



Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

Executive summary

Written by ICF
May 2024



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Economic and Financial Affairs (ECFIN)

Macroeconomic policies (ECFIN.C)

Fiscal policy and surveillance (ECFIN.C.1)

Contact: Gilles MOURRE, Head of Unit

E-mail: Klara.STOVICEK@ec.europa.eu

European Commission
B-1049 Brussels

Evaluation of the European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency

Executive summary

Table of Contents

Executive summary	6
Background and context.....	6
Main findings of the evaluation	7
Conclusions and lessons.....	13
Résumé analytique.....	14
Historique et contexte.....	14
Principales conclusions de l'évaluation	15
Conclusions et enseignements.....	22
Zusammenfassung.....	24
Hintergrund und Kontext.....	24
Die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluierung.....	25
Schlussfolgerungen und Lehren.....	32

Executive summary

Background and context

The COVID-19 pandemic dealt a sudden and sharp shock to the European Union (EU) economy. Economic output contracted by almost 12 % in Q2 2020, eclipsing the 3 % dip recorded in Q1 2009, during the global financial crisis (GFC). Employment figures for the same period paint a similarly stark picture, with the labour market experiencing its most significant retrenchment in recent history. In Q2 2020, 6.5 million fewer people were employed compared to the end of 2019¹, a fall of 3.4 %. Total hours worked plunged nearly 15% at the onset of the crisis², highlighting the profound effects of the policy-mandated containment measures on the EU's workforce.

Amid the unprecedented economic turmoil and uncertainty, the European Commission announced the European instrument for temporary support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) on 13 March 2020³. It was one of three European 'safety nets', totalling EUR 540 billion together with the Pan-European Guarantee Fund, to strengthen the activities of the European Investment Bank (EIB) and the European Stability Mechanism (ESM)'s Pandemic Crisis Support (PCS) instrument⁴. With a financial envelope of EUR 100 billion, SURE was designed to provide loans to Member States to finance measures to preserve workers' jobs and incomes. The European Commission proposed the SURE Regulation on 2 April 2020⁵. When adopting the SURE Regulation in May 2020, the Council extended its scope to include health-related measures.

The rationale underpinning SURE lay in the demonstrated efficacy of Job Retention Schemes (JRS) in cushioning the impact of temporary exogenous shocks on employment. There was a compelling body of empirical evidence demonstrating that, in a downturn, JRS, particularly short-time work (STW) schemes can be much more effective and efficient than unemployment insurance or universal transfers. The impetus for EU-level collective action and solidarity in backing JRS was reinforced by the inherent vulnerabilities of a monetary union lacking fiscal stabilisers, alongside recognition of the potential positive spillovers from these measures across the EU⁶. The absence of protective measures for workers and self-employed people at the onset of the COVID-19 pandemic in several Member States, notably in Central and Eastern Europe, underscored the imperative for a cohesive European strategy. This approach aimed to overcome Member States'

¹ Source: Eurostat. The number of employed people aged 20-64 years in the EU, quarterly data, seasonally adjusted.

² Ando, M.S., Balakrishnan, M.R., Gruss, B., Hallaert, M.J.J., Jirasavetakul, L.B.F., Kirabaeva, K., Klein, N., Lariou, A., Liu, L.Q., Malacrino, D. and Qu, M.H., 2022. European labor markets and the COVID-19 pandemic: Fallout and the path ahead. International Monetary Fund

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, Coordinated economic response to the COVID-19 outbreak, COM/2020/112 final. Available [here](#)

⁴ European Central Bank, 'The COVID-19 crisis and its implications for fiscal policies', *Economic Bulletin*, Issue 4, 2020.

⁵ Council Regulation (EU) 2020/672 of 19 May 2020 on the establishment of a European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak, Available [here](#)

⁶ Vanderbroucke, F., Luigjes, C., Nicoli, F., Kuhn, T., Fischer, G., Burgoon, B., Beetsma, R. and Andor, L., *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2020, <https://cepr.org/voxeu/columns/european-commissions-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>

asymmetrical capacities to deal with the shock, enabling them to extend crucial support during the pandemic without fiscal constraints.

- **SURE embodied a novel approach within the EU's policy toolkit**, distinguished by its rapid deployment, focus on employment preservation, and an innovative financial architecture based on common borrowing, underpinned by a system of national guarantees from all Member States. SURE was characterised by a clear social purpose and minimal conditionality. It followed a 'purpose-based definition' of eligible interventions, respecting national competences while addressing the exigencies of an extraordinary crisis.
- **This evaluation provides a comprehensive ex-post assessment of the design, performance and macroeconomic impact of this novel instrument.** It addresses critical issues raised by stakeholders about the additionality of the financing provided by SURE, unintended consequences (either positive or negative) of SURE-financed measures, and whether the SURE framework was effective in minimising the risk of irregularities and fraud. Beyond providing accountability, this evaluation contributes to fostering learning and informing future policy directions. It will also contribute to debates and discussions on how the EU perceives and responds to common large-scale shocks and challenges in the future, drawing on experiences of the implementation of SURE.
- **The evaluation is based on a vast body of evidence, encompassing both primary and secondary research methods.** This includes in-depth analysis of official documentation and data, a structured review of academic and grey literature, macroeconomic data analysis, and counterfactual scenario-building, alongside unemployment modeling grounded in Okun's law. The factual and empirical data are enriched by extensive stakeholder consultation, including interviews with 105 key stakeholders, survey feedback from 17 of the 19 beneficiary Member States, and the contributions of 45 academics and experts through a Delphi survey. The assessment also draws on the collective insights gained from five workshops with social partners, academics and experts.

Main findings of the evaluation

EFFECTIVENESS AND ADDITIONALITY OF SURE

There was rapid and high take-up of SURE financing. Nineteen Member States took up SURE loans, more than the 15 initially anticipated by the Commission. The financial envelope was almost fully committed and disbursed (EUR 98.4 billion). The three top beneficiaries were Italy, Spain and Poland, accounting for 60 % of the total amount of financing disbursed. Macro-significance of SURE financing ranged from 0.5 % of 2020 GDP (Hungary) to 3.7 % (Greece). SURE loan contribution to total JRS spending during the period (2020-2022) varied between 28 % and 100 %. Implementation was relatively smooth, with absorption issues arising in Poland and Romania (these were subsequently resolved). In line with the main purpose of the instrument, the predominant use of SURE financing (95 %) was for employment-related measures, particularly STW schemes (49 %) and income support for self-employed workers (31 %). A further 9 % was allocated to wage subsidies and 6 % to other employment measures. Only 5 % was allocated to health-related measures, confirming their overall 'ancillary' nature.

Member States used SURE financing in various ways, reflecting their diverse labour market structures and needs, as well as differences in economic conditions and policy responses. Some countries (e.g. Bulgaria, Greece, Slovakia) allocated significant portions to STW schemes, while others (e.g. Hungary, Romania) dedicated substantial funds to health-related measures. Wage subsidies were particularly prominent in Croatia, Ireland and Malta, while substantive portions of SURE financing were allocated to supporting self-employed people in Belgium and Czechia. Notably, SURE financed all COVID-19-related flagship JRS measures in most beneficiary Member States (except Italy).

In 2020, one in three companies and workers benefitted from SURE-financed measures (employment-related). SURE-financed employment measures supported an estimated 31.5 million people and 2.7 million firms in 2020. Over 98 % of firms supported via SURE in most beneficiary Member States (except Belgium) were small and medium-sized enterprises (SMEs), closely mirroring the share of SMEs in the business population (99.8 %). Self-employed individuals accounted for 30 % of workers supported by SURE, albeit with country-level variations. Coverage of non-standard workers depended on the design of national measures. For example, Cyprus and Spain expanded eligibility for non-standard workers (e.g. seasonal workers), ensuring enhanced support, while Greece and Italy implemented specific income support for atypical workers, complementing the main STW schemes. Although there are limited data on sectoral coverage of SURE-financed measures, case study countries suggest that sectoral coverage was adequate and aligned with the sectors most affected by the COVID-19 pandemic, such as accommodation and food services, wholesale and retail trade, and manufacturing.

SURE financing was both additional and impactful. It contributed significantly to providing Member States with the fiscal space necessary to address the economic shock induced by the COVID-19 pandemic, enabling them to implement or expand JRS and similar measures. Survey responses from beneficiary Member States, supported by interviews with experts and credit rating agencies (CRAs) confirm that SURE provided Member States with the financial flexibility to amplify their anti-crisis responses and bolstered their capacities to protect employment and income levels during a period of significant economic and social disruption and uncertainty.

In the absence of SURE financing, many Member States would have had to cut back on employment-related measures and other public spending. Results of the counterfactual scenario analysis suggest that in the absence of SURE financing, at least ten Member States would likely have had to reduce (or considerably reduce) their JRS spending and hence, the scope of measures implemented in terms of coverage, generosity and/ or duration. In eight others, JRS spending would have ranged from about the same to lower. Latvia stands out as the only Member State that might have managed to maintain its JRS spending without SURE support. While any counterfactual exercise involves a degree of uncertainty and conjecture (as counterfactual scenarios cannot be observed), evidence was combined and cross-checked from a variety of sources and methods (surveys, country case studies, macroeconomic datasets and JRS mapping) to assess the reliability and robustness of results.

SURE was crucial in preventing less favourable macroeconomic outcomes. Using Okun's law analysis, an estimated 1.21 million to 2.08 million people avoided unemployment in 2020 across the EU, of whom between 1.03 million and 1.66 million people were in SURE beneficiary Member States. While Okun's law does not imply causality, the substantial labour market interventions by Member States, including JRS,

likely played a key role in safeguarding employment⁷. The counterfactual analysis indicates that SURE financing contributed to preventing 135 300 to 502 900 people from becoming unemployed in 2020 alone, with these figures likely underestimating the impact⁸. Dispersion of unemployment rates across SURE beneficiary Member States decreased and converged with non-beneficiaries during the COVID-19 pandemic, with the prevention of job losses in 2020 through SURE contributing to that levelling effect.

SURE beneficiary Member States exhibited strong resilience in the face of an unprecedented crisis. Despite facing a sharper contraction in output than during the GFC and compared to non-beneficiary Member States, SURE beneficiary Member States not only rebounded more swiftly but exhibited a stronger recovery than after the GFC. This resilience was further evidenced by their ability to stabilise employment rates relatively rapidly after the pandemic's initial shock, in stark contrast to the prolonged impacts observed during the GFC. The increase in unemployment rates for SURE beneficiary Member States in 2020 was notably more contained, rising by only 5 %, compared to 7.5 % in non-beneficiary Member States and 35 % during the GFC.

In addition to macroeconomic outcomes, SURE-financed measures may have yielded a complex array of unintended outcomes, both positive as well as negative. In Italy, Lithuania and Poland, there were concerns that JRS may have unintentionally hindered necessary business restructuring and propped up low-productivity firms. Conversely, Spain and Portugal observed potentially slower labour market adjustments, with Spain noting a possible curb on active job searching. Despite these varied outcomes, the consensus among academics and experts is that any negative effects on job mobility were likely to be limited due to three reasons: (i) support was available to all firms and workers affected by the policy-mandated containment measures (it was not specifically targeted to firms with pre-existing structural difficulties), (ii) there were fewer job vacancies during the pandemic, limiting the scope for worker transitions, and (iii) a swift economic recovery that facilitated a rapid phasing-out of support schemes (which mitigated the risk that the schemes would be exploited by firms with structural challenges). Additionally, while JRS may have inadvertently contributed to labour market duality, they also propelled positive shifts, such as hysteresis avoidance, the formalisation of the informal sector, and fiscal benefits from increased tax revenue. Notably, these measures supported entrepreneurial continuity, enhanced social protections, and even encouraged digital transformation, revealing a silver lining during unprecedented times.

Although the available evidence is limited and predominantly anecdotal, it supports the notion that SURE-financed health-related measures were effective. Stakeholders in case study countries indicate that health-related measures financed through SURE played a critical role in enhancing the health sector's response and ensuring safety in the workplace. In Poland, additional financial incentives provided to a significant number of healthcare professionals likely prevented a potentially more severe shortage of medical staff. In Portugal, SURE-supported health measures not only safeguarded workers and

⁷ Despite the limitations of Okun's Law—which describes the relationship between unemployment and economic output but does not establish causality, and the attribution challenge being amplified due to the range of economic measures implemented during the COVID-19 pandemic—it was chosen for three key reasons: (i) to ensure consistency and continuity with previous analyses, (ii) given the prevalence and scale of JRS measures adopted and (iii) considering that alternative approaches, such as micro studies and general equilibrium models, present their own set of challenges and limitations when assessing impacts across SURE beneficiary countries as a group.

⁸ The underestimation of the true impact of JRS measures and SURE in 2020 is likely due to the reliance on Okun's law using historical data that may not fully account for the additional effects of JRS policies during the pandemic, the broader protective impacts of policy responses not included in the analysis, and the continuation of JRS spending beyond 2020, which the analysis does not quantify

curtailed the spread of the virus but also bolstered the overall health response to the crisis. As a direct consequence, these initiatives paved the way for the return of workers to their jobs and children to school.

SURE loans had a positive impact on Member States' public finances by reducing borrowing costs and extending maturities. According to the Commission's estimates, the 19 Member States using SURE loans benefitted from EUR 9.3 billion of interest rate savings. Analysis by Banco de España⁹ (using a state-of-the-art debt sustainability assessment tool) supports the Commission's analysis. By replacing riskier, shorter-term national debt with safer, longer-term common debt, SURE generated substantial interest savings (3-12 % of the total amount disbursed over 10 years) for the four countries studied (Belgium, Italy, Portugal, Spain). Under stressed market conditions, savings for these countries would have been significantly larger. SURE loans were financially attractive, not only for highly indebted countries such as Italy and Spain (for whom raising additional sovereign debt would have been more expensive), but also for those with a small local debt market which, despite their low debt-to-GDP ratio (e.g. Bulgaria, Estonia) normally struggle to achieve long maturity on debt issuances. Taking advantage of its flatter yield curve, the EU was able to provide SURE loans at relatively long maturities (15 years, on average) and lower rates compared to sovereign borrowing from the markets.

The innovative financial architecture of SURE yielded tangible benefits. Under SURE, the EU issued social bonds amounting to EUR 98.4 billion between October 2020 and December 2022. These issuances were significant for two main reasons: (i) the scaling-up of EU borrowing, and (ii) the strategic choice of issuing social bonds over conventional 'plain-vanilla' bonds. The evaluation shows that SURE bond issuances not only contributed to establishing the EU as a noteworthy player on bond markets, but also shaped its strategy for future large-scale issuances, particularly under the Next Generation EU (NGEU) fund. The sheer scale of SURE issuances also played a role in enhancing the visibility and size of social bonds as an environmental, social and governance (ESG) asset class. While the evidence is primarily anecdotal, there is some indication that SURE bonds have attracted new investors to the social bond markets, thereby diversifying and widening the pool of investors. However, opinions are divided on the EU Social Bond Framework's role in providing a benchmark or template for other issuers. Further social bond issuances and actions from the Commission would foster market development and standardisation.

EFFICIENCY CONSIDERATIONS

The benefits of SURE significantly eclipse the minor costs involved. As a borrowing and lending instrument with no budgetary contributions, SURE was, by design, a highly efficient instrument. The costs involved were mainly administrative in nature. At EU level, implementation and management of SURE demanded a significant collaborative effort across various directorates-general (DGs) within the Commission. Full-time equivalents (FTEs) involved in negotiation and implementation of SURE at Member State level cannot be estimated. However, beneficiary Member States believe that the costs and reporting demands associated with SURE were reasonable and proportionate. Some smaller Member States flagged challenges with reporting, but these were not regarded as significant.

The financial architecture based on partial guarantee coverage (25 %) was highly efficient. This marked a shift from the overly cautious guarantee structure of the European

⁹ Banco de España, *Computing the EU's SURE interest savings using an extended debt sustainability assessment tool*, Document No. 2210, 2022.

Financial Stability Facility (EFSF) and made SURE more efficient and scalable. At the time of the outbreak of the COVID-19 pandemic in March 2020, the EU's budgetary capacity was limited, as it was near the end of the Multiannual Financial Framework (MFF) period. The headroom – the buffer between the own resources ceiling and the payment ceiling – was almost depleted. In this context, the system of national guarantees created 'artificial headroom' to enable EU borrowing from the market. National guarantees and prudent financial regulations (e.g. concentration limits¹⁰; capping annual exposure at a maximum of 10 %) were not considered critical by CRAs. The EU borrowed under more favourable terms than many of its Member States, despite not enjoying a 'sodium' or same conditions as large sovereign issuers (e.g. France, Germany) for various reasons, such as non-permanent presence, the inability to raise revenue, use of syndication, domestic bias of some investors. Overall, Member States were satisfied with the terms and conditions of the SURE loans, highlighting the strategic success of its financial architecture.

No unusual levels of fraud or errors were found in SURE-financed measures. Member States used a mix of ex-ante and ex-post control measures, to ensure proper use of SURE-financed support. In cases where instances of fraud and non-compliance emerged, authorities were proactive and diligent in their efforts to correct issues and recover misallocated funds. While there was adequate financial control of expenditure, comprehensive national performance audits or evaluations of these schemes have yet to be conducted in most of the beneficiary Member States¹¹ (despite the extensive deployment of JRS and their associated significant financial outlays). This lack of post-implementation assessment leaves a gap in the comprehensive understanding of the schemes' efficiency and effectiveness.

COHERENCE OF THE INSTRUMENT

SURE was aligned with, and made a notable contribution to, several Sustainable Development Goals (SDGs). It exclusively financed public expenditure that could be classified as social expenditure, feeding SDG 8 (decent work and economic growth) and SDG 3 (good health and well-being). There is no evidence to suggest that SURE-financed measures did 'significant harm' to other SDGs; rather, SURE-financed measures are expected to have contributed to others, such as SDG 5 (gender equality). Data from Spain show that STW schemes made some contribution to mitigating the disproportionate impacts of the COVID-19 pandemic on women. The specific mention of self-employed workers in the SURE Regulation facilitated wider coverage of workers, but evidence is mixed as to whether SURE-financed measures contributed to reducing inequalities within countries (SDG 10), with protection of self-employed and atypical workers varying across the Member States. Some pieces of literature and the Italian case study suggest that STW schemes may have widened the pandemic's impact on different groups of people (permanent vs atypical workers vs unemployed people). However, this should not be viewed as a shortcoming of STW schemes, but rather highlights the need to improve protection for atypical workers and unemployed people with complementary policy measures during crises.

SURE reflected the overall social policy agenda of the EU, as a tool to protect EU citizens during external shocks. It was aligned with the European Pillar of Social Rights, the

¹⁰ Maximum 60 % for top three borrowing Member States.

¹¹ Evidence from such evaluations or economic studies is available in some beneficiary Member States such as Belgium, the Czech Republic, Greece, Lithuania and Spain.

EU social strategy¹² launched in 2017 to ensure that the transitions to climate neutrality, digitalisation and demographic change are socially fair and just.

Several Member States used SURE financing and European structural and investment funds (ESIF) in a complementary manner. Eleven Member States combined SURE financing with ESIF to support employment-related measures. Sometimes, the two instruments were used to finance complementary measures e.g. while SURE was used to finance employment-related measures; ESIF resources were used to finance training measures¹³. The involvement of ESIF in co-financing measures indicates a joined-up and concerted approach to maximising the impact of available funds. Using SURE in conjunction with ESIF did not create either challenges or synergies.

RELEVANCE AND EU ADDED VALUE OF SURE

SURE's rapid deployment and flexible design made it a highly relevant and appropriate tool during the COVID-19 pandemic. The extraordinary speed with which the instrument was set-up contributed to its timeliness and relevance. SURE was relevant throughout its implementation period, although the criticality of its support diminished over time, with fewer Member States needing SURE support in 2022 (declining from 19 in 2020 to four in 2022), reflecting the dynamics of the pandemic.

SURE's novel design features were key to its political acceptance and success. The ex-ante focus on JRS was relevant in the context of EU labour markets, proving to be relevant and effective ex-post. Although the widening of the instrument's scope to health-related measures was helpful for some Member States, it somewhat diluted the focus, impact and transparency of the instrument. SURE's temporary nature was crucial to getting political agreement across the 27 Member States (EU-27), although some would like to see a permanent scheme at EU level. The low level of prescriptiveness was seen as a major strength, allowing for swift and tailored responses at Member State level and respecting national competences. The EUR 100 billion envelope was considered sufficient and demand-driven allocation was received favourably by all Member States. Finally, the financial architecture was appropriate given the EU budgetary constraints.

The EU added value of SURE was significant, although there were some missed opportunities. SURE demonstrated the benefits of swift coordinated action at EU level. It represented an expression of EU solidarity and contributed to promoting cohesion. It is possible that SURE financing, by providing fiscal space, may have prevented negative spillovers across the EU, but these impacts are not modelled within this evaluation. The SURE experience also improved confidence in the EU's ability to respond to (future) crises. Despite the success of SURE, political acceptance of instruments based on common borrowing remains divided. The evaluation regards SURE as a missed opportunity in terms of highlighting SURE's success to improve perceptions of the EU among citizens. Citizens' high awareness of SURE-financed measures did not extend to SURE itself, with the EU and Member States failing to widely communicate its use, coverage and impacts. Stronger EU added value could also have been gained from more knowledge exchange and

¹² European Pillar of Social Rights, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summiteuropean-pillar-social-rights-booklet_en.pdf

¹³ Training was also eligible under SURE as long as it was a part of STW or similar schemes. For example, SURE financed vocational training for employees under STW in Portugal.

collaborative learning. While the urgency of the crisis would have limited the scope for knowledge sharing at the crisis' outset, there remains an opportunity for the Commission to facilitate mutual learning on design and implementation of employment-related measures. Such collaboration would allow Member States to benefit from shared expertise and innovations, better preparing them for future crises.

Conclusions and lessons

SURE was a landmark initiative in response to the COVID-19 pandemic, effectively cushioning Member States from its economic shockwaves. During a period of unprecedented crisis and immense uncertainty, it provided Member States with crucial fiscal space, which allowed many Member States to support more expansive JRS and amplify their responses to the crisis, thereby protecting workers' jobs and incomes. SURE also resulted in significant interest rate savings, which could be redirected to further spending. The counterfactual scenario – absence of SURE loans – suggests a less favourable outcome, both in terms of macroeconomic outcomes and fiscal efficiency. The evaluation of SURE underscores its success in addressing the immediate challenges posed by the COVID-19 pandemic and facilitating a resilient economic recovery. The findings highlight the instrument's additionality, effectiveness, and relevance, affirming its role as a key component of the EU's policy response to the pandemic.

Lessons from SURE's implementation can guide future crisis responses. A key learning is the importance of systematic evaluations and accountability in the administration of JRS at national level. Prudential rules and national guarantees must be well-calibrated to the actual risk profile so that they protect the EU's financial interests without compromising its ability to respond swiftly in times of crisis. The evaluation also highlights the value of fostering enhanced knowledge exchange and mutual learning among Member States, alongside the need for stronger communication strategies to demonstrate the relevance and impact of SURE to EU citizens. Lastly, the evaluation has brought to light several key learnings as regards the design and implementation of such schemes, although some of these merit further research. Notably, future schemes could be more narrowly targeted to prevent negative effects like inflation and leakage of support to those who don't need it. Enhancing the targeting of diverse groups like the self-employed, youth, and seasonal workers could amplify the distributional impact, while integrating training elements can yield long-term benefits by enhancing job readiness. The duration of assistance should be thoughtfully deliberated to strike a balance between immediate financial relief and long-term labor market flexibility. Moreover, bolstering public administration capacities, enhancing IT systems to support better business intelligence, risk analysis, and interoperability, can lead to more effective and efficient programme management, and minimise the risk of abuse while facilitating rapid response. Insights from evaluations in non-beneficiary Member States stress the importance of incentivising companies to embrace restructuring and staff training, raising wage replacement rates for low-income workers, and introducing incentives for a smooth transition out of the scheme.

Résumé analytique

Historique et contexte

La pandémie de COVID-19 a provoqué un choc soudain et puissant qui a bouleversé l'économie de l'Union européenne (UE). L'activité économique s'est contractée de près de 12 % au 2^e trimestre de l'année 2020, surpassant de loin la baisse de 3 % enregistrée au 1^{er} trimestre de l'année 2009 pendant la crise financière mondiale. Les chiffres de l'emploi à cette même période ont également lourdement chuté, le marché du travail connaissant son repli le plus important de l'histoire récente. Au deuxième trimestre de l'année 2020, on dénombrait 6,5 millions de personnes en emploi de moins qu'à la fin de l'année 2019¹⁴, soit une baisse de 3,4 %. Le nombre total d'heures travaillées a diminué de près de 15 % au début de la crise¹⁵, ce qui témoigne de l'impact profond des mesures de confinement imposées aux travailleurs européens.

Dans un contexte de crise économique et d'incertitude sans précédent, la Commission européenne a annoncé le 13 mars 2020 la mise en place de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE)¹⁶. Il s'agissait de l'un des trois «filets de sécurité» européens, atteignant un montant total de 540 milliards d'euros conjointement avec le Fonds de garantie paneuropéen, mis en œuvre pour soutenir les activités de la Banque européenne d'investissement (BEI) et l'instrument de soutien dans le cadre de la crise pandémique (Pandemic Crisis Support, PCS) du Mécanisme européen de stabilité (European Stability Mechanism, MES)¹⁷. Doté d'une enveloppe de 100 milliards d'euros, SURE a été conçu dans le but de fournir des prêts aux États membres afin qu'ils financent des mesures permettant de préserver l'emploi et les revenus des travailleurs. La Commission européenne a proposé le règlement SURE le 2 avril 2020¹⁸. Lors de l'adoption du règlement SURE en mai 2020, le Conseil a étendu son champ d'application pour inclure des mesures liées à la santé.

Le principe de SURE s'inspire des dispositifs de maintien de l'emploi, qui ont démontré leur efficacité pour atténuer les l'impact des chocs exogènes temporaires sur l'emploi. De nombreuses observations scientifiques probantes avaient démontré qu'en cas de ralentissement économique, les dispositifs de maintien de l'emploi, et plus particulièrement les dispositifs de chômage partiel, pouvaient se révéler nettement plus efficaces que les allocations chômage ou les transferts universels. La prise en compte des vulnérabilités inhérentes à une union monétaire dépourvue de stabilisateurs budgétaires et des potentielles retombées positives de ces mesures dans l'UE a insufflé un élan supplémentaire à l'action collective et solidaire déployée à l'échelle de l'UE pour soutenir

¹⁴ Source: Eurostat. Le nombre de personnes en emploi âgées de 20 à 64 ans dans l'UE, données trimestrielles, ajustées selon les saisons.

¹⁵ Ando, M.S., Balakrishnan, M.R., Gruss, B., Hallaert, M.J.J., Jirasavetakul, L.B.F., Kirabaeva, K., Klein, N., Lariou, A., Liu, L.Q., Malacrino, D. et Qu, M.H., 2022. European labor markets and the COVID-19 pandemic: Fallout and the path ahead. Fonds monétaire international

¹⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe, Réponse économique coordonnée à la flambée de COVID-19, COM/2020/112 version finale. Disponible [ici](#)

¹⁷ Banque centrale européenne, «The COVID-19 crisis and its implications for fiscal policies», *Bulletin économique*, numéro 4, 2020.

¹⁸ Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation du COVID-19, disponible [ici](#)

les dispositifs de maintien de l'emploi¹⁹. L'absence de mesures de protection pour les travailleurs et les indépendants au début de la pandémie de COVID-19 dans plusieurs États membres, notamment en Europe centrale et orientale, a mis en exergue la nécessité d'une stratégie européenne cohérente. Cette approche visait à surmonter les capacités inégales des États membres à faire face au choc, en leur permettant d'élargir l'aide cruciale apportée pendant la pandémie, et ce, sans contraintes budgétaires.

- **SURE a ajouté un instrument novateur à la boîte à outils de l'UE**, se démarquant par son déploiement rapide, son approche axée sur la sauvegarde de l'emploi et son architecture financière innovante basée sur l'emprunt commun et soutenue par un système de garanties nationales accordées par tous les États membres. SURE était caractérisé par un objectif social clair et une conditionnalité minimale. Les interventions éligibles furent définies sur la base de leurs objectifs, en respectant les compétences nationales tout en répondant aux exigences d'une crise extraordinaire.
- **Ce document fournit une évaluation ex post de la conception, de la performance et de l'impact macroéconomique de cet instrument novateur.** Il traite des questions critiques soulevées par les parties prenantes concernant l'additionnalité des financements versés au titre de SURE, les conséquences inattendues (positives ou négatives) des mesures financées par SURE et le niveau d'efficacité du cadre SURE pour minimiser le risque d'irrégularités et de fraude. Au-delà de rendre compte des résultats, cette évaluation contribue à favoriser l'apprentissage et à éclairer les orientations politiques futures. Elle alimentera également les débats et les discussions sur la capacité de l'UE à comprendre les crises de grande ampleur et leurs défis et à y répondre à l'avenir, en s'appuyant sur l'expérience de la mise en œuvre de SURE.
- **L'évaluation est basée sur un vaste ensemble de données étayées, collectées à la fois à l'aide de méthodes de recherche primaire et secondaire.** Elle inclut une analyse approfondie de documents et données officiels, un examen structuré d'articles publiés dans des revues spécialisées et d'écrits provenant de la littérature grise, une analyse de données macroéconomiques, une analyse d'un scénario contrefactuel ainsi qu'une modélisation du taux de chômage selon la loi d'Okun. Les données factuelles et empiriques sont complétées par de nombreuses consultations avec les parties prenantes, y compris des entretiens avec 105 intervenants clés, des retours d'information fournis par 17 des 19 États membres et des contributions de chercheurs et d'experts recueillies dans le cadre d'une enquête de type Delphi. L'évaluation s'appuie également sur les connaissances collectives acquises lors de cinq ateliers avec des partenaires sociaux, des chercheurs et des experts.

Principales conclusions de l'évaluation

EFFICACITÉ ET ADDITIONNALITÉ DE SURE

Les financements SURE ont rapidement et largement été mis à profit. Dix-neuf États membres ont contracté des prêts au titre de SURE, soit plus que les quinze initialement prévus par la Commission. L'enveloppe financière a été presque entièrement affectée et

¹⁹ Vanderbroucke, F., Luigjes, C., Nicoli, F., Kuhn, T., Fischer, G., Burgoon, B., Beetsma, R. and Andor, L., *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2020, <https://cepr.org/voxeu/columns/european-commissions-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>

versée (98,4 milliards d'euros). Les trois principaux pays bénéficiaires – l'Italie, l'Espagne et la Pologne – ont représenté 60 % du montant total des financements accordés. L'importance des financements SURE s'étendait de 0,5 % du PIB en Hongrie à 3,7 % du PIB en Grèce (PIB de 2020). La contribution des prêts SURE au total des dépenses des dispositifs de maintien de l'emploi au cours de la période (2020-2022) variait entre 28 % et 100 %. La mise en œuvre s'est déroulée de manière relativement fluide, avec des problèmes d'absorption survenant en Pologne et en Roumanie qui ont ensuite été résolus. Conformément à l'objectif principal de l'instrument, les financements SURE ont été principalement consacrés (95 %) à des mesures liées à l'emploi, en particulier les dispositifs de chômage partiel (49 %) et l'aide au revenu pour les travailleurs indépendants (31 %). 9 % des financements ont été alloués aux subventions salariales et 6 % à d'autres mesures pour l'emploi. Seuls 5 % ont été alloués à des mesures liées à la santé, ce qui confirme leur caractère « secondaire » global.

Les États membres ont utilisé les financements SURE de différentes manières reflétant les structures et besoins divers de leur marché du travail et les différences dans les conditions économiques et les réponses politiques. Certains pays (par ex. Bulgarie, Grèce, Slovaquie) ont alloué une part importante des fonds aux dispositifs de chômage partiel, tandis que d'autres (par ex. Hongrie, Roumanie) en ont mobilisé une large partie pour des mesures liées à la santé. La Croatie, l'Irlande et Malte ont consacré une part significative des fonds SURE aux subventions salariales, tandis que la Belgique et la République tchèque ont favorisé les aides aux travailleurs indépendants. Fait notable: SURE a financé toutes les mesures phares des dispositifs de maintien de l'emploi en lien avec la COVID-19 dans la plupart des États membres bénéficiaires (à l'exception de l'Italie).

En 2020, une entreprise et un travailleur sur trois ont bénéficié de mesures (liées à l'emploi) financées par SURE. Les mesures en faveur de l'emploi financées par SURE ont soutenu environ 31,5 millions de personnes et 2,7 millions d'entreprises en 2020. Plus de 98 % des entreprises ayant bénéficié de SURE dans la plupart des États membres bénéficiaires (à l'exception de la Belgique) étaient des petites et moyennes entreprises (PME), ce qui reflète fidèlement la part des PME dans la population des entreprises (99,8 %). Les indépendants représentaient 30 % des travailleurs soutenus par SURE, cette part variant néanmoins d'un pays à l'autre. Le soutien apporté aux travailleurs atypiques dépendait de la conception des mesures au niveau national. Par exemple, Chypre et l'Espagne ont élargi les critères d'éligibilité pour inclure les travailleurs atypiques (par ex. travailleurs saisonniers) et ainsi renforcer le soutien fourni, tandis que la Grèce et l'Italie ont mis en œuvre des mesures spécifiques d'aide au revenu pour les travailleurs atypiques en complément des principaux dispositifs de maintien de l'emploi. Bien que les données disponibles sur la répartition sectorielle de l'aide fournie au travers des mesures financées par SURE soient limitées, les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas laissent entendre que la répartition sectorielle était adéquate et reflétait les secteurs les plus durement touchés par la pandémie de la COVID-19, comme l'hébergement et la restauration, le commerce de gros et de détail, et l'industrie.

Les financements SURE étaient à la fois complémentaires et déterminants. Ils ont largement contribué à doter les États membres de la marge de manœuvre nécessaire pour répondre au choc économique provoqué par la pandémie de COVID-19 en leur permettant de mettre en œuvre ou d'étendre les dispositifs de maintien de l'emploi et d'autres mesures similaires. Les réponses aux enquêtes menées auprès des États membres bénéficiaires, étayées par des entretiens avec des experts et des agences de notation de crédit (ARC), confirment que SURE a octroyé aux États membres la flexibilité financière requise pour renforcer leur riposte anti-crise et accroître leurs capacités pour préserver l'emploi et les revenus dans un contexte de troubles et d'incertitudes tant sur le plan économique que social.

Sans les financements SURE, de nombreux États membres auraient été contraints de réduire les moyens alloués aux dispositifs en faveur de l'emploi ainsi que d'autres dépenses publiques. Les résultats de l'analyse du scénario contrefactuel suggèrent qu'en l'absence de financements SURE, au moins dix États membres auraient probablement dû réduire, ou considérablement réduire, leurs dépenses consacrées aux dispositifs de maintien de l'emploi et, par conséquent, le champ d'application des mesures mises en œuvre, c'est-à-dire le montant et le nombre de bénéficiaires des aides et la durée d'application. Dans huit autres États membres, les dépenses seraient restées à peu près inchangées ou auraient été inférieures. La Lettonie se démarque comme le seul État membre qui aurait pu maintenir ses dépenses dédiées aux dispositifs de maintien de l'emploi sans l'aide de SURE. Bien que toute analyse contrefactuelle implique un certain degré d'incertitude et de conjecture (car il est impossible d'observer les scénarios), les données recueillies ont été combinées et recoupées à l'aide de diverses sources et méthodes (enquêtes, études de cas menées dans les pays, jeux de données macroéconomiques et cartographie des dispositifs de maintien de l'emploi) pour tester la fiabilité et la solidité des résultats.

SURE a joué un rôle essentiel pour empêcher des répercussions plus néfastes sur l'économie. Selon l'analyse de la loi d'Okun, environ 1,21 à 2,08 millions de personnes ont évité le chômage en 2020 dans toute l'UE, dont entre 1,03 million et 1,66 million de personnes se trouvaient dans les États membres bénéficiaires de SURE. Bien que la loi d'Okun n'implique pas de causalité, les interventions significatives des États membres sur le marché du travail, y compris en faveur des dispositifs de maintien de l'emploi, ont probablement joué un rôle clé dans la sauvegarde de l'emploi²⁰. D'après l'analyse contrefactuelle, les financements SURE ont permis d'éviter que 135 300 à 502 900 personnes perdent leur emploi rien qu'en 2020, en sachant que cette estimation est probablement inférieure au nombre réel²¹. La dispersion des taux de chômage dans les États membres bénéficiaires de SURE a diminué et a convergé avec les États membres non bénéficiaires pendant la pandémie de COVID-19, la prévention des pertes d'emploi grâce à SURE contribuant à cet effet de nivellement.

Les États membres bénéficiaires de SURE ont fait preuve d'une forte résilience face à une crise sans précédent. Malgré une contraction plus marquée de l'activité qu'au cours de la crise financière mondiale et par rapport aux États membres non bénéficiaires, les États membres bénéficiaires de SURE se sont non seulement redressés plus vite, mais ils ont également enregistré une reprise plus forte qu'après la crise financière mondiale. Cette résilience a encore été mise en évidence par leur capacité à stabiliser le taux d'emploi assez rapidement après le choc initial de la pandémie, contrastant fortement avec les effets persistants observés durant la crise financière mondiale. L'augmentation du taux de chômage dans les États membres bénéficiaires de SURE en 2020 a été nettement plus

²⁰ Malgré les limites de la loi d'Okun, qui décrit la relation entre le taux de chômage et l'activité économique, mais n'établit pas la causalité, et la difficulté accrue à attribuer les mérites à SURE en raison du vaste éventail de mesures économiques mises en œuvre pendant la pandémie de COVID-19, la loi d'Okun a été choisie pour trois raisons principales: (i) pour assurer la cohérence et la continuité avec les analyses précédentes, (ii) compte tenu de la prévalence et de l'étendue des mesures de maintien de l'emploi adoptées et (iii) considérant que les approches alternatives, telles que les études d'impact microéconomique et les modèles d'équilibre général, présentent leurs propres défis et limites pour évaluer les impacts dans les pays bénéficiaires de SURE en tant que groupe.

²¹ La sous-estimation de l'impact réel des mesures de maintien de l'emploi et de SURE en 2020 a plusieurs raisons probables: le fait que la loi d'Okun s'appuie sur des données historiques susceptibles de ne pas tenir compte des retombées supplémentaires des dispositifs de maintien de l'emploi pendant la pandémie, la non prise en compte dans l'analyse des effets protecteurs plus larges des réponses politiques apportées, et le maintien des dépenses dédiées aux dispositifs de maintien de l'emploi après 2020, ce que l'analyse ne quantifie pas.

contenue, avec une hausse de seulement 5 %, contre 7,5 % dans les États membres non bénéficiaires et 35 % pendant la crise financière mondiale.

Outre les effets macroéconomiques, les mesures financées par SURE peuvent avoir engendré un ensemble complexe de résultats inattendus, tant positifs que négatifs.

En Italie, en Lituanie et en Pologne, il se pourrait que les mesures de maintien de l'emploi aient malencontreusement entravé les restructurations d'entreprise nécessaires et soutenu des entreprises à faible productivité. Réciproquement, l'Espagne et le Portugal ont observé des ajustements potentiellement plus lents sur le marché du travail, l'Espagne soulignant un possible frein à la recherche active d'emploi. Malgré ces différents résultats, les chercheurs et les experts ont convenu que les potentiels effets négatifs sur la mobilité professionnelle étaient vraisemblablement limités pour trois raisons: (i) le soutien était disponible pour toutes les entreprises et tous les travailleurs concernés par les mesures de confinement imposées (il n'était pas spécifiquement destiné aux entreprises ayant des difficultés structurelles préexistantes), (ii) il y a eu moins de postes vacants pendant la pandémie, limitant les possibilités de transition des travailleurs, et (iii) la reprise économique rapide a facilité un retrait rapide des programmes de soutien (ce qui a atténué le risque que les programmes soient exploités par des entreprises confrontées à des difficultés structurelles). De plus, bien qu'ils aient pu contribuer par inadvertance à la dualité du marché du travail, les dispositifs de maintien de l'emploi ont également généré des changements positifs, tels que l'évitement des effets d'hystérèse, la formalisation de l'économie informelle et une augmentation des recettes fiscales. Ces mesures ont notamment contribué à la continuité des activités des entreprises, renforcé les protections sociales et même stimulé la transformation numérique, offrant une éclaircie pendant cette période sans précédent.

Bien que les données disponibles soient limitées et essentiellement empiriques, elles soutiennent l'idée selon laquelle les mesures liées à la santé financées par SURE étaient efficaces. Les personnes consultées dans le cadre des études de cas par pays ont indiqué que les mesures liées à la santé financées par SURE ont joué un rôle crucial pour améliorer la réponse du secteur de la santé et garantir la sécurité sur les lieux de travail. En Pologne, les incitations financières supplémentaires offertes à un vaste éventail de professionnels de santé ont certainement contribué à éviter une pénurie de soignants plus importante. Au Portugal, les mesures sanitaires soutenues par SURE ont non seulement protégé les travailleurs et réduit la propagation du virus, mais elles ont également renforcé la réponse sanitaire globale à la crise. Ces initiatives ont eu pour conséquence directe d'ouvrir la voie au retour des travailleurs sur leur lieu de travail et des enfants à l'école.

Les prêts SURE ont eu un impact positif sur les finances publiques des États membres en réduisant les coûts d'emprunt et en prolongeant les délais de remboursement. Selon les estimations de la Commission, les 19 États membres qui ont contracté des prêts SURE ont bénéficié de 9,3 milliards d'euros d'économies sur les taux d'intérêt. L'analyse de Banco de España²² (réalisée à l'aide d'un outil avancé d'évaluation de la viabilité de la dette) appuie l'analyse de la Commission. En remplaçant les dettes nationales plus risquées et à court terme par une dette commune plus sûre et à long terme, SURE a généré des économies considérables sur les taux d'intérêt (3-12 % du montant total versé sur 10 ans) pour les quatre pays étudiés (Belgique, Italie, Portugal, Espagne). Dans un contexte de tensions sur les marchés, les économies pour ces pays auraient été nettement plus importantes. Les prêts SURE ont été attractifs sur le plan financier, non seulement pour les pays très endettés comme l'Italie et l'Espagne (pour lesquels la création d'une dette souveraine supplémentaire aurait été plus onéreuse), mais aussi pour les pays

²² Banco de España, *Computing the EU's SURE interest savings using an extended debt sustainability assessment tool*, document no 2210, 2022.

dotés d'un marché de la dette locale restreint qui, malgré leur faible ratio dette/PIB (ex. Bulgarie, Estonie) éprouvent habituellement des difficultés à obtenir des échéances longues sur les émissions de dette. En tirant profit de sa courbe de rendement plus plate, l'UE a pu octroyer des prêts SURE avec des échéances relativement longues (15 ans en moyenne) et à des taux inférieurs à ceux des emprunts souverains sur les marchés.

L'architecture financière innovante de SURE a apporté des avantages tangibles. Dans le cadre de SURE, l'UE a émis des obligations sociales d'un montant de 98,4 milliards d'euros entre octobre 2020 et décembre 2022. Ces émissions se sont révélées importantes pour deux raisons principales: (i) elles ont permis l'augmentation des emprunts de l'UE, et (ii) elles ont été privilégiées de manière stratégique aux obligations classiques, ou «plain vanilla». L'évaluation montre que les émissions d'obligations via SURE ont non seulement contribué à établir l'UE comme un acteur notable sur les marchés obligataires, mais également façonné sa stratégie pour les futures émissions à grande échelle, en particulier dans le cadre du plan de relance NextGenerationEU (NGEU). L'ampleur des émissions SURE a aussi contribué à améliorer la visibilité et donner de la dimension aux obligations sociales en tant que classe d'actifs environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Bien que les données soient principalement empiriques, plusieurs indices montrent que les obligations SURE ont attiré de nouveaux investisseurs sur les marchés des obligations sociales, diversifiant et élargissant ainsi la base d'investisseurs. Cependant, pour ce qui est de savoir si le cadre européen d'émission d'obligations sociales a servi de référence ou de modèle pour d'autres émetteurs, les avis restent partagés. L'émission de nouvelles obligations sociales et la mise en œuvre d'autres actions par la Commission favoriseraient le développement et la normalisation du marché.

CONSIDÉRATIONS RELATIVES À L'EFFICIENCE

Les bénéfices de SURE surpassent de loin les faibles dépenses engagées. En tant qu'instrument d'emprunt et de prêt sans contribution budgétaire, SURE était par nature un instrument très efficace. Les frais engagés étaient pour l'essentiel dédiés à la gestion administrative. À l'échelle de l'UE, la mise en œuvre et la gestion de SURE ont nécessité un travail de collaboration important entre les différentes directions générales (DG) au sein de la Commission. Il n'est pas possible d'estimer, en équivalents temps plein (ETP), les effectifs ayant participé aux négociations et à la mise en œuvre de SURE au niveau des États membres. Toutefois, les États membres bénéficiaires estiment que les dépenses et les obligations de déclaration associées à SURE étaient raisonnables et proportionnées. Certains États membres plus petits ont relevé des difficultés en matière de reporting, mais celles-ci n'ont pas été considérées comme importantes.

L'architecture financière basée sur une couverture partielle (à hauteur de 25 %) sous forme de garanties s'est avérée très efficace. Tranchant avec la structure de garantie excessivement prudente du Fonds européen de stabilité financière (FEFS), cette architecture a permis d'améliorer l'efficacité et l'évolutivité de SURE. Lors de la flambée de la pandémie de COVID-19 en mars 2020, la capacité budgétaire de l'UE était limitée, car le cadre financier pluriannuel (CFM) arrivait alors à son terme. La marge de manœuvre – la différence entre le plafond des ressources propres et le plafond de paiement – était quasiment nulle. Dans ce contexte, le système de garanties nationales a créé une «marge de manœuvre artificielle» pour permettre à l'UE d'emprunter sur le marché. Les garanties nationales et des règles financières prudentes (ex: limites de concentration²³; plafonnement de l'exposition annuelle à un maximum de 10 %) n'ont pas été considérés comme critiques

²³ 60 % max. pour les trois principaux États membres emprunteurs.

par les agences de notation. L'UE a emprunté à des conditions plus favorables que bon nombre de ses États membres, bien qu'elle ne bénéficiait pas d'un quelconque « social premium » ou des mêmes conditions que les grands émetteurs souverains (par ex. France, Allemagne) pour diverses raisons, telles qu'une présence non permanente, l'incapacité à percevoir des recettes, le recours à la syndication, les biais nationaux de certains investisseurs. Dans l'ensemble, les États membres ont été satisfaits des conditions générales des prêts SURE, ce qui témoigne du succès stratégique de son architecture financière.

Aucun niveau inhabituel de fraude ou d'erreur n'a été constaté dans les mesures financées par SURE. Les États membres ont mis en œuvre un éventail de mesures de contrôle ex ante et ex post afin de garantir une utilisation appropriée de l'aide financée par SURE. Lorsque des cas de fraude et de non-conformité ont émergé, les autorités ont agi de manière proactive et ont fait preuve de diligence pour remédier aux problèmes et récupérer les fonds mal affectés. Bien qu'il y ait eu un contrôle financier adéquat des dépenses, des audits nationaux complets de la performance ou des évaluations de ces dispositifs doivent encore être menés dans la plupart des États membres bénéficiaires²⁴ (malgré le déploiement étendu des dispositifs de maintien de l'emploi et les dépenses financières qui y sont associées). Cette absence d'évaluation après la mise en œuvre entrave la bonne compréhension de l'efficacité des dispositifs.

COHÉRENCE DE L'INSTRUMENT

SURE a été aligné sur plusieurs objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies et y a contribué de manière notable. Il a exclusivement financé des dépenses publiques pouvant être classées comme dépenses sociales, contribuant ainsi à l'ODD 8 (travail décent et croissance économique) et l'ODD 3 (bonne santé et bien-être). Il n'existe aucune preuve portant à croire que les mesures financées par SURE ont « causé un préjudice important » à d'autres ODD; au contraire, les mesures financées par SURE ont certainement soutenu d'autres ODD, tels que l'ODD 5 (égalité entre les sexes). Les données de l'Espagne montrent que les dispositifs de chômage partiel ont contribué à atténuer les impacts disproportionnés de la pandémie de COVID-19 sur les femmes. La mention spécifique des travailleurs indépendants dans le règlement SURE a favorisé une couverture plus large des travailleurs, mais les données ne permettent pas de savoir clairement si les mesures financées par SURE ont contribué à réduire les inégalités dans les pays (ODD 10), la protection apportée aux travailleurs indépendants et aux travailleurs atypiques variant d'un État membre à l'autre. Certains documents ainsi que l'étude de cas italienne suggèrent que les dispositifs de chômage partiel ont peut-être étendu l'impact de la pandémie sur différents groupes de personnes (travailleurs permanents vs travailleurs atypiques vs personnes sans emploi). Toutefois, cette observation ne doit pas être considérée comme une lacune des dispositifs de chômage partiel, mais souligne plutôt la nécessité d'améliorer la protection des travailleurs atypiques et des personnes sans emploi pendant les crises, par des mesures complémentaires.

SURE a soutenu l'Agenda pour la politique sociale de l'UE en tant qu'outil de protection des citoyens de l'UE en cas de chocs externes. L'instrument était aligné sur le socle

²⁴ Des données tirées de telles évaluations ou études économiques sont disponibles dans certains États membres bénéficiaires tels que la Belgique, la République tchèque, la Grèce, la Lituanie et l'Espagne.

européen des droits sociaux, la stratégie sociale de l'UE²⁵ lancée en 2017 dans le but de s'assurer que la transition vers la neutralité climatique, la numérisation et l'évolution démographique sont socialement équitables et justes.

Plusieurs États membres ont utilisé les financements SURE et les Fonds structurels et d'investissement européens (FSE) de manière complémentaire. Onze États membres ont combiné les financements SURE avec les FSE pour soutenir des mesures liées à l'emploi. Parfois, les deux instruments ont été mobilisés pour financer des mesures complémentaires. Par exemple, les financements SURE ont été consacrés à des mesures en faveur de l'emploi, tandis que les FSE ont été alloués à des mesures axées sur la formation²⁶. La mise à profit des FSE pour cofinancer des mesures démontre l'adoption d'une approche concertée pour maximiser l'impact des fonds disponibles. L'utilisation combinée de SURE et des FSE n'a engendré ni difficultés, ni synergies.

PERTINENCE ET VALEUR AJOUTÉE DE SURE DANS L'UE

Grâce à sa conception flexible et à son déploiement rapide, SURE a fourni un outil pertinent et adéquat pendant la pandémie de COVID-19. La rapidité extraordinaire avec laquelle l'instrument a été mis en place a contribué à son caractère opportun et à sa pertinence. SURE a été pertinent tout au long de sa mise en œuvre, bien qu'il se soit révélé de moins en moins crucial au fil du temps, le nombre d'États membres en bénéficiant étant passé de 19 au plus fort de la pandémie à 4 en 2022.

La conception novatrice de SURE fut déterminante pour garantir son acceptation politique et son succès. L'accent mis ex ante sur le dispositif de maintien de l'emploi était pertinent dans le contexte des marchés du travail de l'UE, et s'est avéré pertinent et efficace ex post. Bien que l'élargissement du champ d'application de l'instrument aux mesures liées à la santé ait été utile pour certains États membres, il a quelque peu dilué l'objectif, atténué l'impact et affaibli la transparence de l'instrument. La nature temporaire de SURE a été cruciale pour parvenir à un accord politique dans les 27 États membres (UE-27), même si certains souhaitent la mise en place d'un dispositif permanent au niveau de l'UE. Le caractère peu contraignant de SURE s'est révélé un atout majeur et a permis des réponses rapides et adaptées au niveau des États membres en tenant compte des compétences nationales. L'enveloppe de 100 milliards d'euros a été jugée suffisante et la répartition des fonds basée sur la demande a été accueillie favorablement par tous les États membres. Enfin, l'architecture financière était appropriée compte tenu des contraintes budgétaires de l'UE.

La valeur ajoutée de SURE pour l'UE était significative, bien qu'il y ait eu quelques opportunités manquées. SURE a démontré les avantages d'une action coordonnée rapide au niveau de l'UE. Il a mis en lumière le principe de solidarité européen et contribué à promouvoir la cohésion. Il est possible que les financements SURE aient évité des retombées négatives au sein de l'UE en fournissant une marge de manœuvre financière,

²⁵ Socle européen des droits sociaux, https://commission.europa.eu/system/files/2017-11/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_fr.pdf

²⁶ Il était possible de mobiliser les fonds SURE pour financer des mesures liées à la formation si celles-ci étaient intégrées à des dispositifs de chômage partiel ou d'autres dispositifs similaires. Par exemple, SURE a financé la formation professionnelle des employés en chômage partiel au Portugal.

mais ces impacts ne sont pas modélisés dans cette évaluation. L'expérience de SURE a également renforcé la confiance dans la capacité de l'UE à répondre aux crises (futures). Malgré le succès de SURE, l'acceptation politique des instruments basés sur l'emprunt commun reste nuancée. Selon l'évaluation, le succès de SURE n'a pas été exploité pour améliorer la perception qu'ont les citoyens de l'UE. La forte sensibilisation des citoyens aux mesures financées par SURE n'a pas été étendue à l'instrument SURE lui-même, l'UE et les États membres n'ayant pas largement communiqué sur son utilisation, sa portée et ses impacts. Un recours accru au partage de connaissances et à l'apprentissage collaboratif aurait pu permettre à SURE de générer une plus grande valeur ajoutée pour l'UE. Si l'urgence de la crise a limité les possibilités de partage des connaissances au début, la Commission peut néanmoins encore saisir l'occasion pour faciliter l'apprentissage mutuel en matière de conception et de mise en œuvre de mesures liées à l'emploi. Une telle collaboration permettrait aux États membres de bénéficier d'expertises et d'innovations communes, ce qui les aiderait à mieux se préparer aux crises futures.

Conclusions et enseignements

SURE est une initiative phare qui a soutenu les États membres en atténuant efficacement le choc économique provoqué par la pandémie de COVID-19. Dans un contexte de crise sans précédent et de grande incertitude, SURE a fourni aux États membres une marge de manœuvre cruciale qui a aidé la plupart d'entre eux à étendre leurs dispositifs de maintien de l'emploi et à renforcer leur réponse à la crise, protégeant ainsi les emplois et les revenus des travailleurs. L'instrument a également permis des économies notables sur les taux d'intérêt qui ont pu être allouées à d'autres dépenses. L'analyse du scénario contrefactuel, dans lequel les prêts SURE n'auraient pas existé, suggère une issue moins favorable, à la fois en ce qui concerne la performance sur le plan macroéconomique et sur le plan fiscal. L'évaluation de SURE montre qu'il a permis de répondre aux défis immédiats posés par la pandémie de COVID-19 et de favoriser une reprise économique solide. Les conclusions mettent en relief l'additionnalité, l'efficacité et la pertinence de l'instrument, affirmant son rôle en tant que composante essentielle de la réponse politique de l'UE à la pandémie.

Les leçons tirées de la mise en œuvre de SURE peuvent éclairer les ripostes aux crises futures. L'un des enseignements clés est l'importance des évaluations systématiques et de la responsabilisation dans la gestion des dispositifs de maintien de l'emploi au niveau national. Les règles prudentielles et les garanties nationales doivent être adaptées au profil de risque réel afin de protéger les intérêts financiers de l'UE sans compromettre sa capacité à réagir rapidement en temps de crise. L'évaluation indique également qu'il est, d'une part, important de renforcer le partage des connaissances et l'apprentissage mutuel entre les États membres et, d'autre part, nécessaire d'améliorer les stratégies de communication pour démontrer la pertinence et l'impact de SURE auprès des citoyens de l'UE. Enfin, l'évaluation a permis de tirer plusieurs enseignements clés en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre de tels dispositifs, bien que certains d'entre eux méritent d'être approfondis. Elle a notamment conclu que les dispositifs futurs pourraient être mieux ciblés afin de prévenir certains effets négatifs comme l'inflation et la fuite des aides vers ceux qui n'en ont pas besoin. L'amélioration du ciblage de groupes divers tels que les travailleurs indépendants, les jeunes et les travailleurs saisonniers pourrait amplifier l'impact redistributif, tandis que l'intégration d'éléments de formation peut produire des avantages à long terme en améliorant la préparation à l'emploi. La durée de l'aide doit être mûrement réfléchie afin de trouver un juste équilibre qui permet d'apporter un soutien financier immédiat tout en assurant la flexibilité à long terme du marché du travail. En outre, le renforcement des capacités de l'administration publique ainsi que

l'amélioration des systèmes informatiques en vue d'une meilleure intelligence économique, d'une meilleure analyse des risques et d'une meilleure interopérabilité peuvent contribuer à une gestion des programmes plus efficace et réduire le risque d'abus tout en facilitant une réponse rapide. Les conclusions des évaluations menées dans les États membres non bénéficiaires montrent combien il est important d'inciter les entreprises à se restructurer, à former leurs personnels, à augmenter les taux de remplacement du salaire pour les travailleurs à faible revenu et à mettre en œuvre des mesures incitatives pour favoriser une sortie en douceur du dispositif.

Zusammenfassung

Hintergrund und Kontext

Die COVID-19-Pandemie hat der Wirtschaft der Europäischen Union (EU) einen plötzlichen und heftigen Schock versetzt. Die Wirtschaftsleistung schrumpfte im zweiten Quartal 2020 um fast 12 % und übertraf damit den Rückgang im ersten Quartal 2009 während der globalen Finanzkrise von um 3%. Die Beschäftigungszahlen für den gleichen Zeitraum zeichnen ein ähnlich düsteres Bild, wobei der Arbeitsmarkt den größten Rückgang in der jüngeren Geschichte erlebte. Im zweiten Quartal 2020 waren im Vergleich zum Jahresende 2019 6,5 Millionen Menschen weniger beschäftigt²⁷, ein Rückgang von 3,4 %. Die Gesamtarbeitsstunden sanken zu Beginn der Krise um fast 15 %²⁸, was die tiefgreifenden Effekte der politisch mandatierten Eindämmungsmaßnahmen auf die Arbeitskräfte der EU verdeutlicht.

Angesichts der beispiellosen wirtschaftlichen Turbulenzen und Unsicherheit kündigte die Europäische Kommission am 13. März 2020 das Europäische Instrument zur vorübergehenden Unterstützung zur Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) an²⁹. Es handelte sich um eines von drei europäischen „Sicherheitsnetzen“ mit einem Gesamtbetrag von 540 Mrd. EUR zusammen mit dem Paneuropäischen Garantiefonds zur Stärkung der Tätigkeiten der Europäischen Investitionsbank (EIB) und des Instruments zur Pandemie-Krisenhilfe (PCS) des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM³⁰). Mit einem Finanzrahmen von 100 Mrd. EUR sollte SURE den Mitgliedstaaten Darlehen zur Finanzierung von Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsplätze und des Einkommens der Arbeitskräfte gewähren. Die Europäische Kommission hat am 2. April 2020 die SURE-Verordnung vorgeschlagen³¹. Mit der Verabschiedung der SURE-Verordnung im Mai 2020 erweiterte der Rat deren Anwendungsbereich auf gesundheitsbezogene Maßnahmen.

Der Grundgedanke von SURE lag in der erwiesenen Wirksamkeit von Regelungen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen (Job Retention Schemes – JRS) bei der Dämpfung der Auswirkungen vorübergehender exogener Schocks auf die Beschäftigung. Es lagen überzeugende empirische Belege dafür vor, dass JRS, insbesondere Kurzarbeit (short-time work – STW), in einem Abschwung viel effektiver und effizienter sein können als Arbeitslosengeld- oder Transferzahlungen. Der Impuls für kollektive Maßnahmen auf EU-Ebene und die Solidarität bei der Unterstützung von JRS wurde durch die inhärenten Schwachstellen einer Währungsunion ohne fiskalische Stabilisatoren sowie durch die Anerkennung der potenziellen positiven Ausstrahlung dieser Maßnahmen auf die gesamte

²⁷ Quelle: Eurostat. The number of employed people aged 20-64 years in the EU, quarterly data, seasonally adjusted. (Die Zahl der Arbeitnehmenden im Alter von 20 bis 64 Jahren in der EU, vierteljährliche Daten, saisonbereinigt.)

²⁸ Ando, M.S., Balakrishnan, M.R., Gruss, B., Hallaert, M.J.J., Jirasavetakul, L.B.F., Kirabaeva, K., Klein, N., Lariou, A., Liu, L.Q., Malacrino, D. and Qu, M.H., 2022. European labor markets and the COVID-19 pandemic: Fallout and the path ahead. Internationaler Währungsfonds

²⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, die europäische Investitionsbank und die Euro-Gruppe, Die koordinierte wirtschaftliche Reaktion auf die COVID-19-Pandemie, COM(2020) 112 final. [Hier](#) abrufbar

³⁰ Europäische Zentralbank, „The COVID-19 crisis and its implications for fiscal policies“, *Economic Bulletin*, Ausgabe 4, 2020.

³¹ Verordnung (EU) 2020/672 des Rates vom 19. Mai 2020 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch, [hier](#) abrufbar

EU verstärkt.³² Das Fehlen von Schutzmaßnahmen für Arbeitnehmende und Selbstständige zu Beginn der COVID-19-Pandemie in mehreren Mitgliedstaaten, insbesondere in Mittel- und Osteuropa, unterstrich die Notwendigkeit einer kohärenten europäischen Strategie. Diese Strategie zielte darauf ab, die asymmetrischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Bewältigung des Schocks zu überwinden und es ihnen ohne Haushaltszwänge zu ermöglichen, mehr entscheidende Unterstützung während der Pandemie bereitzustellen.

- **SURE stand für einen neuartigen Ansatz innerhalb des politischen Instrumentariums der EU**, der sich durch seine schnelle Umsetzung, den Schwerpunkt auf den Erhalt von Arbeitsplätzen und eine innovative Finanzarchitektur auf der Grundlage gemeinsamer Kreditaufnahmen auszeichnet, die durch ein System nationaler Garantien aller Mitgliedstaaten gestützt wird. SURE zeichnete sich durch eine klare soziale Ausrichtung und minimale Konditionalität aus. Es folgte einer „zweckorientierten Definition“ förderfähiger Interventionen unter Wahrung der nationalen Zuständigkeiten und gleichzeitiger Bewältigung der Anforderungen einer außergewöhnlichen Krise.
- **Diese Evaluierung bietet eine umfassende Ex-post-Bewertung der Gestaltung, der Leistung und der makroökonomischen Auswirkungen dieses neuartigen Instruments.** Sie befasst sich mit kritischen Fragen, die von den Akteuren hinsichtlich der Additionalität der von SURE bereitgestellten Finanzierung, unbeabsichtigten Folgen (entweder positiv oder negativ) von durch SURE finanzierten Maßnahmen und der Thematik aufgeworfen wurden, ob das SURE-Rahmenwerk das Risiko von Unregelmäßigkeiten und Betrug wirksam minimieren konnte. Diese Evaluierung trägt nicht nur zur Rechenschaftspflicht bei, sondern fördert auch Lernprozesse und informiert zukünftige politische Gestaltungsmöglichkeiten. Sie wird auch zu Debatten und Diskussionen darüber beitragen, wie die EU in Zukunft auf gemeinsame große Schocks und Herausforderungen reagiert und diese wahrnimmt, und dabei auf die Erfahrungen aus der Umsetzung von SURE zurückgreifen.
- **Die Evaluierung basiert auf einem umfangreichen Beweismaterial, das sowohl primäre als auch sekundäre Forschungsmethoden umfasst.** Dazu gehören eine eingehende Analyse offizieller Unterlagen und Daten, eine strukturierte Durchsicht wissenschaftlicher und grauer Literatur, die Analyse makroökonomischer Daten und die Erstellung kontrafaktischer Szenarien sowie die auf dem Okunschen Gesetz basierende Modellierung von Arbeitslosigkeit. Die faktischen und empirischen Daten werden durch umfassende Konsultationen der Akteure angereichert, darunter Interviews mit 105 wichtigen Akteuren, Umfrage-Feedback aus 17 der 19 begünstigten Mitgliedstaaten und die Beiträge von 45 Wissenschaftlern und Experten im Rahmen einer Delphi-Befragung. Die Bewertung stützt sich auch auf die kollektiven Erkenntnisse aus fünf Workshops mit Sozialpartnern, Wissenschaftlern und Experten.

Die wichtigsten Erkenntnisse der Evaluierung

WIRKSAMKEIT UND ADDITIONALITÄT VON SURE

³² Vanderbroucke, F., Luigjes, C., Nicoli, F., Kuhn, T., Fischer, G., Burgoon, B., Beetsma, R. and Andor, L., *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 2020, <https://cepr.org/voxeu/columns/european-commissions-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>

Die SURE-Finanzierung wurde schnell und in großem Umfang in Anspruch genommen. Neunzehn Mitgliedstaaten nahmen SURE-Darlehen auf, mehr als die ursprünglich von der Kommission erwarteten 15. Der Finanzrahmen wurde nahezu vollständig zugesagt und ausgezahlt (98,4 Mrd. EUR). Die drei Hauptbegünstigten waren Italien, Spanien und Polen, auf die 60 % des gesamten ausgezahlten Finanzierungsbetrags entfielen. Die makroökonomische Bedeutung der SURE-Finanzierung reichte von 0,5 % des BIP 2020 (Ungarn) bis 3,7 % (Griechenland). Der Beitrag des SURE-Darlehens zu den gesamten JRS-Ausgaben im Zeitraum (2020–2022) schwankte zwischen 28 % und 100 %. Die Umsetzung verlief relativ reibungslos, wobei in Polen und Rumänien Absorptionsprobleme auftraten (diese wurden anschließend gelöst). Im Einklang mit dem Hauptzweck des Instruments wurde die SURE-Finanzierung überwiegend (95 %) für beschäftigungsbezogene Maßnahmen genutzt, insbesondere in den Bereichen Kurzarbeit (49 %) und Einkommensunterstützung für Selbstständige (31 %). Weitere 9 % wurden für Lohnzuschüsse und 6 % für sonstige Beschäftigungsmaßnahmen bereitgestellt. Nur 5 % wurden gesundheitsbezogenen Maßnahmen zugewiesen, was deren insgesamt „ergänzenden“ Charakter bestätigt.

Die Mitgliedstaaten nutzten die SURE-Finanzierung auf unterschiedliche Weise, um ihren unterschiedlichen Arbeitsmarktstrukturen und -bedürfnissen sowie den Unterschieden in den wirtschaftlichen Bedingungen und politischen Reaktionen Rechnung zu tragen. Einige Länder (z. B. Bulgarien, Griechenland, Slowakei) stellten erhebliche Teile für Kurzarbeit bereit, während andere (z. B. Ungarn, Rumänien) beträchtliche Mittel für gesundheitsbezogene Maßnahmen bereitstellten. In Irland, Kroatien und Malta waren Lohnsubventionen besonders wichtig, während in Belgien und Tschechien erhebliche Teile der SURE-Finanzierung für die Unterstützung Selbstständiger bereitgestellt wurden. Insbesondere wurden in den meisten begünstigten Mitgliedstaaten (außer Italien) die wichtigsten COVID-19-bezogenen JRS-Maßnahmen durch SURE finanziert.

2020 profitierte jedes dritte Unternehmen und jede dritte Arbeitskraft von SURE-finanzierten Maßnahmen (beschäftigungsbezogen). 2020 wurden durch SURE-finanzierte Beschäftigungsmaßnahmen schätzungsweise 31,5 Millionen Menschen und 2,7 Millionen Unternehmen unterstützt. Über 98 % der über SURE unterstützten Unternehmen in den meisten begünstigten Mitgliedstaaten (außer Belgien) waren kleine und mittlere Unternehmen (KMU), was dem Anteil der KMU an der Grundgesamtheit der Unternehmen (99,8 %) sehr nahekommt. Der Anteil der Selbstständigen lag bei 30 % der von SURE unterstützten Arbeitnehmenden, wobei es Unterschiede auf Länderebene gab. Die Versorgung von Arbeitnehmenden in atypischem Beschäftigungsverhältnis war von der Ausgestaltung der nationalen Maßnahmen abhängig. Beispielsweise erweiterten Zypern und Spanien die Anspruchsberechtigung für Arbeitnehmende in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (z. B. Saisonarbeitskräfte) und sorgten so für eine verstärkte Unterstützung, während Griechenland und Italien für Arbeitskräfte in einem atypischen Beschäftigungsverhältnis eine spezifische Einkommensunterstützung einführten und die wichtigsten Kurzarbeitsprogramme ergänzten. Obwohl zur sektoralen Abdeckung von SURE-finanzierten Maßnahmen nur begrenzte Daten vorliegen, deuten Fallstudienländer darauf hin, dass die sektorale Abdeckung angemessen und auf die am stärksten von der COVID-19-Pandemie betroffenen Sektoren abgestimmt war, wie z. B. Unterkünfte- und Verpflegungsservices, Groß- und Einzelhandel und Fertigung.

Die SURE-Finanzierung war sowohl additional als auch wirkungsvoll. Sie trug maßgeblich dazu bei, den Mitgliedstaaten den erforderlichen haushaltspolitischen Spielraum zur Bewältigung des durch die COVID-19-Pandemie verursachten wirtschaftlichen Schocks zu geben, um JRS und ähnliche Maßnahmen umsetzen oder ausweiten zu können. Die Umfrageantworten der begünstigten Mitgliedstaaten, die durch Interviews mit Experten und Ratingagenturen (CRA) unterstützt wurden, bestätigten, dass SURE den Mitgliedstaaten die finanzielle Flexibilität bot, ihre

Krisenbekämpfungsmaßnahmen zu verstärken und ihre Kapazitäten zum Schutz der Beschäftigungs- und Einkommensniveaus in Zeiten erheblicher wirtschaftlicher und sozialer Störungen und Unsicherheit zu stärken.

Ohne SURE-Finanzierung hätten viele Mitgliedstaaten beschäftigungsbezogene Maßnahmen und andere öffentliche Ausgaben kürzen müssen. Die Ergebnisse der kontrafaktischen Szenarioanalyse deuten darauf hin, dass ohne SURE-Finanzierung wahrscheinlich mindestens zehn Mitgliedstaaten ihre Ausgaben für JRS und damit den Umfang der umgesetzten Maßnahmen in Bezug auf Deckung, Großzügigkeit und/oder Dauer hätten reduzieren (oder erheblich reduzieren) müssen. In acht weiteren Ländern wären die JRS-Ausgaben in etwa gleich oder niedriger ausgefallen. Lettland ist der einzige Mitgliedstaat, der es ohne SURE-Unterstützung hätte schaffen können, seine JRS-Ausgaben aufrechtzuerhalten. Während jede kontrafaktische Analyse ein gewisses Maß an Unsicherheit und Vermutung beinhaltet (da kontrafaktische Szenarien sich einer Beobachtung entziehen), wurden Beweise aus verschiedenen Quellen und Methoden (Befragungen, Länderfallstudien, makroökonomische Datensätze und JRS-Mapping) kombiniert und gegengeprüft, um die Zuverlässigkeit und Robustheit der Ergebnisse zu überprüfen.

SURE trug entscheidend dazu bei, weniger günstige makroökonomische Entwicklungen zu verhindern. Anhand der Analyse nach dem Okunschen Gesetz konnten im Jahr 2020 EU-weit schätzungsweise 1,21 bis 2,08 Millionen Menschen Arbeitslosigkeit vermeiden, davon befanden sich zwischen 1,03 und 1,66 Millionen Menschen in SURE-begünstigten Mitgliedstaaten. Obwohl das Okunsche Gesetz keine Kausalität impliziert, dürften die erheblichen Arbeitsmarktinterventionen der Mitgliedstaaten, einschließlich JRS, eine Schlüsselrolle bei der Sicherung der Beschäftigung gespielt haben³³. Die kontrafaktische Analyse ergibt, dass die SURE-Finanzierung dazu beitragen konnte, allein im Jahr 2020 135.300 bis 502.900 Menschen vor der Arbeitslosigkeit zu bewahren, wobei diese Zahlen die Auswirkungen wahrscheinlich unterschätzen³⁴. Während der COVID-19-Pandemie sank die Streuung der Arbeitslosenquoten zwischen den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten und näherte sich den Zahlen der Nichtbegünstigten an, wobei die Verhinderung von Arbeitsplatzverlusten im Jahr 2020 durch SURE zu diesem Nivellierungseffekt beitrug.

Die begünstigten SURE-Mitgliedstaaten zeigten eine starke Widerstandsfähigkeit angesichts einer beispiellosen Krise. Trotz eines stärkeren Produktionsrückgangs als während der großen Finanzkrise und im Vergleich zu nicht begünstigten Mitgliedstaaten erholten sich die SURE-begünstigten Mitgliedstaaten nicht nur schneller, sondern zeigten

³³ Trotz der Einschränkungen des Okunschen Gesetzes – das den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Wirtschaftsleistung beschreibt, wobei keine Kausalzusammenhänge hergestellt werden, und der größeren Zuschreibungsherausforderungen, die sich aus der Vielzahl wirtschaftlicher Maßnahmen, die während der COVID-19-Pandemie umgesetzt wurden, ergaben – wurde es aus drei Hauptgründen gewählt: (i) um Konsistenz und Kontinuität mit früheren Analysen sicherzustellen, (ii) angesichts der Verbreitung und des Umfangs der verabschiedeten JRS-Maßnahmen und (iii) unter Berücksichtigung der Tatsache, dass kontrafaktische Ansätze wie Mikrostudien und allgemeine Gleichgewichtsmodelle ihre eigenen Herausforderungen und Einschränkungen bei der Bewertung der Auswirkungen in allen SURE-Empfängerländern als Gruppe mit sich bringen.

³⁴ Die Unterschätzung der tatsächlichen Auswirkungen der JRS-Maßnahmen und von SURE im Jahr 2020 ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass man sich bei der Anwendung des Okunschen Gesetzes auf historische Daten verlassen hat, die die zusätzlichen Auswirkungen der JRS-Politik während der Pandemie möglicherweise nicht vollständig widerspiegeln, sowie auf die breiteren schützenden Auswirkungen der nicht in der Analyse enthaltenen politischen Reaktionen und die Fortsetzung der JRS-Ausgaben über das Jahr 2020 hinaus, die die Analyse nicht quantifiziert

auch eine noch stärkere Erholung als nach der Finanzkrise. Diese Widerstandsfähigkeit wurde auch durch ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, die Beschäftigungsquoten nach dem ersten Schock der Pandemie relativ schnell zu stabilisieren, ganz im Gegensatz zu den anhaltenden Auswirkungen, die während der globalen Finanzkrise beobachtet wurden. Der Anstieg der Arbeitslosenquoten in den SURE-begünstigten Mitgliedstaaten war im Jahr 2020 deutlich geringer und stieg nur um 5 % an, verglichen mit 7,5 % in den nicht begünstigten Mitgliedstaaten und 35 % während der globalen Finanzkrise.

Neben den makroökonomischen Ergebnissen könnten durch SURE finanzierte Maßnahmen ein komplexes Spektrum ungewollter Entwicklungen herbeigeführt haben, sowohl positiver als auch negativer Natur. In Italien, Litauen und Polen gab es Bedenken, dass JRS unbeabsichtigt notwendige Unternehmensumstrukturierungen behindert und Unternehmen mit geringer Produktivität gestützt haben könnten. Im Gegensatz dazu verzeichneten Spanien und Portugal möglicherweise langsamere Arbeitsmarktanpassungen, wobei Spanien eine mögliche Einschränkung der aktiven Arbeitssuche feststellte. Trotz dieser unterschiedlichen Entwicklungen sind sich Wissenschaftler und Experten einig, dass etwaige negative Auswirkungen auf die berufliche Mobilität aus drei Gründen wahrscheinlich begrenzt sein dürften: (i) Unterstützung stand allen Unternehmen und Arbeitskräften zur Verfügung, die von den politisch vorgeschriebenen Eindämmungsmaßnahmen betroffen waren (es war nicht speziell auf Unternehmen mit bereits bestehenden strukturellen Schwierigkeiten ausgerichtet), (ii) während der Pandemie gab es weniger offene Stellen, was den Spielraum für Jobwechsel einschränkte, und (iii) eine rasche wirtschaftliche Erholung, die ein rasches Auslaufen der Förderprogramme ermöglichte (was das Risiko verringerte, dass die Programme von Unternehmen mit strukturellen Problemen ausgenutzt würden). Darüber hinaus haben JRS möglicherweise unbeabsichtigt zur Dualität des Arbeitsmarktes beigetragen, dennoch haben sie auch positive Veränderungen vorangetrieben, wie die Vermeidung von Hystereseeffekten, die Formalisierung des informellen Sektors und steuerliche Vorteile durch höhere Steuereinnahmen. Diese Maßnahmen unterstützten insbesondere die unternehmerische Kontinuität, verbesserten den sozialen Schutz und förderten sogar die digitale Transformation, was ein Lichtblick in beispiellosen Zeiten war.

Obwohl die verfügbaren Beweise begrenzt und überwiegend anekdotisch sind, stützen sie die Annahme, dass SURE-finanzierte gesundheitsbezogene Maßnahmen wirksam waren. Akteure in Fallstudienländern geben an, dass durch SURE finanzierte gesundheitsbezogene Maßnahmen eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der Reaktion des Gesundheitssektors und der Gewährleistung der Sicherheit am Arbeitsplatz gespielt haben. In Polen haben zusätzliche finanzielle Anreize für eine beträchtliche Anzahl von Fachkräften im Gesundheitswesen wahrscheinlich einen möglicherweise einen schwerwiegenden Mangel an medizinischem Personal verhindert. In Portugal haben SURE-gestützte Gesundheitsmaßnahmen nicht nur die Arbeitnehmenden geschützt und die Ausbreitung des Virus eingeschränkt, sondern auch die allgemeine Gesundheitsreaktion auf die Krise gestärkt. Als unmittelbare Folge ebneten diese Initiativen den Weg für die Rückkehr der Arbeitnehmenden an ihren Arbeitsplatz und der Kinder in die Schule.

SURE-Darlehen wirkten sich positiv auf die öffentlichen Finanzen der Mitgliedstaaten aus, indem sie die Zinszahlungen senkten und die Laufzeiten verlängerten. Schätzungen der Kommission zufolge profitierten die 19 Mitgliedstaaten, die SURE-Darlehen nutzten, von Zinseinsparungen in Höhe von 9,3 Mrd. EUR. Die Analyse der Banco de España³⁵ (unter Verwendung eines modernen Tools zur Bewertung der Schuldentragfähigkeit) unterstützt die Analyse der Kommission. Durch den Ersatz

³⁵ Banco de España, *Computing the EU's SURE interest savings using an extended debt sustainability assessment tool*, Dokument Nr. 2210, 2022.

risikoreicherer Staatsschuld mit kürzeren Laufzeiten durch sicherere, längerfristige gemeinsame Schulden erzielte SURE für die vier untersuchten Länder (Belgien, Italien, Portugal, Spanien) erhebliche Zinseinsparungen (3–12 % des über 10 Jahre ausgezahlten Gesamtbetrags). Unter angespannten Marktbedingungen wären die Einsparungen für diese Länder deutlich größer gewesen. SURE-Darlehen waren finanziell attraktiv, nicht nur für hoch verschuldete Länder wie Italien und Spanien (für die die Aufnahme zusätzlicher Staatsschulden teurer gewesen wäre), sondern auch für Länder mit einem kleinen lokalen Fremdkapitalmarkt, die trotz ihrer niedrigen Schuldenquote (z. B. Bulgarien, Estland) in der Regel Schwierigkeiten haben, bei Anleiheemissionen lange Laufzeiten zu platzieren. Durch das Ausnutzen ihrer flacheren Zinsstrukturkurve war die EU in der Lage, SURE-Darlehen mit relativ langen Laufzeiten (im Durchschnitt 15 Jahre) und niedrigeren Zinssätzen im Vergleich zu am Markt begebenen Staatsanleihen bereitzustellen.

Die innovative Finanzarchitektur von SURE brachte konkrete Vorteile. Im Rahmen von SURE hat die EU zwischen Oktober 2020 und Dezember 2022 Sozialanleihen in Höhe von 98,4 Mrd. EUR ausgegeben. Diese Emissionen waren aus zwei Hauptgründen von Bedeutung: (i) die Ausweitung der EU-Kreditaufnahme und (ii) die strategische Entscheidung, Sozialanleihen statt den üblichen "Plain Vanilla" Anleihen auszugeben. Die Evaluierung zeigt, dass die Emission von SURE-Anleihen nicht nur dazu beigetragen hat, die EU als bedeutenden Akteur auf den Anleihemärkten zu etablieren, sondern auch ihre Strategie für künftige Großemissionen geprägt haben, insbesondere im Rahmen des Next Generation EU (NGEU)-Fonds. Das schiere GröÙe der SURE-Emissionen trug auch dazu bei, die Sichtbarkeit und GröÙe von Sozialanleihen als Anlageklasse für Umwelt, Soziales und Governance (ESG) zu verbessern. Es gibt in erster Linie anekdotischer Belege dafür, dass SURE-Anleihen neue Anleger auf die Märkte für Sozialanleihen gelockt und so den Anlegerkreis diversifiziert und erweitert haben. Zur Rolle des EU-Rahmens für Sozialanleihen als Benchmark oder Muster für andere Emittenten gehen die Meinungen jedoch auseinander. Weitere Emissionen von Sozialanleihen und Maßnahmen der Kommission würden die Marktentwicklung und -standardisierung fördern.

ERWÄGUNGEN ZUR EFFIZIENZ

Die Vorteile von SURE übertreffen die damit verbundenen geringen Kosten deutlich. Als Kreditaufnahme- und -vergabeinstrument ohne Haushaltsbeiträge war SURE als äußerst effizientes Werkzeug angelegt. Die damit verbundenen Kosten waren hauptsächlich administrativer Natur. Auf EU-Ebene erforderte die Umsetzung und Verwaltung von SURE eine erhebliche Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Generaldirektionen (GD) innerhalb der Kommission. Eine Schätzung der Vollzeitäquivalente (VZÄ), die an den Verhandlungen und der Umsetzung von SURE auf Ebene der Mitgliedstaaten beteiligt sind, ist nicht möglich. Die begünstigten Mitgliedstaaten sind jedoch der Ansicht, dass die mit SURE verbundenen Kosten und Berichtsanforderungen angemessen und verhältnismäßig waren. Einige kleinere Mitgliedstaaten meldeten Probleme bei der Berichterstattung, diese wurden jedoch nicht als erheblich angesehen.

Die auf einer Teilabdeckung durch Garantie (25 %) basierende Finanzarchitektur war äußerst effizient. Dies markierte eine Abkehr von der übermäßig vorsichtigen Garantiestruktur der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und machte SURE effizienter und skalierbarer. Zum Zeitpunkt des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie im März 2020 war die Haushaltskapazität der EU begrenzt, da sich der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) seinem Ende näherte. Der Spielraum – der Puffer zwischen der Eigenmittelobergrenze und der Zahlungsobergrenze – war nahezu ausgeschöpft. In diesem Zusammenhang hat das System nationaler Garantien „künstlichen Spielraum“ geschaffen,

um der EU die Aufnahme von Krediten am Markt zu ermöglichen. Nationale Garantien und umsichtige Finanzvorschriften (z. B. Konzentrationsgrenzen³⁶, Begrenzung des jährlichen Risikos auf maximal 10 %) wurden von den Ratingagenturen nicht als kritisch angesehen. Die EU nahm Kredite zu günstigeren Konditionen auf als viele ihrer Mitgliedstaaten, obwohl sie nicht über ein „Socium“ oder die gleichen Bedingungen wie große staatliche Emittenten (wie Frankreich oder Deutschland) verfügte. Letzteres hat verschiedene Ursachen, wie z. B. nichtständige Präsenz oder die nicht vorhandene Möglichkeit, eigene Einnahmen zu erzielen, Nutzung der Syndizierung, inländische Ausrichtung einiger Anleger. Insgesamt zeigten sich die Mitgliedstaaten mit den Konditionen der SURE-Darlehen zufrieden, was den strategischen Erfolg ihrer Finanzarchitektur unterstreicht.

Bei den von SURE finanzierten Maßnahmen wurden keine ungewöhnlich hohen Betrugs- oder Fehlerquoten festgestellt. Die Mitgliedstaaten nutzten eine Mischung aus Ex-ante- und Ex-post-Kontrollmaßnahmen, um die ordnungsgemäße Verwendung der durch SURE finanzierten Unterstützung sicherzustellen. Wenn es zu Betrug und Verstößen kam, gingen die Behörden bei ihren Bemühungen, Probleme zu beheben und falsch zugewiesene Gelder zurückzufordern, proaktiv und gewissenhaft vor. Obwohl es eine angemessene Finanzkontrolle der Ausgaben gab, stehen in den meisten begünstigten Mitgliedstaaten umfassende nationale Leistungsprüfungen oder Bewertungen dieser Systeme noch aus³⁷ (trotz des umfassenden Einsatzes von JRS und der damit verbundenen erheblichen finanziellen Aufwendungen). Dieses Fehlen einer Bewertung nach der Umsetzung hinterlässt eine Lücke im umfassenden Verständnis der Effizienz und Wirksamkeit der Systeme.

KOHÄRENZ DES INSTRUMENTS

SURE wurde an mehreren nachhaltigen Entwicklungszielen (SDG) ausgerichtet und leistete einen bemerkenswerten Beitrag. Im Sinne von SDG 8 (menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum) und SDG 3 (Gesundheit und Wohlergehen) finanzierte es ausschließlich öffentliche Ausgaben, die als Sozialausgaben klassifiziert werden konnten. Es gibt keine Hinweise darauf, dass durch SURE finanzierte Maßnahmen anderen SDG „erheblichen Schaden“ zugefügt haben. Vielmehr wird erwartet, dass SURE-finanzierte Maßnahmen zu anderen Zielen wie SDG 5 (Gleichstellung der Geschlechter) beigetragen haben. Daten aus Spanien zeigen, dass Kurzarbeitsprogramme einen gewissen Beitrag zur Abmilderung der unverhältnismäßigen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf Frauen geleistet haben. Die ausdrückliche Erwähnung von Selbstständigen in der SURE-Verordnung ermöglichte eine umfassendere Abdeckung der Arbeitskräfte, es liegen jedoch gemischte Belege dafür vor, ob durch SURE finanzierte Maßnahmen zur Verringerung der Ungleichheiten innerhalb der Länder beigetragen haben (SDG 10), wobei der Schutz von Selbstständigen und Arbeitnehmenden in atypischem Beschäftigungsverhältnis in allen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfiel. Einige Literaturquellen und die italienische Fallstudie deuten darauf hin, dass Kurzarbeitsprogramme die Auswirkungen der Pandemie auf verschiedene Personengruppen (Festangestellte vs. Arbeitnehmende in atypischem Beschäftigungsverhältnis vs. Arbeitslose) verstärkt haben könnten. Dies sollte jedoch nicht als Mangel der Kurzarbeitssysteme angesehen werden, sondern unterstreicht vielmehr die Notwendigkeit, den Schutz für Arbeitnehmende in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und Arbeitslose in Krisenzeiten mit zusätzlichen Maßnahmen zu verbessern.

³⁶ Höchstens 60 % für die drei größten kreditnehmenden Mitgliedstaaten.

³⁷ In einigen begünstigten Mitgliedstaaten, darunter Belgien, Griechenland, Litauen, Spanien und die Tschechische Republik, liegen Belege aus solchen Bewertungen oder Wirtschaftsstudien vor.

SURE spiegelte die allgemeine sozialpolitische Agenda der EU wider und diente als Instrument zum Schutz der EU-Bürgerinnen und -Bürger bei exogenen Schocks. Es stand im Einklang mit der europäischen Säule sozialer Rechte, der 2017 ins Leben gerufenen EU-Sozialstrategie³⁸, um sicherzustellen, dass der Übergang zu Klimaneutralität, Digitalisierung und demografischem Wandel sozial fair und gerecht verläuft.

Mehrere Mitgliedstaaten nutzten die SURE-Finanzierung und die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) als sich gegenseitig ergänzende Maßnahmen. Elf Mitgliedstaaten kombinierten die SURE-Finanzierung mit ESIF, um beschäftigungsbezogene Maßnahmen zu unterstützen. Manchmal wurden die beiden Instrumente zur Finanzierung ergänzender Maßnahmen genutzt, z. B. während SURE zur Finanzierung beschäftigungsbezogener Maßnahmen verwendet wurde, erfolgte die Finanzierung von Schulungsmaßnahmen aus ESIF-Mitteln³⁹. Die Beteiligung der ESIF-Fonds an Kofinanzierungsmaßnahmen weist auf einen gemeinsamen und abgestimmten Ansatz hin, um die Wirkung der verfügbaren Mittel zu maximieren. Die Nutzung von SURE in Verbindung mit ESIF führte weder zu Herausforderungen noch zu Synergien.

RELEVANZ UND EU-MEHRWERT VON SURE

Die schnelle Bereitstellung und das flexible Design von SURE machten es während der COVID-19-Pandemie zu einem äußerst relevanten und geeigneten Instrument. Die außerordentliche Geschwindigkeit, mit der das Instrument eingerichtet wurde, trug zu seiner Aktualität und Relevanz bei. SURE war während des gesamten Umsetzungszeitraums relevant, obwohl die Bedeutung seiner Unterstützung im Laufe der Zeit abnahm, da im Jahr 2022 weniger Mitgliedstaaten SURE-Unterstützung benötigten (Rückgang von 19 im Jahr 2020 auf vier im Jahr 2022), was die Dynamik der Pandemie widerspiegelt.

Die neuartigen Designmerkmale von SURE waren der Schlüssel zu seiner politischen Akzeptanz und seinem Erfolg. Der Ex-ante-Schwerpunkt auf JRS war im Kontext der EU-Arbeitsmärkte relevant und erwies sich auch im Nachhinein als relevant und wirksam. Obwohl die Ausweitung des Anwendungsbereichs des Instruments auf gesundheitsbezogene Maßnahmen für einige Mitgliedstaaten hilfreich war, hat sie den Schwerpunkt, die Wirkung und die Transparenz des Instruments etwas abgeschwächt. Der vorübergehende Charakter von SURE war entscheidend für eine politische Einigung in den 27 Mitgliedstaaten (EU-27), obwohl einige ein dauerhaftes System auf EU-Ebene begrüßen würden. Das geringe Maß an Vorschriften wurde als große Stärke angesehen, die ein zeitnahes und maßgeschneidertes Reagieren auf Ebene der Mitgliedstaaten ermöglichte und die nationalen Zuständigkeiten respektierte. Der Finanzrahmen von 100 Mrd. EUR wurde als ausreichend erachtet und die nachfrageorientierte Zuteilung wurde von allen Mitgliedstaaten positiv aufgenommen. Schließlich war die Finanzarchitektur angesichts der Haushaltszwänge der EU angemessen.

Der EU-Mehrwert von SURE war beträchtlich, auch wenn einige Chancen verpasst wurden. SURE zeigte die Vorteile eines raschen koordinierten Handelns auf EU-Ebene. Es war ein Ausdruck der EU-Solidarität und trug zur Förderung des Zusammenhalts bei. Es ist möglich, dass die SURE-Finanzierung durch die Bereitstellung von haushaltspolitischem Spielraum negative Ausstrahlungs-Effekte in der gesamten EU verhindert hat, diese Auswirkungen werden jedoch in dieser Evaluierung nicht modelliert. Die SURE-Erfahrung

³⁸Europäische Säule sozialer Rechte,

https://commission.europa.eu/document/download/e03c60e7-4139-430b-9216-3340f7c73c20_de?filename=social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf

³⁹ Auch Schulungen waren im Rahmen von SURE förderfähig, sofern sie Teil von Kurzarbeits- oder ähnlichen Programmen waren. Beispielsweise finanzierte SURE in Portugal die Berufsausbildung von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen im Rahmen der Kurzarbeit.

stärkte zudem das Vertrauen in die Fähigkeit der EU, auf (zukünftige) Krisen zu reagieren. Trotz des Erfolgs von SURE bleibt die politische Akzeptanz von Instrumenten, die auf gemeinsamer Kreditaufnahme basieren, geteilt. Die Evaluierung sieht in SURE eine verpasste Chance, den Erfolg von SURE hervorzuheben zur Verbesserung der Wahrnehmung der EU bei den Bürgerinnen und Bürgern. Die hohe Aufmerksamkeit der Bürgerinnen und Bürger für die durch SURE finanzierten Maßnahmen erstreckte sich nicht auf SURE selbst, da die EU und die Mitgliedstaaten es versäumten, seine Verwendung, seinen Umfang und seine Auswirkungen umfassend zu kommunizieren. Ein stärkerer EU-Mehrwert hätte auch durch mehr Wissensaustausch und gemeinsames Lernen erzielt werden können. Zwar hätte die Dringlichkeit der Krise den Spielraum für den Wissensaustausch zu Krisenbeginn eingeschränkt, doch besteht für die Kommission weiterhin die Möglichkeit, gegenseitiges Lernen bei der Gestaltung und Umsetzung beschäftigungsbezogener Maßnahmen zu erleichtern. Eine solche Zusammenarbeit würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, von gemeinsamem Fachwissen und Innovationen zu profitieren und sich so besser auf künftige Krisen einzustellen.

Schlussfolgerungen und Lehren

SURE war eine richtungsweisende Initiative als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie, die die Mitgliedstaaten wirksam vor den wirtschaftlichen Schockwellen geschützt hat. In einer Zeit mit einer beispiellosen Krise und immenser Unsicherheit verschaffte es den Mitgliedstaaten entscheidenden haushaltspolitischen Spielraum, der es vielen Mitgliedstaaten ermöglichte, expansivere JRS zu unterstützen und ihre Reaktionen auf die Krise zu verstärken und so die Arbeitsplätze und Einkommen der Arbeitskräfte zu schützen. Daneben führte SURE zu erheblichen Zinseinsparungen, die in weitere Ausgaben umgelenkt werden konnten. Das kontrafaktische Szenario – das Fehlen von SURE-Darlehen – deutet auf ein weniger günstiges Ergebnis hin, sowohl im Hinblick auf die makroökonomischen Entwicklung als auch auf die Effizienz in fiskalischer Hinsicht. Die Bewertung von SURE unterstreicht seinen Erfolg bei der Bewältigung der unmittelbaren Herausforderungen der COVID-19-Pandemie und bei der Förderung einer robusten wirtschaftlichen Erholung. Die Ergebnisse unterstreichen die Additionalität, Wirksamkeit und Relevanz des Instruments und bestätigen seine Rolle als Schlüsselkomponente der politischen Reaktion der EU auf die Pandemie.

Lehren aus der Umsetzung von SURE können als Leitfaden für künftige Krisenreaktionen dienen. Eine wichtige Erkenntnis ist die Bedeutung systematischer Bewertungen und der Rechenschaftspflicht bei der Verwaltung von JRS auf nationaler Ebene. Aufsichtsvorschriften und nationale Garantien müssen gut auf das tatsächliche Risikoprofil abgestimmt sein, damit sie die finanziellen Interessen der EU schützen, ohne ihre Fähigkeit, in Krisenzeiten schnell zu reagieren, zu beeinträchtigen. Die Evaluierung unterstreicht auch den Wert der Förderung eines verbesserten Wissensaustauschs und des gegenseitigen Lernens zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Notwendigkeit stärkerer Kommunikationsstrategien, um die Relevanz und Wirkung von SURE für die EU-Bürgerinnen und -Bürger aufzuzeigen. Schließlich hat die Evaluierung mehrere wichtige Erkenntnisse im Hinblick auf die Gestaltung und Umsetzung solcher Programme aufgezeigt, auch wenn einige weiterer Untersuchung bedürfen. Insbesondere könnten künftige Programme gezielter ausgerichtet werden, um negative Auswirkungen wie Inflation und Fehlallokation von Förderung durch Unterstützung derjenigen, die sie nicht benötigen, zu verhindern. Eine stärkere Ausrichtung auf verschiedene Gruppen wie Selbstständige, Jugendliche und Saisonarbeitende könnte die Verteilungswirkung verstärken, während die Integration von Schulungselementen durch eine Verbesserung der Arbeitsbereitschaft langfristige Vorteile bringen kann. Die Dauer der Unterstützung sollte sorgfältig bedacht werden, um ein Gleichgewicht zwischen sofortiger finanzieller Entlastung und langfristiger Arbeitsmarktflexibilität zu finden. Darüber hinaus können die Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Verwaltung und die Verbesserung der IT-Systeme zur Unterstützung besserer

Geschäftsinformationen, Risikoanalysen und Interoperabilität zu einer effektiveren und effizienteren Programmverwaltung führen, das Missbrauchsrisiko minimieren und gleichzeitig eine zeitnahe Reaktion erleichtern. Erkenntnisse aus Bewertungen in nicht begünstigten Mitgliedstaaten unterstreichen, wie wichtig es ist, Anreize für Unternehmen zu schaffen, sich auf Umstrukturierungen und Personalschulungen einzulassen, die Lohnersatzquoten für Geringverdienende zu erhöhen und Anreize für einen reibungslosen Ausstieg aus dem Programm zu schaffen.