите членки показа известно съсредоточаване на публични разходи в края на периода. Те са изразходвали по-малко от първоначално очакваното през 2020 г. и са планирани да изразходват по-голяма сума през 2021 г. и 2022 г. в сравнение с първоначално докладваната през август 2020 г.

Почти всички държави членки вече са изразходвали или планират да изразходват общата сума, отпусната по линия на SURE. Понастоящем три държави членки докладват по-ниски планирани публични разходи в сравнение със сумата, отпусната по линия на SURE. Тези държави членки са посочили, че вече са предприели или възнамеряват да предприемат мерки, ако е необходимо, за да използват цялата предоставена финансова помощ, включително в някои случаи удължаване на срока на действие на мерките, предвидени в съответните решения за изпълнение на Съвета. По-специално в тези държави членки усвояването на средствата ще трябва да бъде наблюдавано.

Първа оценка на въздействието на SURE

Увеличаването на равнището на безработица през 2020 г. в държавите членки бенефициери бе очевидно по-слабо, отколкото по време на световната финансова криза, въпреки по-сериозния спад на БВП през 2020 г. Чувствителността на безработицата към промените в производството през 2020 г. беше по-слаба от очакваната в държавите членки бенефициери въз основа на тенденциите за минали периоди. По-слабото увеличение на равнището на безработица през 2020 г. предоставя първия показател за успеха на мерките за подкрепа на политиката на национално равнище и на равнището на ЕС, включително SURE.

Въздействието на SURE нахвърля запазването на работни места. SURE вероятно е допринесъл за повишаване на общото доверие в способността на ЕС да отговори по ефективен начин на безпрецедентна криза. Чрез SURE ЕС подкрепи и насърчи използването в държавите членки на политики за подпомагане на работата на непълно работно време. Мнозинството от държавите членки бенефициери посочиха, че SURE е изиграл роля при решението им да приемат нова схема за подпомагане на работата на непълно работно време или да изменят съществуваща схема.

Като ранен елемент от ответните мерки на политиката на ЕС SURE укрепи увереността на държавите членки да поемат по-големи заеми или разходи, отколкото иначе биха поели. Повечето държави членки бенефициери посочиха в проучване, че подкрепата по SURE е изиграла роля за временното увеличаване на обхвата и щедростта на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време и общото финансиране на политики за справяне с кризата, предизвикана от COVID-19.

Финансовата помощ чрез SURE също така е генерирала икономии от лихвени плащания в редица държави членки. Като цяло заемите по SURE се предлагат на държавите членки при по-благоприятни условия за финансиране в сравнение с тяхната

собствена държавна емисия. В резултат на това се очаква държавите членки да са спестили общо около 5,8 млрд. евро по време на първите четири емисии по линия на SURE, т.е. до превода на 2 февруари 2021 г. Тъй като се очаква условията за финансиране по SURE да продължат да бъдат благоприятни, е вероятно последващите преводи да генерират допълнителни икономии.

Продължаващо наличие на извънредните обстоятелства, обосноваващи прилагането на SURE

В доклада се разглежда и продължаващото наличие на извънредни обстоятелства, обосноваващи прилагането на инструмента SURE, а именно новото увеличаване на инфекциите от есента насам. Това, заедно с появата на нови, по-заразни варианти на коронавируса, принуди редица държави членки да въведат отново или да затегнат противоепидемичните мерки. Тези ограничения временно спряха възстановяването след наблюдаваното през третото тримесечие на 2020 г. възраждане на икономическата дейност. Енергичният подем в промишлеността контрастира със слабата дейност в сферата на услугите, като последните ограничения отново оказват силно въздействие върху трудоемки сектори като хотелиерството, развлеченията и туризма. Според прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г., макар че се очаква умерено увеличаване на дейността през второто тримесечие и по-енергично през третото, несигурността и рисковете, свързани с икономическите перспективи, продължават да бъдат високи.

ВЪВЕДЕНИЕ

Европейският съюз (ЕС) създаде инструмента за смекчаване на рисковете от безработица при извънредни обстоятелства (SURE), за да помогне на държавите членки да защитят работните места и доходите на работниците по време на пандемията. Този инструмент е резултат от политическите насоки на Комисията и служи като инструмент за защита на нашите граждани по време на външни сътресения[1]. По-специално той има за цел да отговори на преките икономически, социални и свързани със здравето последици от избухването на COVID-19, като предоставя на държавите членки, които поискат такава, финансова помощ от Съюза под формата на заеми при благоприятни условия. По линия на SURE се предоставя финансова помощ в размер до 100 млрд. евро за подпомагане на финансирането на схемите на държавите членки за подпомагане на работата на непълно работно време или подобни мерки, предназначени за защита на служителите и самостоятелно заети лица и, в допълнителен аспект, за свързани със здравето мерки, по-специално на работното място.

SURE допълва националните усилия и предлага втора защитна линия за защита на служителите и самостоятелно заетите лица срещу риска от безработица и загуба на доходи. Като запазва връзката между работниците и техните работодатели, SURE също така защитава производствения капацитет на икономиката и следователно се очаква да допринесе за по-бързо и по-силно възстановяване на икономическата дейност, след като пандемията отшуми.

В настоящия доклад се подчертават основните постижения на SURE, считано към февруари 2021 г., и те могат да бъдат обобщени, както следва:

- счита се, че по линия на SURE са подпомогнати 25—30 млн. души и 1½—2½ млн. предприятия;
- по линия на SURE е предоставена финансова помощ на 18 държави членки, а скоро се очаква да бъде добавена и 19-та държава членка;
- разпределени са над 90 млрд. евро и са преведени над 53 млрд. евро;
- до момента 5 % от финансовата помощ е разпределена за свързани със здравето мерки;
- 80 % от очакваните от държавите членки публични разходи вече са извършени;
- очаква се държавите членки да са спестили 5,8 млрд. евро от лихвени плащания.

Настоящият доклад е първият шестмесечен доклад относно SURE. Той се приема от Европейската комисия (Комисията) в съответствие с член 14 от Регламент (ЕС) 2020/672 на Съвета (Регламента за SURE)[2] с цел тя да изпълни задължението си да докладва на Европейския парламент, Съвета, Икономическия и финансов комитет (ИФО) и Комитета по заетостта в срок от 6 месеца след започването на прилагането на инструмента SURE на

[1] В политическите насоки на Комисията за периода 2019—2024 г. се предлага европейска презастрахователна схема за обезщетения при безработица с цел европейските граждани да бъдат защитени и да се намали натискът върху публичните финанси при външни сътресения.

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

22 септември 2020 г. Съгласно член 14 от Регламента Комисията изготвя доклад за използването на финансовата помощ, включително за непогасените суми и приложимия погасителен план по SURE, както и за продължаващото наличие на извънредните обстоятелства, обосноваващи прилагането на Регламента за SURE (пандемията от COVID-19). Това е първият подобен доклад, който Комисията приема. Последващите доклади ще бъдат изготвяни на всеки шест месеца, докато средствата по SURE продължат да бъдат разполагаеми[3]. Крайната дата за включване на информация в настоящия доклад беше 26 февруари 2021 г.

SURE е и първият случай, в който ЕС емитира облигации за социално въздействие с цел финансиране на финансовата помощ от ЕС за държавите членки, като се основава на ангажимента си за устойчиво финансиране. С оглед улесняване на този ангажимент ЕС прие и публикува рамка на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE (Рамката)[4]. В нея се разяснява, че средствата по SURE ще бъдат използвани за финансиране на допустими социални мерки. Съгласно раздел 2.4 от въпросната рамка Комисията трябва да докладва относно разпределението на постъпленията от SURE и тяхното въздействие. Настоящият доклад ще изпълни и това задължение.

В настоящия доклад се очертават операциите по линия на инструмента SURE и неговото използване до момента и се прави преглед на социално-икономическите му въздействия. Докладът се състои от шест раздела. В раздел I се припомнят основните стъпки, предприети от Комисията, Съвета и държавите членки при създаването и прилагането на SURE. В раздел II се посочват държавите членки, които се ползват от финансовата помощ по линия на SURE, включително отпуснатите и преведените непогасени суми и погасителните планове. В раздел III се обобщават публичните разходи на държавите членки за националните мерки, подпомогнати от SURE[5]. Този раздел се допълва от преглед на тези схеми в приложение 1. В раздел IV се извършва предварителен анализ на въздействието на SURE, включително въздействието на пандемията от COVID-19 върху заетостта и направените от държавите членки икономии от лихви в резултат на благоприятните условия за финансиране, с които се ползва ЕС. В раздел V се разглежда продължаващото въздействие на пандемията от COVID-19, обосноваващо продължаващото прилагане на SURE. В раздел VI се съдържа съответното докладване, за което е поет ангажимент съгласно раздел 2.4 от Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE и което е включено в настоящия доклад.

[3] Член 14, параграф 1 от Регламента за SURE.
[4] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_bg
[5] Раздели II и III се отнасят до използването на финансова помощ по линия на SURE съгласно член 14, параграф 1 от Регламента за SURE.

I. ИНСТРУМЕНТЪТ SURE И ПРИВЕЖДАНЕТО МУ В ДЕЙСТВИЕ

На 2 април 2020 г. Комисията предложи SURE като част от първоначалния отговор на ЕС на пандемията от COVID-19, за да подкрепи държавите членки[6]. Въз основа на това предложение Съветът прие Регламента за SURE на 19 май 2020 г. След това Комисията започна незабавно да подготвя необходимите стъпки, за да гарантира, че средствата по инструмента SURE могат да станат разполагаеми своевременно и той да бъде приложен бързо в тясно сътрудничество с всички 27 държави членки.

За да станат разполагаеми средствата по SURE, държавите членки се споразумяха да участват доброволно в инструмента, като предоставят насрещни гаранции за риска, поет от ЕС. Съюзът създаде система от гаранции, подписани доброволно от държавите членки, и като мярка съгласно член 122, параграф 1 от ДФЕС. За тази цел всички 27 държави членки се споразумяха да предоставят неотменими и безусловни гаранции при поискване за 25 % от общия пакет по SURE в размер на 100 млрд. евро, т.е. 25 млрд. евро[7]. В този контекст средствата по SURE не могат да станат разполагаеми, докато всички 27 държави членки не са сключили и подписали двустранни гаранционни споразумения с Комисията. Делът на всяка държава членка в общия размер на гаранциите съответства на дела на всяка държава членка в брутния национален доход на ЕС в съответствие с приходната част на бюджета на ЕС за 2020 г. Използването на гаранции позволи създаването на SURE, без да се изискват предварителни парични вноски или внесен капитал от държавите членки.

Създаването на система от гаранции, предоставяни доброволно от всички държави — членки на ЕС, е ярък израз на солидарност между държавите членки чрез ЕС. С нея на ЕС бе дадена възможност да предостави на държавите членки финансова помощ в достатъчен размер, за да защитят работните места и доходите по време на кризата, предизвикана от COVID-19. Националните процедури за одобрение на 27-те държави членки бяха завършени през лятото на 2020 г. Впоследствие средствата по SURE станаха разполагаеми на 22 септември 2020 г.

В Регламента за SURE се определят условията и процедурата, при които държавите членки могат да кандидатстват за финансова помощ по линия на инструмента. Държавите членки могат да поискат финансова подкрепа, ако техните извършени или планирани публични разходи са се увеличили внезапно и съществено, считано от 1 февруари 2020 г., в резултат на въвеждането на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки за смекчаване на въздействието на пандемията от COVID-19[8]. Въз основа на предложение от Комисията Съветът може да предостави финансова помощ по линия на SURE чрез решение за изпълнение на Съвета (CID)[9].

---

[6] Предложение за регламент на Съвета за създаване на Европейски инструмент за временна подкрепа с цел смекчаване на рисковете от безработица при извънредно положение (SURE) вследствие на избухването на зараза с COVID-19, COM(2020)139 final. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0139%3AFIN)

[7] Вж. членове 11 и 12 от Регламента за SURE.

[8] Вж. член 3, параграф 1 от Регламента за SURE.

[9] Вж. член 6 от Регламента за SURE.

Срокът на разполагаемост, по време на който може да бъде предоставяна финансова помощ по линия на инструмента SURE, приключва на 31 декември 2022 г.[10].

Комисията пристъпи към прилагането на SURE непосредствено след одобряването на Регламента от Съвета. Тя започна да работи с всички 27 държави членки веднага след приемането на Регламента за SURE през май 2020 г. Комисията отправи запитване към държавите членки дали ще подадат искане за финансова помощ по линия на SURE с оглед на това да планира и подготви възможно най-бързо прилагането на инструмента, след като средствата по него станат разполагаеми след подписването на двустранните гаранции. След като получи официални искания за подкрепа, на 24 август 2020 г. Комисията представи предложения за предоставяне на финансова помощ на 15 държави членки, последвано от друго предложение на 25 август. След като на 22 септември 2020 г. средствата по SURE станаха разполагаеми, Съветът прие CID за предоставяне на финансова помощ за всичките 16 държави членки (вж. таблица 1). През последното тримесечие на 2020 г. Съветът прие две допълнителни CID, с което към момента общият брой на държави членки бенефициери по инструмента SURE възлиза на 18. В началото на февруари 2021 г. друга държава членка официално кандидатства за подкрепа по линия на SURE, а на 26 февруари Комисията предложи да ѝ се предостави подкрепа. Тази последователност от събития е представена подробно в таблица 1.

Таблица 1: Последователност на прилагането на SURE

- **2 април 2020 г.**
  Комисията предложи създаването на SURE
- **19 май 2020 г.**
  Съветът одобри предложението и прие регламента за SURE
- **24 август 2020 г.**
  Комисията предложи финансова подкрепа в размер на 81,4 млрд. евро за 15 държави членки: Белгия, България, Кипър, Чехия, Гърция, Испания, Хърватия, Италия, Литва, Латвия, Малта, Полша, Румъния, Словения и Словакия
- **25 август 2020 г.**
  Комисията предложи финансова подкрепа за Португалия в размер на 5,9 млрд. евро
- **22 септември 2020 г.**
  Средствата по SURE стават разполагаеми
- **25 септември 2020 г.**
  Съветът реши да предостави финансова подкрепа на 16 държави членки
- **7 октомври 2020 г.**
  Комисията предложи финансова подкрепа за Унгария в размер на 504 млн. евро
- **23 октомври 2020 г.**
  Съветът реши да предостави финансова подкрепа за Унгария в размер на 504 млн. евро
- **16 ноември 2020 г.**
  Комисията предложи финансова подкрепа за Ирландия в размер на 2,5 млрд. евро
- **4 декември 2020 г.**

[10] Вж. член 12, параграф 3 от Регламента за SURE.

Съветът реши да предостави финансова подкрепа за Ирландия в размер на 2,5 млрд. евро

- **26 февруари 2021 г.**
  Комисията предложи финансова подкрепа за Естония в размер на 230 млн. евро

Всяка държава членка, която ползва финансова помощ по линия на SURE, трябваше да подпише споразумение за заем с Комисията, в което се определят характеристиките на заема[11]. С Регламента за SURE на Комисията се предоставя правомощието да заема от името на Съюза средства на капиталовите пазари или от финансови институции, както и да превежда финансова помощ, предоставена от Съвета по линия на SURE, на държавите членки бенефициери. Повечето от споразуменията за земи (включително искания за средства и правни становища) бяха подписани през последното тримесечие на 2020 г., което даде възможност на Комисията да емитира облигации по SURE, като се започне с първоначална емисия на 20 октомври 2020 г. Предвид размера на заемите на капиталовите пазари тези облигации бяха емитирани на четири транша до края на януари 2021 г. Набраните средства бяха преведени на държавите членки на траншове в срок от една седмица след емитирането им[12]. Облигациите по SURE бяха емитирани съгласно нова рамка на ЕС за облигации за социално въздействие, тъй като подкрепата, предоставяна от ЕС за държавите членки по линия на инструмента, преследва социалната цел за запазване на заетостта, поддържане на доходите на семействата и подкрепяне на икономиката като цяло. Благоприятните условия, които Комисията постигна във връзка със своите заеми за SURE, бяха прехвърлени пряко на държавите членки чрез отпускане на заеми „бек-ту-бек“[13] (вж. раздел II).

II. Използването на финансовата помощ по линия на SURE: отпуснати и преведени суми и други финансови аспекти

В този раздел са представени преглед на държавите членки бенефициери и сумите, отпуснати от Съвета, както и превеждането, непогасените суми и приложимият погасителен план.

i) Преглед на държавите членки бенефициери и сумите, отпуснати от Съвета

Търсенето на финансова помощ по линия на SURE от страна на държавите членки беше значително след въвеждането на инструмента, като бяха разпределени над 90 % от общия пакет в размер на 100 млрд. евро. Осемнадесет държави членки кандидатстваха за и получиха финансова помощ от Съвета в размер на общо

[11] Вж. член 8, параграф 2 от Регламента за SURE.
[12] Вж. член 7 от Регламента за SURE.
[13] При отпускане на заеми „бек-ту-бек“ Комисията получава заеми от името на Съюза и ги отпуска на държавите членки при същите условия.

90,3 млрд. евро (вж. таблица 2). През февруари 2021 г. 19-та държава членка поиска финансова помощ по линия на SURE[14].

Трите най-големи суми за финансова помощ по линия на SURE бяха предоставени на Италия (27,4 млрд. евро), Испания (21,3 млрд. евро) и Полша (11,2 млрд. евро). Взети заедно, тези три държави членки достигнаха ограничението за концентрация на SURE, с което се уточнява, че заемите, отпуснати на трите държави членки, представляващи най-големия дял от заемите, не следва да надвишават 60 % от общия пакет в размер на 100 млрд. евро, т.е. 60 млрд. евро[15].

[14] На 26 февруари 2021 г. Комисията публикува предложение за решение за изпълнение на Съвета за предоставяне на временна подкрепа по линия на Регламента за SURE по отношение на Естония в размер на 230 млн. евро (COM(2021) 104 final).

[15] Член 9, параграф 1 от Регламента за SURE. Ограничението за концентрация означава, че тези три държави членки няма да бъдат в състояние да поискат каквато и да е допълнителна подкрепа, нито пък някоя друга държава членка ще може да получи в заем сума, по-голяма от 11,2 млрд. евро (третия по големина дял, предоставен до момента), тъй като в противен случай те ще надвишат ограничението от 60 %.

Таблица 2: Преглед на подкрепата, предоставена по линия на SURE

Държава членка	*Отпусната сума (в EUR)*	*Дата на предоставяне*	*Референтен номер на CID*
Белгия	7 803 380 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1342
България	511 000 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1343
Кипър	479 070 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1344
Чехия	2 000 000 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1345
Гърция	2 728 000 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1346
Испания	21 324 820 449	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1347
Хърватия	1 020 600 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1348
Италия	27 438 486 464	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1349
Литва	602 310 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1350
Латвия	192 700 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1351
Малта	243 632 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1352
Полша	11 236 693 087	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1353
Португалия	5 934 462 488	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1354
Румъния	4 099 244 587	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1355
Словения	1 113 670 000	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1356
Словакия	630 883 600	септември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1357
Унгария	504 330 000	октомври 2020 г.	CID (ЕС) 2020/1561
Ирландия	2 473 887 900	декември 2020 г.	CID (ЕС) 2020/2005
Общо	**90 337 170 575**		

ii) Превеждане, непогасени суми и приложим погасителен план

Комисията отговаря за операциите по получаване на заеми. В съответствие с Регламента за SURE на Комисията се предоставя правомощието да заема средства от името на Съюза на капиталовите пазари или от финансови институции, за да финансира заемите, предоставяни по линия на SURE (отпускане на заеми „бек-ту-бек“)[16].

Комисията започна да заема средства от името на ЕС на капиталовите пазари, като емитира облигации за социално въздействие след подписването през октомври 2020 г. на споразуменията за заем. Емитирането на облигации се извършваше въз основа на поредица от финансови трансакции. До момента са извършени общо четири трансакции, които са обяснени по-долу. Емисиите бяха много успешни, като силният интерес от страна на инвеститорите доведе до благоприятни ценови условия за всички траншове (вж. таблица 3). В края на февруари 2021 г. общо 15 държави членки получиха 53,5 млрд. евро в рамките на 4 превода, представляващи 59 % от поисканите средства в размер на 90,3 млрд. евро. Облигациите за социално въздействие по SURE бяха емитирани със срок до падежа, вариращ между 5 и 30 години, което води до преводи към държавите членки със среден срок до падежа от 14,5 години[17]. В таблица 5 е представен преглед на преведените до момента суми на държавите членки по трансакция за получаване на заем и срок до падежа. В нея също така се посочват непогасените суми, които все още трябва да бъдат преведени на всяка държава членка.

[16] Член 4 от Регламента за SURE.

[17] В член 2, параграф 1 от всяко решение за изпълнение на Съвета се уточнява, че заемът от Съюза за държавата членка е с максимален среден срок до падежа от 15 години.

Таблица 3: Ключови статистически данни за трансакции на ЕС за получаване на заеми по линия на SURE (в EUR)

Трансакция	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4	
Дата	20 октомври 2020 г.		10 ноември 2020 г.		24 ноември 2020 г.	26 януари 2021 г.	
Транш	10 години	20 години	5 години	30 години	15 години	7 години	30 години (продължаващи емисии)
Общ размер на емисията облигации	10 млрд.	7 млрд.	8 млрд.	6 млрд.	8,5 млрд.	10 млрд.	4 млрд.
Доходност	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %
Спред	MS+3 базисни пункта	MS+14 базисни пункта	MS-9 базисни пункта	MS+21 базисни пункта	MS-5 базисни пункта	MS-16 базисни пункта	MS+5 базисни пункта
Отстъпка при нова емисия	+1 базисен пункт	+2 базисни пункта	+1,5 базисни пункта	+2,5 базисни пункта	+1 базисен пункт	+1 базисен пункт	+1 базисен пункт
Общо търсене от инвеститори	145 млрд.	88 млрд.	105 млрд.	70 млрд.	114 млрд.	83 млрд.	49 млрд.
Коефициент на покритие	15	13	13	12	13	8	12

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

Първата трансакция по SURE в размер на 17 млрд. евро беше извършена успешно на 20 октомври 2020 г. на два транша. Емисията се състоеше от две облигации — първата на стойност 10 млрд. евро с падеж през октомври 2030 г., а втората — 7 млрд. евро с падеж през 2040 г. Интересът на инвеститорите към този инструмент с висок рейтинг бе много голям, като облигациите бяха презаписани повече от 13 пъти. На 27 октомври 2020 г. средствата бяха преведени на Италия, Полша и Испания.

Втората трансакция по SURE бе извършена на 10 ноември 2020 г. за общата сума от 14 млрд. евро Тази емисия също беше разделена на два различни срока до падежа: 8 млрд. евро с падеж през ноември 2025 г. и 6 млрд. евро с падеж през ноември 2050 г. Средствата бяха преведени на Гърция, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Словения и Хърватия.

Третата трансакция, която се състоеше от един транш, бе извършена успешно на 24 ноември 2020 г. под формата на облигация на стойност 8,5 млрд. евро с падеж през юли 2035 г. 15-годишната облигация за социално въздействие притежава най-големия досега дневник на нареждания за емитиране на референтни облигации на един транш и отбеляза най-големия към момента 15-годишен размер на сделка в пространството на централни правителства, международни организации и агенции (SSA). На 1 декември 2020 г. средствата бяха преведени на Белгия, Португалия, Румъния, Словакия и Унгария.

Четвъртата и първа за 2021 г. трансакция беше извършена с двоен транш на 26 януари 2021 г. Облигациите за социално въздействие в размер на 14 млрд. евро бяха разделени на емисия от 10 млрд. евро с падеж през юни 2028 г. и 4 млрд. евро продължаваща емисия към съществуващите облигации, която е с падеж през ноември 2050 г. Облигациите бяха презаписани съответно над 8 и 12 пъти, като 7-годишната облигация беше с отрицателна доходност от -0,497 %, а 30-годишната облигация беше оценена на 0,134 %, което е положителен резултат за този срок до падежа. На 2 февруари 2021 г. средствата бяха преведени на Белгия, Кипър, Унгария, Латвия, Полша, Словения, Испания, Гърция и Италия.

Докладване относно погасителния план е представено в таблица 4. Главниците по заема трябва да бъдат погасени между 2025 и 2050 г. Лихвените плащания се дължат ежегодно.

Таблица 4: Погасителен план на непогасени заеми на ЕС по линия на SURE

Календарна година	Главница	Лихва	Общо по SURE
2021 г.		32 960 000	32 960 000
2022 г.		37 000 000	37 000 000
2023 г.		37 000 000	37 000 000
2024 г.		37 000 000	37 000 000
2025 г.	8 000 000 000	37 000 000	8 037 000 000
2026 г.		37 000 000	37 000 000
2027 г.		37 000 000	37 000 000
2028 г.	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2029 г.		37 000 000	37 000 000
2030 г.	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2031 г.		37 000 000	37 000 000
2032 г.		37 000 000	37 000 000
2033 г.		37 000 000	37 000 000
2034 г.		37 000 000	37 000 000
2035 г.	8 500 000 000	37 000 000	8 537 000 000
2036 г.		37 000 000	37 000 000
2037 г.		37 000 000	37 000 000
2038 г.		37 000 000	37 000 000
2039 г.		37 000 000	37 000 000
2040 г.	7 000 000 000	37 000 000	7 037 000 000
2041 г.		30 000 000	30 000 000
2042 г.		30 000 000	30 000 000
2043 г.		30 000 000	30 000 000
2044 г.		30 000 000	30 000 000
2045 г.		30 000 000	30 000 000
2046 г.		30 000 000	30 000 000
2047 г.		30 000 000	30 000 000
2048 г.		30 000 000	30 000 000
2049 г.		30 000 000	30 000 000
2050 г.	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Общо	**53 500 000 000**	**1 035 960 000**	**54 535 960 000**

Таблица 5: Преводи към държавите членки по линия на SURE (в млрд. евро)

Държава	Размер на първоначалния заем	1-ва емисия на ЕС по SURE Трансакция: 20.10.2020 г. Превод: 27.10.2020 г.			2-ра емисия на ЕС по SURE Трансакция: 10.11.2020 г. Превод: 17.11.2020 г.			3-та емисия на ЕС по SURE Трансакция: 24.11.2020 г. Превод: 1.12.2020 г.	4-та емисия на ЕС по SURE Трансакция: 26.1.2021 г. Превод: 2.2.2021 г.			Общо по SURE	% от общото поискана сума	Среден срок до падежа (в години)	Непогасена сума, която трябва да се преведе
		10 години	20 години	Общо	5 години	30 години	Общо	15 години	7 години	30 години	Общо				
Белгия	7,80							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**	**4,0**	**51 %**	**14,9**	3,8
България	0,51														0,5
Кипър	0,48				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Чехия	2,00														2,0
Гърция	2,73				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**	**2,7**	**100 %**	**14,8**	0,0
Испания	21,32	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**11,0**	**52 %**	**14,9**	10,3
Хърватия	1,02				0,3	0,2	**0,5**				**0,0**	**0,5**	**50 %**	**13,3**	0,5
Унгария	0,50							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Ирландия	2,47														2,5
Италия	27,44	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**21,0**	**76 %**	**14,0**	6,5
Литва	0,60				0,2	0,1	**0,3**				**0,0**	**0,3**	**50 %**	**13,3**	0,3
Латвия	0,19				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**	**0,2**	**100 %**	**14,8**	0,0
Малта	0,24				0,1	0,0	**0,1**				**0,0**	**0,1**	**49 %**	**13,3**	0,1
Полша	11,24	1,0		**1,0**					2,6	1,7	**4,3**	**5,3**	**47 %**	**14,9**	6,0
Португалия	5,93							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**51 %**	**14,6**	2,9
Румъния	4,10							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**73 %**	**14,6**	1,1
Словения	1,11				0,2		**0,2**		0,5	0,4	**0,9**	**1,1**	**100 %**	**14,8**	0,0
Словакия	0,63							**0,3**			**0,0**	**0,3**	**48 %**	**14,6**	0,3
Общо	**90,3**	**10,0**	**7,0**	**17,0**	**8,0**	**6,0**	**14,0**	**8,5**	**10,0**	**4,0**	**14,0**	**53,5**	**59 %**	**14,5**	**36,8**

III. ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНСТРУМЕНТА SURE: ПУБЛИЧНИ РАЗХОДИ И НАЦИОНАЛНИ МЕРКИ, ОБХВАНАТИ ОТ SURE

В този раздел се прави обобщение на публичните разходи и националните мерки на държавите членки, обхванати от SURE.

3.1. Извършени и планирани публични разходи, подпомогнати от SURE

В този раздел се описва планираното и действителното използване на предоставената по линия на SURE финансова помощ, като то се основава на данните, докладвани на Комисията от 17 държави членки.[18] Държавите членки бенефициери следва да използват финансовата помощ по линия на SURE преди всичко в подкрепа на своите схеми за подпомагане на работата на непълно работно време или подобни мерки, главно за самостоятелно заети лица, и ако е приложимо, за съответните свързани със здравето мерки, по-специално тези на работното място[19]. Първо ще бъде представено разпределението на публичните разходи, последвано от очаквания обхват на SURE за служителите и предприятията. Представянето ще се основава на две периодични докладвания от държавите членки: през август 2020 г. към момента на подаване на тяхното искане за финансова помощ по линия на SURE („първоначално докладване“) и отново в края на януари и началото на февруари 2021 г. („актуализирано докладване“). Информацията е представена по начина, по който е докладвана от държавите членки[20].

Първо, към края на 2020 г. вече са извършени 80 % от общо планираните публични разходи за допустими мерки[21]. Финансовата помощ по линия на SURE бе предоставена на държавите членки, за да им помогне да се справят с внезапните и съществени увеличения на публичните разходи, настъпили след 1 февруари 2020 г. в резултат на внедряване на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки с цел справяне със социално-икономическите последици от пандемията от COVID-19. Това позволи финансовата помощ да бъде използвана и за планираните увеличения на публичните разходи за такива мерки. През юни 2020 г. извършените публични разходи, подпомогнати по SURE, съставляваха 46 % от общите публични разходи, като тази цифра се увеличи до 80 % през декември 2020 г. На графика 1 е показана промяната на това съотношение след въвеждането на SURE.

[18] Чехия не предостави до крайната дата актуализирано докладване съгласно член 11 от Регламента за SURE, поради което всички данни, свързани с Чехия, се основават на представеното от нея първоначално докладване през август 2020 г.

[19] Вж. член 3, параграф 2 и член 1, параграф 2 от Регламента за SURE.

[20] Новите мерки, представени от държавите членки към момента на актуализираното докладване, все още не са взети предвид, тъй като тепърва подлежат на оценка от гледна точка на допустимостта.

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

Графика 1: Месечна промяна на публичните разходи по линия на SURE (извършени и планирани)



Бележка: Леко отрицателните стойности на разходите през юли 2021 г. се дължат на очаквани през този месец големи плащания от европейските структурните инвестиционни фондове в подкрепа на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време.

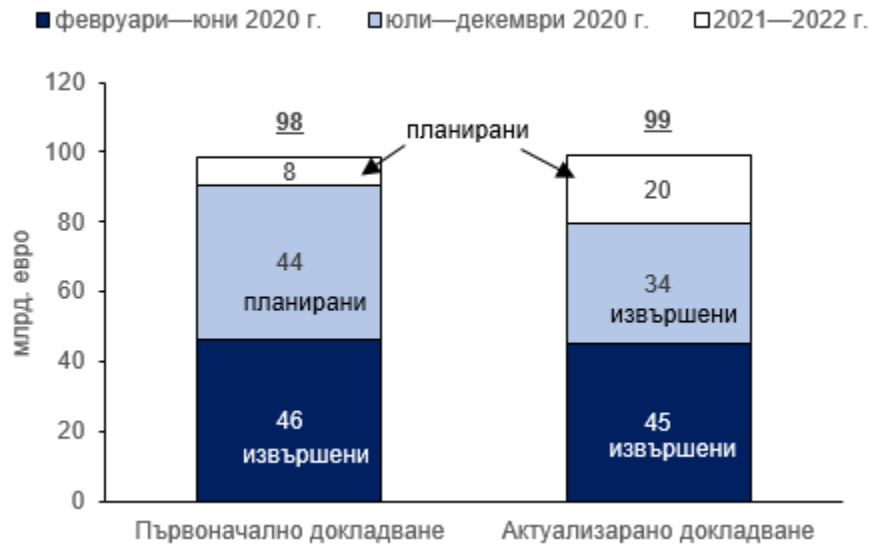
Сравняването на първоначалното и актуализираното докладване от държавите членки показва, че те са изразходвали по-малко от първоначално очакваното през 2020 г. Прогнозната оценка за извършените публични разходи между февруари и юни 2020 г. бе понижена с 1,3 млрд. евро при последното докладване (вж. графика 2). Към момента на кандидатстване на държавите членки за SURE те са очаквали да похарчат 90,0 млрд. евро за допустимите по SURE мерки през цялата 2020 г. В крайна сметка те са похарчили 79,3 млрд. евро, което е с 9,6 млрд. евро по-малко от очакваното.

Актуализираното докладване от държавите членки показа известно съсредоточаване на публични разходи в края на периода. Публичните разходи, извършени от половината от държавите членки през първата половина на 2020 г., са по-високи от очакваните през август 2020 г., докато тези, извършени от другата половина от държавите членки, са по-ниски (вж. графика 3). В двете държави членки, в които се наблюдава най-голямо увеличение на разходите през първата половина на 2020 г., те впоследствие са намалели през втората половина на годината. Девет държави членки докладваха по-ниски публични разходи през втората половина на 2020 г. в сравнение с първоначално очакваните. В повечето случаи това е свързано с планираните по-високи разходи през 2021 г. Две от държавите членки обаче са планирали по-ниски разходи и през 2021 г.

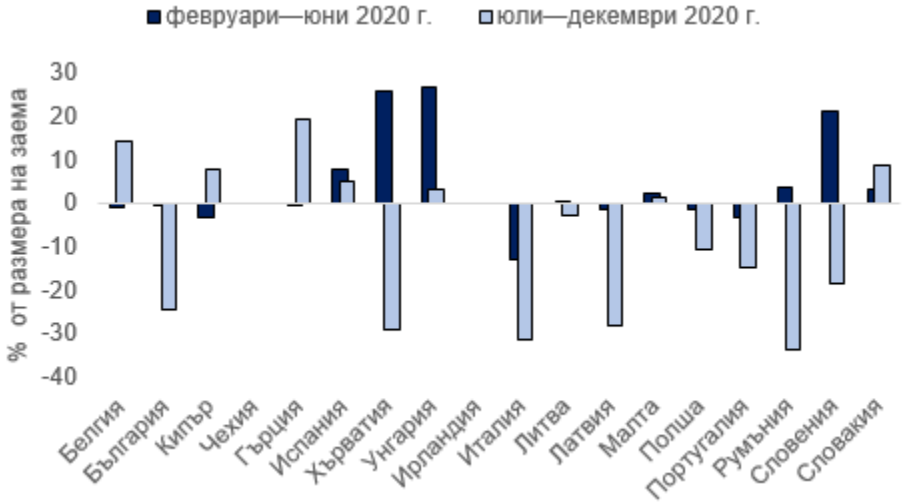
В актуализираното докладване държавите членки са планирали да изразходват повече през 2021 и 2022 г. в сравнение с първоначално докладваното през август 2020 г. Планираните публични разходи за допустими мерки през 2021 г. са се увеличили от 7,4 млрд. евро при първоначалното докладване през август 2020 г. до 19,8 млрд. евро при докладването през януари 2020 г. (вж. графика 2). Само две държави членки представиха при актуализираното докладване планирани публични разходи през 2022 г. (1,3 млрд. евро). Понастоящем се очакват общи публични разходи за допустими мерки в държавите членки бенефициери в размер на 99,1 млрд. евро, което надвишава общата

сума, отпусната по SURE до момента. Това е в съответствие с допълващия характер на инструмента SURE, тъй като той допълва националното финансиране за подпомагане на заетостта. Някои държави членки планират да изразходват по-голяма сума за тези мерки в сравнение с поисканата от тях финансова помощ по SURE, включително тези, които са достигнали ограничението за концентрация на SURE.

Графика 2: Съвкупно докладвани публични разходи



Графика 3: Разлика в извършените публични разходи между първоначалното и актуализираното докладване (% от размера на заема)

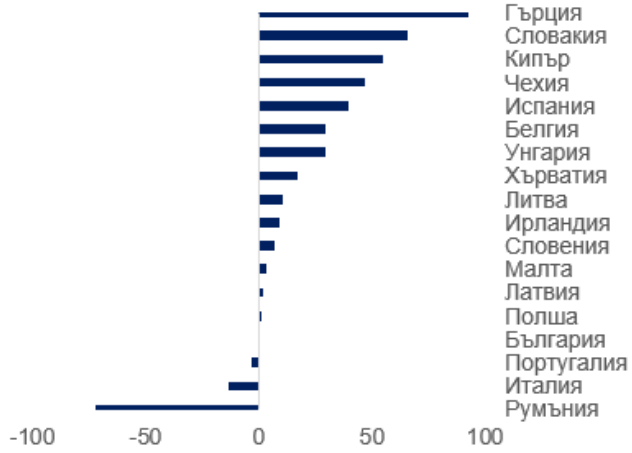


Бележка: Ирландия кандидатства за финансова помощ по линия на SURE на 27 октомври 2020 г. и докладването не се е променило между първоначалните и актуализираните таблици. Чехия не предостави актуализирана таблица за докладване преди крайната дата.

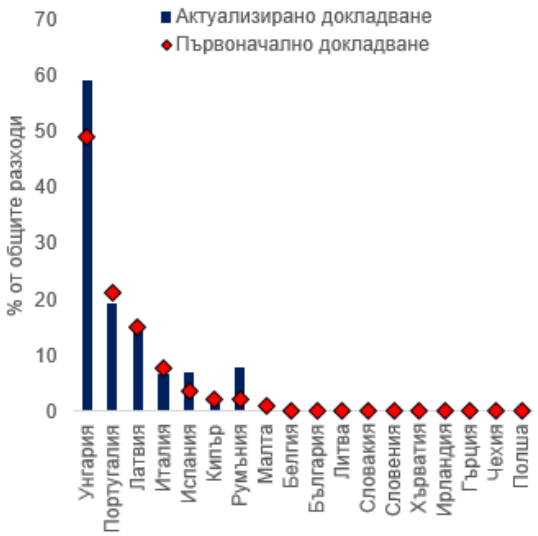
Почти всички държави членки вече са изразходвали или планират да изразходват общата сума, отпусната по линия на SURE. В действителност 15 държави членки са изразходвали или планират да изразходват по-голяма сума в сравнение с получената към момента финансова помощ по линия на SURE за допустими мерки (вж. графика 4). Това означава, че съвкупно държавите членки ще изразходват по-голяма сума за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки в сравнение със

сумата, за която са кандидатствали по линия на финансовата помощ по SURE. Три държави членки са докладвали обаче по-ниски планирани разходи за мерките, предвидени в съответните CID, в сравнение със сумата, отпусната по линия на SURE. Това се дължи на актуализираното докладване от държавите членки, които са посочили също така, че вече са предприели или възнамеряват да предприемат мерки, ако е необходимо, за да използват цялата финансова помощ, предоставяна по линия на SURE, включително в някои случаи удължаване на срока на действие на мерките, предвидено в съответните CID. Комисията ще оцени всички промени в планираните разходи, както са представени от държавите членки, за да гарантира, че те ще продължат да бъдат в съответствие с целта на SURE, и ще предложи изменения на CID, когато това е целесъобразно.

Графика 4: Превишаване на планираните и извършените публични разходи над размера на заема (% от размера на заема)



Графика 5: Дял на свързаните със здравето публични разходи



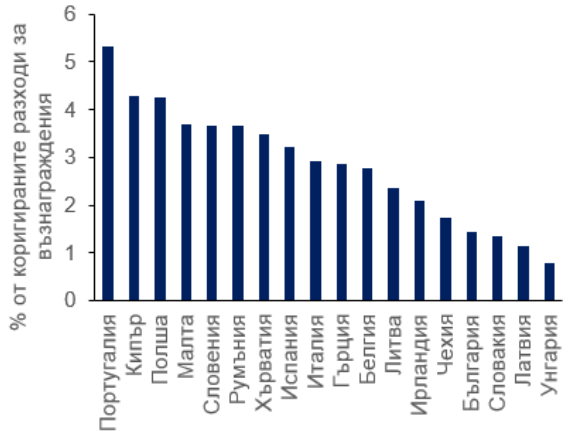
Бележка: Публични разходи се отнася до докладваните разходи, без да се прави корекция за ограничението за концентрация, по отношение на мерките, предвидени в CID, т.е. изключени са всички нови мерки, докладвани от държавите членки, които не са включени в CID. Данните се докладват съгласно таблиците за докладване, предоставени от държавите членки. Държавите членки, при които е налице недостиг, както се вижда на графика 4, възнамеряват обаче да използват цялата сума, отпусната по линия на SURE. По-специално италианските органи отбелязаха, че планират да изразходват цялата отпусната сума. Що се отнася до графика 5, първоначалното искане на Унгария за финансова помощ бе ограничено до 49 % от разходите за свързани със здравето мерки, тъй като те са допълнителни и следователно не могат да достигат половината или повече от общата сума, отпусната по линия на SURE. При актуализираното докладване, както и при мнозинството от държавите членки бенефициери, общите публични разходи за мерките, допустими по SURE, ще надхвърлят максималната сума, отпусната по линия на SURE (и ще трябва да бъдат финансирани на национално равнище или с други инструменти). В конкретния случай на Унгария това превишаване надхвърля пропорционалното в резултат на свързаните със здравето мерки, обясняващи увеличаването на свързаното със здравето съотношение над 50 %.

По-голямата част от финансовата помощ по линия на SURE е използвана от държавите членки за подкрепа на мерките на трудовия пазар, като ограничен брой държави членки са я използвали и за свързани със здравето мерки. Сумарно досега

5 % от финансовата помощ по линия на SURE са разпределени за свързани със здравето мерки, като само 10 държави членки използват финансовата помощ за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки (вж. графика 5). Регламентът за SURE позволява в допълнителен аспект финансирането на свързани със здравето мерки. В решенията на Съвета относно финансовата помощ до момента нито една държава членка не е получила дял за свързани със здравето мерки, който да надвишава 49 %[22].

Финансовата помощ по линия на SURE се равнява на 2,8 % от възнагражденията на служителите и самостоятелно заетите лица сред държавите членки бенефициери през 2020 г.[23]. Този дял варира в различните държави членки от 0,8 % до 5,3 % (вж. графика 6). Финансовата помощ се равнява и на 1,5 % от БВП на държавите членки бенефициери.

Графика 6: Размер на заема в % от разходите за възнаграждения на служителите и самостоятелно заетите лица по държава членка



Бележка: Посочените тук възнаграждения се измерват като компенсация за служителите и брутен оперираш излишък + смесен доход на домакинствата и институциите с нестопанска цел, обслужващи домакинствата (възнаграждения на самостоятелно заетите лица). Прогнозните оценки за 2020 г. са взети от прогнозата на Европейската комисия от есента на 2020 г.

3.2 Обхват на SURE от гледна точка на заетите лица и предприятията

Счита се, че през 2020 г. по линия на SURE са подпомогнати между 25 и 30 млн. души, което представлява една четвърт от общата заетост в държавите членки бенефициери[24]. Това се равнява също така на приблизително две трети от служителите,

[22] Комисията системно дава указания на държавите членки на двустранна основа и в рамките на Съвета, че тези мерки не следва да надвишават 15 % от отпуснатата сума.

[23] Посочените тук възнаграждения се измерват като компенсация за служителите и брутен оперираш излишък + смесен доход на домакинствата и институциите с нестопанска цел, обслужващи домакинствата (възнаграждения на самостоятелно заетите лица).

[24] Макар че докладването на публичните разходи от страна на държавите членки беше задоволително, поисканото от Комисията докладване относно предприятията и лицата, обхванати от мерките, подкрепени по SURE, беше непълно и разнородно в различните държави членки. Това налага използването на разумни допускания и разчитане на други налични източници на данни (вж. бележки под линия 26 и 28).

обхванати от схеми за подпомагане на работата на непълно работно време в ЕС[25]. Централната прогнозна оценка от 26½ млн. включва приблизително 21½ млн. служители и 5 млн. самостоятелно заети лица[26]. На графика 7 е показана разбивка по държава членка, като обхватът варира от 7 % до почти 70 % от общата заетост. Изготвянето на достатъчно качествена прогнозна оценка за броя на лицата, обхванати от свързани със здравето мерки, е трудно поради разнородните мерки в различните държави членки. Следователно тези прогнозни оценки могат също така да се считат за консервативни предвид факта, че подкрепата по SURE надхвърля мерките на пазара на труда и следователно е от полза за по-широката общественост.

Графика 7: Брой работници, обхванати от SURE (% от общата заетост през 2020 г.)



Бележка: Данните за покритието са тези, докладвани от държавите членки. Данните за Чехия се основават на първоначалното докладване през август 2020 г., следователно в съвкупните данни за покритието вместо това

Следователно поради непълното докладване от страна на държавите членки в доклада са представени прогнозни оценки за покритието на лица и предприятия. Отговорността за докладването на данни се носи от държавите членки. Следва да се отбележи, че информацията относно предприятията и служителите, която Комисията изисква от държавите членки, се основава на усилията на Комисията съгласно раздел 2.4. от Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по линия на SURE с цел получаване на съответните данни и показатели от държавите членки бенефициери, като например брой работни места и обхванати/подпомогнати предприятия. Докладването на въздействието ще зависи от качеството и подробността на предоставената на Комисията информация.

[25] Този процент представлява приблизителна оценка, тъй като наличните данни за служителите при схеми за подпомагане на работата на непълно работно време се отнасят само до броя лица, кандидатствали за такива схеми, и се основават на пиковите числа през април/май 2020 г., като не включват самостоятелно заетите лица. За да приведем тези данни в по-голямо съответствие с данните за обхвата на SURE, изключихме от обхвата му самостоятелно заетите лица и предполагаемите „подобни мерки“ обхващат схеми за подпомагане на работата на непълно работно време.

[26] Чехия не е докладвала актуализирана информация относно обхвата. Съвкупните данни предполагат покритие на заетостта, подобно на това в другите държави членки, т.е. близо една четвърт от общата заетост. Ако обаче таблицата за докладването на Чехия от август 2020 г. бъде потвърдена като вярна, общата оценка на лицата, подкрепени от SURE, ще се увеличи до 27,5 млн. Разбивката по държава членка в графика 7 предоставя информацията така, както е докладвана от държавите членки. Покритието на заетостта при мерките по SURE е значително по-високо от покритието на възнагражденията. Това се дължи, наред с другото, на факта, че някои лица може да са се възползвали от подпомагане само за няколко месеца, а не за цялата година, за която са били изплащани възнаграждения.

се предполага покритие на заетостта, подобно на това в другите държави членки. Данните за общата заетост са взети от AMECO, като се използва определението за обща заетост от националните сметки, включващо както лица, които получават възнаграждения, така и самостоятелно заетите лица.

Прогнозните оценки на Комисията, които се основават на докладването от държавите членки, показват, че през 2020 г. подкрепа по SURE във всички държави членки са получили между 1½ млн. и 2½ млн. предприятия. Само 14 държави членки са докладвали актуализирани данни относно покритието на предприятия[27]. По отношение на докладващите държави членки почти 800 000 предприятия са получили подкрепа по SURE. Това представлява 12 % от всички предприятия в тези държави членки. Тъй като някои по-големи държави членки бенефициери не докладват поисканите данни, тази цифра е непълна и при нея значително се намалява действителният общ брой на обхванатите предприятия. Очаква се броят на обхванатите предприятия да се увеличи значително до между 1½ и 2½ млн. предприятия въз основа на разумни допускания[28], когато бъдат взети предвид и останалите четири държави членки. Държавите членки, които не са докладвали на Комисията поисканите данни, са приканени да го направят за втория доклад относно SURE.

3.3 Кратък преглед на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време или подобни мерки, подпомагани по линия на SURE

От 18-те държави членки, които се възползват от подкрепата по SURE, 15 поискаха тази подкрепа, за да подпомогнат финансирането на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време. Това са публични програми, които дават възможност на предприятията, изпитващи икономически затруднения, временно да намалят работното време на своите работници и служители, на които се предоставят публични компенсации за неотработените часове. От трите държави членки, които не са използвали финансова помощ по SURE за финансирането на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, Ирландия и Малта имат подобни схеми, които осигуряват подкрепа за дружества, засегнати от кризата, предизвикана от COVID-19, под формата на субсидии за заплати (вж. по-долу). Междувременно Унгария е въвела схема за подпомагане на работата на непълно работно време, но нейните публични разходи са финансирани изцяло от Европейския социален фонд (и следователно не са допустими по SURE).

В мнозинството от случаите схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, за които е получена подкрепа, са нови схеми, създадени в отговор на пандемията от COVID-19 (вж. таблица 6). Всички тези нови схеми са създадени

[27] 14-те държави членки, които са докладвали покритие на предприятия, са Белгия, България, Кипър, Хърватия, Унгария, Ирландия, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Словения. Чехия предостави данни единствено при първоначалното докладване.

[28] Прогнозата минимум от 1½ млн. предполага подобно покритие на предприятия в тези четири държави членки. При прогнозата максимум (2½ млн.) се отчита фактът, че покритието на служители е средно по-високо в тези четири държави членки, което би могло да доведе до по-голямо покритие на предприятия.

временно и зависят от преживяното икономическо сътресение. Петте държави членки, които са получили подкрепа по SURE и вече са имали въведени схеми за подпомагане на работата на непълно работно време преди избухването на COVID-19 (Белгия, Испания, Италия, Португалия и Словакия), са ги адаптирали в отговор на пандемията. Въведените промени се отнасят главно до временното опростяване на административните процедури, разширяване на обхвата, облекчаване на условията за допустимост, по-голяма щедрост (за служители и/или за работодатели) и по-продължителна подкрепа.

Всички национални схеми за подпомагане на работата на непълно работно време предоставят подкрепа за служителите, чиито трудови договори са с напълно спряно действие след пълното прекъсване на стопанските дейности. Освен това повечето (но не всички) схеми предоставят подкрепа и в случай на частично намаляване на работното време, когато стопанските дейности са намалени. Макар че в повечето случаи дружествата са свободни да избират до каква степен да намалят работното време, в някои държави се прилагат ограничения. Така например в Гърция и Словения освен пълното спиране на работата (в случай на пълно спиране на дейностите), се допуска единствено намаляване на работа от пълно работно време на непълно работно време. Размерът на публичната подкрепа обикновено се изчислява като процент от заплатата на служителя и варира от 50 % до 100 %. В приложение 1 се представят допълнителни подробности относно схемите за подпомагане на работата на непълно работно време.

Всички 18 държави членки, с изключение на България и Хърватия, са кандидатствали за подкрепа за финансиране на „мерки, подобни на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време“. В повечето случаи това е в допълнение към схемите за подпомагане на работата на непълно работно време. Това са мерки, предназначени за защита на служителите и самостоятелно заетите лица, които намаляват последиците от безработицата и загубата на доходи в контекста на кризата, предизвикана от COVID-19, но които не попадат стриктно в обхвата на определението за схема за подпомагане на работата на непълно работно време, предоставено по-горе. Броят и видът на мерките, които попадат в тази категория, се различават в значителна степен. Най-общо те могат да бъдат групирани, както следва:

- *Схеми за субсидиране на заплатите*, като например посочените по-горе такива, съществуващи в Ирландия и Малта, при които се субсидират разходите за труд на дружествата, засегнати от кризата, предизвикана от COVID-19. Тези схеми постигат същата цел като схемите за подпомагане на работата на непълно работно време (т.е. запазване на заетостта, помощ за дружествата, за да избягват загуба служители). Предоставената подкрепа обаче не е пряко свързана с реалното намаляване на броя на отработените часове от всеки служител, а само с намаляването на оборота.
- *Мерки за подпомагане на самостоятелно заети лица* съществуват в почти всички държави членки, които са кандидатствали за подкрепа по SURE. Те включват еднократни обезщетения за подоходно подпомагане, отпускани или като фиксирана сума, или като функция от предишни доходи/реализирани загуби; и други мерки за

подкрепа, намаляващи оперативните разходи на предприятията до степента, до която от тях се възползват самостоятелно заетите лица и едноличните дружества. Ключово изискване е бенефициерите на подкрепата да продължат да упражняват своята професия на самостоятелно заето лице или предприемаческа дейност (т.е. те не преустановяват дейността си).

- *Специалното субсидиране на родителски отпуск* (Белгия, Чехия, Италия, Португалия, Кипър и Малта) осигурява подоходно подпомагане на служители и/или самостоятелно заети лица, които имат деца, по време на периодите на извънредно затваряне на училищата.
- *Подкрепа за сезонни работници* (Гърция, Испания, Италия, Кипър), чиито трудови договори временно са със спряно действие поради пандемията, главно в областта на туризма и/или селското стопанство. Има „редовни“ сезонни работници, които е трябвало да се върнат на работа за сезон пролет/лято 2020 г., но не са успели да го направят поради пандемията от COVID-19.
- *Подкрепа за обучение, свързано с подпомагане на работата на непълно работно време* (Белгия, Португалия). Този вид подкрепа насърчава предоставянето на професионално обучение на работници, които работят на непълно работно време.

Девет държави членки поискаха финансова помощ по линия на SURE за финансирането на свързани със здравето разходи, които са пряко свързани с извънредната ситуация във връзка с COVID-19. Тази категория включва:

- Специален, свързан с COVID-19 отпуск по болест и/или заради карантина (Испания, Кипър, Латвия, Малта, Португалия).
- Разходи, свързани с повишените изисквания за публичния сектор по отношение на здравето и безопасността (Латвия, Унгария, Португалия).
- Мерки за частния сектор, насочени към намаляване на разходите във връзка със завишените санитарни изисквания по отношение на здравето и безопасността на работното място (Италия).
- Увеличени разходи за обществената здравна система, включително разходи за персонал (напр. извънреден труд и допълнително заплащане за медицински персонал, наемане на допълнителен временен персонал (Унгария, Румъния, Португалия), дейности по саниране за болници (Унгария) и/или закупуване на допълнително оборудване, предпазни материали, материали и консумативи (Белгия, Латвия, Португалия, Унгария).

Таблица 6 — Характеристики на националните схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, подпомогнати по SURE

Държава членка	Нова схема	Постоянна/временна схема	Размер на подкрепата (% от заплатата)	Разходи за работодателя	Намаляване на работното време
BE	Не	Постоянна (с временни изменения)	70 %	-	0—100 %
BG	Да	Временна	60 %	40 % от разходите за	50 % или 100 %
CZ	Да	Временна	60—80 %	20—40 % от обезщетението	0—100 %
IE	-	-	-	-	-
EL	Да	Временна	60 %	-	50 % или
ES	Не	Постоянна (с временни изменения)	70 %	0—30 % от социалноосигу	0—100 %
HR	Да	Временна	50 %	-	0—100 %
IT	Не	Постоянна (с временни изменения)	80 %	-	0—100 %
CY	Да	Временна	60 %	-	0—100 %
LV	Да	Временна	50—75 %	-	0—100 %
LT	Да	Временна	30—100 %		0—100 %
HU	-	-	-	-	-
MT	-	-	-	-	-
PL	Да	Временна	50 %	-	20—100 %
PT	Не	Постоянна (с временни изменения)	66—100 %	0—30 % от обезщетението	0—100 %
RO	Да	Временна	75 %	-	0—100 %
SI	Да	Временна	80 %	0—20 % от обезщетението	50—100 %
SK	Не	Временна (но редовно подновявана)	80 %	-	0—100 %

IV. ПРЕДВАРИТЕЛЕН АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА SURE

В настоящия раздел е представен предварителен анализ на въздействието на SURE върху заетостта и публичните финанси, както и на други последици.

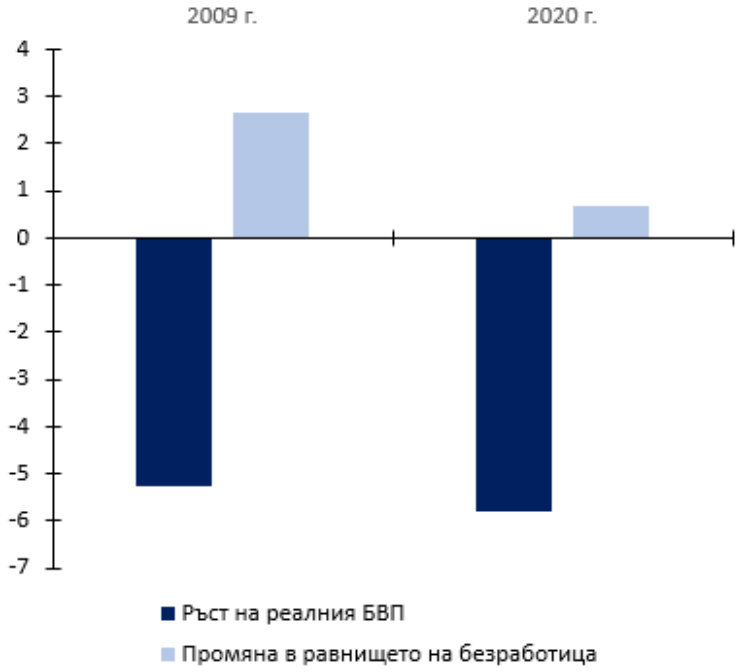
4.1 Оценка на въздействието на SURE върху заетостта

Промените в равнището на безработица в държавите членки бенефициери са разгледани, за да се предостави първа примерна оценка на въздействието на свързаните с пандемията мерки за подкрепа на политиката, включително SURE. Целта на SURE е да се помогне на държавите членки да запазят заетостта на работниците и самостоятелно заетите лица в целия ЕС по време на пандемията от COVID-19, като по

този начин се защитават гражданите и се улеснява бързото възстановяване след намаляване на въздействието на пандемията. Въпреки че е трудно да се изготви съпоставителен сценарий за функционирането на пазара на труда при отсъствието на SURE, в представения тук анализ се разглежда връзката между производството и безработицата от разгръщането на пандемията нататък. Резултатите следва да се тълкуват внимателно, тъй като връзката между производството и заетостта се влияе от широк набор от фактори, включително SURE.

Увеличаването на равнищата на безработица през 2020 г. в държавите членки бенефициери бе очевидно по-слабо, отколкото по време на световната финансова криза, въпреки по-сериозния спад на БВП през 2020 г. (вж. графика 8). Съгласно прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г. се предвижда спад в ръста на реалния БВП с 5,8 % в държавите, които са се възползвали от финансиране по SURE през 2020 г. Този спад е по-голям от наблюдавания по време на пика на световната финансова криза през 2009 г. В същото време се очаква равнището на безработица през 2020 г. да се увеличи само с 0,7 процентни пункта в сравнение с увеличението от 2,6 процентни пункта през 2009 г.

Графика 8: Промени в реалния БВП и безработицата в държавите членки бенефициери през 2009 г. спрямо 2020 г.

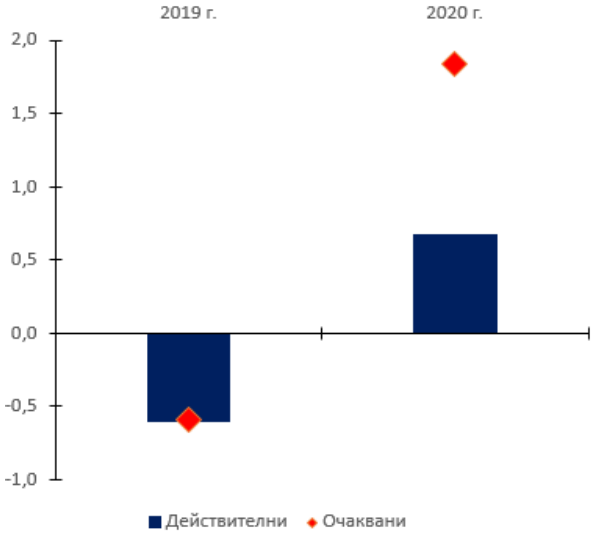


Бележка: На графиката са показани средните аритметични величини за държавите членки, които са бенефициери по SURE. Равнището на безработица през 2020 г. е средната стойност на месечните равнища на безработица за 2020 г.
Източник: *Евростат; БВП за 2020 г. от прогнозата на Комисията от зимата на 2021 г.*

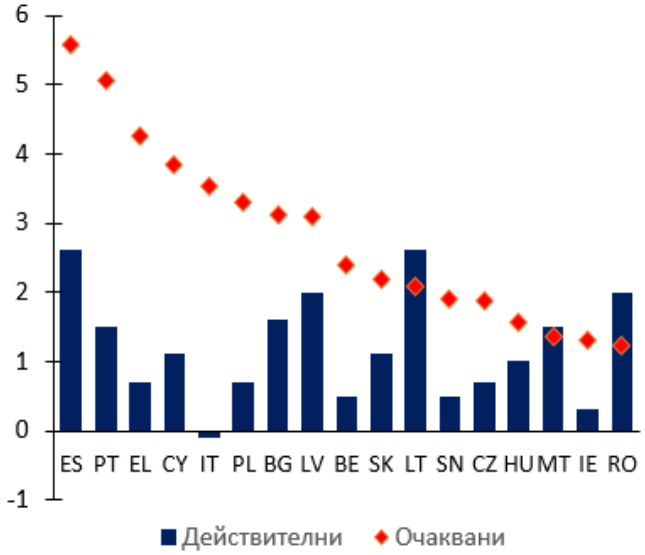
Чувствителността на безработицата към промените в производството през 2020 г. беше по-слаба от очакваната в държавите членки бенефициери (вж. графики 9 и

10)[29]. Своевременните и мащабни мерки на политиката, предприети през 2020 г. за справяне с кризата, смекчиха въздействието на спада в производството върху безработицата. Поради това увеличението на равнищата на безработица в повечето държави бе по-ниско от очакваното[30].

Графика 9: Действителни спрямо очаквани промени в равнищата на безработица в държавите членки бенефициери през 2019 г. спрямо 2020 г.



Графика 10: Действителни спрямо очаквани промени в равнищата на безработица в държавите членки бенефициери през 2020 г.



Бележка: ос „y“: Очакваната промяна в равнищата на безработица съответства на прогнозата, произтичаща от регресионния модел на представителната извадка за държавите членки бенефициери (графика 9) и специфичния за всяка държава регресионен модел (графика 10) за периода 1999—2019 г. Анализът се основава на подход, свързан със закона на Оукън, където зависимата променлива означава промяната в равнището на безработица, а независимата променлива се отнася до темпа на ръста на реалния БВП. В спецификацията контролът върху (непроменящи се във времето) специфични за държавата характеристики на пазара на труда се осъществява чрез определени от държавата въздействия, а върху общите за извадката фактори — чрез определени във времето въздействия. Резултатите изглеждат стабилни по отношение на използването на допълнителни независими променливи, като например законодателство за защита на заетостта и промяната в относителния дял на икономически активните лица. В спецификацията контролът върху ендогенността на производството се осъществява чрез използване на извадков коефициент за обобщения метод за моментите при първа разлика. Хърватия не е включена по причини, свързани с наличието на данни. В сравнение с последните проучвания, свързани със закона на Оукън[31], ползата от този анализ е да се постави акцент само върху бенефициерите по SURE и да се направи опит за съотнасяне на разликата между действителната и очакваната безработица към размера на подкрепата по SURE.

[29] Чувствителността на безработицата спрямо промените в икономическия растеж в икономическата литература често се нарича „законът на Оукън“. Законът на Оукън, който е по-скоро емпирично „основно правило“, отколкото основана на теорията връзка, предполага, че спад в ръста на производството между 2 и 3 % е свързан с увеличение на равнището на безработица с един процентен пункт (вж. Okun, A.M. „Potential GNP: Its measurement and significance (Потенциален БНП: Неговото измерване и значение)“, Сборник на отдела за бизнес и икономическа статистика, Американска статистическа асоциация, 1962 г.).

[30] Равнището на безработица в Италия през 2020 г. дори е отбелязало спад.

[31] Например глава 3 от документа на Европейската комисия (2020 г.): Labour Market and Wage Developments in 2020 (Пазар на труда и развитие в сферата на трудовите възнаграждения в Европа през 2020 г.).

Източник: *Прогноза на Комисията от есента на 2020 г., данни за общата безработица през 2020 г. от Евростат (вж. бележката към графика 8).*

Основна причина за по-малкото увеличаване на равнищата на безработица през 2020 г. са мерките за подкрепа на политиката, включително SURE (графика 11). Въз основа на предварителни доказателства по-ниското от очакваното увеличение на безработицата може да се отдаде частично на широкоразпространеното използване на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време, включително в тези държави членки, възползващи се от инструмента SURE. Това спомогна за запазване на заетостта и ограничи нарастването на безработицата. Други фактори са свързани с факта, че хората не са били в състояние или са били обезкуражени да търсят активно работа поради спирането на работата на големи части от икономиката.

Графика 11: Връзка между промяната в равнището на безработица през 2020 г. и одобреното финансиране по SURE



Бележка: ос „y“: Очакваната промяна в равнищата на безработица произтича от специфичния за държавата регресионен модел, който е показан на графика 10 и разяснен в бележката към графики 9 и 10.
Източник: *Прогноза на Комисията от есента на 2020 г.*

4.2 Движещи фактори за въздействието на SURE: дискусия и основани на проучване резултати

Въздействието на SURE нахвърля запазването на работни места. Могат да бъдат установени три допълнителни последици: укрепване на доверието в целия ЕС, подкрепа от страна на ЕС за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и насърчаване на тяхното използване, както и даването на възможност на държавите членки да изразходват повече средства за подпомагане на заетостта, отколкото иначе биха изразходвали. Изготвянето на емпирична оценка на тези последици обаче е трудно.

Първо, с SURE бе укрепено общото доверие в способността на ЕС да реагира ефективно на безпрецедентна криза. Капацитетът на държавите членки да постигнат съгласие по SURE — нов иновативен вид финансова помощ по член 122 от ДФЕС със силно социално измерение и икономическа обосновка — и доброволното предоставяне на гаранции на ЕС за осигуряване на финансовата му стабилност представляват ясен сигнал за способността на ЕС да реагира ефективно и бързо на нов вид криза. Той също така допринесе за положителната динамика във връзка с последващото обявяване на инструмента „Next Generation EU“. По-специално през май 2020 г. Комисията представи предложение за механизъм за възстановяване и устойчивост, което в крайна сметка бе прието от Съвета и Европейския парламент през февруари 2021 г. Този колективен капацитет за бърз отговор на кризата, произтичаща от избухването на COVID-19, и създаването на нови инструменти за справяне с извънредни ситуации, включително SURE, вероятно допринесоха за подпомагането на доверието на стопанските субекти в ЕС и намаляването на спреда на лихвения процент за държавните заеми на държавите членки и

подобряване на перспективите за растеж на ЕС[32]. В този контекст SURE може да се разглежда като инструмент за мобилизиране на подкрепа за фискалната политика и по този начин за гарантиране, че за справяне с последиците от кризата се съчетават стимулираща фискална позиция и гъвкава парична политика .

Второ, чрез SURE ЕС подкрепи и насърчи използването от държавите членки на политики за подпомагане на работата на непълно работно време. Като предостави финансова помощ на държавите членки, за да им помогне да финансират схемите за подпомагане на работата на непълно работно време за предприятия, засегнати от пандемията, както и подобни мерки, предназначени главно за самостоятелно заетите лица, SURE насърчи държавите членки да преследват тези видове политики, включително в съответствие с насоките за заетостта от 2020 г. Този инструмент, заедно с подкрепата, предоставяна чрез европейските структурни и инвестиционни фондове, по-специално Европейския социален фонд, и чрез инвестиционните инициативи в отговор на коронавируса (CRII и CRII +), даде възможност на държавите членки да бъдат по-амбициозни по отношение на въведените от тях политики.

Мнозинството от държавите членки бенефициери посочиха, че SURE е изиграл роля при решението им да приемат нова схема за подпомагане на работата на непълно работно време или да изменят съществуваща схема[33]. В отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, девет държави членки създадоха нова схема за подпомагане на работата на непълно работно време[34], а четири държави членки измениха съществуваща схема за подпомагане на работата на непълно работно време[35]. По-голямата част от тези схеми бяха въведени или изменени през март 2020 г., малко преди Комисията да предложи инструмента SURE. Оттогава нови схеми бяха въведени в Унгария, Гърция, Румъния и Словения; Италия и Испания измениха допълнително вече съществуващи схеми (вж. таблица А.1 в приложение 1)[36].

---

[32] Увеличеното закупуване на активи от ЕЦБ по линия на програмата за закупуване на активи в условията на извънредна ситуация при пандемия очевидно е изиграло роля и за намаляване на несигурността на пазарите. Освен това съгласно икономическия бюлетин на ЕЦБ от 7 януари 2021 г. програмите „Next Generation EU“ (NGEU) и SURE вероятно са допринесли за свиването на спредовете чрез подобряване на растежа и фискалните перспективи на държавите членки, както и на усещането за риск: (https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202008.en.html).

[33] За да разбере по-добре възможната роля на SURE за създаването и използването на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки на национално равнище в контекста на пандемията COVID-19, Комисията поиска пряко становищата на органите на държавите членки чрез въпросник, предоставен на Комисията по заетостта. От общо 19 държави членки, които са кандидатствали за подкрепа по линия на SURE, 15 са предоставили отговори на въпросника.

[34] България, Кипър, Гърция, Хърватия, Унгария, Литва, Латвия, Румъния и Словения. Унгария реши да финансира новата си схема за подпомагане на работата на непълно работно време, въведена в отговор на кризата, предизвикана от COVID-19, като разчита на европейските структурни и инвестиционни фондове в контекста на CRII и CRII+, и не поиска финансиране по линия на SURE.

[35] Белгия, Испания, Ирландия и Италия. Ирландия не поиска подкрепа по SURE за финансирането на своята съществуваща схема за подпомагане на работата на непълно работно време (създадена в рамките на „*Обезщетение за търсещите работа*“.)

[36] Таблица II.1 се основава на информацията, предоставена от държавите членки в техните искания за финансова подкрепа по SURE. В нея се прави преглед на датите на законодателните актове за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки.

С SURE също така бе дадена възможност на някои държави членки да бъдат по-амбициозни по отношение на мерки, подобни на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време. Всички държави членки (с изключение на България и Хърватия) поискаха финансова помощ по SURE и за схеми, подобни на подпомагането на работата на непълно работно време, която включва подкрепа за самостоятелно заетите лица, както и други мерки за запазване на работните места. Някои държави членки въведоха тези мерки преди SURE да бъде предложен, а други — след това[37]. В отговор на потенциалната разполагаемост на финансирането от SURE по-голямата част от анкетираните държави членки въведоха нови схеми, подобни на подпомагане на работата на непълно работно време[38]. Освен това в три държави членки разполагаемостта на финансирането по SURE допринесе за увеличаване на бюджета, отпуснат за тези схеми.

Трето, като ранен елемент от ответните мерки на политиката на ЕС SURE укрепи увереността на държавите членки да поемат по-големи заеми или разходи, отколкото иначе биха поели. С SURE им бе дадена възможност и да запазят или да увеличат публичните си разходи за подпомагането на заетостта. Това е особено вярно, когато финансирането е налично при много ниски лихви и се предлага с достатъчно дълъг срок до падежа, какъвто е случая със SURE. Това допълнително заемане на средства може да бъде по схеми за подпомагане на работата на непълно работно време или други политики, свързани с пандемията, тъй като финансовата помощ по линия на SURE също така ще им позволи да преразпределят финансирането, което са планирали за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, към други по-широки области на политиката, за да се справят със социално-икономическите последици от пандемията.

По-голямата част от държавите членки бенефициери посочиха, че подкрепата по SURE е изиграла роля за временното увеличаване на обхвата и щедростта на схемите за подпомагане на работата на непълно работно време и общото финансиране на политиките за справяне с кризата, предизвикана от COVID-19.[39] Шест държави членки посочиха, че след предложението на Комисията за създаване на SURE бюджетът на съответните им схеми за подпомагане на работата на непълно работно време е бил увеличен. В два от тези случаи се счита, че SURE е оказал голямо влияние върху решението.

4.3 Задълбочено изследване на прекия финансов ефект: очаквани икономии от лихвени проценти

Редица държави членки реализираха икономии от лихвени плащания чрез получаването на финансова помощ по SURE. Заемите по SURE предложиха на държавите членки по-ниски лихвени проценти, отколкото ако самите те емитират

[37] Тези „подобни“ схеми бяха узаконени преди 2 април (в Гърция, Ирландия, Кипър, Полша и Словения), след 2 април (в Испания, Унгария и Чехия) или в различни моменти между март и юли 2020 г. с напредването на кризата (в Белгия, Италия, Литва, Латвия, Малта и Румъния, вж. таблица II.1).

[38] Вж. бележка под линия 33.

[39] Вж. бележка под линия 33.

държавни дългови инструменти за финансиране на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време или подобни мерки. Облигациите за социално въздействие по SURE бяха емитирани при много ниски лихвени проценти дори и при дълъг срок до падежа поради кредитния рейтинг ААА на ЕС и ликвидността на облигациите.

Очаква се държавите членки да са спестили общо около 5,8 млрд. по време на първите четири емисии по линия на SURE, т.е. до превода на 2 февруари 2021 г. Тази сума ще се увеличи с допълнителните преводи. Поради това представените прогнозни оценки вероятно съответстват на долна граница и ще се повишат, като все още предстои да бъдат преведени 36,8 млрд. евро. В таблица 7 е предоставена разбивка на икономиите от лихви по държава членки, а в каре 1 е разяснена подробно методологията[40].

Каре 1: Изчисляване на икономии от лихвени проценти

Комисията успя да получи благоприятни условия за 53,5-те млрд. евро, емитирани при първите четири трансакции, като доходността варира от -0,51 % до +0,32 % в зависимост от срока до падежа и датата на емитиране. Тези условия бяха прехвърлени директно на държавите членки чрез отпускане на заеми „бек-ту-бек“. Условията за собствено финансиране на държавите членки към момента на превода като цяло бяха по-неблагоприятни от тези, получени от Комисията. Следователно преведените по линия на SURE заеми са генерирали икономии от лихви за държавите членки.

За изчисляване на икономиите се приема, че при липсата на заеми от SURE държавите членки биха емитирали облигации със същите характеристики (т.е. падеж и купон) като облигациите на ЕС по линия на SURE в деня на превеждането на заемите. Разликата между емисионната цена на всяка облигация на ЕС по линия на SURE и емисионната цена на тази съпоставителна облигация, умножена по размера на заема, дава прогнозна оценка на икономиите от лихви. Тази разлика е функция на спредовете между кривите на доходността по SURE на национално равнище и на равнището на ЕС към момента на превода и падежната структура на всеки заем.

Средният срок до падежа на заемите по SURE е под, но близо до15 години във всички държави членки, а средният спред между доходността по SURE на национално равнище и доходността на равнището на ЕС е около 0,8 процентни пункта. В резултат на това общите икономии от лихви през целия срок на заемите са изчислени на 5,8 млрд. евро или около 11 % от преведената сума в 15-те държави членки, които са получили превод до 2 февруари 2021 г. (вж. таблица 6). Държавите членки с по-високи спредове или по-големи преводи се възползваха в най-голяма степен от благоприятните условия, постигнати от Комисията.

[40] SURE е един от първите елементи на безпрецедентния отговор на ЕС на безпрецедентна криза. Този цялостен отговор изигра съществена роля за поддържането на изключително ниски равнища на доходността от държавния дълг в държавите членки, които са най-големите бенефициери по SURE. Тези прогнозни оценки изключват всеки възможен допълнителен ефект върху доверието, който новите инструменти за справяне с извънредни ситуации, включително SURE, може да са оказали върху доверието на стопанските субекти и върху спреда на лихвения процент за държавните заеми на държавите членки (вж. бележка под линия 32 по-горе).

Таблица 7: Икономии от лихвени проценти по държава членка

Държава членка	Преведена сума (в млрд. EUR)	Среден спред	Среден срок до падежа	Икономии от лихви (в млрд. EUR)	Икономии от лихви (% от преведената сума)
Белгия	4,0	0,11	14,9	0,098	2,4
Кипър	0,5	0,64	14,7	0,048	10,1
Гърция	2,7	0,74	14,8	0,264	9,7
Испания	11,0	0,44	14,9	0,850	7,7
Хърватия	0,5	1,16	13,3	0,082	16,1
Унгария*	0,5	2,53	14,7	0,154	30,5
Италия	21,0	0,98	14,0	2,835	13,5
Литва	0,3	0,10	13,3	0,005	1,8
Латвия	0,2	0,19	14,8	0,006	3,2
Малта	0,1	0,63	13,3	0,012	9,7
Полша	5,3	0,41	14,9	0,355	6,7
Португалия	3,0	0,57	14,6	0,242	8,1
Румъния	3,0	2,19	14,6	0,824	27,5
Словения	1,1	0,23	14,8	0,047	4,3
Словакия	0,3	0,09	14,6	0,004	1,3
Общо	**53,5**	**0,76**	**14,5**	**5,826**	**10,9**

Бележка: Икономиите от лихви се изчисляват облигация по облигация и се сумират по емисионни дати и срокове до падежа. Държавите членки са получили заеми от ЕС при различен среден срок до падежа. За държавите членки, за които голяма част от заемите са отпуснати с много дълъг или дълъг срок до падежа, общите икономии от лихви са по-високи от произведението на средния спред и средния срок до падежа. Това се дължи на факта, че спредът и срокът до падежа обикновено са с положителна корелация, т.е. кривите на доходността по SURE на равнището на ЕС обикновено са по-равни от кривите на доходността на национално равнище.

** За Унгария няма крива на доходността за деноминирани в евро облигации. Вместо това беше използвана кривата на доходността в национална валута.*

5 ПРОДЪЛЖАВАЩО НАЛИЧИЕ НА ИЗВЪНРЕДНИТЕ ОБСТОЯТЕЛСТВА, ОБОСНОВАВАЩИ ПРИЛАГАНЕТО НА РЕГЛАМЕНТА ЗА SURE

С Регламента за SURE от Комисията също така се изисква да докладва за продължаващото наличие на извънредни обстоятелства, обосноваващи прилагането на инструмента SURE.[41] С новото увеличаване на инфекциите през есента се запазват и извънредните обстоятелства, които наложиха въвеждането на SURE и на извънредни мерки в областта на заетостта в подкрепа на гражданите. От есента на 2020 г. Европа бе засегната от ново увеличаване на случаите на COVID-19, включително появата на нови по-вирулентни щамове, което доведе до значително затягане на ограниченията. Към 25 февруари 2021 г. 14-дневното разпространение на вируса бе 283 на 100 000 жители в ЕС/ЕИП, по-малко от половината от равнището, наблюдавано през ноември 2020 г., но все още е значително над разпространението от миналото лято, когато ограниченията бяха облекчени за пръв път[42]. В началото на 2021 г. болниците и интензивните отделения в държавите членки достигнаха или бяха близо до достигане на максималния си капацитет.

Подновеното затягане на ограниченията забави възстановяването след наблюдаваното през третото тримесечие на 2020 г. възраждане на икономическата дейност. Въпреки че икономическото въздействие не беше толкова сериозно, колкото при първата вълна на пандемията поради използването на по-целенасочени ограничения и адаптирането на предприятия и физическите лица към ограниченията, все пак беше налице спиране на възстановяването. През четвъртото тримесечие на 2020 г. реалният БВП се сви с 0,4 % на тримесечна база в ЕС след увеличение с 11,5 % през третото тримесечие. Прогнозира се допълнително свиване през първото тримесечие на 2021 г. при запазване на противоепидемичните мерки в Европа. В прогнозата на Комисията от зимата, публикувана на 11 февруари 2021 г., се предвижда ръст на реалния БВП от 3,7 % за ЕС през 2021 г. след безпрецедентния спад с 6,3 % през 2020 г. [43] Следователно равнището на БВП в края на 2021 г. ще остане с 2,8 процентни пункта под равнището му отпреди кризата от 2019 г.

Енергичният подем в промишлеността контрастира със слабата дейност в сферата на услугите. Промишленото производство в ЕС продължава да се възстановява през четвъртото тримесечие на 2020 г., като почти достигна равнищата си преди кризата. За разлика от него, след пълното им възстановяване през лятото продажбите на дребно отново отслабнаха през есента, тъй като ограниченията в целия ЕС бяха затегнати, докато някои услуги, напр. туризмът, така и не се възстановиха от първоначалното сътресение през март 2020 г.

Последните ограничения отново засегнаха сериозно трудоемките сектори, като например хотелиерството, развлеченията и туризма. Санитарните ограничения продължават да засягат сериозно тези трудоемки сектори. Незадоволената нужда от

[41] Член 14, параграф 1 от Регламента за SURE.
[42] Данни, получени от Европейския център за профилактика и контрол върху заболяванията: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19
[43] Европейска икономическа прогноза, зимата на 2021 г. (междинна), Европейска икономика № 144, институционални документи — https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf

заетост, т.е. стагнацията на пазара на труда, предвещава сериозни последици[44]. Освен това през 2021 г. се очаква увеличаване на равнището на безработица, тъй като подпомагането на заетостта е преустановено и хората могат активно да търсят работа с оглед на предвижданото повторно отваряне на икономиките[45].

Въпреки че се очаква активността да се повиши умерено през второто тримесечие и по-енергично през третото, продължават да съществуват значителна несигурност и повишени рискове, свързани с икономическите перспективи. Положителните рискове са свързани главно с възможността процесът на ваксинация да доведе до по-бързо от прогнозираното понастоящем облекчаване на противоепидемичните мерки и следователно до по-ранно и по-силно възстановяване. Икономическият растеж би могъл да се възползва и от засиленото отложено търсене благодарение на рекордно високите спестявания на домакинствата, ниските разходи за финансиране и подкрепящите политики. От друга страна, новите щамове или бавното въвеждане на ваксината биха могли да забавят отмяната на противоепидемичните мерки, което ще има отрицателни последици за доверието, водещи до допълнителни предпазни икономии и забавянето на инвестиционни решения. Това подчертава необходимостта да не се оттегля подкрепата за политиката по отношение на икономиката и заетостта, за да се избегнат по-дълбоки белези в европейската икономическа и социална структура[46]. Съответните мерки на политиката включват схеми за подпомагане на работата на непълно работно време, които са достъпни за подкрепа по SURE, както и тези, насърчаващи създаването на работни места и прехода от едно работно място към друго, в съответствие с препоръката на Комисията относно ефективна активна подкрепа за заетостта[47].

По проект SURE е *временен* инструмент и над 90 % от средствата по него вече са заделени. Поддържането на политики, насочени към задържане на хората на настоящата им работа, извън това, което е оправдано от обстоятелствата, може действително по-скоро да забави, отколкото да насърчи възстановяването. Ако етапът на извънредно положение приключи в хода на 2021 г., ситуацията може да изисква други мерки, по-специално активни политики на пазара на труда, като например стимули за наемане и подкрепа за предприемачеството, възможности за повишаване на квалификацията и преквалификация и засилена подкрепа от службите по заетостта.

[44] Стагнацията на пазара на труда се определя като сбор от безработни лица, незаети работници на непълно работно време, лица, търсещи работа, които обаче не са непосредствено на разположение, и лица, които са на разположение, но не търсят работа, изразен като процент от увеличената работна сила. За повече подробности вж. прогнозата на Европейската комисия от зимата на 2021 г.

[45] Според прогнозата на Европейската комисия от есента на 2020 г.

[46] В съобщението на Комисията до Съвета (COM (2021)105), *Една година от началото на пандемията от COVID-19: ответни мерки на фискалната политика,* се отбелязва, че „следва да се избягва преждевременното оттегляне на фискалната подкрепа. Фискалната политика е ефективен инструмент, особено в несигурна среда. Рисковете от ранно оттегляне са по-големи от рисковете, свързани със запазването на мерките за подкрепа твърде дълго“.

[47] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23699&langId=en

6 ЗАДЪЛЖЕНИЯ ЗА ДОКЛАДВАНЕ СЪГЛАСНО РАМКАТА НА ЕС ЗА ОБЛИГАЦИИ ЗА СОЦИАЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ПО SURE

В настоящия раздел се представя съответното докладване съгласно раздел 2.4 от Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие по SURE (Рамката). Това включва докладване относно разпределението на постъпленията от SURE по държава членка бенефициер и по предвиден основен вид допустими социални разходи, както и докладване за въздействието.

Въвеждането на SURE бе и част от ангажимента на ЕС за устойчиво финансиране, като допринася за развитието на пазара на облигации за социално въздействие. На 7 октомври 2020 г. Комисията обяви, че ще емитира всички облигации по линия на SURE като облигации за социално въздействие, и прие Рамката на ЕС за облигации за социално въздействие. Облигациите за социално въздействие предлагат на инвеститорите актив, постъпленията от който се използват за насърчаване на положителни социални резултати.

Рамката предоставя гаранции на инвеститорите, че тя е в съответствие с принципите на Международната асоциация на капиталовите пазари (ICMA) за облигации за социално въздействие[48]. Последните са създадени, за да се гарантира, че постъпленията от SURE ще бъдат използвани за финансиране на целенасочени мерки в областта на социалната политика. В раздел 2.4. от Рамката се посочва ангажимент за докладване относно редица елементи за докладване, за да се гарантира прозрачност в това отношение, по-специално за разпределението и въздействието на постъпленията от SURE.

Първо, по отношение на разпределението следва да се докладва разбивката на постъпленията от SURE по държава членка бенефициер и по предвидения основен вид допустими социални разходи. Разбивката на предоставените и преведените на всяка държава членка постъпления се съдържа в раздел II, подточка ii) от настоящия доклад. Към февруари 2021 г. пет държави членки са получили общата сума, отпусната им от Съвета, две държави членки са получили приблизително три четвърти и осем държави членки са получили приблизително половината. В раздел III.1 се описва разпределението по допустими видове разходи, т.е. пазар на труда спрямо свързани със здравето мерки, за всички държави членки, които са бенефициери по SURE. Като цяло за мерките на пазара на труда са разпределени 94 млрд. евро или 95 % от публичните разходи. Този дял остава непроменен, когато се изключат България, Чехия и Ирландия, които все още не са получили преводи.

Второ, Комисията пое ангажимент да докладва за въздействието на постъпленията от SURE въз основа на информацията, която държавите членки бенефициери трябва да предоставят на всеки шест месеца по отношение на изпълнението на планираните публични разходи. Това може да включва например данни относно броя на хората и предприятията, обхванати от финансираните политики или получили подкрепа чрез тях. В Рамката се отбелязва, че това докладване ще зависи от качеството и подробността на докладваната от държавите членки информация. В раздел III.2 от настоящия доклад се

[48] https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2020/Social-Bond-PrinciplesJune-2020-090620.pdf

представят оценки на процента на служителите и самостоятелно заетите лица, обхванати от инструмента. Очакваше се през 2020 г. една четвърт от служителите и самостоятелно заетите лица да бъдат подпомогнати от SURE в държавите членки бенефициери.

Въздействието на SURE е анализирано и в раздел IV от настоящия доклад. Доказано е, че безработицата в държавите членки бенефициери не се е увеличила толкова, колкото се очакваше през 2020 г. с оглед на наблюдавания значителен спад на производството, което показва приноса на SURE за предотвратяване на загубата на работни места. Тук са разгледани и други положителни въздействия на SURE, включително укрепване на доверието в икономиката на ЕС, насърчаване на амбициозни схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и икономии от лихви за държавите членки.

Като цяло постъпленията от SURE, които бяха предоставени и преведени на държавите членки, бяха разпределени за публични разходи за схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки. В този аспект те се използват за финансиране на мерки в областта на социалната политика в съответствие със самата цел на облигациите за социално въздействие.

Приложение 1: Преглед на схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки

Таблица A.1 Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време и подобни мерки по държава членка

Държава	**Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време**				**Схеми, подобни на тези за подпомагане на работата на непълно работно време** (дати на законодателните актове, когато са налични, въз основа на подадени искания за подкрепа по SURE)		
	Нова(и) или съществуваща(и) схема(и)	**Дата на законодателния акт**	**Наименование**	**Вид схема**	**За самостоятелно заети лица**	**Подпомагане на разходите за труд**	**Защита на служителите**
BE	Удължаване на срока на действие/изменение на	30 март 2020 г.	*„Chômage temporaire/tijdelijke werkloosheid“*	Постоянна	20 март, 23 март, 6 април, 7 април, 10 април, 12 юни, 20 юли 2020 г.	23 април, 14 май, 19 юни 2020 г.	7 април , 13 май 2020 г.
BG	Нова схема	30 март (първоначален акт) и 2 юли 2020 г. (удължаване на срока на действие)	Схемата „60 на 40“	Временна	-	-	-
CY	Нови схеми	(Няма налична дата)	Схема, подпомагаща дружествата при пълно спиране на тяхната дейност, схема, подпомагаща дружествата при частично спиране на тяхната дейност	Временна	Да (няма налична дата)	Да (няма налична дата)	Да (няма налична дата)
CZ	Нова схема	31 март 2020 г.	Антивирусна програма — варианти А и Б	Временна	19 март, 26 март, 31 март, 9 април, 4 май, 18 май 2020 г.	8 юни 2020 г.	-
EL	Нови схеми	14 март 2020 г.;	Схема за подпомагане на работата на непълно	Временна	20 март 2020 г.	14 март 2020 г.	-

Държава	Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време				Схеми, подобни на тези за подпомагане на работата на непълно работно време (дати на законодателните актове, когато са налични, въз основа на подадени искания за подкрепа по SURE)		
	Нова(и) или съществуваща(и) схема(и)	**Дата на законодателния акт**	**Наименование**	**Вид схема**	**За самостоятелно заети лица**	**Подпомагане на разходите за труд**	**Защита на служителите**
		14 юни 2020 г.	работно време „*Synergasia*“; специална помощ, предоставяна на служители поради наложеното от кризата спиране на действието на техните трудови договори				
ES	Удължаване на срока на действие/изменение на съществуваща схема поради COVID-19.	17 март, 12 май, 26 юни 2020 г.	„*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*“	Постоянна	17 март, 31 март, 26 юни 2020 г.	12 март, 17 март, 21 април, 12 май, 26 юни 2020 г.	
HR	Нови схеми	30 март 2020 г. и продължаващо одобрение през 2-та половина на 2020 г.	Субсидии за запазване на работни места в секторите, засегнати от COVID-19. Помощ за намаляване на работните часове	Временна	-	-	-
HU	Нова схема (подкрепена от ЕСФ, не отговаря на условията за подкрепа по SURE)	10 април, 17 юни 2020 г.	Схема за подпомагане на работата на непълно работно време	Временна	13 май, 22 юни,	18 март, 23 март	23 март

Държава	Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време				Схеми, подобни на тези за подпомагане на работата на непълно работно време (дати на законодателните актове, когато са налични, въз основа на подадени искания за подкрепа по SURE)		
	Нова(и) или съществуваща(и) схема(и)	**Дата на законодателния акт**	**Наименование**	**Вид схема**	**За самостоятелно заети лица**	**Подпомагане на разходите за труд**	**Защита на служителите**
IE	Съществуваща схема	-	(Частично) „Обезщетение за търсещите работа“	Постоянна	-	„*Схема за временно субсидиране на заплатите*“, 26 март 2020 г.	-
IT	Удължаване на срока на действие/изменение на съществуваща	17 март 2020 г., 19 май 2020 г. и допълнителн	*„Cassa integrazione guadagni“*	Постоянна	17 март 2020 г., 19 май 2020 г. и допълнителни удължавания		
LT	Нова схема	19 март 2020 г.	Субсидия за заплати по време на неактивни моменти	Временна	19 март 2020 г., 1 август 2020 г.	15 май 2020 г.	
LV	Нова схема	26 март 2020 г.	Компенсация за освободени работници	Временна	31 март 2020 г.	21 март 2020 г.	
MT	-	-	-	-	-	„*Схема за временно субсидиране на заплатите*“, 13 април 2020 г.	25 март 2020 г.
PL	Нова схема	2 март	Субсидии за работа на непълно работно време	Временна	2 март	2 март	-
PT	(Временно) удължаване на срока на действие/изменение на съществуваща	26 март 2020 г.	Подкрепа за поддържане на заетостта	Постоянна	13 март, 6 юни 2020 г.	26 март, 6 юни, 19 юни, 30 юли, 31 декември 2020 г.	13 март, 26 март, 19 юни, 30 юли, 31 декември 2020 г.
RO	Нови схеми	21 март 2020 г.,	Техническа безработица, гъвкави работни	Временна	18 март 2020 г., 7 август 2020 г.	-	-

Държава	Схеми за подпомагане на работата на непълно работно време				Схеми, подобни на тези за подпомагане на работата на непълно работно време (дати на законодателните актове, когато са налични, въз основа на подадени искания за подкрепа по SURE)		
	Нова(и) или съществуваща(и) схема(и)	**Дата на законодателния акт**	**Наименование**	**Вид схема**	**За самостоятелно заети лица**	**Подпомагане на разходите за труд**	**Защита на служителите**
		29 май 2020 г., 7 август 2020 г.	ангажименти				
SI	Нови схеми	28 март 2020 г., 30 май 2020 г.	Схема за компенсация за заплати с цел запазване на работни места и схема за подпомагане на работата на непълно работно време	Временна	28 март 2020 г.	28 март 2020 г.	-
SK	Удължаване на срока на действие/изменение на съществуваща схема поради COVID-19.	(Няма налична дата)	Схема за подпомагане на работата на непълно работно време	Временна	Да (няма налична дата)	-	-