EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 22.3.2021
COM(2021) 148 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, 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: läget efter sex månader

SAMMANFATTNING

Ett nytt instrument för att hantera pandemins socioekonomiska effekter

Det här är den första halvårsrapporten om det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure). Den beskriver hur instrumentet har fungerat och använts fram till nu och dess socioekonomiska effekter. Sure är ett krisinstrument med en storlek på 100 miljarder euro som Europeiska unionen (EU) har inrättat för att hjälpa medlemsstaterna att skydda sysselsättningen och arbetstagares inkomster i samband med covid-19-pandemin.

Sure är ett starkt uttryck för solidaritet som ska skydda sysselsättningen och den ekonomiska aktiviteten på den inre marknaden. En förutsättning för att Sure skulle komma till stånd var att samtliga medlemsstater gick med på att utfärda bilaterala garantier, så att EU kunde finansiera Sure-lånen genom att låna upp medel på marknaderna.

Förslaget till Sure-förordningen lades fram av kommissionen den 2 april 2020 och ingick i EU:s inledande insatser mot pandemin. Rådet antog Sure-förordningen den 19 maj 2020 och medlemsstaterna lämna in sina första formella ansökningar i början av augusti. Anslagsramen om 100 miljarder euro blev dock tillgänglig den 22 september 2020, sedan alla medlemsstater undertecknat garantiavtalen. Kommissionen snabbade på ibruktagandet av instrumentet genom att så snart förordningen antagits inleda ett nära samarbete med medlemsstaterna samt förbereda alla administrativa och rättsliga arrangemang (t.ex. de bilaterala låneavtalen). Tack vare detta kunde en första utbetalning göras den 27 oktober, bara fem veckor efter det att anslagsramen blivit tillgänglig.

För att finansiera Sure-stödet har EU för första gången någonsin emitterat sociala obligationer. Genom den här rapporten uppfylls även rapporteringskravet i avsnitt 2.4 i EU:s ramverk för sociala obligationer som emitteras under Sure-instrumentet, framför allt gällande Sure-intäkternas fördelning och effekter.

Avsevärd utnyttjandegrad

Det har funnits en stark efterfrågan från medlemsstaterna på ekonomiskt stöd från Sure. Sedan instrumentet infördes har rådet – på kommissionens förslag – fördelat mer än 90 % av den totala anslagsramen på 100 miljarder euro till 18 medlemsstater. Den 26 februari föreslog kommissionen dessutom att även Estland skulle få ekonomiskt stöd. De tre högsta stödbeloppen har gått till Italien (27,4 miljarder euro), Spanien (21,3 miljarder euro) och Polen (11,2 miljarder euro). För att respektera den koncentrationsgräns på 60 miljarder euro för de tre största stödmottagarna som fastställs i förordningen fick dessa länder något lägre belopp än de ansökt om. Övriga medlemsstater fick det belopp som de ansökt om: Belgien, Portugal och Rumänien beviljades mellan 4 och 8 miljarder euro vardera, medan Grekland, Irland, Tjeckien, Slovenien och Kroatien beviljades mellan 1 och 3 miljarder euro. Resterande medlemsstater – Slovakien, Litauen, Bulgarien, Ungern, Cypern, Malta och Lettland – beviljades alla mindre än 1 miljard euro.

De fyra första obligationsemissionerna under Sure-instrumentet var mycket framgångsrika och mobiliserade 53,5 miljarder euro mellan oktober 2020 och januari 2021. Den första transaktionen på 17 miljarder euro genomfördes den 20 oktober 2020 i två trancher. Fem veckor senare mobiliserades nästan 40 miljarder euro genom ytterligare två transaktioner, vilket täckte mer än hälften av stödet till de medlemsstater som ansökt om stora utbetalningar under 2020. I den fjärde transaktionen, i januari 2021, mobiliserades ytterligare 14 miljarder euro. Emissionerna var kraftigt övertecknade, i genomsnitt mer än tio gånger om, vilket ledde till gynnsamma prisvillkor, däribland negativ ränta på obligationer med en löptid på högst 15 år.

Mottagande medlemsstaters användning av Sure-stödet

Av de 18 medlemsstater som fick stöd från Sure använde 15 medlemsstater det för att finansiera system för korttidsarbete. De flesta mottagande medlemsstater har även ansökt om stöd till ”liknande åtgärder” som system för korttidsarbete, varav 14 medlemsstater finansierar åtgärder för att stötta egenföretagare. Alla åtgärder som lades fram av medlemsstaterna bedömdes vara berättigade till ekonomiskt stöd. Detta var resultatet av ett tidigt samarbete med medlemsstaterna för att så snabbt som möjligt planera och förbereda genomförandet av instrumentet, bland annat genom att klargöra dess tillämpningsområde. De system för korttidsarbete som får stöd är mestadels nya system som införts med anledning av covid-19-pandemin. Nio medlemsstater ansökte även om ekonomiskt stöd från Sure för att finansiera hälsorelaterade utgifter med direkt anknytning till covid-19-krisen.

Under 2020 beräknas Sure ha hjälpt 25–30 miljoner människor eller fjärdedel av det totala antalet sysselsatta i de mottagande medlemsstaterna. Det handlar om cirka 21,5 miljoner anställda och 5 miljoner egenföretagare, vilket kan ställas i relation till de sammanlagt 35 miljoner människor som omfattades av system för korttidsarbete i EU. Baserat på medlemsstaternas rapportering uppskattas mellan 1,5 miljoner och 2,5 miljoner företag, eller 12–16 % av företagen i de mottagande medlemsstaterna, ha fått stöd från Sure under 2020. Rapporteringen är dock ofullständig och ojämn mellan medlemsstaterna.

I slutet av 2020 hade 80 % av de totala planerade offentliga utgifterna för stödberättigande åtgärder redan realiserats. Rapporten visar den planerade och den faktiska användningen av det ekonomiska stödet från Sure enligt uppgifter som rapporterats av alla mottagande medlemsstater utom en. Medlemsstaternas uppdaterade rapportering har visat en del offentliga utgifter har senarelagts. De hade lägre utgifter 2020 än vad som ursprungligen förväntats och räknade med högre utgifter under 2021 och 2022 än vad de rapporterade i augusti 2020.

Nästan alla medlemsstater har redan använt eller planerar att använda hela det belopp som beviljats från Sure. Tre medlemsstater rapporterar för närvarande lägre planerade offentliga utgifter än det belopp som de beviljats från Sure. Dessa medlemsstater har uppgett att de redan har vidtagit eller om nödvändigt kommer att vidta åtgärder för att använda hela det ekonomiska stöd som de har beviljats, till exempel genom att i vissa fall förlänga de åtgärder som tas upp i rådets genomförandebeslut. Det är viktigt att särskilt i fråga om dessa medlemsstater följa upp utnyttjandet av medlen.

En första bedömning av effekterna av Sure

Arbetslösheten ökade betydligt mindre under 2020 i de mottagande medlemsstaterna än under den globala finanskrisen, trots en kraftigare nedgång i BNP 2020. Förändringarna i produktionen under 2020 hade en mindre påverkan på arbetslösheten i de mottagande medlemsstaterna än vad som kunde förväntas baserat på historiska trender. Den mer måttliga ökningen av arbetslösheten under 2020 är ett första tecken att på ländernas och EU:s stödåtgärder, däribland Sure, har varit framgångsrika.

Sure-instrumentets effekter handlar inte bara om skyddet av sysselsättning. Sure har med stor sannolikhet bidragit till att stärka det allmänna förtroendet för EU:s förmåga att agera effektivt i en exceptionell krissituation. Genom Sure har EU gett stöd till och uppmuntrat system för korttidsarbete i medlemsstaterna. En majoritet av de mottagande medlemsstaterna uppgav att Sure haft betydelse för deras beslut att införa nya system för korttidsarbete eller ändra befintliga system.

Som ett tidigt inslag i EU:s agerande gjorde Sure att medlemsstaterna kunde känna sig trygga med att öka sin upplåning och sina utgifter mer än de annars hade gjort. En majoritet av de mottagande medlemsstaterna uppgav i en enkät att Sure-stödet varit av betydelse för deras beslut att tillfälligt utvidga sina system för korttidsarbete och göra dem mer generösa, samt öka sin samlade finansiering av åtgärder för att hantera covid-19-krisen.

Det ekonomiska stödet från Sure har i flera medlemsstater även lett till lägre räntebetalningar. Sure-lånen gav i regel medlemsstaterna mer gynnsamma finansieringsvillkor än deras egna emissioner av statsobligationer. Medlemsstaterna beräknas tack vare detta ha sparat totalt cirka 5,8 miljarder euro under de fyra första Sure-emissionerna, dvs. fram till utbetalningen den 2 februari 2021. Eftersom finansieringsvillkoren för Sure förväntas förbli gynnsamma kommer nya utbetalningar sannolikt att generera ytterligare besparingar.

De osedvanliga händelser som motiverar Sure kvarstår

I rapporten diskuteras också att de osedvanliga händelser som motiverar tillämpningen av Sure-instrumentet kvarstår, närmare bestämt den nya smittvåg som ägt rum sedan i höstas. Detta har tillsammans med uppkomsten av nya och mer smittsamma varianter av coronaviruset tvingat många medlemsstater att återinföra eller skärpa sina smittskyddsåtgärder. Restriktionerna har bromsat den återhämtning som kom igång när den ekonomiska aktiviteten ökade under tredje kvartalet 2020. Medan återhämtningen har varit stark inom industrin är aktiviteten svag inom tjänstesektorn, där de senaste restriktionerna återigen haft en kraftig inverkan på arbetsintensiva sektorer som hotell och restauranger, underhållningsbranschen och turistnäringen. Även om aktiviteten förväntas öka något under andra kvartalet och mer markant under tredje kvartalet visar kommissionens vinterprognos 2021 att de ekonomiska utsikterna fortfarande omgärdas av stor osäkerhet och betydande risker.

INLEDNING

EU inrättade instrumentet för stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure) för att hjälpa medlemsstaterna att skydda arbetstagarnas jobb och inkomster under pandemin. Som ett verktyg avsett att skydda medborgarna under externa chocker ligger detta instrument helt i linje med kommissionens politiska riktlinjer[1]. Dess syfte är närmare bestämt att motverka de direkta ekonomiska, sociala och hälsorelaterade effekterna av covid-19-utbrottet genom att ge ansökande medlemsstater EU-stöd i form av lån på gynnsamma villkor. Upp till 100 miljarder euro kan ges i stöd genom Sure för att bidra till att finansiera medlemsstaternas system för korttidsarbete eller liknande åtgärder som har till syfte att skydda anställda och egenföretagare samt, som en komplettering, hälsorelaterade åtgärder, särskilt på arbetsplatser.

Sure kompletterar de nationella insatserna genom att bilda en andra försvarslinje för att skydda anställda och egenföretagare mot risken för arbetslöshet och inkomstförluster. Genom att bevara förhållandet mellan arbetstagare och deras arbetsgivare skyddar Sure också ekonomins produktionskapacitet och förväntas därför bidra till en snabbare och starkare återhämtning av den ekonomiska aktiviteten när pandemin klingar av.

Denna rapport uppmärksammar de viktigaste positiva resultat som Sure hade haft fram till februari 2021, vilka kan sammanfattas på följande sätt:

- 25–30 miljoner människor och 1,5–2,5 miljoner företag beräknas ha fått stöd från Sure.
- 18 medlemsstater har fått ekonomiskt stöd från Sure och en 19:e medlemsstat förväntas tillkomma inom kort.
- Över 90 miljarder euro har fördelats och över 53 miljarder euro har betalats ut.
- 5 % av det ekonomiska stödet har hittills gått till hälsorelaterade åtgärder
- 80 % av de offentliga utgifter som medlemsstaterna räknade med har redan realiserats.
- Medlemsstaterna beräknas ha sparat 5,8 miljarder euro i räntebetalningar.

Det här är den första halvårsrapporten om Sure. Genom att anta rapporten uppfyller Europeiska 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 inom sex månader från det att Sure-instrumentet blev tillgängligt den 22 september 2020. Enligt artikel 14 i förordningen ska kommissionen rapportera om användningen av ekonomiskt stöd, inbegripet utestående belopp och den tillämpliga tidsplanen för återbetalning, samt om de osedvanliga händelser som motiverar tillämpningen av Sure-förordningen (covid-19-pandemin) kvarstår. Det här är den första rapporten av detta slag som kommissionen antar. Rapporter kommer hädanefter läggas fram var sjätte månad så länge Sure-instrumentet finns kvar[3]. Stoppdatum för informationen i denna rapport var den 26 februari 2021.

[1] I kommissionens politiska riktlinjer för 2019–2024 föreslogs ett europeiskt system för arbetslöshetsersättning för att skydda EU-medborgarna och minska belastningen på de offentliga finanserna vid externa chocker.
[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=en).
[3] Artikel 14.1 i Sure-förordningen.

I samband med Sure har EU också för första gången finansierat sitt ekonomiska stöd till medlemsstater genom att emittera sociala obligationer som en vidareutveckling av sitt åtagande att främja hållbar finansiering. För att infria detta åtagande antog och offentliggjorde EU ett ramverk för sociala obligationer som emitteras under Sure-instrumentet (*ramverket*)[4]. Där fastställs att Sure-instrumentets medel ska användas för att finansiera stödberättigande sociala åtgärder. Enligt avsnitt 2.4 i ramverket ska kommissionen rapportera om Sure-intäkternas fördelning och effekter. Även denna skyldighet uppfylls genom den här rapporten.

Rapporten beskriver hur Sure-instrumentet har fungerat och använts fram till nu och tittar närmare på dess socioekonomiska effekter. Den är indelad i sex avsnitt. Avsnitt I går igenom de grundläggande åtgärder som kommissionen, rådet och medlemsstaterna vidtog för att inrätta och genomföra Sure. Avsnitt II beskriver vilka medlemsstater som får ekonomiskt stöd från Sure, utestående belopp som beviljats och utbetalats, samt tidsplanerna för återbetalning. Avsnitt III sammanfattar medlemsstaternas offentliga utgifter för nationella åtgärder som får stöd från Sure[5]. Detta avsnitt kompletteras med en översikt över åtgärderna i bilaga 1. Avsnitt IV innehåller en preliminär analys av Sure-stödets effekter, covid-19-pandemins inverkan på sysselsättningen och medlemsstaternas räntebesparingar tack vare de gynnsamma finansieringsvillkor som EU lyckats uppnå. Avsnitt V tar upp covid-19-pandemins fortsatta inverkan, som gör det motiverat att behålla Sure-instrumentet. Avsnitt VI innehåller relevant rapportering för att uppfylla skyldigheten i avsnitt 2.4 i EU:s ramverk för sociala obligationer som emitteras under Sure-instrumentet, vilken integrerats i denna rapport.

I. SURE-INSTRUMENTET OCH DESS IBRUKTAGANDE

Förslaget till Sure-förordningen lades fram av kommissionen den 2 april 2020 och ingick i EU:s inledande insatser mot covid-19-pandemin för att stödja medlemsstaterna[6]. På grundval av detta förslag antog rådet Sure-förordningen den 19 maj 2020. Kommissionen började därpå, i nära samarbete med de 27 medlemsstaterna, omedelbart vidta nödvändiga förberedelser för att Sure-instrumentet skulle bli tillgängligt utan onödiga dröjsmål och snabbt kunna tas i bruk.

En förutsättning för att Sure skulle komma till stånd var att medlemsstaterna gick med på att frivilligt bidra till instrumentet genom att utfärda motgarantier för den risk som EU tar på sig. Som en åtgärd i enlighet med artikel 122.1 i EUF-fördraget inrättade unionen ett system med garantier som undertecknas frivilligt av medlemsstaterna. Samtliga 27 medlemsstater kom därför överens om att utfärda en oåterkallelig och ovillkorlig on demand-garanti för 25 % av

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

[5] Avsnitten II och III handlar om användningen av ekonomiskt stöd från Sure i enlighet med artikel 14.1 i Sure-förordningen.

[6] Förslag till rådets förordning om inrättande av ett europeiskt instrument för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (SURE) till följd av utbrottet av covid-19, COM/2020/139 final. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0139%3AFIN)

Sures totala anslagsram på 100 miljarder euro, dvs. 25 miljarder euro[7]. Sure kunde inte bli tillgängligt förrän alla 27 medlemsstater hade ingått och undertecknat bilaterala garantiavtal med kommissionen. De enskilda medlemsstaternas andel av det totala garantibeloppet motsvarar deras andel av EU:s bruttonationalinkomst, i överensstämmelse med inkomstdelen i EU:s budget för 2020. Användningen av garantier gjorde det möjligt att inrätta Sure utan att kräva några förskottsbetalningar eller något inbetalt kapital från medlemsstaterna.

Systemet med frivilligt utfärdade garantier är ett starkt uttryck för solidaritet mellan medlemsstaterna. Det har gjort det möjligt för EU att ge medlemsstaterna ekonomiskt stöd i tillräcklig omfattning för att skydda sysselsättning och inkomster under covid-19-krisen. De nationella godkännandeprocesserna i de 27 medlemsstaterna slutfördes under sommaren 2020 och Sure blev tillgängligt den 22 september 2020.

I Sure-förordningen fastställs hur och på vilka villkor medlemsstaterna kan ansöka om ekonomiskt stöd från instrumentet. Medlemsstaterna kan ansöka om ekonomiskt stöd om deras faktiska eller planerade offentliga utgifter plötsligt och kraftigt ökade från och med den 1 februari 2020 på grund av införandet av system för korttidsarbete och liknande åtgärder för att mildra effekterna av covid-19-pandemin[8]. Rådet kan, på kommissionens förslag, bevilja ekonomiskt stöd från Sure genom att fatta ett genomförandebeslut[9]. Den period under vilken ekonomiskt stöd kan ges från Sure-instrumentet löper ut den 31 december 2022[10].

Omedelbart efter det att rådet godkänt förordningen inledde kommissionen arbetet med ibruktagandet av Sure-instrumentet. Samtal inleddes med samtliga 27 medlemsstater så snart Sure-förordningen antagits i maj 2020. Kommissionen frågade medlemsstaterna om de skulle ansöka om ekonomiskt stöd från Sure för att så snabbt som möjligt kunna planera och förbereda ibruktagandet av instrumentet när det väl blivit tillgängligt efter det att de bilaterala garantierna undertecknats. Efter att ha mottagit formella ansökningar om stöd lade kommissionen den 24 augusti 2020 fram förslag om beviljande av ekonomiskt stöd till 15 medlemsstater, följt av ytterligare ett förslag den 25 augusti. När Sure blivit tillgängligt den 22 september 2020 antog rådet genomförandebesluten om beviljande av ekonomiskt stöd till samtliga 16 medlemsstater (se tabell 1). Under det sista kvartalet 2020 antog rådet ytterligare två genomförandebeslut, vilket innebär att det totala antalet medlemsstater som hittills fått stöd från Sure-instrumentet är 18. I början av februari 2021 ansökte ytterligare en medlemsstat officiellt om stöd från Sure och den 26 februari föreslog kommissionen att även detta skulle beviljas. En tidslinje över händelseutvecklingen finns i tabell 1.

Tabell 1: Tidslinje över inrättandet av Sure

• **2 april 2020**

[7] Se artiklarna 11–12 i Sure-förordningen.
[8] Se artikel 3.1 i Sure-förordningen.
[9] Se artikel 6 i Sure-förordningen.
[10] Se artikel 12.3 i Sure-förordningen.

Kommissionens förslag om inrättande av Sure-instrumentet

- **19 maj 2020**
  Rådet godkänner förslaget och antar Sure-förordningen
- **24 augusti 2020**
  Kommissionens förslag om ekonomiskt stöd på 81,4 miljarder euro till 15 medlemsstater: Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Grekland, Spanien, Kroatien, Italien, Litauen, Lettland, Malta, Polen, Rumänien, Slovenien och Slovakien
- **25 augusti 2020**
  Kommissionens förslag om ekonomiskt stöd på 5,9 miljarder euro till Portugal
- **22 september 2020**
  Sure blir tillgängligt
- **25 september 2020**
  Rådet fattar beslut om att bevilja ekonomiskt stöd till 16 medlemsstater
- **7 oktober 2020**
  Kommissionens förslag ekonomiskt stöd på 504 miljoner euro till Ungern
- **23 oktober 2020**
  Rådet fattar beslut om att bevilja Ungern ekonomiskt stöd på 504 miljoner euro
- **16 november 2020**
  Kommissionens förslag om ekonomiskt stöd på 2,5 miljarder euro till Irland
- **4 december 2020**
  Rådet fattar beslut om att bevilja Irland ekonomiskt stöd på 2,5 miljarder euro
- **26 februari 2021**
  Kommissionens förslag om ekonomiskt stöd på 230 miljoner euro till Estland

Varje medlemsstat som fick ekonomiskt stöd från Sure var tvungen att underteckna ett avtal med kommissionen om villkoren för lånet[11]**.** Kommissionen har genom Sure-förordningen befogenhet att på unionens vägnar låna upp medel på finansmarknader eller hos finansinstitut, samt att betala ut ekonomiskt stöd från Sure som beviljats av rådet till mottagande medlemsstater. De flesta låneavtalen (inklusive ansökningar om medel och rättsliga yttranden) undertecknades under sista kvartalet 2020 och kommissionen kunde därmed börja emittera Sure-obligationer, vilket skedde för första gången den 20 oktober 2020. Med tanke på storleken på denna upplåning på finansmarknaderna har obligationerna emitterats i fyra trancher fram till slutet av januari 2021. De mobiliserade medlen har betalats ut till medlemsstaterna i delbetalningar inom en vecka efter emissionen[12]. Sure-obligationer har emitterats enligt ett nytt EU-ramverk för sociala obligationer, eftersom det stöd som EU beviljar medlemsstaterna genom instrumentet syftar till att uppnå det sociala målet att skydda sysselsättningen, upprätthålla familjers inkomster och stödja ekonomin som helhet. De gynnsamma villkor som kommissionen

[11] Se artikel 8.2 i Sure-förordningen.
[12] Se artikel 7 i Sure-förordningen.

uppnådde när det gäller sin upplåning för Sure överfördes direkt till medlemsstaterna genom back-to-back-lån[13] (se avsnitt II).

II. ANVÄNDNINGEN AV EKONOMISKT STÖD FRÅN SURE: BEVILJADE OCH UTBETALADE BELOPP SAMT ANDRA FINANSIELLA ASPEKTER

I detta avsnitt ges en översikt över mottagande medlemsstater och belopp som beviljats av rådet, samt utbetalningar, utestående belopp och tillämplig tidsplan för återbetalning.

i) Översikt över mottagande medlemsstater och belopp som beviljats av rådet

Det har funnits en stark efterfrågan bland medlemsstaterna på ekonomiskt stöd från Sure ända sedan instrumentet infördes och över 90 % av den totala anslagsramen på 100 miljarder euro har fördelats. Arton medlemsstater har ansökt om och beviljats ekonomiskt stöd av rådet om totalt 90,3 miljarder euro (se tabell 2). En 19:e medlemsstat ansökte om ekonomiskt stöd från Sure i februari 2021[14].

De tre högsta stödbeloppen har gått till Italien (27,4 miljarder euro), Spanien (21,3 miljarder euro) och Polen (11,2 miljarder euro). Tillsammans har dessa tre medlemsstater nått Sure-instrumentets koncentrationsgräns, enligt vilken lånen till de tre medlemsstater som står för den största andelen lån inte får överstiga 60 % av den totala anslagsramen på 100 miljarder euro, dvs. 60 miljarder euro[15].

[13] Vid back-to-back-utlåning tar kommissionen lån på unionens vägnar och lånar dem vidare till medlemsstaterna på samma villkor.

[14] Den 26 februari 2021 lade kommissionen fram ett förslag till rådets genomförandebeslut om beviljande av tillfälligt stöd enligt Sure-förordningen till Estland till ett belopp av 230 miljoner euro (COM/2021/104 final).

[15] Artikel 9.1 i Sure-förordningen. Koncentrationsgränsen innebär att dessa tre medlemsstater inte kommer att kunna ansöka om ytterligare stöd och att ingen annan medlemsstat kan låna mer än totalt 11,2 miljarder euro (den tredje största andel som hittills beviljats), eftersom de då skulle överskrida gränsen på 60 %.

Tabell 2: Översikt över stöd från Sure

Medlemsstat	*Beviljat belopp (euro)*	*Datum för beviljande*	*Referens (rådets genomförandebeslut)*
Belgien	7 803 380 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1342
Bulgarien	511 000 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1343
Cypern	479 070 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1344
Tjeckien	2 000 000 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1345
Grekland	2 728 000 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1346
Spanien	21 324 820 449	september 2020	Beslut (EU) 2020/1347
Kroatien	1 020 600 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1348
Italien	27 438 486 464	september 2020	Beslut (EU) 2020/1349
Litauen	602 310 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1350
Lettland	192 700 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1351
Malta	243 632 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1352
Polen	11 236 693 087	september 2020	Beslut (EU) 2020/1353
Portugal	5 934 462 488	september 2020	Beslut (EU) 2020/1354
Rumänien	4 099 244 587	september 2020	Beslut (EU) 2020/1355
Slovenien	1 113 670 000	september 2020	Beslut (EU) 2020/1356
Slovakien	630 883 600	september 2020	Beslut (EU) 2020/1357
Ungern	504 330 000	oktober 2020	Beslut (EU) 2020/1561
Irland	2 473 887 900	december 2020	Beslut (EU) 2020/2005
Totalt	**90 337 170 575**		

ii) Utbetalning, utestående belopp och tillämplig tidsplan för återbetalning

Kommissionen ansvarar för upplåningen. Enligt Sure-förordningen har kommissionen befogenhet att på unionens vägnar låna medel på kapitalmarknaderna eller hos finansinstitut för att finansiera de lån som ges genom Sure (*back-to-back*-utlåning)[16].

Kommissionen började låna upp medel på kapitalmarknaderna för EU:s räkning genom att emittera sociala obligationer i oktober 2020, kort efter det att låneavtalen undertecknats. Obligationerna emitterades genom en serie finansiella transaktioner. Sammanlagt fyra transaktioner har genomförts hittills, vilket beskrivs nedan. Emissionerna har varit mycket framgångsrika och mötts av starkt intresse bland investerarna, vilket lett till gynnsamma prisvillkor för alla trancher (se tabell 3). I slutet av februari 2021 hade totalt 15 medlemsstater fått ta emot 53,5 miljarder euro i fyra utbetalningar, vilket motsvarade 59 % av det ansökta beloppet på 90,3 miljarder euro. De sociala obligationer som emitteras under Sure har löptider på mellan 5–30 år, vilket har lett till att utbetalningarna till medlemsstaterna har en genomsnittlig löptid på 14,5 år[17]. I tabell 5 ges en översikt över de belopp som hittills betalats ut till medlemsstaterna, per upplåningstransaktion och löptid. Den visar också de utestående belopp som återstår att betala ut till varje medlemsstat.

[16] Artikel 4 i Sure-förordningen.

[17] I artikel 2.1 i vart och ett av rådets genomförandebeslut anges att unionens lån till medlemsstaten ska ha en maximal genomsnittlig löptid på 15 år.

Tabell 3: Statistik över EU:s lånetransaktioner under Sure (euro)

Transaktion	Sure #1		Sure #2		Sure #3	Sure #4	
Datum	20 oktober 2020		10 november 2020		24 november 2020	26 januari 2021	
Tranch	10 år	20 år	5 år	30 år	15 år	7 år	30 år (tap)
Obligationens storlek	10 md	7 md	8 md	6 md	8,5 md	10 md	4 md
Ränta	– 0,238 %	0,131 %	– 0,509 %	0,317 %	–0,102 %	–0,497 %	0,134 %
Spread	MS +3 punkter	MS +14 punkter	MS –9 punkter	MS +21 punkter	MS –5 punkter	MS –16 punkter	MS +5 punkter
Nyemissionspremie	+1 punkter	+2 punkter	+1,5 punkter	+2,5 punkter	+1 punkter	+1 punkter	+1 punkter
Total efterfrågan från investerarna	145 md	88 md	105 md	70 md	114 md	83 md	49 md
Bid-to-cover ratio	15	13	13	12	13	8	12

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

Den första Sure-transaktionen på 17 miljarder euro genomfördes den 20 oktober 2020 i två trancher. Emissionen omfattade två olika obligationer, där 10 miljarder euro ska återbetalas i oktober 2030 och 7 miljarder euro 2040. Investerarnas intresse för detta högt kreditvärderade instrument har varit mycket stort och obligationerna övertecknades mer än 13 gånger om. Den 27 oktober 2020 utbetalades medlen till Italien, Polen och Spanien.

Den andra Sure-transaktionen genomfördes den 10 november 2020 till ett belopp på totalt 14 miljarder euro. Även denna emission delades upp i två olika löptider: 8 miljarder euro som ska återbetalas i november 2025 och 6 miljarder euro som ska återbetalas i november 2050. Medlen betalades ut till Kroatien, Cypern, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Slovenien och Spanien.

Den tredje transaktionen, med en enda tranch, genomfördes den 24 november 2020 för en obligation på 8,5 miljarder euro som ska återbetalas i juli 2035. Denna 15-åriga sociala obligationen fyllde den största orderboken någonsin för en benchmarkemission i en enda tranch och blev den största transaktionen med en löptid på 15 år på marknaden för obligationer emitterade av stater, överstatliga myndigheter och organisationer. Medlen betalades ut till Belgien, Ungern, Portugal, Rumänien och Slovakien den 1 december 2020.

Den fjärde transaktionen, som var den första 2021, genomfördes i en dubbel tranch den 26 januari 2021. Den sociala obligationen på 14 miljarder euro fördelades mellan 10 miljarder euro som ska återbetalas i juni 2028 och en s.k. *tap* på 4 miljarder euro till den befintliga obligationen som ska återbetalas i november 2050. Obligationerna övertecknades åtta respektive tolv gånger om. Den sjuåriga obligationen prissattes med en negativ ränta på –0,497 % och den trettioåriga obligationen med 0,134 %, vilket är ett positivt resultat för denna löptid. Den 2 februari 2021 utbetalades medlen till Belgien, Cypern, Ungern, Lettland, Polen, Slovenien, Spanien, Grekland och Italien.

Tidsplanen för återbetalning visas i tabell 4. Lånets kapitalbelopp ska återbetalas mellan 2025 och 2050. Räntor ska betalas årligen.

Tabell 4: Tidsplan för återbetalning av EU:s utestående Sure-lån

Kalenderår	Kapitalbelopp	Ränta	Totalt belopp
2021		32 960 000	32 960 000
2022		37 000 000	37 000 000
2023		37 000 000	37 000 000
2024		37 000 000	37 000 000
2025	8 000 000 000	37 000 000	8 037 000 000
2026		37 000 000	37 000 000
2027		37 000 000	37 000 000
2028	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2029		37 000 000	37 000 000
2030	10 000 000 000	37 000 000	10 037 000 000
2031		37 000 000	37 000 000
2032		37 000 000	37 000 000
2033		37 000 000	37 000 000
2034		37 000 000	37 000 000
2035	8 500 000 000	37 000 000	8 537 000 000
2036		37 000 000	37 000 000
2037		37 000 000	37 000 000
2038		37 000 000	37 000 000
2039		37 000 000	37 000 000
2040	7 000 000 000	37 000 000	7 037 000 000
2041		30 000 000	30 000 000
2042		30 000 000	30 000 000
2043		30 000 000	30 000 000
2044		30 000 000	30 000 000
2045		30 000 000	30 000 000
2046		30 000 000	30 000 000
2047		30 000 000	30 000 000
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	**53 500 000 000**	**1 035 960 000**	**54 535 960 000**

Tabell 5: Utbetalningar till medlemsstaterna från Sure (i miljarder euro)

Land	Ursprungligt 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: 1.12.2020	4:3 EU-Sure-emissionen Transaktion: 26.1.2021 Utbetalning: 2.2.2021			Sure, totalt	% av totalt ansökt belopp	Genomsnittlig löptid (år)	Utestående belopp som ska betalas ut
		10 år	20 år	Totalt	5 år	30y	Totalt	15 år	7	30 år	Totalt				
Belgien	7,80							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**	**4,0**	**51 %**	**14,9**	3,8
Bulgarien	0,51														0,5
Cypern	0,48				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Tjeckien	2,00														2,0
Grekland	2,73				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**	**2,7**	**100 %**	**14,8**	0,0
Spanien	21,32	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**11,0**	**52 %**	**14,9**	10,3
Kroatien	1,02				0,3	0,2	**0,5**				**0,0**	**0,5**	**50 %**	**13,3**	0,5
Ungern	0,50							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Irland	2,47														2,5
Italien	27,44	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**21,0**	**76 %**	**14,0**	6,5
Litauen	0,60				0,2	0,1	**0,3**				**0,0**	**0,3**	**50 %**	**13,3**	0,3
Lettland	0,19				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**	**0,2**	**100 %**	**14,8**	0,0
Malta	0,24				0,1	0,0	**0,1**				**0,0**	**0,1**	**49 %**	**13,3**	0,1
Polen	11,24	1,0		**1,0**					2,6	1,7	**4,3**	**5,3**	**47 %**	**14,9**	6,0
Portugal	5,93							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**51 %**	**14,6**	2,9
Rumänien	4,10							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**73 %**	**14,6**	1,1
Slovenien	1,11				0,2		**0,2**		0,5	0,4	**0,9**	**1,1**	**100 %**	**14,8**	0,0
Slovakien	0,63							**0,3**			**0,0**	**0,3**	**48 %**	**14,6**	0,3
Totalt	**90,3**	**10,0**	**7,0**	**17,0**	**8,0**	**6,0**	**14,0**	**8,5**	**10,0**	**4,0**	**14,0**	**53,5**	**59 %**	**14,5**	**36,8**

III. ANVÄNDNINGEN AV SURE-INSTRUMENTET: OFFENTLIGA UTGIFTER OCH NATIONELLA ÅTGÄRDER SOM OMFATTAS AV SURE

I detta avsnitt sammanfattas medlemsstaternas offentliga utgifter och nationella åtgärder som omfattas av Sure.

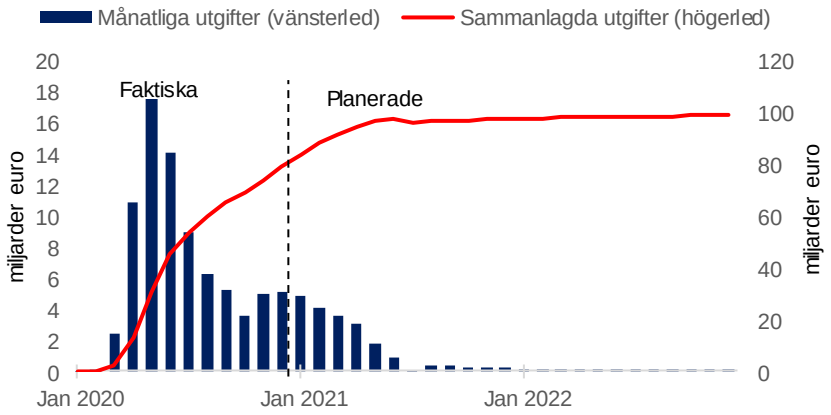
3.1 Faktiska och planerade offentliga utgifter som stöds av Sure

I detta avsnitt beskrivs den planerade och den faktiska användningen av det ekonomiska stödet från Sure, baserat på uppgifter som rapporterats till kommissionen av 17 medlemsstater.[18] Mottagande medlemsstater bör i första hand använda ekonomiskt stöd från Sure för att finansiera system för korttidsarbete eller liknande åtgärder, särskilt för egenföretagare, och, i tillämpliga fall, för relevanta hälsorelaterade åtgärder, särskilt på arbetsplatser[19]. Först presenteras fördelningen av offentliga utgifter, följt av den uppskattade andelen anställda och företag som omfattas av Sure-stödet. Presentationen baseras på två omgångar rapportering av medlemsstaterna: i augusti 2020, när de ansökte om ekonomiskt stöd från Sure (”första rapportering”), och igen i slutet av januari och början av februari 2021 (”uppdaterad rapportering”). Informationen presenteras såsom den rapporterats av medlemsstaterna[20].

I slutet av 2020 hade 80 % av de totala planerade offentliga utgifterna för stödberättigande åtgärder redan realiserats[21]**.** Ekonomiskt stöd från Sure gavs för att hjälpa medlemsstaterna att hantera plötsliga och allvarliga ökningar av de faktiska offentliga utgifterna sedan den 1 februari 2020 på grund av införandet av system för korttidsarbete och liknande åtgärder för att hantera de socioekonomiska effekterna av covid-19-pandemin. Det ekonomiska stödet kunde även användas för planerade ökningar av de offentliga utgifterna för sådana åtgärder. I juni 2020 utgjorde de faktiska offentliga utgifter som får stöd från Sure 46 % av de totala offentliga utgifterna, en siffra som ökade till 80 % i december 2020. Diagram 1 visar hur detta procenttal har utvecklats sedan Sure infördes.

[18] Tjeckien lämnade inte någon uppdaterad rapportering i enlighet med artikel 11 i Sure-förordningen vid slutdatumet, och därför bygger alla uppgifter som rör Tjeckien på landets första rapportering i augusti 2020.
[19] Se artiklarna 3.2 och 1.2 i Sure-förordningen.
[20] Nya åtgärder som medlemsstaterna föreslog vid tidpunkten för den uppdaterade rapporteringen har ännu inte beaktats, eftersom det fortfarande inte har prövats om de är stödberättigande.
[21] Stödberättigande åtgärder är de som beskrivs i artikel 3.2 i förordningen: nationella system för korttidsarbete eller liknande åtgärder och, som en komplettering, hälsorelaterade åtgärder.

Diagram 1: Månatlig utveckling av offentliga utgifter inom Sure (faktiska och planerade)



Anm. De något negativa utgifterna i juli 2021 beror på de stora betalningar som förväntas från de europeiska struktur- och investeringsfonderna till stöd för system för korttidsarbete under den månaden.

En jämförelse mellan medlemsstaternas första och uppdaterade rapportering visar att de spenderade mindre under 2020 än vad som ursprungligen förväntats. De uppskattade faktiska offentliga utgifterna mellan februari och juni 2020 hade minskat med 1,3 miljarder euro i den senaste rapporteringen (se diagram 2). När medlemsstaterna ansökte om stöd från Sure räknade de med att spendera 90,0 miljarder euro på åtgärder som är stödberättigande enligt Sure under hela 2020. I slutändan spenderade de 79,3 miljarder euro, vilket var 9,6 miljarder euro mindre än väntat.

Medlemsstaternas uppdaterade rapportering har visat att en del av de offentliga utgifterna har senarelagts. Hälften av medlemsstaterna hade högre offentliga utgifter under första halvåret 2020 än de beräknade i augusti 2020, medan den andra hälften hade lägre utgifter (se diagram 3). I de två medlemsstater som hade den största utgiftsökningen under första halvåret 2020 minskade utgifterna sedan under årets andra hälft. Nio medlemsstater rapporterade lägre offentliga utgifter under andra halvåret 2020 än vad som ursprungligen förväntades. I de flesta fall är detta kopplat till högre planerade utgifter under 2021. Två medlemsstater planerar dock även lägre utgifter under 2021.

I den uppdaterade rapporteringen planerade medlemsstaterna spendera mer under 2021 och 2022 än vad de rapporterade i augusti 2020. De planerade offentliga utgifterna för stödberättigande åtgärder under 2021 har ökat från 7,4 miljarder euro i den första rapporteringen i augusti 2020 till 19,8 miljarder euro i rapporteringen i januari 2021 (se diagram 2). Bara två medlemsstater har redovisat planerade offentliga utgifter för 2022 (1,3 miljarder euro) i den uppdaterade rapporteringen. Nu förväntas de totala offentliga utgifterna för stödberättigande åtgärder i de mottagande medlemsstaterna uppgå 99,1 miljarder euro, vilket överstiger det totala belopp som hittills beviljats från Sure. Detta ligger helt i linje med Sure-instrumentets kompletterande karaktär, dvs. att det ska komplettera ländernas finansiering av sysselsättningsstöd. Vissa medlemsstater, bland annat de som nått Sures koncentrationsgräns, planerar att spendera mer på dessa åtgärder än det Sure-stöd de har ansökt om.

Diagram 2: Sammanlagda rapporterade offentliga utgifter

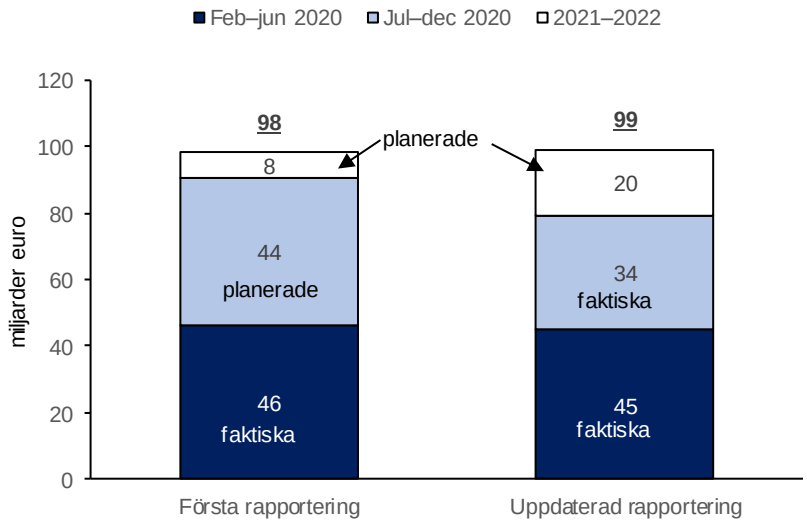
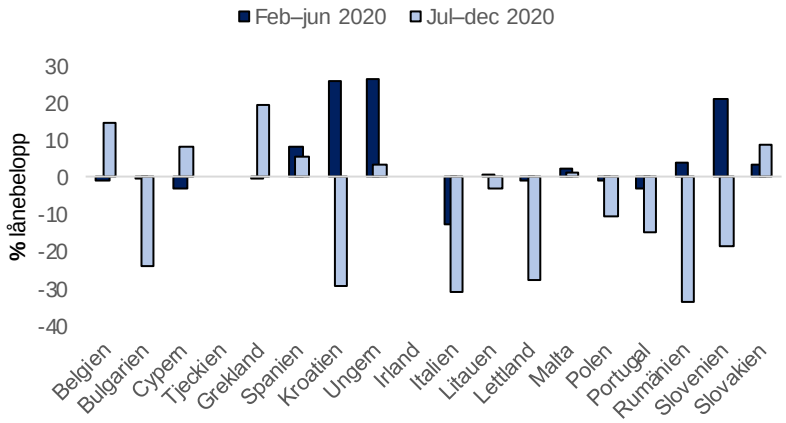


Diagram 3: Skillnad i faktiska offentliga utgifter mellan den första och den uppdaterade rapporteringen (% av lånebeloppet)



Anm. Irland ansökte om ekonomiskt stöd från Sure den 27 oktober 2020 och rapporteringen ändrades inte mellan de första och uppdaterade tabellerna. Tjeckien lämnade inte in någon uppdaterad rapporteringstabell före slutdatumet.

Nästan alla medlemsstater har redan använt eller planerar att använda hela det belopp som beviljats från Sure. I själva verket har 15 medlemsstater spenderat eller planerar att spendera mer än det nuvarande ekonomiska stödet från Sure för stödberättigande åtgärder (se diagram 4). Detta innebär att medlemsstaterna sammantaget kommer att spendera mer på system för korttidsarbete och liknande åtgärder än det ekonomiska stöd de har ansökt om från Sure. Tre medlemsstater har dock rapporterat lägre planerade utgifter för de åtgärder som tas upp i rådets respektive genomförandebeslut än det belopp som beviljats från Sure. Detta bygger på den uppdaterade rapporteringen från medlemsstaterna, som också uppgav att de redan har vidtagit

eller om nödvändigt kommer att vidta åtgärder för att använda hela det ekonomiska stöd som beviljats från Sure, bland annat genom att i vissa fall förlänga de åtgärder som tas upp i rådets respektive genomförandebeslut. Kommissionen kommer att bedöma eventuella ändringar av de planerade utgifterna, i enlighet med medlemsstaternas förslag, för att säkerställa att de ligger i linje med syftet med Sure och vid behov föreslå ändringar av rådets genomförandebeslut.

Diagram 4: Överskridande av planerade och faktiska offentliga utgifter i förhållande till lånebeloppet (% av lånebeloppet)

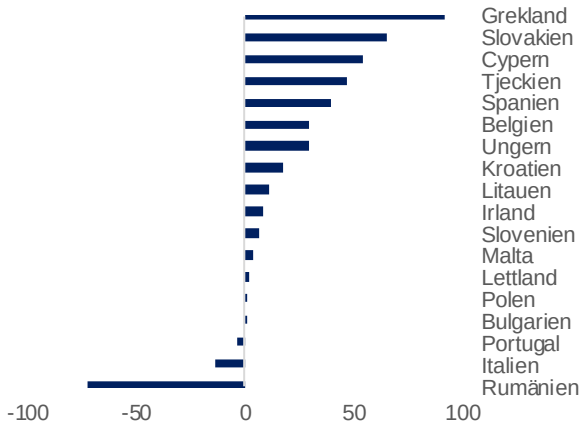
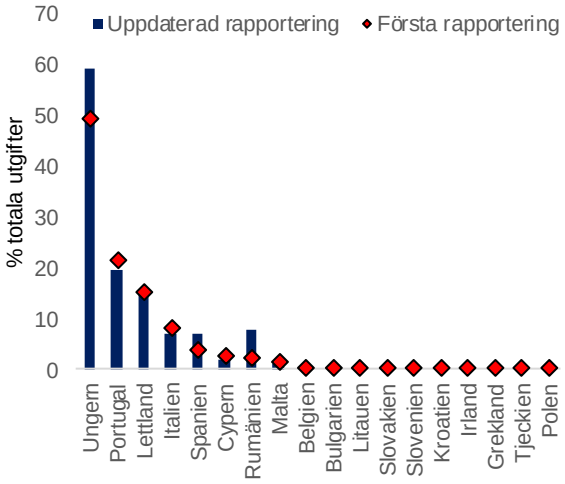


Diagram 5: Andel hälsorelaterade offentliga utgifter



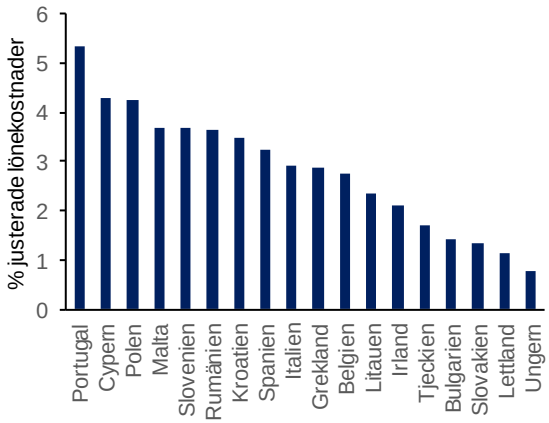
Anm. Med offentliga utgifter avses de som rapporterats, utan justering för koncentrationsgränsen, för de åtgärder som tas upp i rådets genomförandebeslut. Därmed utesluts nya åtgärder som rapporterats av medlemsstaterna som inte ingår i rådets genomförandebeslut. Uppgifterna rapporteras enligt de rapporteringstabeller som lämnats in av medlemsstaterna. Medlemsstaterna med underskott, vilka framgår av diagram 4, avser dock att använda hela det belopp som beviljats från Sure. De italienska myndigheterna påpekade särskilt att de planerar att använda hela det beviljade beloppet. Med avseende på diagram 5 begränsades Ungerns ursprungliga ansökan om ekonomiskt stöd till 49 % av utgifterna för hälsorelaterade åtgärder, eftersom dessa är kompletterande och därför inte kunde uppgå till hälften eller mer av det totala belopp som beviljats från Sure. I den uppdaterade rapporteringen, och i likhet med majoriteten av de mottagande medlemsstaterna, kommer de totala offentliga utgifterna för åtgärder som är stödberättigande enligt Sure att överskrida det högsta belopp som beviljats från Sure (och skulle behöva finansieras nationellt eller med andra instrument). När det gäller Ungern beror detta överskridande mer än proportionellt på hälsorelaterade åtgärder, vilket förklarar ökningen av den hälsorelaterade kvoten med mer än 50 %.

Merparten av det ekonomiska stödet från Sure har använts av medlemsstaterna för arbetsmarknadsåtgärder, men ett fåtal medlemsstater använder det också för hälsorelaterade åtgärder. Sammanlagt har 5 % av det ekonomiska stödet från Sure hittills anslagits till hälsorelaterade åtgärder, medan tio medlemsstater enbart har använt det ekonomiska stödet för system för korttidsarbete och liknande åtgärder (se diagram 5). Sure-förordningen tillåter finansiering av hälsorelaterade åtgärder som en komplettering. I rådets beslut om ekonomiskt stöd har ingen medlemsstat hittills tillåtits en andel hälsorelaterade åtgärder på mer än 49 %[22].

[22] Kommissionen gav konsekvent medlemsstaterna, bilateralt och i rådet, vägledning om att dessa åtgärder inte bör överstiga 15 % av det beviljade beloppet.

Det ekonomiska stödet från Sure motsvarar 2,8 % av lönerna för anställda och egenföretagare i de mottagande medlemsstaterna under 2020[23]**.** Denna andel varierar mellan 0,8 % och 5,3 % i medlemsstaterna (se diagram 6). Det ekonomiska stödet motsvarar också 1,5 % av de mottagande medlemsstaternas BNP.

Diagram 6: Lånebelopp i % av lönekostnaderna för anställda och egenföretagare per medlemsstat



Anm. Löner mäts här som ersättningar till anställda och driftsöverskott brutto + sammansatt förvärvsinkomst för hushåll och hushållens ideella organisationer (egenföretagares löner). Beräkningarna för 2020 är hämtade från kommissionens höstprognos 2020.

3.2 Sure-instrumentets täckning av anställda och företag

Under 2020 beräknas Sure ha hjälpt 25–30 miljoner människor eller fjärdedel av det totala antalet sysselsatta i de mottagande medlemsstaterna[24]**.** Detta motsvarar också ungefär två tredjedelar av de anställda som omfattas av system för korttidsarbete i EU[25]. Den centrala uppskattningen på 26,5 miljoner omfattar cirka 21,5 miljoner anställda och 5 miljoner

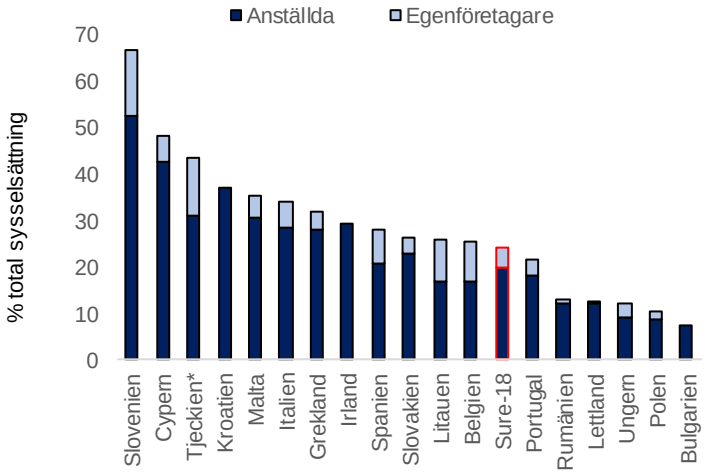
[23] Löner mäts här som ersättningar till anställda och driftsöverskott brutto + sammansatt förvärvsinkomst för hushåll och hushållens ideella organisationer (egenföretagares löner).

[24] Medlemsstaternas rapportering av offentliga utgifter var tillfredsställande, men den rapportering som kommissionen begärde om företag och personer som omfattas av åtgärder som stöds av Sure var ofullständig och heterogen mellan medlemsstaterna. Detta krävde att rimliga antaganden användes och att andra tillgängliga uppgiftskällor användes (se fotnoterna 26 och 28). Därför presenteras i rapporten uppskattningar av täckningen av personer och företag på grund av medlemsstaternas ofullständiga rapportering. Ansvaret för att rapportera uppgifter ligger hos medlemsstaterna. Det bör noteras att den information om företag och anställda som kommissionen begär från medlemsstaterna grundar sig på kommissionens strävan enligt avsnitt 2.4 i EU:s ramverk för sociala obligationer som emitteras under Sure-instrumentet att erhålla relevanta uppgifter och indikatorer från de mottagande medlemsstaterna, såsom antalet arbetstillfällen och antalet företag som omfattas/stöds. Konsekvensrapporteringen kommer att bero på kvaliteten och detaljnivån på den information som lämnas till kommissionen.

[25] Denna andel är en grov uppskattning eftersom de tillgängliga uppgifterna om anställda i system för korttidsarbete endast avser antalet personer som ansökte om system för korttidsarbete baseras på de högsta siffrorna i april/maj 2020 och inte omfattar egenföretagare. För att bättre anpassa dessa uppgifter till uppgifterna om Sures täckning har vi uteslutit egenföretagare från Sures täckning och antagit att ”liknande åtgärder” omfattar system för korttidsarbete.

egenföretagare[26]. Fördelningen per medlemsstat visas i diagram 7, med en täckning på mellan 7 % och nästan 70 % av den totala sysselsättningen. Det är svårt att med tillräcklig exakthet uppskatta hur många personer som omfattats av hälsorelaterade åtgärder, eftersom dessa åtgärder skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Dessa uppskattningar kan därför anses vara försiktiga, med tanke på att Sure-stödet går utöver arbetsmarknadsåtgärder och därför gynnar allmänheten i stort.

Diagram 7: Sures täckning när det gäller antal arbetstagare (% av den totala sysselsättningen 2020)



Anm. Siffrorna om täckning är de som rapporterats av medlemsstaterna. Tjeckiens siffror bygger på den första rapporteringen i augusti 2020. Därför grundas den totala täckningssiffran i stället på antagandet att en liknande andel av sysselsättningen täcks som i övriga medlemsstater. De totala sysselsättningstalen är hämtade från Ameco. De utgår från den definition av total sysselsättning som används i nationalräkenskaperna och som inbegriper både löntagare och egenföretagare.

Baserat på medlemsstaternas rapportering beräknar kommissionen att 1,5–2,5 miljoner företag i medlemsstaterna fick stöd från Sure under 2020. Endast 14 medlemsstater rapporterade uppdaterade uppgifter om täckningen av företag[27]. I de rapporterande medlemsstaterna har över 800 000 företag fått del av stödet från Sure. Detta motsvarar 12 % av det totala antalet företag i dessa medlemsstater. Eftersom vissa större mottagande medlemsstater inte rapporterat de begärda uppgifterna är denna siffra ofullständig och betydligt lägre än den faktiska totala täckningen av företag. Täckningen av företag kommer baserat på rimliga

[26] Ingen uppdaterad information om täckningen har rapporterats av Tjeckien. Den totala siffran grundas på antagandet att en liknande andel av sysselsättningen täcks som i övriga medlemsstater, dvs. nästan en fjärdedel av den totala sysselsättningen. Om Tjeckiens rapporteringstabell från augusti 2020 bekräftades som korrekt skulle den sammanlagda uppskattningen av antalet personer som stöds av Sure öka till 27,5 miljoner. Fördelningen per medlemsstat i diagram 7 visar den information som rapporterats av medlemsstaterna. Sure-åtgärderna täcker en betydligt större andel av sysselsättningen än av lönekostnaderna. Detta beror bland annat på att en del personer kanske bara fick stöd ett par månader och inte hela det år för vilket lönen betalades.

[27] De 14 medlemsstater som rapporterade om täckningen av företag var Belgien, Bulgarien, Cypern, Kroatien, Ungern, Irland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien och Slovenien. Tjeckien lämnade endast siffror i den första rapporteringen.

antaganden öka avsevärt till mellan 1,5 miljoner och 2,5 miljoner företag när de återstående fyra medlemsstaterna räknas in[28]. Medlemsstater som inte har rapporterat de begärda uppgifterna till kommissionen uppmanas inkomma med dessa uppgifter inför den andra rapporten om Sure.

3.3 En kortfattad översikt över de system för korttidsarbete eller liknande åtgärder som stöds av Sure

Av de 18 medlemsstater som fått stöd från Sure ansökte 15 medlemsstater om stödet för att finansiera system för korttidsarbete. Det handlar om offentliga program som gör det möjligt för företag som drabbas av ekonomiska svårigheter att införa tillfällig arbetstidsförkortning för sina anställda, som får offentligt inkomststöd för de timmar som de inte arbetar. Av de tre medlemsstater som inte använde ekonomiskt stöd från Sure för att finansiera system för korttidsarbete har Irland och Malta liknande system som ger stöd till företag som drabbats av covid-19-krisen i form av lönesubventioner (se vidare nedan). Ungern har infört ett system för korttidsarbete, men landets offentliga utgifter för detta system har helt finansierats genom Europeiska socialfonden (och var därför inte berättigat till stöd från Sure).

De system för korttidsarbete som får stöd är mestadels nya system som införts med anledning av covid-19-pandemin (se tabell 6). Alla nya system har inrättats på tillfällig basis på grund av de ekonomiska svårigheter som uppstått. De fem medlemsstater som fick stöd från Sure och som redan hade inrättat system för korttidsarbete före covid-19-utbrottet (Belgien, Spanien, Italien, Portugal och Slovakien) har anpassat dem till följd av pandemin. Anpassningarna gäller främst en tillfällig förenkling av de administrativa förfarandena, ett utvidgat tillämpningsområde, sänkta villkor för stödberättigande, större generositet (för arbetstagare och/eller arbetsgivare) och förlängning av stödperioder.

Alla nationella system för korttidsarbete ger stöd till anställda vars anställningsavtal har upphävts på grund av att verksamheten helt ligger nere. Dessutom ger de flesta (men inte alla) system även stöd vid en delvis förkortning av arbetstiden på grund av att verksamheten minskat. I de flesta fall är företagen fria att välja i vilken utsträckning arbetstiden ska förkortas, men i vissa länder tillämpas begränsningar. I Grekland och Slovenien tillåts till exempel endast en minskning från heltidsarbete till deltidsarbete, utöver ett fullständigt avbrott i arbetet (om verksamheten helt upphör). Det offentliga stödet beräknas i allmänhet som en procentandel av den anställdes lön och varierar mellan 50 % och 100 %. Bilaga 1 innehåller närmare uppgifter om systemen för korttidsarbete.

[28] Den lägre uppskattningen på 1,5 miljoner grundas på antagandet att täckningen när det gäller företag är ungefär densamma i dessa fyra medlemsstater. Den högre uppskattningen (2,5 miljoner) tar hänsyn till att täckningen när det gäller arbetstagare i genomsnitt är högre i dessa fyra medlemsstater, vilket kan innebära en högre täckning när det gäller företag.

Alla 18 medlemsstater utom Bulgarien och Kroatien har ansökt om stöd för att finansiera ”liknande åtgärder” som system för korttidsarbete. Dessa åtgärder vidtogs i de flesta fall utöver systemen för korttidsarbete. Det handlar om åtgärder för att skydda anställda och egenföretagare samt minska arbetslöshet och inkomstförluster i samband med covid-19-krisen som inte omfattas av den strikta definitionen av system för korttidsarbete ovan. Antalet och typen av åtgärder som ingår i denna kategori varierar avsevärt. Följande grova indelning kan göras:

- *Lönesubventionssystem*, t.ex. de i Irland och Malta som nämns ovan, subventionerar arbetskostnaderna för företag som drabbats av covid-19-krisen. Dessa system har samma syfte som system för korttidsarbete (dvs. att skydda sysselsättningen och hjälpa företag att inte behöva friställa personal). Det beviljade stödet är dock inte direkt kopplat till den faktiska minskningen av antalet arbetade timmar för varje anställd, utan endast till minskningen av omsättningen.
- *Åtgärder till stöd för egenföretagare*, som finns i nästan alla medlemsstater som ansökt om stöd från Sure. Det handlar om inkomststöd på engångsbasis, som beviljas antingen som ett schablonbelopp eller på grundval av tidigare inkomster/verkliga förluster, och andra stödåtgärder som minskar företagens driftskostnader, i den mån dessa gynnar egenföretagare och enmansföretag. Ett grundläggande krav är att stödmottagarna fortsätter att bedriva verksamhet som egenföretagare eller företagare (dvs. att de inte går i konkurs).
- *Särskilda föräldraledighetsförmåner* (Belgien, Tjeckien, Italien, Portugal, Cypern och Malta), som ger inkomststöd till anställda och/eller egenföretagare med barn under perioder där skolor undantagsvis hålls stängda.
- *Stöd till säsongsarbetare* (Cypern, Grekland, Italien och Spanien) med ett anställningsavtal som avbrutits tillfälligt på grund av pandemin, främst inom turism och/eller jordbruk. Det rör sig här om ”fasta” säsongsarbetare som skulle återuppta sitt arbete under vår-/sommarsäsongen 2020, men inte kunde göra det på grund av covid-19-pandemin.
- *Stöd till utbildning kopplad till korttidsarbete* (Belgien, Portugal). Denna typ av stöd främjar tillhandahållandet av yrkesutbildning för arbetstagare med korttidsarbete.

Nio medlemsstater ansökte om ekonomiskt stöd från Sure för att finansiera hälsorelaterade utgifter med direkt koppling till covid-19-krisen. Denna kategori omfattar följande:

- Särskild sjukledighet och/eller karantänsledighet till följd av covid-19 (Cypern, Lettland, Malta, Portugal och Spanien).
- Kostnader i samband med ökade hälso- och säkerhetskrav för den offentliga sektorn (Lettland, Ungern och Portugal).
- Åtgärder för att sänka kostnaderna för ökade sanitets- och säkerhetskrav på arbetsplatsen för den privata sektorn (Italien).
- Ökade utgifter för det offentliga hälso- och sjukvårdssystemet, inbegripet personalkostnader – t.ex. övertid och extra lön för sjukvårdspersonal, anställning av

ytterligare tillfällig personal (Ungern, Rumänien, Portugal), renoveringar av sjukhus (Ungern) och/eller inköp av ytterligare utrustning, skyddsutrustning, förnödenheter och förbrukningsvaror (Belgien, Ungern, Lettland och Portugal).

Tabell 6 – Egenskaper hos nationella system för korttidsarbete som stöds av Sure

Medlemsstat	Nytt system	Permanent/tillfälligt system	Stödbelopp (% av lönen)	Arbetsgivarens kostnader	Förkortning av arbetstiden
BE	Nej	Permanent (med tillfälliga modifieringar)	70 %	–	0–100 %
BG	Ja	Tillfälligt	60 %	40 % av arbetskostnader	50 % eller 100 %
CZ	Ja	Tillfälligt	60–80 %	20–40 % av ersättningen	0–100 %
IE	–	–	–	–	–
EL	Ja	Tillfälligt	60 %	–	50 % eller
ES	Nej	Permanent (med tillfälliga modifieringar)	70 %	0–30 % av de sociala	0–100 %
HR	Ja	Tillfälligt	50 %	–	0–100 %
IT	Nej	Permanent (med tillfälliga modifieringar)	80 %	–	0–100 %
CY	Ja	Tillfälligt	60 %	–	0–100 %
LV	Ja	Tillfälligt	50–75 %	–	0–100 %
LT	Ja	Tillfälligt	30–100 %		0–100 %
HU	–	–	–	–	–
MT	–	–	–	–	–
PL	Ja	Tillfälligt	50 %	–	20–100 %
PT	Nej	Permanent (med tillfälliga modifieringar)	66–100 %	0–30 % av ersättningen	0–100 %
RO	Ja	Tillfälligt	75 %	–	0–100 %
SI	Ja	Tillfälligt	80 %	0–20 % av ersättningen	50–100 %
SK	Nej	Tillfälligt (men förnyas regelbundet)	80 %	–	0–100 %

IV. PRELIMINÄR ANALYS AV EFFEKTERNA AV SURE

Detta avsnitt innehåller en preliminär analys av effekterna av Sure på sysselsättningen, de offentliga finanserna och andra områden.

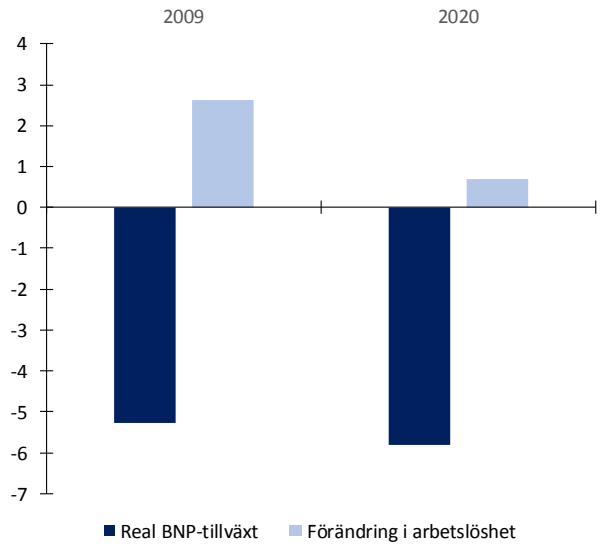
4.1 Uppskattning av Sures inverkan på sysselsättningen

Förändringar i arbetslösheten i de mottagande medlemsstaterna granskas för att ge en första vägledande bedömning av effekterna av pandemirelaterade politiska stödåtgärder, däribland Sure. Syftet med Sure är att hjälpa medlemsstaterna att skydda sysselsättningen för arbetstagare och egenföretagare i hela EU under covid-19-pandemin, och därigenom skydda medborgarna och underlätta en snabb återhämtning när pandemin klingar av. Även om det är svårt att utforma ett kontrafaktiskt scenario för utvecklingen på arbetsmarknaden utan Sure undersöks i den analys som presenteras här förhållandet mellan produktion och arbetslöshet

sedan pandemin bröt ut. Resultaten bör tolkas med försiktighet, eftersom förhållandet mellan produktion och sysselsättning påverkas av en rad olika faktorer, däribland Sure.

Arbetslösheten ökade betydligt mindre under 2020 i de mottagande medlemsstaterna än under den globala finanskrisen, trots en kraftigare nedgång i BNP 2020 (se diagram 8). Enligt kommissionens vinterprognos 2021 beräknas den reala BNP-tillväxten sjunka med 5,8 % i de länder som fick stöd från Sure 2020. Denna minskning är större än den som observerades när den globala finanskrisen nådde sin kulmen 2009. Samtidigt beräknas arbetslösheten öka med endast 0,7 procentenheter 2020, jämfört med en ökning på 2,6 procentenheter 2009.

Diagram 8: Förändringar i real BNP och arbetslöshet i de mottagande medlemsstaterna 2009 jämfört med 2020



Anm. Diagrammet visar enkla medelvärden för de medlemsstater som fått stöd från Sure. Arbetslösheten 2020 är genomsnittet av de månatliga arbetslöshetssiffrorna för 2020.
Källa: *Eurostat*, BNP 2020 enligt kommissionens vinterprognos 2021.

Förändringarna i produktionen under 2020 hade en mindre påverkan på arbetslösheten i de mottagande medlemsstaterna än vad som kunde förväntas se diagrammen 9 och 10)[29]. De snabba och omfattande politiska åtgärder som vidtogs 2020 för att hantera krisen mildrade produktionsminskningens effekter på arbetslösheten. Därför var ökningen av arbetslösheten i de flesta länder lägre än väntat[30].

[29] Sambandet mellan arbetslöshet och förändringar i den ekonomiska tillväxten kallas i den ekonomiska litteraturen ofta för Okuns lag. Okuns lag är snarare en empirisk tumregel än ett förhållande som grundar sig på teorin och menar att en nedgång i produktionstillväxten på mellan 2 % och 3 % hänger samman med en ökning av arbetslösheten med en procentenhet (se Okun, A.M., *Potential GNP: Its measurement and signifincance*, Proceedings of the Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, 1962).
[30] I Italien minskade arbetslösheten till och med under 2020.

Diagram 9: Faktiska respektive förväntade förändringar i arbetslösheten i de mottagande medlemsstaterna 2019 jämfört med 2020

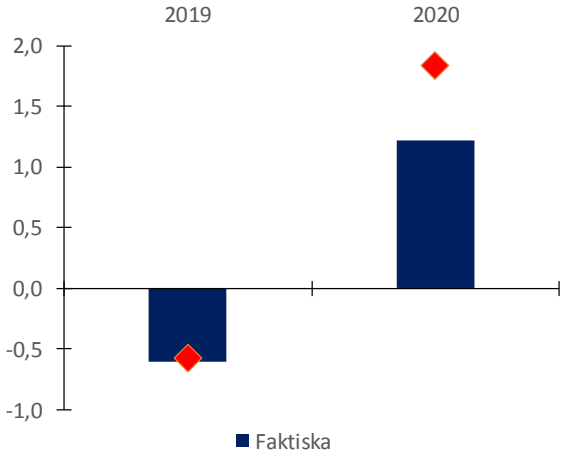
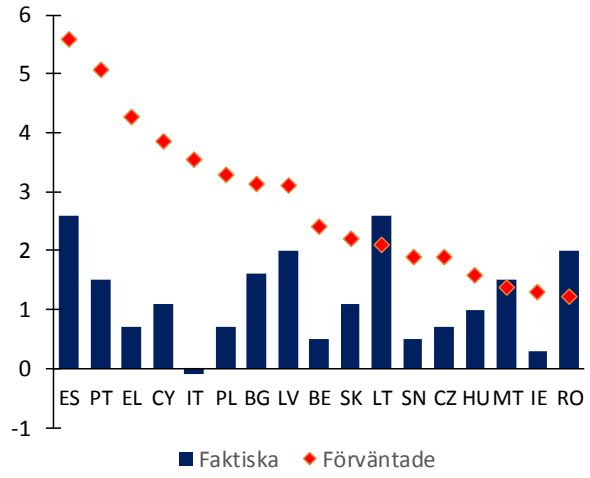


Diagram 10: Faktiska respektive förväntade förändringar i arbetslösheten per mottagande medlemsstat 2020

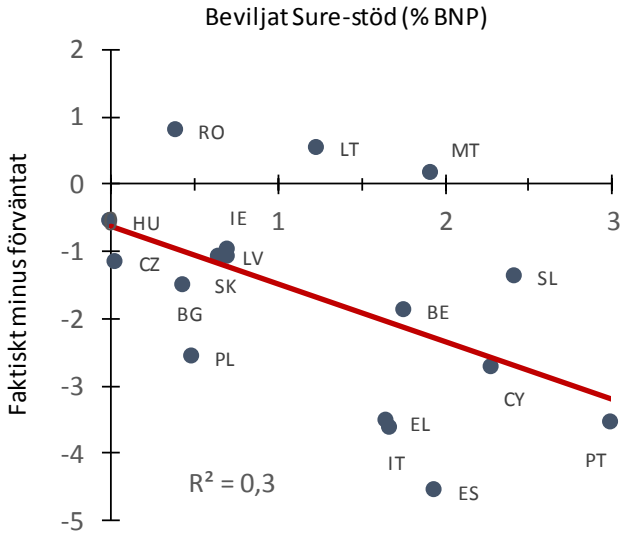


Anm. y-axel: Den förväntade förändringen i arbetslösheten motsvarar den prognos som grundar sig i en panelregressionsmodell för mottagande medlemsstater (diagram 9) och en landsspecifik regressionsmodell (diagram 10) för perioden 1999–2019. Analysen baseras på Okuns lag, där den beroende variabeln står 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 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 av skäl som rör tillgången till uppgifter. Jämfört med nyligen genomförda studier av Okuns lag[31] är fördelarna med denna analys att den endast inriktar sig på mottagare av Sure och försöker koppla skillnaden mellan faktisk och förväntad arbetslöshet till mängden stöd från Sure.
Källa: *Kommissionens höstprognos 2020, aggregerad arbetslöshet 2020 enligt Eurostat (se anmärkning till diagram 8).*

En viktig orsak till den mer begränsade ökningen av arbetslösheten under 2020 var de politiska stödåtgärderna, däribland Sure (diagram 11). Utifrån preliminära uppgifter kan den lägre än väntade ökningen av arbetslösheten delvis tillskrivas den utbredda användningen av system för korttidsarbete, även i de medlemsstater som fick stöd från Sure-instrumentet. Detta bidrog till att upprätthålla sysselsättningen och begränsade ökningen av arbetslösheten. Andra faktorer hänger samman med det faktum att människor inte har kunnat eller avskräckts från att aktivt söka arbete på grund av nedstängningen av stora delar av ekonomin.

[31] Till exempel kapitel 3 i Europeiska kommissionen (2020): *Labour Market and Wage Developments in 2020*.

Diagram 11: Förhållande mellan förändringen i arbetslöshet 2020 och beviljat Sure-stöd



Anm. y-axel: Den förväntade förändringen i arbetslösheten baseras på den landsspecifika regressionsmodell som visas i diagram 10 och förklaras i fotnoten till diagrammen 9 och 10.
Källa: *Kommissionens höstprognos 2020.*

4.2 Drivkrafterna bakom effekterna av Sure: diskussion och enkätbaserade resultat

Sure-instrumentets effekter handlar inte bara om skyddet av sysselsättning. Tre andra effekter kan noteras: förtroendet har stärkts inom hela EU, EU har gett stöd till och uppmuntrat system för korttidsarbete och medlemsstaterna har kunnat spendera mer på att stötta sysselsättningen än de annars kunnat göra. Det är dock svårt att uppskatta dessa effekter empiriskt.

För det första har Sure bidragit till att stärka det allmänna förtroendet för EU:s förmåga att agera effektivt i en exceptionell krissituation. Medlemsstaternas förmåga att enas om Sure – en ny, innovativ typ av ekonomiskt stöd enligt artikel 122 i EUF-fördraget med en stark social dimension och ekonomisk grund – och ställa frivilliga garantier till EU för att bidra till att säkerställa dess ekonomiska stabilitet sände en stark signal om EU:s förmåga att snabbt och effektivt reagera på en ny sorts kris. Det bidrog också till det positiva stämningsläget inför instrumentet Next GenerationEU, som aviserades senare. I maj 2020 lade kommissionen framför allt fram förslaget till faciliteten för återhämtning och resiliens, vilket rådet och Europaparlamentet senare antog i början av februari 2021. Denna kollektiva förmåga att snabbt reagera på den kris som orsakats av covid-19-utbrottet och inrättandet av nya krisinstrument, däribland Sure, bidrog sannolikt till att stärka de ekonomiska aktörernas förtroende för EU och till att minska räntespreaden för medlemsstaternas statslån och förbättra EU:s tillväxtutsikter[32].

[32] ECB:s utökade köp av tillgångar inom ramen för stödprogrammet föranlett av pandemin spelade uppenbarligen också en roll för att minska osäkerheten på marknaderna. Enligt ECB:s *Economic Bulletin* av den 7 januari 2021 kommer dessutom programmen Next Generation EU och Sure sannolikt att ha bidragit till en spreadkompression

Sure kan i detta sammanhang ses som ett instrument för att mobilisera finanspolitiskt stöd och på så sätt se till att en stödjande finanspolitik och ackommoderande penningpolitik samverkar för att tackla krisens konsekvenser.

Genom Sure har EU för det andra gett stöd till och uppmuntrat medlemsstaternas system för korttidsarbete. Genom att ge medlemsstaterna ekonomiskt stöd för att hjälpa dem att finansiera system för korttidsarbete för företag som drabbats av pandemin och liknande åtgärder, särskilt för egenföretagare, uppmuntrade Sure medlemsstaterna att bedriva denna typ av politik, även i linje med 2020 års sysselsättningsriktlinjer. Detta instrument, tillsammans med stödet från de europeiska struktur- och investeringsfonderna, särskilt Europeiska socialfonden, och genom investeringsinitiativen mot effekter av coronaviruset (CRII och CRII+), gjorde det möjligt för medlemsstaterna att vara mer ambitiösa i sin politik.

En majoritet av de mottagande medlemsstaterna uppgav att Sure haft betydelse för deras beslut att införa nya system för korttidsarbete eller ändra befintliga system[33]. Nio medlemsstater inrättade ett nytt system för korttidsarbete som svar på covid-19-krisen[34] och fyra medlemsstater ändrade ett befintligt system för korttidsarbete[35]. De flesta av dessa system hade införts eller ändrats i mars 2020, kort innan kommissionen föreslog Sure-instrumentet. Sedan dess har nya system införts i Ungern, Grekland, Rumänien och Slovenien. Befintliga system har ändrats ytterligare av Italien och Spanien (se tabell A.1 i bilaga 1)[36].

Sure har också gjort det möjligt för vissa medlemsstater att vara mer ambitiösa när det gäller åtgärder som liknar system för korttidsarbete. Alla medlemsstater (utom Bulgarien och Kroatien) ansökte också om ekonomiskt stöd från Sure för system som liknar korttidsarbete, vilket inbegriper stöd till egenföretagare, och andra åtgärder för att bevara arbetstillfällen. Vissa medlemsstater hade infört dessa åtgärder innan Sure föreslogs, och vissa därefter[37]. En majoritet av de tillfrågade medlemsstaterna införde nya system som liknar korttidsarbete som svar på den potentiella tillgången till stöd från Sure[38]. I tre medlemsstater bidrog dessutom tillgången till Sure-stöd till en ökning av budgeten för dessa system.

---

genom en förbättring av medlemsstaternas tillväxtutsikter och finanspolitiska utsikter samt av risksentimentet: (https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202008.en.html).

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

[34] Bulgarien, Cypern, Grekland, Kroatien, Ungern, Litauen, Lettland, Rumänien och Slovenien. Ungern beslutade att finansiera sitt nya korttidssystem som infördes som svar på covid-19-krisen med hjälp av de europeiska struktur- och investeringsfonderna inom ramen för CRII och CRII+, och ansökte inte om Sure-stöd för det.

[35] Belgien, Spanien, Irland och Italien. Irland ansökte inte om Sure-stöd för att finansiera sitt befintliga system för korttidsarbete (som inrättats inom ramen för *Jobseeker's Benefit*).

[36] Tabell II.1 bygger på de uppgifter som medlemsstaterna lämnat i sina ansökningar om ekonomiskt stöd från Sure. Den ger en översikt över de datum då system för korttidsarbete och liknande åtgärder infördes i lagstiftningen.

[37] Dessa ”liknande” system lagstiftades 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; se tabell II.1).

[38] Se fotnot 33.

För det tredje stärkte Sure, som ett tidigt inslag i EU:s politiska åtgärder, medlemsstaternas tillförsikt att öka upplåningen och utgifterna i högre grad än de annars hade gjort. Sure gjorde det också möjligt för dem att bibehålla eller öka sina offentliga utgifter för att stödja sysselsättningen. Detta gäller särskilt när stöd finns tillgängligt till mycket låga räntor och erbjuds med tillräckligt lång löptid, vilket är fallet med Sure. Denna ytterligare upplåning kan antingen avse system för korttidsarbete eller andra pandemirelaterade åtgärder, eftersom ekonomiskt stöd från Sure också skulle göra det möjligt för dem att omfördela de medel de hade planerat för system för korttidsarbete till andra bredare politikområden för att hantera pandemins socioekonomiska effekter.

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.[39] 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.

4.3 En närmare titt på den direkta ekonomiska effekten: beräknade räntebesparingar

Ett antal medlemsstater har gjort räntebesparingar genom att få ekonomiskt stöd via Sure. Sure-lånen erbjöd medlemsstaterna lägre räntor än om de själva hade emitterat statspapper för att finansiera system för korttidsarbete eller liknande åtgärder. Sure-obligationerna emitterades till mycket låga räntor, även vid långa löptider, på grund av EU:s kreditbetyg AAA och obligationernas likviditet.

Medlemsstaterna beräknas ha sparat totalt 5,8 miljarder euro under de fyra första emissionerna av Sure, dvs. fram till utbetalningen den 2 februari 2021. Detta belopp kommer att öka med ytterligare utbetalningar. De uppskattningar som visas motsvarar därför sannolikt en nedre gräns och kommer att öka med de 36,8 miljarder euro som återstår att betala ut. Tabell 7 innehåller en fördelning av räntebesparingarna per medlemsstat, medan metoden förklaras närmare i ruta 1[40].

Ruta 1: Beräkning av räntebesparingar

Av de 53,5 miljarder euro som emitterades i de första fyra transaktionerna kunde kommissionen få förmånliga villkor, med en ränta på mellan –0,51 % och +0,32 %, beroende på löptid och emissionsdatum. Dessa villkor överfördes direkt till medlemsstaterna genom back-to-back-lån. Medlemsstaternas egna finansieringsvillkor vid tidpunkten för utbetalningen var i allmänhet mindre gynnsamma än de som kommissionen fick. De lån som

[39] Se fotnot 33.

[40] Sure var ett av de första inslagen i EU:s agerande i denna exceptionella krissituation. Detta övergripande svar har bidragit avsevärt till att hålla räntan på statsskulden exceptionellt låg i de medlemsstater som är de största mottagarna av Sure. Dessa uppskattningar utesluter eventuella ytterligare förtroendeeffekter som nya krisinstrument, däribland Sure, kan ha haft på de ekonomiska aktörernas förtroende och räntespreaden för medlemsstaternas upplåning av statspapper (se fotnot 32 ovan).

betalades ut från Sure gav därför upphov till räntebesparingar för medlemsstaterna.

För att beräkna besparingarna antas det att medlemsstaterna utan lån från Sure skulle ha emitterat obligationer med samma egenskaper (dvs. löptid och kupong) som EU-Sure-obligationerna samma dag som lånen betalades ut. Skillnaden mellan emissionspriset för varje EU-Sure-obligation och emissionspriset för denna kontrafaktiska obligation, multiplicerat med lånebeloppet, ger en uppskattning av räntebesparingarna. Denna skillnad bestäms av skillnaderna mellan de nationella räntekurvan och räntekurvan för EU-Sure vid tidpunkten för utbetalningen och löptidsstrukturen för varje lån.

Den genomsnittliga löptiden för Sure-lånen ligger under men nära 15 år i alla medlemsstater, och den genomsnittliga skillnaden mellan nationella räntor och räntorna på EU-Sure är cirka 0,8 procentenheter. Den totala räntebesparingen under lånens löptid uppskattas därför till 5,8 miljarder euro, eller omkring 11 % av det utbetalade beloppet, i de 15 medlemsstater som fick en utbetalning fram till den 2 februari 2021 (se tabell 6). Medlemsstater med antingen högre spreadar eller större utbetalningar drog störst nytta av de gynnsamma villkor som kommissionen fick.

Tabell 7: Räntebesparingar per medlemsstat

Medlemsstat	Utbetalat belopp (i miljarder euro)	Genomsnittlig spread	Genomsnittlig löptid	Räntebesparingar (i miljarder euro)	Räntebesparingar (% utbetalat belopp)
Belgien	4,0	0,11	14,9	0,098	2,4
Cypern	0,5	0,64	14,7	0,048	10,1
Grekland	2,7	0,74	14,8	0,264	9,7
Spanien	11,0	0,44	14,9	0,850	7,7
Kroatien	0,5	1,16	13,3	0,082	16,1
Ungern*	0,5	2,53	14,7	0,154	30,5
Italien	21,0	0,98	14,0	2,835	13,5
Litauen	0,3	0,10	13,3	0,005	1,8
Lettland	0,2	0,19	14,8	0,006	3,2
Malta	0,1	0,63	13,3	0,012	9,7
Polen	5,3	0,41	14,9	0,355	6,7
Portugal	3,0	0,57	14,6	0,242	8,1
Rumänien	3,0	2,19	14,6	0,824	27,5
Slovenien	1,1	0,23	14,8	0,047	4,3
Slovakien	0,3	0,09	14,6	0,004	1,3
Totalt	**53,5**	**0,76**	**14,5**	**5,826**	**10,9**

Anm. Räntebesparingarna beräknas per obligation och summeras över emissionsdatum och löptid. Medlemsstaterna har lånat från EU med olika genomsnittliga löptider. För de medlemsstater för vilka en stor del av upplåningen gjordes med mycket långa eller långa löptider tenderar de totala räntebesparingarna att vara högre än produkten av den genomsnittliga spreaden och den genomsnittliga löptiden. Detta beror på att det i allmänhet finns en positiv korrelation mellan spreaden och löptiden, dvs. räntekurvorna för EU-Sure tenderar att vara planare än de nationella räntekurvorna.

** Ingen räntekurva för eurodenominerade obligationer finns tillgänglig för Ungern. Räntekurvan i nationell valuta användes i stället.*

5 FORTSÄTTNINGEN AV DE OSEDVANLIGA HÄNDELSER SOM MOTIVERAR TILLÄMPNINGEN AV SURE-FÖRORDNINGEN

Enligt Sure-förordningen ska kommissionen också rapportera om huruvida de osedvanliga händelser som motiverar tillämpningen av Sure-instrumentet kvarstår.[41] I och med att infektionerna återigen har ökat sedan hösten kvarstår de osedvanliga omständigheter som gjorde det nödvändigt att införa Sure och akuta sysselsättningsåtgärder för att stödja medborgarna. Nya fall av covid-19 har drabbat Europa sedan hösten 2020 och bland annat har nya, mer virulenta stammar uppkommit, vilket har lett till en betydande skärpning av restriktionerna. Den 25 februari 2021 var 14-dagarsincidensen av viruset 283 per 100 000 invånare i EU/EES, vilket är mindre än hälften av nivån i november 2020 men fortfarande betydligt högre än incidensen i somras då restriktionerna först lättades[42]. Sjukhus och intensivvårdsenheter hade i början av 2021 nått eller nästan nått sin maxkapacitet i många medlemsstater.

Den förnyade skärpningen av restriktionerna har stoppat återhämtningen efter den ökning av den ekonomiska aktiviteten som noterades tredje kvartalet 2020. Även om de ekonomiska effekterna inte har varit lika allvarliga som under pandemins första våg, på grund av tillämpningen av mer riktade restriktioner och företagens och medborgarnas anpassning till restriktionerna, har återhämtningen avstannat. Under fjärde kvartalet 2020 sjönk real BNP med 0,4 % jämfört med föregående kvartal i EU, efter att ha ökat med 11,5 % under tredje kvartalet. Eftersom smittskyddsåtgärder fortfarande tillämpas i hela Europa väntas en ytterligare minskning under första kvartalet 2021. I kommissionens vinterprognos, som offentliggjordes den 11 februari 2021, beräknas den reala BNP-tillväxten uppgå till 3,7 % för EU år 2021, efter en exceptionell nedgång på 6,3 % 2020. [43] BNP i slutet av 2021 skulle därför ligga kvar på 2,8 procentenheter under nivån före krisen 2019.

Industrins starka återhämtning står i kontrast till den svaga aktiviteten inom tjänstesektorn. Industriproduktionen fortsatte att återhämta sig i EU under fjärde kvartalet 2020 och återgick nästan till nivåerna före krisen. Efter en fullständig återhämtning under sommaren försvagades däremot detaljhandeln återigen på hösten i och med att restriktionerna skärptes i hela EU, medan vissa sektorer, t.ex. turism, aldrig återhämtade sig från den första chocken i mars 2020.

De senaste restriktionerna har återigen kraftigt påverkat arbetsintensiva sektorer såsom hotell- och restaurangbranschen, underhållningsbranschen och turistbranschen. Sanitära restriktioner fortsätter att ha stor inverkan på dessa arbetsintensiva sektorer. Det icke tillgodosedda sysselsättningsbehovet, dvs. en trög arbetsmarknad, tyder på allvarliga konsekvenser[44]. Dessutom väntas arbetslösheten öka under 2021 i takt med att

[41] Artikel 14.1 i Sure-förordningen.
[42] Uppgifter från Europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19
[43] *European Economic Forecast, Winter 2021 (Interim)*, European Economy Institutional Papers nr 144 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf
[44] Mängden lediga resurser på arbetsmarknaden (*slacken*) är andelen arbetslösa, undersysselsatta deltidsarbetande, personer som söker arbete men inte är omedelbart tillgängliga och personer som är tillgängliga för arbete men inte söker det, uttryckt som en procentandel av den utvidgade arbetskraften. Se kommissionens vinterprognos 2021 för närmare uppgifter.

sysselsättningsstödet avvecklas och människor aktivt kan söka arbete när ekonomierna börjar öppnas igen[45].

Även om aktiviteten förväntas öka måttligt under andra kvartalet och kraftigare under tredje kvartalet finns fortfarande stor osäkerhet och förhöjda risker avseende de ekonomiska utsikterna. De positiva riskerna är främst kopplade till möjligheten att vaccinationsprocessen leder till att smittskyddsåtgärderna kan avskaffas snabbare än vad som för närvarande väntas och därmed till en snabbare och starkare återhämtning. Den ekonomiska tillväxten skulle också kunna gynnas av en kraftigt uppdämd efterfrågan tack vare historiskt högt hushållssparande, låga finansieringskostnader och stödpolitik. Baksidan är att de nya stammarna eller långsam vaccinering kan försena upphävandet av smittskyddsåtgärder, med negativa effekter på förtroendet som leder till ytterligare förebyggande besparingar och fördröjda investeringsbeslut. Detta understryker vikten av att stödet till ekonomin och sysselsättningen inte dras tillbaka för att undvika djupare skadeverkningar i de europeiska ekonomiska och sociala strukturerna[46]. Relevanta åtgärder är bland annat de system för korttidsarbete som kan få Sure-stöd samt åtgärder för att främja sysselsättningsskapande och övergångar på arbetsmarknaden i linje med kommissionens rekommendation om effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder[47].

Sure är till sin utformning ett *tillfälligt* instrument och över 90 % av dess medel har redan anslagits. Att upprätthålla en politik som syftar till att behålla människor i deras nuvarande arbete utöver vad som är motiverat med hänsyn till omständigheterna kan faktiskt bromsa snarare än främja återhämtningen. Om den akuta fasen lättar under 2021 kan det krävas andra åtgärder, till exempel aktiva arbetsmarknadsåtgärder som anställningsincitament och stöd till företagande, kompetensutveckling och omskolning, samt ökat stöd från arbetsförmedlingar.

6 RAPPORTERINGSSKYLDIGHETER ENLIGT EU:S RAMVERK FÖR SOCIALA OBLIGATIONER SOM EMITTERAS UNDER SURE-INSTRUMENTET

I detta avsnitt beskrivs relevant rapportering enligt avsnitt 2.4 i EU:s ramverk för sociala obligationer som emitteras under Sure-instrumentet(*ramverket*). Detta inbegriper rapportering om fördelningen av Sure-intäkter per mottagande medlemsstat och per planerad huvudtyp av stödberättigande sociala utgifter samt rapportering om effekterna.

Införandet av Sure har också varit en del av EU:s åtagande för hållbar finansiering och främjat utvecklingen av marknaden för sociala obligationer. Den 7 oktober 2020 meddelade kommissionen att den skulle emittera alla Sure-obligationer som sociala obligationer och antog EU:s ramverk för sociala obligationer. Sociala obligationer erbjuder investerare en tillgång vars intäkter används för att främja positiva sociala resultat.

[45] I enlighet med kommissionen höstprognos 2020.

[46] Kommissionens meddelande till rådet (COM(2021) 105), *Ett år efter utbrottet av covid-19: finanspolitiska insatser*, konstateras att det är ”viktigt att det offentligfinansiella stödet inte dras tillbaka för tidigt. Finanspolitiken är inte minst i ett osäkert klimat ett effektivt verktyg. Riskerna om stödåtgärderna dras tillbaka för tidigt är större än om de blir kvar för länge.”

[47] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23699&langId=en

Ramverket ger investerare garantier för att den är förenlig med ICMA:s principer om sociala obligationer[48]**.** De senare syftar till att säkerställa att intäkterna från Sure kommer att användas för att finansiera riktade socialpolitiska åtgärder. I avsnitt 2.4 i ramverket anges en skyldighet att rapportera om ett antal rapporteringsposter för att säkerställa öppenhet i detta avseende, särskilt om fördelningen och effekterna av Sure-intäkterna.

För det första bör fördelningen av Sure-intäkter per mottagande medlemsstat och per planerad huvudtyp av stödberättigande sociala utgifter rapporteras. Fördelningen av intäkter som beviljats och utbetalats till varje medlemsstat anges i avsnitt II ii) i denna rapport. I februari 2021 hade fem medlemsstater mottagit det totala belopp som rådet beviljat dem, två medlemsstater hade mottagit ungefär tre fjärdedelar och åtta medlemsstater hade mottagit ungefär hälften. I avsnitt III.1 beskrivs fördelningen per typ av stödberättigande utgifter, dvs. arbetsmarknadsåtgärder respektive hälsorelaterade åtgärder, för alla medlemsstater som fått stöd från Sure. Totalt anslås 94 miljarder euro eller 95 % av de offentliga utgifterna till arbetsmarknadsåtgärder. Denna andel förblir oförändrad när Bulgarien, Tjeckien och Irland utesluts, som ännu inte har fått några utbetalningar.

För det andra åtog sig kommissionen att rapportera om effekterna av Sure-intäkterna på grundval av den information som de mottagande medlemsstaterna måste lämna om genomförandet av planerade offentliga utgifter var sjätte månad. Detta kan till exempel omfatta uppgifter om antalet personer och företag som omfattas eller stöds av de finansierade åtgärderna. I ramverket noteras att denna rapportering kommer att bero på kvaliteten och detaljnivån på den information som medlemsstaterna lämnar. I avsnitt III.2 i denna rapport presenteras uppskattningar av andelen anställda och egenföretagare som omfattas av instrumentet. Uppskattningsvis en fjärdedel av de anställda och egenföretagarna har fått stöd från Sure i de mottagande medlemsstaterna under 2020.

Effekterna av Sure analyseras också i avsnitt IV i denna rapport. Det visas att arbetslösheten inte ökade så mycket som förväntades under 2020 i de mottagande medlemsstaterna, med tanke på den stora produktionsminskningen, vilket tyder på Sures bidrag till att förhindra förlust av arbetstillfällen. Andra positiva effekter av Sure, bland annat ökat förtroende för EU:s ekonomi, stöd till ambitiösa system för korttidsarbete och räntebesparingar för medlemsstaterna, diskuteras också där.

De intäkter från Sure som har beviljats och betalats ut till medlemsstaterna har totalt sett anslagits till offentliga utgifter för system för korttidsarbete och liknande åtgärder. De har därför använts för att finansiera socialpolitiska åtgärder, i linje med själva syftet med sociala obligationer.

[48] https://www.icmagroup.org/assets/documents/Regulatory/Green-Bonds/June-2020/Social-Bond-PrinciplesJune-2020-090620.pdf

Bilaga 1: Översikt över system för korttidsarbete och liknande åtgärder

Tabell A.1: System för korttidsarbete och liknande åtgärder per medlemsstat

Land	**System för korttidsarbete**				**System som liknar korttidsarbete** (lagstiftningsdatum, om sådana finns, baserat på ansökningar om stöd från Sure)		
	Nytt eller befintligt system	**Lagstiftnings datum**	**Namn**	**Typ av system**	**För egenföretagare**	**Stöd till arbetskostnader**	**Skydd för anställda**
BE	Befintligt system som förlängts/ändrats till följd av	30 mars 2020	*Chômage temporaire/tijdelijke werkloosheid*	Permanent	20, 23 mars, 6, 7, 10 april, 12 juni, 20 juli 2020	23 april, 14 maj, 19 juni 2020	7 april, 13 maj 2020
BG	Nytt system	30 mars (ursprunglig rättsakt) och 2 juli 2020 (förlängning)	60–40-system	Tillfälligt	-	-	-
CY	Nya system	(datum ej tillgängligt)	Stöd till företag som helt måste upphöra med sin verksamhet, stöd till företag som delvis måste upphöra med sin verksamhet	Tillfälligt	Ja (datum ej tillgängligt)	Ja (datum ej tillgängligt)	Ja (datum ej tillgängligt)
CZ	Nytt system	31 mars 2020	Antivirusprogrammet – Alternativ A och B	Tillfälligt	19, 26, 31 mars, 9 april, 4, 18 maj 2020	8 juni 2020	-
EL	Nya system	14 mars 2020; 14 juni 2020	Systemet *Synergasia* för korttidsarbete; särskild ersättning till arbetstagare vars anställningsavtal har avbrutits tillfälligt	Tillfälligt	20 mars 2020	14 mars 2020	-

Land	**System för korttidsarbete**				**System som liknar korttidsarbete** (lagstiftningsdatum, om sådana finns, baserat på ansökningar om stöd från Sure)		
	Nytt eller befintligt system	**Lagstiftnings datum**	**Namn**	**Typ av system**	**För egenföretagare**	**Stöd till arbetskostnader**	**Skydd för anställda**
ES	Befintligt system som förlängts/ändrats till följd av covid-19	17 mars, 12 maj, 26 juni 2020	*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*	Permanent	17 mars, 31 mars, 26 juni 2020	12, 17 mars, 21 april, 12 maj, 26 juni 2020	
HR	Nya system	30 mars 2020, och en fortsättning godkänd under andra halvåret 2020	Stöd för att skydda sysselsättningen i sektorer som påverkas av covid-19; stöd till arbetstidsförkortning	Tillfälligt	-	-	-
HU	Nytt system (med stöd från ESF, inte berättigat till Sure-stöd)	10 april, 17 juni 2020	System för korttidsarbete	Tillfälligt	13 maj, 22 juni,	18, 23 mars	23 mars
IE	Befintligt system	–	(delvist) *Jobseeker's benefit*	Permanent	–	*Temporary wage subsidy scheme*, 26 mars 2020	–
IT	Befintligt system som förlängts/ändrats till följd av covid-19	17 mars 2020, 19 maj 2020 och ytterligare förlängningar	*Cassa integrazione guadagni*	Permanent	17 mars 2020, 19 maj 2020 och ytterligare förlängningar		
LT	Nytt system	19 mars 2020	Lönesubvention under spilltid	Tillfälligt	19 mars 2020, 1 augusti 2020	15 maj 2020	
LV	Nytt system	26 mars 2020	Ersättning för overksam arbetskraft	Tillfälligt	31 mars 2020	21 mars 2020	
MT	–	–	–	–	–	*Temporary wage*	25 mars 2020

Land	**System för korttidsarbete**				**System som liknar korttidsarbete** (lagstiftningsdatum, om sådana finns, baserat på ansökningar om stöd från Sure)		
	Nytt eller befintligt system	**Lagstiftnings datum**	**Namn**	**Typ av system**	**För egenföretagare**	**Stöd till arbetskostnader**	**Skydd för anställda**
						subsidy scheme, 13 april 2020	
PL	Nytt system	2 mars	Subventioner för korttidsarbete	Tillfälligt	2 mars	2 mars	–
PT	Befintligt system som förlängts/ändrats (tillfälligt) till följd av covid-19	26 mars 2020	Stöd till bibehållande av sysselsättningen	Permanent	13 mars, 6 juni 2020	26 mars, 6 juni, 19 juni, 30 juli, 31 december 2020	13 mars, 26 mars, 19 juni, 30 juli, 31 december 2020
RO	Nya system	21 mars 2020, 29 maj 2020, 7 augusti 2020	Teknisk arbetslöshet, flexibla arbetsformer	Tillfälligt	18 mars 2020, 7 augusti 2020	–	–
SI	Nya system	28 mars 2020, 30 maj 2020	System för lönesubventioner och skydd av sysselsättningen samt system för korttidsarbete	Tillfälligt	28 mars 2020	28 mars 2020	–
SK	Befintligt system som förlängts/ändrats till följd av covid-19	(datum ej tillgängligt)	System för korttidsarbete	Tillfälligt	Ja (datum ej tillgängligt)	–	–