EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 22.3.2021
COM(2021) 148 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA TYÖLLISYYSKOMITEALLE

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

SURE: Puolivuotiskatsaus

TIIVISTELMÄ

Pandemian sosioekonomisia vaikutuksia lievennetään uudella välineellä

Tämä kertomus on ensimmäinen puolivuosittain laadittava kertomus, jossa käsitellään eurooppalaista hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäistä tukivälinettä (SURE). Kertomuksessa esitellään välineen tähänastiset toimet ja käyttö ja tarkastellaan sen sosioekonomisia vaikutuksia. SURE on 100 miljardin euron kriisiväline, jonka Euroopan unioni (EU) on perustanut auttaakseen jäsenvaltioita työpaikkojen säilyttämisessä ja työntekijöiden toimeentulon turvaamisessa covid-19-pandemian yhteydessä.

SURE on vahva solidaarisuuden ilmaus työpaikkojen ja talouden toimeliaisuuden suojelemiseksi sisämarkkinoilla. SURE-välineen saaminen käyttöön edellytti, että kaikki jäsenvaltiot suostuivat antamaan EU:lle kahdenvälisiä takauksia, jotta unioni voi ottaa lainaa markkinoilta SURE-lainojen rahoittamiseen.

Komissio teki ehdotuksen SURE-asetuksesta 2. huhtikuuta 2020, ja se kuului EU:n ensimmäisiin pandemian vastaisiin toimiin. Neuvosto hyväksyi SURE-asetuksen 19. toukokuuta 2020, ja jäsenvaltiot esittivät ensimmäiset viralliset lainapyyntönsä elokuun alussa. Kun kaikki jäsenvaltiot olivat allekirjoittaneet takaussopimukset, 100 miljardin euron määrärahat tulivat käyttöön 22. syyskuuta 2020. Komissio vauhditti välineen toteuttamista tekemällä asetuksen antamisen jälkeen tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa ja valmistelemalla hallinnollisia ja oikeudellisia järjestelyjä (esim. kahdenvälisiä lainasopimuksia). Näin ollen ensimmäinen lainaerän tilitys suoritettiin 27. lokakuuta eli vain viisi viikkoa sen jälkeen, kun määrärahat oli asetettu käyttöön.

Rahoittaakseen SURE-välineestä jäsenvaltioille myönnettävää taloudellista apua EU on ensimmäistä kertaa laskenut liikkeeseen sosiaalivaikutteisia joukkolainoja. Tässä kertomuksessa esitetään myös EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen kohdassa 2.4 tarkoitettu raportointi, joka koskee erityisesti SURE-välineen avulla kerättyjen varojen kohdentamista ja vaikutusta.

Laajamittainen käyttöönotto

SURE-välineen taloudellisen avun kysyntä on ollut jäsenvaltioiden keskuudessa vahvaa. Sen jälkeen kun väline otettiin käyttöön, neuvosto on komission ehdotusten perusteella kohdentanut 18 jäsenvaltiolle 100 miljardin euron kokonaismäärärahoista yli 90 prosenttia. Lisäksi komissio on 26. helmikuuta ehdottanut taloudellisen avun myöntämistä vielä yhdelle eli Virolle. Eniten taloudellista apua on myönnetty Italialle (27,4 miljardia euroa), Espanjalle (21,3 miljardia euroa) ja Puolalle (11,2 miljardia euroa). Alun perin haettuja määriä on pienennetty hieman, jotta asetuksessa kolmelle suurimmalle saajalle säädetty 60 miljardin euron keskittymäraja ei ylittyisi. Muille jäsenvaltioille on myönnetty niiden pyytämä määrä: Belgialle, Portugalille ja Romanialle on kullekin myönnetty 4–8 miljardia euroa, ja Kreikalle, Irlannille, Tšekille, Slovenialle ja Kroatialle kullekin 1–3 miljardia euroa. Muille apua pyytäneille jäsenvaltioille eli Slovakialle, Liettualle, Bulgarialle, Unkarille, Kyprokselle, Maltalle ja Latvialle on kaikille myönnetty alle miljardi euroa.

Ensimmäiset neljä SURE-välineen puitteissa toteutettua joukkolainojen liikkeeseenlaskua onnistuivat erittäin hyvin, ja niiden avulla hankittiin varoja vuoden 2020 lokakuun ja vuoden 2021 tammikuun välillä 53,5 miljardia euroa. Ensimmäinen 17 miljardin euron anti toteutettiin onnistuneesti 20. lokakuuta 2020 kahdessa erässä. Viisi viikkoa myöhemmin kerättiin lähes 40 miljardia euroa kahdella muulla annilla, joilla katettiin vuonna 2020 mittavaa rahoitusta hakeneiden jäsenvaltioiden hakemuksista yli puolet. Neljännellä annilla, tammikuussa 2021, kerättiin vielä 14 miljardia euroa. Joukkolainat ylimerkittiin huomattavassa määrin, keskimäärin yli kymmenkertaisesti, minkä ansiosta hinnoitteluehdot olivat edulliset ja enintään 15 vuoden joukkolainojen tuotto negatiivinen.

SURE-välineen käyttö apua saavissa jäsenvaltioissa

Niistä 18 jäsenvaltiosta, joille on myönnetty SURE-tukea, 15 on rahoittanut työajan lyhentämisjärjestelyjä. Useimmat apua saavat jäsenvaltiot ovat hakeneet tukea myös ’työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaaviin toimenpiteisiin’. Näistä 14 jäsenvaltiota rahoittaa toimenpiteitä, joilla tuetaan itsenäisiä ammatinharjoittajia. Kaikkia jäsenvaltioiden ehdottamia toimenpiteitä on pidetty tukikelpoisina. Tämä on seurausta siitä, että jäsenvaltioiden kanssa on oltu jo varhaisessa vaiheessa yhteydessä, jotta välineen toteutusta on voitu suunnitella ja valmistella mahdollisimman nopeasti muun muassa selventämällä sen soveltamisalaa. Tuetut työajan lyhentämisjärjestelyt ovat useimmissa tapauksissa uusia covid-19-pandemian vuoksi perustettuja järjestelmiä. Yhdeksän jäsenvaltiota on hakenut SURE-välineestä taloudellista apua myös suoraan covid-19-hätätilanteesta johtuvien terveyteen liittyvien menojen rahoittamiseen.

Vuonna 2020 SURE-välineestä on saanut tukea arviolta 25–30 miljoonaa ihmistä eli neljännes apua saaneiden jäsenvaltioiden kokonaistyöllisyydestä. Tuen piirissä on noin 21½ miljoonaa työntekijää ja 5 miljoonaa itsenäistä ammatinharjoittajaa, kun työajan lyhentämisjärjestelyjen piirissä on EU:ssa ollut yhteensä 35 miljoonaa työntekijää. Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella SURE-välineestä on vuonna 2020 saanut tukea arviolta 1½–2½ miljoonaa yritystä eli 12–16 prosenttia apua saavien jäsenvaltioiden yrityksistä. Jäsenvaltioiden raportointi ei kuitenkaan ole aukotonta eikä yhdenmukaista.

Tukikelpoisia toimenpiteitä koskevista suunnitelluista julkisista menoista oli vuoden 2020 loppuun mennessä toteutunut 80 prosenttia. Tässä kertomuksessa esitetään SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun suunniteltu ja toteutunut käyttö niiden tietojen perusteella, joita yhtä lukuun ottamatta kaikki apua saavat jäsenvaltiot ovat raportoineet. Jäsenvaltioiden päivitetty raportointi on osoittanut, että julkinen varainkäyttö on jonkin verran takapainotteista. Jäsenvaltiot käyttivät vuonna 2020 vähemmän varoja kuin alun perin odotettiin, ja ne aikovat käyttää vuosina 2021 ja 2022 enemmän kuin elokuussa 2020 alun perin raportoitiin.

Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat jo käyttäneet tai aikovat käyttää SURE-välineestä myönnetyn tuen kokonaisuudessaan. Kolmen jäsenvaltion tämänhetkisen raportoinnin mukaan niiden suunnittelemat julkiset menot ovat SURE-välineestä myönnettyä määrää pienemmät. Kyseiset jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet, että ne ovat jo toteuttaneet tai aikovat tarvittaessa toteuttaa toimenpiteitä kaiken myönnetyn taloudellisen avun käyttämiseksi ja joissakin

tapauksissa pidentää neuvoston täytäntöönpanopäätösten mukaisten toimenpiteiden kestoa. Varojen käyttöä on tarpeen seurata erityisesti näissä jäsenvaltioissa.

Ensimmäinen arvio SURE-välineen vaikutuksesta

Vuonna 2020 työttömyysaste nousi apua saavissa jäsenvaltioissa selvästi lievemmin kuin maailmanlaajuisen finanssikriisin aikana, vaikka BKT supistui vuonna 2020 jyrkemmin. Työttömyyden reagointi tuotannon muutoksiin vuonna 2020 oli apua saavissa jäsenvaltioissa vaimeampaa kuin historiallisten trendien perusteella olisi odottanut. Työttömyysasteen vähäisempi nousu vuonna 2020 on ensimerkki kansallisten ja EU:n tukitoimien, kuten SURE-välineen, onnistumisesta.

SURE-välineen vaikutus on työpaikkojen säilymistä laajempi. SURE on todennäköisesti lisännyt yleistä luottamusta EU:n kykyyn reagoida vaikuttavasti ennennäkemättömään kriisiin. SURE-välineen kautta EU on tukenut jäsenvaltioita ja kannustanut työajan lyhentämisjärjestelyjen käyttöön. Suurin osa apua saavista jäsenvaltioista on ilmoittanut, että SURE-välineellä on ollut merkitystä, kun ne ovat päättäneet ottaa käyttöön työajan lyhentämisjärjestelyn tai muuttaa voimassa olevaa järjestelyä.

SURE kuuluu EU:n varhaisessa vaiheessa toteuttamiin politiikkatoimiin, ja se on vahvistanut jäsenvaltioiden luottamusta niin, että ne ovat voineet ottaa enemmän lainaa ja käyttää enemmän varoja kuin ilman SURE-välinettä. Suurin osa apua saavista jäsenvaltioista totesi tehdyssä selvityksessä, että SURE-tuki on lisännyt tilapäisesti työajan lyhentämisjärjestelyjen kattavuutta ja anteliaisuutta sekä covid-19-kriisin vuoksi toteutettavien toimenpiteiden kokonaisrahoitusta.

SURE-välineestä myönnetty taloudellinen apu on myös pienentänyt useiden jäsenvaltioiden maksamia korkoja. SURE-lainojen avulla jäsenvaltiot ovat yleensä saaneet edullisemmat rahoitusehdot kuin laskemalla liikkeeseen omia valtion joukkolainoja. Jäsenvaltioiden arvioidaan tämän ansiosta säästäneen SURE-välineen neljän ensimmäisen liikkeeseenlaskun yhteydessä 2. helmikuuta 2021 toteutettuun tilitykseen mennessä yhteensä noin 5,8 miljardia euroa. Koska SURE-välineen rahoitusehtojen odotetaan pysyvän edullisina, lisätilitykset tuottavat todennäköisesti säästöjä jatkossakin.

SURE-välineen käyttöön oikeuttavien poikkeuksellisten tapahtumien jatkuminen

Tässä kertomuksessa käsitellään myös SURE-välineen soveltamisen perusteena olevien poikkeuksellisten tapahtumien jatkumista eli tartuntojen lisääntymistä uudelleen syksystä lähtien. Tartuntojen lisääntymisen sekä uusien, entistä tarttuvampien virusmuunnosten vuoksi monet jäsenvaltiot ovat joutuneet ottamaan rajoittamistoimenpiteitä uudelleen käyttöön tai tiukentamaan niitä. Rajoitukset ovat pysäyttäneet vuoden 2020 kolmannella neljänneksellä koetun talouden toimeliaisuuden elpymisen. Teollisuuden vahvan elpymisen vastapainona palvelualan toimeliaisuus on vaimeaa. Viimeisimmät rajoitukset vaikuttavat jälleen voimakkaasti työvoimavaltaisiin aloihin, kuten hotelli- ja ravintola-alaan, viihdeteollisuuteen ja matkailuun. Vaikka talouden toimeliaisuuden odotetaan elpyvän maltillisesti vuoden toisella neljänneksellä ja voimakkaammin kolmannella neljänneksellä, talousnäkymiin liittyvä epävarmuus ja riskit ovat komission talven 2021 talousennusteen mukaan edelleen suuria.

JOHDANTO

Euroopan unioni (EU) on perustanut hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tukivälineen (SURE) auttaakseen jäsenvaltioita työpaikkojen säilyttämisessä ja työntekijöiden toimeentulon turvaamisessa pandemian aikana. Väline juontuu komission poliittisista suuntaviivoista, ja sillä suojellaan ihmisiä ulkoisten häiriöiden yhteydessä.[1] Sillä pyritään erityisesti vastaamaan covid-19-epidemian välittömiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja terveydellisiin vaikutuksiin tarjoamalla jäsenvaltioille niiden pyynnöstä unionin taloudellista apua edullisin ehdoin myönnettävinä lainoina. SURE-välineestä voidaan myöntää taloudellista apua enintään 100 miljardia euroa, jotta voidaan rahoittaa jäsenvaltioiden toteuttamia työajan lyhentämisjärjestelyjä tai vastaavia toimenpiteitä, joilla pyritään suojelemaan työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia, sekä lisäksi terveyteen liittyviä toimenpiteitä erityisesti työpaikoilla.

SURE-välineellä täydennetään kansallisia toimia, ja se on lisätoimenpide työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien suojelemiseksi työttömyyden ja tulonmenetysten riskiltä. Sillä suojellaan myös talouden tuotantokapasiteettia, kun yhteys työntekijöiden ja heidän työnantajiensa välillä säilyy, ja sen odotetaan näin edistävän talouden toimeliaisuuden nopeampaa ja vahvempaa elpymistä pandemian hiipuessa.

Tässä kertomuksessa tuodaan esiin SURE-välineen tärkeimmät saavutukset helmikuuhun 2021 mennessä, ja ne voidaan tiivistää seuraavasti:

- SURE-välineen kautta on saanut tukea arviolta 25–30 miljoonaa ihmistä ja 1½–2½ miljoonaa yritystä
- SURE-välineestä on myönnetty taloudellista apua 18 jäsenvaltiolle, ja mukaan tulee piakkoin 19. jäsenvaltio
- Jäsenvaltioille on kohdennettu yli 90 miljardia euroa ja tilitetty yli 53 miljardia euroa
- Tähän mennessä 5 prosenttia taloudellisesta avusta on osoitettu terveyteen liittyviin toimenpiteisiin
- Jäsenvaltioiden ennakoimista julkisista menoista 80 prosenttia on jo toteutunut
- Jäsenvaltioiden arvioidaan säästäneen korkomenoissa 5,8 miljardia euroa

Tämä kertomus on ensimmäinen SURE-välineestä puolivuosittain laadittava kertomus. Euroopan komissio on antanut kertomuksen täyttääkseen neuvoston asetuksen (EU) 2020/672 (SURE-asetus)[2] 14 artiklassa säädetyn velvollisuutensa raportoida Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja rahoituskomitealle ja työllisyyskomitealle kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun SURE-väline on tullut käyttöön, eli 22. päivästä syyskuuta 2020. Asetuksen 14 artiklan mukaan komissio antaa kertomuksen taloudellisen avun käytöstä, mukaan lukien SURE-välineen puitteissa maksamattomat määrät ja sovellettava takaisinmaksusuunnitelma, sekä sellaisten

[1] Komission poliittisissa suuntaviivoissa 2019–2024 ehdotettiin eurooppalaista työttömyysvakuutusjärjestelmää, jolla suojeltaisiin eurooppalaisia ja vähennettäisiin julkiseen talouteen kohdistuvia paineita ulkoisten häiriöiden yhteydessä.

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

poikkeuksellisten tapahtumien jatkumisesta, jotka oikeuttavat SURE-asetuksen soveltamisen (covid-19-pandemia). Tämä on ensimmäinen tällainen kertomus, jonka komissio antaa. Seuraavat kertomukset laaditaan kuuden kuukauden välein niin kauan kuin SURE-tukiväline on käytettävissä[3]. Tämän kertomuksen koontipäivä oli 26. helmikuuta 2021.

SURE-välineen yhteydessä EU myös laskee ensimmäisen kerran liikkeeseen sosiaalivaikutteisia joukkolainoja rahoittaakseen EU:n taloudellista apua jäsenvaltioille sitoutuen kestävään rahoitukseen. Tätä sitoutumista edistääkseen EU on hyväksynyt ja julkaissut EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen (EU SURE Social Bond Framework)[4]. Siinä selostetaan, että SURE-välineen varoja käytetään tukikelpoisten sosiaalivaikutteisten toimenpiteiden rahoittamiseen. Kehyksen kohdassa 2.4 edellytetään, että komissio raportoi SURE-välineen avulla kerättyjen varojen kohdentamisesta ja niiden vaikutuksesta. Tällä kertomuksella täytetään myös tämä velvoite.

Kertomuksessa esitellään SURE-välineen tähänastiset toimet ja käyttö ja tarkastellaan sen sosioekonomisia vaikutuksia. Kertomus on jaettu kuuteen lukuun. Luvussa I selostetaan keskeiset vaiheet, jotka komissio, neuvosto ja jäsenvaltiot ovat SURE-tukivälinettä perustaessaan ja toteuttaessaan suorittaneet. Luvussa II kerrotaan, mitkä jäsenvaltiot saavat SURE-välineestä taloudellista apua, mukaan lukien jäsenvaltiolle myönnetyt ja tilitetyt määrät ja takaisinmaksuaikataulu. Luvussa III esitetään yhteenveto SURE-välineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyvistä jäsenvaltioiden julkisista menoista.[5] Lukua täydentää liitteessä 1 oleva yhteenveto näistä järjestelyistä. Luvussa IV on alustava analyysi SURE-välineen vaikutuksesta (ml. covid-19-pandemian vaikutus työllisyyteen) ja jäsenvaltioiden korkomenojen pienenemisestä EU:n edullisempien varainhankintaehtojen ansiosta. Luvussa V käsitellään covid-19-pandemian tämänhetkistä vaikutusta, jonka vuoksi SURE-välineen jatkaminen on perusteltua. Luvussa VI esitetään tähän kertomukseen yhdistetty raportointi, johon EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen kohdassa 2.4 velvoitetaan.

I. SURE-VÄLINE JA SEN KÄYTTÖÖNOTTO

Komissio teki ehdotuksen SURE-välineestä 2. huhtikuuta 2020, ja se kuului EU:n ensimmäisiin covid-19-pandemian vastaisiin toimiin, joilla tuetaan jäsenvaltioita[6]. Neuvosto hyväksyi SURE-asetuksen kyseisen ehdotuksen pohjalta 19. toukokuuta 2020. Tämän jälkeen komissio alkoi välittömästi valmistella tarvittavia toimia sen varmistamiseksi, että SURE-väline voitaisiin ottaa käyttöön ripeästi ja että se voitaisiin toteuttaa nopeasti tiiviissä yhteistyössä kaikkien 27 jäsenvaltion kanssa.

[3] SURE-asetuksen 14 artiklan 1 kohta.
[4] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_en
[5] Luvut II ja III koskevat SURE-asetuksen 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellisen avun käyttöä SURE-välineen puitteissa.
[6] Ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19-epidemian seurauksena, COM(2020) 139 final. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0139%3AFIN)

Jotta SURE saatiin käyttöön, jäsenvaltiot sopivat rahoittavansa välinettä vapaaehtoisesti antamalla unionin kantamalle riskille vastatakauksen. Unioni on perustanut takausjärjestelmän, jonka jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti allekirjoittaneet. Kyseessä on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 122 artiklan 1 kohdan nojalla toteutettu toimenpide. Tätä varten kaikki 27 jäsenvaltiota ovat sopineet antavansa peruuttamattoman, ehdottoman ja vaadittaessa maksettavan (*on demand*) takauksen 25 prosentille SURE-välineen 100 miljardin euron kokonaismäärärahoista eli 25 miljardille eurolle[7]. SURE-välinettä ei näin ollen voitu ottaa käyttöön ennen kuin kaikki 27 jäsenvaltiota olivat tehneet ja allekirjoittaneet komission kanssa kahdenväliset takaussopimukset. Kunkin jäsenvaltion osuus takausten kokonaismäärästä vastaa kunkin jäsenvaltion osuutta EU:n bruttokansantulosta EU:n talousarvion vuoden 2020 tulopuolta vastaavasti. Takausten käyttö mahdollisti SURE-välineen perustamisen ilman, että jäsenvaltioilta vaadittiin etukäteen käteisvaroja tai maksettua pääomaa.

Kaikkien EU:n jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti antamien takausten järjestelmä on vahva osoitus EU:n kautta toteutuvasta jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta. Se antoi EU:lle mahdollisuuden myöntää jäsenvaltioille riittävässä määrin taloudellista apua työpaikkojen ja toimeentulon turvaamiseksi covid-19-kriisin aikana. Kansalliset hyväksymisprosessit saatiin 27 jäsenvaltiossa päätökseen kesällä 2020. SURE tuli näin ollen käyttöön 22. syyskuuta 2020.

SURE-asetuksessa vahvistetaan edellytykset ja menettely, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voivat hakea taloudellista apua välineestä. Jäsenvaltiot voivat pyytää taloudellista apua, jos niiden toteutuneet tai suunnitellut julkiset menot ovat kasvaneet äkillisesti ja voimakkaasti 1. helmikuuta 2020 alkaen työajan lyhentämisjärjestelyjen ja vastaavien covid-19-pandemian vaikutusten lieventämiseksi toteutettujen toimenpiteiden käyttöönoton vuoksi.[8] Neuvosto voi komission ehdotuksesta myöntää SURE-välineestä taloudellista apua neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä.[9] Aika, jona taloudellista apua voidaan SURE-välineestä myöntää, päättyy 31. joulukuuta 2022.[10]

Komissio aloitti SURE-välineen toteuttamisen heti sen jälkeen, kun neuvosto oli hyväksynyt asetuksen. Se aloitti yhteydenpidon kaikkien 27 jäsenvaltion kanssa heti SURE-asetuksen hyväksymisen jälkeen toukokuussa 2020. Voidakseen suunnitella ja valmistella välineen mahdollisimman nopeaa toteuttamista, kun se on kahdenvälisten takausten allekirjoittamisen jälkeen saatu käyttöön, komissio tiedusteli jäsenvaltioilta, aikovatko ne hakea taloudellista apua SURE-välineestä. Saatuaan viralliset tukihakemukset komissio esitti ehdotukset taloudellisen avun myöntämisestä 15 jäsenvaltiolle 24. elokuuta 2020 ja vielä yhden ehdotuksen 25. elokuuta. Neuvosto hyväksyi täytäntöönpanoasetukset taloudellisen avun myöntämiseksi kaikille 16 jäsenvaltiolle (ks. taulukko 1) SURE-välineen tultua käyttöön 22. syyskuuta 2020. Neuvosto hyväksyi vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä vielä kaksi täytäntöönpanoasetusta, joiden myötä SURE-välineestä apua saavien jäsenvaltioiden kokonaismäärä on tähän mennessä 18. Helmikuun 2021 alussa vielä yksi jäsenvaltio haki

[7] Ks. SURE-asetuksen 11 ja 12 artikla.
[8] Ks. SURE-asetuksen 3 artiklan 1 kohta.
[9] Ks. SURE-asetuksen 6 artikla.
[10] Ks. SURE-asetuksen 12 artiklan 3 kohta.

virallisesti tukea SURE-välineestä, ja 26. helmikuuta komissio ehdotti sen tukemista. Tapahtumat esitetään aikajärjestyksessä taulukossa 1.

Taulukko 1: SURE-välineen toteuttaminen

- **2. huhtikuuta 2020**
  Komissio ehdotti SURE-välineen perustamista
- **19. toukokuuta 2020**
  Neuvosto hyväksyi ehdotetun SURE-asetuksen
- **24. elokuuta 2020**
  Komissio ehdotti 81,4 miljardin euron taloudellista apua 15 jäsenvaltiolle: Belgialle, Bulgarialle, Kyprokselle, Tšekille, Kreikalle, Espanjalle, Kroatialle, Italialle, Liettualle, Latvialle, Maltalle, Puolalle, Romanialle, Slovenialle ja Slovakialle
- **25. elokuuta 2020**
  Komissio ehdotti 5,9 miljardin euron taloudellista apua Portugalille
- **22. syyskuuta 2020**
  SURE asetettiin käyttöön
- **25. syyskuuta 2020**
  Neuvosto päätti myöntää taloudellista apua 16 jäsenvaltiolle
- **7. lokakuuta 2020**
  Komissio ehdotti 504 miljoonan euron taloudellista apua Unkarille
- **23. lokakuuta 2020**
  Neuvosto päätti myöntää 504 miljoonaa euroa taloudellista apua Unkarille
- **16. marraskuuta 2020**
  Komissio ehdotti 2,5 miljardin euron taloudellista apua Irlannille
- **4. joulukuuta 2020**
  Neuvosto päätti myöntää 2,5 miljardia euroa taloudellista apua Irlannille
- **26. helmikuuta 2021**
  Komissio ehdotti 230 miljoonan euron taloudellista apua Virolle

Kaikkien SURE-välineestä taloudellista apua saavien jäsenvaltioiden on täytynyt allekirjoittaa komission kanssa lainasopimus, jossa vahvistetaan lainan ominaisuudet.[11] SURE-asetuksessa komissiolle annetaan valtuudet ottaa unionin lukuun rahoitusmarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta lainaa, ja se voi myös tilittää neuvoston myöntämän taloudellisen avun jäsenvaltioille. Suurin osa lainasopimuksista (mukaan lukien rahoituspyynnöt ja oikeudelliset lausunnot) allekirjoitettiin vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä, minkä jälkeen komission oli mahdollista laskea liikkeeseen SURE-joukkolainoja. Ensimmäinen liikkeeseenlasku toteutui 20. lokakuuta 2020. Koska rahoitusmarkkinoilta lainattava määrä oli niin suuri, joukkolainat laskettiin liikkeeseen erissä neljänä eri ajankohtana tammikuun 2021 loppuun mennessä. Joukkolainoilla kerätyt varat on tilitetty jäsenvaltioille erissä viikon kuluessa

[11] Ks. SURE-asetuksen 8 artiklan 2 kohta.

liikkeeseenlaskusta.[12] SURE-joukkolainat on laskettu liikkeeseen EU:n uuden sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen puitteissa, sillä jäsenvaltioille välineen nojalla myönnetyn EU:n tuen tavoitteena on työllisyyden säilyttäminen, kotitalouksien tulojen turvaaminen ja koko talouden tukeminen. Edulliset ehdot, jotka komissio sai SURE-lainanotollaan, siirrettiin suoraan jäsenvaltioille back-to-back-lainauksena[13] (ks. luku II).

II. SURE-VÄLINEESTÄ MYÖNNETYN TALOUDELLISEN AVUN KÄYTTÖ: JÄSENVALTIOILLE MYÖNNETYT JA TILITETYT MÄÄRÄT JA MUUT RAHOITUSNÄKÖKOHDAT

Tässä luvussa esitetään yleiskatsaus apua saaneista jäsenvaltioista ja neuvoston myöntämistä määristä sekä niiden tilityksestä jäsenvaltioille, maksamattomista määristä ja takaisinmaksuaikataulusta.

i) Yleiskatsaus apua saavista jäsenvaltioista ja neuvoston myöntämistä määristä

Jäsenvaltioiden SURE-välineestä saaman taloudellisen avun kysyntä on ollut voimakasta siitä asti kun väline otettiin käyttöön, ja yli 90 prosenttia 100 miljardin euron kokonaismäärärahoista on kohdennettu. Kahdeksantoista jäsenvaltiota on hakenut taloudellista apua ja neuvosto on sitä myöntänyt yhteensä 90,3 miljardia euroa (ks. taulukko 2). Helmikuussa 2021 vielä yksi jäsenvaltio pyysi taloudellista apua SURE-välineestä.[14]

Eniten taloudellista apua SURE-välineestä on myönnetty Italialle (27,4 miljardia euroa), Espanjalle (21,3 miljardia euroa) ja Puolalle (11,2 miljardia euroa). Yhdessä nämä kolme jäsenvaltiota ovat saavuttaneet SURE:n keskittymärajan, sillä niiden kolmen jäsenvaltion lainojen osuus, joiden lainaosuudet ovat suurimmat, saa olla enintään 60 prosenttia 100 miljardin euron kokonaismäärärahoista eli 60 miljardia euroa.[15]

[12] Ks. SURE-asetuksen 7 artikla.
[13] Back-to-back-lainauksessa komissio ottaa lainaa unionin lukuun ja antaa jäsenvaltioille lainaa samoin ehdoin.
[14] Komissio antoi 26. helmikuuta 2021 ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi 230 miljoonan euron tilapäisen tuen myöntämisestä Virolle SURE-asetuksen nojalla, COM(2021) 104 final.
[15] SURE-asetuksen 9 artiklan 1 kohta. Keskittymäraja tarkoittaa, että nämä kolme jäsenvaltiota eivät voi pyytää enempää tukea eikä mikään muukaan jäsenvaltio voi ottaa lainaa enempää kuin 11,2 miljardia euroa (kolmanneksi suurin tähän mennessä myönnetty osuus), koska lainat ylittäisivät 60 prosentin rajan.

Taulukko 2: Yleiskatsaus SURE-välineestä myönnetystä tuesta

Jäsenvaltio	*Myönnetty määrä (euroa)*	*Myöntämispäivä*	*Täytäntöönpanopäätöksen nro*
Belgia	7 803 380 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1342
Bulgaria	511 000 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1343
Kypros	479 070 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1344
Tšekki	2 000 000 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1345
Kreikka	2 728 000 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1346
Espanja	21 324 820 449	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1347
Kroatia	1 020 600 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1348
Italia	27 438 486 464	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1349
Liettua	602 310 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1350
Latvia	192 700 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1351
Malta	243 632 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1352
Puola	11 236 693 087	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1353
Portugali	5 934 462 488	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1354
Romania	4 099 244 587	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1355
Slovenia	1 113 670 000	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1356
Slovakia	630 883 600	Syyskuu 2020	(EU) 2020/1357
Unkari	504 330 000	Lokakuu 2020	(EU) 2020/1561
Irlanti	2 473 887 900	Joulukuu 2020	(EU) 2020/2005
Yhteensä	**90 337 170 575**		

ii) Tilitys jäsenvaltiolle, lainamäärät ja sovellettava takaisinmaksuaikataulu

Komissio vastaa lainanottotoimista. SURE-asetuksen mukaan komissiolla on valtuudet ottaa unionin lukuun pääomamarkkinoilta tai rahoituslaitoksilta lainaa SURE-välineestä myönnettävien lainojen rahoittamiseksi (back-to-back-lainaus).[16]

Komissio aloitti lainanoton pääomamarkkinoilta EU:n lukuun laskemalla liikkeeseen sosiaalivaikutteisia joukkolainoja pian sen jälkeen, kun lainasopimukset lokakuussa 2020 allekirjoitettiin. Joukkolainojen liikkeeseenlasku on edennyt useina anteina. Tähän mennessä on toteutettu yhteensä neljä antia, joista kerrotaan tarkemmin jäljempänä. Liikkeeseenlaskut ovat onnistuneet erittäin hyvin, ja sijoittajien vahvan kiinnostuksen ansiosta hinnoitteluehdot ovat muodostuneet edullisiksi kaikissa erissä (ks. taulukko 3). Helmikuun 2021 lopussa yhteensä 15 jäsenvaltiolle oli tilitetty yhteensä 53,5 miljardia euroa neljässä erässä. Osuus oli 59 prosenttia pyydetystä 90,3 miljardin euron määrästä. Sosiaalivaikutteisia SURE-joukkolainoja on laskettu liikkeeseen 5–30 vuoden maturiteetilla, ja jäsenvaltioille lainaa on myönnetty keskimäärin 14,5 vuoden maturiteetilla.[17] Taulukossa 5 esitetään yleiskatsaus jäsenvaltioille tähän mennessä tilitetyistä lainamääristä eri antien ja maturiteettien mukaan jaoteltuna. Siinä esitetään myös kullekin jäsenvaltiolle vielä tilittämättä olevat lainamäärät.

[16] SURE-asetuksen 4 artikla.

[17] Kunkin neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että unionin jäsenvaltiolle myöntämän lainan keskimääräinen enimmäismaturiteetti on 15 vuotta.

Taulukko 3: Keskeiset tilastot EU:n SURE-lainanotosta (euroina)

Joukkolaina	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4	
Päivämäärä	20.10.2020		10.11.2020		24.11.2020	26.1.2021	
Erä	10-vuotinen	20-vuotinen	5-vuotinen	30-vuotinen	15-vuotinen	7-vuotinen	30-vuotinen (jatkoanti)
Joukkolainan suuruus	10 mrd.	7 mrd.	8 mrd.	6 mrd.	8,5 mrd.	10 mrd.	4 mrd.
Tuotto	–0,238 %	0,131 %	–0,509 %	0,317 %	–0,102 %	–0,497 %	0,134 %
Korkoero	MS + 3 peruspis–tettä	MS + 14 peruspis–tettä	MS – 9 peruspis–tettä	MS + 21 peruspis–tettä	MS – 5 peruspis–tettä	MS – 16 peruspis–tettä	MS + 5 peruspis–tettä
Ero markkinakorkota–soon	+ 1 perus–pistettä	+ 2 perus–pistettä	+ 1,5 perus–pistettä	+ 2,5 perus–pistettä	+ 1 perus–pistettä	+ 1 perus–pistettä	+ 1 perus–pistettä
Sijoittajien kokonaiskysyntä	145 mrd.	88 mrd.	105 mrd.	70 mrd.	114 mrd.	83 mrd.	49 mrd.
Tarjous–allokointi-suhde	15	13	13	12	13	8	12

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

Ensimmäinen 17 miljardin euron SURE-anti toteutettiin onnistuneesti 20. lokakuuta 2020 kahdessa erässä. Liikkeeseen laskettiin kaksi joukkolainaa. Ensimmäinen, 10 miljardin euron laina, maksetaan takaisin lokakuussa 2030 ja toinen, 7 miljardin euron laina, vuonna 2040. Sijoittajien kiinnostus tätä korkean luottoluokituksen instrumenttia kohtaan oli erittäin suuri, ja joukkolaina ylimerkittiin yli 13-kertaisesti. Italialle, Puolalle ja Espanjalle tilitettiin niiden hakemat lainat 27. lokakuuta 2020.

Toinen SURE-anti toteutettiin 10. marraskuuta 2020, ja se oli kooltaan yhteensä 14 miljardia euroa. Myös tässä liikkeeseenlaskussa oli kaksi maturiteettia: 8 miljardia euroa erääntyy marraskuussa 2025 ja 6 miljardia euroa marraskuussa 2050. Varat tilitettiin Espanjalle, Italialle, Kreikalle, Kroatialle, Kyprokselle, Latvialle, Liettualle, Maltalle ja Slovenialle.

Kolmas, yksieräinen anti toteutettiin onnistuneesti 24. marraskuuta 2020, ja se koski heinäkuussa 2035 erääntyvää 8,5 miljardin euron joukkolainaa. Tämän 15-vuotisen sosiaalivaikutteisen joukkolainan tarjouskirja kasvoi suuremmaksi kuin koskaan minkään yksieräisen viitelainan liikkeeseenlaskussa. Kyseessä on tähän asti kauppakooltaan suurin valtion, ylikansallisen organisaation tai valtiosidonnaisen laitoksen 15-vuotinen joukkolaina. Varat tilitettiin Belgialle, Portugalille, Romanialle, Slovakialle ja Unkarille 1. joulukuuta 2020.

Neljäs ja samalla vuoden 2021 ensimmäinen anti toteutettiin kahtena eränä 26. tammikuuta 2021. Sosiaalivaikutteinen 14 miljardin euron joukkolaina jakautui kesäkuussa 2028 erääntyvään 10 miljardin euron lainaan ja marraskuussa 2050 erääntyvän jo liikkeeseen lasketun lainan 4 miljardin euron suuruiseen jatkoantiin. Ensin mainittu ylimerkittiin yli 8-kertaisesti ja jälkimmäinen yli 12-kertaisesti. Seitsemän vuoden joukkolainan tuotto oli -0,497 prosenttia ja 30 vuoden joukkolainan 0,134 prosenttia, joka on tämän maturiteetin

osalta positiivinen tulos. Varat tilitettiin Belgialle, Kyprokselle, Unkarille, Latvialle, Puolalle, Slovenialle, Espanjalle, Kreikalle ja Italialle 2. helmikuuta 2021.

Takaisinmaksuaikataulu esitetään taulukossa 4. Lainapääoma on maksettava takaisin vuosina 2025–2050. Korkomaksut erääntyvät vuosittain.

Taulukko 4: EU:n SURE-lainojen takaisinmaksuaikataulu

Kalenterivuosi	Pääoma	Korko	SURE yhteensä
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
Yhteensä	**53 500 000 000**	**1 035 960 000**	**54 535 960 000**

Taulukko 5: SURE-välineestä jäsenvaltioille tilitetyt maksut (miljardia euroa)

Maa	Myönnetty lainamäärä	1. SURE-liikkeeseenlasku Anti: 20.10.2020 Tilitys: 27.10.2020			2. SURE-liikkeeseenlasku Anti: 10.11.2020 Tilitys: 17.11.2020			3. SURE-liikkeeseenlasku Anti: 24.11.2020 Tilitys: 1.12.2020	4. SURE-liikkeeseenlasku Anti: 26.1.2021 Tilitys: 2.2.2021			SURE yhteensä	% haetusta kokonaismäärästä	Maturiteetti keskimäärin (vuotta)	Myönnetty tilittämätön määrä
		10 v.	20 v.	Yhteensä	5 v.	30 v.	Yhteensä	15 v.	7 v.	30 v.	Yhteensä				
Belgia	7,80							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**	**4,0**	**51 %**	**14,9**	3,8
Bulgaria	0,51														0,5
Kypros	0,48				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Tšekki	2,00														2,0
Kreikka	2,73				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**	**2,7**	**100 %**	**14,8**	0,0
Espanja	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
Kroatia	1,02				0,3	0,2	**0,5**				**0,0**	**0,5**	**50 %**	**13,3**	0,5
Unkari	0,50							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Irlanti	2,47														2,5
Italia	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
Liettua	0,60				0,2	0,1	**0,3**				**0,0**	**0,3**	**50 %**	**13,3**	0,3
Latvia	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
Puola	11,24	1,0		**1,0**					2,6	1,7	**4,3**	**5,3**	**47 %**	**14,9**	6,0
Portugali	5,93							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**51 %**	**14,6**	2,9
Romania	4,10							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**73 %**	**14,6**	1,1
Slovenia	1,11				0,2		**0,2**		0,5	0,4	**0,9**	**1,1**	**100 %**	**14,8**	0,0
Slovakia	0,63							**0,3**			**0,0**	**0,3**	**48 %**	**14,6**	0,3
Yhteensä	**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. SURE-VÄLINEEN KÄYTTÖ: SURE-VÄLINEESTÄ TUETUT JULKISET MENOT JA KANSALLISET TOIMENPITEET

Tässä luvussa esitetään yhteenveto SURE-välineen kattamista julkisista menoista ja kansallisista toimenpiteistä jäsenvaltioittain.

3.1 SURE-välineestä tuetut toteutuneet ja suunnitellut julkiset menot

Tässä luvussa kuvataan SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun suunniteltua ja toteutunutta käyttöä 17 jäsenvaltion komissiolle toimittamien tietojen pohjalta.[18] Apua saavien jäsenvaltioiden olisi käytettävä SURE-välineestä myönnettävää taloudellista apua ensisijaisesti työajan lyhentämisjärjestelyihinsä tai vastaaviin erityisesti itsenäisten ammatinharjoittajien hyväksi toteutettaviin toimenpiteisiin ja asianmukaisten erityisesti työpaikoilla toteutettavien terveyteen liittyvien toimenpiteiden tukemiseen.[19] Ensin esitetään julkisten menojen jakautuminen ja sen jälkeen arvio siitä, kuinka moni työntekijä ja yritys saa SURE-välineen kautta tukea. Esitys perustuu kahteen jäsenvaltioiden raportointikierrokseen, joista ensimmäinen alkoi elokuussa 2020, kun jäsenvaltiot hakivat taloudellista apua SURE-välineestä (alkuraportointi) ja toinen vuoden 2021 tammi-helmikuun vaihteessa (päivitetty raportointi). Tiedot esitetään sellaisina kuin jäsenvaltiot ovat ne esittäneet.[20]

Suunniteltuja tukikelpoisia toimenpiteitä koskevista julkisista kokonaismenoista oli vuoden 2020 lopussa toteutunut jo 80 prosenttia.[21] SURE-välineestä on myönnetty jäsenvaltioille taloudellista apua, jotta ne selviytyisivät 1. helmikuuta 2020 alkaneesta toteutuneiden julkisten menojen äkillisestä ja vakavasta kasvusta, joka johtui työajan lyhentämisjärjestelyjen ja vastaavien toimenpiteiden käyttöönotosta covid-19-pandemian sosioekonomisten vaikutusten lieventämiseksi. Väline on mahdollistanut taloudellisen avun myös vasta suunniteltuihin julkisiin menoihin, jotka kasvavat tällaisten toimenpiteiden seurauksena. Kesäkuussa 2020 SURE-välineestä tuettujen toteutuneiden julkisten menojen osuus kaikista julkisista menoista oli 46 prosenttia, ja joulukuussa 2020 se kasvoi 80 prosenttiin. Kaaviossa 1 esitetään osuuden kehitys SURE-välineen käyttöönotosta alkaen.

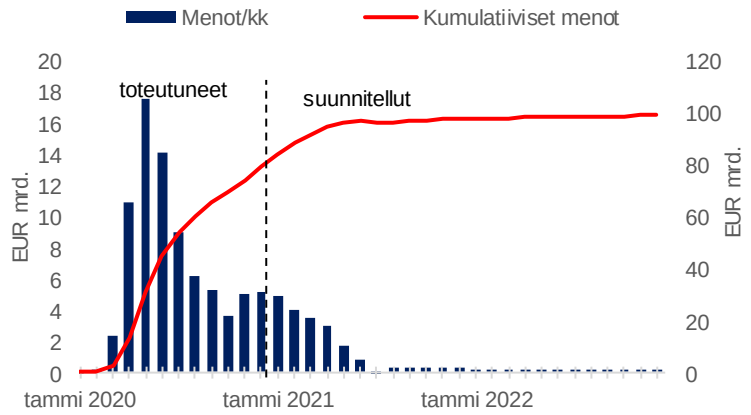
[18] Tšekki ei toimittanut SURE-asetuksen 11 artiklan mukaista päivitettyä raportointia määräaikaan mennessä, joten kaikki Tšekkiä koskevat tiedot perustuvat elokuun 2020 alkuraportointiin.

[19] Ks. SURE-asetuksen 3 artiklan 2 kohta ja 1 artiklan 2 kohta.

[20] Jäsenvaltioiden päivitetyn raportoinnin yhteydessä ilmoittamia uusia toimenpiteitä ei ole vielä otettu huomioon, koska niiden tukikelpoisuutta ei ole vielä arvioitu.

[21] Tukikelpoisia ovat asetuksen 3 artiklan 2 kohdassa mainitut toimenpiteet: kansalliset työajan lyhentämisjärjestelyt tai vastaavat toimenpiteet sekä toissijaisesti terveyteen liittyvät toimenpiteet.

Kaavio 1: SURE-välineestä tuettujen julkisten menojen kuukausittainen kehitys (toteutuneet ja suunnitellut menot)



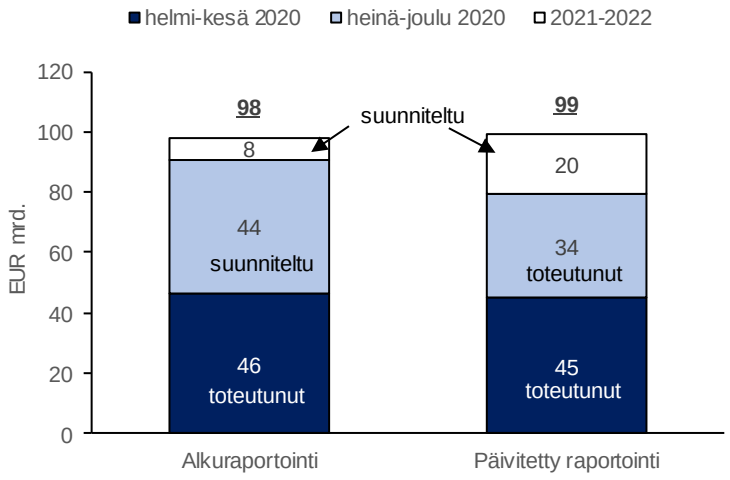
Huomautus: Heinäkuun 2021 menojen lievä negatiivisuus johtuu siitä, että Euroopan rakenne- ja investointirahastoista odotettiin tuolloin suuria maksuja työajan lyhentämisjärjestelyjen tukemiseksi.

Jäsenvaltioiden aluksi esittämän ja päivitetyn raportoinnin vertailu osoittaa, että ne käyttivät vuonna 2020 vähemmän rahaa kuin alun perin odotettiin. Arvio helmikuun ja kesäkuun 2020 välisenä aikana toteutuneista julkisista menoista supistui viimeisimmässä raportoinnissa 1,3 miljardia euroa (ks. kaavio 2). Jäsenvaltioiden hakiessa SURE-apua ne arvioivat käyttävänsä vuoden 2020 aikana SURE-tukikelpoisiin toimenpiteisiin 90,0 miljardia euroa. Lopulta ne käyttivät 79,3 miljardia euroa eli 9,6 miljardia euroa ennakoitua vähemmän.

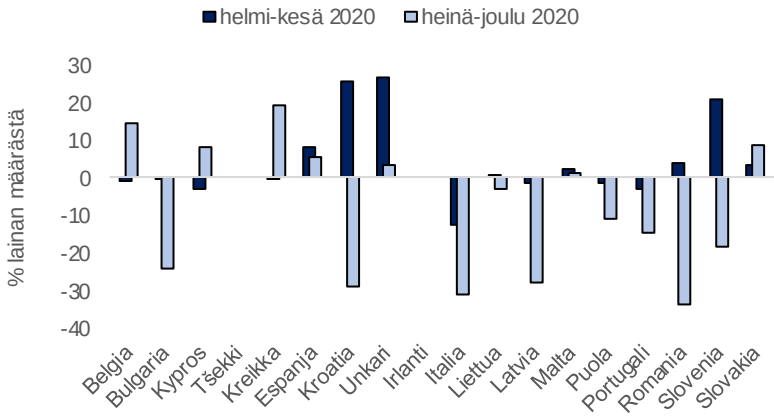
Jäsenvaltioiden päivitetty raportointi on osoittanut, että julkiset menot ovat jonkin verran takapainotteisia. Puolessa jäsenvaltioista julkiset menot olivat vuoden 2020 alkupuoliskolla suuremmat kuin elokuussa 2020 arvioitiin, kun taas puolessa jäsenvaltioista menot jäivät pienemmiksi (ks. kaavio 3). Niissä kahdessa jäsenvaltiossa, joissa menot kasvoivat eniten vuoden 2020 alkupuoliskolla, menot vähenivät vuoden jälkipuoliskolla. Yhdeksän jäsenvaltiota ilmoitti vuoden 2020 jälkipuoliskon menojen jääneen alun perin odotettua pienemmiksi. Useimmissa tapauksissa tähän liittyy vuodeksi 2021 suunniteltujen menojen kasvua. Kaksi jäsenvaltiota suunnittelee kuitenkin myös vähentävänsä menoja vuonna 2021.

Päivitetyssä raportoinnissa jäsenvaltiot suunnittelivat käyttävänsä vuosina 2021 ja 2022 enemmän rahaa kuin elokuun 2020 alkuperäisessä raportoinnissa. Suunnitellut julkiset menot tukikelpoisiin toimenpiteisiin vuonna 2021 kasvoivat elokuun 2020 alkuraportoinnin 7,4 miljardista eurosta tammikuun 2021 raportoinnissa19,8 miljardiin euroon (ks. kaavio 2). Vain kaksi jäsenvaltiota on ilmoittanut päivitetyssä raportoinnissa vuodelle 2022 suunnitellut julkiset menot (1,3 miljardia euroa). Tukikelpoisia toimenpiteitä koskevien julkisten menojen odotetaan nyt olevan apua saavissa jäsenvaltioissa yhteensä 99,1 miljardia euroa, mikä on enemmän kuin SURE-välineestä tähän mennessä myönnetty kokonaismäärä. Tämä on SURE-välineen täydentävän luonteen mukaista: sillä täydennetään työllisyyden tukitoimien kansallista rahoitusta. Jotkin jäsenvaltiot aikovat käyttää näihin toimenpiteisiin enemmän varoja kuin ne ovat pyytäneet SURE-välineestä. Tämä koskee myös niitä jäsenvaltioita, jotka ovat saavuttaneet SURE-tuen keskittymärajan.

Kaavio 2: Ilmoitetut julkiset menot yhteensä



Kaavio 3: Toteutuneiden julkisten menojen ero alkuperäisen ja päivitetyn raportoinnin välillä (% lainamäärästä)

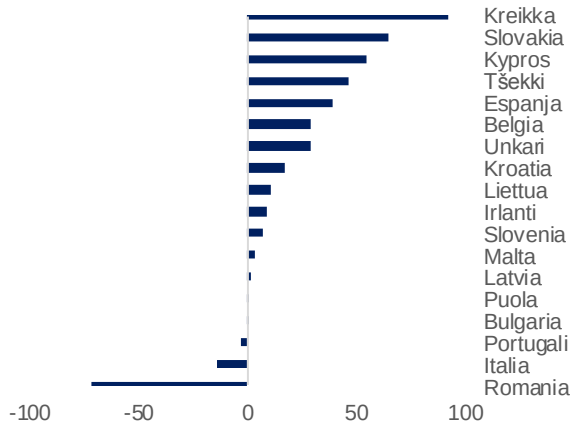


Huomautus: Irlanti pyysi SURE-välineen taloudellista apua 27. lokakuuta 2020, eikä raportoinnissa ollut eroa alkuperäisten ja päivitettyjen taulukoiden välillä. Tšekki ei toimittanut päivitettyä raportointitaulukkoa ennen määräaikaa.

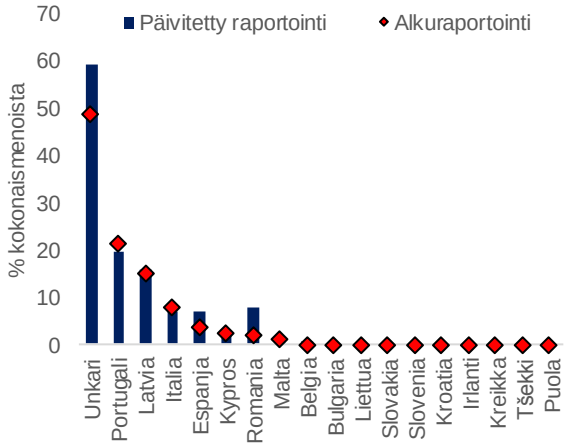
Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat jo käyttäneet tai aikovat käyttää SURE-välineestä myönnetyn avun kokonaisuudessaan. Itse asiassa 15 jäsenvaltiota on käyttänyt tai suunnittelee käyttävänsä tukikelpoisiin toimenpiteisiin enemmän kuin ne ovat saaneet apua SURE-välineestä (ks. kaavio 4). Tämä tarkoittaa sitä, että kokonaisuudessaan jäsenvaltiot käyttävät työajan lyhentämisjärjestelyihin ja vastaaviin toimenpiteisiin enemmän rahaa kuin ne ovat pyytäneet apua SURE-välineestä. Kolme jäsenvaltiota on kuitenkin ilmoittanut, että neuvoston täytäntöönpanopäätöksen mukaisten toimenpiteiden suunnitellut menot ovat pienemmät kuin SURE-välineestä myönnetty apu. Tämä perustuu jäsenvaltioiden päivitettyyn raportointiin, jossa ne lisäksi ilmoittivat jo toteuttaneensa tai aikovansa tarvittaessa toteuttaa toimenpiteitä

käyttääkseen kaiken SURE-välineestä myönnetyn taloudellisen avun, joissakin tapauksissa myös pidentämällä täytäntöönpanopäätösten mukaisten toimenpiteiden kestoa. Komissio aikoo arvioida jäsenvaltioiden ilmoittamia muutoksia suunniteltuihin menoihin varmistaakseen, että menot pysyvät SURE-välineen tarkoituksen mukaisina, ja ehdottaa tarvittaessa muutoksia neuvoston täytäntöönpanopäätöksiin.

Kaavio 4: Suunnitellut ja toteutuneet julkiset menot lainamäärään verrattuna (% lainamäärästä)



Kaavio 5: Terveyteen liittyvien julkisten menojen osuus



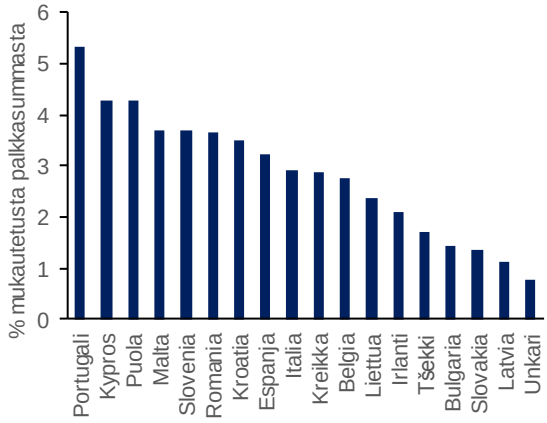
Huomautus: Julkisilla menoilla tarkoitetaan ilmoitettuja täytäntöönpanopäätösten mukaisista toimenpiteistä johtuvia menoja ottamatta huomioon tuen keskittymärajaa. Mukana ei siis ole jäsenvaltioiden ilmoittamia uusia, täytäntöönpanopäätöksiin sisältymättömiä toimenpiteitä. Tiedot ovat jäsenvaltioiden toimittamien raportointitaulukoiden mukaisia. Jäsenvaltiot, joiden menot alittavat lainan määrän, kuten kaaviosta 4 käy ilmi, aikovat kuitenkin käyttää kaiken SURE-välineestä myönnetyn avun. Muun muassa Italian viranomaiset huomauttivat aikovansa käyttää myönnetyn avun kokonaisuudessaan. Kaavioon 5 viitaten Unkarin alkuperäisessä taloudellisen avun pyynnössä terveyteen liittyvien toimenpiteiden menot rajattiin 49 prosenttiin, koska ne ovat toissijaisia toimenpiteitä, ja siksi niiden osuus saa olla enintään puolet SURE-välineestä myönnetyn avun kokonaismäärästä. Päivitetyssä raportoinnissa – ja useimpien apua saavien jäsenvaltioiden tapauksessa – SURE-välineen tukeen oikeutettuihin toimenpiteisiin liittyvät julkiset kokonaismenot tulevat ylittämään välineestä myönnetyn avun enimmäismäärän (ja ne on rahoitettava kansallisesti tai muista välineistä). Unkarin tapauksessa tämä ylitys johtuu suhteettoman suuressa määrin terveyteen liittyvistä toimenpiteistä, mikä selittää terveyteen liittyvien toimenpiteiden osuuden kasvun yli 50 prosenttiin.

Suurin osa SURE-välineestä myönnetystä taloudellisesta avusta on käytetty jäsenvaltioissa työmarkkinatoimenpiteiden tukemiseen. Jotkin jäsenvaltiot ovat käyttäneet sitä myös terveyteen liittyviin toimenpiteisiin. Yhteensä 5 prosenttia SURE-välineen avusta on tähän mennessä kohdennettu terveyteen liittyviin toimenpiteisiin. Kymmenen jäsenvaltiota on käyttänyt apua ainoastaan työajan lyhentämisjärjestelyihin ja vastaaviin toimenpiteisiin (ks. kaavio 5). SURE-asetuksessa sallitaan terveyteen liittyvien toimenpiteiden rahoittaminen toissijaisesti. Avun myöntämistä koskevissa neuvoston päätöksissä ei ole tähän mennessä

myönnetty yhdellekään jäsenvaltiolle yli 49 prosentin osuutta terveyteen liittyviin toimenpiteisiin.[22]

SURE-välineestä vuonna 2020 myönnetty taloudellinen apu on palkansaajien ja itsenäisten ammatinharjoittajien palkoista apua saavissa jäsenvaltioissa 2,8 prosenttia.[23] Osuus vaihtelee 0,8 prosentista 5,3 prosenttiin eri jäsenvaltioissa (ks. kaavio 6). Apua saavien jäsenvaltioiden BKT:hen suhteutettuna taloudellinen apu on 1,5 prosenttia.

Kaavio 6: Lainamäärä suhteessa työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien palkkamenoihin jäsenvaltioittain



Huomautus: Palkkoihin on laskettu palkansaajakorvaukset sekä kotitalouksien ja kotitalouksia palvelevien voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen bruttotoimintaylijäämä + sekatulo (itsenäisten ammatinharjoittajien palkat). Vuotta 2020 koskevat arviot perustuvat Euroopan komission syksyn 2020 talousennusteeseen.

3.2 SUREn kattavuus työntekijöiden ja yritysten suhteen

Vuonna 2020 SURE-välineestä sai tukea arviolta 25–30 miljoonaa ihmistä, mikä vastaa neljännestä kokonaistyöllisyydestä apua saavissa jäsenvaltioissa.[24] Tämä on myös noin kaksi kolmasosaa EU:n työajan lyhentämisjärjestelyjen piiriin kuuluvista työntekijöistä.[25] Keskiarvio

[22] Komissio on johdonmukaisesti ohjeistanut jäsenvaltioita sekä kahdenvälisesti että neuvostossa, että tällaisten toimenpiteiden osuus ei saisi ylittää 15:tä prosenttia myönnetystä määrästä.

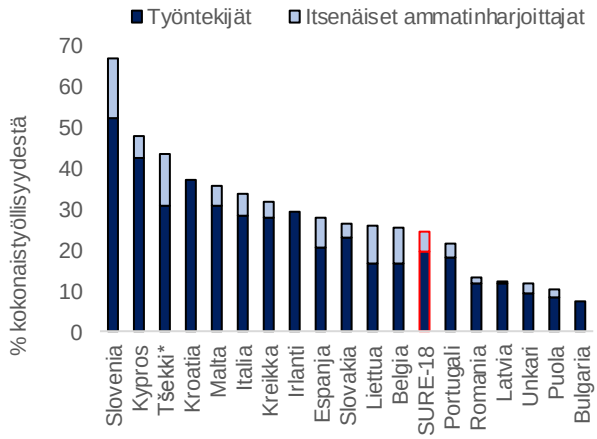
[23] Palkkoihin on laskettu palkansaajakorvaukset sekä kotitalouksien ja kotitalouksia palvelevien voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen bruttotoimintaylijäämä + sekatulo (itsenäisten ammatinharjoittajien palkat).

[24] Vaikka jäsenvaltiot raportoivat julkisista menoista tyydyttävästi, komission edellyttämä jäsenvaltioiden raportointi SURE-välineen avun piiriin kuuluvista yrityksistä ja henkilöistä on epätäydellistä ja epäyhdenmukaista. Tämän vuoksi on täytynyt käyttää kohtuullisia oletuksia ja muita saatavilla olevia tietolähteitä (ks. alaviitteet 26 ja 28). Kertomuksessa esitettävät luvut SURE-välineen avun piiriin kuuluvien yritysten ja henkilöiden määrästä ovat jäsenvaltioiden puutteellisen raportoinnin vuoksi siis vain karkeita arvioita. Vastuu tietojen oikeellisuudesta on jäsenvaltioilla. On huomattava, että komissio pyytää yrityksiä ja työntekijöitä koskevia tietoja jäsenvaltioilta, sillä EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen kohdan 2.4 mukaan komissio pyrkii saamaan apua saavilta jäsenvaltioilta asiaa koskevat tiedot ja indikaattorit, kuten avun piiriin kuuluvien työpaikkojen ja yritysten lukumäärät. Vaikutusten raportointi riippuu komissiolle toimitettavien tietojen laadusta ja tarkkuudesta.

[25] Osuus on karkea arvio, sillä työajan lyhentämisjärjestelyjen piiriin kuuluvista työntekijöistä saatavilla olevat tiedot koskevat vain niiden henkilöiden määrää, jotka ovat hakeneet lyhennetyn työajan järjestelyä, ja ne perustuvat huhti-toukokuun 2020 huippulukemiin, eivätkä ne sisällä itsenäisiä ammatinharjoittajia. Jotta nämä tiedot olisivat

on 26½ miljoonaa, joka koostuu noin 21½ miljoonasta työntekijästä ja 5 miljoonasta itsenäisestä ammatinharjoittajasta.[26] Kaaviossa 7 esitetään jäsenvaltiokohtainen erittely, jossa kattavuus vaihtelee 7 prosentista lähes 70 prosenttiin kokonaistyöllisyydestä. Terveyteen liittyvien toimenpiteiden piiriin kuuluvien henkilöiden määrää on vaikea arvioida riittävän tarkasti, koska toimenpiteet vaihtelevat jäsenvaltioittain. Tämän vuoksi näitä arvioita voidaan pitää varovaisina, koska SURE-tuki ulottuu työmarkkinatoimenpiteitä laajemmalle ja hyödyttää näin ollen laajempaakin ihmisjoukkoa.

Kaavio 7: SURE-välineen piiriin kuuluvien työntekijöiden määrä (prosenttiosuus vuoden 2020 kokonaistyöllisyydestä)



Huomautus: Luvut ovat jäsenvaltioiden toimittamia. Tšekin luvut perustuvat elokuussa 2020 tehtyyn alkuraportointiin, minkä vuoksi yhteismäärässä oletetaan, että välineen piiriin kuuluvien työntekijöiden määrä on samaa tasoa kuin muissa jäsenvaltioissa. Kokonaistyöllisyysluvut ovat AMECO-tietokannasta. Ne perustuvat kansantalouden tilinpidon määritelmään kokonaistyöllisyydestä, johon sisältyvät sekä palkansaajat että itsenäiset ammatinharjoittajat.

Jäsenvaltioiden raportointiin perustuvat komission arviot osoittavat, että vuonna 2020 SURE-välineestä sai tukea 1½–2½ miljoonaa yritystä eri jäsenvaltioissa. Vain 14 jäsenvaltiota on toimittanut päivitettyjä tietoja kattavuudesta yritysten osalta.[27] SURE-välineellä oli tuettu raportoineissa jäsenvaltioissa lähes 800 000:ta yritystä. Tämä on 12 prosenttia kaikista yrityksistä kyseisissä jäsenvaltioissa. Koska jotkin suuremmat apua saavat jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet pyydettyjä tietoja, luku on epätäydellinen ja alittaa huomattavasti tuen piiriin

yhdenmukaisempia SURE:n kattavuustietojen kanssa, itsenäisiä ammatinharjoittajia ei ole laskettu mukaan SURE-välineen kattavuuteen, ja on oletettu, että ”vastaavat toimenpiteet” kattavat työajan lyhentämisjärjestelyjä.

[26] Tšekki ei ole toimittanut päivitettyjä tietoja kattavuudesta. Yhteismäärässä oletetaan, että kattavuus on sama kuin muissa jäsenvaltioissa eli lähes neljännes kokonaistyöllisyydestä. Jos kuitenkin Tšekin raportointitaulukko elokuulta 2020 vahvistetaan oikeaksi, SURE-välineestä tuettujen henkilöiden yhteismäärä nousisi 27,5 miljoonaan. Kaaviossa 7 esitetään jäsenvaltioiden ilmoittamat tiedot jäsenvaltioittain. SURE-toimenpiteiden kattavuus on työllisyyden osalta huomattavasti suurempi kuin palkkamenojen osalta. Tämä johtuu muun muassa siitä, että osa ihmisistä on saattanut saada tukea vain muutaman kuukauden ajan eikä koko vuodelta, jolta palkkaa maksettiin.

[27] Yritysten osalta kattavuudesta raportoineet 14 jäsenvaltiota olivat Belgia, Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Portugali, Puola, Romania, Slovakia, Slovenia ja Unkari. Tšekki on toimittanut luvut ainoastaan alkuraportoinnissa.

kuuluvien yritysten todellisen kokonaismäärän. Kohtuullisten oletusten perusteella tuen piiriin kuuluvien yritysten lukumäärä olisi 1½–2½ miljoonaa yritystä, kun loput neljä jäsenvaltiota otetaan huomioon.[28] Jäsenvaltioita, jotka eivät ole toimittaneet pyydettyjä tietoja komissiolle, pyydetään tekemään niin SURE-välinettä koskevaa toista kertomusta varten.

3.3 Lyhyt katsaus SURE-välineestä tuettuihin työajan lyhentämisjärjestelyihin ja vastaaviin toimenpiteisiin

Niistä 18 jäsenvaltiosta, joille on myönnetty SURE-tukea, 15 on rahoittanut työajan lyhentämisjärjestelyjä. Tällaiset järjestelyt ovat julkisia ohjelmia, joiden avulla taloudellisissa vaikeuksissa olevat yritykset voivat tietyissä olosuhteissa tilapäisesti vähentää työntekijöidensä työtunteja, jolloin tekemättömistä työtunneista maksetaan työntekijöille julkista tulotukea. Niistä kolmesta jäsenvaltiosta, jotka eivät käyttäneet SURE-välineen apua työajan lyhentämisjärjestelyjen rahoittamiseen, Irlannissa ja Maltassa on vastaavia järjestelmiä, joilla tuetaan covid-19-kriisistä kärsiviä yrityksiä palkkatukien muodossa (ks. jäljempänä). Unkarilla taas on käytössä työajan lyhentämisjärjestely, mutta sen julkiset menot on rahoitettu kokonaan Euroopan sosiaalirahastosta (joten se ei ollut tukikelpoinen SURE-välineestä).

Tuetut työajan lyhentämisjärjestelyt ovat useimmissa tapauksissa uusia covid-19-pandemian vuoksi perustettuja järjestelyjä (ks. taulukko 6). Kaikki nämä uudet järjestelyt ovat väliaikaisia, ja ne ovat yhteydessä siihen, miten vaikea taloudellinen tilanne on. Ne viisi jäsenvaltiota, jotka ovat saaneet SURE-apua mutta joilla oli käytössä työajan lyhentämisjärjestelyjä jo ennen covid-19-kriisiä (Belgia, Espanja, Italia, Portugali ja Slovakia), ovat mukauttaneet niitä pandemian johdosta. Tehdyt muutokset koskevat lähinnä hallinnollisten menettelyjen tilapäistä yksinkertaistamista, kattavuuden laajentamista, tukikelpoisuusehtojen höllentämistä, tuen suurentamista (työntekijöiden ja/tai työnantajien osalta) ja tuen keston pidentämistä.

Kaikissa kansallisissa työajan lyhentämisjärjestelyissä tuetaan työntekijöitä, jotka on lomautettu kokonaan liiketoiminnan täydellisen keskeytymisen vuoksi. Lisäksi useimmat (mutta eivät kaikki) järjestelyt tarjoavat tukea myös silloin, kun liiketoiminnan vähentyessä työaikaa lyhennetään osittain. Vaikka yritykset voivat useimmissa tapauksissa valita vapaasti, missä määrin työaikaa lyhennetään, joissakin maissa sovelletaan rajoituksia. Esimerkiksi Kreikassa ja Sloveniassa sallitaan täyden lomauttamisen (jos toiminta keskeytyy kokonaan) lisäksi ainoastaan työajan lyhentäminen kokopäivätyöstä osa-aikatyöhön. Julkisen tuen määrä lasketaan yleensä prosenttiosuutena työntekijän palkasta, ja se on 50–100 prosenttia. Liitteessä 1 esitetään tarkempia tietoja työajan lyhentämisjärjestelyistä.

Kaikki 18 jäsenvaltiota Bulgariaa ja Kroatiaa lukuun ottamatta ovat pyytäneet apua työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaavien toimenpiteiden rahoittamiseen. Useimmissa

[28] Arvion alapäässä (1½ miljoonaa) oletetaan, että kyseisissä neljässä jäsenvaltiossa kattavuus on yritysten osalta samanlainen kuin muissakin. Arvion yläpäässä (2½ miljoonaa) on otettu huomioon, että työntekijöiden osalta kattavuus on näissä neljässä jäsenvaltiossa keskimäärin suurempi, mikä saattaa tarkoittaa suurempaa kattavuutta myös yritysten osalta.

tapauksissa apua oli pyydetty myös työajan lyhentämisjärjestelyjä varten. ”Vastaavien toimenpiteiden” tarkoituksena on suojella työntekijöitä ja itsenäisiä ammatinharjoittajia ja vähentää työttömyyttä ja tulonmenetyksiä covid-19-kriisissä, mutta nämä toimenpiteet eivät kuulu varsinaisesti edellä esitetyn työajan lyhentämisjärjestelyn määritelmän piiriin. Tähän luokkaan kuuluvien toimenpiteiden määrä ja tyyppi vaihtelevat huomattavasti. Ne voidaan ryhmitellä karkeasti seuraavasti:

- *Palkkatukijärjestelmät*, kuten edellä mainitut Irlannin ja Maltan järjestelmät, joilla tuetaan covid-19-kriisin koettelemien yritysten työvoimakustannuksia. Näillä järjestelmillä on sama tarkoitus kuin työajan lyhentämisjärjestelyillä (eli työllisyyden säilyttäminen ja yritysten auttaminen välttämään työntekijöidensä irtisanomista). Myönnetty tuki ei ole kuitenkaan suoraan sidoksissa kunkin työntekijän työtuntien tosiasialliseen vähenemiseen vaan ainoastaan liikevaihdon pienenemiseen.
- *Itsenäisten ammatinharjoittajien tukitoimet*, joita on lähes kaikissa jäsenvaltioissa, jotka ovat pyytäneet apua SURE-välineestä. Näihin kuuluu kertaluonteisia tulotukia, joiden määrä on joko kiinteä tai riippuu aiemmista tuloista tai realisoituneista tappioista, ja muita tukitoimenpiteitä, joilla vähennetään yritysten toimintakustannuksia, siltä osin kuin nämä toimenpiteet hyödyttävät itsenäisiä ammatinharjoittajia ja yhden hengen yrityksiä. Keskeisenä vaatimuksena on, että tuensaajat jatkavat itsenäisen ammatin harjoittamista tai yritystoimintaa (eli eivät lopeta liiketoimintaa).
- *Erityiset vanhempainvapaaetuudet* (Belgia, Italia, Kypros, Malta, Portugali ja Tšekki), jotka tarjoavat koulujen poikkeuksellisen sulkemisen aikana tulotukea työntekijöille ja/tai itsenäisille ammatinharjoittajille, joilla on lapsia.
- *Tuki kausityöntekijöille* (Espanja, Italia, Kreikka ja Kypros), joiden työsopimuksen soveltaminen on keskeytetty pandemian vuoksi, pääasiassa matkailun ja/tai maatalouden alalla. Näissä on kyse ”säännöllisistä” kausityöntekijöistä, joiden oli tarkoitus palata työhön kevään/kesän 2020 ajaksi, mikä estyi covid-19-pandemian vuoksi.
- *Työajan lyhentämiseen liittyvä koulutustuki* (Belgia ja Portugali), jolla edistetään ammatillisen koulutuksen tarjoamista työntekijöille, joiden työaikaa on lyhennetty.

Yhdeksän jäsenvaltiota on pyytänyt SURE-välineestä taloudellista apua suoraan covid-19-hätätilanteesta johtuvien terveyteen liittyvien menojen rahoittamiseen. Tähän luokkaan kuuluvia toimenpiteitä ovat seuraavat:

- Erityinen covid-19-sairaus- ja/tai karanteeniloma (Espanja, Kypros, Latvia, Malta ja Portugali).
- Menot, jotka liittyvät julkisen sektorin terveys- ja turvallisuusvaatimusten tiukentamiseen (Latvia, Portugali ja Unkari).
- Toimenpiteet, joilla pyritään alentamaan työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien vaatimusten tiukentamisesta yksityissektorille aiheutuvia kustannuksia (Italia).
- Julkisen terveydenhuoltojärjestelmän menojen kasvu, mukaan lukien henkilöstökustannukset (esim. ylityöt ja sairaanhoitohenkilöstön ylimääräiset korvaukset, tilapäisen lisähenkilöstön palkkaaminen) (Portugali, Romania ja Unkari), sairaaloiden

korjaustyöt (Unkari) ja/tai lisävarusteiden, suojatarvikkeiden, tarvikkeiden ja kulutushyödykkeiden hankinta (Belgia, Latvia, Portugali ja Unkari).

Taulukko 6 – SURE-välineestä tuetut kansalliset työajan lyhentämisjärjestelyt

Jäsen–valtio	Uusi järjestely	Pysyvä/tilapäinen järjestely	Tuen määrä (% palkasta)	Työnantajalle aiheutuvat kustannukset	Työajan lyhennys
BE	Ei	Pysyvä (tilapäisin muutoksin)	70 %	-	0–100 %
BG	Kyllä	Tilapäinen	60 %	40 % työvoimakustannuksista	50 tai 100 %
CZ	Kyllä	Tilapäinen	60–80 %	20–40 % korvauksesta	0–100 %
IE	-	-	-	-	-
EL	Kyllä	Tilapäinen	60 %	-	50 tai 100 %
ES	Ei	Pysyvä (tilapäisin muutoksin)	70 %	0–30 % sosiaalivakuu–tusmaksuista	0–100 %
HR	Kyllä	Tilapäinen	50 %	-	0–100 %
IT	Ei	Pysyvä (tilapäisin muutoksin)	80 %	-	0–100 %
CY	Kyllä	Tilapäinen	60 %	-	0–100 %
LV	Kyllä	Tilapäinen	50–75 %	-	0–100 %
LT	Kyllä	Tilapäinen	30–100 %		0–100 %
HU	-	-	-	-	-
MT	-	-	-	-	-
PL	Kyllä	Tilapäinen	50 %	-	20–100 %
PT	Ei	Pysyvä (tilapäisin muutoksin)	66–100 %	0–30 % korvauksesta	0–100 %
RO	Kyllä	Tilapäinen	75 %	-	0–100 %
SI	Kyllä	Tilapäinen	80 %	0–20 % korvauksesta	50–100 %
SK	Ei	Tilapäinen (mutta uusitaan säännöllisesti)	80 %	-	0–100 %

IV. ALUSTAVA ARVIO SURE-VÄLINEEN VAIKUTUKSISTA

Tässä luvussa esitetään alustava arvio SURE-tukivälineen vaikutuksista työllisyyteen, julkiseen talouteen ja muihin seikkoihin.

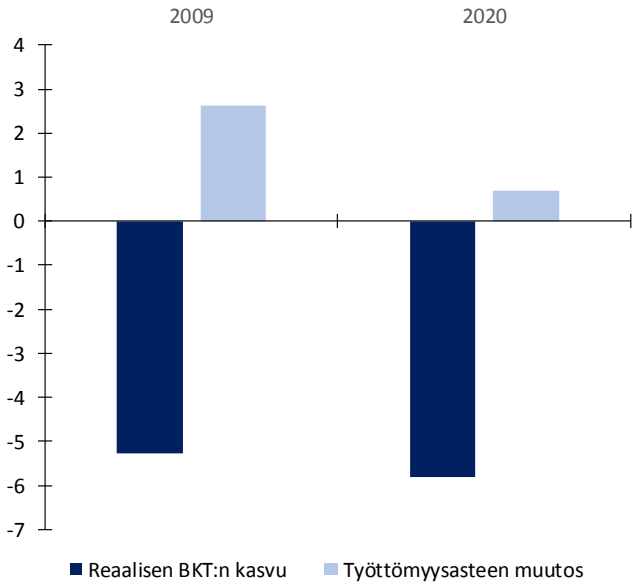
4.1 Arvio SURE-välineen vaikutuksesta työllisyyteen

Apua saaneiden jäsenvaltioiden työttömyysasteiden muutosten perusteella saadaan ensimmäinen alustava arvio pandemiaan liittyvien tukitoimien, kuten SURE-välineen, vaikutuksista. SURE-välineen tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita turvaamaan työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien työllisyyttä kaikkialla EU:ssa covid-19-pandemian aikana ja siten suojella kansalaisia ja helpottaa nopeaa elpymistä, kun pandemia laantuu. Koska on vaikea luoda vaihtoehtoista skenaariota työmarkkinoiden tilanteesta ilman SURE-tukivälinettä, tässä

arviossa tarkastellaan tuotannon ja työttömyyden suhdetta pandemian alusta lähtien. Tuloksia olisi tulkittava varoen, koska tuotannon ja työllisyyden suhteeseen vaikuttavat monet eri tekijät, myös SURE.

Vuonna 2020 työttömyysaste nousi apua saaneissa jäsenvaltioissa selvästi lievemmin kuin maailmanlaajuisen finanssikriisin aikana, vaikka BKT supistui vuonna 2020 jyrkemmin (ks. kaavio 8). Komission talven 2021 talousennusteen mukaan reaalinen BKT supistuu 5,8 prosenttia maissa, jotka hyötyivät SURE-rahoituksesta vuonna 2020. Supistuminen on suurempi kuin maailmanlaajuisen finanssikriisin ollessa pahimmillaan vuonna 2009. Samaan aikaan työttömyysasteen ennustetaan kasvavan vain 0,7 prosenttiyksikköä vuonna 2020, kun se vuonna 2009 kasvoi 2,6 prosenttiyksikköä.

Kaavio 8: Reaalisen BKT:n ja työttömyyden muutokset apua saavissa jäsenvaltioissa vuosina 2009 ja 2020



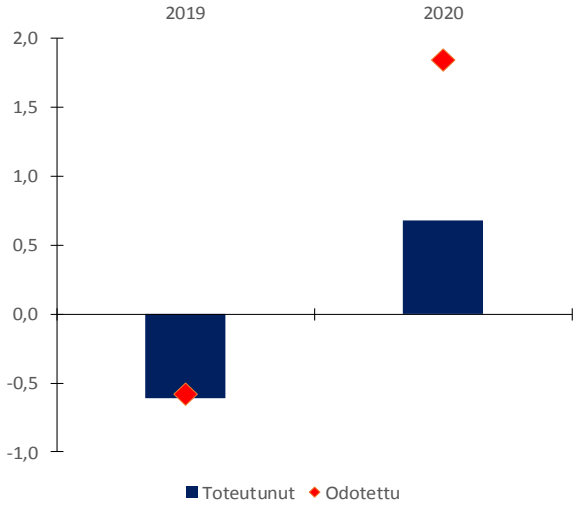
Huomautus: Kaaviossa esitetään SURE-välineestä apua saavien jäsenvaltioiden keskiarvot. Vuoden 2020 työttömyysaste on vuoden 2020 kuukausittaisten työttömyysasteiden keskiarvo.
Lähde: *Eurostat; vuoden 2020 BKT komission talven 2021 talousennusteesta*

Työttömyyden reagointi tuotannon muutoksiin vuonna 2020 oli apua saaneissa jäsenvaltioissa historiallisten trendien perusteella odotettua vaimeampaa (ks. kaaviot 9 ja 10).[29] Vuonna 2020 kriisin lievittämiseksi toteutetut nopeat ja mittavat politiikkatoimet

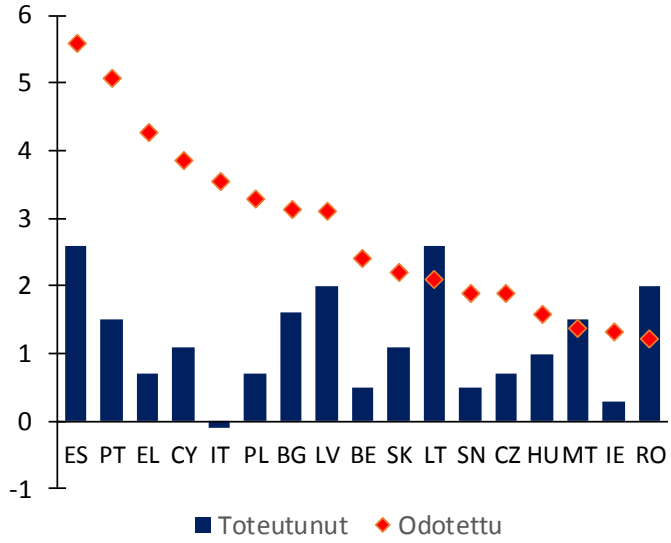
[29] Talouskasvun muutosten reagointia työttömyyteen kutsutaan taloustieteellisessä kirjallisuudessa usein Okunin laiksi. Okunin laki on pikemminkin empiirinen nyrkkisääntö kuin teoriaan perustuva suhde. Sen mukaan tuotannon kasvun hidastuminen 2–3 prosentilla merkitsee työttömyysasteen kasvua yhdellä prosenttiyksiköllä (ks. Okun, A.M., ”Potential GNP: Its measurement and significance”, Proceedings of the Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, 1962).

lievensivät tuotannon supistumisen vaikutusta työttömyyteen. Tämän vuoksi työttömyysasteen kasvu oli useimmissa maissa odotettua vähäisempää.[30]

Kaavio 9: Työttömyysasteen odotettu ja toteutunut muutos apua saaneissa jäsenvaltioissa, vuosien 2019 ja 2020 vertailu



Kaavio 10: Työttömyysasteen odotetut ja toteutuneet muutokset avunsaajajäsenvaltioittain vuonna 2020

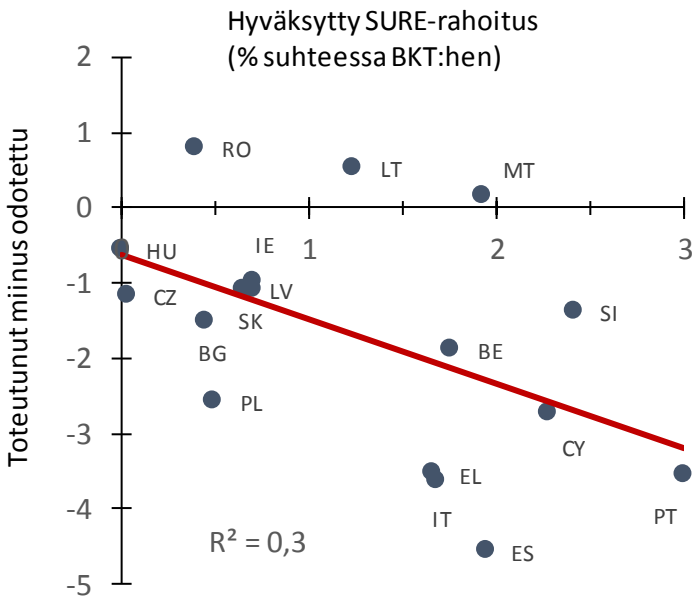


Huomautus: y-akseli: Odotettu työttömyysasteen muutos vastaa ennustetta, joka perustuu apua saavia jäsenvaltioita koskevaan paneeliregressiomalliin (kaavio 9) ja maakohtaiseen regressiomalliin (kaavio 10) ajanjaksolla 1999–2019. Analyysissä on käytetty Okunin lakiin perustuvaa lähestymistapaa, jossa selitettävänä muuttujana on työttömyysasteen muutos ja selittävänä muuttujana reaalisen BKT:n kasvuvauhti. Mallin spesifikaatiossa kontrolloidaan (ajallisesti muuttumattomia) työmarkkinoiden maakohtaisia ominaisuuksia kiinteillä maavaikutuksilla ja otoksen yhteisiä tekijöitä ajan suhteen kiinteillä vaikutuksilla. Tulokset ovat vakaita, vaikka malliin lisätään muita selittäviä muuttujia, kuten työsuhdeturvaa koskeva lainsäädäntö ja työvoimaosuuden muutos. Spesifikaatio kontrolloi tuotannon endogeenisuuden ensimmäisen asteen GMM-estimaattorin avulla. Kroatiaa ei ole otettu mukaan tietojen saatavuuteen liittyvistä syistä. Okunin lakiin perustuviin viimeaikaisiin tutkimuksiin[31] verrattuna tämän analyysin etuna on keskittyä ainoastaan SURE-välineen edunsaajiin ja yrittää suhteuttaa todellisen ja odotetun työttömyyden välinen ero SURE-välineen tuen määrään.
Lähde: *Komission syksyn 2020 talousennuste; kokonaistyöttömyysaste 2020, Eurostat (ks. kaavion 8 huomautus).*

Keskeinen syy työttömyysasteiden loivempaan kasvuun vuonna 2020 olivat työllisyyttä tukevat politiikkatoimet, mukaan lukien SURE (kaavio 11). Alustavan näytön perusteella työttömyyden odotettua vähäisempi kasvu johtuu osittain työajan lyhentämisjärjestelyjen laajamittaisesta käytöstä, myös SURE-välineestä tukea saavissa jäsenvaltioissa. Tämä on auttanut ylläpitämään työllisyyttä ja hillitsemään työttömyyden kasvua. Muut tekijät liittyvät siihen, että ihmiset eivät ole pystyneet etsimään aktiivisesti työtä tai siihen ei ole ollut intoa, koska taloutta on laajasti suljettu.

[30] Italiassa työttömyysaste jopa laski vuonna 2020.
[31] Esimerkiksi *Labour Market and Wage Developments in 2020*, luku 3, Euroopan komissio (2020).

Kaavio 11: Vuoden 2020 työttömyysasteen muutoksen ja hyväksytyn SURE-rahoituksen välinen suhde



Huomautus: y-akseli: Työttömyysasteen odotettu muutos on peräisin kaaviossa 10 esitetystä maakohtaisesta regressiomallista, jota selitetään kaavioiden 9 ja 10 huomautuksessa.
Lähde: *Euroopan komission syksyn 2020 talousennuste.*

4.2 SURE-välineen vaikutusta edistävät tekijät: pohdintaa ja kyselyn tulokset

SURE-välineen vaikutus on työpaikkojen säilymistä laajempi. Sillä on havaittu seuraavat kolme lisävaikutusta: luottamus on vahvistunut koko EU:ssa, EU:n on antanut tukensa työajan lyhentämisjärjestelyjen käytölle ja kannustanut siihen, ja jäsenvaltiot ovat pystyneet käyttämään työllisyyden tukemiseen enemmän rahaa kuin muuten. Näitä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida empiirisesti.

Ensinnäkin SURE on lisännyt yleistä luottamusta EU:n kykyyn reagoida vaikuttavasti ennennäkemättömään kriisiin. SURE-väline on SEUT-sopimuksen 122 artiklaan perustuva uusi, innovatiivinen taloudellisen avun muoto ja jolla on vahva sosiaalinen ulottuvuus ja vankat taloudelliset perusteet. Jäsenvaltioiden valmius sopia välineestä sekä vapaaehtoinen takausten antaminen EU:lle välineen rahoitusvakauden varmistamiseksi antoivat vahvan signaalin EU:n kyvystä vastata uudenlaiseen kriisiin tehokkaasti ja nopeasti. Se myös edisti positiivista dynamiikkaa Next Generation EU -välineen myöhempää hyväksymistä varten. Komissio esitti toukokuussa 2020 elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan ehdotuksen, jonka neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät helmikuun 2021 alussa. Tämä yhteinen valmius reagoida nopeasti covid-19-pandemian aiheuttamaan kriisiin ja uusien kriisitilanteen välineiden, kuten SUREn, perustaminen ovat todennäköisesti osaltaan lisänneet talouden toimijoiden luottamusta EU:hun, pienentäneet jäsenvaltioiden valtionlainojen korkoeroja ja parantaneet EU:n

kasvunäkymiä.[32] Tässä yhteydessä SURE voidaan nähdä välineenä, jolla voidaan mobilisoida finanssipoliittista tukea ja varmistaa tällä tavoin, että elvyttävä finanssipolitiikan viritys ja kevyt rahapolitiikka auttavat yhdessä kriisin seurausten lievittämisessä.

Toiseksi EU on SURE-välineen kautta tukenut jäsenvaltioita ja kannustanut työajan lyhentämisjärjestelyjen käyttöön. Tarjoamalla taloudellista tukea jäsenvaltioille, jotta ne voivat rahoittaa työajan lyhentämisjärjestelyjä pandemiasta kärsivissä yrityksissä sekä vastaavia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat erityisesti itsenäisiin ammatinharjoittajiin, SURE on kannustanut jäsenvaltioita toteuttamaan tämän tyyppisiä toimenpiteitä, mikä on myös työllisyyden suuntaviivojen (2020) mukaista. Tämän välineen sekä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista, erityisesti Euroopan sosiaalirahastosta, ja koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskevista investointialoitteista (CRII ja CRII+) annetun tuen ansiosta jäsenvaltiot pystyivät ottamaan käyttöön kunnianhimoisempia toimenpiteitä.

Suurin osa apua saavista jäsenvaltioista on ilmoittanut, että SURE-välineellä on ollut merkitystä, kun ne ovat päättäneet ottaa käyttöön työajan lyhentämisjärjestelyn tai muuttaa voimassa olevaa järjestelyä.[33] Yhdeksän jäsenvaltiota on perustanut uuden työajan lyhentämisjärjestelyn covid-19-kriisin vuoksi[34] ja neljä jäsenvaltiota on muuttanut olemassa ollutta työajan lyhentämisjärjestelyä[35]. Suurin osa näistä järjestelyistä otettiin käyttöön tai niitä muutettiin maaliskuussa 2020 vähän ennen kuin komissio ehdotti SURE-välinettä. Sen jälkeen Kreikassa, Romaniassa, Sloveniassa ja Unkarissa on otettu käyttöön uusi järjestely. Italia ja Espanja ovat muuttaneet jo olemassa olevia järjestelyjä edelleen (ks. liitteessä 1 oleva taulukko A1).[36]

SURE-välineen ansiosta jotkin jäsenvaltiot pystyivät ottamaan käyttöön myös kunnianhimoisempia, työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaavia toimenpiteitä. Kaikki jäsenvaltiot (Bulgariaa ja Kroatiaa lukuun ottamatta) pyysivät SURE-välineen rahoitustukea myös työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaaville järjestelyille, kuten itsenäisten ammatinharjoittajien tukemiseen ja muihin toimenpiteisiin työpaikkojen säilyttämiseksi. Jotkin jäsenvaltiot olivat ottaneet tällaisia toimenpiteitä käyttöön ennen kuin SURE-välinettä

[32] EKP:n laajennetulla omaisuuserien ostolla pandemiaan liittyvässä poikkeustilanteessa toteutettavan osto-ohjelman puitteissa on selvästi ollut merkitystä markkinoiden epävarmuuden vähentämisessä. Lisäksi 7. tammikuuta 2021 julkaistun EKP:n Talouskatsauksen mukaan Next Generation EU -ohjelma ja SURE-ohjelma ovat todennäköisesti osaltaan pienentäneet korkoeroja parantamalla jäsenvaltioiden kasvunäkymiä ja julkisen talouden näkymiä sekä riski-ilmapiiriä: (https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202008.en.html).

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

[34] Bulgaria, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Romania, Slovenia ja Unkari. Unkari päätti rahoittaa covid-19-kriisin johdosta käyttöönotetun uuden työajan lyhentämisjärjestelynsä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista koronavirusinvestointialoitteiden (CRII ja CRII+) yhteydessä eikä pyytänyt siihen SURE-rahoitusta.

[35] Belgia, Espanja, Irlanti ja Italia. Irlanti ei pyytänyt SURE-tukea olemassa olleen työajan lyhentämisjärjestelynsä (joka on osa *jobseeker's benefit* -järjestelyä) rahoittamiseen.

[36] Taulukko II.1 perustuu tietoihin, jotka jäsenvaltiot ovat toimittaneet SURE-rahoitusta koskevissa pyynnöissään. Siinä esitetään yleiskatsaus työajan lyhentämisjärjestelyihin ja vastaaviin toimenpiteisiin sovellettavan lainsäädännön hyväksymispäivistä.

ehdotettiin, osa taas vasta sen jälkeen.[37] Suurin osa kyselyyn osallistuneista jäsenvaltioista otti käyttöön työajan lyhentämisjärjestelyä vastaavia uusia järjestelyjä sen vuoksi, kun tarjolle tuli SURE-rahoitusta.[38] Lisäksi kolmessa jäsenvaltiossa SURE-rahoituksen saatavuus lisäsi näihin järjestelyihin osoitettuja määrärahoja.

Kolmanneksi SURE kuuluu EU:n varhaisessa vaiheessa toteuttamiin politiikkatoimiin, ja se on vahvistanut jäsenvaltioiden luottamusta niin, että ne ovat voineet ottaa enemmän lainaa ja käyttää enemmän varoja kuin ilman SURE-välinettä. Ne ovat pystyneet SURE-välineen avulla myös pitämään työllisyyden tukemiseen tarkoitetut julkiset menonsa ennallaan tai lisäämään niitä. Tämä pätee erityisesti silloin, kun rahoitusta on saatavilla hyvin alhaisella korolla ja riittävän pitkällä erääntymisajalla, kuten SURE-välineen kautta. Tätä lisälainaa voidaan käyttää työajan lyhentämisjärjestelyihin tai muihin pandemiaan liittyviin toimenpiteisiin, koska SURE-välineestä myönnettävä taloudellinen apu antaa niille mahdollisuuden kohdentaa työajan lyhentämisjärjestelyihin suunnittelemansa rahoitus uudelleen muille laajemmille politiikan aloille pandemian sosioekonomisten vaikutusten torjumiseksi.

Suurin osa apua saavista jäsenvaltioista totesi, että SURE-tuki on lisännyt tilapäisesti työajan lyhentämisjärjestelyjen ja vastaavien toimenpiteiden kattavuutta ja anteliaisuutta sekä covid-19-kriisin vuoksi toteutettavien toimenpiteiden kokonaisrahoitusta.[39] Kuusi jäsenvaltiota ilmoitti, että niiden työajan lyhentämisjärjestelyjen määrärahoja oli lisätty sen jälkeen, kun komissio oli ehdottanut SURE-välineen perustamista. Näistä kahdessa SUREn katsottiin vaikuttaneen päätökseen merkittävästi.

4.3 Tarkastelussa suorat taloudelliset vaikutukset: arvioidut korkosäästöt

Useat jäsenvaltiot ovat säästäneet korkomaksuissa saatuaan SURE-välineestä taloudellista apua. SURE-lainat ovat tarjonneet jäsenvaltioille matalamman korkotason kuin jos ne olisivat itse laskeneet liikkeeseen valtionvelkaa työajan lyhentämisjärjestelyjen tai vastaavien toimenpiteiden rahoittamiseksi. SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen liikkeeseenlaskukorko oli hyvin matala, myös pitkissä maturiteeteissa, mikä oli EU:n AAA-luokituksen ja näiden joukkolainojen likviditeetin ansiota.

Jäsenvaltioiden arvioidaan säästäneen SURE-välineen neljän ensimmäisen liikkeeseenlaskun yhteydessä 2. helmikuuta 2021 toteutettuun tilitykseen mennessä yhteensä noin 5,8 miljardia euroa. Määrä kasvaa uusien tilitysten myötä. Esitetyt arviot ovat näin ollen todennäköisesti alhaisia ja nousevat vielä tilittämättä olevien 36,8 miljardin euron

[37] Tällaisista ’vastaavista’ järjestelyistä annettiin lainsäädäntöä ennen 2. huhtikuuta (Irlanti, Kreikka, Kypros, Puola ja Slovenia), 2. huhtikuuta jälkeen (Espanja, Tšekki ja Unkari) tai kriisin eri vaiheissa maalis- ja heinäkuun 2020 välisenä aikana (Belgia, Italia, Latvia, Liettua, Malta ja Romania, ks. taulukko II.1).
[38] Ks. alaviite 33.

[39] Ks. alaviite 33.

myötä. Taulukossa 7 esitetään korkosäästöjen jakautuminen jäsenvaltioittain, ja laatikossa 1 selostetaan menetelmää yksityiskohtaisemmin.[40]

Laatikko 1: Korkosäästön laskeminen

Neljässä ensimmäisessä annissa liikkeeseen lasketuille 53,5 miljardin euron joukkolainoille komissio sai suotuisat ehdot tuoton vaihdellessa –0,51 prosentista +0,32 prosenttiin maturiteetista ja liikkeeseenlaskupäivästä riippuen. Nämä ehdot siirrettiin suoraan jäsenvaltioille back-to-back-lainoina. Jäsenvaltioiden oman varainhankinnan ehdot olivat lainoja tilitettäessä yleensä epäedullisemmat kuin komission saamat ehdot. Tämän vuoksi SURE-välineestä saadut lainat tuottivat jäsenvaltioille korkosäästöä.

Säästöä laskettaessa oletetaan, että jos SURE-lainoja ei olisi ollut, jäsenvaltiot olisivat niiden tilityspäivänä laskeneet liikkeeseen joukkolainoja, joilla olisi ollut samat ominaisuudet (sama maturiteetti ja kuponkikorko). Kunkin SURE-joukkolainan ja tällaisen vaihtoehtoisen joukkolainan liikkeeseenlaskuhintojen välinen erotus kerrottuna lainan määrällä antaa arvion korkosäästöstä. Tämä erotus on kansallisten joukkolainojen ja SURE-välineen välillä tilitysajankohtana vallitsevien tuottokäyräerojen sekä kunkin lainan maturiteettirakenteen funktio.

SURE-lainojen keskimääräinen maturiteetti on kaikissa jäsenvaltioissa hieman alle 15 vuotta, ja keskimääräinen tuottoero kansallisten välineiden ja EU:n SURE-välineen välillä on noin 0,8 prosenttiyksikköä. Näin ollen niissä 15 jäsenvaltiossa, joille oli tilitetty lainavaroja 2. helmikuuta 2021 mennessä, korkosäästöjen arvioidaan olevan lainojen elinkaaren aikana yhteensä 5,8 miljardia euroa eli noin 11 prosenttia lainamäärästä (ks. taulukko 6). Jäsenvaltiot, joilla on joko suuremmat tuottoerot tai joille on myönnetty enemmän lainaa, hyötyvät eniten komission saamista suotuisista ehdoista.

Taulukko 7: Korkosäästö jäsenvaltioittain

Jäsen–valtio	Laina–määrä (mrd. euroa)	Keskimää–räinen korkoero	Keskimää–räinen maturiteetti	Korkosäästö (mrd. euroa)	Korkosäästö (% lainamäärästä)
Belgia	4,0	0,11	14,9	0,098	2,4
Kypros	0,5	0,64	14,7	0,048	10,1
Kreikka	2,7	0,74	14,8	0,264	9,7
Espanja	11,0	0,44	14,9	0,850	7,7
Kroatia	0,5	1,16	13,3	0,082	16,1
Unkari*	0,5	2,53	14,7	0,154	30,5
Italia	21,0	0,98	14,0	2,835	13,5
Liettua	0,3	0,10	13,3	0,005	1,8

[40] SURE oli ensimmäisiä tämän ennennäkemättömän kriisin vuoksi toteutettuja EU:n toimia. EU:n toimilla on ollut ratkaiseva merkitys julkisesta velasta maksettavien korkojen pitämisessä poikkeuksellisen alhaisena niissä jäsenvaltioissa, jotka ovat SURE-välineen suurimmat tuensaajat. Näissä arvioissa ei oteta huomioon mahdollisia lisävaikutuksia, joita uusilla kriisitilanteen välineillä, SURE mukaan luettuna, on saattanut olla talouden toimijoiden luottamukseen ja jäsenvaltioiden valtionlainojen korkoeroihin (ks. alaviite 32).

Latvia	0,2	0,19	14,8	0,006	3,2
Malta	0,1	0,63	13,3	0,012	9,7
Puola	5,3	0,41	14,9	0,355	6,7
Portugali	3,0	0,57	14,6	0,242	8,1
Romania	3,0	2,19	14,6	0,824	27,5
Slovenia	1,1	0,23	14,8	0,047	4,3
Slovakia	0,3	0,09	14,6	0,004	1,3
Yhteensä	**53,5**	**0,76**	**14,5**	**5,826**	**10,9**

Huomautus: Korkosäästö lasketaan kunkin joukkolainan osalta erikseen, ja ne lasketaan yhteen liikkeeseenlaskupäivän ja maturiteetin mukaan. Jäsenvaltioiden EU:lta ottamien lainojen keskimääräiset maturiteetit vaihtelevat. Niissä jäsenvaltioissa, joissa suurimmalla osalla lainoista on erittäin pitkä tai pitkä maturiteetti, kokonaiskorkosäästö on yleensä suurempi kuin keskimääräisen korkoeron ja keskimääräisen maturiteetin tulo. Tämä johtuu siitä, että korkoero ja maturiteetti korreloivat yleensä positiivisesti eli EU:n SURE-välineen tuottokäyrät ovat yleensä tasaisempia kuin kansalliset tuottokäyrät.

** Unkarin osalta ei ole käytettävissä euromääräisten joukkolainojen tuottokäyrää. Sen sijaan on käytetty kansallisen valuutan määräisten joukkolainojen tuottokäyrää.*

5 SURE-VÄLINEEN KÄYTTÖÖN OIKEUTTAVIEN POIKKEUKSELLISTEN TAPAHTUMIEN JATKUMINEN

SURE-asetuksessa edellytetään myös, että komissio raportoi sellaisten poikkeuksellisten tapahtumien jatkumisesta, jotka oikeuttavat SURE-välineen soveltamisen.[41] Tartuntojen käännyttyä uudelleen kasvuun syksystä lähtien poikkeukselliset olosuhteet, jotka edellyttivät SURE-välineen käyttöönottoa ja kiireellisiä työllisyystoimenpiteitä kansalaisten tukemiseksi, ovat edelleen olemassa. Covid-19-tapausten määrä on noussut uudelleen syksystä 2020 lähtien, ja lisäksi on ilmaantunut uusia, entistä virulentimpia kantoja, mikä on johtanut rajoitusten merkittävään tiukentamiseen. Viruksen 14 vuorokauden esiintyvyys oli 25. helmikuuta 2021 EU:n/ETA:n alueella 283/100 000 asukasta. Tämä on vähemmän kuin puolet marraskuun 2020 tasosta mutta silti huomattavasti korkeampi kuin viime kesänä, jolloin rajoituksia ensimmäisen kerran lievennettiin.[42] Sairaalat ja tehohoitoyksiköt toimivat vuoden 2021 alussa monissa jäsenvaltioissa enimmäiskapasiteettinsa tasolla tai lähellä sitä.

Rajoitusten uudelleen tiukentaminen on pysäyttänyt vuoden 2020 kolmannella neljänneksellä koetun talouden toimeliaisuuden elpymisen. Vaikka taloudellinen vaikutus ei ole ollut yhtä vakava kuin pandemian ensimmäisessä aallossa, koska rajoitukset ovat kohdennetumpia ja yritykset ja ihmiset ovat ehtineet sopeutua rajoituksiin, elpyminen on kuitenkin pysähtynyt. Vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä reaalinen BKT supistui EU:ssa 0,4 prosenttia edellisestä neljänneksestä, kun se oli kolmannella neljänneksellä kasvanut 11,5 prosenttia. Koska eri puolilla Eurooppaa on edelleen käytössä rajoittamistoimenpiteitä, talouden ennustetaan supistuvan edelleen vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä. Komission 11. helmikuuta 2021 julkaiseman talven talousennusteen mukaan reaalinen BKT kasvaa EU:ssa vuonna 2021 3,7 prosenttia, kun se vuonna 2020 supistui ennennäkemättömällä tavalla 6,3 prosenttia. [43] Tämän seurauksena BKT pysyisi vuoden 2021 lopussa 2,8 prosenttiyksikköä alhaisempana kuin ennen kriisiä vuonna 2019.

Teollisuus elpyy vahvasti kun taas palvelualan toimeliaisuus on vaimeaa. EU:n teollisuustuotannon elpyminen jatkui vuoden 2020 viimeisellä neljänneksellä, ja se palautui lähes kriisiä edeltäneelle tasolle. Sen sijaan vähittäiskauppa heikkeni kesän täydellisen elpymisen jälkeen syksyllä uudelleen, kun rajoituksia tiukennettiin kaikkialla EU:ssa, kun taas jotkin palvelut, kuten matkailu, eivät missään vaiheessa elpyneet maaliskuun 2020 alkusokista.

Viimeisimmät rajoitukset ovat jälleen vaikuttaneet voimakkaasti työvoimavaltaisiin aloihin, kuten hotelli- ja ravintola-alaan, viihdealaan ja matkailuun. Terveyteen liittyvät rajoitukset vaikuttavat edelleen voimakkaasti näihin työvoimavaltaisiin aloihin. Täyttämättömällä työn tarpeella eli työmarkkinoiden ylikapasiteetilla on vakavia vaikutuksia.[44]

---

[41] SURE-asetuksen 14 artiklan 1 kohta.

[42] Lähde: Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus; https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19

[43] Euroopan talousennuste, talvi 2021 (väliennuste), European Economy Institutional Papers N°144 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf

[44] Työmarkkinoiden ylikapasiteetti määritellään työttömien, vajaatyöllisten osa-aikaisten työntekijöiden, työnhakijoiden, jotka eivät ole välittömästi saatavilla, ja työmarkkinoiden käytettävissä olevien mutta työtä hakemattomien henkilöiden yhteenlasketuksi prosenttiosuudeksi laajennetusta työvoimasta. Lisätietoja Euroopan komission talven 2021 talousennusteessa.

Lisäksi työttömyysasteen ennustetaan nousevan vuonna 2021, kun työllisyystukia ei enää myönnetä ja ihmiset voivat aktiivisesti hakea työtä, kun taloudet uudelleen avautuvat.[45]

Toimeliaisuuden odotetaan elpyvän maltillisesti vuoden toisella ja voimakkaammin kolmannella neljänneksellä, mutta talousnäkymiin liittyy edelleen huomattavaa epävarmuutta ja suuria riskejä. Positiiviset riskit liittyvät pääasiassa siihen mahdollisuuteen, että rokotukset johtavat tällä hetkellä ennakoitua nopeampaan rajoitusten purkamiseen ja siten varhaisempaan ja voimakkaampaan elpymiseen. Talouskasvu saattaa myös hyötyä kotitalouksien ennätyksellisen suurten säästöjen, alhaisten rahoituskustannusten ja tukipolitiikan vuoksi voimakkaasta patoutuneesta kysynnästä. Sen sijaan uudet viruskannat tai hidas rokotustahti saattavat viivästyttää rajoitusten poistamista, mikä vaikuttaisi kielteisesti luottamukseen ja johtaisi säästämisen jatkamiseen varmuuden vuoksi ja investointipäätösten lykkäämiseen. Tämä korostaa tarvetta jatkaa talous- ja työllisyyspoliittista tukea, jotta voidaan välttää syvempiä vaurioita Euroopan talous- ja yhteiskuntarakenteessa.[46] Tämän tilanteen politiikkatoimiin kuuluvat työllisyyden aktiivisesta tukemisesta annetun komission suosituksen[47] mukaisesti työajan lyhentämisjärjestelyt, joihin voi saada SURE-tukea, sekä toimenpiteet, joilla edistetään työpaikkojen luomista ja siirtymistä työpaikasta toiseen.

SURE on luonteeltaan *tilapäinen* väline, ja yli 90 prosenttia sen varoista on jo sidottu. Sellaisten toimenpiteiden ylläpitäminen, joilla pyritään pitämään ihmiset nykyisissä työpaikoissaan pitempään kuin on olosuhteiden vuoksi perusteltua, voi pikemminkin hidastaa kuin edistää elpymistä. Jos pahin kriisivaihe väistyy vuoden 2021 aikana, tilanne saattaa edellyttää muita toimenpiteitä, erityisesti aktiivista työvoimapolitiikkaa, kuten työhönottoon liittyviä kannustimia ja yrittäjyyden tukemista, täydennys- ja uudelleenkoulutusmahdollisuuksia ja työvoimapalvelujen antaman tuen parantamista.

6 EU:N SURE-VÄLINEEN SOSIAALIVAIKUTTEISTEN JOUKKOLAINOJEN KEHYKSEN MUKAISET RAPORTOINTIVELVOITTEET

Tässä luvussa esitetään raportointi, johon velvoitetaan EU:n SURE-välineen sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen kohdassa 2.4. Luku sisältää raportoinnin SURE-tukivälineellä kerättyjen varojen kohdentamisesta jäsenvaltioittain ja suunniteltujen tukikelpoisten sosiaalimenojen päätyypeittäin sekä vaikutusten raportoinnin.

SURE-välineen käyttöönotto on myös ollut osa EU:n sitoutumista kestävään rahoitukseen, sillä se edistää sosiaalivaikutteisten joukkolainojen markkinoiden kehitystä. Komissio ilmoitti 7. lokakuuta 2020 laskevansa liikkeeseen kaikki SURE-joukkolainat sosiaalivaikutteisina joukkolainoina ja hyväksyi EU:n sosiaalivaikutteisten joukkolainojen kehyksen.

[45] Euroopan komission syksyn 2020 talousennusteen mukaan.

[46] Komission tiedonannossa neuvostolle *Vuosi covid-19-pandemian alkamisesta – finanssipoliittiset toimet* (COM(2021)105) todetaan, että ”finanssipoliittisten tukitoimien ennenaikaista lopettamista olisi vältettävä. Finanssipolitiikka on toimiva väline erityisesti epävarmassa ympäristössä. Tukitoimenpiteiden ennenaikaisesta lopettamisesta aiheutuu suurempia riskejä kuin niiden jatkamisesta liian pitkään.”

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

Sosiaalivaikutteiset joukkolainat tarjoavat sijoittajille omaisuuserän, jonka tuottoa liikkeeseenlaskija käyttää myönteisten sosiaalisten tulosten edistämiseen.

Kehys antaa sijoittajille takeet siitä, että joukkolainat ovat ICMA:n julkaisemien sosiaalivaikutteisten joukkolainojen periaatteiden[48] mukaisia. Periaatteiden tarkoituksena on varmistaa, että SURE-välineen avulla kerätyt varat käytetään kohdennettujen sosiaalipoliittisten toimenpiteiden rahoittamiseen. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi kehyksen kohdassa 2.4 asetetaan vaatimus raportoida tietyistä aiheista, erityisesti SURE-välineellä kerättävien varojen kohdentamisesta ja vaikutuksista.

Ensiksikin on raportoitava SURE-tukivälineellä kerättävien varojen kohdentamisesta jäsenvaltioittain ja suunniteltujen tukikelpoisten sosiaalimenojen päätyypeittäin. Kullekin jäsenvaltiolle myönnetyt ja tilitetyt määrät esitetään tämän kertomuksen luvun II kohdassa ii. Helmikuuhun 2021 mennessä viisi jäsenvaltiota on saanut neuvoston niille myöntämän määrän kokonaan, kaksi jäsenvaltiota on saanut noin kolme neljäsosaa ja kahdeksan jäsenvaltiota on saanut noin puolet. Luvun III kohdassa 1 kuvataan määrärahojen jakautuminen tukikelpoisten menojen tyypin mukaan (eli työmarkkinatoimiin tai terveyteen liittyviin toimenpiteisiin) kaikkien SURE-välineestä apua saavien jäsenvaltioiden osalta. Työmarkkinatoimenpiteisiin on kohdennettu yhteensä 94 miljardia euroa eli 95 prosenttia julkisista menoista. Tämä osuus pysyy samana, vaikka mukaan ei lasketa Bulgariaa, Irlantia ja Tšekkiä, joille varoja ei ole vielä tilitetty.

Toiseksi komissio on sitoutunut raportoimaan SURE-välineellä kerättyjen varojen vaikutuksista niiden tietojen perusteella, jotka apua saavien jäsenvaltioiden on toimitettava suunniteltujen julkisten menojen toteuttamisesta kuuden kuukauden välein. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi tiedot niiden henkilöiden ja yritysten lukumäärästä, jotka kuuluvat rahoitettujen politiikkatoimien piiriin tai joita on tuettu kyseisillä toimilla. Kehyksessä todetaan, että raportointi on riippuvainen jäsenvaltioiden ilmoittamien tietojen laadusta ja tarkkuudesta. Tämän kertomuksen luvun III kohdassa 2 esitetään arvio välineen piiriin kuuluvien työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien prosenttiosuudesta. Arviolta neljännes työntekijöistä ja itsenäisistä ammatinharjoittajista apua saaneissa jäsenvaltioissa sai vuonna 2020 tukea SURE-välineestä.

SURE-välineen vaikutusta tarkastellaan myös tämän luvussa IV. Siinä todetaan, että työttömyys ei kasvanut apua saaneissa jäsenvaltioissa vuonna 2020 odotetulla tavalla, vaikka tuotanto supistui huomattavasti, mikä viittaa SURE-välineen auttaneen työpaikkojen menetysten ehkäisemisessä. Luvussa IV käsitellään myös muita SURE-välineen myönteisiä vaikutuksia, kuten EU:n taloutta koskevan luottamuksen vahvistumista, kunnianhimoisten työajan lyhentämisjärjestelyjen edistämistä ja jäsenvaltioiden korkosäästöjä.

Kaiken kaikkiaan SURE-välineellä kerätyt, jäsenvaltioille myönnetyt ja tilitetyt varat on kohdennettu työajan lyhentämisjärjestelyjä ja vastaavia toimenpiteitä koskeviin julkisiin menoihin. Niitä on käytetty sosiaalipoliittisten toimenpiteiden rahoittamiseen juuri sosiaalivaikutteisten joukkolainojen tarkoituksen mukaisesti.

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

Liite 1: Yhteenveto työajan lyhentämisjärjestelyistä ja vastaavista toimenpiteistä

Taulukko A.1: Työajan lyhentämisjärjestelyt ja vastaavat toimenpiteet jäsenvaltioittain

Maa	**Työajan lyhentämisjärjestelyt**				**Työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaavat toimet** (lainsäädännön hyväksymispäivät, jos saatavilla, SURE-tukihakemusten perusteella)		
	Uusi tai olemassa oleva järjestely	**Lainsäädän–nön hyväksymis–päivä**	**Nimi**	**Järjestelyn tyyppi**	**Itsenäisille ammatinharjoit–tajille**	**Työvoimakustan–nusten tukemiseen**	**Työntekijöiden suojelemiseen**
BE	Olemassa olevan järjestelyn laajentami–nen/muuttami–nen covid-19-pandemian vuoksi	30. maaliskuuta 2020	*Chômage temporaire/tijdelijke werkloosheid*	Pysyvä	20. ja 23. maaliskuuta, 6., 7. ja 10. huhtikuuta, 12. kesäkuuta ja 20. heinäkuuta 2020	23. huhtikuuta, 14. toukokuuta ja 19. kesäkuuta 2020	7. huhtikuuta ja 13. toukokuuta 2020
BG	Uusi järjestely	30. maaliskuuta (alkuperäinen säädös) ja 2. heinäkuuta 2020 (jatko)	60–40-järjestely	Tilapäinen	-	-	-
CY	Uudet järjestelyt	(päivämäärä ei saatavilla)	Järjestely toimintansa kokonaan keskeyttäneiden yritysten tukemiseksi ja järjestely toimintansa osittain keskeyttäneiden yritysten tukemiseksi	Tilapäinen	Kyllä (päivämäärä ei saatavilla)	Kyllä (päivämäärä ei saatavilla)	Kyllä (päivämäärä ei saatavilla)
CZ	Uusi järjestely	31. maaliskuuta 2020	Viruksen torjuntaohjelma – vaihtoehdot A ja B	Tilapäinen	19., 26. ja 31. maaliskuuta, 9. huhtikuuta, 4. ja 18. toukokuuta	8. kesäkuuta 2020	-

Maa	Työajan lyhentämisjärjestelyt				Työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaavat toimet (lainsäädännön hyväksymispäivät, jos saatavilla, SURE-tukihakemusten perusteella)		
	Uusi tai olemassa oleva järjestely	**Lainsäädännön hyväksymispäivä**	**Nimi**	**Järjestelyn tyyppi**	**Itsenäisille ammatinharjoittajille**	**Työvoimakustannusten tukemiseen**	**Työntekijöiden suojelemiseen**
					2020		
EL	Uudet järjestelyt	14. maaliskuuta 2020; 14. kesäkuuta 2020	*Synergasia* – työajan lyhentämisjärjestely: erityisavustus lomautetuille työntekijöille	Tilapäinen	20. maaliskuuta 2020	14. maaliskuuta 2020	-
ES	Olemassa olevan järjestelyn laajentaminen/muuttaminen covid-19-pandemian vuoksi	17. maaliskuuta, 12. toukokuuta ja 26. kesäkuuta 2020	*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*	Pysyvä	17. maaliskuuta, 31. maaliskuuta ja 26. kesäkuuta 2020	12. ja 17. maaliskuuta, 21. huhtikuuta, 12. toukokuuta ja 26. kesäkuuta 2020	
HR	Uudet järjestelyt	30. maaliskuuta 2020; jatko hyväksytty vuoden 2020 jälkipuoliskolla	Tuet työpaikkojen säilyttämiseksi covid-19-kriisistä kärsivillä aloilla; Työajan lyhentämiseen myönnettävä tuki	Tilapäinen	-	-	-
HU	Uusi järjestely (tukea ESR:stä, ei SURE-tukikelpoinen)	10. huhtikuuta ja 17. kesäkuuta 2020	Työajan lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	13. toukokuuta ja 22. kesäkuuta	18. ja 23. maaliskuuta	23. maaliskuuta
IE	Olemassa oleva järjestely	-	(Osittainen) työntekijän tuki	Pysyvä	-	*Temporary wage subsidy scheme*, 26. maaliskuuta 2020	-

Maa	Työajan lyhentämisjärjestelyt				Työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaavat toimet (lainsäädännön hyväksymispäivät, jos saatavilla, SURE-tukihakemusten perusteella)		
	Uusi tai olemassa oleva järjestely	**Lainsäädän–nön hyväksymis–päivä**	**Nimi**	**Järjestelyn tyyppi**	**Itsenäisille ammatinharjoit–tajille**	**Työvoimakustan–nusten tukemiseen**	**Työntekijöiden suojelemiseen**
IT	Olemassa olevan järjestelyn laajentami–nen/muuttami–nen covid-19-pandemian vuoksi	17. maaliskuuta ja 19. toukokuuta 2020 sekä myöhemmät pidennykset	*Cassa integrazione guadagni*	Pysyvä	17. maaliskuuta ja 19. toukokuuta 2020 sekä myöhemmät pidennykset		
LT	Uusi järjestely	19. maaliskuuta 2020	Lomautusajan palkkatuki	Tilapäinen	19. maaliskuuta ja 1. elokuuta 2020	15. toukokuuta 2020	
LV	Uusi järjestely	26. maaliskuuta 2020	Korvaus lomautetuille työntekijöille	Tilapäinen	31. maaliskuuta 2020	21. maaliskuuta 2020	
MT	-	-	-	-	-	*Temporary wage subsidy scheme*, 13. huhtikuuta 2020	25. maaliskuuta 2020
PL	Uusi järjestely	2. maaliskuuta	Lyhennetyn työajan tuet	Tilapäinen	2. maaliskuuta	2. maaliskuuta	-
PT	Olemassa olevan järjestelyn (tilapäinen) laajentami–nen/muuttami–nen covid-19-pandemian vuoksi	26. maaliskuuta 2020	Tuki työpaikkojen säilyttämiseksi	Pysyvä	13. maaliskuuta ja 6. kesäkuuta 2020	26. maaliskuuta, 6. ja 19. kesäkuuta, 30. heinäkuuta ja 31. joulukuuta 2020	13. ja 26. maaliskuuta, 19. kesäkuuta, 30. heinäkuuta ja 31. joulukuuta 2020
RO	Uudet järjestelyt	21.	Tekninen työttömyys,	Tilapäinen	18. maaliskuuta ja	-	-

Maa	Työajan lyhentämisjärjestelyt				Työajan lyhentämisjärjestelyjä vastaavat toimet (lainsäädännön hyväksymispäivät, jos saatavilla, SURE-tukihakemusten perusteella)		
	Uusi tai olemassa oleva järjestely	**Lainsäädännön hyväksymispäivä**	**Nimi**	**Järjestelyn tyyppi**	**Itsenäisille ammatinharjoittajille**	**Työvoimakustannusten tukemiseen**	**Työntekijöiden suojelemiseen**
		maaliskuuta, 29. toukokuuta ja 7. elokuuta 2020	joustavat työjärjestelyt		7. elokuuta 2020		
SI	Uudet järjestelyt	28. maaliskuuta ja 30. toukokuuta 2020	Palkkakorvausjärjestely työpaikkojen säilyttämiseksi ja työajan lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	28. maaliskuuta 2020	28. maaliskuuta 2020	-
SK	Olemassa olevan järjestelyn laajentaminen/muuttaminen covid-19-pandemian vuoksi	(päivämäärä ei saatavilla)	Työajan lyhentämisjärjestely	Tilapäinen	Kyllä (päivämäärä ei saatavilla)	-	-