



# ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE

## NA TEMATSKO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE)

Financiranje iz instrumenta SURE doprinijelo je očuvanju radnih mjesta tijekom krize izazvane bolešću COVID-19, ali njegov potpuni učinak nije poznat

# Sadržaj

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE .....	2
II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA.....	3
1. IZVJEŠĆIVANJE O UČINKU INSTRUMENTA SURE .....	3
III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA .....	4
1. 1. preporuka: Evaluacija instrumenta SURE.....	4

Ovaj dokument sadrži odgovore Europske komisije na opažanja iz tematskog izvješća Europskog revizorskog suda, u skladu s člankom 259. [Financijske uredbe](#), i objavit će se zajedno s tematskim izvješćem.

# I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija pozdravlja tematsko izvješće Europskog revizorskog suda. Instrument SURE ključni je instrument za hitne situacije koji je Unija brzo i pravodobno uspostavila kako bi u duhu solidarnosti zaštitila radna mjesta i prihode u borbi protiv izrazito negativnih socioekonomskih posljedica pandemije bolesti COVID-19. Instrumentom SURE pružena je financijska potpora u obliku zajmova koje EU po povoljnim uvjetima odobrava državama članicama za financiranje nacionalnih programa skraćenog radnog vremena i sličnih mjera, prvenstveno za samozaposlene osobe, te nekih zdravstvenih mjera. Komisija izdaje socijalne obveznice za financiranje instrumenta SURE.

Sve države članice, čak i one koje od njega nisu imale izravnu korist, podržale su instrument pružanjem dobrovoljnih jamstava, što je izraz europske solidarnosti među državama članicama u cijeloj Europskoj uniji. Uredba o instrumentu SURE donesena je u svibnju 2020., a prve isplate državama članicama izvršene su u listopadu 2020. U okviru instrumenta SURE pružena je financijska pomoć za 19 država članica, a više od polovine članica primilo je potporu i u obliku dodatka početnom zajmu. Do kraja 2022. ukupna omotnica od 100 milijardi EUR bit će gotovo iscrpljena.

Komisija smatra da se instrument SURE pokazao učinkovitim u zaštiti europske radne snage i poduzeća. Prema najnovijem (četvrtom) polugodišnjem izvješću<sup>1</sup>, 2020. je u okviru instrumenta SURE pružena potpora za oko 31,5 milijuna ljudi i 2,5 milijuna poduzeća, što je gotovo trećina ukupnog broja zaposlenih i poduzeća u 19 država članica korisnica. Mala i srednja poduzeća bila su glavni korisnici potpore u okviru instrumenta SURE, posebno u sektorima koji su najteže pogođeni pandemijom.

Komisija također smatra da se instrument SURE pokazao učinkovitim u ublažavanju posljedica pandemije na tržište rada 2020. i olakšavanju brzog gospodarskog oporavka 2021., koji je bio mnogo brži nego u prethodnim krizama. Prema najnovijem polugodišnjem izvješću Komisija je procijenila da je odgovor politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, uključujući instrument SURE, 2020. od nezaposlenosti učinkovito zaštitio oko 1,5 milijuna ljudi.

Komisija je do kraja 2022. izdala četiri polugodišnja izvješća, koja su opsegom analize svaki put premašila njezine pravne obveze propisane Uredbom o instrumentu SURE, istodobno poštujući zahtjeve za izvješćivanje u skladu s Okvirom za obveznice s društvenim učinkom EU SURE.

Kad je riječ o manjkavosti podataka o broju radnika i poduzeća koje dostavljaju države članice, Komisija naglašava da odgovornost za izvješćivanje snose države članice korisnice, u skladu s odjeljkom 2.4. Okvira za obveznice s društvenim učinkom<sup>2</sup>. Komisija je u polugodišnjim izvješćima navela nedostatke u podacima i pozvala države članice da dostave sve podatke koji nedostaju ili da ažuriraju prethodne procjene za sljedeće razdoblje izvješćivanja. Budući da je to u nekim slučajevima dovelo do znatnih promjena u ukupnim procijenjenim brojkama, nije bilo moguće precizno procijeniti ukupan broj obuhvaćenih osoba i poduzeća, posebno u ranijim razdobljima izvješćivanja. Komisija od država članica nije zatražila da dostave stvarne podatke ako nisu bili dostupni u razumnom roku jer je to moglo znatno usporiti prikupljanje podataka, a nije bilo propisano Uredbom o instrumentu SURE.

Komisija uviđa da nije jednostavno u potpunosti razdvojiti učinak instrumenta SURE od učinka nacionalnih programa s obzirom na to da je SURE druga linija obrane. Međutim, Komisija je u svojim

<sup>1</sup> Objavljeno 23. rujna 2022.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0483&qid=1668760430793&from=EN>

<sup>2</sup> Vidjeti i prvo polugodišnje izvješće o instrumentu SURE (str. 17.), objavljeno 22. rujna 2021.: [com2021\\_148\\_en\\_act\\_part1\\_v6.pdf](https://eur-lex.europa.eu/com2021_148_en_act_part1_v6.pdf) (europa.eu)

polugodišnjim izvješćima o instrumentu SURE iznijela neke dokaze o učinku instrumenta SURE, među ostalim po državama članicama, i njegovoj ulozi u poticanju uspostave nacionalnih programa skraćenog radnog vremena i sličnih mjera.

Unija je uspostavila instrument SURE kako bi dopunila financiranje prihvatljivih nacionalnih programa vlastitim sredstvima država članica. U okviru instrumenta SURE državama članicama pruža se potpora u obliku zajma, kao druga linija obrane. Uredbom o instrumentu SURE ne zahtijeva se procjena načina na koji nacionalni programi koji se podupiru u okviru instrumenta SURE nadopunjuju druge nacionalne programe. Struktura nacionalnih sustava socijalne sigurnosti ostaje u nacionalnoj nadležnosti svake države članice.

## II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

### 1. IZVJEŠĆIVANJE O UČINKU INSTRUMENTA SURE

Komisijine obveze izvješćivanja utvrđene su u Uredbi o instrumentu SURE. Konkretno, u skladu s člankom 14. Komisija bi trebala izvijestiti Europski parlament, Vijeće, Gospodarski i financijski odbor i Odbor za zapošljavanje o upotrebi financijske pomoći, uključujući nepodmirene iznose i primjenjivi raspored otplate na temelju instrumenta SURE, te o nastavku izvanrednih okolnosti koje opravdavaju primjenu te uredbe.

Uz pravne zahtjeve, Komisija je odjeljkom 2.4. Okvira za obveznice s društvenim učinkom obvezana izvješćivati o dodjeli i učinku sredstava u okviru instrumenta SURE, među ostalim o broju radnika i poduzeća koji su imali koristi od mjera koje se financiraju instrumentom SURE<sup>3</sup>.

Komisija je do kraja 2022. objavila četiri polugodišnja izvješća kako bi ispunila svoje obveze izvješćivanja u skladu s Uredbom o instrumentu SURE i Okvirom za obveznice s društvenim učinkom EU SURE te je dostavila dodatnu analizu<sup>4</sup>.

Europski revizorski sud napominje da podaci o broju obuhvaćenih radnika i poduzeća koje su dostavile države članice nisu sveobuhvatni<sup>5</sup>, zbog čega, prema njihovu mišljenju, nije moguće u potpunosti procijeniti broj obuhvaćenih osoba i poduzeća<sup>6</sup>.

Komisija se slaže da podaci o broju obuhvaćenih radnika i poduzeća koje su dostavile države članice nisu uvijek bili sveobuhvatni. Međutim, Komisija je u polugodišnjim izvješćima navela slučajeve u kojima su podaci država članica bili nepotpuni. Nadalje, Komisija je u svakom razdoblju izvješćivanja nastojala što preciznije procijeniti okvir ukupne pokrivenosti provjerom i upotpunjavanjem podataka,

---

<sup>3</sup> U skladu s odjeljkom 2.4. Okvira za obveznice s društvenim učinkom Komisija bi trebala nastojati prikupiti relevantne podatke i pokazatelje od država članica korisnica, objediniti dostupan skup podataka i izvijestiti o njima. U odjeljku se također uvida da će Komisijino izvješćivanje ovisiti o kvaliteti i podrobnosti informacija koje dostavljaju države članice korisnice te da Komisija nema potpunu kontrolu nad time.

<sup>4</sup> Tom su analizom obuhvaćene informacije o učinku mjera politike, među ostalim onih koje se financiraju instrumentom SURE, na ublažavanje učinka pandemije na zapošljavanje te procjene ušteda na kamatama po državama članicama. Daljnja tehnička analiza iznesena je i u dvama člancima Tromjesečnog izvješća o europodručju (QREA).

<sup>5</sup> Vidjeti podnaslov koji prethodi stavku 52. poglavlja „Opažanja”, stavak 56. poglavlja „Opažanja” i Okvir 4.

<sup>6</sup> Vidjeti točku VIII. sažetka i stavak 70. poglavlja „Zaključci i preporuke”.

npr. na temelju razumnih pretpostavki i podataka dostupnih iz drugih izvora. Komisija je za svako razdoblje izvješćivanja pozvala države članice da dostave podatke koji nedostaju ili ažuriraju prethodne procjene kako bi se u narednom razdoblju izvješćivanja poboljšala njegova kvaliteta.

Komisija dijeli mišljenje Europskog revizorskog suda da su se podaci o broju radnika i poduzeća koje su države članice dostavile za mjere koje se financiraju instrumentom SURE u nekim slučajevima temeljili na procjenama. Međutim, Komisija smatra da bi traženje od država članica da dostave stvarne podatke za svaku mjeru, ako ti podaci nisu dostupni, narušilo osmišljavanje mjera politike socijalne sigurnosti i bilo neprimjereno s obzirom na kriznu situaciju zbog koje je instrument SURE nastao. Usto, objedinjavanje podataka za sve mjere predstavlja izazov i u konceptulanom smislu, posebno ako zaposlenici i poduzeća ispunjavaju uvjete za više od jedne mjere. Kako bi se prevladao taj izazov, Komisija je od država članica zatražila da izvijeste samo o obuhvaćenosti najopsežnijim mjerama kako bi se izbjeglo preuveličavanje pozitivnog učinka instrumenta SURE.

Europski revizorski sud tvrdi i da struktura instrumenta SURE ne omogućuje da se njegov učinak utvrdi odvojeno od učinka nacionalnih programa, te stoga zaključuje da Komisija ne može procijeniti rezultate instrumenta SURE u svakoj državi članici<sup>7</sup>. Komisija uviđa da nije jednostavno u potpunosti razdvojiti učinak instrumenta SURE od učinka nacionalnih programa s obzirom na to da je SURE druga linija obrane. Međutim, Komisija je u svojim polugodišnjim izvješćima o instrumentu SURE iznijela neke dokaze o učinku instrumenta SURE i njegovoj ulozi u poticanju uspostave nacionalnih programa skraćenog radnog vremena i sličnih mjera. U tim polugodišnjim izvješćima Komisija je analizirala broj obuhvaćenih radnika i poduzeća *po državi članici* te je procijenila broj spašenih radnih mjesta *po državi članici*. Naposljetku, države članice zatražile su potporu u okviru instrumenta SURE kako bi pokrile većinu svojih troškova za prihvatljive nacionalne programe. Samo je mali dio financiran drugim sredstvima. Stoga je obuhvaćenost instrumentom SURE u pogledu broja radnika i poduzeća uglavnom slična onoj u nacionalnim programima.

Kad je riječ o reviziji i kontroli, Komisija je svjesna da bi mogao postojati rizik za ugled EU-a ako se mjere koje se financiraju iz proračuna EU-a smatraju podložnima prijevaram<sup>8</sup>. Komisija smatra da se taj rizik ublažava mjerama koje proizlaze iz odgovornosti država članica za otkrivanje prijevara i nepravilnosti, kako je propisano Uredbom o instrumentu SURE i ugovorom o zajmu.

## III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

### 1. 1. preporuka: Evaluacija instrumenta SURE

**(Ciljni rok provedbe: do kraja trećeg tromjesečja 2024.)**

**Takva bi evaluacija trebala uključivati:**

- i. mjeru u kojoj je instrumentom SURE i nacionalnim mjerama koje su se financirale u okviru tog instrumenta ostvarena dodana vrijednost (za sve ciljeve instrumenta SURE, uključujući zdravstvene mjere)

<sup>7</sup> Vidjeti točku VIII. sažetka i stavak 70. poglavlja „Zaključci i preporuke”.

<sup>8</sup> Vidjeti stavak 47. poglavlja „Opažanja”, posljednju rečenicu.

Komisija prihvaća tu potpreporuku.

- ii. je li i na koji način instrument SURE dopunio nacionalne mjere

Komisija prihvaća tu potpreporuku.

- iii. te je li okvir instrumenta SURE bio djelotvoran u smanjivanju rizika od nepravilnosti i prijevara, uzimajući u obzir slučajeve koje su prijavile države članice.

Komisija prihvaća tu potpreporuku.