EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2021.3.22.
COM(2021) 148 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS PÉNZÜGYI BIZOTTSÁGNAK ÉS A FOGLALKOZTATÁSI BIZOTTSÁGNAK

Az (EU) 2020/672 tanácsi rendelet 14. cikke szerinti jelentés a Covid19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközről (SURE)

SURE: Helyzetkép hat hónap elteltével

ÖSSZEFOGLALÁS

A világjárvány társadalmi-gazdasági hatásainak kezelésére szolgáló új eszköz

Ez a dokumentum a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszközről (SURE) készült első féléves jelentés. Bemutatja az eszköz keretében eddig végrehajtott műveleteket és a források igénybevételét, továbbá áttekinti társadalmi-gazdasági hatásait. A SURE egy 100 milliárd eurós válságkezelő eszköz, amelyet az Európai Unió (EU) hozott létre azzal a céllal, hogy a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben segítséget nyújtson a tagállamoknak a munkahelyek és a munkavállalói jövedelmek védelmében.

A SURE eszköz létrehozása a szolidaritás határozott megnyilvánulása, és célja a foglalkoztatás és a gazdasági tevékenység fenntartása az egységes piacon. Ahhoz, hogy a SURE elérhetővé váljon, a tagállamok megállapodtak arról, hogy kétoldalú garanciák nyújtásával segítik az Uniót abban, hogy a tőkepiacokon hozzájusson a SURE-kölcsönök finanszírozásához szükséges összegekhez.

A Bizottság az Unió által a világjárvány nyomán tett első válaszlépések részeként 2020. április 2-án előterjesztette a SURE létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslatot. A Tanács 2020. május 19-én elfogadta a SURE létrehozásáról szóló rendeletet, és a tagállamok augusztus elején benyújtották az első hivatalos kérelmeket. A 100 milliárd EUR-s pénzügyi keretösszeg azonban csak 2020. szeptember 22-én vált elérhetővé, miután valamennyi tagállam aláírta a garanciamegállapodásokat. A Bizottság a rendelet elfogadását követően a tagállamokkal szorosan együttműködve és előkészítve az összes közigazgatási és jogi lépést (például a kétoldalú kölcsönmegállapodásokat) felgyorsította az eszköz végrehajtását. Ennek eredményeként csupán öt héttel a pénzügyi keretösszeg rendelkezésre bocsátását követően, október 27-én sor került az első folyósításra.

Az EU a SURE keretében a tagállamoknak nyújtandó pénzügyi támogatás finanszírozásához első alkalommal bocsátott ki szociális kötvényeket. A jelentés kiterjed az uniós SURE szociális kötvényekre vonatkozó keretdokumentum 2.4. szakasza szerinti releváns jelentéstételre is, mindenekelőtt a SURE-bevételek elosztására és hatására.

Az eszköz igénybevétele széles körű

A tagállamok részéről nagy volt az igény a SURE keretében nyújtható pénzügyi támogatás iránt. Bevezetése óta a Tanács a 100 milliárd EUR-s teljes keretösszeg több mint 90 %-át – a Bizottság javaslatai alapján – már allokálta 18 tagállam számára. Emellett a Bizottság február 26-án javaslatot tett az Észtországnak nyújtandó pénzügyi támogatásra is. A három legnagyobb összegű pénzügyi támogatást Olaszország (27,4 milliárd EUR), Spanyolország (21,3 milliárd EUR) és Lengyelország (11,2 milliárd EUR) kapta. Ezekben az esetekben az eredetileg kért összegek kismértékben csökkentek, mivel figyelembe kellett venni a mindenkori három legnagyobb kedvezményezettre alkalmazandó, a rendeletben előírt 60 milliárd EUR-s koncentrációs határértéket. A többi tagállam megkapta a kért összeget. Belgium, Portugália és Románia részére egyenként 4–8 milliárd EUR-t, míg Görögország, Írország, Csehország, Szlovénia és Horvátország részére 1–3 milliárd EUR-t folyósítottak. A többi tagállam –

Szlovákia, Litvánia, Bulgária, Magyarország, Ciprus, Málta és Lettország – 1 milliárd EUR-t meg nem haladó összeget kapott.

A SURE keretében végrehajtott első négy kötvénykibocsátás nagyon sikeres volt, 2020 októbere és 2021 januárja között 53,5 milliárd EUR-s forrásbevonást eredményezett. Az első, 17 milliárd EUR összegű tranzakciót 2020. október 20-án két részletben sikeresen végrehajtották. Öt héttel később két további tranzakció keretében összesen közel 40 milliárd EUR-s forrásbevonásra került sor, mely összeg a 2020-ban nagy összegű kifizetéseket igénylő tagállamok kérelmének több mint felére elegendő volt. A 2021 januárjában végrehajtott negyedik tranzakció további 14 milliárd EUR-t jelentett. A befektetők jelentősen túljegyezték a kötvényeket, átlagosan több mint tízszeres mértékben, ami kedvező árazási feltételeket biztosított, beleértve a 15 éves vagy annál rövidebb futamidejű kötvények negatív hozamait.

A SURE kedvezményezett tagállamok általi felhasználása

A SURE-támogatásban részesülő 18 tagállamból 15 tagállam a csökkentett munkaidős foglalkoztatás finanszírozásához használta fel a kapott összeget. A kedvezményezett tagállamok többsége a „csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló intézkedések” finanszírozásához is kért támogatást, közülük 14 tagállam az önfoglalkoztatók támogatását célzó intézkedéseket finanszíroz. A tagállamok által előterjesztett valamennyi intézkedés pénzügyi támogatásra jogosultnak minősült. Ehhez hozzájárult a tagállamokkal kellő időben megkezdett együttműködés az eszköz végrehajtásának lehető leggyorsabb megtervezése és előkészítése érdekében, beleértve az eszköz alkalmazási körének pontosítását is. A támogatás javarészt a Covid19-világjárvány nyomán új programként bevezetett csökkentett munkaidős foglalkoztatásra irányul. Kilenc tagállam a Covid19-vészhelyzethez közvetlenül kapcsolódó egészségügyi kiadások finanszírozásához is igényelt támogatást a SURE-eszközből.

A becslések szerint a SURE révén 2020-ban 25–30 millió ember részesült támogatásban, ami a kedvezményezett tagállamok teljes foglalkoztatotti létszámának egynegyede. Ez körülbelül 21,5 millió munkavállalót és 5 millió önfoglalkoztatót jelent, és ezzel összefüggésben figyelembe kell venni, hogy az EU-ban összesen 35 millió embert érintett a csökkentett munkaidős foglalkoztatás. A tagállamok jelentései alapján készült becslések szerint 2020-ban 1,5–2,5 millió vállalkozás, azaz a kedvezményezett tagállamokbeli vállalkozások 12–16 %-a részesült SURE-támogatásban. Mindazonáltal az ezzel kapcsolatos adatszolgáltatás nem teljes körű és tagállami összehasonlításban tartalmi eltéréseket mutat.

2020 végére a támogatható intézkedésekre előirányzott összes tervezett közkiadás 80 %-át teljesítették. A jelentés egy kedvezményezett tagállam kivételével az összes kedvezményezett tagállam által benyújtott adatok alapján bemutatja a SURE keretében biztosított pénzügyi támogatás tervezett és tényleges felhasználását. A tagállamok aktualizált jelentései arra utalnak, hogy a közkiadásokat valamivel későbbre ütemezték. A tagállamok 2020-ban az eredetileg vártnál kevesebb forrást használtak fel, és a 2020 augusztusában eredetileg megadottakhoz képest a tervek szerint 2021-ben és 2022-ben többet fognak felhasználni.

Szinte már valamennyi tagállam felhasználta a SURE keretében odaítélt teljes összeget, vagy rendelkezik tervekkel annak felhasználására. A jelenlegi adatok szerint három tagállam

esetében alacsonyabb a tervezett közkiadások összege a SURE keretében odaítélt összegnél. Ezek a tagállamok jelezték, hogy már döntöttek vagy szükség esetén dönteni szándékoznak a nyújtott pénzügyi támogatás teljes összegének felhasználására irányuló intézkedésekről, beleértve egyes esetekben a megfelelő tanácsi végrehajtási határozatokban meghatározott intézkedések időtartamának meghosszabbítását is. Különösen ezekben a tagállamokban lenne szükség a források felhasználásának nyomon követésére.

A SURE hatásának első értékelése

A kedvezményezett tagállamokban 2020-ban egyértelműen kisebb mértékű volt a munkanélküliségi ráta növekedése, mint a globális pénzügyi válság idején, noha a GDP visszaesése 2020-ban súlyosabb volt. 2020-ban a munkanélküliség alakulását nem befolyásolta olyan mértékben a kibocsátás változása, mint amire a korábbi tendencia alapján a kedvezményezett tagállamokban számítani lehetett. A munkanélküliségi ráták 2020. évi kisebb mértékű emelkedése az első jele annak, hogy a tagállami és uniós szakpolitikai támogatási intézkedések, köztük a SURE, sikeresek voltak.

A SURE hatása túlmutat a munkahelyek megőrzésén. Az eszköz valószínűleg hozzájárult ahhoz, hogy általánosságban megerősödött a bizalom azzal kapcsolatban, hogy az EU képes hatékonyan reagálni egy példa nélküli válságra. A SURE eszközön keresztül az EU támogatta és ösztönözte a tagállamokban a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra vonatkozó szakpolitikák alkalmazását. A kedvezményezett tagállamok többsége azt jelezte, hogy a SURE szerepet játszott az új csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszer elfogadására vagy egy meglévő rendszer módosítására vonatkozó döntésükben.

Az EU szakpolitikai válaszintézkedéseinek egyik első elemeként a SURE stabil hátteret biztosított ahhoz, hogy a tagállamok jelentősebb hitelfelvételeket és kiadást eszközöljenek, mint egyébként tették volna. Egy felméréssel összefüggésben a kedvezményezett tagállamok többsége azt jelezte, hogy a SURE-támogatásnak szerepe volt a csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek hatókörének és nagyvonalúságának ideiglenes megnövelésében, valamint általában a Covid19-válság kezelésére szolgáló szakpolitikai intézkedések finanszírozásában.

A SURE eszközön keresztül nyújtott pénzügyi támogatás emellett számos tagállamban kamatmegtakarításokat is eredményezett. A SURE keretében nyújtott kölcsönök a saját államkötvény-kibocsátásnál általában kedvezőbb fizetési feltételeket biztosítottak a tagállamok számára. Ennek eredményeként a SURE összefüggésében végrehajtott első négy kötvénykibocsátás során, vagyis a 2021. február 2-i kifizetésig a tagállamok a becslések szerint összesen mintegy 5,8 milliárd EUR összegű megtakarítást értek el. Mivel a várakozások szerint a SURE finanszírozási feltételei kedvezőek maradnak, a további folyósítások valószínűleg újabb megtakarításokkal járnak.

A rendkívüli körülmények folytatódása indokolja a SURE fenntartását

A jelentés kitér arra, hogy – mivel ősszel újra felerősödött a vírus terjedése – továbbra is fennállnak a rendkívüli körülmények, ami indokolja a SURE eszköz alkalmazását. Ennek nyomán és az új, fertőzőbb vírusvariánsok megjelenése miatt a tagállamok a járvány

megfékezésére irányuló intézkedések ismételt bevezetésére vagy szigorítására kényszerültek. Noha 2020 harmadik negyedévében élénkülni kezdett a gazdaság, a helyreállítás az említett korlátozások miatt megakadt. Az iparban megfigyelhető erőteljes élénkülés szemben áll a szolgáltatások ágazatának gyengeségével, a legutóbbi korlátozások ismét súlyosan érintették az olyan munkaerő-igényes ágazatokat, mint a vendéglátás, a szórakoztatás és a turizmus. Míg a Bizottság 2021. téli előrejelzése szerint a gazdaságélénkülés a második negyedévben mérsékelt, a harmadik negyedévben pedig erőteljesebb lesz, a gazdasági kilátásokat övező bizonytalanság és kockázatok továbbra is jelentősek.

BEVEZETÉS

A szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő támogatást nyújtó eszközt (SURE) az Európai Unió azzal a céllal hozta létre, hogy a világjárvány idején segítse a tagállamokat a foglalkoztatás és a munkavállalói jövedelmek fenntartásában. A SURE a Bizottság politikai iránymutatásának[1] részét képezi, és eszközként szolgál polgáraink külső sokkhatások elleni védelméhez. A célja konkrétan az, hogy segítse a Covid19-járvány közvetlen gazdasági, társadalmi és egészségügyi hatásainak kezelését azáltal, hogy – kérésre – a tagállamok kedvező feltételekkel nyújtott kölcsönök formájában uniós pénzügyi támogatáshoz juthatnak. A SURE keretében összesen 100 milliárd EUR-s pénzügyi támogatás áll a tagállamok rendelkezésére, amely a csökkentett munkaidős foglalkoztatás vagy a munkavállalók és a önfoglalkoztatók védelmét célzó hasonló intézkedések, valamint az említettekhez kapcsolódóan bizonyos – különösen a munkahelyeken bevezetett – egészségügyi vonatkozású intézkedések finanszírozását szolgálja.

A SURE kiegészíti a tagállami intézkedéseket, és második védelmi vonalként működik a munkavállalók és az önfoglalkoztatók számára a munkanélküliség és a jövedelemkiesés kockázatával szemben. Azáltal, hogy a SURE fenntartja a kapcsolatot a munkavállalók és munkáltatóik között, fenntartja a gazdaság termelőkapacitását is, és ezért a világjárvány megszűnését követően várhatóan hozzájárul a gazdasági tevékenység gyorsabb és erőteljesebb fellendüléséhez.

A jelentés kiemeli a SURE felhasználásával 2021 februárjáig elért fő eredményeket, amelyek a következőkben foglalhatók össze:

- a becslések szerint 25–30 millió ember és 1,5–2,5 millió vállalkozás részesült támogatásban a SURE révén
- 18 tagállam kapott pénzügyi támogatást a SURE keretében, és a kedvezményezettek köre várhatóan hamarosan egy 19. tagállammal bővül
- több mint 90 milliárd EUR-t allokáltak és több mint 53 milliárd EUR-t folyósítottak
- eddig a pénzügyi támogatás 5 %-át különítették el egészségügyi vonatkozású intézkedésekre
- a tagállamok által tervezett közkiadások 80 %-a már megvalósult
- a becslések szerint a tagállamok 5,8 milliárd EUR összegű kamatmegtakarítást értek el.

Ez a dokumentum a SURE-ról szóló első féléves jelentés. A jelentést az Európai Bizottság (a továbbiakban: a Bizottság) az (EU) 2020/672 tanácsi rendelet[2] (a SURE létrehozásáról szóló rendelet) 14. cikkével összhangban fogadta el, teljesítve azt a kötelezettségét, hogy a SURE eszköz 2020. szeptember 22-i működésbe lépését követő hat hónapon belül jelentést tesz az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságnak és a Foglalkoztatási Bizottságnak. A rendelet 14. cikkének megfelelően a Bizottság beszámol a pénzügyi támogatás

[1] A Bizottság 2019–2024-es időszakra szóló politikai iránymutatásában javaslatot tett az európai munkanélküliségi viszontbiztosítási rendszer létrehozására az európai polgárok védelme és a külső sokkhatások idején az államháztartásra nehezedő nyomás csökkentése érdekében.

[2] A Tanács (EU) 2020/672 rendelete (2020. május 19.) a Covid19-világjárvány miatt felmerülő szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) létrehozásáról (HL L 159., 2020.5.20., 1.o. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=hu).

igénybevételéről, ideértve a SURE keretében fennálló kintlévőségek összegét és az alkalmazandó törlesztési ütemtervet is, valamint arról, hogy továbbra is fennállnak-e azok a rendkívüli események (a Covid19-világjárvány), amelyek indokolják a SURE létrehozásáról szóló rendelet alkalmazását. Ez a Bizottság által elfogadott első ilyen jelentés. Ezt követően a SURE rendelkezésre állásának időtartama alatt hathavonta újabb jelentés készül[3]. A jelentés alapjául a 2021. február 26-ig kapott információk szolgáltak.

A SURE finanszírozása volt az első alkalom, amikor az EU – a fenntartható finanszírozás iránti elkötelezettségére építve – szociális kötvényeket bocsátott ki a tagállamoknak nyújtandó uniós pénzügyi támogatás finanszírozása céljából. Az EU e kötelezettségvállalás teljesítése érdekében elfogadta és közzétette az uniós SURE szociális kötvényekre vonatkozó keretdokumentumot (a továbbiakban: a keretdokumentum)[4]. A keret ismerteti, hogy a SURE eszközt támogatható társadalmi célú intézkedések finanszírozására fogják felhasználni. Az említett keretdokumentum 2.4. szakasza előírja a Bizottság számára, hogy tegyen jelentést a SURE bevételeinek elosztásáról és azok hatásáról. Ez a jelentés e kötelezettségnek is eleget tesz.

A jelentés bemutatja az eszköz eddigi működését és igénybevételét, továbbá áttekinti társadalmi-gazdasági hatásait. A jelentés hat szakaszból áll. Az I. szakasz bemutatja a Bizottság, a Tanács és a tagállamok által a SURE létrehozása és végrehajtása során tett kulcsfontosságú lépéseket. A II. szakasz ismerteti, hogy mely tagállamok részesülnek a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatásban, beleértve az odaítélt és kifizetett kintlévő összegeket, valamint a törlesztési ütemtervet. A III. szakasz összefoglalja a SURE által támogatott nemzeti intézkedésekre fordított tagállami közkiadásokat.[5] Ezt a szakaszt egészíti ki e rendszerek 1. mellékletben található áttekintése. A IV. szakasz előzetes elemzést tartalmaz a SURE hatásáról, beleértve a Covid19-világjárvány foglalkoztatásra gyakorolt hatását és az EU kedvező finanszírozási feltételeinek köszönhetően a tagállamok által elért kamatmegtakarításokat. Az V. szakasz a Covid19-világjárvány további hatásaival foglalkozik, amelyek indokolják a SURE keretében nyújtott támogatás folytatását. A VI. szakasz tartalmazza az uniós SURE szociális kötvényekre vonatkozó keretdokumentum 2.4. szakasza szerinti – e jelentés részét képező – releváns beszámolót.

I. A SURE ESZKÖZ ÉS ALKALMAZÁSÁNAK MEGKEZDÉSE

A Bizottság az Unió által a Covid19-világjárvány nyomán a tagállamok támogatása érdekében tett első intézkedések részeként 2020. április 2-án terjesztette elő a SURE létrehozásáról szóló rendeletre vonatkozó javaslatot[6]. A Tanács e javaslat alapján 2020. május 19-én elfogadta a SURE létrehozásáról szóló rendeletet. A Bizottság ezt követően

[3] A SURE létrehozásáról szóló rendelet 14. cikkének (1) bekezdése.

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

[5] A II. és a III. szakasz a SURE létrehozásáról szóló rendelet 14. cikke (1) bekezdésének megfelelően a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás felhasználását mutatja be.

[6] A Covid19-járvány miatt felmerülő a szükséghelyzeti munkanélküliségi kockázatokat mérséklő ideiglenes támogatást nyújtó európai eszköz (SURE) létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat COM/2020/139 final. (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=COM%3A2020%3A0139%3AFIN)

haladéktalanul megkezdte az annak biztosításához szükséges lépések előkészítését, hogy a SURE eszköz időben rendelkezésre álljon, és végrehajtása a 27 tagállammal szoros együttműködésben minél gyorsabban megkezdődhessen.

A SURE rendelkezésre bocsátása érdekében a tagállamok megállapodtak abban, hogy az Unió által viselt kockázatra biztosított viszontgarancia révén önkéntes alapon hozzájárulnak az eszközhöz. Az Unió – az EUMSZ 122. cikkének (1) bekezdése szerinti intézkedésként – a tagállamok önkéntes részvételével garanciarendszert hozott létre. E célból a 27 tagállam megállapodott arról, hogy a SURE 100 milliárd EUR-s teljes keretösszegének 25 %-ára, azaz 25 milliárd EUR-ra visszavonhatatlan, feltétel nélküli és lehívható garanciát nyújt.[7] Így a SURE igénybevétele azt követően kezdődhetett meg, miután mind a 27 tagállam kétoldalú garanciamegállapodást kötött és írt alá a Bizottsággal. A tagállamok olyan arányban járulnak hozzá a teljes garanciaösszeghez, amely megfelel az Unió összesített bruttó nemzeti jövedelmében képviselt tagállami arányoknak a 2020. évi uniós költségvetés bevételi részével összhangban. A garanciarendszer így lehetővé tette a SURE felállítását előzetes tagállami pénzbeli hozzájárulások vagy tőkebefizetés nélkül.

A valamennyi uniós tagállam önkéntes hozzájárulásával létrehozott garanciarendszer a tagállamok szolidaritásának határozott megnyilvánulása. Lehetővé tette, hogy az EU megfelelő nagyságrendű pénzügyi támogatást nyújtson a tagállamoknak a munkahelyek és a jövedelmek fenntartásához a Covid19-válság időszakában. A 27 tagállam 2020 nyarán folytatta le a nemzeti jóváhagyási eljárásokat. Ennek eredményeként a SURE 2020. szeptember 22-én vált elérhetővé.

A SURE létrehozásáról szóló rendelet meghatározza azokat a feltételeket és eljárásokat, amelyek mellett a tagállamok az eszköz keretében pénzügyi támogatást igényelhetnek. Valamely tagállam akkor kérelmezhet uniós pénzügyi támogatást, amennyiben a tényleges vagy tervezett közkiadásai 2020. február 1-jétől hirtelen és nagymértékben megnövekedtek a Covid19-világjárvány hatásainak enyhítését célzó csökkentett munkaidős foglalkoztatás vagy hasonló intézkedések bevezetése miatt.[8] A Tanács – a Bizottság javaslatán alapuló – végrehajtási határozat útján dönt a SURE keretében nyújtandó pénzügyi támogatásról.[9] A SURE eszköz keretében nyújtható pénzügyi támogatás 2022. december 31-ig áll rendelkezésre.[10]

A Bizottság a rendelet Tanács általi jóváhagyását követően azonnal megkezdte a SURE végrehajtását. A SURE létrehozásáról szóló rendelet 2020. májusi elfogadását követően a Bizottság haladéktalanul felvette a kapcsolatot mind a 27 tagállammal. Tájékoztatást kért arról, hogy a tagállamok tervezik-e pénzügyi támogatás igénybevételét a SURE keretében, hogy a lehető leggyorsabban meg tudja tervezni és elő tudja készíteni az eszköz végrehajtását, amint az a kétoldalú garanciák aláírását követően rendelkezésre áll. A hivatalos támogatási kérelmek kézhezvételét követően a Bizottság 2020. augusztus 24-én 15 tagállam tekintetében terjesztett elő pénzügyi támogatásra vonatkozó javaslatokat, amelyeket augusztus 25-én újabb javaslat

[7] Lásd a SURE létrehozásáról szóló rendelet 11. és 12. cikkét.
[8] Lásd a SURE létrehozásáról szóló rendelet 3. cikkének (1) bekezdését.
[9] Lásd a SURE létrehozásáról szóló rendelet 6. cikkét.
[10] Lásd a SURE létrehozásáról szóló rendelet 12. cikkének (3) bekezdését.

követett. Miután a SURE 2020. szeptember 22-én elérhetővé vált, a Tanács mind a 16 tagállam tekintetében elfogadta a pénzügyi támogatás nyújtásáról szóló végrehajtási határozatot (lásd az 1. táblázatot). 2020 utolsó negyedévében a Tanács két további végrehajtási határozatot fogadott el, így a SURE eszköz keretében támogatásban részesülő tagállamok száma jelenleg 18. 2021. február elején egy további tagállam nyújtott be SURE-támogatás iránti hivatalos kérelmet, és a Bizottság február 26-án javaslatot tett a támogatás odaítélésére. Az 1. táblázat időrendi sorrendben mutatja be az eseményeket.

1. táblázat: A SURE végrehajtásának ütemezése

- **2020. április 2.**
  A Bizottság javaslatot tesz a SURE létrehozására.
- **2020. május 19.**
  A Tanács jóváhagyta a javaslatot és elfogadta a SURE-rendeletet.
- **2020. augusztus 24.**
  A Bizottság 81,4 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatást javasolt 15 tagállam (Belgium, Bulgária, Ciprus, Csehország, Görögország, Spanyolország, Horvátország, Olaszország, Litvánia, Lettország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovénia és Szlovákia) számára.
- **2020. augusztus 25.**
  A Bizottság 5,9 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatást javasolt Portugália számára.
- **2020. szeptember 22.**
  A SURE elérhetővé vált.
- **2020. szeptember 25.**
  A Tanács 16 tagállam vonatkozásában határozatot hozott a pénzügyi támogatás odaítéléséről.
- **2020. október 7.**
  A Bizottság 504 millió EUR összegű pénzügyi támogatást javasolt Magyarország számára.
- **2020. október 23.**
  A Tanács határozatot hozott a Magyarország számára nyújtandó 504 millió EUR összegű pénzügyi támogatásról.
- **2020. november 16.**
  A Bizottság 2,5 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatást javasolt Írország számára.
- **2020. december 4.**
  A Tanács határozatot hozott az Írországnak nyújtandó 2,5 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatásról.
- **2021. február 26.**
  A Bizottság 230 millió EUR összegű pénzügyi támogatást javasolt Észtország számára.

A SURE keretében pénzügyi támogatásban részesülő valamennyi tagállamnak – a kölcsönfeltételeket tartalmazó – kölcsönmegállapodást kellett kötnie a Bizottsággal.[11] A SURE létrehozásáról szóló rendelet felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy az Unió nevében hitelt vegyen fel a tőkepiacokon vagy pénzügyi intézményeknél, továbbá folyósíthassa a Tanács által a

[11] Lásd a SURE létrehozásáról szóló rendelet 8. cikkének (2) bekezdését.

SURE keretében odaítélt pénzügyi támogatást a kedvezményezett tagállamoknak. A (kifizetési kérelmet és jogi véleményt tartalmazó) kölcsönmegállapodások többségét 2020 utolsó negyedévében aláírták, ami lehetővé tette, hogy a Bizottság a 2020. október 20-i bevezető kibocsátással megkezdje a forrásbevonást a SURE keretében. Tekintettel a pénzügyi piacokon felvett kölcsönök nagyságára, a kötvénykibocsátást 2021. január végéig, négy részletben hajtották végre. A bevont forrásokat a kibocsátástól számított egy héten belül részletekben folyósították a tagállamoknak.[12] A SURE kötvényeket az Unió új szociális kötvényekre vonatkozó keretdokumentumának megfelelően bocsátották ki, mivel az EU által az eszköz keretében a tagállamoknak nyújtandó támogatás szociális célok megvalósítására, így a foglalkoztatás és a családok jövedelmének fenntartására és a gazdaság egészének támogatására irányul. A Bizottság a SURE céljából végrehajtott kölcsönfelvétel kedvező feltételeit back-to-back hitelezés[13] révén közvetlenül továbbadta a tagállamoknak (lásd a II. szakaszt).

II. A SURE KERETÉBEN NYÚJTOTT PÉNZÜGYI TÁMOGATÁS FELHASZNÁLÁSA: ODAÍTÉLT ÉS KIFIZETETT ÖSSZEGEK ÉS EGYÉB PÉNZÜGYI SZEMPONTOK

Ebben a szakaszban áttekintést adunk a kedvezményezett tagállamokról és a Tanács által odaítélt támogatási összegekről, valamint a folyósításról, a kintlévő összegekről és az alkalmazandó törlesztési ütemtervről.

i. A kedvezményezett tagállamok és a Tanács által odaítélt összegek áttekintése

A SURE keretében nyújtandó pénzügyi támogatás iránti tagállami kereslet a kezdetektől jelentős volt: a teljes 100 milliárd EUR-s keretösszeg több mint 90 %-át már allokálták. A tizennyolc tagállam által igényelt és a Tanács által odaítélt pénzügyi támogatás teljes összege 90,3 milliárd EUR volt (lásd a 2. táblázatot). 2021 februárjában 19-re nőtt a SURE keretében pénzügyi támogatást igénylő tagállamok száma.[14]

A SURE keretében a három legnagyobb összegű pénzügyi támogatást Olaszország (27,4 milliárd EUR), Spanyolország (21,3 milliárd EUR) és Lengyelország (11,2 milliárd EUR) kapta. E három tagállam együttesen elérte a SURE koncentrációs határértékét, ami azt jelenti, hogy a nyújtott kölcsönökből legnagyobb arányban részesülő három tagállamnak biztosított kölcsönök aránya nem haladhatja meg a 100 milliárd EUR-s teljes keretösszeg 60 %-át, vagyis a 60 milliárd EUR-t.[15]

[12] Lásd a SURE létrehozásáról szóló rendelet 7. cikkét.

[13] A back-to-back alapon történő hitelezés során a Bizottság az Unió nevében felvett hitelt azonos feltételek mellett továbbhitelezi a tagállamoknak.

[14] 2021. február 26-án a Bizottság tanácsi végrehajtási határozatra irányuló javaslatot terjesztett elő a SURE létrehozásáról szóló rendelet keretében Észtországnak nyújtandó 230 millió EUR összegű ideiglenes támogatásról (COM/2021/104 final).

[15] A SURE létrehozásáról szóló rendelet 9. cikkének (1) bekezdése. A koncentrációs határérték azt jelenti, hogy ez a három tagállam nem kérhet további támogatást, és egyetlen másik tagállam sem vehet fel 11,2 milliárd EUR-t meghaladó összegű hitelt (az eddig odaítélt harmadik legnagyobb hitelhányad), mivel így túllépnék a 60 %-os határértéket.

2. táblázat: A SURE keretében nyújtott támogatás áttekintése

Tagállam	*Támogatási összeg (EUR)*	*Az odaítélés időpontja*	*A Tanács végrehajtási határozatának száma*
Belgium	7 803 380 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1342 tanácsi végrehajtási határozat
Bulgária	511 000 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1343 tanácsi végrehajtási határozat
Ciprus	479 070 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1344 tanácsi végrehajtási határozat
Csehország	2 000 000 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1345 tanácsi végrehajtási határozat
Görögország	2 728 000 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1346 tanácsi végrehajtási határozat
Spanyolország	21 324 820 449	2020. szeptember	(EU) 2020/1347 tanácsi végrehajtási határozat
Horvátország	1 020 600 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1348 tanácsi végrehajtási határozat
Olaszország	27 438 486 464	2020. szeptember	(EU) 2020/1349 tanácsi végrehajtási határozat
Litvánia	602 310 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1350 tanácsi végrehajtási határozat
Lettország	192 700 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1351 tanácsi végrehajtási határozat
Málta	243 632 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1352 tanácsi végrehajtási határozat
Lengyelország	11 236 693 087	2020. szeptember	(EU) 2020/1353 tanácsi végrehajtási határozat
Portugália	5 934 462 488	2020. szeptember	(EU) 2020/1354 tanácsi végrehajtási határozat
Románia	4 099 244 587	2020. szeptember	(EU) 2020/1355 tanácsi végrehajtási határozat
Szlovénia	1 113 670 000	2020. szeptember	(EU) 2020/1356 tanácsi végrehajtási határozat
Szlovákia	630 883 600	2020. szeptember	(EU) 2020/1357 tanácsi végrehajtási határozat
Magyarország	504 330 000	2020. október	(EU) 2020/1561 tanácsi végrehajtási határozat
Írország	2 473 887 900	2020. december	(EU) 2020/2005 tanácsi végrehajtási határozat
Összesen	**90 337 170 575**		

ii. Folyósítás, folyósítandó összegek és az alkalmazandó törlesztési ütemezés

A hitelfelvételi műveletek a Bizottság hatáskörébe tartoznak. A SURE létrehozásáról szóló rendeletnek megfelelően a Bizottság felhatalmazást kap arra, hogy az Unió nevében hitelt vegyen fel a tőkepiacokon vagy pénzügyi intézményeknél a SURE keretében nyújtandó hitelek finanszírozása céljából (back-to-back hitelezés).[16]

[16] A SURE létrehozásáról szóló rendelet 4. cikke.

Miután 2020 októberében sor került a kölcsönmegállapodások aláírására, a Bizottság szociális kötvények kibocsátása útján azonnal megkezdte a forrásbevonást a tőkepiacokon az Unió nevében. A kötvénykibocsátás több pénzügyi tranzakció végrehajtásával valósult meg. Eddig összesen négy tranzakcióra került sor, ezeket a következőkben ismertetjük. A kibocsátások rendkívül sikeresek voltak, élénk érdeklődést váltottak ki a befektetők körében, ami valamennyi részlet tekintetében kedvező árazási feltételeket eredményezett (lásd a 3. táblázatot). 2021. február végéig 4 kifizetés keretében összesen 15 tagállam 53,5 milliárd EUR-ban részesült, ami az igényelt 90,3 milliárd EUR-s összeg 59 %-át teszi ki. A SURE szociális kötvényeket 5–30 éves futamidővel bocsátották ki, ami a tagállamok számára 14,5 éves átlagos futamidejű kifizetéseket jelentett.[17] Az 5. táblázat áttekintést ad a tagállamoknak eddig folyósított összegekről hitelfelvételi tranzakció és lejárat szerint. Tartalmazza az egyes tagállamoknak még folyósítandó fennmaradó összegeket is.

3. táblázat: Az Unió SURE keretében végrehajtott kölcsönfelvételi ügyleteire vonatkozó legfontosabb adatok (EUR)

Tranzakció	SURE #1		SURE #2		SURE #3	SURE #4	
Dátum	2020. október 20.		2020. november 10.		2020. november 24.	2021. január 26.	
Ügyletrészsorozat	10 év	20 év	5 év	30 év	15 év	7 év	30 év (adagolt kibocsátás)
A kötvénykibocsátás nagysága	10 milliárd	7 milliárd	8 milliárd	6 milliárd	8,5 milliárd	10 milliárd	4 milliárd
Hozam	–0,238 %	0,131 %	–0,509 %	0,317 %	–0,102 %	–0,497 %	0,134 %
Felár	MS+3 bázispont	MS+14 bázispont	MS–9 bázispont	MS+21 bázispont	MS–5 bázispont	MS–16 bázispont	MS+5 bázispont
Új kibocsátás jutaléka	+1 bázispont	+2 bázispont	+1,5 bázispont	+2,5 bázispont	+1 bázispont	+1 bázispont	+1 bázispont
Teljes befektetői kereslet	145 milliárd	88 milliárd	105 milliárd	70 milliárd	114 milliárd	83 milliárd	49 milliárd
Fedezettség	15	13	13	12	13	8	12

Megjegyzés: Ezek az adatok a Bizottság által az Unió nevében felvett hitelekre vonatkoznak. Az „MS” (midswap rate) a csereügylet-kamatlábak középértéke. Az új kibocsátás jutaléka az a díj, amit az új kötvényt megvásárló befektető kap azon a feláron felül, amelyet az adott kötvényért a másodlagos piacon történő kereskedéskor fizetnének.

Az első, 17 milliárd EUR összegű SURE-tranzakciót 2020. október 20-án két részletben sikeresen végrehajtották. A kibocsátás két kötvénycsomagból állt: az egyik, összesen 10 milliárd euró értékű kötvénycsomag visszafizetése 2030 októberében, a másik, 7 milliárd euró értékű kötvénycsomag visszafizetése pedig 2040-ben válik majd esedékessé. A befektetők nagy érdeklődést mutattak e kiváló minősítésű pénzügyi eszköz iránt, és a kötvény túljegyzése több

[17] Az egyes tanácsi végrehajtási határozatok 2. cikkének (1) bekezdése meghatározza, hogy az Unió által a tagállamnak nyújtott hitel maximális átlagos futamideje 15 év.

mint 13-szoros volt. 2020. október 27-én Olaszország, Lengyelország és Spanyolország részesült kifizetésben.

A második SURE-tranzakciót 2020. november 10-én hajtották végre összesen 14 milliárd EUR értékben. Ezt a kibocsátást is két különálló részre bontották: 8 milliárd EUR visszafizetése 2025 novemberében, 6 milliárd EUR visszafizetése pedig 2050 novemberében válik esedékessé. A forrásokat Horvátország, Ciprus, Görögország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Málta, Szlovénia és Spanyolország számára folyósították.

A harmadik sikeres kibocsátásra egyetlen részletben, 2020. november 24-én került sor 8,5 milliárd EUR összegben, amely 2035 júliusában esedékes. A 15 éves futamidejű szociális kötvény olyan mértékű jegyzési igényt eredményezett, amilyenre egy ügyletrészsorozatos benchmark kötvények kibocsátása esetében korábban nem volt példa, és a tranzakció az államok, szupranacionális szervezetek vagy ügynökségek által végrehajtott kibocsátások terén a legnagyobb volumenű 15 éves futamidejű kibocsátás lett. A forrásokat 2020. december 1-jén folyósították Belgiumnak, Magyarországnak, Portugáliának, Romániának és Szlovákiának.

A negyedik és egyben a 2021. évi első tranzakciót két részletben hajtották végre 2021. január 26-án. A 14 milliárd EUR összegű szociáliskötvény-csomagot egy 2028. júniusban esedékes 10 milliárd EUR-s kibocsátásra és egy 2050. novemberben esedékes, 4 milliárd EUR-s adagolt kibocsátásra osztották fel. A kötvények túljegyzése több mint 8-szoros és 12-szeres volt a 7 éves futamidejű kötvények, illetőleg a 30 éves futamidejű kötvények esetében, előbbi negatív hozama –0,497 %-ot tett ki, míg az utóbbit 0,134 %-ra árazták, ami a futamidőt tekintve pozitív eredmény. 2021. február 2-án a forrásokat folyósították Belgium, Ciprus, Magyarország, Lettország, Lengyelország, Szlovénia, Spanyolország, Görögország és Olaszország részére.

A törlesztés ütemtervét a 4. táblázat tartalmazza. A kölcsön tőkeösszegének törlesztése 2025 és 2050 között, a kamatfizetés pedig évente esedékes.

4. táblázat: Az Unió SURE keretében kihelyezett kölcsöneinek törlesztési ütemezése

Naptári év	Tőkeösszeg	Kamat	SURE összesen
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
Összesen	**53 500 000 000**	**1 035 960 000**	**54 535 960 000**

5. táblázat: A tagállamok részére a SURE keretében végrehajtott folyósítások (milliárd EUR)

Ország	**Kezdeti kölcsön összeg**	**1. EU SURE kibocsátási** tranzakció: 2020.10.20. Folyósítás: 2020.10.27.			**2. EU SURE kibocsátási** tranzakció: 2020.11.10. Folyósítás: 2020.11.17.			**3. EU SURE kibocsátási** tranzakció: 2020.11.24. Folyósítás: 2020.12.1.	**4. EU SURE kibocsátási** tranzakció: 2021.1.26. Folyósítás: 2021.2.2.			**SURE összesen**	**A teljes kért összeg %-a**	**Átlagos lejárat (év)**	**Fennmaradó folyósítandó összeg**
		10 év	**20 év**	**Összesen**	**5 év**	**30 év**	**Összesen**	**15 év**	**7 év**	**30 év**	**Összesen**				
Belgium	7,80							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**	**4,0**	**51 %**	**14,9**	3,8
Bulgária	0,51														0,5
Ciprus	0,48				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Csehország	2,00														2,0
Görögország	2,73				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**	**2,7**	**100 %**	**14,8**	0,0
Spanyolország	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
Horvátország	1,02				0,3	0,2	**0,5**				**0,0**	**0,5**	**50 %**	**13,3**	0,5
Magyarország	0,50							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**	**0,5**	**100 %**	**14,7**	0,0
Írország	2,47														2,5
Olaszország	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
Litvánia	0,60				0,2	0,1	**0,3**				**0,0**	**0,3**	**50 %**	**13,3**	0,3
Lettország	0,19				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**	**0,2**	**100 %**	**14,8**	0,0
Málta	0,24				0,1	0,0	**0,1**				**0,0**	**0,1**	**49 %**	**13,3**	0,1
Lengyelország	11,24	1,0		**1,0**					2,6	1,7	**4,3**	**5,3**	**47 %**	**14,9**	6,0
Portugália	5,93							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**51 %**	**14,6**	2,9
Románia	4,10							**3,0**			**0,0**	**3,0**	**73 %**	**14,6**	1,1
Szlovénia	1,11				0,2		**0,2**		0,5	0,4	**0,9**	**1,1**	**100 %**	**14,8**	0,0
Szlovákia	0,63							**0,3**			**0,0**	**0,3**	**48 %**	**14,6**	0,3
Összesen	**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. A SURE ESZKÖZ IGÉNYBEVÉTELE: A SURE KERETÉBEN TÁMOGATHATÓ KÖZKIADÁSOK ÉS TAGÁLLAMI INTÉZKEDÉSEK

Ebben a szakaszban összefoglaljuk a SURE keretében támogatott közkiadásokat és tagállami intézkedéseket.

3.1. A SURE által támogatott tényleges és tervezett közkiadások

Ez a szakasz a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás tervezett és tényleges felhasználását tekinti át 17 tagállam Bizottságnak benyújtott adatai alapján.[18] A kedvezményezett tagállamok a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatást elsősorban csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszereik vagy hasonló – főként az önfoglalkoztatókra irányuló – intézkedéseik támogatására használhatják fel, továbbá adott esetben releváns egészségügyi vonatkozású intézkedések, különösen a munkahelyeken bevezetett intézkedések támogatására.[19] Először a közkiadások eloszlását ismertetjük, majd áttekintjük, hogy hozzávetőlegesen hány munkavállaló és vállalkozás részesült a SURE által biztosított támogatásból. A jelentés két tagállami adatszolgáltatáson alapul, amelyek a következők: a 2020 augusztusában a SURE keretében nyújtandó pénzügyi támogatás iránti kérelmeik időpontjában (első jelentés), majd a 2021. január végén és február elején (aktualizált jelentés) továbbított adatok. Az adatok megegyeznek a tagállamok által adott tájékoztatással.[20]

Először is, 2020 végére a támogatható intézkedésekre[21] **fordítandó összes tervezett közkiadás 80 %-át már felhasználták.** A SURE keretében nyújtott támogatás célja, hogy a tagállamok segítséget kapjanak a Covid19-világjárvány társadalmi-gazdasági hatásainak kezelését célzó csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz vagy hasonló intézkedésekhez közvetlenül kapcsolódó, 2020. február 1-jétől hirtelen és nagymértékben megnövekedett tényleges közkiadásaikhoz. A szabályozás megengedte azt is, hogy a pénzügyi támogatást az említett intézkedésekre fordítandó tervezett közkiadások növelésére használják fel. 2020 júniusában a SURE keretében támogatott tényleges közkiadások az összes közkiadás 46 %-át tették ki, és ez az arány 2020 decemberében 80 %-ra emelkedett. Az 1. ábra azt mutatja be, hogyan alakult az említett arány a SURE bevezetése óta.

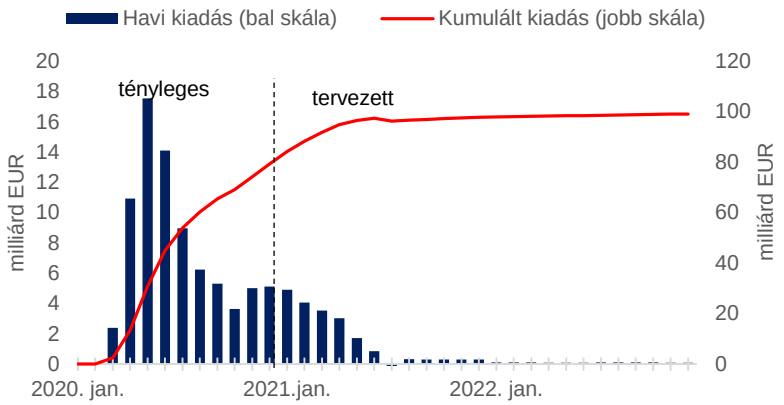
[18] Csehország a határidőig nem nyújtott be a SURE létrehozásáról szóló rendelet 11. cikke szerinti aktualizált jelentést, így a Csehországra vonatkozó valamennyi adat a 2020. augusztusi első jelentésen alapul.

[19] Lásd a SURE-rendelet 3. cikkének (2) bekezdését és 1. cikkének (2) bekezdését.

[20] A tagállamok által az aktualizált jelentéssel együtt bejelentett új intézkedések még nem vehetők figyelembe, mivel még nem történt meg azok támogathatóságának értékelése.

[21] A támogatható intézkedések a rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében meghatározott intézkedések: nemzeti csökkentett munkaidős foglalkoztatás vagy hasonló intézkedések, valamint kiegészítő, egészségügyi vonatkozású intézkedések.

1. ábra: A SURE eszközhöz kapcsolódó (tényleges és tervezett) közkiadások havi alakulása



Megjegyzés: A 2021. júliusi kismértékben negatív kiadás azzal magyarázható, hogy az adott hónapban nagy összegű kifizetés várható az európai strukturális és beruházási alapokból a csökkentett munkaidős foglalkoztatás támogatására.

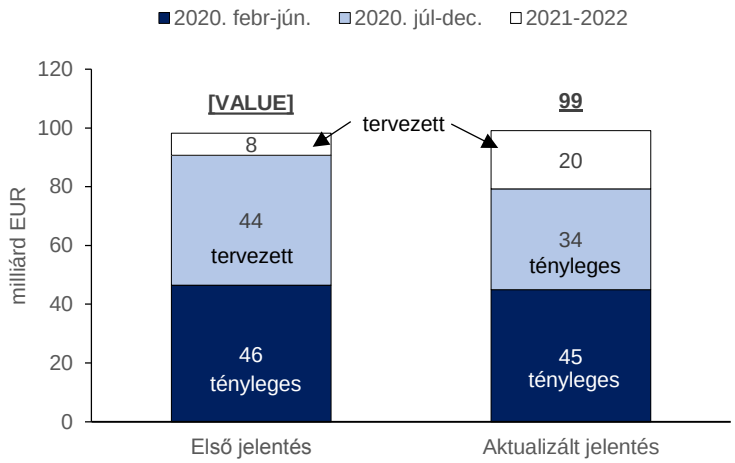
A tagállamok első és aktualizált jelentésnek összehasonlítása azt mutatja, hogy 2020-ban az eredetileg vártnál kevesebb volt a kiadás. A legutóbbi jelentések szerint a tényleges közkiadások becsült összege 2020 februárja és júniusa között 1,3 milliárd EUR-val csökkent (lásd a 2. ábrát). A SURE eszközből nyújtandó támogatás iránti kérelmek időpontjában a tagállamok azzal számoltak, hogy 2020-ban 90,0 milliárd EUR-t fordítanak a SURE eszközből támogatható intézkedésekre. Végül 79,3 milliárd EUR-t használtak fel, a vártnál 9,6 milliárd EUR-val kevesebbet.

A tagállamok aktualizált jelentéseiből az a következtetés vonható le, hogy a közkiadások egy részét későbbre ütemezték. 2020 első hat hónapjában a tagállamok felében a 2020 augusztusában becsültnél magasabb, míg a tagállamok másik felében alacsonyabb volt a tényleges közkiadások szintje (lásd a 3. ábrát). Abban a két tagállamban, amelyben 2020 első felében a legnagyobb volt a kiadások emelkedése, az év második felében csökkenő tendencia volt megfigyelhető. Kilenc tagállam esetében 2020 második felében az eredetileg vártnál alacsonyabb volt a közkiadások szintje. A legtöbb esetben ez a 2021-re tervezett közkiadások növelésével kapcsolódik össze. Két tagállam azonban 2021-re is kisebb mértékű közkiadással számol.

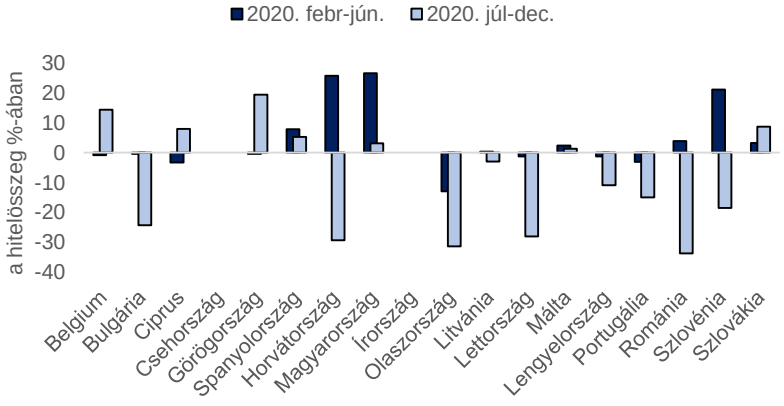
Az aktualizált jelentés alapján a tagállamok 2021-ben és 2022-ben a 2020 augusztusában eredetileg bejelentettnél több közkiadással számolnak. A támogatható intézkedésekre fordítandó, 2021-re tervezett közkiadások összege a 2020. augusztusi első jelentésben megadott 7,4 milliárd EUR-ról a 2020. januári jelentés alapján 19,8 milliárd EUR-ra nőtt (lásd a 2. ábrát). Az aktualizált jelentésben csak két tagállam tüntette fel, hogy 2022-re milyen összegű közkiadást tervez (1,3 milliárd EUR). A támogatható intézkedésekre irányuló összes közkiadás a kedvezményezett tagállamokban a jelenlegi becslések szerint 99,1 milliárd EUR-t tesz ki, ami meghaladja a SURE keretében eddig nyújtott teljes összeget. Ez összhangban van a SURE eszköz kiegészítő jellegével, mivel az abból biztosított források hozzájárulnak a foglalkoztatási támogatások nemzeti finanszírozásához. Egyes tagállamok – többek között azok, amelyek elérték

az eszközre vonatkozó koncentrációs határértéket – a SURE keretében igényelt pénzügyi támogatásnál többet szándékoznak költeni az említett intézkedésekre.

2. ábra: A jelentésekben közölt közkiadások aggregált összege



3. ábra: A tényleges közkiadások különbsége az első és az aktualizált jelentés összehasonlításában (a kölcsönösszeg %-ában)

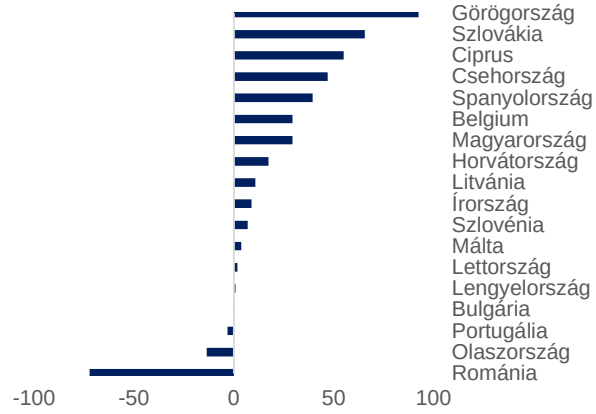


Megjegyzés: Írország 2020. október 27-én nyújtott be a SURE pénzügyi támogatás iránti kérelmet, és az első, valamint az aktualizált jelentés keretében megadott adatai nem mutattak különbséget. Csehország a jelentés zárónapja előtt nem nyújtott be aktualizált adatszolgáltatási táblázatot.

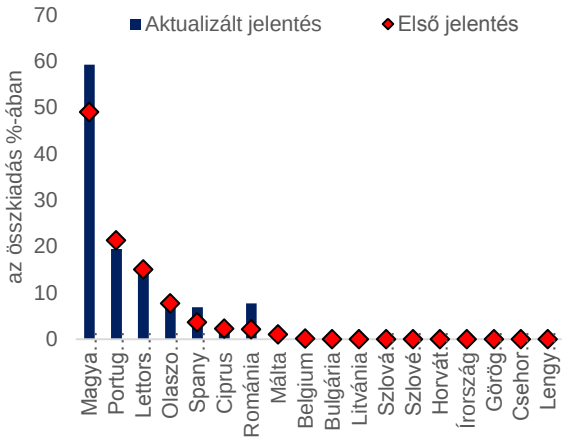
Szinte már valamennyi tagállam felhasználta a SURE keretében odaítélt teljes összeget, vagy rendelkezik tervekkel annak felhasználására. A jelenlegi adatok szerint 15 tagállam költött vagy tervez költeni többet a támogatható intézkedésekre annál, mint amekkora összeget a SURE keretében kapott pénzügyi támogatásként (lásd a 4. ábrát). Ez azt jelenti, hogy a tagállamok összességében többet költenek a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra és hasonló intézkedésekre, mint amennyit a SURE pénzügyi támogatás keretében igényeltek. Három

tagállam esetében azonban a SURE keretében odaítélt összegnél alacsonyabb tervezett kiadás szerepel az adatszolgáltatásban azon intézkedések vonatkozásában, amelyeket a megfelelő tanácsi végrehajtási határozatok tartalmaznak. Ez az érintett tagállamok aktualizált jelentésén alapul, és e tagállamok jelezték, hogy már tettek vagy szükség esetén terveznek lépéseket annak érdekében, hogy felhasználják a SURE keretében biztosított teljes pénzügyi támogatást, többek között a megfelelő tanácsi végrehajtási határozatokban szereplő intézkedések időtartamának meghosszabbításával. A Bizottság értékelni fogja a tervezett kiadások tagállamok által előterjesztett módosításait annak biztosítása érdekében, hogy továbbra is megfeleljenek a SURE céljainak, és adott esetben javaslatot tesz a tanácsi végrehajtási határozatok módosítására.

4. ábra: A tervezett és tényleges közkiadásoknak a kölcsön összegét meghaladó része (a kölcsönösszeg %-ában)



5. ábra: Az egészségügyi közkiadások részaránya



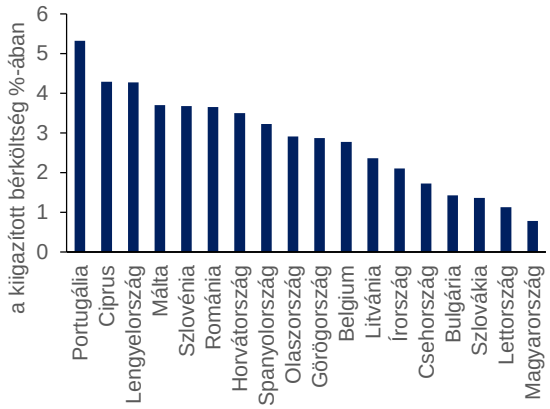
Megjegyzés: Az adatok a tanácsi végrehajtási határozatokban szereplő intézkedésekre fordított, bejelentett közkiadásokra vonatkoznak, a koncentrációs határértékek figyelembevétele nélkül, vagyis a tagállamok által bejelentett, de a tanácsi végrehajtási határozatokban nem szereplő új intézkedéseket nem tartalmazzák. A feltüntetett adatok megfelelnek a tagállamok által benyújtott adatszolgáltatási táblázatokban szereplő adatoknak. Mindazonáltal azon tagállamok, amelyek elmaradásban vannak a felhasználás tekintetében (ahogy a 4. ábrán látható) a SURE keretében odaítélt teljes összeg felhasználását tervezik. Az olasz hatóságok például jelezték, hogy terveik szerint a teljes odaítélt összeget felhasználják. Ami az 5. ábrát illeti, Magyarország esetében a pénzügyi támogatás iránti eredeti kérelemben szereplő összeget az egészségügyi vonatkozású intézkedések esetében a kiadások 49 %-ára korlátozták, mivel ezek kísérő intézkedések, és ezért nem érhetik el vagy haladhatják meg a SURE keretében odaítélt teljes összeg felét. Az aktualizált jelentés szerint – ahogy a kedvezményezett tagállamok többségében – a SURE keretében támogatható intézkedésekre fordított közkiadások teljes összege meghaladja a SURE eszközből biztosított maximális összeget (és azokat tagállami forrásokból vagy más eszközökkel kell finanszírozni). Magyarország esetében ez a többletfinanszírozás az arányosnál nagyobb mértékben egészségügyi vonatkozású intézkedésekhez kapcsolódott, ez magyarázza az egészségügyi közkiadások 50 % fölötti arányát.

A tagállamok a SURE keretében biztosított pénzügyi támogatás jelentős részét munkaerőpiaci intézkedések fedezésére használták fel, néhány tagállam pedig egészségügyi intézkedéseket is finanszírozott ebből a forrásból. Összességében eddig a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás 5 %-át fordították egészségügyi vonatkozású intézkedésekre, 10 tagállam kizárólag csökkentett munkaidős foglalkoztatást és hasonló intézkedéseket finanszírozott (lásd az 5. ábrát). A SURE létrehozásáról szóló rendelet lehetővé teszi – kiegészítő

jelleggel – egészségügyi vonatkozású intézkedések finanszírozását. A Tanács a pénzügyi támogatásra vonatkozó határozatokban eddig egyetlen tagállamnak sem engedélyezte, hogy az egészségügyi vonatkozású intézkedések aránya meghaladja a 49 %-ot.[22]

A SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás 2020-ban a kedvezményezett tagállamok által a munkavállalók és az önfoglalkoztatók bérköltségére fordított összegek 2,8 %-át teszi ki.[23] Ez a részarány a tagállamokat tekintve a 0,8 % és 5,3 % közötti tartományban van (lásd a 6. ábrát). Emellett a pénzügyi támogatás összege a kedvezményezett tagállamok GDP-jének 1,5 %-át teszi ki.

6. ábra: A kölcsön összegének a munkavállalók és az önfoglalkoztatók bérköltségéhez viszonyított aránya (%) tagállamonként



Megjegyzés: A bérköltség ebben a vonatkozásban a munkavállalói jövedelem és a bruttó működési eredmény, valamint a háztartások és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények vegyes jövedelmét (az önfoglalkoztatók bére) jelenti. A 2020. évi becslések az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzéséből származnak.

3.2 A SURE által támogatott alkalmazottak és cégek köre

A SURE a becslések szerint 2020-ban 25–30 millió embert támogatott, akik a kedvezményezett tagállamokban a foglalkoztatottak összlétszámának egynegyedét teszik ki[24]**.** Ez az Unióban csökkentett munkaidőben foglalkoztatott munkavállalók mintegy

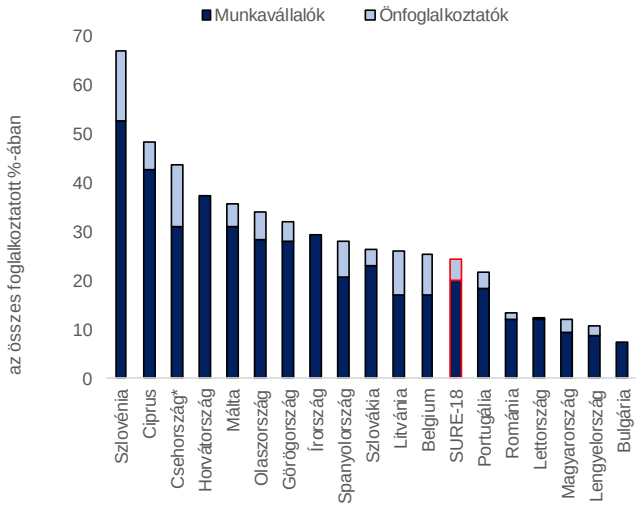
[22] A Bizottság mind a kétoldalú tárgyalások során, mind a tanácsi ülések keretében következetesen olyan iránymutatást adott a tagállamoknak, hogy az említett intézkedésekre fordított összeg nem haladhatja meg az odaítélt támogatás 15 %-át.

[23] A bérköltség ebben a vonatkozásban a munkavállalói jövedelem és a bruttó működési eredmény, valamint a háztartások és a háztartásokat segítő nonprofit intézmények vegyes jövedelmét (az önfoglalkoztatók bére) jelenti.

[24] Bár a közkiadásokra vonatkozó tagállami jelentések kielégítőek voltak, a SURE keretében támogatott intézkedések által érintett vállalkozásokról és személyekről szóló, a Bizottság által kért jelentések hiányosak és tagállamonként eltérőek voltak. Emiatt észszerű feltételezésekre és más rendelkezésre álló adatforrásokra kellett támaszkodni (lásd a 26. és 28. lábjegyzetet). Következésképpen a tagállamok hiányos adatszolgáltatása miatt a jelentés az intézkedések által lefedett személyek és vállalkozások körére vonatkozóan hozzávetőleges adatokat közöl. Az adatszolgáltatás a tagállamok feladata. Meg kell jegyezni, hogy a vállalkozásokra és a munkavállalókra vonatkozóan a Bizottság által a tagállamoktól kért információk, az uniós SURE szociális kötvények keretdokumentumának 2.4. szakasza alapján a Bizottság azon törekvésén alapulnak, hogy a kedvezményezett tagállamoktól beszerezze a releváns adatokat és mutatókat, például az érintett/támogatott munkahelyek és

kétharmadát jelenti[25]. A középértéknek megfelelő 26,5 milliós becsült létszám körülbelül 21,5 millió alkalmazottat és 5 millió önálló vállalkozót foglal magában[26]. A 7. ábra tagállamonkénti bontásban mutatja az érintett munkavállalók körét: arányuk 7 %-tól közel 70 %-ig terjed. Az egészségügyi vonatkozású intézkedések által érintett személyek számát nehéz kellő pontossággal megbecsülni, mivel az intézkedések tagállamonként eltérőek. Ezért ezeket a becsléseket óvatosnak is lehet tekinteni, mivel a SURE-támogatás túlmutat a munkaerőpiaci intézkedéseken, és ezért a munkavállalóknál szélesebb kör javát szolgálja.

7. ábra: A SURE által támogatott foglalkoztatottak száma (a 2020. évi teljes foglalkoztatottság %-ában)



Megjegyzés: A lefedettségi adatok a tagállamok által jelentett adatok. Csehország adatai a 2020. augusztusi kezdeti adatszolgáltatáson alapulnak, az összesített lefedettségi adat viszont a többi tagállamhoz hasonló foglalkoztatotti lefedettséget feltételez. A foglalkoztatottak összlétszámára vonatkozó adatok az AMECO adatbázisból származnak a foglalkoztatottak összlétszámára vonatkozó, a nemzeti számlák rendszere szerinti meghatározás alkalmazásával, amely egyaránt magában foglalja a bérből és fizetésből élőket, valamint az önfoglalkoztatókat is.

---

vállalkozások számát illetően. Az elért hatások értékelése Bizottságnak szolgáltatott információk minőségétől és részletezettségétől függ.

[25] Ez az arány durva becslés, mivel a csökkentett munkaidős foglalkoztatásban foglalkoztatott munkavállalókról rendelkezésre álló adatok csak a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra jelentkezők számára vonatkoznak, a 2020. áprilisi/májusi csúcsszámokon alapulnak, és nem tartalmazzák az önfoglalkoztatókat. Annak érdekében, hogy ezeket az adatokat jobban össze lehessen hangolni a SURE lefedettségi adataival, kizártuk az önfoglalkoztatókat a SURE által lefedettek köréből, és azzal a feltételezéssel éltünk, hogy a „hasonló intézkedések” csökkentett munkaidős foglalkoztatásra vonatkoznak.

[26] Csehország nem szolgáltatott naprakész információkat a lefedettségről. Az összesített adatokban a foglalkoztatottak körének a többi tagállamhoz hasonló lefedettségét feltételeztük ott is, azaz a teljes foglalkoztatottság közel egynegyedét lefedettnek tekintettük. Ugyanakkor ha a Csehország 2020. augusztusi jelentésében lévő táblázat helytállósága megerősítést nyer, a SURE által támogatott személyek összesített számára vonatkozó becslés 27,5 millióra emelkedne. A 7. ábrán szereplő, tagállamonkénti bontás a tagállamok által jelentett adatokat tartalmazza. A SURE-intézkedések foglalkoztatási lefedettsége jelentősen meghaladja a bérköltségek fedezetét, ami többek között annak tudható be, hogy az érintettek egy része feltehetőleg csak néhány hónapra részesült támogatásban, nem pedig az év egészében, amelyben a béreket kifizették.

A Bizottság becslései – a tagállamok jelentései alapján – azt mutatják, hogy a SURE 2020-ban 1,5–2,5 millió vállalkozást támogatott a tagállamokban. A vállalkozások lefedettségéről csak 14 tagállam közölt frissített adatokat[27]. A jelentést tevő tagállamok esetében a SURE csaknem 800 000 vállalkozást támogatott. Ez az érintett tagállamokban működő összes vállalkozás 12 %-ának felel meg. Mivel egyes nagyobb kedvezményezett tagállamok nem közölték a kért adatokat, ez a számadat hiányos, és jelentősen elmarad az érintett vállalkozások tényleges számától. A fennmaradó négy tagállam észszerű feltételezésekre alapozott figyelembevételével az érintett vállalkozások száma lényegesen nagyobb, a becslések szerint 1,5 millió és 2,5 millió közötti[28]. A Bizottság felkéri azokat a tagállamokat, amelyek még nem nyújtották be a kért adatokat, hogy a SURE eszközről szóló második jelentéshez közöljék azokat.

3.3. A SURE által támogatott csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek vagy hasonló intézkedések tömör áttekintése

A SURE-támogatásban részesülő 18 tagállam közül 15 fordította a támogatást a csökkentett munkaidős foglalkoztatás finanszírozására. Ezek olyan állami programok, amelyek lehetővé teszik a gazdasági nehézségekkel küzdő vállalkozások számára, hogy ideiglenesen csökkentsék az alkalmazottaik által ledolgozott munkaórák számát, akik a le nem dolgozott órák után állami jövedelemtámogatásban részesülnek. Azon három tagállam közül, amelyek a SURE keretében nem használtak fel pénzügyi támogatást csökkentett munkaidős foglalkoztatás finanszírozására, Írország és Málta hasonló rendszerekkel rendelkezik, amelyek bértámogatás formájában segítik a Covid19-válság által érintett vállalkozásokat (lásd bővebben lent). Ehhez képest Magyarországon létezik ugyan csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszer, de annak közkiadásait teljes egészében az Európai Szociális Alapból finanszírozzák (és ezért az a SURE keretében nem volt támogatható).

Az esetek többségében a támogatott csökkentett munkaidős rendszerek a Covid19-világjárvány nyomán létrehozott új rendszerek (lásd: 6. táblázat). Ezeket az új programokat átmeneti jelleggel hozták létre, és a tapasztalt gazdasági nehézségektől függenek. A SURE által támogatott azon öt tagállam (Belgium, Spanyolország, Olaszország, Portugália és Szlovákia), amely már a Covid19-járvány előtt is rendelkezett csökkentett munkaidős rendszerrel, a világjárvány sajátosságaihoz igazította rendszereit. A bevezetett változtatások elsősorban az adminisztratív eljárások ideiglenes egyszerűsítését, a támogatottak körének kiterjesztését, a támogathatósági feltételek lazítását, nagyobb támogatási mértéket (a munkavállalók és/vagy a munkáltatók esetében) és a támogatás időtartamának meghosszabbítását eredményezték.

[27] A következő 14 tagállam adta meg a vállalkozások lefedettségére vonatkozó adatokat: Belgium, Bulgária, Ciprus, Horvátország, Írország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Málta, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia és Szlovénia. Csehország csak az első jelentésében közölt számadatokat.

[28] Az 1,5 milliós alsó becslés arra a feltételezésre épül, hogy az említett négy tagállamban hasonló a támogatott vállalkozások aránya. A felső becslés (2,5 millió) figyelembe veszi azt a tényt, hogy a szóban forgó négy tagállamban magasabb az átlagos munkavállalói lefedettség, ami egyúttal azt is jelentheti, hogy a vállalkozások lefedettsége is magasabb.

Valamennyi nemzeti csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszer támogatást nyújt azoknak a munkavállalóknak, akiknek szerződését az üzleti tevékenység teljes megszakítása nyomán teljes mértékben felfüggesztették. Emellett a legtöbb (de nem minden) program a munkaidő részleges csökkentése esetén is nyújt támogatást, ha az üzleti tevékenységet visszafogják. Míg a legtöbb esetben a vállalkozások szabadon döntenek a munkaidő csökkentésének mértékéről, egyes országok korlátozásokat alkalmaznak e tekintetben. Görögországban és Szlovéniában például a munkavégzés teljes felfüggesztése mellett (a tevékenységek teljes leállítása esetén) csak a teljes munkaidőről a részmunkaidős foglalkoztatásra való csökkentés megengedett. Az állami támogatás összegét általában a munkavállaló fizetésének százalékában állapítják meg, és 50 % és 100 % között mozog. Az 1. melléklet további részletekkel szolgál a csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerekről.

Bulgária és Horvátország kivételével mind a 18 tagállam igényelt támogatást „a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló intézkedések” finanszírozására. Ez a legtöbb esetben a csökkentett munkaidős rendszerekhez igényelt támogatáson felül történt. Ezek olyan intézkedések, amelyek célja a munkavállalók és az önfoglalkoztatók védelme, a munkanélküliség és a jövedelemkiesés előfordulásának csökkentése a Covid19-válsággal összefüggésben, de amelyek nem felelnek meg szigorúan a csökkentett munkaidős foglalkoztatás fenti meghatározásának. Az ebbe a kategóriába tartozó intézkedések száma és típusa jelentős eltéréseket mutat. Az intézkedések általában az alábbiak szerint csoportosíthatók:

- *Bértámogatási rendszerek*, mint a fent említett írországi és máltai bértámogatási rendszerek, amelyek a Covid19-válság által érintett vállalkozások munkaerőköltségeihez járulnak hozzá. Ezek a rendszerek ugyanazt a célt szolgálják, mint a csökkentett munkaidős foglalkoztatás (azaz a munkahelyek megőrzését, a vállalkozások segítését abban, hogy el tudják kerülni munkavállalóik elbocsátását). A nyújtott támogatás azonban nem kapcsolódik közvetlenül az egyes munkavállalók által ledolgozott órák számának tényleges csökkentéséhez, hanem csak az árbevétel csökkenéséhez.
- *Az önfoglalkoztatókat támogató intézkedések*, amelyek a SURE-támogatást igénylő tagállamok szinte mindegyikénél megtalálhatók. Ezek közé tartoznak az egyszeri jövedelemtámogatási juttatások, amelyeket vagy átalányösszegként, vagy a korábbi jövedelmek/realizált veszteségek függvényében nyújtanak; valamint egyéb támogatási intézkedések, amelyek csökkentik a vállalkozások működési költségeit, amennyiben ezeknek önálló vállalkozók és egyszemélyes társaságok a kedvezményezettjei. Az egyik kulcsfontosságú követelmény, hogy a támogatás kedvezményezettjei továbbra is folytassák önfoglalkoztatóként végzett szakmájuk gyakorlását vagy vállalkozói tevékenységüket (azaz ne hagyjanak fel üzleti tevékenységükkel).
- *Különleges szülői szabadság* (Belgium, Csehország, Olaszország, Portugália, Ciprus és Málta), amely jövedelemtámogatást biztosít a gyermeket nevelő munkavállalóknak és/vagy önfoglalkoztatóknak a kivételes iskolabezárások idejére.
- *Idénymunkások támogatása* (Ciprus, Görögország, Olaszország, Spanyolország), amely elsősorban a turizmus és/vagy a mezőgazdaság ágazatában a világjárvány miatt felfüggesztett munkaszerződéssel rendelkező munkavállalóknak nyújt támogatást. Olyan

„rendszeres” idénymunkásokról van szó, akik a 2020. tavaszi/nyári idényben rendes körülmények között ismételten munkába álltak volna, de ezt a Covid19-világjárvány miatt nem tudták megtenni.

- *A csökkentett munkaidőhöz kapcsolódó képzés támogatása* (Belgium, Portugália). Ez a fajta támogatás a csökkentett munkaidőben dolgozó munkavállalók szakképzésben való részvételét segíti.

Kilenc tagállam igényelt pénzügyi támogatást a SURE keretében a Covid19-szükséghelyzethez közvetlenül kapcsolódó egészségügyi vonatkozású kiadások finanszírozásához. Ebbe a kategóriába az alábbiak tartoznak:

- Speciális Covid19-betegszabadság és/vagy karanténszabadság (Ciprus, Lettország, Málta, Portugália, Spanyolország).
- A közszférára vonatkozó fokozott egészségügyi és biztonsági követelményekkel összefüggő költségek (Lettország, Magyarország, Portugália).
- A szigorúbb munkahelyi egészségügyi és biztonsági követelmények költségeinek csökkentését célzó intézkedések a magánszektorban (Olaszország).
- Az állami egészségügyi rendszerrel kapcsolatos kiadások növekedése, beleértve a személyzeti költségeket (pl. túlóra és az egészségügyi személyzet többletdíja, további ideiglenes személyzet felvétele (Magyarország, Románia, Portugália), kórházak felújítási munkálatai (Magyarország) és/vagy további felszerelések, védőeszközök, kellékek és fogyóeszközök beszerzése (Belgium, Magyarország, Lettország, Portugália).

6. táblázat: A SURE által támogatott csökkentett munkaidős nemzeti rendszerek jellemzői

Tagállam	Új rendszer	Állandó/ideiglenes rendszer	A támogatás összege (a fizetés %-ában)	Munkáltatói költségek	A munkaidő csökkentése
BE	Nem	Állandó (ideiglenes módosításokkal)	70 %	–	0–100 %
BG	Igen	Ideiglenes	60 %	A munkaerőköltség 40 %-a	50 % vagy 100 %
CZ	Igen	Ideiglenes	60–80 %	A kártalanítás 20–40 %-a	0–100 %
IE	–	–	–	–	–
EL	Igen	Ideiglenes	60 %	–	50 % vagy 100 %
ES	Nem	Állandó (ideiglenes módosításokkal)	70 %	A társadalombiztosítási járulékok 0–30 %-a	0–100 %
HR	Igen	Ideiglenes	50 %	–	0–100 %
IT	Nem	Állandó (ideiglenes módosításokkal)	80 %	–	0–100 %
CY	Igen	Ideiglenes	60 %	–	0–100 %
LV	Igen	Ideiglenes	50–75 %	–	0–100 %
LT	Igen	Ideiglenes	30–100 %		0–100 %
HU	–	–	–	–	–
MT	–	–	–	–	–
PL	Igen	Ideiglenes	50 %	–	20–100 %
PT	Nem	Állandó (ideiglenes módosításokkal)	66–100 %	A kártalanítás 0–30 %-a	0–100 %
RO	Igen	Ideiglenes	75 %	–	0–100 %
SI	Igen	Ideiglenes	80 %	A kártalanítás 0–20 %-a	50–100 %
SK	Nem	Ideiglenes (de rendszeresen megújított)	80 %	–	0–100 %

IV. A SURE HATÁSÁNAK ELŐZETES ELEMZÉSE

Ez a szakasz a SURE foglalkoztatásra és államháztartásra gyakorolt hatásának, valamint egyéb hatásainak előzetes elemzését tartalmazza.

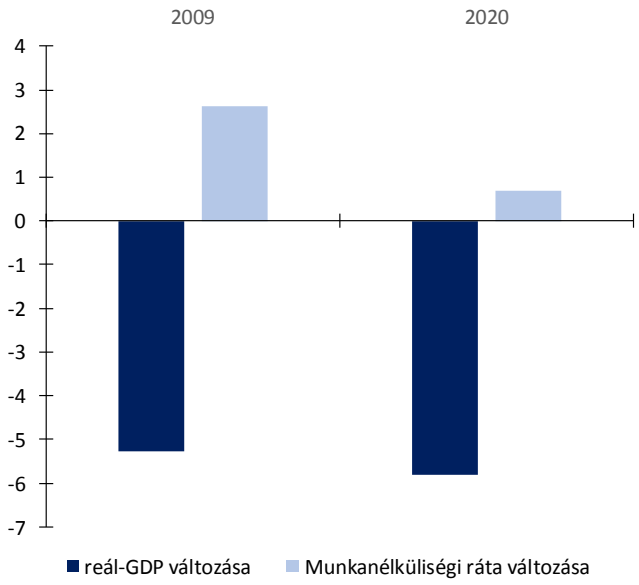
4.1 A SURE foglalkoztatásra gyakorolt hatásának becslése

A kedvezményezett tagállamok munkanélküliségi rátáinak változásait vizsgáljuk annak érdekében, hogy első indikatív értékelést készítsünk a világjárványhoz kapcsolódó

szakpolitikai támogatási intézkedések hatásáról, így a SURE hatásáról is. A SURE célja, hogy segítse a tagállamokat a munkavállalók és az önfoglalkoztatók foglalkoztatásának fenntartásában a Covid19-világjárvány idején, ezáltal védve a polgárokat és megkönnyítve a gyors helyreállítást a világjárvány lecsillapodását követően. Mivel nehéz a munkaerőpiac teljesítményére vonatkozóan a SURE nélküli kontrafaktuális forgatókönyvet felvázolni, az itt bemutatott elemzés a kibocsátás és a munkanélküliség kapcsolatát vizsgálja a világjárvány kitörése óta eltelt időszakban. Az eredményeket óvatosan kell értelmezni, mivel a kibocsátás és a foglalkoztatás közötti összefüggést számos tényező befolyásolja, ezek egyike a SURE.

2020-ban a kedvezményezett tagállamokban a munkanélküliségi ráta egyértelműen kisebb mértékben nőtt, mint a globális pénzügyi válság idején, jóllehet 2020-ban a GDP nagyobb mértékben esett vissza (lásd: 8. ábra). A Bizottság 2021. téli előrejelzése szerint a reál-GDP 2020-ban 5,8 %-kal csökkent a SURE-finanszírozásban részesülő országokban. Ez a visszaesés nagyobb, mint a pénzügyi világválság 2009-es csúcsán megfigyelt visszaesés. Ugyanakkor a munkanélküliségi ráta az előrejelzések szerint 2020-ban csak 0,7 százalékponttal emelkedett, szemben a 2009-es 2,6 százalékpontos növekedéssel.

8. ábra: A reál-GDP és a munkanélküliség alakulása a kedvezményezett tagállamokban 2009-ben és 2020-ban



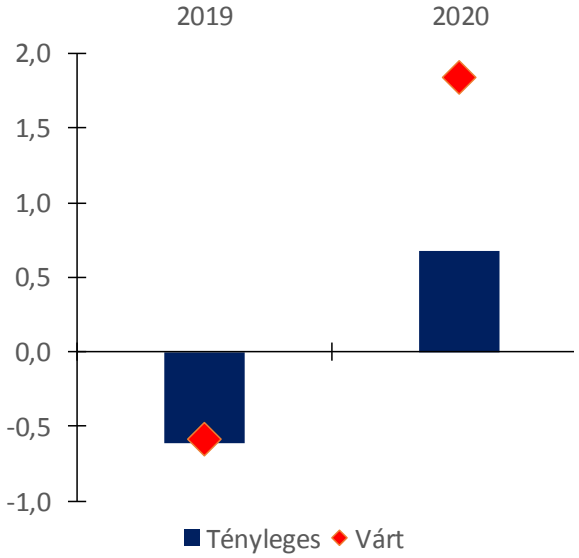
Megjegyzés: Az ábra a SURE-kedvezményezett tagállamok számtani átlagát mutatja. A 2020. évi munkanélküliségi ráta a 2020-ra vonatkozó havi munkanélküliségi ráták átlaga.
Forrás: *Eurostat; a 2020. évi GDP-adatok a Bizottság 2021. téli előrejelzéséből származnak.*

A munkanélküliség a vártnál kisebb mértékben reagált a kibocsátás 2020. évi változásaira a kedvezményezett tagállamokban (lásd: 9. és 10. ábra)[29]**.** A válság kezelése érdekében 2020-

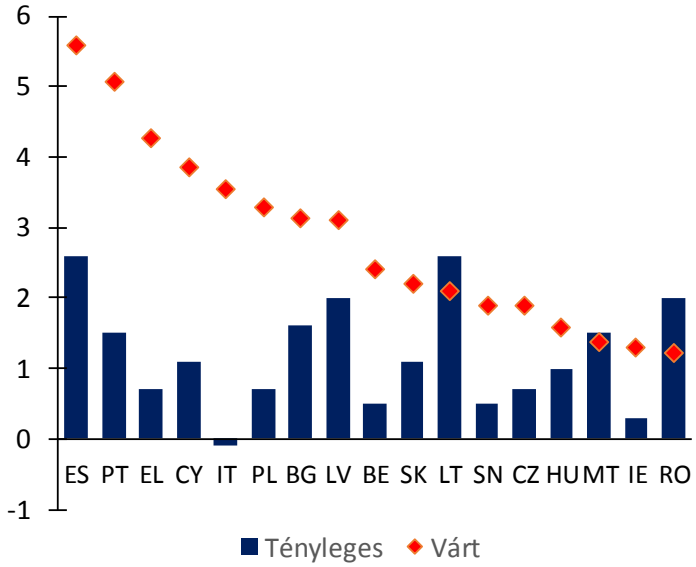
[29] A gazdasági növekedés változásának a munkanélküliségre gyakorolt hatását a gazdasági szakirodalom gyakran „Okun törvényeként" említi. Nem annyira elméletileg megalapozott összefüggésként, hanem inkább amolyan empirikus ökölszabályként Okun törvénye azt sugallja, hogy a kibocsátás 2 % és 3 % közötti csökkenése a

ban hozott gyors és jelentős szakpolitikai intézkedések enyhítették a kibocsátás visszaesésének a munkanélküliségre gyakorolt hatását. Ezért a munkanélküliségi ráta növekedése a legtöbb országban a vártnál kisebb mértékű volt[30].

9. ábra: A munkanélküliségi ráta tényleges és várt alakulása a kedvezményezett tagállamokban 2019-ben és 2020-ban



10. ábra: A munkanélküliségi ráta tényleges és várt alakulása kedvezményezett tagállamonként 2020-ban



Megjegyzés: y-tengely: A munkanélküliségi ráták várható változása a kedvezményezett tagállamokra vonatkozó panelregressziós modellből (9. ábra) és az 1999 és 2019 közötti időszakra vonatkozó országspecifikus regressziós modellből (10. ábra) származó előrejelzés. Az elemzés Okun törvényére épülő megközelítésen alapul, ahol a függő változó a munkanélküliségi ráta változása, a független változó pedig a reál-GDP növekedési rátája. A modell specifikációja az (időben nem változó) országspecifikus munkaerőpiaci jellemzőket az országhoz kötött hatásokon keresztül, a minta közös tényezőit pedig adott időhöz kötött hatásokon keresztül veszi figyelembe. Az eredmények megbízhatónak tűnnek a további független változók, például a foglalkoztatásvédelmi jogszabályok és a munkaerőpiaci részvétel változása tekintetében. A modell specifikációja a kibocsátás endogenitását első differenciálásos GMM-becslés alkalmazásával veszi figyelembe. Mivel az ehhez szükséges adatok nem álltak rendelkezésre, Horvátország nem szerepel az ábrán. Az Okun törvényével kapcsolatos legújabb tanulmányokkal[31] összehasonlítva ennek az elemzésnek az az előnye, hogy kizárólag a SURE kedvezményezettjeire összpontosít, és megpróbálja a munkanélküliség tényleges és várt alakulásának eltérése és a kapott SURE-támogatás közötti összefüggést feltárni.

Forrás: *A Bizottság 2020. őszi előrejelzése, 2020. évi aggregált munkanélküliség az Eurostat adatai alapján (lásd a 8. ábrához fűzött megjegyzést).*

A munkanélküliségi ráták 2020. évi enyhébb növekedésének egyik fő oka a szakpolitikai támogató intézkedések, köztük a SURE alkalmazása volt (11. ábra). Előzetes adatok alapján

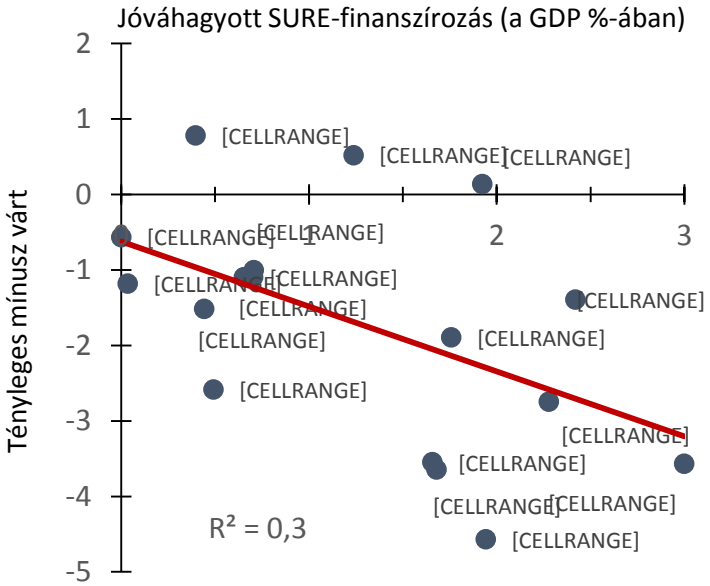
munkanélküliség egy százalékpontos növekedésével jár (lásd Okun, A.M.: „Potential GNP: Its measurement and significance", (A potenciális GNP mérése és jelentősége) Proceedings of the Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, (Az üzleti és gazdasági statisztikákkal foglalkozó részleg eljárásai), American Statistical Association (Amerikai Statisztikai Egyesület), 1962.)

[30] Olaszországban a munkanélküliségi ráta 2020-ban még csökkent is.

[31] Lásd például: Európai Bizottság (2020): Labour Market and Wage Developments in 2020. 3. fejezet (Munkaerőpiac és a bérek alakulása 2020-ban).

a munkanélküliség vártnál alacsonyabb növekedése részben a csökkentett munkaidős rendszerek széles körű, a SURE eszközből részesülő tagállamokra is kiterjedő alkalmazásának tudható be. Ez segített fenntartani a foglalkoztatást és korlátozta a munkanélküliség növekedését. Más tényezők azzal vannak összefüggésben, hogy az emberek a gazdaság nagy részének leállítása miatt nem voltak képesek arra vagy nem látták értelmét annak, hogy aktívan munkát keressenek.

11. ábra: A munkanélküliségi ráta 2020. évi változása és a jóváhagyott SURE-finanszírozás közötti kapcsolat



Megjegyzés: y-tengely: A munkanélküliségi ráták várható változása a 10. ábrán bemutatott országspecifikus regressziós modellből ered, amelyet a 9. és 10. ábrához fűzött magyarázat egészít ki.
Forrás: *A Bizottság 2020. őszi előrejelzése.*

4.2 A SURE hatásainak mozgatórugói: elméleti megközelítés és felmérésen alapuló eredmények

A SURE hatása túlmutat a munkahelyek megőrzésén. Három további hatás állapítható meg: Unió-szerte növekvő bizalom, a csökkentett munkaidős rendszerek alkalmazásának uniós támogatása és ösztönzése, valamint annak lehetővé tétele, hogy a tagállamok többet költhessenek a foglalkoztatás támogatására, mint amennyit egyébként erre fordíthatnának. Ezeket a hatásokat azonban nehéz empirikusan mérni.

Először is, a SURE növelte az abba vetett általános bizalmat, hogy az EU képes hatékonyan reagálni az eddig példátlan válságra. Az a tény, hogy a tagállamok meg tudtak állapodni a SURE eszközről – amely az EUMSZ 122. cikke szerinti új, innovatív, erős szociális dimenzióval rendelkező, gazdasági megfontolásokon alapuló pénzügyi támogatás –, valamint az EU részére pénzügyi stabilitásának biztosítása érdekében önkéntesen nyújtott garanciák határozott jelzést adtak arról, hogy az EU képes hatékonyan és gyorsan reagálni erre az új típusú válságra. Mindez

hozzájárult a később bejelentett Next Generation EU eszköz kedvezően alakuló dinamikájához is. Mint ismert, a Bizottság 2020 májusában javaslatot terjesztett elő a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközről, amelyet végül a Tanács és az Európai Parlament 2021. február elején elfogadott. Ez a Covid19-világjárvány okozta válságra való gyors reagálásra irányuló kollektív erőfeszítés és az új sürgősségi eszközök – köztük a SURE – létrehozása valószínűleg hozzájárult az uniós gazdasági szereplők bizalmának megerősítéséhez, a tagállamok szuverén hiteleihez kapcsolódó kamatfelár csökkentéséhez és az EU növekedési kilátásainak javításához[32]. Ebben az összefüggésben a SURE a fiskális politikai támogatást végrehajtó eszköznek tekinthető, és ily módon biztosítja, hogy a támogató költségvetési irányvonal és a laza monetáris politika jól kiegészítse egymást a válság következményeinek kezelése terén.

Másodszor, a SURE eszközön keresztül az EU támogatta és ösztönözte a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra vonatkozó intézkedések tagállamok általi alkalmazását. A világjárvány által érintett vállalkozásoknál a csökkentett munkaidős foglalkoztatás finanszírozásához a tagállamoknak nyújtott pénzügyi támogatás, valamint az ehhez hasonló, különösen az önfoglalkoztatókat támogató intézkedések révén a SURE arra ösztönözte a tagállamokat, hogy ilyen típusú, a 2020. évi foglalkoztatási iránymutatásokkal is összhangban levő szakpolitikai intézkedéseket alkalmazzanak. Ez az eszköz az európai strukturális és beruházási alapok, mindenekelőtt az Európai Szociális Alap, valamint a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezések (CRII és CRII+) révén nyújtott támogatással együtt lehetővé tette a tagállamok számára, hogy ambiciózusabbak legyenek az általuk bevezetett szakpolitikai intézkedések terén.

A kedvezményezett tagállamok többsége azt jelezte, hogy a SURE szerepet játszott az új csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszer elfogadására vagy egy meglévő rendszer módosítására vonatkozó döntésükben[33]**.** A Covid19-válság nyomán hozott intézkedései részeként kilenc tagállam vezetett be új csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszert[34], négy tagállam pedig módosította a már meglévő csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerét[35]. E rendszerek többségét 2020 márciusában vezették be vagy módosították, röviddel azelőtt, hogy a Bizottság javaslatot tett a SURE eszközre. Azóta új rendszereket vezettek be Magyarországon,

[32] Az EKB kiterjesztett eszközvásárlásai a pandémiás vészhelyzeti vásárlási program keretében egyértelműen ugyancsak szerepet játszottak a piacok bizonytalanságának csökkentésében. Ezenkívül az EKB 2021. január 7-i gazdasági jelentése szerint a Next Generation EU (NGEU) és a SURE programok a tagállamok növekedési és költségvetési kilátásainak javulása, valamint a kockázatvállalási hangulat javulása révén valószínűleg hozzájárultak a kamatkülönbözetek szűküléséhez. (https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/html/eb202008.en.html).

[33] Annak jobb megértése érdekében, hogy milyen lehetséges szerepe volt a SURE eszköznek a Covid19-világjárvánnyal összefüggésben a csökkentett munkaidős rendszerek és hasonló nemzeti szintű intézkedések létrehozásában és alkalmazásában, a Bizottság a Foglalkoztatási Bizottsághoz benyújtott kérdőív segítségével közvetlenül kikérte a tagállami hatóságok véleményét. A SURE keretében támogatást kérelmező 19 tagállam közül 15 válaszolt a kérdőívre.

[34] Bulgária, Ciprus, Görögország, Horvátország, Magyarország, Litvánia, Lettország, Románia és Szlovénia. Magyarország úgy döntött, hogy a Covid19-válság nyomán bevezetett új csökkentett munkaidős rendszerét az európai strukturális és beruházási alapokra támaszkodva finanszírozza a CRII és a CRII+ keretében, és ehhez nem igényelt SURE-finanszírozást.

[35] Belgium, Spanyolország, Írország és Olaszország. Írország nem igényelt SURE-támogatást a meglévő (a munkanélküli ellátást biztosító „*jobseeker's benefit*" program keretében létrehozott) csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerének finanszírozásához.

Görögországban, Romániában és Szlovéniában; Olaszország és Spanyolország tovább módosította a már korábban is meglévő rendszereiket (lásd az 1. melléklet A.1. táblázatát)[36].

A SURE azt is lehetővé tette egyes tagállamok számára, hogy ambiciózusabbak legyenek a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló intézkedések tekintetében. Bulgária és Horvátország kivételével valamennyi tagállam igényelt SURE pénzügyi támogatást a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló programokhoz is, amelyek közé az önfoglalkoztatók támogatása, valamint egyéb munkahelymegtartási intézkedések tartoznak. A tagállamok egy része már a SURE eszközre vonatkozó javaslat előterjesztése előtt, másik részük pedig azt követően vezette be ezeket az intézkedéseket[37]. A felmérésben részt vevő tagállamok többsége a csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló új rendszereket vezetett be tekintettel a SURE eszközből potenciálisan elérhető finanszírozásra[38]. Emellett három tagállamban a SURE-finanszírozás rendelkezésre állása hozzájárult az e programokra elkülönített költségvetés megnöveléséhez.

Harmadszor, az uniós szakpolitikai válasz korai elemeként a SURE megerősítette a tagállamok bizalmát, hogy nagyobb hitelfelvételt és kiadást vállaljanak, mint amekkorát egyébként vállalnának. A SURE azt is lehetővé tette számukra, hogy fenntartsák vagy növeljék a foglalkoztatás támogatására fordított közkiadásaikat. Ez különösen igaz akkor, ha olyan, nagyon alacsony kamatú és kellően hosszú futamidejű finanszírozás áll rendelkezésre, mint amilyet a SURE biztosít. Ez a további hitelfelvétel csökkentett munkaidős foglalkoztatásra vagy más, a világjárványhoz kapcsolódó szakpolitikai intézkedésre irányulhat, mivel a SURE keretében nyújtott pénzügyi támogatás azt is lehetővé teszi számukra, hogy a világjárvány társadalmi-gazdasági hatásainak kezelésére irányulóan átcsoportosítsák a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra tervezett finanszírozást más, szélesebb szakpolitikai területekre.

A kedvezményezett tagállamok többsége azt jelezte, hogy a SURE-támogatásnak szerepe volt a csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek és hasonló intézkedések hatókörének és nagyvonalúságának ideiglenes megnövelésében, valamint általában a Covid19-válság kezelésére szolgáló szakpolitikai intézkedések finanszírozásában.[39] Hat tagállam nyilatkozott úgy, hogy csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerük költségvetését a SURE létrehozására irányuló bizottsági javaslat előterjesztését követően megnövelték. Ezen esetek közül kettőben úgy ítélték meg, hogy a SURE jelentős hatást gyakorolt a döntésre.

4.3 A közvetlen pénzügyi hatás közelebbről: a becsült kamatmegtakarítások

[36] A II.1. táblázat a tagállamok által a SURE pénzügyi támogatás iránti kérelmekben benyújtott információkon alapul. A táblázat áttekintést nyújt a csökkentett munkaidős rendszerekre és hasonló intézkedésekre vonatkozó jogszabályok elfogadásának dátumáról.

[37] Ezeket a „hasonló” rendszereket április 2-a előtt (Cipruson, Görögországban, Írországban, Lengyelországban és Szlovéniában), április 2-a után (Spanyolországban, Magyarországon és Csehországban), illetve a válság előrehaladtával, 2020. március és július között (Belgiumban, Olaszországban, Litvániában, Lettországban, Máltán és Romániában, lásd a II.1. táblázatot) foglalták jogszabályba.

[38] Lásd a 33. lábjegyzetet.

[39] Lásd a 33. lábjegyzetet.

A SURE eszközön keresztül kapott pénzügyi támogatás révén számos tagállam megtakarításokat ért el a kamatfizetések terén. A SURE-hitelek alacsonyabb kamatlábakat kínáltak a tagállamoknak, mint ha saját maguk bocsátottak volna ki államadósságot a csökkentett munkaidős foglalkoztatás vagy hasonló intézkedések finanszírozására. A SURE szociális kötvényeket az EU AAA hitelminősítésének és a kötvények likviditásának köszönhetően nagyon alacsony kamattal tudták kibocsátani, még hosszú lejáratokon is.

Számítások szerint az első négy SURE-kibocsátással, azaz a 2021. február 2-i folyósításig a tagállamok összesen 5,8 milliárd EUR-t kamatmegtakarítást értek el. Ez az összeg a további folyósításokkal emelkedni fog. Ezért az összeg valószínűleg inkább egy alsó becslésnek felel még, és még emelkedni fog a fennmaradó 36,8 milliárd EUR folyósítását követően. A 7. táblázat tagállamonkénti bontásban mutatja be a kamatmegtakarításokat, míg az 1. háttérmagyarázat részletesebben ismerteti a módszertant[40].

1. háttérmagyarázat: A kamatmegtakarítás kiszámítása

Az első négy tranzakcióval végrehajtott 53,5 milliárd EUR összegű kibocsátásnál a Bizottság kedvező feltételeket tudott elérni: a lejárattól és a kibocsátás dátumától függően a hozamok – 0,51 % és + 0,32 % között alakultak. Ezeket a feltételeket back-to-back hitelek formájában a Bizottság közvetlenül továbbadta a tagállamoknak. A tagállamok saját finanszírozási feltételei a folyósítás időpontjában általában kedvezőtlenebbek voltak, mint a Bizottság által elért feltételek. Ezért a SURE keretében folyósított kölcsönök kamatmegtakarítást eredményeztek a tagállamok számára.

A megtakarítások kiszámításához azzal a feltételezéssel éltünk, hogy a SURE-ból származó kölcsönök hiányában a tagállamok az uniós SURE-kötvényekével (pl. lejárat és kamatszelvény tekintetében) azonos jellemzőkkel rendelkező kötvényeket bocsátottak volna ki a folyósítás napján. Az egyes uniós SURE-kötvények kibocsátási ára és e kontrafaktuális kötvény kibocsátási ára közötti különbséget felszorozva a kölcsön összegével becslést adhatunk a kamatmegtakarítások összegéről. Ez a különbség a folyósítás időpontjában érvényes nemzeti és uniós SURE hozamgörbék közötti különbözet és az egyes kölcsönök lejárati struktúrájának függvénye.

A SURE-kölcsönök átlagos futamideje egyik tagállamban sem éri el a 15 évet, de ahhoz közelít, és a nemzeti hozamok és az uniós SURE-hozamok közötti átlagos különbözet 0,8 százalékpont körül mozog. Ennek eredményeként a kölcsönök teljes futamideje alatt a teljes kamatmegtakarítás 5,8 milliárd EUR-ra, azaz a folyósított összeg körülbelül 11 %-ára becsülhető azon 15 tagállam tekintetében, amelyek részére 2021. február 2-ig folyósították a kölcsönöket (lásd: 6. táblázat). A Bizottság által elért kedvező feltételek előnyeit leginkább azok a tagállamok élvezték, amelyek esetében magasabb a kamatkülönbözet vagy amelyek részére nagyobb összegeket folyósítottak.

[40] A SURE egyike volt az eddig példátlan válságra az EU által adott első válaszlépéseknek, és ennek megfelelően maga a válaszlépés is példa nélküli volt. Ez az átfogó intézkedés alapvető fontosságú volt az államadósság kamatterhének rendkívül alacsony szinten tartásához azokban a tagállamokban, amelyek a SURE legnagyobb kedvezményezettjei. Ezek a számítások nem vesznek figyelembe semmilyen olyan lehetséges további bizalmi hatást, amelyet az új sürgősségi eszközök – köztük a SURE – gyakorolhattak a gazdasági szereplők bizalmára és a tagállamok szuverén adósságának kamatfelárára (lásd a fenti 32. lábjegyzetet).

7. táblázat: Kamatmegtakarítások tagállamonként

Tagállam	Folyósított összeg (milliárd EUR)	Átlagos kamatkülönbözet	Átlagos lejárat	Kamatmegtakarítás (milliárd EUR)	Kamatmegtakarítások (folyósított összeg %-ában)
Belgium	4,0	0,11	14,9	0,098	2,4
Ciprus	0,5	0,64	14,7	0,048	10,1
Görögország	2,7	0,74	14,8	0,264	9,7
Spanyolország	11,0	0,44	14,9	0,850	7,7
Horvátország	0,5	1,16	13,3	0,082	16,1
Magyarország *	0,5	2,53	14,7	0,154	30,5
Olaszország	21,0	0,98	14,0	2,835	13,5
Litvánia	0,3	0,10	13,3	0,005	1,8
Lettország	0,2	0,19	14,8	0,006	3,2
Málta	0,1	0,63	13,3	0,012	9,7
Lengyelország	5,3	0,41	14,9	0,355	6,7
Portugália	3,0	0,57	14,6	0,242	8,1
Románia	3,0	2,19	14,6	0,824	27,5
Szlovénia	1,1	0,23	14,8	0,047	4,3
Szlovákia	0,3	0,09	14,6	0,004	1,3
Összesen	**53,5**	**0,76**	**14,5**	**5,826**	**10,9**

Megjegyzés: A kamatmegtakarításokat kötvényenként számítják ki, és a kibocsátási dátumoknak és a lejáratoknak megfelelően összegzik. A tagállamok különböző átlagos futamidőkkel vettek fel kölcsönt az EU-tól. Azon tagállamok esetében, amelyek nagyrészt nagyon hosszú vagy hosszú lejáratú kölcsönöket vettek fel, az összes kamatmegtakarítás általában magasabb, mint az átlagos kamatkülönbözet és az átlagos futamidő szorzata. Ennek az az oka, hogy a kamatkülönbözet és a futamidő általában pozitív korrelációban van, azaz az uniós SURE hozamgörbék általában laposabbak, mint a nemzeti hozamgörbék.

** Magyarország esetében nem áll rendelkezésre az euróban denominált kötvények hozamgörbéje. Ehelyett a nemzeti pénznemben kifejezett hozamgörbét használták.*

5 A SURE RENDELET ALKALMAZÁSÁT INDOKOLÓ RENDKÍVÜLI KÖRÜLMÉNYEK FOLYTATÓDÁSA

A SURE rendelet előírja azt is, hogy a Bizottság tegyen jelentést a SURE eszköz alkalmazását indokoló rendkívüli körülmények folytatódásáról.[41] A fertőzések őszi újbóli megugrásával továbbra is fennállnak azok a kivételes körülmények, amelyek szükségessé tették a SURE és a szükséghelyzeti foglalkoztatási intézkedések bevezetését a polgárok támogatása érdekében. 2020 ősze óta Európában a Covid19-esetek száma újból emelkedni kezdett, amivel párhuzamosan új, virulensebb törzsek jelentek meg, ami a korlátozások jelentős szigorításához vezetett. 2021. február 25-i adatok szerint a vírus 14 napos előfordulási gyakorisága 283 volt 100 000 lakosra vetítve az EU/EGT országaiban, ami ugyan kevesebb, mint a fele a 2020. novemberi értéknek, de még így is jelentősen meghaladja a tavaly nyári előfordulási gyakoriságot, amikor a korlátozásokat először enyhítették[42]. A kórházak és az intenzív osztályok 2021 elején számos tagállamban a maximális kapacitáskihasználtság mellett működtek vagy megközelítették azt.

A gazdasági tevékenység 2020 harmadik negyedévi fellendülését követően a korlátozások újbóli szigorítása megakasztotta a fellendülést. Bár a korlátozások célzottabb jellege, valamint a vállalkozások és a magánszemélyek korlátozásokhoz való alkalmazkodása miatt a gazdasági hatás nem volt olyan súlyos, mint a világjárvány első hullámában, az élénkülés megtorpant. Míg 2020 harmadik negyedévében a reál-GDP az EU-ban az előző negyedévhez képest 11,5 %-kal nőtt, a negyedik negyedévben 0,4 %-kal csökkent. Mivel a járvány megfékezésére irányuló intézkedések még mindig érvényben vannak Európa-szerte, az előrejelzések szerint 2021 első negyedévében további visszaesés várható. A Bizottság 2021. február 11-én közzétett téli előrejelzése 2021-re 3,7 %-os reál-GDP-növekedést vetít előre az EU-ban azt követően, hogy 2020-ban példátlan mértékű, 6,3 %-os csökkenés következett be. [43] Ezzel 2021 végére a GDP szintje 2,8 százalékponttal maradna el a válság előtti, azaz 2019. évi szintjétől.

Az ipar erőteljes fellendülésével szemben a szolgáltatási ágazatban még gyenge a gazdasági aktivitás. 2020 negyedik negyedévében folytatódott az ipari termelés helyreállása az EU-ban, és teljesítménye megközelítette a válság előtti szintet. Ezzel szemben a nyári teljes helyreállást követően az Unió-szerte szigorúbbá váló korlátozások nyomán ősszel ismét gyengült a kiskereskedelmi forgalom, míg egyes szolgáltatási ágazatok – például az idegenforgalom – soha nem álltak helyre a 2020. márciusi kezdeti sokk után.

A legutóbbi korlátozások ismét súlyosan érintették az olyan munkaerő-igényes ágazatokat, mint a vendéglátás, a szórakoztatás és a turizmus. Az egészségügyi korlátozások továbbra is súlyosan érintik ezeket a munkaerő-igényes ágazatokat. A kielégítetlen foglalkoztatási igény, azaz a munkaerőpiaci pangás súlyos következményeket jelez[44]. Emellett a munkanélküliségi ráta

[41] A SURE rendelet 14. cikkének (1) bekezdése.
[42] Az Európai Betegségmegelőzési és Járványvédelmi Központtól származó adatok: https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/data-national-14-day-notification-rate-covid-19
[43] A Bizottság 2021. téli európai gazdasági előrejelzése, European Economy Institutional Papers 144. sz. – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip144_en_1.pdf
[44] A munkaerőpiaci pangás a munkanélküliek, az alulfoglalkoztatott részmunkaidős munkavállalók, az álláskereső, de nem azonnal rendelkezésre álló személyek, valamint a munkaképes, de állást nem kereső személyek összessége,

az előrejelzések szerint 2021-ben növekedni fog a foglalkoztatási támogatások kivezetésével, és amiatt, hogy a gazdasági tevékenység várható újraindulásával az emberek ismét aktívan kereshetnek majd munkát[45].

Míg a gazdasági aktivitás a második negyedévben várhatóan mérsékelten, a harmadik negyedévben pedig erőteljesebben élénkül, a gazdasági kilátásokat övező jelentős bizonytalanság és fokozott kockázatok továbbra is fennállnak. A pozitív kockázatok elsősorban azzal függnek össze, hogy az oltási folyamat előrehaladásával esetleg a jelenleg előre jelzettnél hamarabb enyhíteni lehet a járvány megfékezésére irányuló intézkedéseket, vagyis korábban és erőteljesebben megkezdődhetne a helyreállítás. A háztartások minden korábbinál magasabb megtakarításainak, az alacsony finanszírozási költségeknek és a támogató politikáknak köszönhetően a gazdasági növekedést az erőteljes felhalmozott kereslet is serkentheti. Negatív kockázatot jelent az új vírustörzsek megjelenése vagy az, hogy a vakcinák lassú kiszállítása késleltetheti a járvány megfékezésére irányuló korlátozó intézkedések feloldását, ami negatív hatást gyakorol a bizalomra, további elővigyázatossági megtakarításokhoz és a beruházási döntések halasztásához vezet. Emiatt világos, hogy nem szabad visszavonni a gazdaságnak és a foglalkoztatásnak nyújtott szakpolitikai támogatást, hogy elkerülhető legyen az európai gazdasági és társadalmi szerkezet súlyosabb sérülése[46]. A releváns szakpolitikai intézkedések közé tartoznak a SURE-támogatásra jogosult csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek, valamint a munkahelyteremtést és a foglalkozásváltást előmozdító programok, a foglalkoztatás hatékony és aktív támogatásáról szóló bizottsági ajánlással összhangban[47].

A SURE kialakításánál fogva *ideiglenes* eszköz, és forrásainak több mint 90 %-át már lekötötték. Az embereknek a jelenlegi munkahelyükön való megtartására irányuló szakpolitikai intézkedéseknek a körülmények által indokoltnál hosszabb ideig való fenntartása ténylegesen hátráltathatja a fellendülést ahelyett, hogy ösztönözné azt. Ha a szükséghelyzet 2021-ben tovább elhúzódik, a helyzet más intézkedéseket is igényelhet, nevezetesen aktív munkaerőpiaci intézkedéseket, például munkaerő-felvételi ösztönzőket és a vállalkozóvá válás támogatását, továbbképzési és átképzési lehetőségeket, valamint a foglalkoztatási szolgálatok fokozott támogatását.

6 AZ UNIÓS SURE SZOCIÁLIS KÖTVÉNYEK KERETDOKUMENTUMA SZERINTI JELENTÉSTÉTELI KÖTELEZETTSÉGEK

Ez a szakasz az uniós SURE szociáliskötvény-keretdokumentum (a továbbiakban: keretdokumentum) 2.4. szakasza szerinti jelentést tartalmazza. Ez magában foglalja a

a kibővített munkaerő százalékában kifejezve. További részletekért lásd az Európai Bizottság 2021. téli előrejelzését.

[45] Az Európai Bizottság 2020. őszi előrejelzése szerint.

[46] Az „*Egy évvel a Covid19-járvány kitörése után: a fiskális politikai válasz*” című, a Tanácsnak címzett bizottsági közlemény (COM (2021)105) megjegyzi, hogy „el kell kerülni a költségvetési támogatás idő előtti kivezetését. A költségvetési politika hatékony eszköz, különösen bizonytalan környezetben. A támogatási intézkedések korai kivezetése jelentősebb kockázatokkal jár, mint a túl hosszú ideig való fenntartásuk.”

[47] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0402&qid=1616494963394&from=EN

SURE-bevételeknek a kedvezményezett tagállamok közötti allokációjáról és a támogatható szociális kiadások tervezett fő típusairól szóló jelentéstételt, valamint a hatásokról szóló jelentést.

A SURE bevezetése az EU fenntartható finanszírozás iránti elkötelezettségének is részét képezte, előmozdítva a társadalmi kötvények piacának fejlődését. 2020. október 7-én a Bizottság bejelentette, hogy valamennyi SURE-kötvényt szociális kötvényként bocsát ki, és elfogadta az uniós szociáliskötvény-keretdokumentumot. A szociális kötvények formájában olyan eszközt kínálnak a befektetőknek, amelynek bevételeit pozitív társadalmi eredmények előmozdítására fordítják.

A keretdokumentum biztosítékot nyújt a befektetőknek arra vonatkozóan, hogy a kötvény megfelel a Nemzetközi Tőkepiaci Szövetség (ICMA) szociáliskötvény-alapelveinek[48]**.** Ezek az elvek hivatottak azt biztosítani, hogy a SURE-ból származó bevételeket célzott szociálpolitikai intézkedések finanszírozására használják fel. Annak érdekében, hogy e tekintetben biztosítva legyen az átláthatóság, a keretdokumentum 2.4. szakasza több tételre vonatkozóan jelentéstételi kötelezettséget határoz meg, különösen a SURE-bevételek elosztása és hatása kapcsán.

Először is, a SURE-bevételek allokációjával összefüggésben be kell mutatni a kedvezményezett tagállamok szerinti bontást és a tervezett támogatható szociális kiadások fő típusait. Az egyes tagállamoknak juttatott és folyósított bevételek bontását e jelentés II. szakaszának ii. pontja tartalmazza. 2021 februárjáig öt tagállam kapta meg a Tanács által számukra biztosított teljes összeget, két tagállam körülbelül a háromnegyedét, nyolc tagállam pedig körülbelül a felét. A III.1. szakasz az összes SURE kedvezményezett tagállamra vonatkozóan ismerteti a támogatható kiadás típusa szerinti allokációt, azaz a munkaerőpiaci és az egészségügyi vonatkozású intézkedések közötti megoszlást. Összességében 94 milliárd EUR-t, azaz a közkiadások 95 %-át munkaerőpiaci intézkedésekre fordítják. Ez az arány nem változik akkor sem, ha Bulgária, Csehország és Írország adatait figyelmen kívül hagyjuk, tekintve, hogy az említett országok részére még nem történt folyósítás.

Másodszor, a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy jelentést tesz a SURE-bevételek hatásáról azon információk alapján, amelyeket a kedvezményezett tagállamoknak hathavonta be kell nyújtaniuk a tervezett közkiadások végrehajtásáról. A jelentés kiterjedhet például a finanszírozott szakpolitikai intézkedések hatálya alá tartozó vagy az intézkedések által támogatott személyek és vállalkozások számára. A keretdokumentum tartalmazza, hogy ez a jelentéstétel a tagállamok által szolgáltatott információk minőségétől és részletességétől függ. E jelentés III.2. szakasza az eszköz hatálya alá tartozó munkavállalók és önfoglalkoztatók százalékos arányára vonatkozó becsléseket mutat be. A SURE 2020-ban becslések szerint a munkavállalók és az önfoglalkoztatók egynegyedét támogatta a kedvezményezett tagállamokban.

A SURE hatását e jelentés IV. szakasza is elemzi. Kimutatták, hogy 2020-ban a munkanélküliség nem nőtt olyan mértékben a kedvezményezett tagállamokban, mint ahogy azt a

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

jelentős kibocsátáscsökkenés miatt várták; ez pedig arra utal, hogy a SURE hozzájárult a munkahelyek megszűnésének megelőzéséhez. A jelentés a SURE egyéb pozitív hatásait is taglalja, ideértve az uniós gazdaságba vetett bizalom javulását, a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra irányuló ambiciózus rendszerek ösztönzését és a tagállamoknál jelentkező kamatmegtakarítást.

Összességében a SURE-ból a tagállamoknak juttatott és folyósított bevételekből csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek és hasonló intézkedések közkiadásait finanszírozták. A bevételeket szociálpolitikai intézkedések finanszírozására használták fel, összhangban a szociális kötvények legfőbb céljával.

1. melléklet: A csökkentett munkaidős foglalkoztatási rendszerek és hasonló intézkedések áttekintése

A.1. táblázat: Csökkentett munkaidős foglalkoztatás és hasonló intézkedések tagállamonként

Ország	**Csökkentett munkaidős foglalkoztatás**				**A csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló rendszerek** (a jogszabály kelte, amennyiben rendelkezésre áll, a SURE támogatási kérelmek alapján)		
	Új vagy meglévő rendszer(ek)	**Jogszabály kelte:**	**Elnevezés**	**A rendszer típusa**	**Önfoglalkoztatók támogatása**	**A munkaerőköltség támogatása**	**A munkavállalók védelme**
BE	A Covid19 miatt meghosszabbított/ módosított meglévő program	2020. március 30.	*„Chômage temporaire/tijdelijke werkloosheid” (Ideiglenes munkanélküliség)*	Állandó	2020. március 20., 23., április 6., 7., 10., június 12., július 20.	2020. április 23., május 14., június 19.	2020. április 7., május 13.
BG	Új rendszer	2020. március 30. (eredeti jogszabály) és július 2. (meghosszabbítás)	60–40 támogatási program	Ideiglenes	-	-	-
CY	Új rendszerek	(A dátumra vonatkozó adat nem áll rendelkezésre.)	A vállalkozásokat a működésük teljes felfüggesztésében támogató program; a vállalkozásokat a működésük részleges felfüggesztésében támogató program	Ideiglenes	Igen (a dátum nem áll rendelkezésre)	Igen (a dátum nem áll rendelkezésre)	Igen (a dátum nem áll rendelkezésre)
CZ	Új rendszer	2020. március 31.	Az antivírus program – A. és B. opciók	Ideiglenes	2020. március 19., 26., 31., április 9., május 4., 18.	2020. június 8.	-
EL	Új rendszerek	2020. március 14. 2020. június 14.	„*Synergasia*” csökkentett munkaidős foglalkoztatás;	Ideiglenes	2020. március 20.	2020. március 14.	-

Ország	Csökkentett munkaidős foglalkoztatás				A csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló rendszerek (a jogszabály kelte, amennyiben rendelkezésre áll, a SURE támogatási kérelmek alapján)		
	Új vagy meglévő rendszer(ek)	**Jogszabály kelte:**	**Elnevezés**	**A rendszer típusa**	**Önfoglalkoztatók támogatása**	**A munkaerőköltség támogatása**	**A munkavállalók védelme**
			Különleges juttatás azon munkavállalók részére, akiknek a munkaszerződését felfüggesztették.				
ES	A Covid19 miatt meghosszabbított/ módosított meglévő program	2020. március 17., május 12., június 26.	„*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*” (ideiglenes foglalkoztatás-kiigazítás)	Állandó	2020. március 17., március 31., június 26.	2020. március 12., 17., április 21., május 12., június 26.	
HR	Új rendszerek	2020. március 30., és a folytatást 2020 második felében hagyták jóvá	Munkahelymegtartási támogatások a Covid19 által érintett ágazatokban; Csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz nyújtott támogatás	Ideiglenes	-	-	-
HU	Új rendszer (az ESZA támogatásával, a SURE keretében nem támogatható)	2020. április 10., június 17.	Csökkentett munkaidős foglalkoztatás	Ideiglenes	május 13., június 22.	március 18., 23.	március 23.
IE	Meglévő program	–	(Részleges) munkanélküli ellátás	Állandó	–	„*Temporary wage subsidy scheme”*, (ideiglenes bértámogatási rendszer),	–

Ország	Csökkentett munkaidős foglalkoztatás				A csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló rendszerek (a jogszabály kelte, amennyiben rendelkezésre áll, a SURE támogatási kérelmek alapján)		
	Új vagy meglévő rendszer(ek)	**Jogszabály kelte:**	**Elnevezés**	**A rendszer típusa**	**Önfoglalkoztatók támogatása**	**A munkaerőköltség támogatása**	**A munkavállalók védelme**
						2020. március 26.	
IT	A Covid19 miatt meghosszabbított/ módosított meglévő program	2020. március 17., 2020. május 19. és további meghosszabbítások	*„Cassa integrazione guadagni” (bérkiegészítési alap)*	Állandó	2020. március 17., 2020. május 19. és további meghosszabbítások		
LT	Új rendszer	2020. március 19.	A holtidő alatti bérkifizetéshez nyújtott támogatás	Ideiglenes	2020. március 19., 2020. augusztus 1.	2020. május 15.	
LV	Új rendszer	2020. március 26.	A kényszerszabadságon lévő munkavállalóknak nyújtott kompenzáció	Ideiglenes	2020. március 31.	2020. március 21.	
MT	–	–	–	–	–	„*Temporary wage subsidy scheme”*, (ideiglenes bértámogatási rendszer), 2020. április 13.	2020. március 25.
PL	Új rendszer	március 2.	Csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz nyújtott támogatások	Ideiglenes	március 2.	március 2.	–

Ország	Csökkentett munkaidős foglalkoztatás				A csökkentett munkaidős foglalkoztatáshoz hasonló rendszerek (a jogszabály kelte, amennyiben rendelkezésre áll, a SURE támogatási kérelmek alapján)		
	Új vagy meglévő rendszer(ek)	**Jogszabály kelte:**	**Elnevezés**	**A rendszer típusa**	**Önfoglalkoztatók támogatása**	**A munkaerőköltség támogatása**	**A munkavállalók védelme**
PT	A Covid19 miatt (ideiglenesen) meghosszabbított/ módosított meglévő program	2020. március 26.	A foglalkoztatás fenntartásához nyújtott támogatás	Állandó	2020. március 13., június 6.	2020. március 26., június 6., 19., július 30., december 31.	2020. március 13., 26., június 19., július 30., december 31.
RO	Új rendszerek	2020. március 21., május 29., augusztus 7.	Technikai munkanélküliség, rugalmas munkafeltételek	Ideiglenes	2020. március 18., augusztus 7.	–	–
SI	Új rendszerek	2020. március 28., 2020. május 30.	Bérkompenzációs munkahelymegtartási rendszer és csökkentett munkaidős foglalkoztatás	Ideiglenes	2020. március 28.	2020. március 28.	–
SK	A Covid19 miatt meghosszabbított/ módosított meglévő program	(A dátumra vonatkozó adat nem áll rendelkezésre.)	Csökkentett munkaidős foglalkoztatás	Ideiglenes	Igen (a dátum nem áll rendelkezésre)	–	–