EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2023
COM(2023) 291 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH FINANSIELLA KOMMITTÉN SAMT SYSSELSÄTTNINGSKOMMITTÉN

Rapport om det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure) till följd av covid-19-utbrottet i enlighet med artikel 14 i rådets förordning (EU) 2020/672

Sure efter att instrumentet har avslutats: slutlig halvårsrapport

SAMMANFATTNING

Det här är den femte och sista halvårsrapporten om det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure). Rapporten bekräftar resultaten i tidigare rapporter och visar hur instrumentet har fungerat och använts samt vilka socioekonomiska effekter det har haft. Sure var ett krisinstrument med en budget om 100 miljarder euro som Europeiska unionen (EU) inrättade för att hjälpa medlemsstaterna att skydda sysselsättningen och arbetstagarnas inkomster i samband med covid-19-pandemin. Sure avslutades den 31 december 2022, men övervakningen av dess genomförande fortsatte efter detta datum och ingår i denna rapport. Övervakningen avslutas i och med offentliggörandet av denna rapport.

Denna rapport behandlar vissa av de ytterligare iakttagelser som Europeiska revisionsrätten tar upp i sin särskilda rapport om Sure, som offentliggjordes i december 2022. Rapporten innefattar i synnerhet ytterligare analyser av de nationella kontroll- och revisionssystemen, ytterligare fakta som bekräftar att uppgifterna om hur många människor och företag som omfattats av Sure är tillförlitliga samt närmare analyser av de hälsorelaterade åtgärder som omfattats av Sure.

Ett nytt instrument som inrättades snabbt för att hantera pandemins socioekonomiska effekter

Genomförandet av instrumentet gick snabbt och smidigt. Kommissionens förslag till Sure-förordningen lades fram den 2 april 2020 som en av EU:s första pandemiåtgärder, och förordningen antogs därefter av rådet den 19 maj 2020. Sure var också ett starkt uttryck för solidaritet mellan medlemsstaterna i hela EU: alla medlemsstater samtyckte till att tillhandahålla bilaterala garantier till EU så att unionen kunde finansiera Sure-lånen genom upplåning på marknaden på mycket gynnsamma villkor. Finansieringsramen om 100 miljarder euro blev tillgänglig den 22 september 2020, efter det att alla medlemsstater undertecknat garantiavtal. Kommissionen påskyndade genomförandet av instrumentet i nära samarbete med medlemsstaterna och beviljade ekonomiskt stöd till Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien och Ungern. Mer än 90 % av det beviljade ekonomiska stödet betalades ut på bara sju månader, mellan oktober 2020 och maj 2021. Ytterligare utbetalningar gjordes under 2022 i enlighet med önskemålen från medlemsstater som föredrog att få medlen senare eller som ansökte om ytterligare ekonomiskt stöd.

Under hösten 2022 beviljades åtta medlemsstater ytterligare ekonomiskt stöd. Detta tilläggsstöd avsåg ytterligare utgifter som uppstått under 2021, och i vissa fall fram till början av 2022, för de krisstödsåtgärder som redan omfattades av Sure-stöd. Stöd från Sure kunde begäras för stödberättigande covid-19-relaterade utgifter på grundval av både planerade och faktiska utgifter, där det i det senare fallet per definition inte förelåg någon risk för underutnyttjande av stödmedlen. Ett beslut om ändring av det ursprungliga genomförandebeslutet avseende Polen antogs också av rådet för att hantera Polens underutnyttjande.

EU emitterade sociala obligationer för första gången för att finansiera Sure-stöd till medlemsstaterna. Utöver vad som krävs enligt Sure-förordningen innehåller denna rapport även relevant rapportering i enlighet med EU:s ramverk för sociala obligationer som emitteras inom

ramen för Sure-instrumentet, och den bekräftar än en gång att utgifterna för Sure varit väl anpassade till FN:s mål för hållbar utveckling.

Kommissionen emitterade i december 2022 med framgång sociala obligationer till ett värde av 6,5 miljarder euro, vilket nästan uttömde den totala finansieringsramen för Sure. Detta var den sista transaktionen i en framgångsrik emissionskampanj som skapade stort intresse bland investerarna och gynnsamma prisvillkor. Totalt sett utbetalades 98,4 miljarder i Sure-stöd till 19 medlemsstater, vilket ligger nära det maximala beloppet på 100 miljarder euro. De 1,6 miljarder euro som återstår kan inte begäras för framtida stöd, eftersom instrumentet har avslutats.

Mottagande medlemsstaters fortsatta utnyttjande av Sure

Denna rapport bekräftar den tidigare uppskattningen att Sure-stödet kom omkring 31,5 miljoner människor och över 2,5 miljoner företag till del under 2020, då pandemin bröt ut. Detta motsvarar närmare en tredjedel av den totala sysselsättningen och mer än en fjärdedel av det totala antalet företag i de mottagande medlemsstaterna. Att dessa uppgifter om täckningen, som i huvudsak grundar sig på administrativa uppgifter från medlemsstaterna i enlighet med kommissionens vägledning, har en hög tillförlitlighet har bekräftats. Små och medelstora företag var de främsta mottagarna av ekonomiskt stöd från Sure. De sektorer som fick mest stöd var kontaktintensiva tjänster (hotell och restaurang, grossist- och detaljhandel) samt tillverkningsindustri.

Under 2021, särskilt under det första halvåret då pandemin fortsatte att härja, fick uppskattningsvis 9 miljoner människor och över 900 000 företag del av stödet från Sure. Ekonomiska stödåtgärder krävdes fortfarande under första halvåret 2021, men dessa fasades sedan ut i takt med att pandemins inverkan på både ekonomierna och folkhälsan avtog. Denna gradvisa avveckling skedde när vaccinationer infördes och EU:s ekonomier hade anpassats ytterligare till pandemin.

Under 2022 stödde Sure uppskattningsvis nära 350 000 personer och över 40 000 företag, vilket var i linje med minskningen av Sure-relaterade utgifter. De flesta medlemsstater som tagit emot stöd från Sure hade fasat ut sina nödåtgärder för bibehållen sysselsättning vid mitten av 2022. Endast fyra medlemsstater använde Sure för att finansiera åtgärder under 2022, och dessa utnyttjade bara 5 miljarder euro eftersom effekterna av pandemin fortsatte att avta.

Alla planerade offentliga utgifter inom ramen för Sure har nu realiserats. De totala offentliga utgifterna för åtgärder som berättigade till Sure-stöd uppgick till 122 miljarder euro i de mottagande medlemsstaterna. Detta överstiger med stor marginal det totala beviljade stödet (98 miljarder euro), vilket beror på att flera medlemsstater kompletterade Sure-finansieringen av stödberättigande åtgärder med nationell finansiering. Detta visar hur relevanta de åtgärder som stöddes av Sure var för medlemsstaterna.

Nästan hälften av de totala offentliga utgifterna för åtgärder som berättigade till Sure-stöd gick till system för korttidsarbete. Nästan en tredjedel anslogs till liknande åtgärder för egenföretagare. Återstoden av de offentliga utgifterna gick till lönesubventionsåtgärder – åtgärder som liknar system för korttidsarbete men som inte grundar sig på antalet arbetade timmar – och till hälsorelaterade åtgärder. Kvinnors och ungdomars deltagande i korttidsarbete ökade också under covid-19-krisen.

Den kompletterande karaktären hos de hälsorelaterade utgifterna, som bara omfattade två femtedelar av de mottagande medlemsstaterna och uppgick till endast 5 % av de totala utgifterna, bekräftades. Åtta av 19 medlemsstater utnyttjade Sure-stöd för att finansiera hälsorelaterade åtgärder. Av detta stöd rörde 22 % åtgärder som vidtagits på arbetsplatsen för att säkerställa en säker återgång till arbetet.

Sure användes dessutom för att finansiera olika typer av hälsorelaterade åtgärder. Dessa åtgärder var nästan jämnt fördelade mellan i) förebyggande åtgärder mot covid-19, ii) ytterligare arbetskostnader för rekrytering av och stöd till hälso- och sjukvårdspersonal, och iii) inköp av hälso- och sjukvårdsutrustning och läkemedel, inklusive vacciner. Åtgärderna underlättade antingen en snabbare återgång till arbetet eller utgjorde ett välkommet krisstöd till hälso- och sjukvårdssektorn i de åtta medlemsstater som använde Sure för att stödja hälsorelaterade utgifter.

Allt Sure-stöd har nu utnyttjats i alla medlemsstaterna. Problemet med underutnyttjande i två medlemsstater (Rumänien och Polen), som övervakades noggrant och redogjordes för i detalj i den fjärde halvårsrapporten, har nu helt åtgärdats. I Rumänien har underutnyttjandet lösts helt och hållet genom en minskning av det totala belopp som beviljats och införandet av ytterligare stödberättigande åtgärder i juli 2022. Detta bekräftades genom slutliga uppgifter om budgetgenomförandet. I Polen löstes det måttliga underutnyttjandet i förhållande till det belopp som beviljats genom införandet av två nya åtgärder som berättigade till Sure-stöd i ett beslut av rådet om ändring av genomförandebeslutet som antogs i november 2022.

En uppdaterad bedömning av effekterna av Sure

De politiska åtgärderna för att hantera covid-19-krisen förhindrade att omkring 1,5 miljoner blev arbetslösa 2020, och system som finansierats genom Sure kan till största delen ha bidragit till detta. Trots den kraftiga nedgången i ekonomins produktion ökade arbetslösheten mycket måttligt i de mottagande medlemsstaterna under 2020, och betydligt mindre än väntat i ett historiskt perspektiv. Detta uppnåddes tack vare att företag kunde ha kvar sina anställda och egenföretagare upprätthålla sin verksamhet. Ytterligare simuleringar som kommissionen har genomfört i illustrativt syfte med hjälp av den globala modellen för flera länder (GM) tyder på att de system för korttidsarbete och liknande åtgärder som finansierats genom Sure kan ha skyddat upp till 1 miljon arbetstillfällen 2020 enbart i euroområdet (som omfattar 14 av de 19 mottagande medlemsstaterna). Detta tyder på att Sure-finansierade system för korttidsarbete sannolikt stod för den största delen av de 1,5 miljoner arbetstillfällen som sammantaget skyddades genom de politiska åtgärder som vidtogs mot covid-19 i de 19 mottagande medlemsstaterna.

Sure kan också ha bidragit till att förhindra ökade skillnader mellan de olika arbetsmarknaderna i EU. Detta skiljer sig från utvecklingen efter den globala finanskrisen. Under perioden 2020–2022 minskade skillnaderna i arbetslöshetsnivå, både mellan Sure-mottagarna och de övriga medlemsstaterna och bland Sure-mottagarna.

Sure skapade mervärde framför allt genom att stärka förtroendet för ekonomin och genom att uppmuntra medlemsstaterna att inrätta omfattande och ambitiösa system för korttidsarbete på nationell nivå. Enkätbaserade uppgifter i tidigare rapporter bekräftar de särskilda effekter som Sure-instrumentet har haft. För det första bidrog Sure, som ett av de första finansieringsinstrument som inrättades med anledning av covid-19, till att stärka det allmänna

ekonomiska förtroendet genom att visa på EU:s förmåga att agera snabbt och effektivt i en exceptionell krissituation. För det andra stödde och uppmuntrade EU genom Sure en omfattande användning av system för korttidsarbete (inrättande av nya system eller utökning av befintliga). För det tredje gjorde Sure att medlemsstaterna med tillförsikt kunde öka sin upplåning och sina utgifter för åtgärder för bibehållen sysselsättning mer än de annars hade gjort. Forskning utförd av Centre for European Policy Studies bekräftar att utnyttjandet av system för korttidsarbete ökade betydligt under pandemin, vilket till stor del berodde på den offentliga finansieringen av dessa åtgärder.

Skyddet av sysselsättningen under pandemins första två år bidrog också till en snabbare återhämtning 2021 än efter tidigare kriser. Enkätuppgifter visar att Sure-stödet 2021 inriktades på de sektorer som fortfarande var hårt drabbade av pandemin. Sure-utgifterna var också koncentrerade till det första halvåret, då åtgärderna för att begränsa spridningen av covid-19 var strängare. Detta tyder på att Sure-stödet inriktades på de mest akuta behoven genom att stödja de värst drabbade sektorerna.

Rent konkret beräknas medlemsstaterna nu ha sparat totalt 9,0 miljarder euro i räntebetalningar genom tack vare det ekonomiska stödet från Sure. Denna siffra förklaras av de mycket gynnsamma finansieringsvillkoren för EU och den långa genomsnittliga löptiden för de lån som medlemsstaterna beviljats. De uppskattade räntebesparingarna steg i och med den nionde och sista Sure-transaktionen i december 2022.

Kontroll- och revisionssystem som införts av medlemsstaterna

I enlighet med sina rättsliga skyldigheter rapporterade alla medlemsstaterna att de hade kontrollerat genomförandet av de åtgärder som fått stöd från Sure, antingen genom förhandskontroller eller genom efterhandskontroller, inklusive revisioner (eller bådadera). Nästan alla medlemsstaterna rapporterade att de hade genomfört förhandskontroller (kontroller innan medlen betalades ut till de slutliga stödmottagarna) av alla åtgärder som fått stöd från Sure. Mer än hälften av medlemsstaterna rapporterade att de hade genomfört efterhandskontroller (kontroller efter att medlen hade betalats ut till de slutliga stödmottagarna) av alla eller de flesta av åtgärderna. Fem ytterligare medlemsstater rapporterade att de hade genomfört efterhandskontroller antingen av den största åtgärden eller av den åtgärd som löpte störst risk för bedrägerier och oriktigheter. För att säkerställa en korrekt användning av offentliga medel genomfördes efterhandskontroller av de åtgärder som inte hade förhandskontrollerats.

Inga medlemsstater anser att de åtgärder som fått stöd från Sure löper hög risk för oriktigheter eller bedrägerier. Detta förklaras i många fall av de lagstadgade och tydliga villkor för stödberättigande som fastställts och kontrollerats i efterhand.

I de fall där oriktigheter eller bedrägerier har bekräftats har alla medlemsstaterna återvunnit eller är i färd med att återvinna felaktigt använda medel. De oriktigheter och bedrägerier som förekommit inom den största Sure-stödda åtgärden i varje medlemsstat har i de flesta fall omfattat mindre än 2 % av de totala utgifterna. De flesta av medlemsstaterna har återvunnit mer än 75 % av det totala belopp som ska återbetalas. I de fall bedrägerier har förekommit har alla medlemsstaterna vidtagit åtgärder utöver att återkräva felaktigt använda medel, såsom att meddela relevanta utredningsorgan. Vissa medlemsstater rapporterade att de hade vidtagit åtgärder för att förebygga bedrägerier eller oriktigheter.

Sure-instrumentet avslutades vid utgången av 2022

Sure-instrumentets tidsfristklausul trädde i kraft den 1 januari 2023. Sure-förordningen innehåller en tidsfristklausul i vilken det anges att instrumentet löper ut den 31 december 2022, såvida inte rådet, på förslag av kommissionen, beslutar att förlänga det. Den fjärde halvårsrapporten från september 2022 åtföljdes inte av något förslag om att förlänga instrumentet. Nödåtgärderna mot covid-19 hade nästan helt fasats ut vid slutet av sommaren 2022, och trenden för de epidemiologiska och ekonomiska effekterna av covid-19 var fortsatt nedåtgående under hela 2022. Den 5 maj 2023 omklassificerade Världshälsoorganisationen covid-19 som ett etablerat och pågående hälsoproblem i snarare än ett internationellt hot mot människors hälsa. Detta bekräftar kommissionens bedömning att de osedvanliga händelser som motiverade Sure inte längre kvarstår. Den noggranna övervakningen har fortsatt under de första månaderna 2023 för att säkerställa att allt Sure-stöd har utnyttjats, vilket nu har bekräftats. Övervakningen av användningen av Sure-stödet avslutas i och med denna rapport.

INLEDNING

Det här är den femte och sista halvårsrapporten om det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure). Europeiska unionen (EU) inrättade Sure i maj 2020 för att hjälpa medlemsstaterna att skydda arbetstagarnas jobb och inkomster under covid-19-pandemin[1]. Instrumentet gav ansökande medlemsstater ekonomiskt stöd (upp till 100 miljarder euro) från unionen i form av lån med gynnsamma villkor. Syftet med lånen var att bidra till att finansiera medlemsstaternas system för korttidsarbete eller liknande åtgärder som hade till syfte att skydda anställda och egenföretagare samt, som en komplettering, hälsorelaterade åtgärder, särskilt på arbetsplatser.

Sure-instrumentet avslutades den 31 december 2022. I tidsfristklausulen för tillgången till ekonomiskt stöd inom ramen för Sure-instrumentet anges att instrumentet löper ut den 31 december 2022, såvida inte rådet, på förslag av kommissionen, beslutar att förlänga det på grundval av att de osedvanliga händelser som gjorde Sure nödvändigt (dvs. den stora ekonomiska störningen till följd av covid-19-pandemin) kvarstår. Kommissionen bedömde att dessa händelser inte längre kvarstod, och tidsfristklausulen trädde därmed i kraft. Inga genomförandebeslut av rådet om att bevilja Sure-stöd till medlemsstater har därför kunnat antas sedan den 1 januari 2023. Den noggranna övervakningen har emellertid fortsatt under de första månaderna 2023 för att säkerställa att allt beviljat Sure-stöd har utnyttjats, vilket nu har bekräftats. Övervakningen av användningen av Sure-stödet avslutas i och med denna rapport.

Denna halvårsrapport är en rättslig skyldighet. Genom att anta rapporten uppfyller Europeiska kommissionen (*kommissionen*) sin skyldighet enligt artikel 14 i rådets förordning (EU) 2020/672 (*Sure-förordningen*)[2] att rapportera till Europaparlamentet, rådet, ekonomiska och finansiella kommittén och sysselsättningskommittén[3]. Eftersom allt beviljat ekonomisk stöd nu har betalats ut och använts och inget ytterligare ekonomiskt stöd kan beviljas är detta den sista halvårsvisa övervakningsrapporten om Sure. Kommissionens generaldirektorat för budget kommer att fortsätta den finansiella övervakningen av återbetalningen av lånen till dess att alla utestående lån har återbetalats. Brytdatumet för att inkludera information i denna rapport var den 3 mars 2023 för medlemsstaternas rapportering, den 17 mars 2023 för kontroll- och revisionsinformation och den 15 maj 2023 för ekonomiska och epidemiologiska uppgifter[4].

[1] Sure inrättades till följd av kommissionens politiska riktlinjer för 2019–2024, där man föreslog ett europeiskt system för arbetslöshetsåterförsäkring för att skydda EU-medborgarna och minska belastningen på de offentliga finanserna vid externa chocker. Instrumentet inrättades efter utbrottet av covid-19 i Europa på grundval av kommissionens förslag av den 2 april 2020.

[2] Rådets förordning (EU) 2020/672 av den 19 maj 2020 om inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) till följd av covid-19-utbrottet, EUT L 159, 20.5.2020, s. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=sv).

[3] Enligt artikel 14 i förordningen ska kommissionen rapportera om användningen av ekonomiskt stöd, inbegripet utestående belopp och den tillämpliga tidsplanen för återbetalning inom ramen för Sure, och om huruvida de osedvanliga händelser som motiverar tillämpningen av Sure-förordningen (covid-19-pandemin) kvarstår.

[4] Alla rapporteringstabeller och frågeformulär om kontroller och revisioner hade lämnats in per den 3 mars 2023 respektive den 17 mars 2023 (med undantag av Malta, som lämnade in rapporteringstabellen den 27 mars 2023 och enkätsvaren den 17 april 2023). Senare inkom dessutom några uppgiftsförtydliganden.

I rapporten presenteras nya eller uppdaterade uppgifter, vilka fram till februari 2023 bekräftar de positiva bedömningar av Sure som presenterades i de tidigare halvårsrapporterna. Rapportens viktigaste slutsatser kan sammanfattas på följande sätt:

- Stödet från Sure beräknas ha kommit omkring 31,5 miljoner människor och 2,5 miljoner företag i 19 medlemsstater till del under 2020.
- Sure-stödet omfattade nio miljoner människor och över 900 000 företag i 15 medlemsstater år 2021. En tydlig avveckling ägde rum under 2022, då 350 000 personer och 40 000 företag i fyra medlemsstater omfattades.
- De politiska stödåtgärder som antogs, inklusive Sure, förhindrade att uppskattningsvis 1,5 miljoner människor blev arbetslösa när pandemin var som värst år 2020. Ytterligare simuleringar i illustrativt syfte tyder på att Sure-finansierade system för korttidsarbete sannolikt stod för den största delen av denna beräknade effekt.
- Denna politiska åtgärd bidrog också till att minska ojämlikheten mellan olika arbetsmarknader, genom att minska skillnaderna i arbetslöshetsnivå, särskilt bland mottagarna av Sure-stöd.
- Nitton medlemsstater har beviljats ekonomiskt stöd inom ramen för Sure, och av dessa har elva beviljats ytterligare tilläggsstöd[5].
- Över 98 miljarder euro, dvs. nästan samma belopp som det maximala beloppet på 100 miljarder euro, har anslagits och betalats ut, varav 6,5 miljarder euro betalades ut till nio medlemsstater i december 2022.
- Tidsfristklausulen trädde i kraft den 1 januari 2023, vilket innebär att medlemsstaterna inte kan beviljas ytterligare ekonomiskt stöd. Epidemiologiska uppgifter bekräftar kommissionens bedömning att de osedvanliga händelser som motiverade utnyttjandet av Sure inte längre kvarstår.
- Allt Sure-stöd har nu utnyttjats i alla de 19 mottagande medlemsstaterna.
- Förutom de positiva sociala och sysselsättningsrelaterade effekterna uppskattas medlemsstaterna ha sparat 9,0 miljarder euro i räntebetalningar.
- Nästan hälften av det ekonomiska stödet från Sure har använts av medlemsstaterna för att stödja system för korttidsarbete, medan en tredjedel användes för liknande åtgärder för egenföretagare.
- 5 % användes för hälsorelaterade åtgärder, som är ”kompletterande” i enlighet med Sure-förordningen. Dessa omfattar förebyggande åtgärder mot covid-19, hälso- och sjukvårdsutrustning samt ytterligare arbetskostnader för rekrytering av och stöd till hälso- och sjukvårdspersonal, medan omkring en femtedel av beloppet rörde åtgärder på arbetsplatsen.
- Alla medlemsstaterna rapporterade att de hade genomfört antingen förhands- eller efterhandskontroller (eller bådadera) av de åtgärder som fått stöd från Sure. Inga medlemsstater anser att de åtgärder som fått stöd från Sure löper hög risk för oriktigheter eller bedrägerier.
- Alla medlemsstaterna vidtog korrigerande åtgärder för att hantera oriktigheter eller bedrägerier. De flesta av medlemsstaterna har hittills återvunnit mer än 75 % av det totala belopp som ska återkrävas.

[5] De 19 medlemsstaterna är Belgien, Bulgarien, Cypern, Estland, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien och Ungern.

Denna rapport innehåller en uppdatering av informationen i de fyra första halvårsrapporterna om Sure och innehåller en delvis utökad analys. Rapporten omfattar den institutionella utvecklingen sedan brytdatumet för den fjärde rapporten i augusti 2022, inklusive det tilläggsstöd som beviljades åtta medlemsstater, ändringen av rådets genomförandebeslut avseende Polen för att komma till rätta med underutnyttjandet av stödmedel samt utbetalningen av medel rörande tilläggsstöden och Polen. I rapporten görs en ingående granskning av kontroll- och revisionssystemen, vilka ska säkerställa att skyldigheterna enligt låneavtalet uppfylls, på grundval av den särskilda enkät som beskrevs i den tredje halvårsrapporten. Analysen i de tidigare rapporterna har uppdaterats, särskilt vad gäller de offentliga utgifterna i de medlemsstater som omfattas av Sure – på grundval av halvårsrapporteringen från medlemsstaterna i februari 2023 – och de beräknade effekterna av Sure – på grundval av de senaste makroekonomiska uppgifterna. Denna rapport innehåller också ett antal nya inslag: en utökad analys av antalet arbetstillfällen som räddats genom Sure baserad på en makroekonomisk modell som kommissionen tagit fram, en mer detaljerad analys av hälsorelaterade åtgärder som finansierats genom Sure och deras betydelse, information om tillförlitligheten hos uppgifterna om antalet personer och företag som omfattats av Sure, den ovannämnda detaljerade granskningen av nationella kontroll- och revisionssystem samt en diskussion om de lärdomar som kan dras av Sure.

Denna rapport återspeglar även förslag från Europeiska revisionsrätten. Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 28/2022 om Sure offentliggjordes den 14 december 2022, efter offentliggörandet av den fjärde halvårsrapporten, och innehåller ett antal iakttagelser om instrumentet[6]. Revisionsrättens rapport är generellt sett mycket positiv i fråga om instrumentet och erkänner kommissionens snabba och effektiva reaktion på utmaningen att hjälpa medlemsstaterna att upprätthålla sysselsättningen i samband med covid-19-pandemin. I rapporten görs endast en rekommendation: att utvärdera Sure. Kommissionen godtog denna rekommendation och kommer att genomföra en utvärdering av Sure senast tredje kvartalet 2024 som kommer att komplettera analysen i halvårsrapporterna.

Rapporten är uppdelad i sju avsnitt. Avsnitt I behandlar den institutionella användningen av Sure: det ekonomiska stöd som beviljats och betalats ut till medlemsstaterna, inklusive återbetalningsplanen för detta. I avsnitt II beskrivs användningen av Sure för politiska ändamål, med en sammanfattning av medlemsstaternas totala offentliga utgifter för nationella åtgärder som fått stöd från Sure[7]. I avsnitt III uppdateras och utökas de bedömningar av Sures effekter som gjorts i tidigare rapporter. I avsnitt IV granskas informationen om de nationella systemen för förhands- och efterhandskontroller, inklusive revisioner. I avsnitt V diskuteras de osedvanliga

[6] Europeiska revisionsrätten konstaterade t.ex. att i) avsaknaden av fullständiga uppgifter från medlemsstaterna begränsar kommissionens förmåga att bedöma hur många människor och företag som fått stöd genom Sure, ii) det finns få övervakningsuppgifter om hälsorelaterade åtgärder, iii) instrumentets utformning gör att det inte är möjligt att identifiera effekterna, i termer av output och resultat, av enbart Sure på de nationella systemen, iv) kommissionen inte kontrollerade om de nationella åtgärder som stöddes av Sure var kostnadseffektiva eller kompletterade andra system, mot bakgrund av att Sure var ett krishanteringsinstrument där snabb utbetalning av medel var en prioritering, och v) den rättsliga ramen inte kräver att kommissionen bedömer tillförlitligheten i medlemsstaternas kontrollsystem för genomförandet av de nationella åtgärder som stöds av EU-medel. Se https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_SV.pdf.

[7] Avsnitten I och II rör användningen av ekonomiskt stöd från Sure i enlighet med artikel 14.1 i Sure-förordningen.

händelser som motiverade Sure-instrumentet och konstateras att dessa inte längre kvarstår. Avsnitt VI innehåller relevant rapportering i enlighet med skyldigheterna i avsnitt 2.4 i EU:s ramverk för sociala obligationer som emitteras inom ramen Sure-instrumentet, vilken har integrerats i denna rapport[8]. Slutligen dras i avsnitt VII vissa slutsatser om Sure-instrumentets mervärde.

I. DEN INSTITUTIONELLA ANVÄNDNINGEN AV SURE: BEVILJADE OCH UTBETALADE BELOPP SAMT ANDRA FINANSIELLA ASPEKTER

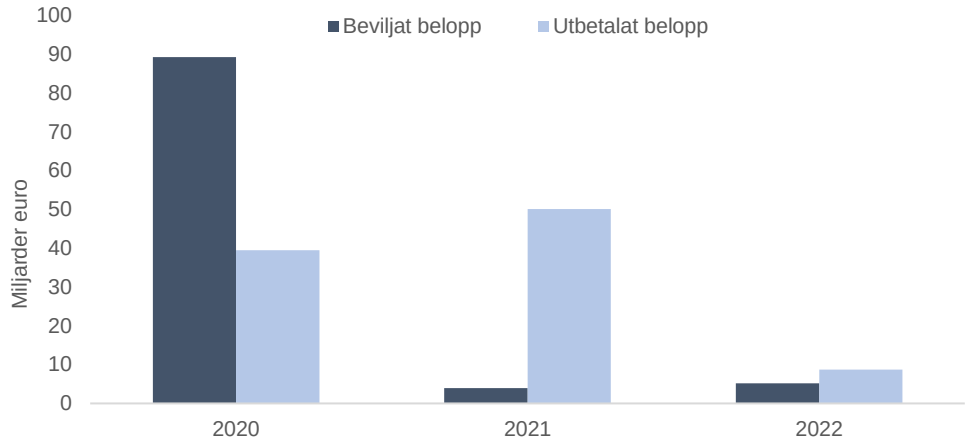
1.1 Översikt över mottagande medlemsstater och beviljade belopp

Över 98 % av finansieringsramen på 100 miljarder euro för Sure beviljades under hela instrumentets livstid. Ett ekonomiskt stöd på totalt 98,4 miljarder euro från Sure beviljades 19 medlemsstater: Bulgarien, Cypern, Estland, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Tjeckien och Ungern. Den stora merparten av det ekonomiska stödet beviljades 2020 (diagram 1), med början i september 2020 när Sure-instrumentet blev tillgängligt. De sista beloppen beviljades i november 2022.

Ekonomiskt tilläggsstöd beviljades åtta medlemsstater mellan september och november 2022. Sedan den föregående halvårsrapporten i september 2022 har rådet beviljat åtta medlemsstater ytterligare ekonomiskt stöd på 5,05 miljarder euro, utöver det ekonomiska stöd som de ursprungligen beviljades 2020: Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Grekland, Kroatien, Litauen, Lettland och Portugal. Det ekonomiska stödet beviljades för faktiska utgifter, framför allt under 2020 och 2021, för förlängningen av de åtgärder som redan finansierades genom Sure. När det gäller Cypern, Grekland och Kroatien utgjorde detta ett andra tilläggsstöd utöver det ursprungliga lånet. Totalt sett beviljades i slutändan ekonomiskt tilläggsstöd till elva av de 19 medlemsstaterna. Detta återspeglar det faktum att stöd från Sure kunde begäras för stödberättigande covid-19-relaterade utgifter på grundval av både planerade och faktiska utgifter, där det i det senare fallet per definition inte förelåg någon risk för underutnyttjande av stödmedlen.

Diagram 1: Beviljat och utbetalat belopp per år

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



Källa: *Europeiska kommissionen*.

Tabell 1: Översikt över stöd från Sure (euro)

Medlemsstat	***Totalt beviljat belopp****	***Varav tilläggsbelopp***	***Utbetalat belopp****	***Utestående belopp***
Belgien	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgarien	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Cypern	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Tjeckien	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grekland	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Spanien	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Kroatien	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italien	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Litauen	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Lettland	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Polen	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portugal	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Rumänien	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovenien	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovakien	630 883 600	0	630 883 600	0
Ungern	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irland	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estland	230 000 000	0	230 000 000	0
Totalt	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

* När utbetalningarna gjordes avrundades de beviljade beloppen nedåt av operativa skäl. Källa: *Europeiska kommissionen*.

1.2 Utbetalningar och tillämplig tidsplan för återbetalning

Kommissionen genomförde en sista emission av sociala obligationer till ett värde av 6,5 miljarder euro för EU:s räkning inom ramen för Sure. Den 7 december 2022 genomfördes EU:s nionde och sista emission inom ramen för Sure-programmet. Den 15-åriga obligationen hade en orderbok på 25,4 miljarder euro, vilket innebar en fyrfaldig överteckning i detta sista finansieringsfönster för året. Beloppet på 6,548 miljarder euro betalades ut den 14 december: 460 miljoner euro till Bulgarien, 29 miljoner euro till Cypern, 2 miljarder euro till Tjeckien, 900 miljoner euro till Grekland, 550 miljoner euro till Kroatien, 142 miljoner euro till Litauen, 167 miljoner euro till Lettland, 1,5 miljarder euro till Polen och 300 miljoner euro till Portugal. Det belopp som betalades ut till Polen hade skjutits upp till dess att problemet med underutnyttjande

hade lösts (se avsnitt 2.1.2), medan de övriga beloppen var tilläggsstöd som beviljades åtta medlemsstater under hösten 2022.

Emissionsprogrammet för Sure var överlag mycket framgångsrikt och utmärktes av en stark efterfrågan från investerare och gynnsamma prisvillkor. Före pandemin var kommissionens upplåning på de europeiska kapitalmarknaderna begränsad, men Sure-instrumentet, som snabbt följdes av NextGenerationEU, innebar att kommissionen blev en betydelsefull aktör inom emittering av statspapper. Alla transaktionerna övertecknades flera gånger om och skapade gynnsamma prisvillkor, och några av de tidigare obligationerna emitterades till negativ ränta (se tabell A2). Framgången visade på investerarnas förtroende både för EU:s finansieringskapacitet och för Sure-programmet.

I december 2022 hade hela det belopp på 98,4 miljarder euro som beviljats i ekonomiskt stöd inom ramen för Sure betalats ut (tabell 1)**.** Närmare uppgifter om transaktioner och utbetalningar av Sure-stöd till medlemsstaterna presenteras i tabellerna A1 och A2 i bilagan.

Den genomsnittliga löptiden för lånen till medlemsstaterna är fortsatt 14,5 år. Detta ligger nära den längsta genomsnittliga löptid på 15 år som föreskrivs i rådets respektive genomförandebeslut. Rapportering om tidsplanen för betalning av kapitalbelopp och räntebetalningar redovisas i tabell 2.

Tabell 2: Tidsplan för återbetalning av EU:s utestående Sure-lån

Kalenderår	Kapitalbelopp	Ränta	Totalt belopp
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
Totalt	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. ANVÄNDNINGEN AV SURE FÖR POLITISKA ÄNDAMÅL: OFFENTLIGA UTGIFTER OCH NATIONELLA ÅTGÄRDER SOM OMFATTATS AV SURE

Det här avsnittet är inriktat på Sure-instrumentets användning för politiska ändamål. I avsnitt 2.1 sammanfattas medlemsstaternas offentliga utgifter som omfattats av eller berättigat till Sure-stöd, inklusive utnyttjandet av finansieringen. I avsnitt 2.2 beskrivs närmare de system för korttidsarbete och liknande åtgärder som fått stöd från Sure, och i avsnitt 2.3 undersöks vilka typer av hälsorelaterade åtgärder som fått stöd. I avsnitt 2.4 anges hur många anställda och företag som tagit del av åtgärder som fått stöd genom Sure.

2.1 Faktiska och planerade offentliga utgifter som stöds av Sure

2.1.1 Övervakning av offentliga utgifter för stödberättigande åtgärder

De mottagande medlemsstaternas halvårsrapportering används för att övervaka den planerade och faktiska användningen av det ekonomiska stöd som beviljats inom ramen för Sure. Den obligatoriska rapporteringen omfattar offentliga utgifter för de åtgärder som omfattats av Sure (liksom dessa åtgärders täckning av anställda och företag, se avsnitt 3.3). Hittills har medlemsstaterna rapporterat fem gånger: i augusti 2020 (*den inledande rapporteringen*), i januari–februari 2021 (*den första rapporten*), i juni 2021 (*den andra rapporten*), i januari 2022 (*den tredje rapporten*), i juni 2022 (*den fjärde rapporten*) och i februari 2023 (*den senaste rapporteringen*). Den senaste rapporten är också tänkt att vara den sista, eftersom allt ekonomiskt stöd nu har använts och det inte längre finns några planerade utgifter vars genomförande bör övervakas. Informationen presenteras *enligt medlemsstaternas rapportering* om åtgärder som berättigat till Sure-stöd. Vissa medlemsstater har spenderat mer än det mottagna ekonomiska stödet från Sure, eftersom de har kompletterat Sure-stödet med nationell finansiering och/eller EU:s strukturfonder. Det innebär att de totala utgifterna kan överstiga det belopp som stöds av Sure. Rapporteringen gör det möjligt att mäta utnyttjandet av det ekonomiska stödet från Sure genom att jämföra det med det belopp som rådet har beviljat[9].

Alla planerade offentliga utgifter inom ramen för Sure har nu realiserats. Enligt Sure-förordningen fick det ekonomiska stödet användas för både faktiska och planerade ökningar av de offentliga utgifterna för sådana åtgärder som omfattas av Sure[10]. I Sure-instrumentets början, när covid-19-relaterade restriktioner var akuta, användes instrumentet för att finansiera en stor mängd planerade utgifter, som uppgick till 64 % av de totala utgifterna i juni 2020. Andelen planerade utgifter minskade till 12 % i juni 2021 och var mindre än 4 % i slutet av 2021. Alla utgifter för åtgärder som berättigade till Sure-stöd hade avslutats i december 2022, medan Sure-finansieringen av åtgärderna hade uttömts för alla medlemsstaterna i juni 2022 och endast nationell finansiering kunde användas därefter[11].

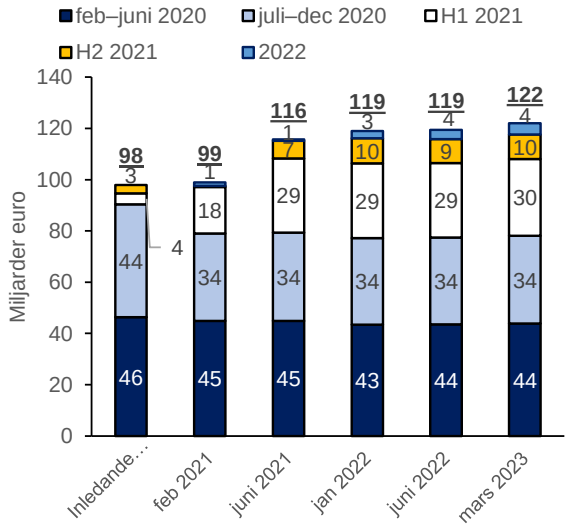
Diagram 2: Rapporterade offentliga utgifter

Diagram 3: Månatlig utveckling av faktiska och planerade offentliga utgifter inom ramen

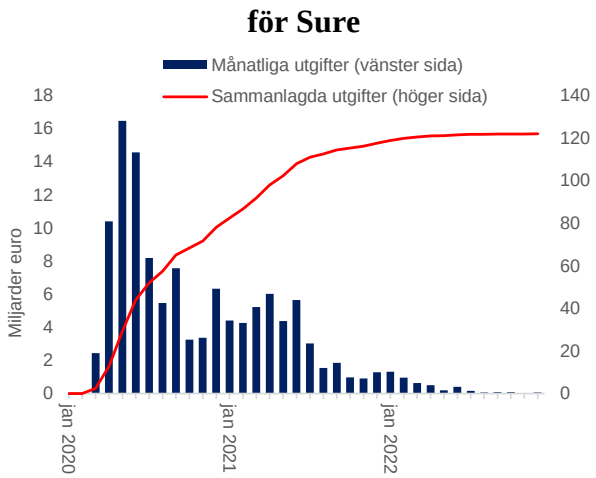
[9] Ett underutnyttjande av stödmedel kan uppstå om medlemsstatens faktiska eller planerade utgifter för åtgärder som berättigar till Sure-stöd är mindre än det belopp som rådet har beviljat. Detta kan delvis bero på att medlemsstaten inte har klarat av att använda det redan utbetalda beloppet, vilket kan bli problematiskt om underutnyttjandet sedan kvarstår när de planerade utgifterna har genomförts.

[10] Irland och Estland ansökte endast om Sure-stöd för faktiska offentliga utgifter. De rapporterade utgifterna är därför oförändrade sedan mars 2021. Rapporteringen om Ungerns och Litauens offentliga utgifter för 2020 och 2021 har inte heller förändrats sedan den föregående rapporten.

[11] Stödberättigande åtgärder är de som beskrivs i artikel 3.2 i Sure-förordningen: nationella system för korttidsarbete eller liknande åtgärder och, som en komplettering, hälsorelaterade åtgärder.



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Estland ansökte om Sure-stöd senare och ingår därför endast i rapporteringen från och med juni 2021. H1 och H2 står för första respektive andra halvåret 2021.



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*

De totala offentliga utgifterna för åtgärder som berättigade till Sure-stöd uppgick till 122 miljarder euro, vilket överstiger det totala ekonomiska stöd som beviljats enligt Sure. Detta belopp ökade något jämfört med den fjärde rapporten (diagram 4), eftersom vissa medlemsstater förlängde sina åtgärder under 2022, även om utgifterna var mer begränsade. Totalt 13 medlemsstater rapporterade in utgifter 2022. Utgifterna för det mindre antal system som fanns kvar under 2022 steg något, från de 3,7 miljarder euro som hade planerats till de 4,5 miljarder euro som slutligen genomfördes. De totala utgifterna (122 miljarder euro) är högre än det totala belopp som beviljats inom ramen för Sure (98,4 miljarder euro). Det beror på att de flesta av medlemsstaterna lade mer pengar på stödberättigande åtgärder än det ekonomiska stöd de ansökt om och beviljats[12]. Detta visar att de åtgärder som omfattades av Sure-stödet fortsatte att vara relevanta för medlemsstaterna efter det att de för första gången ansökte om stödet 2020.

De minskade effekterna av pandemin under 2022 ledde till att de månatliga utgifterna för åtgärder som berättigar till Sure-stöd minskade till försumbara belopp. Diagram 3 visar att utgifterna för 2022 nådde en topp (på en låg nivå) i januari innan de började minska i snabb takt. I början av 2022 gick utgifterna främst till åtgärder såsom förlängning av vissa system för korttidsarbete, karantänrelaterade åtgärder, covid-19-tester och särskild ersättning till hälso- och sjukvårdspersonal[13]. Under andra halvåret 2022 uppgick de genomsnittliga månatliga utgifterna till bara 83 miljoner euro i alla rapporterande medlemsstater.

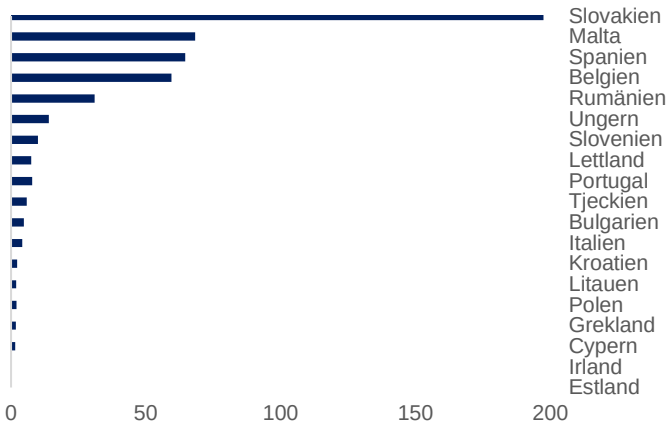
2.1.2 Utnyttjandet av finansieringen

[12] För Spanien och Italien beror detta också på den koncentrationsgräns (på 60% av det maximala beloppet på 100 miljarder euro) som gäller för de tre största mottagande medlemsstaterna.
[13] Vissa av utgifterna under 2022 rörde även senarelagda utbetalningar för tidigare perioder från medlemsstater till stödmottagande arbetstagare och företag.

Allt Sure-stöd har nu utnyttjats i alla medlemsstaterna. När alla offentliga utgifter som finansierats genom Sure nu har realiserats, dvs. inga planerade utgifter kvarstår, har hela det beviljade ekonomiska stödet på 98,4 miljarder euro utnyttjats. De problem med underutnyttjande som tidigare konstaterades i två medlemsstater och som togs upp i den fjärde halvårsrapporten har nu lösts. Av de 19 medlemsstaterna spenderade 17 i själva verket *mer* än det beviljade beloppet, bland annat genom att finansiera resten med nationella medel (se diagram 4).

I Rumänien har underutnyttjandet helt och hållet lösts, vilket bekräftas av slutliga uppgifter om budgetgenomförandet. Det kan erinras om att Rumänien i början av 2022 hade ett underutnyttjande på nära 3 miljarder euro. Genom det ändrade genomförandebeslut som rådet antog i juli 2022 minskades det beviljade beloppet från 4,1 miljarder euro till 3 miljarder euro och infördes efter en ansökan från de rumänska myndigheterna 21 ytterligare åtgärder som berättigar till Sure-stöd. Den täta dialogen mellan kommissionen och de rumänska myndigheterna bidrog till att identifiera ytterligare stödberättigande utgifter i form av en minskning av de indirekta arbetskostnaderna för företag som deltar i system för korttidsarbete[14]. Det återstående underutnyttjande på uppskattningsvis 350 miljoner euro som konstaterades i september 2022 och togs upp i den fjärde rapporten har nu helt och hållet lösts. De 3 miljarder euro som Rumänien beviljades överskrids nu i stället med god marginal. Genom det slutliga budgetgenomförandet för 2022 av alla åtgärder som omfattades av rådets ändrade genomförandebeslut skingrades eventuella tvivel, då de totala faktiska utgifterna översteg 3 miljarder euro och de hälsorelaterade utgifterna fortfarande var av kompletterande karaktär (dessa uppgick till 46 % av de totala utgifterna).

Diagram 4: Överskridande av offentliga utgifter för stödberättigande åtgärder i förhållande till lånebeloppet (% av lånebeloppet)



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: De offentliga utgifterna avser de utgifter som rapporteras för åtgärder som föreskrivs i rådets genomförandebeslut, exklusive de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna). Vissa medlemsstater (Estland, Slovenien) har slutat rapportera om åtgärder som berättigar till Sure-stöd efter 2020, eftersom de redan har överskridit det beviljade beloppet och därför inte längre finansierar de åtgärderna med Sure-stöd.

[14] Fullständiga eller partiella undantag från socialförsäkringsavgifter berättigar till Sure-stöd under förutsättning att de är kopplade till bevarande av sysselsättningen. System för korttidsarbete kan omfatta sådana undantag och de har finansierats genom Sure efter ansökan från medlemsstater (se t.ex. Slovenien, Grekland, Spanien och Portugal).

I Polen har det måttliga underutnyttjandet i förhållande till det belopp som beviljats lösts genom införandet av två nya åtgärder som berättigar till Sure-stöd. I början av 2022 rapporterade Polen lägre totala utgifter för de åtgärder som anges i rådets genomförandebeslut (9,9 miljarder euro) än det belopp som rådet beviljat (11,2 miljarder euro). Efter en teknisk diskussion mellan kommissionen och de polska myndigheterna ändrade rådet i november 2022 Polens ursprungliga genomförandebeslut, på grundval av ett förslag från kommissionen, för att inkludera två ytterligare hälsorelaterade åtgärder som berättigar till Sure-stöd. De utgörs av en bonus till hälso- och sjukvårdspersonal och PCR-tester för covid-19. Beloppet för stödberättigande hälsorelaterade utgifter ökade från 0 % till 15 % av de totala utgifterna och hade därmed fortfarande en kompletterande karaktär. Den återstående utbetalningen av medel (1,5 miljarder euro), som inledningsvis sköts upp tills frågan om underutnyttjande hade lösts, genomfördes i december 2022.

2.2 Nationella åtgärder: system för korttidsarbete eller liknande åtgärder som stöds av Sure

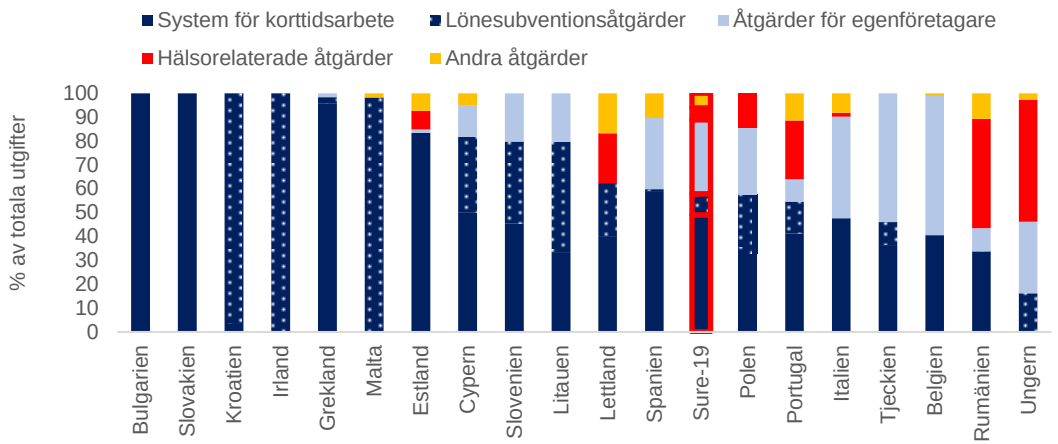
Den stora merparten av de totala offentliga utgifterna för åtgärder som berättigade till Sure-stöd anslogs till system för korttidsarbete och ”liknande åtgärder”, som även omfattade egenföretagare. Av de totala offentliga utgifterna för åtgärder som berättigade till Sure-stöd gick nästan hälften (49 %) till system för korttidsarbete, som 16 av de 19 medlemsstaterna finansierade med hjälp av Sure. Ytterligare 31 % har anslagits till ”liknande åtgärder” för egenföretagare[15]. Medan 9 % anslogs till lönesubventionssystem[16] gick 6 % av de totala utgifterna till ”andra” liknande åtgärder till stöd för bibehållen sysselsättning och arbetstagares inkomster[17]. Endast 5 % användes för hälsorelaterade åtgärder, vilket bekräftar deras kompletterande karaktär. Elva medlemsstater använde ekonomiskt stöd från Sure endast för system för korttidsarbete och liknande åtgärder (diagram 5).

Diagram 5: Offentliga utgifter för åtgärder som berättigar till Sure-stöd per utgiftstyp

[15] Detta bygger på kommissionens analys, där de åtgärder som rapporterats av medlemsstaterna kategoriseras efter typ.

[16] System för lönesubventioner är system för bibehållande av sysselsättning som liknar korttidsarbete men med det undantaget att lönen inte beräknas per (icke arbetad) timme, utan snarare motsvarar ett schablonbelopp eller en andel av den totala lönen. Totalt står åtgärder som liknar system för korttidsarbete för 46 % av de totala utgifterna som berättigar till Sure-stöd.

[17] Bland andra liknande åtgärder ingår t.ex. förmåner vid sjukfrånvaro, föräldraledighet och yrkesutbildning kopplad till korttidsarbete.



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Se rapporten från mars 2021 för närmare uppgifter om Ungerns hälso- och sjukvårdsutgifter.

Kvinnors och ungdomars deltagande i korttidsarbete ökade under covid-19-krisen. I första hand återspeglar detta den förändring av den sektoriella sammansättningen av stödet som innebär att mindre stöd går till tillverkning och bygg- och anläggningsverksamhet och mer till tjänster och detaljhandel, dvs. sektorer som sysselsätter en relativt större andel kvinnor och ungdomar (diagram 6)[18].

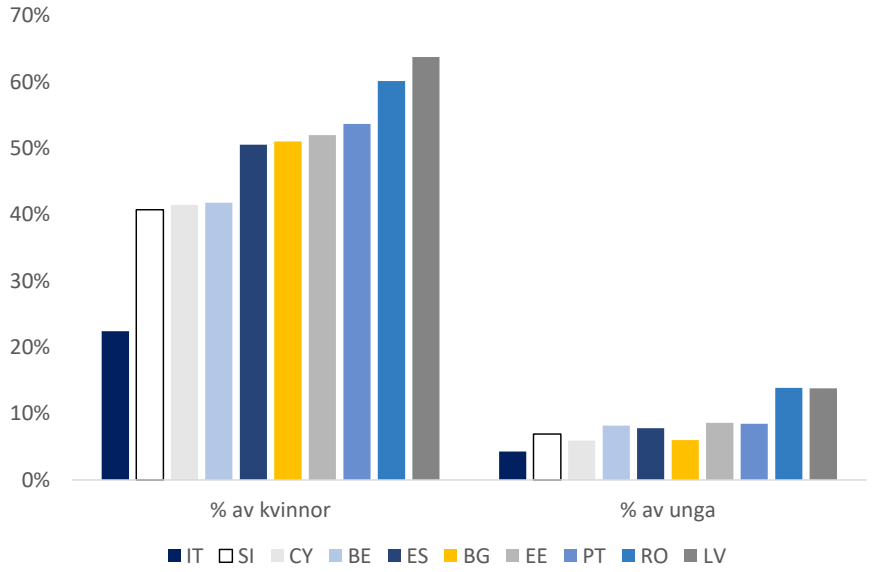
Under hösten 2022 beviljades åtta medlemsstater ytterligare ekonomiskt stöd för en rad olika åtgärder. Detta tilläggsstöd avsåg de ytterligare utgifter som uppstått under 2021, och i vissa fall fram till början av 2022, för de krisstödsåtgärder som redan omfattades av Sure-stöd. Tilläggsstödet omfattade följande:

- *Bulgarien:* Förlängning fram till juni 2022 av ett system för korttidsarbete för företag som har drabbats av en intäktsminskning på minst 30 % på grund av begränsningar av deras verksamhet mellan den 13 mars 2020 och den 31 december 2020 till följd av pandemin. Företagen måste samtidigt behålla sina anställda.
- *Cypern:* Ytterligare utgifter koppade till en förlängning (fram till tredje kvartalet 2021) av lönesubventionssystemet för företag som (delvis) tvingats upphöra med sin verksamhet, de särskilda stöden för hotell- och turismsektorerna, en stödordning för egenföretagare samt en sjukersättningsordning med anledning av covid-19.
- *Tjeckien:* Förlängning under 2021 av systemet med korttidsarbete i krissituationer (det s.k. antivirusprogrammet) och av krisstödet för egenföretagare.
- *Grekland:* Förlängning av systemet med nödåtgärder för att bevara arbetstillfällen (ett bidrag för privatanställda vars anställningsavtal tillfälligt upphävts) under 2021 och 2022, och av det därtill kopplade stödet för att täcka motsvarande sociala avgifter.

[18] Europeiska kommissionen (2020): *Labour Market and Wage Developments in Europe*, kapitel 3, ”Policy developments”, https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. I Italien och Belgien fördubblades andelen kvinnor som deltog i systemen efter mars 2020, medan andelen unga arbetstagare ökade från 1,6 % till 5,7 % i Italien och från 6,7 % till 7,6 % i Belgien. Andelen kvinnor och unga arbetstagare som deltog i korttidsarbete var också hög i Lettland, Rumänien, Portugal och Estland.

- *Kroatien:* Förlängning av de två befintliga stödåtgärderna, närmare bestämt ett lönesubventionssystem för företag som påverkats negativt av pandemin (fram till juni 2022) och ett system för korttidsarbete som ger stöd för en tillfällig förkortning av arbetstiden (fram till december 2022).
- *Litauen:* Förlängning fram till juni 2021 av systemet för att bevara arbetstillfällen genom bidrag för anställdas lönekostnader vid permittering samt stödordningar för egenföretagare.
- *Lettland:* Återinförande av krisstödsåtgärder (ersättning för permitterade, lönesubventioner för drabbade företag och covid-19-realterade sjukförmåner) under perioden från november 2020 till juni 2021, samt vissa ytterligare utgifter för en förlängning av hälsorelaterade åtgärder.
- *Portugal:* Förlängning av en rad befintliga arbetsmarknads- och hälsorelaterade åtgärder (som hade utökats genom rådets ändring av genomförandebeslutet i januari 2022) fram till slutet av 2021 respektive mars 2022 (de sistnämnda omfattade bidrag för förebyggande isolering och ett särskilt stöd till företag för att återuppta sin verksamhet).

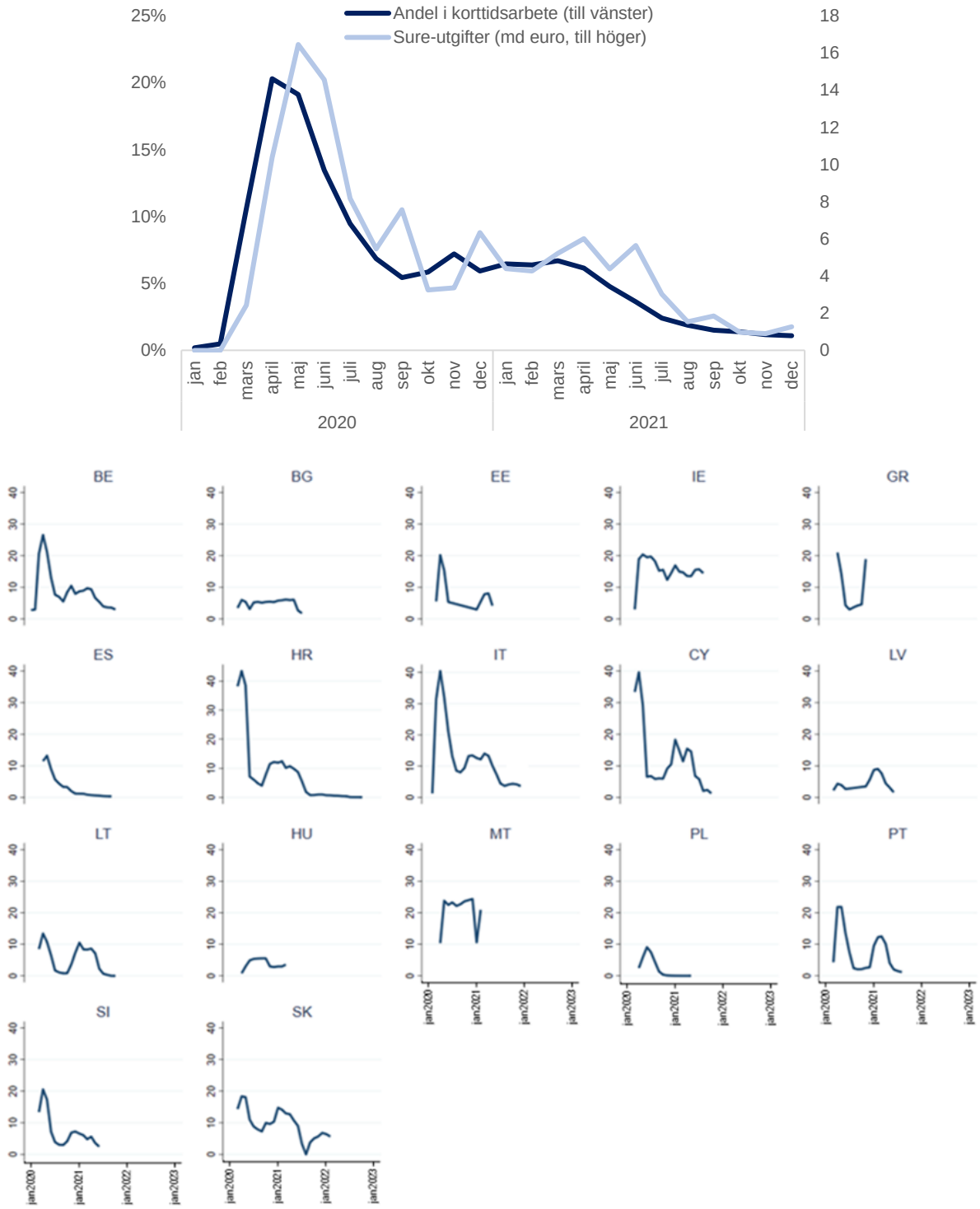
Diagram 6: Genomsnittlig andel kvinnor och unga (15–24) stödmottagare i system för korttidsarbete (2020/2021)



Källa: *databas över arbetsmarknadsåtgärder 2020, Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för sysselsättning, socialpolitik och inkludering; datainsamling från sysselsättningskommittén 2020 och 2021.*
Anm.: Uppgifter finns inte tillgängliga för alla länder som omfattats av Sure.

I de flesta av medlemsstaterna användes stödet för korttidsarbete under 2021 men i minskande omfattning. Efter den första toppen under den första pandemivågen i mars–april 2020 stabiliserades användningen av korttidsarbete och liknande system för bibehållen sysselsättning i de flesta av medlemsstaterna under andra halvåret 2020. Användningen av systemen minskade sedan gradvis under 2021, i linje med den ekonomiska återhämtningen och de framgångsrikt genomförda vaccinationskampanjerna. Vissa länder genomlevde en andra våg i slutet av 2020/början av 2021.

Diagram 7: Andel arbetstillfällen som omfattades av åtgärder för bibehållen sysselsättning (totalt och per medlemsstat)



Källa: Eurostat, *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Uppgifter fanns inte tillgängliga för Tjeckien och Rumänien. Nedgången i antal arbetstillfällen som omfattades under andra halvåret 2021 beror delvis på att uppgifter saknas för ett antal länder.

De flesta medlemsstater som tagit emot stöd från Sure hade fasat ut sina nödåtgärder för bibehållen sysselsättning vid mitten av 2022. Även om vissa länder (Estland och Slovenien)

hade dragit tillbaka sina sysselsättningsbevarande nödåtgärder redan under andra halvåret 2020, förlängde de flesta sitt krisstöd till 2021 och, i vissa fall, till andra halvåret 2022. Bara i två länder (Portugal och Kroatien) var krisstödet tillgängligt fram till slutet av 2022.

Tabell 3: De viktigaste sysselsättningsbevarande nödåtgärderna och deras varaktighet

Medlemsstat	Typ	Permanent/tillfällig	Förkortning av arbetstiden	Krisstöd tillhandahållet t.o.m.
BE	Korttidsarbete	Permanent, med tillfälliga modifieringar	0–100 %	juni 2022
BG	Korttidsarbete	Tillfällig	50 % eller 100 %	juni 2022
CZ	Korttidsarbete	Tillfällig	0–100 %	februari 2022
EE	Korttidsarbete	Tillfällig	0–100 %	juni 2020
IE	Lönesubvention	Tillfällig	–	augusti 2020
EL	Korttidsarbete	Tillfällig	50 % eller 100 %	januari 2022
ES	Korttidsarbete	Permanent, med tillfälliga modifieringar	0–100 %	mars 2022
HR	Lönesubvention + korttidsarbete	Tillfällig	0–100 %	december 2022
IT	Korttidsarbete	Permanent, med tillfälliga modifieringar	0–100 %	december 2021
CY	Korttidsarbete	Tillfällig	0–100 %	augusti 2021
LV	Korttidsarbete	Tillfällig	0–100 %	juni 2021
LT	Lönesubvention + korttidsarbete	Tillfällig	0–100 %	juni 2021/september
HU	–	–	–	–
MT	Lönesubvention	Tillfällig	–	maj 2022
PL	Lönesubvention + korttidsarbete	Tillfällig	20–100 %	september 2021
PT	Korttidsarbete	Permanent, med tillfälliga modifieringar	0–100 %	september 2022
RO	Korttidsarbete	Tillfällig	0–100 %	maj 2022
SI	Korttidsarbete	Tillfällig	50–100 %	december 2020
SK	Korttidsarbete	Tillfällig	0–100 %	mars 2022

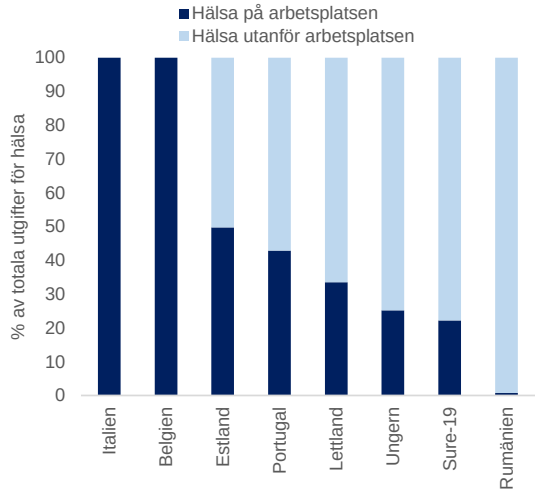
Anm.: Denna tabell omfattar bara de viktigaste systemen. Även Ungern hade ett system för korttidsarbete i krissituationer under pandemin, vilket finansierades via de europeiska strukturfonderna. Ungern mottog därför inget ekonomiskt stöd för detta inom ramen för Sure. Irland ersatte sitt system för lönesubventioner med ett liknande, modifierat system som tillämpades fram till maj 2022 men som inte finansierades genom Sure.

2.3 Nationella åtgärder: hälsorelaterade åtgärder som fått stöd genom Sure

Den kompletterande karaktären hos de hälsorelaterade utgifterna bekräftas. Endast 5 % av de totala utgifterna gick till hälsorelaterade åtgärder. Endast 8 av 19 medlemsstater använde

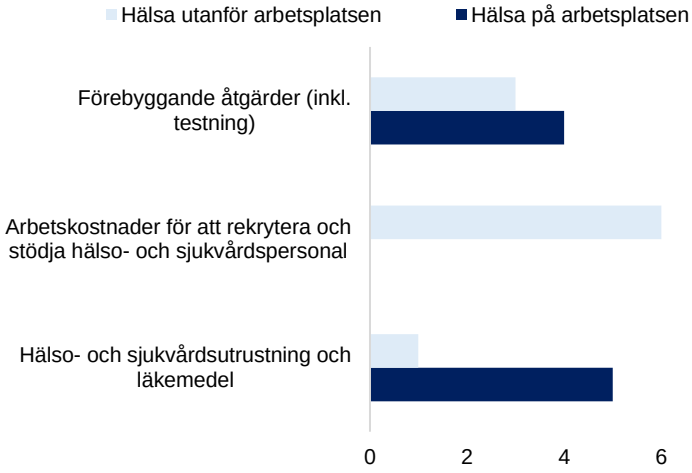
Sure-stöd för att finansiera hälsorelaterade åtgärder. Sure-förordningen möjliggör finansiering av *alla* covid-19-relaterade hälsoåtgärder, dock med *särskild* tonvikt på åtgärder som vidtas *på arbetsplatsen*, vilka står för 22 % av alla hälsorelaterade utgifter (diagram 8)[19]. Som åtgärder som vidtas på arbetsplatsen betraktas framför allt sådana som underlättar en säker återgång till arbetet genom att minska yrkesrisker, även för hälso- och sjukvårdspersonal.

Diagram 8: Andel hälsorelaterade utgifter på arbetsplatsen



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*

Diagram 9: Fördelning av hälsorelaterade åtgärder per åtgärdstyp (antal berörda medlemsstater)



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Portugal och Rumänien räknas två gånger, eftersom de har förebyggande åtgärder respektive åtgärder som rör hälso- och sjukvårdsutrustning och läkemedel både på och utanför arbetsplatsen.

Sure användes för att finansiera flera olika typer av hälsorelaterade åtgärder, vilket innebar ett välkommet krisstöd för hälso- och sjukvårdssektorn och underlättade ett snabbare återupptagande av verksamheten i flera medlemsstater. På förslag från Europeiska revisionsrätten har kommissionen ytterligare granskat effekterna av de hälsorelaterade åtgärder som finansierades genom Sure. De hälsorelaterade åtgärder som fått stöd kan i stora drag indelas i tre kategorier: i) förebyggande åtgärder mot covid-19, ii) ytterligare arbetskostnader för rekrytering av och stöd till hälso- och sjukvårdspersonal som arbetar under mycket svåra förhållanden, och iii) hälso- och sjukvårdsutrustning och läkemedel. Som framgår av diagram 9 var varje kategori av åtgärder i stort sett lika populär i alla medlemsstater. Dessa åtgärder, som beskrivs närmare nedan, förekommer både på och utanför arbetsplatsen.

- *Förebyggande åtgärder:* Dessa åtgärder syftar till att minska yrkesrisker och trygga en säker återgång till arbetet (vid sidan om personlig skyddsutrustning). Exempel på åtgärder *på arbetsplatsen* är hygienutbildning (Belgien), tester för anställda på

[19] Se artikel 1 i rådets förordning (EU) 2020/672 av den 19 maj 2020. Detta villkor förklaras också närmare i skäl 5: ”För att bibehålla instrumentets starka fokus enligt denna förordning, och därmed dess ändamålsenlighet, får hälsorelaterade åtgärder som instrumentet tar sikte på vara sådana vars syfte är att minska yrkesrisker och säkerställa skyddet för arbetstagare och egenföretagare på arbetsplatsen och, i lämpliga fall, vissa andra hälsorelaterade åtgärder.”

vårdboenden och i barnomsorgen (Portugal), och skatteavdrag för små företag för desinfektion av arbetsplatser (Italien). De förebyggande åtgärderna *utanför arbetsplatsen* rör i huvudsak finansiering av utgifter i samband med masscreening för covid-19. Att öka laboratoriekapaciteten för testning under pandemin var också avgörande för att kunna upprätthålla den kliniska verksamheten och upphöra med nedstängningar och åtgärder för social distansering. I EU femtondubblades genomsekvenseringen under 2021 jämfört med 2020, vilket ledde till att andelen positiva sekvenstester ökade från mindre än 1 % 2020 till i genomsnitt 7 % 2021[20].

- *Ytterligare arbetskostnader för att rekrytera och stödja hälso- och sjukvårdspersonal:* Av alla åtgärder som vidtogs *utanför arbetsplatsen* var de som rörde ytterligare arbetskostnader för hälso- och sjukvårdspersonal den populäraste typen. Till exempel använde sig Estland, Ungern, Lettland, Polen, Portugal och Rumänien finansiering från Sure för att ge bonusar till hälso- och sjukvårdspersonal och/eller för att rekrytera ytterligare personal. Under pandemin var en ökad kapacitet inom intensivvården av grundläggande betydelse, eftersom det har visat sig finnas ett samband mellan högre beläggning inom intensivvård och ökad dödlighet[21].
- *Hälso- och sjukvårdsutrustning och läkemedel:* Sure-medel användes också för personlig skyddsutrustning och desinfektionsutrustning på arbetsplatser och sjukhus (Estland, Lettland, Ungern och Portugal) och distribution av vacciner (Rumänien), vilket var avgörande för att begränsa dödsfallen och för återgången till en normal situation.

2.4 Sure-instrumentets täckning när det gäller sysselsättning och företag

Kommissionen har bekräftat att de uppgifter om täckning som medlemsstaterna rapporterat håller hög kvalitet. Kommissionen tillhandahöll vägledning och insatser gjordes av medlemsstaterna för att förbättra kvaliteten på de uppgifter om täckning som rapporterades för 2020, 2021 och 2022 i de fem rapporterna[22]. Nio av 19 medlemsstater har nu bekräftat att informationen helt och hållet är baserad på administrativa uppgifter och överensstämmer med kommissionens riktlinjer[23]. För ytterligare åtta medlemsstater betraktas den som övervägande baserad på administrativa uppgifter. Endast två medlemsstater konstaterade att de rapporterade uppgifterna bara kunde betraktas som en bästa uppskattning till dess att fullständig information finns tillgänglig. Detta ger hög trovärdighet för de uppgifter om täckning som anges i denna rapport och utgör ett svar på en av de synpunkter som Europeiska revisionsrätten hade om att uppgifterna grundades på uppskattningar snarare än på slutgiltiga uppgifter.

Under 2020 stödde Sure uppskattningsvis 31,5 miljoner människor och över 2,5 miljoner företag. Det motsvarar nästan en tredjedel av den totala sysselsättningen och mer än en fjärdedel

[20] Se OECD (2022), *Health at a glance.*

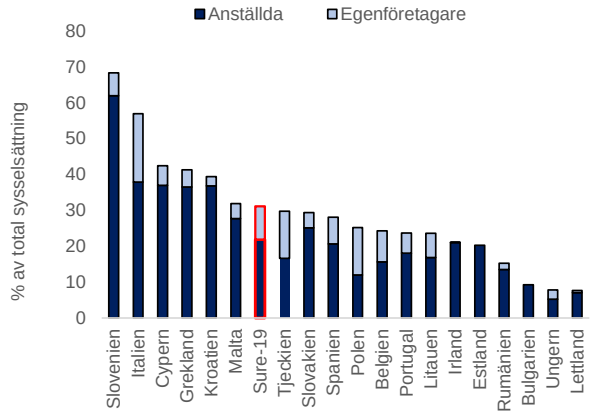
[21] Se t.ex. Bravata et al. (2021), ”Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France”.

[22] Utformningen av informationen om antalet arbetstagare och företag gjorde att medlemsstaterna var tvungna att spåra varje enskild mottagare inom varje åtgärd som fick stöd av Sure i de administrativa databaserna över sociala trygghetssystem och som också sammanställdes av de offentliga arbetsförmedlingarna. Detta förfarande omfattade insamling av en enorm mängd uppgifter och tidsåtgång för att kontrollera uppgifterna för att undvika dubbelräkning, i fall till exempel samma person är föremål för två typer av åtgärder som stöds av Sure eller lämnar in en ansökan om en stödåtgärd flera gånger under samma år på ett osammanhängande sätt.

[23] Beräkningen av egenföretagare och av egenföretagares anställda var inte helt enhetliga för medlemsstater med olika statistik- och rättssystem.

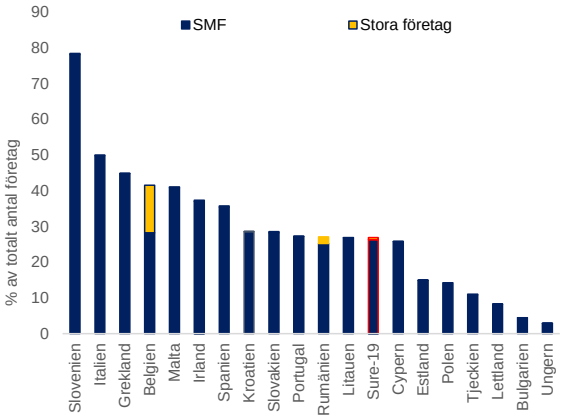
av företagen i de 19 mottagande medlemsstaterna[24]. Uppskattningen av sysselsättningen omfattar cirka 22,25 miljoner anställda och 9,25 miljoner egenföretagare. Diagrammen 10 och 11 visar en uppdelning av Sures täckning per medlemsstat. I dessa uppskattningar ingår inte personer som får stöd enbart genom hälsorelaterade åtgärder inom ramen för Sure och de kan därför betraktas som försiktiga[25].

Diagram 10: Arbetstagare som omfattades av Sure 2020 (% av total sysselsättning)



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Siffrorna om täckning och total sysselsättning är de som rapporterats av medlemsstaterna.

Diagram 11: Företag som omfattades av Sure 2020 efter storlek (% av totalt antal företag)



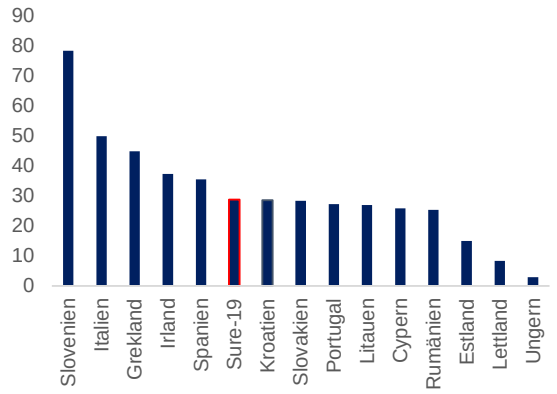
Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Det totala antalet företag omfattar inte företag utan anställda. Små och medelstora företag (SMF) är företag med färre än 250 anställda, och stora företag är företag med fler än 250 anställda.

Sure-stödet gick främst till små och medelstora företag. Före pandemin var det främst stora företag som använde system för korttidsarbete, men i samband med pandemin började sådana system att användas även av små och medelstora företag, vilka utgör den största gruppen bland de företag som omfattas av Sure (diagram 11)[26]. Sure tillhandahöll stöd till i genomsnitt 29 % av de små och medelstora företagen i de mottagande medlemsstaterna (diagram 12). System för korttidsarbete användes till största delen inom tjänstesektorn och detaljhandelssektorn. Av Sure-utgifterna gick emellertid 14 % till tillverkningsindustrin. Följande sektorer stod för den största andelen av utgifterna enligt den senaste rapporteringen: i) hotell- och restaurangverksamhet, ii) grossist- och detaljhandel och iii) tillverkning (diagram 13). Många medlemsstater gav också

[24] Siffrorna avser personer och företag som vid någon tidpunkt omfattades av system för korttidsarbete eller liknande åtgärder som fått stöd genom Sure. Nämnarna är hämtade ur tabellerna i medlemsstaternas rapportering. I det totala antalet företag ingår företag med minst en anställd. Andelen företag som omfattas har minskat jämfört med den fjärde rapporten, framför allt till följd av att Polen har lämnat in slutgiltiga administrativa uppgifter.
[25] I vissa medlemsstater fick dessutom ett betydande antal mottagare stöd enligt flera åtgärder, vilket inte gick att justera för på ett lämpligt sätt. I sådana fall uppmanades medlemsstaterna att endast rapportera omfattningen av de största åtgärderna för att undvika dubbelräkning. Därmed kan den verkliga täckningen vara ännu högre.
[26] Europeiska kommissionen (2020): *Labour Market and Wage Developments in 2020*, kapitel 3 ”Policy developments”: https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Detta behandlas mer ingående i den andra Sure-rapporten.

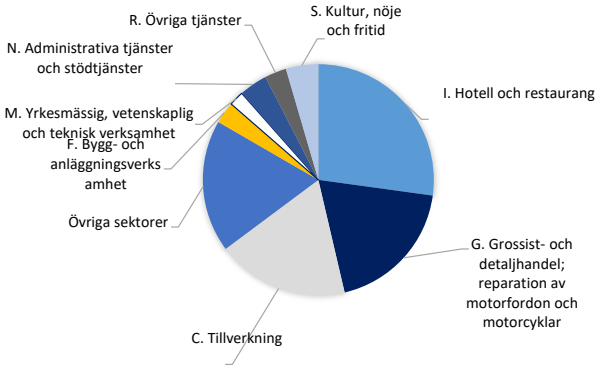
stöd till andra sektorer, exempelvis kultursektorn, genom riktade stödåtgärder enligt sina respektive genomförandebeslut.

Diagram 12: Små och medelstora företag som omfattades av Sure 2020 (% av totalt antal företag)



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Polen rapporterade inte om företagsstorlek, medan Belgien och Tjeckien inte lämnade några uppgifter om det totala antalet små och medelstora företag. Små och medelstora företag är företag med färre än 250 anställda.

Diagram 13: Sektoriell täckning av Sure

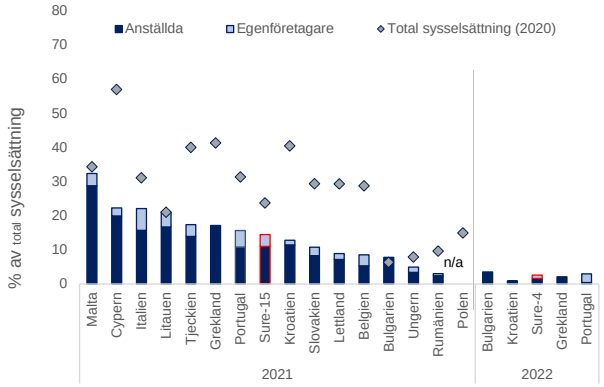


Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: I detta diagram visas den genomsnittliga andelen utgifter för de tre sektorer som mottog mest Sure-stöd i varje medlemsstat. Om en sektor inte nämns antas den få en andel av de återstående utgifterna som står i proportion till sektorns totala lönekostnader i ekonomin. Så är fallet i fråga om Portugal, som inte rapporterade någon sektoriell täckning. Fyra medlemsstater har inte rapporterat andelen utgifter som går till de tre största sektorerna: vi antar att den största sektorn får 50 %, den näst största 25 % och den tredje största 15 % av de totala utgifterna. Dessa andelar motsvarar genomsnittet i de medlemsstater som rapporterade andelen utgifter.

Under 2021, särskilt under det första halvåret då pandemin fortsatte att härja, fick uppskattningsvis 9 miljoner människor och över 900 000 företag del av stödet från Sure. Här ingår närmare 6,75 miljoner anställda och 2,25 miljoner egenföretagare, vilket motsvarar ungefär 15 % av den totala sysselsättningen och det totala antalet företag i de 15 mottagande medlemsstater som fortfarande använde Sure under 2021 (diagrammen 14 och 15)[27]. Denna siffra har stigit sedan förra rapporten eftersom Tjeckien och Kroatien sedan beviljandet av tilläggsstöd hösten 2022 använde Sure för att finansiera utgifter för 2021 efter att tidigare ha utnyttjat hela sina lån under 2020. Den ojämna återhämtningen under 2021 innebar att ekonomiska stödåtgärder fortfarande behövdes vid olika tillfällen under året. Såsom framgår av diagram 1 var dessa koncentrerade till första halvåret 2021, och deras användning minskade under året i takt med att pandemins ekonomiska och hälsomässiga effekter mattades av på grund av vaccinationer och andra ekonomiska anpassningar.

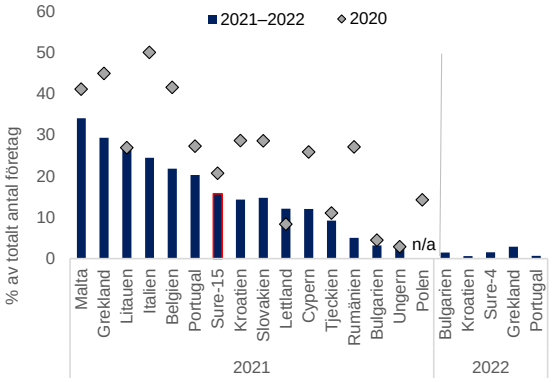
[27] Medlemsstater som utnyttjade allt sitt Sure-stöd under 2020 ingår inte här: Estland, Spanien, Irland och Slovenien. Många av dessa medlemsstater fortsatte eller anpassade dock sina relevanta åtgärder och finansierade dem via andra källor.

Diagram 14: Arbetstagare som omfattades av Sure 2021 och 2022 (% av total sysselsättning)



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Medlemsstater som utnyttjade allt sitt Sure-stöd under 2020 visas inte. Medlemsstater som hade utnyttjat sitt Sure-stöd vid utgången av 2021 inkluderas inte i uppgifterna för 2022. Ej tillämpligt (n/a) avser medlemsstater som inte rapporterade några täckningsuppgifter för det aktuella året.

Diagram 15: Företag som omfattades av Sure 2021 och 2022 (% av totalt antal företag)



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: Det totala antalet företag omfattar inte företag utan anställda. Ej tillämpligt (n/a) avser medlemsstater som inte rapporterade några täckningsuppgifter för 2021 eller 2022.

Under 2022 stödde Sure uppskattningsvis nära 350 000 personer och över 40 000 företag, vilket var i linje med minskningen av Sure-relaterade utgifter. Här ingår omkring 220 000 anställda och 130 000 egenföretagare. Siffran har stigit sedan den fjärde rapporten, eftersom Bulgarien, Portugal, Grekland och Kroatien efter tilläggsstödet hösten 2022 använde ekonomiskt stöd från Sure under 2022, vilket ökade täckningsgraden för 2022 (diagram 14). De flesta av medlemsstaterna använde emellertid inte längre Sure 2022. Endast fyra medlemsstater använde Sure för att finansiera åtgärder under 2022, och ytterligare nio medlemsstater finansierade åtgärder som berättigade till Sure-stöd med hjälp av andra källor.

III. ANALYS AV EFFEKTERNA AV SURE

I detta avsnitt ges en uppdaterad bedömning av Sures inverkan på arbetslösheten, realekonomin och räntebetalningarna i de mottagande medlemsstaterna. Syftet med Sure var att hjälpa medlemsstaterna att bibehålla sysselsättningen för arbetstagare och egenföretagare under covid-19-pandemin, och därigenom skydda deras arbetsinkomster. Detta hade i sin tur som syfte att underlätta en snabb ekonomisk återhämtning när väl pandemirestriktionerna upphörde. I detta avsnitt granskas dessa effekter och uppdateras och fördjupas analysen från de tidigare halvårsrapporterna. Resultaten från en makroekonomisk modell som tagits fram av kommissionen och som stöder de tidigare resultaten har lagts till. Resultaten är generellt sett informativa och tyder på att Sure hade en positiv inverkan.

3.1 Uppskattning av Sures inverkan 2020: mildrade effekter när pandemin slog till

Det finns tydliga bevis för att Sure spelade en viktig roll 2020, inte minst för att undvika en kraftigt ökad arbetslöshet. Även om metodfrågor kan påverka precisionen i de kvantitativa

bedömningarna pekar de olika bevisen nedan, för vilka olika metoder har använts, alla i samma riktning. [28] För det första hade de nationella system som fick stöd från Sure en väsentlig inverkan i form av lägre arbetslöshet när pandemin var som värst. För det andra uppmuntrade Sure till att det inrättades generösa nationella system för att bevara arbetstillfällen.

3.1.1 Sure bidrog till att bevara sysselsättningen och förhindrade en kraftig ökning av arbetslösheten och ökade skillnader

Ökningen av arbetslösheten i de mottagande medlemsstaterna under 2020 var betydligt lägre än väntat. Historiskt sett leder minskad BNP vanligtvis till en betydande ökning av arbetslösheten. De snabba och omfattande politiska åtgärder som vidtogs 2020 för att hantera covid-19-krisen, inklusive Sure, begränsade emellertid den minskade produktionens effekter på arbetslösheten. Ökningen av arbetslösheten var därför i de flesta länder lägre än väntat (diagrammen 16 och 17)[29].

Diagram 16: Faktiska respektive förväntade förändringar av arbetslösheten i Sure-19 2019 jämfört med 2020

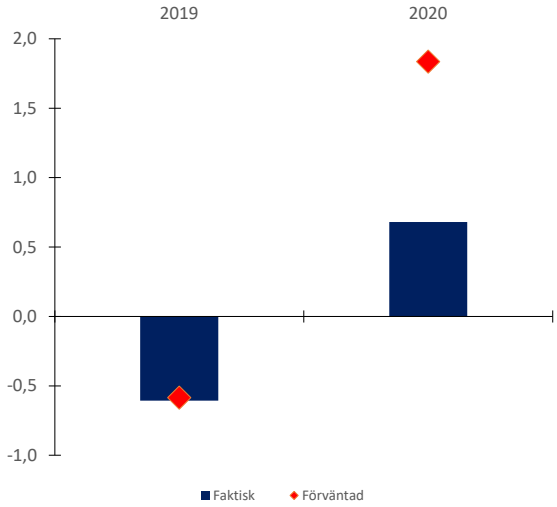
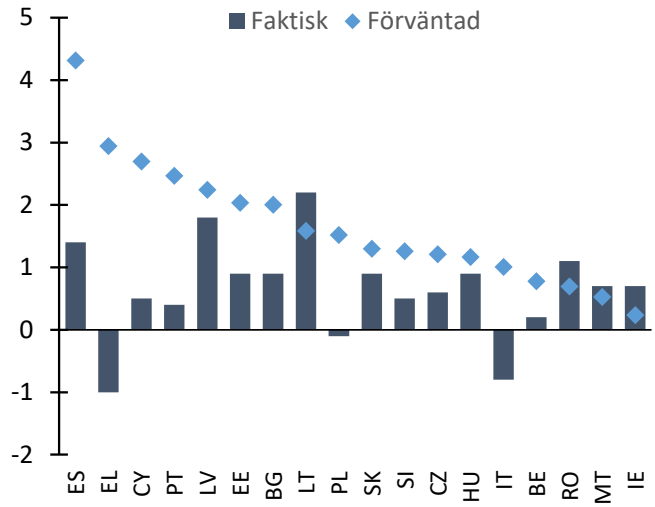


Diagram 17: Faktiska respektive förväntade förändringar av arbetslösheten per mottagande medlemsstat 2020



Källa: *Ameco och egna beräkningar.*

Anm.: y-axel: Den förväntade förändringen i arbetslösheten motsvarar de prognoser som grundar sig i en panelregressionsmodell för mottagande medlemsstater (diagram 16) och en landsspecifik regressionsmodell (diagram 17) för perioden 1999–2019. Analysen baseras på Okuns lag, där den beroende variabeln står för förändringen i arbetslösheten och den oberoende variabeln avser den reala BNP-tillväxten. Specifikationen tar hänsyn till (icke-tidsvarierande) landspecifika särdrag på arbetsmarknaden via landsfixa effekter och för

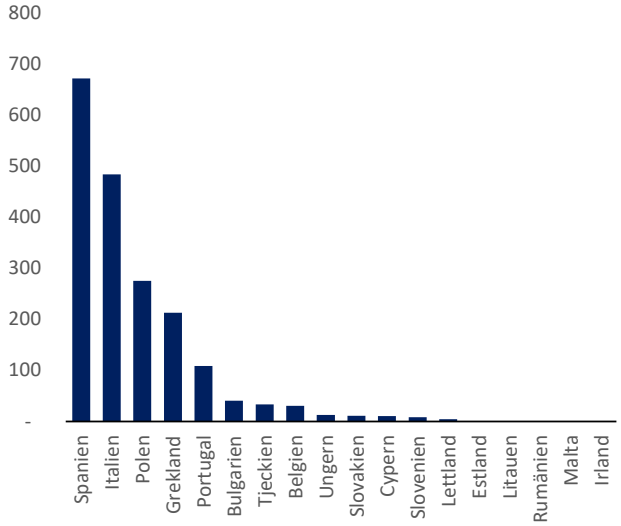
[28] För det första är det svårt att utforma ett alternativt scenario om hur utvecklingen på arbetsmarknaden skulle ha sett ut utan Sure: eftersom Sure bara bildade en andra försvarslinje mot arbetslöshet genom finansiering av nationella åtgärder, är det svårt att särskilja effekterna av Sure i sig från effekterna av de nationella åtgärderna. För det andra påverkas förhållandet mellan produktion och sysselsättning av en rad olika faktorer, varav Sure är en. Andra faktorer hänger samman med det faktum att människor inte hade möjlighet, eller avråddes från, att aktivt söka arbete på grund av nedstängningen av stora delar av ekonomin. I faktarutan om modellsimuleringar anges också ytterligare reservationer.

[29] Sambandet mellan arbetslöshet och förändringar i den ekonomiska tillväxten kallas i den ekonomiska litteraturen ofta för Okuns lag. Mer information finns i Europeiska kommissionen (2021), *Quarterly Report on the Euro Area*, avsnitt III, vol. 20, nr 2.

gemensamma faktorer inom stickprovet via tidsfixa effekter. Resultaten förefaller robusta när det gäller användningen av ytterligare oberoende variabler, såsom lagstiftningen om anställningsskydd och förändringen i arbetskraftsdeltagande. Specifikationen tar hänsyn till produktionens endogenitet med hjälp av en GMM-estimator för första differenser. Kroatien ingår inte på grund av att uppgifter saknas.

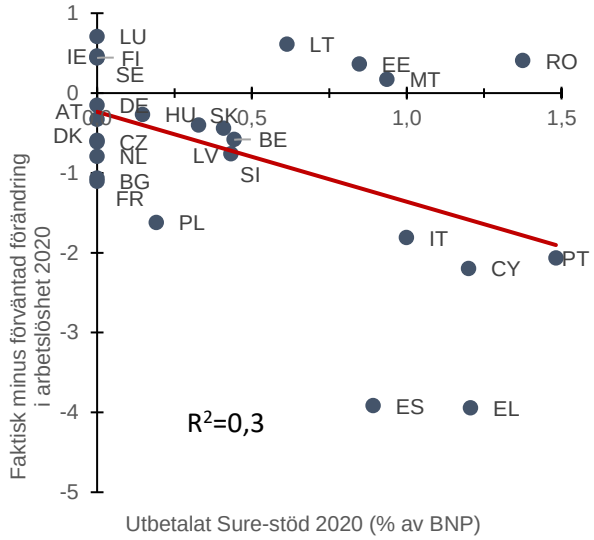
De politiska åtgärder som antogs, inklusive Sure, förhindrade att uppskattningsvis 1,5 miljoner människor blev arbetslösa. Den utbredda användningen av system för korttidsarbete och andra liknande åtgärder är ett av skälen till att ökningen av arbetslöshet blev såpass dämpad jämfört med produktionsbortfallet. Dessa förebyggande insatser gjorde det möjligt för uppskattningsvis 1,5 miljoner människor att behålla sina arbeten i de mottagande medlemsstaterna under 2020[30]. I diagram 18 visas det uppskattade antalet räddade arbetstillfällen fördelade per medlemsstat. Ytterligare simuleringar som kommissionen har genomfört i illustrativt syfte (se faktaruta 2) tyder på att de nationella system för korttidsarbete som finansierats genom Sure kan ha skyddat uppemot 1 miljon arbetstillfällen enbart i euroområdet. Det tyder på att dessa Sure-stödda system sannolikt stod för en betydande andel av de totalt 1,5 miljoner arbetstillfällen som skyddades i de 19 mottagande medlemsstaterna. De positiva effekterna av Sure stöds också av det faktum att ju högre belopp en medlemsstat erhöll genom Sure 2020, desto mer begränsad blev ökningen av arbetslösheten jämfört med historiska mått (diagram 19). Samtidigt kunde vissa medlemsstater som inte mottog stöd (t.ex. Frankrike och Nederländerna) använda sin gynnsamma ekonomiska ställning och sina goda finansieringsvillkor för att genomföra lika omfattande system för korttidsarbete.

Diagram 18: Uppskattat antal räddade arbetstillfällen per medlemsstat 2020 (i tusental)



Källa: *Ameco och egna beräkningar.*
Anm.: Uppskattningen av räddade arbetstillfällen baseras på skillnaden mellan den faktiska och den förväntade förändringen av arbetslösheten, multiplicerad med

Diagram 19: Förhållandet mellan förändringen i arbetslöshet och utbetalningar av Sure-stöd 2020



Källa: *Ameco och egna beräkningar.*
Anm.: y-axel: Den förväntade förändringen av arbetslösheten baseras på den landsspecifika

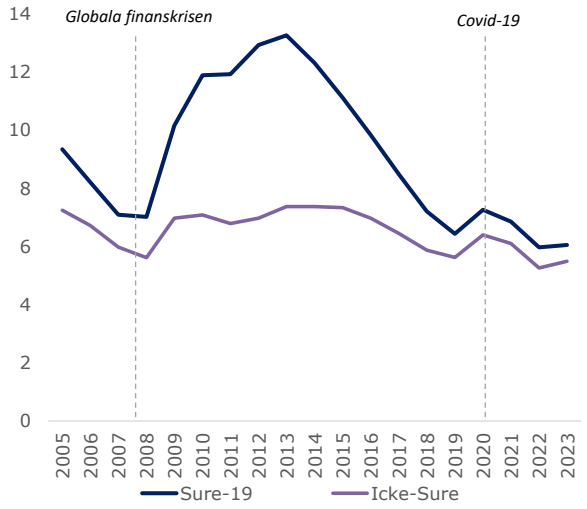
[30] 1,5 miljoner utgör mittpunkten i resultaten av de metoder som använts i diagrammen 16 och 17. Den panelregression som visas i diagram 16 och den landsspecifika regression som visas i diagram 17 resulterar i uppskattningar på 1,35 miljoner respektive 1,9 miljoner räddade arbetstillfällen.

arbetskraften 2020. Den förutsätter att den faktiska och förväntade arbetskraften är densamma. För vissa länder är uppskattningen noll, eftersom den faktiska förändringen i arbetslösheten var större än vad modellen förutspådde. Den förväntade förändringen i arbetslösheten motsvarar prognosen i den landsspecifika regressionsmodell som visas i diagram 17.

regressionsmodell som förklaras i anmärkningen till diagram 17.

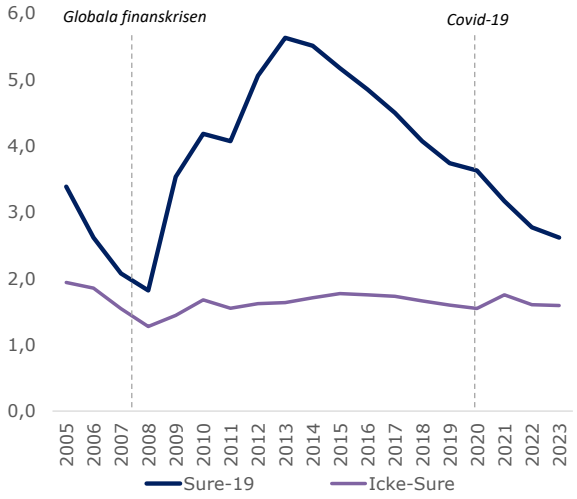
Sure bidrog också till att förhindra ökade skillnader mellan de olika medlemsstaternas arbetsmarknader. Sure förefaller ha förhindrat en kraftig ökning av arbetslösheten i de länder vars arbetsmarknad drabbades värst under den globala finanskrisen. För det första låg ökningen av den genomsnittliga arbetslösheten i de mottagande länderna mycket nära ökningen i länder som inte mottog något stöd efter covid-19-krisen. Detta skiljer sig från efterdyningarna av den globala finanskrisen, då den genomsnittliga arbetslösheten i de länder som mottagit Sure-stöd ökade betydligt mer än i de länder som inte mottagit Sure-stöd (diagram 20). För det andra minskade skillnaden i de mottagande medlemsstaternas arbetslöshetsnivåer markant efter covid-19-pandemin, och gick gradvis ner till en nivå som är jämförbar med de mindre skillnader som råder mellan de medlemsstater som inte mottagit Sure-stöd (diagram 21). Det bör också noteras att även om förbättringen i den genomsnittliga arbetslösheten förväntas upphöra under 2023 förväntas skillnaden i arbetslöshetsnivåer mellan de mottagande medlemsstaterna fortsätta att minska. Denna minskning av skillnaderna i fråga om arbetslöshet är motsatsen till vad som inträffade under den globala finanskrisen. Detta resultat tyder också på att de medlemsstater som mottog Sure-stöd var de vars arbetsmarknader behövde instrumentet mest.

Diagram 20: Utvecklingen av den genomsnittliga arbetslösheten i medlemsstater med och utan Sure-stöd



Källa: *Ameco (vårprognos 2023).*
Anm.: *Sure-19* avser de 19 EU-medlemsstater som beviljades Sure-stöd. *Icke-Sure* avser de återstående åtta EU-medlemsstaterna.

Diagram 21: Historiska skillnader i arbetslöshet i medlemsstater med och utan Sure-stöd



Källa: *Ameco (vårprognos 2023).*
Anm.: Skillnaden avser standardavvikelsen hos arbetslösheten i de medlemsstater som omfattas av Sure och i de medlemsstater som inte omfattas av Sure, vilken beräknas för varje år.

Framgångarna med systemen för korttidsarbete under pandemin har också bekräftats av externa undersökningar. Undersökningar som har utförts av Centre for European Policy

Studies (CEPS) om användningen av system för att bevara arbetstillfällen visade att utnyttjandet ökade betydligt jämfört med under den stora recessionen[31]. Offentlig finansiering av hela systemet är det som har haft den mest positiva effekten för utnyttjandet. Om system har funnits på plats redan före krisen har detta också ökat systemens användning markant. Undersökningarna visade också att ju högre lön som betalades och ju fler som omfattades (t.ex. även arbetstagare med atypiska anställningar), desto högre var utnyttjandet. Resultaten ger ytterligare stöd för att system för korttidsarbete som finansierats genom Sure på ett effektivt sätt begränsade effekterna av covid-19. Faktaruta 1 innehåller ytterligare exempel från nationell forskning på systemens effektivitet i olika medlemsstater.

Faktaruta 1: Befintlig bevisning om effektiviteten hos de nationella system som fått stöd från Sure

De befintliga bevisen för att de krisstödsåtgärder som medlemsstaterna vidtagit med anledning av covid-19-krisen har varit effektiva är fortfarande ganska begränsade. En studie som nyligen genomförts av Centre for European Policy Studies har visat att en förståelse av skillnaderna mellan länder i hur de genomför åtgärder för att bevara sysselsättningen kan ha stor betydelse för åtgärdernas effektivitet. Den visar att utökningen och det ökade utnyttjandet av sysselsättningsbevarande åtgärder har samband med hur åtgärderna är utformade. Bredare täckning, högre kompensation för lönebortfall och generösare offentlig finansiering har ett positivt samband med nyttjandegraden[32]. I denna faktaruta ges en kort sammanfattning av tillgängliga uppgifter om nationella system i vissa medlemsstater som fått stöd från Sure.

I **Slovenien** fanns två huvudprogram med inriktning på att förhindra arbetslöshet: ett bidrag för deltidssysselsättning som omfattade delar av lönekostnaden för anställda med förkortad veckoarbetstid, och ett permitteringsstöd genom vilket lönekompensation och utbildningskostnader betalas ut för arbetstagare vars anställningsavtal tillfälligt har upphävts. Under den period som omfattades av åtgärden tvingades bara 3 % av totalt 1 850 arbetsgivare att lägga ner sin verksamhet. Anställningsuppgifter från juni 2021 visar att 7,3 % av arbetstagarna i de företag som fått stöd hade förlorat sitt arbete efter att åtgärderna upphörde medan 92,7 % hade behållit sitt arbete.[33]

I **Grekland** infördes flera åtgärder för att motverka den sysselsättningskris som pandemichocken innebar, bland annat ett förbud mot uppsägningar i de mest drabbade branscherna och införandet av bibehållen anställning som villkor för inkomststöd. Analysen (baserad på en difference-in-difference-skattning) av covid-19-pandemins effekter på sysselsättningen och av de politiska åtgärderna för att motverka dessa visar att arbetslösheten inte ökade nämnvärt, främst tack vare de sysselssättningsbevarande åtgärderna. Samtidigt minskade den säsongsbundna sysselsättningen (främst inom turism) betydligt jämfört med utvecklingen under föregående år, på grund av nedstängningar. Detta ledde till en begränsad ökning av arbetslösheten som kunde förklaras av störningar i säsongsdynamiken, eftersom nedstängningarna inträffade samtidigt med höjdpunkten för säsongsrekryteringarna. Rekryteringarna återgick inte till nivåerna före pandemin förrän första kvartalet 2021[34].

En jämförelse av pandemichockens sysselsättningseffekter och de statliga ingripandena i **Baltikum** belyser heterogeniteten i genomförandet och effekterna av de olika åtgärderna. De sysselsättningsbevarande åtgärderna har i hög grad minskat ökningen i arbetslöshet. Det finns dock belägg för att effektiviteten i de olika programmen

[31] Se 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.* Januari 2023 – 02. Detta forskningsinitiativ mottog finansiering från EU:s forsknings- och innovationsprogram Horisont 2020.

[32] Se ovan.

[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.

för att behålla sysselsättningen (system för korttidsarbete, permitteringssystem och lönesubventioner) har varierat mellan Estland, Lettland och Litauen (Foresight Centre, 2020)[35].

3.1.2 Sure stödde arbetsmarknaden via flera olika kanaler

Sure skapade mervärde genom att stärka förtroendet för ekonomin och uppmuntra medlemsstaterna att inrätta omfattande och ambitiösa system för korttidsarbete på nationell nivå. Att bedöma vilka ”ytterligare effekter” som Sure medförde jämfört med nationella åtgärder är något av en utmaning. De enkätbaserade uppgifterna i tidigare rapporter bekräftar de särskilda effekter som Sure-instrumentet har haft, närmare bestämt att förtroendet stärktes i hela EU, EU:s stöd till och uppmuntran av system för korttidsarbete under de särskilda förhållanden som rådde under covid-19-pandemin samt möjligheten för medlemsstaterna att lägga mer pengar än annars på sysselsättningsstöd för att hantera nedstängningar och andra pandemirelaterade begränsningar av den ekonomiska verksamheten.

För det första bidrog Sure till att stärka det allmänna förtroendet för EU:s förmåga att agera effektivt i en exceptionell krissituation. EU:s politiska åtgärder för att hantera covid-19 bestod av tre olika delar: i) en uppmjukning av de rättsliga ramarna genom bland annat investeringsinitiativen mot effekter av coronaviruset (CRII och CRII+), reglerna om statligt stöd och aktivering av den allmänna undantagsklausulen inom finanspolitiken, ii) en finansiell skyddsmekanism (Sure och den alleuropeiska garantifonden för företag), och iii) tillkännagivandet av instrumentet NextGenerationEU[36]. Denna hantering kompletterade stödet från europeiska struktur- och investeringsfonderna, i synnerhet Europeiska socialfonden. För Sure krävdes att medlemsstaterna mycket snabbt enades om att inrätta instrumentet och frivilligt ställde budgetgarantier, vilket sände en stark signal om EU:s förmåga att snabbt och effektivt reagera på en kris. Denna kollektiva förmåga att reagera på en kris med lämpligt anpassade instrument bidrog sannolikt till att stärka förtroendet hos ekonomiska aktörer för EU, dess medlemsstater och kvaliteten i de olika politiska åtgärderna. Denna effekt illustrerades av resultaten av Eurobarometerundersökningen från december 2021, där det framgick att 82 % av medborgarna i euroområdet, i både mottagarländer och garantigivande länder, ansåg att Sure-lånen var en god idé (diagram 22)[37]. Detta förtroende anses ha bidragit till att minska räntespreaden för medlemsstaternas statslån och förbättra EU:s tillväxtutsikter. Sure hjälpte till att mobilisera finanspolitiken på ett effektivt sätt, vilket även berodde på instrumentets utformning, som var anpassad till den chock som covid-19 orsakade. Denna stödjande finanspolitik samverkade med en ackommoderande penningpolitik till att skydda den ekonomiska verksamheten under pandemin.

[35] Foresight Centre. (2020). *A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States*.
[36] Se även Europeiska kommissionen (2021), *Report on Public Finances in EMU 2020* för ytterligare information om EU:s politiska åtgärder mot covid-19.
[37] Följande fråga ställdes: ”Vad tycker du om EU:s senaste ekonomiska stöd till EU-medlemsstaterna för att hjälpa dem att klara covid-19-krisen? Tycker du att det var en bra eller dålig idé att … erbjuda lån till intresserade medlemsstater för att hjälpa dem att upprätthålla sysselsättningen?” Se: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289.

För det andra stödde och uppmuntrade EU genom Sure användningen av sysselsättningsbevarande åtgärder. Genom att ge ekonomiskt stöd för att finansiera system för korttidsarbete och liknande åtgärder uppmuntrade Sure medlemsstaterna till att bedriva denna typ av politik, vilket även är i linje med 2020 års riktlinjer för sysselsättningen. Kommissionen genomförde en särskild enkät riktad till de mottagande medlemsstaterna för att få en bättre förståelse av hur väl denna kanal fungerade[38]. Av enkäten framgick att Sure gjorde det möjligt för medlemsstater att vara mer ambitiösa i de åtgärder de införde.

- *En majoritet av de mottagande medlemsstaterna uppgav att Sure haft betydelse för deras beslut att införa nya system för korttidsarbete eller ändra befintliga system.* Nio medlemsstater inrättade ett nytt system för korttidsarbete som svar på covid-19-krisen[39], och fyra medlemsstater ändrade ett befintligt system för korttidsarbete[40]. De flesta av dessa system hade införts eller ändrats i mars 2020, kort innan kommissionen föreslog Sure-instrumentet. Efter det att Sure hade föreslagits inrättades nya system i Ungern, Grekland, Rumänien och Slovenien, medan befintliga system i Italien och Spanien modifierades ytterligare.
- *Sure gjorde det också möjligt för vissa medlemsstater att vara mer ambitiösa när det gäller åtgärder som liknar system för korttidsarbete.* 17 medlemsstater begärde även ekonomiskt stöd från Sure för system som liknar korttidsarbete. Vissa medlemsstater hade infört dessa åtgärder innan Sure föreslogs, och vissa därefter[41]. En majoritet av de tillfrågade medlemsstaterna införde nya system som liknar korttidsarbete som svar på den potentiella tillgången till stöd från Sure. I tre medlemsstater bidrog dessutom tillgången till Sure-stöd till en ökning av budgeten för dessa system.

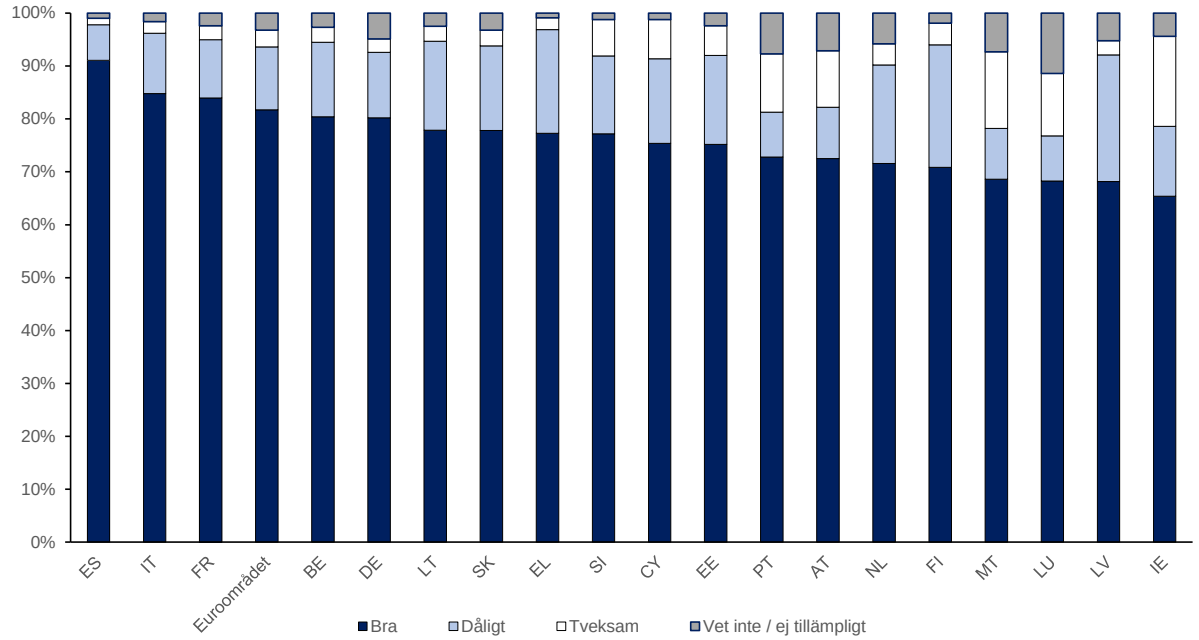
Diagram 22: EU-medborgarnas åsikter om huruvida Sure-lån var en bra idé (% av totala antalet svar)

[38] För att bättre förstå den roll som Sure spelade vid inrättandet och användningen av system för korttidsarbete och liknande åtgärder på nationell nivå under covid-19-pandemin begärde kommissionen direkt synpunkter från medlemsstaternas myndigheter genom ett frågeformulär som lämnades till sysselsättningskommittén. Av de 19 medlemsstater som ansökte om stöd från Sure besvarade 15 frågeformuläret.

[39] Bulgarien, Cypern, Grekland, Kroatien, Ungern, Litauen, Lettland, Rumänien och Slovenien. Ungern beslutade att finansiera sitt nya system för korttidsarbete med hjälp av de europeiska struktur- och investeringsfonderna i stället för Sure.

[40] Belgien, Spanien, Irland och Italien.

[41] Lagarna om dessa ”liknande” system stiftades före den 2 april (i Cypern, Grekland, Irland, Polen och Slovenien), efter den 2 april (i Spanien, Ungern och Tjeckien) eller vid olika tidpunkter under krisen mellan mars och juli 2020 (i Belgien, Italien, Litauen, Lettland, Malta och Rumänien).



Källa: *Eurobarometerundersökning publicerad i december 2021 och genomförd i länderna i euroområdet i oktober och november 2021. Se fotnot 37.*

För det tredje gjorde Sure att medlemsstaterna med tillförsikt kunde öka sin upplåning och sina utgifter för relaterade åtgärder mer än de annars hade gjort. Till det bidrog framför allt att stödet fanns tillgängligt till mycket låga räntor och med lång löptid, vilket var fallet när det gäller Sure, och att det utgjorde ett tidigt inslag i EU:s politiska åtgärder i ett skede då osäkerheten fortfarande var stor. En majoritet av de mottagande medlemsstaterna uppgav att Sure-stödet bidrog till att tillfälligt öka omfattningen av och generositeten i systemen för korttidsarbete och liknande åtgärder samt den övergripande finansieringen av åtgärder för att hantera covid-19-krisen[42]. Sex medlemsstater uppgav att budgeten för deras respektive system för korttidsarbete hade ökats efter det att kommissionen föreslagit att Sure skulle inrättas. I två av dessa fall ansågs Sure ha haft stort inflytande över beslutet.

Faktaruta 2: Modellsimuleringar i illustrativt syfte av effekterna av de system för korttidsarbete som finansierats genom Sure

I denna faktaruta har kommissionens globala modell för flera länder (GM) använts för att simulera effekterna av Sure-finansierade system för korttidsarbete under covid-19-pandemin[43].

(i) Metod

GM-modellen är en modell av en öppen ekonomi som kommissionen använder för att analysera

[42] Enligt undersökningen i sysselsättningskommittén.

[43] GM-modellen är en strukturell makroekonomisk modell enligt den nykeynesianistiska traditionen. Den har tagits fram gemensamt av generaldirektoratet för ekonomiska och finansiella frågor och Europeiska kommissionens gemensamma forskningscentrum. För en detaljerad beskrivning av kärnan i GM-modellen, se A. Albonico, L. Calès, R. Cardani, O. Croitorov, F. Di Dio, F. Ferroni, M. Giovannini, S. Hohberger, B. Pataracchia, F. Pericoli, P. Pfeiffer, R. Raciborski, M. Ratto, W. Roeger & L. Vogel (2019). ”The Global Multi-Country Model (GM): an Estimated DSGE Model for the Euro Area Countries”. *ECFIN Discussion Paper No. 102.* Europeiska kommissionen.

konjunktursvängningar och makroekonomiska stabiliseringsåtgärder. Beteendeparametrarna skattas med bayesiansk metodik, och modellen används regelbundet i underlaget till kommissionens ekonomiska prognoser för Europa.

GM-modellen används i detta sammanhang för att studera effekterna av de system för korttidsarbete som finansierats genom Sure, vilket även omfattar lönesubventioner och liknande stöd för egenföretagare (men inte andra åtgärder såsom hälsorelaterade åtgärder). Eftersom modellen är uppdelad i två regioner, euroområdet (20 medlemsstater) och resten av världen, analyserar den bara effekterna av de Sure-medel som betalats ut till de 14 mottagande medlemsstaterna i valutaunionen, dvs. ungefär 72 miljarder euro (73 % av det totala Sure-stödet). Det största beloppet användes under andra kvartalet 2020 och uppgick till ca 1 % av euroområdets BNP för kvartalet.

(ii) Effektkanaler

För att bättre fånga upp effekterna av systemen för korttidsarbete har GM-modellen förstärkts med en mer omfattande arbetsmarknadsstruktur. Det gör det möjligt att skilja mellan den extensiva marginalen (antalet anställda) och den intensiva marginalen (timmar per anställd), och mellan avtalsenliga avlönade timmar och faktiskt arbetade timmar. Genom att subventionera icke arbetade timmar under tillfälliga negativa chocker leder system för korttidsarbete till bevarande av sysselsättning i termer av antal anställda. System för korttidsarbete kan med andra ord uppmuntra företag att anpassa arbetet genom minskad arbetstid i stället för uppsägningar.

Förutom att förebygga uppsägningar påskyndar korttidsarbete den ekonomiska återhämtningen. Genom att arbetsgivarna kan behålla personalen tack vare systemen för korttidsarbete undviker de också kostsamma förfaranden för avgångar, nyrekryteringar och utbildning under den kommande ekonomiska uppgången. Denna kostnadsbesparingskanal är av särskild betydelse under djupa lågkonjunkturer då likviditetsbegränsningar och svagare balansräkningar försämrar företagens förmåga att undvika uppsägningar.

Genom att minska arbetslösheten bidrar korttidsarbete dessutom till att stabilisera arbetstagarnas inkomster och konsumtionsefterfrågan. Sammantaget kan system för korttidsarbete mildra de negativa effekterna av negativa chocker på arbetsmarknaden och bidra till en mer motståndskraftig ekonomi.

(iii) Simulering och resultat

De system för korttidsarbete som finansierat genom Sure betraktas i denna modellering som ett diskretionärt statligt ingripande för att subventionera ej arbetade timmar. Detta statliga ingripande, som har anpassats till storleken på Sure, gör det möjligt att på ett schematiskt sätt uppskatta hur många förlorade arbetstillfällen som förhindrats.

Baserat på de kanaler som beskrivs ovan tyder ”standardsimuleringar” med modellen på att de system för korttidsarbete som finansierats genom Sure har haft en betydande positiv inverkan på sysselsättningen genom att förhindra förlusten av ca 0,75 miljoner arbetstillfällen i euroområdet.

Resultaten av dessa ”standardsimuleringar” kan dock eventuellt underskatta de potentiella effekterna av förlorade arbetstillfällen under en djup lågkonjunktur som den som orsakades av covid-19-pandemin. Undersökningar visar att lönestelhet och begränsningar av företagens likviditet i hög grad kan förstärka fluktuationer i sysselsättningen[44]. Detta överensstämmer också med empiriska bevis som visar att arbetslösheten stiger snabbare under konjunkturnedgångar än den faller under konjunkturuppgångar[45]. För att fånga upp denna egenskap tas i ett scenario med en djup lågkonjunktur hänsyn till en högre elasticitet mellan sysselsättning och produktion[46]. Om man tar hänsyn till denna dynamik i arbetslöshetsnivån *skulle antalet räddade arbetstillfällen uppgå till närmare 1 miljon i euroområdet*. Med

[44] Se t.ex. 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] Om asymmetrier i konjunkturcyklerna i OECD, se t.ex. Abbritti, M. & Fahr, S. (2013). ”Downward wage rigidity and business cycle asymmetries”. *Journal of Monetary Economics*, 60(7), 871–886.

[46] För att fånga upp denna egenskap har modellens parameter för kostnader för justering av sysselsättningen halverats. Även om parametriseringen är schematisk överensstämmer den i stort sett med Gehrke och Hochmuth, som visar att effekterna på sysselsättningen efter en diskretionär korttidsarbetschock kan fördubblas i en djupare lågkonjunktur. Se Gehrke, B. & Hochmuth, B., (2021), ”Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy”, *Scandinavian Journal of Economics*, 123, nr 1, s. 144–183.

andra ord skulle arbetslöshetsnivån i euroområdet utan de system för korttidsarbete som finansierats genom Sure ha uppgått till 8,6 % 2020 (i stället för den nivå på 8,0 % som konstaterats).

Sammantaget tyder dessa schematiska simuleringar på att ett betydande antal arbetstillfällen räddades, i samma storleksordning som i uppskattningarna enligt Okuns lag på sidan 23. Till skillnad från den analys baserad på Okuns lag som presenteras i diagram 16 har denna analys fokuserat på effekterna av de system för korttidsarbete som finansierats genom Sure snarare än på de övergripande politiska åtgärderna mot covid-19.

(iv) Reservationer

Simuleringarna visar att Sure haft en stor inverkan på sysselsättningen tack vare systemen för korttidsarbete. Man behöver dock ha vissa reservationer i åtanke vid tolkningen av resultaten, framför allt följande positiva och negativa effekter:

- (+) Korttidsarbete kan i princip motverka ytterligare minskning av efterfrågan som är förknippad med rädsla för arbetslöshet. Modelleringen tar inte hänsyn till dessa tillkommande positiva stabiliseringseffekter som uppstår genom minskat buffertsparande[47]. Fördelarna med systemen för korttidsarbete som automatiska stabilisatorer skulle dessutom kunna vara större än fördelarna med det diskretionära statliga ingripande som finansierats genom Sure[48].
- (+) Genom att skydda arbetstillfällen och sysselsättningen kan system för korttidsarbete förhindra märkningseffekter till följd av arbetslöshet, såsom kompetensförlust och att personer avskräcks från att delta på arbetsmarknaden.
- (–) När de gäller negativa effekter tar simuleringarna inte hänsyn till eventuella negativa omfördelningseffekter på arbetsmarknaden, eftersom korttidsarbete kan avskräcka arbetstagare från att byta till mer produktiva företag eller sektorer. Den mycket snabba ekonomiska återhämtningen i euroområdet 2021 och Sure-instrumentets tillfälliga karaktär tyder dock på att detta var en andrahandseffekt.
- (–) Modellen tar dessutom inte hänsyn till eventuella problem med moralisk risk, till exempel att det skapas incitament för arbetsgivare att minska arbetstimmarna mer än nödvändigt under korttidsarbete. Det finns dock empiriska bevis som tyder på att detta problem är relativt begränsat[49].

3.2 Uppskattning av Sures inverkan 2021 och därefter: underlättad ekonomisk återhämtning

Skyddet av sysselsättningen under pandemins första två år bidrog till att den ekonomiska återhämtningen gick snabbare 2021 än vid tidigare kriser. För det första återgick BNP och arbetslösheten i de medlemsstater som fick Sure-stöd mycket snabbare till nivåerna före krisen än vad som var fallet efter den globala finanskrisen och skuldkrisen i euroområdet (diagram 23). Detta skedde trots att de senare pandemiutbrotten gjorde det nödvändigt att återinföra restriktioner under 2021[50]. För det andra fortsatte den ekonomiska tillväxten under 2022, trots Rysslands invasion av Ukraina och den humanitära kris och energikris som den ledde till, och förutses i kommissionens vårprognos 2023 att fortsätta under 2023, om än i långsammare takt[51].

[47] Dengler och Gehrke bedömer att korttidsarbetets stabilseringspotential kan öka med 55 % om man tar hänsyn till buffertsparande. Se Dengler, T. & Gehrke, B. (2021). ”Short-time work and precautionary savings”, *IZA DP* nr 14329.

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

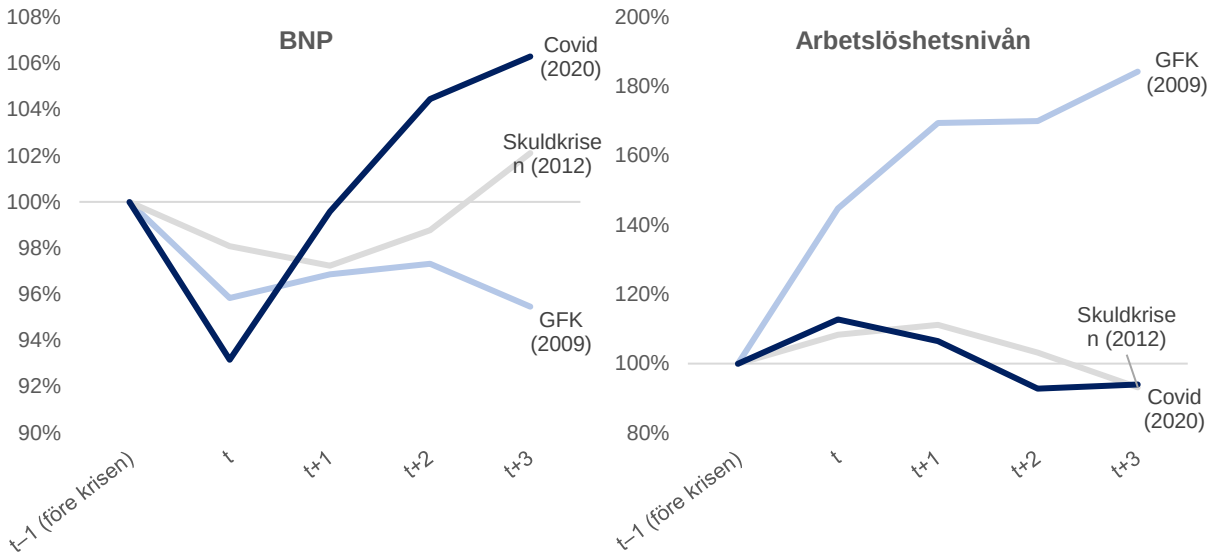
[49] Se Giupponi G. & Landais C., ”Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work”, *The Review of Economic Studies*, (2022), samt Giupponi G., Landais, C. & Lapeyre, A. (2022). ”Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?”. *Journal of Economic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

[50] Det bör dock noteras att den globala finanskrisens karaktär, särskilt den abrupta skuldminskning som den tvingade fram inom den privata sektorn, medförde särskilt allvarliga konsekvenser för verksamhet och sysselsättning, oavsett vilka åtgärder för sysselsättning som kunde ha vidtagits.

[51] Europeiska kommissionens generaldirektorat för ekonomiska och finansiella frågor (2023): *European Economic Forecast: Spring 2023*.

Trots detta är återhämtningen starkare än den var i samma skede efter den globala finanskrisen och skuldkrisen i euroområdet, med tanke på att EU:s ekonomi under 2021 återgick till den produktionsnivå som rådde före pandemin, medan produktionsnivån i samma skede under de två tidigare kriserna låg långt under den nivå som rått före krisen. Det tyder på att det faktum att den tillgängliga arbetskraften kunde stanna kvar hos företagen via system för korttidsarbete och liknande åtgärder i samband med covid-19-pandemin bidrog till en snabb återhämtning, trots den svåra epidemiologiska situationen 2021[52].

Diagram 23: Historisk jämförelse av återhämtningen av BNP och sysselsättning efter en kris



Källa: *Ameco (kommissionens vårprognos 2023), Eurostat*

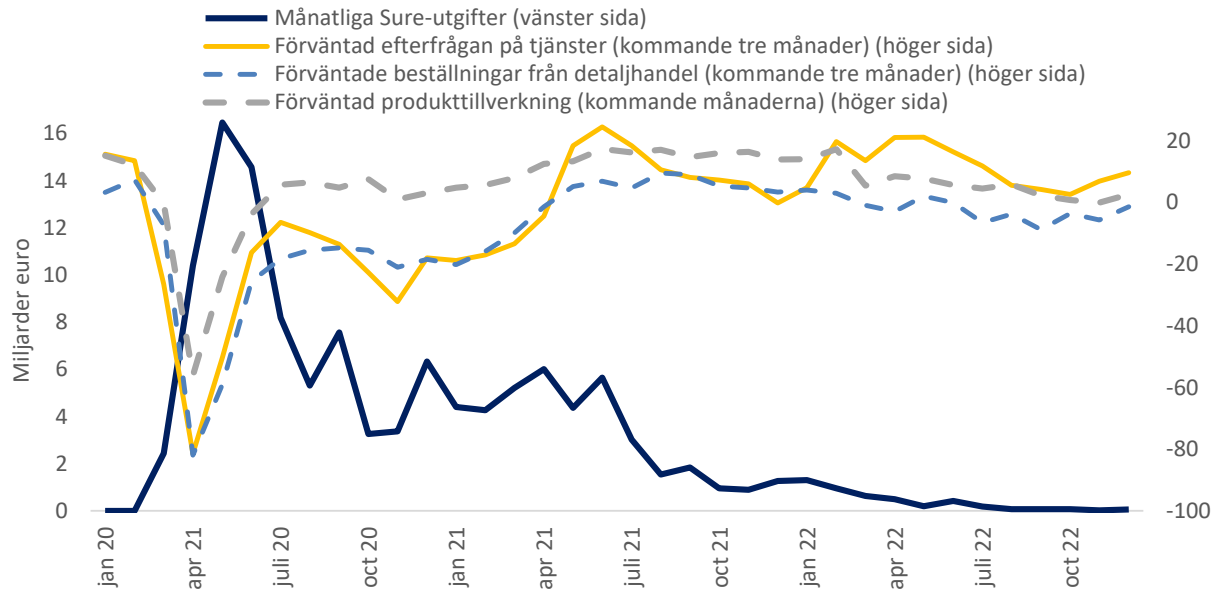
Anm.: Diagrammet visar sammanlagd BNP och genomsnittlig arbetslöshet i de medlemsstater som mottog Sure-stöd. Tidsperioden t–1 avser året före respektive kris. t = 2009 för den globala finanskrisen (GFK); t = 2012 för skuldkrisen i euroområdet (Skuldkrisen); t = 2020 för covid-krisen (Covid). t+3 för covid-krisen avser 2023.

Uppgifter från undersökningar visar att Sure stödde verksamheten inom de ekonomiska sektorer som drabbades hårdast av pandemin 2021. EU:s konjunkturundersökning visade att de hårdast drabbade tjänstesektorerna i de mottagande medlemsstaterna (hotell, mat och dryck, resebyråer, idrottsverksamhet och andra personliga tjänster) fortsatte att brottas med svag efterfrågan och lågt förtroende, särskilt under första halvåret 2021 (diagram 24). Tillverkningsindustrin påverkades däremot mindre av restriktionerna i början av 2021 och uppvisade bättre resultat. Såsom framgår av diagram 12 gick den största andelen av Sure-utgifterna till sektorerna hotell och restaurang samt grossist- och detaljhandel. Det tyder på att Sure har lyckats ta itu med de mest akuta behoven genom att stödja de värst drabbade sektorerna[53].

[52] Mer information finns i Europeiska kommissionen (2022), *Quarterly Report on the Euro Area*, avsnitt III, vol. 21, nr 2. Av denna rapport framgår det att Sure inte minskade arbetskraftens rörlighet, vilket är relevant för en effektiv omfördelning av resurser efter pandemiutbrottet och dess strukturella effekter på EU:s ekonomi.

[53] Av detta kan man sluta sig till att Sure förmodligen tillhandahöll nödvändigt stöd i första hand. Se även fotnot 52.

Diagram 24: Efterfrågan inom tjänstesektorn och Sure-utgifter



Källa: *EU-programmet för konjunkturundersökningar, mars 2023; medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*
Anm.: För tjänster visas ett genomsnittligt index för logi, mat och dryck, resebyråer, idrottsaktiviteter och andra personliga tjänster.

3.3 Den direkta ekonomiska effekten: räntebesparingar

Medlemsstaterna beräknas ha sparat totalt 9 miljarder euro i räntebetalningar genom att få ekonomiskt stöd genom Sure. Detta belopp baseras på alla nio emissionerna av Sure, fram till utbetalningen den 14 december 2022 (tabell 4)[54]. Dessa besparingar berodde på att Sure-lånen hade en lägre ränta än den som medlemsstaterna skulle ha betalat om de själva hade emitterat statspapper med en genomsnittlig löptid på nästan 15 år[55]. Den lägre räntan beror på att EU har ett högt kreditbetyg och på att Sure-obligationerna är likvida[56]. De största besparingarna gjorde medlemsstater med lägre kreditbetyg.

Tabell 4: Räntebesparingar per medlemsstat

Medlemsstat	Utbetalat belopp (i miljarder euro)	Genomsnittlig spread	Genomsnittlig löptid	Räntebesparingar (i miljarder euro)	Räntebesparingar (% av utbetalat belopp)
Belgien	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7

[54] Ytterligare uppgifter om metoden finns i avsnitt III i *Quarterly Report on the Euro Area*, vol. 20, nr 2 (2021).
[55] Dessa uppskattningar utesluter eventuella ytterligare förtroendeeffekter som nya krisinstrument, däribland Sure, kan ha haft på de ekonomiska aktörernas förtroende och räntespreaden för medlemsstaternas statslån. Dessutom kunde medlemsstaterna minska sin egen emission av statspapper under dessa finansieringsperioder, vilket sannolikt förbättrade de villkor som de kunde uppnå genom den emissionen.
[56] EU har ett AAA-kreditbetyg från Fitch, Moody's, DBRS och Scope och ett AA-kreditbetyg (stabil utsikt) från Standard & Poor's.

Cypern	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Grekland	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Spanien	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Kroatien	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Ungern*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italien	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Litauen	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Lettland	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polen	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portugal	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Rumänien	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovenien	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovakien	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgarien	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irland	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Tjeckien**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estland***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Totalt	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Anm.: Räntebesparingarna beräknas per obligation och summeras över emissionsdatum och löptid.

** Ungern har endast emitterat två tioåriga och trettioåriga eurodenominerade obligationer sedan 2020, båda i november 2020. Med hjälp av dessa två obligationer extrapolerades spreaden mellan avkastningskurvan i nationell valuta och i euro vid andra löptider och andra emissionsdatum.*

*** Uppgifter om emittering av eurodenominerade obligationer i Tjeckien 2022 fanns inte tillgängliga. Tjeckiens räntebesparingar baseras enbart på den första utbetalningen på 2 miljarder euro till Tjeckien 2021.*

**** Estland har endast emitterat en utestående tioårig obligation. Inga uppgifter fanns tillgängliga för andra löptider. Spreaden med EU:s sociala obligation inom Sure vid dessa andra löptider antas vara nära noll.*

IV. INFORMATION OM NATIONELLA KONTROLL- OCH REVISIONSSYSTEM

4.1 En andra enkät om nationella system för förhands- och efterhandskontroller, inklusive revisioner

Kommissionen genomförde den första enkäten om nationella kontroller och revisioner i början av 2022 för att ta reda på hur medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter enligt låneavtalet. Resultaten rapporterades i den tredje halvårsrapporten om Sure[57]. De viktigaste resultaten var att de institutioner som utför kontroll och revision av de åtgärder som fått stöd genom Sure fanns på plats i nästan alla medlemsstaterna redan före covid-19-pandemin. Alla medlemsstaterna kontrollerade åtgärder som fick stöd inom ramen för Sure och kontrollerade att kriterierna för stödberättigande var uppfyllda. I alla medlemsstater utom en ledde kontroller och revisioner till att oriktigheter eller bedrägerier upptäcktes. I samtliga fall genomfördes undersökningar. I de fall där oriktigheter eller bedrägerier har bekräftats har alla medlemsstaterna återvunnit eller är i färd med att återvinna felaktigt använda medel, med eller utan rättsliga åtgärder.

[57] I den tredje halvårsrapporten erinrade kommissionen också om rapporteringsskyldigheten om kontroll och revisioner för kommissionens som långivare och medlemsstaterna som låntagare.

Syftet med uppföljningsenkäten var att få ytterligare information om hur medlemsstaterna uppfyller de lagstadgade minimikraven, i synnerhet om efterhandskontroller, inklusive revisioner. Den första enkäten visade att ytterligare förklaringar behövdes från medlemsstaterna av förekomsten och omfattningen av efterhandskontroller, inklusive revisioner. Förtydlighets skull görs i den enkätundersökning som genomfördes i början av 2023 åtskillnad mellan förhandskontroller (som görs innan medlen betalas ut) och efterhandskontroller (som görs efter att medlen har betalats ut)[58]. Syftet var att uppdatera informationen om förhandskontroller och få ytterligare förklaringar av förekomsten och omfattningen av efterhandskontroller, inklusive revisioner.

Ett ytterligare mål var att samla in information som kan hjälpa kommissionen att genomföra Europeiska unionens revisionsrättens rekommendation. År 2022 genomförde Europeiska revisionsrätten en revision av Sures prestation och utfärdade en rekommendation, bland annat om revision och kontroll[59]. Uppföljningsenkäten är ett första steg i genomförandet av rekommendationen. Enkäten samlade in uppgifter om i) risken för oriktigheter eller bedrägerier i de åtgärder som stöds genom Sure baserat på medlemsstaternas iakttagelser eller bedömningar, ii) omfattningen av förhands- och efterhandskontroller av åtgärder som bedöms löpa högst risk för oriktigheter eller bedrägerier, och iii) förekomsten av oriktigheter eller bedrägerier.

Resultaten från den första enkäten och från uppföljningsenkäten är samstämmiga och bekräftar att medlemsstaterna uppfyllde sina rättsliga skyldigheter enligt låneavtalen[60]. Sammantaget visar resultaten från de båda enkätundersökningar som genomfördes i början av 2022 och 2023 att alla medlemsstaterna uppgav sig ha kontrollerat alla åtgärder som fick stöd från Sure, inbegripet de som löpte högst risk för oriktigheter eller bedrägerier, genom antingen förhands- eller efterhandskontroller (eller bådadera). I de fall där oriktigheter eller bedrägerier bekräftades har alla medlemsstaterna återvunnit eller är i färd med att återvinna felaktigt använda medel, med eller utan rättsliga åtgärder. I de fall bedrägerier förekom vidtog dessutom alla medlemsstaterna åtgärder utöver att återkräva felaktigt använda medel, såsom att inleda brottsutredningar.

[58] Förhandskontroller är kontroller som görs *innan* medel betalas ut. De utförs vanligtvis av genomförandeorgan, dvs. organ som tillhandahåller medlen till slutmottagarna. Efterhandskontroller är kontroller som görs *efter* det att medel har betalats ut. De kan omfatta kontroller och revisioner som utförs av avdelningar som inte lyder under de avdelningar inom genomförandeorganet som genomför utbetalningarna (t.ex. ett ministeriums internrevision), och även revisioner som utförs av organ som är oberoende i förhållande till genomförandeorganet (t.ex. ett revisionsorgan eller en revisionsmyndighet).

[59] Europeiska revisionsrätten rekommenderar att kommissionen utvärderar erfarenheterna av Sure, vilket även omfattar huruvida ramen för Sure var ändamålsenlig när det gäller att minska risken för oriktigheter och bedrägerier, med tanke på de fall som medlemsstaterna rapporterat. Se den särskilda rapporten 28/2022 *Europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure)*.

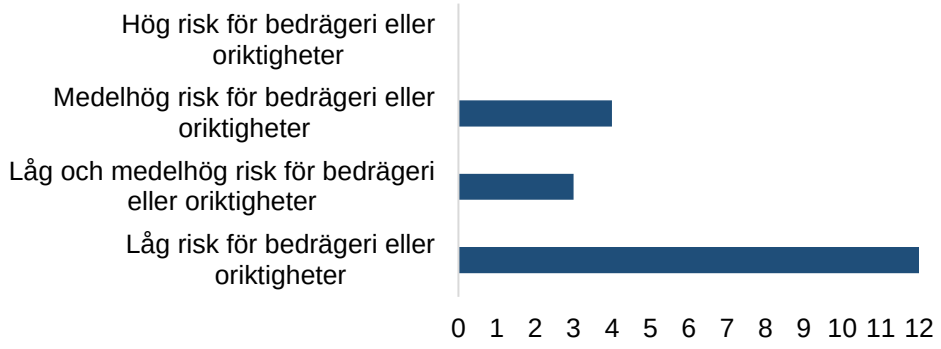
[60] I enlighet med artikel 13.1 i Sure-förordningen och artikel 220.5 i budgetförordningen, och i enlighet med låneavtalet, bör varje medlemsstat som utnyttjar Sure regelbundet kontrollera att de belopp som lånats inom ramen för faciliteten används i enlighet med Sure-förordningen, rådets genomförandebeslut och låneavtalet, och se till att lämpliga åtgärder har vidtagits för att förhindra oriktigheter eller bedrägerier. Vid felaktig användning av de upplånade medlen bör medlemsstaten vidta rättsliga åtgärder för att återvinna medlen. Detta kompletteras av medlemsstatens skyldighet att utreda och behandla fall av bedrägeri, korruption eller annan olaglig verksamhet som skadar EU:s ekonomiska intressen i samband med förvaltningen av lånet.

I detta avsnitt ges en sammanfattning av medlemsstaternas svar på uppföljningsenkäten. I avsnitt 4.2 behandlas risken för bedrägerier eller oriktigheter i de åtgärder som fått stöd genom Sure, inbegripet riskfaktorerna. Avsnitt 4.3 behandlar omfattningen av förhands- och efterhandskontroller och ger exempel på kontroller. Avsnitt 4.4 fokuserar på de Sure-stödda åtgärder som löpte högst risk för bedrägerier eller oriktigheter och hur dessa kontrollerades. Slutligen ges i avsnitt 4.5 information om förekomsten av oriktigheter eller bedrägerier, återvinningsgrad och andra åtgärder som vidtagits för att hantera oriktigheter eller bedrägerier.

4.2 Risken för bedrägerier eller oriktigheter i de åtgärder som fått stöd genom Sure

Inga medlemsstater anser att de åtgärder som fått stöd från Sure löper hög risk för oriktigheter eller bedrägerier (diagram 25). Tolv medlemsstater anser att alla åtgärder som fått stöd genom Sure löper låg risk och fyra medlemsstater anser att de löper medelhög risk, medan tre medlemsstater anser att vissa åtgärder löper låg risk och övriga medelhög risk. Flera medlemsstater uppgav att deras efterhandskontroller, inklusive revisioner, inte hade upptäckt någon betydande omfattning av oriktigheter eller bedrägerier. Detta har också bekräftats av en empirisk undersökning av det italienska systemet för korttidsarbete (*Cassa Integrazione Guadagni*, CIG) i den största mottagande medlemsstaten.

Diagram 25: Riskbedömning av åtgärder som stöds av Sure (antal medlemsstater)



Källa: *medlemsstaternas enkätsvar*.

Den låga risk för oriktigheter eller bedrägerier som en stor majoritet av medlemsstaterna rapporterade förklaras i många fall av lagstadgade och tydliga villkor för stödberättigande som kontrollerades i efterhand. Flera medlemsstater uppgav att genomförandet av automatiska förhandskontroller, såsom dubbelkontroller av att de uppgifter som de sökande angett överensstämmer med uppgifterna i olika administrativa register eller socialförsäkringsregister, bidrog till att undvika utbetalningar av felaktiga förmåner och därmed minskade risken för oriktigheter eller bedrägerier. Vissa medlemsstater ansåg att de åtgärder som fått stöd genom Sure löpte låg risk för oriktigheter eller bedrägerier på grund av sin utformning, eftersom stödet beräknades med hjälp av information som redan fanns tillgänglig i administrativa register, i vissa fall även före covid-19-pandemin. När det gäller hälsorelaterade åtgärder uppgavs tydliga upphandlingskriterier som förklaring till den låga risken för oriktigheter eller bedrägerier.

Medelhög risk för oriktigheter eller bedrägerier rapporterades i ett fåtal medlemsstater med begränsade förhandskontroller. Detta var framför allt fallet i början av pandemin när antalet sökande under en kort tid ökade drastiskt samtidigt som de behövde ges stöd så snabbt

som möjligt. I vissa fall kunde dessutom inte kriterierna för stödberättigande kontrolleras i förhand, eftersom uppgifterna (om t.ex. inkomstminskningarnas omfattning) inte ännu fanns tillgängliga. I dessa fall baserades utbetalningarna på en försäkran på heder och samvete från de sökande i vilken de uppgav att de uppfyllde samtliga kriterier för stödberättigande. Medlemsstaterna införde efterhandskontroller för att kontrollera att uppgifterna i sökandenas självbedömningar var korrekta, och stärkte även successivt sina förhandskontroller efter den första vågen av ansökningar.

4.3 Omfattning och typ av förhands- och efterhandskontroller, inklusive revisioner

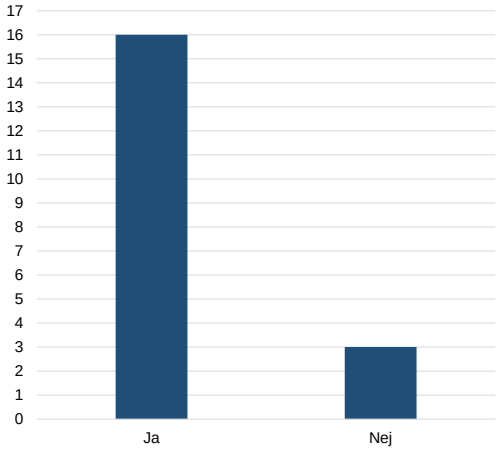
Nästan alla medlemsstaterna rapporterade att de hade genomfört förhandskontroller av *samtliga* åtgärder fått stöd från Sure (diagram 26). Tre mottagande medlemsstater uppgav att de inte kontrollerade vissa av sina åtgärder i förhand av olika skäl, såsom ett mycket stort antal sökande och begränsad institutionell kapacitet att behandla ansökningar inom en snäv tidsram. I vissa fall uppgavs att förhandskontroller inte behövdes, eftersom förmånerna beräknades av myndigheterna själva baserat på tidigare uppgifter om de sökande. Medlemsstaterna uppvägde avsaknaden av förhandskontroller genom efterhandskontroller.

Exempel på förhandskontroller[61]:

- Kontroller i administrativa register/socialförsäkringsregister för att kontrollera arbetsgivarens status (om arbetsgivaren är verksam inom en stödberättigande ekonomisk verksamhet, datum för registrering av verksamheten, information om omsättning), personens status (om personen är anställd eller inte, om anställningsavtalet tillfälligt har upphävts eller inte, om arbetstiden har förkortats eller inte, om personen får andra förmåner eller inte), belopp som begärts, barnets ålder (för förmåner vid föräldraledighet), och om skatteskulder har betalats.
- När det gäller sjukfrånvaro uppgavs att intyg om arbetsoförmåga som utfärdats av läkare krävdes innan förmånerna betalades ut.
- När det gäller hälsorelaterade åtgärder uppgavs att högsta ledningen och sjukförsäkringsgivaren måste godkänna villkoren för extratimmar och högre lön för hälso- och sjukvårdpersonal.

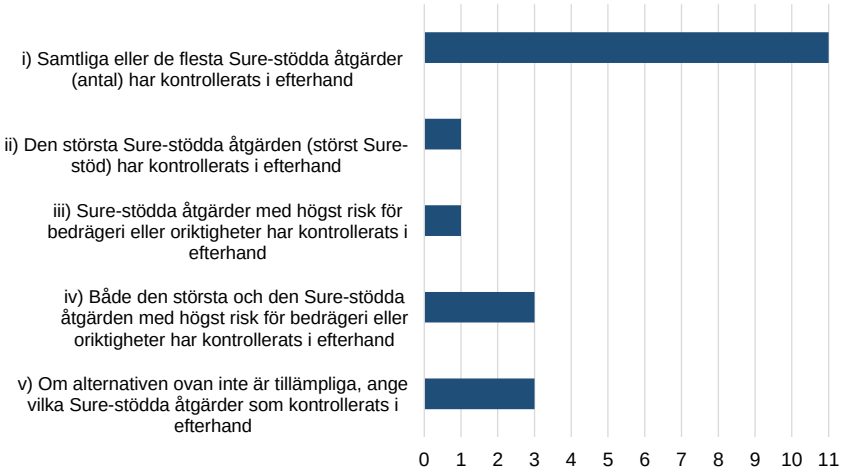
[61] Institutionerna med ansvar för förhandskontroller inom ramen för Sure beskrivs i den tredje halvårsrapporten om Sure.

Diagram 26: Förekomst av förhandskontroller av *samtliga* åtgärder som stöds av Sure (antal medlemsstater)



Källa: *medlemsstaternas enkätsvar.*

Diagram 27: Omfattningen av efterhandskontroller, inklusive revisioner (antal medlemsstater)



Källa: *medlemsstaternas enkätsvar.*

Fler än hälften av medlemsstaterna rapporterade att de hade genomfört efterhandskontroller av alla eller de flesta åtgärder som fått stöd från Sure, och de flesta planerar inga ytterligare efterhandskontroller (diagram 27 i). Fem medlemsstater uppgav att de hade kontrollerat antingen den största åtgärden eller den åtgärd som löpte högst risk för bedrägerier eller oriktigheter, eller bådadera, och fortfarande planerade ytterligare efterhandskontroller (diagram 27 ii–iv). Två medlemsstater har genomfört efterhandskontroller av åtminstone en av de åtgärder som fått stöd genom Sure och planerar ytterligare efterhandskontroller, inklusive revisioner, under 2023. Den återstående medlemsstaten planerar att genomföra revisioner under första halvåret 2023 av alla åtgärder som fått stöd genom Sure (diagram 27 v).

Exempel på efterhandskontroller[62]:

- Revisioner av utgifter för åtgärder som fått stöd genom Sure utförda av ett oberoende revisionsorgan som ett led i budgetgenomförandet. Ett oberoende revisionsorgan har till exempel kontrollerat om de lagstadgade förmånerna har tilldelats och utbetalats till stödmottagarna på korrekt sätt.
- Ekonomiska kontroller av stödmottagarnas omsättning/inkomster för att bedöma stödberättigande och utbetalning av korrekta belopp, kontroller av att arbetsgivare har betalat full lön till anställda och inte avslutat deras anställning (t.ex. under den period för

[62] Institutionerna med ansvar för efterhandskontroller inom ramen för Sure beskrivs i den tredje halvårsrapporten om Sure. Samordning mellan olika institutioner (t.ex. centrala, regionala och lokala kontor) uppgavs vara viktig för att identifiera fall av misstänkta eller bekräftade oriktigheter

vilken ersättning har betalats ut), kontroller för att förhindra att stödmottagarna mottog stöd från andra, oförenliga källor (t.ex. arbetslöshetsersättning), och kontroller utförda av ministerier av att de lokala arbetsförmedlingarnas utgifter var korrekta.

- När det gäller hälsorelaterade åtgärder uppgavs att revisioner genomfördes av både offentliga upphandlingar och av de sjukförsäkringsfonder som tillhandahöll stöd till sjukhus för att täcka kostnaderna för ytterligare personalbehov.

Efterhandskontrollerna var ofta riskbaserade och utfördes på ett urval av stödmottagare. Efterhandskontrollerna var inriktade på de stödmottagare där risken för missbruk av de tilldelade medlen hade identifierats som störst. Det uppgavs till exempel att efterhandskontrollerna var inriktade på företag som exempelvis i) rekryterade ny personal eller som hade en stor andel personal med arbetsuppgifter lämpade för distansarbete samtidigt som de använde sig av system för korttidsarbete eller liknande åtgärder, ii) antingen hade återupptagit sin verksamhet eller inrättats nyligen och sedan lade ner sin verksamhet när stödet upphörde, iii) anpassade sin rättsliga status eller anställdas anställningsavtal för att bli stödberättigade, och iv) redan tidigare hade varit inblandade i oriktigheter eller bedrägerier. I vissa fall gjordes riskbedömningar på grundval av resultaten från efterhandskontroller av liknande åtgärder (som t.ex. finansierades av Europeiska socialfonden). Det uppgavs också att efterhandskontrollerna antingen var slumpmässiga eller rörde *samtliga* stödmottagare, men bara under en begränsad tid (t.ex. ett par månader).

Alla medlemsstaterna rapporterade att de hade genomfört förhands- eller efterhandskontroller (eller bådadera) av de åtgärder som fått stöd från Sure. De åtgärder som inte kontrollerades i förhand kontrollerades i efterhand för att säkerställa att de åtgärder som finansierades genom Sure utnyttjades korrekt[63].

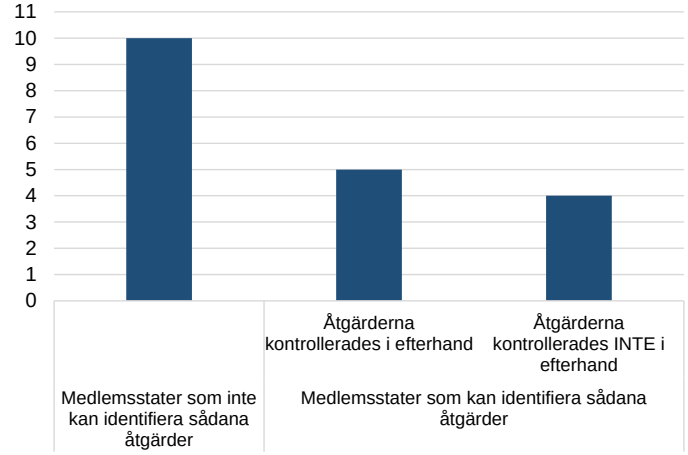
4.4 Kontroller av åtgärder med högst risk för oriktigheter eller bedrägerier

De flesta av medlemsstaterna kunde inte fastställa vilka åtgärder som fått stöd från Sure som löpte högst risk för oriktigheter eller bedrägerier (diagram 28). Det viktigaste skälet var att åtgärder som stöds av Sure anses löpa låg risk för oriktigheter eller bedrägerier. Fyra medlemsstater ansåg att risken för oriktigheter eller bedrägerier var högst för stödåtgärderna för egenföretagare, antingen på grund av begränsade förhandskontroller (eftersom man ville ge stödet så snabbt som möjligt) eller på grund av oriktigheter som konstaterades vid efterhandskontroller.

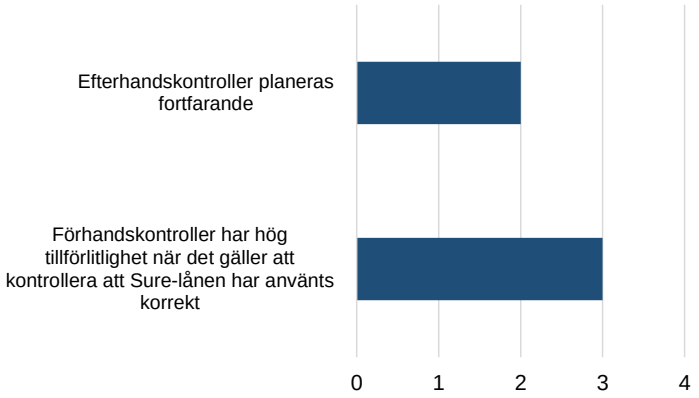
Diagram 28: Sure-stödda åtgärder som löper högst risk för oriktigheter eller bedrägerier (antal medlemsstater)

Diagram 29: Åtgärder som vidtagits eller planerats för de Sure-stödda åtgärder som löper högst risk för oriktigheter eller bedrägerier och som inte kontrolleras i efterhand (antal medlemsstater)

[63] En medlemsstat lämnade enbart uppgifter om kontroller och revisioner av arbetsmarknadsåtgärder.



Källa: *medlemsstaternas enkätsvar.*



Källa: *medlemsstaternas enkätsvar.*

De medlemsstater som fastställde vilka Sure-stödda åtgärder som löpte högst risk för oriktigheter och bedrägerier vidtog åtgärder för att säkerställa att medlen användes korrekt. Alla (nio) medlemsstater som fastställde vilka Sure-stödda åtgärder som löpte högst risk för oriktigheter och bedrägerier kontrollerade dessa åtgärder i förhand[64]. Fem medlemsstater uppgav dessutom att de utförde efterhandskontroller av dem (diagram 28). De fyra medlemsstater som inte utförde efterhandskontroller av sådana åtgärder uppgav att de antingen fortfarande planerar efterhandskontroller eller att förhandskontrollerna har hög tillförlitlighet när det gäller att säkerställa att utgifterna användes korrekt (diagram 29).

4.5 Förekomsten av oriktigheter eller bedrägerier samt korrigerande åtgärder

De belopp som ska återkrävas – som ett mått på förekomsten av oriktigheter och bedrägerier – har för den största Sure-stödda åtgärden i de flesta fall legat under 2 % av de totala utgifterna (diagram 30). Dessa uppgifter är dock bara vägledande och är inte jämförbara mellan länder på grund av olika mätmetoder[65]. Vissa medlemsstater uppgav att de belopp som ska återkrävas inbegriper böter som påförts på grund av bedrägeri.

Elva av 15 medlemsstater har hittills återvunnit mer än 75 % av det totala belopp som ska återbetalas (diagram 31). I vissa medlemsstater skulle återvinningsgraden kunnat ha varit högre om till exempel tvistlösning utanför domstol som möjliggjorde återbetalning i form av delbetalningar också hade övervägts.

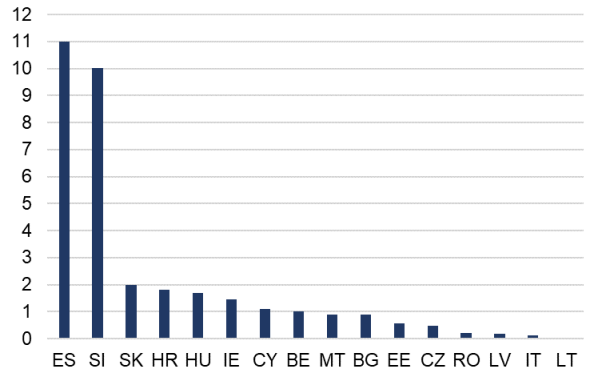
Alla medlemsstaterna upptäckte oriktigheter, och omkring två tredjedelar av medlemsstaterna upptäckte även bedrägerier. I de fall bedrägerier förekom vidtog alla medlemsstaterna åtgärder utöver att återkräva felaktigt använda medel, såsom att meddela

[64] Två medlemsstater fastställde vilka åtgärder med stöd från Sure som löpte högst risk för oriktigheter och bedrägerier på grundval av stödets storlek snarare än risk.

[65] Slovenien rapporterade t.ex. att stödet för den största åtgärden (”i väntan på arbete”, som är ett system för korttidsarbete) under 2020 beviljades baserat på sökandens subjektiva bedömning av den förväntade inkomstminskningen under 2020. Med tanke på osäkerheten i ekonomin var det svårt att förutsäga den exakta inkomstminskningen, varför de flesta oriktigheter i samband med denna åtgärd rörde uppfyllandet av detta villkor för stödberättigande i efterhand. Detta förklarar också den relativt höga förekomsten av oriktigheter eller bedrägerier (10 % i diagram 30).

relevanta utredningsorgan och genomföra relevanta förfaranden för brottsbekämpning. Vissa medlemsstater uppgav att de hade vidtagit förebyggande åtgärder för att hantera bedrägerier eller oriktigheter, såsom att bygga upp ett nytt system för företagsinformation för att förutsäga risker för bedrägeri och optimera förebyggande riskidentifiering, eller upprätta en förteckning över organisationer som inte uppfyllde villkoren för stödberättigande för att förhindra att de ansökte på nytt (och beviljades stöd).

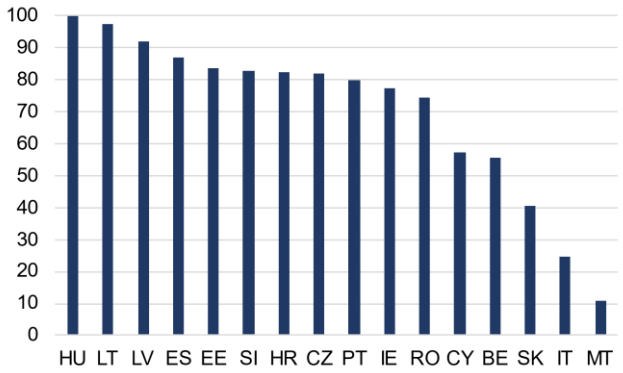
Diagram 30: Förekomst av oriktigheter eller bedrägerier för den största Sure-stödda åtgärden (i % av de totala utgifterna)



Källa: *medlemsstaternas enkätsvar och egna beräkningar.*

Anm.: Förekomsten av oriktigheter eller bedrägerier beräknas som det belopp som ska återkrävas i förhållande till de totala utgifterna för den största Sure-stödda åtgärden i varje medlemsstat. Uppgifterna är bara vägledande och är inte jämförbara mellan länder p.g.a. olika mätmetoder (se fotnot 64). För Kroatien och Cypern anges förekomsten för alla åtgärder, och för Tjeckien för den näst största åtgärden. I dessa fall beräknas förekomsten i förhållande till de totala utgifterna för alla respektive den näst största åtgärden. För Bulgarien har förekomsten av bedrägerier beräknats på grundval av det belopp som återvunnits och inte det belopp som ska återkrävas. Grekland, Polen och Portugal lämnade inga uppgifter om vare sig

Diagram 31: Återvinningsgrad för den största Sure-stödda åtgärden (återvunna belopp i % av det totala belopp som ska återkrävas)



Källa: *medlemsstaternas enkätsvar.*

Anm.: För Kroatien och Cypern anges återvinningsgraden för alla åtgärder, och för Tjeckien för den näst största åtgärden. Bulgarien, Grekland och Polen rapporterade inte återvinningsgrad.

det belopp som ska återkrävas eller det belopp som återvunnits.

V. KVARSTÅENDET AV DE OSEDVANLIGA HÄNDELSER SOM MOTIVERAR TILLÄMPNINGEN AV SURE-FÖRORDNINGEN

Sure-instrumentets tidsfristklausul trädde i kraft den 1 januari 2023. Kommissionen var så länge Sure-instrumentet användes skyldig att rapportera om huruvida de osedvanliga händelser som motiverade tillämpningen av Sure-förordningen kvarstod[66]. Den fjärde halvårsrapporten från september 2022 åtföljdes inte av något förslag om att förlänga instrumentet: i rapporten konstaterades att de flesta covid-19-relaterade restriktioner hade fasats ut i takt med att det epidemiologiska hotet från viruset avtog. Eftersom dessa osedvanliga händelser inte längre kvarstod upphörde det ekonomiska stödet inom ramen för instrumentet att vara tillgängligt den 31 december 2022. I detta avsnitt analyseras huruvida den bedömningen fortfarande är giltig.

Nödåtgärderna mot covid-19 hade nästan helt fasats ut vid slutet av sommaren 2022. Även om det har förekommit tillfälliga infektionsutbrott förorsakade av omikronvarianten som kulminerat varannan till var tredje månad har de ekonomiska konsekvenserna av covid-19 fortsatt att minska generellt sett. Enligt Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar har den generella trenden för topparna i de fall, sjukhusinläggningar, intagningar på IVA och dödsfall som rapporterats varit nedåtgående under de senaste 12 månaderna[67]. Medlemsstaterna har inte behövt återinföra några åtgärder för att begränsa smittspridningen eller några ekonomiska stödåtgärder, vilket inneburit att de covid-19-relaterade utgifterna har kunnat fortsätta att fasas ut. Per den 7 maj 2023 var alla covid-19-indikatorer i EU/EES nedåtgående eller oförändrade, och i de medlemsstater där vissa indikatorer ökade låg värdena kvar på relativt låga nivåer[68]. Världshälsoorganisationen omklassificerade den 5 maj 2023 covid-19 som ett etablerat och pågående hälsoproblem snarare än ett internationellt hot mot människors hälsa.

Detta bekräftar kommissionens tidigare bedömning att de osedvanliga händelser som motiverade Sure inte längre kvarstår. Den stabila epidemiologiska situationen återspeglas också i medlemsstaternas utgifter för åtgärder som berättigar till Sure-stöd, vilka uppgick till endast totalt 66 miljoner euro i december 2022 jämfört med 1,3 miljarder euro i januari 2022. Sure var ett tillfälligt nödinstrument, och eftersom det akuta skedet i pandemin är över har även Sure-instrumentet avslutats.

VI. RAPPORTERINGSSKYLDIGHETER ENLIGT EU:S RAMVERK FÖR SOCIALA OBLIGATIONER SOM EMITTERAS INOM RAMEN FÖR SURE-INSTRUMENTET

[66] Artikel 14.1 i Sure-förordningen. Enligt artikel 12.3 i Sure-förordningen ska den period under vilken instrumentet är tillgängligt och under vilken ett genomförandebeslut får antas löpa ut den 31 december 2022. Enligt artikel 12.4 får rådet, om kommissionen i sin rapport om genomförandet konstaterar att den stora ekonomiska störningen till följd av covid-19-utbrottet som påverkar finansieringen av de stödberättigande åtgärderna kvarstår, på förslag av kommissionen besluta att förlänga den period under vilken instrumentet är tillgängligt, varje gång med en ytterligare period om sex månader.

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

[68] Se ovan.

Denna rapport går utöver rapporteringsskyldigheten i Sure-förordningen och uppfyller även rapporteringskravet i EU:s ramverk för sociala obligationer som emitteras inom ramen för Sure-instrumentet[69]. Enligt ramverket krävs rapportering om fördelningen av medel från Sure, typen av utgifter och effekterna av Sure.

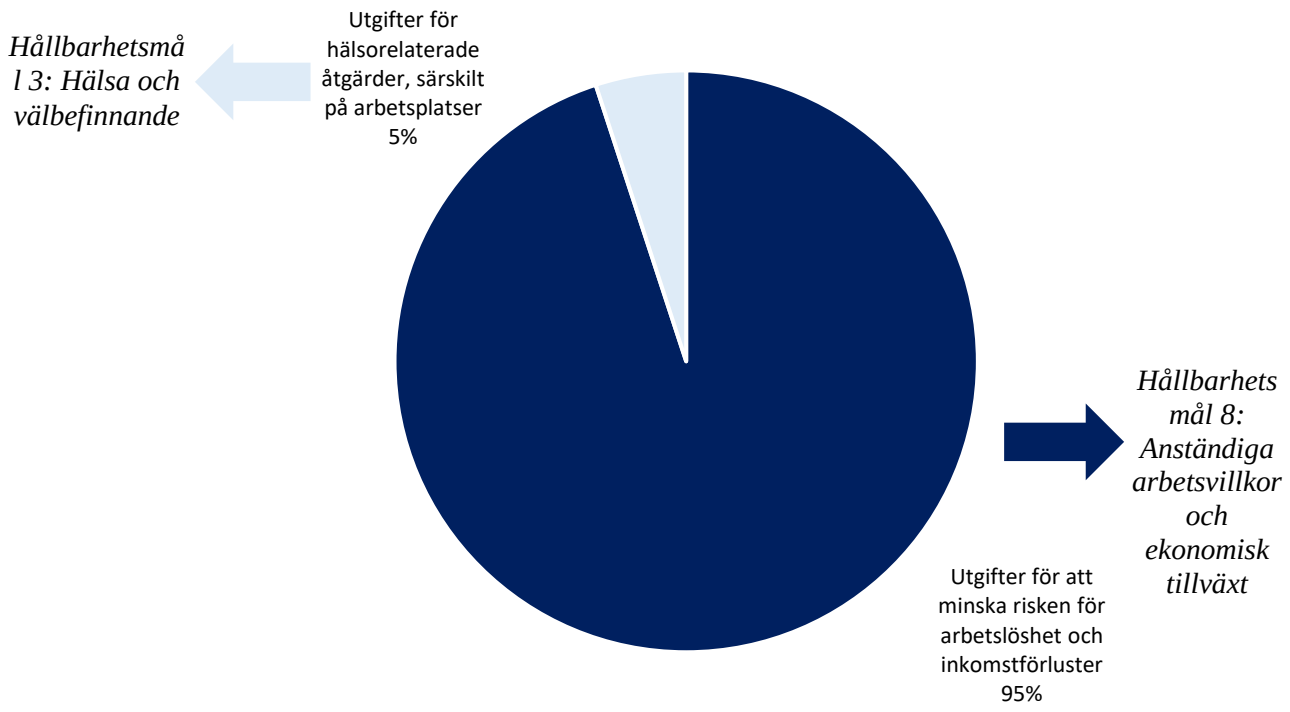
Fördelningen av intäkter från Sure per mottagande medlemsstat och per typ av stödberättigande sociala utgifter anges i avsnitt 1.1 respektive 3.2. I december 2022 hade hela det belopp på 98,4 miljarder euro som anslagits betalats ut till 19 medlemsstater, och hela detta ekonomiska stöd hade använts av medlemsstaterna.

De offentliga utgifter som stöds av Sure är fortfarande väl anpassade till FN:s mål för hållbar utveckling. En uppdelning av de offentliga utgifter som finansieras av Sure efter stödberättigande social utgift, enligt vad som anges i ramverket för sociala obligationer, visar att 95 % används till att minska risken för arbetslöshet och inkomstbortfall. Av diagram 32 framgår att dessa syften bidrar till hållbarhetsmål 8 (anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt). Återstående 5 % går till hälsorelaterade åtgärder som bidrar till mål 3 (hälsa och välbefinnande).

Effekterna av Sure beskrivs i avsnitten 2.4 och 3 i denna rapport. Uppskattningar görs av antalet personer och företag som stöddes av Sure under 2020, 2021 respektive 2022. Sure bidrog till att skydda uppskattningsvis 1,5 miljoner arbetstillfällen 2020, vilket framgår av avsnitt 3.1. Det konstaterades att Sure hade stött återhämtningen av tillväxten under 2021 och 2022, vilket framgår av avsnitt 3.2. Medlemsstaterna beräknas nu ha sparat 9 miljarder euro i räntebetalningar, vilket framgår av avsnitt 3.3.

Diagram 32: Ramverket för sociala obligationer och förhållandet till målen om hållbar utveckling

[69] I EU:s ramverk för sociala obligationer som emitteras inom ramen för Sure-instrumentet fastställs en standard som ger investerare garantier för att de EU-obligationer som emitteras inom detta ramverk avser projekt som tjänar ett verkligt socialt syfte. Ramverket är därför i linje med internationella kapitalmarknadsorganisationens principer för sociala obligationer, närmare bestämt i) användningen av medel, ii) förfarandena för projektutvärdering och urval, iii) förvaltningen av medel och iv) rapportering. Mer information finns på eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).



Källa: *medlemsstaternas rapportering (februari 2023).*

VII. SLUTLIGA ÖVERVÄGANDEN I EFTERHAND OM MERVÄRDET AV SURE

I detta avsnitt behandlas de tre allmänna politiska lärdomar som kan dras av framgångarna med Sure. Den preliminära bedömningen i denna rapport visar att Sure generellt sett har varit en framgång[70]. I juni 2021 vann också Sure Europeiska ombudsmannens utmärkelse 2021 för god förvaltning i kategorin medborgarinriktade tjänster. De tre viktiga lärdomar som kan dras av Sure behandlas här men kommer att bedömas mer djupgående i den utvärdering som kommissionen har aviserat kommer att offentliggöras senast tredje kvartalet 2024.

För det första var Sure ett sätt att bemöta ett specifikt akut behov som uppstod i samband med pandemin och som var av både social och ekonomisk karaktär. I all den osäkerhet som rådde i början av pandemin var det avgörande att beslutsfattare vidtog konkreta åtgärder för att undvika långvariga sociala och ekonomiska skadeverkningar av en chock som det fanns stor anledning att anta (och med rätta, som det visade sig) skulle vara av tillfällig karaktär. I detta sammanhang tjänade Sure ett tydligt och välavgränsat syfte, som svarade mot ett specifikt och brådskande behov som både medlemsstaterna och kommissionen hade konstaterat. Detta syfte var att behålla arbetstagare i sysselsättning för att skydda deras inkomster och mildra pandemins negativa ekonomiska och sociala konsekvenser. Sure var framför allt ett svar på det avbrott i den ekonomiska verksamheten som var kopplat till de nedstängningar och åtgärder för att begränsa smittspridningen som infördes i hela EU för att bemästra den allvarliga epidemiologiska situationen, minska hastigheten i smittspridningen och skydda liv. Att syftet var av social karaktär framgick tydligt av att EU för första emitterade sociala obligationer, som också visade sig vara populära bland investerare.

[70] De överväganden som behandlas i detta avsnitt är hämtade från Europeiska kommissionen (2022), *Quarterly Report on the Euro Area*, avsnitt III, vol. 21, nr. 2.

Tillämpningsområdet för Sure var särskilt ändamålsenligt, eftersom det inte grundades på en oflexibel institutionell avgränsning utan utgick från syftet, det vill säga att stödja bibehållen sysselsättning. Sure tillhörde inte den typ av snäva instrument som bara är ett medel för att uppnå ett mål. Sure var i huvudsak inriktat på system för korttidsarbete (och liknande åtgärder för egenföretagare), som är den effektivaste typen av arbetsmarknadsåtgärd vid en reglerad nedstängning av ekonomin (dvs. nedstängningen under covid-19-pandemin)[71]. Detta gav också medlemsstaterna en tydlig politisk inriktning under krisen. Ett viktigt syfte med Sure var att ge medlemsstaterna operativt utrymme att anpassa åtgärderna på arbetsmarknaden till sina egna behov för att hantera de exceptionella och dramatiska omständigheter som de ställdes inför. Av det skälet omfattade Sure en rad åtgärder som tjänade samma syfte som systemen för korttidsarbete, nämligen att bevara arbetstillfällen i företag och samtidigt skydda arbetstagarnas inkomster under pandemin. Bland dessa åtgärder ingick stöd till egenföretagare och system för lönesubventioner (där stödet inte beviljas på grundval av icke arbetade timmar utan i stället i form av ett schablonbelopp eller en andel av den totala lönen). Andra åtgärder omfattade olika former av minskning av indirekta arbetskostnader (kopplade till bibehållen sysselsättning), förmåner vid sjukledighet och särskild ledighet, och andra särskilda åtgärder för att förlänga verksamheten för arbetstagare med atypiska anställningsformer (intermittent arbete eller säsongsarbete).

För det andra visade Sure, när det gäller styrningen, på fördelarna med EU:s gemenskapsmetod, i kombination med politiska villkor och ett flexibelt nationellt genomförande. Initiativet till Sure togs av kommissionen i enlighet med EU:s gemenskapsmetod snarare än på mellanstatlig nivå. Detta säkerställde ansvarsskyldighet och solidaritet mellan medlemsstaterna, och bidrog samtidigt till att undvika eventuell stigmatisering. Kommissionen föreslog enbart ett politiskt villkor inom ramen för Sure: det enda villkoret för att få tillgång till systemet var att medlemsstaterna hade ställts inför en kraftig och plötslig ökning av de offentliga utgifterna för system för korttidsarbete och liknande åtgärder till följd av pandemin, och att de använde Sure-medlen för avsett ändamål. Denna form av villkor gjorde det möjligt för medlemsstaterna att behålla ansvaret för de åtgärder som genomfördes på nationell nivå och samtidigt dra nytta av det ekonomiska stöd och den politiska inriktning som tillhandahölls genom Sure.

För det tredje vilade Sure-instrumentet på ett stabilt finansieringssystem. Sure inrättades på grundval av ett system med garantier som lämnades av medlemsstaterna. Samtliga medlemsstater, inklusive de som inte mottog något stöd från Sure, lämnade garantier på totalt 25 miljarder euro. Garantierna var frivilliga, och när de väl ställts var de oåterkalleliga, ovillkorliga och kunde tas i anspråk på begäran. Garantisystemet är finansieringsmässigt stabilt (och är samtidigt, genom EU:s budget, ett uttryck för solidaritet). Systemet skapade ett stort förtroende för Sure-obligationerna på marknaderna och hos kreditvärderingsinstituten, och lade grunden för den starka efterfrågan från investerare som uppstod vid varje emission. Sures popularitet, bland både medlemsstater och investerare, minskade också den risk för stigmatisering som i vissa medlemsstater är förknippad med utnyttjande av ekonomiskt stöd.

[71] Att system för korttidsarbete var särskilt effektiva erkändes också av den akademiska världen i inledningen av pandemin, t.ex. av Laudais och Giupponi i VoxEU (april 2020): https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

BILAGA: Närmare uppgifter om transaktioner och utbetalningar inom ramen för Sure

Tabell A1: Utbetalningar till medlemsstaterna från Sure (i miljarder euro)

Land	**Totalt lånebelopp**	**1:a EU-Sure-emissionen** Transaktion: 20.10.2020 Utbetalning: 27.10.2020			**2:a EU-Sure-emissionen** Transaktion: 10.11.2020 Utbetalning: 17.11.2020			**3:e EU-Sure-emissionen** Transaktion: 24.11.2020 Utbetalning: 01.12.2020	**4:e EU-Sure-emissionen** Transaktion: 26.01.2021 Utbetalning: 02.02.2021			**5:e EU-Sure-emissionen** Transaktion: 09.03.2021 Utbetalning: 16.03.2021	**6:e EU-Sure-emissionen** Transaktion: 23.03.2021 Utbetalning: 30.3.2021			**7:e EU-Sure-emissionen** Transaktion: 18.05.2021 Utbetalning: 25.05.2021			**8:e EU-Sure-emissionen** Transaktion: 22.03.2022 Utbetalning: 29.03.2022	**9:e EU-Sure-emissionen** Transaktion: 07.12.2022 Utbetalning: 14.12.2022	**Totalt utbetalat** (100 % av lånebeloppet)	**Genomsnittlig löptid**
		10 år	20 år	**Totalt**	5 år	30 år	**Totalt**	15 år	7 år	30 år	**Totalt**	15 år	5 år	25 år	**Totalt**	8 år	25,6 år	**Totalt**	15 år	15 år		
Belgien	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**
Bulgarien	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Kroatien	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Cypern	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**
Tjeckien	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estland	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Grekland	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Ungern	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irland	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Italien	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**
Lettland	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**
Litauen	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**
Polen	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**
Portugal	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Rumänien	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slovakien	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slovenien	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Spanien	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**
Totalt	**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**

Tabell A2: Statistik över EU:s lånetransaktioner inom ramen för Sure (euro)

	SURE 1		SURE 2		SURE 3	SURE 4		SURE 5	SURE 6		SURE 7		SURE 8	SURE 9
Tranch	10 år	20 år	5 år	30 år	15 år	7 år	30 år (tap)	15 år	5 år	25 år	8 år	25 år	15 år	15 år
Obligationens storlek	10 md	7 md	8 md	6 md	8,5 md	10 md	4 md	9 md	8 md	5 md	8,137 md	6 md	2,17 md	6,548 md
Ränta	– 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 %
Spread	MS +3 punkter	MS +14 punkter	MS –9 punkter	MS +21 punkter	MS –5 punkter	MS –16 punkter	MS +5 punkter	MS –4 punkter	MS –14 punkter	MS +1 punkt	MS –2 punkter	MS +17 punkter	MS –8 punkter	MS +21 punkter
Spread till Bund (punkter)	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
Spread till OAT (punkter)	9,2	3,2	7,7	–9,9	0,5	–1	–23,1	–2,6	3,1	–11	–1,2	–21	4,9	24
Nyemissionspremie	+1 punkt	+2 punkter	+1,5 punkter	+2,5 punkter	+1 punkt	1 punkt	1 punkt	2	1,5 punkter	1,5 punkter	2 punkter	2,5 punkter	1 punkt	4 punkter
Total efterfrågan från investerarna	145 md	88 md	105 md	70 md	114 md	83 md	49 md	86 md	46,5 md	40 md	51,2 md	37,5 md	35 md	25 md

Anm.: Denna statistik avser kommissionens upplåning på unionens vägnar. Med *nyemissionspremie* avses den premie som betalas till investerare som köper en nyemitterad obligation över den spread vid vilken motsvarande obligationer skulle förväntas handlas på andrahandsmarknaden.