



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 2.6.2023
COM(2023) 291 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI FINANCIAR ȘI COMITETUL PENTRU OCUPAREA
FORȚEI DE MUNCĂ**

**Raport privind Instrumentul european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor
de șomaj într-o situație de urgență (SURE) ca urmare a epidemiei de COVID-19 în
temeiul articolului 14 din Regulamentul (UE) 2020/672 al Consiliului**

SURE după încetarea efectelor sale: raport semestrial final

REZUMAT

Prezentul raport este cel de al cincilea și ultimul raport semestrial privind Instrumentul european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE). Acesta confirmă constatările prezentate în rapoartele anterioare și descrie operațiunile și utilizarea instrumentului, precum și impactul socioeconomic al acestuia. SURE a fost un instrument de criză, cu un buget de 100 de miliarde EUR, creat de Uniunea Europeană (UE) pentru a ajuta statele membre să protejeze locurile de muncă și veniturile lucrătorilor în contextul pandemiei de COVID-19. SURE s-a încheiat la 31 decembrie 2022, dar monitorizarea punerii sale în aplicare a continuat și după această dată, fiind inclusă în prezentul raport. Monitorizarea se încheie odată cu publicarea prezentului raport.

Prezentul raport răspunde unora dintre observațiile suplimentare formulate de Curtea de Conturi Europeană în Raportul său special privind SURE, publicat în decembrie 2022. Este important de remarcat faptul că prezentul raport include o analiză suplimentară a sistemelor naționale de control și audit, dovezi suplimentare care confirmă fiabilitatea numărului de persoane și de firme sprijinite de SURE, precum și o analiză suplimentară a măsurilor legate de sănătate vizate de SURE.

Un instrument nou instituit rapid pentru a contracara impactul socioeconomic al pandemiei

Punerea în aplicare a instrumentului a fost rapidă și fără sincope. Ca parte a răspunsului inițial al UE la pandemie, la 2 aprilie 2020, Comisia a propus Regulamentul SURE, acesta fiind adoptat de Consiliu la 19 mai 2020. SURE a reprezentat, de asemenea, o expresie puternică a solidarității dintre statele membre ale UE: toate statele membre au convenit să ofere UE garanții bilaterale, astfel încât aceasta să se poată împrumuta de pe piețe în condiții foarte favorabile pentru a finanța împrumuturile SURE. Pachetul financiar de 100 de miliarde EUR a devenit disponibil la 22 septembrie 2020, după ce toate statele membre au semnat acorduri de garanție. Comisia a accelerat punerea în aplicare a instrumentului, colaborând îndeaproape cu statele membre și acordând asistență financiară Belgiei, Bulgariei, Croației, Ciprului, Cehiei, Estoniei, Greciei, Ungariei, Irlandei, Italiei, Letoniei, Lituaniei, Maltei, Poloniei, Portugaliei, României, Slovaciei, Sloveniei și Spaniei. Peste 90 % din asistența financiară acordată a fost plătită în doar șapte luni, din octombrie 2020 până în mai 2021. Alte plăți au avut loc în 2022, pentru a satisface cerințele statelor membre care au preferat să primească fonduri mai târziu sau au solicitat asistență financiară suplimentară.

În toamna anului 2022, opt state membre au primit asistență financiară suplimentară. Acest sprijin suplimentar a fost alocat pentru cheltuielile suplimentare suportate în 2021 – și, în unele cazuri, până la începutul anului 2022 – cu privire la măsurile de sprijin de urgență finanțate deja prin SURE. Sprijinul SURE a putut fi solicitat pentru cheltuielile eligibile legate de pandemia de COVID-19, fie pe baza cheltuielilor planificate, fie pe baza cheltuielilor suportate, acestea din urmă ne reprezentând niciun risc de absorbție prin definiție. O decizie de punere în aplicare de modificare a Consiliului a fost, de asemenea, adoptată pentru Polonia, în vederea soluționării deficitului său de absorbție.

UE a emis pentru prima dată obligațiuni cu impact social pentru a finanța asistența financiară acordată statelor membre în cadrul SURE. Pe lângă cerințele Regulamentului

SURE, prezentul raport prezintă totodată informațiile relevante în conformitate cu cadrul UE privind obligațiunile cu impact social SURE și reconfirmă faptul că cheltuielile SURE au fost bine aliniate la obiectivele de dezvoltare durabilă ale ONU.

În decembrie 2022, Comisia a emis cu succes obligațiuni cu impact social SURE în valoare de 6,5 miliarde EUR, care au epuizat aproape întregul pachet financiar al SURE. Aceasta a fost tranzacția finală a unei campanii de emisiune încununată de succes, care a atras un interes puternic din partea investitorilor și condiții favorabile de stabilire a prețurilor. Per ansamblu, o asistență financiară SURE în valoare totală de 98,4 miliarde EUR a fost plătită unui număr de 19 state membre, aproape de suma maximă de 100 de miliarde EUR. Suma rămasă de 1,6 miliarde EUR nu poate fi solicitată pentru o utilizare viitoare, întrucât perioada de valabilitate a instrumentului s-a încheiat.

Continuarea utilizării SURE de către statele membre beneficiare

Prezentul raport confirmă estimarea anterioară potrivit căreia SURE a sprijinit aproximativ 31½ milioane de persoane și peste 2½ milioane de firme în 2020, după izbucnirea pandemiei. Cifrele menționate reprezintă aproape o treime din totalul locurilor de muncă și peste un sfert din totalul firmelor din statele membre beneficiare. Fiabilitatea ridicată a acestor cifre privind acoperirea, care se bazează în principal pe datele administrative ale statelor membre în urma orientărilor Comisiei, a fost confirmată. IMM-urile au fost principalii beneficiari ai asistenței financiare acordate în cadrul SURE. Sectoarele care au beneficiat cel mai mult de sprijin au fost serviciile în care contactele între oameni sunt frecvente (serviciile de cazare și alimentație publică, comerțul cu ridicata și cu amănuntul) și industria prelucrătoare.

În 2021, în special în prima jumătate a anului în care pandemia a continuat să facă ravagii, SURE a sprijinit aproximativ 9 milioane de persoane și peste 900 000 de firme. Măsurile de sprijin economic erau în continuare necesare în prima jumătate a anului 2021, dar au fost ulterior eliminate treptat, deoarece atât impactul economic al pandemiei, cât și impactul asupra sănătății s-au atenuat. Această eliminare treptată a avut loc atunci când au început vaccinările, iar economiile UE s-au adaptat și mai mult la pandemie.

Se estimează că aproximativ 350 000 de persoane și peste 40 000 de firme au fost sprijinite de SURE în 2022, în concordanță cu scăderea cheltuielilor legate de SURE. Majoritatea statelor membre beneficiare ale SURE au eliminat treptat măsurile de urgență pentru păstrarea locurilor de muncă până la jumătatea anului 2022. Numai patru state membre au utilizat SURE pentru a finanța măsuri în 2022, cheltuind doar 5 miliarde EUR pe măsură ce impactul pandemiei a continuat să scadă.

Până în acest moment, toate cheltuielile publice planificate în cadrul SURE au fost executate. Totalul cheltuielilor publice pentru măsurile eligibile în cadrul SURE s-au ridicat la 122 de miliarde EUR în statele membre beneficiare. Această sumă depășește cu mult asistența financiară totală acordată (98 de miliarde EUR), deoarece câteva state membre au suplimentat finanțarea acordată în cadrul SURE pentru măsurile eligibile cu fonduri naționale, ceea ce demonstrează relevanța măsurilor sprijinite de SURE.

Aproape jumătate din totalul cheltuielilor publice pentru măsurile eligibile în cadrul SURE au fost alocate schemelor privind reducerea timpului de muncă. Aproape o treime a fost

alocată pentru măsuri similare destinate persoanelor care desfășoară o activitate independentă. Restul cheltuielilor publice au fost alocate măsurilor de subvenționare salarială – similare schemelor privind reducerea timpului de muncă, deși nu se bazează pe numărul de ore lucrate – și măsurilor legate de sănătate. Participarea femeilor și a tinerilor la schemele privind reducerea timpului de muncă a crescut, de asemenea, în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19.

Caracterul subsidiar al cheltuielilor legate de sănătate a fost confirmat, acoperind doar două cincimi din statele membre beneficiare ale SURE și reprezentând doar 5 % din totalul cheltuielilor. 8 din 19 state membre au utilizat SURE pentru a finanța măsuri legate de sănătate. Dintre acestea, 22 % au vizat măsuri luate la locul de muncă pentru a asigura revenirea la locul de muncă în condiții de siguranță.

În plus, SURE a fost utilizat pentru a finanța în mod eficace diferite tipuri de măsuri legate de sănătate. Aceste măsuri au fost distribuite aproape uniform între i) măsurile preventive împotriva COVID-19, ii) costurile suplimentare cu forța de muncă pentru recrutarea și sprijinirea lucrătorilor din domeniul sănătății și iii) achiziționarea de echipamente medicale și medicamente, inclusiv vaccinuri. Aceste măsuri fie au facilitat o revenire mai rapidă la locul de muncă, fie au oferit un binevenit sprijin de urgență sectorului asistenței medicale în cele opt state membre care au utilizat SURE pentru a sprijini cheltuielile legate de sănătate.

Este important de remarcat faptul că întreaga asistență financiară acordată în cadrul SURE a fost absorbită în toate statele membre. Problema absorbției în două state membre (România și Polonia), care a fost monitorizată atent și raportată în detaliu în cel de-al patrulea raport semestrial, a fost soluționată în totalitate. În România, deficitul de absorbție a fost eliminat integral datorită reducerii sumei totale acordate și introducerii unor măsuri eligibile suplimentare în iulie 2022. Acest lucru a fost confirmat de datele finale privind execuția bugetară. În Polonia, deficitul de absorbție moderat în comparație cu suma acordată a fost soluționat prin includerea a două noi măsuri eligibile în cadrul SURE într-o decizie de punere în aplicare de modificare a Consiliului adoptată în noiembrie 2022.

Evaluare actualizată a impactului SURE

Răspunsul în materie de politici la criza provocată de pandemia de COVID-19 a contribuit efectiv la prevenirea șomajului pentru aproximativ 1½ milioane de persoane în 2020 și este posibil ca schemele finanțate în cadrul SURE să fi contribuit în cea mai mare parte la acest lucru. Creșterea șomajului în statele membre beneficiare a fost foarte moderată în 2020, în pofida scăderii puternice a producției economice, și semnificativ mai mică decât se preconizase conform standardelor istorice. Acest lucru s-a realizat prin reținerea angajaților în firme și prin menținerea activității lucrătorilor independenți. Simulările ilustrative suplimentare efectuate de Comisie utilizând modelul multinațional global sugerează că schemele privind reducerea timpului de muncă și măsurile similare finanțate direct de SURE ar fi putut salva până la 1 milion de locuri de muncă numai în zona euro în 2020 (reprezentând 14 din 19 beneficiari ai SURE). Acest lucru sugerează că schemele privind reducerea timpului de muncă finanțate în cadrul SURE au reprezentat, probabil, cea mai mare parte din totalul estimat de 1½ milioane de locuri de muncă salvate prin răspunsul global în materie de politici la pandemia de COVID-19 în rândul celor 19 beneficiari ai SURE.

Este posibil ca SURE să fi contribuit, de asemenea, la prevenirea creșterii inegalităților de pe piața forței de muncă în UE. Această situație contrastează cu evoluțiile care au avut loc ulterior crizei financiare mondiale. În perioada 2020-2022, dispersia ratelor șomajului a fost redusă între beneficiarii SURE și celelalte state membre, precum și în rândul beneficiarilor SURE.

SURE a adăugat valoare în mod specific stimulând încrederea în economie și încurajând efectiv statele membre să instituie scheme ample și ambițioase privind reducerea timpului de muncă la nivel național. Dovezile obținute în urma sondajelor furnizate în rapoarte anterioare confirmă impactul specific al SURE. În primul rând, SURE – unul dintre primele instrumente financiare ale UE instituite ca răspuns la pandemia de COVID-19 – a contribuit la îmbunătățirea încrederii economice generale, demonstrând capacitatea UE de a răspunde rapid și eficace la o criză fără precedent. În al doilea rând, prin intermediul SURE, UE a sprijinit și a încurajat utilizarea pe scară largă a schemelor privind reducerea timpului de muncă (prin instituirea de scheme noi sau extinderea schemelor existente). În al treilea rând, SURE a susținut încrederea statelor membre de a contracta împrumuturi și de a efectua cheltuieli mai mari decât în mod normal pentru măsuri de menținere a locurilor de muncă. Cercetările efectuate de Centrul de Studii Politice Europene arată că adoptarea schemelor privind reducerea timpului de muncă a crescut semnificativ în timpul pandemiei, în mare parte datorită creșterii semnificative a finanțării guvernamentale a acestor măsuri.

Protecția locurilor de muncă în primii doi ani de pandemie a condus, de asemenea, la o redresare mai rapidă în 2021 decât în crizele anterioare. Datele sondajului arată că, în 2021, sprijinul SURE s-a axat pe sectoarele încă grav afectate de pandemie. Cheltuielile SURE s-au concentrat, de asemenea, în prima jumătate a anului, atunci când măsurile de izolare au fost mai stricte. Acest lucru sugerează că SURE a vizat nevoile cele mai presante prin sprijinirea celor mai afectate sectoare.

Mai concret, acum se estimează că statele membre au economisit în total 9,0 miliarde EUR la plata dobânzilor ca urmare a faptului că au primit asistență financiară prin intermediul SURE. Această cifră se explică prin condițiile de finanțare foarte favorabile de care se bucură UE și prin durata medie lungă a împrumuturilor acordate statelor membre. Economii estimate la dobânzi au crescut odată cu cea de a 9-a și ultima tranzacție SURE din decembrie 2022.

Sistemele de control și audit instituite de statele membre

În conformitate cu obligațiile lor legale, toate statele membre au raportat că au verificat punerea în aplicare a măsurilor sprijinite de SURE, fie prin controale *ex ante*, fie prin controale *ex post*, inclusiv prin audit (sau ambele). Aproape toate statele membre au raportat că au efectuat controale *ex ante* pentru toate măsurile sprijinite de SURE (înainte ca fondurile să fie eliberate beneficiarilor finali). Peste jumătate dintre statele membre au raportat că au efectuat controale *ex post* pentru toate sau majoritatea măsurilor (după eliberarea fondurilor). Alte cinci state membre au raportat că au efectuat controale *ex post* fie pentru măsura cea mai consistentă, fie pentru măsura cu cel mai mare risc de fraudă și neregulă. Pentru a asigura utilizarea corespunzătoare a fondurilor publice, măsurile care nu au făcut obiectul controalelor *ex ante* au făcut obiectul unor controale *ex post*.

Niciun stat membru nu consideră că măsurile sprijinite de SURE sunt expuse unui risc ridicat de nereguli sau de fraudă. Acest lucru se explică adesea prin condiții de eligibilitate definite clar și din punct de vedere juridic, care au fost stabilite și care au făcut obiectul unor controale *ex ante*.

În cazul unor nereguli sau fraude confirmate, toate statele membre au recuperat sau sunt pe punctul de a recupera fondurile utilizate în mod necorespunzător. Mai precis, incidența neregulilor sau a fraudelor în cazul celei mai consistente măsuri sprijinite de SURE în fiecare stat membru a fost, în majoritatea cazurilor, sub 2 % din cheltuielile totale. Majoritatea statelor membre au recuperat peste 75 % din suma totală datorată până în prezent. În plus, în cazurile de fraudă, toate statele membre au luat măsuri pe lângă recuperarea fondurilor utilizate în mod necorespunzător, cum ar fi notificarea organismelor de anchetă relevante. Unele state membre au raportat că au luat măsuri preventive ca răspuns la cazurile de fraudă sau nereguli.

Încetarea efectelor instrumentului SURE la sfârșitul anului 2022

Clauza de încetare a efectelor instrumentului SURE a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2023. Regulamentul SURE conținea o „clauză de încetare a efectelor” care prevedea că perioada de valabilitate a instrumentului se va încheia la 31 decembrie 2022, cu excepția cazului în care Consiliul decide să o prelungească, la propunerea Comisiei. Cel de al patrulea raport semestrial din septembrie 2022 nu a fost însoțit de o propunere de prelungire a perioadei de valabilitate a instrumentului. Măsurile de urgență adoptate în contextul pandemiei de COVID-19 au fost eliminate treptat aproape în totalitate până la sfârșitul verii anului 2022, iar impactul epidemiologic și economic al COVID-19 a continuat să scadă pe tot parcursul anului 2022. La 5 mai 2023, Organizația Mondială a Sănătății a reclasificat COVID-19 ca problemă de sănătate recunoscută și continuă, mai degrabă decât ca urgență de sănătate publică de importanță internațională. Acest lucru confirmă evaluarea Comisiei potrivit căreia evenimentele excepționale care justificau existența instrumentului SURE nu mai există. Monitorizarea atentă a continuat în primele luni ale anului 2023 pentru a asigura absorbția întregii asistențe financiare acordate în cadrul SURE, fapt confirmat în prezent. Monitorizarea utilizării asistenței financiare acordate în cadrul SURE se încheie cu prezentul raport.

INTRODUCERE

Prezentul raport este cel de al cincilea și ultimul raport semestrial privind Instrumentul european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE). SURE a fost creat de Uniunea Europeană (UE) în mai 2020 pentru a ajuta statele membre să protejeze locurile de muncă și veniturile lucrătorilor în timpul pandemiei de COVID-19¹. Instrumentul a oferit statelor membre solicitante asistență financiară din partea Uniunii (în valoare de până la 100 de miliarde EUR) sub formă de împrumuturi în condiții favorabile. Scopul împrumuturilor a fost de a contribui la finanțarea schemelor privind reducerea timpului de muncă sau a unor măsuri similare adoptate de statele membre pentru protejarea angajaților și a persoanelor care desfășoară o activitate independentă, precum și la finanțarea în subsidiar a unor măsuri legate de sănătate, în special la locul de muncă.

Perioada de valabilitate a instrumentului SURE s-a încheiat la 31 decembrie 2022. Clauza de încetare a efectelor pentru disponibilitatea sprijinului financiar în cadrul instrumentului SURE preciza că perioada de valabilitate a acestuia se va încheia la 31 decembrie 2022, cu excepția cazului în care Consiliul, la propunerea Comisiei, decide să o prelungească pe motiv că evenimentele excepționale care au justificat instituirea SURE (și anume perturbarea economică gravă cauzată de pandemia de COVID-19) continuă să existe. Comisia a apreciat că aceste evenimente nu mai există și, prin urmare, clauza de încetare a efectelor a intrat în vigoare. Prin urmare, de la 1 ianuarie 2023 nu a putut fi adoptată nicio decizie de punere în aplicare a Consiliului prin care să se acorde asistență financiară SURE statelor membre. Cu toate acestea, monitorizarea a continuat în primele luni ale anului 2023 pentru a asigura absorbția întregii asistențe financiare acordate în cadrul SURE, fapt confirmat în prezent. Monitorizarea utilizării asistenței financiare acordate în cadrul SURE se încheie cu prezentul raport.

Prezentul raport semestrial reprezintă o obligație legală. El este adoptat de Comisia Europeană („Comisia”) în conformitate cu articolul 14 din Regulamentul (UE) 2020/672 al Consiliului („Regulamentul SURE”)², pentru ca aceasta să își îndeplinească obligația de a raporta Parlamentului European, Consiliului, Comitetului economic și financiar (CEF) și Comitetului pentru ocuparea forței de muncă (EMCO)³. Întrucât întreaga asistență financiară acordată a fost plătită și cheltuită și nu se mai poate acorda nicio altă asistență financiară, acesta este raportul semestrial final de monitorizare cu privire la SURE. Monitorizarea financiară a rambursării împrumuturilor va fi continuată de către Direcția Generală Buget a Comisiei până la rambursarea tuturor împrumuturilor în curs. Data-limită pentru includerea informațiilor în

¹ SURE decurge din Orientările politice ale Comisiei pentru perioada 2019-2024, care au propus instituirea unui sistem european de reasigurare pentru indemnizațiile de șomaj, pentru a proteja cetățenii europeni și a reduce presiunea asupra finanțelor publice în perioadele de șocuri externe. În urma apariției virusului care provoacă COVID-19 în Europa, instrumentul a fost instituit pe baza propunerii Comisiei din 2 aprilie 2020.

² Regulamentul (UE) 2020/672 al Consiliului din 19 mai 2020 privind instituirea unui instrument european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE) ca urmare a epidemiei de COVID-19, JO L 159, 20.5.2020, p. 1 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=en>).

³ În temeiul articolului 14 din regulamentul, Comisia trebuie să raporteze cu privire la utilizarea asistenței financiare, inclusiv sumele restante și calendarul de rambursare aplicabil în temeiul SURE, precum și cu privire la persistența evenimentelor excepționale care justifică aplicarea Regulamentului SURE (pandemia de COVID-19).

prezentul raport a fost 3 martie 2023 pentru raportarea statelor membre, 17 martie 2023 pentru informațiile legate de control și audit și 15 mai 2023 pentru datele economice și epidemiologice⁴.

Prezentul raport prezintă date noi sau actualizate care confirmă, începând din februarie 2023, evaluările pozitive ale SURE prezentate în rapoartele semestriale anterioare. Principalele sale constatări pot fi rezumate după cum urmează:

- Se estimează că aproximativ 31½ milioane de persoane și 2½ milioane de firme au fost sprijinite de SURE în 2020 în 19 state membre.
- 9 milioane de persoane și peste 900 000 de firme au fost sprijinite de SURE în 2021 în 15 state membre, cu o eliminare treptată clară în 2022, când 350 000 de persoane și 40 000 de firme au fost sprijinite de SURE în patru state membre.
- Măsurile adoptate pentru sprijinirea politicilor au contribuit efectiv la prevenirea șomajului pentru un număr estimat de 1½ milioane de persoane în momentul de vârf al pandemiei din 2020. Simulările ilustrative suplimentare sugerează că schemele privind reducerea timpului de muncă finanțate de SURE au reprezentat probabil cea mai mare parte a acestui impact estimat.
- Această măsură de politică a contribuit, de asemenea, la reducerea inegalităților de pe piața forței de muncă prin reducerea dispersiei ratelor șomajului, în special în rândul beneficiarilor instrumentului SURE.
- 19 state membre au beneficiat de asistența financiară acordată în cadrul SURE, dintre care 11 au beneficiat de sprijin suplimentar⁵.
- Peste 98 de miliarde EUR – aproape de suma maximă de 100 de miliarde EUR – au fost alocate și plătite, inclusiv 6,5 miliarde EUR plătite unui număr de 9 state membre în decembrie 2022.
- Clauza de încetare a efectelor s-a aplicat începând cu 1 ianuarie 2023, ceea ce înseamnă că nu se mai poate acorda asistență financiară statelor membre. Datele epidemiologice confirmă evaluarea Comisiei potrivit căreia circumstanțele excepționale care justificau utilizarea SURE nu mai există.
- Întreaga asistență financiară SURE a fost absorbită în prezent în toate cele 19 state membre beneficiare.
- Pe lângă efectele pozitive asupra rezultatelor sociale și în materie de ocupare a forței de muncă, se estimează că statele membre au economisit 9,0 miliarde EUR sub formă de plăți de dobânzi.
- Aproape jumătate din asistența financiară acordată în cadrul SURE a fost alocată de statele membre pentru a sprijini schemele privind reducerea timpului de muncă, iar o treime a fost alocată pentru măsuri similare destinate persoanelor care desfășoară o activitate independentă.
- Un procent de 5 % s-a alocat pentru măsuri legate de sănătate, care sunt „subsidiare” conform Regulamentului SURE. Printre acestea se numără măsuri preventive împotriva COVID-19, echipamente medicale și costuri suplimentare cu forța de muncă pentru

⁴ Toate tabelele de raportare și chestionarele privind controlul și auditul au fost transmise inițial până la 3 martie 2023 și, respectiv, 17 martie (cu excepția Maltei, care a transmis tabelul de raportare la 27 martie 2023 și chestionarul la 17 aprilie 2023). În plus, după această dată au fost furnizate unele clarificări cu privire la date.

⁵ Cele 19 state membre sunt Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Cehia, Estonia, Grecia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia și Spania.

recrutarea și sprijinirea lucrătorilor din domeniul sănătății, aproximativ o cincime din sumă fiind legată de măsurile luate la locul de muncă.

- Toate statele membre au raportat că au efectuat fie controale *ex ante*, fie *ex post* (sau ambele) pentru măsurile sprijinite de SURE. Niciun stat membru nu consideră că măsurile sprijinite de SURE sunt expuse unui risc ridicat de nereguli sau de fraudă.
- Toate statele membre au luat măsuri de remediere ca răspuns la nereguli sau fraude. Majoritatea statelor membre au recuperat peste 75 % din suma totală de recuperat până în prezent.

Prezentul raport actualizează informațiile cuprinse în primele patru rapoarte semestriale privind SURE și prezintă o analiză suplimentară. Acesta acoperă evoluțiile instituționale de la data-limită a celui de al patrulea raport, și anume august 2022, inclusiv asistența financiară suplimentară acordată unui număr de 8 state membre, modificarea Deciziei de punere în aplicare a Consiliului pentru Polonia pentru a aborda deficitul de absorbție și plata fondurilor aferente sumelor suplimentare și Poloniei. Pe baza chestionarului ad-hoc prezentat în cel de-al 3-lea raport semestrial, se efectuează o analiză aprofundată a sistemelor de control și audit, care asigură respectarea obligațiilor prevăzute în acordul de împrumut. Analiza inclusă în rapoartele anterioare este actualizată, în special cu privire la cheltuielile publice ale statelor membre sprijinite de SURE – pe baza raportării semestriale furnizate de statele membre în februarie 2023 – și cu privire la impactul estimat al SURE – pe baza celor mai recente cifre macroeconomice. Prezentul raport include, de asemenea, o serie de elemente noi: o analiză suplimentară a numărului de locuri de muncă salvate de SURE pe baza unui model macroeconomic al Comisiei, o analiză mai detaliată a măsurilor legate de sănătate finanțate de SURE și importanța acestora, informații privind fiabilitatea datelor referitoare la numărul de persoane și de firme sprijinite de SURE, examinarea detaliată menționată mai sus a sistemelor naționale de control și audit și o discuție privind lecțiile învățate din SURE.

Prezentul raport reflectă, de asemenea, sugestiile Curții de Conturi Europene. Curtea de Conturi Europeană (CCE) și-a publicat Raportul special nr. 28/2022 privind SURE la 14 decembrie 2022, după publicarea celui de al patrulea raport semestrial, care conține o serie de observații cu privire la instrument⁶. În general, raportul CCE prezintă instrumentul în termeni pozitivi, recunoscând reacția rapidă și eficientă a Comisiei la provocarea de a ajuta statele membre să mențină locurile de muncă ca răspuns la pandemia de COVID-19. Raportul conține o singură recomandare: de a se evalua instrumentul SURE. Comisia a acceptat această recomandare și va efectua un studiu de evaluare a SURE până în al treilea trimestru al anului 2024, care va completa analiza furnizată în rapoartele semestriale.

⁶ CCE a observat, de exemplu, că (i) lipsa de date exhaustive de la statele membre limitează capacitatea Comisiei de a evalua numărul de persoane și de întreprinderi sprijinite de SURE (ii) există puține date de monitorizare pentru măsurile legate de sănătate; (iii) modul în care a fost conceput instrumentul nu permite identificarea separată a impactului SURE, în ceea ce privește realizările și rezultatele, în cadrul schemelor naționale (iv) Comisia nu a verificat dacă măsurile naționale sprijinite de SURE au fost eficiente din punctul de vedere al costurilor sau dacă au completat alte scheme, având în vedere că SURE a fost un instrument de răspuns la situații de criză în care plata rapidă a fondurilor a fost o prioritate; (v) cadrul juridic nu a impus obligația Comisiei de a evalua soliditatea sistemelor de control ale statelor membre care reglementează punerea în aplicare a măsurilor naționale sprijinite de fondurile UE. A se vedea https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_RO.pdf.

Raportul cuprinde șapte secțiuni. Secțiunea I se referă la utilizarea instituțională a SURE: asistența financiară acordată și plătită statelor membre împreună cu calendarul lor de rambursare. Secțiunea II prezintă utilizarea SURE în sprijinul politicilor, făcând un rezumat al cheltuielilor publice totale efectuate de statele membre pentru măsurile naționale sprijinite de SURE⁷. Secțiunea III actualizează și extinde evaluarea impactului SURE prezentată în rapoartele anterioare. Secțiunea IV examinează informațiile privind sistemele naționale de control *ex ante* și *ex post*, inclusiv auditul. Secțiunea V analizează și confirmă că evenimentele excepționale care au justificat continuarea SURE nu mai există. Secțiunea VI prezintă raportarea relevantă, obiect al angajamentului luat în temeiul secțiunii 2.4 a cadrului UE privind obligațiunile cu impact social SURE, care este inclusă în prezentul raport⁸. În cele din urmă, secțiunea VII prezintă unele concluzii cu privire la valoarea adăugată a SURE.

I. UTILIZAREA INSTITUȚIONALĂ A SURE: SUME ACORDATE ȘI PLĂTITE ȘI ALTE ASPECTE FINANCIARE

1.1. Prezentare generală a statelor membre beneficiare și a sumelor acordate

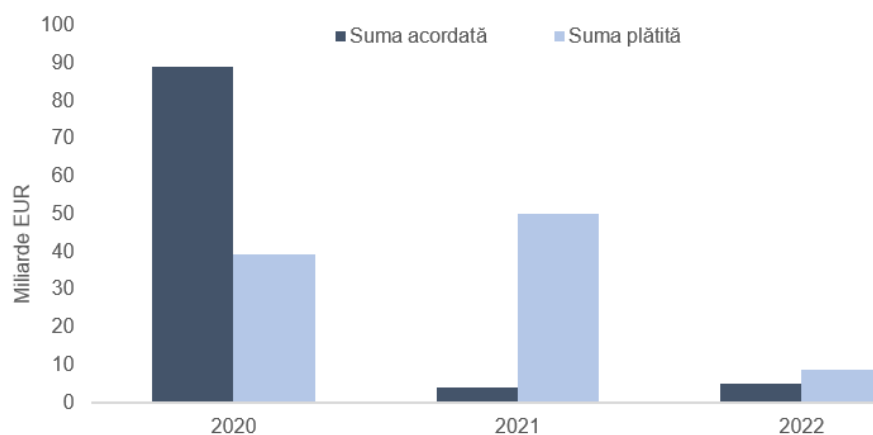
Peste 98 % din pachetul SURE în valoare de 100 de miliarde EUR a fost acordat pe întreaga durată a instrumentului. În cadrul SURE, a fost acordată asistență financiară totală în valoare de 98,4 miliarde EUR unui număr de 19 state membre: Belgia, Bulgaria, Croația, Cipru, Cehia, Estonia, Grecia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia și Spania. Marea majoritate a asistenței financiare a fost acordată în 2020 (graficul 1), începând din septembrie 2020, când SURE a devenit disponibil. Sumele finale au fost acordate în noiembrie 2022.

În perioada septembrie-noiembrie 2022, a fost acordată asistență financiară suplimentară unui număr de opt state membre. De la raportul semestrial precedent din septembrie 2022, Consiliul a acordat asistență financiară suplimentară în valoare de 5,05 miliarde EUR unui număr de opt state membre, pe lângă asistența financiară inițială care le-a fost acordată în 2020: Bulgaria, Cipru, Cehia, Grecia, Croația, Lituania, Letonia și Portugalia. Asistența financiară a fost acordată pentru cheltuielile suportate, în principal în 2020 și 2021, pentru extinderea măsurilor care fuseseră deja finanțate de SURE. În cazul Ciprului, al Greciei și al Croației, aceasta a reprezentat o a doua sumă suplimentară față de împrumutul lor inițial. În total, 11 dintre cele 19 state membre care au utilizat SURE au primit, în cele din urmă, asistență financiară suplimentară. Acest lucru reflectă faptul că sprijinul SURE putea fi solicitat pentru cheltuielile eligibile legate de pandemia de COVID-19, fie pe baza cheltuielilor planificate, fie pe baza cheltuielilor suportate, acestea din urmă nefăcând obiectul niciunui risc de absorbție prin definiție.

Graficul 1: Suma acordată și plătită pe ani

⁷ Secțiunile I și II se referă la utilizarea asistenței financiare în cadrul SURE în conformitate cu articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul SURE.

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



Sursa: Comisia Europeană.

Tabelul 1: Imagine de ansamblu a sprijinului acordat în cadrul SURE (EUR)

<i>Statul membru</i>	<i>Suma totală acordată*</i>	<i>Din care, suplimentare</i>	<i>Suma plătită*</i>	<i>Suma restantă</i>
Belgia	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgaria	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Cipru	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Cehia	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grecia	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Spania	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Croația	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italia	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Lituania	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Letonia	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Polonia	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugalia	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
România	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovenia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovacia	630 883 600	0	630 883 600	0
Ungaria	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irlanda	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonia	230 000 000	0	230 000 000	0
Total	98 364 327 988	8 896 402 000	98 364 327 988	0

*La efectuarea plăților, sumele acordate au fost rotunjite în minus în scopuri operaționale. Sursa: Comisia Europeană.

1.2 Plățile și calendarul de rambursare aplicabil

Comisia a emis cu succes o serie finală de obligațiuni cu impact social SURE în valoare de 6,5 miliarde EUR în numele UE. La 7 decembrie 2022, a avut loc cea de a 9-a și ultima emisiune a UE în cadrul programului SURE. Pachetul de obligațiuni cu scadența la 15 ani avea un registru de ordine în valoare de 25,4 miliarde EUR, ceea ce înseamnă o suprasubscriere de patru ori în cursul acestei perioade de finanțare de la sfârșitul anului. Cele 6,548 miliarde EUR au fost plătite la 14 decembrie: 460 de milioane EUR pentru Bulgaria, 29 de milioane EUR pentru Cipru, 2 miliarde EUR pentru Cehia, 900 de milioane EUR pentru Grecia, 550 de milioane EUR pentru Croația, 142 de milioane EUR pentru Lituania, 167 de milioane EUR pentru Letonia, 1,5 miliarde EUR pentru Polonia și 300 de milioane EUR pentru Portugalia. Suma plătită Poloniei a fost amânată până la soluționarea problemei sale privind absorbția (a se

vedea secțiunea 2.1.2), în timp ce celelalte sume reprezentau sume suplimentare acordate celor opt state membre în toamna anului 2022.

Programul de emisiune SURE a avut, în general, un mare succes, marcat de o cerere puternică din partea investitorilor și de prețuri favorabile. Înainte de pandemie, împrumuturile Comisiei de pe piețele europene de capital erau limitate, însă SURE, urmat rapid de NextGenerationEU, a dus la transformarea Comisiei într-un actor semnificativ în emisiunea de titluri de datorie suverană. Toate tranzacțiile au fost suprasubscrise de mai multe ori și au obținut prețuri favorabile, cu o serie de obligațiuni emise anterior la rate negative ale dobânzii (a se vedea tabelul A2). Succesul a ilustrat încrederea investitorilor atât în capacitatea de finanțare a UE, cât și în programul SURE.

Până în decembrie 2022, întreaga asistență financiară în valoare de 98,4 miliarde EUR acordată în cadrul SURE fusese plătită (tabelul 1). Detalii suplimentare privind operațiunile și plățile SURE către statele membre sunt prezentate în tabelele A1 și A2 din anexă.

Scadența medie a plăților către statele membre este în continuare de 14,5 ani, aproape de perioada maximă de 15 ani prevăzută în deciziile de punere în aplicare ale Consiliului. Raportarea privind calendarul de rambursare a principalului și a dobânzilor este prezentată în tabelul 2.

Tabelul 2: Calendarul de rambursare a împrumuturilor SURE în curs ale UE

Anul calendaristic	Principal	Dobândă	Total SURE
2023		326 563 400	326 563 400
2024		326 982 500	326 982 500
2025	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2027		326 982 500	326 982 500
2028	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031		326 982 500	326 982 500
2032		326 982 500	326 982 500
2033		326 982 500	326 982 500
2034		326 982 500	326 982 500
2035	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000
2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Total	98 355 000 000	5 949 818 400	104 304 818 400

II. UTILIZAREA SURE ÎN SPRIJINUL POLITICILOR: CHELTUIELI PUBLICE ȘI MĂSURI NAȚIONALE ACOPERITE DE SURE

Această secțiune vizează utilizarea instrumentului SURE în sprijinul politicilor. Secțiunea 2.1 sintetizează cheltuielile publice ale statelor membre acoperite de SURE sau eligibile pentru acesta, inclusiv absorbția fondurilor. Secțiunea 2.2 oferă detalii cu privire la schemele privind reducerea timpului de muncă și la măsurile similare sprijinite de SURE, în timp ce secțiunea 2.3 examinează natura măsurilor legate de sănătate care beneficiază de sprijin. Secțiunea 2.4 prezintă numărul de angajați și de firme care beneficiază de măsurile sprijinite în cadrul SURE.

2.1. Cheltuieli publice efective și planificate sprijinite în cadrul SURE

2.1.1. Monitorizarea cheltuielilor publice aferente măsurilor eligibile

Raportarea semestrială transmisă de statele membre beneficiare este utilizată pentru a monitoriza utilizarea planificată și utilizarea efectivă a asistenței financiare acordate în cadrul SURE. Raportarea necesară include cheltuielile publice pentru măsurile acoperite de SURE (precum și acoperirea angajaților și a firmelor prin măsurile respective, astfel cum este raportată în secțiunea 3.3). Până în prezent, s-au efectuat cinci serii de raportări: în august 2020 („raportarea inițială”), în ianuarie-februarie 2021 („primul raport”), în iunie 2021 („cel de-al doilea raport”), în ianuarie 2022 („cel de-al treilea raport”), în iunie 2022 („cel de-al patrulea raport”) și în februarie 2023 („ultima raportare”). Se intenționează ca cea mai recentă raportare să fie ultima, deoarece întreaga asistență financiară acordată a fost cheltuită și nu mai există cheltuieli planificate a căror execuție ar trebui monitorizată. Informațiile sunt prezentate *astfel cum au fost raportate de statele membre* cu privire la măsurile care sunt eligibile pentru SURE. Unele state membre au cheltuit o sumă mai mare decât valoarea asistenței financiare acordate în cadrul SURE, suplimentând sprijinul SURE cu finanțare națională și/sau cu fonduri structurale ale UE, astfel încât totalul cheltuielilor poate depăși valoarea sprijinului acordat în cadrul SURE. Raportarea permite măsurarea gradului de absorbție a asistenței financiare în cadrul SURE, prin compararea acesteia cu suma acordată de Consiliu⁹.

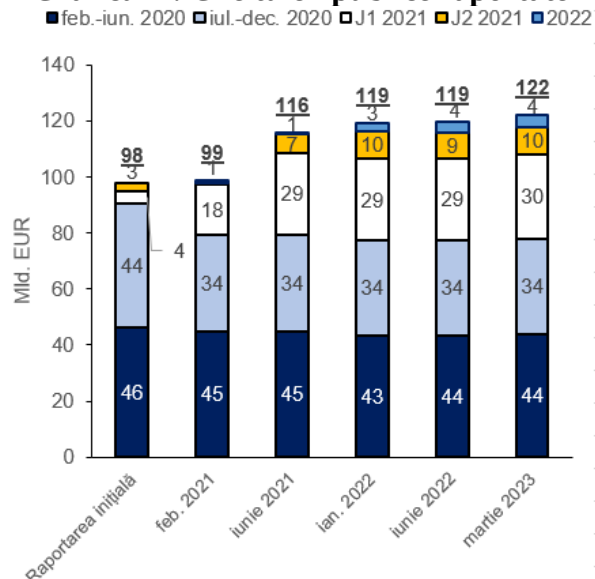
Până în acest moment, toate cheltuielile publice planificate în cadrul SURE au fost executate. Regulamentul SURE permitea utilizarea asistenței financiare atât pentru creșterile suportate, cât și pentru creșterile planificate ale cheltuielilor publice destinate măsurilor acoperite de SURE¹⁰. În momentul lansării SURE, când restricțiile legate de COVID-19 erau acute, instrumentul a finanțat o mare parte din cheltuielile planificate, reprezentând 64 % din totalul cheltuielilor în iunie 2020. Ponderele cheltuielilor planificate a scăzut la 12 % în iunie 2021 și a fost mai mică de 4 % până la sfârșitul anului 2021. Toate cheltuielile aferente măsurilor eligibile în cadrul SURE au fost finalizate până în decembrie 2022; cu toate acestea, finanțarea măsurilor

⁹ Se poate produce un deficit de absorbție deoarece cheltuielile suportate sau planificate de statul membru cu privire la măsurile eligibile în cadrul SURE sunt mai mici decât suma acordată de Consiliu. Deficitul de absorbție se produce în parte din cauza faptului că statul membru nu reușește să cheltuiască suma deja plătită, situație care poate deveni problematică în cazul în care acest deficit persistă după efectuarea cheltuielilor planificate.

¹⁰ Irlanda și Estonia au solicitat sprijin SURE doar pentru cheltuielile publice suportate. Ca atare, cheltuielile raportate rămân nemodificate din martie 2021. Raportarea privind cheltuielile publice pentru 2020 și 2021 a rămas, de asemenea, nemodificată de la raportul anterior pentru Ungaria și Lituania.

în cadrul SURE a fost epuizată de toate statele membre până în iunie 2022, doar finanțarea națională depășindu-le¹¹.

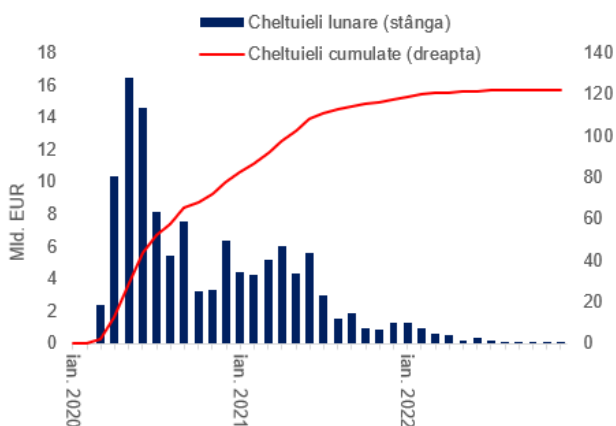
Graficul 2: Cheltuieli publice raportate



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: Estonia este inclusă începând din iunie 2021, întrucât a solicitat sprijin din cadrul SURE mai târziu. J1 și J2 corespund primei și celei de-a doua jumătăți a anului 2021.

Graficul 3: Evoluția lunară a cheltuielilor publice efectuate în cadrul SURE



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Totalul cheltuielilor publice pentru măsurile eligibile în cadrul SURE s-a ridicat la 122 de miliarde EUR, depășind valoarea totală a asistenței financiare acordate în cadrul SURE. Această sumă a crescut ușor în comparație cu cel de al patrulea raport (graficul 2), întrucât unele state membre au extins măsurile în 2022, deși cu cheltuieli mai limitate. În total, 13 state membre au raportat cheltuieli în 2022. Cheltuielile pentru schemele mai reduse ca număr care au continuat în 2022 au crescut ușor de la 3,7 miliarde EUR planificate la 4,5 miliarde EUR care au fost executate în cele din urmă. Cheltuielile totale (122 de miliarde EUR) sunt mai mari decât suma totală acordată în cadrul SURE (98,4 miliarde EUR), deoarece majoritatea statelor membre au cheltuit pentru măsuri eligibile mai mult decât asistența financiară solicitată și acordată¹². Acest lucru evidențiază faptul că domeniul de aplicare al SURE a fost în continuare relevant pentru statele membre după ce acestea au depus cererea pentru prima dată în 2020.

În 2022, reducerea impactului pandemiei a dus la o scădere a cheltuielilor lunare pentru măsurile eligibile în cadrul SURE până la sume neglijabile. Graficul 3 arată că, în ianuarie 2022, cheltuielile au atins valoarea maximă (dar au rămas la un nivel scăzut), înregistrând apoi o scădere rapidă. Cheltuielile de la începutul anului 2022 au vizat măsuri precum cele legate de prelungirea unor scheme privind reducerea timpului de muncă, măsuri legate de carantină, testarea pentru COVID-19 și compensațiile speciale destinate lucrătorilor din domeniul

¹¹ Măsurile eligibile sunt cele descrise la articolul 3 alineatul (2) din Regulamentul SURE: scheme naționale privind reducerea timpului de muncă sau măsuri similare și, în subsidiar, măsuri legate de sănătate.

¹² Pentru Spania și Italia, acest lucru se datorează, de asemenea, limitei de concentrare (de 60 % din suma maximă de 100 de miliarde EUR) care se aplică principalelor trei state membre beneficiare.

sănătății¹³. În cea de a doua jumătate a anului 2022, cheltuielile lunare medii au fost doar de 83 de milioane EUR în toate statele membre raportoare.

2.1.2. Absorbția fondurilor

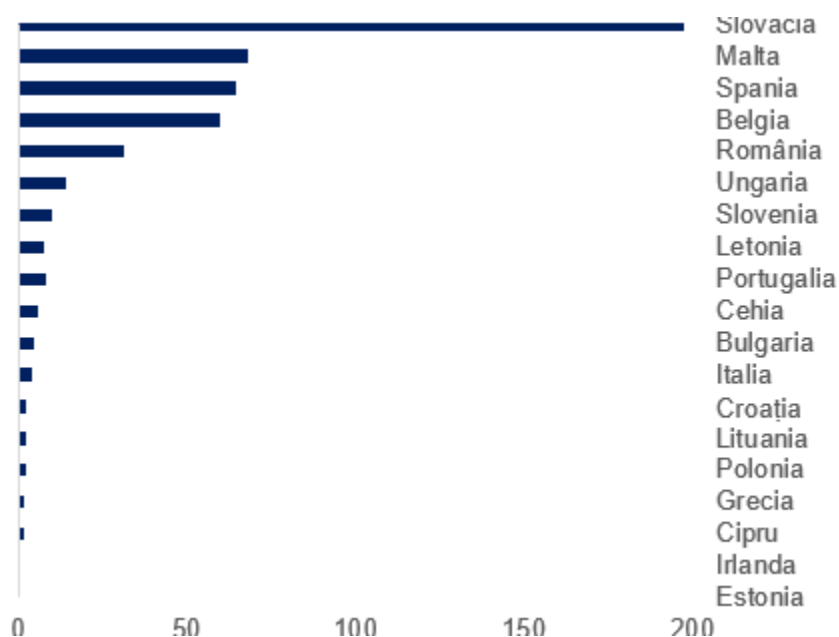
Întreaga asistență financiară acordată în cadrul SURE a fost absorbită în toate statele membre. Având în vedere că toate cheltuielile publice finanțate de SURE au fost executate în prezent, și anume nu au mai rămas cheltuieli planificate, asistența financiară în valoare de 98,4 miliarde EUR acordată a fost absorbită integral. Problemele de absorbție identificate anterior în două state membre care au fost discutate în cel de al patrulea raport semestrial sunt acum soluționate. Dintre cele 19 state membre, 17 au cheltuit, de fapt, *mai mult* decât suma acordată, inclusiv prin finanțarea la nivel național a sumei rămase (a se vedea graficul 4).

În România, deficitul de absorbție a fost complet acoperit și confirmat de datele finale privind execuția bugetară. Trebuie reținut că, la începutul anului 2022, România a înregistrat un deficit de absorbție de aproape 3 miliarde EUR. Decizia de punere în aplicare a Consiliului modificată, adoptată în iulie 2022, a redus suma acordată de la 4,1 miliarde EUR la 3 miliarde EUR și a inclus 21 de măsuri suplimentare eligibile în cadrul SURE, în urma unei cereri din partea autorităților române. Dialogul strâns dintre Comisie și autoritățile române a contribuit la identificarea unor cheltuieli eligibile suplimentare sub forma unei reduceri a costurilor indirecte cu forța de muncă legate de întreprinderile care participă la schemele privind reducerea timpului de muncă¹⁴. Deficitul rămas, estimat la 350 de milioane EUR, astfel cum a fost înregistrat în septembrie 2022 și indicat în cel de al patrulea raport, este în prezent complet acoperit. În prezent există chiar o marjă excedentară care depășește cu mult suma de 3 miliarde EUR acordată României. Execuția bugetară finală pentru 2022 pentru toate măsurile din decizia de punere în aplicare a Consiliului modificată a eliminat incertitudinea, astfel încât, până în decembrie 2022, cheltuielile totale suportate au depășit 3 miliarde EUR, iar cheltuielile legate de sănătate și-au păstrat caracterul subsidiar (reprezentând mai puțin de 46 % din cheltuielile totale).

Graficul 4: Excedentul de cheltuieli publice pentru măsurile eligibile, comparativ cu cuantumul împrumutului (% din cuantumul împrumutului)

¹³ Unele cheltuieli din 2022 au fost legate, de asemenea, de concentrarea plăților aferente perioadelor anterioare de către statele membre către lucrătorii și firmele beneficiare.

¹⁴ Scutirile totale sau parțiale de la plata contribuțiilor la asigurările sociale sunt eligibile în cadrul SURE atât timp cât sunt legate de menținerea locurilor de muncă. Schemele privind reducerea timpului de muncă pot include astfel de scutiri și au fost finanțate în cadrul SURE pentru statele membre la cerere (a se vedea, de exemplu, Slovenia, Grecia, Spania și Portugalia).



Sursa: *raportările statelor membre (februarie 2023)*.

Notă: Cheltuielile publice se referă la măsurile raportate, prevăzute în deciziile de punere în aplicare ale Consiliului, excluzând fondurile structurale și de investiții europene (fondurile ESI). Unele state membre (Estonia, Slovenia) au întrerupt raportarea cu privire la măsurile eligibile în cadrul SURE după 2020, deoarece nu mai utilizează asistența financiară SURE pentru a finanța aceste măsuri, suma acordată fiind deja depășită.

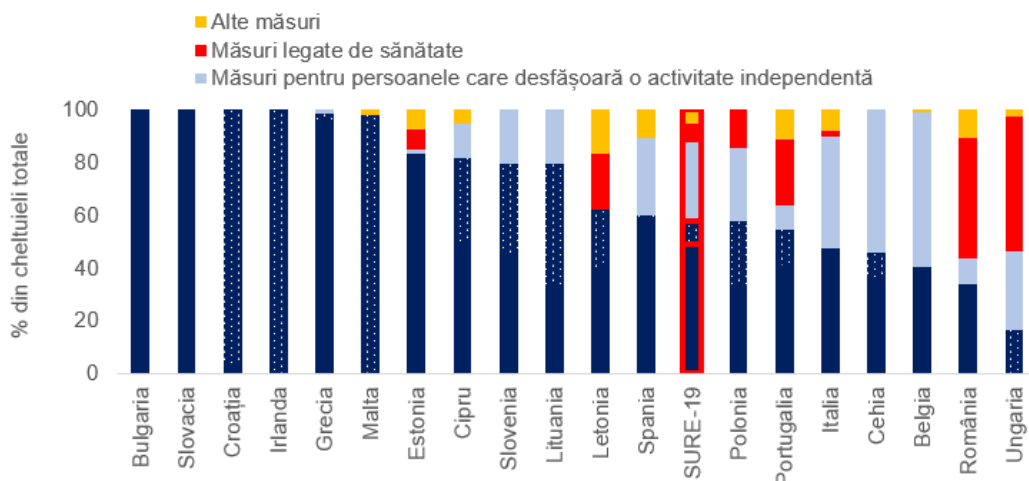
În Polonia, deficitul de absorbție moderat în comparație cu suma acordată a fost soluționat prin includerea a două noi măsuri eligibile în cadrul SURE. La începutul anului 2022, Polonia a raportat cheltuieli totale pentru măsurile prevăzute în decizia de punere în aplicare a Consiliului (9,9 miliarde EUR) mai mici decât suma acordată (11,2 miliarde EUR). În urma dialogului tehnic dintre Comisie și autoritățile poloneze, Consiliul a modificat decizia inițială de punere în aplicare a Consiliului pentru Polonia în noiembrie 2022, pe baza unei propuneri a Comisiei, pentru a include două măsuri suplimentare legate de sănătate eligibile în cadrul SURE. Acestea constau într-o primă pentru lucrătorii din domeniul sănătății și serviciile de testare PCR pentru COVID-19. Valoarea cheltuielilor eligibile legate de sănătate a crescut de la 0 % la 15 % din cheltuielile totale, păstrându-și caracterul subsidiar. Plata restantă a fondurilor (1,5 miliarde EUR), amânată inițial până la soluționarea problemei absorbției, a fost executată în decembrie 2022.

2.2. Măsuri naționale: scheme privind reducerea timpului de muncă sau măsuri similare sprijinite de SURE

Cea mai mare parte a cheltuielilor publice totale pentru măsurile eligibile în cadrul SURE a fost alocată schemelor privind reducerea timpului de muncă și unor „măsuri similare”, inclusiv destinate persoanelor care desfășoară o activitate independentă. Într-adevăr, din totalul cheltuielilor publice pentru măsurile eligibile în cadrul SURE, aproape jumătate (49 %) au fost cheltuite cu schemele privind reducerea timpului de muncă, pe care 16 dintre cele 19 state membre le-au finanțat prin intermediul SURE. Un procent suplimentar de 31 % a fost alocat

pentru „măsuri similare” destinate persoanelor care desfășoară o activitate independentă¹⁵. Un procent de 9 % a fost alocat schemelor de subvenții salariale¹⁶, iar un procent de 6 % din cheltuielile totale a fost alocat „altor” măsuri similare de sprijinire a menținerii locurilor de muncă și a veniturilor lucrătorilor¹⁷. Doar 5 % au fost cheltuite pentru măsuri legate de sănătate, ceea ce confirmă caracterul lor subsidiar. 11 state membre au utilizat asistența financiară SURE doar pentru scheme privind reducerea timpului de muncă și alte măsuri similare (graficul 5).

Graficul 5: Cheltuieli publice pentru măsuri eligibile în cadrul SURE, pe tip de cheltuieli



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: A se vedea raportul din martie 2021 pentru mai multe detalii privind cheltuielile legate de sănătate ale Ungariei.

Participarea femeilor și a tinerilor la schemele privind reducerea timpului de muncă a crescut în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Acest lucru reflectă, în primul rând, schimbarea structurii sectoriale a sprijinului, de la industria prelucrătoare și construcții la servicii și comerț cu amănuntul, adică sectoare cu o pondere relativ mai mare a femeilor și a tinerilor la nivelul forței de muncă (graficul 6)¹⁸.

În toamna anului 2022, opt state membre au primit asistență financiară suplimentară pentru diverse măsuri. Acest sprijin suplimentar a fost destinat cheltuielilor suplimentare

¹⁵ Această constatare se bazează pe analiza Comisiei, care clasifică măsurile raportate de statele membre în funcție de tip.

¹⁶ Schemele de subvenții salariale sunt scheme de menținere a locului de muncă similare cu schemele privind reducerea timpului de muncă, cu excepția faptului că plățile nu sunt calculate în funcție de ore (nelucrate), ci corespund mai degrabă unei sume forfetare sau unei proporții din salariul total. În total, măsurile similare schemelor privind reducerea timpului de muncă reprezintă 46 % din totalul cheltuielilor eligibile în cadrul SURE.

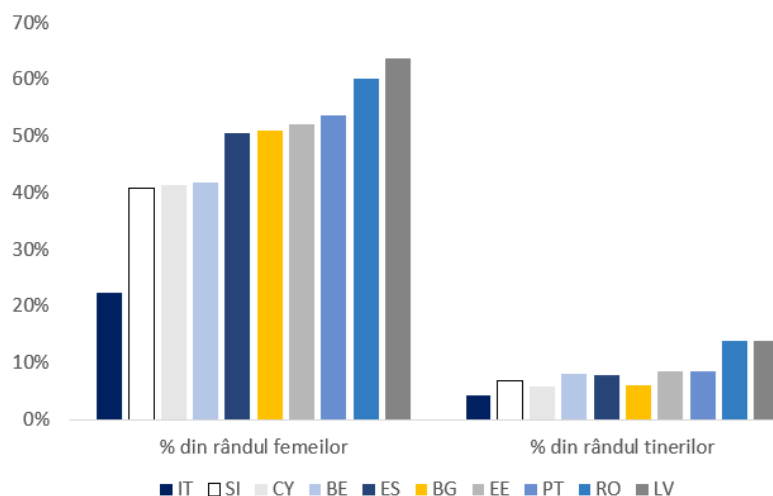
¹⁷ Alte măsuri similare includ, de exemplu, prestațiile de concediu medical, concediul pentru creșterea copilului și formarea profesională legate de reducerea timpului de muncă.

¹⁸ Comisia Europeană (2020): „Labour Market and Wage Developments in 2020” (Evoluțiile pieței forței de muncă și ale salariilor în Europa în 2020), capitolul 3, „Policy developments” (Evoluții ale politicilor). <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en>. În Italia și Belgia, în medie, ponderea femeilor care au beneficiat de aceste scheme s-a dublat după luna martie 2020, în timp ce ponderea lucrătorilor tineri beneficiari a crescut de la 1,6 % la 5,7 % în Italia și de la 6,7 % la 7,6 % în Belgia. Ponderea femeilor și a lucrătorilor tineri implicați în schemele privind reducerea timpului de muncă a fost, însă, ridicată în Letonia, România, Portugalia și Estonia.

suportate în 2021 – și, în unele cazuri, până la începutul anului 2022 – cu privire la măsurile de sprijin de urgență finanțate deja prin SURE. Mai precis, sumele suplimentare au acoperit:

- *Bulgaria*: prelungirea până în iunie 2022 a unei scheme privind reducerea timpului de muncă acordată întreprinderilor care au înregistrat o reducere a veniturilor de cel puțin 30 % din cauza pandemiei și care și-au restricționat activitățile între 13 martie 2020 și 31 decembrie 2020, păstrându-și în același timp angajații.
- *Cipru*: cheltuielile suplimentare legate de prelungirea (până în al treilea trimestru al anului 2021) a schemei de subvenționare salarială în sprijinul întreprinderilor care au fost nevoite să suspende (parțial) operațiunile, a schemelor speciale pentru sectoarele de cazare și turism, a unei scheme de subvenționare pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă, precum și a schemei de indemnizații pentru concediu medical legate de pandemia de COVID-19;
- *Cehia*: prelungirea, în 2021, a schemei privind reducerea timpului de muncă de urgență (așa-numitul „program antivirus”) și a sprijinului de urgență pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă;
- *Grecia*: prelungirea schemei de urgență de menținere a locurilor de muncă (o indemnizație pentru angajații din sectorul privat al căror contract a fost suspendat) în 2021 și 2022 și a subvenției aferente care acoperă contribuțiile sociale corespunzătoare;
- *Croația*: prelungirea celor două măsuri de sprijin existente, și anume o schemă de subvenții salariale pentru întreprinderile afectate negativ de pandemie (până în iunie 2022) și o schemă privind reducerea timpului de muncă care să ofere sprijin pentru reducerea temporară a timpului de lucru (până în decembrie 2022);
- *Lituania*: prelungirea până în iunie 2021 a schemei de menținere a locurilor de muncă care subvenționează costurile salariale ale angajaților în perioadele de suspendare a activității și a schemelor de subvenții pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă;
- *Letonia*: reintroducerea măsurilor de sprijin de urgență (compensații pentru perioada de inactivitate a lucrătorilor, subvenții salariale pentru întreprinderile afectate și indemnizații pentru concediu medical legate de pandemia de COVID-19) în perioada noiembrie 2020 – iunie 2021, precum și unele cheltuieli suplimentare pentru extinderea măsurilor legate de sănătate;
- *Portugalia*: prelungirea unui set existent de măsuri legate de piața forței de muncă și de sănătate (care fuseseră extinse prin modificarea deciziei de punere în aplicare a Consiliului în ianuarie 2022) până la sfârșitul anului 2021 și, respectiv, până în martie 2022 (acestea din urmă incluzând indemnizația pentru izolare profilactică și sprijinul excepțional pentru reluarea activităților economice).

Graficul 6: Ponderea medie a beneficiarilor femei și tineri (15-24) în cadrul schemelor privind reducerea timpului de muncă (2020/2021)

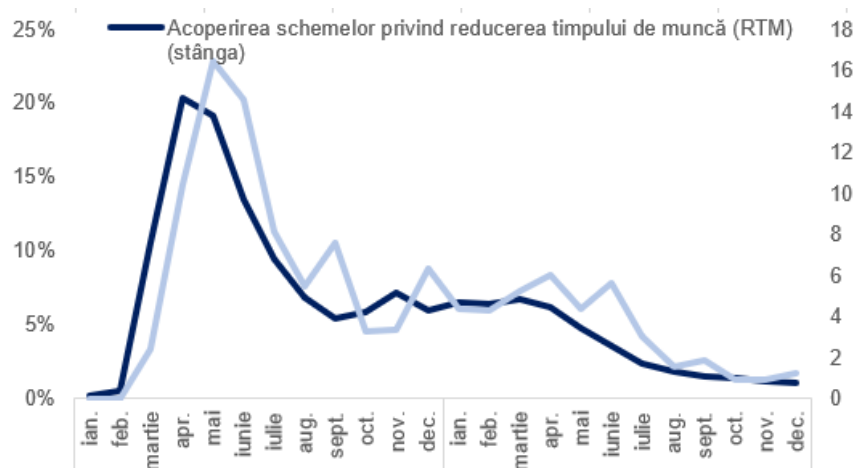


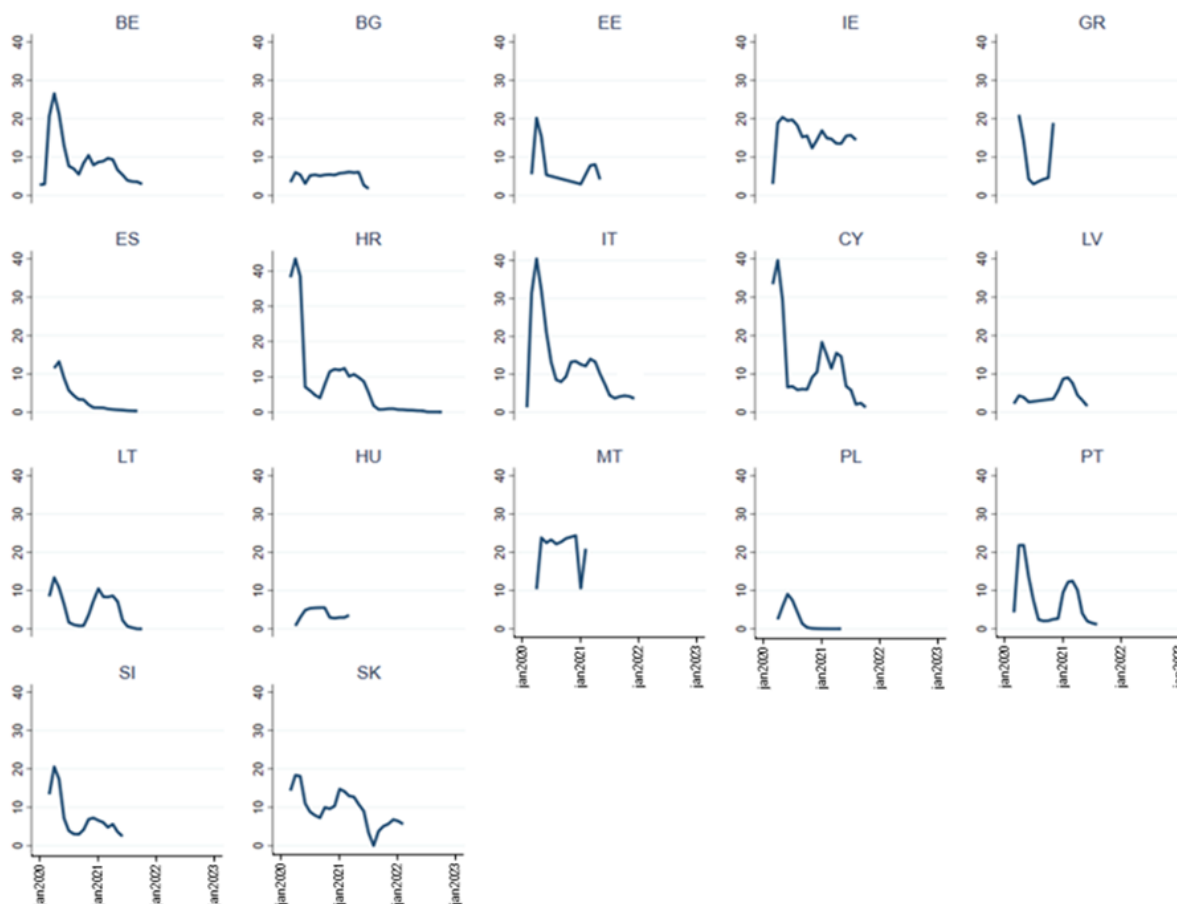
Sursa: Baza de date privind politica în domeniul pieței forței de muncă (LMP) 2020, Comisia Europeană, Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Incluziune; Colecția de date EMCO din 2020 și 2021.

Notă: Datele nu sunt disponibile pentru toate țările sprijinite de SURE.

În majoritatea statelor membre, sprijinul pentru reducerea timpului de muncă a continuat pe tot parcursul anului 2021, dar într-un ritm descrescător. În majoritatea statelor membre, după primul vârf din primul val al pandemiei din martie-aprilie 2020, utilizarea schemelor de la reducere a timpului de muncă și a măsurilor similare de menținere a locurilor de muncă s-a stabilizat în a doua jumătate a anului 2020. Utilizarea schemelor a scăzut apoi treptat în cursul anului 2021, odată cu redresarea economică și cu desfășurarea cu succes a campaniilor de vaccinare. Unele țări au înregistrat un al doilea vârf la sfârșitul anului 2020/începutul anului 2021.

Graficul 7. Proporția locurilor de muncă care au beneficiat de măsuri de menținere a locurilor de muncă (cumulat și pe state membre)





Sursa: Eurostat, *raportările statelor membre* (februarie 2023).

Notă: Nu sunt disponibile date pentru Cehia și România. Scăderea ponderii locurilor de muncă acoperite în a doua jumătate a anului 2021 se datorează parțial indisponibilității datelor pentru o serie de țări.

Majoritatea statelor membre beneficiare ale programului SURE au eliminat treptat măsurile de urgență pentru păstrarea locurilor de muncă până la jumătatea anului 2022. În timp ce câteva țări (Estonia, Slovenia) și-au retras măsurile de urgență pentru păstrarea locurilor de muncă încă din a doua jumătate a anului 2020, majoritatea și-au extins sprijinul de urgență până în 2021 și, în unele cazuri, până în prima jumătate a anului 2022. Numai în două țări (Portugalia, Croația) sprijinul de urgență a rămas disponibil până la sfârșitul anului 2022.

Tabelul 3. Principalele măsuri de urgență privind păstrarea locurilor de muncă și durata acestora

Statul membru	Tip	Permanentă/temporară	Reducerea timpului de lucru	Sprijin de urgență acordat până la
BE	RTM	Permanentă, cu modificări temporare	0-100 %	iunie 2022
BG	RTM	Temporară	50 % sau 100 %	iunie 2022
CZ	RTM	Temporară	0-100 %	februarie 2022
EE	RTM	Temporară	0-100 %	iunie 2020

IE	Subvenție salarială	Temporară	-	august 2020
EL	RTM	Temporară	50 % sau 100 %	ianuarie 2022
ES	RTM	Permanentă, cu modificări temporare	0-100 %	martie 2022
HR	Subvenție salarială + RTM	Temporară	0-100 %	decembrie 2022
IT	RTM	Permanentă, cu modificări temporare	0-100 %	decembrie 2021
CY	RTM	Temporară	0-100 %	august 2021
LV	RTM	Temporară	0-100 %	iunie 2021
LT	Subvenție salarială + RTM	Temporară	0-100 %	iunie 2021 / septembrie 2021
HU	-	-	-	-
MT	Subvenție salarială	Temporară	-	mai 2022
PL	Subvenție salarială + RTM	Temporară	20-100 %	septembrie 2021
PT	RTM	Permanentă, cu modificări temporare	0-100 %	septembrie 2022
RO	RTM	Temporară	0-100 %	mai 2022
SI	RTM	Temporară	50-100 %	decembrie 2020
SK	RTM	Temporară	0-100 %	martie 2022

Notă: Acest tabel se axează numai pe principalele scheme. Ungaria a instituit o schemă de urgență privind reducerea timpului de muncă în perioada pandemiei, care a fost finanțată din fonduri structurale europene. Prin urmare, nu a primit asistență financiară pentru aceasta în cadrul SURE. Irlanda și-a înlocuit schema de subvenționare salarială cu o schemă modificată similară care se derulează până în mai 2022, dar nu a finanțat-o din SURE.

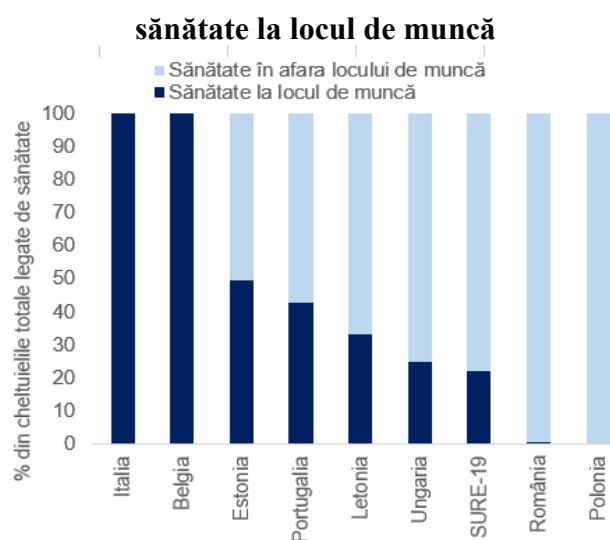
2.3. Măsuri naționale: măsuri legate de sănătate sprijinite de SURE

Caracterul subsidiar al cheltuielilor legate de sănătate este confirmat. Doar 5 % din cheltuielile totale au vizat măsuri legate de sănătate. Doar 8 dintre cele 19 state membre au utilizat sprijinul SURE pentru a finanța măsuri legate de sănătate. Regulamentul SURE permite finanțarea *oricărei* măsuri legate de sănătate în contextul pandemiei de COVID-19, însă evidențiază în special măsurile luate *la locul de muncă*, care reprezintă 22 % din totalul cheltuielilor legate de sănătate (graficul 8)¹⁹. Măsurile luate la locul de muncă sunt considerate a fi în primul rând cele care facilitează revenirea la locul de muncă în condiții de siguranță prin reducerea riscurilor profesionale, inclusiv pentru lucrătorii din domeniul sănătății.

Graficul 8: Ponderea cheltuielilor legate de

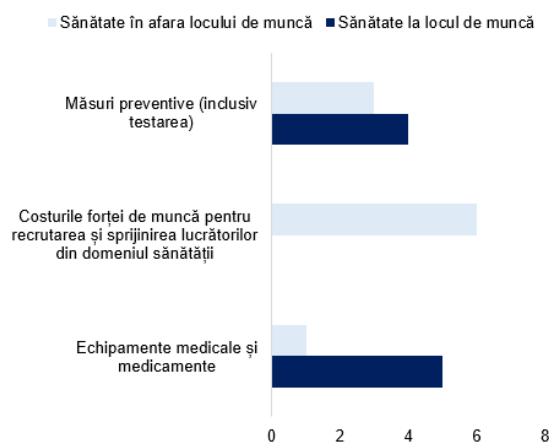
Graficul 9: Descompunerea tipurilor de

¹⁹ A se vedea articolul 1 din Regulamentul (UE) 2020/672 al Consiliului din 19 mai 2020. Această condiție este explicată, de asemenea, în considerentul 5: „Pentru a menține concentrarea puternică a instrumentului prevăzut în prezentul regulament pe obiectivul său și, prin urmare, eficacitatea sa, măsurile legate de sănătate în scopul respectivului instrument pot fi reprezentate de acele măsuri care vizează reducerea riscurilor profesionale și asigurarea protecției la locul de muncă a lucrătorilor și a persoanelor care desfășoară o activitate independentă și, după caz, la alte măsuri legate de sănătate.”



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

măsuri legate de sănătate (număr de state membre în cauză)



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: Portugalia și România sunt contabilizate de două ori, deoarece dispun de măsuri preventive și, respectiv, de echipamente medicale și de măsuri legate de medicamente, atât la locul de muncă, cât și în afara acestuia.

SURE a fost utilizat pentru a finanța mai multe tipuri de măsuri legate de sănătate, oferind un binevenit sprijin de urgență sectorului asistenței medicale și facilitând o revenire mai rapidă la activitate în mai multe state membre. La sugestia CCE, serviciile Comisiei au examinat în continuare efectele măsurilor legate de sănătate finanțate de SURE. Măsurile legate de sănătate care beneficiază de sprijin pot fi clasificate, în linii mari, în trei categorii: i) măsuri preventive împotriva COVID-19, ii) costuri suplimentare cu forța de muncă pentru recrutarea și sprijinirea lucrătorilor din domeniul sănătății care își desfășoară activitatea în condiții foarte dificile și iii) echipamente medicale și medicamente. Graficul 9 arată că popularitatea fiecărei categorii de măsuri a fost, în linii mari, similară în toate statele membre. Aceste măsuri, detaliate mai jos, au loc atât la locul de muncă, cât și în afara acestuia.

- Măsuri preventive:** Aceste măsuri vizează reducerea riscurilor profesionale și asigurarea unei reveniri în siguranță la locul de muncă (altfel decât cu ajutorul echipamentelor individuale de protecție). Printre exemplele de măsuri *la locul de muncă* se numără formarea în domeniul igienei (Belgia), testarea lucrătorilor din centrele de îngrijire și structurile de îngrijire a copiilor (Portugalia), precum și creditele fiscale pentru întreprinderile mici și organizațiile non-profit pentru igienizarea locurilor de muncă (Italia). Măsurile preventive *în afara locului de muncă* se referă în principal la finanțarea cheltuielilor legate de testarea pentru COVID-19 la nivelul întregii populații. Extinderea capacității de testare a laboratoarelor în timpul pandemiei a fost, de asemenea, esențială pentru menținerea operațiunilor clinice și pentru ridicarea măsurilor de limitare a mișcării persoanelor și a măsurilor de distanțare socială. În UE, secvențierea genomică a înregistrat o creștere de 15 ori în 2021 comparativ cu 2020, ceea ce a condus la o creștere

a procentului de teste pozitive secvențiale de la mai puțin de 1 % în 2020 la o medie de 7 % în 2021²⁰.

- *Costurile suplimentare cu forța de muncă pentru recrutarea și sprijinirea lucrătorilor din domeniul sănătății:* Dintre toate măsurile luate în afara locului de muncă, costurile suplimentare cu forța de muncă pentru personalul medical (în principal prime) au fost cele mai populare tipuri. De exemplu, Estonia, Ungaria, Letonia, Polonia, Portugalia și România au utilizat fondurile disponibile în cadrul SURE pentru a acorda prime personalului medical și/sau pentru a angaja personal suplimentar. În timpul pandemiei, creșterea capacității secțiilor de terapie intensivă, care necesită o utilizare intensivă a forței de muncă, a fost de o importanță primordială, întrucât creșterea gradului de ocupare a serviciilor de terapie intensivă a fost asociată cu creșterea mortalității²¹.
- *Echipamente medicale și medicamente:* Fondurile SURE au fost utilizate, de asemenea, pentru echipamente individuale de protecție și echipamente de dezinfecție la locul de muncă și spitale (Estonia, Letonia, Ungaria și Portugalia) și pentru introducerea vaccinurilor (România), ceea ce a fost esențial pentru limitarea numărului de decese și revenirea la normalitate.

2.4. Acoperirea SURE în ceea ce privește ocuparea forței de muncă și firmele

Comisia a confirmat calitatea ridicată a cifrelor privind acoperirea raportate de statele membre. Comisia a oferit orientări, iar statele membre au depus eforturi pentru a îmbunătăți calitatea acoperirii raportate pentru 2020, 2021 și 2022 prin intermediul celor cinci serii de rapoarte²². 9 din cele 19 state membre au confirmat în prezent că informațiile se bazează integral pe date administrative și sunt în conformitate cu orientările furnizate de Comisie²³. Pentru alte opt state membre, se consideră că acestea se bazează în principal pe date administrative. Numai două state membre au remarcat că datele lor raportate pot fi considerate ca fiind cele mai bune estimări, până la cunoașterea informațiilor complete. Acest lucru conferă o fiabilitate substanțială estimărilor privind acoperirea raportate aici și răspunde uneia dintre observațiile Curții de Conturi Europene privind utilizarea estimărilor mai degrabă decât a datelor finale.

Se estimează că 31½ milioane de persoane și peste 2½ milioane de firme au fost sprijinite de SURE în 2020. Cifrele menționate reprezintă aproape o treime din totalul locurilor de muncă și

²⁰ A se vedea OCDE (2022), *Health at a glance* (Sănătatea pe scurt).

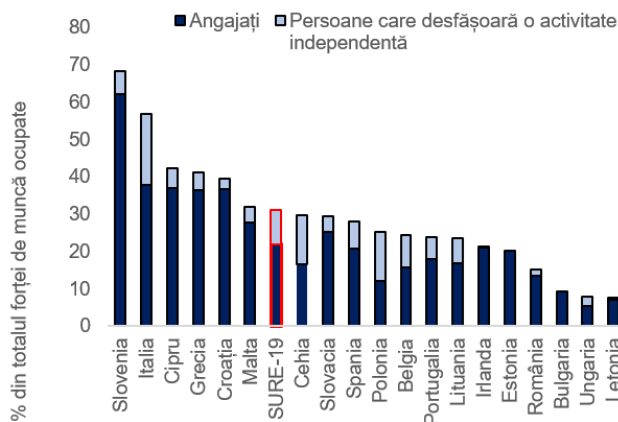
²¹ A se vedea de exemplu Bravata et al. (2021), „Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France” (Impactul transferurilor la secțiile de terapie intensivă asupra ratei mortalității la pacienții infectați cu COVID-19: informații obținute din baza de date națională cuprinzătoare a Franței).

²² Astfel cum au fost gândite, informațiile privind numărul de lucrători și de firme prevedeau ca statele membre să urmărească fiecare beneficiar al fiecărei măsuri sprijinite de SURE în bazele de date administrative privind sistemul de securitate socială, fiind colectate, de asemenea, prin intermediul agențiilor publice de ocupare a forței de muncă. Acest proces a implicat colectarea unui volum masiv de informații și timpul necesar pentru efectuarea verificărilor pentru a se evita dubla contabilizare: de exemplu, atunci când aceeași persoană beneficiază de două tipuri de măsuri sprijinite de SURE sau depune o cerere pentru o măsură de sprijin de mai multe ori în același an, în mod discontinuu.

²³ Contabilizarea persoanelor care desfășoară activități independente și a angajaților care lucrează pentru persoanele care desfășoară activități independente nu a fost pe deplin armonizată la nivelul statelor membre cu sisteme statistice și juridice diferite.

peste un sfert din firmele din cele 19 state membre beneficiare²⁴. Estimarea privind ocuparea forței de muncă cuprinde aproximativ 22¼ milioane de angajați și 9¼ milioane de persoane care desfășoară o activitate independentă. Graficele 10 și 11 prezintă o defalcare pe state membre a acoperirii SURE. Aceste estimări nu includ doar persoanele sprijinite prin măsuri legate de sănătate în cadrul SURE și, prin urmare, ar putea fi considerate prudente²⁵.

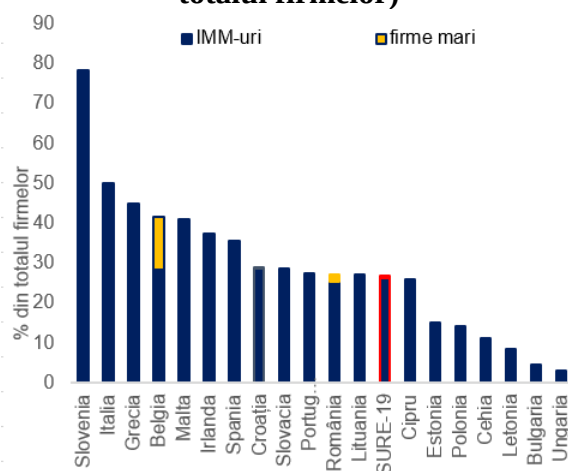
Graficul 10: Lucrători sprijiniți de SURE în 2020 (% din totalul forței de muncă ocupate)



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: cifrele referitoare la acoperire și cifrele totale referitoare la ocuparea forței de muncă sunt cele raportate de statele membre.

Graficul 11: Firme sprijinite de SURE în 2020, în funcție de dimensiune (% din totalul firmelor)



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: totalul firmelor nu include firmele cu zero angajați. IMM-urile sunt firmele cu mai puțin de 250 de angajați, iar firmele mari sunt cele cu peste 250 de angajați.

IMM-urile au fost principalii beneficiari ai sprijinului SURE. Pandemia de COVID-19 a determinat o trecere de la utilizarea schemelor privind reducerea timpului de muncă în principal de către firmele mari înainte de pandemie la utilizarea acestora și de către firmele mici și mijlocii care reprezintă majoritatea firmelor sprijinite de SURE (graficul 11)²⁶. SURE a oferit sprijin, în medie, unui procent de 29 % dintre IMM-urile din statele membre beneficiare (graficul 12). Schemele privind reducerea timpului de muncă au fost utilizate în cea mai mare parte de sectorul serviciilor și de cel al comerțului cu amănuntul. Cu toate acestea, industria prelucrătoare a beneficiat în continuare de 14 % din cheltuielile SURE. Conform ultimei raportări, sectoarele cu

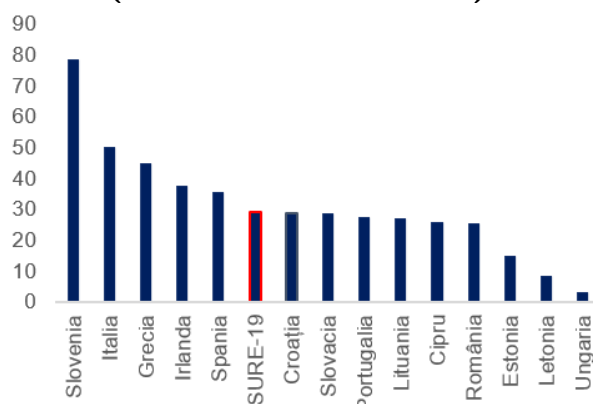
²⁴Cifrele corespund persoanelor și firmelor care au beneficiat, la un moment dat, de scheme privind reducerea timpului de muncă sau de măsuri similare sprijinite de SURE. Numitorii se bazează pe tabelele de raportare transmise de statele membre. Numărul total de firme cuprinde firme cu cel puțin un angajat. Ponderea firmelor sprijinite s-a redus în comparație cu cel de al patrulea raport, în principal din cauza furnizării de date administrative finale de către Polonia.

²⁵ În plus, în unele state membre, a existat o suprapunere semnificativă între beneficiarii sprijinului în cadrul diferitelor măsuri, pentru care nu s-a putut efectua o ajustare adecvată. În astfel de cazuri, statelor membre li s-a solicitat să raporteze numai acoperirea celei (celor) mai consistente dintre măsuri, pentru a se evita dubla contabilizare. Prin urmare, acoperirea reală poate fi chiar mai mare.

²⁶ Comisia Europeană (2020): „Labour Market and Wage Developments in 2020” („Evoluțiile pieței forței de muncă și ale salariilor în Europa în 2020”), capitolul 3, „Policy developments” („Evoluții ale politicilor”). <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en>. O analiză mai aprofundată este disponibilă în cel de-al doilea raport privind SURE.

cea mai mare pondere a cheltuielilor au fost următoarele: (i) serviciile de cazare și alimentație publică. (ii) comerțul cu ridicata și cu amănuntul și (iii) industria prelucrătoare (graficul 13). Multe state membre au oferit, de asemenea, în cadrul deciziilor lor corespunzătoare de punere în aplicare ale Consiliului, sprijin pentru alte sectoare, de exemplu sectorul cultural, cu măsuri specifice.

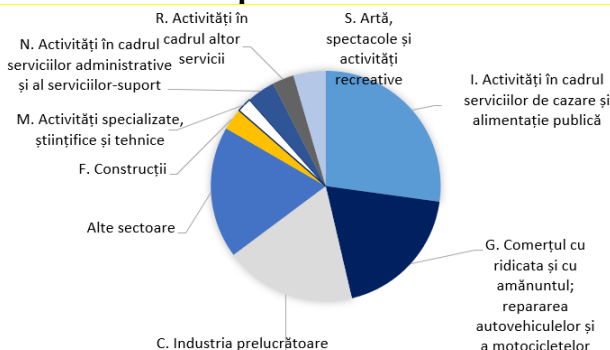
Graficul 12: IMM-uri sprijinite de SURE în 2020 (% din totalul IMM-urilor)



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: Polonia nu a raportat cu privire la dimensiunea firmelor, în timp ce Belgia și Cehia nu au furnizat date privind numărul total de IMM-uri. IMM-urile sunt firmele cu mai puțin de 250 de angajați.

Graficul 13: Acoperirea sectorială a SURE



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

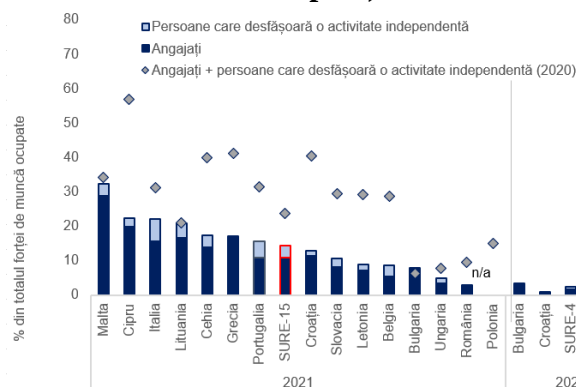
Notă: Acest grafic raportează ponderea medie a cheltuielilor în cele trei sectoare care au beneficiat cel mai mult de SURE în fiecare stat membru. Dacă un sector nu este menționat, se presupune că acesta primește o parte din cheltuielile reziduale, proporțională cu masa salarială totală a sectorului în cadrul economiei. Acest lucru este valabil și pentru Portugalia, care nu a raportat nicio acoperire sectorială. În plus, patru state membre nu raportează ponderea cheltuielilor alocate primelor trei sectoare: se presupune că sectorul cel mai mare obține 50 % din totalul cheltuielilor, al doilea 25 %, iar al treilea 15 %. Aceste cifre corespund mediilor din statele membre care au raportat ponderea cheltuielilor.

În 2021, în special în prima jumătate a anului, când pandemia a continuat să facă ravagii, SURE a sprijinit aproximativ 9 milioane de persoane și peste 900 000 de firme. Aceasta înseamnă aproape $6\frac{3}{4}$ milioane de angajați și $2\frac{1}{4}$ milioane de persoane care desfășoară o activitate independentă, ceea ce reprezintă aproximativ 15 % din totalul locurilor de muncă și al firmelor din cele 15 state membre beneficiare care au continuat să utilizeze instrumentul în 2021 (graficele 14 și 15)²⁷. Această cifră a crescut de la ultimul raport, deoarece, după plățile suplimentare acordate în toamna anului 2022, Cehia și Croația au utilizat SURE pentru a finanța cheltuielile în 2021, după ce anterior își epuizaseră împrumutul în 2020. Redresarea inegală din 2021 a demonstrat că erau în continuare necesare măsuri de sprijin economic, în diferite etape de-a lungul anului. După cum se observă în graficul 1, măsurile s-au concentrat în prima

²⁷ Statele membre care și-au cheltuit întreaga asistență financiară SURE în 2020 nu sunt incluse aici: Estonia, Spania, Irlanda și Slovenia. Totuși, multe dintre aceste state membre au continuat sau și-au adaptat măsurile relevante și le-au finanțat din alte surse.

jumătate a anului 2021 și s-au atenuat pe măsură ce atât impactul economic, cât și cel sanitar al pandemiei s-au diminuat pe parcursul anului, datorită vaccinărilor și altor adaptări de natură economică.

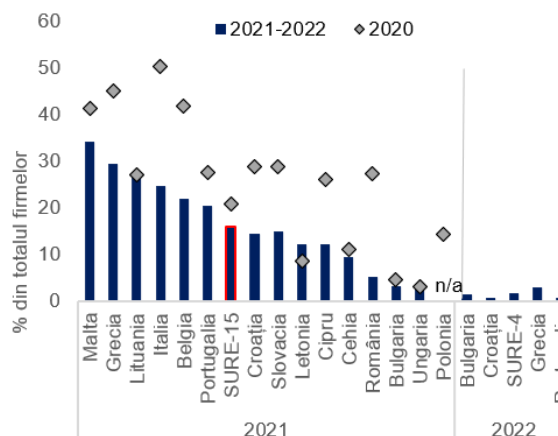
Graficul 14: Lucrători sprijiniți de SURE în 2021 și 2022 (% din totalul forței de muncă ocupate)



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: Statele membre care și-au cheltuit întreaga asistență financiară SURE în 2020 nu sunt indicate. Statele membre care au cheltuit asistența SURE până la sfârșitul anului 2021 nu sunt incluse în 2022. „Nu se aplică” (n/a) se referă la statele membre care nu au raportat acoperirea pentru anul respectiv.

Graficul 15: Firme sprijinite de SURE în 2021 și 2022 (% din totalul firmelor)



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: totalul firmelor nu include firmele cu zero angajați. „Nu se aplică” (n/a) se referă la statele membre care nu au raportat acoperirea pentru 2021 sau 2022.

Se estimează că aproximativ 350 000 de persoane și peste 40 000 de firme au fost sprijinite de SURE în 2022, în concordanță cu scăderea cheltuielilor legate de SURE. Aceste cifre includ aproximativ 220 000 de angajați și 130 000 de persoane care desfășoară o activitate independentă. Cifra a crescut de la cel de al patrulea raport deoarece, datorită majorărilor lor din toamna anului 2022, Bulgaria, Portugalia, Grecia și Croația au utilizat asistența financiară SURE în 2022 și, prin urmare, au crescut cifrele privind acoperirea din 2022 (graficul 14). Cu toate acestea, majoritatea statelor membre nu au mai utilizat SURE în 2022. În 2022, doar patru state membre au utilizat SURE pentru finanțarea unor măsuri, iar alte nouă state membre au finanțat măsuri eligibile în cadrul SURE din alte surse.

III. ANALIZĂ A IMPACTULUI SURE

Această secțiune oferă o evaluare actualizată a impactului SURE asupra șomajului, a economiei reale și a plăților de dobânzi în statele membre beneficiare. Obiectivul SURE a fost de a ajuta statele membre să mențină locurile de muncă ale angajaților și ale persoanelor care desfășoară o activitate independentă pe parcursul pandemiei de COVID-19, protejând astfel veniturile din muncă. La rândul său, aceasta a avut ca scop să faciliteze o redresare economică rapidă după ridicarea restricțiilor impuse de pandemie. Prezenta secțiune evaluează aceste impacturi, actualizând și extinzând analiza prezentată în rapoartele semestriale anterioare. Se adaugă rezultatele unui model macroeconomic al Comisiei, care sprijină constatările anterioare. Per ansamblu, rezultatele sunt informative și sugerează că SURE a avut un impact pozitiv.

3.1. Estimarea impactului SURE în 2020: atenuarea efectului pandemiei în momentul impactului

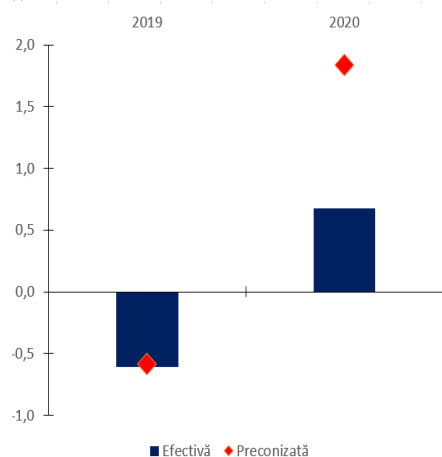
Rolul substanțial al SURE în 2020, nu în ultimul rând în ceea ce privește evitarea unei creșteri bruște a șomajului, este în mod clar susținut de dovezi. În timp ce aspectele

metodologice afectează estimări cantitative precise, diferitele elemente de probă prezentate mai jos, utilizând metodologii diferite, indică toate aceeași direcție.²⁸ În primul rând, schemele naționale sprijinite de SURE au avut un impact semnificativ în ceea ce privește reducerea șomajului în perioada de vârf a pandemiei. În al doilea rând, SURE a încurajat instituirea unor scheme naționale generoase pentru menținerea locurilor de muncă.

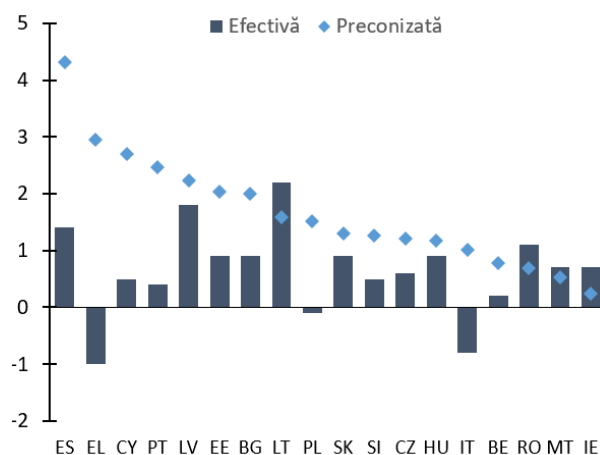
3.1.1 SURE a facilitat păstrarea locurilor de muncă, împiedicând o creștere puternică a șomajului și a inegalității

Creșterea șomajului în 2020 în statele membre beneficiare a fost semnificativ mai mică decât se preconizase. Din punct de vedere istoric, o scădere a PIB-ului ar conduce, de regulă, la o creștere semnificativă a șomajului. Cu toate acestea, măsurile de politică rapide și ample luate în 2020 pentru a aborda criza provocată de pandemia de COVID-19, inclusiv SURE, au atenuat impactul scăderii producției asupra șomajului. Prin urmare, creșterea șomajului a fost, în majoritatea țărilor, mai mică decât se preconizase (graficele 16 și 17)²⁹.

Graficul 16: Variația efectivă față de variația preconizată în ceea ce privește rata șomajului în 2019 față de 2020 în „SURE-19”



Graficul 17: Variația efectivă față de variația preconizată în ceea ce privește ratele șomajului pe state membre beneficiare în 2020



Sursa: AMECO și calcule proprii.

Notă: axa y: Variația preconizată a ratelor șomajului corespunde previziunilor obținute dintr-un model de regresie cu date de tip panel pentru statele membre beneficiare (graficul 16) și dintr-un model de regresie specific fiecărei țări (graficul 17) pentru perioada 1999-2019. Analiza se bazează pe o abordare de tipul Legii lui Okun, în care variabila dependentă reprezintă variația ratei șomajului, iar variabila independentă se referă la rata de creștere a PIB-ului real.

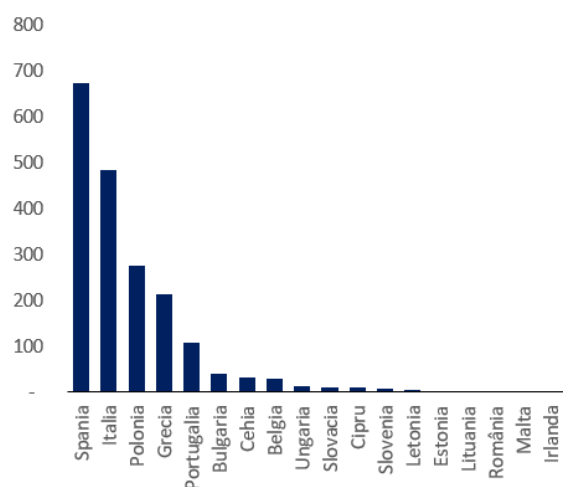
²⁸ În primul rând, este dificil să se conceapă un scenariu „contrafactual” al performanței pieței forței de muncă în absența SURE: întrucât SURE a oferit doar o a doua linie de apărare împotriva șomajului prin finanțarea măsurilor naționale, este dificil să se facă o distincție între impactul SURE și cel al măsurilor naționale. În al doilea rând, relația dintre producție și ocuparea forței de muncă este afectată de o gamă largă de factori, printre care și SURE. Alți factori au fost legați de faptul că persoanele nu au putut să caute în mod activ un loc de muncă sau au fost descurajate să facă acest lucru din cauza încetării activităților în multe sectoare ale economiei. Caseta privind simulările bazate pe modele enumeră, de asemenea, mențiuni suplimentare.

²⁹ Impactul evoluțiilor la nivelul creșterii economice asupra șomajului este deseori menționat în literatura economică sub denumirea de „Legea lui Okun”. Pentru mai multe detalii, a se vedea Comisia Europeană (2021), *Raportul trimestrial privind zona euro*, secțiunea III, vol. 20, nr. 2.

Specificația ia în calcul, pe de o parte, caracteristicile pieței muncii specifice fiecărei țări (invariabile în timp) prin intermediul efectelor fixe de țară, iar pe de altă parte, factorii comuni întregului eșantion prin intermediul efectelor fixe de timp. Rezultatele par robuste atunci când se utilizează variabile independente suplimentare, precum legislația de protejare a ocupării forței de muncă și modificarea ratei de participare la forța de muncă. Specificația ia în calcul endogenitatea producției prin utilizarea unui estimator GMM (*General Method of Moments*) al primei diferențe. Croația nu este inclusă din motive de disponibilitate a datelor.

Măsurile de sprijin al politicilor adoptate, inclusiv SURE, au contribuit efectiv la prevenirea șomajului pentru un număr estimat de 1½ milioane de persoane. Utilizarea pe scară largă a schemelor privind reducerea timpului de muncă și a altor măsuri similare explică parțial creșterea redusă a șomajului în comparație cu scăderea producției. Această prevenire a șomajului a permis unui număr de aproximativ 1½ milioane de persoane să își păstreze locurile de muncă în 2020 în statele membre beneficiare ale instrumentului SURE³⁰. Graficul 18 prezintă o defalcare pe state membre a locurilor de muncă salvate estimate. Simulările ilustrative suplimentare efectuate de Comisie (a se vedea caseta 2) sugerează că schemele privind reducerea timpului de muncă finanțate de SURE în zona euro au permis, de unele singure, salvarea a până la 1 milion de locuri de muncă. Aceasta sugerează că schemele sprijinite de SURE au reprezentat, probabil, o parte semnificativă din totalul de 1½ milioane de locuri de muncă salvate în rândul celor 19 beneficiari ai SURE. Impactul pozitiv al SURE este susținut și de faptul că, cu cât este mai mare suma primită de fiecare stat membru prin intermediul SURE în 2020, cu atât este mai moderată creșterea șomajului în comparație cu standardele istorice (graficul 19). În același timp, unele state membre nebeneficiare (de exemplu, Franța, Țările de Jos) au fost în măsură să își utilizeze poziția financiară favorabilă și condițiile de finanțare pentru a aplica scheme la fel de mari de menținere a locurilor de muncă.

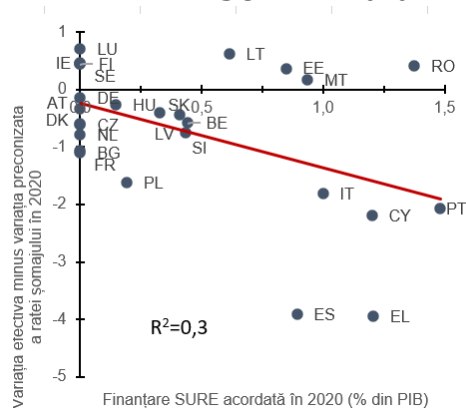
Graficul 18: Estimarea locurilor de muncă salvate per stat membru în 2020 (mii)



Sursa: AMECO și calcule proprii.

Notă: estimarea locurilor de muncă salvate rezultă din diferența dintre variația efectivă și cea preconizată a ratelor

Graficul 19: Relația dintre variația ratei șomajului și finanțarea acordată în cadrul SURE în 2020



Sursa: AMECO și calcule proprii.

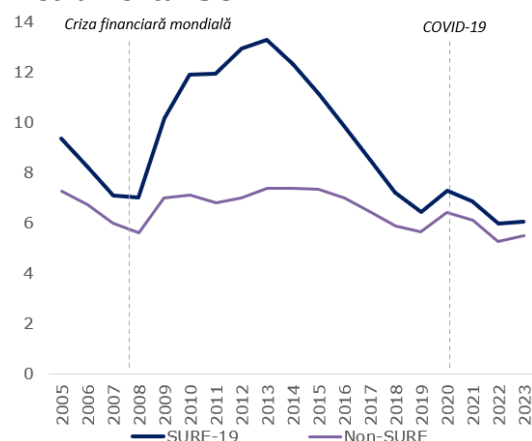
Notă: axa y: Variația preconizată a ratelor șomajului rezultă din modelul de regresie specific fiecărei țări explicat în nota la graficul 17.

³⁰1½ milioane reprezintă valoarea de mijloc a rezultatelor obținute din metodologiile utilizate în graficele 16 și 17. Modelul de regresie prezentat în graficul 16 și regresia specifică fiecărei țări din graficul 17 au condus la salvarea a aproximativ 1,35 milioane de locuri de muncă și, respectiv, a 1,9 milioane de locuri de muncă.

șomajului, înmulțită cu forța de muncă din 2020. Aceasta presupune că forța de muncă efectivă este aceeași cu cea preconizată. În cazul câtorva state membre, variația preconizată este zero, în timp ce variația ratei șomajului a fost mai mare decât cea preconizată în model. Variația preconizată a ratelor șomajului corespunde previziunii obținute dintr-un model de regresie specific fiecărei țări prezentat în graficul 17.

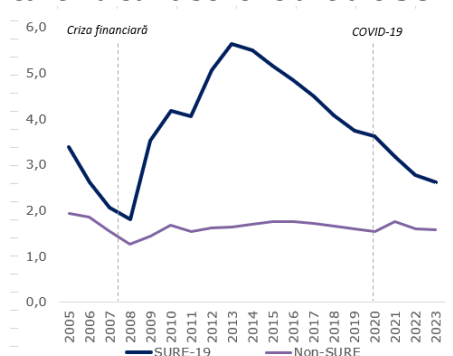
SURE a contribuit, de asemenea, la prevenirea creșterii inegalităților de pe piața forței de muncă între statele membre. SURE pare să fi împiedicat o creștere puternică a șomajului în țările care au suferit mai multe perturbări ale pieței forței de muncă în timpul crizei financiare mondiale. În primul rând, ulterior crizei provocate de pandemia de COVID-19, creșterea ratei medii a șomajului în rândul statelor membre beneficiare ale instrumentului SURE a urmat o evoluție aproape similară celei înregistrate în statele membre care nu sunt beneficiare ale instrumentului. Această situație contrastează cu evoluțiile care au avut loc ulterior crizei financiare mondiale, când rata medie a șomajului în rândul statelor membre beneficiare ale instrumentului SURE a crescut substanțial comparativ cu cea înregistrată în statele membre care nu sunt beneficiare ale instrumentului (graficul 20). În al doilea rând, dispersia ratelor șomajului în rândul statelor membre beneficiare ale instrumentului SURE a scăzut în mod semnificativ de la izbucnirea pandemiei de COVID-19, convergând treptat către dispersia mai redusă înregistrată în rândul statelor membre care nu sunt beneficiare ale instrumentului SURE (graficul 21). De asemenea, se remarcă faptul că, deși se preconizează că îmbunătățirea ratei medii a șomajului va înceta în 2023, se așteaptă ca dispersia acestuia în rândul beneficiarilor SURE să continue să scadă. Această reducere a inegalităților în ceea ce privește ratele șomajului este o situație complet diferită de cea din timpul crizei financiare mondiale. Acest rezultat sugerează, de asemenea, că beneficiarii instrumentului SURE au fost statele membre ale căror piețe ale forței de muncă aveau în cea mai mare măsură nevoie de acest instrument.

Graficul 20: Evoluția ratelor medii ale șomajului între statele membre beneficiare și statele membre care nu beneficiază de instrumentul SURE



Sursa: AMECO (previziuni din primăvara anului 2023).
Notă: „SURE-19” se referă la cele 19 state membre ale UE care au primit sprijin SURE. „Non-SURE” se referă la celelalte 8 state membre ale UE.

Graficul 21: Dispersia istorică a ratelor șomajului în statele membre beneficiare ale instrumentului SURE și statele membre care nu sunt beneficiare ale SURE



Sursa: AMECO (previziuni din primăvara anului 2023).

Notă: Dispersia se referă la abaterea standard a ratei șomajului din statele membre beneficiare ale instrumentului SURE și din cele care nu beneficiază de instrumentul SURE, care se calculează pentru fiecare an.

Succesul schemelor privind reducerea timpului de muncă în timpul pandemiei a fost confirmat, de asemenea, de cercetarea externă. Cercetările efectuate de CEPS cu privire la adoptarea schemelor de menținere a locurilor de muncă au arătat o creștere substanțială a gradului de ocupare a forței de muncă în comparație cu Marea Recesiune³¹. Finanțarea de către guvern a întregii scheme are cel mai mare impact pozitiv asupra adoptării. Existența unei scheme înainte de criză a sporit, de asemenea, în mod semnificativ utilizarea schemelor. Acestea au arătat, de asemenea, că, cu cât este mai mare salariul plătit și acoperirea (de exemplu, pentru lucrătorii cu contracte atipice), cu atât este mai mare gradul de utilizare. Constatările oferă dovezi suplimentare în sprijinul faptului că schemele privind reducerea timpului de muncă finanțate de SURE au fost eficace în ceea ce privește atenuarea impactului pandemiei de COVID-19. Caseta 1 prezintă câteva exemple suplimentare de cercetare la nivel național privind eficacitatea schemelor statelor membre.

Caseta 1: Dovezile existente privind eficacitatea schemelor naționale sprijinite de SURE

Dovezile existente privind eficacitatea măsurilor de sprijin de urgență luate de statele membre ca răspuns la criza provocată de pandemia de COVID-19 sunt încă destul de limitate. Un studiu recent realizat de Centrul de Studii Politice Europene a arătat că înțelegerea diferențelor transnaționale în ceea ce privește punerea în aplicare a politicilor de păstrare a locurilor de muncă poate fi importantă pentru eficacitatea acestora. Acesta arată că extinderea și utilizarea din ce în ce mai frecventă a politicilor de păstrare a locurilor de muncă sunt legate de elaborarea acestor politici. O acoperire mai largă, rate mai ridicate de înlocuire a veniturilor și o finanțare guvernamentală mai generoasă sunt legate în mod pozitiv de ratele de adoptare³². Această casetă oferă un scurt rezumat al datelor disponibile privind schemele naționale din unele state membre care au beneficiat de sprijin din partea SURE.

În **Slovenia**, au existat două programe naționale principale menite să prevină șomajul: o „indemnizație pentru munca cu fracțiune de normă” care acoperea o parte din costurile salariale pentru angajații a căror săptămână de lucru a fost redusă; și o schemă privind suspendarea temporară a contractului individual de muncă care a asigurat plata unor compensații salariale, precum și a costurilor de formare pentru lucrătorii al căror contract a fost suspendat temporar. În perioada acoperită de măsură, doar 3 % din totalul de 1 850 de angajatori care au beneficiat de sprijin și-au încetat activitatea. Datele din registrul de ocupare a forței de muncă din iunie 2021 indică faptul că 7,3 % dintre lucrătorii din cadrul întreprinderilor sprijinite și-au pierdut locurile de muncă după încetarea măsurilor, în timp ce 92,7 % și-au păstrat locurile de muncă³³.

În **Grecia** au fost introduse mai multe măsuri pentru a atenua șocul pandemiei asupra ocupării forței de muncă, inclusiv interzicerea concedierilor în industriile cele mai afectate și condiționarea sprijinului pentru venit de menținerea locurilor de muncă. Analiza (bazată pe o estimare a diferențelor dintre diferențe) a efectelor pandemiei de COVID-19 asupra ocupării forței de muncă și a răspunsului asociat în materie de politici guvernamentale arată că șomajul nu a crescut substanțial, în principal datorită măsurilor de menținere a locurilor

³¹ A se vedea Corti, F., Ounnas, A. și Ruiz de la Ossa, T. (2023). „Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison” (Scheme de menținere a locurilor de muncă între Marea Recesiune și criza provocată de pandemia de COVID-19 – Structura instituțională afectează adoptarea? O comparație între țările din UE-27). *Analiză aprofundată CEPS*. Ianuarie 2023 – 02. Această cercetare a primit finanțare din partea programului UE pentru cercetare și inovare Orizont 2020.

³² Ibidem.

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

de muncă. În același timp, munca sezonieră (în principal în sectorul turismului) a scăzut semnificativ din cauza restricțiilor de deplasare a persoanelor în comparație cu tendințele din anii precedenți. Acest lucru a condus la o creștere limitată a șomajului, care ar putea fi atribuită perturbării dinamicii sezoniere, deoarece măsurile de limitare a mișcării persoanelor au coincis cu vârful angajărilor sezoniere. Tendințele privind angajarea nu reveniseră la nivelurile anterioare pandemiei până în primul trimestru al anului 2021³⁴.

O comparație a efectelor asupra ocupării forței de muncă ale șocului provocat de pandemie și ale intervenției guvernamentale în **statele baltice** evidențiază punerea în aplicare eterogenă și eficiența diferitelor măsuri. Măsurile de menținere a locurilor de muncă au redus în mod semnificativ creșterea ratelor șomajului. Cu toate acestea, există dovezi că este posibil ca diferitele tipuri de programe de menținere a locurilor de muncă (scheme privind reducerea timpului de muncă, scheme privind suspendarea temporară a contractului individual de muncă și subvenții salariale) să fi avut grade diferite de eficacitate în Estonia, Letonia și Lituania (Centrul de analiză prospectivă, 2020)³⁵.

3.1.2 SURE a sprijinit piața forței de muncă prin mai multe canale

SURE a adăugat valoare stimulând încrederea în economie și încurajând statele membre să instituie scheme ample și ambițioase privind reducerea timpului de muncă la nivel național. Evaluarea „impactului suplimentar” al SURE comparativ cu măsurile naționale este oarecum dificilă. Dovezile obținute în urma sondajului furnizate în rapoartele anterioare confirmă impactul specific al SURE, și anume îmbunătățirea încrederii în întreaga UE, sprijinul UE pentru schemele privind reducerea timpului de muncă și încurajarea utilizării acestora în contextul specific al pandemiei de COVID-19, precum și posibilitatea acordată statelor membre de a cheltui mai mult decât în mod normal pentru sprijinul pentru ocuparea forței de muncă ca răspuns la restricțiile de deplasare a persoanelor impuse de pandemie și la alte restricții asupra activității economice.

În primul rând, SURE a contribuit la creșterea nivelului de încredere generală în capacitatea UE de a răspunde în mod eficace la o criză fără precedent. Răspunsul UE în materie de politici la pandemia de COVID-19 a fost triplu: i) o relaxare a cadrului de reglementare, inclusiv a Inițiativelor pentru investiții ca reacție la coronavirus (CRII și CRII+), a cadrului privind ajutoarele de stat și activarea clauzei derogatorii generale pentru politica fiscală; ii) un mecanism de sprijin financiar (SURE și Fondul de garantare paneuropean pentru întreprinderi); și iii) anunțarea instrumentului NextGenerationEU³⁶. Acest răspuns a completat sprijinul acordat prin fondurile structurale și de investiții europene, în special prin Fondul social european. SURE a solicitat statelor membre să convină foarte rapid asupra instituirii instrumentului și să ofere în mod voluntar garanții bugetare, ceea ce a transmis un semnal puternic privind capacitatea UE de a răspunde în mod eficace și rapid la o criză. Această capacitate colectivă de a răspunde la criză prin instrumente adaptate în mod adecvat a contribuit probabil la sprijinirea încrederii agenților economici în UE, în statele sale membre și în calitatea

³⁴ Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M. și Tzimas, G. (2023). „The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece” (Impactul pe termen scurt al restricțiilor de deplasare a persoanelor impuse de pandemia din 2020 asupra ocupării forței de muncă în Grecia). *Empirical Economics*. <https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2>

³⁵ Foresight Centre. (2020). O analiză comparativă a implicațiilor socioeconomice ale pandemiei de coronavirus (COVID-19) în statele baltice.

³⁶ A se vedea, de asemenea, Comisia Europeană (2021), *Raport privind finanțele publice în UEM 2020* pentru informații suplimentare privind răspunsul politic al UE la COVID-19.

răspunsului politic specific. Acest efect a fost ilustrat de rezultatele sondajului Eurobarometru din decembrie 2021, care a arătat că 82 % dintre cetățenii din zona euro, atât din țările beneficiare, cât și din țările garante, au considerat că împrumuturile SURE reprezintă o idee bună (graficul 22)³⁷. Se consideră că această încredere a contribuit la reducerea marjei ratei dobânzii pentru împrumuturile suverane ale statelor membre și la îmbunătățirea perspectivelor de creștere ale UE. SURE a contribuit la mobilizarea politicii bugetare într-un mod eficace, inclusiv datorită modului în care a fost concepută, adaptată la tipul de șoc cauzat de COVID-19. Această orientare bugetară favorabilă a funcționat în paralel cu politica monetară acomodativă pentru a proteja activitatea economică în timpul pandemiei.

În al doilea rând, prin intermediul SURE, UE a sprijinit și a încurajat utilizarea măsurilor de menținere a locurilor de muncă. Prin furnizarea de asistență financiară pentru finanțarea schemelor privind reducerea timpului de muncă și a măsurilor similare, SURE a încurajat statele membre să aplice aceste tipuri de politici, inclusiv în conformitate cu Orientările privind ocuparea forței de muncă din 2020. Comisia a efectuat un sondaj ad-hoc în rândul statelor membre beneficiare ale SURE pentru a înțelege mai bine cât de bine funcționează acest canal³⁸. În urma sondajului, s-a constatat că SURE a permis statelor membre să fie mai ambițioase în ceea ce privește politicile pe care le-au introdus.

- *Majoritatea statelor membre beneficiare au indicat că SURE a jucat un rol în decizia lor de a adopta o schemă nouă privind reducerea timpului de muncă sau de a modifica o schemă existentă.* Nouă state membre au instituit o schemă nouă privind reducerea timpului de muncă ca răspuns la criza COVID-19³⁹, iar patru state membre au modificat o astfel de schemă existentă⁴⁰. Majoritatea acestor scheme fuseseră introduse sau modificate în martie 2020, cu puțin timp înainte ca Comisia să propună instrumentul SURE. După propunerea instrumentului SURE, au fost introduse noi scheme în Ungaria, Grecia, România și Slovenia, în timp ce schemele preexistente au fost modificate suplimentar de Italia și Spania.
- *SURE a permis, de asemenea, anumitor state membre să fie mai ambițioase în ceea ce privește măsurile similare schemelor privind reducerea timpului de muncă.* 17 state membre au solicitat, de asemenea, asistență financiară SURE pentru scheme similare celor privind reducerea timpului de muncă. Unele state membre introduseseră aceste măsuri anterior propunerii de instituire a SURE, iar altele ulterior acesteia⁴¹. Majoritatea statelor membre chestionate au introdus noi scheme similare celor privind reducerea

³⁷ Mai precis, respondenții au fost întrebați: „Ce părere aveți despre cel mai recent sprijin financiar acordat de UE statelor membre pentru a depăși criza provocată de pandemia de COVID-19? Considerați că a fost bine sau nu să se acorde... împrumuturi pentru a ajuta statele membre interesate să mențină locurile de muncă?” A se vedea: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289>.

³⁸ Pentru a înțelege mai bine rolul jucat de SURE în crearea și utilizarea schemelor privind reducerea timpului de muncă și a măsurilor similare la nivel național în timpul pandemiei de COVID-19, Comisia a solicitat direct opiniile autorităților statelor membre, printr-un chestionar prezentat Comitetului pentru ocuparea forței de muncă (EMCO). Din cele 19 state membre care au solicitat sprijin în cadrul SURE, 15 au oferit răspunsuri la chestionar.

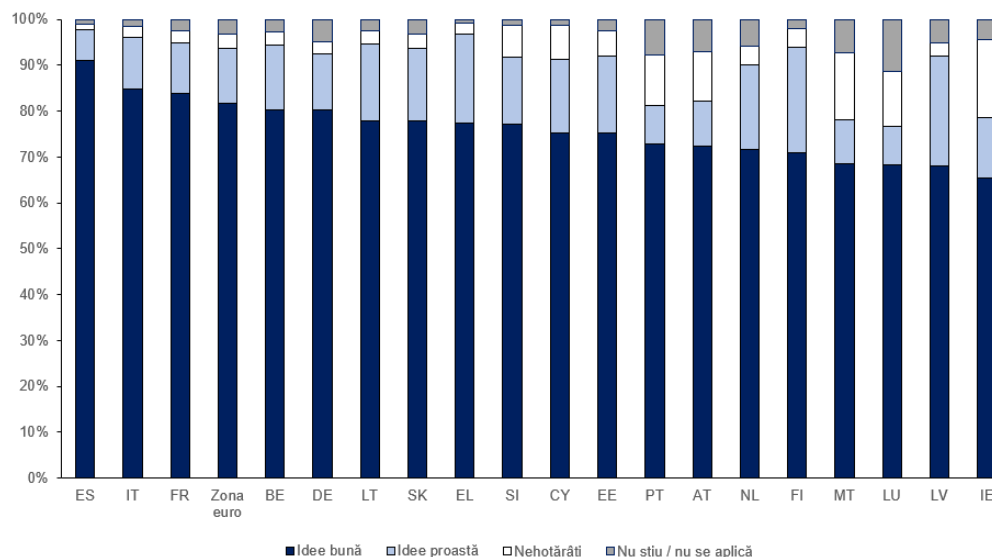
³⁹ Bulgaria, Cipru, Grecia, Croația, Ungaria, Lituania, Letonia, România și Slovenia. Ungaria a decis să își finanțeze noua schemă pe termen scurt utilizând mai degrabă fondurile structurale și de investiții europene decât SURE.

⁴⁰ Belgia, Spania, Irlanda și Italia.

⁴¹ Aceste scheme „similare” au fost adoptate înainte de 2 aprilie (în Cipru, Grecia, Irlanda, Polonia și Slovenia), după 2 aprilie (în Spania, Ungaria și Cehia) sau în diferite momente pe măsură ce criza a progresat, între martie și iulie 2020 (în Belgia, Italia, Lituania, Letonia, Malta și România).

timpului de muncă ca răspuns la potențiala disponibilitate a finanțării din partea SURE. Mai mult, în trei state membre, disponibilitatea finanțării SURE a contribuit la o creștere a bugetului alocat acestor scheme.

Graficul 22: Opiniile cetățenilor UE cu privire la măsura în care împrumuturile SURE au fost o idee bună (% din totalul răspunsurilor)



Sursa: Sondajul Eurobarometru publicat în decembrie 2021, realizat în țările din zona euro în octombrie și noiembrie 2021. A se vedea nota de subsol 37.

În al treilea rând, SURE a stat la baza încrederii statelor membre de a contracta împrumuturi și de a efectua cheltuieli mai mari decât în mod normal pentru măsuri aferente. Acest lucru a fost valabil cu atât mai mult cu cât finanțarea a fost disponibilă la rate foarte scăzute și cu o scadență îndelungată, ca în cazul SURE, și deoarece a oferit un element timpuriu al răspunsului în materie de politică al UE atunci când gradul de incertitudine a rămas ridicat. Majoritatea statelor membre beneficiare au indicat că sprijinul SURE a avut un rol în creșterea temporară atât a acoperirii și a generozității schemelor privind reducerea timpului de muncă și a măsurilor similare, cât și a finanțării generale a politicilor de contracarare a crizei provocate de COVID-19⁴². Șase state membre au indicat că bugetul schemelor lor privind reducerea timpului de muncă a fost majorat după ce Comisia a propus crearea SURE. În două dintre aceste cazuri, s-a considerat că SURE a avut o puternică influență asupra deciziei.

⁴² Conform sondajului EMCO.

Caseta 2: Simulări bazate pe modele ilustrative privind impactul schemelor privind reducerea timpului de muncă finanțate de SURE

Această casetă utilizează modelul global multinațional (MG) al Comisiei pentru a simula impactul schemelor privind reducerea timpului de muncă (RTM) finanțate de SURE în timpul pandemiei de COVID-19⁴³.

(i) Metodologie

Modelul MG este un model bazat pe economia deschisă utilizat de Comisie pentru a analiza fluctuațiile ciclului economic și politicile de stabilizare macroeconomică. Parametrii comportamentali sunt estimați cu ajutorul tehnicilor bayesiene, iar modelul este utilizat în mod regulat pentru a contribui la previziunile economice europene ale Comisiei.

Modelul MG este utilizat aici pentru a studia impactul schemelor RTM finanțate de SURE, care includ, de asemenea, subvenții salariale și sprijin similar pentru persoanele care desfășoară activități independente (excluzând alte măsuri, cum ar fi cele legate de sănătate). Întrucât modelul este împărțit în două regiuni, zona euro (20 de state membre) și restul lumii, simulările examinează doar impactul fondurilor SURE plătite celor 14 state membre beneficiare ale uniunii monetare, ridicându-se în total la aproximativ 72 de miliarde EUR (73 % din sprijinul total acordat de SURE). Cea mai mare sumă a fost cheltuită în trimestrul II 2020, ajungând la aproximativ 1 % din PIB-ul zonei euro (trimestrial).

(ii) Canalele de impact

Pentru a reflecta mai bine impactul schemelor RTM, modelul MG standard este amplificat cu o structură mai cuprinzătoare a pieței forței de muncă. Mai precis, aceasta permite să se facă distincția între marja mare (numărul de angajați) și marja intensivă (ore per angajat), precum și orele contractuale plătite și orele efectiv lucrate. Prin subvenționarea orelor nelucrate în timpul șocurilor adverse temporare, schemele RTM conduc la menținerea locurilor de muncă în ceea ce privește numărul de angajați. Cu alte cuvinte, schemele RTM pot încuraja firmele să ajusteze forța de muncă prin reducerea numărului de ore în loc de concedieri.

Pe lângă prevenirea concedierilor, RTM accelerează redresarea economică. Prin păstrarea personalului lor datorită schemelor RTM, angajatorii evită, de asemenea, procesele costisitoare de separare, reangajare și formare în timpul eventualelor perioade de redresare economică. Acest canal de reducere a costurilor este deosebit de important în perioadele de recesiune profundă, când constrângerile legate de lichidități și bilanțurile mai slabe afectează capacitatea firmelor de a evita concedierile.

În plus, prin atenuarea șomajului, RTM contribuie la stabilizarea cererii de consum și a veniturilor lucrătorilor. Per ansamblu, schemele RTM pot atenua impactul negativ al șocurilor adverse de pe piața forței de muncă și pot contribui la o economie mai rezilientă.

(iii) Simulare și rezultate

În cadrul acestui exercițiu de modelare, schemele RTM finanțate de SURE sunt considerate o intervenție discreționară din partea guvernului pentru subvenționarea orelor nelucrate. Această intervenție din partea guvernului, adaptată la

⁴³ Modelul MG este un model macroeconomic structural în tradiția neo-keynesiană. Acesta este elaborat în comun de Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare și de Centrul Comun de Cercetare al Comisiei Europene. Pentru o descriere detaliată a modelului MG de bază, a se vedea A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger și L. Vogel (2019). Modelul global multinațional (GM): un model DSGE estimat pentru țările din zona euro. *Documentul de reflecție al ECFIN nr. 102. Comisia Europeană*.

dimensiunea SURE, permite estimarea într-un mod stilizat a pierderilor de locuri de muncă prevenite.

Pe baza canalelor descrise mai sus, simulările bazate pe modele „standard” sugerează că schemele RTM finanțate de SURE au avut un impact pozitiv substanțial asupra ocupării forței de muncă, împiedicând pierderea a aproximativ $\frac{3}{4}$ milioane de locuri de muncă în zona euro.

Totuși, aceste rezultate „standard” ale simulării pot subestima impactul potențial al pierderilor de locuri de muncă în timpul unei recesiuni profunde, cum ar fi cea cauzată de pandemia de COVID-19. În special, cercetările sugerează că constrângerile legate rigiditatea salarială și lichiditățile firmelor pot amplifica în mod semnificativ fluctuațiile privind ocuparea forței de muncă⁴⁴. Acest lucru este, de asemenea, în concordanță cu dovezile empirice care arată că rata șomajului crește mai rapid în timpul recesiunilor decât scade în timpul expansiunilor⁴⁵. Pentru a surprinde această caracteristică, un scenariu de „recesiune profundă” ia în considerare o mai mare elasticitate a ocupării forței de muncă în raport cu producția⁴⁶. Ținând seama de această dinamică a ratei șomajului, *numărul estimat de locuri de muncă salvate ar fi de aproape 1 milion pentru zona euro*. Altfel spus, fără schemele RTM finanțate de SURE, rata șomajului în zona euro ar fi atins 8,6 % în 2020 (în loc de rata de 8,0 % observată).

Per ansamblu, aceste simulări stilizate sugerează economii substanțiale de locuri de muncă, în aceeași ordine de mărime ca estimările bazate pe „Legea lui Okun”, prezentate la p. 23. Spre deosebire de analiza „Legii lui Okun”, prezentată în graficul 16, această simulare se axează numai pe efectele schemelor RTM finanțate de SURE, mai degrabă decât pe răspunsul general în materie de politici la pandemia de COVID-19.

(iv) *Rezerve*

Simulările arată impactul puternic al SURE asupra ocupării forței de muncă datorită schemelor RTM. Cu toate acestea, trebuie luate în considerare unele rezerve atunci când se interpretează rezultatele, în special următoarele efecte pozitive și negative:

- (+) În principiu, RTM pot atenua alte deficite ale cererii asociate cu temerile legate de șomaj. Modelarea nu include aceste beneficii suplimentare de stabilizare care rezultă din reducerea economiilor de precauție⁴⁷. În plus, beneficiile schemelor RTM ca stabilizatori automați le-ar putea depăși pe cele ale intervenției discreționare a guvernului finanțate de SURE⁴⁸.
- (+) Prin menținerea locurilor de muncă și a ocupării forței de muncă, schemele RTM pot preveni efectele negative ale șomajului, cum ar fi pierderea de competențe sau descurajarea participării pe piața forței de muncă.

⁴⁴ A se vedea, de exemplu, Giroud, X. și Mueller, H. (2017). „Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession” (Efectul de levier al întreprinderilor, cererea de consum și pierderile în materie de ocupare a forței de muncă în timpul Marii Recesiuni). *Quarterly Journal of Economics* 132 (1), 271–316.

⁴⁵ În ceea ce privește asimetriile legate de ciclul economic în cadrul OCDE, a se vedea, de exemplu, Abbritti, M., și Fahr, S. (2013). „Downward wage rigidity and business cycle asymmetries” (Rigiditatea salarială descendentă și asimetriile ciclului economic). *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871-886.

⁴⁶ Pentru a surprinde această caracteristică, parametrul costului de ajustare a ocupării forței de muncă din cadrul modelului este redus la jumătate. Deși stilizată, această parametrizare este, în linii mari, în concordanță cu Gehrke și Hochmuth, care arată că efectul asupra ocupării forței de muncă după un șoc discreționar RTM se poate dubla într-o recesiune mai profundă. A se vedea Gehrke, B. și Hochmuth, B., (2021), „Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy” (Contracurajarea șomajului în perioade de criză: Efectele neliniare ale politicii privind reducerea timpului de muncă), *Scandinavian Journal of Economics*, 123, ediția 1, p. 144-183.

⁴⁷ Dengler și Gehrke estimează că o contabilizare a economiilor de precauție poate determina creșterea potențialului de stabilizare al RTM cu până la 55 %. A se vedea Dengler, T. și Gehrke, B. (2021). „Short-time work and precautionary savings” (Reducerea timpului de muncă și economiile de precauție), *IZA DP* nr. 14329.

⁴⁸ A se vedea, de exemplu, Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. și Merkl, C. (2016). „Does short-time work save jobs? A business cycle analysis” (Reducerea timpului de muncă permite salvarea locurilor de muncă? O analiză a ciclului economic). *European Economic Review*, 84, 99-122.

- (-) Pe de altă parte, însă, simulările bazate pe modele exclud posibilele efecte negative ale realocării pe piața forței de muncă, întrucât RTM ar putea descuraja lucrătorii să se transfere către firme sau sectoare mai productive. Totuși, redresarea foarte puternică a economiei zonei euro în 2021 și caracterul temporar al SURE au sugerat că acest efect a fost de ordin secundar.
- (-) În plus, modelul nu ține seama de potențialele probleme legate de hazardul moral, cum ar fi stimularea firmelor să reducă numărul de ore mai mult decât este necesar în cadrul RTM. Cu toate acestea, dovezile empirice sugerează că această chestiune rămâne relativ limitată⁴⁹.

3.2. Estimarea impactului SURE în 2021 și după: facilitarea redresării economice

Protecția locurilor de muncă în primii doi ani de pandemie a sprijinit o redresare mai rapidă a economiei în 2021 decât în crizele anterioare. În primul rând, PIB-ul și șomajul au revenit la nivelurile de dinainte de criză în statele membre beneficiare ale instrumentului SURE mult mai rapid decât după criza financiară mondială și criza datoriilor din zona euro (graficul 23). Acest lucru s-a întâmplat în pofida valurilor ulterioare ale pandemiei, care au necesitat reintroducerea restricțiilor în cursul anului 2021⁵⁰. În al doilea rând, în pofida invadării Ucrainei de către Rusia și a crizei umanitare și energetice rezultate, creșterea economică a continuat în 2022 și, pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2023, ar trebui să continue în 2023, deși într-un ritm mai lent⁵¹. Cu toate acestea, creșterea economică depășește în continuare redresarea observată în aceeași etapă după criza financiară mondială și după criza datoriilor din zona euro, întrucât economia UE a revenit, în 2021, la nivelul de producție anterior pandemiei, deși a rămas cu mult sub nivelul anterior celor două crize din aceeași etapă. Acest lucru sugerează că menținerea legăturii dintre forța de muncă disponibilă și firme prin intermediul schemelor privind reducerea timpului de muncă și al unor măsuri similare în contextul pandemiei de COVID-19 a contribuit la sprijinirea unei redresări rapide, în pofida situației epidemiologice dificile din 2021⁵².

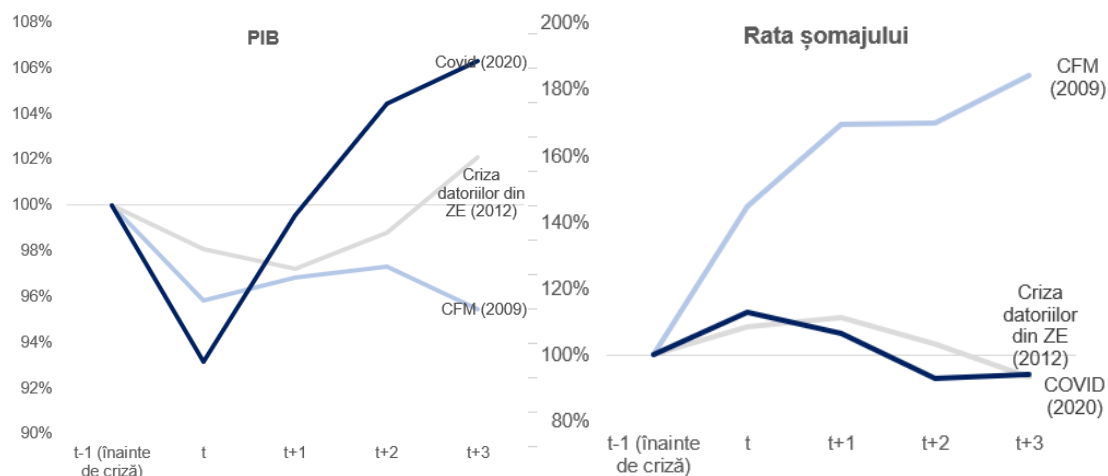
Graficul 23: Comparație istorică în ceea ce privește redresarea PIB-ului și a șomajului după o criză

⁴⁹ A se vedea Giupponi G. și Landais C., „Subsidising Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work” (Subvenționarea menținerii forței de muncă pe timp de recesiune: efectele reducerii timpului de muncă asupra ocupării forței de muncă și asupra bunăstării), *The Review of Economic Studies*, (2022); și Giupponi G, Landais, C. și Lapeyre, A. (2022). „Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?” (Ar trebui să asigurăm lucrătorii sau locurile de muncă în timpul recesiunilor?) *Journal of Economic Perspectives*, 36 (2): 29-54.

⁵⁰ Cu toate acestea, ar trebui remarcat faptul că natura crizei financiare mondiale, în special reducerea bruscă a gradului de îndatorare pe care a forțat-o în sectorul privat, a creat consecințe deosebit de grave pentru activități și ocuparea forței de muncă, indiferent de măsurile de sprijinire a ocupării forței de muncă care ar fi putut fi adoptate.

⁵¹ Comisia Europeană, Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare (2023). *Previziuni economice europene: primăvara anului 2023*.

⁵² Pentru mai multe detalii, a se vedea Comisia Europeană (2022), *Raportul trimestrial privind zona euro*, secțiunea III, vol. 21, nr. 2. Articolul arată că SURE nu a afectat mobilitatea forței de muncă, ceea ce este relevant pentru o realocare eficientă a resurselor în urma pandemiei de COVID-19 și a efectelor sale structurale asupra economiei UE.



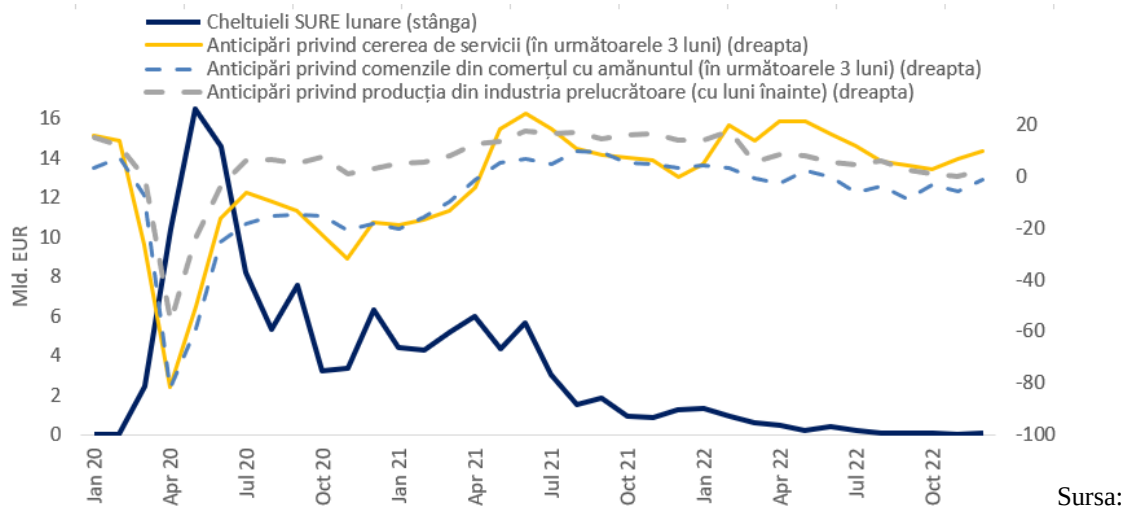
Sursa: AMECO (previziunile Comisiei din primăvara anului 2023), Eurostat

Notă: sunt prezentate PIB-ul agregat și rata medie a șomajului pentru statele membre beneficiare ale instrumentului SURE. Perioada t-1 se referă la anul anterior crizelor respective. t = 2009 pentru criza financiară mondială (CFM); t = 2012 pentru criza datorilor din zona euro (ZE); t = 2020 pentru criza provocată de pandemia de COVID-19. t+3 pentru criza provocată de pandemia de COVID-19 se referă la 2023.

Datele din sondaje arată că SURE a sprijinit activitatea sectoarelor economice cele mai afectate de pandemie în 2021. Sondajul UE efectuat în rândul întreprinderilor și al consumatorilor a arătat că sectoarele serviciilor cele mai afectate de pandemia de COVID-19 din statele membre beneficiare ale instrumentului SURE (cazare, alimente și băuturi, agenții de voiaj, activități sportive și alte servicii personale) au continuat să fie afectate din cauza cererii reduse și a nivelului scăzut de încredere, în special în prima jumătate a anului 2021 (graficul 24). În schimb, industria prelucrătoare a fost mai puțin afectată de restricțiile impuse la începutul anului 2021 și a înregistrat rezultate mai bune. Astfel cum se arată în graficul 12, sectoarele care au efectuat cea mai mare parte a cheltuielilor SURE au fost serviciile de cazare și alimentație publică și comerțul cu ridicata și cu amănuntul, ceea ce sugerează că SURE a răspuns celor mai presante nevoi prin sprijinirea celor mai afectate sectoare⁵³.

Graficul 24: Cererea de servicii și cheltuielile SURE la nivel de sector

⁵³ Acest lucru pare să sugereze că SURE a oferit în primul rând sprijinul necesar. A se vedea și nota de subsol 52.



Sursa: programul UE de sondaje privind întreprinderile și consumatorii, martie 2023; raportările statelor membre (februarie 2023).

Notă: pentru servicii, indicele mediu prezentat pentru cazare, alimente și băuturi, agenții de voiaj, activități sportive și alte servicii personale.

3.3. Impactul financiar direct: economii la dobânzi

Se estimează că statele membre au economisit în total 9 miliarde EUR la plata dobânzilor ca urmare a faptului că au primit asistență financiară prin intermediul SURE. Această sumă se bazează pe toate cele nouă emisiuni ale SURE, până la plata din 14 decembrie 2022 (tabelul 4)⁵⁴. Aceste economii au fost generate ca urmare a faptului că împrumuturile SURE au oferit statelor membre rate ale dobânzilor mai mici decât cele pe care le-ar fi plătit dacă acestea ar fi emis ele însele datorii suverane, pe o perioadă medie de aproape 15 ani⁵⁵. Acest lucru se datorează ratingului de credit puternic al UE și lichidității obligațiunilor SURE⁵⁶. Cele mai mari economii au fost înregistrate de statele membre cu ratinguri de credit mai mici.

Tabelul 4: Economii la rata dobânzii per stat membru

Statul membru	Suma plătită (mld. EUR)	Marjă medie	Scadență medie	Economii la dobânzi (mld. EUR)	Economii la dobânzi (% din suma plătită)
Belgia	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Cipru	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7

⁵⁴ Detalii suplimentare privind metodologia pot fi găsite în secțiunea III a Raportului trimestrial privind zona euro, vol. 20, nr. 2 (2021).

⁵⁵ Aceste estimări exclud orice efect suplimentar posibil de sporire a încrederii pe care noile instrumente de urgență, printre care și SURE, l-ar fi putut avea asupra încrederii agenților economici și asupra marjei ratei dobânzii pentru împrumuturile suverane ale statelor membre. În plus, statele membre ar putea reduce volumul propriilor emisiuni suverane în perioadele de finanțare respective, ceea ce ar putea îmbunătăți condițiile pe care le-ar putea obține odată cu emisiunile respective.

⁵⁶ UE are un rating triplu-A din partea Fitch, Moody's, DBRS și Scope și un rating dublu-A+ (perspectivă stabilă) din partea Standard and Poor's.

Grecia	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Spania	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Croația	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Ungaria*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italia	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Lituania	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Letonia	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polonia	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugalia	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
România	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovenia	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovacia	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgaria	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irlanda	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Cehia**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estonia***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Total	98,4	0,67	14,5	9,03	9,42

Notă: economiile la dobânzi sunt calculate obligațiune cu obligațiune și sunt însumate în funcție de data emiterii și de scadență.

* Din 2020, Ungaria a emis doar două obligațiuni exprimate în euro cu scadența la 10 ani și la 30 de ani, ambele în noiembrie 2020. Utilizând aceste două obligațiuni, marja dintre curba randamentului în moneda națională și cea în euro a fost extrapolată la alte scadențe și la alte date ale emiterii.

** Nu au fost disponibile date privind emisiunile de obligațiuni exprimate în euro în Cehia în 2022. Economii la dobânzi ale Cehiei se bazează pe prima plată în valoare de 2 miliarde EUR către Cehia numai în 2021.

*** Estonia a emis o singură obligațiune cu scadența la 10 ani rămasă de rambursat, iar pentru alte scadențe nu au fost disponibile niciun fel de date. Se presupune că marja în raport cu obligațiunea cu impact social SURE a UE la aceste alte scadențe va fi aproape de zero.

IV. INFORMAȚII PRIVIND SISTEMELE NAȚIONALE DE CONTROL ȘI AUDIT

4.1. Un al doilea chestionar privind sistemele naționale de controale ex ante și ex post, inclusiv audituri

La începutul anului 2022, Comisia a realizat primul sondaj prin intermediul unui chestionar privind controlul și auditul național pentru a înțelege modul în care statele membre își respectă obligațiile care le revin în temeiul acordului de împrumut. Rezultatele acestui sondaj au fost raportate în cel de al treilea raport semestrial privind SURE⁵⁷. Principalele constatări au fost că, în aproape toate statele membre, instituțiile care efectuează controlul și auditul măsurilor sprijinite de SURE existau deja înainte de pandemia de COVID-19. Toate statele membre au efectuat controale cu privire la măsurile sprijinite în cadrul SURE și au verificat îndeplinirea criteriilor de eligibilitate. În toate statele membre, cu excepția unuia, controalele și auditurile au detectat cazuri de nereguli sau fraudă. În toate aceste cazuri au avut loc investigații. În cazul unor nereguli sau fraude confirmate, toate statele membre au recuperat

⁵⁷ În cel de al treilea raport semestrial, Comisia a reamintit, de asemenea, obligațiile de raportare privind controlul și auditul Comisiei în calitate de creditor și ale statului membru, în calitate de debitor.

sau sunt pe punctul să recupereze fondurile utilizate în mod necorespunzător, cu sau fără acțiuni în justiție.

Scopul chestionarului de monitorizare a fost de a primi informații suplimentare cu privire la modul în care statele membre își îndeplinesc obligațiile legale minime, în special în ceea ce privește controalele *ex post*, inclusiv auditul. Primul chestionar a arătat că sunt necesare explicații suplimentare din partea statelor membre cu privire la existența și domeniul de aplicare al controalelor *ex post*, inclusiv al auditului. Din motive de claritate, sondajul de monitorizare prin intermediul unui chestionar realizat la începutul anului 2023 face distincția între controalele *ex ante* (înainte de eliberarea fondurilor) și controalele *ex post*, inclusiv auditurile (după eliberarea fondurilor)⁵⁸. Scopul său a fost de a actualiza informațiile privind controalele *ex ante* și de a oferi explicații suplimentare cu privire la existența și domeniul de aplicare al controalelor *ex post*, inclusiv al auditurilor.

Un obiectiv suplimentar a fost colectarea de informații care vor ajuta Comisia să pună în aplicare recomandarea Curții de Conturi Europene. În 2022, Curtea de Conturi Europeană a auditat performanța SURE și a emis o recomandare, inclusiv cu privire la audit și control⁵⁹. Chestionarul de monitorizare este un prim pas către punerea în aplicare a recomandării. Acesta colectează informații cu privire la: (i) riscul de nereguli sau de fraudă al măsurilor sprijinite de SURE, pe baza percepției sau a evaluării de către statele membre; (ii) domeniul de aplicare al controalelor *ex ante* și *ex post* pentru măsurile evaluate ca prezentând cel mai mare risc de nereguli sau de fraudă; și (iii) incidența neregulilor sau a fraudelor.

Rezultatele primului chestionar și ale chestionarului de monitorizare sunt coerente și confirmă faptul că statele membre și-au respectat obligațiile legale care le reveneau în temeiul acordurilor lor de împrumut⁶⁰. Constatările consolidate ale celor două chestionare efectuate la începutul anului 2022 și în 2023 arată că toate statele membre au raportat că au supus controlului toate măsurile sprijinite de SURE, inclusiv pe cele care prezentau cel mai mare risc de nereguli sau de fraudă, fie *ex ante*, fie *ex post* (sau ambele), în conformitate cu obligațiile

⁵⁸ Controalele *ex ante* sunt cele efectuate înainte de eliberarea fondurilor. Acestea sunt, de obicei, efectuate de organismele de punere în aplicare, de exemplu organismele care furnizează fondurile destinatarilor finali. Controalele *ex post*, inclusiv auditurile, sunt cele efectuate după eliberarea fondurilor. Acestea pot include controale și audituri efectuate de departamente care nu sunt subordonate departamentelor de punere în aplicare din cadrul organismelor de punere în aplicare (de exemplu, audit intern în cadrul ministerelor), dar și audituri efectuate de un organism independent pe lângă organismele de punere în aplicare (de exemplu, organismul de audit sau instituția supremă de audit).

⁵⁹ Curtea de Conturi Europeană recomandă Comisiei să evalueze experiența SURE, inclusiv dacă cadrul SURE a fost eficace în reducerea la minimum a riscului de nereguli sau de fraudă, având în vedere cazurile raportate de statele membre. A se vedea Raportul special nr. 28/2022 privind Instrumentul de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE).

⁶⁰ În conformitate cu articolul 13 alineatul (1) din Regulamentul SURE și cu articolul 220 alineatul (5) din Regulamentul financiar și, în mod specific, în temeiul acordului de împrumut, fiecare stat membru care beneficiază de SURE trebuie să verifice în mod regulat dacă sumele împrumutate în cadrul acestui instrument sunt utilizate în conformitate cu Regulamentul SURE, cu decizia de punere în aplicare a Consiliului și cu acordul de împrumut și să se asigure că sunt instituite măsuri adecvate de prevenire a neregulilor și a fraudelor. În cazul utilizării neregulamentare sau necorespunzătoare a sumelor împrumutate, statul membru în cauză trebuie să inițieze acțiuni în justiție pentru a recupera aceste sume. În completare, statul membru are obligația de a investiga și de a soluționa cazurile de fraudă, corupție sau orice altă activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale UE, în legătură cu gestionarea împrumutului.

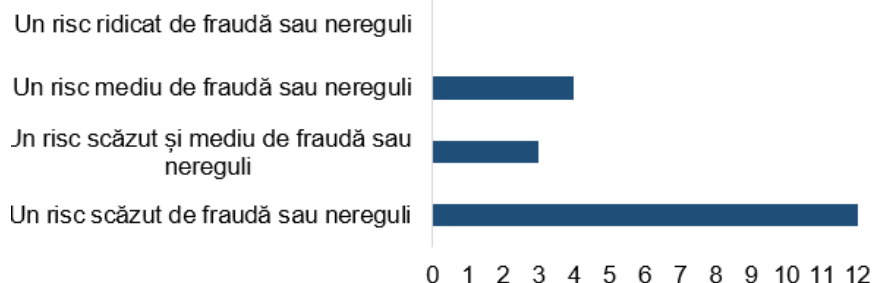
lor legale. În cazul unor nereguli sau fraude confirmate, toate statele membre au recuperat sau sunt pe punctul să recupereze fondurile utilizate în mod necorespunzător, cu sau fără acțiuni în justiție. În plus, în caz de fraudă, toate statele membre au luat măsuri în plus față de cele pentru recuperarea fondurilor utilizate în mod necorespunzător, cum ar fi inițierea de anchete penale.

Această secțiune prezintă un rezumat al rezultatelor raportate de statele membre în chestionarul de monitorizare. Mai precis, secțiunea 4.2 raportează cu privire la riscul de fraudă sau de nereguli pentru măsurile sprijinite de SURE, inclusiv pentru factorii determinanți ai acestora. Secțiunea 4.3 acoperă domeniul de aplicare al controalelor *ex ante* și *ex post* și oferă exemple de controale. Secțiunea 4.4 se axează pe măsurile sprijinite de SURE care prezintă cel mai mare risc de fraudă sau de nereguli și raportează cu privire la controalele pe care le efectuează. În cele din urmă, secțiunea 4.5 oferă informații privind incidența neregulilor sau a fraudelor, ratele de recuperare și alte măsuri luate ca răspuns la nereguli sau fraude.

4.2. Gradul de risc al măsurilor sprijinite de SURE în ceea ce privește neregulile sau fraude

Niciun stat membru nu consideră că măsurile sprijinite de SURE sunt expuse unui risc ridicat de nereguli sau de fraudă (graficul 25). Douăsprezece state membre consideră că toate măsurile sprijinite de SURE prezintă un risc scăzut, iar patru state membre, că prezintă un risc mediu, în timp ce trei state membre consideră că unele măsuri prezintă un risc scăzut, iar altele un risc mediu. Mai multe state membre au raportat că controalele lor *ex post*, inclusiv auditul, nu au identificat o amploare semnificativă a neregulilor sau a fraudei. Acest lucru a fost confirmat și de un studiu empiric referitor la schema italiană privind reducerea timpului de muncă (*Cassa Integrazione Guadagni - CIG*) în cel mai mare stat membru beneficiar.

Graficul 25: Evaluarea riscurilor măsurilor sprijinite de SURE (număr de state membre)



Sursa: chestionarele statelor membre

Riscul scăzut de nereguli sau fraudă – astfel cum a fost raportat de marea majoritate a statelor membre – se explică adesea prin condițiile de eligibilitate clar definite din punct de vedere juridic, care au făcut obiectul unor controale *ex ante*. Mai multe state membre au raportat că punerea în aplicare a controalelor *ex ante* automate, cum ar fi verificarea încrucișată a coerenței dintre datele declarate de solicitanți și datele din diferite registre administrative sau de securitate socială, a contribuit la evitarea plăților de beneficii necuvenite, reducând astfel riscurile de nereguli sau de fraudă. Unele state membre au considerat că măsurile sprijinite de SURE sunt expuse unui risc scăzut de nereguli sau fraudă din momentul conceperii, deoarece sprijinul a fost calculat utilizând informațiile deja disponibile în bazele de date administrative, inclusiv înainte de pandemia de COVID-19. În cazul măsurilor legate de sănătate, se raportează criterii clare în materie de achiziții publice pentru a explica riscul scăzut de nereguli sau fraudă.

Un risc mediu de nereguli sau de fraudă este raportat în câteva state membre în care controalele *ex ante* au fost limitate. Acest lucru a fost valabil în special la începutul pandemiei, când numărul de solicitanți a crescut mult într-o perioadă scurtă de timp și a fost necesar să li se ofere sprijin cât mai curând posibil. În plus, în unele cazuri, criteriile de eligibilitate nu au putut fi verificate *ex ante*, deoarece datele (de exemplu, dimensiunea scăderii veniturilor) nu erau încă disponibile. În aceste cazuri, plățile s-au bazat pe declarația pe propria răspundere furnizată de solicitanți, în care aceștia au declarat că îndeplinesc toate condițiile de eligibilitate. Statele membre au instituit controale *ex post* pentru a verifica corectitudinea autoevaluării solicitanților și, treptat – după valul inițial de cereri – și-au consolidat, de asemenea, controalele *ex ante*.

4.3. Domeniul de aplicare și tipul controalelor *ex ante* și *ex post*, inclusiv auditurile

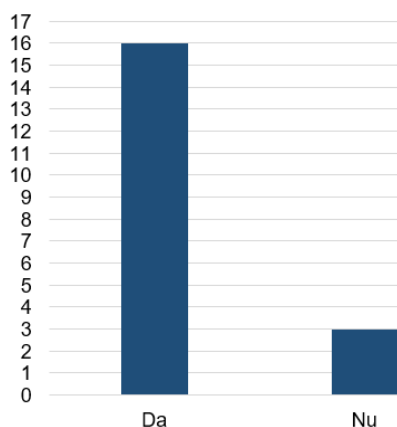
Aproape toate statele membre au raportat că au efectuat controale *ex ante* pentru toate măsurile sprijinite de SURE (graficul 26). Trei state membre beneficiare au raportat că nu au efectuat controale *ex ante* pentru unele dintre măsurile lor din diverse motive, cum ar fi un număr foarte mare de solicitanți și o capacitate instituțională limitată de a prelucra cererile într-o perioadă scurtă de timp. De asemenea, s-a raportat că, în unele cazuri, nu au fost necesare controale *ex ante*, deoarece beneficiile au fost calculate chiar de către autorități pe baza datelor anterioare ale beneficiarilor. Statele membre au compensat lipsa controalelor *ex ante* cu controale *ex post*.

Printre exemplele de controale *ex ante* se numără⁶¹:

- Examinarea registrelor administrative/de securitate socială pentru a verifica statutul angajatorului (dacă angajatorul desfășoară o activitate economică eligibilă, data înregistrării activității, informații privind cifra de afaceri), statutul persoanei (cum ar fi dacă persoana este sau nu angajată, dacă contractul de muncă este suspendat sau nu, dacă timpul de lucru este redus sau nu, dacă persoana primește sau nu alte prestații), sumele solicitate, vârsta copilului (în cazul prestațiilor de concediu parental), dacă obligațiile fiscale au fost achitate.
- În cazul concediului medical, s-a raportat că înainte de plata prestațiilor era necesar un certificat de incapacitate de muncă eliberat de medicul de familie.
- În cazul măsurilor legate de sănătate, s-a raportat că consiliul de administrație și furnizorul de asigurări de sănătate trebuiau să aprobe termenele și condițiile de acoperire a orelor suplimentare și a salariului mai mare pentru personalul medical.

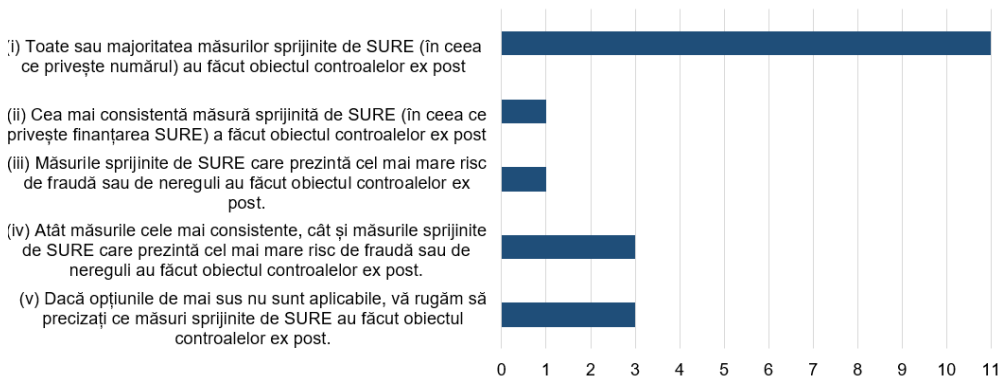
⁶¹ Instituțiile responsabile cu controalele *ex ante* în temeiul SURE sunt explicate în cel de al treilea raport semestrial privind SURE.

Graficul 26: Existența controalelor *ex ante* pentru toate măsurile sprijinite de SURE (număr de state membre)



Sursa: chestionarele statelor membre

Graficul 27: Domeniul de aplicare al controalelor *ex post*, inclusiv auditul (numărul de state membre)



Sursa: chestionarele statelor membre

Peste jumătate dintre statele membre au raportat că au efectuat controale *ex post* pentru toate sau majoritatea măsurilor sprijinite de SURE și, în cea mai mare parte, nu planifică controale *ex post* suplimentare [graficul 27 (i)]. Alte cinci state membre au raportat că au efectuat controale fie pentru cea mai consistentă măsură, fie pentru măsura cu cel mai mare risc de fraudă și nereguli, fie ambele, planificând în continuare controale *ex post* suplimentare [graficul 27 (ii-iv)]. Două state membre au efectuat controale *ex post* pentru cel puțin o măsură sprijinită de SURE și planifică controale *ex post* suplimentare, inclusiv audituri, în 2023. Statul membru rămas intenționează să auditeze toate măsurile sprijinite de SURE în prima jumătate a anului 2023 [graficul 27 (v)].

Printre exemplele de controale *ex post* se numără⁶²:

- Auditarea cheltuielilor cu măsurile sprijinite de SURE de către un organism de audit independent ca parte a execuției bugetare. De exemplu, un organism de audit independent a verificat dacă prestațiile statutare au fost alocate și plătite în mod corect beneficiarilor;
- Verificări financiare privind cifra de afaceri/veniturile beneficiarilor pentru a evalua eligibilitatea și valoarea corectă a plăților, controale privind plata integrală de către angajatori a salariilor angajaților și neîncetarea contractului lor de muncă (de exemplu, în

⁶² Instituțiile responsabile cu controalele *ex post* în temeiul SURE sunt explicate în cel de al treilea raport semestrial privind SURE. Coordonarea între diferite instituții (de exemplu, birouri centrale, regionale și periferice) a fost raportată ca fiind importantă pentru identificarea cazurilor de nereguli suspectate sau confirmate.

perioada pentru care se plătește compensația), controale pentru a preveni ca beneficiarii să primească sprijin din alte surse incompatibile (de exemplu, indemnizații de șomaj), controale efectuate de ministere cu privire la corectitudinea cheltuielilor efectuate de oficiile locale de ocupare a forței de muncă;

- În ceea ce privește măsurile legate de sănătate, s-a raportat că au fost auditate achizițiile publice, precum și fondul de asigurări de sănătate care a oferit sprijin spitalelor pentru a acoperi costurile unei nevoi suplimentare de personal.

Controalele *ex post* s-au bazat adesea pe riscuri și au fost efectuate pe un eșantion de beneficiari. Mai precis, controalele *ex post* s-au concentrat asupra beneficiarilor pentru care a fost identificat cel mai mare risc de utilizare abuzivă a fondurilor furnizate. De exemplu, s-a raportat că controalele *ex post* se vor concentra asupra întreprinderilor care, de exemplu, (i) au angajat persoane noi sau au avut un procent ridicat de persoane cu sarcini adecvate pentru munca la distanță, utilizând în același timp beneficii în cadrul schemelor privind reducerea timpului de muncă sau al unor măsuri similare; (ii) fie au fost reactivate, fie nou înființate și apoi au încetat să funcționeze după încetarea sprijinului; (iii) și-au adaptat statutul juridic sau contractul de muncă al angajaților pentru a deveni eligibile pentru sprijin (iv) au făcut deja obiectul unor nereguli sau fraude în trecut. În unele cazuri, riscul a fost evaluat pe baza rezultatelor controalelor *ex post* ale unor cheltuieli similare (de exemplu, finanțate din fondurile sociale europene). S-a raportat, de asemenea, că controalele *ex post* au fost fie aleatorii, fie au implicat *toți* beneficiarii, însă numai într-o anumită perioadă de timp (de exemplu, câteva luni).

Toate statele membre au raportat că au efectuat fie controale *ex ante*, fie *ex post* (sau ambele) pentru măsurile sprijinite de SURE. Măsurile care nu au făcut obiectul controalelor *ex ante* au făcut obiectul controalelor *ex post* pentru a se asigura utilizarea corespunzătoare a măsurilor sprijinite de SURE⁶³.

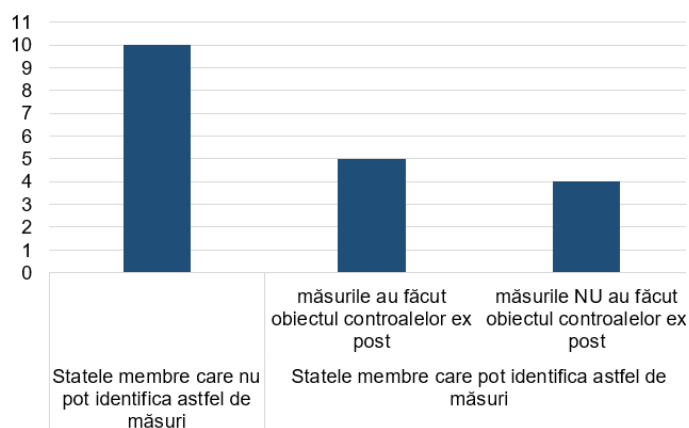
4.4. Controalele măsurilor cu cel mai mare risc de nereguli sau fraudă

Majoritatea statelor membre nu au putut identifica măsurile sprijinite de SURE care prezintă cel mai mare risc de nereguli sau de fraudă (graficul 28). Principalul motiv este faptul că măsurile sprijinite de SURE sunt considerate a fi expuse unui risc scăzut de nereguli sau de fraudă. Patru state membre au identificat măsurile care au oferit sprijin persoanelor care desfășoară o activitate independentă ca fiind expuse celui mai ridicat risc de nereguli sau de fraudă, fie din cauza controalelor *ex ante* limitate (în efortul de a furniza sprijinul cât mai curând posibil), fie din cauza neregulilor constatate *ex post*.

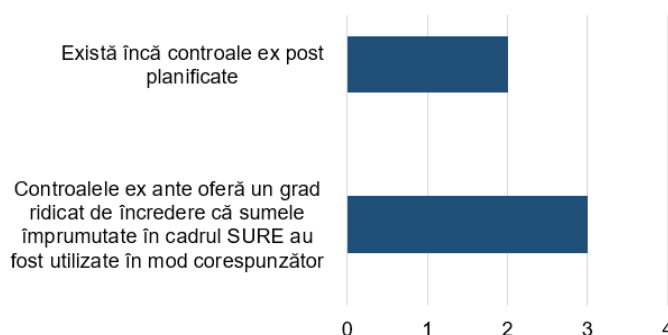
Graficul 28: Măsuri sprijinite de SURE care prezintă cel mai ridicat risc de nereguli sau de fraudă (număr de state membre)

Graficul 29: Acțiunile întreprinse sau planificate pentru măsurile sprijinite de SURE care prezintă cel mai ridicat risc de nereguli sau de fraudă, care nu au făcut obiectul unui control *ex post* (număr de state membre)

⁶³Un stat membru a furnizat informații privind controlul și auditul numai pentru măsurile privind piața forței de muncă.



Sursa: chestionarele statelor membre



Sursa: chestionarele statelor membre

Statele membre care au identificat măsurile sprijinite de SURE care prezintă cel mai mare risc de nereguli și fraudă au luat măsuri pentru a asigura utilizarea corespunzătoare a fondurilor. Mai precis, toate statele membre (nouă) care au identificat măsurile sprijinite de SURE care prezintă cel mai mare risc de nereguli și fraudă au efectuat controale *ex ante* asupra acestor măsuri⁶⁴. În plus, cinci state membre au raportat, de asemenea, că au efectuat și controale *ex post* asupra acestora (graficul 28). Cele patru state membre care nu au efectuat controale *ex post* asupra acestor măsuri au raportat fie că planifică în continuare controale *ex post*, fie că controale *ex ante* oferă un grad ridicat de încredere că cheltuielile au fost utilizate în mod corespunzător (graficul 29).

4.5. Incidența neregulilor sau a fraudelor și măsuri de remediere

Sumele de recuperat – ca indicator pentru incidența neregulilor sau a fraudei – pentru măsura cea mai consistentă sprijinită de SURE au fost, în majoritatea cazurilor, sub 2 % din totalul cheltuielilor (graficul 30). Cu toate acestea, aceste date sunt doar orientative și nu sunt comparabile între țări din cauza măsurilor eterogene⁶⁵. Unele state membre au informat că sumele care trebuie recuperate includ amenzi aplicate ca urmare a fraudei.

Unsprezece din cincisprezece state membre au recuperat până în prezent peste 75 % din suma totală datorată (graficul 31). În unele state membre, rata de recuperare ar fi mai mare dacă, de exemplu, ar fi luate în considerare și tranzacțiile extrajudiciare care permit rambursarea în rate (viitoare).

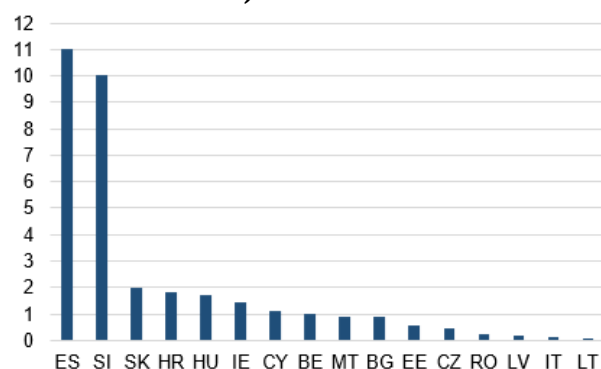
În timp ce toate statele membre au detectat nereguli, aproximativ două treimi dintre statele membre au detectat, de asemenea, fraude. În caz de fraudă, toate statele membre au luat măsuri în plus față de cele pentru recuperarea fondurilor utilizate în mod necorespunzător, cum

⁶⁴ Două state membre au identificat măsura sprijinită de SURE ca prezentând cel mai mare risc de nereguli și fraudă pe baza dimensiunii sale, și nu a riscului.

⁶⁵ De exemplu, Slovenia a raportat că, în cazul celei mai consistente măsuri („în așteptarea reluării activității”, care este o schemă privind reducerea timpului de muncă), sprijinul a fost acordat în 2020 pe baza evaluării subiective de către solicitant a scăderii preconizate a veniturilor în 2020. Având în vedere incertitudinea din economie, a fost dificil să se prevadă scăderea exactă a veniturilor și, prin urmare, majoritatea neregulilor pentru această măsură au fost legate de (ne)îndeplinirea acestei condiții de eligibilitate ex post. Acest lucru explică, de asemenea, o incidență relativ ridicată a neregulilor sau a fraudelor (10 % în graficul 30).

ar fi notificarea organismelor de anchetă relevante și desfășurarea procedurilor relevante de aplicare a legii. Unele state membre au raportat că au luat măsuri preventive ca răspuns la fraudă sau nereguli, cum ar fi crearea unui nou sistem de informații privind întreprinderile pentru a anticipa riscurile de fraudă și a optimiza detectarea preventivă sau crearea unei liste a entităților care nu au îndeplinit condițiile de eligibilitate, pentru a le împiedica (cu succes) să depună din nou cereri.

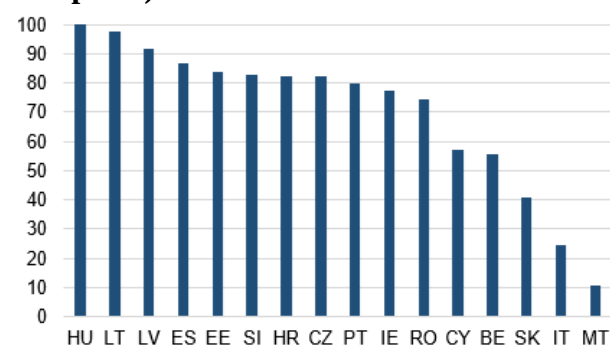
Graficul 30: Incidența neregulilor sau a fraudelor pentru cea mai consistentă măsură sprijinită de SURE (ca % din cheltuielile totale)



Sursa: chestionarele și calculele proprii ale statelor membre

Notă: Incidența neregulilor sau a fraudelor se calculează ca sumă care trebuie recuperată în raport cu cheltuielile totale pentru cea mai consistentă măsură sprijinită de SURE din fiecare stat membru. Datele sunt doar orientative și nu sunt comparabile între țări din cauza măsurilor eterogene (a se vedea nota de subsol 64). Incidența este raportată pentru toate măsurile în cazul Croației și Ciprului și pentru a doua măsură ca mărime în cazul Cehiei. În aceste cazuri, incidența se calculează în raport cu cheltuielile totale pentru toate sau pentru a doua măsură ca mărime, după caz. Pentru Bulgaria, incidența se este calculată pe baza sumei recuperate și nu pe baza sumei care trebuie recuperată. Grecia, Polonia și Portugalia nu au furnizat informații nici cu privire la suma care trebuie

Graficul 31: Ratele de recuperare pentru cea mai consistentă măsură sprijinită de SURE (sume recuperate ca % din suma totală de recuperat)



Sursa: chestionarele statelor membre

Notă: Rata de recuperare este raportată pentru toate măsurile în cazul Croației și Ciprului și pentru a doua măsură ca mărime în cazul Cehiei. Bulgaria, Grecia și Polonia nu au furnizat ratele de recuperare.

recuperată, nici cu privire la suma recuperată.

V. PERSISTENȚA EVENIMENTELOR EXCEPȚIONALE CARE JUSTIFICĂ APLICAREA REGULAMENTULUI SURE

Clauza de încetare a efectelor instrumentului SURE a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2023.

Comisia a avut obligația de a raporta cu privire la continuarea evenimentelor excepționale care au justificat aplicarea Regulamentului SURE în perioada în care instrumentul a fost activ⁶⁶. Cel de al patrulea raport semestrial din septembrie 2022 nu a fost însoțit de o propunere de prelungire a perioadei de valabilitate a instrumentului: acesta a recunoscut că majoritatea restricțiilor legate de pandemia de COVID-19 au fost eliminate treptat pe măsură ce amenințarea epidemiologică a virusului s-a diminuat. Întrucât aceste evenimente excepționale nu mai existau, asistența financiară în temeiul instrumentului a încetat să mai fie disponibilă la 31 decembrie 2022. Prezenta secțiune examinează dacă această evaluare rămâne valabilă.

Măsurile de urgență legate de COVID-19 au fost eliminate aproape în totalitate până la sfârșitul verii anului 2022. Deși varianta Omicron a înregistrat valuri periodice cu vârfuri ale infecțiilor o dată la 2-3 luni, impactul epidemiologic și economic al COVID-19 a continuat să scadă în general. Potrivit Centrului European de Prevenire și Control al Bolilor, în ultimele 12 luni s-a înregistrat o tendință generală de scădere a magnitudinii vârfurilor în cazurile raportate, a spitalizărilor, a internărilor în secțiile de terapie intensivă și a deceselor⁶⁷. Statele membre nu au fost nevoite să reintroducă măsuri de izolare sau de sprijin economic, fapt care a permis ca cheltuielile legate de COVID-19 să continue să fie eliminate treptat. La 7 mai 2023, toți indicatorii COVID-19 din UE/SEE erau fie în scădere, fie stabili, iar în puținele state membre în care au crescut unii indicatori, valorile au rămas relativ scăzute⁶⁸. La 5 mai 2023, Organizația Mondială a Sănătății a reclasificat COVID-19 mai degrabă ca o problemă de sănătate recunoscută și continuă, decât ca o urgență de sănătate publică de importanță internațională.

Acest lucru confirmă evaluarea anterioară a Comisiei potrivit căreia evenimentele excepționale care justificau existența instrumentului SURE nu mai există. Situația epidemiologică stabilă se reflectă, de asemenea, în cheltuielile statelor membre pentru măsurile eligibile pentru sprijin SURE, care s-au ridicat la doar 66 de milioane EUR în total până în decembrie 2022, comparativ cu 1,3 miliarde EUR în ianuarie 2022. SURE a fost un instrument

⁶⁶ Articolul 14 alineatul (1) din Regulamentul SURE. În conformitate cu articolul 12 alineatul (3) din Regulamentul SURE, perioada de disponibilitate a instrumentului în cursul căreia poate fi adoptată o decizie de punere în aplicare a Consiliului se încheie la 31 decembrie 2022. În conformitate cu articolul 12 alineatul (4), în cazul în care Comisia concluzionează în raportul său de punere în aplicare că perturbările economice grave cauzate de epidemia de COVID-19 care afectează finanțarea măsurilor eligibile continuă să existe, Consiliul, la propunerea Comisiei, poate decide prelungirea perioadei de disponibilitate a instrumentului, de fiecare dată pentru o perioadă suplimentară de șase luni.

⁶⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews>.

⁶⁸ Ibidem.

temporar de urgență și, odată cu încheierea fazei de urgență a pandemiei, acesta a luat sfârșit la rândul său.

VI. OBLIGAȚIILE DE RAPORTARE ÎN TEMEIUL CADRULUI UE PRIVIND OBLIGAȚIUNILE CU IMPACT SOCIAL SURE

Prezentul raport depășește obligațiile de raportare în temeiul Regulamentului SURE, respectând totodată cerința de raportare prevăzută în cadrul UE privind obligațiunile cu impact social SURE⁶⁹. Acest cadru impune raportarea în legătură cu alocarea veniturilor din SURE, cu tipul de cheltuieli și cu impactul SURE.

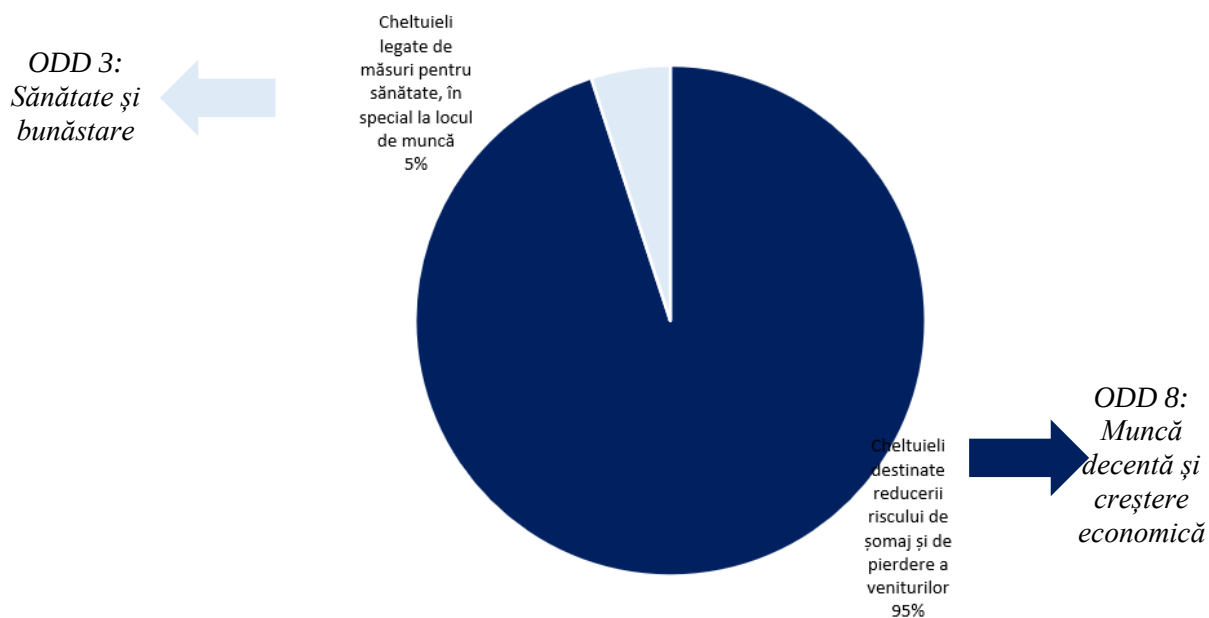
Defalcarea fondurilor SURE în funcție de statul membru beneficiar și de tipul de cheltuieli sociale eligibile este prezentată în secțiunile 1.1 și, respectiv, 3.2. Până în decembrie 2022, întreaga sumă de 98,4 miliarde EUR alocată fusese plătită unui număr de 19 state membre, iar întreaga asistență financiară fusese cheltuită de statele membre.

Cheltuielile publice SURE continuă să fie aliniate în mod adecvat la obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD) ale ONU. O defalcare a cheltuielilor publice finanțate prin intermediul SURE în funcție de cheltuielile sociale eligibile, astfel cum se subliniază în cadrul privind obligațiunile sociale, arată că 95 % din fonduri sunt cheltuite pentru reducerea riscului de șomaj și de pierdere a veniturilor. Astfel cum se arată în graficul 32, acest lucru sprijină ODD 8 (Muncă decentă și creștere economică). Restul de 5 % este cheltuit pentru măsuri legate de sănătate, care sprijină ODD 3 (Sănătate și bunăstare).

În secțiunile 2.4 și 3 sunt raportate informații cu privire la impactul SURE. Sunt furnizate estimări ale numărului de persoane și de firme sprijinite de SURE pentru fiecare dintre anii 2020, 2021 și 2022. SURE a contribuit la protejarea a aproximativ 1½ milioane de locuri de muncă în 2020, astfel cum se arată în secțiunea 3.1. S-a demonstrat că SURE a sprijinit redresarea economică în 2021 și 2022, astfel cum se arată în secțiunea 3.2. În prezent, se estimează că statele membre au economisit 9 miliarde EUR la plata dobânzilor, astfel cum se arată în secțiunea 3.3.

Graficul 32: Cadrul privind obligațiunile cu impact social și cartografierea ODD

⁶⁹ Cadrul UE privind obligațiunile cu impact social SURE definește un standard care oferă investitorilor asigurări potrivit cărora obligațiunile UE emise în baza acestui cadru vizează proiecte care servesc unui scop social real. Prin urmare, cadrul este în conformitate cu principiile ICMA privind obligațiunile cu impact social, și anume (i) utilizarea veniturilor; (ii) procesul de evaluare și selectare a proiectelor; (iii) gestionarea veniturilor și (iv) raportarea. Pentru detalii suplimentare, vă rugăm să consultați: [eu_sure_social_bond_framework.pdf \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/eu_sure_social_bond_framework.pdf).



Sursa: raportările statelor membre (februarie 2023).

VII. CONSIDERAȚII FINALE PRIVIND VALOAREA ADĂUGATĂ A SURE ÎN BENEFICIUL ANALIZEI RETROSPECTIVE

Această secțiune analizează trei lecții generale în materie de politici care pot fi desprinse din succesul SURE. Evaluarea preliminară din prezentul raport arată că SURE a fost, în general, un succes⁷⁰. În plus, în iunie 2021, SURE a câștigat Premiul Ombudsmanului European 2021 pentru bună administrare, în categoria furnizare de servicii axată pe cetățeni. Sunt analizate aici trei lecții-cheie care pot fi învățate din SURE, dar acestea vor fi evaluate suplimentar în cadrul evaluării SURE pe care Comisia a anunțat că o va publica până în cel al treilea trimestru al anului 2024.

În primul rând, SURE a răspuns unei nevoi specifice de urgență care a apărut în contextul pandemiei și a fost atât de natură socială, cât și economică. Pe fondul incertitudinii de la începutul pandemiei, a fost esențial ca factorii de decizie să ia măsuri concrete pentru a evita sechelele sociale și economice pe termen lung cauzate de un șoc pentru care au existat motive serioase să fie considerat (în mod corect, după cum s-a dovedit) ca având un caracter temporar. În acest scop, SURE a servit unui scop clar și bine definit, răspunzând unei nevoi specifice și urgente identificate atât de statele membre, cât și de Comisie. Acest scop a fost acela de a menține lucrătorii în câmpul muncii pentru a le proteja veniturile și pentru a atenua consecințele economice și sociale negative ale pandemiei. Aceasta a răspuns în special stopării activităților economice legate de măsurile de limitare a mișcării persoanelor și de izolare care au fost introduse în întreaga UE pentru a tempera situația epidemiologică gravă, pentru a reduce viteza de contaminare și pentru a proteja viețile omenești. Caracterul social al acestui obiectiv a fost subliniat de emiterea de obligațiuni cu impact social de către UE pentru prima dată, care s-a dovedit, de asemenea, populară în rândul investitorilor.

⁷⁰ Considerațiile discutate în această secțiune sunt extrase din raportul trimestrial al Comisiei Europene (2022) privind zona euro, secțiunea III, Vol. 21, nr. 2.

Domeniul de aplicare al SURE a fost deosebit de eficace, deoarece nu s-a bazat pe o definiție instituțională rigidă, ci pe scopuri, și anume sprijinirea păstrării locurilor de muncă. SURE nu s-a limitat la un tip restrâns de instrument, care era doar un mijloc de realizare a unui scop. Accentul său principal a fost pus pe schemele privind reducerea timpului de muncă (și pe măsuri similare pentru persoanele care desfășoară o activitate independentă), acesta fiind cel mai eficient tip de măsură pe piața forței de muncă care trebuie pusă în aplicare în timpul unei închideri reglementate a economiei (și anume măsurile de limitare a mișcării persoanelor în contextul pandemiei de COVID-19)⁷¹. Acest lucru a oferit, de asemenea, statelor membre o orientare clară în materie de politici în timpul crizei. În același timp, un obiectiv-cheie al SURE a fost de a oferi statelor membre o marjă de manevră operațională pentru a-și adapta răspunsul de pe piața forței de muncă la nevoile lor în contextul unor circumstanțe dramatice și fără precedent. Din acest motiv, SURE a acoperit o serie de măsuri care îndeplineau același scop ca schemele privind reducerea timpului de muncă, și anume menținerea locurilor de muncă în întreprinderi, asigurând în același timp protecția veniturilor lucrătorilor în timpul pandemiei. Aceste măsuri au inclus sprijin pentru lucrătorii care desfășoară o activitate independentă și scheme de subvenționare a salariilor (în care sprijinul nu se acordă pe baza orelor nelucrate, ci mai degrabă sub forma unei sume forfetare sau a unei părți din masa salarială). Alte măsuri au inclus diverse reduceri ale costurilor indirecte cu forța de muncă (legate de păstrarea locului de muncă), concedii medicale și indemnizații speciale de concediu, precum și alte măsuri specifice de extindere a activității lucrătorilor atipici (cum ar fi lucrătorii intermitenți sau sezonieri).

În al doilea rând, în ceea ce privește guvernanta, SURE a demonstrat utilitatea metodei UE, combinată cu o condiționalitate bazată pe politici și o punere în aplicare flexibilă la nivel național. SURE a fost inițiat de Comisie urmând metoda comunitară a UE, mai degrabă decât abordarea interguvernamentală. Acest lucru a asigurat responsabilitatea și solidaritatea în rândul statelor membre, contribuind în același timp la evitarea oricărui posibil stigmat. Comisia a propus doar o condiționalitate bazată pe politici în cadrul SURE: singura condiție pentru a avea acces la schemă a fost ca statele membre să se confrunte cu o creștere gravă și bruscă a cheltuielilor cu schemele privind reducerea timpului de muncă și cu măsuri similare din cauza pandemiei și să utilizeze fondurile SURE în scopul preconizat. Această formă de condiționalitate a permis statelor membre să își asume în continuare măsurile puse în aplicare la nivel național, beneficiind în același timp de sprijinul financiar și de orientările de politică furnizate în cadrul SURE.

În al treilea rând, instrumentul SURE a fost susținut de o construcție financiară solidă. SURE a apărut pe baza unui sistem de garanții furnizat de statele membre. Toate statele membre, inclusiv cele opt care nu au beneficiat de SURE, au furnizat garanții în valoare totală de 25 de miliarde EUR. Aceste garanții au fost furnizate în mod voluntar și, odată acordate, au devenit irevocabile, necondiționate și la cerere. Acest sistem de garanții este solid din punct de vedere financiar (în același timp, o expresie clară a solidarității prin intermediul bugetului UE). Acest sistem a făcut ca obligațiunile SURE să fie foarte credibile pentru piețe și agențiile de rating de credit, deschizând calea pentru cererea puternică a investitorilor care s-a materializat pentru

⁷¹ De asemenea, eficacitatea deosebită a schemelor privind reducerea timpului de muncă a fost recunoscută de către mediul academic în primele etape ale pandemiei, de exemplu Laudais și Giupponi în VoxEU, aprilie 2020: <https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis>.

fiecare emisiune. Popularitatea SURE, atât în rândul statelor membre, cât și în rândul investitorilor, a redus, de asemenea, riscul de stigmatizare asociat utilizării asistenței financiare de către un anumit stat membru.

ANEXĂ: Detalii suplimentare privind operațiunile și plățile SURE

Tabelul A1: Plăți către statele membre în cadrul SURE (în mld. EUR)

Țara	Valoarea totală a împrumutului	Prima emisiune SURE a UE			A 2-a emisiune SURE a UE			A 3-a emisiune SURE a UE			A 4-a emisiune SURE a UE			A 5-a emisiune SURE a UE			A 6-a emisiune SURE a UE			A 7-a emisiune SURE a UE			A 8-a emisiune SURE a UE			A 9-a emisiune SURE a UE			Total plătit (100 % din valoarea împrumutului)	Scadența medie
		Operațiune: 20.10.2020 Plată: 27.10.2020			Operațiune: 10.11.2020 Plată: 17.11.2020			Operațiune: 24.11.2020 Plată: 1.12.2020			Operațiune: 26.1.2021 Plată: 2.2.2021			Operațiune: 9.3.2021 Plată: 16.3.2021			Operațiune: 23.3.2021 Plată: 30.3.2021			Operațiune: 18.5.2021 Plată: 25.5.2021			Operațiune: 22.3.2022 Plată: 29.3.2022			Operațiune: 7.12.2022 Plată: 14.12.2022				
		10 ani	20 de ani	Total	5 ani	30 de ani	Total	15 ani	7 ani	30 de ani	Total	15 ani	5 ani	25 de ani	Total	8 ani	25,6 ani	Total	15 ani	15 ani										
Belgia	8,2							2,0	1,3	0,7	2,0		1,3	0,9	2,2	1,1	0,9	2,0			8,2	14,7								
Bulgaria	1,0															0,3	0,2	0,5		0,5	1,0	15,0								
Croația	1,6				0,3	0,2	0,5					0,5								0,6	1,6	14,5								
Cipru	0,6				0,2	0,1	0,3		0,2	0,1	0,2					0,1	0,0	0,1		0,0	0,6	14,7								
Cehia	4,5											1,0	1,0		1,0					2,5	4,5	12,8								
Estonia	0,2															0,1	0,1	0,2			0,2	15,0								
Grecia	6,2				1,0	1,0	2,0		0,7		0,7					1,6	0,9	2,5		0,9	6,2	14,6								
Ungaria	0,7							0,2	0,2	0,1	0,3								0,1		0,7	14,8								
Irlanda	2,5												1,3	1,2	2,5						2,5	14,7								
Italia	27,4	5,5	4,5	10,0	3,1	3,4	6,5		4,5		4,5	3,9	0,7	1,2	1,9		0,8	0,8			27,4	14,8								
Letonia	0,5				0,1	0,0	0,1		0,0	0,0	0,1					0,1	0,0	0,1		0,2	0,5	14,7								
Lituania	1,1				0,2	0,1	0,3					0,3				0,2	0,2	0,4		0,1	1,1	14,8								
Malta	0,4				0,1	0,0	0,1					0,1				0,1	0,1	0,2			0,4	14,6								
Polonia	11,2	1,0	0,0	1,0					2,6	1,7	4,3		1,4		1,4	1,1	0,5	1,6	1,5	1,5	11,2	13,6								
Portugalia	6,2							3,0								1,5	0,9	2,4	0,5	0,3	6,2	14,7								
România	3,0							3,0													3,0	14,6								
Slovacia	0,6							0,3				0,3									0,6	14,9								
Slovenia	1,1				0,2	0,0	0,2		0,5	0,4	0,9										1,1	14,8								
Spania	21,3	3,5	2,5	6,0	2,9	1,2	4,0			1,0	1,0	2,9	2,4	1,7	4,1	1,9	1,4	3,4			21,3	14,7								
Total	98,4	10,0	7,0	17,0	8,0	6,0	14,0	8,5	10,0	4,0	14,0	9,0	8,0	5,0	13,0	8,1	6,0	14,1	2,2	6,5	98,4	14,5								

Tabelul A2: Statistici principale privind operațiunile de împrumut ale UE în cadrul SURE (EUR)

	SURE nr. 1		SURE nr. 2		SURE nr. 3	SURE nr. 4		SURE nr. 5	SURE nr. 6		SURE nr. 7		SURE nr. 8	SURE nr. 9
Tranșa	10 ani	20 de ani	5 ani	30 de ani	15 ani	7 ani	30 de ani (emisiune continuă)	15 ani	5 ani	25 de ani	8 ani	25 de ani	15 ani	15 ani
Volumul obligațiunii	10 mld.	7 mld.	8 mld.	6 mld.	8,5 mld.	10 mld.	4 mld.	9 mld.	8 mld.	5 mld.	8,137 mld.	6 mld.	2,17 mld.	6,548 mld.
Randament	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %	0,228 %	-0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Marjă	SM+3 puncte de bază	SM+14 puncte de bază	SM-9 puncte de bază	SM+21 puncte de bază	SM-5 puncte de bază	SM-16 puncte de bază	SM+5 puncte de bază	SM-4 puncte de bază	SM-14 puncte de bază	SM+1 punct de bază	SM-2 puncte de bază	SM+17 puncte de bază	SM-8 puncte de bază	SM+21 puncte de bază
Marja față de obligațiunile de stat germane (puncte de bază)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Marja față de OAT (puncte de bază)	9,2	3,2	7,7	-9,9	0,5	-1	-23,1	-2,6	3,1	-11	-1,2	-21	4,9	24
Concesiune de emisiune nouă	+1 punct de bază	+2 puncte de bază	+1,5 puncte de bază	+2,5 puncte de bază	+1 punct de bază	1 punct de bază	1 punct de bază	2	1,5 puncte de bază	1,5 puncte de bază	2 puncte de bază	2,5 puncte de bază	1 punct de bază	4 puncte de bază
Cererea totală a investitorilor	145 mld.	88 mld.	105 mld.	70 mld.	114 mld.	83 mld.	49 mld.	86 mld.	46,5 mld.	40 mld.	51,2 mld.	37,5 mld.	35 mld.	25 mld.

Notă: aceste statistici se referă la împrumuturile contractate de Comisie în numele Uniunii. Concesiunea de emisiune nouă se referă la prima plătită investitorilor care achiziționează o obligațiune nou emisă, în plus față de marja la care ar fi de așteptat să se tranzacționeze obligațiunile corespunzătoare pe piața secundară.