EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 2.6.2023
COM(2023) 291 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, TALOUS- JA SOSIAALIKOMITALLE SEKÄ TYÖLLISYYSKOMITEALLE

Neuvoston asetuksen (EU) 2020/672 14 artiklan nojalla annettu kertomus covid-19:n leviämisen seurauksena perustetusta, hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisestä eurooppalaisesta tukivälineestä (SURE)

SURE-tukivälineen viimeinen puolivuotiskertomus

TIIVISTELMÄ

Tämä kertomus on viides ja viimeinen puolivuosittain laadittava kertomus, jossa käsitellään eurooppalaista hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä tukivälinettä (SURE). Kertomuksessa vahvistetaan edellisissä kertomuksissa esitetyt havainnot, esitellään välineen toimet ja käyttö sekä tarkastellaan sen sosioekonomisia vaikutuksia. SURE oli 100 miljardin euron kriisiväline, jonka Euroopan unioni (EU) perusti auttaakseen jäsenvaltioita työpaikkojen säilyttämisessä ja työntekijöiden toimeentulon turvaamisessa covid-19-pandemian yhteydessä. SURE-välineen käytettävyysaika päättyi 31. joulukuuta 2022, mutta välineen täytäntöönpanon seuranta jatkui myös sen jälkeen, kuten tässä kertomuksessa esitetään. Seuranta päättyy tämän kertomuksen julkaisemiseen.

Kertomuksessa käsitellään myös joitakin huomautuksia, jotka Euroopan tilintarkastustuomioistuin esitti joulukuussa 2022 julkaistussa SURE-välinettä koskevassa erityiskertomuksessaan. Lisäksi kertomuksessa analysoidaan tarkemmin kansallisia valvonta- ja tarkastusjärjestelmiä, esitetään lisänäyttöä, joka vahvistaa, että SURE-välineestä apua saaneiden henkilöiden ja yritysten määrät ovat luotettavia, ja analysoidaan tarkemmin välineestä tuettuja terveyteen liittyviä toimenpiteitä.

Uusi, nopeasti käyttöön otettu väline pandemian sosioekonomisten vaikutusten lieventämiseen

Välineen täytäntöönpano oli nopeaa ja sujuvaa. EU:n ensimmäisiä pandemian vastaisia toimia oli komission 2. huhtikuuta 2020 tekemä ehdotus SURE-asetuksesta, jonka neuvosto hyväksyi 19. toukokuuta 2020. SURE-väline oli myös vahva osoitus EU:n kautta toteutuvasta jäsenvaltioiden keskinäisestä solidaarisuudesta: kaikki jäsenvaltiot suostuivat antamaan EU:lle kahdenvälisiä takauksia, jotta unioni voi ottaa lainaa markkinoilta erittäin edullisin ehdoin SURE-lainojen rahoittamiseen. Kun kaikki jäsenvaltiot olivat allekirjoittaneet takaussopimukset, 100 miljardin euron määrärahat tulivat käyttöön 22. syyskuuta 2020. Komissio nopeutti välineen täytäntöönpanoa tekemällä tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja myönsi taloudellista apua Belgialle, Bulgarialle, Espanjalle, Irlannille, Italialle, Kreikalle, Kroatialle, Kyprokselle, Latvialle, Liettualle, Maltalle, Portugalille, Puolalle, Romanialle, Slovakialle, Slovenialle, Tšekille, Unkarille ja Virolle. Yli 90 prosenttia myönnetystä taloudellisesta avusta maksettiin lokakuun 2020 ja toukokuun 2021 välillä eli vain seitsemän kuukauden kuluessa. Vuonna 2022 toteutettiin uusi maksatus, jolla vastattiin niiden jäsenvaltioiden tarpeisiin, jotka olivat toivoneet saavansa varat myöhemmin tai pyytäneet lisää taloudellista apua.

Syksyllä 2022 kahdeksalle jäsenvaltiolle myönnettiin lisää taloudellista apua. Tämä lisätuki oli tarkoitettu SURE-välineestä jo tuetuista hätätukitoimenpiteistä vuonna 2021 – joissakin tapauksissa vuoden 2022 alkuun asti – aiheutuneisiin lisämenoihin. SURE-tukea voitiin hakea covid-19-pandemiaan liittyviin tukikelpoisiin menoihin joko suunniteltujen tai toteutuneiden menojen perusteella. Näistä jälkimmäisiin ei lähtökohtaisesti kohdistu varojen käyttöön liittyvää riskiä. Lisäksi Puolan osalta hyväksyttiin neuvoston täytäntöönpanopäätöstä koskeva muutos, jonka tavoitteena oli korjata Puolassa havaittu käyttövaje.

Rahoittaakseen SURE-välineestä jäsenvaltioille myönnettävää taloudellista apua EU laski ensimmäistä kertaa liikkeeseen sosiaalivaikutteisia joukkolainoja. Tämä kertomus täyttää SURE-asetuksen vaatimusten lisäksi EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen

kehyksen raportointivaatimukset. Kertomuksessa vahvistetaan myös, että SURE-välineen varoja on käytetty YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti.

Komissio laski joulukuussa 2022 liikkeeseen SURE-välineen sosiaalivaikutteisia joukkolainoja 6,5 miljardilla eurolla, joilla SURE-välineen määrärahat saatiin katettua lähes kokonaan. Kyseessä oli viimeinen liikkeeseenlasku kampanjassa, jonka erityispiirteitä olivat sijoittajien vahva kiinnostus ja suotuisat hinnoitteluehdot. Kaiken kaikkiaan SURE-välineestä maksettiin taloudellista apua 19 jäsenvaltiolle yhteensä 98,4 miljardia euroa eli lähes 100 miljardin euron enimmäismäärä. Jäljelle jäävää 1,6 miljardin euron määrää ei voida enää hakea käytettäväksi tulevaisuudessa, koska välineen käytettävyysaika on päättynyt.

SURE-välineen käyttöä on jatkettu apua saaneissa jäsenvaltioissa

Tässä kertomuksessa vahvistetaan aiempi arvio, jonka mukaan SURE-välineestä sai apua arviolta 31½ miljoonaa ihmistä ja 2½ miljoonaa yritystä vuonna 2020, kun pandemia puhkesi. Tämä on miltei kolmannes apua saaneiden jäsenvaltioiden kaikista yrityksistä ja kokonaistyövoimasta. Kattavuuslukujen luotettavuus on vahvistettu, ja ne perustuvat pääasiassa hallinnolliseen dataan, jota jäsenvaltiot ovat toimittaneet komission ohjeiden mukaisesti. SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun pääasiallisia tuensaajia olivat pk-yritykset. Eniten tuettuja toimialoja olivat lähikontaktia edellyttävät palvelut (majoitus- ja ravitsemispalvelut, tukku- ja vähittäiskauppa) sekä valmistusteollisuus.

Vuonna 2021, erityisesti vuoden alkupuoliskolla, jolloin pandemia aiheutti yhä merkittäviä tuhoja, SURE-välineestä sai tukea arviolta 9 miljoonaa ihmistä ja yli 900 000 yritystä. Taloudellisia tukitoimenpiteitä tarvittiin edelleen vuoden 2021 alkupuoliskolla, mutta niistä luovuttiin vähitellen, kun pandemian taloudelliset ja terveysvaikutukset heikkenivät. Tämä asteittainen purkaminen aloitettiin, kun rokotukset oli käynnistetty ja EU:n taloudet olivat sopeutuneet pandemiaan paremmin.

Vuonna 2022 SURE-välineestä sai tukea arviolta 350 000 ihmistä ja 40 000 yritystä, mikä vastaa SURE-välineeseen liittyvien menojen vähenemistä. Useimmat SURE-välineestä apua saaneista jäsenvaltioista luopuivat työpaikkojen säilyttämistä koskevista hätätoimenpiteistään vuoden 2022 puoliväliin mennessä. Vain neljä jäsenvaltiota käytti SURE-varoja tällaisten toimenpiteiden rahoittamiseen vuonna 2022 ja nekin ainoastaan 5 miljardia euroa, koska pandemian vaikutukset lieventyivät edelleen.

SURE-välineestä rahoitettavaksi suunnitellut julkiset kokonaismenot on nyt toteutettu kokonaan. SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin käytettyjen julkisten menojen kokonaismäärä oli 122 miljardia euroa apua saaneissa jäsenvaltioissa. Tämä on selvästi enemmän kuin myönnetyn taloudellisen avun kokonaismäärä (98 miljardia euroa), koska useat jäsenvaltiot ovat täydentäneet tukikelpoisiin toimenpiteisiin myönnettyä SURE-rahoitusta kansallisella rahoituksella. Tämä osoittaa SURE-välineestä tuettujen toimenpiteiden merkityksen.

Lähes puolella SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin käytettyjen julkisten menojen kokonaismäärästä tuettiin työajan lyhentämisjärjestelyjä. Lisäksi lähes kolmannes kohdennettiin itsenäisille ammatinharjoittajille tarkoitettuihin vastaaviin toimenpiteisiin. Loput julkisista menoista kohdennettiin palkkatukitoimenpiteisiin – jotka muistuttavat työajan lyhentämisjärjestelyjä muuten mutta eivät perustu tehtyihin työtunteihin – sekä terveyteen

liittyviin toimenpiteisiin. Naisten ja nuorten osallistuminen työajan lyhentämisjärjestelyihin lisääntyi covid-19-kriisin aikana.

Terveyteen liittyvien menojen toissijaisuus sai vahvistuksen, sillä ne kattoivat vain kaksi viidesosaa SURE-tukea saaneista jäsenvaltioista ja niiden osuus kokonaismenoista oli vain viisi prosenttia. Kahdeksan jäsenvaltiota 19:stä käytti SURE-välinettä terveyteen liittyvien toimenpiteiden rahoittamiseen. Näistä toimenpiteistä 22 prosenttia koski työpaikalla toteutettuja toimia, joilla pyrittiin varmistamaan turvallinen työhön paluu.

SURE-välinettä käytettiin rahoittamaan erityyppisiä terveyteen liittyviä toimenpiteitä. Nämä toimenpiteet jakautuivat lähes tasaisesti seuraaviin: i) covid-19-taudin ehkäisytoimenpiteet, ii) terveydenhuollon työntekijöiden palkkaamisesta ja tukemisesta aiheutuvat lisäkustannukset ja iii) terveydenhuollon laitteiden ja lääkkeiden, myös rokotteiden, hankinta. Nämä toimenpiteet joko helpottivat nopeampaa työhön paluuta tai antoivat kaivattua hätätukea terveydenhuoltoalalle niissä kahdeksassa jäsenvaltiossa, jotka käyttivät SURE-varoja terveyteen liittyvien menojen tukemiseen.

Kaikki SURE-välineestä myönnetty taloudellinen apu on nyt käytetty kaikissa jäsenvaltioissa. Kahdessa jäsenvaltiossa (Romaniassa ja Puolassa) havaitut varojen käyttöasteeseen liittyvät ongelmat on nyt kokonaan ratkaistu. Niitä seurattiin tiiviisti ja niistä raportoitiin yksityiskohtaisesti neljännessä puolivuotiskertomuksessa. Romaniassa varojen käyttövaje on kurottu umpeen myönnetyn kokonaismäärän vähentämisen ja heinäkuussa 2022 käyttöönotettujen tukikelpoisten lisätoimenpiteiden ansiosta. Tähän saatiin vahvistus, kun lopulliset talousarvion toteutustiedot julkaistiin. Puolassa varojen käyttövaje oli maltillinen myönnettyyn määrään nähden, ja ongelma saatiin korjattua sisällyttämällä marraskuussa 2022 hyväksyttyyn muutettuun neuvoston täytäntöönpanopäätökseen kaksi uutta SURE-tukikelpoista toimenpidettä.

Päivitetty arvio SURE-välineen vaikutuksesta

Covid-19-kriisin johdosta toteutetuilla politiikkatoimilla estettiin tuloksellisesti noin 1½ miljoonan ihmisen jääminen työttömäksi vuonna 2020, ja SURE-välineestä rahoitetuilla järjestelyillä on saattanut olla tässä suuri merkitys. Vaikka talouden tuotanto supistui merkittävästi vuonna 2020, työttömyys kasvoi apua saaneissa jäsenvaltioissa vain vähän, huomattavasti odotettua vähemmän. Tämä saatiin aikaan pitämällä työntekijät yrityksissä ja ylläpitämällä itsenäistä ammatinharjoittamista. Komissio toteutti havainnollistavia simulaatioita käyttäen globaalia, useat maat kattavaa malliaan. Näiden simulaatioiden tulokset viittaavat siihen, että SURE-välineestä suoraan rahoitetuilla työajan lyhentämisjärjestelyillä ja vastaavilla toimenpiteillä on saatettu pelastaa jopa miljoona työpaikkaa vuonna 2020 pelkästään euroalueella (johon kuuluu 14 yhteensä 19:stä SURE-välineestä apua saaneesta valtiosta). Tämä viittaa siihen, että SURE-välineestä rahoitetut työajan lyhentämisjärjestelyt kattoivat todennäköisesti suurimman osan arviolta 1½ miljoonasta työpaikasta, jotka covid-19-pandemian vuoksi toteutetuilla politiikkatoimilla saatiin pelastettua 19:ssä SURE-välineestä apua saaneessa valtiossa.

SURE on saattanut myös auttaa ehkäisemään työmarkkinoiden eriarvoistumista EU:ssa. Tämä poikkeaa maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen havaitusta kehityksestä.

Vuosina 2020–2022 työttömyysasteiden hajonta pieneni SURE-välineestä apua saaneiden valtioiden ja muiden jäsenvaltioiden välillä sekä myös apua saaneiden valtioiden kesken.

SURE-väline tuotti lisäarvoa erityisesti lisäämällä luottamusta talouteen ja kannustamalla jäsenvaltioita ottamaan käyttöön laaja-alaisia, kunnianhimoisia työajan lyhentämisjärjestelyjä kansallisella tasolla. Aiemmissa kertomuksissa esiteltyyn kyselytutkimukseen perustuva näyttö vahvistaa SURE-välineen erityisen vaikutuksen. Ensinnäkin SURE-väline, joka oli yksi ensimmäisistä covid-19-pandemian seurauksena käyttöön otetuista EU:n rahoitusvälineistä, auttoi parantamaan yleistä luottamusta talouteen osoittamalla, että EU kykenee reagoimaan nopeasti ja tuloksellisesti ennennäkemättömään kriisiin. Toiseksi EU tuki ja kannusti SURE-välineen avulla työajan lyhentämisjärjestelyjen laajaa käyttöä (uusien järjestelyjen luomista sekä olemassa olevien järjestelyjen laajentamista). Kolmanneksi SURE vahvisti jäsenvaltioiden luottamusta siihen, että ne voivat ottaa enemmän lainaa ja käyttää enemmän varoja työpaikkojen säilyttämistoimenpiteisiin kuin ne muutoin olisivat tehneet. CEPS:n (Centre for European Policy Studies) toteuttamassa tutkimuksessa vahvistetaan, että työajan lyhentämisjärjestelyjen käyttö lisääntyi merkittävästi pandemian aikana, mikä johtui suurelta osin siitä, että näiden toimenpiteiden julkinen rahoitus kasvoi huomattavasti.

Työllisyyden suojeleminen pandemian kahden ensimmäisen vuoden aikana nopeutti vuonna 2021 elpymistä edellisiin kriiseihin verrattuna. Kyselytiedot osoittavat, että vuonna 2021 SURE-tuki keskittyi aloille, joihin pandemia vaikutti edelleen merkittävästi. Lisäksi SURE-välineestä tuetut menot keskittyivät vuoden ensimmäiselle puoliskolle, jolloin rajoitustoimenpiteet olivat tiukempia. Tämä viittaa siihen, että SURE-väline vastasi kiireellisimpiin tarpeisiin tukemalla pahiten kärsineitä toimialoja.

Jäsenvaltioiden arvioidaan nyt käytännössä säästäneen korkomaksuissa yhteensä 9,0 miljardia euroa SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun ansiosta. Luku selittyy EU:n erittäin suotuisilla rahoitusehdoilla ja jäsenvaltioille myönnettyjen lainojen keskimäärin pitkällä duraatiolla. Arvioidut korkosäästöt kasvoivat joulukuussa 2022 toteutetun, SURE-välineen yhdeksännen ja viimeisen liikkeeseenlaskun myötä.

Jäsenvaltioiden käyttöön ottamat valvonta- ja tarkastusjärjestelmät

Oikeudellisten velvoitteidensa mukaisesti kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet todentaneensa SURE-välineestä tuettujen toimenpiteiden toteuttamisen joko ennakkotarkastuksilla tai jälkitarkastuksilla, kuten tilintarkastuksilla (tai molemmilla). Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet tarkastaneensa kaikki SURE-välineestä tuetut toimenpiteet etukäteen (ennen kuin varat vapautettiin lopullisille avun saajille). Yli puolet jäsenvaltioista on ilmoittanut tarkastaneensa kaikki tai useimmat toimenpiteet jälkikäteen (varojen vapauttamisen jälkeen). Viisi jäsenvaltiota on ilmoittanut tarkastaneensa jälkikäteen joko laajimman toimenpiteen tai toimenpiteen, johon liittyi suurin petosten tai sääntöjenvastaisuuksien riski. Julkisten varojen asianmukaisen käytön varmistamiseksi toimenpiteet, joita ei ollut tarkastettu etukäteen, on tarkastettu jälkikäteen.

Yksikään jäsenvaltio ei katso, että SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyisi suuri sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski. Tämä selittyy pitkälti oikeudellisesti ja selkeästi määritellyillä tukikelpoisuusehdoilla, jotka vahvistettiin ja joita myös valvottiin etukäteen.

Kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat havainneet väärinkäytöksiä tai petoksia, ovat perineet tai perimässä takaisin aiheettomasti käytetyt varat. Kussakin jäsenvaltiossa laajimmassa SURE-välineestä tuetussa toimenpiteessä havaittujen sääntöjenvastaisuuksien tai petosten osuus on useimmissa tapauksissa ollut alle kaksi prosenttia kokonaismenoista. Suurin osa jäsenvaltioista on tähän mennessä perinyt takaisin yli 75 prosenttia takaisinmaksettavasta kokonaismäärästä. Lisäksi kaikki jäsenvaltiot toteuttivat petostapauksissa aiheettomasti käytettyjen varojen takaisinperinnän ohella myös muita toimenpiteitä, kuten ilmoittivat asiasta asianomaisille tutkintaelimille. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat lisäksi toteuttaneensa ennaltaehkäiseviä toimia petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjumiseksi.

SURE-väline päättyy vuoden 2022 lopussa

SURE-välineen päättymistä koskeva lauseke tuli voimaan 1. tammikuuta 2023. SURE-asetukseen sisältyi päättymislauseke, jonka mukaan välineen käytettävyysaika päättyy 31. joulukuuta 2022, ellei neuvosto päätä komission ehdotuksesta jatkaa sitä. Syyskuussa 2022 annettuun neljänteen puolivuotiskertomukseen ei sisällytetty ehdotusta välineen voimassaolon jatkamisesta. Covid-19-hätätoimenpiteet lopetettiin lähes kokonaan kesän 2022 loppuun mennessä, ja pandemian epidemiologiset ja taloudelliset vaikutukset hiipuivat edelleen koko vuoden 2022 ajan. Maailman terveysjärjestö luokitteli 5. toukokuuta 2023 covid-19:n uudelleen ”vakiintuneeksi ja jatkuvaksi terveysongelmaksi” ja katsoi, ettei se enää aiheuta kansainvälistä kansanterveysuhkaa. Tämä vahvistaa komission arvion, jonka mukaan SURE-välineen perusteena olevaa poikkeuksellista tapahtumaa ei enää ole olemassa. Huolellista seurantaa on kuitenkin jatkettu vuoden 2023 ensimmäisinä kuukausina sen varmistamiseksi, että kaikki SURE-välineestä myönnetty taloudellinen apu on käytetty, mikä on nyt vahvistettu. SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun käytön seuranta päättyy tähän kertomukseen.

JOHDANTO

Tämä kertomus on viides ja viimeinen puolivuosittain laadittava kertomus, jossa käsitellään eurooppalaista hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä tukivälinettä (SURE). Euroopan unioni (EU) perusti SURE-välineen toukokuussa 2020 auttaakseen jäsenvaltioita suojelemaan työntekijöiden työpaikkojen ja tulojen säilymistä covid-19-pandemian aikana.[1] Välineestä tarjottiin edullisten lainojen muodossa unionin taloudellista apua (enintään 100 miljardia euroa) jäsenvaltioille, jotka sitä pyysivät. Lainojen tavoitteena oli rahoittaa jäsenvaltioiden toteuttamia työajan lyhentämisjärjestelyjä tai vastaavia toimenpiteitä, joilla pyritään suojelemaan työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, sekä toissijaisesti terveyteen liittyviä toimenpiteitä erityisesti työpaikoilla.

SURE-välineen käytettävyysaika päättyi 31. joulukuuta 2022. SURE-välineestä myönnettävän taloudellisen avun saatavuutta koskevassa päättymislausekkeessa täsmennettiin, että välineen käytettävyysaika päättyy 31. joulukuuta 2022, ellei neuvosto komission ehdotuksesta päätä jatkaa sitä sillä perusteella, että SURE-välineen edellyttämä poikkeuksellinen tapahtuma (eli covid-19-pandemian aiheuttama vakava talouden häiriö) on edelleen olemassa. Komissio arvioi, että tällaista tapahtumaa ei enää ole olemassa, joten päättymislauseke tuli voimaan. Neuvoston täytäntöönpanopäätöksiä, jotka koskevat SURE-välineen mukaisen taloudellisen avun myöntämistä jäsenvaltioille, ei näin ollen enää ole voitu hyväksyä 1. tammikuuta 2023 alkaen. Seurantaa on kuitenkin jatkettu vuoden 2023 ensimmäisinä kuukausina sen varmistamiseksi, että kaikki SURE-välineestä myönnetty taloudellinen apu on käytetty, mikä on nyt vahvistettu. SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun käytön seuranta päättyy tähän kertomukseen.

Tämä puolivuotiskertomus on oikeudellinen velvoite. Euroopan komissio, jäljempänä ’komissio’, on antanut tämän kertomuksen täyttääkseen neuvoston asetuksen (EU) 2020/672 (SURE-asetus)[2] 14 artiklassa säädetyn velvollisuutensa raportoida Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja rahoituskomitealle ja työllisyyskomitealle[3]. Koska kaikki myönnetty taloudellinen apu on nyt maksettu ja käytetty eikä uutta tukea voida enää myöntää, tämä kertomus on viimeinen SURE-välinettä koskeva puolivuosittainen seurantakertomus. Komission budjettipääosasto jatkaa lainojen takaisinmaksun taloudellista seurantaa, kunnes kaikki jäljellä olevat lainat on maksettu takaisin. Tämän kertomuksen koontipäivä oli 3. maaliskuuta 2023

[1] SURE-väline juontui komission poliittisista suuntaviivoista 2019–2024, joissa ehdotettiin eurooppalaista työttömyysvakuutusjärjestelmää, jolla suojeltaisiin eurooppalaisia ja vähennettäisiin julkiseen talouteen kohdistuvia paineita ulkoisten häiriöiden yhteydessä. Väline perustettiin komission 2. huhtikuuta 2020 antaman ehdotuksen pohjalta covid-19-epidemian puhjettua Euroopassa.

[2] Neuvoston asetus (EU) 2020/672, annettu 19 päivänä toukokuuta 2020, eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19:n leviämisen seurauksena (EUVL L 159, 20.5.2020, s. 1) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672).

[3] Asetuksen 14 artiklan mukaan komissio antaa kertomuksen taloudellisen avun käytöstä, mukaan lukien SURE-välineen puitteissa maksamattomat määrät ja sovellettava takaisinmaksusuunnitelma, sekä sellaisen poikkeuksellisen tapahtuman jatkumisesta, joka oikeuttaa SURE-asetuksen soveltamisen (covid-19-pandemia).

jäsenvaltioiden raportoinnin osalta, 17. maaliskuuta 2023 valvonta- ja tarkastustietojen osalta ja 15. toukokuuta 2023 epidemiologisen ja taloudellisen datan osalta.[4]

Tässä kertomuksessa esitetään uudet tai päivitetyt tiedot, jotka vahvistavat helmikuussa 2023 edeltävissä puolivuotiskertomuksissa esitetyt myönteiset arviot SURE-välineestä. Kertomuksen keskeiset havainnot voidaan tiivistää seuraavasti:

- Vuonna 2020 SURE-välineen kautta sai apua arviolta 31½ miljoonaa ihmistä ja 2½ miljoonaa yritystä 19 jäsenvaltiossa.
- Vuonna 2021 SURE-välineen kautta sai apua 9 miljoonaa ihmistä ja yli 900 000 yritystä 15 jäsenvaltiossa. Välineen käyttö väheni selvästi vuonna 2022, jonka aikana sen kautta sai apua 350 000 ihmistä ja 40 000 yritystä neljässä jäsenvaltiossa.
- Hyväksytyt tukitoimenpiteet estivät arviolta 1½ miljoonan ihmisen jäämisen työttömäksi pandemian ollessa pahimmillaan vuonna 2020. Muut havainnollistavat simulaatiot viittaavat siihen, että suurin osa tästä arvioidusta vaikutuksesta johtui todennäköisesti SURE-välineestä rahoitetuista työajan lyhentämisjärjestelyistä.
- Tällä politiikkatoimella vähennettiin myös työmarkkinoiden eriarvoisuutta vähentämällä työttömyysasteiden hajontaa erityisesti SURE-välineestä apua saaneissa valtioissa.
- SURE-välineestä on myönnetty taloudellista apua 19 jäsenvaltiolle, joista 11:lle on myönnetty myös täydentävää lisätukea[5].
- Taloudellista apua myönnettiin ja maksettiin yli 98 miljardia euroa eli lähes 100 miljardin euron enimmäismäärä, mukaan lukien 6,5 miljardia euroa, joka maksettiin yhdeksälle jäsenvaltiolle joulukuussa 2022.
- Päättymislauseketta sovelletaan 1. tammikuuta 2023 alkaen, mikä tarkoittaa, että jäsenvaltioille ei voida enää myöntää lisää taloudellista apua. Epidemiologiset tiedot vahvistavat komission arvion, jonka mukaan SURE-välineen perusteena olevia poikkeuksellisia olosuhteita ei enää ole olemassa.
- Kaikki SURE-välineestä myönnetty taloudellinen apu on nyt käytetty kaikissa 19:ssä apua saaneessa jäsenvaltiossa.
- Sosiaaliturvaan ja työllistymiseen kohdistuneiden positiivisten vaikutusten lisäksi jäsenvaltioiden arvioidaan säästäneen korkomenoissa yhteensä 9,0 miljardia euroa.
- Jäsenvaltiot ovat kohdentaneet lähes puolet SURE-välineen taloudellisesta avusta työajan lyhentämisjärjestelyjen tukemiseen ja kolmanneksen itsenäisille ammatinharjoittajille suunnattujen vastaavien toimenpiteiden tukemiseen.
- Viisi prosenttia on osoitettu terveyteen liittyviin toimenpiteisiin, jotka ovat SURE-asetuksen nojalla toissijaisia toimenpiteitä. Näitä ovat muun muassa covid-19-taudin ehkäisytoimenpiteet, terveydenhuollon laitteiden hankinta ja terveydenhuollon työntekijöiden palkkaamisesta ja tukemisesta aiheutuvat lisäkustannukset. Näistä noin viidesosa koskee työpaikalla toteutettavia toimenpiteitä.

[4] Kaikki valvontaa ja tarkastuksia koskevat raportointitaulukot ja kyselylomakkeet toimitettiin alun perin 3. maaliskuuta 2023 ja 17. maaliskuuta (lukuun ottamatta Maltaa, joka toimitti raportointitaulukon 27. maaliskuuta 2023 ja kyselylomakkeen 17. huhtikuuta 2023). Lisäksi tämän päivämäärän jälkeen toimitettiin joitakin selvennyksiä tietoihin.

[5] Nämä 19 jäsenvaltiota ovat Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro.

- Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat valvoneensa SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä joko ennakkotarkastuksilla tai jälkitarkastuksilla (tai molemmilla). Yksikään jäsenvaltio ei katso, että SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyisi suuri sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski.
- Kaikki jäsenvaltiot toteuttivat sääntöjenvastaisuuksien tai petosten vuoksi korjaavia toimenpiteitä. Suurin osa jäsenvaltioista on tähän mennessä perinyt takaisin yli 75 prosenttia takaisinperittävästä kokonaismäärästä.

Tässä kertomuksessa päivitetään neljän ensimmäisen SURE-välineestä laaditun puolivuotiskertomuksen tietoja ja täydennetään arviointia joiltakin osin. Kertomus kattaa neljännen kertomuksen koontipäivän (elokuu 2022) jälkeen tapahtuneen institutionaalisen kehityksen, kuten kahdeksalle jäsenvaltiolle myönnetyn täydentävän lisätuen, Puolaa koskevan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen muutoksen, jonka tavoitteena oli korjata Puolassa havaittu käyttövaje, sekä lisätuen ja Puolaan liittyvien varojen maksatuksen. Valvonta- ja tarkastusjärjestelmiä tarkastellaan perusteellisesti sen varmistamiseksi, että lainasopimuksen velvoitteita noudatetaan. Tarkastelu perustuu kolmannessa puolivuotiskertomuksessa esitettyyn selvitykseen. Tällä kertomuksella saatetaan ajan tasalle – jäsenvaltioiden helmikuussa 2023 toimittamien puolivuotiskertomusten perusteella – edellisiin kertomuksiin sisältyvä analyysi erityisesti SURE-välineestä tuetuista jäsenvaltioiden julkisista menoista ja – viimeisimpien makrotaloudellisten lukujen perusteella – SURE-välineen arvioidusta vaikutuksesta. Tämä kertomus sisältää myös useita uusia elementtejä, mukaan lukien seuraavat: tarkempi analyysi SURE-välineen avulla pelastettujen työpaikkojen määrästä komission makrotalousmallin perusteella, yksityiskohtaisempi analyysi SURE-välineestä rahoitetuista terveyteen liittyvistä toimenpiteistä ja niiden merkityksestä, tiedot SURE-välineestä apua saaneiden henkilöiden ja yritysten lukumäärää koskevien tietojen luotettavuudesta, edellä mainittu kansallisten valvonta- ja tarkastusjärjestelmien yksityiskohtainen tarkastelu sekä analyysi SURE-välineestä saaduista opeista.

Kertomuksessa otetaan huomioon myös Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ehdotukset. Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkaisi 14. joulukuuta 2022 SURE-välinettä koskevan erityiskertomuksen 28/2022 sen jälkeen, kun neljäs puolivuotiskertomus oli julkaistu. Kertomuksessa esitettiin useita huomautuksia[6] välineestä. Kertomuksessa suhtaudutaan välineeseen yleisesti ottaen hyvin myönteisesti, koska komissio pystyi reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti covid-19-pandemiaan ja auttamaan jäsenvaltioita pitämään yllä työllisyyttä. Kertomuksessa annetaan vain yksi suositus: toteutetaan SURE-välineen arviointi. Komissio hyväksyi tämän suosituksen ja toteuttaa vuoden 2024 kolmanteen neljännekseen mennessä SURE-välineen arvioinnin, joka täydentää puolivuotiskertomuksissa esitettyä analyysia.

[6] Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkiksi, että i) jäsenvaltioita koskevien kattavien tietojen puuttuminen rajoittaa komission mahdollisuuksia arvioida SURE-välineestä tuettujen henkilöiden ja yritysten määrää, ii) terveyteen liittyvistä toimenpiteistä on saatavilla vain vähän seurantatietoja, iii) SURE-väline ei ole rakenteeltaan sellainen, että sen tuotoksia ja tuloksia voitaisiin arvioida erikseen kunkin kansallisen järjestelyn kohdalla, iv) komissio ei ole tarkastanut, olivatko SURE-välineestä tuetut kansalliset toimenpiteet kustannustehokkaita tai täydensivätkö ne muita järjestelyjä, koska SURE oli kriisinhallintaväline, jonka yhteydessä on prioriteettina varojen nopea maksaminen, ja v) oikeudellisessa kehyksessä ei edellytetä, että komissio arvioi, kuinka vakaita jäsenvaltioiden järjestelmät, joiden avulla valvotaan EU:n varoilla tuettujen kansallisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa, ovat. Ks. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_FI.pdf

Kertomus on jaettu seitsemään lukuun. Luvussa I käsitellään SURE-välineen institutionaalista käyttöä eli jäsenvaltioille myönnettyä ja niille maksettua taloudellista apua ja kunkin maan takaisinmaksuaikataulua. Luvussa II esitetään yhteenveto SURE-välineestä tuettuihin kansallisiin toimenpiteisiin liittyvistä jäsenvaltioiden julkisista kokonaismenoista.[7] Luvussa III päivitetään ja laajennetaan edellisissä kertomuksissa esitettyä arviota SURE-välineen vaikutuksesta. Luvussa IV tarkastellaan tietoja kansallisista ennakkotarkastuksista ja jälkitarkastuksista, kuten tilintarkastuksista. Luvussa V esitetään ja vahvistetaan, että SURE-välineen jatkamiseen oikeuttavaa poikkeuksellista tapahtumaa ei enää ole olemassa. Luvussa VI esitetään tähän kertomukseen yhdistetty raportointi, johon EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen kohdassa 2.4 velvoitetaan.[8] Lopuksi luvussa VII esitetään joitakin päätelmiä SURE-välineen lisäarvosta.

I. SURE-VÄLINEEN INSTITUTIONAALINEN KÄYTTÖ: MYÖNNETYT JA MAKSETUT MÄÄRÄT SEKÄ MUUT TALOUDELLISET NÄKÖKOHDAT

1.1 Yleiskatsaus apua saaneista jäsenvaltioista ja myönnetyistä määristä

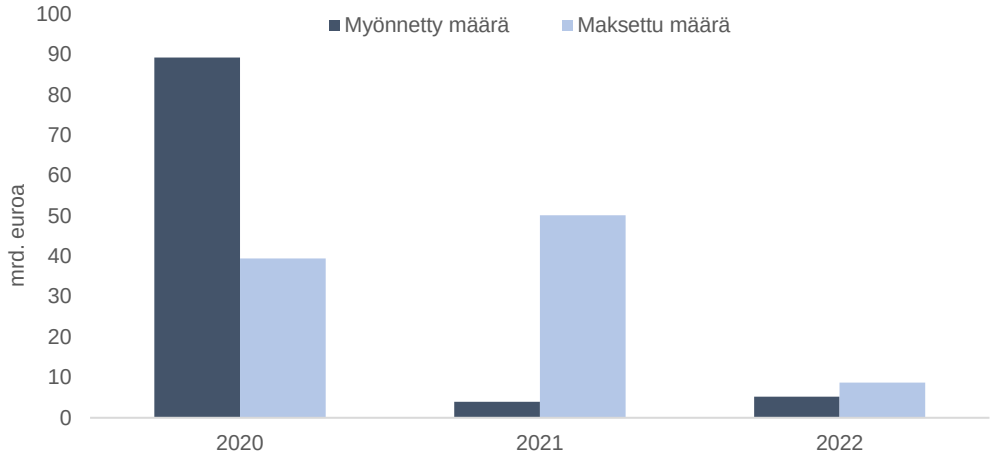
SURE-välineen 100 miljardin euron määrärahoista myönnettiin välineen elinkaaren aikana yli 98 prosenttia. SURE-välineestä myönnettiin taloudellista apua yhteensä 98,4 miljardia euroa 19 jäsenvaltiolle, jotka olivat Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia, Tšekki, Unkari ja Viro. Suurin osa taloudellisesta avusta myönnettiin vuonna 2020 (kaavio 1). Tuen myöntäminen käynnistyi syyskuussa 2020, jolloin SURE-väline tuli saataville. Viimeiset tukimäärät myönnettiin marraskuussa 2022.

Syys–marraskuussa 2022 myönnettiin täydentävää lisätukea kahdeksalle jäsenvaltiolle. Syyskuussa 2022 annetun edellisen puolivuotiskertomuksen jälkeen neuvosto on myöntänyt kahdeksalle jäsenvaltiolle lisätukea yhteensä 5,05 miljardia euroa vuonna 2020 myönnetyn alkuperäisen taloudellisen avun lisäksi. Nämä maat olivat Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali ja Tšekki. Taloudellista apua myönnettiin pääasiassa vuosina 2020 ja 2021 aiheutuneisiin menoihin, jotka liittyivät SURE-välineestä jo rahoitettujen toimenpiteiden jatkamiseen. Kreikan, Kroatian ja Kyproksen tapauksessa tämä oli toinen lisäys niiden alkuperäiseen lainaan. SURE-välinettä käyttäneistä 19 jäsenvaltiosta 11 sai täydentävää taloudellista apua. Tämä kuvastaa sitä, että SURE-tukea voitiin hakea covid-19-pandemiaan liittyviin tukikelpoisiin menoihin joko suunniteltujen tai toteutuneiden menojen perusteella. Näistä jälkimmäisiin ei lähtökohtaisesti kohdistu varojen käyttöön liittyvää riskiä.

[7] Luvut I ja II koskevat SURE-asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellisen avun käyttöä SURE-välineen puitteissa.

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

Kaavio 1: Myönnetty ja maksettu määrä vuosittain



Lähde: *Euroopan komissio*.

Taulukko 1: Yhteenveto SURE-välineestä myönnetystä tuesta (euroa)

Jäsenvaltio	***Myönnetty määrä yhteensä****	***Josta lisätuki***	***Maksettu määrä****	***Maksamaton määrä***
Belgia	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgaria	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Kypros	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Tšekki	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Kreikka	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Espanja	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Kroatia	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italia	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Liettua	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Latvia	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Puola	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugali	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Romania	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovenia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovakia	630 883 600	0	630 883 600	0
Unkari	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irlanti	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Viro	230 000 000	0	230 000 000	0
Yhteensä	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

* Myönnetyt määrät on maksettaessa pyöristetty alaspäin operatiivisista syistä. Lähde: *Euroopan komissio*.

1.2 Maksut ja sovellettava takaisinmaksuaikataulu

Komissio laski EU:n puolesta liikkeelle viimeisen 6,5 miljardin euron erän SURE-välineen sosiaalivaikutteisia joukkolainoja. EU:n yhdeksäs ja viimeinen SURE-ohjelman mukainen liikkeeseenlasku tapahtui 7. joulukuuta 2022. Tämän 15-vuotisen joukkolainan tarjouskirjan määrä oli 25,4 miljardia euroa, mikä tarkoitti, että se ylimerkittiin nelinkertaisesti vuoden lopun varainhankinnan aikana. Kaikkiaan 6,548 miljardia euroa maksettiin 14. joulukuuta seuraavasti: 460 miljoonaa euroa Bulgarialle, 900 miljoonaa euroa Kreikalle, 550 miljoonaa euroa Kroatialle, 29 miljoonaa euroa Kyprokselle, 167 miljoonaa euroa Latvialle, 142 miljoonaa euroa Liettualle, 300 miljoonaa euroa Portugalille, 1,5 miljardia euroa Puolalle ja 2 miljardia euroa Tšekille.

Puolalle myönnetyn määrän maksamista lykättiin, kunnes sen varojen käyttöastetta koskeva ongelma oli ratkaistu (ks. kohta 2.1.2). Muut määrät koskivat kahdeksalle jäsenvaltiolle syksyllä 2022 myönnettyä täydentävää taloudellista apua.

SURE-välineen liikkeeseenlaskuohjelma oli kaiken kaikkiaan erittäin onnistunut, ja sille oli ominaista sijoittajien vahva kiinnostus ja suotuisa hinnoittelu. Ennen pandemiaa komission lainanotto Euroopan pääomamarkkinoilta oli vähäistä, mutta SURE-tukiväline, jota seurasi nopeasti Next Generation EU, johti siihen, että komissiosta tuli merkittävä toimija joukkolainojen liikkeeseenlaskussa. Kaikki liikkeeseenlaskut ylimerkittiin moninkertaisesti, ja hinnat olivat suotuisat. Useat varhaisimmat joukkolainat laskettiin liikkeeseen negatiivisella korolla (ks. taulukko A2). Suosio oli osoitus sijoittajien luottamuksesta sekä EU:n rahoituskapasiteettia että SURE-ohjelmaa kohtaan.

Joulukuuhun 2022 mennessä kaikki SURE-välineestä myönnetty 98,4 miljardin euron taloudellinen apu oli maksettu (taulukko 1). Tarkempia tietoja SURE-välineen liikkeeseenlaskuista ja jäsenvaltioille suoritetuista maksuista on liitteessä olevissa taulukoissa A1 ja A2.

Jäsenvaltioille suoritettujen maksujen keskimääräinen maturiteetti on 14,5 vuotta. Tämä on lähellä neuvoston täytäntöönpanopäätöksissä säädettyä 15 vuoden enimmäismaturiteettia. Pääoman ja korkojen takaisinmaksuaikataulu esitetään taulukossa 2.

Taulukko 2: EU:n SURE-lainojen takaisinmaksuaikataulu

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

II. SURE-VÄLINEEN KÄYTTÖ: SURE-VÄLINEESTÄ TUETUT JULKISET MENOT JA KANSALLISET TOIMENPITEET

Tässä luvussa keskitytään SURE-välineen käyttöön. Kohdassa 2.1 esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden julkisista menoista, joita tuettiin SURE-välineestä tai joihin oli mahdollista saada SURE-tukea, sekä varojen käyttöasteesta. Kohdassa 2.2 esitetään tietoja työajan lyhentämisjärjestelyistä ja vastaavista SURE-välineestä tuetuista toimenpiteistä, ja kohdassa 2.3 tarkastellaan tuettujen terveyteen liittyvien toimenpiteiden luonnetta. Kohdassa 2.4 esitetään SURE-välineestä tuetuista toimenpiteistä apua saaneiden työntekijöiden ja yritysten lukumäärät.

2.1 SURE-välineestä tuetut toteutuneet ja suunnitellut julkiset menot

2.1.1 Tukikelpoisia toimenpiteitä koskevien julkisten menojen seuranta

SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun suunniteltua ja tosiasiallista käyttöä seurataan apua saaneiden jäsenvaltioiden laatimien puolivuotiskertomusten perusteella. Vaadittu raportointi sisältää julkiset menot, jotka liittyvät SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin (ja näiden toimenpiteiden kattavuuden työntekijöiden ja yritysten suhteen, kuten kohdassa 3.3 esitetään). Raportointikierroksia on ollut tähän mennessä viisi: elokuussa 2020 (alkuraportointi), tammi–helmikuussa 2021 (ensimmäinen raportointi), kesäkuussa 2021 (toinen raportointi), tammikuussa 2022 (kolmas raportointi), kesäkuussa 2022 (neljäs raportointi) ja helmikuussa 2023 (viimeisin raportointi). Tarkoituksena on, että viimeisin raportointi on myös viimeinen raportointikierros, koska kaikki myönnetty taloudellinen apu on nyt käytetty eikä suunnitteilla ole enää menoja, joiden toteuttamista olisi seurattava. Tiedot esitetään *sellaisina kuin jäsenvaltiot ovat ne esittäneet*, ja ne koskevat SURE-välineen tukeen oikeutettuja toimenpiteitä. Jotkin jäsenvaltiot ovat käyttäneet enemmän kuin SURE-välineestä saamansa taloudellisen avun määrän täydentämällä SURE-välineen tukea kansallisella rahoituksella ja/tai EU:n rakennerahastojen varoilla, joten kokonaismenot voivat ylittää SURE-välineestä tuetun määrän. Raportoinnin avulla voidaan mitata SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun käyttöä vertaamalla sitä neuvoston myöntämään määrään.[9]

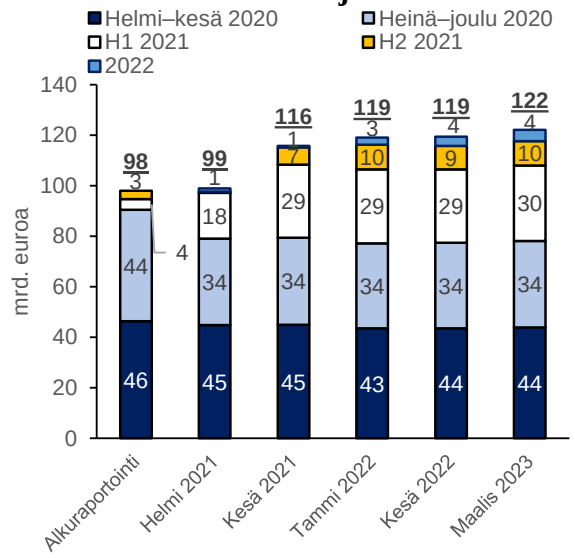
SURE-välineestä rahoitettavaksi suunnitellut julkiset kokonaismenot on nyt toteutettu kokonaan. SURE-asetuksen mukaan taloudellisella avulla voidaan kattaa sekä SURE-välineen piiriin kuuluvia toimenpiteitä koskevien julkisten menojen toteutunut kasvu että suunniteltu kasvu.[10] SURE-välineen alussa, kun covid-19-pandemiaan liittyvät rajoitukset olivat akuutteja, välineestä rahoitettiin suuri määrä suunniteltuja menoja, yhteensä 64 prosenttia kokonaismenoista kesäkuussa 2020. Suunniteltujen menojen osuus laski 12 prosenttiin kesäkuussa 2021 ja oli alle neljä prosenttia vuoden 2021 loppuun mennessä. Kaikki SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin liittyvät menot saatiin päätökseen joulukuuhun 2022 mennessä,

[9] Kun määrä, jonka jäsenvaltio käyttää tai suunnittelee käyttävänsä tukikelpoisiin toimenpiteisiin, on pienempi kuin neuvoston myöntämä määrä, voi syntyä käyttövaje. Tämä voi johtua osittain siitä, ettei jäsenvaltio kykene käyttämään jo maksettua määrää. Tästä voi aiheutua ongelmia, jos vaje on yhä olemassa suunniteltujen menojen toteutumisen jälkeen.

[10] Irlanti ja Viro hakivat SURE-välineen taloudellista apua ainoastaan toteutuneisiin julkisiin menoihin. Raportoidut menot eivät siis ole muuttuneet niiden osalta maaliskuusta 2021. Myös Liettuan ja Unkarin osalta vuosien 2020 ja 2021 julkisia menoja koskeva raportointi pysyi muuttumattomana edelliseen kertomukseen verrattuna.

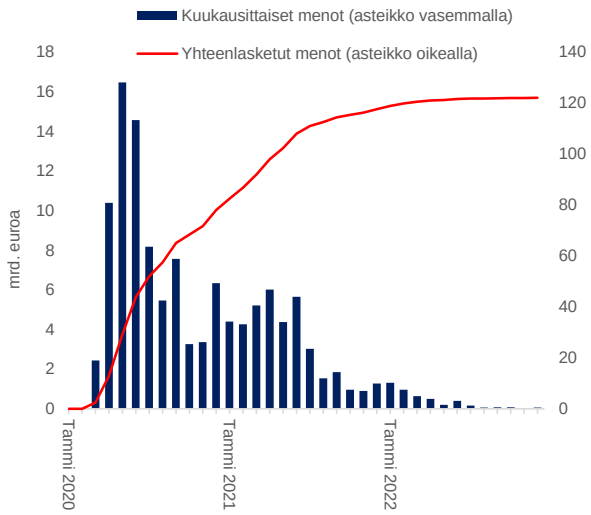
mutta jäsenvaltiot käyttivät toimenpiteiden SURE-rahoituksen loppuun kesäkuuhun 2022 mennessä ja tämän jälkeen käytössä oli vain kansallinen rahoitus.[11]

Kaavio 2: Ilmoitetut julkiset menot



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Viro on otettu mukaan kesäkuusta 2021 alkaen, koska se haki SURE-tukea myöhemmin. H1 tarkoittaa vuoden 2021 ensimmäistä puoliskoa ja H2 toista puoliskoa.

Kaavio 3: SURE-välineestä tuettujen toteutuneiden julkisten menojen kuukausittainen kehitys



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*

SURE-tukikelpoisten toimenpiteiden aiheuttamien julkisten kokonaismenojen määrä oli 122 miljardia euroa, mikä ylittää SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun kokonaismäärän. Tämä määrä kasvoi hieman neljänteen kertomukseen (kaavio 2) verrattuna, koska jotkin jäsenvaltiot jatkoivat toimenpiteitä vuonna 2022, vaikkakin pienemmillä menoilla. Yhteensä 13 jäsenvaltiota ilmoitti menoja vuonna 2022. Vuonna 2022 jatkuneiden muutamien järjestelyjen menot kasvoivat hieman suunnitellusta 3,7 miljardista eurosta 4,5 miljardiin euroon, joka lopulta toteutui. Kokonaismenot (122 miljardia euroa) ovat suuremmat kuin SURE-välineestä myönnetty kokonaismäärä (98,4 miljardia euroa), koska useimmat jäsenvaltiot käyttivät tukikelpoisiin toimenpiteisiin enemmän varoja kuin se taloudellinen apu, jota ne olivat pyytäneet ja niille oli myönnetty.[12] Tämä osoittaa, että jäsenvaltiot pitivät SURE-välineen kattamia toimia tärkeinä myös sen jälkeen, kun ne hakivat tukea ensimmäisen kerran vuonna 2020.

Pandemian vaikutus hiipui vuonna 2022, minkä seurauksena SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin myönnettyjen kuukausittaisten menojen määrä laski vähäiseksi. Kaaviosta 3 käy ilmi, että vuoden 2022 menot olivat suurimmillaan (vaikkakin matalalla tasolla) tammikuussa, ennen kuin ne nopeasti pienenivät. Vuoden 2022 alun menot kohdistuivat pääosin joidenkin työajan lyhentämisjärjestelyjen jatkamiseen, karanteeniin liittyviin toimenpiteisiin,

[11] Tukikelpoisia toimenpiteitä olivat SURE-asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa mainitut toimenpiteet eli kansalliset työajan lyhentämisjärjestelyt tai vastaavat toimenpiteet sekä toissijaisesti terveyteen liittyvät toimenpiteet.
[12] Espanjan ja Italian osalta tämä johtuu myös keskittymärajasta (kolmen eniten taloudellista apua saavan jäsenvaltion osuus saa olla enintään 60 % koko 100 miljardin euron enimmäismäärästä).

covid-19-testeihin ja terveydenhuollon ammattihenkilöille tarkoitettuun erityiskorvaukseen.[13] Vuoden 2022 jälkipuoliskolla keskimääräiset kuukausittaiset menot olivat raportoivissa jäsenvaltioissa vain 83 miljoonaa euroa.

2.1.2 Varojen käyttöaste

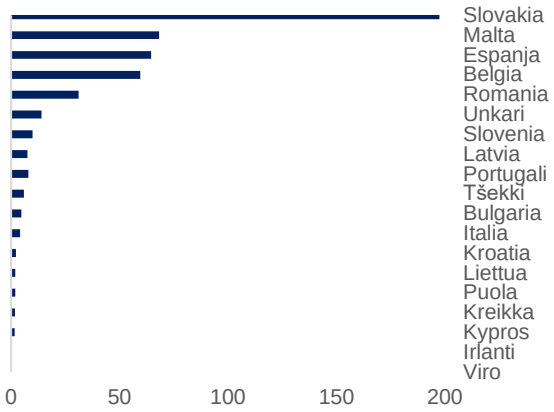
Kaikki SURE-välineestä myönnetty taloudellinen apu on nyt käytetty kaikissa jäsenvaltioissa. Nyt kun kaikki SURE-välineestä rahoitetut julkiset menot ovat toteutuneet eli kun suunniteltuja menoja ei enää ole, myönnetty 98,4 miljardin euron taloudellinen apu on käytetty kokonaisuudessaan. Kahdessa jäsenvaltiossa aiemmin havaitut varojen käyttöasteeseen liittyvät ongelmat, joita käsiteltiin neljännessä puolivuotiskertomuksessa, on nyt ratkaistu. Jäsenvaltioista 17 (yhteensä 19:stä) käytti toimenpiteisiin *enemmän* kuin myönnetyn määrän muun muassa rahoittamalla loput toimenpiteet kansallisella rahoituksella (ks. kaavio 4).

Romaniassa havaittu käyttövaje on saatu kokonaan kurottua umpeen, mikä on myös vahvistettu lopullisilla talousarvion toteutustiedoilla. Romaniassa varojen käyttövaje oli vuoden 2022 alussa lähes 3 miljardia euroa. Heinäkuussa 2022 hyväksytyllä muutetulla täytäntöönpanopäätöksellä vähennettiin Romanialle myönnettyä määrää 4,1 miljardista eurosta 3 miljardiin euroon, ja siihen sisällytettiin Romanian viranomaisten pyynnöstä 21 SURE-tukikelpoista lisätoimenpidettä. Komission ja Romanian viranomaisten välinen tiivis vuoropuhelu auttoi yksilöimään lisää tukikelpoisia menoja, jotka liittyvät työajan lyhentämisjärjestelyihin osallistuvien yritysten välillisten työvoimakustannusten vähentämiseen.[14] Syyskuussa 2022 kirjattu ja neljännessä kertomuksessa mainittu jäljellä ollut noin 350 miljoonan euron vaje on nyt kokonaan kurottu umpeen. Lisäksi Romanialle myönnetty 3 miljardia euroa on nyt jopa selvästi ylitetty. Vuoden 2022 talousarvion toteutustiedot kaikista muutetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisista toimenpiteistä poistivat tähän liittyneen epävarmuuden, koska tiedot osoittavat, että joulukuuhun 2022 mennessä toteutuneet kokonaismenot ylittivät 3 miljardia euroa ja että terveyteen liittyvät menot jäivät toissijaisiksi (alle 46 % kokonaismenoista).

[13] Osa vuoden 2022 menoista liittyi myös siihen, että jäsenvaltiot suorittivat apua saaneille työntekijöille ja yrityksille aiempia ajanjaksoja koskevia maksuja.

[14] Työnantajat voitiin vapauttaa kokonaan tai osittain sosiaaliturvamaksuista, ja tällaiset menot olivat SURE-tukikelpoisia, jos ne liittyivät työllisyyden säilyttämiseen. Tällaisia vapautuksia saattoi sisältyä työajan lyhentämisjärjestelyihin, ja niitä on rahoitettu SURE-välineestä jäsenvaltioiden pyynnöstä (pyyntöjä ovat esittäneet muun muassa Espanja, Kreikka, Portugali ja Slovenia).

Kaavio 4: Tukikelpoisia toimenpiteitä koskevat julkiset menot lainamäärään verrattuna (% lainamäärästä)



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Julkisilla menoilla tarkoitetaan neuvoston täytäntöönpanopäätösten mukaisista toimenpiteistä johtuvia ilmoitettuja menoja. Jotkin jäsenvaltiot (Slovenia ja Viro) eivät enää vuoden 2020 jälkeen ole raportoineet SURE-tukikelpoisista toimenpiteistä, koska ne eivät enää käytä SURE-välineen taloudellista apua näiden toimenpiteiden rahoittamiseen, sillä myönnetty määrä on jo ylittynyt.

Puolassa varojen käyttövaje oli maltillinen myönnettyyn määrään nähden, ja ongelma saatiin korjattua ottamalla käyttöön kaksi uutta SURE-tukikelpoista toimenpidettä. Vuoden 2022 alussa Puola ilmoitti, että Puolaa koskevan neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisista toimenpiteistä aiheutuvien menojen kokonaismäärä (9,9 miljardia euroa) on alhaisempi kuin neuvoston myöntämä määrä (11,2 miljardia euroa). Komission ja Puolan viranomaisten välisen teknisen vuoropuhelun seurauksena neuvosto muutti Puolaa koskevaa alkuperäistä täytäntöönpanopäätöstä marraskuussa 2022 komission ehdotuksen perusteella lisäämällä siihen kaksi terveyteen liittyvää SURE-tukikelpoista toimenpidettä. Nämä koskivat terveydenhuollon työntekijöille myönnettävää bonusta ja covid-19-taudin PCR-testauspalveluja. Terveyteen liittyvien tukikelpoisten menojen määrä kasvoi 0 prosentista 15 prosenttiin kokonaismenoista, mutta nämä menot jäivät kuitenkin toissijaisiksi. Jäljellä olleet varat (1,5 miljardia euroa), joiden maksamista lykättiin alun perin siihen saakka, kunnes varojen käyttöä koskeva ongelma oli ratkaistu, maksettiin joulukuussa 2022.

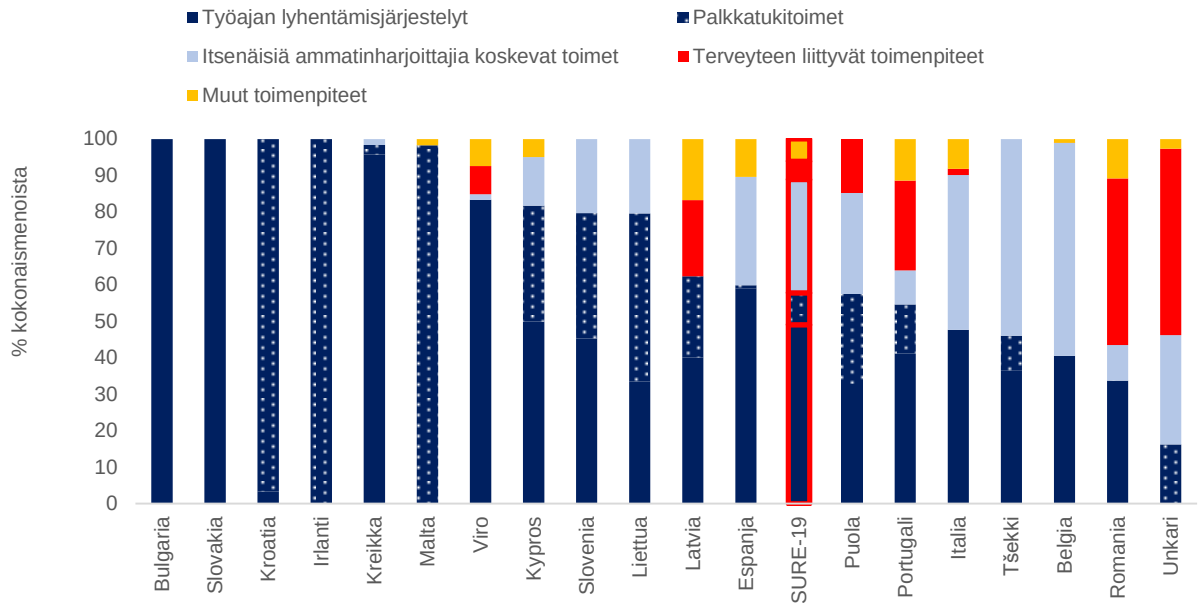
2.2 Kansalliset toimenpiteet: SURE-välineestä tuetut työajan lyhentämisjärjestelyt ja vastaavat toimenpiteet

Valtaosa SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin liittyvien julkisten menojen kokonaismäärästä osoitettiin työajan lyhentämisjärjestelyihin ja muun muassa itsenäisille ammatinharjoittajille tarkoitettuihin ”vastaaviin toimenpiteisiin”. SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin liittyvistä julkisista menoista lähes puolet (49 %) käytettiin työajan lyhentämisjärjestelyihin. Niitä on rahoittanut 16 yhteensä 19:stä SURE-välineestä apua saaneesta jäsenvaltiosta. Lisäksi 31 prosenttia osoitettiin itsenäisille ammatinharjoittajille tarkoitettuihin ”vastaaviin toimenpiteisiin”.[15] Palkkatukijärjestelyihin[16] osoitettiin yhdeksän prosenttia. Kuusi

[15] Tämä perustuu komission analyysiin, jossa jäsenvaltioiden ilmoittamat toimenpiteet on luokiteltu tyypeittäin.
[16] Palkkatukijärjestelyt ovat työajan lyhentämisjärjestelyjen kaltaisia työpaikkojen säilyttämiseen tähtääviä järjestelyjä, mutta ne eroavat niistä siltä osin, että maksuja ei lasketa (tekemättöminä) työtunteina, vaan ne

prosenttia kokonaismenoista osoitettiin ”muihin” vastaaviin toimenpiteisiin[17], joilla tuettiin työpaikkojen säilyttämistä ja turvattiin työntekijöiden tulot. Vain viisi prosenttia käytettiin terveyteen liittyviin toimenpiteisiin, mikä vahvistaa, että ne olivat luonteeltaan toissijaisia. Ainoastaan 11 jäsenvaltiota käytti SURE-välineen taloudellista apua työajan lyhentämisjärjestelyihin ja vastaaviin toimenpiteisiin (kaavio 5).

Kaavio 5: SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin liittyvät julkiset menot menolajeittain



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Tarkempia tietoja terveyteen liittyvistä toimenpiteistä Unkarissa on maaliskuussa 2021 annetussa kertomuksessa.

Naisten ja nuorten osallistuminen työajan lyhentämisjärjestelyihin lisääntyi covid-19-kriisin aikana. Tämä kuvastaa ensisijaisesti muutosta tuen alakohtaisessa kohdentumisessa. Tuen tarve väheni teollisuudessa ja rakentamisessa ja kasvoi palvelualalla ja vähittäiskaupassa eli aloilla, joilla naisten ja nuorten osuus työvoimasta on suhteellisesti suurempi (kaavio 6).[18]

Syksyllä 2022 kahdeksalle jäsenvaltiolle myönnettiin täydentävää taloudellista tukea erilaisiin toimenpiteisiin. Tämä lisätuki oli tarkoitettu SURE-välineestä jo tuetuista

maksetaan kertakorvauksena tai osuutena kokonaispalkasta. Työajan lyhentämisjärjestelyjen kaltaiset toimenpiteet muodostivat yhteensä 46 prosenttia kaikista SURE-tukikelpoisista menoista.

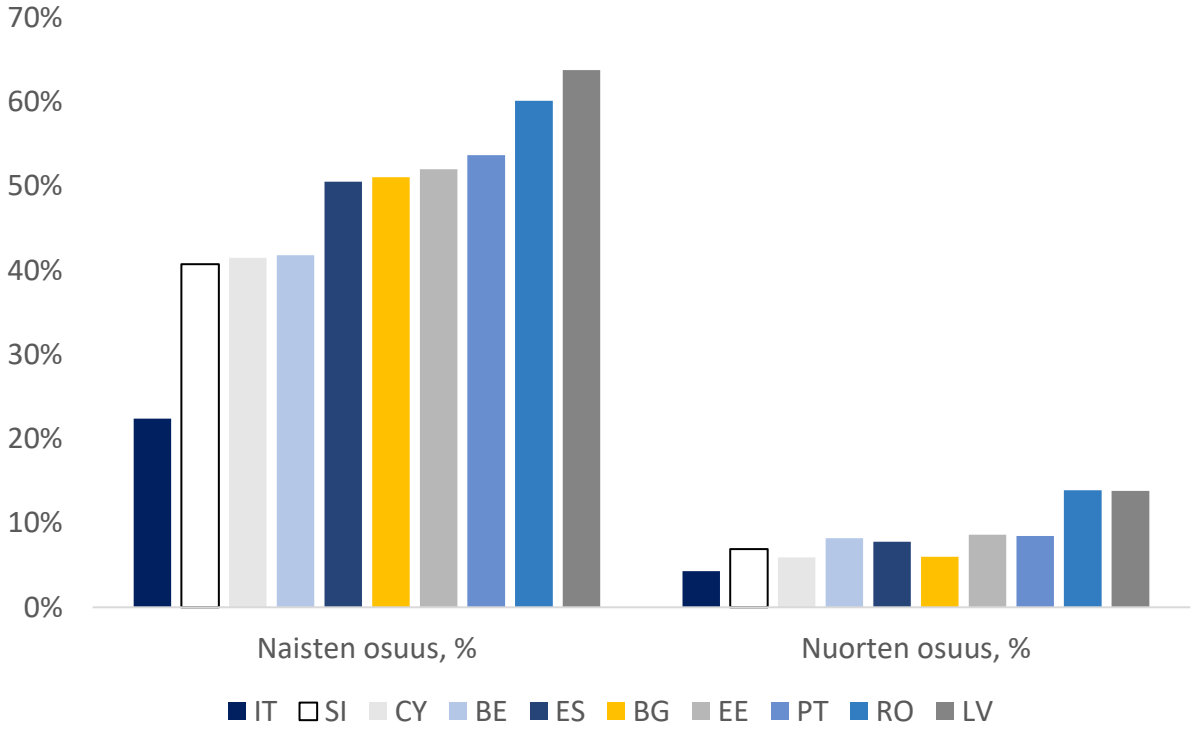
[17] Muita vastaavia toimenpiteitä olivat esimerkiksi sairauslomaetuudet, vanhempainvapaat ja ammatillinen koulutus, johon liittyy lyhennetty työaika.

[18] Euroopan komissio (2020). ”Labour Market and Wage Developments in Europe”, luku 3, ”Policy developments” (https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en). Italiassa ja Belgiassa järjestelyihin osallistuvien naisten osuus keskimäärin kaksinkertaistui maaliskuun 2020 jälkeen. Italiassa tukea saaneiden nuorten työntekijöiden osuus kasvoi 1,6 prosentista 5,7 prosenttiin ja Belgiassa 6,7 prosentista 7,6 prosenttiin. Työajan lyhentämisjärjestelyjen piiriin kuuluvien naisten ja nuorten työntekijöiden osuus oli suuri myös Virossa, Latviassa, Portugalissa ja Romaniassa.

hätätukitoimenpiteistä vuonna 2021 – joissakin tapauksissa vuoden 2022 alkuun asti – aiheutuneisiin lisämenoihin. Lisätukea käytettiin muun muassa seuraaviin toimenpiteisiin:

- *Bulgaria:* Työajan lyhentämisjärjestelyn jatkaminen kesäkuuhun 2022 asti. Järjestely oli kohdennettu yrityksille, joiden tulot olivat vähentyneet vähintään 30 prosenttia pandemian vuoksi ja jotka olivat rajoittaneet toimintaansa 13. maaliskuuta 2020 ja 31. joulukuuta 2020 välisenä aikana säilyttäen kuitenkin työntekijänsä.
- *Kypros:* Lisämenot, jotka liittyvät palkkatukijärjestelyn jatkamiseen (vuoden 2021 kolmanteen neljännekseen saakka; järjestelyllä tuettiin yrityksiä, joiden oli kokonaan tai osittain keskeytettävä toimintansa), majoitus- ja matkailualan erityisjärjestelyihin, itsenäisille ammatinharjoittajille tarkoitettuun tukijärjestelyyn sekä covid-19-tautia koskevaan sairausetuusjärjestelyyn.
- *Tšekki:* Työajan lyhentämisjärjestelyn (jota kutsuttiin nimellä ”Viruksentorjuntaohjelma”) ja itsenäisille ammatinharjoittajille tarkoitetun hätätuen jatkaminen vuonna 2021.
- *Kreikka:* Työpaikkojen säilyttämistä koskevan tilapäisen järjestelyn (tuki yksityisen sektorin työntekijöille, joiden työsopimus oli keskeytetty) jatkaminen vuosina 2021 ja 2022 ja tähän järjestelyyn liittyviin vastaaviin sosiaaliturvamaksuihin tarkoitetun avustuksen jatkaminen.
- *Kroatia:* Kahden käytössä olleen tukitoimenpiteen jatkaminen. Nämä koskivat palkkatukijärjestelyä yrityksille, joihin pandemia on vaikuttanut kielteisesti (jatkettiin kesäkuuhun 2022 saakka), ja työajan lyhentämisjärjestelyä, jolla tuettiin työajan tilapäistä lyhentämistä (joulukuuhun 2022 saakka).
- *Liettua:* Työpaikkojen säilyttämistä koskevan järjestelyn (järjestelyllä tuettiin työntekijöiden palkkakustannuksia työsuhteen keskeytysten aikana) ja itsenäisiä ammatinharjoittajia koskevien tukijärjestelyjen jatkaminen kesäkuuhun 2021 saakka.
- *Latvia:* Hätätukitoimenpiteiden (hiljaisten kausien korvaaminen työntekijöille, palkkatuet pandemiasta kärsineille yrityksille ja covid-19-pandemiaan liittyvät sairausetuudet) ottaminen uudestaan käyttöön marraskuun 2020 ja kesäkuun 2021 välisenä aikana sekä terveyteen liittyvien toimenpiteiden jatkamisesta aiheutuneet lisämenot.
- *Portugali:* Käytössä olleiden työmarkkinatoimenpiteiden jatkaminen vuoden 2021 loppuun saakka ja terveyteen liittyvien toimenpiteiden (joita oli laajennettu muuttamalla neuvoston täytäntöönpanopäätöstä tammikuussa 2022) jatkaminen maaliskuuhun 2022 saakka (viimeksi mainitut sisältävät myös ennaltaehkäisevän eristyskorvauksen ja poikkeuksellisen tuen yritystoiminnan jatkamiselle).

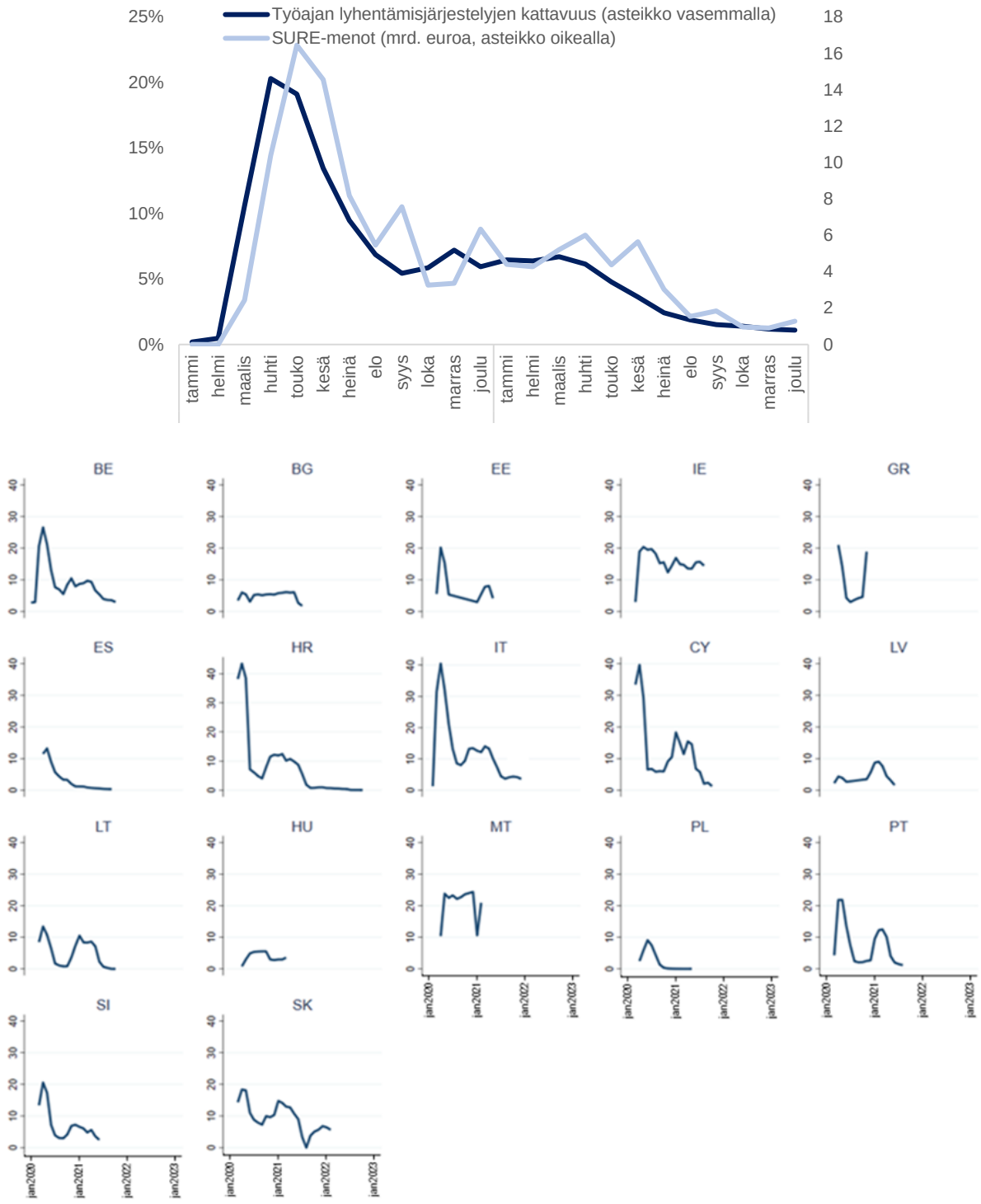
Kaavio 6: Naisten ja nuorten tuensaajien (15–24-vuotiaat) keskimääräinen osuus työajan lyhentämisjärjestelyissä (2020–2021)



Lähde: *Työmarkkinapolitiikkaa koskeva tietokanta (2020), Euroopan komissio, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto; työllisyyskomitean tiedonkeruu vuosina 2020 ja 2021*.
Huom. Tietoja ei ole saatavilla kaikista SURE-välineen piiriin kuuluneista maista.

Useimmissa jäsenvaltioissa työajan lyhentämistuen käyttö vähentyi vuonna 2021 mutta jatkui koko vuoden ajan. Useimmissa jäsenvaltioissa työajan lyhentämistoimenpiteiden ja vastaavien työpaikkojen säilyttämistä koskevien toimenpiteiden käyttö vakiintui vuoden 2020 jälkipuoliskolla sen jälkeen, kun pandemian ensimmäisen aallon ensimmäinen huippu oli ohitettu maalis–huhtikuussa 2020. Järjestelyjen käyttö väheni asteittain vuoden 2021 aikana talouden elpymisen ja onnistuneiden rokotuskampanjoiden myötä. Joissakin maissa koettiin toinen huippu vuoden 2020 lopussa ja/tai vuoden 2021 alussa.

Kaavio 7: Työpaikkojen säilyttämistä koskevien toimenpiteiden piiriin kuuluneiden työpaikkojen osuus (yhteenlaskettuna ja jäsenvaltioittain)



Lähde: Eurostat, *jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023)*.
Huom. Tšekistä ja Romaniasta ei ole saatavilla tietoja. Toimenpiteiden piiriin kuuluneiden työpaikkojen osuuden väheneminen vuoden 2021 jälkipuoliskolla johtuu osittain siitä, että tietoja ei ole saatavilla useista maista.

Useimmat SURE-välineestä apua saaneista jäsenvaltioista luopuivat työpaikkojen säilyttämistä koskevista hätätoimenpiteistään vuoden 2022 puoliväliin mennessä. Pari maata

(Viro ja Slovenia) olivat lopettaneet työpaikkojen säilyttämistä koskevat hätätoimenpiteensä jo vuoden 2020 jälkipuoliskolla, mutta useimmat maat jatkoivat hätätukea vuoteen 2021 ja joissakin tapauksissa vuoden 2022 alkupuoliskolle saakka. Vain kahdessa maassa (Portugali ja Kroatia) hätätukea oli saatavilla vuoden 2022 loppuun asti.

Taulukko 3: Tärkeimmät työpaikkojen säilyttämistä koskevat hätätoimenpiteet ja niiden kesto

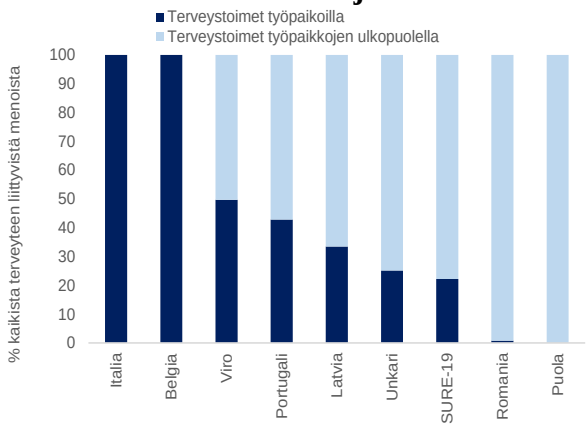
Jäsenvaltio	Tyyppi	Pysyvä/tilapäinen	Työajan lyhennys	Hätäavun päättymisaika
BE	Lyhentämisjärjestely	Pysyvä (tilapäisin muutoksin)	0–100 %	Kesäkuu 2022
BG	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	50 tai 100 %	Kesäkuu 2022
CZ	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	0–100 %	Helmikuu 2022
EE	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	0–100 %	Kesäkuu 2020
IE	Palkkatuki	Tilapäinen	–	Elokuu 2020
EL	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	50 tai 100 %	Tammikuu 2022
ES	Lyhentämisjärjestely	Pysyvä (tilapäisin muutoksin)	0–100 %	Maaliskuu 2022
HR	Palkkatuki + lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	0–100 %	Joulukuu 2022
IT	Lyhentämisjärjestely	Pysyvä (tilapäisin muutoksin)	0–100 %	Joulukuu 2021
CY	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	0–100 %	Elokuu 2021
LV	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	0–100 %	Kesäkuu 2021
LT	Palkkatuki + lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	0–100 %	Kesäkuu 2021 / syyskuu 2021
HU	–	–	–	–
MT	Palkkatuki	Tilapäinen	–	Toukokuu 2022
PL	Palkkatuki + lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	20–100 %	Syyskuu 2021
PT	Lyhentämisjärjestely	Pysyvä (tilapäisin muutoksin)	0–100 %	Syyskuu 2022
RO	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	0–100 %	Toukokuu 2022
SI	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	50–100 %	Joulukuu 2020
SK	Lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	0–100 %	Maaliskuu 2022

Huom. Tässä taulukossa keskitytään ainoastaan tärkeimpiin järjestelyihin. Unkarissa oli pandemian aikana käytössä työajan lyhentämisjärjestely, jota rahoitettiin EU:n rakennerahastoista. Näin ollen se ei saanut siihen taloudellista apua SURE-välineestä. Irlanti korvasi palkkatukijärjestelynsä vastaavalla mukautetulla järjestelyllä, joka oli voimassa toukokuuhun 2022 asti, mutta se ei rahoittanut sitä SURE-välineen varoilla.

2.3 Kansalliset toimenpiteet: SURE-välineestä tuetut terveyteen liittyvät toimenpiteet

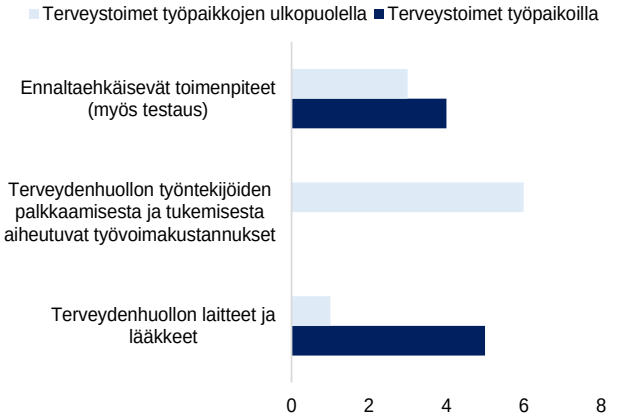
Terveyteen liittyvien menojen toissijaisuus saa vahvistuksen tässä kertomuksessa. Vain viisi prosenttia kokonaismenoista käytettiin terveyteen liittyviin toimenpiteisiin. Ainoastaan kahdeksan yhteensä 19 jäsenvaltiosta käytti SURE-välinettä terveyteen liittyvien toimenpiteiden rahoittamiseen. SURE-asetuksessa sallittiin *kaikkien* covid-19:ään liittyvien terveystoimenpiteiden rahoittaminen, mutta siinä korostettiin *erityisesti työpaikalla* toteutettavia toimenpiteitä, joiden osuus kaikista terveyteen liittyvistä menoista oli 22 prosenttia (kaavio 8).[19] Työpaikalla toteutettaviksi toimenpiteiksi katsottiin ensisijaisesti sellaiset, joilla helpotetaan turvallista työhön paluuta vähentämällä ammatillisia vaaroja, myös terveydenhuollon työntekijöiden osalta.

Kaavio 8: Työpaikoilla toteutetuista terveyteen liittyvistä toimenpiteistä aiheutuvien menojen osuus



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*

Kaavio 9: Terveyteen liittyvien toimenpiteiden eri muotojen jakautuminen (toimenpiteitä toteuttaneiden jäsenvaltioiden lukumäärä)



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Portugali ja Romania on laskettu kahteen kertaan, koska ne toteuttivat ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja terveydenhuollon laitteisiin ja lääkkeisiin liittyviä toimenpiteitä sekä työpaikoilla että niiden ulkopuolella.

SURE-välineestä rahoitettiin monentyyppisiä terveyteen liittyviä toimenpiteitä, mikä tarjosi kaivattua hätätukea terveydenhuoltoalalle ja nopeutti toimintakyvyn palautumista useissa jäsenvaltioissa. Komission yksiköt ovat tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksesta selvittäneet tarkemmin SURE-välineestä rahoitettujen terveyteen liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia. Tuetut terveyteen liittyvät toimenpiteet voidaan jakaa karkeasti kolmeen ryhmään: i) covid-19-taudin ehkäisytoimenpiteet, ii) erittäin vaikeissa olosuhteissa toimivien terveydenhuollon työntekijöiden palkkaamisesta ja tukemisesta aiheutuvat ylimääräiset työvoimakustannukset ja iii) terveydenhuollon laitteiden ja lääkkeiden hankinta. Kaaviosta 9 käy ilmi, että kunkin toimenpideluokan suosio oli suurin piirtein samanlainen kaikissa

[19] Ks. 19. toukokuuta 2020 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2020/672 1 artikla. Tätä ehtoa selitetään tarkemmin myös johdanto-osan 5 kappaleessa: ”*Jotta voidaan säilyttää tällä asetuksella säädetyn tukivälineen voimakas painopiste ja tämän myötä sen vaikuttavuus, kyseistä tukivälinettä sovellettaessa terveyteen liittyvät toimenpiteet voivat olla toimenpiteitä, joiden tavoitteena on vähentää ammatillisia vaaroja ja varmistaa työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien suojelu työpaikalla, sekä tarvittaessa joitakin muita terveyteen liittyviä toimenpiteitä.*”

jäsenvaltioissa. Näitä toimenpiteitä, joita käsitellään tarkemmin seuraavaksi, toteutettiin sekä työpaikoilla että niiden ulkopuolella.

- *Ennaltaehkäisevät toimenpiteet:* Näillä toimenpiteillä pyrittiin vähentämään ammatillisia vaaroja ja varmistamaan turvallinen työhön paluu (muutoin kuin henkilönsuojainten avulla). Esimerkkejä *työpaikoilla* toteutetuista toimenpiteistä: hygieniakoulutus (Belgia), työntekijöiden testaaminen hoitokodeissa ja lastenhoitopalveluissa (Portugali) sekä verohyvitykset pienyrityksille ja voittoa tavoittelemattomille järjestöille työpaikkojen puhtaanapitoon (Italia). *Työpaikkojen ulkopuolella* toteutetut ennaltaehkäisevät toimenpiteet koskivat lähinnä väestön laajuiseen covid-19-testaukseen liittyvien menojen rahoittamista. Myös laboratoriokapasiteetin lisääminen testausta varten pandemian aikana oli ratkaisevan tärkeää kliinisten toimintojen varmistamiseksi ja sulkutoimien ja lähikontaktien välttämistä koskevien toimenpiteiden lopettamiseksi. EU:ssa genomin sekvensointitoiminta kasvoi 15-kertaiseksi vuonna 2021 vuoteen 2020 verrattuna, minkä vuoksi sekvensoitujen positiivisten testien osuus kasvoi alle prosentista vuonna 2020 keskimäärin seitsemään prosenttiin vuonna 2021.[20]
- *Terveydenhuollon työntekijöiden palkkaamisesta ja tukemisesta aiheutuvat ylimääräiset työvoimakustannukset:* Kaikista *työpaikkojen ulkopuolella* toteutetuista toimenpiteistä suosituimpia olivat terveydenhuollon työntekijöihin liittyneiden ylimääräisten työvoimakustannusten (lähinnä bonukset) kattaminen. Esimerkiksi Latvia, Portugali, Puola, Romania Unkari, ja Viro käyttivät SURE-välineen varoja terveydenhuoltohenkilöstön bonuksiin ja/tai lisähenkilöstön palkkaamiseen. Pandemian aikana paljon työvoimaa sitovan tehohoitokapasiteetin lisääminen oli ensisijaisen tärkeää, koska tehohoidon käyttöasteen kasvun ja lisääntyneen kuolleisuuden välillä havaittiin yhteys.[21]
- *Terveydenhuollon laitteiden ja lääkkeiden hankinta:* SURE-varoja käytettiin myös henkilönsuojaimiin ja desinfiointilaitteisiin työpaikoilla ja sairaaloissa (Latvia, Portugali, Unkari ja Viro) sekä Romaniassa rokotusten käynnistämiseen, mikä oli ratkaisevan tärkeää kuolemantapausten määrän rajoittamiseksi ja normaalitilaan palaamiseksi.

2.4 SURE-välineen kattavuus työllisyyden ja yritysten suhteen

Komissio on vahvistanut, että jäsenvaltioiden ilmoittamia kattavuuslukuja voidaan pitää laadukkaina. Jäsenvaltiot ovat komission antamien ohjeiden mukaisesti pyrkineet parantamaan vuosien 2020, 2021 ja 2022 kattavuuslukujen laatua viiden raportointikierroksen aikana.[22] Yhdeksän jäsenvaltiota 19:stä on nyt vahvistanut, että tiedot perustuvat kaikilta osin hallinnolliseen dataan ja ovat komission antamien ohjeiden mukaisia.[23] Kahdeksan muun jäsenvaltion osalta raportoitujen tietojen katsotaan perustuvan pääosin hallinnolliseen dataan.

[20] Ks. OECD (2022). ”Health at a glance”.

[21] Ks. esim. Bravata ym. (2021). ”Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France”.

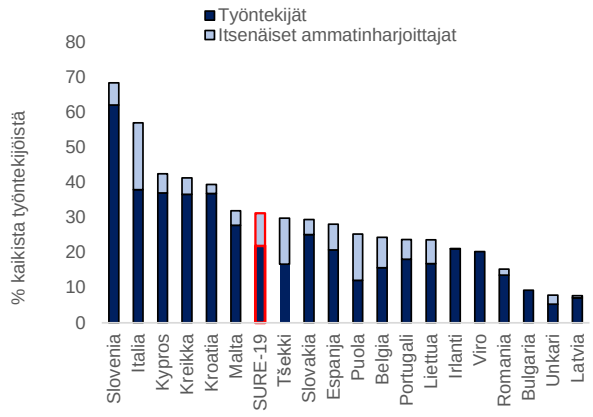
[22] Työntekijöiden ja yritysten lukumäärää koskevien tietojen ilmoittaminen edellytti, että jäsenvaltiot jäljittivät kunkin SURE-välineestä tuetun toimenpiteen edunsaajat sosiaaliturvajärjestelmiä koskevien hallinnollisten tietokantojen sekä julkisten työvoimatoimistojen keräämien tietojen avulla. Tässä prosessissa kerättiin valtava määrä tietoja, ja aikaa kului myös tarkistusten tekemiseen kaksinkertaisen laskennan välttämiseksi esimerkiksi silloin, kun sama henkilö kuului kahden erityyppisen SURE-välineestä tuettavan toimenpiteen piiriin tai jätti samaa tukitoimenpidettä koskevia hakemuksia useita kertoja saman vuoden aikana tuen keskeytymättä.

[23] Itsenäisiä ammatinharjoittajia ja itsenäisten ammatinharjoittajien palveluksessa olevia työntekijöitä koskevia jäsenvaltioiden tietoja ei ole täysin yhdenmukaistettu, sillä tilastointi ja oikeusjärjestykset poikkeavat toisistaan.

Vain kaksi jäsenvaltiota on ilmoittanut, että niiden toimittamia tietoja voidaan pitää ainoastaan parhaina arvioina, kunnes täydelliset tiedot ovat käytettävissä. Tämä vahvistaa luottamusta tässä kertomuksessa raportoituihin kattavuusarvioihin ja vastaa yhteen tilintarkastustuomioistuimen huomautukseen, joka koski sitä, että tiedot perustuivat yleensä arvioihin eivätkä lopulliseen dataan.

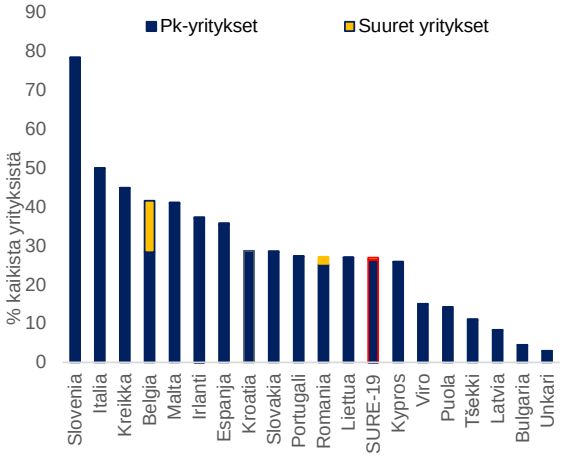
Vuonna 2020 SURE-välineestä sai tukea arviolta 31½ miljoonaa ihmistä ja yli 2½ miljoonaa yritystä. Tämä on miltei kolmannes apua saaneiden 19 jäsenvaltion kokonaistyövoimasta ja yrityksistä.[24] Toimenpiteiden piirissä oli noin 22¼ miljoonaa työntekijää ja 9¼ miljoonaa itsenäistä ammatinharjoittajaa. Kaavioissa 10 ja 11 esitetään SURE-välineen kattavuus työntekijöiden suhteen jäsenvaltioittain jaoteltuna. Näissä arvioissa ei oteta huomioon ihmisiä, jotka ovat saaneet tukea vain SURE-välineen kattamista terveyteen liittyvistä toimenpiteistä, joten arvioita voidaan pitää varovaisina.[25]

Kaavio 10: SURE-välineen piiriin kuuluvat työntekijät vuonna 2020 (% kaikista työntekijöistä)



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Kattavuutta ja kokonaistyöllisyyttä koskevat luvut ovat jäsenvaltioiden toimittamia.

Kaavio 11: SURE-välineen piiriin kuuluvat yritykset vuonna 2020 yrityksen koon mukaan (% kaikista yrityksistä)



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Yritysten kokonaismäärä ei sisällä yrityksiä, joissa ei ole yhtään työntekijää. Pk-yrityksillä tarkoitetaan yrityksiä, joissa on alle 250 työntekijää, ja suurilla yrityksillä yrityksiä, joissa on yli 250 työntekijää.

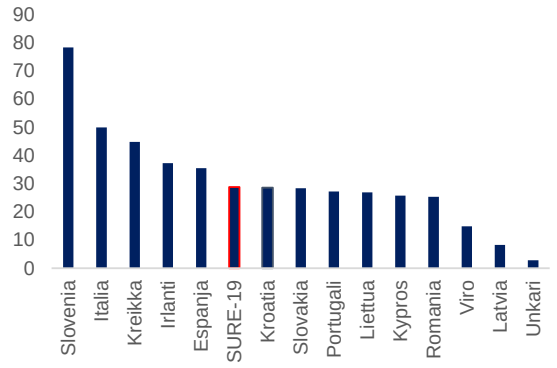
SURE-tukea myönnettiin pääasiassa pk-yrityksille. Covid-19-pandemia muutti työajan lyhentämisjärjestelyjen käyttöä, sillä ennen pandemiaa niitä käyttivät pääosin suuret yritykset, mutta pandemian myötä niitä alkoivat käyttää myös pk-yritykset, joita valtaosa SURE-välineen

[24] Luvut kertovat niiden ihmisten ja yritysten lukumäärän, jotka olivat ainakin jossakin vaiheessa SURE-välineestä tuettujen työajan lyhentämisjärjestelyjen tai vastaavien toimenpiteiden piirissä. Nimittäjät perustuvat jäsenvaltioiden toimittamiin raportointitaulukoihin. Yritysten kokonaismäärä koskee yrityksiä, joissa on vähintään yksi työntekijä. Tukea saaneiden yritysten osuus on pienentynyt neljänteen kertomukseen verrattuna lähinnä siksi, että Puola on toimittanut lopullisen hallinnollisen datansa.

[25] Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa eri toimenpiteiden tuensaajissa on huomattavia päällekkäisyyksiä, joita ei pystytty korjaamaan. Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioita pyydettiin ilmoittamaan ainoastaan laajempien toimenpiteiden kattavuus kaksinkertaisen laskennan välttämiseksi. Näin ollen todellinen kattavuus voi olla vielä suurempi.

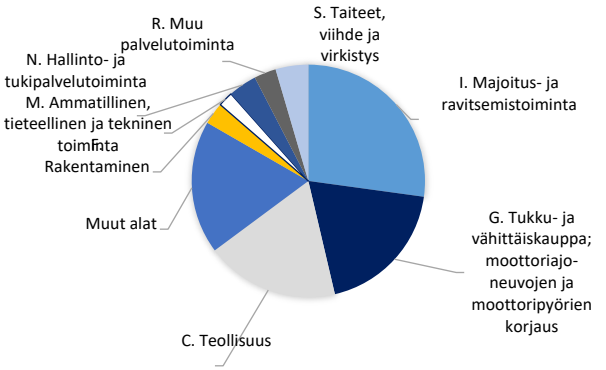
piiriin kuuluvista yrityksistä on (kaavio 11).[26] SURE-välineestä annettiin apua saaneissa jäsenvaltioissa tukea keskimäärin 29 prosentille pk-yrityksistä (kaavio 12). Työajan lyhentämisjärjestelyjä otettiin käyttöön enimmäkseen palvelujen ja vähittäiskaupan aloilla. Teollisuus sai silti 14 prosenttia SURE-välineen varoista. Toimialat, joiden osuus menoista oli viimeisimmän raportoinnin mukaan suurin, olivat i) majoitus- ja ravitsemispalvelut, ii) tukku- ja vähittäiskauppa sekä iii) teollisuus (kaavio 13). Monet jäsenvaltiot ovat tukeneet kohdennetuilla toimenpiteillä myös muita toimialoja, kuten kulttuurialaa, niitä koskevien neuvoston täytäntöönpanopäätösten mukaisesti.

Kaavio 12: SURE-välineen piiriin kuuluvat pk-yritykset vuonna 2020 (% kaikista yrityksistä)



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Puola ei ole ilmoittanut yritysten kokoja, ja Belgia ja Tšekki eivät ole toimittaneet tietoja pk-yritysten kokonaismäärästä. Pk-yrityksillä tarkoitetaan yrityksiä, joissa on alle 250 työntekijää.

Kaavio 13: SURE-välineen alakohtainen kattavuus



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Tässä kaaviossa esitetään menojen keskimääräinen osuus jäsenvaltioittain SURE-välineestä eniten hyötyvillä kolmella toimialalla. Jos jotakin toimialaa ei mainita, sillä oletetaan olevan toimialan jäljellä olevista varoista osuus, joka on suhteessa toimialan koko palkkasummaan taloudessa. Tämä koskee myös Portugalia, joka ei ole ilmoittanut mitään alakohtaisia kattavuustietoja. Lisäksi neljä jäsenvaltiota ei ole ilmoittanut kolmea suurinta toimialaa koskevien menojen osuuksia, joten tässä kertomuksessa oletetaan, että suurimman toimialan osuus kokonaismenoista on 50 prosenttia, toiseksi suurimman toimialan osuus 25 prosenttia ja kolmanneksi suurimman toimialan osuus 15 prosenttia. Nämä luvut vastaavat keskiarvoja niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat ilmoittaneet menojen osuudet.

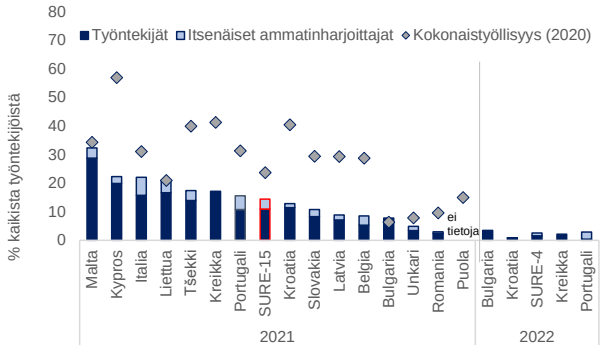
Vuonna 2021, erityisesti sen ensimmäisen puoliskon aikana, jolloin pandemia aiheutti yhä merkittäviä tuhoja, SURE-välineestä sai tukea arviolta 9 miljoonaa ihmistä ja yli 900 000 yritystä. Tähän sisältyy miltei 6¾ miljoonaa työntekijää ja 2¼ miljoonaa itsenäistä ammatinharjoittajaa, joiden osuus kokonaistyövoimasta ja yrityksistä on lähes 15 prosenttia

[26] Euroopan komissio (2020). ”Labour Market and Wage Developments in Europe”, luku 3, ”Policy developments”. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Lisätietoja aiheesta on toisessa SURE-välinettä koskevassa kertomuksessa.

niissä 15:ssä apua saaneessa jäsenvaltiossa, jotka jatkoivat välineen käyttöä vuonna 2021 (kaaviot 14 ja 15).[27] Tämä määrä on kasvanut edellisen kertomuksen jälkeen, sillä syksyllä 2022 myönnetyn täydentävän lisätuen myötä Tšekki ja Kroatia käyttivät SURE-välinettä menojen rahoittamiseen vuonna 2021, vaikka ne olivat käyttäneet lainansa loppuun jo vuonna 2020. Koska elpyminen oli vuonna 2021 epätasaista, taloudellisen tuen toimenpiteitä tarvittiin yhä eri vaiheissa vuoden mittaan. Kuten kaaviosta 1 käy ilmi, nämä toimenpiteet keskittyivät vuoden 2021 ensimmäiselle puoliskolle ja vähenivät, kun pandemian talouteen ja terveyteen kohdistuva vaikutus pieneni myöhemmin vuoden aikana rokotusten ja muiden talouden sopeutustoimien ansiosta.

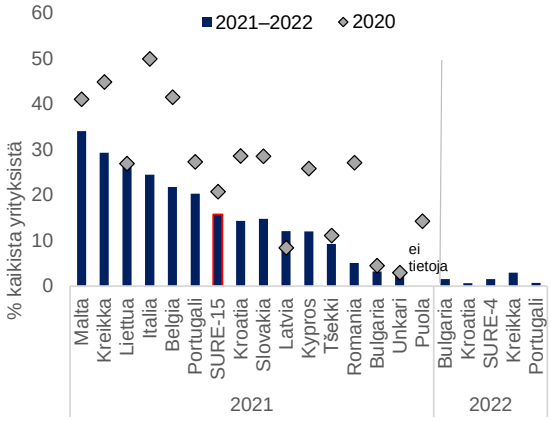
[27] Näihin lukuihin eivät sisälly seuraavat jäsenvaltiot, jotka käyttivät kaiken niille SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun vuonna 2020: Viro, Irlanti, Espanja ja Slovenia. Monet näistä jäsenvaltioista kuitenkin jatkoivat tai mukauttivat asianmukaisia toimenpiteitään ja rahoittivat niitä muista lähteistä.

Kaavio 14: SURE-välineen piiriin kuuluvat työntekijät vuosina 2021 ja 2022 (% kaikista työntekijöistä)



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Näihin lukuihin eivät sisälly jäsenvaltiot, jotka käyttivät kaiken niille SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun vuonna 2020. Vuoden 2022 luvut eivät sisällä jäsenvaltioita, jotka käyttivät SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun vuoden 2021 loppuun mennessä. Merkinnällä ”ei tietoja” tarkoitetaan jäsenvaltioita, jotka eivät ilmoittaneet kattavuustietoja kyseiseltä vuodelta.

Kaavio 15: SURE-välineen piiriin kuuluvat yritykset vuosina 2021 ja 2022 (% kaikista yrityksistä)



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Yritysten kokonaismäärä ei sisällä yrityksiä, joissa ei ole yhtään työntekijää. Merkinnällä ”ei tietoja” tarkoitetaan jäsenvaltioita, jotka eivät ilmoittaneet kattavuustietoja vuodelta 2021 tai 2022.

Vuonna 2022 SURE-välineestä sai tukea arviolta 350 000 ihmistä ja 40 000 yritystä, mikä vastaa SURE-välineeseen liittyvien menojen vähenemistä. Tukea saaneiden piiriin kuului noin 220 000 työntekijää ja 130 000 itsenäistä ammatinharjoittajaa. Määrä on kasvanut neljännen kertomuksen jälkeen, sillä syksyllä 2022 myönnetyn täydentävän lisätuen myötä Bulgaria, Kreikka, Kroatia ja Portugali käyttivät SURE-välineen varoja edelleen vuonna 2022 ja siten kasvattivat vuoden 2022 kattavuuslukuja (kaavio 14). Valtaosa jäsenvaltioista ei kuitenkaan enää käyttänyt SURE-välinettä vuonna 2022. Vain neljä jäsenvaltiota käytti SURE-välinettä toimenpiteiden rahoittamiseen vuonna 2022, ja yhdeksän muuta jäsenvaltiota rahoitti SURE-tukikelpoisia toimenpiteitä muista lähteistä.

III. ANALYYSI SURE-VÄLINEEN VAIKUTUKSISTA

Tässä luvussa esitetään päivitetty arvio SURE-välineen vaikutuksista työttömyyteen, reaalitalouteen ja korkomenoihin apua saaneissa jäsenvaltioissa. SURE-välineen tarkoituksena oli auttaa jäsenvaltioita turvaamaan työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien työllisyyttä covid-19-pandemian aikana ja siten turvata myös työtuloja. Tämän tarkoituksena oli puolestaan helpottaa talouden nopeaa elpymistä pandemiarajoitusten poistuttua. Tässä luvussa arvioidaan näitä vaikutuksia ja päivitetään ja laajennetaan edellisissä puolivuotiskertomuksissa esitettyä analyysia. Lisäksi luvussa esitetään komission makrotalousmallin tulokset, jotka tukevat aiempia havaintoja. Kaiken kaikkiaan tulokset ovat informatiivisia ja viittaavat siihen, että SURE-välineellä on ollut myönteinen vaikutus.

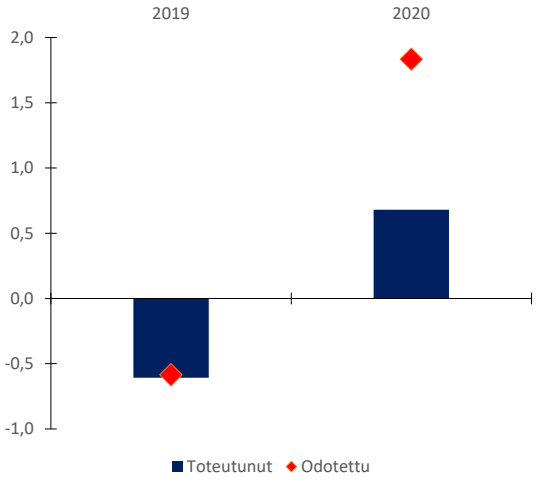
3.1 Arvio SURE-välineen vaikutuksista vuonna 2020: pandemian vaikutusten lieventäminen

Näyttö tukee selvästi päätelmää, jonka mukaan SURE-välineellä oli merkittävä rooli vuonna 2020 etenkin työttömyyden äkillisen kasvun ehkäisemisessä. Vaikka metodologiset seikat vaikuttavat tarkkoihin määrällisiin arvioihin, jäljempänä esitetyt todisteet, jotka on saatu eri menetelmiä käyttäen, viittaavat kaikki samaan päätelmään. [28] Ensinnäkin SURE-välineestä tuetuilla kansallisilla järjestelyillä oli merkittävä vaikutus työttömyyden säilymisessä alhaisena pandemian ollessa pahimmillaan. Toiseksi SURE-väline kannusti luomaan avokätisiä kansallisia järjestelyjä työpaikkojen säilyttämiseksi.

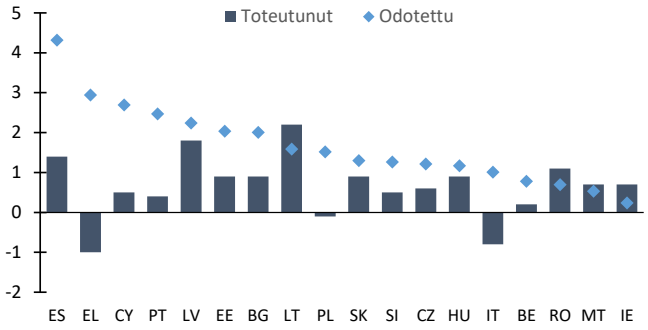
3.1.1 SURE-väline helpotti työpaikkojen säilyttämistä estämällä työttömyyden ja eriarvoisuuden voimakkaan kasvun

Vuonna 2020 työttömyysaste kasvoi apua saaneissa jäsenvaltioissa selvästi odotettua vähemmän. Perinteisesti BKT:n supistuminen johtaisi työttömyyden merkittävään kasvuun. Covid-19-kriisin vuoksi vuonna 2020 toteutetut nopeat, mittavat politiikkatoimet, SURE-väline mukaan luettuna, lievensivät tuotannon supistumisen vaikutusta työttömyyteen, minkä seurauksena työttömyysaste kasvoi useimmissa maissa odotettua vähemmän (kaaviot 16 ja 17).[29]

Kaavio 16: SURE-19:n työttömyysasteen odotettu ja toteutunut muutos (vuosi 2019 verrattuna vuoteen 2020)



Kaavio 17: Työttömyysasteen odotettu ja toteutunut muutos avunsaajajäsenvaltioittain vuonna 2020



Lähde: *Ameco ja omat laskelmat.*

Huom. Y-akseli: Odotettu työttömyysasteen muutos vastaa ennustetta, joka perustuu apua saaneita jäsenvaltioita koskevaan paneeliregressiomalliin (kaavio 16) ja maakohtaiseen regressiomalliin (kaavio 17) ajanjaksolla 1999–2019. Analyysissa on käytetty Okunin lakiin perustuvaa lähestymistapaa, jossa selitettävänä muuttujana on työttömyysasteen muutos ja selittävänä muuttujana reaalisen BKT:n kasvuvauhti. Mallin spesifikaatiossa

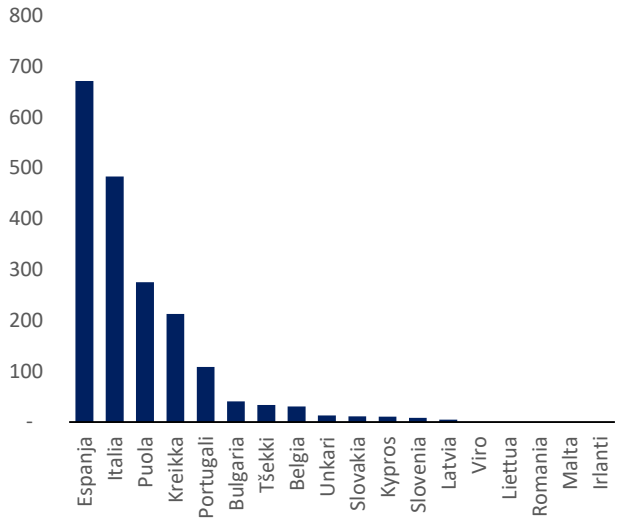
[28] Vaihtoehtoista skenaariota työmarkkinakehityksestä ilman SURE-välinettä on vaikea luoda: koska SURE toimi vasta toisena puolustuslinjana työttömyyden torjunnassa rahoittamalla kansallisia toimenpiteitä, itse SURE-välineen vaikutusta on vaikea erottaa kansallisten toimenpiteiden vaikutuksesta. Toiseksi tuotannon ja työllisyyden suhteeseen vaikuttivat monet eri tekijät, myös SURE. Lisäksi ihmiset eivät pystyneet etsimään aktiivisesti työtä tai siihen ei ollut kannustimia, koska laajoja osia taloudesta oli suljettu. Simulaatioita käsittelevässä laatikossa mainitaan myös muita epävarmuustekijöitä.

[29] Talouskasvun muutosten reagointia työttömyyteen kutsutaan taloustieteellisessä kirjallisuudessa usein Okunin laiksi. Lisätietoa aiheesta on euroalueen neljännesvuosikatsauksessa; ks. Euroopan komissio (2021). ”Quarterly Report on the Euro Area”, III jakso, 20(2).

kontrolloidaan (ajallisesti muuttumattomia) työmarkkinoiden maakohtaisia ominaisuuksia kiinteillä maavaikutuksilla ja otoksen yhteisiä tekijöitä ajan suhteen kiinteillä vaikutuksilla. Tulokset ovat vakaita, vaikka malliin lisätään muita selittäviä muuttujia, kuten työsuhdeturvaa koskeva lainsäädäntö ja työvoimaosuuden muutos. Spesifikaatio kontrolloi tuotannon endogeenisuuden ensimmäisen asteen GMM-estimaattorin avulla. Kroatia ei ole mukana tietojen saatavuuteen liittyvistä syistä.

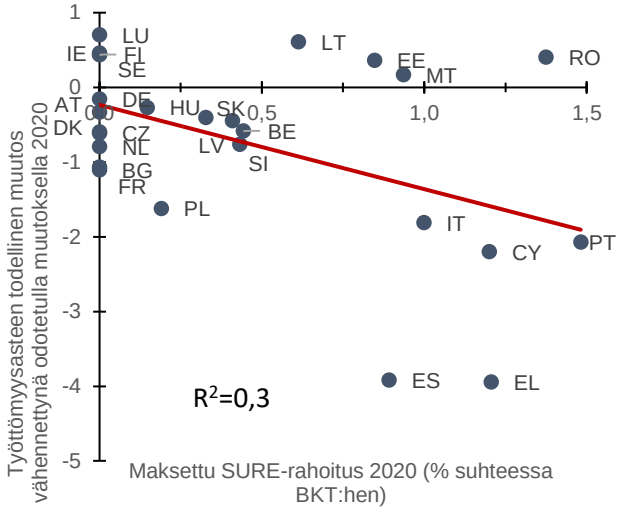
Hyväksytyt tukitoimenpiteet, myös SURE-tukiväline, estivät tosiasiallisesti arviolta 1½ miljoonan ihmisen jäämisen työttömäksi. Työajan lyhentämisjärjestelyjen ja muiden vastaavien toimenpiteiden laajamittainen käyttö selittää osittain sen, että työttömyyden kasvu oli vähäistä verrattuna tuotannon supistumiseen. Työttömyyden ehkäisemisen ansiosta arviolta 1½ miljoonaa ihmistä pystyi säilyttämään työpaikkansa vuonna 2020 SURE-välineestä apua saaneissa jäsenvaltioissa.[30] Kaaviossa 18 esitetään arvio pelastetuista työpaikoista jäsenvaltioittain. Komission toteuttamat havainnollistavat simulaatiot (ks. laatikko 2) viittaavat siihen, että pelkästään euroalueella SURE-välineestä rahoitetuilla työajan lyhentämisjärjestelyillä pelastettiin jopa miljoona työpaikkaa. Tämä puolestaan viittaa siihen, että SURE-välineestä tuettujen järjestelyjen osuus 19:ssä apua saaneessa maassa pelastetuista yhteensä 1½ miljoonasta työpaikasta oli todennäköisesti merkittävä. SURE-välineen myönteistä vaikutusta tukee myös se, että mitä enemmän kukin jäsenvaltio sai tukea SURE-välineestä vuonna 2020, sitä maltillisemmin työttömyys lisääntyi aiempaan tasoon verrattuna (kaavio 19). Samaan aikaan jotkin jäsenvaltiot, jotka eivät saaneet SURE-tukea (esim. Ranska ja Alankomaat), pystyivät toteuttamaan yhtä laajoja työpaikkojen säilyttämistä koskevia järjestelyjä hyvän rahoitusasemansa ja suotuisten rahoitusehtojen ansiosta.

Kaavio 18: Arvio pelastetuista työpaikoista jäsenvaltiota kohden vuonna 2020 (tuhatta työpaikkaa)



Lähde: *Ameco ja omat laskelmat.*
Huom. Arvio pelastetuista työpaikoista perustuu työttömyysasteen toteutuneen ja odotetun muutoksen

Kaavio 19: Työttömyysasteen muutos suhteessa SURE-välineestä maksettuun rahoitukseen vuonna 2020



Lähde: *Ameco ja omat laskelmat.*
Huom. Y-akseli: Työttömyysasteen odotettu muutos on peräisin maakohtaisesta regressiomallista, jota selitetään

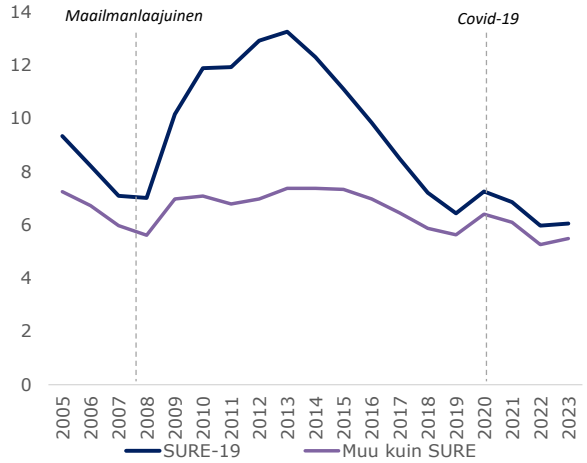
[30] Mainittu 1½ miljoonaa työpaikkaa on kaavioissa 16 ja 17 kuvatuilla menetelmillä saatujen tulosten keskiarvo. Kaaviossa 16 esitetyn paneeliregressiomallin mukaan pelastettujen työpaikkojen määrä on 1,35 miljoonaa, ja kaaviossa 17 esitetyn maakohtaisen regressiomallin mukaan kyseinen luku on 1,9 miljoonaa työpaikkaa.

väliseen eroon kerrottuna vuoden 2020 työvoimalla. Siinä oletetaan, että tosiasiallinen ja odotettu työvoima on sama. Joidenkin maiden osalta arvio on nolla, koska työttömyysasteen toteutunut muutos oli suurempi kuin mallin ennustama muutos. Työttömyysasteen odotettu muutos vastaa ennustetta, joka on peräisin kaaviossa 17 esitetystä maakohtaisesta regressiomallista.

kaaviota 17 koskevassa huomautuksessa.

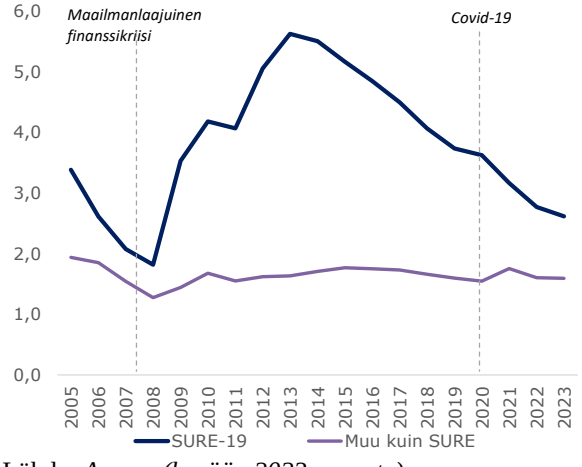
SURE auttoi myös ehkäisemään työmarkkinoiden eriarvoistumista jäsenvaltioissa. SURE vaikuttaa ehkäisseen työttömyysasteen voimakasta kasvua maissa, joiden työmarkkinoihin oli kohdistunut pitkäaikaisempi kielteinen vaikutus maailmanlaajuisen finanssikriisin aikana. Ensinnäkin keskimääräisen työttömyysasteen kasvu oli SURE-välineestä apua saaneissa valtioissa covid-19-kriisin jälkeen hyvin samankaltainen kuin välineen piiriin kuulumattomissa valtioissa. Tämä poikkeaa maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeisestä tilanteesta, jolloin keskimääräinen työttömyysaste apua saaneissa valtioissa kasvoi merkittävästi verrattuna välineen piiriin kuulumattomiin valtioihin (kaavio 20). Toiseksi työttömyysasteiden hajonta apua saaneissa valtioissa väheni huomattavasti covid-19-pandemian jälkeen ja lähentyi vaiheittain välineen piiriin kuulumattomien jäsenvaltioiden hajontaa, joka oli pienempi (kaavio 21). Huomionarvoista on myös se, että vaikka keskimääräisen työttömyysasteen kohenemisen odotetaan pysähtyvän vuonna 2023, työttömyysasteen hajonnan odotetaan edelleen pienenevän apua saaneiden valtioiden välillä. Tämä työttömyysasteen erojen pieneneminen kuvastaa päinvastaista kehitystä kuin maailmanlaajuisen finanssikriisin aikana. Tämä viittaa myös siihen, että SURE-välineestä saivat apua juuri ne jäsenvaltiot, joiden työmarkkinoilla välinettä tarvittiin eniten.

Kaavio 20: Keskimääräisen työttömyysasteen kehitys SURE-välineestä apua saaneissa jäsenvaltioissa ja välineen piiriin kuulumattomissa jäsenvaltioissa



Lähde: *Ameco (kevään 2023 ennuste).*
Huom. Ilmaisulla ’SURE-19’ tarkoitetaan niitä 19:ää EU:n jäsenvaltiota, joille myönnettiin apua SURE-välineestä. Ilmaisulla ’Muu kuin SURE’ tarkoitetaan muita kahdeksaa EU:n jäsenvaltiota.

Kaavio 21: Työttömyysasteiden hajonta SURE-välineestä apua saaneiden jäsenvaltioiden ja välineen piiriin kuulumattomien jäsenvaltioiden välillä



Lähde: *Ameco (kevään 2023 ennuste).*
Huom. Hajonnalla tarkoitetaan SURE-välineestä apua saaneiden jäsenvaltioiden ja välineen piiriin kuulumattomien jäsenvaltioiden työttömyysasteen keskihajontaa, joka lasketaan kullekin vuodelle.

Pandemian aikana toteutettujen työajan lyhentämisjärjestelyjen onnistuminen on vahvistettu myös ulkoisessa tutkimuksessa. CEPS:n tekemä tutkimus työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävistä järjestelyistä osoitti, että tällaisten järjestelyjen käyttö lisääntyi huomattavasti vuosien 2008–2009 taantumaan verrattuna.[31] Myönteisin vaikutus järjestelyjen käyttöönottoon on ollut sillä, että järjestely on kokonaan rahoitettu julkisilla varoilla. Myös se, että järjestely oli käytössä jo ennen kriisiä, lisäsi merkittävästi järjestelyn käyttöä. Tutkimus osoitti myös, että järjestelyn käyttö on sitä yleisempää, mitä korkeampaa palkkaa maksetaan ja mitä kattavampi järjestely on (esim. epätyypillisissä työsuhteissa olevien työntekijöiden osalta). Tulokset antavat lisänäyttöä siitä, että SURE-välineestä rahoitetut työajan lyhentämisjärjestelyt lievensivät tuloksellisesti covid-19:n vaikutuksia. Laatikossa 1 esitetään joitakin esimerkkejä jäsenvaltioiden järjestelyjen vaikuttavuutta selvittäneistä kansallisista tutkimuksista.

Laatikko 1: Näyttö SURE-välineestä tuettujen kansallisten järjestelyjen vaikuttavuudesta

Jäsenvaltioiden covid-19-kriisin vuoksi toteuttamien hätätukitoimenpiteiden vaikuttavuudesta on vielä melko vähän näyttöä. CEPS:n hiljattain tekemä tutkimus osoitti, että työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävien politiikkatoimien toteuttamisessa esiintyvät kansalliset erot saattavat olla tärkeitä toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta. Tämä osoittaa, että tällaisten politiikkatoimien suunnittelun ja niiden laajentamisen ja käytön lisäämisen välillä on yhteys. Laajempi kattavuus, korkeampi palkankorvausaste ja avokätisempi julkinen rahoitus vaikuttavat myönteisesti käyttöasteeseen.[32] Tässä laatikossa esitetään lyhyt yhteenveto joidenkin SURE-välineestä apua saaneiden jäsenvaltioiden kansallisista järjestelyistä.

Sloveniassa oli käytössä kaksi keskeistä kansallista ohjelmaa, joilla pyrittiin ehkäisemään työttömyyttä: ”osa-aika-avustus”, joka kattoi osan niiden työntekijöiden palkkakustannuksista, joiden työviikkoa oli lyhennetty, ja lomautusjärjestely, josta maksettiin palkkakorvauksia ja koulutuskustannuksia työntekijöille, joiden työsuhde oli väliaikaisesti keskeytetty. Toimenpiteiden kattamalla ajanjaksolla vain kolme prosenttia tukea saaneista 1 850 työnantajasta lopetti toimintansa. Työvoimarekisterin tiedot kesäkuulta 2021 osoittavat, että tukea saaneiden yritysten työntekijöistä 7,3 prosenttia oli menettänyt työpaikkansa toimenpiteiden päättymisen jälkeen, kun taas 92,7 prosenttia oli säilyttänyt työpaikkansa.[33]

Kreikassa otettiin käyttöön useita toimenpiteitä, joilla lievennettiin pandemian aiheuttamaa työllisyyssokkia. Tällaisia toimenpiteitä olivat muun muassa irtisanomisten kieltäminen pahiten kärsineillä aloilla ja tulotuen asettaminen ehdoksi työllisyyden säilyttämistoimille. Covid-19-pandemian ja siihen liittyvien valtion politiikkatoimien työllisyysvaikutusten analyysi (joka perustuu ”Differences in differences” -menetelmään) osoittaa, että pääasiassa työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävien toimenpiteiden ansiosta työttömyys ei lisääntynyt merkittävästi. Samaan aikaan kausityö (lähinnä matkailualalla) väheni merkittävästi sulkutoimien vuoksi aiempiin vuosiin verrattuna. Tämä johti työttömyyden vähäiseen kasvuun, mikä saattoi johtua kausivaihtelun häiriintymisestä, sillä sulkutoimet osuivat ajankohtaan, jolloin kausityövoiman tarve on yleensä suurinta. Työhönotto palasi pandemiaa edeltäneelle tasolle vasta vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä.[34]

Baltian maissa tehty vertailu pandemiasokin ja valtion toimien vaikutuksista työllisyyteen osoittaa, että toimenpiteiden toteuttamisessa ja vaikuttavuudessa oli eroja. Työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävät toimenpiteet vähensivät työttömyyden kasvua merkittävästi. On kuitenkin viitteitä siitä, että erityyppisten työpaikkojen

[31] Ks. Corti, F., Ounnas, A., & Ruiz de la Ossa, T. (2023). ”Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison”. CEPS in-depth analysis. Tammikuu 2023. Tutkimus sai rahoitusta EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta ”Horisontti 2020”.

[32] Ks. edellinen alaviite.

[33] Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj (2022). ”Analiticna podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajsanega delovnega casa v Sloveniji”.

[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M., & Tzimas, G. (2023). ”The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece”. Empirical Economics. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2

säilyttämisohjelmien (työajan lyhentämisjärjestelyt, lomautusjärjestelyt ja palkkatuet) vaikuttavuudessa saattoi olla eroja Virossa, Latviassa ja Liettuassa (Foresight Centre, 2020).[35]

3.1.2 SURE tuki työmarkkinoita useiden kanavien kautta

SURE-väline tuotti lisäarvoa lisäämällä luottamusta talouteen ja kannustamalla jäsenvaltioita ottamaan käyttöön laaja-alaisia, kunnianhimoisia työajan lyhentämisjärjestelyjä kansallisella tasolla. SURE-välineen tuottamaa lisävaikutusta on jossakin määrin haastavaa erottaa kansallisten toimenpiteiden vaikutuksesta. Aiemmissa kertomuksissa käsitelty kyselytutkimukseen perustuva näyttö vahvistaa, että SURE-välineen erityisvaikutuksiin kuului luottamuksen paraneminen kaikkialla EU:ssa, EU:n tuki ja kannustaminen työajan lyhentämisjärjestelyjen käyttöön covid-19-pandemian yhteydessä sekä se, että vastauksena pandemian aiheuttamiin sulkutoimiin ja muihin taloudellisen toiminnan rajoituksiin jäsenvaltiot pystyivät käyttämään enemmän varoja työllisyyden tukemiseen.

Ensinnäkin SURE lisäsi yleistä luottamusta EU:n kykyyn reagoida vaikuttavasti ennennäkemättömään kriisiin. EU reagoi covid-19:ään kolmentyyppisillä politiikkatoimilla: i) kevennettiin sääntelykehystä muun muassa koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevilla investointialoitteilla (CRII ja CRII+), valtiontukikehyksellä ja aktivoimalla finanssipolitiikan yleinen poikkeuslauseke, ii) otettiin käyttöön rahoitusvakauden turvaverkkoja (SURE ja yrityksille tarkoitettu Euroopan laajuinen takuurahasto) ja iii) ilmoitettiin Next Generation EU -välineen käyttöönotosta.[36] Näillä toimilla täydennettiin Euroopan rakenne- ja investointirahastojen, erityisesti Euroopan sosiaalirahaston, kautta annettua tukea. SURE-välineen käyttöönotto edellytti, että jäsenvaltiot sopivat hyvin nopeasti välineen perustamisesta ja antavat vapaaehtoisesti talousarviotakaukset, mikä antoi vahvan signaalin EU:n kyvystä reagoida kriisiin tuloksellisesti ja nopeasti. Yhteinen kyky vastata kriisiin asianmukaisesti räätälöidyillä välineillä on todennäköisesti osaltaan tukenut talouden toimijoiden luottamusta EU:hun ja sen jäsenvaltioihin sekä näiden politiikkatoimien laatuun. Tämä vaikutus näkyi joulukuussa 2021 tehdyn Eurobarometri-kyselytutkimuksen tuloksissa, joiden mukaan 82 prosenttia euroalueen kansalaisista sekä avunsaaja- että takaajamaissa piti SURE-lainoja hyvänä ajatuksena (kaavio 22).[37] Tämän luottamuksen katsotaan osaltaan vähentäneen jäsenvaltioiden valtionlainojen korkoeroa ja parantaneen EU:n kasvunäkymiä. SURE-väline auttoi ottamaan finanssipolitiikan välineitä käyttöön vaikuttavalla tavalla myös sen ansiosta, että se oli suunniteltu juuri covid-19-pandemian aiheuttaman sokin tarpeisiin. Tämä elvyttävä finanssipolitiikan viritys toimi rinnakkain kasvua tukevan rahapolitiikan kanssa ja turvasi talouden toiminnan pandemian aikana.

[35] Foresight Centre (2020). ”A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States”.

[36] Ks. myös Euroopan komissio (2021), ”Report on Public Finances in EMU 2020”, jossa esitetään lisätietoja covid-19-pandemian johdosta toteutetuista EU:n politiikkatoimista.

[37] Vastaajilta kysyttiin näin: ”Mitä ajattelet EU:n jäsenvaltioille tarkoitetusta EU:n viimeisimmästä taloudellisesta tuesta, joka on tarkoitettu covid-19-kriisistä selviämiseen? Mitä mieltä olet, oliko ajatus tarjota ”...lainoja, joiden avulla kiinnostuneet jäsenvaltiot pystyvät pitämään ihmiset töissä” hyvä vai huono? Ks. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289

Toiseksi EU tuki ja kannusti SURE-välineen avulla työpaikkojen säilyttämiseen tähtäävien toimenpiteiden käyttöönottoon. SURE-väline kannusti jäsenvaltioita toteuttamaan tämäntyyppisiä politiikkatoimia tarjoamalla taloudellista apua työajan lyhentämisjärjestelyjen ja vastaavien toimenpiteiden rahoittamiseen, mikä oli myös vuoden 2020 työllisyyden suuntaviivojen mukaista. Komissio toteutti SURE-välineestä apua saaneille jäsenvaltioille kohdennetun kyselytutkimuksen ymmärtääkseen paremmin, miten hyvin tämä väline toimi.[38] Kyselyssä todettiin, että SUREn ansiosta jäsenvaltiot pystyivät ottamaan käyttöön kunnianhimoisempia politiikkatoimia.

- *Suurin osa apua saaneista jäsenvaltioista ilmoitti, että SURE-välineellä oli merkitystä, kun ne päättivät ottaa käyttöön työajan lyhentämisjärjestelyn tai muokata olemassa ollutta järjestelyä.* Yhdeksän jäsenvaltiota[39] otti käyttöön uuden työajan lyhentämisjärjestelyn covid-19-kriisin vuoksi ja neljä jäsenvaltiota[40] muokkasi olemassa ollutta työajan lyhentämisjärjestelyään. Suurin osa näistä järjestelyistä otettiin käyttöön tai niitä muokattiin maaliskuussa 2020 vähän ennen kuin komissio ehdotti SURE-välinettä. SURE-välinettä koskevan ehdotuksen jälkeen uusia järjestelyjä otettiin käyttöön Kreikassa, Unkarissa, Romaniassa ja Sloveniassa, kun taas Espanja ja Italia muokkasivat jo olemassa olleita järjestelyjään.
- *SURE-välineen ansiosta jotkin jäsenvaltiot pystyivät ottamaan käyttöön myös kunnianhimoisempia työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaavia toimenpiteitä.* 17 jäsenvaltiota pyysi SURE-välineestä taloudellista apua myös työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaavia järjestelyjä varten. Jotkin jäsenvaltiot olivat ottaneet tällaisia toimenpiteitä käyttöön jo ennen kuin SURE-välinettä ehdotettiin, osa taas otti vasta sen jälkeen.[41] Suurin osa kyselyyn osallistuneista jäsenvaltioista otti käyttöön työajan lyhentämisjärjestelyä vastaavia uusia järjestelyjä siksi, että tarjolle tuli SURE-rahoitusta. Lisäksi kolmessa jäsenvaltiossa SURE-rahoituksen saatavuus lisäsi näihin järjestelyihin osoitettuja määrärahoja.

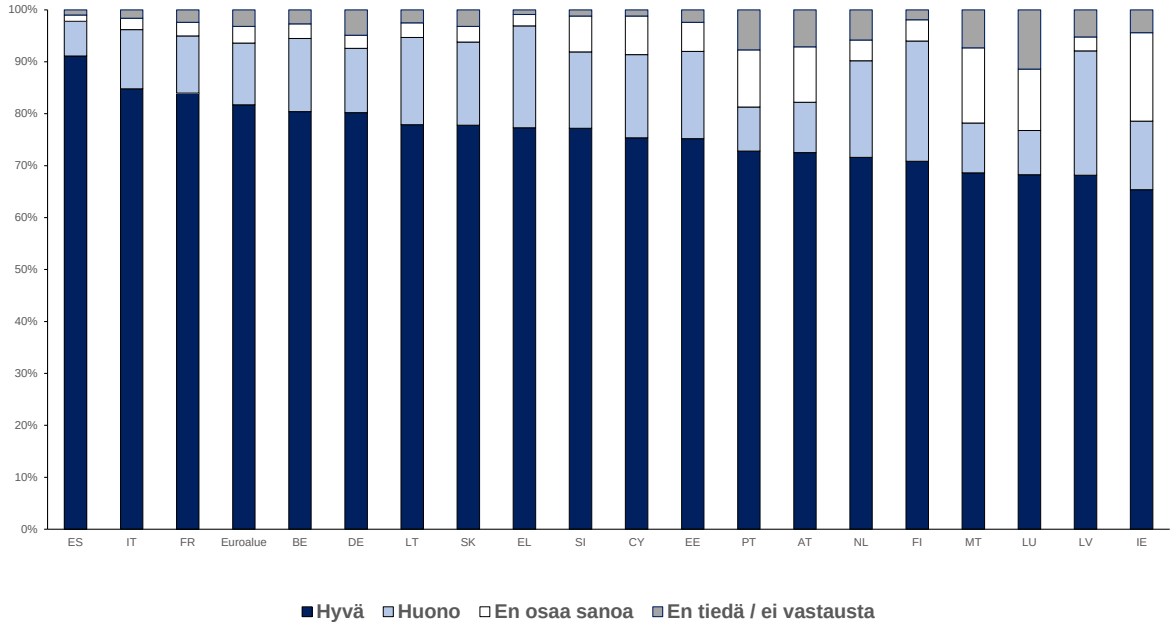
[38] Saadakseen paremman käsityksen SURE-välineen roolista työajan lyhentämisjärjestelyjen ja vastaavien toimenpiteiden luomisessa ja käytössä kansallisella tasolla covid-19-pandemian aikana komissio pyysi suoraan jäsenvaltioiden viranomaisilta näkemyksiä työllisyyskomitealle toimitetulla kyselylomakkeella. SURE-välineestä apua hakeneista 19 jäsenvaltiosta 15 vastasi kyselyyn.

[39] Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Romania, Slovenia ja Unkari. Unkari päätti rahoittaa uuden työajan lyhentämisjärjestelynsä Euroopan rakenne- ja investointirahastojen varoilla SURE-välineen sijaan.

[40] Belgia, Espanja, Irlanti ja Italia.

[41] Tällaisista ”vastaavista” järjestelyistä annettiin lainsäädäntöä ennen 2. huhtikuuta (Irlanti, Kreikka, Kypros, Puola ja Slovenia), 2. huhtikuuta jälkeen (Espanja, Tšekki ja Unkari) tai kriisin eri vaiheissa maalis- ja heinäkuun 2020 välisenä aikana (Belgia, Italia, Latvia, Liettua, Malta ja Romania).

Kaavio 22: EU:n kansalaisten näkemykset siitä, olivatko SURE-lainat hyvä ajatus (% kaikista vastauksista)



Lähde: *Eurobarometri-kysely, julkaistu joulukuussa 2021, tehty euroalueen maissa loka- ja marraskuussa 2021. Ks. alaviite 37.*

Kolmanneksi SURE-väline vahvisti jäsenvaltioiden luottamusta siihen, että ne voivat ottaa enemmän lainaa ja käyttää toimenpiteisiin enemmän varoja kuin ne muutoin olisivat tehneet. Näin oli erityisesti siksi, että SURE-väline tarjosi rahoitusta hyvin alhaisella korolla ja pitkällä maturiteetilla ja oli yksi ensimmäisistä EU:n politiikkatoimista ajankohtana, jolloin epävarmuus oli edelleen suurta. Suurin osa apua saaneista jäsenvaltioista totesi, että SURE-tuki on lisännyt tilapäisesti työajan lyhentämisjärjestelyjen ja vastaavien toimenpiteiden kattavuutta ja avokätisyyttä sekä covid-19-kriisin vuoksi toteutettavien toimenpiteiden kokonaisrahoitusta.[42] Kuusi jäsenvaltiota ilmoitti, että niiden työajan lyhentämisjärjestelyjen määrärahoja oli lisätty sen jälkeen, kun komissio oli ehdottanut SURE-välineen perustamista. Näistä kahdessa SUREn katsottiin vaikuttaneen päätökseen merkittävästi.

Laatikko 2: Havainnollistavat mallisimulaatiot SURE-välineestä rahoitettujen työajan lyhentämisjärjestelyjen vaikutuksista

Tässä laatikossa simuloidaan SURE-välineestä rahoitettujen työajan lyhentämisjärjestelyjen vaikutuksia covid-19-pandemian aikana käyttäen komission globaalia, useat maat kattavaa mallia (GM-malli)[43].

[42] Työllisyyskomitean kyselytutkimuksen mukaan.

[43] GM-malli on uuden keynesiläisen perinteen mukainen rakenteellinen makrotalousmalli. Sen ovat laatineet Euroopan komission talouden ja rahoituksen pääosasto ja Yhteinen tutkimuskeskus yhteistyössä. Tarkempi kuvaus GM-ydinmallista on esitetty julkaisussa A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger & L. Vogel (2019). ”The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries”. ECFIN Discussion Paper No. 102. Euroopan komissio.

(i) Menetelmä

GM-malli on avoimen talouden malli, jota komissio käyttää analysoidessaan suhdannevaihteluja ja makrotalouden vakauttamispolitiikkaa. Sen käyttäytymisparametreja estimoidaan Bayesin menetelmällä, ja mallia käytetään säännöllisesti komission laatiessa Euroopan talousennusteita.

Tässä kertomuksessa GM-mallia käytetään SURE-välineestä rahoitettujen työajan lyhentämisjärjestelyjen, myös palkkatukien ja vastaavien itsenäisille ammatinharjoittajille kohdennettujen tukien, vaikutusten tutkimiseen (muut toimenpiteet, kuten terveyteen liittyvät toimenpiteet, on jätetty tarkastelun ulkopuolelle). Koska mallissa tarkastellaan kahta aluetta, euroaluetta (20 jäsenvaltiota) ja muuta maailmaa, simulaatioissa tarkastellaan ainoastaan rahaliittoon kuuluville 14 avunsaajajäsenvaltiolle maksettujen SURE-varojen vaikutusta. Näiden varojen määrä oli yhteensä noin 72 miljardia euroa (73 % SURE-tuen kokonaismäärästä). Suurin määrä käytettiin vuoden 2020 toisella neljänneksellä, ja se oli noin 1 prosentti suhteessa euroalueen (neljännesvuosittaiseen) BKT:hen.

(ii) Vaikutuskanavat

Jotta työajan lyhentämisjärjestelyjen vaikutus voitaisiin selvittää paremmin, vakiomuotoista GM-mallia täydennetään kattavammalla työmarkkinarakenteella. Sen avulla voidaan erottaa toisistaan ekstensiivinen marginaali (työntekijöiden lukumäärä) ja intensiivinen marginaali (työtunnit työntekijää kohti) sekä sopimusperusteiset palkalliset työtunnit ja tehdyt työtunnit. Työajan lyhentämisjärjestelyillä voidaan tukea tilapäisten negatiivisten häiriöiden aikana tekemättä jääneitä työtunteja, mikä mahdollistaa työpaikkojen säilyttämisen työntekijöiden lukumäärän osalta. Toisin sanoen työajan lyhentämisjärjestelyt voivat kannustaa yrityksiä mukauttamaan työvoiman määrää lyhentämällä työaikaa irtisanomisten sijaan.

Irtisanomisten estämisen lisäksi työajan lyhentämisjärjestelyt nopeuttavat talouden elpymistä. Kun työnantajat säilyttävät henkilöstönsä työajan lyhentämisjärjestelyjen ansiosta, ne myös välttävät kalliit irtisanomis-, uudelleenpalkkaamis- ja koulutusprosessit, kun talous lopulta kääntyy jälleen nousuun. Tämä mahdollisuus saavuttaa kustannussäästöjä on erityisen merkittävä syvien taantumien aikana, jolloin likviditeettirajoitteet ja heikko tase heikentävät yritysten kykyä välttää irtisanomisia.

Työttömyyttä vähentämällä työajan lyhentämisjärjestelyt auttavat lisäksi vakauttamaan työntekijöiden tuloja ja kulutuskysyntää. Kaiken kaikkiaan työajan lyhentämisjärjestelyillä voidaan lieventää työmarkkinoilla ilmenevien kielteisten häiriöiden haittavaikutuksia ja parantaa talouden häiriönsietokykyä.

(iii) Simulointi ja tulokset

Tässä mallinnuksessa SURE-välineestä rahoitettuja työajan lyhentämisjärjestelyjä pidetään päätösperäisinä valtion tukitoimenpiteinä, joilla tuetaan tekemättä jääneitä työtunteja. Tämän SURE-välineen kokoon suhteutetun valtion väliintulon avulla vältetyt työpaikkojen menetykset voidaan estimoida niin sanottujen tyyliteltyjen faktojen avulla.

Edellä kuvattujen vaikutuskanavien perusteella ”vakiomuotoiset” mallisimulaatiot viittaavat siihen, että SURE-välineestä rahoitetuilla työajan lyhentämisjärjestelyillä on ollut merkittävä myönteinen vaikutus työllisyyteen ja että ne ovat estäneet noin ¾ miljoonan työpaikan menetyksen euroalueella.

Nämä vakiomuotoisten simulaatioiden tulokset saattavat kuitenkin aliarvioida työpaikkojen menetysten mahdollisia vaikutuksia syvän taantuman, kuten covid-19-pandemian aiheuttaman taantuman, aikana. Tutkimusten mukaan esimerkiksi palkkajäykkyys ja yritysten likviditeettirajoitteet voivat merkittävästi pahentaa työllisyyden heilahtelua.[44] Tämä vastaa myös empiiristä näyttöä, jonka mukaan työttömyysaste nousee taantuman aikana nopeammin kuin kasvun aikana.[45] Tämän piirteen huomioon ottamiseksi ”syvän taantuman” skenaariossa otetaan huomioon myös suurempi työllisyyden ja tuotannon välinen joustavuus.[46] Kun edellä olevat seikat otetaan huomioon työttömyysasteen kehityksen arvioinnissa, *euroalueella säästettyjen työpaikkojen määrän arvioidaan olevan lähes miljoona*. Toisin

[44] Ks. esim. Giroud, X., & Mueller, H. (2017). ”Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession”. *Quarterly Journal of Economics*, 132(1), 271–316.

[45] Suhdannevaihtelujen epätasapainoa OECD:ssä on käsitelty muun muassa julkaisussa Abbritti, M., & Fahr, S. (2013). ”Downward wage rigidity and business cycle asymmetries”. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871–886.

[46] Tämän piirteen huomioon ottamiseksi mallin työllisyysmukautuskustannuksia koskeva parametri puolitetaan. Vaikka tämä parametri onkin tyylitelty fakta, se vastaa pitkälti Gehrken ja Hochmuthin tutkimusta, jossa osoitettiin, että päätösperäisten työajan lyhentämisjärjestelyjen vaikutus työllisyyteen voi kaksinkertaistua syvemmässä taantumassa. Ks. Gehrke, B., & Hochmuth, B. (2021). ”Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy”, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, 1, 144–183.

sanoen ilman SURE-välineestä rahoitettuja työajan lyhentämisjärjestelyjä euroalueen työttömyysaste olisi vuonna 2020 noussut 8,6 prosenttiin (havaitun 8,0 %:n sijasta).

Kaiken kaikkiaan nämä tyyliteltyihin faktoihin perustuvat simulaatiot viittaavat huomattavaan työpaikkojen säästymiseen, joka on samaa suuruusluokkaa kuin Okunin lakiin perustuvat arviot, jotka on esitetty sivulla 27. Toisin kuin kaaviossa 16 esitetyssä Okunin lakiin perustuvassa analyysissa tässä simulaatiossa keskitytään ainoastaan SURE-välineestä rahoitettujen työajan lyhentämisjärjestelyjen vaikutuksiin, ei niinkään covid-19-pandemiaan liittyviin yleisiin politiikkatoimiin.

(iv) Epävarmuustekijät

Simulaatiot osoittavat, että SURE-välineellä oli vahva vaikutus työllisyyteen työajan lyhentämisjärjestelyjen ansiosta. Tuloksia tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon joitakin epävarmuustekijöitä, erityisesti seuraavat myönteiset ja kielteiset vaikutukset:

- (+) Periaatteessa työajan lyhentämisjärjestelyt voivat lieventää työttömyyden pelkoon liittyvää kysynnän laskua. Mallinnuksessa ei kuitenkaan ole otettu huomioon näitä lisävakautushyötyjä, jotka johtuvat ennalta varautuvan säästämisen vähenemisestä.[47] Lisäksi työajan lyhentämisjärjestelyjen automaattisesta vakautusvaikutuksesta saatavat hyödyt saattavat olla suuremmat kuin SURE-välineestä rahoitetuista päätösperäisistä valtion toimenpiteistä saatavat hyödyt.[48]
- (+) Työajan lyhentämisjärjestelyt voivat työpaikkoja ja työllisyyttä ylläpitämällä ehkäistä työttömyydestä aiheutuvia haavoittavia vaikutuksia, kuten osaamisen menetystä tai heikentynyttä halukkuutta osallistua työmarkkinoille.
- (−) Kielteisten vaikutusten osalta mallisimulaatioissa ei oteta huomioon mahdollisia haitallisia uudelleenjakautumisvaikutuksia työmarkkinoilla. Tällä tarkoitetaan sitä, että työajan lyhentämisjärjestelyt voivat estää työntekijöitä siirtymästä tuottavampiin yrityksiin tai aloille. Euroalueen talouden erittäin voimakas elpyminen vuonna 2021 ja SURE-välineen väliaikainen luonne viittaavat kuitenkin siihen, että tämä vaikutus oli toissijainen.
- (−) Mallissa ei myöskään oteta huomioon mahdollisia moraalikatoon liittyviä ongelmia, kuten sitä, että työajan lyhentämisjärjestely saattaa kannustaa yrityksiä vähentämään työtunteja enemmän kuin on tarpeen. Empiirisen näytön mukaan tämä ongelma on kuitenkin suhteellisen rajallinen.[49]

3.2 Arvio SURE-välineen vaikutuksista vuonna 2021 ja sen jälkeen: talouden elpymisen helpottaminen

Työllisyyden suojeleminen pandemian kahden ensimmäisen vuoden aikana tuki vuonna 2021 nopeampaa talouden elpymistä edellisiin kriiseihin verrattuna. Ensinnäkin BKT ja työttömyys palautuivat kriisiä edeltäneelle tasolle SURE-välineestä apua saaneissa jäsenvaltioissa paljon nopeammin kuin maailmanlaajuisen finanssikriisin ja euroalueen velkakriisin jälkeen (kaavio 23). Näin tapahtui siitä huolimatta, että rajoituksia oli otettava vuoden 2021 aikana uudestaan käyttöön uusien pandemia-aaltojen vuoksi.[50] Toiseksi Venäjän hyökkäyksestä Ukrainaan ja siitä seuranneesta humanitaarisesta ja energiakriisistä huolimatta talouskasvu jatkui vuonna 2022, ja komission kevään 2023 talousennusteen perusteella kasvun

[47] Dengler ja Gehrke arvioivat, että ennalta varautuvan säästämisen huomioon ottaminen saattaa lisätä työajan lyhentämisjärjestelyjen vakautuspotentiaalia jopa 55 prosenttia. Ks. Dengler, T., & Gehrke, B. (2021). ”Short-time work and precautionary savings”. *IZA DP* nro 14329.

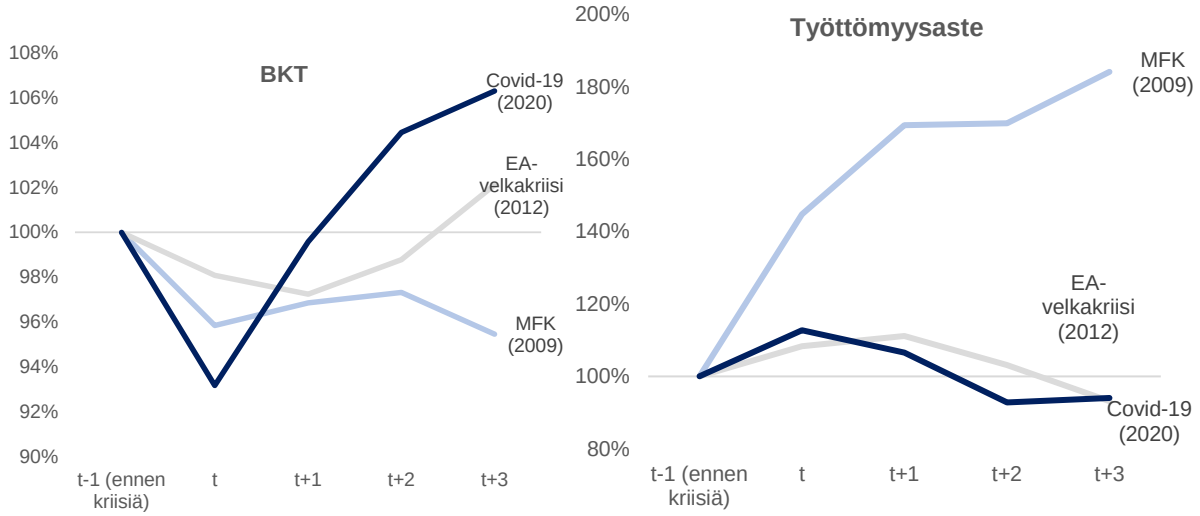
[48] Ks. esim. Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W., & Merkl, C. (2016). ”Does short-time work save jobs? A business cycle analysis”. *European Economic Review*, 84, 99–122.

[49] Ks. Giupponi G., & Landais C. (2022). ”Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work”. *Review of Economic Studies* ja Giupponi G., Landais, C., & Lapeyre, A. (2022). ”Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?” *Journal of Economic Perspectives*, 36(2), 29–54.

[50] On kuitenkin syytä huomata, että maailmanlaajuisen finanssikriisin luonne, erityisesti sen yksityisellä sektorilla aiheuttama äkillinen velkavivun purkaminen, vaikutti erityisen voimakkaasti työvoimaan osallistumiseen ja työllisyyteen riippumatta työllisyystukitoimenpiteistä, jotka olisi voitu ottaa käyttöön.

ennustetaan jatkuvan myös vuonna 2023, joskin hitaammin.[51] Tästä huolimatta talouskasvu on suurempaa kuin elpyminen samassa vaiheessa maailmanlaajuisen finanssikriisin ja euroalueen velkakriisin jälkeen, sillä EU:n talous palautui pandemiaa edeltäneelle tuotannon tasolle vuonna 2021, kun taas kahdessa edellisessä kriisissä se oli samassa vaiheessa huomattavasti kriisiä edeltänyttä tasoa alhaisemmalla tasolla. Tämä viittaa siihen, että käytettävissä olevan työvoiman pitäminen yrityksissä työajan lyhentämisjärjestelyjen ja vastaavien toimenpiteiden avulla covid-19-pandemian aikana auttoi tukemaan nopeaa elpymistä vuoden 2021 haastavasta epidemiatilanteesta huolimatta.[52]

Kaavio 23: BKT:n elpyminen ja työttömyyden pieneneminen kriisin jälkeen – vertailu

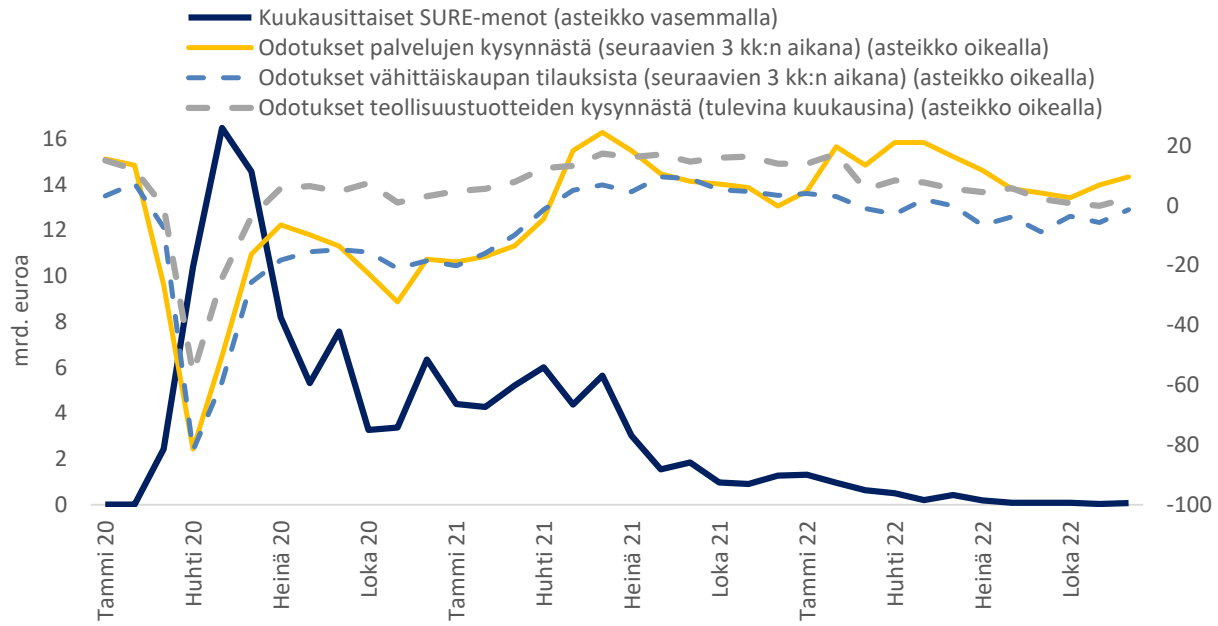


Lähde: *Ameco (komission kevään 2023 ennusteen perusteella), Eurostat.*
Huom. SURE-välineestä apua saaneiden jäsenvaltioiden yhteenlaskettu BKT ja keskimääräinen työttömyysaste. Ajanjakso t–1 tarkoittaa kyseisiä kriisejä edeltänyttä vuotta, maailmanlaajuisen finanssikriisin (MFK) osalta t=2009, euroalueen velkakriisin (EA-velkakriisi) osalta t=2012 ja covid-19-kriisin osalta t=2020. Covid-19-kriisin osalta t+3 tarkoittaa vuotta 2023.

Kyselyn tiedot osoittavat, että SURE-välineestä tuettiin niiden talouden alojen toimintaa, joihin pandemia vaikutti eniten vuonna 2021. EU:n yritys- ja kuluttajakysely osoitti, että SURE-välineestä apua saaneissa jäsenvaltioissa covid-19-pandemiasta eniten kärsineillä palvelujen aloilla (majoitus, ravitsemispalvelut, matkatoimistot, urheilutoiminta ja muut henkilökohtaiset palvelut) kysyntä ja luottamus pysyivät heikkoina erityisesti vuoden 2021 ensimmäisellä puoliskolla (kaavio 24). Sitä vastoin rajoitukset vaikuttivat vuoden 2021 alkupuolella vähemmän teollisuuteen, joka suoriutui paremmin. Kuten kaaviosta 12 käy ilmi, toimialat, joiden osuus SURE-välineen menoista oli suurin, olivat majoitus- ja ravitsemispalvelut sekä tukku- ja vähittäiskauppa, mikä viittaa siihen, että SURE-välineen rahoituksella on täytetty kiireellisimpiä tarpeita tukemalla pahiten kärsineitä aloja.[53]

[51] Euroopan komissio, talouden ja rahoituksen pääosasto (2023). ”European Economic Forecast: Spring 2023”.
[52] Lisätietoja on euroalueen neljännesvuosikatsauksessa; ks. Euroopan komissio (2022). ”Quarterly Report on the Euro Area”, III jakso, 21(2). Katsauksesta käy ilmi, ettei SURE-väline vähentänyt työntekijöiden liikkumista. Tämä on olennaista, jotta resurssit voidaan kohdentaa tehokkaasti uudelleen pandemian puhkeamisen ja sen EU:n talouteen aiheuttamien rakenteellisten vaikutusten seurauksena.
[53] Tämä viittaa siihen, että SURE tarjosi ensisijaisesti tarpeellista tukea. Ks. myös alaviite 52.

Kaavio 24: Palvelujen alakohtainen kysyntä ja SURE-välineen menot



Lähde: *EU:n yritys- ja kuluttajakyselyohjelma (maaliskuu 2023); jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*
Huom. Palvelujen osalta majoitus- ja ravitsemispalvelujen, matkatoimistojen, urheilutoiminnan ja muiden henkilökohtaisten palvelujen osalta esitetään keskimääräinen indeksi.

3.3 Suorat taloudelliset vaikutukset: korkosäästöt

Jäsenvaltioiden arvioidaan säästäneen SURE-välineestä saadun taloudellisen avun ansiosta korkomenoissa yhteensä 9 miljardia euroa. Määrä perustuu SURE-välineen kaikkiin yhdeksään liikkeeseenlaskuun aina 14. joulukuuta 2022 toteutettuun maksatukseen saakka (taulukko 4).[54] Säästöjä syntyi, koska SURE-lainat tarjosivat jäsenvaltioille matalamman korkotason kuin jos ne olisivat itse laskeneet liikkeeseen valtionlainoja, ja tämä koskee keskimäärin miltei 15 vuoden ajanjaksoa.[55] Tämä on EU:n vahvan luottoluokituksen ja SURE-joukkolainojen likviditeetin ansiota.[56] Suurimmat säästöt kirjasivat ne jäsenvaltiot, joiden luottoluokitus oli muita heikompi.

Taulukko 4: Korkosäästö jäsenvaltioittain

[54] Tarkempia tietoja menetelmistä on euroalueen neljännesvuosikatsauksessa; ks. Euroopan komissio (2021). ”Quarterly Report on the Euro Area”, III jakso, 20(2).
[55] Näissä arvioissa ei oteta huomioon mahdollisia lisävaikutuksia, joita uusilla kriisitilanteen välineillä, myös SURE-välineellä, on saattanut olla talouden toimijoiden luottamukseen ja jäsenvaltioiden valtionlainojen korkoeroihin. Lisäksi jäsenvaltiot voivat vähentää omien valtionlainojensa liikkeeseenlaskua kyseisinä rahoitusjaksoina, mikä todennäköisesti paransi ehtoja, jotka ne saivat kyseisellä liikkeeseenlaskulla.
[56] Fitch, Moody’s, DBRS ja Scope ovat antaneet EU:lle luottoluokituksen AAA ja Standard and Poor’s luottoluokituksen AA+ (vakaat näkymät).

Jäsenvaltio	Lainamäärä (mrd. euroa)	Keskimääräinen korkoero	Keskimääräinen maturiteetti	Korkosäästö (mrd. euroa)	Korkosäästö (% lainamäärästä)
Belgia	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Kypros	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Kreikka	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Espanja	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Kroatia	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Unkari*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italia	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Liettua	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Latvia	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Puola	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugali	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Romania	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovenia	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovakia	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgaria	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irlanti	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Tšekki**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Viro***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Yhteensä	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Huom. Korkosäästöt lasketaan kunkin joukkolainan osalta erikseen, ja ne lasketaan yhteen liikkeeseenlaskupäivän ja maturiteetin mukaan.

** Unkari on laskenut liikkeeseen vuodesta 2020 lähtien vain kaksi, 10 vuoden ja 30 vuoden, euromääräistä joukkolainaa, molemmat marraskuussa 2020. Näiden kahden joukkolainan avulla kansallisen valuutan ja euron tuottokäyrän välinen ero ekstrapoloitiin muille maturiteeteille ja muille liikkeeseenlaskupäiville.*

*** Tietoja euromääräisten joukkolainojen liikkeeseenlaskusta Tšekissä vuonna 2022 ei ollut saatavilla. Tšekin korkosäästöt perustuvat ainoastaan ensimmäiseen 2 miljardin euron erään, joka maksettiin Tšekille vuonna 2021.*

**** Viro on laskenut liikkeeseen vain yhden liikkeessä olevan 10 vuoden joukkolainan. Muista maturiteeteista ei ollut saatavilla tietoja. EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen eron odotetaan olevan lähellä nollaa näihin muihin maturiteetteihin nähden.*

IV. TIEDOT KANSALLISISTA VALVONTA- JA TARKASTUSJÄRJESTELMISTÄ

4.1 Toinen kysely kansallisista ennakko- ja jälkitarkastusjärjestelmistä, tilintarkastukset mukaan luettuina

Komissio toteutti vuoden 2022 alussa ensimmäisen kyselyn kansallisista valvonta- ja tarkastusjärjestelmistä selvittääkseen, miten jäsenvaltiot noudattavat lainasopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Sen tuloksista raportoitiin kolmannessa SURE-välineestä annetussa puolivuotiskertomuksessa.[57] Tärkein havainto oli, että laitokset, joiden tehtäväksi annettiin valvoa ja tarkastaa SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä, olivat lähes kaikissa jäsenvaltioissa olemassa jo ennen covid-19-pandemiaa. Kaikki jäsenvaltiot valvoivat SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä ja tarkastivat, että tukikelpoisuuskriteerit täyttyivät. Yhtä jäsenvaltiota lukuun ottamatta kaikissa jäsenvaltioissa on valvonnan ja tarkastusten yhteydessä havaittu

[57] Komissio muistutti kolmannessa puolivuotiskertomuksessa myös valvontaa ja tarkastusta koskevista raportointivelvoitteista, jotka koskevat komissiota lainanantajana ja jäsenvaltioita lainansaajana.

sääntöjenvastaisuuksia tai petoksia. Kaikki nämä tapaukset on tutkittu. Kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat havainneet sääntöjenvastaisuuksia tai petoksia, ovat perineet takaisin tai ovat perimässä takaisin aiheettomasti käytetyt varat joko oikeusteitse tai muulla tavoin.

Seurantakyselyn tarkoituksena oli saada lisätietoa siitä, miten jäsenvaltiot täyttävät lakisääteiset vähimmäisvelvoitteensa, ja erityisesti tietoa jälkitarkastuksista, kuten tilintarkastuksista. Ensimmäinen kysely osoitti, että jäsenvaltioilta tarvittaisiin lisäselvityksiä jälkitarkastusten, kuten tilintarkastusten, suorittamisesta ja laajuudesta. Vuoden 2023 alussa toteutetussa seurantakyselyssä erotettiin selkeyden vuoksi toisistaan ennakkotarkastukset (ennen varojen vapauttamista toteutetut tarkastukset) ja jälkitarkastukset, kuten tilintarkastukset (varojen vapauttamisen jälkeen toteutetut tarkastukset).[58] Kyselyn tavoitteena oli saattaa ennakkotarkastuksia koskevat tiedot ajan tasalle ja saada lisäselvityksiä jälkitarkastusten, kuten tilintarkastusten, suorittamisesta ja laajuudesta.

Lisäksi tavoitteena oli kerätä tietoja, jotka auttavat komissiota noudattamaan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suositusta. Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkasti SURE-välineen toiminnan vuonna 2022 ja antoi yhden suosituksen, joka koski muun muassa tarkastuksia ja valvontaa.[59] Seurantakysely oli ensimmäinen askel tämän suosituksen noudattamisessa. Kyselyssä kerättiin tietoja seuraavista aiheista: i) SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyvä sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski jäsenvaltioiden käsityksen tai arvion perusteella, ii) ennakko- ja jälkitarkastusten laajuus sellaisten toimenpiteiden osalta, joihin arvioidaan liittyvän suurin sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski, ja iii) sääntöjenvastaisuuksien ja petosten esiintyvyys.

Ensimmäisen kyselyn ja seurantakyselyn tulokset ovat johdonmukaisia ja vahvistavat, että jäsenvaltiot ovat noudattaneet lainasopimusten mukaisia oikeudellisia velvoitteitaan.[60] Vuosien 2022 ja 2023 alussa toteutettujen kyselyjen yhdistettyjen tulosten mukaan kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat valvoneensa oikeudellisten velvoitteidensa mukaisesti kaikkia SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä, myös niitä, joihin liittyy suurin sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski, joko ennakko- tai jälkitarkastusten (tai molempien) avulla. Kaikki jäsenvaltiot, jotka ovat havainneet sääntöjenvastaisuuksia tai petoksia, ovat perineet takaisin tai ovat

[58] Ennakkotarkastukset suoritetaan *ennen* varojen vapauttamista. Niitä suorittavat yleensä täytäntöönpanosta vastaavat elimet, kuten elimet, jotka myöntävät varat lopullisille avun saajille. Jälkitarkastukset, kuten tilintarkastukset, suoritetaan varojen vapauttamisen *jälkeen*. Niihin voi kuulua tarkastuksia ja tilintarkastuksia, joita suorittavat yksiköt, jotka eivät ole täytäntöönpanosta vastaavien elinten täytäntöönpanoyksiköiden alaisia (esim. ministeriöiden sisäiset tarkastukset), mutta myös tarkastuksia, joita suorittavat täytäntöönpanosta vastaavista elimistä riippumattomat elimet (esim. tilintarkastuselimet tai ylimmät tarkastuselimet).

[59] Euroopan tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio arvioi SURE-välineestä saatuja kokemuksia, muun muassa sitä, minimoitiinko SURE-kehyksen avulla vaikuttavalla tavalla petosten ja sääntöjenvastaisuuksien riski, kun huomioon otetaan jäsenvaltioiden ilmoittamat tapaukset. Ks. erityiskertomus 28/2022, ”Hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukiväline (SURE)”.

[60] SURE-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan ja varainhoitoasetuksen 220 artiklan 5 kohdan mukaisesti lainasopimuksessa oli edellytettävä, että jokainen jäsenvaltio, joka saa taloudellista apua SURE-välineestä, tarkistaa säännöllisesti, että välineestä lainattuja varoja käytetään SURE-asetuksen, neuvoston täytäntöönpanopäätöksen ja lainasopimuksen mukaisesti, sekä varmistaa, että käytössä on asianmukaiset toimenpiteet, joilla estetään sääntöjenvastaisuudet ja petokset. Jos lainattuja varoja käytetään epäasianmukaisesti tai aiheettomasti, jäsenvaltion on ryhdyttävä perimään varoja oikeusteitse takaisin. Tätä täydennettiin velvoitteella, jonka mukaan jäsenvaltion on tutkittava ja käsiteltävä lainan hallinnointiin liittyvät petos- ja korruptiotapaukset tai mahdollinen muu EU:n taloudellisia etuja vahingoittava laiton toiminta.

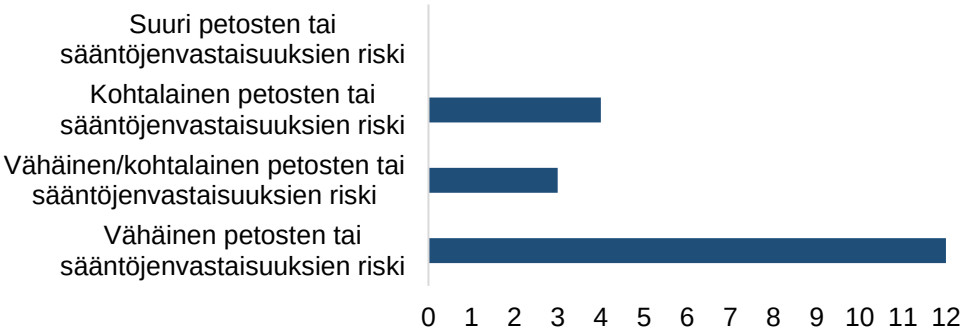
perimässä takaisin aiheettomasti käytetyt varat joko oikeusteitse tai muulla tavoin. Petostapauksissa kaikki jäsenvaltiot toteuttivat aiheettomasti käytettyjen varojen takaisinperinnän lisäksi muita toimenpiteitä, kuten rikostutkinnan käynnistäminen.

Tässä luvussa esitetään yhteenveto jäsenvaltioille kohdennetun seurantakyselyn tuloksista. Kohdassa 4.2 käsitellään SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyvää petosten tai sääntöjenvastaisuuksien riskiä ja taustatekijöitä. Kohdassa 4.3 käsitellään ennakko- ja jälkitarkastusten laajuutta ja annetaan esimerkkejä suoritetuista tarkastuksista. Kohdassa 4.4 keskitytään SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin, joihin liittyy suurin petosten tai sääntöjenvastaisuuksien riski, ja raportoidaan niiden valvonnasta. Lopuksi kohdassa 4.5 esitetään tietoja sääntöjenvastaisuuksien ja petosten esiintyvyydestä, varojen takaisinperinnän asteesta ja muista sääntöjenvastaisuuksien tai petosten vuoksi toteutetuista toimenpiteistä.

4.2 SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyvä sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski

Yksikään jäsenvaltio ei katso, että SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyisi suuri sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski (kaavio 25). Jäsenvaltioista 12 katsoo, että kaikkien SURE-välineestä tuettujen toimenpiteiden osalta riski on pieni, neljä jäsenvaltiota arvioi riskin kohtalaiseksi ja kolme jäsenvaltiota katsoo, että joidenkin toimenpiteiden osalta riski on vähäinen ja muiden toimenpiteiden osalta kohtalainen. Useat jäsenvaltiot ilmoittivat, että niiden suorittamissa jälkitarkastuksissa, kuten tilintarkastuksissa, ei ole havaittu merkittäviä väärinkäytöksiä tai petoksia. Tämä vahvistettiin myös empiirisessä tutkimuksessa, joka koski suurimmassa avunsaajajäsenvaltiossa Italiassa toteutettua työajan lyhentämisjärjestelyä (Cassa Integrazione Guadagni, CIG).

Kaavio 25: SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyvä riski (jäsenvaltioiden lukumäärä)



Lähde: *Jäsenvaltioille osoitetut kyselyt.*

Suurin osa jäsenvaltioista on ilmoittanut sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riskin olevan vähäinen, mikä selittyy pitkälti oikeudellisesti ja selkeästi määritellyillä tukikelpoisuusehdoilla, joita valvottiin etukäteen. Useat jäsenvaltiot ilmoittivat, että automaattiset ennakkotarkastukset, kuten hakijoiden ilmoittamien tietojen ja eri hallinnollisissa tai sosiaaliturvarekistereissä olevan datan yhdenmukaisuuden ristiintarkastus, auttoivat välttämään aiheettomien etuuksien maksamista ja pienensivät siten sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riskiä. Jotkin jäsenvaltiot katsoivat, että SURE-välineestä tuettujen toimenpiteiden sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski on lähtökohtaisesti pieni, koska tuki laskettiin käyttäen

tietoja, jotka olivat jo saatavilla hallinnollisissa tietokannoissa, myös ennen covid-19-pandemiaa. Terveyteen liittyvien toimenpiteiden osalta ilmoitettiin, että selkeät hankintakriteerit selittävät sääntöjenvastaisuuksien tai petosten vähäisen riskin.

Sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riskin ilmoitettiin olevan kohtalainen muutamissa jäsenvaltioissa, joissa ennakkotarkastuksia tehtiin vain vähän. Näin oli erityisesti pandemian puhjetessa, kun hakijoiden määrä kasvoi lyhyessä ajassa ja tukea oli annettava tukea mahdollisimman pian. Lisäksi joissakin tapauksissa tukikelpoisuusperusteita ei voitu tarkastaa etukäteen, koska dataa (esim. tulojen vähenemisen suuruus) ei ollut vielä saatavilla. Näissä tapauksissa maksut perustuivat hakijoiden antamiin vakuutuksiin siitä, että kaikki tukikelpoisuusehdot täyttyvät. Jäsenvaltiot ottivat käyttöön jälkitarkastuksia, joilla tarkistettiin hakijoiden itsearvioinnin oikeellisuus, ja lisäsivät vähitellen myös ennakkotarkastuksia ensimmäisen hakemusaallon jälkeen.

4.3 Ennakko- ja jälkitarkastusten laajuus ja tyyppi, tilintarkastukset mukaan luettuina

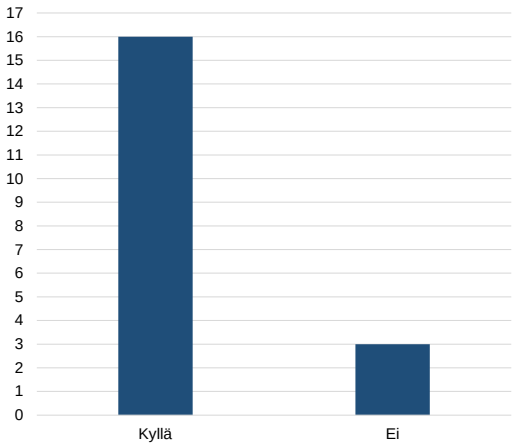
Lähes kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat valvoneensa etukäteen *kaikkia* SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä (kaavio 26). Kolme avunsaajajäsenvaltiota ilmoitti, että ne eivät valvoneet joitakin toimenpiteitä etukäteen eri syistä, kuten erittäin suuren hakijamäärän vuoksi tai siksi, että institutionaaliset valmiudet käsitellä hakemuksia lyhyessä ajassa olivat rajalliset. Lisäksi raportoitiin, että joissakin tapauksissa ennakkotarkastuksia ei tarvittu, koska viranomaiset laskivat etuudet itse avun saajia koskevien aiempien tietojen perusteella. Nämä jäsenvaltiot korvasivat ennakkotarkastusten puuttumisen jälkitarkastuksilla.

Esimerkkejä suoritetuista ennakkotarkastuksista[61]:

- Hallinnollisista ja sosiaaliturvarekistereistä tarkistettiin tietoja, kuten työnantajan asema (onko työnantaja harjoittanut tukikelpoista taloudellista toimintaa, toiminnan rekisteröintipäivä, liikevaihtoa koskevat tiedot), henkilön asema (esim. onko henkilö työntekijä, onko työsuhde keskeytetty, onko työaikaa lyhennetty, saako henkilö muita etuuksia), haetut määrät, lapsen ikä (vanhempainlomien tapauksessa) tai onko verovelat maksettu.
- Sairauslomien osalta saatettiin edellyttää ennen etuuksien maksamista, että työntekijältä oli vaadittu yleislääkärin antama todistus työkyvyttömyydestä.
- Terveyteen liittyvien toimenpiteiden osalta raportoitiin, että johtokunnan ja sairausvakuutuslaitoksen oli hyväksyttävä ehdot, joiden mukaisesti hoitohenkilöstön ylimääräiset työtunnit ja korkeampi palkka katettiin.

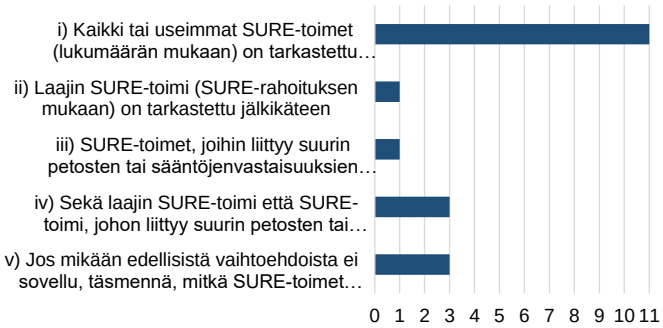
[61] SURE-välineen ennakkotarkastuksista vastanneet laitokset esitettiin SUREa koskevassa kolmannessa puolivuotiskertomuksessa.

Kaavio 26: *Kaikki* SURE-välineestä tuetut toimenpiteet tarkastettiin etukäteen (jäsenvaltioiden lukumäärä)



Lähde: *Jäsenvaltioille osoitetut kyselyt.*

Kaavio 27: Jälkitarkastusten, kuten tilintarkastusten, laajuus (jäsenvaltioiden lukumäärä)



Lähde: *Jäsenvaltioille osoitetut kyselyt.*

Yli puolet jäsenvaltioista ilmoitti tarkastaneensa jälkikäteen kaikki tai useimmat SURE-välineestä tuetut toimenpiteet, eivätkä useimmat niistä aio suorittaa enää lisää jälkitarkastuksia (kaavio 27, i kohta). Lisäksi viisi jäsenvaltiota ilmoitti tarkastaneensa joko laajimman toimenpiteen tai toimenpiteen, johon liittyy suurin petosten ja sääntöjenvastaisuuksien riski, tai molemmat mutta aikovansa suorittaa vielä lisää jälkitarkastuksia (kaavio 27, ii–iv kohta). Kaksi jäsenvaltiota on tarkastanut ainakin yhden SURE-välineestä tuetun toimenpiteen jälkikäteen ja aikoo suorittaa lisää jälkitarkastuksia, myös tilintarkastuksia, vuonna 2023. Loput jäsenvaltiot aikovat tarkastaa kaikki SURE-välineestä tuetut toimenpiteet vuoden 2023 alkupuoliskolla (kaavio 27, v kohta).

Esimerkkejä suoritetuista jälkitarkastuksista[62]:

- Riippumattomat tarkastuselimet tarkistivat SURE-välineestä tuettujen toimenpiteiden menoja osana talousarvion toteuttamista. Riippumaton tarkastuselin saattoi esimerkiksi tarkastaa, oliko lakisääteiset etuudet kohdennettu ja maksettu tuensaajille oikein.
- Tuensaajien liikevaihtoa/tuloja koskevia tietoja tarkastettiin tukikelpoisuuden ja maksujen oikean määrän arvioimiseksi. Lisäksi saatettiin tarkastaa, että työnantajat olivat maksaneet työntekijöilleen koko palkan eivätkä olleet irtisanoneet heidän työsuhdettaan

[62] SURE-välineen jälkitarkastuksista vastanneet laitokset esitettiin SUREa koskevassa kolmannessa puolivuotiskertomuksessa. Eri laitosten (esim. keskus-, alue- ja paikallistoimistojen) välinen koordinointi todettiin tärkeäksi epäiltyjen tai vahvistettujen sääntöjenvastaisuuksien määrittämisessä.

(esim. sinä aikana, jolta korvausta maksettiin), taikka suorittaa tarkastuksia sen estämiseksi, että tuensaajat saivat tukea myös muista yhteensopimattomista lähteistä (esim. työttömyyskorvausta). Ministeriöt puolestaan tekivät tarkastuksia, joilla varmistettiin paikallisten työvoimatoimistojen menojen asianmukaisuus.

- Terveyteen liittyvien toimenpiteiden osalta raportoitiin, että muun muassa julkiset hankinnat tarkastettiin samoin kuin sairausvakuutusrahasto, joka myönsi tukea sairaaloille henkilöstötarpeen lisääntymisestä aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi.

Jälkitarkastukset perustuivat usein riskeihin, ja ne tehtiin tuensaajaotoksen perusteella. Jälkitarkastuksissa keskityttiin erityisesti tuensaajiin, joiden osalta varojen väärinkäytön riski oli suurin. Jäsenvaltiot raportoivat esimerkiksi, että jälkitarkastuksissa keskityttiin muun muassa yrityksiin, i) jotka palkkasivat uusia työntekijöitä tai joissa oli paljon etätyöhön soveltuvia tehtäviä tekeviä työntekijöitä mutta jotka samaan aikaan hyödynsivät työajan lyhentämisjärjestelyjen tai vastaavien toimenpiteiden etuuksia, ii) jotka joko käynnistivät toimintansa uudelleen tai oli perustettu äskettäin mutta lopettivat toimintansa, kun tuki lopetettiin, iii) jotka muuttivat oikeudellista asemaansa tai työntekijöidensä työsopimusta tukikelpoisiksi tai iv) joihin oli jo aiemmin liittynyt sääntöjenvastaisuuksia tai petoksia. Joissakin tapauksissa riskejä arvioitiin samankaltaisten menojen (esim. Euroopan sosiaalirahastoista rahoitettujen menojen) jälkitarkastusten tulosten perusteella. Lisäksi raportoitiin, että jälkitarkastukset olivat satunnaisia tai ne kohdistettiin *kaikkiin* tuensaajiin mutta vain tietyllä ajanjaksolla (esim. pari kuukautta).

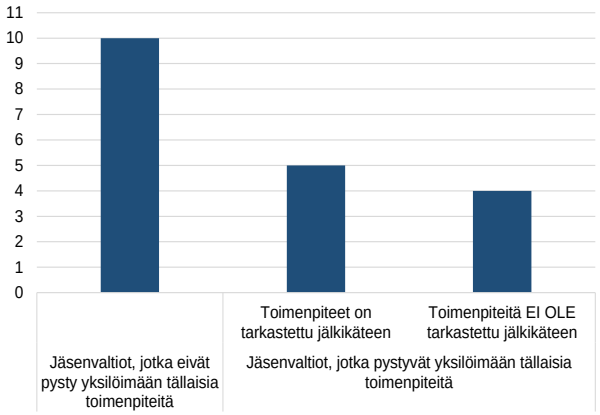
Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat valvoneensa SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä joko ennakkotarkastuksilla tai jälkitarkastuksilla (tai molemmilla). Toimenpiteet, joita ei tarkastettu etukäteen, tarkastettiin jälkikäteen SURE-välineestä tuettujen toimenpiteiden asianmukaisen käytön varmistamiseksi.[63]

4.4 Sellaisten toimenpiteiden valvonta, joihin liittyy suurin sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski

Suurin osa jäsenvaltioista ei pystynyt yksilöimään SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä, joissa sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski olisi suurin (kaavio 28). Tämä johtui pääasiassa siitä, että SURE-välineestä tuettujen toimenpiteiden sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riskin katsottiin olevan vähäinen. Neljä jäsenvaltiota katsoi, että itsenäisille ammatinharjoittajille kohdennettuihin toimenpiteisiin kohdistui suurin sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski joko siksi, että ennakkotarkastuksia tehtiin vain vähän (koska tuki pyrittiin myöntämään mahdollisimman pian), tai siksi, että sääntöjenvastaisuuksia havaittiin vasta jälkikäteen.

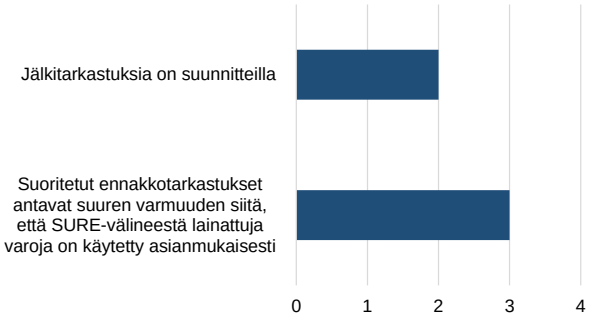
[63] Yksi jäsenvaltio toimitti tietoja ainoastaan työmarkkinatoimenpiteiden valvonnasta ja tilitarkastuksista.

Kaavio 28: SURE-välineestä tuetut toimenpiteet, joihin liittyi suurin sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski (jäsenvaltioiden lukumäärä)



Lähde: *Jäsenvaltioille osoitetut kyselyt.*

Kaavio 29: Toteutetut tai suunnitellut toimet, jotka koskevat sellaisia SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä, joiden sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski on suurin mutta joita ei ole tarkastettu jälkikäteen (jäsenvaltioiden lukumäärä)



Lähde: *Jäsenvaltioille osoitetut kyselyt.*

Jäsenvaltiot, jotka yksilöivät SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä, joihin liittyy suurin sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski, toteuttivat toimia varmistaakseen varojen asianmukaisen käytön. Kaikki yhdeksän jäsenvaltiota, jotka yksilöivät SURE-välineestä tuettuja toimenpiteitä, joihin liittyy suurin sääntöjenvastaisuuksien tai petosten riski, suorittivat tarkastuksia etukäteen.[64] Lisäksi viisi jäsenvaltiota ilmoitti tarkastaneensa tällaisia toimenpiteitä myös jälkikäteen (kaavio 28). Ne neljä jäsenvaltiota, jotka eivät olleet tarkastaneet tällaisia toimenpiteitä jälkikäteen, ilmoittivat, että ne joko edelleen suunnittelevat jälkitarkastuksia tai että suoritetut ennakkotarkastukset antavat suuren varmuuden siitä, että varoja on käytetty asianmukaisesti (kaavio 29).

4.5 Havaitut sääntöjenvastaisuudet ja petokset sekä korjaavat toimenpiteet

Takaisinperittävät määrät, jotka kertovat sääntöjenvastaisuuksien tai petosten esiintyvyydestä, ovat laajimmassa SURE-välineestä tuetussa toimenpiteessä olleet useimmissa tapauksissa alle 2 prosenttia kokonaismenoista (kaavio 30). Tiedot ovat kuitenkin vain suuntaa antavia, eivätkä ne ole vertailukelpoisia eri maiden toimenpiteiden erilaisuuden vuoksi.[65] Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, että takaisinperittäviin määriin sisältyvät myös petoksista määrätyt sakot.

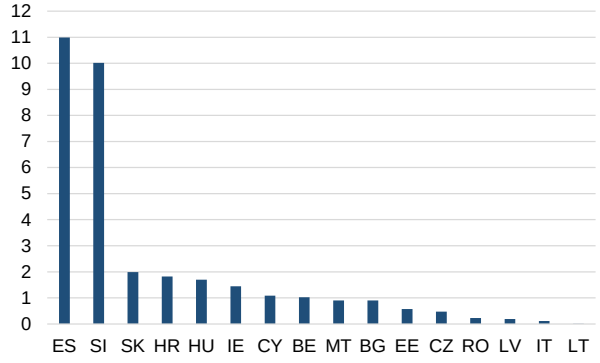
[64] Kaksi jäsenvaltiota määritti SURE-välineestä tuetun toimenpiteen suuririskisyyden petosten tai sääntöjenvastaisuuksien suhteen pikemminkin toimenpiteen laajuuden kuin itse riskin perusteella.

[65] Esimerkiksi Slovenia ilmoitti, että sen laajimman toimenpiteen (joka koski työajan lyhentämisjärjestelyä) osalta tuki myönnettiin vuonna 2020 sen perusteella, miten hakija itse arvioi tulojensa pienenevän vuonna 2020. Talouden epävarman tilanteen vuoksi tulojen tarkkaa pienenemistä oli vaikea ennustaa, minkä vuoksi suurin osa tähän toimenpiteeseen liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista liittyi tämän tukikelpoisuusehdon täyttymättä jäämiseen, mikä pystyttiin tarkastamaan vasta jälkikäteen. Tämä selittää myös sääntöjenvastaisuuksien tai petosten suhteellisen suuren esiintyvyyden (10 % kaaviossa 30).

Jäsenvaltioista 11 (15:stä) on tähän mennessä perinyt takaisin yli 75 prosenttia takaisinmaksettavasta kokonaismäärästä (kaavio 31). Joissakin jäsenvaltioissa takaisinperintäaste olisi korkeampi, jos huomioon otettaisiin esimerkiksi tuomioistuinten ulkopuoliset sovintoratkaisut, jotka mahdollistavat (tulevan) takaisinmaksun erissä.

Kaikki jäsenvaltiot havaitsivat sääntöjenvastaisuuksia, mutta noin kaksi kolmasosaa jäsenvaltioista havaitsi myös petoksia. Petostapauksissa kaikki jäsenvaltiot toteuttivat aiheettomasti käytettyjen varojen takaisinperinnän lisäksi muita toimenpiteitä, kuten ilmoittivat asiasta tutkintaelimille ja käynnistivät lainvalvontamenettelyt. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat ryhtyneensä ennaltaehkäiseviin toimiin petosten tai sääntöjenvastaisuuksien seurauksena. Tällaisia toimia olivat esimerkiksi uuden yritystietojärjestelmän perustaminen petosriskien ennakoimiseksi ja ennaltaehkäisevän havaitsemisen optimoimiseksi sekä luettelon laatiminen yhteisöistä, jotka eivät täyttäneet tukikelpoisuusehtoja, jotta ne eivät voisi hakea tukea (onnistuneesti) uudelleen.

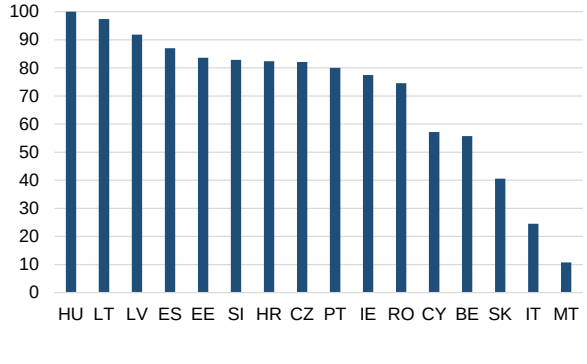
Kaavio 30: sääntöjenvastaisuuksien ja petosten esiintyvyys laajimmassa SURE-välineestä tuetussa toimenpiteessä (% kokonaismenoista)



Lähde: *Jäsenvaltioille osoitetut kyselyt ja omat laskelmat.*

Huom. sääntöjenvastaisuuksien ja petosten esiintyvyys kussakin jäsenvaltiossa määritetään laskemalla takaisin perittävän määrän osuus laajimman SURE-välineestä

Kaavio 31: Laajinta SURE-välineestä tuettua toimenpidettä koskeva takaisinperintäaste (takaisin perityt määrät %:ina takaisinperittävästä kokonaismäärästä)



Lähde: *Jäsenvaltioille osoitetut kyselyt.*

Huom. Kroatian ja Kyproksen tapauksessa takaisinperintäaste ilmoitetaan kaikkien toimenpiteiden osalta ja Tšekin tapauksessa toiseksi laajimman toimenpiteen osalta. Bulgaria, Kreikka ja Puola eivät

tuetun toimenpiteen kokonaismenoista. Nämä tiedot ovat vain suuntaa antavia, eivätkä ne ole vertailukelpoisia eri maiden erilaisten toimenpiteiden vuoksi (ks. alaviite 64). Kroatian ja Kyproksen tapauksessa esiintyvyys ilmoitetaan kaikkien toimenpiteiden osalta ja Tšekin tapauksessa toiseksi laajimman toimenpiteen osalta. Näissä tapauksissa esiintyvyys on määritetty suhteessa kaikkien toimenpiteiden kokonaismenoihin tai toiseksi laajimman toimenpiteen kokonaismenoihin tapauksen mukaan. Bulgarian osalta esiintyvyys on määritetty takaisin perityn määrän, ei takaisin perittävän määrän, perusteella. Kreikka, Puola ja Portugali eivät toimittaneet tietoja takaisin perittävästä tai takaisin peritystä määrästä. toimittaneet tietoja takaisinperintäasteesta.

V. SURE-ASETUKSEN SOVELTAMISEEN OIKEUTTAVAN POIKKEUKSELLISEN TAPAHTUMAN JATKUMINEN

SURE-välineen päättymistä koskeva lauseke tuli voimaan 1. tammikuuta 2023. Komission tehtävänä oli raportoida SURE-asetuksen soveltamiseen oikeuttavan poikkeuksellisen tapahtuman jatkumisesta välineen käytettävyysaikana.[66] Syyskuussa 2022 annettuun neljänteen puolivuotiskertomukseen ei sisällytetty ehdotusta välineen voimassaolon jatkamisesta. Siinä todettiin, että useimmat covid-19-pandemiaan liittyvät rajoitukset oli poistettu asteittain, kun viruksen aiheuttama epidemiologinen uhka hiipui. Koska tällaista poikkeuksellista tapahtumaa ei enää ollut olemassa, välineen mukaisen taloudellisen avun käytettävyysaika päättyi 31. joulukuuta 2022. Tässä luvussa tarkastellaan, onko tämä arvio edelleen pätevä.

Covid-19-hätätoimenpiteet lopetettiin lähes kokonaan kesän 2022 loppuun mennessä. Vaikka omikronmuunnos on aiheuttanut tartunta-aaltoja 2–3 kuukauden välein, covid-19:n epidemiologiset ja taloudelliset vaikutukset ovat yleisesti ottaen edelleen vähentyneet. Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskuksen (ECDC) mukaan viimeisten 12 kuukauden aikana raportoitujen tapausten, sairaalahoitoon ja tehohoitoon otettujen potilaiden ja kuolemantapausten määrä on yleisesti ottaen laskenut.[67] Jäsenvaltioiden ei ole tarvinnut ottaa uudelleen käyttöön rajoitustoimenpiteitä tai taloudellisia tukitoimenpiteitä, joten covid-19-pandemiaan liittyviä menoja on voitu edelleen vähentää asteittain. Toukokuun 7. päivään 2023 mennessä kaikki EU:n ja ETA:n covid-19-indikaattorit olivat joko pienenemässä tai ennallaan, ja niissä harvoissa jäsenvaltioissa, joissa jotkin indikaattorit olivat suurenemassa, arvot pysyivät suhteellisen alhaisina.[68] Maailman terveysjärjestö luokitteli 5. toukokuuta 2023 covid-19:n vakiintuneeksi, jatkuvaksi terveysongelmaksi ja katsoi, ettei se enää aiheuta kansainvälistä kansanterveysuhkaa.

Tämä vahvistaa komission aiemman arvion, jonka mukaan SURE-välineen perusteena olevaa poikkeuksellista tapahtumaa ei enää ole olemassa. Vakaa epidemiologinen tilanne

[66] SURE-asetuksen 14 artiklan 1 kohta. SURE-asetuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaan tukivälineen käytettävyysaika, jonka kuluessa neuvoston täytäntöönpanopäätös voidaan hyväksyä, päättyy 31. joulukuuta 2022. SURE-asetuksen 12 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos komissio toteaa täytäntöönpanoa koskevassa kertomuksessa, että covid-19:n leviämisen aiheuttama vakava talouden häiriö, joka vaikuttaa tukikelpoisten toimenpiteiden rahoittamiseen, on edelleen olemassa, neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää pidentää tukivälineen käytettävyysaikaa aina kuudella kuukaudella kerrallaan.

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews

[68] Ks. edellinen alaviite.

näkyy myös jäsenvaltioiden SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin käyttämissä menoissa, jotka olivat joulukuussa 2022 yhteensä vain 66 miljoonaa euroa, kun ne tammikuussa 2022 olivat 1,3 miljardia euroa. SURE oli väliaikainen hätätilanteen väline, ja pandemian päättymisen myötä myös sen voimassaolo päättyi.

VI. EU:N SURE-VÄLINEEN SOSIAALIVAIKUTTEISTEN JOUKKOLAINOJEN KEHYKSEN MUKAISET RAPORTOINTIVELVOITTEET

Tämä kertomus on laajempi kuin SURE-asetuksessa velvoitetaan, ja se täyttää myös EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen[69] **mukaisen raportointivelvollisuuden**. Viimeksi mainittu raportointivelvollisuus edellyttää raportointia SURE-välineen avulla kerättyjen varojen kohdentamisesta, menolajeista ja SURE-välineen vaikutuksista.

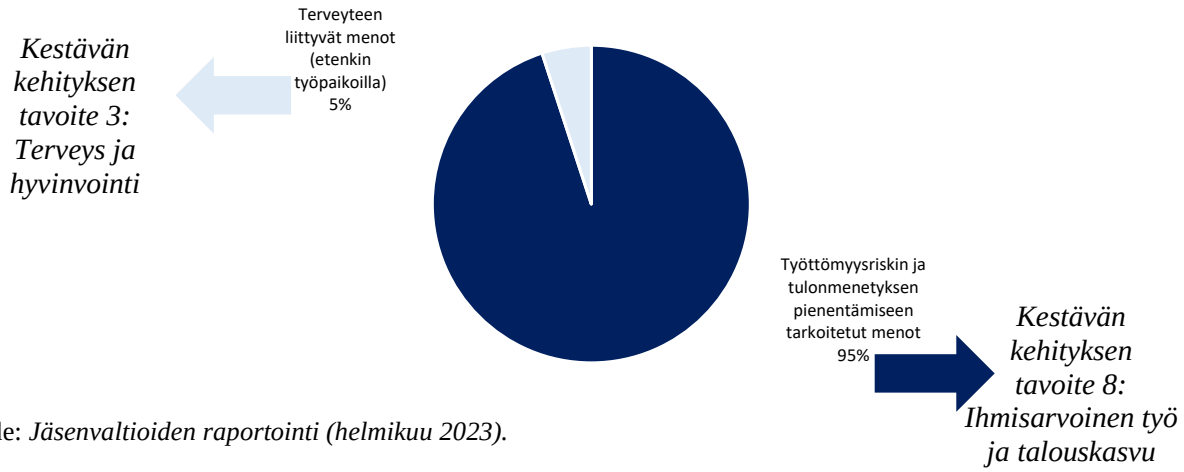
SURE-tukivälineellä kerättyjen varojen kohdentaminen jäsenvaltioittain esitetään kohdassa 1.1 ja tukikelpoisten sosiaalimenojen tyypeittäin kohdassa 3.2. Joulukuuhun 2022 mennessä kaikki myönnetyt 98,4 miljardia euroa oli maksettu 19 jäsenvaltiolle, ja jäsenvaltiot olivat käyttäneet tämän taloudellisen avun kokonaisuudessaan.

SURE-välineestä tuetut julkiset menot ovat edelleen YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisia. SURE-välineestä rahoitettujen julkisten menojen jaottelu tukikelpoisten sosiaalimenojen mukaan sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksessä kuvatulla tavalla osoittaa, että 95 prosenttia varoista käytettiin työttömyyden ja tulonmenetyksen riskin pienentämiseen. Kuten kaaviossa 32 kuvataan, tämä tukee kestävän kehityksen tavoitetta 8 (ihmisarvoinen työ ja talouskasvu). Loput viisi prosenttia käytetään terveyteen liittyviin toimenpiteisiin, jotka tukevat kestävän kehityksen tavoitetta 3 (terveys ja hyvinvointi).

SURE-välineen vaikutuksista raportoidaan kohdissa 2.4 ja 3. Mainituissa kohdissa esitetään arviot niiden ihmisten ja yritysten lukumäärästä, joita on tuettu SURE-välineestä vuosina 2020–2022. SURE auttoi pelastamaan arviolta 1½ miljoonaa työpaikkaa vuonna 2020 (ks. kohta 3.1). SURE-välineen osoitettiin tukeneen kasvun elpymistä vuosina 2021 ja 2022 (ks. kohta 3.2). Jäsenvaltioiden arvioidaan nyt säästäneen korkomenoissa 9 miljardia euroa (ks. kohta 3.3).

[69] EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksessä määritellään standardi, joka antaa sijoittajille vakuudet siitä, että tässä kehyksessä liikkeeseen lasketut EU:n joukkolainat liittyvät hankkeisiin, joilla on todellinen sosiaalinen tarkoitus. Kehys on näin ollen seuraavien ICMAn julkaisemien sosiaalivaikutteisten joukkolainojen periaatteiden mukainen: i) tuottojen käyttö, ii) hankkeiden arviointia ja valintaa koskeva prosessi, iii) tuottojen hoito ja iv) raportointi. Lisätietoja: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

Kaavio 32: Sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehys ja kestävän kehityksen tavoitteiden kartoitus



Lähde: *Jäsenvaltioiden raportointi (helmikuu 2023).*

VII. LOPPUPÄÄTELMÄT SURE-VÄLINEEN LISÄARVOSTA JÄLKIKÄTEEN TARKASTELTUNA

Tässä luvussa käsitellään kolmea yleistä SURE-välineen onnistumisesta saatua opetusta. Kertomuksessa esitetty alustava arviointi osoittaa, että SURE oli yleisesti ottaen onnistunut väline.[70] Lisäksi SURE-väline sai kesäkuussa 2021 Euroopan oikeusasiamiehen hyvän hallinnon palkinnon palkintoluokassa kansalaisille suunnatut palvelut. Tässä luvussa käsitellään kolmea keskeistä SURE-välineestä saatua opetusta, mutta niitä analysoidaan tarkemmin SURE-välineen arvioinnissa, jonka komissio on ilmoittanut julkaisevansa vuoden 2024 kolmanteen neljännekseen mennessä.

Ensinnäkin SURE-väline vastasi erityiseen hätätilanteeseen, joka syntyi pandemian yhteydessä ja oli luonteeltaan sekä sosiaalinen että taloudellinen. Pandemian alkuvaiheen epävarmuuden vallitessa oli ratkaisevan tärkeää, että poliittiset päättäjät ryhtyivät konkreettisiin toimiin, jotta vältettäisiin pitkän aikavälin sosiaaliset ja taloudelliset haitat, jotka johtuivat sokista, jonka oletettiin olevan luonteeltaan väliaikainen (kuten myöhemmin kävikin ilmi). Tätä varten SURE-välineellä oli selkeä ja hyvin määritelty tarkoitus: sillä pyrittiin vastaamaan sekä jäsenvaltioiden että komission yksilöimiin erityisiin, kiireellisiin tarpeisiin. Tarkoituksena oli suojella työntekijöiden tuloja pitämällä heidät töissä ja lieventää pandemian kielteisiä taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia. Välineellä vastattiin erityisesti taloudellisen toiminnan pysähtymiseen, joka liittyi siihen, että kaikkialla EU:ssa otettiin käyttöön sulku- ja rajoitustoimenpiteitä, joilla pyrittiin hallitsemaan vakavaa epidemiologista tilannetta, hidastamaan tartuntojen leviämistä ja suojelemaan ihmishenkiä. Tämän tavoitteen sosiaalista luonnetta korostettiin laskemalla EU:ssa ensimmäistä kertaa liikkeeseen sosiaalivaikutteisia joukkolainoja, jotka ovat myös osoittautuneet suosituiksi sijoittajien keskuudessa.

SURE-välineen soveltamisala oli erityisen toimiva, koska se ei perustunut jäykkään institutionaaliseen määritelmään vaan tiettyyn tarkoitukseen eli työpaikkojen säilyttämisen tukemiseen. SUREa ei rajattu kapea-alaiseen välineeseen, joka oli vain keino päästä päämäärään. Sen pääpaino oli työajan lyhentämisjärjestelyissä (ja vastaavissa itsenäisille

[70] Tässä luvussa esitetyt huomiot perustuvat euroalueen neljännesvuosikatsaukseen; ks. Euroopan komissio (2022). ”Quarterly Report on the Euro Area”, III jakso, 21(2).

ammatinharjoittajille kohdennetuissa toimenpiteissä), jotka on todettu tehokkaimmaksi työmarkkinatoimenpiteeksi talouden säännellyn sulkemisen (kuten covid-19-sulkutoimien) aikana.[71] Tämä antoi jäsenvaltioiden politiikalle myös selvän suunnan kriisin aikana. Samaan aikaan SUREn keskeisenä tarkoituksena oli antaa jäsenvaltioille toiminnallista liikkumavaraa, jotta ne voisivat räätälöidä työmarkkinatoimensa tarpeidensa mukaan ennennäkemättömissä, dramaattisissa olosuhteissa. Tästä syystä SURE-väline kattoi myös useita muita toimenpiteitä, joilla oli sama tarkoitus kuin työajan lyhentämisjärjestelyillä: säilyttää työpaikat yrityksissä ja tarjota työntekijöille toimeentuloturvaa pandemian aikana. Näihin toimenpiteisiin kuuluivat esimerkiksi tuki itsenäisille ammatinharjoittajille ja palkkatukijärjestelyt (joissa tukea ei myönnetty tekemättä jääneiden työtuntien perusteella vaan pikemminkin kertakorvauksen muodossa tai osuutena palkkakustannuksista). Muita toimenpiteitä olivat muun muassa (työpaikkojen säilyttämiseen liittyvien) välillisten työvoimakustannusten vähentäminen, sairauslomiin ja erityisvapaisiin liittyvät etuudet sekä muut erityistoimenpiteet epätyypillisten työntekijöiden (kuten pätkä- tai kausityöntekijöiden) käytön laajentamiseksi.

Toiseksi hallinnoinnin osalta SURE osoitti, että EU:n menetelmä yhdessä poliittisiin ehtoihin sidotun mutta joustavan kansallisen täytäntöönpanon kanssa oli onnistunut ratkaisu. Komissio käynnisti SURE-välineen noudattamalla EU:n yhteisömenetelmää eikä hallitustenvälistä lähestymistapaa. Näin varmistettiin vastuuvelvollisuus ja solidaarisuus jäsenvaltioiden välillä ja samalla vältettiin mahdollinen leimautuminen. Komissio ehdotti SURE-välinettä varten vain politiikkaan perustuvia ehtoja: ainoa edellytys järjestelyn käyttöönotolle oli, että jäsenvaltioiden menot työajan lyhentämisjärjestelyihin ja vastaaviin toimenpiteisiin olivat kasvaneet voimakkaasti ja äkillisesti pandemian vuoksi ja että SURE-välineen varoja oli käytettävä aiottuun tarkoitukseen. Näiden ehtojen ansiosta jäsenvaltiot säilyttivät päätösvallan kansallisella tasolla toteutetuista toimenpiteistä ja saivat samalla SURE-välineestä taloudellista apua ja politiikalle suuntaa.

Kolmanneksi SURE-välineen tukena oli vankka rahoitusrakenne. SURE perustui jäsenvaltioiden mahdollistamaan takausjärjestelmään. Kaikki jäsenvaltiot, myös ne kahdeksan jäsenvaltiota, jotka eivät hyötyneet SURE-välineestä, antoivat välineelle yhteensä 25 miljardin euron takaukset. Takaukset annettiin vapaaehtoisesti, ja kun ne oli myönnetty, niistä tuli peruuttamattomia, ehdottomia ja vaadittaessa maksettavia. Takausjärjestelmä on taloudellisesti vankka (ja myös selvä osoitus EU:n talousarvion kautta toteutuvasta solidaarisuudesta). Järjestelmä teki SURE-joukkolainoista markkinoiden ja luottoluokituslaitosten näkökulmasta erittäin luotettavia, mikä tasoitti sijoittajien keskuudessa tietä vahvalle kysynnälle, joka myös toteutui jokaisen liikkeeseenlaskun yhteydessä. SURE-välineen suosio sekä jäsenvaltioiden että sijoittajien keskuudessa vähensi myös taloudellisen avun käyttöön liittyvää jäsenvaltion leimautumisen riskiä.

[71] Tutkijat ovat tunnustaneet työajan lyhentämisjärjestelyjen vaikuttavuuden myös covid-19-pandemian alkuvaiheessa; ks. esim. Landaisin ja Giupponin kolumni (huhtikuu 2020) VoxEU-sivustolla osoitteessa https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis

LIITE: Tarkempia tietoja SURE-välineen liikkeeseenlaskuista ja maksuista

Taulukko A1: SURE-välineestä jäsenvaltioille suoritetut maksut (miljardia euroa)

Maa	**Laina-määrä yht.**	**1. EU:n SURE-liikkeeseen-lasku** Anti: 20.10.2020. Maksu: 27.10.2020.			**2. EU:n SURE-liikkeeseen-lasku** Anti: 10.11.2020. Maksu: 17.11.2020.			**3. EU:n SURE-liikkeeseen-lasku** Anti: 24.11.2020. Maksu: 1.12.2020.	**4. EU:n SURE-liikkeeseen-lasku** Anti: 26.1.2021. Maksu: 2.2.2021.			**5. EU:n SURE-liikkeeseen-lasku** Anti: 9.3.2021. Maksu: 16.3.2021.	**6. EU:n SURE-liikkeeseenlasku** Anti: 23.3.2021. Maksu: 30.3.2021.			**7. EU:n SURE-liikkeeseenlasku** Anti: 18.5.2021. Maksu: 25.5.2021.			**8. EU:n SURE-liikkeeseen-lasku** Anti: 22.3.2022. Maksu: 29.3.2022.	**9. EU:n SURE-liikkeeseen-lasku** Anti: 7.12.2022. Maksu: 14.12.2022.	**Maksut yht.** (100 % laina-määrästä)	**Matu-riteetti keski-määrin**
		10 v	20 v	**Yht.**	5 v	30 v	**Yht.**	15 v	7 v	30 v	**Yht.**	15 v	5 v	25 v	**Yht.**	8 v	25,6 v	**Yht.**	15 v	15 v		
Belgia	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**			**8,2**	**14,7**
Bulgaria	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Kroatia	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Kypros	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Tšekki	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Viro	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Kreikka	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Unkari	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irlanti	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Italia	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**			**27,4**	**14,8**
Latvia	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Liettua	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Puola	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portugali	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Romania	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slovakia	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slovenia	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Espanja	21,3	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**2,9**	2,4	1,7	**4,1**	1,9	1,4	**3,4**			**21,3**	**14,7**
Yhteen-sä	**98,4**	10,0	7,0	**17,0**	8,0	6,0	**14,0**	**8,5**	10,0	4,0	**14,0**	**9,0**	8,0	5,0	**13,0**	8,1	6,0	**14,1**	**2,2**	**6,5**	**98,4**	**14,5**

Taulukko A2: Keskeiset tilastot EU:n SURE-lainanotosta (euroina)

	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4		SURE #5	SURE #6		SURE #7		SURE #8	SURE #9
Erä	10-vuotinen	20-vuotinen	5-vuotinen	30-vuotinen	15-vuotinen	7-vuotinen	30-vuotinen (jatkoanti)	15-vuotinen	5-vuotinen	25-vuotinen	8-vuotinen	25-vuotinen	15-vuotinen	15-vuotinen
Joukkolainan suuruus	10 mrd.	7 mrd.	8 mrd.	6 mrd.	8,5 mrd.	10 mrd.	4 mrd.	9 mrd.	8 mrd.	5 mrd.	8,137 mrd.	6 mrd.	2,17 mrd.	6,548 mrd.
Tuotto	–0,238 %	0,131 %	–0,509 %	0,317 %	–0,102 %	–0,497 %	0,134 %	0,228 %	–0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Korkoero	MS + 3 perus-pistettä	MS + 14 perus-pistettä	MS – 9 perus-pistettä	MS + 21 perus-pistettä	MS – 5 perus-pistettä	MS – 16 perus-pistettä	MS + 5 perus-pistettä	MS – 4 perus-pistettä	MS – 14 perus-pistettä	MS + 1 perus-pistettä	MS – 2 peruspistettä	MS + 17 peruspistettä	MS – 8 peruspistettä	MS + 21 peruspistettä
Korkoero suhteessa bundiin (peruspistettä)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Korkoero suhteessa OATiin (peruspistettä)	9,2	3,2	7,7	–9,9	0,5	–1	–23,1	–2,6	3,1	–11	–1,2	–21	4,9	24
Ero markkina-korkotasoon	+1 perus-pistettä	+2 perus-pistettä	+1,5 perus-pistettä	+2,5 perus-pistettä	+1 perus-pistettä	1 perus-pistettä	1 perus-pistettä	2 perus-pistettä	1,5 perus-pistettä	1,5 perus-pistettä	2 peruspistettä	2,5 peruspistettä	1 peruspistettä	4 peruspistettä
Sijoittajien kokonaiskysyntä	145 mrd.	88 mrd.	105 mrd.	70 mrd.	114 mrd.	83 mrd.	49 mrd.	86 mrd.	46,5 mrd.	40 mrd.	51,2 mrd.	37,5 mrd.	35 mrd.	25 mrd.

Huom. Tilasto koskee komission lainanottoa unionin lukuun. Ero markkinakorkotasoon tarkoittaa sijoittajille uusien joukkolainojen liikkeeseenlaskun yhteydessä maksettavaa preemiota, joka ylittää vastaavien joukkolainojen marginaalin jälkimarkkinoilla.