KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 22.3.2021 r.
COM(2021) 148 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, KOMITETU EKONOMICZNO-FINANSOWEGO I KOMITETU DS. ZATRUDNIENIA

Sprawozdanie dotyczące europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, na podstawie art. 14 rozporządzenia Rady (UE) 2020/672

SURE: analiza sytuacji po sześciu miesiącach

STRESZCZENIE

Nowatorski instrument umożliwiający reagowanie na skutki społeczno-ekonomiczne pandemii

Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem półrocznym dotyczącym europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE). Przedstawiono w nim dotychczasowe operacje i wykorzystanie instrumentu oraz dokonano przeglądu jego skutków społeczno-ekonomicznych. SURE jest instrumentem kryzysowym o wartości 100 mld EUR stworzonym przez Unię Europejską (UE), aby pomóc państwom członkowskim w ochronie miejsc pracy i dochodów pracowników w kontekście pandemii COVID-19.

SURE jest zdecydowanym wyrazem solidarności mającym na celu ochronę miejsc pracy i działalności gospodarczej na jednolitym rynku. Aby SURE stał się dostępny, wszystkie państwa członkowskie zgodziły się udzielić UE gwarancji dwustronnych, co umożliwiło Unii pozyskiwanie finansowania dłużnego na rynkach w celu sfinansowania pożyczek w ramach SURE.

W dniu 2 kwietnia 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie SURE jako element początkowej reakcji UE na pandemię. Rada przyjęła rozporządzenie w sprawie SURE w dniu 19 maja 2020 r., a państwa członkowskie przedstawiły pierwsze formalne wnioski na początku sierpnia. Pula środków finansowych wynosząca 100 mld EUR została jednak udostępniona w dniu 22 września 2020 r., po podpisaniu umów w sprawie gwarancji przez wszystkie państwa członkowskie. Komisja przyspieszyła wdrażanie instrumentu, nawiązując ścisłą współpracę z państwami członkowskimi i pracując nad przygotowaniem wszystkich porozumień administracyjnych i prawnych (np. dwustronnych umów pożyczek) od chwili przyjęcia rozporządzenia. W rezultacie pierwsza wypłata nastąpiła w dniu 27 października, zaledwie pięć tygodni po udostępnieniu puli środków finansowych.

UE po raz pierwszy wyemitowała obligacje społeczne w celu sfinansowania pomocy finansowej w ramach SURE dla państw członkowskich. W niniejszym sprawozdaniu wywiązano się również z obowiązku sprawozdawczego na podstawie pkt 2.4 ram dotyczących unijnych obligacji społecznych SURE, w szczególności w zakresie przydziału i wpływu środków z SURE.

Duże zainteresowanie

Zapotrzebowanie państw członkowskich na pomoc finansową w ramach SURE jest znaczne. Od czasu wprowadzenia tego instrumentu Rada – na podstawie wniosków Komisji – przydzieliła 18 państwom członkowskim ponad 90 % całkowitej puli środków w wysokości 100 mld EUR. Ponadto w dniu 26 lutego Komisja zaproponowała udzielenie pomocy finansowej również Estonii. Trzy najwyższe kwoty pomocy finansowej przyznano Włochom (27,4 mld EUR), Hiszpanii (21,3 mld EUR) i Polsce (11,2 mld EUR). Aby zmieścić się w przewidzianym w rozporządzeniu limicie koncentracji wynoszącym 60 mld EUR dla trzech największych beneficjentów, nieznacznie zmniejszono kwoty, o które wystąpiły pierwotnie te państwa. Pozostałe państwa członkowskie otrzymały kwotę, o którą wystąpiły: Belgii, Portugalii

i Rumunii przyznano między 4 a 8 mld EUR, natomiast Grecji, Irlandii, Czechom, Słowenii i Chorwacji – między 1 a 3 mld EUR. Pozostałe państwa członkowskie – Słowacja, Litwa, Bułgaria, Węgry, Cypr, Malta i Łotwa – otrzymały pomoc w wysokości poniżej 1 mld EUR.

Pierwsze cztery emisje obligacji w ramach SURE odniosły duży sukces – w okresie od października 2020 r. do stycznia 2021 r. pozyskano 53,5 mld EUR. Pierwszą transakcję na kwotę 17 mld EUR przeprowadzono pomyślnie w dwóch transzach w dniu 20 października 2020 r. Pięć tygodni później w ramach dwóch dodatkowych transakcji pozyskano łącznie blisko 40 mld, co pokryło ponad połowę zapotrzebowania państw członkowskich, które wystąpiły o duże wypłaty w 2020 r. Czwarta transakcja, przeprowadzona w styczniu 2021 r., przyniosła kolejne 14 mld EUR. Emisje te charakteryzowały się znaczną nadsubskrypcją ze strony inwestorów, średnio ponad 10-krotną, co skutkowało korzystnymi warunkami wyceny, w tym ujemnymi stopami zwrotu z obligacji o terminie zapadalności do 15 lat włącznie.

Wykorzystanie SURE przez państwa członkowskie korzystające z pomocy

Spośród 18 państw członkowskich, którym przyznano pomoc w ramach SURE, 15 państw członkowskich wykorzystało otrzymane środki na wsparcie sfinansowania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Większość państw członkowskich korzystających z pomocy złożyła również wnioski o wsparcie w celu sfinansowania „środków podobnych do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy"; 14 z tych państw członkowskich finansuje wsparcie dla osób samozatrudnionych. Wszystkie środki zaproponowane przez państwa członkowskie uznano za kwalifikujące się do pomocy finansowej. Był to efekt wczesnego włączenia państw członkowskich w planowanie i jak najszybsze przygotowanie wdrożenia tego instrumentu, w tym przez wyjaśnienie jego zakresu. W większości przypadków objęte wsparciem mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy są nowymi mechanizmami opracowanymi w reakcji na pandemię COVID-19. Dziewięć państw członkowskich wystąpiło również o pomoc finansową w ramach SURE na pokrycie wydatków na ochronę zdrowia związanych bezpośrednio z sytuacją nadzwyczajną wynikającą z COVID-19.

Szacuje się, że w 2020 r. wsparciem w ramach SURE zostało objętych 25–30 mln osób, co odpowiada jednej czwartej całkowitego zatrudnienia w państwach członkowskich korzystających z pomocy. Liczba ta obejmuje około 21½ mln pracowników oraz 5 mln osób samozatrudnionych i należy ją porównać z łączną liczbą 35 mln osób, które skorzystały z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w UE. Na podstawie sprawozdań państw członkowskich szacuje się, że w 2020 r. wsparcie w ramach SURE otrzymało 1½ mln–2½ mln przedsiębiorstw, tj. 12–16 % przedsiębiorstw, w państwach członkowskich korzystających z pomocy. Sprawozdawczość ta jest jednak niepełna i niejednolita w poszczególnych państwach członkowskich.

Do końca 2020 r. zrealizowano już 80 % całkowitych planowanych wydatków publicznych na kwalifikujące się środki. W sprawozdaniu przedstawiono planowane i faktyczne wykorzystanie pomocy finansowej przyznanej w ramach SURE, na podstawie danych zgłoszonych przez wszystkie państwa członkowskie korzystające z pomocy poza jednym. Z zaktualizowanych sprawozdań państw członkowskich wynika, że wydatki publiczne

częściowo przeniesiono na późniejszy okres. W 2020 r. wydały one mniej, niż pierwotnie przewidywano, a w latach 2021 i 2022 planowały wydać więcej, niż pierwotnie zgłoszono w sierpniu 2020 r.

Niemal wszystkie państwa członkowskie rozdysponowały już albo planują rozdysponować całą kwotę przyznaną w ramach SURE. Trzy państwa członkowskie zgłaszają obecnie niższe planowane wydatki publiczne, niż kwota przyznana w ramach SURE. Te państwa członkowskie wskazały, że wprowadziły już albo w razie potrzeby zamierzają wprowadzić środki w celu wykorzystania całej przyznanej pomocy finansowej, w tym w niektórych przypadkach wydłużając okres obowiązywania środków przewidzianych w odpowiednich decyzjach wykonawczych Rady. W tych państwach członkowskich w szczególności należałoby monitorować absorpcję środków.

Pierwsza ocena wpływu SURE

Wzrost stóp bezrobocia w 2020 r. we wszystkich państwach członkowskich korzystających z pomocy był wyraźnie łagodniejszy niż podczas światowego kryzysu finansowego, chociaż spadek PKB w 2020 r. okazał się poważniejszy. W państwach członkowskich korzystających z pomocy wrażliwość bezrobocia na zmiany w produkcji w 2020 r. była mniejsza, niż przewidywano na podstawie tendencji historycznych. Łagodniejszy wzrost stóp bezrobocia w 2020 r. stanowi pierwszą oznakę sukcesu krajowych i unijnych środków wsparcia realizacji polityki, w tym SURE.

Wpływ SURE wykracza poza utrzymanie miejsc pracy. SURE prawdopodobnie przyczynił się do zwiększenia ogólnego zaufania do zdolności UE w zakresie skutecznego reagowania na bezprecedensowy kryzys. Za pośrednictwem SURE UE wspiera korzystanie z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w państwach członkowskich i zachęca do niego. Większość państw członkowskich korzystających z pomocy wskazała, że SURE miał wpływ na ich decyzję o przyjęciu nowego mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub o zmianie istniejącego mechanizmu.

Jako element wczesnej reakcji politycznej UE SURE zwiększył gotowość państw członkowskich do zaciągania większych pożyczek i dokonywania większych wydatków, niż miałoby to miejsce w przeciwnym przypadku. Większość państw członkowskich korzystających z pomocy wskazała w ankiecie, że wsparcie w ramach SURE odegrało rolę w tymczasowym zwiększeniu zakresu i puli środków dostępnych w ramach mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy oraz w ogólnym finansowaniu polityk mających na celu walkę z kryzysem związanym z COVID-19.

Pomoc finansowa za pośrednictwem SURE przyniosła również oszczędności związane z płatnościami odsetek w szeregu państw członkowskich. Warunki finansowania pożyczek w ramach SURE były zasadniczo korzystniejsze dla państw członkowskich niż emisja własnych obligacji skarbowych. W rezultacie szacuje się, że państwa członkowskie zaoszczędziły łącznie około 5,8 mld EUR podczas pierwszych czterech emisji w ramach SURE, tj. do chwili wypłaty w dniu 2 lutego 2021 r. Ponieważ oczekuje się, że warunki finansowania w ramach SURE pozostaną korzystne, dalsze wypłaty prawdopodobnie przyniosą dodatkowe oszczędności.

Dalsze występowanie zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających stosowanie SURE

W sprawozdaniu omówiono również dalsze występowanie zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających stosowanie SURE, mianowicie ponowny wzrost liczby zakażeń od jesieni. Ten aspekt, wraz z pojawieniem się nowych, bardziej zakaźnych wariantów koronawirusa, zmusił wiele państw członkowskich do ponownego wprowadzenia lub zaostrzenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się koronawirusa. Ograniczenia te spowodowały zahamowanie ożywienia gospodarczego, po tym jak w trzecim kwartale 2020 r. nastąpiło odbicie działalności gospodarczej. Silne ożywienie w przemyśle kontrastuje z niewielką aktywnością sektora usług – ostatnie ograniczenia ponownie wywarły silny wpływ na sektory zatrudniające wielu pracowników, takie jak sektory hotelarsko-gastronomiczny, rozrywkowy i turystyczny. Zgodnie z prognozą Komisji z zimy 2021 r., mimo że oczekuje się umiarkowanego wzrostu aktywności gospodarczej w drugim kwartale i bardziej dynamicznego w trzecim, perspektywy gospodarcze nadal wiążą się ze znaczną niepewnością i wysokim ryzykiem.

WPROWADZENIE

Unia Europejska (UE) stworzyła europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), aby pomóc państwom członkowskim w ochronie miejsc pracy i dochodów pracowników podczas pandemii. Instrument ten powstał w następstwie wytycznych politycznych Komisji jako narzędzie ochrony obywateli Unii podczas wstrząsów zewnętrznych[1]. Jego celem jest w szczególności reagowanie na bezpośrednie skutki gospodarcze, społeczne i zdrowotne pandemii COVID-19 poprzez udzielenie państwom członkowskim, które o to wystąpią, pomocy finansowej Unii w formie pożyczek na korzystnych warunkach. W ramach SURE dostępna jest pomoc finansowa w wysokości do 100 mld EUR na dofinansowanie w państwach członkowskich mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobnych środków służących ochronie pracowników i osób samozatrudnionych, a także pomocniczo środków ochrony zdrowia, w szczególności w miejscu pracy.

SURE uzupełnia starania krajowe i oferuje drugą linię obrony w celu ochrony pracowników i osób samozatrudnionych przed ryzykiem bezrobocia i utraty dochodów. Zachowując związek między pracownikami a ich pracodawcami, SURE chroni również zdolność produkcyjną gospodarki i w związku z tym oczekuje się, że przyczyni się do szybszego i bardziej zdecydowanego ożywienia działalności gospodarczej po ustąpieniu pandemii.

W niniejszym sprawozdaniu podkreślono główne osiągnięcia SURE na luty 2021 r., które można podsumować w następujący sposób:

- szacuje się, że z pomocy w ramach SURE skorzystało 25–30 mln osób oraz 1½–2½ mln przedsiębiorstw;
- pomoc finansową w ramach SURE przyznano 18 państwom członkowskim i oczekuje się, że wkrótce dołączy do nich dziewiętnaste państwo członkowskie;
- przyznano ponad 90 mld EUR, a wypłacono ponad 53 mld EUR;
- jak dotąd 5 % pomocy finansowej przeznaczono na środki ochrony zdrowia;
- zrealizowano już 80 % wydatków publicznych planowanych przez państwa członkowskie;
- szacuje się, że państwa członkowskie zaoszczędziły 5,8 mld EUR na płatnościach odsetek.

Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem półrocznym dotyczącym SURE. Zostało ono przyjęte przez Komisję Europejską („Komisja”) zgodnie z art. 14 rozporządzenia Rady (UE) 2020/672 („rozporządzenie w sprawie SURE”)[2] w celu wywiązania się z obowiązku złożenia sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu i Komitetowi ds. Zatrudnienia w terminie 6 miesięcy od daty uruchomienia SURE

[1] W wytycznych politycznych Komisji na lata 2019–2024 zaproponowano europejski program reasekuracji świadczeń dla osób bezrobotnych w celu ochrony obywateli Unii i zmniejszenia presji na finanse publiczne w przypadku wstrząsów zewnętrznych.

[2] Rozporządzenie Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, Dz.U. L 159 z 20.5.2020, s. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=pl).

w dniu 22 września 2020 r. Na podstawie art. 14 rozporządzenia Komisja składa sprawozdanie dotyczące wykorzystania pomocy finansowej, w tym pozostających kwot należnych oraz mającego zastosowanie harmonogramu spłat w ramach SURE, a także dalszego występowania zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających stosowanie rozporządzenia w sprawie SURE („pandemia COVID-19"). Jest to pierwsze takie sprawozdanie przyjęte przez Komisję. Kolejne sprawozdania będą sporządzane co sześć miesięcy, jak długo będzie dostępny SURE[3]. Datą graniczną w odniesieniu do zamieszczenia informacji w niniejszym sprawozdaniu był dzień 26 lutego 2021 r.

SURE jest również pierwszym przypadkiem, gdy UE wyemitowała obligacje społeczne w celu pozyskania funduszy na pomocy finansowej dla państw członkowskich, co odzwierciedla jej zaangażowanie na rzecz zrównoważonego finansowania. UE przyjęła i opublikowała ramy dotyczące unijnych obligacji społecznych SURE („ramy"), aby ułatwić to zaangażowanie[4]. Wyjaśniono w nich, że środki z SURE będą wykorzystywane do finansowania kwalifikujących się środków społecznych. W pkt 2.4 tych ram zobowiązano Komisję do przedstawiania sprawozdania na temat przydziału środków z SURE i ich wpływu. Niniejsze sprawozdanie będzie również wypełnieniem tego obowiązku.

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono dotychczasowe operacje i wykorzystanie SURE oraz dokonano przeglądu jego skutków społeczno-ekonomicznych. Składa się ono z sześciu sekcji. W sekcji I przypomniano kluczowe działania podjęte przez Komisję, Radę i państwa członkowskie przy ustanawianiu i wdrażaniu SURE. W sekcji II opisano, które państwa członkowskie korzystają z pomocy finansowej w ramach SURE, uwzględniając pozostające do spłaty kwoty, które przyznano i wypłacono, oraz harmonogramy spłat. W sekcji III podsumowano wydatki publiczne państw członkowskich na środki krajowe objęte wsparciem w ramach SURE[5]. Uzupełnieniem tej sekcji jest przegląd tych mechanizmów znajdujący się w załączniku 1. W sekcji IV przeprowadzono wstępną analizę wpływu SURE, w tym wpływu pandemii COVID-19 na zatrudnienie oraz oszczędności z tytułu odsetek osiągniętych przez państwa członkowskie dzięki korzystnym warunkom finansowania uzyskanym przez UE. W sekcji V omówiono utrzymujący się wpływ pandemii COVID-19, który uzasadnia kontynuację SURE. W sekcji VI zawarto sprawozdanie na podstawie pkt 2.4 ram dotyczące unijnych obligacji społecznych SURE, które włączono do niniejszego sprawozdania.

I. SURE I JEGO URUCHOMIENIE

W dniu 2 kwietnia 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący SURE jako element początkowej reakcji UE na pandemię COVID-19, aby wesprzeć państwa członkowskie[6]. Na

[3] Art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE.
[4] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_en
[5] Sekcje II i III dotyczą korzystania z pomocy finansowej w ramach SURE zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE.
[6] Wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia ryzyka bezrobocia w związku z sytuacją nadzwyczajną (SURE) spowodowaną

podstawie tego wniosku w dniu 19 maja 2020 r. Rada przyjęła rozporządzenie w sprawie SURE. Następnie Komisja bezzwłocznie rozpoczęła przygotowywanie niezbędnych działań w celu zapewnienia terminowego udostępnienia SURE i jego szybkiego wdrożenia w ścisłej współpracy ze wszystkimi 27 państwami członkowskimi.

Aby SURE stał się dostępny, państwa członkowskie zgodziły się wnieść dobrowolny wkład do instrumentu poprzez ustanowienie kontrgwarancji w odniesieniu do ryzyka ponoszonego przez UE. Unia ustanowiła system gwarancji podpisany dobrowolnie przez państwa członkowskie i stanowiący środek na podstawie art. 122 ust. 1 TFUE. W tym celu wszystkie 27 państw członkowskich zgodziło się udzielić nieodwołalnej, bezwarunkowej gwarancji uruchamianej na żądanie, pokrywającej 25 % całkowitej puli środków finansowych w ramach SURE wynoszącej 100 mld EUR, tj. 25 mld EUR[7]. W związku z tym SURE nie mógł zostać udostępniony do czasu zawarcia i podpisania przez wszystkie 27 państw członkowskich umów w sprawie gwarancji z Komisją na zasadzie dwustronnej. Udział każdego państwa członkowskiego w ogólnej kwocie gwarancji odpowiada udziałowi każdego państwa członkowskiego w dochodzie narodowym brutto UE zgodnie z częścią budżetu UE dotyczącą dochodów na 2020 r. Wykorzystanie gwarancji pozwoliło na utworzenie SURE bez konieczności wcześniejszego wnoszenia przez państwa członkowskie jakichkolwiek wkładów pieniężnych lub wpłat kapitału.

Ustanowienie systemu gwarancji udzielanych dobrowolnie przez wszystkie państwa członkowskie UE jest zdecydowanym wyrazem solidarności między państwami członkowskimi w ramach UE. Umożliwił on UE przyznanie państwom członkowskim pomocy finansowej w wystarczającej wysokości w celu ochrony miejsc pracy i dochodów w czasie kryzysu związanego z COVID-19. Krajowe procedury zatwierdzania w 27 państwach członkowskich zakończono latem 2020 r. W związku z powyższym SURE stał się dostępny w dniu 22 września 2020 r.

W rozporządzeniu w sprawie SURE określono warunki i procedurę ubiegania się przez państwa członkowskie o pomoc finansową w ramach tego instrumentu. Państwa członkowskie mogą zwrócić się z wnioskiem o wsparcie finansowe, jeśli ich faktyczne lub planowane wydatki publiczne uległy nagłemu i znacznemu wzrostowi od dnia 1 lutego 2020 r. w związku z wprowadzeniem mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków przyjętych w celu sprostania skutkom społeczno-gospodarczym pandemii COVID-19[8]. Na podstawie wniosku Komisji Rada może przyznać pomoc finansową w ramach SURE w drodze decyzji wykonawczej Rady[9]. Okres dostępności, podczas którego można udzielać pomocy finansowej w ramach SURE, kończy się w dniu 31 grudnia 2022 r.[10]

Komisja przystąpiła do wdrażania SURE niezwłocznie po zatwierdzeniu rozporządzenia przez Radę. Nawiązała ona kontakt ze wszystkimi 27 państwami członkowskimi bezzwłocznie

---

pandemią COVID-19, COM(2020) 139 final (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0139%3AFIN)

[7] Zob. art. 11 i 12 rozporządzenia w sprawie SURE.

[8] Zob. art. 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE.

[9] Zob. art. 6 rozporządzenia w sprawie SURE.

[10] Zob. art. 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie SURE.

po przyjęciu rozporządzenia w sprawie SURE w maju 2020 r. Zapytała, czy państwa członkowskie wystąpią o pomoc finansową w ramach SURE, z myślą o jak najszybszym zaplanowaniu i przygotowaniu wdrożenia tego instrumentu, gdy stanie się on dostępny po podpisaniu gwarancji dwustronnych. Po otrzymaniu formalnych wniosków o wsparcie Komisja przedstawiła w dniu 24 sierpnia 2020 r. wnioski o przyznanie pomocy finansowej 15 państwom członkowskim, a następnie kolejny wniosek w dniu 25 sierpnia. Po udostępnieniu SURE w dniu 22 września 2020 r. Rada przyjęła decyzje wykonawcze w celu przyznania pomocy finansowej wszystkim 16 państwom członkowskim (zob. tabela 1). W ostatnim kwartale 2020 r. Rada przyjęła dwie dodatkowe decyzje wykonawcze, dzięki czemu z pomocy w ramach SURE korzysta obecnie łącznie 18 państw członkowskich. Na początku lutego 2021 r. kolejne państwo członkowskie złożyło oficjalny wniosek o wsparcie w ramach SURE, a w dniu 26 lutego Komisja przedstawiła wniosek o udzielenie mu wsparcia. Harmonogram wydarzeń przedstawiono szczegółowo w tabeli 1.

Tabela 1: Harmonogram wdrażania SURE

- **2 kwietnia 2020 r.**
  Komisja przedstawiła wniosek w sprawie utworzenia SURE
- **19 maja 2020 r.**
  Rada zatwierdziła wniosek i przyjęła rozporządzenie w sprawie SURE
- **24 sierpnia 2020 r.**
  Komisja zaproponowała wsparcie finansowe w wysokości 81,4 mld EUR dla 15 państw członkowskich: Belgii, Bułgarii, Czech, Grecji, Hiszpanii, Chorwacji, Włoch, Cypru, Łotwy, Litwy, Malty, Polski, Rumunii, Słowenii i Słowacji
- **25 sierpnia 2020 r.**
  Komisja zaproponowała wsparcie finansowe w wysokości 5,9 mld EUR dla Portugalii
- **22 września 2020 r.**
  SURE stał się dostępny
- **25 września 2020 r.**
  Rada podjęła decyzję o przyznaniu wsparcia finansowego 16 państwom członkowskim
- **7 października 2020 r.**
  Komisja zaproponowała wsparcie finansowe w wysokości 504 mln EUR dla Węgier
- **23 października 2020 r.**
  Rada podjęła decyzję o przyznaniu wsparcia finansowego w wysokości 504 mln EUR dla Węgier
- **16 listopada 2020 r.**
  Komisja zaproponowała wsparcie finansowe w wysokości 2,5 mld EUR dla Irlandii
- **4 grudnia 2020 r.**
  Rada podjęła decyzję o przyznaniu wsparcia finansowego w wysokości 2,5 mld EUR dla Irlandii
- **26 lutego 2021 r.**
  Komisja zaproponowała wsparcie finansowe w wysokości 230 mln EUR dla Estonii

Każde państwo członkowskie korzystające z pomocy finansowej w ramach SURE było zobowiązane do podpisania z Komisją umowy pożyczki określającej cechy pożyczki[11]. Na mocy rozporządzenia w sprawie SURE Komisja jest uprawniona do zaciągania pożyczek w imieniu Unii na rynkach finansowych lub od instytucji finansowych, a także do wypłacania pomocy finansowej przyznanej przez Radę w ramach SURE państwom członkowskim korzystającym z pomocy. Większość umów pożyczek (w tym wnioski o środki finansowe i opinie prawne) podpisano w ostatnim kwartale 2020 r., co umożliwiło Komisji emisję obligacji SURE, z których pierwsza miała miejsce w dniu 20 października 2020 r. Ze względu na wielkość operacji pożyczkowej na rynkach finansowych obligacje te emitowano w transzach, w ramach czterech emisji, do końca stycznia 2021 r. Pozyskane środki wypłacono państwom członkowskim w ratach w ciągu tygodnia od emisji[12]. Emisję obligacji SURE przeprowadzono na podstawie nowych unijnych ram dotyczących obligacji społecznych, gdyż wsparcie udzielane państwom członkowskim przez UE w ramach tego instrumentu służy osiągnięciu celu społecznego, jakim jest ochrona zatrudnienia, utrzymanie dochodów rodzin oraz wsparcie całej gospodarki. Z korzystnych warunków uzyskanych przez Komisję przy pożyczaniu środków na sfinansowanie SURE skorzystały również bezpośrednio państwa członkowskie dzięki pożyczkom wzajemnym[13] (zob. sekcja II).

II. KORZYSTANIE Z POMOCY FINANSOWEJ W RAMACH SURE: KWOTY PRZYZNANE I WYPŁACONE ORAZ INNE ASPEKTY FINANSOWE

W niniejszej sekcji przedstawiono informacje o państwach członkowskich korzystających z pomocy, kwotach przyznanych przez Radę, a także wypłatach, pozostających kwotach należnych oraz mającym zastosowanie harmonogramie spłat.

(i) Przegląd państw członkowskich korzystających z pomocy oraz kwot przyznanych przez Radę

Od czasu wprowadzenia SURE odnotowano znaczne zapotrzebowanie państw członkowskich na pomoc finansową w jego ramach, czego potwierdzeniem jest fakt, że przydzielono już ponad 90 % całkowitej puli środków wynoszącej 100 mld EUR. Osiemnaście państw członkowskich wystąpiło o pomoc finansową i Rada przyznała im taką pomoc na łączną kwotę 90,3 mld EUR (zob. tabela 2). Dziewiętnaste państwo członkowskie złożyło wniosek o udzielenie pomocy finansowej w ramach SURE w lutym 2021 r.[14]

Trzy najwyższe kwoty pomocy finansowej w ramach SURE przyznano Włochom (27,4 mld EUR), Hiszpanii (21,3 mld EUR) i Polsce (11,2 mld EUR). Łącznie w przypadku tych trzech państw członkowskich został osiągnięty limit koncentracji w ramach SURE, zgodnie z którym udział pożyczek udzielonych trzem państwom członkowskim reprezentującym największy

[11] Zob. art. 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie SURE.
[12] Zob. art. 7 rozporządzenia w sprawie SURE.
[13] W przypadku pożyczek wzajemnych Komisja zaciąga pożyczki w imieniu Unii, a pozyskane w ten sposób środki przeznacza na pożyczki udzielane państwom członkowskim na tych samych warunkach.
[14] W dniu 26 lutego 2021 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady w sprawie udzielenia Estonii tymczasowego wsparcia na podstawie rozporządzenia w sprawie SURE w kwocie 230 mln EUR (COM(2021) 104 final).

odsetek udzielonych pożyczek nie może przekraczać 60 % całkowitej puli środków wynoszącej 100 mld EUR, co oznacza, że udział ten nie może przekraczać 60 mld EUR[15].

[15] Art. 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE. Obowiązywanie limitu koncentracji oznacza, że te trzy państwa członkowskie nie będą mogły składać wniosków o udzielenie jakiegokolwiek dodatkowego wsparcia, a żadne inne państwo członkowskie nie będzie mogło uzyskać pożyczek na łączną kwotę przewyższającą 11,2 mld EUR (czyli przewyższającą dotychczasową trzecią co do wielkości kwotę pożyczki), gdyż skutkowałoby to przekroczeniem limitu określonego na poziomie 60 %.

Tabela 2: Przegląd wsparcia udzielonego w ramach SURE

Państwo członkowskie	*Przyznana kwota (EUR)*	*Data przyznania pomocy*	*Odesłanie do decyzji wykonawczej Rady*
Belgia	7 803 380 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1342
Bułgaria	511 000 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1343
Cypr	479 070 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1344
Czechy	2 000 000 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1345
Grecja	2 728 000 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1346
Hiszpania	21 324 820 449	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1347
Chorwacja	1 020 600 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1348
Włochy	27 438 486 464	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1349
Litwa	602 310 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1350
Łotwa	192 700 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1351
Malta	243 632 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1352
Polska	11 236 693 087	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1353
Portugalia	5 934 462 488	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1354
Rumunia	4 099 244 587	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1355
Słowenia	1 113 670 000	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1356
Słowacja	630 883 600	wrzesień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1357
Węgry	504 330 000	październik 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1561
Irlandia	2 473 887 900	grudzień 2020 r.	Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/2005
Ogółem	**90 337 170 575**		

(ii) Wypłata, pozostające kwoty należne oraz mający zastosowanie harmonogram spłat

Komisja odpowiada za operacje zaciągnięcia pożyczek. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SURE Komisja jest upoważniona do zaciągania pożyczek w imieniu Unii na rynkach

kapitałowych lub od instytucji finansowych w celu finansowania pożyczek udzielanych w ramach SURE (pożyczki wzajemne)[16].

Komisja zaczęła zaciągać pożyczki w imieniu UE na rynkach kapitałowych, emitując obligacje społeczne na krótko po podpisaniu umów pożyczek w październiku 2020 r. Proces emisji obligacji przebiegał w ramach serii transakcji finansowych. Jak dotąd przeprowadzono łącznie cztery transakcje, które opisano poniżej. Emisje zakończyły się bardzo dużym sukcesem – w wyniku silnego zainteresowania ze strony inwestorów osiągnięto korzystne warunki cenowe w ramach wszystkich transzy (zob. tabela 3). Na koniec lutego 2021 r. w ramach 4 wypłat 15 państw członkowskich otrzymało łącznie 53,5 mld EUR, czyli 59 % kwoty 90,3 mld EUR, o którą wystąpiono. Termin zapadalności wyemitowanych obligacji społecznych SURE wynosi 5–30 lat, w związku z czym na rzecz państw członkowskich wypłacono pożyczki o średnim terminie zapadalności wynoszącym 14,5 roku[17]. W tabeli 5 zestawiono kwoty wypłacone państwom członkowskim do tej pory, w podziale według transakcji pożyczkowej i terminu zapadalności. W tabeli przedstawiono również kwoty nadal pozostałe do wypłaty każdemu państwu członkowskiemu.

[16] Art. 4 rozporządzenia w sprawie SURE.

[17] Art. 2 ust. 1 każdej decyzji wykonawczej Rady stanowi, że maksymalny średni termin zapadalności pożyczki udzielanej przez Unię państwu członkowskiemu wynosi 15 lat.

Tabela 3: Kluczowe statystyki dotyczące unijnych transakcji pożyczkowych w ramach SURE (w EUR)

Transakcja	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4	
Data	20 października 2020 r.		10 listopada 2020 r.		24 listopada 2020 r.	26 stycznia 2021 r.	
Transza	10 lat	20 lat	5 lat	30 lat	15 lat	7 lat	30 lat (tzw. tap)
Wartość emisji	10 mld	7 mld	8 mld	6 mld	8,5 mld	10 mld	4 mld
Rentowność	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %
Spread	MS +3 punkty bazowe	MS +14 punktów bazowych	MS -9 punktów bazowych	MS +21 punktów bazowych	MS -5 punktów bazowych	MS -16 punktów bazowych	MS +5 punktów bazowych
Premia za zakup obligacji z nowej emisji	+1 punkt bazowy	+2 punkty bazowe	+1,5 punktu bazowego	+2,5 punktu bazowego	+1 punkt bazowy	+1 punkt bazowy	+1 punkt bazowy
Popyt wśród inwestorów ogółem	145 mld	88 mld	105 mld	70 mld	114 mld	83 mld	49 mld
Wskaźnik pokrycia popytu	15	13	13	12	13	8	12

Uwaga: statystyki te dotyczą operacji zaciągania pożyczek przez Komisję w imieniu Unii. MS oznacza medianę stóp swapowych (*mid-swap*). Premia za zakup obligacji z nowej emisji oznacza premię wypłacaną inwestorom z tytułu nabycia nowo wyemitowanej obligacji powyżej wartości spreadu oczekiwanego w przypadku podobnych obligacji będących w obrocie na rynku wtórnym.

Pierwszą transakcję SURE na kwotę 17 mld EUR przeprowadzono pomyślnie w dwóch transzach w dniu 20 października 2020 r. Wyemitowano dwa rodzaje obligacji: o wartości 10 mld EUR z terminem wykupu w październiku 2030 r. i o wartości 7 mld EUR z terminem wykupu w 2040 r. Inwestorzy byli bardzo zainteresowani tym posiadającym wysoki rating instrumentem, tak że oferta zakończyła się ponad 13-krotną nadsubskrypcją. W dniu 27 października 2020 r. środki wypłacono Włochom, Polsce i Hiszpanii.

W dniu 10 listopada 2020 r. przeprowadzono drugą transakcję SURE na łączną kwotę 14 mld EUR. Tę emisję również podzielono na obligacje o dwóch różnych okresach zapadalności: obligacje o wartości 8 mld EUR z terminem zapadalności w listopadzie 2025 r. oraz 6 mld EUR z terminem zapadalności w listopadzie 2050 r. Środki wypłacono Chorwacji, Cyprowi, Grecji, Hiszpanii, Litwie, Łotwie, Malcie, Słowenii i Włochom.

W dniu 24 listopada 2020 r. przeprowadzono pomyślnie trzecią transakcję obejmującą jedną transzę obligacji na kwotę 8,5 mld EUR z terminem zapadalności w lipcu 2035 r. 15-letnie obligacje społeczne przyciągnęły największy w historii portfel zamówień dla każdej emisji referencyjnej pojedynczej transzy, stanowiąc największą jak dotychczas transakcję w kategorii 15-letnich papierów dłużnych emitentów narodowych, ponadnarodowych i agencji (SSA – *Sovereigns, Supranationals and Agencies*). Środki wypłacono Belgii, Węgrom, Portugalii, Rumunii i Słowacji w dniu 1 grudnia 2020 r.

W dniu 26 stycznia 2021 r. przeprowadzono czwartą – i jednocześnie pierwszą w 2021 r. – transakcję obejmującą dwie transze. Obligacje społeczne o wartości 14 mld EUR podzielono

na obligacje na kwotę 10 mld EUR z terminem zapadalności w czerwcu 2028 r. i dodatkową emisję (tzw. tap) obligacji na kwotę 4 mld EUR uzupełniającą wcześniej wyemitowane obligacje z terminem zapadalności w listopadzie 2050 r. Oferta zakończyła się odpowiednio ponad 8- i 12-krotną nadsubskrypcją, przy czym 7-letnie obligacje wyceniono przy ujemnej stopie zwrotu wynoszącej -0,497 % a 30-letnie obligacje – przy stopie zwrotu wynoszącej 0,134 %, co stanowi pozytywny wynik dla tego terminu zapadalności. W dniu 2 lutego 2021 r. środki wypłacono Belgii, Cyprowi, Węgrom, Łotwie, Polsce, Słowenii, Hiszpanii, Grecji i Włochom.

W tabeli 4 przedstawiono dane dotyczące harmonogramu spłat. Termin spłaty kwoty głównej pożyczek upływa w latach 2025–2050. Odsetki są należne corocznie.

Tabela 4: Harmonogram spłat należnych unijnych pożyczek w ramach SURE

Rok kalendarzowy	Kwota główna	Odsetki	SURE ogółem
2021		32 960 000	32 960 000
2022		37 000 000	37 000 000
2023		37 000 000	37 000 000
2024		37 000 000	37 000 000
2025	8 000 000 000	37 000 000	8 037 000 000
2026		37 000 000	37 000 000
2027		37 000 000	37 000 000
2028	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2029		37 000 000	37 000 000
2030	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2031		37 000 000	37 000 000
2032		37 000 000	37 000 000
2033		37 000 000	37 000 000
2034		37 000 000	37 000 000
2035	8 500 000 000	37 000 000	8 537 000 000
2036		37 000 000	37 000 000
2037		37 000 000	37 000 000
2038		37 000 000	37 000 000
2039		37 000 000	37 000 000
2040	7 000 000 000	37 000 000	7 037 000 000
2041		30 000 000	30 000 000
2042		30 000 000	30 000 000
2043		30 000 000	30 000 000
2044		30 000 000	30 000 000
2045		30 000 000	30 000 000
2046		30 000 000	30 000 000
2047		30 000 000	30 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Ogółem	**53 500 000 000**	**1 035 960 000**	**54 535 960 000**

Tabela 5: Kwoty wypłacone na rzecz państw członkowskich w ramach SURE (w mld EUR)

Państwo	**Kwota pierwotnej pożyczki**	**1. unijna emisja w ramach SURE** Transakcja: 20.10.2020 Wypłata: 27.10.2020			**2. unijna emisja w ramach SURE** Transakcja: 10.11.2020 Wypłata: 17.11.2020			**3. unijna emisja w ramach SURE** Transakcja: 24.11.2020 Wypłata: 01.12.2020	**4. unijna emisja w ramach SURE** Transakcja: 26.01.2021 Wypłata: 02.02.2021			**SURE ogółem**	**% kwoty ogółem, o którą wystąpiono**	**Średnia zapadalność (w latach)**	**Kwota pozostała do wypłaty**
		10 lat	**20 lat**	**Ogółem**	**5 lat**	**30 lat**	**Ogółem**	**15 lat**	**7 lat**	**30 lat**	**Ogółem**				
Belgia	7,80							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**	**4,0**	**51 %**	**14,9**	3,8
Bułgaria	0,51														0,5
Cypr	0,48				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Czechy	2,00														2,0
Grecja	2,73				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**	**2,7**	**100 %**	**14,8**	0,0
Hiszpania	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
Chorwacja	1,02				0,3	0,2	**0,5**				**0,0**	**0,5**	**50 %**	**13,3**	0,5
Węgry	0,50							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Irlandia	2,47														2,5
Włochy	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
Litwa	0,60				0,2	0,1	**0,3**				**0,0**	**0,3**	**50 %**	**13,3**	0,3
Łotwa	0,19				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**	**0,2**	**100 %**	**14,8**	0,0
Malta	0,24				0,1	0,0	**0,1**				**0,0**	**0,1**	**49 %**	**13,3**	0,1
Polska	11,24	1,0		**1,0**					2,6	1,7	**4,3**	**5,3**	**47 %**	**14,9**	6,0
Portugalia	5,93							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**51 %**	**14,6**	2,9
Rumunia	4,10							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**73 %**	**14,6**	1,1
Słowenia	1,11				0,2		**0,2**		0,5	0,4	**0,9**	**1,1**	**100 %**	**14,8**	0,0
Słowacja	0,63							**0,3**			**0,0**	**0,3**	**48 %**	**14,6**	0,3
Ogółem	**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. WYKORZYSTYWANIE SURE: WYDATKI PUBLICZNE I ŚRODKI KRAJOWE OBJĘTE ZAKRESEM STOSOWANIA SURE

Niniejsza sekcja zawiera podsumowanie wydatków publicznych i środków krajowych państw członkowskich objętych zakresem stosowania SURE.

3.1 Faktyczne i planowane wydatki publiczne objęte wsparciem w ramach SURE

W sekcji tej przedstawiono planowane i faktyczne wykorzystanie pomocy finansowej przyznanej w ramach SURE na podstawie danych zgłoszonych Komisji przez 17 państw członkowskich.[18] Państwa członkowskie korzystające z pomocy finansowej w ramach SURE powinny wykorzystywać ją przede wszystkim do wsparcia swoich mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobnych środków, zwłaszcza dla osób samozatrudnionych, a w stosownych przypadkach – do wsparcia odpowiednich środków ochrony zdrowia, szczególnie środków w miejscu pracy[19]. Najpierw zostanie przedstawiony przydział wydatków publicznych, a następnie przedstawiona zostanie szacunkowa liczba pracowników i przedsiębiorstw objętych SURE. Dane zostaną zaprezentowane na podstawie dwóch iteracji sprawozdań przedstawionych przez państwa członkowskie: sprawozdań przedstawionych w sierpniu 2020 r. przy składaniu wniosku o udzielenie pomocy finansowej w ramach SURE („wstępne sprawozdania") i sprawozdań przedstawionych ponownie na przełomie stycznia i lutego 2021 r. („zaktualizowane sprawozdania"). Przedstawione informacje odpowiadają informacjom zgłoszonym przez państwa członkowskie[20].

Po pierwsze, do końca 2020 r. zrealizowano już 80 % całkowitych planowanych wydatków publicznych na kwalifikujące się środki[21]. Pomoc finansową w ramach SURE przyznano w celu wsparcia państw członkowskich w uporaniu się z nagłym i znacznym wzrostem faktycznych wydatków publicznych od dnia 1 lutego 2020 r. w związku z wprowadzeniem mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków przyjętych w celu sprostania skutkom społeczno-gospodarczym pandemii COVID-19. W ramach tego instrumentu możliwe było również wykorzystanie pomocy finansowej na sfinansowanie planowanego wzrostu wydatków publicznych przeznaczonych na takie środki. W czerwcu 2020 r. poniesione wydatki publiczne objęte wsparciem w ramach SURE stanowiły 46 % łącznej kwoty wydatków publicznych, a w grudniu 2020 r. odsetek ten wzrósł do 80 %. Wykres 1 przedstawia zmianę tego wskaźnika od czasu wprowadzenia SURE.

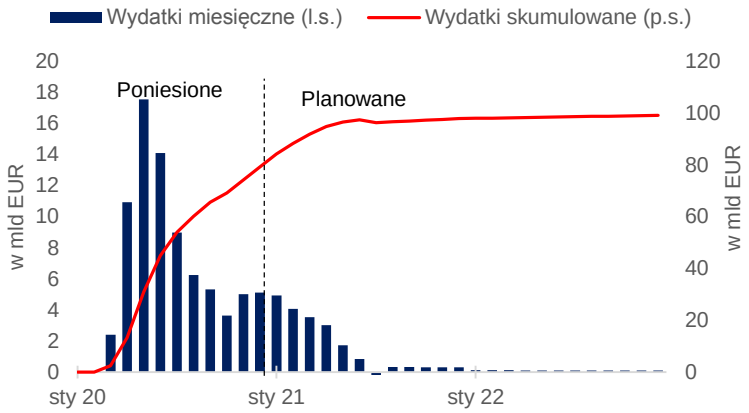
[18] Czechy nie przedstawiły zaktualizowanego sprawozdania na podstawie art. 11 rozporządzenia w sprawie SURE do daty granicznej, a zatem wszystkie dane dotyczące Czech opierają się na wstępnym sprawozdaniu przedstawionym w sierpniu 2020 r.

[19] Zob. art. 3 ust. 2 i art. 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie SURE.

[20] Nie uwzględniono jeszcze nowych środków przedstawionych przez państwa członkowskie w czasie składania zaktualizowanego sprawozdania, gdyż nie zostały one jeszcze ocenione pod kątem kwalifikowalności.

[21] Kwalifikujące się środki oznaczają środki opisane w art. 3 ust. 2 rozporządzenia: krajowe mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobne środki, a także, dodatkowo, środki ochrony zdrowia.

Wykres 1: Miesięczne zmiany wydatków publicznych objętych SURE (wydatki poniesione i planowane)



Uwaga: nieznacznie ujemny poziom wydatków w lipcu 2021 r. wynika z faktu, że w tym miesiącu spodziewano się wysokich płatności z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na wsparcie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy.

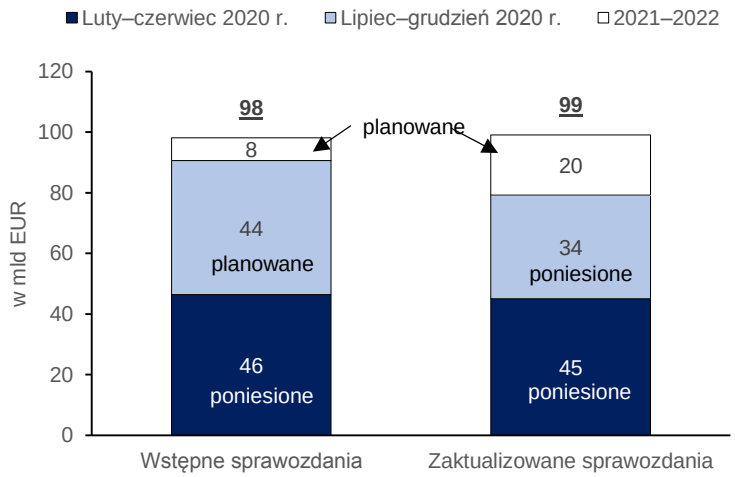
Na podstawie porównania danych zawartych we wstępnych i zaktualizowanych sprawozdaniach państw członkowskich widać, że ich wydatki są mniejsze, niż początkowo przewidywano w 2020 r. Według najnowszych przekazanych danych szacunkowe faktyczne wydatki publiczne w okresie luty–czerwiec 2020 r. spadły o 1,3 mld EUR (zob. wykres 2). W czasie składania wniosków o pomoc w ramach SURE państwa członkowskie przewidywały, że ich wydatki na środki kwalifikujące się do pomocy w ramach SURE wyniosą w całym 2020 r. 90,0 mld EUR. Ostatecznie państwa członkowskie wydały 79,3 mld EUR, czyli o 9,6 mld EUR mniej, niż przewidywano.

Z zaktualizowanych sprawozdań państw członkowskich wynika, że wydatki publiczne częściowo przeniesiono na późniejszy okres. W przypadku połowy państw członkowskich wydatki publiczne poniesione w pierwszym półroczu 2020 r. przekroczyły szacunki z sierpnia 2020 r., natomiast w przypadku drugiej połowy państw członkowskich wydatki te były niższe, niż przewidywano (zob. wykres 3). W dwóch państwach członkowskich, w których odnotowano największy wzrost wydatków w pierwszym półroczu 2020 r., w drugim półroczu nastąpił spadek wydatków. Dziewięć państw członkowskich zgłosiło mniejsze wydatki publiczne w drugiej połowie 2020 r., niż początkowo przewidywano. W większości przypadków wiąże się to z większymi planowanymi wydatkami w 2021 r. Dwa państwa członkowskie planują jednak mniejsze wydatki również w 2021 r.

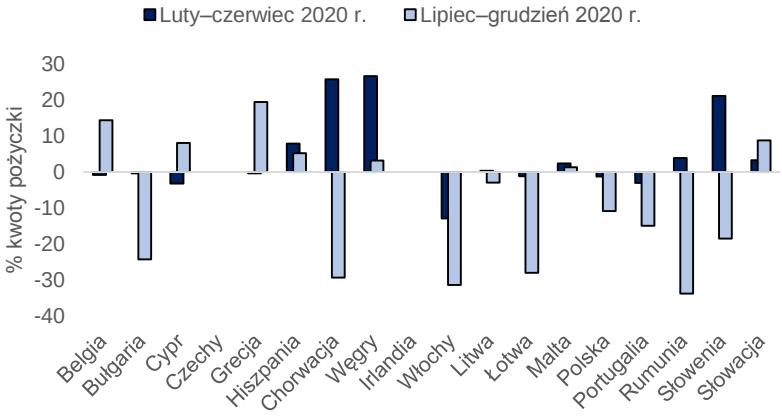
Zgodnie z zaktualizowanymi sprawozdaniami państwa członkowskie zaplanowały większe wydatki w latach 2021 i 2022, niż pierwotnie zgłoszono w sierpniu 2020 r. Planowane wydatki publiczne na kwalifikujące się środki w 2021 r. wzrosły z 7,4 mld EUR według wstępnych sprawozdań w sierpniu 2020 r. do 19,8 mld EUR według danych zgłoszonych w styczniu 2020 r. (zob. wykres 2). Jedynie dwa państwa członkowskie przedstawiły w zaktualizowanych sprawozdaniach dane dotyczące wydatków publicznych planowanych w 2022 r. (1,3 mld EUR). Obecnie oczekuje się, że łączna kwota wydatków publicznych przeznaczonych na kwalifikujące się środki przez wszystkie państwa członkowskie korzystające

z pomocy wyniesie 99,1 mld EUR, czyli więcej, niż wynosi łączna kwota środków przyznanych do tej pory w ramach SURE. Jest to zgodne z uzupełniającym charakterem SURE, który ma stanowić uzupełnienie krajowych środków finansowych przeznaczonych na wsparcie zatrudnienia. Niektóre państwa członkowskie zaplanowały wydatki na te środki przekraczające kwotę pomocy finansowej, o jaką ubiegają się w ramach SURE. Dotyczy to między innymi państw, które osiągnęły limit koncentracji SURE.

Wykres 2: Zgłoszone zagregowane dane dotyczące wydatków publicznych



Wykres 3: Różnica w zakresie poniesionych wydatków publicznych między danymi zawartymi we wstępnych i w zaktualizowanych sprawozdaniach (% kwoty pożyczki)

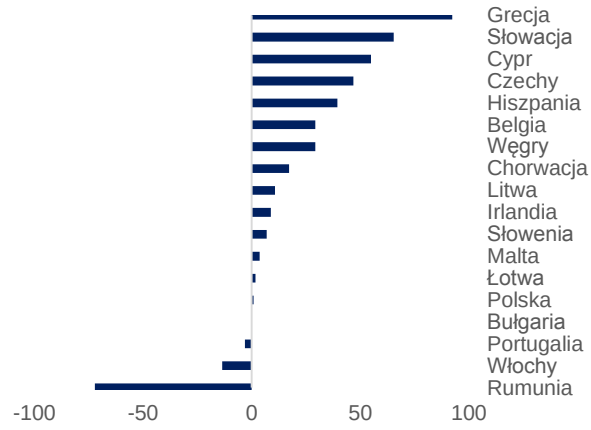


Uwaga: Irlandia złożyła wniosek o udzielenie pomocy finansowej w ramach SURE w dniu 27 października 2020 r., a dane w tabeli z danymi wstępnymi i w tabeli z danymi zaktualizowanymi nie zmieniły się. Czechy nie przedstawiły zaktualizowanej tabeli sprawozdawczej do daty granicznej.

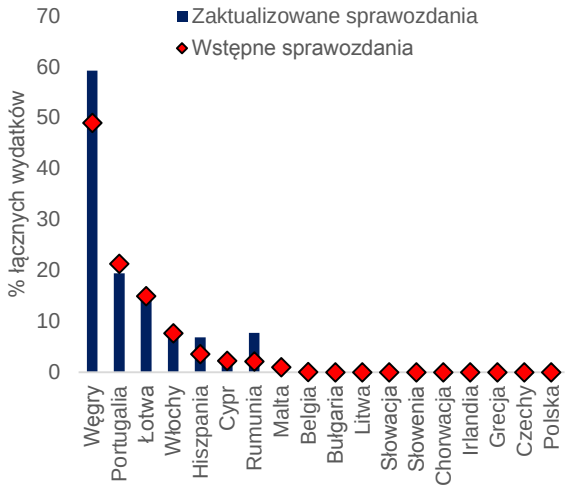
Niemal wszystkie państwa członkowskie rozdysponowały już albo planują rozdysponować całą kwotę przyznaną w ramach SURE. W praktyce wydatki dokonane lub zaplanowane przez 15 państw członkowskich przekraczają obecną kwotę pomocy finansowej otrzymaną w ramach SURE na kwalifikujące się środki (zob. wykres 4). Oznacza to, że w ujęciu łącznym wydatki państw członkowskich na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki przewyższą kwotę określoną w złożonych wnioskach o udzielenie pomocy finansowej w ramach SURE. Trzy państwa członkowskie zgłosiły jednak niższe planowane wydatki na środki przewidziane w stosownych decyzjach wykonawczych Rady niż kwota przyznana w ramach SURE. Wniosek ten opiera się na zaktualizowanych sprawozdaniach przedstawionych przez

państwa członkowskie, które wskazały również, że podjęły już albo w razie potrzeby zamierzają podjąć kroki w celu wykorzystania całej pomocy finansowej przyznanej w ramach SURE, w tym w niektórych przypadkach wydłużając okres obowiązywania środków przewidzianych w odpowiednich decyzjach wykonawczych Rady. Komisja przeanalizuje wszystkie zmiany planowanych wydatków, przedstawione przez państwa członkowskie, w celu zapewnienia, aby wydatki pozostały zgodne z celem SURE, oraz w razie potrzeby w celu zaproponowania zmian decyzji wykonawczych Rady.

Wykres 4: Nadwyżka planowanych i poniesionych wydatków publicznych ponad kwotę pożyczki (% kwoty pożyczki)



Wykres 5: Udział wydatków publicznych przeznaczonych na środki ochrony zdrowia



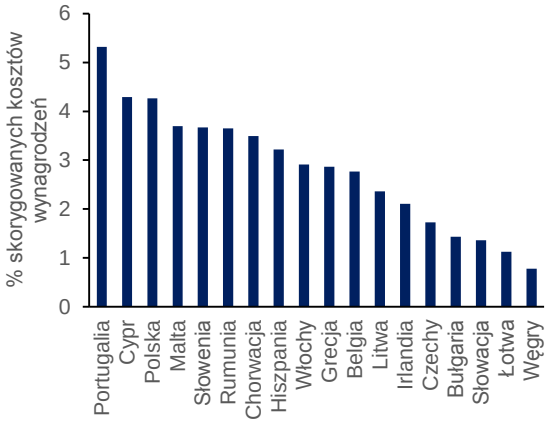
Uwaga: wydatki publiczne oznaczają wydatki zgłoszone, bez korekty o limit koncentracji, i przeznaczone na środki określone w decyzjach wykonawczych Rady, tj. wyłączono wszelkie zgłoszone przez państwa członkowskie nowe środki, których nie uwzględniono w decyzjach wykonawczych Rady. Dane zgłoszone w tabelach sprawozdawczych przedstawionych przez państwa członkowskie. Państwa członkowskie, w przypadku których odnotowano niedobór środków, jak widać na wykresie 4, zamierzają wykorzystać pełną kwotę przyznaną w ramach SURE. W szczególności władze włoskie wskazały, że planują wydać pełną przyznaną kwotę. Odnosząc się do wykresu 5, w przypadku wstępnego wniosku Węgier o udzielenie pomocy finansowej zastosowano pułap na poziomie 49 % wydatków na środki ochrony zdrowia, ponieważ mają one charakter dodatkowy, w związku z czym nie można było przeznaczyć na nie połowy lub większej części łącznej kwoty przyznanej w ramach SURE. Zgodnie z zaktualizowanymi sprawozdaniami w przypadku większości państw członkowskich korzystających z pomocy łączna kwota wydatków publicznych na środki kwalifikujące się w ramach SURE przekroczy maksymalną kwotę przyznaną w ramach SURE (w związku z czym wydatki te będą musiały być finansowane na szczeblu krajowym lub z wykorzystaniem innych instrumentów). W szczególnym przypadku Węgier nadwyżka ta w niewspółmiernym stopniu wiąże się ze środkami ochrony zdrowia, co wyjaśnia wzrost udziału wydatków na te środki do poziomu ponad 50 %.

Państwa członkowskie przeznaczyły większość środków uzyskanych w drodze pomocy finansowej w ramach SURE na wsparcie instrumentów rynku pracy, przy czym ograniczona liczba państw członkowskich wykorzystała pomoc również na finansowanie środków ochrony zdrowia. Do tej pory na środki ochrony zdrowia przeznaczono łącznie 5 % pomocy finansowej w ramach SURE, przy czym 10 państw członkowskich wykorzystało uzyskaną pomoc finansową wyłącznie na sfinansowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru

czasu pracy i podobnych środków (zob. wykres 5). W rozporządzeniu w sprawie SURE dopuszcza się finansowanie dodatkowo środków ochrony zdrowia. W wydanych do tej pory decyzjach Rady dotyczących pomocy finansowej żadnemu państwu członkowskiemu nie zezwolono na przeznaczenie na środki ochrony zdrowia więcej niż 49 % pomocy[22].

Pomoc finansowa w ramach SURE stanowi równowartość 2,8 % wynagrodzeń pracowników i osób samozatrudnionych w państwach członkowskich korzystających z pomocy w 2020 r.[23] Odsetek ten waha się między 0,8 % a 5,3 % w poszczególnych państwach członkowskich (zob. wykres 6). Udzielona pomoc finansowa stanowi także równowartość 1,5 % PKB państw członkowskich korzystających z pomocy.

Wykres 6: Procent kwoty pożyczki, jaki stanowią koszty wynagrodzeń pracowników i osób samozatrudnionych, w podziale na państwa członkowskie



Uwaga: w tym przypadku płace oblicza się jako wynagrodzenia pracowników i nadwyżki operacyjne brutto powiększone o dochód mieszany gospodarstw domowych i instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych (płace osób samozatrudnionych). Szacunki z 2020 r. pochodzą z prognozy Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

3.2 Udział osób zatrudnionych i przedsiębiorstw objętych wsparciem w ramach SURE

Szacuje się, że w 2020 r. wsparciem w ramach SURE zostało objętych 25–30 mln osób, co odpowiada jednej czwartej całkowitego zatrudnienia w państwach członkowskich korzystających z pomocy[24]**.** Stanowi to również około dwie trzecie liczby pracowników

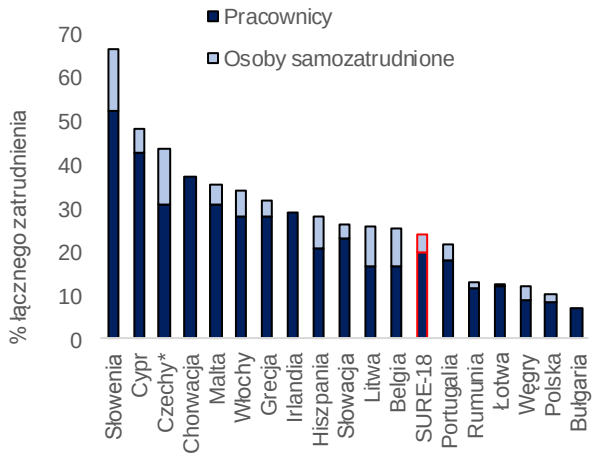
[22] Komisja konsekwentnie kierowała do państw członkowskich – w kontaktach dwustronnych i wspólnie z Radą – wytyczne, że kwota na takie środki nie powinna przekroczyć 15 % przyznanej kwoty.

[23] W tym przypadku płace oblicza się jako wynagrodzenia pracowników i nadwyżki operacyjne brutto powiększone o dochód mieszany gospodarstw domowych i instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych (płace osób samozatrudnionych).

[24] O ile dane dotyczące wydatków publicznych zgłoszone przez państwa członkowskie były zadowalające, to jednak dane wymagane przez Komisję na temat przedsiębiorstw i osób, które skorzystały ze środków objętych wsparciem w ramach SURE były niekompletne i różniły się w poszczególnych państwach członkowskich. W związku z tym konieczne było zastosowanie racjonalnych założeń i bazowanie na innych dostępnych źródłach danych (zob. przypisy 26 i 28). Z uwagi na niekompletność danych zgłoszonych przez państwa członkowskie w niniejszym sprawozdaniu przedstawiono zatem orientacyjne szacunki dotyczące osób i przedsiębiorstw objętych wsparciem. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za zgłaszanie danych. Należy zauważyć, że Komisja wymaga od państw

objętych mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy w UE[25]. Centralna szacunkowa liczba 26½ mln obejmuje około 21½ mln pracowników i 5 mln osób samozatrudnionych.[26]. Wykres 7 przedstawia podział według państw członkowskich, przy czym w poszczególnych państwach wsparciem w ramach SURE objęto od 7 % do blisko 70 % zatrudnienia ogółem. Trudno jest oszacować liczbę osób objętych środkami ochrony zdrowia z wystarczającą dokładnością ze względu na różnorodność środków przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich. Należy zatem przyjąć zachowawcze podejście do analizy tych szacunków, mając na uwadze, że wsparcie w ramach SURE wykracza poza instrumenty rynku pracy, a zatem przynosi korzyści szerszemu gronu osób.

Wykres 7: Liczba pracowników objętych SURE (% wszystkich pracowników w 2020 r.)



Uwaga: dane dotyczące zakresu wsparcia zaczerpnięto ze sprawozdań państw członkowskich. Dane dotyczące Czech opierają się na wstępnym sprawozdaniu z sierpnia 2020 r., w związku z czym na potrzeby zagregowanej wartości dotyczącej objęcia wsparciem założono, że zakres wsparcia zatrudnienia był podobny jak w pozostałych państwach członkowskich. Łączne dane dotyczące zatrudnienia pochodzą z AMECO i wykorzystuje się w nich

---

członkowskich informacji dotyczących przedsiębiorstw i pracowników w związku ze spoczywającym na niej zadaniem, określonym w sekcji 2.4 ram dotyczących unijnych obligacji społecznych SURE, uzyskania od państw członkowskich korzystających z pomocy odpowiednich danych i wskaźników, takich jak liczba miejsc pracy i liczba przedsiębiorstw objętych pomocą/wsparciem. Sprawozdawczość dotycząca wpływu będzie zależała od jakości i stopnia szczegółowości informacji przekazywanych Komisji.

[25] Udział ten stanowi orientacyjne szacunki, gdyż dostępne dane na temat pracowników objętych mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy dotyczą jedynie liczby osób, które złożyły wniosek o objęcie mechanizmami zmniejszonego wymiaru czasu pracy, opierają się na wartościach szczytowych z przełomu kwietnia i maja 2020 r. oraz nie obejmują osób samozatrudnionych. Aby w większym stopniu dostosować te dane do danych dotyczących zasięgu SURE, wyłączyliśmy osoby samozatrudnione z zasięgu SURE i przyjęliśmy, że „podobne środki" obejmują mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy.

[26] Czechy nie przedstawiły żadnych zaktualizowanych informacji na temat zakresu wsparcia. W zagregowanych danych przyjęto podobny zakres wsparcia zatrudnienia jak w pozostałych państwach członkowskich, tj. założono, że wsparciem objęto blisko jedną czwartą wszystkich pracujących. Jeżeli jednak potwierdziłyby się dane przedstawione przez Czechy w tabeli sprawozdawczej z sierpnia 2020 r., zagregowana szacunkowa liczba osób objętych wsparciem w ramach SURE wzrosłaby do 27,5 mln osób. Na wykresie 7 przedstawiono informacje w podziale na państwa członkowskie odpowiadające informacjom zgłoszonym przez państwa członkowskie. Środkami SURE w znacznie większym zakresie objęto zatrudnienie niż koszty wynagrodzeń. Wynika to między innymi z faktu, że niektóre osoby mogły korzystać ze wsparcia jedynie w niektórych miesiącach, a nie w ciągu całego roku, za który wypłacano wynagrodzenia.

definicję całkowitego zatrudnienia według rachunków narodowych, która obejmuje zarówno pracowników otrzymujących wynagrodzenie, jak i osoby samozatrudnione.

Szacunki Komisji opierające się na sprawozdaniach państw członkowskich wskazują, że w 2020 r. wsparcie w ramach SURE otrzymało we wszystkich państwach członkowskich od 1½ mln do 2½ mln przedsiębiorstw. Tylko 14 państw członkowskich przekazało zaktualizowane dane na temat objęcia wsparciem przedsiębiorstw[27]. Jeżeli chodzi o państwa członkowskie, które przekazały sprawozdania, wsparcie w ramach SURE otrzymało prawie 800 000 przedsiębiorstw. Liczba ta stanowi 12 % łącznej liczby przedsiębiorstw w tych państwach członkowskich. Biorąc pod uwagę, że niektóre większe państwa członkowskie korzystające z pomocy nie przekazały wymaganych danych, wartość ta jest niepełna i znacznie niższa od faktycznej łącznej liczby przedsiębiorstw objętych wsparciem. Na podstawie racjonalnych założeń szacuje się, że liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem znacznie wzrośnie, do 1½ mln–2½ mln przedsiębiorstw, jeżeli uwzględni się pozostałe cztery państwa członkowskie[28]. Wzywa się państwa członkowskie, które nie przekazały Komisji wymaganych danych, do ich przekazania na potrzeby drugiego sprawozdania dotyczącego SURE.

3.3 Zwięzły przegląd mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobnych środków objętych wsparciem w ramach SURE

Spośród 18 państw członkowskich, które korzystają z pomocy w ramach SURE, 15 państw członkowskich wykorzystało otrzymane środki na wsparcie finansowania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Są to programy publiczne umożliwiające przedsiębiorstwom mającym trudności gospodarcze przejściowe skrócenie czasu pracy ich pracowników, którzy otrzymują wówczas publiczne wsparcie dochodu za nieprzepracowane godziny. Spośród trzech państw członkowskich, które nie wykorzystały pomocy finansowej w ramach SURE na sfinansowanie mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, Irlandia i Malta posiadają podobne mechanizmy zapewniające wsparcie przedsiębiorstwom dotkniętym kryzysem związanym z COVID-19 w postaci subsydiowania wynagrodzeń (zob. dalsze informacje poniżej). Węgry natomiast posiadają mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy, ale wydatki publiczne w ramach tego mechanizmu sfinansowano całkowicie za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Społecznego (w związku z czym mechanizm ten nie kwalifikował się do objęcia SURE).

[27] Dane na temat objęcia wsparciem przedsiębiorstw przekazało 14 następujących państw członkowskich: Belgia, Bułgaria, Cypr, Chorwacja, Węgry, Irlandia, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja i Słowenia. Czechy przekazały dane wyłącznie we wstępnym sprawozdaniu.

[28] Jeżeli chodzi o dolną wartość szacunkową wynoszącą 1½ mln, w szacunku tym zakłada się podobne objęcie wsparciem przedsiębiorstw w tych czterech państwach członkowskich. W górnej wartości szacunkowej (2½ mln) uwzględniono fakt, że objęcie wsparciem pracowników w tych czterech państwach członkowskich jest średnio wyższe, co może przełożyć się na wyższe objęcie wsparciem przedsiębiorstw.

W większości przypadków objęte wsparciem mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy są nowymi mechanizmami opracowanymi w reakcji na pandemię COVID-19 (zob. tabela 6). Wszystkie te nowe mechanizmy ustanowiono tymczasowo w odpowiedzi na aktualne problemy ekonomiczne. Pięć państw członkowskich, które otrzymały wsparcie w ramach SURE i wdrożyły mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy jeszcze przed wybuchem pandemii COVID-19 (Belgia, Hiszpania, Włochy, Portugalia i Słowacja), dostosowały je w reakcji na pandemię. Wprowadzone zmiany dotyczyły głównie tymczasowego uproszczenia procedur administracyjnych, rozszerzenia zakresu tych mechanizmów, złagodzenia warunków kwalifikowalności, większej puli dostępnych środków (dla pracowników lub pracodawców) oraz wydłużonego czasu trwania wsparcia.

W ramach wszystkich krajowych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy zapewnia się wsparcie dla pracowników, których umowa zostaje całkowicie zawieszona w następstwie zupełnego przerwania działalności gospodarczej. Ponadto większość mechanizmów (ale nie wszystkie) zapewnia wsparcie także w przypadku częściowego zmniejszenia liczby godzin pracy w okresach ograniczenia działalności gospodarczej. Podczas gdy w większości przypadków przedsiębiorstwa mogą same wybrać zakres obniżenia wymiaru czasu pracy, w niektórych krajach mają zastosowanie ograniczenia. Na przykład w Grecji i na Słowenii poza całkowitym zawieszeniem pracy (w przypadku zupełnego zatrzymania działalności) umożliwia się wyłącznie obniżenie z pełnego do niepełnego wymiaru czasu pracy. Wysokość wsparcia publicznego oblicza się zasadniczo jako odsetek wynagrodzenia pracownika i wynosi ono od 50 % do 100 %. W załączniku 1 przedstawiono dalsze szczegółowe informacje na temat mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy.

Wszystkie 18 państw członkowskich poza Bułgarią i Chorwacją złożyło wnioski o wsparcie w celu sfinansowania „środków podobnych do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy”. W większości przypadków wnioski te dotyczyły środków, które miały być dodatkowe w stosunku do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Są to środki służące ochronie pracowników i osób samozatrudnionych, zmniejszeniu skali bezrobocia i utraty dochodów w kontekście kryzysu związanego z COVID-19, ale nie wchodzące ściśle w zakres przedstawionej powyżej definicji mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Liczba i rodzaj środków, które wchodzą w zakres tej kategorii, znacznie się różnią. Można je zasadniczo pogrupować w następujący sposób:

- *programy subsydiowania wynagrodzeń*, takie jak programy w Irlandii i na Malcie, o których mowa powyżej, w ramach których subsydiuje się koszty pracy ponoszone przez przedsiębiorstwa dotknięte kryzysem związanym z COVID-19. Cel tych programów jest taki sam, jak cel mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy (tj. utrzymanie zatrudnienia, pomoc przedsiębiorstwom w uniknięciu konieczności zwalniania pracowników). Zapewniane wsparcie nie jest jednak bezpośrednio związane z faktycznym obniżeniem liczby godzin przepracowywanych przez każdego pracownika, ale wyłącznie ze spadkiem obrotów;
- *środki wsparcia osób samozatrudnionych*, obecne w prawie wszystkich państwach członkowskich, które wystąpiły o wsparcie w ramach SURE. Środki te obejmują

jednorazowe wsparcie dochodu, przyznawane albo jako kwota zryczałtowana, albo jako wypadkowa wcześniejszych dochodów/poniesionych strat; oraz inne środki wsparcia ograniczające koszty operacyjne przedsiębiorstw w zakresie, w jakim przynoszą one korzyści osobom samozatrudnionym i spółkom jednoosobowym. Zasadniczy wymóg jest taki, że beneficjenci wsparcia muszą kontynuować działalność na własny rachunek lub działalność gospodarczą (tj. nie mogą zakończyć działalności);

- *specjalne świadczenia z tytułu urlopu rodzicielskiego* (Belgia, Czechy, Włochy, Portugalia, Cypr i Malta) zapewniające wsparcie dochodu pracownikom lub osobom samozatrudnionym posiadającym dzieci w okresach nadzwyczajnego zamknięcia szkół;
- *wsparcie dla pracowników sezonowych* (Cypr, Grecja, Włochy, Hiszpania), których umowę o pracę zawieszono ze względu na pandemię, głównie w sektorach turystyki lub rolnictwa. Są to pracownicy stale pracujący sezonowo, którzy mieli wznowić pracę w sezonie wiosna/lato 2020, ale nie mogli ze względu na pandemię COVID-19;
- *wsparcie na cele szkoleń związanych z zatrudnieniem w zmniejszonym wymiarze czasu pracy* (Belgia, Portugalia). W ramach tego rodzaju wsparcia promuje się szkolenia zawodowe dla pracowników zatrudnionych w zmniejszonym wymiarze czasu pracy.

Dziewięć państw członkowskich wystąpiło o pomoc finansową w ramach SURE na pokrycie wydatków na ochronę zdrowia związanych bezpośrednio z sytuacją nadzwyczajną wynikającą z COVID-19. Kategoria ta obejmuje:

- specjalne zwolnienie chorobowe związane z COVID-19 lub zwolnienie z tytułu kwarantanny (Cypr, Łotwa, Malta, Portugalia, Hiszpania);
- koszty związane z wyższymi wymaganiami w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa dotyczącymi sektora publicznego (Łotwa, Węgry, Portugalia);
- środki służące obniżeniu ponoszonych przez sektor prywatny kosztów dostosowania się do surowszych wymogów sanitarnych w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy (Włochy);
- wyższe wydatki na publiczny system opieki zdrowotnej, w tym koszty personelu (np. godziny nadliczbowe i dodatkowe wynagrodzenie dla personelu medycznego, zatrudnienie dodatkowych pracowników tymczasowych (Węgry, Rumunia, Portugalia), prace renowacyjne w szpitalach (Węgry) lub nabycie dodatkowego sprzętu, materiałów ochronnych, środków medycznych i materiałów zużywalnych (Belgia, Węgry, Łotwa, Portugalia).

Tabela 6 – Cechy charakterystyczne krajowych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy objętych wsparciem w ramach SURE

Państwo członkowskie	Nowy mechanizm	Mechanizm stały/tymczasowy	Kwota wsparcia (% wynagrodzenia)	Koszty dla pracodawcy	Ograniczenie wymiaru czasu pracy
BE	Nie	Stały (z tymczasowymi modyfikacjami)	70 %	-	0–100 %
BG	Tak	Tymczasowy	60 %	40 % kosztów pracy	50 % lub 100 %
CZ	Tak	Tymczasowy	60–80 %	20–40 % świadczenia	0–100 %
IE	-	-	-	-	-
EL	Tak	Tymczasowy	60 %	-	50 % lub 100 %
ES	Nie	Stały (z tymczasowymi modyfikacjami)	70 %	0–30 % składek na ubezpieczenie społeczne	0–100 %
HR	Tak	Tymczasowy	50 %	-	0–100 %
IT	Nie	Stały (z tymczasowymi modyfikacjami)	80 %	-	0–100 %
CY	Tak	Tymczasowy	60 %	-	0–100 %
LV	Tak	Tymczasowy	50–75 %	-	0–100 %
LT	Tak	Tymczasowy	30–100 %		0–100 %
HU	-	-	-	-	-
MT	-	-	-	-	-
PL	Tak	Tymczasowy	50 %	-	20–100 %
PT	Nie	Stały (z tymczasowymi modyfikacjami)	66–100 %	0–30 % świadczenia	0–100 %
RO	Tak	Tymczasowy	75 %	-	0–100 %
SI	Tak	Tymczasowy	80 %	0–20 % świadczenia	50–100 %
SK	Nie	Tymczasowy (ale regularnie odnawiany)	80 %	-	0–100 %

IV. WSTĘPNA ANALIZA WPŁYWU SURE

W niniejszej sekcji przedstawiono wstępną analizę wpływu SURE na zatrudnienie i finanse publiczne oraz inne skutki instrumentu.

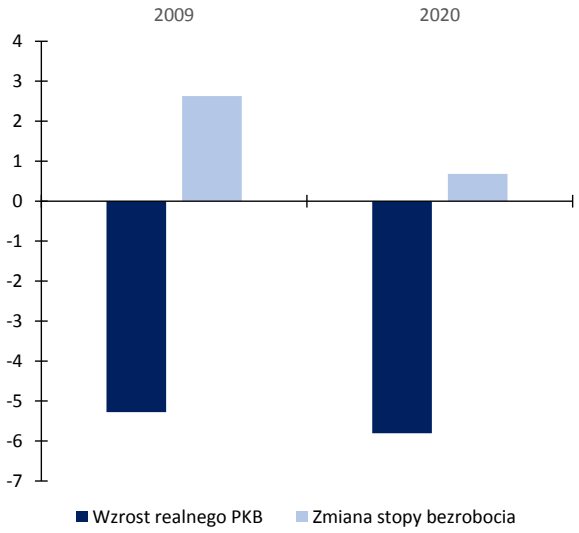
4.1 Szacunkowy wpływ SURE na zatrudnienie

Aby zapewnić pierwszą orientacyjną ocenę wpływu środków wsparcia realizacji polityki związanej z pandemią, w tym SURE, analizuje się zmiany stóp bezrobocia w państwach członkowskich korzystających z pomocy. Celem SURE jest pomoc państwom członkowskim

w utrzymaniu zatrudnienia pracowników i osób samozatrudnionych w całej UE podczas pandemii COVID-19, a tym samym ochrona obywateli i ułatwienie szybkiej odbudowy po zakończeniu pandemii. Choć trudno jest stworzyć scenariusz alternatywny funkcjonowania rynku pracy w sytuacji braku SURE, w niniejszej analizie przedstawiono relację między produkcją a bezrobociem od czasu wybuchu pandemii. Wyniki analizy należy interpretować ostrożnie, ponieważ na stosunek między produkcją a zatrudnieniem wpływa wiele czynników, w tym SURE.

Pomimo poważnego spadku PKB w 2020 r. (zob. wykres 8) wzrost stóp bezrobocia w 2020 r. we wszystkich państwach członkowskich korzystających z pomocy był wyraźnie łagodniejszy niż podczas globalnego kryzysu finansowego. Zgodnie z prognozą gospodarczą Komisji z zimy 2021 r. przewiduje się, że w państwach, które skorzystały z finansowania w ramach SURE, w 2020 r. realny PKB spadnie o -5,8 %. Spadek ten jest większy niż spadek zaobserwowany podczas szczytu globalnego kryzysu finansowego w 2009 r. Jednocześnie przewiduje się, że stopa bezrobocia wzrośnie w 2020 r. tylko o 0,7 punktu procentowego – dla porównania w 2009 r. wzrosła o 2,6 punktu procentowego.

Wykres 8: Zmiany realnego PKB a bezrobocie w państwach członkowskich korzystających z pomocy w latach 2009 i 2020



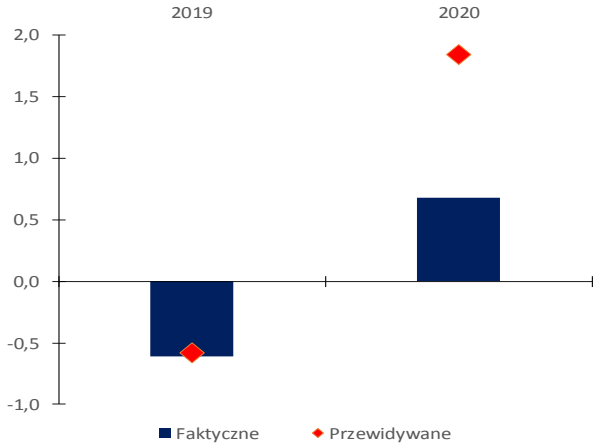
Uwaga: wykres przedstawia średnie arytmetyczne dla państw członkowskich korzystających z SURE. Stopa bezrobocia z 2020 r. to średnia stóp bezrobocia z poszczególnych miesięcy 2020 r.
Źródło: *Eurostat; PKB z 2020 r. zaczerpnięto z prognozy gospodarczej Komisji z zimy 2021 r.*

Wrażliwość bezrobocia na zmiany w produkcji w 2020 r. była w państwach członkowskich korzystających z pomocy mniejsza, niż przewidywano (zob. wykresy 9 i 10).[29] Szybkie

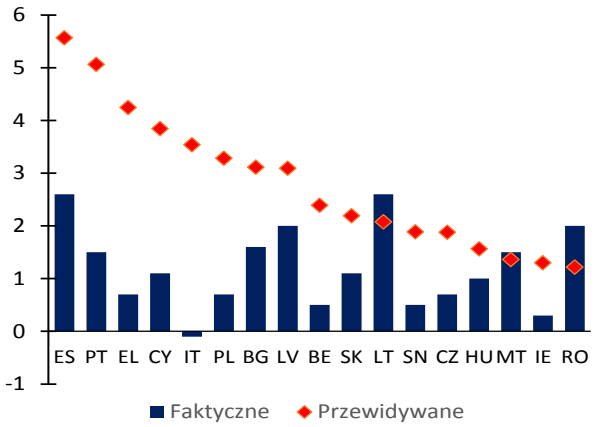
[29] W literaturze ekonomicznej wrażliwość bezrobocia na zmiany wzrostu gospodarczego często nazywa się „prawem Okuna". Prawo Okuna jest raczej empiryczną praktyczną zasadą niż zależnością popartą teorią i wskazuje ono, że spadek wzrostu produkcji o 2–3 % wiąże się ze wzrostem stopy bezrobocia o jeden punkt procentowy (zob. A. M. Okun, „Potential GNP: Its Measurement and Significance" [„Potencjalny PNB: pomiar i znaczenie"], Proceedings of the Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, 1962).

i szeroko zakrojone środki polityki wdrożone w 2020 r. w celu walki z kryzysem złagodziły wpływ spadku produkcji na bezrobocie. W związku z tym wzrost stóp bezrobocia był w większości państw mniejszy, niż przewidywano[30].

Wykres 9: Porównanie faktycznych i przewidywanych zmian stóp bezrobocia w państwach członkowskich korzystających z pomocy w latach 2019 i 2020



Wykres 10: Porównanie faktycznych i przewidywanych zmian stóp bezrobocia w podziale na państwa członkowskie korzystające z pomocy w 2020 r.

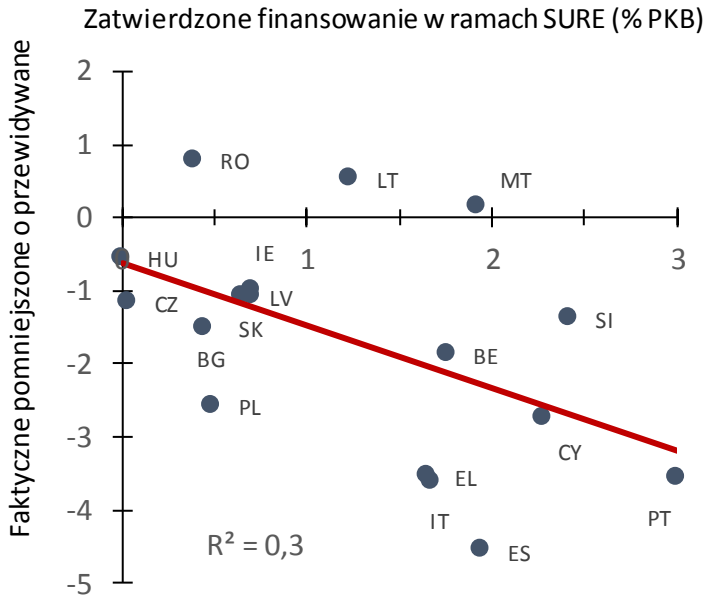


Uwaga: oś y: przewidywana zmiana stóp bezrobocia odpowiada prognozie wynikającej z modelu regresji panelowej dla państw członkowskich korzystających z pomocy (wykres 9) oraz modelu regresji dla poszczególnych państw (wykres 10) na lata 1999–2019. Analiza opiera się na podejściu prawa Okuna, zgodnie z którym zmienna zależna oznacza zmianę stopy bezrobocia, a zmienna niezależna odnosi się do stopy wzrostu realnego PKB. Specyfikacja uwzględnia (niezmienne w czasie) cechy rynku pracy poszczególnych państw poprzez efekty stałe dla danego państwa oraz czynniki wspólne dla próby poprzez stałe efekty czasowe. Wyniki wydają się odporne na stosowanie dodatkowych zmiennych niezależnych, takich jak przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia oraz zmiana współczynnika aktywności zawodowej. Specyfikacja uwzględnia endogeniczność produkcji przez zastosowanie estymatora uogólnionej metody momentów (GMM) pierwszych różnic. Chorwacji nie uwzględniono z przyczyn związanych z dostępnością danych. W porównaniu z ostatnimi badaniami dotyczącymi prawa Okuna[31] zaletą niniejszej analizy jest skupienie się wyłącznie na beneficjentach SURE i próba powiązania różnicy między faktycznym a oczekiwanym bezrobociem z kwotą wsparcia w ramach SURE.
Źródło: *Prognoza Komisji z jesieni 2020 r., dane dot. zagregowanego bezrobocia za 2020 r. pochodzą z Eurostatu (zob. uwaga do wykresu 8).*

Kluczowym powodem łagodniejszego wzrostu stóp bezrobocia w 2020 r. były środki wsparcia realizacji polityki, w tym SURE (wykres 11). Na podstawie wstępnych dowodów mniejszy niż oczekiwano wzrost bezrobocia można częściowo przypisać powszechnemu stosowaniu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, w tym w państwach członkowskich korzystających z SURE. Mechanizmy te pomogły w utrzymaniu zatrudnienia i ograniczyły wzrost bezrobocia. Inne czynniki związane są z faktem, że ludzie nie byli w stanie aktywnie poszukiwać pracy ze względu na zamknięcie dużych części gospodarki albo byli do tego zniechęcani.

[30] We Włoszech w 2020 r. stopa bezrobocia wręcz spadła.
[31] Na przykład rozdział 3 publikacji Komisji Europejskiej z 2020 r. pt.: „Labour Market and Wage Developments in 2020" [„Rynek pracy i dynamika płac w 2020 r."].

Wykres 11: Relacja między zmianą stopy bezrobocia w 2020 r. a zatwierdzonym finansowaniem SURE



Uwaga: oś y: Przewidywana zmiana stóp bezrobocia wynika z modelu regresji dla poszczególnych państw przedstawionego na wykresie 10 i wyjaśnionego w uwadze do wykresów 9 i 10.
Źródło: *prognoza Komisji z jesieni 2020 r.*

4.2 Czynniki kształtujące wpływ SURE: dyskusja i wyniki oparte na ankiecie

Wpływ SURE wykracza poza utrzymanie miejsc pracy. Można wyróżnić trzy dodatkowe skutki: zwiększenie zaufania w całej UE, wspieranie przez UE korzystania z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i zachęcenie do niego oraz umożliwienie państwom członkowskim większych niż w innych okolicznościach wydatków na wsparcie zatrudnienia. Trudno jest jednak empirycznie oszacować te skutki.

Po pierwsze, SURE przyczynił się do zwiększenia ogólnego zaufania do zdolności UE w zakresie skutecznego reagowania na bezprecedensowy kryzys. Zdolność państw członkowskich do osiągnięcia porozumienia w sprawie SURE – nowego, innowacyjnego rodzaju pomocy finansowej na podstawie art. 122 TFUE, o silnym wymiarze społecznym i uzasadnieniu ekonomicznym – oraz dobrowolne zapewnienie UE gwarancji, aby pomóc w zagwarantowaniu jego stabilności finansowej, stanowią silny sygnał świadczący o zdolności UE do skutecznej i szybkiej reakcji na nowy rodzaj kryzysu. Przyczynił się on także do pozytywnej dynamiki, która doprowadziła do późniejszego ogłoszenia instrumentu Next Generation EU. W szczególności, w maju 2020 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który został ostatecznie przyjęty przez Radę i Parlament Europejski na początku lutego 2021 r. Ta zbiorowa zdolność do szybkiego reagowania na kryzys wynikający z pandemii COVID-19 oraz tworzenia nowych instrumentów nadzwyczajnych, takich jak SURE, prawdopodobnie przyczyniła się do zwiększenia zaufania podmiotów gospodarczych do UE oraz zmniejszenia rozpiętości stóp procentowych dla środków

pożyczanych przez poszczególne państwa członkowskie i poprawy perspektyw wzrostu UE[32]. W tym kontekście można postrzegać SURE jako instrument mobilizujący wsparcie ze strony polityki fiskalnej i zapewniający w ten sposób współdziałanie wspierającego kursu polityki fiskalnej i akomodacyjnej polityki pieniężnej, aby przezwyciężyć skutki kryzysu.

Po drugie, za pośrednictwem SURE UE wspiera korzystanie z mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w państwach członkowskich i zachęca do niego. Zapewniając państwom członkowskim pomoc finansową, aby pomóc im w finansowaniu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy dla przedsiębiorstw dotkniętych pandemią, a także podobnych środków, dotyczących w szczególności osób samozatrudnionych, w ramach SURE zachęcano państwa członkowskie do realizowania tego rodzaju polityki, zgodnie także z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia na 2020 r. Instrument ten, wraz ze wsparciem zapewnianym za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego, oraz za pośrednictwem inicjatyw inwestycyjnych w odpowiedzi na koronawirusa (CRII oraz CRII+), umożliwił państwom członkowskim zastosowanie ambitniejszego podejścia we wprowadzanych przez nie politykach.

Większość państw członkowskich korzystających z pomocy wskazała, że SURE miał wpływ na ich decyzję o przyjęciu nowego mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub o zmianie istniejącego mechanizmu[33]. Dziewięć państw członkowskich utworzyło nowy mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19[34], a cztery państwa członkowskie zmieniły już istniejący mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy[35]. Większość tych mechanizmów wprowadzono lub zmieniono w marcu 2020 r., na krótko przed zaproponowaniem przez Komisję SURE. Od tego czasu nowe mechanizmy wprowadzono na Węgrzech, w Grecji, Rumunii i Słowenii; Włochy i Hiszpania ponownie zmieniły swoje istniejące wcześniej mechanizmy (zob. tabela A.1 w załączniku 1)[36].

[32] Również rozszerzone zakupy aktywów przez EBC w ramach nadzwyczajnego programu zakupów w czasie pandemii wyraźnie odegrały istotną rolę w ograniczeniu niepewności na rynkach. Ponadto zgodnie z biuletynem ekonomicznym EBC z dnia 7 stycznia 2021 r. programy Next Generation EU oraz SURE prawdopodobnie przyczyniły się do kompresji spreadów poprzez poprawę wzrostu i perspektyw fiskalnych w państwach członkowskich, a także nastrojów związanych z ryzykiem (https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202008.en.html).

[33] Aby lepiej zrozumieć możliwą rolę SURE w tworzeniu i stosowaniu mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy oraz podobnych środków na poziomie krajowym w kontekście pandemii COVID-19, Komisja bezpośrednio zwróciła się do organów państw członkowskich o przedstawienie opinii za pośrednictwem kwestionariusza przekazanego Komitetowi ds. Zatrudnienia. Odpowiedzi na kwestionariusz przekazało 15 spośród 19 państw członkowskich, które wystąpiły o wsparcie w ramach SURE.

[34] Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Grecja, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowenia i Węgry. Węgry zdecydowały się finansować swój nowy mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy wprowadzony w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19, polegając na europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych w kontekście CRII i CRII+, i nie ubiegały się o ich finansowanie w ramach SURE.

[35] Belgia, Hiszpania, Irlandia i Włochy. Irlandia nie ubiegała się o wsparcie w ramach SURE na finansowanie swojego istniejącego mechanizmu zmniejszonego wymiaru czasu pracy (ustanowionego w ramach „zasiłku dla osób poszukujących pracy").

[36] W tabeli II.1 wykorzystano informacje przekazane przez państwa członkowskie we wnioskach o wsparcie finansowe w ramach SURE. W tabeli zestawiono daty przyjęcia aktów prawnych dotyczących mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków.

Utworzenie SURE pozwoliło niektórym państwom członkowskim także na ambitniejsze podejście do środków podobnych do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Bułgarii i Chorwacji) wystąpiły także o pomoc finansową w ramach SURE na mechanizmy podobne do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, które obejmują wsparcie dla osób samozatrudnionych, a także inne środki utrzymania zatrudnienia. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły te środki zanim zaproponowano SURE, a niektóre potem[37]. Większość państw członkowskich, które wzięły udział w ankiecie, wprowadziła nowe mechanizmy podobne do mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy w odpowiedzi na potencjalną dostępność finansowania w ramach SURE[38]. Ponadto w trzech państwach członkowskich dostępność finansowania w ramach SURE przyczyniła się do zwiększenia budżetu przedzielonego na finansowanie tych mechanizmów.

Po trzecie, jako element wczesnej reakcji politycznej UE SURE zwiększył zaufanie państw członkowskich do zaciągania większych pożyczek i dokonywania większych wydatków, niż miałoby to miejsce w przeciwnym przypadku. SURE umożliwił im także utrzymanie lub zwiększenie wydatków publicznych na wsparcie zatrudnienia. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy finansowanie jest dostępne przy bardzo niskim oprocentowaniu i oferowane z wystarczająco długim terminem zapadalności, tak jak ma to miejsce w przypadku SURE. Te dodatkowe pożyczki mogą być przeznaczone albo na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, albo na inne polityki związane z pandemią, ponieważ pomoc finansowa w ramach SURE umożliwiłaby im także realokację finansowania, które już zostało zaplanowane na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy, na inne, szersze obszary polityki w celu zaradzenia społeczno-ekonomicznym skutkom pandemii.

Większość państw członkowskich korzystających z pomocy wskazała, że wsparcie w ramach SURE odegrało rolę w tymczasowym zwiększeniu zakresu i puli środków dostępnych w ramach mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków oraz w ogólnym finansowaniu polityk mających na celu walkę z kryzysem związanym z COVID-19.[39] Sześć państw członkowskich wskazało, że po zaproponowaniu przez Komisję utworzenia SURE zwiększyły one budżet na krajowe mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy. W dwóch z tych przypadków uznano, że wpływ SURE na decyzję był wysoki.

4.3 Bliższe spojrzenie na bezpośredni skutek finansowy: szacowane oszczędności z tytułu stopy procentowej

Wiele państw członkowskich – dzięki temu, że otrzymały one pomoc finansową w ramach SURE – oszczędziło na płatnościach odsetek. Dzięki pożyczkom w ramach SURE

[37] Te „podobne" mechanizmy ustanowiono przed dniem 2 kwietnia (na Cyprze, w Grecji, Irlandii, Polsce i Słowenii), po dniu 2 kwietnia (w Hiszpanii, na Węgrzech i w Czechach) lub – w miarę postępowania kryzysu – w różnych momentach od marca do lipca 2020 r. (w Belgii, we Włoszech, na Litwie, Łotwie, Malcie i w Rumunii, zob. tabela II.1).

[38] Zob. przypis 33.

[39] Zob. przypis 33.

zaoferowano państwom członkowskim niższe stopy procentowe, niż gdyby same wyemitowały one dług państwowy w celu sfinansowania mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy lub podobnych środków. Obligacje społeczne SURE wyemitowano z bardzo niskim oprocentowaniem, nawet przy długich terminach zapadalności, ze względu na unijny rating kredytowy AAA oraz płynność tych obligacji.

Szacuje się, że państwa członkowskie zaoszczędziły łącznie 5,8 mld EUR podczas pierwszych czterech emisji w ramach SURE, tj. do chwili wypłaty w dniu 2 lutego 2021 r. Kwota ta wzrośnie wraz z kolejnymi wypłatami. W związku z tym przedstawione szacunki prawdopodobnie odpowiadają dolnej granicy i będą rosnąć w miarę wypłacania pozostałej kwoty 36,8 mld EUR. W tabeli 7 przedstawiono oszczędności z tytułu odsetek w podziale na państwa członkowskie, natomiast w ramce 1 wyjaśniono bardziej szczegółowo zastosowaną metodę[40].

Ramka 1: Obliczanie oszczędności z tytułu stopy procentowej

W przypadku 53,5 mld EUR wyemitowanych w pierwszych czterech transakcjach Komisja była w stanie uzyskać korzystne warunki – stopy zwrotu wahały się od -0,51 % do +0,32 %, w zależności od terminu zapadalności i daty emisji. Warunki te bezpośrednio przeniesiono na państwa członkowskie poprzez pożyczki wzajemne. Własne warunki finansowania państw członkowskich w chwili wypłaty środków były zasadniczo mniej korzystne niż warunki uzyskane przez Komisję. W związku z tym pożyczki wypłacone w ramach SURE przyniosły państwom członkowskim oszczędności z tytułu odsetek.

Aby obliczyć oszczędności, zakłada się, że w przypadku braku pożyczek z SURE państwa członkowskie wyemitowałyby obligacje o takich samych parametrach (tj. terminie zapadalności i kuponie) jak unijne obligacje SURE w dniu wypłaty pożyczek. Różnica pomiędzy ceną emisyjną każdej unijnej obligacji SURE a ceną emisyjną tej alternatywnej obligacji, pomnożona przez kwotę pożyczki, stanowi szacunkową wartość oszczędności z tytułu odsetek. Różnica ta jest funkcją spreadów pomiędzy krajową krzywą rentowności a unijną krzywą rentowności SURE w chwili wypłaty oraz profilu zapadalności każdej pożyczki.

Średni termin zapadalności pożyczek w ramach SURE wynosi nieco mniej niż 15 lat we wszystkich państwach członkowskich, a średni spread między krajowymi stopami zwrotu a unijnymi stopami zwrotu w ramach SURE wynosi około 0,8 punktu procentowego. W związku z tym szacuje się, że łączne oszczędności z tytułu odsetek w całym okresie kredytowania wyniosą 5,8 mld EUR, czyli około 11 % wypłaconej kwoty, w 15 państwach członkowskich, które otrzymały wypłatę do dnia 2 lutego 2021 r. (zob. tabela 6). Państwa członkowskie o wyższych spreadach albo większych wypłatach najbardziej skorzystały na korzystnych warunkach uzyskanych przez Komisję.

[40] SURE był jednym z pierwszych elementów bezprecedensowej reakcji UE na bezprecedensowy kryzys. W państwach członkowskich, które są największymi beneficjentami SURE, ta ogólna reakcja odegrała istotną rolę w utrzymaniu stopy zwrotu z długu publicznego na wyjątkowo niskim poziomie. Szacunki te wyłączają możliwy dodatkowy efekt, który nowe instrumenty nadzwyczajne, w tym SURE, mogły wywrzeć na zaufanie ze strony podmiotów gospodarczych oraz rozpiętość stóp procentowych dla pozyskiwania środków przez poszczególne państwa członkowskie (zob. przypis 32 powyżej).

Tabela 7: Oszczędności z tytułu stopy procentowej w poszczególnych państwach członkowskich

Państwo członkowskie	Wypłacona kwota (w mld EUR)	Średni spread	Średni termin zapadalności	Oszczędności z tytułu odsetek (w mld EUR)	Oszczędności z tytułu odsetek (% wypłaconej kwoty)
Belgia	4,0	0,11	14,9	0,098	2,4
Cypr	0,5	0,64	14,7	0,048	10,1
Grecja	2,7	0,74	14,8	0,264	9,7
Hiszpania	11,0	0,44	14,9	0,850	7,7
Chorwacja	0,5	1,16	13,3	0,082	16,1
Węgry*	0,5	2,53	14,7	0,154	30,5
Włochy	21,0	0,98	14,0	2,835	13,5
Litwa	0,3	0,10	13,3	0,005	1,8
Łotwa	0,2	0,19	14,8	0,006	3,2
Malta	0,1	0,63	13,3	0,012	9,7
Polska	5,3	0,41	14,9	0,355	6,7
Portugalia	3,0	0,57	14,6	0,242	8,1
Rumunia	3,0	2,19	14,6	0,824	27,5
Słowenia	1,1	0,23	14,8	0,047	4,3
Słowacja	0,3	0,09	14,6	0,004	1,3
Ogółem	**53,5**	**0,76**	**14,5**	**5,826**	**10,9**

Uwaga: oszczędności z tytułu odsetek oblicza się dla każdej obligacji z osobna i sumuje dla wszystkich dat emisji i terminów zapadalności. Państwa członkowskie zaciągały pożyczki od UE z różnymi średnimi terminami zapadalności. W przypadku państw członkowskich, które zaciągnęły dużą część pożyczek z bardzo długim lub długim terminem zapadalności, łączne oszczędności z tytułu odsetek są zazwyczaj wyższe niż iloczyn średniego spreadu i średniego terminu zapadalności. Wynika to z faktu, że spread i termin zapadalności są zasadniczo skorelowane dodatnio, tj. unijne krzywe rentowności w ramach SURE są zazwyczaj bardziej płaskie niż krajowe krzywe rentowności.

** W przypadku Węgier nie jest dostępna krzywa rentowności obligacji denominowanych w euro. Zamiast tego wykorzystano krzywą rentowności obligacji w walucie krajowej.*

5 DALSZE WYSTĘPOWANIE ZDARZEŃ NADZWYCZAJNYCH UZASADNIAJĄCYCH STOSOWANIE ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE SURE

W rozporządzeniu w sprawie SURE nałożono również na Komisję obowiązek składania sprawozdań na temat dalszego występowania zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających stosowanie SURE.[41] Wraz z ponownym wzrostem liczby zakażeń od jesieni nadal występują zdarzenia nadzwyczajne, które spowodowały konieczność wprowadzenia SURE i nadzwyczajnych środków w dziedzinie zatrudnienia, aby wesprzeć obywateli. Od jesieni 2020 r. w Europie nastąpił ponowny wzrost liczby zachorowań na COVID-19, w tym pojawiły się nowe, bardziej zjadliwe szczepy, co doprowadziło do znacznego zaostrzenia ograniczeń. W dniu 25 lutego 2021 r. 14-dniowa zachorowalność na koronawirusa wynosiła 283 na 100 000 mieszkańców w UE/EOG, czyli mniej niż połowę poziomu odnotowanego w listopadzie 2020 r., ale nadal znacznie powyżej zapadalności z lata ubiegłego roku, kiedy to po raz pierwszy złagodzono ograniczenia[42]. Na początku 2021 r. w wielu państwach członkowskich szpitale i oddziały intensywnej opieki medycznej osiągnęły maksymalne lub bliskie maksymalnego obłożenie.

Ponowne zaostrzenie ograniczeń spowodowało zahamowanie ożywienia gospodarczego, po tym jak w trzecim kwartale 2020 r. nastąpiło odbicie działalności gospodarczej. Chociaż wpływ na gospodarkę nie był tak poważny jak w przypadku pierwszej fali pandemii ze względu na zastosowanie bardziej ukierunkowanych ograniczeń oraz dostosowanie się przedsiębiorstw i osób fizycznych do ograniczeń, nastąpiło jednak wstrzymanie odbudowy. W czwartym kwartale 2020 r. realny PKB zmniejszył się w UE o 0,4 % w ujęciu kwartał do kwartału po wzroście o 11,5 % w trzecim kwartale. W związku z tym, że w całej Europie nadal obowiązują środki powstrzymujące rozprzestrzenianie się koronawirusa, w pierwszym kwartale 2021 r. prognozuje się dalszy spadek. W zimowej prognozie, opublikowanej w dniu 11 lutego 2021 r., Komisja przewiduje, że w 2021 r. wzrost realnego PKB w UE wyniesie 3,7 % po bezprecedensowym spadku o 6,3 % w 2020 r. [43] W związku z tym poziom PKB na koniec 2021 r. pozostanie o 2,8 punktu procentowego poniżej poziomu sprzed kryzysu, tj. poziomu z 2019 r.

Silne ożywienie w przemyśle kontrastuje z niewielką aktywnością w sektorze usług. W czwartym kwartale 2020 r. produkcja przemysłowa wciąż odnotowywała ożywienie w UE, niemal wracając do poziomów sprzed kryzysu. Natomiast po pełnym powrocie do wcześniejszych poziomów w lecie sprzedaż detaliczna ponownie osłabła jesienią w wyniku zaostrzenia ograniczeń w całej UE, przy czym niektóre usługi, np. turystyka, nigdy nie otrząsnęły się z początkowego wstrząsu, którego doświadczyły w marcu 2020 r.

Ostatnie ograniczenia ponownie wywarły silny wpływ na sektory zatrudniające wielu pracowników, takie jak sektory hotelarsko-gastronomiczny, rozrywkowy i turystyczny. Ograniczenia sanitarne nadal silnie oddziałują na te sektory. Niezaspokojone potrzeby w zakresie

[41] Art. 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SURE.
[42] Dane pochodzą z Europejskiego Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19
[43] Europejska prognoza gospodarcza, zima 2021 r. (tymczasowa), European Economy Institutional Papers nr 144 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf

zatrudnienia, tj. zastój na rynku pracy, wskazują na poważne skutki[44]. Ponadto prognozuje się, że stopa bezrobocia wzrośnie w 2021 r., ponieważ wycofywane są środki wspierające zatrudnienie i ludzie mogą zacząć aktywnie szukać pracy w miarę ponownego otwierania się gospodarek[45].

Mimo że oczekuje się umiarkowanego wzrostu aktywności gospodarczej w drugim kwartale i bardziej dynamicznego w trzecim, perspektywy gospodarcze nadal wiążą się ze znaczną niepewnością i wysokim ryzykiem. Ryzyko pozytywne dotyczy głównie możliwości, że proces szczepień doprowadzi do szybszego niż obecnie przewidywane złagodzenia środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa, a tym samym do wcześniejszego i silniejszego ożywienia gospodarczego. Wzrost gospodarczy może również skorzystać na silnym, odroczonym popycie dzięki rekordowo wysokim oszczędnościom gospodarstw domowych, niskim kosztom finansowania i zapewniającej wsparcie polityce. Z drugiej strony nowe szczepy lub powolne tempo szczepień mogłyby opóźnić zniesienie środków powstrzymujących rozprzestrzenianie się wirusa, co miałoby negatywny wpływ na zaufanie i prowadziłoby do dalszych oszczędności zapobiegawczych i opóźnienia decyzji inwestycyjnych. Podkreśla to potrzebę niewycofywania wsparcia dla gospodarki i zatrudnienia za pomocą polityk, aby uniknąć większego osłabienia tkanki gospodarczej i społecznej Europy[46]. Odpowiednie środki z zakresu polityki obejmują mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy kwalifikujące się do wsparcia w ramach SURE, a także programy wspierające tworzenie miejsc pracy i przekwalifikowanie zawodowe, zgodnie z zaleceniem Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia[47].

SURE jest z założenia instrumentem *tymczasowym*, a ponad 90 % jego zasobów zostało już rozdysponowanych. Kontynuowanie polityki mającej na celu utrzymanie pracowników w ich obecnym miejscu pracy dłużej, niż jest to uzasadnione okolicznościami może w rzeczywistości zahamować ożywienie gospodarcze zamiast je wspierać. Jeżeli faza występowania zdarzeń nadzwyczajnych ustąpi w 2021 r., sytuacja może wymagać zastosowania innych środków, w szczególności aktywnej polityki rynku pracy, np. zachęt do tworzenia miejsc pracy i wsparcia przedsiębiorczości, możliwości doskonalenia zawodowego i zmiany kwalifikacji oraz zwiększonego wsparcia ze strony służb zatrudnienia.

6 OBOWIĄZKI SPRAWOZDAWCZE NA MOCY RAM DOTYCZĄCYCH UNIJNYCH OBLIGACJI SPOŁECZNYCH SURE

[44] Zastój na rynku pracy definiuje się jako sumę osób bezrobotnych, osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy nie z własnej woli, osób poszukujących pracy, ale niebędących natychmiastowo dyspozycyjnymi, oraz osób dostępnych do podjęcia pracy, ale jej nieposzukujących, wyrażoną jako odsetek rozszerzonej siły roboczej. Więcej informacji można znaleźć w prognozie Komisji Europejskiej z zimy 2021 r.

[45] Zgodnie z prognozą Komisji Europejskiej z jesieni 2020 r.

[46] W komunikacie do Rady (COM(2021) 105) „Rok od wybuchu pandemii COVID-19: działania z zakresu polityki fiskalnej" Komisja zauważyła, że „należy unikać przedwczesnego wycofywania wsparcia fiskalnego. Polityka fiskalna jest skutecznym narzędziem, zwłaszcza w warunkach niepewności. Zagrożenia wynikające z wcześniejszego wycofania są większe niż te związane z utrzymywaniem środków wsparcia przez zbyt długi okres".

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

W niniejszej sekcji wywiązano się z obowiązku sprawozdawczego na mocy pkt 2.4 ram dotyczących unijnych obligacji społecznych SURE („ramy”). Obejmuje to przedstawienie sprawozdania w zakresie przydziału środków z SURE w podziale na państwa członkowskie korzystające z pomocy oraz na planowane główne rodzaje kwalifikowalnych wydatków socjalnych, a także w zakresie wpływu tych środków.

Wprowadzenie SURE stanowiło również element zaangażowania UE na rzecz zrównoważonego finansowania i przyczyniło się do dalszego rozwoju rynku obligacji społecznych. W dniu 7 października 2020 r. Komisja zapowiedziała, że wyemituje wszystkie obligacje SURE jako obligacje społeczne, i przyjęła ramy dotyczące unijnych obligacji społecznych. Obligacje społeczne oferowane inwestorom to aktywa, z których dochody wykorzystuje się do wspierania pozytywnych skutków społecznych.

Ramy dają inwestorom pewność, że jest to zgodne z zasadami dotyczącymi obligacji społecznych ICMA[48]. Zasady te mają na celu zagwarantowanie, że środki z SURE będą wykorzystywane do finansowania ukierunkowanych środków polityki społecznej. W pkt 2.4 ram zawarto zobowiązanie do przedstawiania sprawozdań na temat szeregu elementów w celu zapewnienia przejrzystości w tym zakresie, w szczególności w odniesieniu do przydziału środków z SURE i ich wpływu.

Po pierwsze, jeżeli chodzi o przydział, należy przedstawić podział środków z SURE na państwa członkowskie korzystające z pomocy oraz na planowane główne rodzaje kwalifikowalnych wydatków socjalnych. Podział środków przyznanych i wypłaconych każdemu państwu członkowskiemu przedstawiono w sekcji II ppkt (ii) niniejszego sprawozdania. Według stanu na luty 2021 r. pięć państw członkowskich otrzymało całą kwotę przyznaną im przez Radę, dwa państwa członkowskie otrzymały około trzech czwartych, a osiem państw członkowskich otrzymało około połowę tej kwoty. W sekcji III.1 opisano przydział środków dla wszystkich państw członkowskich korzystających z pomocy w ramach SURE według rodzaju wydatków kwalifikowalnych, tj. na instrumenty rynku pracy i na środki ochrony zdrowia. Ogółem 94 mld EUR, czyli 95 % wydatków publicznych, przeznaczono na instrumenty rynku pracy. Proporcja ta pozostaje niezmieniona po wyłączeniu Bułgarii, Czech i Irlandii, które nie otrzymały jeszcze wypłat.

Po drugie, Komisja zobowiązała się do składania sprawozdań na temat wpływu środków z SURE na podstawie informacji na temat realizacji planowanych wydatków publicznych, które państwa członkowskie korzystające z pomocy muszą przekazywać co sześć miesięcy. Mogłoby to obejmować na przykład dane dotyczące liczby osób i przedsiębiorstw objętych finansowanymi politykami lub otrzymujących wsparcie w ramach tych polityk. Zgodnie z ramami sprawozdawczość ta będzie zależała od jakości i stopnia szczegółowości informacji przekazywanych przez państwa członkowskie. W sekcji III.2 niniejszego sprawozdania przedstawiono szacunki dotyczące odsetka pracowników i osób samozatrudnionych objętych instrumentem. Szacuje się, że w 2020 r. jedna czwarta pracowników i osób samozatrudnionych

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

otrzymała wsparcie w ramach SURE we wszystkich państwach członkowskich korzystających z pomocy.

Wpływ SURE przeanalizowano również w sekcji IV niniejszego sprawozdania. Wykazano, że we wszystkich państwach członkowskich korzystających z pomocy bezrobocie nie wzrosło w 2020 r. tak bardzo, jak tego oczekiwano, biorąc pod uwagę znaczny spadek produkcji, który miał miejsce, co wskazuje na wkład SURE w zapobieganie utracie miejsc pracy. W sekcji tej omówiono również inne pozytywne skutki SURE, w tym zwiększenie zaufania do gospodarki UE, zachęcanie do opracowywania ambitnych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy, a także oszczędności państw członkowskich z tytułu odsetek.

Podsumowując, środki z SURE, które zostały przyznane i wypłacone państwom członkowskim, przeznaczono na wydatki publiczne, tj. na mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki. Tym samym wykorzystano je do sfinansowania środków polityki społecznej, co jest zgodne z celem obligacji społecznych.

Załącznik 1: Przegląd mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobnych środków

Tabela A.1: Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy i podobne środki w podziale na państwa członkowskie

Państwo	**Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy**				**Mechanizmy podobne do zmniejszonego wymiaru czasu pracy** (daty przyjęcia aktów prawnych, o ile są dostępne, na podstawie wniosków o przyznanie wsparcia w ramach SURE)		
	Nowe lub istniejące mechanizmy	**Daty przyjęcia aktów prawnych**	**Nazwa**	**Rodzaj mechanizmu**	**Dla osób samozatrudnionych**	**Wsparcie na pokrycie kosztów pracy**	**Ochrona pracowników**
BE	Istniejący mechanizm rozszerzony / zmodyfikowany w związku z COVID-19	30 marca 2020 r.	„Chômage temporaire/tijdelijke werkloosheid”	Stały	20 i 23 marca, 6, 7 i 10 kwietnia, 12 czerwca, 20 lipca 2020 r.	23 kwietnia, 14 maja, 19 czerwca 2020 r.	7 kwietnia, 13 maja 2020 r.
BG	Nowy mechanizm	30 marca (akt pierwotny) i 2 lipca 2020 r. (przedłużenie)	Mechanizm 60–40	Tymczasowy	-	-	-
CY	Nowe mechanizmy	(data niedostępna)	Mechanizm wspierający przedsiębiorstwa w zakresie całkowitego zawieszenia działalności, mechanizm wspierający przedsiębiorstwa w zakresie częściowego zawieszenia działalności	Tymczasowy	Tak (data niedostępna)	Tak (data niedostępna)	Tak (data niedostępna)
CZ	Nowy mechanizm	31 marca 2020 r.	Program antywirusowy – warianty A i B	Tymczasowy	19, 26 i 31 marca, 9 kwietnia, 4 i 18 maja 2020 r.	8 czerwca 2020 r.	-
EL	Nowe mechanizmy	14 marca 2020 r., 14 czerwca 2020 r.	„Synergasia” – mechanizm zmniejszonego wymiaru	Tymczasowy	20 marca 2020 r.	14 marca 2020 r.	-

Państwo	Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy				Mechanizmy podobne do zmniejszonego wymiaru czasu pracy (daty przyjęcia aktów prawnych, o ile są dostępne, na podstawie wniosków o przyznanie wsparcia w ramach SURE)		
	Nowe lub istniejące mechanizmy	**Daty przyjęcia aktów prawnych**	**Nazwa**	**Rodzaj mechanizmu**	**Dla osób samozatrudnionych**	**Wsparcie na pokrycie kosztów pracy**	**Ochrona pracowników**
			czasu pracy; specjalne świadczenie dla pracowników, których umowy o pracę zostały zawieszone				
ES	Istniejący mechanizm rozszerzony / zmodyfikowany w związku z COVID-19	17 marca, 12 maja, 26 czerwca 2020 r.	„Expediente de Regulación Temporal de Empleo”	Stały	17 marca, 31 marca, 26 czerwca 2020 r.	12 i 17 marca, 21 kwietnia, 12 maja, 26 czerwca 2020 r.	
HR	Nowe mechanizmy	30 marca 2020 r. i kontynuacja zatwierdzona w 2. półroczu 2020 r.	Dofinansowanie na utrzymanie zatrudnienia w sektorach dotkniętych COVID-19; pomoc w związku ze skróconym czasem pracy	Tymczasowy	-	-	-
HU	Nowy mechanizm (objęty wsparciem w ramach EFS, niekwalifikujący się do wsparcia w ramach SURE)	10 kwietnia, 17 czerwca 2020 r.	Mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy	Tymczasowy	13 maja, 22 czerwca	18 i 23 marca	23 marca
IE	Istniejący mechanizm	-	Zasiłek dla osób poszukujących pracy (częściowy)	Stały	-	„Tymczasowy program subsydiowania	-

Państwo	Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy				Mechanizmy podobne do zmniejszonego wymiaru czasu pracy (daty przyjęcia aktów prawnych, o ile są dostępne, na podstawie wniosków o przyznanie wsparcia w ramach SURE)		
	Nowe lub istniejące mechanizmy	**Daty przyjęcia aktów prawnych**	**Nazwa**	**Rodzaj mechanizmu**	**Dla osób samozatrudnionych**	**Wsparcie na pokrycie kosztów pracy**	**Ochrona pracowników**
						wynagrodzeń", 26 marca 2020 r.	
IT	Istniejący mechanizm rozszerzony / zmodyfikowany w związku z COVID-19	17 marca 2020 r., 19 maja 2020 r. i kolejne przedłużenia	„Cassa integrazione guadagni"	Stały	17 marca 2020 r., 19 maja 2020 r. i kolejne przedłużenia		
LT	Nowy mechanizm	19 marca 2020 r.	Dopłata do wynagrodzeń w okresie przestoju w pracy	Tymczasowy	19 marca 2020 r., 1 sierpnia 2020 r.	15 maja 2020 r.	
LV	Nowy mechanizm	26 marca 2020 r.	Rekompensata dla pracowników objętych przestojem w pracy	Tymczasowy	31 marca 2020 r.	21 marca 2020 r.	
MT	-	-	-	-	-	„Tymczasowy program subsydiowania wynagrodzeń", 13 kwietnia 2020 r.	25 marca 2020 r.
PL	Nowy mechanizm	2 marca	Dofinansowanie w związku ze zmniejszonym wymiarem czasu pracy	Tymczasowy	2 marca	2 marca	-

Państwo	Mechanizmy zmniejszonego wymiaru czasu pracy				Mechanizmy podobne do zmniejszonego wymiaru czasu pracy (daty przyjęcia aktów prawnych, o ile są dostępne, na podstawie wniosków o przyznanie wsparcia w ramach SURE)		
	Nowe lub istniejące mechanizmy	**Daty przyjęcia aktów prawnych**	**Nazwa**	**Rodzaj mechanizmu**	**Dla osób samozatrudnionych**	**Wsparcie na pokrycie kosztów pracy**	**Ochrona pracowników**
PT	Istniejący mechanizm (tymczasowo) rozszerzony / zmodyfikowany w związku z COVID-19	26 marca 2020 r.	Wsparcie na rzecz utrzymania zatrudnienia	Stały	13 marca, 6 czerwca 2020 r.	26 marca, 6 czerwca, 19 czerwca, 30 lipca, 31 grudnia 2020 r.	13 marca, 26 marca, 19 czerwca, 30 lipca, 31 grudnia 2020 r.
RO	Nowe mechanizmy	21 marca 2020 r., 29 maja 2020 r., 7 sierpnia 2020 r.	Bezrobocie techniczne, elastyczna organizacja pracy	Tymczasowy	18 marca 2020 r., 7 sierpnia 2020 r.	-	-
SI	Nowe mechanizmy	28 marca 2020 r., 30 maja 2020 r.	Mechanizm rekompensat za wynagrodzenia w celu utrzymania zatrudnienia oraz mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy	Tymczasowy	28 marca 2020 r.	28 marca 2020 r.	-
SK	Istniejący mechanizm rozszerzony / zmodyfikowany w związku z COVID-19	(data niedostępna)	Mechanizm zmniejszonego wymiaru czasu pracy	Tymczasowy	Tak (data niedostępna)	-	-