



# ODPOWIEDZI KOMISJI EUROPEJSKIEJ

## NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

Instrument tymczasowego wsparcia w celu  
zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem  
w sytuacji nadzwyczajnej (SURE)

Finansowanie w ramach SURE przyczyniło się do utrzymania  
miejsc pracy podczas kryzysu związanego z COVID-19, ale  
jego pełny wpływ nie jest znany

# Spis treści

I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE.....	2
II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO .....	3
1. SPRAWOZDAWCZOŚĆ NA TEMAT REZULTATÓW SURE.....	3
III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO.....	5
1. Zalecenie 1: Ocena SURE.....	5

Niniejszy dokument zawiera odpowiedzi Komisji Europejskiej na uwagi zawarte w sprawozdaniu specjalnym Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z art. 259 [rozporządzenia finansowego](#). Jest on publikowany wraz ze sprawozdaniem specjalnym.

# I. ODPOWIEDZI KOMISJI W SKRÓCIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje wyżej wspomniane sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). SURE jest kluczowym instrumentem nadzwyczajnym na rzecz ochrony miejsc pracy i dochodów przed poważnymi negatywnymi skutkami społeczno-ekonomicznymi pandemii COVID-19. Został on ustanowiony przez Unię szybko, w odpowiednim czasie oraz w duchu solidarności. Dzięki SURE zapewniono państwom członkowskim unijne wsparcie finansowe w formie pożyczek udzielanych na korzystnych warunkach. Środki te zostały przeznaczone na finansowanie krajowych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy oraz podobnych środków – zwłaszcza dla osób samozatrudnionych – a także niektórych środków ochrony zdrowia. W celu sfinansowania instrumentu SURE Komisja emituje obligacje społeczne.

Wszystkie państwa członkowskie – nawet te, które bezpośrednio z niego nie skorzystały – wsparty instrument poprzez udzielenie dobrowolnych gwarancji. Podkreśla to europejską solidarność między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Rozporządzenie w sprawie SURE przyjęto w maju 2020 r., a pierwsze wypłaty trafiły do państw członkowskich w październiku 2020 r. W ramach SURE udzielono pomocy finansowej 19 państwom członkowskim. Dla ponad połowy z nich miała ona formę uzupełnienia pierwotnej pożyczki. Do końca 2022 r. całkowita pula środków finansowych w wysokości 100 mld EUR zostanie niemal w pełni wyczerpana.

Komisja jest zdania, że SURE okazał się skuteczny w zakresie ochrony europejskiej siły roboczej i europejskich przedsiębiorstw. Zgodnie z najnowszym (czwartym) sprawozdaniem półrocznym<sup>1</sup> w 2020 r. w ramach SURE udzielono wsparcia około 31,5 mln osób oraz 2,5 mln przedsiębiorstw – stanowi to prawie jedną trzecią wszystkich pracowników i firm w 19 państwach członkowskich korzystających z systemu. Głównymi beneficjentami wsparcia w ramach SURE są małe i średnie przedsiębiorstwa, zwłaszcza te prowadzące działalność w sektorach najbardziej dotkniętych pandemią.

Komisja uważa również, że dzięki SURE udało się skutecznie złagodzić negatywny wpływ pandemii na rynek pracy w 2020 r. i umożliwić w 2021 r. szybsze niż po poprzednich kryzysach ożywienie gospodarcze. Opierając się na najnowszym sprawozdaniu półrocznym, Komisja oszacowała, że działania polityczne w odpowiedzi na kryzys związany z COVID-19, w tym SURE, skutecznie zapobiegły w 2020 r. bezrobociu około 1,5 mln osób.

Do końca 2022 r. Komisja wydała cztery sprawozdania półroczne, wykraczając podczas każdej analizy poza swoje zobowiązanie prawne wynikające z rozporządzenia w sprawie SURE. Komisja spełniła również wymogi w zakresie sprawozdawczości określone w unijnych ramach dotyczących obligacji społecznych SURE.

W kontekście ograniczeń w danych przekazywanych przez państwa członkowskie na temat liczby pracowników i przedsiębiorstw Komisja podkreśla, że odpowiedzialność w zakresie sprawozdawczości spoczywa na państwach członkowskich korzystających z pomocy, zgodnie z sekcją 2.4 ram dotyczących obligacji społecznych<sup>2</sup>. Komisja poinformowała o brakach w danych przedstawionych w sprawozdaniach półrocznych i wezwała państwa członkowskie do uzupełnienia wszelkich brakujących danych lub zaktualizowania wcześniejszych szacunków na potrzeby kolejnego

<sup>1</sup> Opublikowane 23 września 2022 r. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0483&from=EN>

<sup>2</sup> Zob. pierwsze sprawozdanie półroczne w sprawie SURE (s. 17), opublikowane 22 września 2021 r.: [COM\(2021\) 148](#)

sprawozdania. Ponieważ w niektórych przypadkach doprowadziło to do znacznych zmian w zagregowanych wartościach szacunkowych, nie było możliwe dokładne oszacowanie łącznej liczby osób i przedsiębiorstw objętych pomocą, zwłaszcza w poprzednich edycjach sprawozdania. Komisja nie wymagała od państw członkowskich przekazania danych dotyczących rzeczywistych wyników, jeżeli nie były one dostępne w rozsądnym terminie, ponieważ mogłoby to znacznie opóźnić proces gromadzenia danych, a dane te nie były niezbędne na mocy rozporządzenia w sprawie SURE.

Komisja zdaje sobie sprawę z faktu, że oddzielenie wpływu SURE od wpływu środków krajowych nie jest proste, zwłaszcza, że instrument ten stanowi „drugą linię obrony”. W swoich sprawozdaniach półrocznych na temat SURE, Komisja przedstawiła jednak pewne dowody świadczące o pozytywnym wpływie SURE – w tym w poszczególnych państwach członkowskich – oraz jego roli w zachęcaniu do tworzenia krajowych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i innych podobnych środków.

Unia ustanowiła instrument SURE jako uzupełnienie finansowania przez państwa członkowskie kwalifikujących się środków krajowych. Instrument ten zapewnia wsparcie dla państw członkowskich w formie pożyczek i stanowi „drugą linię obrony”. Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SURE ocena tego, na ile środki krajowe wspierane w ramach SURE uzupełniają inne środki krajowe, nie jest wymagana. Struktura krajowych systemów zabezpieczenia społecznego pozostaje w gestii każdego państwa członkowskiego.

## II. ODPOWIEDZI KOMISJI NA GŁÓWNE UWAGI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

### 1. SPRAWOZDAWCZOŚĆ NA TEMAT REZULTATÓW SURE

Obowiązki sprawozdawcze Komisji określono w rozporządzeniu w sprawie SURE. Zgodnie z jego art. 14 Komisja powinna składać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Finansowemu (KEF) i Komitetowi ds. Zatrudnienia sprawozdanie dotyczące wykorzystania pomocy finansowej, w tym pozostających kwot należnych oraz mającego zastosowanie harmonogramu spłat w ramach SURE, a także dalszego występowania zdarzeń nadzwyczajnych uzasadniających stosowanie rozporządzenia w sprawie SURE.

Oprócz wymogów prawnych, sekcja 2.4 ram dotyczących obligacji społecznych zobowiązuje Komisję do przedstawienia sprawozdań na temat przydziału środków z SURE, w tym na temat liczby pracowników i przedsiębiorstw, które osiągnęły korzyści dzięki środkom wspieranym w ramach SURE<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Zgodnie z pkt 2.4 ram dotyczących obligacji społecznych Komisja powinna dążyć do uzyskania istotnych danych i wskaźników od państw członkowskich korzystających z SURE, agregować dostępne dane i uwzględniać je w sprawozdaniach. W punkcie tym przyznano również, że sprawozdawczość Komisji będzie zależała od jakości i szczegółowości informacji przekazywanych przez państwa członkowskie korzystające z SURE oraz że Komisja nie ma w tym zakresie pełnej kontroli.

Do końca 2022 r. Komisja wydała cztery sprawozdania półroczne w celu wypełnienia swoich obowiązków sprawozdawczych wynikających z rozporządzenia w sprawie SURE i unijnych ram dotyczących obligacji społecznych SURE, a ponadto dokonała dodatkowej analizy<sup>4</sup>.

ETO zauważa, że dane przekazane przez państwa członkowskie na temat liczby pracowników i przedsiębiorstw korzystających z instrumentu są obciążone pewnymi ograniczeniami<sup>5</sup>, w związku z czym nie można, jego zdaniem, dokładnie oszacować liczby osób i przedsiębiorstw objętych wsparciem<sup>6</sup>.

Komisja zgadza się, że przekazywane przez państwa członkowskie dane dotyczące liczby pracowników i przedsiębiorstw nie zawsze były kompleksowe. W swoich sprawozdaniach półrocznych Komisja zgłaszała jednak przypadki, gdy dane przekazane przez państwa członkowskie były niekompletne. W każdej edycji sprawozdania Komisja starała się ponadto jak najdokładniej ocenić zagregowaną wartość dotyczącą wsparcia. W tym celu dane zostały poddane weryfikacji, a luki w nich uzupełnione, m.in. na podstawie racjonalnych założeń i danych dostępnych z innych źródeł. Podczas opracowywania każdej edycji sprawozdania Komisja zwracała się do państw członkowskich o przekazanie brakujących danych lub zaktualizowanie poprzednich szacunków w celu zapewnienia lepszej jakości w przypadku przyszłych sprawozdań.

Komisja zgadza się również z ETO, że dostarczone przez państwa członkowskie dane dotyczące liczby pracowników i przedsiębiorstw korzystających ze środków wspieranych w ramach SURE były w niektórych przypadkach oparte na szacunkach. Uważa jednak, że zwracanie się do państw członkowskich o dostarczenie danych dotyczących rzeczywistych wyników każdego środka, gdy nie są one dostępne, naruszyłoby założenia środków w ramach polityki zabezpieczenia społecznego i byłoby niewłaściwe z uwagi na sytuację nadzwyczajną leżącą u podstaw SURE. Ponadto agregacja danych dotyczących wszystkich środków stanowi wyzwanie pod względem koncepcyjnym, zwłaszcza gdy pracownicy i przedsiębiorstwa kwalifikują się do więcej niż jednego środka. Aby sprostać temu wyzwaniu i zapewnić, że nie dojdzie do zawyżenia pozytywnego wpływu SURE, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o zgłaszanie zasięgu wyłącznie największych środków.

ETO twierdzi również, że struktura instrumentu nie pozwala na odróżnienie wpływu SURE od wpływu środków krajowych. Na tej podstawie stwierdza, że Komisja nie jest w stanie ocenić rezultatów osiągniętych dzięki SURE w każdym państwie członkowskim<sup>7</sup>. Komisja zdaje sobie sprawę z faktu, że oddzielenie wpływu SURE od wpływu środków krajowych nie jest proste, zwłaszcza, że instrument ten stanowi „drugą linię obrony”. W swoich sprawozdaniach półrocznych na temat SURE Komisja przedstawiła jednak pewne dowody świadczące o pozytywnym wpływie SURE oraz o jego roli w zachęcaniu do tworzenia krajowych mechanizmów zmniejszonego wymiaru czasu pracy i innych podobnych środków. Komisja przeanalizowała w sprawozdaniach półrocznych również liczbę pracowników i przedsiębiorstw objętych pomocą w *poszczególnych państwach członkowskich* i oszacowała liczbę ochronionych miejsc pracy, także w *rozbiciu na państwa członkowskie*. Państwa członkowskie zwróciły się o wsparcie w ramach SURE, aby pokryć większość swoich wydatków na środki krajowe kwalifikujące się do objęcia pomocą. Jedynie niewielka część z nich została

---

<sup>4</sup> Obejmowała ona informacje na temat wpływu środków z zakresu polityki, w tym środków wspieranych w ramach SURE, na łagodzenie negatywnego wpływu pandemii na zatrudnienie oraz na temat szacunkowych oszczędności państw członkowskich z tytułu odsetek. Dodatkowa analiza techniczna została również przedstawiona w dwóch artykułach sprawozdania kwartalnego na temat strefy euro (QREA).

<sup>5</sup> Zob. podtytuł poprzedzający pkt 52 części „Uwagi”, pkt 56 części „Uwagi” i ramkę 4.

<sup>6</sup> Zob. pkt VIII części „Streszczenie” i pkt 70 części „Wnioski i zalecenia”.

<sup>7</sup> Zob. pkt VIII części „Streszczenie” i pkt 70 części „Wnioski i zalecenia”.

sfinansowana w inny sposób. W związku z tym wpływ SURE pod względem liczby objętych pomocą pracowników i przedsiębiorstw jest zasadniczo podobny do wpływu środków krajowych.

Jeśli chodzi o audyty i kontrole, Komisja zdaje sobie sprawę z ryzyka utraty reputacji przez UE, jeżeli środki, na które przeznaczona jest pomoc z budżetu UE, będą postrzegane jako podatne na nadużycia finansowe<sup>8</sup>. Komisja uważa, że ryzyko to jest minimalizowane przez działania państw członkowskich w zakresie wykrywania nadużyć finansowych i nieprawidłowości, wynikające z ich obowiązków zgodnie z rozporządzeniem w sprawie SURE i umowami pożyczki.

## III. ODPOWIEDZI KOMISJI NA ZALECENIA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO

### 1. Zalecenie 1: Ocena SURE

**(Termin realizacji: do końca III kwartału 2024 r.)**

**Ocena taka powinna obejmować:**

- i. zakres, w jakim instrument SURE i wspierane w jego ramach środki krajowe przyczyniają się do uzyskania wartości dodanej (w odniesieniu do wszystkich celów SURE, w tym środków ochrony zdrowia);

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowe.

- ii. czy i w jaki sposób SURE uzupełniał środki krajowe;

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowe.

- iii. to, czy ramy SURE skutecznie minimalizowały zagrożenia dotyczące nieprawidłowości i nadużyć finansowych w oparciu o przypadki zgłoszone przez państwa członkowskie.

Komisja przyjmuje to zalecenie częściowe.

---

<sup>8</sup> Zob. ostatnie zdanie pkt 47 części „Uwagi”.